วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

JOURNAL OF MANAGEMENT SCIENCE SAKON NAKHON RAJABHAT UNIVERSITY

ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 กันยายน–ธันวาคม 2564

Volume 1 No.2 September–December 2021

จัดทำโดย **งานวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร**

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

เลขที่ 680 ถนนนิตโย ตำบลธาตุเชิงชุม อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร 47000

โทร. 081–596 5492, 094–649 6174

เว็บไซต์ www.fmsjournal.snru.ac.th

Email: jmssnru@gmail.com

ข้อมูลเบื้องต้น

วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

JOURNAL OF MANAGEMENT SCIENCE SAKON NAKHON RAJABHAT UNIVERSITY

ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 กันยายน–ธันวาคม 2564

Volume 1 No.2 September–December 2021

วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่บทความวิชาการและบทความวิจัยในกลุ่มสาขาสังคมศาสตร์ ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์ บริหารธุรกิจ การบัญชี นิเทศศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารการศึกษา และสาขาอื่น ๆ ทางสังคมศาสตร์ ของคณาจารย์ นักวิจัย นักศึกษาทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

กำหนดการเผยแพร่ ปีละ 3 ฉบับ ฉบับที่ 1 เดือนมกราคม – เมษายน
ฉบับที่ 2 เดือนพฤษภาคม – สิงหาคม
ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน – ธันวาคม

ที่ปรึกษา คณบดีคณะวิทยาการจัดการ
รองคณบดีฝ่ายบริหาร
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ
รองคณบดีฝ่ายวิจัยและบริการวิชาการ
รองคณบดีฝ่ายพัฒนานักศึกษา
อาจารย์ภคพล คติวัฒน์

บรรณาธิการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาศรณ์ สวัสดิ์โอสง

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ เจิมสิทธิประเสริฐ	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร	มหาวิทยาลัยศรีปทุม
รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคณาภูมิ	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดร.กตัญญู แก้วหานาม	มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปณิธี การสมดี	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร วิชัยรัมย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ผู้ช่วยศาสตรจารย์ ดร.สุริยะ หาญพิชัย	มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิภายในมหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาติชัย อุดมกิจมงคล
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ละมัย ร่มเย็น
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เด่นชัย สมปอง
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรภัทร เริ่มศรี
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วศิน เพชรพงศ์พันธุ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวดี ยอดนา
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จินตนา จันทนนท์
อาจารย์ภคพล คติวัฒน์
อาจารย์ชฎาพร แนบชิด
อาจารย์พิศณี พรหมเทพ

ผู้ทรงคุณวุฒิกลั่นกรองบทความ

ศาสตราจารย์ ดร.กิตติศักดิ์ เจิมสิทธิประเสริฐ	มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ วะสีนนท์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
รองศาสตราจารย์ ดร.จิตติ กิตติเลิศไพศาล	มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
รองศาสตราจารย์ ดร.สุทธินันทน์ พรหมสุวรรณ	มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
รองศาสตราจารย์ ดร.ปิยากร หวังมหาพร	มหาวิทยาลัยศรีปทุม
รองศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคณาภูมิ	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดร.ภักดี โพธิ์สิงห์	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดร.สุเทพ เมยไธสง	มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ ดร.กตัญญู แก้วหานาม	มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์
รองศาสตราจารย์ ดร.ธนันชัย สิงห์มาตย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดร.ปฏฐฏาง จันทร์บุญเรือง	มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย
รองศาสตราจารย์ ดร.สุบรรณ เอี่ยมวิจารณ์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา ปาโนรัมย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
รองศาสตราจารย์ ดร.วาโร เพ็งสวัสดิ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เด่นติศักดิ์ ดอกจันทร์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลภัสรดา พืชญาธีรนาถ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปณิธี การสมดี	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรัชญา งามจันทร์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถาพร วิชัยรัมย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะจินต์ ปัทมดิลก	มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาติชัย อุดมกิจมงคล	มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ละมัย ร่มเย็น	มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เด่นชัย สมปอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิรภัทร เริ่มศรี มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วศิน เพชรพงศ์พันธุ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวดี ยอดนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัญชลี โกกะนุช มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริลักษณ์ ศรีพระจันทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐิติยา เนตรวงษ์ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุชาดา บุบผา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี
ว่าที่ร้อยตรี ดร.พิศดาร แสนชาติ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
อาจารย์ ดร.เตชทัช คลายโศก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
อาจารย์ ดร.วรวุฒิ อินทนนท์ มหาวิทยาลัยนครพนม
อาจารย์ ดร.สุริยะ หาญพิชัย มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี

ผู้ช่วยกองบรรณาธิการ

ว่าที่ร้อยตรี ดร.พิศดาร แสนชาติ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์วัชระ อักขระ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริลักษณ์ ศรีพระจันทร์
นายชิษณุทัศน์ พิชยประภาพัฒน์
นางสาวมนัสชนก วภักดิ์เพชร
นางสาวผ่องมณี ชีแก้ว

หมายเหตุ: บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ เป็นทัศนะ ลิขสิทธิ์ และความรับผิดชอบของผู้เขียนเจ้าของผลงาน

หน่วยงาน

งานวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
เลขที่ 680 ถนนนิตโย ตำบลธาตุเชิงชุม อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร 47000
โทร. 081-596 5492, 094-649 6174
เว็บไซต์ www.fmsjournal.snru.ac.th Email: jmssnru@gmail.com

บทบรรณาธิการ

วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ฉบับปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม 2564 จัดทำขึ้นโดยคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่บทความวิชาการ บทความวิจัย รวมถึงบทความจากวิทยานิพนธ์ในกลุ่มสาขาสังคมศาสตร์ ประกอบด้วย บริหารธุรกิจ การบัญชี นิเทศศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารการศึกษา และสาขาอื่น ๆ ทางสังคมศาสตร์ของคณาจารย์ นักวิจัย นักศึกษาทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และเพื่อเป็นเวทีสำหรับแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ความรู้ แนวคิด ประสบการณ์และสร้างเครือข่ายทางวิชาการและงานวิจัยทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย โดยยังคงมีผู้ทรงคุณวุฒิกลั่นกรองและตรวจประเมินบทความ 3 ท่าน ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2564 โดยใช้การประเมินแบบไม่เห็นกันทั้งสองฝ่ายระหว่างผู้นิพนธ์และผู้ประเมิน (Double–blinded)

สาระสำคัญในฉบับประกอบด้วยประเด็นหัวข้อที่น่าสนใจ ได้แก่ มุมมองต่อระบบอุปถัมภ์กับระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชน, การสังเคราะห์องค์ประกอบของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหว้านใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร ภายใต้ยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, มิติองค์ประกอบคุณภาพการให้บริการของสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสกลนคร จำกัด การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น, มิติการประเมินประสิทธิผลองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์ประกอบการวัดประสิทธิผลของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย

วารสารฯ ฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีและต่อเนื่องจากคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ในการมุ่งมั่น พัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อเข้าสู่การเป็นวารสารที่ได้รับการยอมรับในระดับชาติ ตามเกณฑ์ของศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (TCI) กองบรรณาธิการวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร มีความยินดีรับบทความวิจัย (research article) บทความวิชาการ (academic article) บทความปริทัศน์ (review article) และบทวิจารณ์หนังสือ (book review) จากผู้สนใจทั้งภายในและภายนอกประเทศ รายละเอียดในเว็บไซต์ https://fmsjournal.snru.ac.th/

กองบรรณาธิการวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ขอขอบคุณเจ้าของผลงานบทความทุกท่านที่มีส่วนร่วมส่งบทความเพื่อพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิกลั่นกรองบทความทุกท่าน ที่กรุณาให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์อย่างดียิ่งให้กับผู้เขียนจนทำให้บทความมีคุณภาพและมาตรฐาน กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานวิชาการและงานวิจัยทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อไป

กองบรรณาธิการ

สารบัญ

	หน้า
ข้อมูลเบื้องต้นของวารสาร	ก
บทบรรณาธิการ	ง
สารบัญ	จ
มุมมองต่อระบบอุปถัมภ์กับระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย *สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ใจสง*	1
การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชน *พิศดาร แสนชาติ*	19
การสังเคราะห์องค์ประกอบของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหว้านใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร ภายใต้ยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น *ทวิช ผิวผ่อง*	29
มิติองค์ประกอบคุณภาพการให้บริการของสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสกลนคร จำกัด *ภูริกา ศรีดาแก้ว*	45
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น *พระธนากร ระตะจารุ*	57
มิติการประเมินประสิทธิผลองค์การบริหารส่วนตำบล *เรียวฤดี รันศรี*	77
องค์ประกอบการวัดประสิทธิผลของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย *พระภัทรพงษ์ แพงแสน*	91
ภาคผนวก	103
หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการเตรียมต้นฉบับบทความเพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร	105

มุมมองต่อระบบอุปถัมภ์กับระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทย

PERSPECTIVES ON THE PATRONAGE SYSTEM AND DEMOCRACY IN THAI SOCIETY

สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง[1]
Sanyasorn Swasthaisong[1]

บทคัดย่อ

ระบบอุปถัมภ์เป็นหนึ่งในวัฒนธรรมที่อยู่คู่สังคมไทยมาช้านาน มีอิทธิพลทั้งต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ในแวดวงราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แม้ระบบอุปถัมภ์จะมีทั้งข้อดีข้อเสีย แต่มักถูกมองในด้านลบว่าเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่บั่นทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์การ นำมาสู่หลากหลายปัญหา ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้ง การขาดขวัญกำลังใจ ความไม่เสมอภาคเป็นธรรม นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ไม่เอื้อต่อหลักประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความเท่าเทียมและความเสมอภาค ระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะของการเป็นเจ้านายกับลูกน้อง ผู้ใหญ่กับผู้น้อยซึ่งนำไปสู่การให้สิทธิพิเศษ ติดสินบน หลีกเลี่ยงกฎหมายทำให้เกิดการคอร์รัปชั่น ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักและเห็นคุณค่าของการเคารพในความคิดเห็นและสิทธิของผู้อื่น การเห็นคุณค่าของเพื่อนมนุษย์และปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างทัดเทียมกัน การคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม ความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมการเคารพกฎเกณฑ์กติกาของสังคม ความกล้าแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ ความอดทนอดกลั้นในความแตกต่าง เสรีภาพและความรับผิดชอบ ความเสมอภาคที่เป็นธรรม และจิตสำนึกสาธารณะ เป็นต้น

คำสำคัญ: ระบบอุปถัมภ์, ระบอบประชาธิปไตย, สังคมไทย

[1]สาขาวิชาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
[1]Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University
อีเมล์: Sanyasorn@snru.ac.th

Abstract

Thai society may be influenced by the patronage system in which Thai people are often trained to be familiar with the terms adults and minors. The younger must treat the elders with respect, obedience and consideration. Failure to do so, those who are younger may be blamed or criticized. At the same time, the adults/older may be expected by the minors to behave, act or treat the younger/subordinates appropriately, generously, and helpfully. Relationships like this breed the values of filial piety, gratitude or reciprocal deeds—one does something with expectation to gain something in return. The patronage system, therefore, impedes and weakens democracy and good governance, especially as regards equality and egalitarianism. The patronage system contains the characteristics of being the bosses and subordinates or being the adults and minors. These statuses are led to some privileges, bribery, and legal circumvention/distortion that will be ensued by corruption. In contrast to patronage system, democracy enhances the people's awareness of and respect to the others' opinions and rights of others. Additionally, democracy also promotes the perception and appreciation of human's values i.e. every human being should be treated equally while the public interests must be taken into account; people's enthusiastic participation in joining the societal activities while complying with and respecting the social regulations. Advocated by the democratic doctrines, these people's traits will be nourished and treasured: creative audacity and assertiveness, tolerance to varied ideas/beliefs/features, freedom, integrity/responsibility, just egalitarianism, and public consciousness, etc.

Keywords : Patronage system, Democracy, Thai society

บทนำ

"สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง" หรือ "มีเงินก็นับว่าน้อง มีทองก็นับว่าพี่" เป็นสำนวนไทยที่สะท้อนให้เห็นถึงวิถีชีวิตคนไทยที่มุ่งปลูกฝังให้รับราชการ เพราะสิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งข้าราชการที่พระมหากษัตริย์ทรงชุบเลี้ยงเป็นการแสดงความเหลื่อมล้ำของคนในการประกอบอาชีพ ถ้ารับราชการจะได้รับการอุปถัมภ์จากผู้เป็นนายเอื้อประโยชน์ด้านตำแหน่ง หน้าที่การงาน ทรัพย์สินเงินทอง ผู้อุปถัมภ์จึงเป็นผู้มีบารมี เป็นชนชั้นนำในสังคม เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ก็จะมีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคม มีการแบ่งปันและการดูแลทุกข์สุขซึ่งกันและกัน แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีการแก่งแย่งช่วงชิงผลประโยชน์ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ จนเกิดการขัดแย้งกันเป็นธรรมดา สังคมมนุษย์จึงต้องคิดค้นระบบการเมืองการปกครอง เพื่อนำมาใช้อำนาจตัดสินใจอย่างเป็นธรรม แต่บ่อยครั้งผู้มีอำนาจตัดสินใจจะใช้อำนาจนั้นเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าเพื่อส่วนรวม จนต้องมีการพัฒนาระบบการปกครองให้ดีขึ้นตามลำดับ (โคทม อารียา, 2554) ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยปกครองด้วยระบบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งดำเนินการบริหารประเทศโดยยึดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองมาอย่างต่อเนื่องและน่าสนใจอย่างยิ่ง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามุมมองต่อระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตยในมิติต่าง ๆ ได้แก่ ความหมาย ความเป็นมา รูปแบบสำคัญ หลักการสำคัญ เงื่อนไขของสังคมและประเทศประชาธิปไตย ข้อดีและจำกัดของระบบประชาธิปไตย อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลต่อ

ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ และการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองตามหลักประชาธิปไตย โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงสังเคราะห์เนื้อหา

ความหมายของระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตย

ระบบอุปถัมภ์ (the patronage system) มีชื่อเรียกกันหลายอย่าง เช่น ระบบชุบเลี้ยงหรือระบบสกปรก (spoils system) ระบบเลือกที่รัก (favoritism) หรือระบบเล่นพวก (nepotism) โดยเฉพาะสังคมไทยเป็นสังคมระบบเครือญาติพึ่งพาอาศัยกันและยึดมั่นบุคคลมาแต่อดีต เป็นระบบเก่าแก่ที่มีมานาน ดังที่นักการศึกษาได้ให้ความหมาย ดังนี้

ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง การได้รับสิทธิพิเศษจากผู้ใหญ่หรือญาติมิตรของตนเป็นระบบที่ตรงข้ามกับระบบความชอบธรรม (เดโช สวุนานนท์, 2545)

ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง การค้ำจุน การค้ำชู การสนับสนุน การเลี้ยงดู (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน, 2542)

ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง ระบบคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานโดยใช้เหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์เป็นหลักสำคัญโดยไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถและความเหมาะสม (วิทยากร เชียงกูล, 2547)

ระบบอุปภัมภ์ หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ที่บุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความเป็นเพื่อนระหว่างกันอยู่ด้วย ในการนี้ฝ่ายผู้อุปถัมภ์มีทรัพยากรในครอบครองมากกว่า เช่น มีทรัพย์สิน เงินทอง ที่ดิน อำนาจ มากกว่า จึงสามารถให้การอุปการะและคุ้มครองแก่ผู้รับการอุปถัมภ์จากการถูกกดขี่จากผู้อื่น และจากอันตรายต่าง ๆ ได้ ส่วนผู้ได้รับการอุปถัมภ์ก็ตอบแทนด้วยการให้ความนิยมชมชอบ ให้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับแผนการร้ายของผู้อื่น และเป็นฐานที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองต่อผู้อุปถัมภ์ ความสัมพันธ์นี้ยั่งยืนเพราะมีคุณธรรมของผู้ให้ และความภักดีของผู้รับเป็นตัวสนับสนุน (สามหนุ่ม, 2565)

โดยสรุป ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง การสรรหาบุคคลเข้ารับตำแหน่งหรือการให้คุณให้โทษแก่บุคคลเป็นไปตามความพอใจของผู้มีอำนาจ ซึ่งจะสนับสนุนบุคคลที่ตนรู้จักชอบพอ ญาติพี่น้อง หรือผู้ที่จงรักภักดีต่อตนเข้ารับตำแหน่ง

ส่วนคำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำผสมระหว่าง demos + kratia (สถาบันพระปกเกล้า, 2559, หน้า 4) คำนิยามประชาธิปไตยไม่เคยมีหนึ่งเดียว หากมีเป็นร้อยเป็นพัน” ทั้งที่เป็น “เรื่องปรกติธรรมดาทางวิชาการ” และเป็น “กิจกรรมทางการเมืองชนิดหนึ่ง” รวมถึง “[ความ] ผันแปรไปตามกาลเวลาและสถานที่” ตลอดจน “ถูกแปล [จากภาษาอังกฤษ] ไปสู่ภาษาอื่น และถูกทำให้มีความหมายที่เฉพาะเจาะจง ผันแปรไปตามบริบทของประเทศนั้น กระทั่งอาจจะมีความหมายที่ไม่ตรงกับในภาษาดั้งเดิม”ซึ่งตามความเห็นของผู้เขียน แน่นอนว่าความคลาดเคลื่อนดังกล่าวก็เกิดขึ้นกับการแปล “democracy” มาเป็น“ประชาธิปไตย” ในกรณีของไทยด้วย (กิตติศักดิ์ เจิมสิทธิประเสริฐ, 2564, หน้า 604) มีผู้กล่าวเกี่ยวกับความหมายไว้ต่าง ๆ ดังนี้

ปรีดี พนมยงค์ (2535, หน้า 133) อธิบายว่า คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบขึ้นด้วยคำไทย 2 คำ คือ คำว่า “ประชา” ซึ่งหมายถึงหมู่คนหรือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” ซึ่งหมายถึง “อำนาจสูงสุดของปวงชน” ดังนั้น แบบการปกครองประชาธิปไตยจึงต้องถือมติปวงชนเป็นใหญ่

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย” ไว้ว่า หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), 2549) กล่าวว่า ประชาธิปไตย ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า democracy ซึ่งมาจากคำภาษากรีกว่า “ดีมอส = ประชาชน และ คราโตส = อำนาจ และหากจะแปลตรง ๆ อาจได้ความว่า อำนาจนั้นเป็นของประชาชน ขณะที่คำว่า “ประชาธิปไตย” มาจาก ประชา + อธิปไตย (อธิปไตย หมายถึง เป็นใหญ่) คือประชาชนเป็นใหญ่ การปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชนที่แต่ละคนปกครองตัวเองได้

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2555) กล่าวว่า ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองโดยกติกาที่มาจากประชาชน และอธิบายเพิ่มเติมว่า ประชาธิปไตย มาจากคำว่า ประชา บวกกับคำว่า อธิปไตย ซึ่งแปลว่า อำนาจสูงสุดของประเทศ “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึงระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชน ประเทศใดปกครองด้วยระบอบ “ประชาธิปไตย” ประชาชนจึงมีฐานะเป็น “เจ้าของประเทศ ” เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของประเทศ และมีเฉพาะแต่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ที่ประชาชนจะเป็นเจ้าของประเทศ ส่วนประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอื่น ประชาชนไม่ใช่เจ้าของประเทศหากเป็นแต่เพียงผู้อาศัยเท่านั้น

วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น (2551) กล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองและระบอบการปกครองที่ประชาชนทั้งหลายปกครองตัวเองร่วมกัน

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (...government of the people, by the people, and for the people...) (Stefan Lorant, 1959)

จากความหมายอันหลากหลายจึงอาจสรุปความหมายของประชาธิปไตยว่า หมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของกฎกติการ่วมกัน โดยยึดถือเสียงข้างมากเป็นสำคัญและรับฟังเสียงข้างน้อย เพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค ความยุติธรรม สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตย

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่อยู่ในสังคมจารีตนิยมทั้งในทวีปเอเชีย ทวีปยุโรป และทวีปอเมริกา เช่น ประเทศจีนสมัยโบราณมีการขายตำแหน่งงานในราชการ ด้วยสาเหตุเริ่มแรกจากการเกิดความเดือดร้อนของประชาชนจากภัยธรรมชาติ ข้าวยากหมากแพง กษัตริย์ต้องการเอาเงินมาช่วยเหลือประชาชน เมื่อได้เงินดีก็ขายต่อเนื่องกันมาเรื่อย ในยุโรปยุคศักดินา (feudalism) เจ้าของที่ดินรายใหญ่มักจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นขุนนาง ต่อมาก็มีการขายตำแหน่งและนายทหารกันอย่างเปิดเผย และมีการใช้อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและหมู่คณะ ต่อมาราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 ยุโรปเริ่มเปลี่ยนการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อำนาจของกษัตริย์ลดลงหรือหมดไป แต่อำนาจของรัฐสภาเพิ่มมากขึ้น ข้าราชการก็หันไปจงรักภักดีต่อนักการเมืองมากขึ้น แต่ก็ไม่ค่อยทำให้การแสวงหา

ผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวกดีขึ้นในอังกฤษ เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1868 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบข้าราชบริพารของกษัตริย์มาเป็นข้าราชการของชาติ (national civil service) และต่อมามีการจัดให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการแต่สงวนไว้เฉพาะคนชั้นสูง จนมาถึงศตวรรษที่ 19 จึงค่อยๆเปลี่ยนมาเป็นระบบไม่เล่นพรรคเล่นพวก (impartial civil service) ในสหรัฐอเมริกาเริ่มแรกก็เป็นอาณานิคมของอังกฤษ ปกครองโดยข้าหลวงใหญ่อังกฤษ ระบบข้าราชการก็เป็นไปในระบบอุปถัมภ์ ตำแหน่งข้าราชการเป็นของชนชั้นอภิสิทธิ์ชน เมื่อชาวอเมริกันต่อสู้ปลดแอกจากอังกฤษได้ก็หันมาใช้การปกครองในระบบประธานาธิบดี แต่ระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีการใช้กันอย่างกว้างขวางรุนแรง จนมาถึงจุดผกผันที่สำคัญเมื่อประธานาธิบดี James A. Garfield ถูกฆาตกรรมโดยบุคคลที่ผิดหวังในการหาทางเข้ารับราชการไม่ได้ สภาคองเกรสของสหรัฐเมริกาจึงตรากฎหมายชื่อ Pendleton Act เมื่อปี ค.ศ. 1883 ซึ่งเป็นการวางรากฐานระบบการบริหารข้าราชการพลเรือนของสหรัฐ ในประเทศไทยสมัยสุโขทัยระบบข้าราชการเป็นระบบครอบครัว กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อของข้าราชการหรือข้าราชบริพาร มาถึงสมัยอยุธยามีการแบ่งข้าราชการออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายทหาร (สมุหกลาโหม) กับฝ่ายพลเรือน (สมุหนายก) ระบบข้าราชการก็เป็นไปในระบบอุปถัมภ์ ใครเป็นข้าราชการก็นำบุตรหลานพรรคพวกเข้ามารับราชการ จนมาถึงสมัย ร.7 เมื่อปี พ.ศ. 2471 จึงได้มีการตรา พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกออกมา ทำให้ระบบราชการพลเรือนเริ่มเข้าสู่ระบบคุณธรรม

ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อมองย้อนไปในประวัติศาสตร์เราพบว่าจริง ๆ แล้ว ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่แทบไม่มีมาเลย หากจะมารุ่งเรืองก็แต่ในสองศตวรรษที่ผ่านมานี้เอง ระบอบประชาธิปไตยได้เติบโตขึ้นอย่างมากในช่วงร้อยปีที่ผ่านมา ในปี ค.ศ. 1900 แทบจะไม่มีประเทศใดเป็นประชาธิปไตยในความหมายปัจจุบัน ในปี ค.ศ. 2000 มี 85 ประเทศที่เป็นประชาธิปไตย คิดเป็นร้อยละ 38 ของประชากรโลก และอีก 35 ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยบางส่วน (อเล็ก วูล์ฟ, 2555, หน้า 34) เป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งการบริหารอำนาจรัฐมาจากเสียงข้างมากของพลเมือง (majority vote) ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความยินยอมและเจตนาของตนเท่าเทียมกัน ประชาธิปไตยเกิดขึ้นในบางนครรัฐกรีกโบราณช่วงศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเอเธนส์หลังการก่อการกำเริบเมื่อ 508 ปีก่อนคริสตกาล ประชาธิปไตยแบบนี้เรียกว่า ประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งพลเมืองเกี่ยวข้องในกระบวนการทางการเมืองโดยตรง แต่ประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนโดยสาธารณะออกเสียงในการเลือกตั้งและเลือกนักการเมืองเป็นผู้แทนตนในรัฐสภา จากนั้น สมาชิกสภาจะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยเสียงข้างมาก ประชาธิปไตยทางตรงยังมีอยู่ในระดับท้องถิ่นหลายประเทศ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล อย่างไรก็ดี ในระดับชาติ ความเป็นประชาธิปไตยทางตรงมีเพียงการลงประชามติ การริเริ่มออกกฎหมายและการถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง

ประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในกรีซโบราณ แต่วิธีปฏิบัติแบบประชาธิปไตยปรากฏในสังคมอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งเมโสโปเตเมีย ฟินีเซีย และอินเดีย วัฒนธรรมอื่นหลังกรีซได้มีส่วนสำคัญต่อวิวัฒนาการของประชาธิปไตย เช่น โรมันโบราณ ยุโรป และอเมริกาเหนือและใต้ มโนทัศน์ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเกิดขึ้นส่วนใหญ่จากแนวคิดและสถาบันซึ่งได้ถูกพัฒนาระหว่างยุคกลางของยุโรปและยุคภูมิธรรมในการปฏิวัติอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส

ประชาธิปไตยถูกเรียกว่า "ระบอบการปกครองสุดท้าย" และแพร่หลายอย่างมากไปทั่วโลก สิทธิในการออกเสียงลงมติในหลายประเทศได้ขยายวงกว้างขึ้นเมื่อเวลาผ่านไปจากกลุ่มค่อนข้างแคบ (เช่น ชายมั่งมีในกลุ่มชาติพันธุ์หนึ่ง ๆ) โดยนิวซีแลนด์เป็นชาติแรกที่ให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปแก่พลเมืองทุกคนใน ค.ศ. 1893 ประชาธิปไตยมักถูกเข้าใจสับสนกับระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ในบางนิยาม "สาธารณรัฐ" เป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง แต่นิยามอื่นทำให้ "สาธารณรัฐ" เป็นคำที่มีความหมายต่างหากไม่เกี่ยวข้องกัน อย่างไรก็ดี แม้การดำเนินการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแม้จะได้รับความนิยมมากในปัจจุบัน แต่ต้องเผชิญกับปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อย่างเช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับดินแดน การอพยพเข้าเมือง และการกีดกันกลุ่มประชากรบางชาติพันธุ์ เป็นต้น และองค์การสหประชาชาติได้ประกาศกำหนดให้วันที่ 15 กันยายน ของทุกปี เป็นวันประชาธิปไตยสากล (http://th.wikipedia.org/wiki ประชาธิปไตย เข้าถึงเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558)

รูปแบบสำคัญและลักษณะเด่นของระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตย

ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบที่สำคัญคือ (อำพัน ถนอมงาม, 2565)

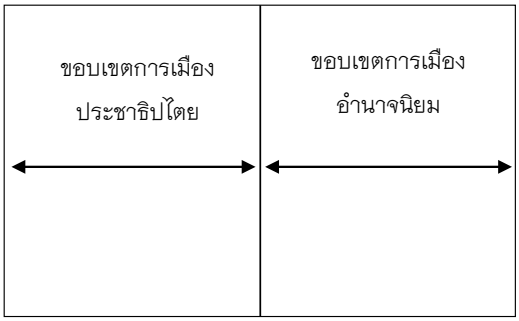
1. ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติ เป็นระบบที่เก่าแก่มากระบบหนึ่งในสังคมไทยตามวัฒนธรรมความสัมพันธ์ระหว่างญาติอาวุโส (พี่ พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย) กับญาติผู้น้อง (น้อง ลูก หลานเหลน) เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างชัดเจน ซึ่งน่าจะเป็นระบบที่คงทนถาวรที่สุดด้วย

2. ระบบอุปถัมภ์ในหมู่มิตรสหาย ความเป็นเพื่อนในสังคมไทยปรากฏออกมาได้หลายรูปแบบ เช่น เพื่อนเล่น เพื่อนร่วมรุ่น เพื่อนร่วมชั้น เพื่อนสถานศึกษา และเพื่อนตาย เป็นต้น ความคาดหวังระหว่างเพื่อนมีความลึกซึ้งและมากกว่าบางสังคม เพื่อนในสังคมไทยคาดหวังต่อกันและกันมากกว่าความเป็นเพื่อนแท้จึงมักจะวัดกันได้ด้วยพฤติกรรมการช่วย เหลือเกื้อกูลกัน หรือการที่เพื่อนซึ่งมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจสูงกว่าให้ความช่วยเหลือแก่เพื่อนผู้ด้อยฐานะอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนก็จะแน่นแฟ้นยิ่งขึ้นจนถึงขั้นกลายเป็นญาติสนิทกันก็ได้ เพื่อนผู้ที่ได้รับความอุปถัมภ์ทางด้านวัตถุก็จะตอบแทนด้วยความจงรักภักดี การรู้จักบุญคุณคอยป้องกันเพื่อนผู้ให้ความอุปถัมภ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามสติปัญญาและความสามารถที่ตนมีอยู่ การตอบแทนบุญคุณบางครั้งก็แสดงออกด้วยการนำสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ มาให้ในโอกาสอันควร

3. ระบบอุปถัมภ์ในองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนก็ตาม มักจะถูกมองในแง่ลบอยู่ตลอดเวลาว่า ระบบอุปถัมภ์ทำให้ระบบบริหารขาดประสิทธิภาพ ซึ่งก็มีส่วนจริงอยู่บ้าง การใช้ระบบอุปถัมภ์มากเกินไปก็อาจจะทำให้เกิดความระส่ำระสายเกิดการเสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอยู่นอกวงอุปถัมภ์ได้เช่นกัน

4. ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพ เป็นระบบอุปถัมภ์ที่น่าจะมีลักษณะคงทนน้อยกว่าแบบอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ลักษณะอื่น ๆ ของระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีครบไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติต่างตอบแทนความสูงศักดิ์ของผู้อุปถัมภ์และความจงรักภักดีของผู้รับอุปถัมภ์ สำหรับสังคมไทย ระบบอุปถัมภ์ระหว่างอาชีพหรือข้ามอาชีพนี้ อาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มข้าราชการ พ่อค้า กับกลุ่มนักการเมือง ชาวไร่ชาวนา การอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและพ่อค้าเป็นไปในรูปของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางด้านวัตถุระหว่างกันมากกว่า คือว่าฝ่ายราชการจะอำนวยสิทธิประโยชน์ให้แก่พ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งจะเป็นฝ่ายทดแทนบุญคุณหรือตอบแทนด้วยการให้เงินทองหรือทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่น

สำหรับรูปแบบหรือตัวแบบของประชาธิปไตย มีมากมายหลายตัวแบบในโลกของความเป็นจริง ตัวแบบต่าง ๆ ของประชาธิปไตยเคลื่อนตัวอยู่ระหว่าง 2 ขั้วใหญ่ คือ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) กับประชาธิปไตยแบบทางตรง (direct democracy) ดังภาพที่ 1.1 (วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, 2551)



ภาพที่ 1.1 ตัวแบบประชาธิปไตย
ที่มา: วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น (2551, หน้า 112)

จากรูป เส้น (ก)–(ข)–(ค) แสดงชนิดของตัวแบบทางการเมืองทั้งหมด โดย (ก) หรือจุดซ้ายของเส้นเป็นจุดที่แสดงถึงตัวแบบประชาธิปไตยสมบูรณ์ซึ่งอาจเรียกขานกันด้วยชื่อต่าง ๆ เช่น ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) (ค) คือจุดขวางของเส้นแสดงตัวแบบทางการเมืองทั้งหมด ซึ่งในที่นี้หมายถึงจุดที่เป็นอัตตาธิปไตย (autocracy) โดยสมบูรณ์ มักเรียกกันในสมัยโบราณว่า ทรราช (tyranny) หรือในสมัยใหม่ว่าเผด็จการ (dictatorship) เป็นต้น ส่วน (ข) คือจุดบ่งชี้ตัวแบบทางการเมืองซึ่งในที่นี้ขอเรียกว่าเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่พลเมืองทุกคนมิได้ใช้อำนาจการปกครองร่วมกันโดยตรง แต่ใช้ผ่านตัวแทนซึ่งตนเลือกตั้งขึ้น ความเป็นตัวแทนจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับว่าพัฒนาการของการเมืองของประเทศนั้น ๆ ยอมรับการมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของพลเมืองมากหรือน้อย แตกต่างกันอย่างไร ในโลกยุคใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ประเทศที่ประสบความสำเร็จในระบอบประชาธิปไตยของตนเคลื่อนไปทางซ้ายของเส้น (ก)–(ข)–(ค) ได้มากยิ่งขึ้น กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ประเทศแนวหน้าของระบอบประชาธิปไตยคือประเทศที่สามารถผลักดันให้ตัวแบบ (ข) เคลื่อนตัวเข้าใกล้ตัวแบบ (ก) มากที่สุดนั่นเอง (วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, 2551, หน้า 113)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบสำคัญในระบอบประชาธิปไตย คือการที่ประชาชนแต่ละคนมาบอกแจ้งการเลือกหรือตัดสินใจของตนด้วยการออกเสียงหรือลงคะแนนเสียง อย่างที่เรียกว่ามาโหวตกัน แล้วประชาธิปไตยก็ถือเอาเสียงข้างมากของคนที่มาลงคะแนนนั้น รูปแบบนี้จะมีความหมายและได้ผลจริง จนทำให้เกิด

ประชาธิปไตยที่ดีก็ต่อเมื่อมันมีเนื้อหาสาระอยู่ข้างใน คือการที่ผู้คนออกเสียงนั้นมีสติปัญญาและเลือกตัดสินใจด้วยการใช้สติปัญญาอย่างแท้จริง ไม่อยู่ใต้การครอบงำของโลภะ โทสะ และโมหะ

สำหรับลักษณะเด่นของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยทั่วไปมีดังต่อไปนี้ คือ 1) มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง 2) ประชาชนได้รับการประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารในมิติต่าง ๆ 4) มีการใช้หลักนิติธรรม (rule of law) ในการปกครองบริหารประเทศ และ 5) ผู้ใช้อำนาจจะต้องมีจิตวิญญาณเป็นประชาธิปไตย มีมารยาททางการเมือง ขณะเดียวกันประชาชนทั่วไปจะต้องมีจิตวิญญาณ ค่านิยมของความเป็นประชาธิปไตย โดยที่กล่าวมาคือลักษณะทั่ว ๆ ไปของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ถ้ามีการละเมิดหลักการดังกล่าวก็ถือว่าเป็นสิ่งที่แปลกแยกไปจากระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเด็นสำคัญที่สุดคือ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่นำมาใช้ในหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา มักจะไม่สมบูรณ์แบบในคุณลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เป็นต้นว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีการปฏิบัติที่ผิดทำนองครองธรรม เช่น การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และเที่ยงธรรมมีการโกงการเลือกตั้ง มีการใช้เงินซื้อเสียง มีการบังคับขู่เข็ญ มีการนับคะแนนแบบฉ้อโกง นอกจากนั้นยังใช้อำนาจข่มขู่ ทั้งหมดนี้ทำให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยผิดเพี้ยนไปจากหลักการที่ควรเป็น ที่สำคัญที่สุด ผู้ได้อำนาจรัฐลุแก่อำนาจ ละเมิดหลักนิติธรรม ฉ้อราษฎร์บังหลวง เล่นพรรคเล่นพวก ขาดอุดมการณ์ ขาดการเสียสละเพื่อสังคมและประเทศชาติ นอกจากนั้นยังไม่ได้ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองแบบประชาธิปไตย ขาดมารยาททางการเมืองขาดจริยธรรมและความศรัทธาต่อระบบอย่างแท้จริง และนี่คือปัญหาที่เกิดขึ้นจนนำไปสู่การใช้อำนาจกองกำลังจัดตั้งทำการยึดอำนาจทางการเมืองที่เรียกว่ารัฐประหาร และบ่อยครั้งเรียกว่า การปฏิวัติ หรือการปฏิรูป แต่ทั้งหมดนี้คือจุดลบและอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องและยั่งยืน (สถาบันพระปกเกล้า, 2559, หน้า 5)

หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

หลักการที่สำคัญของประชาธิปไตย (principles of democracy) ประกอบด้วย 4 หลักการ ได้แก่ 1) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน 2) หลักสิทธิและเสรีภาพ 3) หลักความเสมอภาค และ 4) หลักภราดรภาพ โดยมีรายเอียดดังนี้ (วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, 2551, หน้า 49)

1. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (popular sovereignty or sovereignty of the people) ประชาธิปไตยนั้นถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกัน และประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันในการใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง นี่เป็นหลักเหตุผลธรรมดาที่ว่าไม่มีใครจะทราบความต้องการที่แท้จริงของตนไปมากกว่าตนเอง ด้วยเหตุนี้ในทางทฤษฎีซึ่งนำไปสู่การปฏิบัตินั้นหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชนจึงแสดงออกได้ในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การที่ประชาชนมีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งหลายของสังคมทั้งด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ เป็นต้น การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย การยอมรับการมีฝ่ายค้าน

2. หลักสิทธิและเสรีภาพ คำสามคำคือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) ในตัวของมันเองอาจมีความหมายแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามความปรารถนา

ของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วน อิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นสิ่งที่จะทำสิ่งใดๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นออกโดยวิถีทางประชาธิปไตยคือ ออกโดยผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาอย่างเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เพราะการทำอะไรตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจของคนอื่น ๆ นั้นเป็นลักษณะของเผด็จการส่วนบุคคลที่อาจเรียกได้ว่าเป็น “อัตตาธิปไตย” (autocracy) ฉะนั้น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีข้อจำกัดอันเป็นขอบเขตที่ยอมรับกันทั่วไปในสังคมมนุษย์ผู้เจริญ แต่ข้อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่ทำให้เสรีภาพมีอยู่กว้างขวางมากกว่าไม่ไม่ข้อจำกัด การกล่าวเช่นนี้อาจจะดูขัดกันอยู่ในตัวเอง แต่ถ้าหากพิจารณาอย่างลึกซึ้งรอบด้านแล้วจะเห็นว่าไม่มีอะไรขัดแย้งกันเลยอย่างที่จอห์น ล๊อก เขียนไว้ว่า “...ที่ใดไม่มีกฎหมาย ที่นั่นจะไม่มีเสรีภาพ...” โดยทั่วไปนั้น เสรีภาพพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ 1) เสรีภาพในการคิดและการไตร่ตรอง 2) สิทธิในการเป็นราษฎรของรัฐ 3) เสรีภาพในการเลือกตั้ง 4) เสรีภาพในการนับถือศาสนา 5) เสรีภาพในการเคลื่อนไหวหรือย้ายที่อยู่ 6) เสรีภาพในการประชุมกันและรวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือสมาคม 7) เสรีภาพที่จะไม่ถูกรัฐหรือใครกระทำการใด ๆ ต่อตนตามอำเภอใจ และ 8) เสรีภาพพื้นฐานอื่น ๆ อันเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของคน

3. หลักความเสมอภาค (equality) ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นไม่ได้หมายความว่าทุกคนในสังคมจะต้องเท่าเทียมกันหรือเหมือนกันหมดในทุกด้าน เพราะมันเป็นสิ่งเป็นไปไม่ได้เนื่องจากเป็นการขัดธรรมชาติของมนุษย์ แต่ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยหมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันพื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชนอันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมโดยเปรียบเทียบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป็นหลักการที่ว่ารัฐจะต้องให้หลักประกันแก่ราษฎรทุกคนให้ได้รับและมีความเสมอภาคพื้นฐานอย่างทั่วหน้าโดยไม่นำเอาเรื่องเชื้อชาติ สีผิว รูปร่างหน้าตา ฐานะ ศาสนา ภาษาพูด ฯลฯ มาเป็นสิ่งขวางกั้นหรือเป็นข้อจำกัด ความเสมอภาคพื้นฐานดังกล่าว ได้แก่ ความเสมอภาคทางการเมือง (political equality) ความเสมอภาคตามกฎหมาย (equality before the law) ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) ความเสมอภาคทางสังคม (social equality) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic equality)

4. หลักภราดรภาพ และเคารพเหตุผล (fraternity and respect for reason) ในการปกครองตัวเองร่วมกันของประชาชนนั้น เมื่อคนในสังคมมีโอกาสและเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคมได้อย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือทางสังคม ย่อมทำได้อย่างสันติและหาข้อยุติที่เหมาะสมเป็นที่ยอมรับกันถ้าคนทั้งหลายมีความเคารพซึ่งกันและกัน (mutual respect) และมีความรักความปรารถนาดีต่อกันเปรียบประดุจญาติพี่น้องที่เรียกว่ามีภราดรภาพ การมีภราดรภาพและการยึดมั่นในหลักเหตุผลประกอบกับข้อเท็จจริงที่ชัดเจนนั้น ย่อมทำให้คนในสังคมสามารถร่วมมือกันทำกิจกรรมทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของสังคมและและประเทศชาติได้โดยไม่เหลือบ่ากว่าแรง ฉะนั้นหลักการเรื่องภราดรภาพและหลักเหตุผลจึงมีความสำคัญขั้นพื้นฐานอันเป็นหนึ่งของการสร้างพัฒนาและรักษาไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่พึงประสงค์ โดยทุกคนควรตระหนักว่านอกจากตนจะมีสิทธิ เสรีภาพ สิทธิเสมอภาคแล้ว แต่ละคนควรมีหน้าที่ทำนุบำรุงและรักษาประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองด้วยความสามัคคี กลมเกลียวกันและสนับสนุนส่งเสริมความดีงามของกันและกัน

เงื่อนไขของสังคมและประเทศประชาธิปไตย

คนที่อยู่ร่วมสร้างสรรค์พัฒนาประชาธิปไตยนั้นเป็นคนที่ใช้ปัญญา เขามุ่งพัฒนาที่จะสร้างสรรค์ประโยชน์สุขแก่ชีวิตและสังคมด้วยการใช้ปัญญาพิจารณา เลือกเฟ้นวินิจฉัยว่าอะไรเป็นความจริง ความถูกต้องดีงาม เป็นประโยชน์ที่แท้จริง เพื่อที่จะทำตามที่มองเห็นด้วยปัญญานั้นให้บรรลุประโยชน์สุขที่แท้จริง (พระพรหมคุณาภรณ์, 2553, หน้า 49) ในทางตรงกันข้ามสังคมประชาธิปไตยที่มีการเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพโดยไม่ต้องการให้มีกฎ กติกามาบังคับตน หน่วยงานภาคเอกชน องค์กรสื่อ ประชาชนในชุมชน หรือกลุ่มต่าง ๆ บางกลุ่มก็เรียกร้อง การดูแลตนเองจัดตั้งองค์กรของตนขึ้นมาตรวจสอบกันเอง แต่สุดท้ายบางองค์กรก็ดูแลกลุ่มตนเองไม่ให้ใช้เสรีภาพที่ไปกระทบผู้อื่นไม่ได้ ดังนั้น การที่จะพัฒนาประเทศด้วยวิถีประชาธิปไตยจึงต้องทำให้ประชาชนในสังคมเข้าใจกติกา เงื่อนไขที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขในสังคม โดยไม่ใช้สิทธิเสรีภาพตามใจตนแล้วไปละเมิดสิทธิผู้อื่น ได้แก่ (รัชฎาภรณ์ แก้วสนิท และคณะ, 2556)

1. เคารพกฎหมาย นักประชาธิปไตยต้องเคารพกฎหมาย ไม่ฝ่าฝืนกฎ กติกาของสังคม หากทำผิดก็ต้องยอมรับผลตามที่บัญญัติไว้ในกฎ กติกานั้น จะอ้างว่าไม่รู้ ไม่ยอมรับไม่ได้ หากเห็นว่า กฎกติกาที่ใช้บังคับนั้นไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม ก็ต้องผลักดันให้มีการแก้ไขหรือเรียกร้องความเป็นธรรมตามวิถีทางที่ถูกต้อง

2. มีความรับผิดชอบ ทุกคนต้องรับผิดชอบในหน้าที่หรือบทบาทที่ตนได้รับ หรือรับผิดชอบในการกระทำของตน ไม่ปัดความรับผิดชอบให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือสังคม

3. เคารพความแตกต่างและใช้เหตุผล ในสังคมประชาธิปไตย นอกจากการรับผิดชอบตัวเองแล้วยังต้องดำรงตนอยู่อย่างมีเหตุผล แสวงหาข้อมูล ไม่ใช้อารมณ์หรือจินตนาการ หรือความชอบ ไม่ชอบส่วนตัว และต้องเข้าใจว่าบุคคลแต่ละคนมีความแตกต่างกันทั้งด้านความคิด และพฤติกรรมต่าง ๆ ตามกระบวนการขัดเกลาทางสังคมตามภูมิหลังของแต่ละคน แต่ตราบใดที่ใครไม่ละเมิดสิทธิ ชีวิต ความสงบสุขหรือผลประโยชน์ของผู้อื่น ของส่วนรวม ก็เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ทุกคนที่จะมีความคิดเห็นมีพฤติกรรม หรือวิถีชีวิตที่แตกต่างได้ โดยไม่ไประรานผู้ที่แตกต่างไม่ว่าจะด้วยทางกาย วาจา และใจ

4. ประชาชนมีส่วนร่วม สังคมประชาธิปไตย รัฐต้องเคารพสิทธิ ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เคารพวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรมอันดี ภูมิปัญญาของท้องถิ่น หากรัฐจะทำหรืออนุญาตให้ผู้ใดดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนหรือชุมชน การวางแผนพัฒนาชุมชน การกำหนดนโยบาย หรือการออกกฎที่กระทบต่อประชาชน ก็ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ทั้งต้องส่งเสริมให้การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแก่ประชาชน

5. ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกรูปแบบ โดยร่วมกับบุคคลหรือองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อให้รัฐใช้อำนาจชอบธรรม ใช้งบประมาณอย่างโปร่งใส เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนโดยรวม โดยใช้กลไกที่มีอยู่ในสังคม รวมถึงการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองทุกระดับ หรือข้าราชการระดับสูงที่ทำผิดกฎหมาย หรือทำให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน

คนในสังคมประชาธิปไตยที่จะปกครองตนเองได้ และปกครองกันเองได้นั้น จะต้องใช้ปัญญาให้มาก จะต้องใช้ความคิดพิจารณาเหตุผล สิ่งที่จะทำหรือแสดงออกมาจะเกิดเกิดจากปัญญาเป็นไปด้วยความรู้ความเข้าใจ เช่น รู้เข้าใจข้อมูลของเรื่องราวอย่างชัดเจน รู้เข้าใจในเหตุและสามารถหยั่งถึงผลในเรื่อง

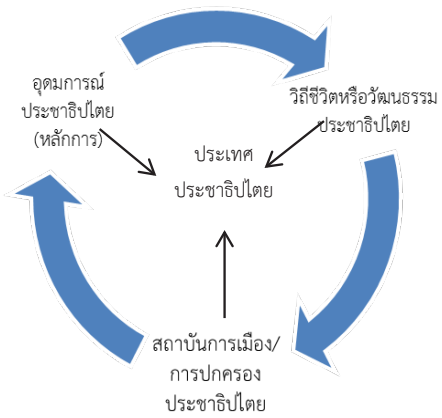
นั้น ๆ รู้และเข้าใจเหตุปัจจัยว่าเรื่องนี้เกิดขึ้นมาอย่างไร มีเหตุปัจจัยมาอย่างไร สืบสาวให้ได้ต้นตออย่างถูกต้อง ซึ่งจะต้องมีการใช้ปัญญาอย่างจริงจัง เพราะฉะนั้นในสังคมประชาธิปไตยจึงย้ำเน้นเรื่องการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพื่อย้ำความสำคัญในเรื่องนี้ อาจจะต้องใช้คำว่า ต้องมีการใช้ปัญญาอย่างยวดยิ่ง (พระพรหมคุณาภรณ์, 2553, หน้า 36)

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าพฤติกรรมใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ก็ให้พิจารณาว่า พฤติกรรมนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของใคร หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ก็นับได้ว่าเป็นพฤติกรรม หรือการเคลื่อนไหวที่เป็นประชาธิปไตย แต่หากพฤติกรรมหรือการเคลื่อนไหว ที่มีคนจำนวนมากเพียงใด หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนคนเดียว หรือคนบางกลุ่ม ก็ไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตย ดังท่านพุทธทาสกล่าวไว้ว่า “ประชาธิปไตยคือประโยชน์ประชาชนเป็นใหญ่ ไม่ใช่ประชาชนเป็นใหญ่”

สำหรับประเด็นการเป็นประเทศประชาธิปไตยมีนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันผู้มีชื่อเสียงคนหนึ่งชื่อ ออสติน แรนนี (Austin Ranney), อ้างถึงใน วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, 2551, หน้า 47) ได้เปรียบเทียบกลุ่มประเทศที่เป็นประชาธิปไตย กลุ่มประเทศที่ใกล้ประชาธิปไตย กลุ่มประเทศเผด็จการ และกลุ่มประเทศใกล้เผด็จการ ไว้ดังนี้

- กลุ่มประเทศประชาธิปไตย เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา
- กลุ่มประเทศใกล้ประชาธิปไตย เช่น เม็กซิโก เกาหลีใต้ ไต้หวัน
- กลุ่มประเทศเผด็จการ เช่น คิวบา ลิเบีย ซาอุดิอารเบีย
- กลุ่มประเทศใกล้เผด็จการ เช่น แอลจีเรีย มาลี พม่า

เมื่อได้ศึกษาแนวความคิดต่าง ๆ ที่นำไปสู่อุดมการณ์หรือหลักการของประชาธิปไตยและเมื่อพิจารณาจากประเทศประชาธิปไตยต่าง ๆ ในความเป็นจริงก็จะพบว่า การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเป็นประชาธิปไตยได้นั้น ประเทศนั้นต้องเชื่อและยึดถืออุดมการณ์หรือหลักการประชาธิปไตย แล้วต้องสร้างและรักษาไว้ซึ่งสถาบันการเมืองการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ควบคู่ไปกับการที่มีวัฒนธรรมการเมืองหรือวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ซึ่งมีลักษณะเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 องค์ประกอบของประเทศประชาธิปไตย
ที่มา: วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น (2551, หน้า 48)

โดยสรุป ประชาธิปไตยในมุมมองต่าง ๆ มีประเด็นที่ต้องตอกย้ำคือ หลักการแห่งเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความเป็นธรรม ที่เป็นเบ้าหลอมของประชาธิปไตยที่มีธรรมาธิปไตยเป็นจิตวิญญาณ สังคมประชาธิปไตยจึงไม่ใช่เป็นเพียงชุมชนที่ประกอบด้วยผู้คนที่อยู่ด้วยกันอย่างเสรีและเสมอภาค แต่เป็นชุมชนที่มีสมาชิกมีอิสรภาพในการตัดสินใจด้วยตนเอง มีชีวิตอยู่อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ร่วมก่อสร้างชุมชนที่มีความเป็นธรรม อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีภราดรภาพและความสมานฉันท์

ข้อดีและข้อจำกัดของระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตย

ระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตยกับมีทั้งข้อดีและข้อจำกัด ดังนี้

1. ข้อดีและข้อจำกัดของระบบอุปถัมภ์

ข้อดีของระบบอุปถัมภ์ ได้แก่ 1) การสรรหาและบรรจุบุคคลกระทำได้รวดเร็วและสิ้นเปลืองน้อย เพราะไม่มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาสอบแข่งขันคัดเลือก 2) ระบบอุปถัมภ์ช่วยส่งเสริมระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ ระบบคุณธรรมนั้นดีในแง่ที่การสรรหาคัดเลือกบุคคลเป็นไปตามหลักวิทยาศาสตร์ 3) ในกรณีที่ต้องการบุคคลเข้าทำงานโดยเร่งด่วน การใช้ระบบคุณธรรมจะล้าช้าไม่ทันการ อาจจะใช้ระบบอุปถัมภ์แทน

ข้อจำกัดของระบบอุปถัมภ์ ได้แก่ 1) ผู้ปฏิบัติงานขาดสมรรถภาพ เพราะการบรรจุแต่งตั้งกันตามความพอใจ ขาดความเป็นธรรม 2) ผู้ปฏิบัติงานถูกใช้ไปในทางส่วนตัวเสียมาก เพราะความเห็นแก่บุญคุณหรือสนิทสนมส่วนตัว 3) ฐานะผู้ปฏิบัติงานคลอนแคลน ขาดหลักประกันที่มั่นคงเพราะไม่แน่ใจว่าจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมให้ก้าวหน้าหรือจะถูกไล่ออกจากงานเมื่อไร 4) ทำให้เกิดการทำงานมุ่งสู่การประจบประแจงผู้มีอำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การทำงานจึงไม่ใช่การทำงานเพื่อประโยชน์ขององค์การโดยส่วนรวม แต่มักจะเป็นเพื่อเจ้านายที่มีอำนาจให้คุณให้โทษมากกว่า 5) ผู้ไม่มีพรรคพวกในหน่วยงานก็จะไม่มีโอกาสก้าวหน้า แม้จะทำงานดีมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม 6) โอกาสที่จะเกิดความลำเอียงและความไม่ยุติธรรมมีมากถ้าผู้มีอำนาจไม่ตั้งอยู่ในความเที่ยงธรรม

2. ข้อดีและข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตย

ข้อดีของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ 1) ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพและเสมอภาค ประชาชนทุกคนมีสิทธิแห่งความเป็นคนเหมือนกันไม่ว่ายากดีมีจน เช่น สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน ทุกคนมีเสรีภาพในการกระทำใด ๆ ได้หากเสรีภาพนั้นไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการพูด การเขียน การวิพากษ์วิจารณ์ และทุกคนมีความเสมอภาค หรือเท่าเทียมกันที่จะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย มีความเสมอภาคในการประกอบอาชีพ เป็นต้น 2) ประชาชนปกครองตนเอง ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนไปใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายมาใช้ปกครองตนเอง และเป็นรัฐบาลเพื่อใช้อำนาจบริหาร ซึ่งสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนส่วนรวมได้ดี เพราะผู้บริหารที่เป็นตัวแทนของปวงชนย่อมรู้ความต้องการของประชาชนได้ดี 3) ประเทศมีความเจริญมั่นคง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองทำให้ประชาชนมีความพร้อมเพรียงในการปฏิบัติตามกฎ และระเบียบที่ตนกำหนดขึ้นมายอมรับในคณะผู้บริหารที่ตนเลือกขึ้นมาและประชาชนไม่มีความรู้ต่อต้าน ทำให้ประเทศมีความสงบสุขเจริญก้าวหน้าและมั่นคง

ข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ 1) ดำเนินการยาก ระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการปกครองที่ดี แต่การที่จัดสรรผลประโยชน์ตรงกับความต้องการประชาชนทุกคนย่อมทำไม่ได้ นอกจากนั้นยังเป็นการยากที่จะให้ประชาชนทุกคนมีความรู้ความเข้าใจและปฏิบัติตามสิทธิ เสรีภาพทุกประการ ทั้งนี้เพราะวิสัยของมนุษย์ย่อมมีความเห็นแก่ตัว เห็นแก่ได้ การดำเนินชีวิตของมนุษย์ในสังคมจึงมีการกระทบกระทั่งและละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นได้ 2) เสียค่าใช้จ่ายสูง การปกครองระบอบประชาธิปไตย จำเป็นต้องให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทน เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตน การเลือกตั้งในแต่ละระดับต่างต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ทั้งงบประมาณดำเนินงานของทางราชการและค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง 3) ความล่าช้าในการตัดสินใจ การตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตยต้องใช้เสียงส่วนใหญ่ โดยผ่านขั้นตอนการอภิปราย แสดงเหตุผลและมติที่มีเหตุผลเป็นที่ยอมรับของสมาชิกส่วนใหญ่ จึงต้องดำเนินงานตามขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้า เช่น การตรากฎหมาย ต้องดำเนินการตามลำดับขั้นตอนของวาระ อาจใช้เวลาเป็นสัปดาห์เป็นเดือน หรือบางฉบับต้องใช้เวลาเป็นปี จึงจะตราออกมาเป็นกฎหมายได้

ระบบอุปถัมภ์และระบอบประชาธิปไตย : ความขัดแย้งที่เด่นชัด

ศาสตราจารย์ลิขิต ธีรเวคิน (สถาบันพระปกเกล้า, 2559, หน้า 14) กล่าวว่า อุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยรวมทั้งการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการปฏิบัติสำเร็จผลในประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว หากแต่ล้มเหลวในประเทศไทย สาเหตุมาจากข้อเท็จจริงที่สำคัญที่สุด นั่นคือ สังคมไทยเป็นสังคมที่มีระบบอุปถัมภ์ (the patient–client system) เป็นแกนสำคัญตั้งแต่สมัยโบราณ เนื่องจากคนมีสามารถไม่เท่ากัน มีภูมิหลังไม่เหมือนกัน มีโอกาสไม่เทากัน และจึงมีความแตกต่างกันใน 4 ตัวแปร อันได้แก่ อำนาจทางเศรษฐกิจ สถานะทางสังคม อำนาจในทางการเมืองการบริหารและค่านิยมที่สอดคล้องกับยุคสมัย กลุ่มบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวจึงกลายเป็นผู้อุปถัมภ์ซึ่งผู้อุปถัมภ์ที่ดีคือคนที่พยายามช่วยเหลือผู้ด้อยกว่าให้มีโอกาสอยู่ในสังคมได้โดย ดำรงชีวิตไม่ยากลำบาก ซึ่งต่างคนต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ จุดเด่นที่สุดคือระบบอุปถัมภ์ประกอบด้วยคนที่เรียกว่าชนชั้นสูงหรือผู้ปกครอง ก็จากตัวแปร 4 ตัวแปรดังกล่าว และผู้ที่ด้อยกว่าซึ่งเป็นคนชั้นล่างดังที่กล่าวมา แล้ว เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี มีความตื่นตัว ทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคลื่นลูกที่สามคือสังคมข่าวสาร ข้อมูลซึ่งมีการเรียกร้องให้มีประชาธิปไตย ให้มีเสรีภาพความเสมอภาค ความยุติธรรม สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ที่สำคัญเรียกร้องการมีบทบาทในทางการเมือง การปกครองบริหาร การมีส่วนร่วม ในการตัดสินนโยบายที่อาจมีผลกระทบต่อ 4 ตัวแปรที่ชนชั้นปกครองมีมาโดยตลอด จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างสององค์กรของสังคม อันได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างระบบอุปถัมภ์กับระบบประชาธิปไตย เพราะระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่เริ่มจากความไม่เสมอภาค ประชาธิปไตยเป็นระบบที่ส่งเสริมความเสมอภาค เมื่อเป็นเช่นนี้จึงกลายเป็นความขัดแย้งที่เด่นชัด และนี่เป็นอุปสรรคสำคัญที่สุดของการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในสังคมไทย

นอกจากนี้ ระบบการบริหารประเทศ โดยสหรัฐฯ เป็นผู้นำระบบการบริหารภาครัฐมาใช้ในประเทศไทย โดยตั้งความหวังว่าจะบริหารทรัพยากรได้ อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ทำให้บ้านเมืองมีความเป็นปึกแผ่น ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งการต่อสู้ระบบคอมมิวนิสต์ในยุคสงครามเย็น จึงนำเอาระบบการบริหารภาครัฐของสหรัฐฯ มาใช้โดยไม่มีความรู้ที่แท้จริง มองข้ามตัวแปร 3 ตัวแปรมาในปัจจุบันแม้จะมีการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แม้จะมีการนำหลักเกณฑ์มาใช้ในการบริหารประเทศ แต่ผลที่ตามมาคือไม่ประสบ

ผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะพฤติกรรมของมนุษย์มิได้เป็นไปตามระบบใหม่ การมองข้ามปัญหา แก้ไขปัญหาแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคนที่มีอำนาจรัฐกับประชาชนทั่วไป ตัวแปรสามตัวที่ผู้เชี่ยวชาญมองข้ามเนื่องจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เมื่อนำระบบบริหารภาครัฐแบบสหรัฐฯ หรือยุโรปมาใช้ในสังคมไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นต้นมา โดยเห็นชัดเป็นรูปธรรมจากการจัดตั้งสถาบันบริหารที่เรียกว่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) (สถาบันพระปกเกล้า, 2559, หน้า 14)

ลักษณะการปฏิบัติตนตามหลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยประสบความสำเร็จได้ประชาชนต้องเป็นพลเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่เพียงแต่มีกติกาหรือรัฐธรรมนูญที่กำหนดการปกครองประเทศเท่านั้น สิ่งที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือคนหรือประชาชนที่มีความหลากหลายในการปกครองเดียวกัน จึงจำเป็นต้องมี“ความเป็นพลเมือง” ภายใต้หลักเสรีภาพและหลักเสมอภาค (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2555) และพลเมืองทุกคนมีหน้าที่ที่จะทำการงานศึกษาเล่าเรียนหรือประกอบสัมมาชีพของตน ๆ มีหน้าที่ที่จะต้องทำต่อครอบครัว ต่อชุมชน ต่อสังคม ต่อประเทศชาติของตน มีหน้าที่ที่จะต้องไปร่วมประชุมพิจารณาด้านดำเนินกิจการของส่วนรวม ต้องบำรุงรักษาสิ่งสาธารณูปโภคและสาธารณสมบัติ ต้องบำรุงรักษาธรรมชาติแวดล้อม ต้องรักษาระเบียบวินัย ต้องเคารพกฎหมายและกฎเกณฑ์กติกาของสังคม ต้องเสียภาษีอากร เป็นต้น เมื่อประชาชนพลเมืองทำหน้าที่ให้แก่สังคมหรือรับตามสถานะของตน ๆ สังคมหรือรัฐประชาธิปไตยที่ดี ก็มีสิ่งที่จะนำมาสนองแก่สิทธิของประชาชนพลเมือง (พระพรหมคุณาภรณ์, 2553, หน้า 25)

นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2561 กล่าวถึงความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานมี 6 ประการ คือ

1. การมีอิสรภาพ (liberty) และพึ่งตนเองได้ (independent) มีอิสรภาพและพึ่งตนเองได้ ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของระบบอุปถัมภ์

2. การเคารพสิทธิผู้อื่น ไม่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนเองไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 28 “บุคคลย่อมใช้..สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น”

3. การเคารพความแตกต่าง มีทักษะการฟัง และยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างจากตนเอง

4. การเคารพหลักความเสมอภาค เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น และเห็นคนเท่าเทียมกันมองคนเป็นแนวราบ ไม่ใช่แนวดิ่ง

5. การเคารพกติกา เคารพกฎหมายใช้กติกาในการแก้ปัญหา ไม่ใช้กำลัง และยอมรับผลของการละเมิดกฎหมาย

6. การรับผิดชอบต่อสังคม ตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมกระตือรือร้นที่จะรับผิดชอบและร่วมแก้ไขปัญหาสังคมโดยเริ่มต้นที่ตนเอง

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่าการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีตามวิถีประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ 1) การเคารพกติกา 2) การเคารพผู้อื่น (รวมการเคารพสิทธิผู้อื่น การเคารพความเสมอภาค และการเคารพความแตกต่างเข้าด้วยกัน) 3) ความรับผิดชอบต่อสังคม และ 4) การมีอิสรภาพและพึ่งตนเองได้

อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่ส่งผลประชาธิปไตยแบบไทย ๆ

ระบอบประชาธิปไตยของไทยที่เริ่มด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีพัฒนาการที่ลุ่ม ๆ ดอน ๆ มาตลอด เห็นได้จากจำนวนการทำรัฐประหารที่มีถึง 21 ครั้ง มากเป็นอันดับสาม ในประวัติศาสตร์การปกครองยุคใหม่ของโลกหรือเฉลี่ย 4 ปีต่อการรัฐประหารหนึ่งครั้ง (สมชัย จิตสุชน, 2559, หน้า 80) วัฒนธรรมในสังคมไทยในช่วง 90 ปีที่ผ่านมานี้เป็นการปะทะกันระหว่างวัฒนธรรมอำนาจนิยมกับวัฒนธรรมประชาธิปไตย แต่การปะทะกันดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ในการผลิตที่กำลังแปรเปลี่ยนไป โดยที่ระบบเศรษฐกิจกำลังผันแปรจากระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron client relationship) ไปสู่ระบบทุนนิยม วัฒนธรรมแต่ละวัฒนธรรมหากดำรงอยู่ในระบบความสัมพันธ์ในการผลิตที่แตกต่างกัน ย่อมมีแก่นและกระพี้แตกต่างกันไปด้วย วัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แตกต่างจากวัฒนธรรมอำนาจนิยมในระบบทุนนิยมฉันใด วัฒนธรรมประชาธิปไตยในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ย่อมแตกต่างไปจากวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระบบทุนนิยมฉันนั้น การตกผลึกของวัฒนธรรมอำนาจนิยมและวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระบบความสัมพันธ์ในการผลิตที่แตกต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดเนื้อหาสาระและรูปแบบที่แตกต่างกันด้วย (ณัฐฐพล บุณยพิพัฒน์, 2562) นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นจากพื้นฐานวัฒนธรรมของสังคมไทยและค่านิยมของคนไทยที่ยึดติดกับระบบศักดินามักยกย่องสรรเสริญผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูง การศึกษาสูงรวมไปถึงพฤติกรรมที่นิยมห้อมล้อมใกล้ชิดผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจ นิยมการประจบสอพลอเพื่อหวังผลประโยชน์โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้นระบบอุปถัมภ์จึงยังคงฝังรากลึกอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวหลายศตวรรษจนเป็นการสร้างค่านิยมวัฒนธรรมที่ไม่ดีของคนไทยเมื่อเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในระบบแล้ว จะทำให้การบริหารบ้านเมือง ไม่เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่จะขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจเท่านั้น (พระครูวาทีธรรมวิภัช และคณะ, 2563, หน้า 74)

จากการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้าตามโครงการของ Asian Barometer ที่มีการศึกษาต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2544 จนถึง ปี 2557 พบว่าประชาชนชาวไทยเริ่มลดความต้องการประชาธิปไตยลงไปจากที่เคยมีความต้องการในระดับสูง กว่าร้อยละ 80 ในปี 2544 ลดลงเหลือ ร้อยละ 59.94 ในเวลา 14 ปีต่อมา อย่างไรก็ตามการศึกษานี้แสดงว่าคนไทยบางส่วนเริ่มหันไปยอมรับการปกครองรูปแบบอื่นที่เชื่อว่าจะมาแก้ปัญหาที่เผชิญอยู่ได้ เพราะประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์ก่อให้เกิดปัญหา นอกจากนี้ (พิธา ลิ้มตระกูล, 2565, ออนไลน์) ยังกล่าวว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ คือระบอบการเมืองที่อนุญาตให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งบ้างเป็นครั้งเป็นคราว แต่จะไม่ยอมให้อำนาจสูงสุดของประเทศนี้เป็นของประชาชน อำนาจที่มาจากการเลือกตั้งต้องถูกกดเอาไว้ให้อยู่ใต้อำนาจที่ไม่ได้มาจากประชาชน”

ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องประชาธิปไตยแบบไทย ๆ นั้นเป็นการศึกษาการเมืองของประเทศไทยที่ค่อนข้างจะมีลักษณะเฉพาะคือมีการนำวัฒนธรรมและจารีตประเพณีที่มีอยู่ดั้งเดิมในสังคมไทยไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของกฎหมาย ความเชื่อ อิทธิพลของพุทธศาสนามาผสมผสานกับแนวความคิดแบบประชาธิปไตยของทางตะวันตก จนก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า ”ประชาธิปไตย แบบไทย ๆ” ขึ้น และนักการเมืองหรือชนชั้นนำที่มีอยู่ในสังคมไทยได้พยายามนำสิ่งที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบไทยมาใช้อธิบายปรากฏการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือใช้อธิบายกระบวนการที่แตกต่างและผิดเพี้ยนออกไปจากประชาธิปไตยอันเป็นแนวทางสากลว่าลักษณะดังกล่าวคือประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ประกอบกับสังคมไทยนั้นยังคงเป็นสังคมที่เน้นตัวบุคคลเป็นหลักชนชั้นนำในสังคมไทยมีอิทธิพลต่อ การกำหนดนโยบายทางการเมืองที่สำคัญ ชุดรูปแบบ

ความคิดของชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมจึงเป็น ประเด็นที่น่าศึกษาวิจัยว่าแนวความคิดที่กลุ่มการเมืองหรือชนชั้นนำในสังคมที่มีอยู่หลายกลุ่มในสังคมไทยนั้น ได้ผลิตชุดรูปแบบความคิดของตนเองเอาไว้อย่างไรบ้าง และชุดความคิดเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร (นรพัชร เสาธงทอง, 2565, ออนไลน์)

สรุป

สังคมไทยอาจได้รับอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ที่คนไทยมักจะถูกอบรมสั่งสอนให้รู้จักคุ้นเคยกับคำว่าผู้ใหญ่กับผู้น้อย โดยผู้น้อยต้องปฏิบัติต่อผู้ใหญ่ด้วยความเคารพ เชื่อฟังและเกรงใจ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกตำหนิ ในขณะเดียวกันผู้ใหญ่ก็อาจจะถูกคาดหวังจากผู้น้อยว่าต้องเป็นคนที่ประพฤติตัวเหมาะสม ใจกว้างและช่วยเหลือลูกน้องได้ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ทำให้ค่านิยม กตัญญูกตเวที โดยคนหนึ่งทำสิ่งใดก็ตามให้กับคนหนึ่ง ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์นั้นก็จะมีการตอบแทน ระบบอุปถัมภ์จึงไม่เอื้อต่อหลักประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความเท่าเทียมและความเสมอภาค ระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะของการเป็นเจ้านายกับลูกน้อง ผู้ใหญ่กับผู้น้อยซึ่งนำไปสู่การให้สิทธิพิเศษ ติดสินบนหลีกเลี่ยงกฎหมายทำให้เกิดการคอร์รัปชั่น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2542) ในขณะที่ระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองที่ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักและเห็นคุณค่าของการเคารพในความคิดเห็นและสิทธิของผู้อื่น การเห็นคุณค่าของเพื่อนมนุษย์และปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้น อย่างทัดเทียมกัน การคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม ความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วม ในการทำกิจกรรมการเคารพกฎเกณฑ์กติกาของสังคม ความกล้าแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ ความอดทนอดกลั้นในความแตกต่าง เสรีภาพและความรับผิดชอบ ความเสมอภาคที่เป็นธรรม และจิตสำนึกสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้ประชาธิปไตยไม่ใช่เป็นยาวิเศษที่จะนำมาแก้ไขปัญหาของประเทศได้ทุกเรื่อง เพียงแต่ว่าประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เลวน้อยที่สุดเท่านั้น ดังนั้นประชาชนนอกจากจะเข้าใจคุณค่าของประชาธิปไตยแล้วยังต้องเข้าใจข้อจำกัดของประชาธิปไตยด้วย สุดท้ายผู้เขียนขอน้อมนำพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ที่ตรัสในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2512 มาเป็นบทสรุปของบทความนี้ว่า

> “...ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี
> ไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด
> การทำให้บ้านเมืองเป็นปรกติสุขเรียบร้อย
> จึงไม่ใช่การทำให้คนทุกคนเป็นคนดี
> หากแต่อยู่ที่ว่าการส่งเสริมคนดี
> ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง
> และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ
> ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้...”

เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ เจิมสิทธิประเสริฐ. (2564). *ประชาธิปไตย: หลากความหมาย หลายรูปแบบ.* วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal) ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มิถุนายน 2564).

เดโช สวนานนท์. (2545). *พจนานุกรมศัพท์การเมือง.* กรุงเทพมหานคร: นสพ. หน้าต่างสู่โลกกว้าง.

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2555). *ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย.* กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, เอกสารเพื่อเผยแพร่ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 13 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ วันที่ 22 – 24 มีนาคม 2555.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ปรีดี พนมยงค์. (2535). *"ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ", แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์.* กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2555). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง.* กรุงเทพฯ: อักษรสัมพันธ์, นานมีบุ๊คส์พลับลิเคชั่นส์ จำกัด.

พระครูวาทีธรรมวิภัช และคณะ. (2563). *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์.* ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม 2563.

พระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2512.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). (2549). *ธรรมาธิปไตยไม่มา จึงหาประชาธิปไตยไม่เจอ.* กรุงเทพฯ : พิมพ์สวยจำกัด.

———————. (2553). *ประชาธิปไตย จริงแท้...คือแค่ไหน.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สหายบล็อกการพิมพ์.

ณัฏฐพล บุณยพิพัฒน. (2562). *ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของไทย (พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน): ข้อสังเกตในเชิงทฤษฎี.* การประชุมวิชาการระดับชาติ ด้านการบริหารกิจการสาธารณะยุคดิจิทัล ครั้งที่ 5 "การบริหารกิจการสาธารณะยุคดิจิทัล: กฎหมาย ความเป็นธรรม และการกลับคืนสู่ประชาธิปไตย" The 5th National Conference on Public Affairs Management in the Digital Era "Public Affairs Management in the Digital Era: Legal, Justice and A Return to Democracy" วันที่ 1 – 2 พฤศจิกายน 2562 ณ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2552.* กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คพับลิเคชั่นส์.

รัชฎาภรณ์ แก้วสนิท และคณะ. (2556). *หลักสูตรและคู่มือการฝึกอบรมการพัฒนาผู้นำเยาวชน สำหรับวิทยากรการเผยแพร่ความรู้การเมืองภาคพลเมืองสู่เยาวชน.* สถาบันพระปกเกล้า.

วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น. (2551). *แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

วิทยากร เชียงกูล. (2547). *พัฒนาการแบบยั่งยืนกับการแก้ปัญหาคนจน.* กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

สมเกียรติ วันทะนะ. (2555). *กำเนิดและความเปราะบางของเสรีประชาธิปไตย.* กรุงเทพ : ใครครีเอท.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2555). *พลเมืองดีในระบอบประชาธิปไตย.* กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2559). *ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่.* กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

สภาการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ. (2553). *ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง พ.ศ. 2553 – 2561.* ฉบับแก้ไขตามมติที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง (กนป.) ครั้งที่ 6 / 2553 วันศุกร์ที่ 19 พฤศจิกายน 2553.
เวลา 13.30 น. ณ ห้องประชุมตึกสันติไมตรีหลังนอก ทำเนียบรัฐบาล.

อเล็ก วูล์ฟ. (2555). *ประชาธิปไตย = Democracy).* กรุงเทพฯ : ปาเจรา.

Stefan Lorant, (1959). The Life of Abraham Lincoln, adapt by Adolph Myers, New York : The American Library, 1959.

ข้อมูลจากเว็บไซต์

ไม่มีชื่อผู้แต่ง. *ระบบอุปถัมภ์.* http://dc401.4shared.com/doc/Hql5aRHM/preview.html เข้าถึงเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2556.

ไม่มีชื่อผู้แต่ง. *ปัญหาโครงสร้างประเทศไทย: ระบบอุปถัมภ์.*
http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=art19&date=09-04-2009&group=2&gblog=1 เข้าถึงเมื่อ 4 เมษายน 2556.

พิธา ลิ้มตระกูล. (2565). ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ
https://thestandard.co/constitutional-amendment-161164-6/ เข้าถึงเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2565.

ลิขิต ธีรเวคิน. *ระบบอุปถัมภ์กับการเมืองการบริหารในสังคมไทย.*

นรพัชร เสาธงทอง. (2565).
file:///C:/Users/Computer/Downloads/pensri2508,+Journal+manager,+89-95.pdf เข้าถึงเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2565.
http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9500000135236 เข้าถึงเมื่อ 4 เมษายน 2556.

สามหนุ่ม. (2565). *ปัญหาระบบอุปถัมภ์ (Spoil System) มีผลประทบต่อการเมืองไทย.*
http://www.oknation.net/blog/print.php?id=385823 เข้าถึงเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2565.

Aum Neko. *ระบบอุปถัมภ์ : ความสัมพันธ์ในสายงานราชการเมืองของคณะรัฐศาสตร์.*
http://prachatai.com/journal/2012/11/43706 เข้าถึงเมื่อ 4 เมษายน 2556.

อำพัน ถนอมงาม. (2565). ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย. http://amphuntha.blogspot.com/ เข้าถึงเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2565.

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง. *ปฏิรูปประเทศไทย ปฏิรูปอะไร?.*
http://www.oknation.net/blog/print.php?id=619854 เข้าถึงเมื่อ 4 เมษายน 2556
..... อ่านต่อได้ที่: https://www.gotoknow.org/posts/532522.

พจนานุกรมวิกิพีเดีย http://th.wikipedia.org/wiki *ประชาธิปไตย* เข้าถึงเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2558).

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชน

PROVINCIAL DEVELOPMENT PLANNING BY COMMUNITY ORGANIZATION COUNCIL

พิศดาร แสนชาติ[1]

Pissadarn Saenchat[1]

บทคัดย่อ

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและการปฏิบัติในการบริหารการพัฒนาชุมชนแบบจากล่างขึ้นบน ที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนจัดทำแผนพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นอย่างมีหลักการ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาคต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำและเสนอแผนพัฒนาชุมชน แล้วยอมรับนำแผนไปเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัด

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกรอบแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร และกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร โดยเป็นการสรุปบทเรียนจากการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ในปี พ.ศ. 2564 ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การพัฒนาศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล (2) การพัฒนาแผนพัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัด (3) การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดสู่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

คำสำคัญ: แผนพัฒนาจังหวัด, สภาองค์การชุมชน

[1]หลักสูตรการจัดการภาครัฐและเอกชน คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

[1]Program in Puplic and Private Sector Management, Faculty of Management Science, Sakon Nakhon Rajabhat University.

อีเมล์: pisdpc7@gmail.com

Abstract

Provincial Development Planning drafted by the Community Organization Council provides a process for change concept and practice in Community Development Administration using the bottom–up management approach. The plan is constructed in order to promote the civil sector to formally make a community and local development plan with principles. The construction of the Community Organization Council's Provincial Development Planning, therefore, complies with the purposes of the Community Organization Council Act B.E. 2551 (2008); the Act requires the local government organizations as well as the provincial governments to support the civil/people sector's participation in preparing and proposing the community development plan. After the civil/people's sector's proposals have been approved, the proposed ideas will be processed and included in the Local Development Plan and the Provincial Development Plan.

This article summarizes the Provincial Development Planning proposed by Sakon Nakhon Community Organization Council in the year 2021. The planning procedure incorporated 3 stages as follows: (1) developing the potential of leaders of Sub–district Community Organization Council, (2) developing and submitting the Sub–district Development Plan to be included in the Provincial Development Plan, and (3) integrating the Provincial Development Plan into the Provincial–Group Development Plan.

Keywords: Provincial Development Plan, Community Organization Council

บทนำ

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชน เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและการปฏิบัติในการบริหารการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นแบบจากล่างขึ้นบน ที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนจัดทำแผนพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นอย่างมีหลักการ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 27 ซึ่งกำหนดให้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลเสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหา และแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เสนอข้อคิดเห็นในเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดปรึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบล เพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมถึงเสนอรายชื่อผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลไปร่วมประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล (ราชกิจจานุเบกษา, 2551, หน้า 35) ซึ่งในปี พ.ศ. 2564 เครือข่ายสภาองค์กรชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้มีกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลภาคประชาชนและพัฒนาเป็นแผนพัฒนาจังหวัดเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาสู่แผนพัฒนาจังหวัด และเสนอต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย จึงนับเป็นการยกระดับการมีส่วนร่วมในการวางแผน

พัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานของภาคราชการสามารถเข้าถึงเป้าหมายของการพัฒนาพื้นที่ได้ตรงจุดมากยิ่งขึ้นรวมทั้งจะช่วยสร้างความเข้าใจอันดีต่อกันและลดความขัดแย้งของภาครัฐและภาคประชาชน อันจะส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

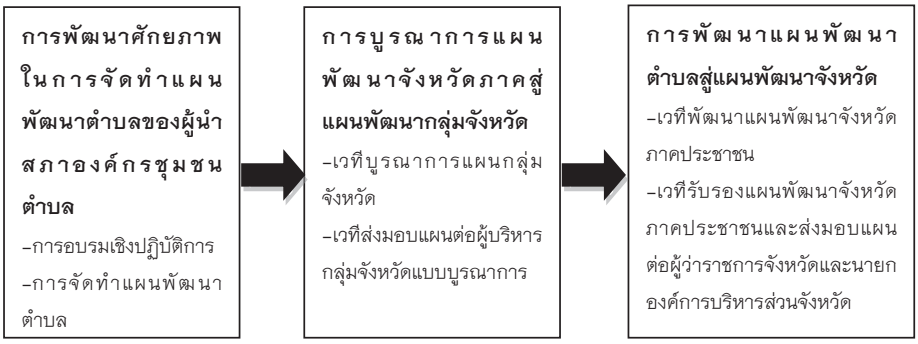
กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชน ได้จัดทำขึ้นภายใต้โครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2564 โดยเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 20 จังหวัด ได้ดำเนินการการสร้างและพัฒนาแกนนำของสภาองค์กรชุมชนทั้งระดับตำบลและระดับจังหวัดให้มีศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชน เป็น “ผู้นำยุทธศาสตร์หรือผู้นำการเปลี่ยนแปลง” ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการสร้างการเปลี่ยนแปลงในชุมชนท้องถิ่นปัจจุบันให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป็นต้น (คณะทำงานพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชนและสภาองค์กรชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, 2563, หน้า 6) มีเป้าหมายการดำเนินงานครั้งแรก 20 จังหวัด ๆ ละ 44 ตำบล ๆ ละ 15 คน โดยมีการอบรมเชิงปฏิบัติการให้ผู้นำของสภาองค์กรชุมชนตำเหล่านั้นได้จัดทำแผนพัฒนาตำบลของตนเอง จากนั้นจึงจัดเวทีพัฒนาแผนพัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดตามลำดับ รวมทั้งจัดให้มีเวทีรับรองและนำเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดและผู้บริหารกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการด้วย ในบทความเรื่อง “กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชน” นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นจังหวัดแรกที่ได้ทำการสรุปบทเรียนจากการดำเนินงานในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยจะนำเสนอเนื้อหาของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนครเป็นกรณีศึกษาตัวอย่าง ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงสภาพการณ์การพัฒนาศักยภาพแกนนำสภาองค์กรชุมชนตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การพัฒนาแผนพัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัด และการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดสู่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดตามลำดับ

วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอกรอบแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร และกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร โดยได้รวบรวมข้อมูลมาจากพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 โครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2564 และผลการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก พ.ศ. 2564 เฉพาะในพื้นที่จังหวัดสกลนคร ซึ่งจะได้นำเสนอสาระสำคัญ ประกอบด้วย กรอบแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนครและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

กรอบแนวคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การพัฒนาศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล (2) การพัฒนาแผนพัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัด และ (3) การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดภาคสู่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แสดงเป็นกรอบแนวความคิดได้ดังภาพ 2.1 ต่อไปนี้



ภาพที่ 2.1 กรอบแนวความคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชน

จากกรอบแนวความคิดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร สามารถอธิบายกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนครได้ ดังต่อไปนี้

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ประกอบด้วย การพัฒนาศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล การพัฒนาแผนพัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชน และการบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดภาคสู่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (พิศดาร แสนชาติ, 2564, หน้า 161–170)

1. การพัฒนาศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยการอบรมเชิงปฏิบัติการและการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การดำเนินการอบรมพัฒนาศักยภาพ ดังนี้

1.1 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะทำงานพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุกและจังหวัดสกลนคร แกนนำสภาองค์กรชุมชนตำบลจังหวัดสกลนคร และหน่วยงานภาคี ดังนี้

1.1.1 คณะทำงานพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุกและจังหวัดสกลนคร ประกอบด้วย คณะทำงานกลาง คณะทำงานธุรการและการเงิน คณะทำงานผู้ทรงบัญชี คณะทำงานติดตามประเมินผลและวิชาการ คณะทำงานจังหวัดสกลนคร (ทีมปฏิบัติการ)

1.1.2 แกนนำสภาองค์กรชุมชนตำบล กำหนดจำนวนผู้เข้ารับการอบรมพัฒนาศักภาพของสภาองค์กรชุมชนตำบลไว้ 44 ตำบล ๆ ละ 15 คน รวม 660 คน (เครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก, 2564, หน้า 3) พบว่า มีผู้เข้ารับการอบรม 675 คน มากกว่าเป้าหมายร้อยละ 2.27

1.1.3 หน่วยงานภาคีหนุนเสริมในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา และภาคเอกชน ดังต่อไปนี้

1) สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สนับสนุนงบประมาณโครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก จำนวน 4,400,000 บาท

2) โครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก จัดสรรมาจากงบประมาณในข้อ 3.1 ในการพัฒนาศักยภาพการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร จำนวน 987,260 บาท รวมทั้งสนับสนุนบุคลากรและวิชาการ

3) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้การสนับสนุนวิทยากรและทีมติดตามประเมินผลโครงการ

4) มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร สนับสนุนวิทยากรให้ความรู้ทางวิชาการและการติดตามประเมินผลโครงการ รวมทั้งอนุเคราะห์สถานที่ในการดำเนินการประชุมเชิงปฏิบัติการจัดทำแผน

5) ศูนย์เรียนรู้ของชุมชนเครือข่ายมหาวิทยาลัยชีวิตเมืองนครพนม สนับสนุนวิทยากร

6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลในจังหวัดสกลนคร 44 แห่ง สนับสนุนให้สถานที่ในการดำเนินการ รวมทั้งการรับบรรจุโครงการในแผนพัฒนาตำบล

7) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร สนับสนุนสถานที่ในการดำเนินการ และการรับโครงการเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

8) จังหวัดสกลนคร ยอมรับสนับสนุนบรรจุโครงการไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร

1.2 การดำเนินการอบรมพัฒนาศักยภาพการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรชุมชนตำบลจังหวัดสกลนคร ตามหลักสูตรการบริหารจัดการขบวนองค์กรชุมชนตามหลักธรรมาภิบาล จัดเป็น 8 รุ่น ตามโซนอำเภอ ระหว่างวันที่ 11 มีนาคม 2564 ถึง 23 มิถุนายน 2564 มีการดำเนินการ ดังนี้

1.2.1 การเตรียมความพร้อมของผู้เข้ารับการอบรมให้เกิดพลังในการปฏิบัติการประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วมตลอดหลักสูตร

1.2.2 ปฏิบัติการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

1) การปรับกระบวนทัศน์ เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนและการบริหารการพัฒนาประเทศไทย

2) การให้ความรู้ในหลักการที่สำคัญ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน การบริหารการพัฒนาของประเทศไทย การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และแนวคิดเรื่องการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (ชาติวัฒน์ ร่วมสุข, 2564, หน้า 1–3)

3) การจัดทำแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรชุมชนตำบลจังหวัดสกลนคร

1.3 การอบรมพัฒนาศักยภาพการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรชุมชนตำบลจังหวัดสกลนครได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความรู้ของผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล และได้ประเด็นงานในแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรตำบลจังหวัดสกลนคร ดังนี้ (พิศดาร แสนชาติ, 2564, หน้า 166–167)

1.3.1 มีการประเมินความรู้ของผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล จำนวน 250 คน ภายหลังการอบรมพัฒนาศักยภาพการจัดทำแผนพัฒนาตำบล พบว่า ระดับคะแนนเฉลี่ยของความรู้ในการทำแผนโดยรวมแตกต่างจากก่อนการอบรม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยระดับคะแนนเฉลี่ยก่อนการอบรมอยู่ในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย 2.68) แต่ภายหลังการอบรมระดับคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก (คะแนนเฉลี่ย 3.88) โดยมีคะแนนเฉลี่ยในประเด็นย่อย ประกอบด้วย ระดับความรู้ที่เพิ่มจากระดับน้อยเป็นระดับมากมีจำนวน 3 เรื่อง ได้แก่ (1) การจัดการองค์กร การได้มาซึ่งกรรมการ งบประมาณ วัสดุ และระเบียบการ

ประชุม (2) การติดตามประเมินผลและการเขียนรายงาน (3) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน ส่วนที่เพิ่มจากระดับปานกลางเป็นระดับมาก จำนวน 10 เรื่อง ได้แก่ (1) การบริหารทีมงานให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) การจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการพัฒนาของชุมชนและนโยบายภาครัฐ (3) การวิเคราะห์สถานการณ์ และการจัดทำแผนการพัฒนา (4) การประสานงานภายในเครือข่ายตำบล อำเภอ จังหวัด และกับภาคีอื่น ๆ (5) การอำนวยการ การดำเนินตามโครงการ และการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ (6) กระบวนการประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วมการวางแผนงานโครงการ (7) การวางแผนงานโครงการ การวิเคราะห์และการเขียนโครงการ

1.3.2 ได้ประเด็นงานในแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรตำบลจังหวัดสกลนครทั้ง 44 ตำบล สามารถสรุปเป็นแผนพัฒนา 4 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม

จากการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรตำบลจังหวัดสกลนคร จำนวน 44 แผน ได้ถูกนำมาพัฒนาเป็นแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนดังมีรายละเอียดในหัวข้อต่อไปนี้

2. การพัฒนาแผนพัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชน

2.1 มีการจัดเวทีพัฒนาแผนพัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ในวันที่ 16–17 กันยายน 2564 ณ ห้องประชุม 844 คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร โดยคณะทำงานได้วิเคราะห์ประเด็นงานในแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรชุมชนตำบลทั้ง 44 ตำบล เปรียบเทียบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ซึ่งมีประเด็นยุทธศาสตร์ 5 ประเด็น ได้แก่ (1) การพัฒนาการเกษตรและอุตสาหกรรมการเกษตรตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (2) การพัฒนาการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว (3) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี (4) การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการอย่างสมดุลและยั่งยืน และ (5) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลและความมั่นคง (จังหวัดสกลนคร, 2564, หน้า 219) แล้วสังเคราะห์โครงการและจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ได้เป็น 8 ยุทธศาสตร์ 19 กลยุทธ์ (คณะทำงานพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก, 2564, หน้า 12–13) ได้แก่

2.1.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การส่งเสริมพัฒนาสวัสดิการชุมชนและที่อยู่อาศัย สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย 6 กลยุทธ์ ได้แก่

1) กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนากองทุนสวัสดิการชุมชนให้เกิดความเข้มแข็ง
2) กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการชุมชน
3) กลยุทธ์ที่ 3 ยกระดับกองทุนสวัสดิการชุมชนต้นแบบเป็นศูนย์เรียนรู้
4) กลยุทธ์ที่ 4 ซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของผู้ยากไร้
5) กลยุทธ์ที่ 5 สร้างบ้านมั่นคงเมือง–ชนบท
6) กลยุทธ์ที่ 6 ซ่อมแซมบ้านผู้ประสบภัยพิบัติ

2.1.2 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมหลักประกันสุขภาพและการคุ้มครองสิทธิประชาชน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ ได้แก่

1) กลยุทธ์ที่ 1 ส่งเสริมประชาชนให้เข้าถึงสิทธิการมีสุขภาพดี

2) กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมการใช้สมุนไพรและการนวดไทยเพื่อสุขภาพ

2.1.3 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาศักยภาพคณะทำงานตำบล สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดี ประกอบด้วย 1 กลยุทธ์ ได้แก่

1) กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาศักยภาพคนและกลุ่มเพื่อการพัฒนาพื้นที่

2.1.4 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดและสภาองค์กรชุมชนตำบลโดยการบูรณาการเชื่อมโยงภาคีร่วมพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลและความมั่นคง ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ ได้แก่

1) กลยุทธ์ที่ 1 การพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชน

2) กลยุทธ์ที่ 2 บูรณาการเชื่อมโยงภาคีร่วมพัฒนา

2.1.5 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การสร้างความมั่นคงทางอาหาร ขยายฐานเกษตรอินทรีย์ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ ได้แก่

1) กลยุทธ์ ที่ 1 ส่งเสริมการผลิตข้าว ผัก สมุนไพรอินทรีย์

2) กลยุทธ์ที่ 2 รณรงค์ ลด ละ เลิก การใช้สารเคมีในภาคเกษตรกรรม

2.1.6 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานราก ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การพัฒนาเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตรตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ประกอบด้วย 2 กลยุทธ์ ได้แก่

1) กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาเครือข่ายเกษตรผสมผสานตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงศาสตร์พระราชา

2) กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมการท่องเที่ยวกลุ่มโคกหนองนาโมเดล

2.1.7 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 การอนุรักษ์ ฟื้นฟูวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาชาวบ้านสู่การท่องเที่ยววิถีชุมชน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว ประกอบด้วย 1 กลยุทธ์ ได้แก่

1) กลยุทธ์ที่ 1 พัฒนาตำบลรูปธรรมต้นแบบการอนุรักษ์ ฟื้นฟูวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาชาวบ้านสู่การท่องเที่ยววิถีชุมชน

2.1.8 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดสกลนคร ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบบูรณาการอย่างสมดุลและยั่งยืน ประกอบด้วย 3 กลยุทธ์ ได้แก่

1) กลยุทธ์ ที่ 1 ส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจครอบครัวและป่าชุมชน

2) กลยุทธ์ที่ 2 ส่งเสริมการคัดแยกและใช้ประโยชน์ขยะมูลฝอยครัวเรือนและชุมชน

3) กลยุทธ์ที่ 3 ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด

2.2 เวทีรับรองและส่งมอบแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชน โดยตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบลที่เกี่ยวข้องและตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบลทุกอำเภอร่วมกันพิจารณารับรองแผน แล้วนำเสนอและส่ง

มอบแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อพิจารณาบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร และเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเพื่อพิจารณาบรรจุเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดสกลนครห้วงปี 2566–2570 ซึ่งได้ดำเนินการในวันที่ 14 ตุลาคม 2564 ณ หอประชุมวิทยาลัยเทคโนโลยีพณิชยการสกลนคร อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร โดยมีวัตถุประสงค์ และกิจกรรม ดังต่อไปนี้

2.2.1 วัตถุประสงค์ของการจัดเวที

1) เพื่อส่งเสริมให้กลไกภาคประชาชน มีส่วนร่วมต่อการดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดสกลนคร

2) เพื่อเสนอพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนครเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครจังหวัดสกลนคร

3) เพื่อเสนอแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนครเข้าสู่แผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร

2.2.2 กิจกรรมในเวทีรับรองและเสนอแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชน มีดังนี้

1) การบรรยายพิเศษเรื่องความสำคัญขององค์กรภาคประชาชนกับการพัฒนาจังหวัด

2) กระบวนการนำเสนอ พัฒนา และรับรองแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร

3) การบรรยายพิเศษเรื่องการสนับสนุนสภาองค์กรชุมชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร โดยรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

4) รายงานการดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสกลนครภาคประชาชน

5) การกล่าวปาฐกถาและแนะนำถึงแนวทางการสนับสนุนการมีส่วนร่วมประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร

6) การนำเสนอและส่งมอบแผนต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร และจังหวัดสกลนคร

เมื่อมีการนำเสนอและส่งมอบแผนแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร และจังหวัดสกลนครแล้ว ได้มีการนำโครงการบางส่วนเข้าบูรณาการสู่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ดังจะกล่าวในลำดับต่อไปนี้

3. การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดภาคสู่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด

คณะทำงานพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดสนุกได้จัดทำเวทีบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร เข้ากับแผนของขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดนครพนมและขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดมุกดาหาร เป็นแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดสนุกเพื่อนำเสนอและส่งมอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ดังนี้

3.1 เวทีบูรณาการแผนกลุ่มจังหวัด ในวันที่ 23 ธันวาคม 2564 ณ ห้องประชุม 844 คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

3.2 เวทีส่งมอบแผนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 ในวันที่ 24 ธันวาคม 2564 ณ ศาลากลางจังหวัดสกลนคร

บทสรุป

การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและการปฏิบัติในการบริหารการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นแบบจากล่างขึ้นบน ที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนจัดทำแผนพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นอย่างมีหลักการ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551 มาตรา 27 โดยบทความนี้ได้สรุปบทเรียนจากการดำเนินงานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดโดยสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร ในปี พ.ศ. 2564 ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การพัฒนาศักยภาพในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยการอบรมเชิงปฏิบัติการและการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประกอบด้วย คณะทำงานพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุกและจังหวัดสกลนคร แกนนำสภาองค์กรชุมชนตำบลจังหวัดสกลนคร และหน่วยงานภาคีหนุนเสริม ใช้หลักสูตรการบริหารจัดการขบวนองค์กรชุมชนตามหลักธรรมาภิบาลในการอบรม ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การปรับกระบวนทัศน์ เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนและการบริหารการพัฒนาประเทศไทย (2) การให้ความรู้ในหลักการที่สำคัญ (3) การจัดทำแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรชุมชนตำบลจังหวัดสกลนคร ผลของการอบรมได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคือ ทำให้ผู้นำสภาองค์กรชุมชนตำบลมีความรู้เพิ่มขึ้นในเรื่อง (1) การจัดการองค์กร การได้มาซึ่งกรรมการ งบประมาณ วัสดุ และระเบียบการประชุม (2) การติดตามประเมินผลและการเขียนรายงาน (3) พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน (4) การบริหารทีมงานให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (5) การจัดทำแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการพัฒนาของชุมชนและนโยบายภาครัฐ (6) การวิเคราะห์สถานการณ์และการจัดทำแผนการพัฒนา (7) การประสานงานภายในเครือข่ายตำบล อำเภอ จังหวัด และกับภาคีอื่น ๆ (8) การอำนวยการ การดำเนินตามโครงการ และการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ (9) กระบวนการประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วมการวางแผนงานโครงการ (10) การวางแผนงานโครงการ การวิเคราะห์ และเขียนโครงการ รวมทั้งได้ประเด็นงานในแผนพัฒนาตำบลของสภาองค์กรตำบลจังหวัดสกลนครทั้ง 44 ตำบล เป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม

2. การพัฒนาแผนพัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัดโดยการจัดเวทีพัฒนาแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนและจัดเวทีรับรองแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนส่งมอบแผนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนครมี 8 ประเด็นยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) การส่งเสริมพัฒนาสวัสดิการชุมชนและที่อยู่อาศัย (2) การส่งเสริมหลักประกันสุขภาพและการคุ้มครองสิทธิประชาชน (3) การพัฒนาศักยภาพคณะทำงานตำบล (4) การพัฒนาเครือข่ายองค์กรชุมชนจังหวัดและสภาองค์กรชุมชนตำบลโดยการบูรณาการเชื่อมโยงภาคีร่วมพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาล (5) การสร้างความมั่นคงทางอาหาร ขยายฐานเกษตรอินทรีย์ (6) การเสริมสร้างเศรษฐกิจฐานราก ยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (7) การอนุรักษ์ ฟื้นฟูวัฒนธรรม ประเพณี ภูมิปัญญาชาวบ้านสู่การท่องเที่ยววิถีชุมชน (8) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน

3. การบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนสู่แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด คณะทำงานพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดสนุกได้จัดทำเวทีบูรณาการแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนคร เข้ากับแผนของขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดนครพนมและขบวนองค์กรชุมชนจังหวัดมุกดาหาร เป็นแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดสนุกเพื่อนำเสนอและส่งมอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครในฐานะหัวหน้ากลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2

เอกสารอ้างอิง

คณะทำงานพัฒนาศักยภาพองค์กรชุมชนและสภาองค์กรชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. (2563). *คู่มือการบริหารโครงการ โครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี 2564.* ขอนแก่น: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.

คณะทำงานพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก. (2564). *บันทึกการประชุมการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์พัฒนาตำบลสู่แผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชน.* สกลนคร: โครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก.

เครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก. (2564). *โครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายสภาองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก.* สกลนคร: เครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก.

จังหวัดสกลนคร. (2564). *แผนพัฒนาจังหวัดสกลนคร (พ.ศ. 2561 – 2565) ฉบับทบทวน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564.* สกลนคร: สำนักงานจังหวัดสกลนคร

ชาติวัฒน์ ร่วมสุข. (2564). *เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องการปรับกระบวนทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนและการบริหารการพัฒนาของประเทศไทย.* สกลนคร: โครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนกลุ่มจังหวัดบึงสนุก.

“พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551”. *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 125 ตอนที่ 31 ก หน้า 26–38. 8 กุมภาพันธ์ 2551.

พิศดาร แสนชาติ. (2564). *การพัฒนาศักยภาพการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดภาคประชาชนของสภาองค์กรชุมชนจังหวัดสกลนครภายใต้โครงการพัฒนาศักยภาพคนและเครือข่ายองค์กรชุมชนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี 2564.* สกลนคร: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.

การสังเคราะห์องค์ประกอบของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหว้านใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร ภายใต้ยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

SYNTHESIS OF COMPONENTS OF ADMINISTRATIVE EFFECTIVENESS OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN WAN YAI DISTRICT, MUKDAHAN PROVINCE UNDER THE LOCAL GOVERNMENT PROMOTION DEPARTMENT'S STRATEGIES

ทวิช ผิวผ่อง[1]
Twit Peawpong[1]

บทคัดย่อ

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล แต่ละกลยุทธ์จะใช้แนวทางในการกำหนดกลยุทธ์ตามหลัก Balanced Scorecard ประกอบด้วย (1) การเสริมสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้วยระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (2) การส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย 4.0 สู่ประเทศ ที่พัฒนาแล้วจากฐานของท้องถิ่น (3) การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ และธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่น ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล (4) การส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีคุณภาพเพื่อคุณภาพชีวิต ของประชาชน (5) การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจและทิศทางการพัฒนาของประเทศ และ (6) การพัฒนาองค์กรด้วยฐานคุณธรรม ความรู้ และสมรรถนะสูง เป็นองค์กรระดับสากลที่สังคมยอมรับ

คำสำคัญ : ประสิทธิผลการบริหารงาน, ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

[1]สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
[1]Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University
อีเมล์: ttawit2021@gmail.com

Abstract

The strategic plan of the Local Administrative Promotion Department was provided as a guiding framework for successfully implementing and driving the government policies. Each strategy was formulated on the basis of the Balanced Scorecard principles which consisted of: (1) Strengthening local governance underpinned by the doctrines of Democracy with the King as Head of State and the Philosophy of Sufficiency Economy, (2) Promoting and improving the locality while driving the nation towards the developed Thailand 4.0. in compliance with the local groundwork, (3) Developing the effective and efficient public administration as well as good governance in Thai localities, (4) Enhancing the public services to be of high–quality for the sake's of the people's quality of life, (5) Managing and developing the Local Administrative Promotion Department's human resources to serve the national development's missions and directions, and (6) Developing the organizations to reach and be approved of by the international social standards based on morality, knowledge and high performance.

Keywords: Administrative effectiveness, Local administrative organization

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองในท้องถิ่น (Local Administration) ระดับรากหญ้าที่เกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชนในพื้นที่ โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝนให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเกิดสำนึกและเห็นความสำคัญคุ้นเคยกับการใช้สิทธิทางการเมือง นำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย ความเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมามีวิกฤติทางการเมืองในระดับประเทศเกิดขึ้นหลายครั้ง และทำให้การทำงานของรัฐบาลส่วนกลางไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบใหม่จากที่อำนาจศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดนโยบายมาเป็น "ท้องถิ่นกำหนดตนเอง" แล้วการเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของคนในท้องถิ่นสร้างความเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใด

ประสิทธิผลมีความสำคัญต่อองค์การหรือหน่วยงานมากเพราะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์การในการที่จะตัดสินใจว่าองค์การจะอยู่รอดต่อไปหรือไม่ ประกอบกับประสิทธิภาพก็มีความสำคัญต่อองค์การมากเช่นกัน หากการดำเนินงานองค์การไม่มีประสิทธิภาพก็จะไม่มีผลกำไร ประสบแต่ความขาดทุนก็ยากที่องค์การจะตั้งอยู่ได้ ดังนั้น ประสิทธิผล (effectiveness) เป็นการทำให้บรรลุสำเร็จตามเป้าหมายองค์การ (goals) และ ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจและร่วมมือกันปฏิบัติงานให้ได้ผลผลิต (output) ที่ต้องการ จึงมีความสัมพันธ์กันทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายภายในเงื่อนไขที่มีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบรรลุถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพจึงเป็นที่พึงปรารถนาของทุกองค์การ นอกจากนี้ประสิทธิผลยังเป็นเครื่องมือหรือตัวบ่งชี้ในการตัดสินใจว่าการบริหารของ

หน่วยงานหรือองค์การใดองค์การหนึ่งสามารถดำเนินงานจนบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องเกี่ยวผลที่ได้รับและผลสำเร็จของงาน มีความเกี่ยวพันกับผลงานที่องค์การพึงประสงค์ ประสิทธิผลไว้ว่าเป็นคำตอบที่ทำให้ทราบว่าผลผลิตและจุดหมายที่กำหนดไว้ได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด และมีเหตุผลอะไรที่ทำให้การปฏิบัตินั้นประสบกับความสำเร็จ และอะไรบ้างที่ทำให้ล้มเหลว (สุภาพร พิศาลบุตร, 2550, หน้า 221) ประสิทธิผล ไว้คือความน่าจะเป็นของการบรรลุจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์หรือเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงการบรรลุความสำเร็จ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550, หน้า 291) ประสิทธิผลว่าเป็นการประเมินเพื่อจะรู้ว่านโยบาย/แผนงาน/โครงการประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งเป็นการประเมินความสำเร็จที่แท้จริงว่าเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการแล้วได้ผลงานหรือผลลัพธ์ออกมาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพตรงตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับเพียงใด (ปาณิสรา จรัสวิญญู, 2550, หน้า 16)

วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบของประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหว้านใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร ภายใต้ยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเอกสาร หนังสือ ตำรา และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อมุ่งหาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอหว้านใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร ภายใต้ยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน มีผลต่อสมรรถนะการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการศึกษาในภาพรวมอย่างกว้าง ๆ

ความหมายของประสิทธิผลการบริหารงาน

นักวิชาการต่างประเทศกล่าวถึงประสิทธิผลว่า ประสิทธิผลเป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้น การกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิผลสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าผลที่ได้รับตรงนั้น ตรง ครบถ้วน ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ และใช้พลังงานน้อยเพียงใด จึงสามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง การที่องค์การได้ดำเนินงานใด ๆ โดยการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ จนเกิดผงสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์การตั้งไว้และสามารถจะสรุปความหมายตามทฤษฎีองค์การได้ 3 ลักษณะ ดังนี้ (Zamuto, 1982 ; Gibson and Others (1982, p. 812) (1) ความหมายที่ใช้ในแนวทางเป้าหมาย (goal–based approach) เป็นการพิจารณาว่าการดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ (2) ความหมายที่ใช้แนวทางระบบ (system–based approach) เป็นการพิจารณาว่าองค์การนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์การและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ (3) ความหมายที่ใช้แนวทางกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (multiple – constituencies approach) เป็นการพิจารณาว่าองค์การสามารถในการตอบสนองความพึงพอใจของกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนั้น Seashore and Yuchtman quoting Hall (1991) ให้ความหมายว่า ประสิทธิผลขององค์การ คือ ความสามารถขององค์การในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีคุณค่าจากสภาพแวดล้อมมาใช้ประโยชน์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์การ

ประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) ผู้ที่เริ่มให้ความหมายของคำทั้งสองแตกต่างกัน คือ บาร์นาด (Barnard, 1968) โดยให้ความหมายไว้เมื่อ 1938 บาร์นาดให้ความหมายของประสิทธิผลว่า การบรรลุเป้าหมายขององค์การ และให้ความหมายของประสิทธิภาพว่า ความพึงพอใจและ

ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของสมาชิกขององค์การส่วนเอทซิโอนิ (Etzioni, 1964) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า การบรรลุเป้าหมายและประสิทธิภาพมีความหมายในลักษณะของเศรษฐศาสตร์ คือ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตต่อผลผลิตหนึ่งหน่วยอันเป็นแนวการให้ความหมายของคำทั้งสองคำในเวลาต่อมา โดยทั่วไปถือว่าประสิทธิผล หมายถึงระดับที่ตองการให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การ (goals) ส่วนประสิทธิภาพ หมายถึง ลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ในการดำเนินการขององค์การให้บรรลุเป้าหมาย เป้าหมายบางอย่างใช้เป็นอัตราส่วนของปัจจัยการผลิต (inputs) กับผลผลิต (outputs) เป็นการพิจารณาถึงวิธีการที่องค์การบรรลุเป้าหมายโดยใช้ปัจจัยการผลิตอย่างประหยัดเพื่อให้ได้ผลผลิตตามที่ต้องการ โดยถือว่าองค์การต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายภายในเงื่อนไขที่ทรัพยากรมีจำกัด เนื่องจากทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมที่จัดให้องค์การมีจำกัด การวัดประสิทธิภาพส่วนใหญ่จึงใช้คำเกี่ยวกับการเงิน เช่น รายได้ และค่าใช้จ่าย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บางองค์การไม่สามารถพิจารณาผลตอบแทนจากการลงทุนในรูปค่าใช้จ่ายได้ เช่น โรงพยาบาล จึงพิจารณาประสิทธิภาพจากการกระทำต่อคนไข้หรือการรักษาคนไข้เป็นผลผลิตได้จึงกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพเป็นมาตรฐานของประสิทธิผลของหน่วยงาน กล่าวคือ องค์การต้องบรรลุเป้าหมายโดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด องค์การต้องบรรลุถึงทั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพอันเป็นที่พึงปรารถนาของทุกองค์การ ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์การอาจมีประสิทธิผลแต่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิผลแต่อาจมีประสิทธิภาพได้ (Jackson, Morgan and Paolillo, 1986 ; Ford, Armandi and Heaton, 1968, Hodge and Anthony, 1988) ดังนั้น ประสิทธิผลและประสิทธิภาพจึงมีความสัมพันธ์กันตามนัยทั้งสองแนวคิดดังกล่าว (อาภรณ์ อ่อนคง สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2564 (http://aporn123.blogspot.com/2013/06/blog-post_28.html)

แนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

การประเมินผลหรือการวัดประสิทธิผลการปฏิบัติงาน แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ตามระยะเวลาที่ทำการประเมิน ดังนี้ (เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, 2551, หน้า 102-103) (1) การประเมินระหว่างการดำเนินงาน เป็นการประเมินเพื่อติดตามดูผลผลิตของโครงการในขณะที่โครงการนั้น ๆ กำลังดำเนินอยู่ การประเมินประเภทนี้ (2) ให้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ที่จำเป็นแก่ผู้จัดการโครงการและผู้ตัดสินใจเพื่อปรับนโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนการจัดการทรัพยากรของโครงการ ผลจากการประเมินระหว่างดำเนินการนี้ อาจจะให้สารสนเทศที่เป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนโครงการใหม่ได้ด้วย (3) การประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการ เป็นการประเมินเพื่อวิเคราะห์ผลผลิตทั้งหมดที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นสุดโครงการ การประเมินประเภทนี้จะให้สารสนเทศที่จำเป็นทั้งหมดแก่ผู้ตัดสินใจและผู้วางแผน สำหรับใช้เพื่อการวางแผนโครงการใหม่ และเพื่อเป็นแนวทางการประเมินผลในอนาคตต่อไป (4) การประเมินย้อนหลัง เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบย้อนหลังเมื่อโครงการสิ้นสุดไปแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่งว่า มีผลกระทบจากโครงการหรือไม่อย่างไร อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรม พบว่ามีแนวทางการศึกษาเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การในเบื้องต้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 แนวทางใหญ่คือ แนวทางศึกษาประสิทธิผลที่ยึดแบบเกณฑ์เดี่ยว และแนวทางการศึกษาประสิทธิผลที่ยึดแบบบูรณาการหรือแบบหลายเกณฑ์

แนวคิดการศึกษาประสิทธิผลที่ยึดแบบเกณฑ์เดี่ยว

Cameron (1981, pp. 3–8) ได้แบ่งแนวคิดที่สำคัญ 4 แนวคิด คือ แนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมาย (the goal attainment approach) แนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบ (the system resource approach) แนวคิดตัวแบบกระบวนการภายในองค์การ (internal process approach) แนวคิดตัวแบบกลุ่มยุทธศาสตร์ (strategic constituencies approach) ซึ่งแต่ละแนวคิดจะมีแนวทางในการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. แนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมาย (the goal attainment approach) โดยแนวคิดนี้เป็นแนวคิดนิยมใช้มากที่สุดมีความคิดว่าองค์การควรจะมุ่งไปที่การบรรลุถึงเป้าหมายสุดท้ายหรือผลลัพธ์ (ends) มากกว่าที่จะสนใจวิธีการ (means) ในแนวทางนี้มีฐานคติว่าองค์การมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นมีเหตุผลและแสวงหาเป้าหมายของตนเองดังนั้นการบรรลุถึงเป้าหมายและความสำเร็จจึงเป็นตัววัดที่เหมาะสมของประสิทธิผล Robbins (1990, P. 53) กล่าวได้ว่าเป็นการนำแนวคิดด้านประสิทธิผลเชื่อมโยงเข้ากับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ Etzioni (1964, P. 2) และ Price (1972, P. 1) การใช้วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การด้วยแนวคิดนี้จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อลักษณะขององค์การและเป้าหมายนั้นมีลักษณะตามสมมติฐาน 5 ประการ คือ 1) องค์การที่เราศึกษานั้นในความเป็นจริงมีเป้าหมายที่แท้จริง 2) เราสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายเหล่านั้น 3) จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การควรมีปริมาณไม่มากจนเกินความสามารถที่เราจะวัดได้ 4) ต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงเหล่านั้นและ 5) เราต้องสามารถวัดได้ว่าองค์การกำลังบรรลุเป้าหมายได้แค่ไหนเมื่อไรอย่างไรแต่อย่างไรก็ตามวิธีการนี้เป็นวิธีที่มีความไม่สมบูรณ์ในวิธีการ (methodological shortcoming) และไม่เป็นกลางเท่าที่ควรเนื่องจากเป้าหมายในทางปฏิบัติมักแตกต่างจากเป้าหมายที่กำหนดไว้และมีหลายเป้าหมายที่ต้องจัดลำดับความสำคัญและช่วงเวลา

2. แนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบ (the system resource approach) ผู้นำแนวทางนี้ คือ Yuchtman and Seashore (1967, P. 2) ซึ่งพยายามหลีกเลี่ยงจุดอ่อนและข้อบกพร่องบางประการของการประเมินประสิทธิผลในแง่ของเป้าหมายโดยไม่พิจารณาถึงเป้าหมายองค์การเลยเพราะเห็นว่าเป็นไปได้ยากที่จะใช้การบรรลุเป้าหมายเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลโดยผู้วิจัยใช้แบบจำลองของระบบทรัพยากรในการวิเคราะห์ประสิทธิผลองค์การแทนแนวความคิดนี้มองว่าองค์การควรจะคำนึงถึงความสามารถในการได้มาของปัจจัยนำเข้า (inputs) และกระบวนการเปลี่ยนผ่านปัจจัยนำเข้า (transactional process) ไปเป็นปัจจัยนำออก (outputs) ด้วยเพื่อที่จะได้ทราบถึงความมีเสถียรภาพและความสมดุลขององค์การในระยะยาวแนวทางนี้มีฐานคติว่าองค์การได้สร้างความสัมพันธ์กับระบบย่อยถ้าหากระบบย่อยทำงานได้ไม่ดีจะส่งผลต่อการทำงานของระบบทั้งหมด Robbins (1990, P. 58) ความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่าง ๆ ที่สำคัญของแนวคิดนี้สามารถจัดอยู่ในรูปของตัวแปรหรือสัดส่วนได้ประกอบด้วยปัจจัยส่งออก/ปัจจัยนำเข้า (O/I) กระบวนการเปลี่ยนผ่าน/ปัจจัยนำเข้า (T/I) กระบวนการเปลี่ยนผ่าน/ปัจจัยส่งออก (T/O) การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยนำเข้า (I/I) และอื่น ๆ อย่างไรก็ตามแนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบนี้ก็ไม่ได้ต่างจากแนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมายเท่าใดนักเพราะที่จริงแล้วเป้าหมายขององค์การอย่างหนึ่งก็คือ สรรหา (acquisition) ทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมนั่นเอง

3. แนวคิดตัวแบบกระบวนการภายในองค์การ (internal process approach) ตัวแบบนี้จะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการภายใน (internal processes) และการดำเนินงานภายในองค์การ (operations of the organization) เป็นสำคัญโดยมุมมองแบบกระบวนการภายในจะมองว่าการที่องค์การจะมีประสิทธิผลก็ต่อเมื่อกระบวนการทำงานภายในองค์การมีระดับที่เหมาะสมหรือมีความยาวไม่มากเกินความจำเป็นไม่มีขั้นตอนของกระบวนการมากเกินความจำเป็นสภาพเช่นนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกภายในองค์การมีความเป็น

อันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบภายในองค์การส่งผลให้การทำหน้าที่ภายในองค์การจะมีสภาพราบรื่นและมีผลงานที่ดีโดยสิ่งที่เชื่อมโยงให้สมาชิกภายในองค์การแต่ละคนมีความสามารถในการทำงานเช่นนี้ได้ก็คือความไว้วางใจ (trust) และความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน (benevolence) ซึ่งส่งผลต่อเนื่องไปถึงการไหลเวียนของข่าวสาร (information flows) ภายในองค์การจะเป็นไปด้วยความราบรื่นไม่ติดขัดในเชิงโครงสร้างทั้งแนวดิ่งและแนวนอน Likert (1967, P. 1) ซึ่งสภาพแบบนี้บางครั้งก็ถูกเรียกว่าระบบที่มีสุขภาพดี (healthy systems) ดังนั้นแนวทางการศึกษากระบวนการภายในจึงมีความเชื่อว่าองค์การจะยิ่งมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นถ้าองค์การสามารถรักษาสภาพของกระบวนการภายในให้อยู่ในระดับที่มีสุขภาพดีมากยิ่งขึ้นและในทางตรงกันข้ามองค์การจะยิ่งไม่มีประสิทธิผลถ้ากระบวนการภายในองค์การอยู่ในระดับที่มีสุขภาพแย่ลง (Cameron, 1981, P. 4)

4. แนวคิดตัวแบบกลุ่มยุทธศาสตร์ (strategic constituencies approach) แนวคิดนี้มีมุมมองว่าความสามารถในการตอบสนองความต้องการและความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญกับองค์การหรือผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือชี้วัดว่าองค์การจะมีประสิทธิผลหรือไม่แนวทางนี้มีฐานคติว่าองค์การประกอบด้วยกลุ่มย่อยที่ต่างก็แข่งขันกันควบคุมทรัพยากรดังนั้นจึงประเมินว่าองค์การประสบผลสำเร็จในการตอบสนองผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์ได้หรือไม่ Robbins (1990, PP. 62–63) ซึ่งในการตัดสินใจว่าใครเป็นผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์มากที่สุดในบรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนั้นกระทำได้ยากเพราะในกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีเฉพาะบางส่วนเท่านั้นที่มีความสำคัญต่อองค์การอย่างจริงจังและมีความสามารถในการควบคุมทรัพยากรที่มีความจำเป็นต่อการอยู่รอดขององค์การอีกทั้งการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีผลทำให้กลุ่มผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งตัวบุคคลและความต้องการ

แนวคิดการศึกษาประสิทธิผลที่ยึดแบบหลายเกณฑ์

แนวทางการศึกษาประสิทธิผลแบบหลายเกณฑ์เป็นอีกวิธีการหนึ่งในการนำมาใช้ในการศึกษาประสิทธิผลองค์การโดยมีฐานคติเบื้องต้นว่าประสิทธิผลมิใช่แนวคิดที่เกิดจากการสังเกตปรากฏการณ์แล้วอุปนัยมาอยู่ในระดับนามธรรมแต่เป็นสิ่งที่ประกอบสร้างขึ้นมาตามค่านิยม Quinn and Rohrbaugh (1983, P.2 อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 9) กล่าวคือ แนวทางนี้มีมุมมองว่าประสิทธิผลขององค์การนั้นจะผันแปรไปตามค่านิยมของแต่ละบุคคลการประเมินประสิทธิผลขององค์การจะขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ประเมินและผู้ประเมินนั้นให้น้ำหนักในเรื่องใดเป็นสำคัญในการประเมินและไม่มีแนวทางใดที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิผลเนื่องจากแนวคิดเรื่องประสิทธิผลเป็นจิตวิสัยเป็นไปได้ยาก ที่ทุกคนจะเห็นพ้องต้องกันขึ้นอยู่กับค่านิยมและผลประโยชน์ด้วยซึ่งแนวทางนี้เกิดจากความพยายามของนักวิชาการในการบูรณาการแนวคิดประสิทธิผลเพื่อแสวงหาแนวทางในการประกอบสร้างองค์ประกอบของประสิทธิผลโดย Steers (1977, P. 1) และ Campbell (1977, P. 1) ได้เสนอแนวทางที่คล้ายกัน คือ ขั้นแรกควรกำหนดตัวแปรที่คาดว่าจะเป็นตัววัดประสิทธิผลหลังจากนั้นก็ให้ทำการศึกษาว่าตัวแปรเหล่านั้น มีความสัมพันธ์ที่เหมือนกันอย่างไร (พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 2) จากแนวทางดังกล่าวนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านพยายามที่จะทำตามเช่น Scott (1977); Cameron (1979); Seashore (1979) โดยพยายามที่จะบูรณาการตัวแบบประสิทธิผลองค์การเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม Quinn and Rohrbaugh (1983, P.1) ได้แสดงความเห็นว่าความพยายามในการบูรณาการแนวคิดประสิทธิผลที่ได้กระทำมาข้างต้นยังมีความคลุมเครือเพราะแนวคิดที่บูรณาการขึ้นมานั้นยังมีความแตกต่างหลากหลายและไม่สามารถเชื่อมโยงได้ว่าแนวคิดแต่ละแนวคิดมีความเชื่อมโยง

กันอย่างไรและควรจัดกลุ่มอย่างไร จึงจะเหมาะสมไม่ทับซ้อนกันและสาเหตุที่ก่อให้เกิดภาวะคลุมเครือของตัวแบบเชิงบูรณาการดังกล่าวข้างต้นอาจเกิดจากการขาดเครื่องมือหรือวิธีการในการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวแปรที่เหมาะสมในขณะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าการบูรณาการแนวคิดประสิทธิผลยังมีความหลากหลายด้านตัวแบบการเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดที่แตกต่างไม่มีความชัดเจนและขาดหลักเกณฑ์ในการจำแนกแนวคิดหรือการจัดกลุ่มประเภทแนวคิดที่ใช้ในตัวแบบเชิงบูรณาการและสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดความคลุมเครือดังกล่าวคือ ในขณะนั้นขาดเครื่องมือหรือวิธีการในการวิเคราะห์ตัวแปรหลายตัวที่เหมาะสม

ด้วยเหตุนี้ Quinn and Rohrbaugh (1983, P. 2) จึงได้ทำการศึกษาประสิทธิผลองค์การโดยการจัดระบบเกณฑ์วัดประสิทธิผลองค์การอย่างเป็นรูปธรรมจนได้ตัวแบบเชิงบูรณาการที่เข้มแข็ง คือ ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (the competing–values approach) แนวคิดนี้มีมุมมองว่าประสิทธิผลขององค์การนั้นจะผันแปรไปตามค่านิยมของแต่ละบุคคลกล่าว คือ การประเมินประสิทธิผลขององค์การจะขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้ประเมินและผู้ประเมินนั้นให้น้ำหนักในเรื่องใดเป็นสำคัญในการประเมินแนวทางนี้มีฐานคติว่าไม่มีแนวทางใดที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิผลเนื่องจากแนวคิดเรื่อง ประสิทธิผลเป็นจิตวิสัยเป็นไปได้ยากที่ทุกคนจะเห็นพ้องต้องกันขึ้นอยู่กับค่านิยมและผลประโยชน์ด้วย (Robbins, 1990, P. 68) โดยที่กลุ่มค่านิยมพื้นฐานที่มีการแข่งขันกันภายในองค์การมีสามกลุ่มดังนี้

กลุ่มแรกเป็นกลุ่มค่านิยมของ “ความยืดหยุ่น” (flexibility) กับ “การควบคุม” (control) กลุ่มพื้นฐานแรกนี้เป็นการพิจารณาโครงสร้างขององค์การซึ่งมีสองมิติที่อยู่ในขั้วตรงกันข้ามคือ ความยืดหยุ่นกับการควบคุมความยืดหยุ่นให้คุณค่ากับนวัตกรรมการปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงในทางตรงกันข้ามการควบคุมเน้นไปที่ความมีเสถียรภาพคำสั่งและความสามารถในการทำนายสิ่งที่เกิดขึ้นภายในองค์การมิติความยืดหยุ่นและการควบคุมดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นขั้วตรงกันข้ามคล้ายคลึงกับการปรับตัว (adaptation) การดำรงรักษา (maintenance) ในทฤษฎีระบบสังคมนั่นเอง

กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มค่านิยมที่ใช้การจัดการภายในองค์การเป็นจุดเน้นสามารถจำแนกเป็นการเน้นความเป็นอยู่ที่ดีและการพัฒนาของบุคคล (people) ภายในองค์การหรือเน้นภายในและการบูรณาการ (internal) และการพัฒนาตัวองค์การ (organization) หรือเน้นภายนอกและสร้างความแตกต่าง (external) กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การจัดการจะเน้นที่คนหรืองานนั่นเองการเน้นที่คนจะให้ความสำคัญกับความรู้สึกและความต้องการของบุคคลภายในองค์การส่วนการเน้นที่งานนั้นจะให้ความสำคัญกับผลิตภาพ (productivity) และการบรรลุความสำเร็จของงาน (task accomplishment)

กลุ่มที่สามเป็นกลุ่มค่านิยมที่มีความสัมพันธ์กันของวิธีการขององค์การ (organizational means) กับเป้าหมายขององค์การ (organizational ends) การเน้นวิธีการเป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการภายในและความต่อเนื่องระยะยาวขณะที่การเน้นเป้าหมายขององค์การเป็นการเน้นที่ผลลัพธ์สุดท้ายและระยะสั้นโดย Quinn and Rohrbaugh (1983, P. 1) ได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของตัวแบบอีก 4 ตัวแบบที่ถูกจำแนกออกมา ดังนี้

ตัวแบบมนุษยสัมพันธ์ (human relations model) จะมีชุดค่านิยมที่มีความสำคัญ คือ ชุดค่านิยมด้านความยืดหยุ่น (flexibility) และชุดค่านิยมที่เน้นภายในองค์การ (internal) โดยมีวิธีการ (means) คือ ความสามัคคี (cohesion) และขวัญกำลังใจ (morale) และมีผลลัพธ์หรือเป้าหมาย (ends) คือ การพัฒนาทักษะของผู้ปฏิบัติ (skilled work force)

ตัวแบบระบบเปิด (open system model) จะมีชุดค่านิยมที่สำคัญ คือ ชุดค่านิยมด้านความยืดหยุ่น (flexibility) และชุดค่านิยมที่เน้นภายนอกองค์การ (external) โดยมีวิธีการ (means) คือ ความยืดหยุ่น (flexibility) และความเตรียมพร้อม (readiness) และมีผลลัพธ์หรือเป้าหมาย (ends) คือ การแสวงหาและสะสมทรัพยากร (acquisition of resources)

ตัวแบบเหตุผลและเป้าหมาย (rational goal model) จะมีชุดค่านิยมที่สำคัญ คือ ชุดค่านิยมด้านการควบคุม (control) และชุดค่านิยมที่เน้นภายนอกองค์การ (external) โดยมีวิธีการ (means) คือ การวางแผน (planning) และมีผลลัพธ์หรือเป้าหมาย (ends) คือ ความสามารถในการผลิต (productivity) และประสิทธิภาพ (efficiency)

ตัวแบบกระบวนการภายใน (internal process model) จะมีชุดค่านิยมที่สำคัญ คือ ชุดค่านิยมด้านการควบคุม (control) และชุดค่านิยมที่เน้นภายในองค์การ (internal) โดยมีวิธีการ (means) คือ การจัดการระบบข้อมูลข่าวสาร (information management) และมีผลลัพธ์หรือเป้าหมาย (ends) คือ ความมีเสถียรภาพ (stability)

ต่อมาในงานการศึกษาประสิทธิผลองค์การภายใต้ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (competing values framework) ได้แสดงให้เห็นว่าการสร้างเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลองค์การนั้นอาจจะลดให้เหลือเพียง 2 กลุ่มค่านิยม คือ กลุ่มค่านิยมด้านโครงสร้าง (structure) และกลุ่มค่านิยมด้านการมุ่งเน้น (focus) โดยกลุ่มค่านิยมแรกเป็นกลุ่มที่สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของการให้ความสำคัญระหว่างความยืดหยุ่น (flexibility) หรือการเปลี่ยนแปลง (change) และการควบคุม (control) หรือความมีเสถียรภาพ (stability) ส่วนกลุ่มค่านิยมที่สองเป็นกลุ่มที่สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นที่องค์การต้องการมุ่งเน้น (focus) โดยแสดงถึงการมุ่งเน้นภายในองค์การ (internal) ซึ่งให้ความสำคัญไปที่บุคคลและการมุ่งเน้นภายนอกองค์การ (external) ซึ่งให้ความสำคัญไปที่องค์การ (Quinn, 1988, P. 1)

ประสิทธิผลองค์การเป็นแนวคิดที่ได้รับการศึกษามายาวนานเนื่องจากเป็นแนวคิดหลักที่จะส่งผลต่อการขับเคลื่อนองค์การในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลตรงตามเป้าประสงค์ขององค์การประสิทธิผลองค์การจึงเป็นเป้าหมายสูงสุดที่ผู้บริหารต้องการจะบรรลุถึงซึ่งการศึกษาแนวคิดประสิทธิผลองค์การมีฐานคติที่สำคัญ 2 ฐานคติ คือ 1) ฐานคติที่เชื่อว่าเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลองค์การมีเพียงเกณฑ์เดียวจึงมีแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยวและ 2) ฐานคติที่เชื่อว่าการวัดประสิทธิผลองค์การนั้นต้องประกอบไปด้วยหลายเกณฑ์จึงมีแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลแบบหลายเกณฑ์แม้ว่าประสิทธิผลขององค์การจะมีการใช้กันอย่างแพร่หลายแต่ยังไม่มีการให้คำนิยามความแตกต่างของผู้ศึกษาและยังมีความขัดแย้งกันเองด้วยอาจสรุปได้ว่าประสิทธิผลองค์การ คือ ระดับความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การที่องค์การนั้นกำหนดขึ้นซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะบ่งชี้ถึงความสามารถในการอยู่รอดขององค์การและตัวชี้วัดกันอย่างแน่ชัดเนื่องจากไม่มีเงื่อนไขที่สมบูรณ์แบบในการให้คำนิยามหรือความหมายของประสิทธิผลองค์การ (Cameron, 1986, P.1) ดังนั้นจึงมีการให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันออกไป

สรุปแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลที่ยึดแบบเชิงเดี่ยวมี 4 ตัวแบบซึ่งแต่ละแนวคิดจะมีแนวทางในการศึกษาที่แตกต่างกัน คือ 1) แนวคิดตัวแบบเชิงเป้าหมาย (the goal–attainment approach) ตัวแบบนี้จะเป็นการนำแนวคิดด้านประสิทธิผลเชื่อมโยงเข้ากับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์การใช้ได้ก็ต่อเมื่อองค์การมีเป้าหมายที่ชัดเจนและสามารถวัดระดับความสำเร็จนั้นได้ 2) แนวคิดตัวแบบทรัพยากรเชิงระบบ (the system–resource approach) แนวคิดนี้จะพิจารณาในแง่ของการได้รับทรัพยากรที่จำเป็นอย่าง

เพียงพอต่อการที่ระบบจะสามารถดำรงอยู่ได้ 3) แนวคิดตัวแบบกระบวนการภายในองค์การ (internal process approach) แนวคิดนี้มีความเชื่อที่ว่าองค์การจะมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นก็ต่อเมื่อองค์การสามารถรักษาสภาพของกระบวนการภายในให้อยู่ในระดับที่ดีมากยิ่งขึ้น 4) แนวคิดตัวแบบกลุ่มยุทธศาสตร์ (strategic–constituencies approach) แนวคิดนี้มองว่าการมีประสิทธิผลขององค์การก็คือ การที่องค์การสามารถทำให้กลุ่มผู้มีส่วนร่วมที่สำคัญในทางยุทธศาสตร์มีความพึงพอใจในระดับน้อยที่สุดที่จะยอมรับได้

ประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560–2569

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง และให้ความสำคัญกับแนวโน้มการพัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทิศทางความเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยและปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งจากความเปลี่ยนแปลงจากสถานะของประเทศไทยด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการบริหารจัดการและการปรับปรุงประสิทธิภาพกลไกการพัฒนา นอกจากนั้นยังมีการศึกษาวิเคราะห์บริบทการเปลี่ยนแปลงและภาพอนาคตประเทศไทยต่อยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ความเหลื่อมล้ำ ความเป็นเมือง การบริหารจัดการภาครัฐ สภาพการณ์ของการแข่งขันภายในและภายนอกประเทศ

นอกจากนั้นยังมีการวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ปี 2559 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แผนยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) แผนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน sustainable development goals (SDGs) การพัฒนาตามความจำเป็นของ 3 เสาหลักอาเซียน และการยกระดับองค์กรสู่องค์กรสมรรถนะสูง (high performance organization: HPO) การเป็นองค์กรที่เก่ง มีแผนงานรองรับกับสภาวะต่าง ๆ อย่างชัดเจน มีการวิเคราะห์สถานการณ์ที่สามารถกระทบต่อการทำงานจากรอบด้านทุกมุมมอง ทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเวลา และคุณภาพของผลงานดีเยี่ยม (excellence organization)

เพื่อให้แผนยุทธศาสตร์มีความสมบูรณ์ในการมีส่วนร่วม แผนยุทธศาสตร์ยังมีการวิเคราะห์ความต้องการ ความคาดหวังของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นได้จัดให้มีการสำรวจความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเชิงลึก ทั้งที่เป็นผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก รวมทั้งการจัดประชุมร่วมเพื่อการนำเสนอความต้องการที่มีต่อการพัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในอนาคต

จากการวิเคราะห์ข้างต้นจึงทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดจุดยืนและตำแหน่งการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วย 8 ข้อ ดังนี้

1. การเสริมสร้างขีดความสามารถของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและต่างประเทศ และความจำเป็นในการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 20 ปี และโมเดลพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย 4.0 สู่ประเทศไทยที่มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนบนฐานของหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2. เสริมสร้างขีดความสามารถของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการเป็นกลไกหลักของประเทศเพื่อรวมพลังภาคีทุกภาคส่วนเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยให้เข้มแข็ง มีธรรมาภิบาล ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการประสานความร่วมมือกับองค์กรภาคีทุกภาคส่วน

ทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม ประชาชน ร่วมเสริมสร้างธรรมาภิบาลการปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับให้มีมาตรฐานการบริหารจัดการตามเกณฑ์มาตรฐานของประเทศ และมีธรรมาภิบาล เป็นที่ยอมรับและเชื่อมั่นจากสังคมทั้งในประเทศ และนานาชาติ

3. ขับเคลื่อนท้องถิ่นให้เติบโตอย่างมั่นคงด้วยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างยั่งยืน สู่ประเทศไทยพัฒนาแล้ว โดยมุ่งเน้นการพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เข้มแข็งของประเทศที่เข้มแข็งจากพื้นที่ สร้างมาตรการ แนวปฏิบัติ ระเบียบ และนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ ในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยแก่ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารจัดการ และการบริการประชาชน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการพัฒนาท้องถิ่น มีท้องถิ่นและชุมชนต้นแบบทั่วประเทศที่ประสบความสำเร็จตามหลักการพัฒนามั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนด้วยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

4. การพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรภาครัฐแนวใหม่ เพื่อการเสริมสร้างภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นจากพื้นที่และสังคมในภาพกว้างทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีต่อความโปร่งใสและการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. เสริมสร้างขีดความสามารถของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการสร้างสรรค์นวัตกรรม และพัฒนาสู่องค์กรดิจิทัลที่มีความพร้อมในการเป็นแหล่งกลางของประเทศด้านองค์ความรู้ข้อมูลสารสนเทศ เพื่อการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีศักยภาพในระดับสากล

6. การพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับภารกิจในปัจจุบันและอนาคต และการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

7. ยกระดับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสู่องค์กรระดับสากลที่มีสมรรถนะสูง บริหารจัดการด้วยเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในทุกกระบวนการ มีความทันสมัยด้วยระบบดิจิทัล บุคลากรมีคุณภาพสูง และมีความเป็นมืออาชีพในการส่งเสริมและให้คำปรึกษา เสริมสร้างขีดความสามารถให้กรมฯ เป็นศูนย์กลางองค์ความรู้ ปัญญา และนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล

8. พัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เป็นองค์กรคุณธรรมที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง บุคลากรมีความสุขในการปฏิบัติราชการ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีและได้กำหนดวิสัยทัศน์เพื่อเป็นเข็มทิศนำทางสู่อนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า “องค์กรระดับสากล ธรรมาภิบาลเข้มแข็ง ท้องถิ่นพัฒนา ปวงประชามีสุข” และเพื่อให้การขับเคลื่อนวิสัยทัศน์ เป็นอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดค่านิยมร่วมว่า “มืออาชีพ คิดสร้างสรรค์ ยึดมั่นธรรมาภิบาล”

เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนสู่วิสัยทัศน์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นวาระในการขับเคลื่อนสู่วิสัยทัศน์ 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้วยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย 4.0 สู่ประเทศที่พัฒนาแล้วจากฐานของท้องถิ่น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ และธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีคุณภาพเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจและทิศทางการพัฒนาของประเทศ และ

ประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ 6 การพัฒนาองค์กรด้วยฐานคุณธรรม ความรู้ และสมรรถนะสูงเป็นองค์กรระดับสากลที่สังคมยอมรับ

โดยในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์จะกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติโดยการกำหนดกลยุทธ์ และแนวทางในการพัฒนา พร้อมทั้งการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาเพื่อกำหนดแผนงาน โครงการ แผนปฏิบัติราชการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะต้องดำเนินการในรอบปีงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2560 – 2569 โดยในแต่ละกลยุทธ์จะใช้แนวทางในการกำหนดกลยุทธ์ตามหลัก balanced scorecard

และนอกจากนั้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังได้วางแนวทางในการดำเนินการเพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ทั้งการเสริมสร้างความเข้าใจในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พร้อมกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการเพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันขององค์กรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก ให้มีความพร้อมและมีส่วนร่วมในการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม การพัฒนากระบวนการจัดทำแผน/โครงการของหน่วยงานสำนัก/กอง ท้องถิ่นจังหวัดที่เกี่ยวข้องในลักษณะบูรณาการ พร้อมกับมีการจัดลำดับความสำคัญเพื่อเป็นเครื่องมือในการประสานแผนไปสู่การปฏิบัติ การพัฒนาระบบและกลไกการติดตามประเมินผล รวมทั้งกำหนดดัชนีตัวชี้วัดความสำเร็จของแผนงาน/โครงการ ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในแต่ละยุทธศาสตร์ การเตรียมพร้อมกำลังคนรองรับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ที่เน้นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการนำองค์กรด้วยยุทธศาสตร์แก่ผู้บริหารทุกระดับการศึกษาเรียนรู้แนวปฏิบัติที่ดีจากองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการใช้ยุทธศาสตร์ขับเคลื่อนองค์กร จากองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน การจัดทำสมรรถนะเชิงยุทธศาสตร์ พร้อมแฟ้มสมรรถนะในการบริหารแผนยุทธศาสตร์แก่บุคลากร และการฝึกอบรมและพัฒนาขีดความสามารถแก่บุคลากรตามเกณฑ์สมรรถนะที่กำหนดไว้ การฝึกอบรมเพื่อการสร้างเครือข่ายนักยุทธศาสตร์เพื่อการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีการจัดทำหลักสูตรขึ้นมาเป็นการเฉพาะ และมีระบบการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง ตลอดช่วงเวลาของแผนยุทธศาสตร์ และการยกระดับขีดความสามารถในการเป็นนักคิดนักสร้างสรรค์นวัตกรรมแก่บุคลากรจากทุกสำนัก/กอง เพื่อหนุนเสริมการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ และยังได้กำหนด แนวทางการประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารยุทธศาสตร์ทั้งการสร้างนักสื่อสารยุทธศาสตร์ประจำสำนัก/กอง และในระดับหน่วยงานของท้องถิ่น จังหวัด เพื่อให้เป็นเครือข่ายนักยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นการจัดให้มีกิจกรรมเพื่อสร้างบรรยากาศทางยุทธศาสตร์ด้วยกระบวนการสื่อสารทางการตลาดในรูปแบบการประยุกต์ จากหลักการทางการตลาด การจัดให้มีเวทีเพื่อการยกย่องหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ พร้อมการสื่อสารให้รับรู้อย่าง

กว้างขวางเพื่อการจูงใจให้กับหน่วยงานอื่น ๆ และพัฒนาช่องทางการสื่อสารผ่านโซเชียลมีเดียของกรมฯ เพื่อการสื่อสารแผนยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สรุป จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิผลการบริหารงาน หมายถึง ความสำเร็จของประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณของรัฐมาดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาท้องถิ่นส่งผลต่อการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืนเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนในประเทศ ในที่นี้หมายถึง ประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอหว้านใหญ่ จังหวัดมุกดาหาร ตามยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560–2569 หมายถึง นโยบายที่กำหนดไว้ในแผนบริหารราชการแผ่นดิน ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560–2569 ซึ่งมีทั้งหมด 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ โดยนำมากำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเป้าหมายการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

1) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้วยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการสร้างและพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยแก่เยาวชนในสถานศึกษา มีการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยและกระบวนการทางสภาให้เข้มแข็งเพื่อเป็นหลักทางประชาธิปไตยให้กับท้องถิ่นและประชาชน มีเสริมสร้างความสมานฉันท์ และเสริมสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ร่วมเป็นกำลังหลักสำคัญของกระทรวงมหาดไทยในระดับพื้นที่ในการระดมพลังขององค์กรภาคีทุกภาคส่วนร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมเพื่อการแสดงความจงรักภักดีแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ และร่วมเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนสู่การพัฒนาด้วยหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย 4.0 สู่ประเทศที่พัฒนาแล้วจากฐานของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเสริมสร้างศักยภาพและขีดความสามารถของในการสรรค์สร้างนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาภารกิจการบริการในระดับพื้นที่รองรับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและไทยแลนด์ 4.0 รวมพลังองค์กรภาคีทุกภาคส่วนหนุนเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรดิจิทัลและองค์กรแห่งนวัตกรรม เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น และพัฒนากลไกเพื่อการกระจายทรัพยากร และการบริการตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าถึงความต้องการเร่งด่วนสำคัญของพื้นที่ ระดมพลังจากองค์กรภาคีทุกภาคส่วน ภาคประชาชน ประชาชนในการร่วมกับเพื่อการสร้างความอุดมสมบูรณ์ รักษาและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสร้างแหล่งพลังงานในท้องถิ่นเพื่อการพึ่งตนเอง และการใช้ประโยชน์ที่ยั่งยืนและสมดุล ร่วมเสริมสร้างศักยภาพการพึ่งตนเองทางการเงิน–การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการระดมพลังทุกภาคส่วนร่วมพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและสร้างความเข้มแข็งการเงินฐานรากในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานสากล ให้ประชาชนและภาคธุรกิจได้รับบริการที่มี

คุณภาพ ได้มาตรฐานตรงตามความต้องการของประชาชนและทิศทางการพัฒนาประเทศ 20ปี และโมเดลพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย 4.0

3) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐ และธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อสร้างพลังการขับเคลื่อนค่านิยมต้านการทุจริตจากฐานของการพัฒนาท้องถิ่น ยกระดับการจัดการธรรมาภิบาลด้วยการป้องกันการทุจริตที่มีมาตรฐานสากล หนุนเสริมภาพลักษณ์ขององค์กร ร่วมขับเคลื่อนประเทศไทยซื่อตรง โปร่งใส สร้างและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐและมาตรฐานธรรมาภิบาลผ่านการมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคีทุกภาคส่วน สร้างสรรค์มาตรฐาน รูปแบบ แนวทางเพื่อความคล่องตัว และการพึ่งตนเองในด้านรายได้ของท้องถิ่น ปรับโครงสร้างหน่วยงาน บทบาท ภารกิจ ให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสมเกิดความคุ้มค่า เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภารกิจการถ่ายโอนภารกิจจากภาครัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการจัดบริการประชาชน

4) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีคุณภาพเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นกำลังหลักในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นในการพึ่งตนเอง รองรับการเปลี่ยนแปลง และการแข่งขัน สร้างกลไกมาตรการรองรับการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเสริมสร้างสวัสดิการสังคม เสริมความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมระดับพื้นที่ พัฒนาการบริการสาธารณะของท้องถิ่นผ่านการร่วมดำเนินการของเอกชนหรือหน่วยงานรัฐ ที่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริการประชาชน เพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มาตรฐานสากลรองรับความต้องการของประชาชน ภาคธุรกิจ และทิศทางการพัฒนาประเทศไทย 4.0 รวมพลังองค์กรภาคีทุกภาคส่วนร่วมหนุนเสริมการพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาตามแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน ตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ sustainable development goals (SDGs)

5) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจและทิศทางการพัฒนาของประเทศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้วยหลักธรรมาภิบาลในทุกกระบวนการของการบริหารทรัพยากรบุคคล ก้าวสู่ธรรมาภิบาลการบริหารทรัพยากรบุคคลยุค 4.0 สร้างระบบการพัฒนาบุคลากร และผู้นำ รองรับการพัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสู่สากล และขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศที่แข่งขันได้ ปฏิรูประบบบริหารจัดการกำลังคนให้มีประสิทธิภาพ มีความสมดุลกับการพัฒนาตามยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่าสูงสุด สร้างระบบการเรียนรู้การจัดการตนเองของบุคลากรทุกระดับตามค่านิยมร่วม และความจำเป็นในการขับเคลื่อนการพัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และความเปลี่ยนแปลงจากภายนอกอย่างเท่าทัน พัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีธรรมาภิบาล และพร้อมเปิดรับการตรวจสอบอย่างโปร่งใสสู่ท้องถิ่นยุคใหม่ พัฒนาความรู้ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภา และบุคลากรให้เป็นนักบริหาร นักการเมือง และผู้ปฏิบัติงาน

ที่มีธรรมาภิบาล และพร้อมเปิดรับการตรวจสอบอย่างโปร่งใส เสริมสร้างองค์กรแห่งความสุขด้วยวัฒนธรรมและวิถีพอเพียง เสริมสร้างความเสมอภาคความเท่าเทียมกันในการส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร

6) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาองค์กรด้วยฐานคุณธรรม ความรู้ และสมรรถนะสูง เป็นองค์กรระดับสากลที่สังคมยอมรับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเสริมสร้างขีดความสามารถในการนำองค์กรของผู้นำ เพื่อการขับเคลื่อนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูงที่มีคุณธรรม พัฒนาระบบการบริหารยุทธศาสตร์ทั่วทั้งองค์กรแบบครบวงจร เพื่อหนุนนำการพัฒนาตามความเปลี่ยนแปลงในอนาคตและรองรับการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ เสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กรใหม่ พัฒนาระบบการบริการ และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างมืออาชีพ พัฒนาระบบการวัดผล การวิเคราะห์ การจัดการข้อมูลและสารสนเทศ ภายในองค์กรให้มีมาตรฐาน และทันสมัย

ดังนั้น การพัฒนาองค์กรด้วยฐานคุณธรรม ความรู้ และสมรรถนะสูง เป็นองค์กรระดับสากลที่สังคมยอมรับ เช่น การเสริมสร้างขีดความสามารถในการนำองค์กรของผู้นำ เพื่อการขับเคลื่อนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูงที่มีคุณธรรม การพัฒนาระบบการบริหารยุทธศาสตร์ทั่วทั้งองค์กรแบบครบวงจร เพื่อหนุนนำการพัฒนาตามความเปลี่ยนแปลงในอนาคตและรองรับการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ การเสริมสร้างภาพลักษณ์องค์กรใหม่ พัฒนาระบบการบริการลูกค้า และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างมืออาชีพ การพัฒนาระบบการวัดผล การวิเคราะห์ การจัดการข้อมูลและสารสนเทศ ภายในองค์กรให้มีมาตรฐาน และทันสมัย การส่งเสริมสนับสนุนธรรมาภิบาลในทุกภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีขององค์กรธรรมาภิบาลระดับประเทศ และนานาชาติ ยกระดับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสู่องค์กรดิจิทัลทั่วทั้งองค์กร และเสริมสร้างบทบาทระหว่างประเทศของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเชื่อมโยงประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก

บทสรุป

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560 – 2569 ขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ เพื่อเป็นวาระในการขับเคลื่อนสู่วิสัยทัศน์ 6 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การเสริมสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้วยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย 4.0 สู่ประเทศที่พัฒนาแล้วจากฐานของท้องถิ่น ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนา การบริหารจัดการภาครัฐ และธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีคุณภาพเพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับภารกิจและทิศทางการพัฒนาของประเทศ และประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ 6 การพัฒนาองค์กรด้วยฐาน

คุณธรรม ความรู้ และสมรรถนะสูง เป็นองค์กรระดับสากลที่สังคมยอมรับ โดยในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์จะกำหนดเป้าประสงค์ ตัวชี้วัด และการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ โดยการกำหนดกลยุทธ์ และแนวทางในการพัฒนา พร้อมทั้งการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาเพื่อกำหนดแผนงาน โครงการ แผนปฏิบัติราชการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะต้องดำเนินการในรอบปีงบประมาณ ในปี พ.ศ. 2560 – 2569 โดยในแต่ละกลยุทธ์จะใช้แนวทางในการกำหนดกลยุทธ์ตามหลัก balanced scorecard

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). *แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560 – 2569.* กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

พงษ์เทพ จันทสุวรรณ. (2553). *ประสิทธิผลองค์การ: ปฏิบทแห่งมโนทัศน์.* วารสารร่มพฤกษ์, 28(3), 134–182.

เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี. (2551). *การประเมินโครงการ แนวคิดและแนวปฏิบัติ.* กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุพัฒน์ กองศรีมา. (2552). *ประสิทธิผลการดำเนินงานกองทุนสุขภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดอุดรธานี.* การศึกษาอิสระสาธารณสุขศาสตรมหาบัณฑิต. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

Cameron. (1981). *Measuring organizational effectiveness in institution of higher education.* Administrative Science Quarterly, 23, 604–623.

Etzioni, A. (1964). *Modern organization.* New Jersey : Prentice–Hall.

Ford, R. C., Armandi, B.R., & Heaton, C. P. (1968). *Organization theory: A integrative approach.* New York : Harper and Row.

Gibson, J.H., John, M.I. & James H.D. (1982). *Organizations: Behavior structure and Processes.* (4th edition.), Austin, TX: Business Publications.

Hodge, B. J., & Anthony, W. P. (1968). *Organization theory.* (3rd edition.). Allyn and Bacon.

Hoy, W.K. & Miskel, C.G. (1991). *Educational administrations: theory research and Practice.* (4th ed.) New York: McGraw, Hill Book Company.

Jackson, J.H., Morgan, C.R., & Paolillo, J.G.P. (1986). *Organization theory: A macro perspective for management.* New Jersey : Englewood Cliffs.

Quinn, R. E. and Rohrbaugh, J. (1983). *"A Spatial Model of Effectiveness Criteria : Towards A Competing Values Approach to Organizational Analysis."* Management Science 29, 3 (1983) : 363–377.

Robbins, Stephen P. (1990). *Organization Theory: Structure Design and Application.* 3rd ed. New Jersey: Prentice–Hall.

Seashore, S.E. (1979). *Assessing Organizational Effectiveness with Reference to Member Needs.* Paper presented at the 1979 Meetings of the Academy of Management.

Seashore and Yuchtman quoting Hall. (1991). *A system resource approach to organizational effectiveness.* American Sociological Review. 32, 891–903.

Steers, R.M. (1977). *Organization Effectiveness.* California: Goodyear Publishers Inc.

Zammuto, R.F. (1982). *Assessing Organizational Effectiveness, System Change, Adaptation and Strategy.* Albany: state University of New York Press.

มิติองค์ประกอบคุณภาพการให้บริการของสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสกลนคร จำกัด

THE COMPONENT DIMENSIONS OF THE SERVICE QUALITY OF THE GOVERNMENT SAVINGS COOPERATIVES UNDER THE MINISTRY OF EDUCATION, SAKON NAKHON CO.,LTD.

ภูริกา ศรีดาแก้ว[1]
Puriga Sridakaew

บทคัดย่อ

คุณภาพการให้บริการเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่จะสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ เพราะเกณฑ์การประเมินของผู้รับบริการและความพึงพอใจของผู้รับบริการเป็นสิ่งที่จะบ่งบอกให้ทราบว่าผู้รับบริการมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของกิจการอย่างไร เพื่อให้องค์การนำไปปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้ดียิ่งขึ้น และการที่จะทำให้ผู้รับบริการพอใจนั้นต้องยึดหลักการเสนอสิ่งที่เป็นรูปธรรม ความเชื่อถือได้ การตอบสนองผู้รับบริการทันที การทำให้ผู้รับบริการมั่นใจ การเข้าใจผู้รับบริการ เพราะเป็นหลักในการให้บริการและยังจะเป็นการส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการ ดังนั้น มิติคุณภาพการบริการประกอบด้วย ความเป็นรูปธรรมของบริการ ความเชื่อถือไว้วางใจได้ การตอบสนองต่อลูกค้า การให้ความเชื่อมั่นต่อลูกค้า และการรู้จักและเข้าใจลูกค้า

คำสำคัญ: มิติองค์ประกอบ, คุณภาพการให้บริการ

Abstract

Service quality contains both qualitative and quantitative essentialities for creating the customer satisfaction. This is because the evaluation criteria from the service recipients as well as their satisfaction will indicate how these service recipients think about an operation of the businesses. Then, their thoughts will be used to improve the organization's service quality to be better. To make the service recipients satisfied, these rules and principles must be adhered by the service providers: presenting something concrete and reliable, immediate responding to the service recipients, creating confidence in the service recipients while understanding them. The aforementioned aspects are deemed the doctrines of the service provision and they will directly affect the quality of the services.

[1]สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
[1]Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University
อีเมล์: deedy2560@hotmail.com

Therefore, it can be said that the dimensions of the service quality components consist of service concreteness and reliability, quick response to the customers' needs, customers' trust, and service provider's awareness and understanding of the customers.

Keywords: Component dimension, Service quality

บทนำ

สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นด้วยการลงหุ้นร่วมกัน จัดการร่วมกันในการผลิต การจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ตามความต้องการหรือผลประโยชน์อย่างเดียวกันของบรรดาสมาชิก สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ ในประเทศไทยแบ่งสหกรณ์ออกเป็น 7 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน สหกรณ์มีบทบาทสำคัญที่จะพัฒนาประเทศชาติทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง และในแง่ของสมาชิกรายบุคคล และสำหรับประชาชนส่วนรวมดังนี้ คือ (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2559) (1) ความสำคัญต่อสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสหกรณ์เป็นขุมทรัพย์ทางด้านเศรษฐกิจของสมาชิกทำให้สมาชิกที่ขัดสน ยากจน หลุดพ้นจากสภาพหนี้ได้คือ เศรษฐกิจของสมาชิกที่ฝืดเคืองมาก่อนมีโอกาสกลับกลายเป็นสภาพเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตก้าวหน้าได้ และ (2) ความสำคัญต่อเศรษฐกิจส่วนรวม ระบบสหกรณ์มุ่งส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละคนให้เจริญเติบโตขึ้น เพราะระบบสหกรณ์เป็นที่รวมของส่วนดีของระบบทุนนิยมและสังคมนิยมไว้โดยมุ่งที่จะผลิตเศรษฐทรัพย์และความมั่นคงให้ประเทศทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น และยังนำเอาความเสมอภาคและเสรีภาพเข้ามาใช้เพื่อรักษาธรรมชาติของมนุษย์ ให้ปลูกฝังความรู้ ความสามารถทางเศรษฐกิจ สังคมและการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่สมาชิกสหกรณ์โดยใช้สายกลางเป็นหลัก (สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2559)

สหกรณ์ออมทรัพย์ ถือเป็นอีกสถาบันการเงินหนึ่งที่มีความมั่นคงสูงเป็นที่ยอมรับในสังคมว่าสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินที่ส่งเสริมให้สมาชิกมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วยวิธีการสหกรณ์แต่เนื่องจากสภาวะแวดล้อมทางการเงินได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอันเนื่องจากกระแสโลกาภิวัฒน์ทางการเงินของโลก และการดำเนินนโยบายการเงินเสรีของประเทศไทย ทำให้ธุรกิจด้านสถาบันการเงินต้องเผชิญกับสภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้นจากสถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ และจากธุรกิจอื่น ๆ ที่สามารถให้บริการทางการเงินที่เกิดความเหลื่อมล้ำซึ่งสถาบันการเงินต่าง ๆ ก็พยายามที่จะมุ่งเน้นพัฒนาคุณภาพการบริการให้มีความหลากหลาย รวดเร็ว มีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาพัฒนาการให้บริการ และนำกลยุทธ์ทางการตลาดมาใช้เพื่อพัฒนาองค์กรให้ประสบความสำเร็จโดยการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด (สำนักส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2559) โดยทั่วไปสหกรณ์ออมทรัพย์ส่งเสริมให้สมาชิกออมใน 2 รูปแบบ ดังนี้ (1) การออมในรูปของหุ้น กรณีนี้เป็นการบังคับออม คือ สมาชิกทุกคนต้องออมเป็นประจำทุกเดือน โดยสหกรณ์จะกำหนดจำนวนออมขั้นต่ำของแต่ละระดับเงินเดือนไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติจะถูกหักจากเงินเดือน ณ ที่จ่ายโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่จ่ายเงินเดือน และเพื่อให้การออมในรูปของหุ้นมีความต่อเนื่องมั่นคง จึงกำหนดให้มีการออมอย่างสม่ำเสมอ (ปกติคือเดือนละ 1 ครั้ง) และไม่สามารถถอนได้จนกว่าจะออกจากการเป็นสมาชิก (2) การออมในรูปเงินฝาก โดยแบ่งเงินรับฝากออกเป็น 3 ประเภท คือ ออมทรัพย์ ออมทรัพย์พิเศษ และประจำ กรณีเงินฝากออมทรัพย์ คือ เงินฝากประเภทที่ผู้ฝาก

สามารถถอนคืนเมื่อใดก็ได้ ทำให้การบริหารเงินฝากประเภทนี้ทำได้ยาก ดังนั้น สหกรณ์จะจ่ายดอกเบี้ยให้กับเงินฝากประเภทนี้ในอัตราต่ำกว่าเงินฝากประเภทอื่น สำหรับเงินฝากออมทรัพย์พิเศษ มีลักษณะโดยทั่วไปเหมือนเงินฝากออมทรัพย์ แต่จะมีข้อกำหนดพิเศษบางประการ เช่น ต้องคงยอดเงินฝากขั้นต่ำไว้ในบัญชีจำนวนหนึ่ง กำหนดจำนวนครั้งที่สามารถถอนเงินได้ในแต่ละเดือน เป็นต้น การกำหนดดังกล่าวทำให้สหกรณ์สามารถบริหารเงินฝากออมทรัพย์พิเศษได้ง่ายขึ้น เงินฝากประเภทนี้จึงได้รับดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าเงินฝากออมทรัพย์ธรรมดา

ธุรกิจของสหกรณ์ออมทรัพย์มีลักษณะคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนทั้งหลาย คือ การรับฝากเงิน การถือหุ้น และการให้สินเชื่อ แต่กิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินในอีกรูปแบบหนึ่ง กล่าวคือ มีกระแสเงินเข้าระยะยาว ได้แก่ ทุนเรือนหุ้นซึ่งสมาชิกจะต้องถือหุ้นกับสหกรณ์เพิ่มขึ้นเป็นประจำทุกเดือน และมีกระแสเงินเข้าระยะสั้นได้แก่ เงินรับฝากจากสมาชิกและผลตอบแทนของเงินที่ให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิกรวมทั้งผลประโยชน์ที่เกิดจากการให้บริการทางการเงินต่าง ๆ ของสหกรณ์ ที่ทำให้สมาชิกสามารถใช้เงินจนก่อให้เกิดประโยชน์ในรูปของความอยู่ดีกินดีได้อย่างแท้จริง เพื่อที่จะให้การบริหารเงินของสหกรณ์บรรลุวัตถุประสงค์ตามอุดมการณ์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์จึงควรพิจารณาในเรื่องความสามารถในการบริหารงานเชิงธุรกิจอยู่เสมอ ซึ่งผลการดำเนินงานต่าง ๆ ของสหกรณ์ย่อมมีส่วนเป็นผลกระทบต่อจำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิกของสหกรณ์ที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจได้ด้วย (อารมย์ กัณหา และพันธ์ศักดิ์ ภูทอง, 2558)

สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์การที่ต้องการให้ข้าราชการครูและลูกจ้างที่เป็นสมาชิก ได้รู้จักออมเงินและเพื่อเป็นการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือสมาชิกครู ในรูปแบบของสวัสดิการและการสงเคราะห์ อันจะก่อให้เกิดเป็นขวัญและกาลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการครูและลูกจ้างให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในความรับผิดชอบ ควบคุม ดูแล ให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ ภายใต้การวางแผนงานและการดาเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการ

สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสกลนคร จำกัด นับว่าเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์อีกแห่งหนึ่งที่ให้บริการและเป็นที่พึ่งของสมาชิก และเล็งเห็นถึงความจำเป็นและความรับผิดชอบขององค์กรที่ต้องเข้าถึงผู้ใช้บริการเพื่อตอบสนองและแก้ปัญหาให้ผู้ใช้บริการเกิดความพึงพอใจสินเชื่อมีความสำคัญทางด้านผู้ผลิตและผู้บริโภค ในฐานะของการเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนโดยอาศัยความเชื่อและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทำให้ผู้รับสินเชื่อสามารถนำสินค้าและบริการไปใช้เพื่อตอบสนองความต้องการก่อนแล้วผ่อนชาระที่หลังโดยเฉพาะสินค้าที่มีราคาสูง หากไม่มีสินเชื่อเข้ามาเป็นสื่อกลาง ก็เป็นการยากที่จะเกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างกันได้แสดงว่าสินเชื่อได้เพิ่มอำนาจซื้อให้แก่บุคคลมากขึ้นซึ่งจะมีผลต่อการขยายการผลิตสินค้าและบริการตามไปด้วย ในทางสังคมนั้นสินเชื่อมีผลให้พฤติกรรม การผลิต การบริโภค และการใช้จ่าย ของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทั้งยังช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในสังคมได้อีกด้วย ในด้านสินเชื่อของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูชลบุรี จำกัด ถือว่าเป็นรายได้หลัก ที่นำมาบริหารจัดการในองค์กร ซึ่งการให้บริการด้านสินเชื่อจะเป็นการกู้ยืมเงินให้กับสมาชิกข้าราชการครู ในสังกัดจังหวัดชลบุรี ที่มีความเดือดร้อนทางด้านการเงินหรือมีความจำเป็นต้องใช้เงิน สหกรณ์ได้เปิดให้สมาชิกที่มีความประสงค์ใช้บริการด้านสินเชื่อสามารถยื่นเรื่องขอกู้ยืมเงินได้ตามหลักเกณฑ์ของสหกรณ์

สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้กรอบแห่งกฎหมายทั้งปวง แต่ต้องไม่ขัดกับข้อบังคับสหกรณ์และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1) ดำเนินธุรกิจการผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ของสมาชิก 2) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์ หรือประเภทประจำจากสมาชิก หรือสหกรณ์อื่นได้ตามระเบียบสหกรณ์ 3) จัดให้ได้มาหรือจำหน่ายไป ซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือทรัพยสิทธิในทรัพย์สินโดยหลักแห่งนิติกรรมและสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 4) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ รับจำนอง หรือรับจำนำซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิก หรือของสมาชิก 5) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ 6) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่สมาชิกและครอบครัว 7) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก 8) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศ หรือบุคคลอื่น และ 9) ดำเนินการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

คุณภาพการให้บริการถือว่าหัวใจหลักสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การดำเนินงานให้บริการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เข้าใจและตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้เป็นอย่างดี ปัจจัยสำคัญในการสร้างระบบข้อมูลของคุณภาพการให้บริการ คือ (ฉัตรยาพร เสมอใจ, 2548, หน้า 168–169) 1) แหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ ข้อมูลที่มีคุณภาพ ต้องมาจากแหล่งข้อมูลคุณภาพ และแหล่งที่สามารถหาข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับบริการได้ดีและน่าเชื่อถือ มี 2 แหล่ง ได้แก่ 1.1) การสอบถามโดยตรงจากผู้รับบริการ แหล่งที่น่าเชื่อถือที่สุด คือ ต้นกำเนิดของข้อมูล คือผู้รับบริการที่มาใช้บริการโดยตรง จะทำให้ธุรกิจสามารถได้ข้อมูลที่เป็นเนื้อแท้ และยังไม่ผ่านการแปลความใด ๆ เหมือนการสอบถาม โดยผ่านผู้อื่น 1.2) พนักงานที่ให้บริการกับผู้รับบริการโดยตรง เป็นอีกแหล่งที่น่าเชื่อถือ เนื่องจากเป็นผู้ติดต่อและให้บริการกับผู้รับบริการโดยตรง และใช้เวลากับผู้รับบริการมากที่สุด ดังนั้น พนักงานผู้ให้บริการทราบดีว่า ผู้รับบริการต้องการชอบหรือ ไม่ชอบอะไร ข้อมูลที่ได้จึงเป็นความน่าเชื่อถือไม่แพ้กับการได้ข้อมูลจากผู้รับบริการโดยตรง 2) ข้อมูลที่ถูกต้อง และข้อมูลที่ต้องการ ได้แก่ 2.1) คุณภาพการให้บริการ เพื่อต้องการทราบว่าบริการนั้น ๆ มีคุณภาพดีเพียงพอแล้วหรือไม่ เพื่อใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ และสร้างความจงรักภักดีของผู้รับบริการในอนาคต 2.2) เปรียบเทียบกับคู่แข่ง นอกเหนือจากข้อมูลของเราเองแล้ว การที่จะทราบว่าเรามีความเข้มแข็งเพียงใด จะสามารถแข่งขันในตลาดได้หรือไม่ และจะวางแผนเติบโตได้อย่างไร จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทราบถึงข้อมูลของคู่แข่งขันด้วย เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการพัฒนาให้เหนือกว่าคู่แข่งในทุก ๆ ด้าน 2.3) ความพึงพอใจของลูกค้า เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่ธุรกิจต้องทราบว่าผู้รับบริการพึงพอใจต่อบริการของเราแล้วหรือยัง เพราะว่าสิ่งที่เราให้บริการเป็นสิ่งที่ดีที่สุด แต่ไม่ใช่สิ่งที่ผู้รับบริการต้องการ และพึงพอใจเป็นการยากที่จะประสบความสำเร็จได้ เราต้องทราบว่าผู้รับบริการมีความพึงพอใจมากเพียงใดและอย่างไร

ดังนั้น ทั้งหมดต้องมีความถูกต้อง 3 ประการ ในที่นี้ หมายถึง 1) ข้อมูลถูกต้อง (right information) ข้อมูลที่นำมาใช้สามารถตอบคำถามที่ต้องการไม่ใช่ต้องการตอบคำถามอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ได้ข้อมูลอีกอย่างหนึ่งที่ไม่สามารถตอบคำถามได้สมบูรณ์ 2) เวลาถูกต้อง (right time) ต้องคำนึงถึงทั้งการจัดสรรข้อมูลได้ทันเวลาและความทันสมัยของข้อมูล เช่น ข้อมูลที่ได้ถูกต้อง สามารถตอบคำถามได้ แต่ช้าเกินสำหรับการตัดสินใจ หรือข้อมูลที่ได้ เริ่มล้าสมัยไปแล้ว ก็จะไม่เกิดประโยชน์ตามที่คาดหวัง 3) ปริมาณถูกต้อง (right quantity) มากเพียงพอที่จะตัดสินใจ ได้อย่างแม่นยำมีข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอ ข้อมูลเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถตอบคำถามที่ต้องการได้อย่างละเอียดครบถ้วน หรือยังไม่เป็นตัวแทนของประชากรที่เราต้องการ

ตลอดเวลาที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสกลนคร จำกัด มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการเพื่อให้การบริการประชาชนทุก ๆ ด้านมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกสหกรณ์ฯ ได้อย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ในการให้บริการสิ่งหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงคือ การบริการ

ที่อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของสมาชิกสหกรณ์ฯ อันเป็นหัวใจสำคัญที่สมาชิกสหกรณ์ฯ จะสัมผัสได้โดยตรงจากการรับบริการของสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการสกลนคร จำกัด ได้ให้บริการประชาชนตามพันธกิจและนโยบายของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้รับบริการเป็นการสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของสมาชิกสหกรณ์ฯ ต่อไป

วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์องค์ประกอบของการศึกษาคุณภาพการให้บริการของสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเอกสาร หนังสือ ตำรา และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อมุ่งหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแรงจูงใจในการปฏิบัติงานที่มีผลต่อสมรรถนะการปฏิบัติงานซึ่งเป็นการศึกษาในภาพรวมอย่างกว้าง ๆ

ความหมายของคุณภาพการให้บริการ

คุณภาพการให้บริการเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับงานให้บริการต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันต่างก็ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคเอกชน เกี่ยวกับความหมายของคุณภาพการให้บริการนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กล่าวถึงคุณภาพการให้บริการว่า เป็นสิ่งที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้รับบริการให้ได้รับบริการที่ดีที่สุด ซึ่งเป็นการบริการที่ถูกต้องตามหลักวิชาชีพ รวดเร็ว ค่าใช้จ่ายเหมาะสม และผู้รับบริการพึงพอใจมากที่สุด ผู้ให้บริการจะต้องตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของการบริการที่มีคุณภาพโดยการจัดระบบการบริหารจัดการทั้งทรัพยากรบุคคลและสิ่งเอื้ออำนวยในการให้บริการอย่างเพียงพอ มีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มมาตรฐานบริการให้สูงขึ้น ทั้งนี้ เพื่อคงไว้ซึ่งบริการที่มีคุณภาพและยั่งยืน (พิรุณ รัตนวณิช, 2548, หน้า 184) ทั้งนี้ การบริการ คือ การปฏิบัติงานที่กระทำหรือติดต่อและเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการ การให้บุคคลต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งด้วยความพยายามใด ๆ ก็ตามด้วยวิธีการหลากหลายในการทำ ให้คนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งงานบริการมีลักษณะเฉพาะ (สมิต สัชฌุกร, 2550, หน้า 11) คุณภาพการให้บริการเป็นทัศนคติที่ผู้รับบริการสะสมข้อมูลความคาดหวังไว้ว่าจะได้รับจากบริการ ซึ่งหากอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (tolerance zone) ผู้รับบริการก็จะมีความพึงพอใจในการให้บริการ ซึ่งจะมีระดับแตกต่างกันออกไปตามความคาดหวังของแต่ละบุคคล และความพึงพอใจนี้ เป็นผลมาจากการประเมินผลที่ได้รับจากบริการนั้น ณ ขณะเวลาหนึ่ง (สมวงศ์ พงศ์สถาพร, 2550, หน้า 66)

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้ การบริการ หมายถึง กระบวนการส่งมอบสินค้าที่ไม่มีตัวตน (Intangible goods) ของธุรกิจให้กับผู้รับบริการโดยสินค้าที่ไม่มีตัวตนนั้นจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของการของผู้รับบริการจนนำไปสู่ความพึงพอใจได้ (ชัยสมพล ชาวประเสริฐ, 2552) บริการเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตน จับต้องไม่ได้และเป็นสิ่งที่ไม่ถาวร เป็นสิ่งที่เสื่อมสลายไปอย่างรวดเร็ว บริการเกิดขึ้นจากการปฏิบัติของผู้ให้บริการโดยส่งมอบการบริการนั้นไปยังผู้รับบริการ หรือลูกค้า เพื่อใช้บริการนั้น ๆ โดยทันทีหรือภายในระยะเวลาเกือบจะทันทีที่มีการให้บริการ (วีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์, 2553) นอกจากนั้น Kotler (2003) ได้ให้ความหมายของการบริการไว้หลากหลาย ดังนี้ 1) การบริการหมายถึง ประโยชน์และความพอใจซึ่งได้เสนอเพื่อขายหรือ กิจกรรมที่จัดขึ้นรวมกับการขายสินค้า 2) การบริการ

หมายถึง พฤติกรรม กิจกรรมหรือการกระทำที่บุคคลหนึ่งทำให้หรือ ส่งมอบต่ออีกบุคคลหนึ่ง โดยมีเป้าหมายและมีความตั้งใจในการส่งมอบบริการอันนั้น 3) การบริการ หมายถึง กระบวนการหรือกิจกรรมในการส่งมอบบริการจาก ผู้ใช้บริการไปยังผู้รับบริการหรือผู้ใช้บริการ 4) การบริการ เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผลิตออกมาในรูปของเวลา สถานที่รูปแบบหรือสิ่งประเทืองหรือเอื้ออำนวยทางจิตวิทยา และ 5) การบริการ เป็นสิ่งที่จับ สัมผัส แตะต้องได้ยาก และเป็นสิ่งที่เสื่อมสูญสลายไป ได้ง่ายบริการจะได้รับการทำขึ้นและส่งมอบสู่ผู้รับบริการเพื่อใช้สอยบริการนั้น ๆ โดยทันทีหรือใน เวลาเกือบจะทันทีที่มีบริการนั้น หลักการให้บริการประชาชน ปัญหา หมายถึง อุปสรรคที่ทำให้สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ไม่เป็นไปตามความคาดหวังหรือวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

โดยสรุป คุณภาพการให้บริการ หมายถึง กิจกรรมของกระบวนการส่งมอบสินค้าที่ไม่มีตัวตน (intangible goods) ของธุรกิจให้กับผู้รับบริการ โดยสินค้าที่ไม่มีตัวตนนั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการจนนำไปสู่ความพึงพอใจ ซึ่งสามารถนำมาพิจารณาความหมายสำคัญได้ ส่วนคำว่าความพึงพอใจของผู้รับบริการ หมายถึง การที่ผู้รับบริการได้รับบริการที่สามารถตอบสนองความต้องการ ดังนั้น จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่าการให้บริการเป็นกระบวนการของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการส่งมอบการบริการให้ผู้รับบริการ

ลักษณะสำคัญของคุณภาพการให้บริการ

คุณภาพการให้บริการมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ (เพ็ญธิดา พงษ์ธานี, 2552)

1. จับต้องไม่ได้ (intangible) เป็นสิ่งที่ไม่มีลักษณะทางกายภาพ ซึ่งผู้รับบริการไม่สามารถทราบล่วงหน้าได้ว่าตนเองจะได้รับบริการรูปแบบใด เนื่องจากการบริการ ในลักษณะนี้เป็นผลการปฏิบัติงาน (performance) มากกว่าวัตถุ (objects) ไม่สามารถสัมผัส หรือเห็นได้เหมือนสินค้า การบริการลักษณะนี้ผู้รับบริการจะอาศัยประสบการณ์ที่เคยได้รับบริการมาเป็นข้อมูลประกอบในการตัดสินใจ ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงจำเป็นต้องสร้างแรงจูงใจให้ผู้รับบริการกล้าตัดสินใจซื้อบริการได้เร็วขึ้น ได้แก่

– สถานที่ (place) การจัดเตรียมสถานที่ให้มีความคล่องตัวในการบริการแก่ผู้รับบริการ เช่น มีสะอาด กว้างขวาง ที่นั่งเพียงพอ และบรรยากาศที่ดี

– บุคคล (people) พนักงานต้องมีบุคลิกภาพที่ดี สุภาพ อ่อนน้อมถ่อมตน และ เต็มใจที่ให้บริการแก่ผู้รับบริการ

– เครื่องมือ (equipment) อุปกรณ์ภายในสำนักงานต้องทันสมัย มีประสิทธิภาพ และมีการให้บริการที่รวดเร็ว เพื่อให้ผู้รับบริการพึงพอใจ

– วัสดุสื่อสาร (communication) สื่อโฆษณา และเอกสารการโฆษณาจะต้องมี ความสอดคล้องกับลักษณะการบริการ และลักษณะของผู้รับบริการเป็นสำคัญ

– สัญลักษณ์ (symbols) ตราสินค้า หรือเครื่องหมายการค้าต้องสื่อ ถึงการบริการได้ดีและมีความชัดเจน

– ราคา (price) เป็นการกำหนดราคาการให้บริการที่ควรมีความเหมาะสมกับการให้บริการที่ชัดเจนและง่ายต่อการจำแนกระดับบริการที่แตกต่างกัน

2. ไม่สามารถแบ่งแยกการให้บริการได้ (Inseparability) การบริการเป็นการผลิต และการบริโภคในเวลาเดียวกัน ซึ่งผู้ให้บริการไม่สามารถให้บริการผู้รับบริการพร้อมกันหลายรายในเวลาเดียวกันได้ เนื่องจากลักษณะของตัวผู้รับบริการไม่เหมือนกัน

3. ไม่แน่นอน (variability) ลักษณะของการบริการไม่แน่นอนนั้น ขึ้นอยู่กับ ผู้ให้บริการเป็นใคร จะให้บริการเมื่อใด ที่ไหน และอย่างไร ดังนั้น ผู้ให้บริการจะต้องมีการควบคุมคุณภาพเพื่อขจัดปัญหาความไม่แน่นอนนี้ 2 ขั้นตอน ได้แก่

– ตรวจสอบ คัดเลือก และฝึกอบรมพนักงานที่ให้บริการ

– สร้างความพึงพอใจให้ผู้รับบริการโดยรับฟังคำแนะนำ และข้อเสนอแนะของผู้รับบริการจากการสำรวจข้อมูลและการเปรียบเทียบ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับไปแก้ไขปรับปรุงกระบวนการให้บริการดีขึ้น

4. ไม่สามารถเก็บไว้ได้ (perish ability) การบริการที่ไม่สามารถเก็บไว้ได้ ขึงมีกาลังการผลิตที่ไม่ใช้บางเวลา และบริการไม่มีสินค้าคงคลัง ถ้าความต้องการของผู้รับบริการมีสม่ำเสมอ การให้บริการก็จะไม่มีปัญหา แต่ถ้าลักษณะความต้องการไม่แน่นอนจะทำให้เกิดปัญหาการบริการที่ไม่ทัน หรือไม่มีผู้รับบริการ

ทฤษฎีคุณภาพการให้บริการ

Parasuraman และคณะ (1990, p. 22) ได้กล่าวถึงทฤษฎีคุณภาพการให้บริการ โดยกำหนดมิติที่ใช้วัดคุณภาพการให้บริการไว้ 10 ด้าน ได้แก่ 1) ความไว้วางใจได้ (reliability) หมายถึง ความน่าเชื่อถือของการให้บริการ ได้แก่ พฤติกรรมการปฏิบัติของพนักงานที่สามารถสร้างความมั่นใจ ความถูกต้องในการให้บริการแก่ผู้รับบริการ 2) ความรับผิดชอบ (responsiveness) หมายถึง ความพร้อมในการตอบสนองการให้บริการที่สอดคล้องกับเวลา และการให้บริการที่เหมาะสม ตลอดจนสามารถช่วยแก้ปัญหาให้แก่ผู้รับบริการได้เป็นอย่างดี 3) ความสามารถ (competence) หมายถึง การที่ผู้ให้บริการมีความรู้ความสามารถ และทักษะที่จะปฏิบัติงานด้านการให้บริการได้เป็นอย่างดี 4) การเข้าถึงบริการ (access) หมายถึง การที่ผู้รับบริการสามารถติดต่อขอรับบริการได้อย่างสะดวกรวดเร็วและใช้บริการได้หลายช่องทาง โดยครอบคลุมถึงเวลาเปิดดำเนินการ สถานที่ตั้งและวิธีการที่จะอำนวยความสะดวกในการให้บริการ 5) ความสุภาพ/อัธยาศัยไมตรี (courtesy) หมายถึง การที่ผู้ให้บริการมีความสุภาพเรียบร้อย มีความนับถือในตัวผู้รับบริการ มีความเอาใจใส่ และความเป็นมิตรต่อผู้รับบริการ 6) การติดต่อสื่อสาร (communication) หมายถึง การติดต่อสื่อสาร และให้ข้อมูลแก่ผู้รับบริการด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะหรือคำติชมของผู้รับบริการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการให้บริการ 7) ความน่าเชื่อถือ (creditability) หมายถึง ความเชื่อถือได้ ความซื่อสัตย์ และความน่าไว้วางใจในบริการ 8) ความปลอดภัย (security) หมายถึง ความรู้สึกปลอดภัยจากอันตราย ไม่มีความเสี่ยงหรือความกังวลใด ๆ ในการรับบริการ 9) การเข้าใจและรู้จักลูกค้าจริง (understanding / knowing the customer) หมายถึง ความพยายามที่จะเข้าใจ รับรู้ถึงความต้องการของผู้รับบริการ 10) สิ่งที่สามารถสัมผัสได้/ บริการที่เป็นรูปธรรม (tangibles) หมายถึง ลักษณะภายนอกที่สามารถมอบเห็นได้ของบุคลากร อุปกรณ์ที่ให้บริการ รวมไปจนถึงสื่อต่าง ๆ ที่เผยแพร่ออกไปว่ามีความเหมาะสม สวยงาม และทันสมัย

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2549, หน้า 290) กล่าวไว้ว่า โดยทั่วไปลูกค้าจะใช้หลักเกณฑ์ต่อไปนี้พิจารณาถึงคุณภาพการให้บริการ 1) การเข้าถึงลูกค้า (access) บริการที่ให้กับลูกค้าต้องอำนวยความสะดวกในด้านเวลาและสถานที่ให้กับลูกค้า คือ ไม่ให้ลูกค้าต้องคอยนาน สถานที่ตั้งเหมาะสม อันแสดงถึงความสามารถของการเข้าถึงลูกค้า 2) การติดต่อสั่งการ (communication) มีการอธิบายอย่างถูกต้องโดย ใช้ภาษาที่ผู้รับบริการเข้าใจง่าย 3) ความสามารถ (competence) บุคลากรที่ให้บริการต้องมีความชำนาญ และมีความรู้ความสามารถในการทำงานบริการ 4) ความมีน้ำใจ (courtesy) สำนักงานที่ให้บริการต้องมีบุคลากรที่มีมนุษยสัมพันธ์ดีเป็นที่น่าเชื่อถือ มีความเป็นกันเอง และมีวิจารณญาณ 5) ความน่าเชื่อถือ (creditability)

บริษัทและบุคลากรต้องมีความสามารถสร้างความเชื่อมั่น และความไว้วางใจในการบริการ โดยเสนอบริการที่ดีที่สุดแก่ผู้รับบริการ 6) ความไว้วางใจ (reliability) บริการที่มีความถูกต้องและสม่ำเสมอให้กับลูกค้าหรือผู้รับบริการ 7) การตอบสนองผู้รับบริการ (responsiveness) พนักงานจะต้อง มีการให้บริการและแก้ปัญหาผู้รับบริการอย่างรวดเร็วตามที่ผู้รับบริการต้องการ 8) ความปลอดภัย (security) บริการที่ให้ปราศจากอันตรายความเสี่ยงจากปัญหาต่าง ๆ 9) การสร้างบริการให้เป็นที่รู้จัก (tangible) บริการที่ผู้รับบริการได้รับจะทำให้เขาสามารถคาดคะเนถึงคุณภาพของการให้บริการดังกล่าวได้ 10) การเข้าใจและรู้จักลูกค้า (understanding/knowing customer) พนักงานพยามยามเข้าใจถึงความต้องการของลูกค้า และให้ความสนใจตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว

องค์ประกอบของคุณภาพการให้บริการ

ตัวแบบที่ใช้วัดคุณภาพการให้บริการที่ได้รับความนิยม ผลงานของพาราซุรามาน ซีแทมล์ และเบอร์รี่ (Parasuraman, Ziethaml and Berry, 1990) ซึ่งได้พัฒนาตัวแบบเพื่อใช้สำหรับการประเมินคุณภาพการให้บริการโดยอาศัยการประเมินจากพื้นฐานการรับรู้ของผู้รับบริการหรือลูกค้า พร้อมกับได้พยายามหานิยามความหมายของคุณภาพการให้บริการและปัจจัยที่กำหนดคุณภาพการให้บริการที่เหมาะสม นอกจากนั้นความหมายของมิติหรือมุมมองของคุณภาพการให้บริการ 10 มิติ ที่ซีแทมล์ พาราซุรามาน และคณะ ที่ได้พัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ชี้วัดคุณภาพการให้บริการ ดังนี้

มิติที่ 1 ลักษณะของการบริการ (appearance) หมายถึง สภาพที่ปรากฏให้เห็นหรือจับต้องได้ในการให้บริการ

มิติที่ 2 ความไว้วางใจ (reliability) หมายถึง ความสามารถในการนำเสนอผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการที่เป็นไปตามคำมั่นสัญญาได้อย่างตรงไปตรงมาและถูกต้อง

มิติที่ 3 ความกระตือรือร้น (responsiveness) หมายถึง การที่องค์การที่ให้บริการแสดงความเต็มใจที่จะช่วยเหลือและพร้อมที่จะให้บริการลูกค้าหรือผู้รับบริการอย่างเต็มที่ ทันทีทันใด

มิติที่ 4 สมรรถนะ (competence) หมายถึง ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานบริการที่รับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

มิติที่ 5 ความมีไมตรีจิต (courtesy) หมายถึง มีอัธยาศัยนอบน้อม มีไมตรีจิตที่เป็นกันเอง รู้จักให้เกียรติผู้อื่น จริงใจ มีน้ำใจ และมีความเป็นมิตรของผู้ปฏิบัติการให้บริการ

มิติที่ 6 ความน่าเชื่อถือ (creditability) หมายถึง ความสามารถในด้านการสร้างความเชื่อมั่นด้วยความซื่อตรงและสุจริตของผู้ให้บริการ

มิติที่ 7 ความปลอดภัย (security) หมายถึง สภาพที่บริการปราศจากอันตราย ความเสี่ยงภัยหรือปัญหา ต่าง ๆ

มิติที่ 8 การเข้าถึงบริการ (access) หมายถึง การติดต่อเข้ารับบริการเป็นไปด้วยความสะดวก ไม่ยุ่งยาก

มิติที่ 9 การติดต่อสื่อสาร (communication) หมายถึง ความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์และการสื่อความหมาย

มิติที่ 10 การเข้าใจลูกค้าหรือผู้รับบริการ (understanding of customer) ในการค้นหาและทำความเข้าใจความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ รวมทั้งการให้ความสนใจต่อการตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ

ตัวแบบและวิธีการประเมินคุณภาพการให้บริการ หรือ SERVQUAL มีการนำมาทดสอบซ้ำจากการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบกลุ่มทั้งสิ้น 12 กลุ่ม คำตอบที่ได้จากการสัมภาษณ์จำนวน 97 คำตอบ ได้ทำการจับกลุ่มเหลือเพียง 10 กลุ่มที่แสดงถึงคุณภาพการให้บริการ

โดยแบบวัด SERVQUAL นี้ได้ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามที่ใช้วัดถึงความคาดหวังในบริการจากองค์การหรือหน่วยงาน

ส่วนที่ 2 เป็นการวัดการรับรู้ภายหลังจากได้รับบริการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ในการแปลคะแนนของแบบวัด SERVQUAL สามารถทำได้โดยการนำคะแนนการรับรู้ในบริการลบกันคะแนนความคาดหวังในบริการ และถ้าผลลัพธ์ของคะแนนอยู่ในช่วงคะแนนตั้งแต่ +6 ถึง –6 แสดงว่าองค์การหรือหน่วยงานดังกล่าวมีคุณภาพการให้บริการในระดับดี

ทั้งนี้ นักวิชาการที่ทำการวิจัยดังกล่าว ได้นำหลักวิชาสถิติเพื่อพัฒนาเครื่องมือสำหรับการวัดการรับรู้คุณภาพในการบริการของผู้รับบริการและได้ทำการทดสอบความน่าเชื่อถือ (reliability) และความเที่ยงตรง (validity) พบว่า

SERVQUAL สามารถแบ่งมิติได้เป็น 5 มิติหลัก และยังคงมีความสัมพันธ์กับมิติของคุณภาพการให้บริการทั้ง 10 ประการ

SERVQUAL ที่ทำการปรับปรุงใหม่จะเป็นการยุบรวมบางมิติจากเดิมให้รวมกันภายใต้ชื่อมิติใหม่

SERVQUAL ที่ปรับปรุงใหม่ประกอบด้วย 5 มิติหลัก (Zeithaml, Parasuraman and Berry, 1990, p. 28; Lovelock, 1996, pp. 464–466) ประกอบด้วย

มิติที่ 1 ความเป็นรูปธรรมของบริการ (tangibility) หมายถึง ลักษณะทางกายภาพที่ปรากฏให้เห็นถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อันได้แก่ สถานที่ บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เอกสารที่ใช้ในการติดต่อสื่อสาร และสัญลักษณ์ รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่ทำให้ผู้รับบริการรู้สึกว่าได้รับการดูแล ห่วงใย และความตั้งใจจากผู้ให้บริการที่ถูกนำเสนอออกมาเป็นรูปธรรมจะทำให้ผู้รับบริการรับรู้ถึงการให้บริการนั้น ๆ ได้ชัดเจนขึ้น

มิติที่ 2 ความเชื่อถือไว้วางใจได้ (reliability) หมายถึง ความสามารถในการให้บริการให้ตรงกับสัญญาที่ให้ไว้กับผู้รับบริการ บริการที่ให้ทุกครั้งจะต้องมีความถูกต้อง เหมาะสม และได้ผลออกมาเช่นเดิมในทุกจุดของบริการ ความสม่ำเสมอนี้จะทำให้ผู้รับบริการรู้สึกว่าบริการที่ได้รับนั้นมีความน่าเชื่อถือ สามารถให้ความไว้วางใจได้

มิติที่ 3 การตอบสนองต่อลูกค้า (responsiveness) หมายถึง ความพร้อมและความเต็มใจที่จะให้บริการ โดยสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างทันท่วงที ผู้รับบริการสามารถเข้ารับบริการได้ง่าย และได้รับความสะดวกจากการใช้บริการ รวมทั้งจะต้องกระจายการให้บริการไปอย่างทั่วถึง รวดเร็ว

มิติที่ 4 การให้ความเชื่อมั่นต่อลูกค้า (assurance) หมายถึง ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับผู้รับบริการ ผู้ให้บริการจะต้องแสดงถึงทักษะความรู้ ความสามารถในการให้บริการและตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการด้วยความสุภาพ นุ่มนวล มีกริยามารยาทที่ดี ใช้การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและให้ความมั่นใจว่าผู้รับบริการจะได้รับบริการที่ดีที่สุด

มิติที่ 5 การรู้จักและเข้าใจลูกค้า (empathy) หมายถึง ความสามารถในการดูแลเอาใจใส่ผู้รับบริการตามความต้องการที่แตกต่างของผู้รับบริการแต่ละคน

SERVQUAL ได้รับความนิยมในการนำมาใช้เพื่อศึกษาในธุรกิจอุตสาหกรรมบริการอย่างกว้างขวาง ซึ่งองค์การต้องการทำความเข้าใจต่อการรับรู้ของกลุ่มผู้รับบริการเป้าหมายตามความต้องการในบริการที่เขาต้องการ และเป็นเทคนิคที่ให้วิธีการวัดคุณภาพในการให้บริการขององค์การ

ดังนั้น การบริการอย่างมีคุณภาพนั้น คือการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการและอำนวยความสะดวกด้วยความมีอัธยาศัย สะดวก รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรม ให้บริการโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และเป็นการให้บริการที่ปราศจากอารมณ์ ผู้มารับบริการทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

ตามหลักเกณฑ์เมื่ออยู่ในสภาพที่เหมือนกัน ภายใต้กฎหมายข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ มุ่งที่จะให้บริการในเชิงส่งเสริมทัศนคติและสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ เพื่อสร้างภาพพจน์ให้เป็นที่ประทับใจ นอกจากนั้นต้อง มีศิลปะที่จะชักจูงให้ผู้มารับบริการมีความพึงพอใจกลับมาใช้บริการอีก กล่าวได้ว่าความสำคัญของงานบริการนั้นเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความเจริญและความเสื่อมอันเป็นผลจากการให้บริการที่ดีและไม่ดี คุณภาพการบริการ (service quality) สามารถวัดได้จากองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (เบญชภา แจ้งเวชฉาย, 2559, หน้า 12)

1. ความเป็นรูปธรรมของบริการ (tangibility) หมายถึง ลักษณะทางกายภาพที่ปรากฏให้เห็นถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อันได้แก่ เจ้าหน้าที่แต่งกายสุภาพสะอาด เรียบร้อย มีอัธยาศัยไมตรีมีความพร้อมและเต็มใจให้บริการ และให้คำแนะนำแก่ผู้มารับบริการได้อย่างรวดเร็ว อุปกรณ์และเทคโนโลยีที่ใช้เพื่อการบริการมีความเหมาะสมมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้บริการ เช่น น้ำดื่ม ชา กาแฟ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น

ดังนั้นสรุปได้ว่า ความเป็นรูปธรรมของบริการ (tangibility) หมายถึง สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อันได้แก่ สถานที่ บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือ เอกสารที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารและสัญลักษณ์ รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่ทำให้ผู้รับบริการรู้สึกว่าได้รับการดูแล ห่วงใย และความตั้งใจจากผู้ให้บริการ บริการที่ถูกนำเสนอออกมาเป็นรูปธรรมจะทำให้ผู้รับบริการรับรู้ถึงการให้บริการนั้น ๆ ได้ชัดเจนขึ้น

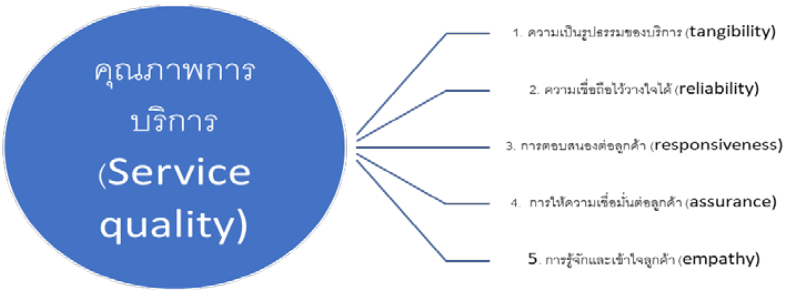
2. ความเชื่อถือไว้วางใจได้ (reliability) หมายถึง ความสามารถในการให้บริการที่ตรงตามเวลาที่ได้กำหนดไว้ มีความถูกต้องเหมาะสม มีความจริงใจและตั้งใจในการแก้ปัญหาให้ผู้มารับบริการ ให้ความเอาใจใส่กับผู้มารับบริการอย่างเท่าเทียมกัน และดูแลเอาใจใส่และตอบสนองความต้องการของผู้มารับบริการได้เป็นอย่างดี ความสามารถในการให้บริการให้ตรงกับสัญญาที่ให้ไว้กับผู้รับบริการ บริการที่ให้ทุกครั้งจะต้องมีความถูกต้อง เหมาะสม และได้ผลออกมาเช่นเดิมในทุกจุดของบริการ ความสม่ำเสมอนี้จะทำให้ผู้รับบริการรู้สึกว่าบริการที่ได้รับนั้นมีความน่าเชื่อถือ สามารถให้ความไว้วางใจได้

3. การตอบสนองต่อลูกค้า (responsiveness) หมายถึง เจ้าหน้าที่มีความพร้อมและความเต็มใจช่วยเหลือผู้มารับบริการ โดยสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างทันท่วงที มีความกระตือรือร้นที่จะให้บริการแก่ผู้มารับบริการมีการแจ้งให้ผู้มารับบริการทราบอย่างชัดเจนว่าจะได้รับบริการนั้นเมื่อใดและเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทันตามกำหนดเวลา ความพร้อมและความเต็มใจที่จะให้บริการ โดยสามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างทันท่วงที ผู้รับบริการสามารถเข้ารับบริการได้ง่ายและได้รับความสะดวกจากการใช้บริการ รวมทั้งจะต้องกระจายการให้บริการไปอย่างทั่วถึงรวดเร็ว

4. การให้ความเชื่อมั่นต่อลูกค้า (assurance) หมายถึง ความสามารถในการสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับผู้รับบริการ โดยเจ้าหน้าที่มีความรู้ความชำนาญเหมาะสมกับงาน ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เรียกเก็บเงิน ไม่รับสินบนไม่เปิดเผยข้อมูลผู้มารับบริการรายหนึ่งรายใดให้ผู้มารับบริการรายอื่นทราบ ให้คำแนะนำเกี่ยวกับงานอย่างถูกต้องชัดเจน และสามารถให้คำแนะนำและตอบข้อสงสัยของผู้มารับบริการได้อย่างถูกต้อง ผู้ให้บริการจะต้องแสดงถึงทักษะความรู้ ความสามารถในการให้บริการและตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการด้วยความสุภาพ นุ่มนวล มีกริยามารยาทที่ดี ใช้การติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและให้ความมั่นใจว่าผู้รับบริการจะได้รับบริการที่ดีที่สุด

5. การรู้จักและเข้าใจลูกค้า (empathy) หมายถึง ความสามารถในการดูแลเอาใจใส่ผู้รับบริการตามความต้องการที่แตกต่างของผู้รับบริการแต่ละคน โดยให้เกียรติผู้มารับบริการเห็นว่าผู้มารับบริการคือคนสำคัญ เอาใจใส่ดูแลผู้มารับบริการเป็นอย่างดีเท่าเทียมกัน เอาใจใส่ในการแก้ไขปัญหาแนะนำให้แก่ผู้มารับ

บริการ ให้คำอธิบายผู้มารับบริการอย่างชัดเจนเข้าใจง่าย และถือว่าผลประโยชน์ของผู้มารับบริการเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ได้รับความนิยมในการนำมาใช้เพื่อศึกษาในธุรกิจอุตสาหกรรมบริการอย่างกว้างขวาง ซึ่งองค์การต้องการทำความเข้าใจต่อการรับรู้ของกลุ่มผู้รับบริการเป้าหมายตามความต้องการในบริการที่เขาต้องการ และเป็นเทคนิคที่ให้วิธีการวัดคุณภาพในการให้บริการขององค์การ นอกจากนี้ ยังสามารถประยุกต์ใช้ สำหรับการทำความเข้าใจกับการรับรู้ของบุคลากรต่อคุณภาพในการให้บริการ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้การพัฒนาการให้บริการประสบผลสำเร็จ



ภาพประกอบ1 คุณภาพการบริการ (service quality)

เอกสารอ้างอิง

ฉัตยาพร เสมอใจ. (2550). *พฤติกรรมผู้บริโภค.* กรุงเทพฯ: เอ็กซเปอร์เน็ท.

ชัยสมพล ชาวประเสริฐ. (2552). *การตลาดบริการ.* กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.

พิรุณ รัตนวณิช. (2548). *คุณภาพบริการด้านสาธารณสุขสำหรับพยาบาล.* กรุงเทพฯ : มายด์ พับลิชชิ่ง.

เพ็ญธิดา พงษ์ธานี.(2552). *คุณลักษณะของบัณฑิตสาขาการบัญชีที่องค์กรและผู้รับผิดชอบงานด้านบัญชีพึงประสงค์.* รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

วีระพงษ์เฉลิมจิระรัตน์. (2553). *คุณภาพในงานบริการ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ. (2549). *พฤติกรรมผู้บริโภค.* กรุงเทพฯ: พัฒนาการศึกษา.

สมวงศ์ พงศ์สถาพร. (2550). *เคล็ดไม่ลับการตลาดบริการ.* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ยูบีซี แอลบุ๊คส์.

สมิต สัชฌุกร. (2550). *การต้อนรับและบริการที่เป็นเลิศ (Excellence service.* พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สายธาร.

สำนักส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2559). *แนวทางปฏิบัติการบริหารความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์.* กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์.

อารมย์ กัณหา และพันธ์ศักดิ์ ภูทอง. (2558). *การศึกษาผลการดำเนินงานสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอุบลราชธานี จำกัด.* อุบลราชธานี: สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการอุบลราชธานี.

Kotler, Philip and Keller, Kevin. (2003). *Marketing Management.* Twelfth Edition, Pearson Education.

LoveLock, H. C. (1996). *Managing Services.* New York: McGraw – Hill Book Company.

Parasuraman and et. al. (1990). *Delivering Service Quality : Planning customer Perceptions and Expectation.* New York: Fress.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

PEOPLE'S PARTICIPATION IN LOCAL DEVELOPMENT

พระธนากร ระตะจารุ[1]

Phra Thanakon Ratacharu[1]

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดการพัฒนา ซึ่งมีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนา เช่น การมีส่วนร่วม หลักการพัฒนาชุมชน กระบวนการพัฒนาชุมชน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องใช้ในงานพัฒนาชุมชนท้องถิ่น และประชาชนก็มีส่วนสำคัญที่สุด เพราะประชาชนเป็นศูนย์กลางหลักในการพัฒนาที่จะทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาไปในทางที่ดี บทความนี้จึงเขียนขึ้นเพื่อต้องการเสนอเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ ประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้ภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นได้

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วมของประชาชน, การพัฒนาท้องถิ่น

Abstract

Participation in community development is essential for the development of local communities. There are many factors which bring about local development such as participation, community development principles, and community development process, etc. These factors are important and they must be used in the development of local communities. Certainly, the people are the most important factor since they are the main center of development that will make the locality improve in a good way. Therefore, this article was written to present the matters of people's participation, the concept of local development, the model of people's participation in local development, laws and regulations relating to people's participation in local development and principles of building the people's participation People's participation in local development is crucial for developing the organizations, communities, localities and the nations to become efficient and effective; it will lead to the improvement of the quality of life of the local people.

Keywords : People's participation, Local development

[1]สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

[1]Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University

อีเมล์: thanakon042535@gmail.com

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมมาภิบาล ที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใส และเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2549) สำหรับทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้มือของประชาชน ที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังเป็นบทเรียนรู้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึง การเมืองการปกครองในระดับชาติต่อไปหรืออีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองระดับชาติจะก้าวหน้ามีคุณภาพเช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับฐานคุณภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หนุนส่งขึ้นมา ฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มั่นคง ย่อมค้ำจุนหนุนเนื่องให้การเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็ง ก้าวหน้า และยั่งยืน สามารถนำพาประชาชนและประเทศชาติให้มีความมั่นใจ ผาสุก และมั่นคงได้ (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560)

การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) เป็นทั้งกระบวนการและผลลัพธ์จากการทำงานร่วมกัน เพื่อทำให้แน่ใจว่าประชากรทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตของตนได้ (จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, 2553) การส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งแบบยั่งยืน โดยการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมวัฒนธรรมประเพณีต่าง ๆ ของท้องถิ่น หรือส่งเสริมสนับสนุนกลุ่มต่างๆ แล้วแต่กรณีในตำบลให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง คือให้ประชาชนมีการรวมตัวกันเพื่อเรียนรู้พัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพ ตลอดจนเทคโนโลยีวิชาการต่าง ๆ

การพัฒนาชุมชนก็คือการพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งหมายถึงชีวิตของบุคคลที่สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างเหมาะสม ไม่เป็นภาระและไม่ก่อให้เกิดปัญหาให้แก่สังคม เป็นชีวิตที่มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และสามารถดำเนินชีวิตที่ชอบธรรมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ค่านิยมของสังคม สามารถแก้ไขปัญหา ตลอดจนการแสวงหาสิ่งที่ตนปรารถนาให้ได้มาอย่างถูกต้อง ภายใต้เครื่องมือ และทรัพยากรที่มีอยู่

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น โดยประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการพัฒนา ย่อมนำมาซึ่งผลของการ พัฒนาที่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นบทความนี้จึงเขียนขึ้นเพื่อต้องการเสนอเรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (participation) เป็นการได้เข้าไปเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมแบบทางตรง หรือทางอ้อมในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งก็ได้ โดยอาจจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนหรือองค์กร ประชาชนได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เริ่มตั้งแต่การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติโดยมีความเข้าใจปัญหาของตนและตระหนักถึงสิทธิของตน การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในด้านจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกของบุคคลในสถานการณ์กลุ่มที่จะกระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรค์ที่จะกระทำในสิ่งที่บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม และแบ่งความรับผิดชอบกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดความพอใจของสมาชิกและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ ตลอดจนทำให้เขาได้รับการยอมรับมีความรับผิดชอบและเกิดความนับถือตนเองมากขึ้น ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก การมีส่วนร่วมจึงเป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถนำมาปรับใช้ในการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่สมาชิกเป็นกลยุทธ์ที่จะช่วยให้มีแรงจูงใจในการดำเนินงานมากขึ้น และการเข้าไปมีส่วนร่วมยังทำให้เกิดทัศนะต่อการดำเนินกิจกรรมดีขึ้น ส่งผลให้สมาชิกเกิดความพอใจ เกิดความผูกพันและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2561) ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเป็นกระบวนการร่วมวางแผน ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตาม และร่วมตรวจสอบประเมินผลในกระบวนการแก้ปัญหาเพื่อเป็นกลวิธีหลักที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นน่าอยู่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548) องค์การสหประชาชาติให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาไว้ว่า การเข้าร่วมกิจกรรมอย่างกระตือรือร้น และการมีพลังของประชาชนในระดับต่าง ๆ คือ

1. กระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. การเข้าร่วมปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยความสมัครใจ

Shirley M. (2000) กล่าวว่า ความหมายของคำว่า "การมีส่วนร่วม" นั้นมีหลากหลายความหมายและแตกต่างกันมากมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบท (context) ของแต่ละประเทศที่มีลักษณะแตกต่างกันไป เช่น การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น (local participations) จะแตกต่างไปจากการมีส่วนร่วมที่ไม่ใช่ระดับท้องถิ่น (nonlocal participations)

United Nation Organization (1981) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ไม่สามารถให้คำจำกัดความที่ตายตัวได้ และมีการให้ความหมายต่าง ๆ กันออกไปในแต่ละประเทศ แม้กระนั้นที่ประชุมได้เสนอความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกว้างๆ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้สมาชิกของชุมชนหรือสังคมได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมและมีอิทธิพลในกระบวนการพัฒนา และในการแบ่งสรรผลของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันในประเด็น ดังนี้

1) การสนับสนุนกระบวนการพัฒนา

2) การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

3) การตัดสินใจในรูปของการกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบาย วางแผน และการปฏิบัติตามแผน ทั้งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

สุริยา วีรวงศ์ (2544) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือการที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาตั้งแต่จุดเริ่มต้น ตั้งแต่การสร้างแนวคิดไปจนถึงสิ้นสุดการทำกิจกรรมการพัฒนาร่วมกัน กล่าวคือมุ่งเน้นถึงการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการพัฒนาที่จะต้องมาจากการเริ่มต้นกำหนด และวิเคราะห์ปัญหาโดยประชาชนเป็นหลัก

เฉลียว บุรีภักดีและคณะ (2545) กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมอย่างแข็งขันของกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกขั้นตอนของโครงการพัฒนา การมีส่วนร่วมต้องเป็นไปในรูปที่ผู้รับการพัฒนาเข้ามามีส่วนกระทำให้เกิดการพัฒนา มิใช่เป็นผู้รับการพัฒนาตลอดไป ทั้งนี้เป็นการเกื้อหนุนให้เกิดการพัฒนาที่แท้จริงและถาวร การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่หมายความเพียงการดึงประชาชนเข้ามาทำกิจกรรมตามที่ผู้นำท้องถิ่นคิด หรือจัดทำขึ้น เพราะแท้จริงแล้วในหมู่บ้านหรือชุมชนต่าง ๆ มีกิจกรรม และวิธีดำเนินงานของตนอยู่แล้ว ประชาชนมีศักยภาพที่จะพัฒนาหมู่บ้านของตนได้ แต่ผู้บริหารการพัฒนามักไม่สนใจสิ่งที่มีอยู่แล้ว โดยพยายามสร้างสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ได้ชื่อว่าเป็นความคิดหรือโครงการของตน

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2550) กล่าวว่าหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (people's participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเป้าหมายของการพัฒนาเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ ประเมินผลโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ทั้งเรื่องที่ทำ และในเรื่องการทำงานร่วมกัน ซึ่งหากสมประสงค์แล้วก็จะทำให้คนเกิดการพัฒนาได้ และสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมแบบจอมปลอม (psudo – paticipation) ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามแนวทางที่นักวางแผน นักบริหาร และผู้มีอิทธิพล หรือผู้มีอำนาจในชุมชนได้ควบคุมกำหนดโครงการ ตลอดทั้งทำการตัดสินใจแทนประชาชนไปแล้ว โดยการมีส่วนร่วมในระดับนี้ยังแยกย่อยออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 ลักษณะภายในท้องถิ่น (domestications) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแจ้งข่าวสารการให้ความปกป้องคุ้มครอง และการปรับเปลี่ยนที่กระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจไม่ใช่ประชาชนโดยตรง

1.2 ลักษณะการอนุเคราะห์ (assistencialism) เป็นการทำให้เกิดความพึงพอใจและการให้คำปรึกษา

2. การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (denuine participation) คือการที่ผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีอำนาจ ตลอดทั้งนักบริหาร และนักวางแผนร่วมมือทำงานกับประชาชนในการกระทำใด ๆ ทุก กระบวนการของการทำงานตลอดไปจนถึงกระบวนการตัดสินใจของประชาชน ประชาชนได้รับการสนับสนุน ส่งเสริมให้เข้าไปดูแลควบคุมการปฏิบัติงานด้วยตัวเอง การมีส่วนร่วมระดับนี้ แยกย่อยออกเป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 ความร่วมมือ (cooperation) คือการที่ประชาชนและผู้มีอำนาจได้ เป็นคณะผู้แทนและเป็นหุ้นส่วนร่วมกันในการใช้อำนาจ

2.2 การควบคุมของประชาชน (citizen control) คือการมอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ตลอดทุกขั้นตอนของการทำงาน แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่ได้นำเสนอในบทนี้จะเป็น

ประโยชน์ต่อการสร้างแบบสอบถามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับผู้นำความคิดเห็น

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการตั้งแต่ต้น กล่าวคือ มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่จะพัฒนา พร้อมทั้งเข้าร่วมปฏิบัติในกิจกรรมของโครงการพัฒนา และมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลรวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งการเข้าร่วมของประชาชนในการพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง และผลจากที่ประชาชนเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชน หรือร่วมพัฒนาโครงการสาธารณะของท้องถิ่นในลักษณะร่วมกันคิด ร่วมดำเนินการ และร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ร่วมกันตามวิถีทางประชาธิปไตย จะช่วยให้เกิดการพัฒนาการศึกษา ความคิด ความเข้าใจที่จะบริหารจัดการปกครองตนเอง อันนำไปสู่การเรียนรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้ในท้องถิ่น

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทนงศักดิ์ เหมือนเตย (2559) ได้กล่าวถึงหลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชนว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ นอกจากนี้ International Association for Public Participation (IPA2) ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้ (พฤทธิภูมิ พลอยงาม, 2553)

1. การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางเสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2. การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3. การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

4. ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด การทำโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดจากความต้องการของประชาชน เป็นต้น

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น 6 ระดับ คือ

ระดับที่ 1 ร่วมรับรู้ หมายถึง รัฐได้ให้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมแก่ประชาชน เมื่อรัฐมีความคิดริเริ่มหรือมีนโยบายที่จะให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้โดยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน หรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กาลังจะเกิดขึ้นความจำเป็น และความสำคัญที่จะต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น รวมถึงการดำเนินการและมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมจากโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ถือว่าเป็นสิทธิประการหนึ่งของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ระดับที่ 2 ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น หมายถึง เมื่อประชาชนได้ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐแล้วประชาชนก็จะร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้นพร้อมร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจนำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป

ระดับที่ 3 ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ หมายถึง ร่วมพิจารณาเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับ โครงการหรือกิจกรรม การเลือกพื้นที่ตั้งโครงการ โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่จะตั้งโครงการควรจะมีส่วนร่วมพิจารณารับหรือปฏิเสธไม่ให้โครงการตั้งในพื้นที่หากเห็นว่ามาตรการที่จะใช้ในการลด ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบไม่ชัดเจนและไม่เปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบด้วย

ระดับที่ 4 ร่วมดำเนินการ หมายถึง ร่วมในการลงทุน ร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน หรือ ร่วมปฏิบัติงานเอง ในระดับการมีส่วนร่วมนี้อาจจะทำไม่ได้ในทุกประเภทของโครงการ เช่น หากเป็นโครงการที่จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้านผู้ชำนาญการหรือเทคโนโลยีชั้นสูงแล้ว บางครั้งเป็นความยุ่งยากที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมปฏิบัติงานได้แต่หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่น เช่น การจัดการป่า ลุ่มน้ำหรือทรัพยากรอื่นที่ใช้ภูมิปัญญาชาวบ้านได้ ชาวบ้านหรือประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าร่วมดำเนินการได้ หรือเป็นการร่วมดำเนินการด้วยการลงทุนถือหุ้นก็ย่อมถือว่ามีการร่วมดำเนินการได้

ระดับที่ 5 ร่วมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หมายถึง การร่วมตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วได้นำมาตรการลด ผลกระทบมาใช้หรือไม่ก็มีการใช้ระบบการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องปัญหาเกิดขึ้น หรือไม่การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก เพราะประชาชนจะทำหน้าที่คอยเฝ้าระวังและเตือนภัย (watch dog) การดำเนินงานโครงการเพื่อป้อง และแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงทีก่อนที่จะมีผลร้ายเกิดขึ้น และเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ก็ต้องมีการประเมินผลว่า

การดำเนินการนั้น ๆ บรรลุตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีการนำมาตรการการป้องแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมมาใช้หรือไม่ และผลของการดำเนินการเป็นอย่างไร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการพิจารณานำเอามาตรการที่เหมาะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ระดับที่ 6 ร่วมรับผล หมายถึง การดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินไปแล้วย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบทั้งที่เป็นผลกระทบด้านบวกและผลกระทบด้านลบทั้งต่อประชาชน และต่อสิ่งแวดล้อม โดยที่ประชาชนหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องรับเอาผลที่เกิดขึ้นมานั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้ง 6 ระดับนั้นหากประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยทุกระดับแล้วย่อมถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

อรพินท์ สพโชคชัย (2560) กล่าวถึง หลักการมีส่วนร่วม คือ การเคารพและให้สิทธิกับประชาชนที่เป็นมนุษย์อีกทั้งยังเป็นเจ้าของประเทศ และยังรวมการที่รัฐยึดหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอย่างเป็นประชาธิปไตย เพื่อนักการเมืองเพื่อพรรคการเมืองหรือพวกพ้องด้วยในการปฏิบัติ หรือการมีส่วนร่วม มี 5 ระดับ

ระดับ 1 inform = การให้ข้อมูลเป้าหมายการมีส่วนร่วมนำเสนอด้วยข่าวสารข้อเท็จจริง ไม่มีอคติเอนเอียง เพื่อเป็นข้อมูลต่อสาธารณชนได้เข้าใจปัญหา สามารถเป็นทางเลือกมองเห็นโอกาสและทางแก้ไขได้แต่ละคนจะได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นผลกระทบต่อตนเองหรือชุมชนอย่างสม่ำเสมอ

ระดับ 2 consult = ร่วมปรึกษาหารือให้ข้อคิดเห็นเป้าหมายการมีส่วนร่วมรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการวิเคราะห์ กำหนดทางเลือก และตัดสินใจร่วมปรึกษาหารือ อาจใช้วิธีสำรวจความคิดเห็น หรือจัดเวทีสามารถ และควรตรวจแจ้งผลการนำข้อมูลไปใช้ให้ผู้เสนอได้ทราบ

ระดับ 3 invoive = ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติหรือเสนอแนะแนวทางเป้าหมายการมีส่วนร่วมทำงานร่วมกับสาธารณชนตลอดกระบวนการ เพื่อยืนยันว่าเข้าใจความคิด ความสามารถประชาชน และถูกนำมาพิจารณา การร่วมมือของประชาชนหรือแทนภาคสาธารณะในการทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการเลือกวิธีการแก้ปัญหาให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง เป็นทีมงานหรือเป็นกรรมการ

ระดับ 4 collaboration = เป็นการให้กลุ่มประชาชน ผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรม ร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ

ระดับ 5 empower = เสริมอำนาจแก่ประชาชนให้เป็นผู้ตัดสินใจเป้าหมายการมีส่วนร่วม มอบอำนาจการตัดสินใจสุดท้ายให้สาธารณชนเป็นผู้กำหนด ดังภาพที่ 4.1

ภาพที่ 4.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่มา : http://pcd.go.th/info_serv/info_parti_pic01.html

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

การพัฒนาความหมายจากรูปศัพท์ที่ปรากฏในพจนานุกรม ระบุไว้ว่า “ทำให้เจริญ คือ ทำให้เติบโต งอกงามและมากขึ้น หรือการเปลี่ยนแปลงทีละเล็กละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ไปสู่ระดับที่ขยายตัวขึ้น” ความหมายต่อมา คือ ความหมายทั่วไปคือ “การกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า อย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าเดิมที่กว่าอย่างเป็นระบบ” ความหมายทางด้านการวางแผน คือ “การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการเตรียมการของมนุษย์ไว้ล่วงหน้าในลักษณะของแผนงานหรือโครงการ แล้วการบริหารจัดการให้เป็นไปตามแผนและโครงการจนประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้” (ทศพล กฤตยพิสิฐ, 2550)

ปกรณ์ ปรียากร (2544) กล่าวว่า การพัฒนาเป็นแนวคิดเชิงปทัสถานและอาศัยการตัดสินเชิงคุณค่าที่แตกต่างกันออกไปสุดแล้วแต่ความคิดของคน ลักษณะของคนและลักษณะของระบบสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายที่มุ่งสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในสังคมนั้น ๆ หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายวิธีการและเวลากำหนดไว้ล่วงหน้า

สุธี ศรสวรรค์ (2538) กล่าวถึงการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

1. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรรมวิธีมุ่งเสริมความเป็นอยู่ประชาชนให้ดีขึ้น โดยความร่วมมืออย่างจริงจังของประชาชนในท้องถิ่น และควรจะเป็นความคิดริเริ่มของประชาชน ในท้องถิ่นเองด้วย แต่ถ้าประชาชนในท้องถิ่นไม่รู้จักริเริ่มก็ให้ใช้เทคนิคกระตุ้นเตือนให้เกิดความคิดริเริ่ม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตอบสนองจากประชาชนในท้องถิ่นด้วยความกระตือรือร้นอย่างจริงจัง ซึ่งวิธีนี้องค์การสหประชาชาติได้ยึดถือเป็นแนวทางมาตรฐาน

2. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นขบวนการดำเนินไปด้วยการรวมกำลังของราษฎรเองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชนนั้น ๆ ให้เจริญยิ่งขึ้น และผสมผสานชุมชนเหล่านั้นเข้าเป็นชีวิต และเพื่อทำให้ราษฎรสามารถอุทิศตนเอง เพื่อความก้าวหน้าของประเทศชาติให้เต็มที่

3. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นเทคนิคและวิธีดำเนินงานโดยจัดทำเป็นโครงการอันหนึ่งอันเดียวกันในการที่จะส่งเสริมปรับปรุงชุมชน โดยพยายามที่จะรวมเอาความช่วยเหลือจากภายนอกมาร่วมผสมผสานกับความมานะพยายามของชาวบ้านเอง และพยายามกระตุ้นความคิดริเริ่มจากท้องถิ่นและลักษณะผู้นำไปด้วยในตัว และถือว่าเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในด้านนี้ องค์การสหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง กระบวนการซึ่งรวมเอาความมานะพยายามของประชาชนกับฝ่ายรัฐบาลเข้าด้วยกันในการช่วยส่งเสริมสภาพชุมชนใน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อให้ชุมชนเหล่านั้นได้มีบทบาทเข้ามาร่วมในชีวิตอันหนึ่งอันเดียวของประเทศชาติ และเพื่อให้มีส่วนร่วมสนับสนุนความเจริญของประเทศด้วย กรรมวิธีนี้จึงมีสาระสำคัญ คือ ความร่วมมือของประชาชนด้วยศรัทธาที่จะสร้างเสริมระดับความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น โดยอาศัยความคิดริเริ่มของตนเองเป็นสำคัญ การกำหนดให้มีหน่วยองค์การรัฐบาล เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในด้านเทคนิค และวิชาการ เพื่อช่วยให้ความคิดริเริ่มการช่วยตัวเองและความช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้ดำเนินอย่างมีประสิทธิภาพ

4. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นขบวนการแห่งการกระทำทางสังคม ซึ่งราษฎรในชุมชนนั้น ๆ ร่วมกันจัดวางและลงมือกระทำเอง กำหนดว่ากลุ่มของตนแต่ละบุคคลมีความต้องการอย่างไร และปัญหาร่วมกันมีอะไรบ้าง แล้วจัดทำแผนการของกลุ่มและของเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านั้น โดยพยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนนั้น ๆ ให้มากที่สุด และถ้าจำเป็นอาจขอความช่วยเหลือทั้งด้านบริการ และวัสดุจากองค์การรัฐบาล และที่มิใช่ของรัฐบาล การพัฒนาชุมชนนั้น เราไม่อาจจะตีความหมายให้เป็นที่พอใจได้ ถ้าพูดในด้านเนื้อหาของคำ เพราะว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับวิธีการกระทำมากกว่าตัวอย่างที่กระทำจริง ๆ เช่น การสร้างถนน โรงพยาบาล หรือโรงพยาบาลนั้นอาจจะเป็นการพัฒนาชุมชน หรือไม่ใช่ก็ได้

5. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การร่วมกำลังดำเนินงานปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนให้ชุมชนมีความเป็นปึกแผ่น และดำเนินงานไปในแนวทางที่ต้องการ การทำงานพัฒนาชุมชนในท้องถิ่นในขั้นแรกจะต้องอาศัยความร่วมกำลังกันของราษฎรในชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการช่วยตัวเอง และร่วมมือกันดำเนินงาน แต่มักจะได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการด้วยจากหน่วยงานราชการ หรือองค์การอาสาสมัครอื่น ๆ การพัฒนาชุมชนเป็นโครงการ ซึ่งช่วยให้ราษฎรในหมู่บ้านสามารถยื่นมือออกมารับบริการต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งมีอยู่แล้วไปใช้ประโยชน์

6. การพัฒนาท้องถิ่น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของขบวนการที่ใช้ในการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น เป็นส่วนที่มีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนแตกต่างออกไปโดยประกอบด้วย

6.1 การช่วยเหลือและพึ่งพาตัวเองได้

6.2 การพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

6.3 การพิจารณาถึงลักษณะของสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และลักษณะอื่น ๆ ของชุมชนนั้นเป็นส่วนรวม

7. การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง ขบวนการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเป็นการกระตุ้น ยั่วยุ และส่งเสริมประชาชนให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขึ้น และเข้าร่วมมือในการดำเนิน การปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนเอง และเสริมสร้างท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

8. การพัฒนาท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่มุ่งจะชักจูงและส่งเสริมประชาชนให้มีความรู้สึกกระตือรือร้นสนใจที่จะเข้าร่วมมือดำเนินการปรับปรุงการทำมาหากิน และสร้าง ความเจริญให้กับท้องถิ่น

9. การพัฒนาท้องถิ่นย่อมมีผลต่อการมีส่วนร่วม เพราะการที่บุคคลมีความเห็นแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องผลประโยชน์ที่ได้รับจากการพัฒนา หรือการที่ต้องนำตัวเองเข้าไปพัวพันกับงานของส่วนรวมย่อมมีผลให้การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนแตกต่างกันไป

สรุปได้ว่า การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง ขบวนการที่ใช้ในการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่น เป็นส่วนที่มีลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนแตกต่างออกไปโดยการช่วยเหลือและพึ่งพาตัวเองได้ การพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และการพิจารณาถึงลักษณะของสังคม วัฒนธรรม ประเพณี และลักษณะอื่น ๆ ของชุมชนนั้นเป็นส่วนรวม เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพที่ทำให้คุณภาพชีวิตพัฒนาดีขึ้น โดยมีการวางแผนล่วงหน้าในการใช้ทรัพยากรมนุษย์ และทรัพยากรธรรมชาติในด้านต่าง ๆ และต้องได้รับความ

ร่วมมือร่วมใจจากบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนทั่วไป เพื่อให้การพัฒนานั้นไปสู่ความสำเร็จในเรื่องนั้น ๆ การพัฒนาท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล และความร่วมมือจากประชาชนทุกภาคส่วนในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ทุกคนร่วมกันกำหนดไว้

เงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชน

การที่ประชาชนจะเข้าร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชนนั้น จะต้องมีเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้ (วุฒิชัย อินทรหอม, 2564)

1. ประชาชนจะต้องมีอิสระที่จะมีส่วนร่วม (freedom to participate)
2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (ability to participate)
3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (willingness to participate)

หากไม่มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่สามารถเข้าร่วมได้ และไม่มีความเต็มใจแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้นเลย นอกจากเงื่อนไข 3 ประการดังกล่าวแล้ว ความสำเร็จของการมีส่วนร่วม ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมก่อนเริ่มกิจกรรม การมีส่วนร่วมไม่เหมาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน
2. ประชาชนต้องไม่เสียเงินเสียทอง ค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินกว่าที่เขาประเมินผลตอบแทนที่จะได้รับ
3. ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น
4. ประชาชนต้องสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้ง 2 ฝ่าย
5. ประชาชนต้องไม่รู้สึกกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสถานภาพทางสังคมหากมีส่วนร่วม
6. อนึ่งการที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนานั้น จะต้องมีวิธีการหรือเทคนิควิธีดังนี้
   6.1 ต้องให้สมาชิกมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน
   6.2 สร้างกลุ่มให้เป็นที่ดึงดูดใจของสมาชิก
   6.3 เปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมตรงกับพื้นฐานแห่งความดึงดูดของกลุ่ม
   6.4 ความมีชื่อเสียงและเกียรติยศของสมาชิกในกลุ่ม
   6.5 ไม่เปลี่ยนแปลงปัจเจกบุคคล หรือส่วนย่อยของกลุ่มที่เบี่ยงเบนไปจากปทัสถานของกลุ่ม
   6.6 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันจากกลุ่มโดยการสร้างปัญญาร่วมของสมาชิกผู้ต้องการเปลี่ยนแปลง
   6.7 การเสนอข่าว การวางแผน และผลของการเปลี่ยนแปลงจะต้องให้สมาชิกทุกคนในกลุ่มมีส่วนร่วม
   6.8 ขจัดกำลังดึง (ส่วนที่ไม่ต้องการให้เปลี่ยนแปลง) โดยเริ่มต้นปรับปรุงส่วนที่เกี่ยวข้องใหม่

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา คือ การมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การเปิดโอกาสให้มีความเป็นอิสระไม่ครอบงำในการมีส่วนร่วมของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องรวมถึงการมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการอย่างแท้จริง

รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ ให้ประชาชนได้ปกครองตนเองผ่านการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ ปี 2560 ได้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยการขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีบทบาทที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติในมาตรา 76 ที่กำหนดว่า "รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือ และช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560)

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ปี 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้มีการกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนี้เองเป็นหลักประกันว่า รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักโดยให้การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญ และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดมาตรา 250 อันเป็นการระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่ในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ยังได้กำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดให้มีการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการที่มีอำนาจ หน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลังโดย การจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้จัดบริการสาธารณะโดยครบถ้วน สามารถที่จะจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อ การจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดย มีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร รวมทั้งกรณี การร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดำเนินการเอง ก็สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้ (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560) นั่นหมายความว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการตอบสนองต่อความต้องการหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของประชาชนเองที่จะไปผลักดันนโยบายและการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของตนและชุมชน รวมถึงการมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและประเมินผลนโยบายด้วย

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน โดยนำแนวคิดการก่อรูปนโยบายของ Robert (1971) และระบบทางการเมืองของ David Easton (1953) มาผสมผสานกันเป็นตัวแบบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชน โดยแนวคิดระบบทางการเมืองของ David Easton และแนวคิดการก่อรูปนโยบายสาธารณะของ Robert ที่สนองตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้น ต้องเริ่มต้นจากปัญหาของประชาชนคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งจนมีพัฒนาการไปเป็นปัญหาของสังคม และกลายเป็นประเด็นปัญหาของสังคมที่เรียกร้องหรือเป็นข้อเสนอของชุมชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมือง (input : ปัจจัยนำเข้า) ด้านการกำหนดและการตัดสินใจนโยบายนั้น ระบบการเมืองและระบบบริหาร (Back Box) นั้นจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ ถึงแม้ในกระบวนการนี้ประชาชนจะไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ด้วยข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของชุมชนที่เป็นประเด็นปัญหาของสังคมนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในระบบการเมืองและระบบบริหารนั้นยากที่จะปฏิเสธได้ ต้องตัดสินใจเป็นนโยบายที่สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในที่สุด ดังนั้นประเด็นสำคัญของการผลักดันนโยบาย ประชาชนต้องนำเสนอข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอของชุมชนให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความสำคัญจนไม่สามารถปฏิเสธได้ และตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการหรือข้อเรียกร้องในที่สุด

Cohen & Uphoff (1979) ได้อธิบายและวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในแง่ของรูปแบบการมีส่วนร่วม โดยได้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (decision–making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะแรกเริ่มการตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม (implementation) ซึ่งอาจเป็นไปในรูปแบบของการเข้าร่วมโดยการให้มีการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหารและการร่วมมือ รวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (benefits) ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (evaluation) ซึ่งนับเป็นการควบคุม และตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงทัศนะ และมีส่วนร่วมการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือหน่วยงานของรัฐมีความรอบคอบแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐยังมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของการทำงานร่วมกัน หันหน้ามาปรึกษาหารือกัน ร่วมกันแก้ไขปัญหาที่ยุ่งยากร่วมกัน อีกทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ เป็นการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบ หรือสามารถตอบคำถามของประชาชนเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน มีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านกายภาพและปัจจัยทางด้านลักษณะโครงสร้าง เช่น เพศ อายุ สถานภาพครอบครัว ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้

สถานภาพทางการทำงาน ระยะเวลาที่อยู่ในท้องถิ่น การรับรู้ข่าวสาร ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ความเชื่อ และทัศนคติ เพราะบุคคลแต่ละคนนั้นมีความรู้สึกนึกคิด การพูด การเขียน และพฤติกรรมต่างกัน ซึ่งทำให้ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่เท่ากัน

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสะท้อนเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงทั้งทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ สำหรับการปฏิบัตินั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ บางฉบับเป็นกฎหมายกลางบังคับทุกส่วนราชการ บางฉบับบังคับเฉพาะส่วนเฉพาะเรื่องเฉพาะหน่วยงาน กฎหมายที่เลือกมานำเสนอในบทนี้ เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งที่เป็นกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะ (อรทัย ก๊กผล, 2552)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ. 2548 มีสาระสำคัญ (ราชกิจจานุเบกษา, 2548) ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของระเบียบสำนักนายกฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง

2. โครงการของรัฐที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หมายถึง การดำเนินการโครงการของหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเองหรือโดยการให้สัมปทานแก่บุคคลอื่นหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ โดยโครงการของรัฐดังกล่าวต้องมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัยวิถีชีวิต หรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานภาครัฐนี้ครอบคลุมราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

3. ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อน หรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของหน่วยงานภาครัฐ

4. ต้องทำการเผยแพร่และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีด้วยก็ได้

5. สาระที่ต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล ดังต่อไปนี้

5.1 เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ

5.2 สาระสำคัญของโครงการ

5.3 ผู้ดำเนินการ

5.4 สถานที่ที่จะดำเนินการ

5.5 ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

5.6 ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

5.7 ประมาณการค่าใช้จ่ายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

6. วิธีการรับฟังความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

6.1 การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร/ระบบเครือข่ายสารสนเทศและอื่น ๆ

(ค) การให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

6.2 การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนได้เสีย

6.3 วิธีอื่น ๆ ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

7. การประกาศให้ประชาชนทราบรายละเอียดการรับฟังความคิดเห็น ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

8. ประกาศสรุปความคิดเห็นของประชาชน เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงาน ของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมไว้หลายมาตราด้วยกัน ซึ่งถวิลวดี บุรีกุล (2561) ได้สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการต่าง ๆ ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การริเริ่มกระทั่งการรับรู้ การแสดงความคิดเห็น การพิจารณาหารือร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจ ร่วมดาเนินการ การฟ้องร้องรัฐ การติดตาม ประเมินผล การรับผลและการได้รับการเยียวยาจากรัฐ

การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล และในรัฐธรรมนูญนี้มีประเด็นการมีส่วนร่วมหลายมาตรา เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้สามารถ

1. ริเริ่มกฎหมาย เสนอแนะให้รัฐดำเนินการ

2. รับรู้ข้อมูลข่าวสารในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสุขภาพ ประชาชนต้องได้รับคำชี้แจงก่อนอนุมัติ อนุญาต รับรู้ข้อมูลสาธารณะ เรื่องการปกครอง กฎหมาย และอันตรายจากทุจริต

3. แสดงความคิดเห็น ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อรัฐก่อนการดาเนินการออกกฎหมายและทำหนังสือสัญญา เป็นต้น

4. การพิจารณาตัดสินใจ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อเสนอแนะของประชาชน และตัดสินใจทางการเมือง

5. ดำเนินการประชาชน และชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิทักษ์ศาสนา พัฒนาประเทศ ต่อต้านการทุจริต เป็นต้น และยังเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ เช่น การดูแลเด็ก เป็นต้น

6. ฟ้องร้อง ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ

7. ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ประเมิน ผลสัมฤทธิ์กฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น

8. เยียวยา ประชาชนย่อมได้รับการเยียวยาความเดือดร้อน เสียหายจากผลกระทบ (9) รับผลประโยชน์ ประชาชนย่อมได้รับผลจากการดำเนินการ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

การดำเนินการเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้ทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยผู้บริหารท้องถิ่นควรสนับสนุนให้มีการทำแผนชุมชนให้เกิดขึ้นในทุกหมู่บ้าน โดยการให้คำแนะนำในการจัดทำ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ สนับสนุนข้อมูลเพื่อการจัดทำแผนชุมชน สนับสนุนการจัดเวทีประชาคมอย่างสร้างสรรค์ และพิจารณานำโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องดำเนินการร่วมกับชุมชนหรือโครงการหรือกิจกรรมที่เกินขีดความสามารถของชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี (สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2556)

1. การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้อง และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยนำข้อมูลพื้นฐานจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลแผนชุมชนมาประกอบด้วย

1.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

1.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

1.4 ผู้บริหารท้องถิ่น พิจารณาอนุมัติร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารทำองถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป

2. การจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ดำเนินการตามระเบียบนี้ โดยมีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

2.1 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนและชุมชน โดยให้นำข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาสามปี

2.2 คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหาความต้องการ และข้อมูลมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

2.3 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

2.4 ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

2.5 สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติ และประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไป

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจน เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการต่าง ๆ โดยภาครัฐได้เข้ามารับรู้ข้อมูลข่าวสาร มีโอกาสมาแสดงความคิดเห็น แสดงความห่วงกังวลต่อแนวทางการดำเนินการต่อการตัดสินใจของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ข้อมูล ร่วมตัดสินใจ รับผลจากการตัดสินใจ ให้การปรึกษาหารือ และร่วมกันประเมินผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นพื้นฐานในวิถีทางประชาธิปไตย ทั้งนี้การมีส่วนร่วมยังรวมไปถึงการมาร่วมกันคิดถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาของชุมชน ร่วมออกแบบอนาคตของชุมชนโดยคนในชุมชนท้องถิ่นเอง โดยผู้ที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องหรือเข้ามามีส่วนร่วมคือประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงกลุ่มคนที่รวมตัวกันเป็นองค์กรทางสังคมของพลเมืองที่เรียกว่า ภาคประชาสังคม (civil society)

ดังนั้น สรุปได้ว่าระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้รู้ว่าทั้งทางภาครัฐและภาคประชาชนควรมีการสร้างหลักการมีส่วนร่วมเข้าด้วยกัน เพื่อทำให้ต่างฝ่ายได้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการไปพร้อมกัน ประชาชนก็จะได้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการทำกิจกรรมและการพัฒนาชุมชนของตนเองให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพราะการมีส่วนร่วมเป็นหลักประกันที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนทุกคนดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนได้อย่างยั่งยืน

บทสรุป

การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาทั้งในระดับองค์กร ชุมชน ท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด การดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเป็นแนวความคิดพื้นฐานของวิธีการพัฒนาชุมชน คือ "การช่วยให้ประชาชนช่วยตนเองได้" (help people to help themselves) ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของการพัฒนาในทุกชุมชน การพัฒนาที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตลอดกระบวนการพัฒนา ย่อมนำมาซึ่งผลของการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพครอบคลุมถึงความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ และผลประโยชน์การพัฒนาย่อมตกถึงประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ประชาชนเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการผลักดันให้กลไกดำเนินภารกิจการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นที่เป็น "ประชาธิปไตย" และการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือโครงการตั้งแต่ต้น ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และตัดสินใจในเรื่องที่จะพัฒนาด้วย พร้อมทั้งเข้าร่วมปฏิบัติในกิจกรรมของโครงการพัฒนา และมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลรวมทั้งรับผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนานั้น ๆ ด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทความนี้มีข้อเสนอแนะสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยควรสร้างความเข้าใจอย่างถูกต้องและตรงกัน ครอบคลุมทั้งบุคลากรภาครัฐ แกนนำชุมชน รวมถึงประชาชน เกี่ยวกับความหมาย บทบาท และผลที่ได้รับจากการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เพื่อเป็นการปรับแนวคิดและทัศนคติ อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความสามารถและทักษะในการสนับสนุนการดำเนินการปฏิบัติการให้เกิดการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2548). *กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน.* สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก http://www.dla.go.th/work/e_book/eb2/eb051050/law.htm.

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท. (2553). *การศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เฉลียว บุรีภักดีและคณะ. (2545). *ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง.* กรุงเทพฯ: ทบวงมหาวิทยาลัย.

โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช2560.* กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ถวิลวดี บุรีกุล. (2561). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาล และองค์กรอิสระ.* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ทนงศักดิ์ เหมือนเตย. (2559). *การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.* สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก http://www.tuct.ac.th/km/article.php?id=16.

ทศพล กฤตยพิสิฐ. (2550). *การพัฒนาในแผนพัฒนา ฯ ที่เปลี่ยนแปลงไป.* สืบค้นวันที่ 5 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก www.bangkokbiznews.com.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2554). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ.* กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.

ปกรณ์ ปรียากร. (2544). *ทฤษฎีและแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนา.* กรุงเทพฯ: สามเจริญพานิช.

พฤทธิภูมิ พลอยงาม. (2553). *การใช้กรณีศึกษาเพื่อการบริหารการปกครองท้องที่ หน่วยที่ 2.* นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี. (2548, 28 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา,* เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 55 ง.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). การมีส่วนร่วมของประชาชน. สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/more_news.php?cid=87

วราลักษณ์ ไชยทัพ. (2544).*การจัดกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม.* เชียงใหม่: สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ.

วุฒิชัย อินทรหอม. (2564). ความสำคัญและความหมายของการมีส่วนร่วม. เข้าถึงได้จาก https://www.chaibadan.go.th/news_detail.php

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2550). *การพัฒนาสังคม.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2549). การมีส่วนร่วมของประชาชน. https://recc.erc.or.th/index.php

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). แผนยุทธศาสตร์. สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=4295.

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (2556). คู่มือการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา และงบประมาณสำหรับท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สุธี ศรสวรรค์. (2538). *การมีส่วนร่วมในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภาการพิมพ์.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุริยา วีรวงศ์. (2544). *การศึกษาสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนในพื้นที่แนวกันชนของเขตรักษาพันธ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคมแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรทัย ก๊กผล. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อรพินท์ สพโชคชัย. (2560). *หลักการ แนวคิด เทคนิค และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. สืบค้นวันที่ 6 กันยายน 2564. เข้าถึงได้จาก https://slideplayer.in.th/slide/16169919.

Cohen & Uphoff. (1979). *Participations place in rural development: Seeking clarity though specificity*. New York: World Developments.

David Easton. (1953). *The Political System An Inquiry in to the State of Political Science*. New York:Alfred A. Knorf.

Robert. (1971). *Urban Politics and Publicy*. New York : Harpers Row.

Shirley M. (2000). *Implementing Change: Patterns, Principles and Potholes*. Boston: Allyn and Bacon.

United Nation Organization. (1981). *Popular Participation as a Strategy for Promoting Community Level Action and Nation Development: Report of The Meeting for The Adhoc Group of Expert*. New York: United Nation

มิติการประเมินประสิทธิผลองค์การบริหารส่วนตำบล

DIMENSIONS FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

เรียวฤดี รันศรี[1]
Ryorudee Ransri[1]

บทคัดย่อ

องค์การบริหารส่วนตำบลได้วิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการบริการสาธารณะ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันได้มีการนำแนวคิดในเรื่องของ balanced scorecard (BSC) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่ 1) ประสิทธิผลตามพันธกิจ 2) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 3) คุณภาพการให้บริการ 4) การพัฒนาองค์กร

คำสำคัญ : การประเมิน, ประสิทธิผล, องค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

The sub–district administrative organizations have evolved continuously from the past to the present. That is to say, the Tambon Council and Sub–district Administrative Organization Act, B.E. 2537 and the amendments from then to the present allow the sub–district organizations to become a legal/juristic persons who are able to act as the single entity. Under an enforcement of the laws, this Act bestows the authorities upon the Sub–district Administrative Organizations to develop their jurisdictions in terms of economy, society, culture, and public services. Currently, the concept of Balanced Scorecard (BSC) has been applied to assess the efficiency and effectiveness of the sub–district administrative organization's performance. According to the concept of Balanced Scorecard, 4 dimensions are included in the evaluation framework, namely 1) the effectiveness of the missions, 2) the efficiency of the performances, 3) the quality of service, and 4) the organizational development.

Keywords: Assessment, Effectiveness, Sub–district administrative organization

[1]สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

[1]Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University
อีเมล์: Reawraodee.reaw@hotmail.com

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐในยุคปัจจุบันโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กร ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจากส่วนกลาง มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตของการปกครองที่แน่นอน และมีคณะผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ และมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงบประมาณของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่น เป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ โดยจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง กำหนดรูปแบบสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในมาตรา 284 ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและออกเสียงลงคะแนนโดยลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2557, หน้า 6)

องค์การบริหารส่วนตำบลนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีขนาดเล็กและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในมาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบล อาจตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น (รัตน์ติกรณ์ จีนบุตร, 2552, หน้า 7) องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ที่มาของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิมมาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อให้เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยในปัจจุบัน มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น (ชวลิต สละ, 2556, หน้า 135)

การให้บริการประชาชนในระบบราชการถือเป็นกลไกของรัฐที่นำมาปฏิบัติโดยการแปรมาจากนโยบายที่ฝ่ายบริหารระดับสูงได้กำหนดไปสู่ประชาชน การบริการประชาชนเป็นภารกิจหลักของข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม โดยยึดหลักที่ว่า ประชาชนทุกคนพึงได้รับการบริการขั้นพื้นฐานจากภาครัฐโดยเท่าเทียม เสมอภาคและทั่วถึง สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครองตลอดจนสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันสูง ทำให้ประชาชนมีความต้องการการบริการของภาครัฐและเอกชนที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง คุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ จัดได้ว่าเป็นเรื่องหรือแนวคิดใหม่ที่หน่วยงานภาครัฐจะต้องดำเนินการตามกรอบและบริบทของการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของไทย โดยเฉพาะเมื่อได้มีการรื้อปรับระบบราชการครั้งใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2545 อันเป็นผลมาจากทั้งนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น และข้อกำหนดจากบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงส่วนราชการ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น ประกอบกับการนำแนวคิดของการบริหารงานราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) ได้ทำให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ มุ่งกำหนดเป้าประสงค์หลักเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Core Objective) ในการจัดบริการประชาชนทุกระดับเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการพัฒนาระบบราชการในเชิงการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นความมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (นิดา โฆวงศ์ประเสริฐ, 2556, หน้า 1)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ยังได้กำหนดเรื่องคุณภาพการให้บริการเป็นมิติหนึ่งใน 4 มิติของกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งส่วนราชการจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานในรูปของการประเมินตนเอง (Self Assessment Report-SAR) และการรายงานผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี (Annual Performance Agreement Report) โดยกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งส่วนราชการจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานในรูปของการประเมินตนเอง และการรายงานผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี เป็นหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและส่วนราชการได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการใน 4 มิติ ประกอบด้วย มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ มิติที่ 2 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มิติที่ 3 ด้านคุณภาพการให้บริการ และมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 393)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามิติการประเมินประสิทธิผลการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม โดยผู้เขียนได้ทำการศึกษาวรรกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา 40 กำหนดไว้ว่า สภาตำบลได้ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยที่มีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้ของสภาตำบล ที่ได้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย โดยในมาตรา 41 กำหนดไว้ว่า สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 40 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่ได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นต้นไป บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล ให้โอนไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล และในมาตรา 43 กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ชวลิต สละ, 2556)

องค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นฐาน และตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย ในประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้เป็นจำนวนมากที่สุด เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ความจริงแล้ว ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีหน่วยงานปกครองในรูปแบบตำบลนี้มาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว ครั้นถึง พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจาอยู่หัว จึงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ซึ่งกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านขึ้นในแต่ละตำบลและหมู่บ้าน เพื่อให้ทำหน้าที่หลัก 3 ประการ คือ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ป้องกันโจรผู้ร้าย และตัดสินเรื่องทะเลาะวิวาทเล็กน้อย จึงถือได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการปกครองตำบลและหมู่บานของไทยครั้นถึง พ.ศ. 2457 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับเดิม และประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 เป็นการกำหนดสถานะของตำบลและหมู่บ้านให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ครั้นถึง พ.ศ. 2486 ก็ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบล 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญไว้ให้เป็นหลักฐาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการที่ปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

เมื่อ พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เพื่อจัดระเบียบการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยการบริหารงานระดับตำบลก็กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล กล่าว คือ ได้มีการปรับปรุงคณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยกำนันท้องที่ แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบล 1 คน ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งคัดเลือกโดยนายอำเภอ ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งที่ทำการอยู่ในตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล ในส่วนสภาตำบลนั้นเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น โดยสภาตำบลทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล โดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินงานในตำบล สำหรับสมาชิกสภาตำบล

ประกอบด้วยผู้แทนจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน หรือจากการคัดเลือกของนายอำเภอโดยการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการตำบล ประธานสภาตำบล คือนายอำเภอท้องที่หรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมาย ส่วนรองประธานสภามาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภา และให้สมาชิกเลือกครูประชาบาล หรือราษฎรที่มีคุณสมบัติเพียงพอ จำนวน 1 คน ขึ้นทำหน้าที่เป็นเลขานุการสภาตำบล

ต่อมา ในปีเดียวกันนี้เองได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ออกมาใช้ โดยให้มีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2500 กำหนดให้ตำบลที่มีความเจริญพอสมควร แต่ไม่เจริญเพียงพอที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้ก็ให้จัดตั้งสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้การปกครองส่วนตำบลเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองตนเองของประชาชนในระดับตำบลที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาลต่าง ๆ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเอง มีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการของตำบลได้อย่างอิสระ แต่ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

(1) เป็นตำบลที่มีเนื้อที่หรือรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป

(2) มีพื้นที่ตั้งแต่ 50 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

(3) เฉลี่ยความหนาแน่นของพลเมือง ตั้งแต่ 100 คนต่อตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

ส่วนวิธีการจัดตั้งนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลจำนวนไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอ การจัดตั้งก็ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ดีองค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้กฎหมายฉบับใหม่นี้มีองค์ประกอบ คือ

(ก) สภาตำบล มีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทเลือกตั้งที่ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมาหมู่บ้านละ 1 คน มีวาระ 5 ปี และสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล

(ข) คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลทุกคน และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินกิจการส่วนตำบล

ครั้นถึง พ.ศ. 2537 ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและสังคมในเขตชนบทของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว มีตำบลจำนวนหนึ่งที่เจริญก้าวหน้ากว่าเดิมมาก ประกอบกับมีกระแสความต้องการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยกำหนดให้แต่ละตำบลมีองค์กรบริการ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เรียกว่า สภาตำบลแต่ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแม้จะเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่หากเมื่อใดที่สภาตำบลมีความพร้อมที่จะบริหารกิจการท้องถิ่นของตนเองตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดก็สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

สาเหตุที่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะทางกฎหมายแตกต่างกัน เนื่องจากมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่แตกต่างกันดังนี้ (ชวลิต สละ, 2556)

1) สภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบล 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบล แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุก

หมู่บ้านในตำบล และสมาชิกประเภทที่มาจากการเลือกตั้ง โดยราษฎรเลือกตัวแทนในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายอำเภอจะเป็นผู้แต่งตั้งรองประธานสภาตำบล 1 คน จากสมาชิกสภาตำบล ตามมติของสภาตำบล และแต่งตั้งเลขานุการสภาตำบล 1 คน จากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบล หรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามมติของสภาตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

(ก) พัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการ และงบประมาณของตนเอง

(ข) เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล

(ค) ทำหรือจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร

(ง) จัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(จ) การให้มีและรักษาทางระบายน้ำ

(ฉ) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(ช) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(ซ) การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร

(ฌ) การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

2) องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแตกต่างจากสภาตำบล เพราะมีฐานะเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลด้วย การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลักเกณฑ์ คือ ตำบลนั้นต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน 3 ปี โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กระทรวง มหาดไทยกำหนดและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน สมาชิกสภาจะเลือกสมาชิกด้วยกันเองเป็นประธานสภา 1 คน รองประธานสภา 1 คน และเลขานุการสภา 1 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องไม่เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) คณะกรรมบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีทั้งหมด 7 คน ประกอบด้วย กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่งในช่วง 4 ปีแรกของการจัดตั้ง ที่เหลือมาจากการเลือกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

(3) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(ก) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(ข) การรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(ค) การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(ง) การป้องกันโรคและบรรเทาสาธารณภัย

(จ) การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(ฉ) การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(ช) การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(ซ) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(ฌ) การปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

ใน พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ฉบับนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังมีสมาชิกสภาและคณะกรรมการบริหารจำนวนหนึ่งมาเป็นโดยตำแหน่ง ดังนั้นจึงต้องมีการแก้ไขเพื่อให้สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และคณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา อย่างไรก็ตามยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2546 เป็นผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

องค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันดำเนินการตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ที่มาของคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จากเดิมมาจากมติขององค์การบริหารบริหารส่วนตำบล แต่ตามกฎหมายใหม่นี้ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อให้เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทของไทยในปัจจุบันมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสิ้น

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้วิวัฒนาการเรื่อยมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการบริการสาธารณะ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล

หลักการประเมินประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมี 3 ประเภท คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษมี 2 ประเภท คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษแต่ละรูปแบบมีลักษณะการปกครองที่แตกต่างกัน

ประสิทธิผล (effectiveness) เป็นเครื่องมือหรือตัวบ่งชี้ในการตัดสินว่าการบริหารของหน่วยงานหรือองค์การใดองค์การหนึ่ง สามารถดำเนินงานจนบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลที่ได้รับและผลสำเร็จของงานมีความเกี่ยวพันกับผลงานที่องค์การพึงประสงค์

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีในเรื่องประสิทธิผลขององค์กรของภาครัฐทั้งในงานวิจัยของไทยและงานวิชาการของต่างประเทศนั้นประเทศไทยโดยสำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดในเรื่องของ balanced scorecard (BSC) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการฉะนั้นในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งประเทศไทย จึงนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้

ว่าปัจจุบัน ฉะนั้นผู้เขียนจึงสังเคราะห์นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการประเมินประสิทธิผลองค์การขององค์กรปกครองท้องถิ่น

บาลานส์สกอร์การ์ด (balanced scorecard) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า BSC คือ การประเมินผลองค์การแบบสมดุลเป็นแนวคิดด้านการจัดการที่องค์การธุรกิจในประเทศไทยตลอดจนองค์การทำงานราชการของไทยได้นำมาประยุกต์ในการประเมินผลงานและกำลังแพร่หลายขึ้นในวงกว้าง ในประเทศไทย บาลานส์สกอร์การ์ด ยังไม่มีศัพท์บัญญัติที่ชัดเจน แต่ได้มีนักวิชาการและผู้รู้หลายท่านได้ตั้งชื่อเป็นภาษาไทยแตกต่างกัน เช่น การประเมินผลเชิงดุลยภาพ การประเมินองค์กรแบบสมดุล การวัดผลแบบสมดุล ลิขิตสมดุล ลิขิตดัชนี ดุลดัชนีสมดุลกระดานคะแนน หรือการกำหนดผลสำเร็จอย่างสมดุลรอบด้าน โดยมีนักวิชาการได้ให้ความหมาย สรุปได้ดังนี้

บัณฑูร ล่ำซ่ำ (2550) ประธานเจ้าหน้าที่บริหารธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ให้คำจำกัดความว่า บาลานส์สกอร์การ์ด คือ “เครื่องมือการบริหารจัดการในเชิงสมดุล”

Kaplan และ Norton (2000) กล่าวถึง บาลาส์สกอร์การ์ด ว่า เป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่องค์กรสามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการในองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ (Strategic implementation) โดยอาศัยการวัดหรือประเมิน (Measurement) ที่จะช่วยให้องค์กรเกิดความสอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำเร็จขององค์กร (Alignment and focused)

ผู้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีนี้ คือ Robert S. Kaplan จาก Harvard Business School และ David P. Norton จาก Norton and Company เป็นผู้นำเทคนิค balanced scorecard (BSC) มาใช้เป็นครั้งแรกปี ค.ศ. 1992 เพื่อใช้ในการวัดสัมฤทธิผลขององค์กรภาคธุรกิจโดยได้เพิ่มมิติทางด้านลูกค้า ด้านกระบวนการบริหารภายในองค์การ และด้านการเรียนรู้มาช่วยในการวิเคราะห์ ซึ่งถือเป็นการวิเคราะห์แนวทางใหม่ที่ใช้แผนกลยุทธ์ระยะยาวรวมกับแผนกิจกรรมระยะสั้นในกรอบของระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management system) และเทคนิค BSC ยังใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า (time value of money) โดยการประเมินผลที่อาศัยตัวชี้วัดในลักษณะองค์รวมนอกเหนือไปจากตัวชี้วัดทางด้านการเงินอย่างเดียว (พสุ เดชะรินทร์, 2557, หน้า 20) การวัดผลการปฏิบัติงานจะเป็นลักษณะผสมผสานของตัวชี้วัดการปฏิบัติการ (performance indicators) 4 มิติ ประกอบด้วย ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และเติบโต ดังนี้ (สมคิด บางโม, 2558, หน้า 276)

1. ด้านการเงิน (financial perspective) ได้แก่ ความสามารถในการทำกำไร การเติบโตยอดขายและผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้นมูลค่าหุ้นเงินปันผล

2. ด้านลูกค้า (customer perspective) ได้แก่ การตอบสนอง (ความรวดเร็วและความถูกต้อง) การให้บริการ (คุณภาพของการบริการ) ราคาความคุ้มค่าในการใช้บริการ

3. ด้านกระบวนการภายใน (internal process perspective) ได้แก่ เวลาในกระบวนการการใช้เวลาในแต่ละขั้นตอนการดำเนินกิจกรรม) คุณภาพในกระบวนการคุณภาพของงานในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน และผลิตภาพในกระบวนการทักษะแรงจูงใจผลผลิตต่อคน

4. ด้านการเรียนรู้และเติบโต (learning and growth perspective) ได้แก่ การค้นคว้าทดลองการผลิต และบริการชนิดใหม่ การเรียนรู้อย่างต่อเนื่องการศึกษาหาวิธีปรับปรุงระบบงานการรักษาทุนทางปัญญา (การใช้ทักษะการมีส่วนร่วมของบุคลากรการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างบุคลากร) ซึ่งด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และเติบโตเป็นปัจจัยต้น ในขณะที่ด้านการเงินและด้านลูกค้าเป็นปัจจัยตามแนวทางการประเมินและการกำหนดกลยุทธ์แบบ BSC นี้ได้มีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย

ในภาคธุรกิจ ขณะนี้ภาครัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำเทคนิค BSC มาประยุกต์ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของหน่วยราชการทั้งประเทศอีกด้วย ในการวิจัยครั้งนี้ได้นำแนวคิดของ BSC มาประยุกต์ในการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ปรับมิติ 4 มิติให้เหมาะสมกับงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ได้แก่ ปรับด้านการเงินเป็นพันธกิจด้านลูกค้าเป็นกลุ่มเป้าหมาย ด้านกระบวนการภายในเป็นการบริหารจัดการและด้านการเรียนรู้และเติบโตเป็นการเรียนรู้ และพัฒนาการวิจัยครั้งนี้ได้ผู้วิจัยศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน 2 โดยประยุกต์แนวคิด Balanced scorecard แต่ได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ โดยจะศึกษาใน 4 มิติ คือ ด้านพันธกิจด้านกลุ่มเป้าหมาย ด้านการบริหารจัดการ และด้านการเรียนรู้และพัฒนา ทั้งนี้ในแต่ละมิติจะได้นำหลักการของธรรมาภิบาลภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลยุทธ์ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง balanced scorecard ในการประเมินผลการปฏิบัติงานการประเมินผลองค์กรไม่สามารถใช้แต่ตัวชี้วัดทางด้านการเงินได้เพียงอย่างเดียว ผู้บริหารต้องพิจารณามุมมองอื่น ๆ ประกอบด้วย ซึ่งประเด็นนี้ คือ จุดเริ่มต้นหรือที่มาของ BSC ที่ Kaplan กับ Norton พัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินผลองค์กร โดยต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงมุมมองทั้ง 4 ด้าน คือ มุมมองด้านการเงิน (financial perspective) มุมมองด้านลูกค้า (customer perspective) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal process perspective) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (learning and growth perspective) โดยภายในแต่ละมุมมองประกอบด้วย 1. วัตถุประสงค์ (objective) 2. ตัวชี้วัด (measures หรือ performance indicators) 3. เป้าหมาย (target) 4. ความคิดริเริ่ม หรือสิ่งที่จะทำ (initiatives)

สำหรับประเทศไทย ได้นำแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งอาศัยแนวคิดการจัดการภาคเอกชนสมัยใหม่มาเป็นแนวทางในการบริหารราชการโดยกำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546–2550) โดยกำหนดยุทธศาสตร์ที่ 1 เรื่องการปรับเปลี่ยนกระบวนและวิธีการทำงาน มาตรการที่กำหนดไว้อย่างหนึ่ง คือให้มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยต้องมีการเจรจาตกลงว่าด้วยผลงานประจำปีมีการติดตามประเมินผลงานทุกสิ้นปี เพื่อให้สอดรับกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปี นอกจากนี้ได้จัดให้มีองค์การ เพื่อพัฒนาระบบราชการขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 71/9 โดยกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน ซึ่ง คือการนำแนวคิด Balanced Scorecard มาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการนั่นเอง (เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์, 2550, หน้า 2)

โดยในส่วนขององค์การมหาชนที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้มีการนำแนวคิด balanced scorecard มาใช้ในองค์การ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2547 ที่เห็นชอบในหลักการกำหนดระบบการประเมินผลองค์การมหาชน เพื่อพิสูจน์ถึงความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าขององค์การมหาชน โดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งจัดทำแผนยุทธศาสตร์เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงาน โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นผู้ประเมินผลงานขององค์การมหาชนตามคำรับรองการปฏิบัติงานและรายงานต่อคณะรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2553, หน้า 1)

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ดำเนินการประเมินผลองค์การมหาชนเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เป็นปีแรก กระบวนการประเมินผลเริ่มด้วยการกำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานและปฏิทินการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หลังจากนั้นเป็นการเจรจาความเหมาะสมของตัวชี้วัด น้ำหนัก ค่าเป้าหมาย และเกณฑ์การให้คะแนนผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ ระหว่างคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล และผู้แทนคณะกรรมการบริหารองค์การมหาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2553, หน้า 1) รวมทั้ง ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนดังกล่าว เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาถึงความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2553, หน้า 1)

ทั้งนี้ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดกรอบการประเมินผล ให้อยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ประกอบด้วย มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน และ มิติที่ 4 ด้านการกำกับดูแลกิจการและการพัฒนาองค์การ พิจารณาจากบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและการพัฒนาตนเองของคณะกรรมการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2553, หน้า 9–10)

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำ BSC มาใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลการดำเนินการหลักขององค์กรในการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาองค์กร จากทุกมุมมองอย่างครบถ้วน ทั้ง 4 มุมมอง คือ มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในองค์กรมุมมองด้านองค์ประกอบภายในองค์กรมุมมองด้านนวัตกรรมและมุมมองด้านการเงิน ซึ่งตามปกติหน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กรโดยมุ่งเน้นที่กระบวนการทำงานและตัวหน่วยงานมากกว่าปัจจัยภายนอก เช่น ประชาชนผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์และให้ความสำคัญกับเรื่องการเงินเฉพาะเวลาเสนอของบประมาณประจำปีเท่านั้นมุมมองของ BSC ไม่จำเป็นต้องมี 4 ด้านเสมอไป องค์กรที่นำเทคนิค BSC มาใช้ประเมินผลการปฏิบัติงานสามารถปรับมุมมองให้มีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความเหมาะสมโดยมุมมองที่กำหนดขึ้นควรเอื้ออำนวยให้องค์กรสามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ทุกกลุ่มตัวแบบประยุกต์ของ BSC ที่ปรับใช้กับส่วนราชการไทยโดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยนำมาปรับใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร

1.แนวทางการนำ balanced scorecard มาใช้ให้เกิดผลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการนำ BSC ไปใช้ให้เกิดผลสำเร็จนั้นมีปัจจัยหลาย ๆ อย่างเข้ามาเกี่ยวข้องและขั้นตอนที่จะส่งผลสำเร็จหรือไม่นั้นอยู่ในขั้นของการนำ BSC ไปใช้มากกว่าการออกแบบแต่การนำ BSC ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จนั้นไม่ได้มีกฎเกณฑ์ตายตัว ซึ่งจะสามารถสรุปปัจจัยที่จะนำ BSC ไปใช้ให้เกิดผลได้ดังนี้

1.1 ผู้บริหารระดับสูงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการนำ BSC มาใช้ให้เกิดผลสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจในหลักการของ BSC และมีทัศนคติที่ดีในการนำ BSC มาใช้ อีกทั้งต้องให้การสนับสนุนและเป็นเจ้าภาพในการนำ BSC มาใช้ในองค์กรโดยไม่ควรจะมอบหมายให้ผู้บริหารระดับรองเป็นเจ้าภาพแทน

1.2 การบริหารการเปลี่ยนแปลงการนำ BSC มาใช้ให้เกิดผลจะต้องนำแนวคิดในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงเข้ามาใช้ร่วมด้วย เนื่องจากการนำ BSC มาใช้นั้นจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์กร ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ควรพิจารณา ได้แก่ มุ่งเน้นการสื่อสารภายในและไม่ควรทำที่เดียวทั้งองค์กร รวมทั้งจะต้องมีการสร้างทัศนคติที่ดีให้กับพนักงานด้วย

2. การนำ BSC มาใช้ต้องเน้นที่ความเร็ว เรียบง่ายต่อเนื่องและใช้เป็นประจำโดยความเร็ว คือ ความเร็วในการพัฒนาและนำเอา BSC ไปใช้ การพัฒนาจึงมุ่งเน้นถึงการพัฒนามากกว่าความสมบูรณ์ เนื่องจาก BSC จะไม่มีวันสมบูรณ์ได้จนกว่าได้มีการใช้ความเรียบง่าย คือ ความเรียบง่ายในด้านหลักการแนวคิดที่ชัดเจนและตรงไปตรงมาความต่อเนื่อง คือ การนำ BSC มาใช้ไม่ใช่โครงการที่จะทำได้ไม่สำเร็จภายในเวลาไม่กี่เดือนหรือปี แต่การที่จะใช้ BSC จนประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องมีความต่อเนื่อง ทั้งมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา ส่วนการใช้เป็นประจำหมายความว่าต้องนำ BSC มาใช้ผสมผสานกับการบริหารงานประจำวันไม่ว่าจะจัดให้มีการประชุมตาม BSC หรือทำให้ผลการดำเนินงานตาม BSC เป็นสิ่งที่ทำให้เห็นได้ชัดเจนอยู่ตลอดเวลา

3. การผูกพันของ BSC กับสิ่งที่จูงใจบุคลากรถือเป็นประเด็นที่ยังถกเถียงกันอยู่ซึ่งการผูกกับสิ่งจูงใจนั้น หมายถึง ถ้าทำได้ตามเป้าหมายจะได้รับรางวัล แต่ถ้าไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้จะไม่เกิดอะไรขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้ยังจำเป็นต้องพิจารณาต่อไป

4. BSC ถือเป็นเครื่องมือทางกลยุทธ์ ดังนั้นถ้าจะนำมาใช้ให้เกิดผลที่สุด ควรจะนำมาใช้ในด้านของกลยุทธ์เป็นหลัก ไม่ใช่เพียงแค่การประเมินผลให้ครบทั้ง 5 ด้าน เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกำหนดตัวชี้วัด (key performance indicators) เนื่องจากตัวชี้วัดที่อยู่ใน BSC นั้นควรจะเป็นตัวชี้วัดเชิงกลยุทธ์ (strategic measures) มากกว่าตัวชี้วัดที่เป็นตัวชี้วัดในการเตือนภัย (safety measures) ก่อนที่เราจะเริ่มทำ BSC องค์กรอาจจะมีตัวชี้วัดอยู่แล้วเป็นร้อย ๆ ตัวแต่การทำ BSC ไม่ใช่การนำเอาตัวชี้วัดในเชิงกลยุทธ์เป็นหลัก นั่น คือ ถ้าผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดดีขึ้นย่อมทำให้องค์การดีขึ้นตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ ส่วนตัวชี้วัดในการเตือนภัยนั้นจะเป็นตัวชี้วัดในการเตือนภัยมากกว่าผลการดำเนินงานนั้นสูงกว่าหรือต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนด

มิติการประเมินประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการ

การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในหมวดผลลัพธ์การดำเนินการตามหมวด 7 เป็นการตรวจประเมินผลการดำเนินการ และแนวโน้มของส่วนราชการในมิติต่าง ๆ โดยอาศัยหลักการประเมินผลของ balanced scorecard เพื่อให้สอดรับกับระบบการประเมินผลที่ส่วนราชการได้ดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2551, หน้า 150)

มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจนั้น เป็นการแสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนและผู้รับบริการ เช่น ผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายผลผลิตของส่วนราชการ เป็นต้น เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์การดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ เพื่อให้การดำเนินการบรรลุผลความสำเร็จตามยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของแผนปฏิบัติงาน และมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ภาพรวมทั้งหมดขององค์กร

รวมทั้งความท้าทายและโอกาสในการบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ขององค์กร โดยการแสดงผลตัวชี้วัดความก้าวหน้า การปรับปรุงและประเมินผลการดำเนินงานในปัจจุบัน โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมาย แนวโน้มผลการดำเนินการ และผลการดำเนินการเปรียบเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรอื่นที่มีภารกิจคล้ายคลึงกัน

มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านคุณภาพการให้บริการ เป็นการแสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการให้บริการที่มีคุณภาพ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการ เช่น ความสำเร็จในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบริการ ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์การดำเนินการ โดยการแสดงผลตัวชี้วัดความก้าวหน้าการปรับปรุงและประเมินผลการดำเนินงานด้านการมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรทำให้ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพึงพอใจ และทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวถึงองค์กรในทางที่ดี

มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ เป็นการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน เป็นต้น เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ของการดำเนินการด้านการปฏิบัติการที่สำคัญขององค์กร เพื่อให้องค์กรบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบงานและกระบวนการทำงาน

มิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร การประเมินผลการปฏิบัติงานในมิติด้านการพัฒนาองค์กร เป็นการแสดงความสามารถในการเตรียมความพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตรากำลังหรือการจัดสรรอัตรากำลังให้ทำงานคุ้มค่า การมอบอำนาจการตัดสินใจ การอนุมัติ อนุญาตไปยังระดับปฏิบัติการ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับการปฏิบัติงาน เป็นต้น เป็นการตรวจประเมินผลลัพธ์ที่สำคัญขององค์กร ในเรื่องการนำองค์กรและธรรมาภิบาลการบรรลุแผนเชิงกลยุทธ์ และความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อรักษาสถานภาพทางการเงินที่ดี การเป็นองค์กรที่มีจริยธรรม รวมทั้งการตรวจประเมินผลลัพธ์ด้านการมุ่งเน้นบุคลากร เพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรสามารถสร้างและรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีผลผลิตที่เพิ่มขึ้น (productivity) ความผูกพันส่งเสริมการเรียนรู้ และเอื้ออาทรให้แก่บุคลากรทั้งหมดได้ดีเพียงใด

ในการประเมินการประเมินประสิทธิผลการบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการความสำเร็จของประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการและความสามารถในการให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประกอบด้วย

1. ประสิทธิผลตามพันธกิจ หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามที่วางแผนไว้ ผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนพัฒนาตำบล ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

2. ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการ

3. คุณภาพการให้บริการ หมายถึง การปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประชาชนมีการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนมีการปรับปรุงและพัฒนาการบริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง มีการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มารับบริการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ด้านคุณภาพการให้บริการ

4. การพัฒนาองค์กร หมายถึง การวางแผนการพัฒนาบุคลากรความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงขององค์การและการพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความพร้อมในการสนับสนุนแผนปฏิบัติราชการ มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในการบริหารงานมีการนำระบบอิเล็กทรอนิคเข้ามาใช้ในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการให้ประสบผลสำเร็จ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์การ

จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ความสำเร็จในการปฏิบัติราชการและความสามารถในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนผู้รับบริการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานการปฏิบัติราชการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการใน 4 มิติ (สำนักงานคณะกรรมพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2549) ประกอบด้วย 1) ประสิทธิผลตามพันธกิจ 2) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 3) คุณภาพการให้บริการ และ 4) การพัฒนาองค์กร

บทสรุป

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด และมีความใกล้ชิดดับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ คุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นชนบทมากที่สุด ซึ่งถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยเป็นรากฐานของการเรียนรู้และพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญยิ่งและเป็นพลวัตสู่ระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยในปัจจุบัน ประสิทธิผลขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน สำนักคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) ได้นำแนวคิดในเรื่องของ balanced scorecard (BSC) ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดรับกับระบบการประเมินผลที่ส่วนราชการได้ดำเนินการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบการประเมินผล 4 มิติ ได้แก่ 1) ประสิทธิผลตามพันธกิจ 2) ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ 3) คุณภาพการให้บริการ และ 4) การพัฒนาองค์กร

การบริการหน่วยงานราชการต่าง ๆ ร่วมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจะประสบความสำเร็จมีประสิทธิผล และประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่าง ซึ่งปัจจัยกระบวนการบริการ อันประกอบด้วยการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การจัดโครงสร้างองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การสื่อสารขององค์การ การรายงานผลลัพธ์ของโครงการ และการบริหารงบประมาณ ก็มีความสำคัญเป็นอย่างมากเช่นกัน เพราะในการบริหารกิจการใด ๆ ก็ตามต้องอาศัยปัจจัยกระบวนการบริหาร ในการสนับสนุนการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายที่ได้วางไว้ เพราะปัจจัยการบริหารหรือทรัพยากรการบริหารนั้นมีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารงาน เป็นอย่างมากไม่ว่าการบริหารงานนั้นจะเป็นการบริหารภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตามการนำเอาปัจจัยการบริหารมาเลือกใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารงาน จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุด

เอกสารอ้างอิง

ชวลิต สละ. (2556). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2557). *การปกครองท้องถิ่น.* กรุงเทพฯ: พิฆเนศพริ้นติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.).

นิดา โฆวงศ์ประเสริฐ. (2556). *ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการเข้ารับบริการงานทะเบียนราษฎร กรณีศึกษา : ที่ว่าการอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี.* รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ.

บัณฑูร ล่ำซำ. (2550). *ธนราชันย์ คลื่นลูกใหม่แห่งยุคไอเอ็มเอฟ.* กรุงเทพฯ: แก้ววิไล.

พสุ เดชะรินทร์. (2557). *การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์.* กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ร. เอกสารประกอบคำบรรยาย PMQA.

รัตน์ติกรณ์ จีนบุตร. (2552). *ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอโพนสวรรค์ จังหวัดนครพนม.* วิทยานิพนธ์ รป.ม. (รัฐประศาสนศาสตร์). สกลนคร: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.

สมคิด บางโม. (2558). *องค์การและการจัดการ.* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์.

เสาวพงษ์ ยมาพัฒน์, (2560). *ประสิทธิภาพการบริหารงานของผู้บริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนนทบุรี.* รายงานการวิจัย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2551). *คู่มือเทคนิคการปรับปรุงและพัฒนาองค์การเวอร์ชั่น 1.0.* กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). *คู่มือนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี.* กรุงเทพฯ: บริษัท พรีเมียร์ โปร จำกัด.

Kaplan, Robert S. and Norton, David P. (2000). *The Strategy–Focused Organization.* Boston: Harvard Business 329 School Press.

องค์ประกอบการวัดประสิทธิผลของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย

COMPONENTS TO MEASURE THE EFFECTIVENESS OF THE ADMINISTRATION OF THAI SANGHA AFFAIRS

พระภัทรพงษ์ แพงแสน[1]

Phra Pattharapong Phaengsan [1]

บทคัดย่อ

วัดเป็นศูนย์กลางของชุมชนในการปฏิบัติศาสนกิจ ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมให้แก่คนในชุมชน สั่งสอนให้เป็นคนดี ดังนั้น วัดจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน การบริหารจัดการเพื่อให้การดำเนินการของวัดและพระสงฆ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรปกครองสูงสุดในการกำกับดูแลการปกครองคณะสงฆ์ การที่จะบริหารกิจการคณะสงฆ์ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั้นจึงต้องประยุกต์ใช้ปัจจัยในการบริหาร กระบวนการบริหารที่เหมาะสม เพื่อส่งต่อประสิทธิผลการบริหารกิจการคณะสงฆ์ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้าน ได้แก่ การปกครอง การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณะสงเคราะห์

คำสำคัญ; ประสิทธิผล, การบริหารกิจการคณะสงฆ์

Abstract

The temples are the community centers for practicing religion and inculcating morals and ethics so that the people will be decent. Therefore, the temples play a very important role in Thai society both in the past and present. The Sangha Supreme Council of Thailand is the ultimate governing body which supervises the administration of the temples and the Buddhist monks (Sangha) to be carried out orderly and smoothly. In order to manage the affairs of the Thai Buddhist monks (Sangha) to be more efficient, appropriate administrative factors and process must be applied. To gain the effectiveness of administrating the Thai Buddhist monk affairs, six aspects should be taken into account: the governance, religious education, educational welfare, religious dissemination, public utilities. and public welfare.

Key words: Effectiveness, Administration, Sangha affairs.

[1]สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

[1]Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University

อีเมล์: foresttemple2555@gmail.com

บทนำ

ประสิทธิผล (effectiveness) เป็นเครื่องมือหรือตัวบ่งชี้ในการตัดสินว่าการบริหารของหน่วยงานหรือองค์ใดองค์การหนึ่ง สามารถดำเนินงานจนบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลที่ได้รับและผลสำเร็จของงานมีความเกี่ยวพันกับผลงานที่องค์การพึ่งประสงค์มี นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การ หลากหลายท่าน ของประสิทธิผล ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายการพิจารณาทางเลือก โดยใช้ประสิทธิผลเป็นเกณฑ์ทำได้โดยการวิเคราะห์ว่าทางเลือกนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่มากน้อยเพียงใดถ้าบรรลุวัตถุประสงค์ก็ผ่านการพิจารณาถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ไม่ผ่าน ศุภชัย ยาวะประภาษ (2550, หน้า 2) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การจะมีขึ้นได้ย่อมอยู่กับเงื่อนไขว่าองค์การสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จที่ตั้งใจไว้แต่สิ่งสำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผลคือประสิทธิภาพซึ่งหมายถึงการมีสมรรถนะสูงสามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดโดยได้ผลผลิตที่คุณภาพสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไปจากคำนิยามข้างต้นอาจสรุปได้ว่าประสิทธิผลองค์การคือ ระดับความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การที่องค์การนั้นกำหนดขึ้นซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะบ่งชี้ถึงความสามารถในการอยู่รอดขององค์การ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามิติขององค์ประกอบการวัดประสิทธิผลของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย

ความหมายของประสิทธิผลองค์การ

มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึงความหมาของประสิทธิผลองค์การไว้ ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2555, หน้า 4)) กล่าวว่า ประสิทธิผลองค์การ คือ ผลงานของกลุ่มซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ดังนั้นประสิทธิผลขององค์กรปกครองท้องถิ่นคือความสำเร็จขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถทำหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ ทั้งนี้เกิดจากประสิทธิภาพของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารงานเพื่อโน้มน้าวให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้

เปรมสุรีย์ เชื่อมทอง (2561, หน้า 9) กล่าวว่า ประสิทธิผลองค์การ หมายถึง ความสามารถในการเลือกเป้าหมายที่เหมาะสมและบรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ประสิทธิผลจึงวัดกันที่ว่าองค์การสามารถสนองผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่เป็นต้องการหรือไม่และสามารถบรรลุในสิ่งที่พยายามจะทำมากน้อยเพียงใด

วิทยา ด่านธำรงกูล (2550, หน้า 27) นิยามประสิทธิผลไว้ว่า ประสิทธิผลเป็นเรื่องของการกระทำใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะได้รับผลอะไรสักอย่างให้เกิดขึ้นการกระทำหรือความพยายามจะมีประสิทธิผลสูงต่ำเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าผลที่ได้รับตรงนั้นครบถ้วนทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพและใช้พลังงานน้อยเพียงใด

Gibson Others (1982, p. 812) ได้ให้คำนิยามประสิทธิผลขององค์การไว้ว่าหมายถึง ระดับความสามารถที่องค์การจะบรรลุเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาวทั้งในเชิงผลลัพธ์และกระบวนการการเลือกตัวแปรหรือเรื่องที่นำมาเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสะท้อนค่านิยมของกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มีอิทธิผลต่อการอยู่รอดขององค์การสะท้อนความสนใจของผู้ประเมินและระยะเวลาที่จัดตั้งองค์การขึ้นมา

Robbins (1990, p. 77) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง การที่ผู้บริหารสามารถใช้ภาวะผู้นำเป็นศูนย์รวมในการจัดการบุคลากรทำให้บุคลากรและประชาชนเกิดความพึงพอใจเป็นผลทำให้การดำเนินงานขององค์การมีประสิทธิผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์องค์การ (Hoy and Miskel (1991, p. 51)

สรุปได้ว่า ประสิทธิผลองค์การ หมายถึง ความสำเร็จของประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์การที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผนงานการปฏิบัติงาน โดยการปฏิบัติงานขององค์การจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์หรือเป้าประสงค์ในการพัฒนาที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติงานหรือระบบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานสากล รวมถึงมีการติดตามประเมินผลหรือพัฒนาองค์การต้องปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ

ระดับของประสิทธิผลองค์การ

ประสิทธิผลองค์การอาจพิจารณาเป็น 2 ระดับ คือ

1. ประสิทธิผลของบุคคล คือ ลักษณะบุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานใด ๆ หรือปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ แล้วประสบความสำเร็จ ทำให้บังเกิดผลตรงและครบถ้วนตามที่มีวัตถุประสงค์ไว้ผลที่เกิดขึ้นมีลักษณะคุณภาพ เช่น ความถูกต้อง ความมีคุณค่า ความเหมาะสมดีงาม ตรงกับความคาดหวังและความต้องการของหมู่คณะ สังคม และผู้นำผลนั้นไปใช้เป็นผลที่ได้จากการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ คือ เป็นการปฏิบัติด้วยความพอใจ ปฏิบัติเต็มความสามารถ ปฏิบัติด้วยการเลือกสรรกลวิธีและเทคนิควิธีการที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้บรรลุทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพอย่างสูงสุดแต่ใช้ทุน ทรัพยากร และระยะเวลาน้อยที่สุด
2. ประสิทธิผลขององค์กร ประกอบด้วย 1) การผลิต (production) องค์การมีประสิทธิผลถ้าองค์การสามารถดำเนินการผลิตให้ได้ผลผลิตทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพได้ตรงกับความต้องการขององค์การ 2) ประสิทธิภาพ (efficiency) องค์การที่มีประสิทธิผลถ้าอัตราส่วนระหว่างปัจจัยทรัพยากร (input) ที่ใช้กับผลผลิต (output) มีความเหมาะสมในลักษณะที่ใช้ทรัพยากรได้คุ้มค่า 3) ความพึงพอใจ (satisfaction) องค์การมีประสิทธิผลถ้าผลการดำเนินงานขององค์การนำมาซึ่งความสำเร็จสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของสมาชิกในองค์การ 4) การปรับเปลี่ยน (adaptiveness) องค์การมีประสิทธิผลถ้าองค์การมีกลไกที่สามารถปรับเปลี่ยนการดำเนินงานได้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในองค์การและภายนอกองค์การ 5) การพัฒนา (development) องค์การมีประสิทธิผลถ้าองค์การสามารถเพิ่มพูนศักยภาพ (potential) และวิสัยสามารถ (capacity) ขององค์การที่เจริญก้าวหน้าตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมความหมายของประสิทธิผลทั้งระดับบุคคลและระดับองค์การมีความหมายครอบคลุมทั้งผลการดำเนินงานที่สนองวัตถุประสงค์ได้ผลดีทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ และยังครอบคลุมถึงกระบวนการดำเนินงานที่ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและใช้วิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม

ประเภทและแนวทางการวัดประสิทธิผลองค์การ

เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี (2551, หน้า 102–103 อ้างถึงในทวีลาภ แสนพาน, 2561, หน้า 51) กล่าวว่า การประเมินผลหรือการวัดประสิทธิผลการปฏิบัติงานแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ตามระยะเวลาที่ทำการประเมิน ดังนี้

1. การประเมินระหว่างการดำเนินงานเป็นการประเมินเพื่อติดตามดูผลผลิตของโครงการในขณะที่โครงการนั้น ๆ กำลังดำเนินอยู่การประเมินประเภทนี้ให้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ที่จำเป็นแก่ผู้จัดการ

โครงการและผู้ตัดสินใจเพื่อปรับนโยบาย วัตถุประสงค์ ตลอดจนการจัดการทรัพยากรของโครงการ ผลจากการประเมินระหว่างดำเนินการนี้อาจจะให้สารสนเทศที่เป็นประโยชน์สำหรับการวางแผนโครงการใหม่ได้ด้วย

2. การประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการ เป็นการประเมินเพื่อวิเคราะห์ผลผลิต ทั้งหมดที่เกิดเมื่อสิ้นสุดโครงการ การประเมินประเภทนี้ให้สารสนเทศที่จำเป็นทั้งหมดแก่ผู้ตัดสินใจและผู้แผนสำหรับใช้เพื่อการวางแผนโครงการใหม่และเพื่อเป็นแนวทางการประเมินผลในอนาคตต่อไป

3. การประเมินย้อนหลัง เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบย้อนหลังเมื่อโครงการสิ้นสุดไปแล้วในช่วงระยะเวลาหนึ่งว่ามีผลกระทบจากโครงการหรือไม่อย่างไร

นอกจานี้ วันชัย มีชาติ(2550, หน้า 14) ได้กล่าวไว้ว่า การดำเนินการใด ๆ ขององค์กรจะต้องเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากทั้งภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความต้องการความคาดหวังและมีมุมมองขององค์กรที่แตกต่างกันออกไป การที่จะสรุปว่าองค์กรมปีระสิทธิผลหรือองค์กรดำเนินงานได้สำเร็จเพียงใดนั้น จึงเป็นเรื่องที่กล่าวได้ยาก ทั้งนี้เพราะบุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นมีมุมมองที่แตกต่างกันนั่นเอง จึงได้มีผู้พยายามคิดค้นวิธีการและสร้างแนวทางเพื่อจะนำมาใช้วัดความมีประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การซึ่งประกอบด้วย 5 แนวทาง ดังนี้

1. แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การจากการบรรลุเป้าหมายขององค์การ (The Goal Attainment Approach) แนวความคิดนี้มีความเชื่อว่าองค์การตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ความสำเร็จจริงสามารถวัดได้จากระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้หากองค์การไม่สามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่จัดตั้งขึ้นถือได้ว่าองค์การไม่ประสบผลสำเร็จหรือไม่มีประสิทธิผลในการดำเนินงาน แนวความคิดนี้มีความเชื่อว่าองค์การเป็นผลผลิตของระบบเหตุผลเกิดจากการมีเป้าหมายและต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ องค์การที่จะสามารถเลือกใช้แนวทางนี้ได้จะต้องมีลักษณะการจัดองค์การที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมีความเป็นไปได้ มีความเห็นพ้องต้องกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและต้องสามารถวัดผลสำเร็จของเป้าหมายได้อย่างแท้จริงการวัดประสิทธิผลขององค์การจากการบรรลุเป้าหมายจะต้องพิจารณาถึงระดับของเป้าหมายขององค์กรโดย (1)เป้าหมายทุกระดับจะต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกัน (2) เป้าหมายเชิงระบบเป็นเป้าหมายที่ต้องการให้ทุกส่วนหรือทุกหน่วยงานย่อย ๆ ในองค์กรสามารถทำหน้าที่ได้บรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติ (3) เป้าหมายของสมาชิกในองค์การหรือเป้าหมายในระดับผู้ปฏิบัติการที่มีการระบุขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องนำมาใช้ในการบริหารให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติอย่างมปีระสิทธิภาพ

2. แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การเชิงระบบ (system approach) เป็นแนวความคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การที่พยายามสร้างความสมบูรณ์ในการ วัดผลสำเร็จในการทำงานขององค์การให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าการทำงานขององค์การนั้นเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งในสังคมที่มีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมการทำงานขององค์การจะมีลักษณะเป็นกระบวนการโดยองค์การจะรับ ปัจจัยนำเข้า (input) มาจากสภาพแวดล้อมและทำหน้าที่ในการแปรสภาพ (conversion processes) ปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลติ (outputs) ขององค์การและส่งมอบผลผลิตดังกล่าว แก่สภาพแวดล้อม องค์การจะทำหน้าที่อยู่ได้เมื่อผลผลิตขององค์การยังเป็นที่ต้องการของสภาพแวดล้อมอยู่เมื่อองค์การจะต้องทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นกระบวนการ การวัดผลความสำเร็จขององค์การจากผลผลิต หรือการทำงานให้ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงไม่เพียงพอและไม่สามารถอธิบายประสิทธิผลขององค์การทั้งหมดได้

การพิจารณาเฉพาะการทำงานได้ตามเป้าหมาย จึงไม่ครอบคลุมการดำเนินงานขององค์การทั้งหมด ใน แนวความคิดในเชิงระบบจึงเห็นว่าองค์การจะมีประสิทธิผลได้จะต้องสามารถรักษาความสมดุลระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมไว้ให้ได้ (Heffron, 1989, P. 331) และสามารถทำหน้าที่ในทุกขั้นตอนการทำงานได้ดีทั้งในแง่การแสวงหาปัจจัยนำเข้ากระบวนการในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตและการส่งมอบผลติภัณฑ์ออกสู่สภาพแวดล้อม การขาดในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งย่อมสะท้อนปัญหาในเรื่องประสิทธิผลองค์การ ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลองค์การก็จะประกอบด้วยเกณฑ์ในด้านต่าง

3. แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การเชิงระบบ (system approach) เป็นแนวความคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การที่พยายามสร้างความสมบูรณ์ในการ วัดผลสำเร็จในการทำงานขององค์การให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยมีความเชื่อพื้นฐานว่าการทำงานขององค์การนั้นเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งในสังคมที่มีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมการทำงานขององค์การจะมีลักษณะเป็นกระบวนการโดยองค์การจะรับ ปัจจัยนำเข้า (input) มาจากสภาพแวดล้อมและทำหน้าที่ในการแปรสภาพ (conversion processes) ปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลติ (outputs) ขององค์การและส่งมอบผลผลิตดังกล่าวแก่สภาพแวดล้อม องค์การจะทำหน้าที่อยู่ได้เมื่อผลผลิตขององค์การยังเป็นที่ต้องการของสภาพแวดล้อมอยู่เมื่อองค์การจะต้องทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นกระบวนการ การวัดผลความสำเร็จขององค์การจากผลผลิต หรือการทำงานให้ได้ผลตามเป้าหมายที่วางไว้ จึงไม่เพียงพอและไม่สามารถอธิบายประสิทธิผลขององค์การทั้งหมดได้ การพิจารณาเฉพาะการทำงานได้ตามเป้าหมาย จึงไม่ครอบคลุมการดำเนินงานขององค์การทั้งหมดใน แนวความคิดในเชิงระบบจึงเห็นว่าองค์การจะมีประสิทธิผลได้จะต้องสามารถรักษาความสมดุลระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมไว้ให้ได้ (Heffron, 1989, P. 331) และสามารถทำหน้าที่ในทุกขั้นตอนการทำงานได้ดีทั้งในแง่การแสวงหาปัจจัยนำเข้ากระบวนการในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตและการส่งมอบผลติภัณฑ์ออกสู่สภาพแวดล้อม การขาดในกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งย่อมสะท้อนปัญหาในเรื่องประสิทธิผลองค์การ ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลองค์การก็จะประกอบด้วยเกณฑ์ในด้านต่าง

4. แนวทางการประเมินผลองค์การจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ (the stakeholders approach/the strategic constituencies approach) แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การหรือผู้มีอิทธิผลขององค์การเป็นการวัดประสิทธิผลที่ร่วมสมัย กล่าวคือเป็นการพิจารณาองค์การในฐานะที่ทำงานอยู่ใต้สภาพแวดล้อมแบบเปิดที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมตลอดเวลา ดังนั้นการดำเนินงานขององค์การจะต้องเกี่ยวข้องกับตัวบุคคลต่าง ๆ จำนวนมาก การดำเนินงานองค์การในลักษณะนี้ จึงมีมิติของการเมืองเข้ามาแทรกอยู่ด้วยทางการประเมินประสิทธิผลองค์การตามแนวทางนี้มีความเชื่อพื้นฐานที่สำคัญ

5. แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การจากการเลือกให้ความสำคัญกับค่านิยม การวัดประสิทธิผลองค์การจะไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์การวัดที่ดีที่สุดหรือเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ การวัดประสิทธิผลมีลักษณะเป็นอัตวิสัยและขึ้นอยู่กับค่านิยมและผลประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง ประสิทธิผลองค์การจึงเป็นเรื่องของการแข่งขันของค่านิยมที่มีความแตกต่างกันในองค์กร การวัดประสิทธิผลองค์การจะพิจารณาใน 3 มิติ

หลักการบริหารกิจการคณะสงฆ์

คำว่า การบริหาร ในภาษาอังกฤษมักใช้อยู่สองคำ คือ “administration” และ “management” ความแตกต่างของสองคำนี้ คือ “administration” นิยมใช้ไปในทางการบริหารราชการ ส่วนคำว่า “management” นิยมใช้ไปในทางบริหารธุรกิจ แต่สองคำนี้ก็อาจใช้แทนกันได้ ซึ่งหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหารหลายทัศนะแตกต่างกันว่า การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในแง่ของศาสตร์ คือ ที่รวมของความรู้สามารถจัดหมวดหมู่เพื่อการศึกษาได้ ในแง่ของศิลป์ คือ เป็นทักษะเกิดจากความชำนาญในการปฏิบัติงาน รวมความแล้วสามารถเป็นได้หลายประเด็น ได้แก่ 1. เป็นการจัดการโดยมนุษย์ 2. เป็นการตัดสินใจ และเป็นกระบวนการของการรวบรวมและแจกแจงทรัพยากรเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ขององค์การ 3. เป็นความร่วมมือและการประสานงานกันระหว่างมนุษย์และทรัพยากรทางวัตถุอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ขององค์การ 4. เป็นการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยทรัพยากร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน 5. เป็นการใช้ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น (สมยศ นาวีการ (2555, หน้า 20)

ดังนั้น การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยการใช้กระบวนการอย่างมีระเบียบโดยอาศัยทรัพยากรทางการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ทั้ง “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ในการชักจูงให้คนหันมาช่วยเหลืองานขององค์การ เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการทำงานให้ได้รับผลสำเร็จตามจุดหมายที่วางไว้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์โดยที่ผู้บริหารต้องทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้า ผู้นำ ผู้ประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยกระบวนการ 7 ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดการด้านบุคคล การอำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และการจัดการงบประมาณเมื่อกล่าวถึงคำว่า การบริหารส่วนใหญ่มักจะนึกถึงการบริหารราชการคำศัพท์ที่ใช้มี 2 คำ คือ การบริหาร (administration) นิยมใช้กับการบริหารราชการหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ศัพท์อีกคำหนึ่ง คือ การจัดการ (management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชนหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามคำว่า การบริหาร กับคำว่าการจัดการใช้แทนกันได้ มีความหมายเหมือนกัน (สมคิด บางโม, 2558, หน้า 61)

สำหรับการบริหารกิจการคณะสงฆ์เป็นภาระหน้าที่โดยตรงของพระสังฆาธิการทุกระดับที่มีความสำคัญต่อพระศาสนาเป็นอย่างยิ่ง ดังเช่นที่ ความเรียบร้อยดีงามของประเทศชาติเกิดได้จากความสำเร็จของการบริหารจัดการของแต่ละชุมชน ฉันใด ความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ก็เกิดได้จากความสำเร็จของการบริหารจัดการกิจการคณะสงฆ์ของพระสังฆาธิการในแต่ละระดับฉันนั้น โดยที่ขอบข่ายของการบริหารนี้ หมายถึง งานทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการปกครอง ด้านการศาสนศึกษา ด้านการศึกษาสงเคราะห์ ด้านการเผยแผ่พระพุทธศาสนา ด้านการสาธารณสงเคราะห์ และด้านการสาธารณูปการ

สรุป การบริหารกิจการคณะสงฆ์ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับภาระหน้าที่โดยตรงของพระสังฆาธิการที่มีความสำคัญต่อพระศาสนาเป็นอย่างยิ่งเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ ประกอบด้วย งานทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการปกครอง ด้านการศาสนศึกษา ด้านการศึกษาสงเคราะห์ ด้านการเผยแผ่พระพุทธศาสนา ด้านการสาธารณสงเคราะห์ และด้านการสาธารณูปการ

ปัจจัยสำคัญในการบริหาร

ในการบริหารจะต้องใช้ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์และศิลป์เพื่อเอาคนทรัพยากรมารวมกันแล้วอำนวยการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการปัจจัยในการบริหารที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1. คนหรือบุคคล (man) เป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงาน หน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ จำเป็นต้องมีคนที่ปฏิบัติงาน ผลงานที่ดีจะออกมาได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและ มีความรับผิดชอบต่อองค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ

2. เงิน (money) หน่วยงานจำเป็นที่จะต้องมีงบประมาณเพื่อการบริหารงานหากขาดงบประมาณ การบริหารงานของหน่วยงานก็ยากที่จะบรรลุเป้าหมาย

3. ทรัพยากรหรือวัตถุ (material) การบริหารจำเป็นต้องมีวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหาร หากหน่วยงานขาดวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพยากรในการบริหารแล้วก็ย่อมจะเป็นอุปสรรคหรือก็ให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน

4. การจัดการ (management) เป็นภารกิจของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง คือ เป็นกลไกและตัวประสานที่สำคัญที่สุดในการประมวล ผลักดันและกำกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้ง 3 ประการให้สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานตามที่ต้องการ

ปัจจัยในการบริหารทั้ง 4 ประการนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดการ เพราะประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์และคุณภาพของปัจจัยดังกล่าวนี้

กระบวนการบริหาร

Gulick and Urwick (1973 อ้างถึงใน สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2540, หน้า 47–48) กระบวนการบริหาร (process of administration) หรือการประกอบการในทางบริหารซึ่งบางที่จัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหาร ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน" ว่ากระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือที่เรียกกันย่อ ๆ ว่า POSDCoRB ซึ่งอธิบายตามความหมายได้ ดังนี้

1. การวางแผน (planning), หน้า P หมายถึง การจัดการโครงการ และแผนปฏิบัติรวมทั้งวิธีปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

2. การจัดองค์การ (organizing), หน้า O หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงาน การจัดสายงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

3. การจัดการด้านบุคคล (staffing), หน้า S หมายถึง การจัดอัตรากำลัง การสรรหา การพัฒนาบุคลากร การเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี

4. การอำนวยการ (directing), หน้า D หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุม การบังคับบัญชา และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในฐานะผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงานต้องรู้จักใช้ภาวะเป็นผู้นำเสริมสร้างแรงจูงใจในการทำงาน

5. การประสานงาน (co–ordinating), หน้า Co หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้เกิดความร่วมมือจากทุกฝ่ายในหน่วยงานที่จะทำให้งานมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน

6. การรายงาน (reporting), หน้า R หมายถึง การประชาสัมพันธ์หน่วยงาน และรายงานผลการปฏิบัติงาน

7. การจัดการงบประมาณ (budgeting), หน้า B หมายถึง การวางหลักการ และวิธีการของงบประมาณ และ วิธีการงบประมาณ

ภารกิจของงานคณะสงฆ์

การบริหารกิจการคณะสงฆ์เป็นภาระหน้าที่โดยตรงของพระสังฆาธิการที่มีความสำคัญต่อพระศาสนาเป็นอย่างยิ่ง ดังเช่น ความเรียบร้อยดีงามของประเทศชาติเกิดได้จากความสำเร็จของการบริหารจัดการของแต่ละชุมชนฉันใด ความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ก็เกิดจากความสำเร็จของการบริหารจัดการกิจการคณะสงฆ์ของพระสังฆาธิการในแต่ละระดับฉันนั้น โดยที่ขอบข่ายของการบริหารนี้ หมายถึงงานทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการปกครอง ด้านการศาสนศึกษา ด้านการศึกษาสงเคราะห์ ด้านการเผยแผ่พระพุทธศาสนา ด้านการสาธารณสงเคราะห์ และด้านการสาธารณูปการ ดังนั้น มหาเถรสาคมเป็นองค์กรสูงสุดของการปกครองคณะสงฆ์ มีหน่วยงานปกครองลดหลั่นกันตามสายงานทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค โดยแต่งตั้งเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบลเจ้าอาวาสรับผิดชอบดูแลปกครองพระภิกษุสงฆ์สามเณรและสมาชิกภายในวัดมีบทบาทสนับสนุนด้านศาสนสงค์เคราะห์ โดยมีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นสำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม ในหัวข้อแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการคณะสงฆ์นี้ ผู้เขียนจักได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับภาระงานทั้ง 6 ด้าน และแนวคิดเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรง คือ พระสังฆาธิการ ภารกิจของคณะสงฆ์มี 6 ประการ โดยใช้กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ดังนี้

1. การปกครอง คือ การควบคุมดูแลรักษาควบคุมให้ท่านอยู่ในที่ที่ท่านควรอยู่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า งานการควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงามเป็นงานเกี่ยวกับการปกครองพระภิกษุสามเณร ตลอดจนคฤหัสถ์ที่อยู่ภายในวัดให้ประพฤติปฏิบัติตนได้ถูกต้อง

2. การศึกษา คือ การจัดสภาพการเรียนรู้ทั้งในและนอกหลักสูตรเน้นการเรียนการสอนวิชาการตามหลักสูตรเป็นงานหลักและมีการศึกษาอบรมเป็นงานรองภายใต้หลักการศึกษา 3 ประการ คือ ศีล เรียนเรื่องศีล คือ ระเบียบวินัย เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาพฤติกรรมให้สะอาด สมาธิ เรียนเรื่องสมาธิ คือ วิธีทำจิตใจให้สงบ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสภาพจิตใจให้มั่นคง ปัญญา เรียนเรื่องปัญญา คือ ความรู้ทั่วไปเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา

3. การศึกษาสงเคราะห์ คือ กระบวนการสงเคราะห์ปวงชนทั้งก่อนวัยเรียนในวัยเรียนและพ้นวัยเรียนให้ได้รับกรศึกษาเล่าเรียนอย่างต่อเนื่องในเรื่องต่าง ๆ ตามสมควรแก่อัตภาพในลักษณะการศึกษาแห่งชีวิตเน้นกลุ่มเยาวชนเป็นเป้าหมายหลัก ส่วนคนกลุ่มอื่นถือเป็นเป้าหมายรอง

4. การเผยแผ่ คือ กระบวนการประกาศพระพุทธศาสนา เน้นการออกไปให้การอบรมสั่งสอนหรือรอให้ผู้ฟังเข้ามาขอรับการอบรมสั่งสอนเป็นหลัก ตามพระพุทธประสงค์ 3 ประการ คือเพื่อการบำเพ็ญประโยชน์ต่อปวงชนเพื่อการเสริมสร้างความผาสุกแก่ปวงชน เพื่อแสดงเมตตานุเคราะห์ต่อชาวโลกทั้งปวง

5. การสาธารณูปการ คือ กระบวนการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์เน้นกิจกรรมการพัฒนาภายในวัดเป็นงานหลัก ถืองานอื่นเป็นงานรองภายใต้หลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ดูแลรักษาของเก่าไว้ให้ได้และสร้างสรรค์พัฒนาของใหม่ให้งอกเงย

6. การสาธารณสงเคราะห์ คือ กระบวนการสงเคราะห์ปวงชนทั้งปวงประสบภัยพิบัติจากวินาศภัย อุบัติภัยและสาธารณภัย ซึ่งได้แก่ ภัย คือ ความยากจน ความเจ็บไข้ ความไม่รู้ ทั้ง 3 ประการ นี้ คุกคามย่ำยีปวงชนชาวไทยอยู่ทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยในชนบท

สรุปได้ว่า งานของคณะสงฆ์ คือ สิ่งหรือธุระที่คณะสงฆ์ต้องทำ เพราะเป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์โดยตรง เป็นกิจการขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ทุกส่วนโดยถือปฏิบัติตามธรรมวินัยและพระราชบัญญัติคณะสงฆ์หรือกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนได้นำตัวแปรของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ จากงานของพระราชปริยัติโมลี, 2554, หน้า 31) มาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ และนำไปใช้สำหรับตั้งคำถามเกี่ยวกับการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยออกเป็น 6 ด้าน และการบริหารกิจการคณะสงฆ์นั้นจะมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเมื่อคณะสงฆ์นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเรียบร้อยดีงามต่อคณะสงฆ์ และเป็นการปรับวัฒนธรรมองค์กรของคณะสงฆ์ให้เข้ากับยุคสมัยในปัจจุบัน การบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามหลักธรรมาภิบาลเชิงพุทธของคณะสงฆ์ภาค 3 มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักพุทธธรรมเพื่อ การบริหารกิจการคณะสงฆ์ 2) เพื่อศึกษาสภาพการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ภาค 3 และ 3) เพื่อเสนอรูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามหลักธรรมาภิบาลเชิงพุทธ พบว่า การบริหารกิจการคณะสงฆ์เกิดขึ้นภายหลังที่พระพุทธองค์ทรงแสดงพระธรรมเทศนา เกิดพระปัญจวัคคีย์และทรงบัญญัติพระวินัยขึ้น ในประเทศไทยเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เกิด “มหาเถรสมาคม” ขึ้นและได้พัฒนามาโดยลำดับ มีสมเด็จพระสังฆราชเป็นประธานกรรมการและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเลขาธิการ เพื่อบริหารงานกิจการคณะสงฆ์ผ่านช่องทางของหน่วยงานปกครองตามลำดับชั้น นอกจากนี้แล้วกำหนดให้มีการทำงาน 6 ด้าน กล่าวคือ ด้านการปกครอง ด้านการศาสนศึกษา ด้านการศึกษาสงเคราะห์ ด้านการเผยแผ่พระพุทธศาสนา ด้านการสาธารณูปการ ด้านการสาธารณสงเคราะห์ หลักธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ของสังคมเพื่อพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีสันติสุขประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า โดยหลักพุทธธรรมเพื่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ที่ใช้ในงานวิจัยนี้คือ พรหมวิหาร อิทธิบาท สังคหวัตถุ สารณียธรรม สัปปุริสธรรม และอปริหานิยธรรม ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ภาคกิจทั้ง 6 ด้านบรรลุเป้าหมาย สภาพการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ภาค 3 ที่ได้จากแบบสอบถาม พบว่า ภาพรวมในทุกประเด็นคำถามอยู่ในระดับที่ดีมาก (มากกว่า 4.0 ทุกข้อ) อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกยังคง พบว่าสภาพการบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสงฆ์ภาค 3 นั้นยังมีประเด็นปัญหา อุปสรรค ที่ทำให้ต้องวิเคราะห์ทั้งจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภาวะคุกคาม (SWOT analysis) และบูรณาการหลักการต่าง ๆ จนเกิดรูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามหลักธรรมาภิบาลเชิงพุทธที่เรียกว่า“6D+3M” โดย “6D” หมายถึง ภารกิจทั้ง 6 ด้านของคณะสงฆ์ ซึ่งเน้นหลักธรรมาภิบาลเชิงพุทธและหลักพุทธธรรมที่แตกต่างกันไปตามภาระหน้าที่ในภารกิจด้านนั้น ๆ และ “3M” หมายถึง การจัดบุคคลากร (man) การจัดงบประมาณ (money) และ การปฏิบัติการ (management)

บทสรุป

การบริหารจัดการเพื่อให้การดำเนินการของวัดและพระสงฆ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรปกครองสูงสุดในการกำกับ ดูแล ปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ ไว้ 5 ข้อ ได้แก่ ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยดีงาม ปกครองและกำหนดการบรรพชา สามเณรควบคุม และส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ การที่จะบริหารกิจการคณะสงฆ์ให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั้นจึงต้องอาศัยหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ เพราะการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักสำคัญว่าถ้าการบริหารมีความยุติธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อที่จะกำหนดแนวทางพัฒนาร่วมกัน นอกจากทำให้บรรยากาศในคณะสงฆ์มีบรรยากาศการทำงานแบบมีส่วนร่วมและยังส่งผลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

เอกสารอ้างอิง

กรมการศาสนา. (2540). *คู่มือพระสังฆาธิการว่าด้วยการคณะสงฆ์และการพระศาสนา.* กรุงเทพฯ: การศาสนา.

_____. (2542). *คู่มือพระสังฆาธิการว่าด้วยพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบและคำสั่งของคณะสงฆ์,* กรุงเทพฯ: กองแผนงานกรมการศาสนา.

กองทุนเพื่อกิจกรรมของคณะสงฆ์ภาค 1. (2545). *พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎมหาเถรสมาคม.* กรุงเทพฯ: กองทุนเพื่อกิจกรรมของคณะสงฆ์ภาค 1.

พระมหาศุพชัย สุภชโย (บุญพร้อม). (2561). *ประสิทธิผลการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนสามัญศึกษา กลุ่มที่ 9 สังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.* วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ. พระนครศรีอยุธยา: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระมหาวิรัช วะสะศิริ. (2558). *ตัวแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค 4.* วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์.

ประกิต บุญมี และคณะ. (2559). *การบริหารกิจการคณะสงฆ์ ศึกษากรณีเขตการปกครองคณะสงฆ์ ตำบลท่าไม้ จังหวัดสมุทรสาคร.* รายงานการวิจัย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์.

ประยุทธ์ อารโยทัย. (2555). *การบริหารการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักธรรมาภิบาลในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค 7.* วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

รุ่ง แก้วแดง และชัยณรงค์ สุวรรณสาร. (2553). แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและ ประสิทธิภาพองค์การ. *ในประมวลสารชุดวิชาทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการ บริหารการศึกษาหน่วยที่ 9-12.* นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

วันชัย มีชาติ. (2550). “การประเมินประสิทธิผลองค์กร” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์กร* หน่วยที่ 15 สาขาวิชาวิทยาการจัดการ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

พระเทพปริยัติสุธี (วรวิทย์ คงฺคปญฺโญ). (2540). *เอกสารประกอบคำบรรยาย เรื่องการ คณะสงฆ์และการพระศาสนา.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (2549). *พุทธวิธีการบริหาร.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระธรรมวรนายก (โอภาส นิรุตฺติเมธี). (2546). การพัฒนาวัดให้เป็นศูนย์กลางของชุมชนใน *ธรรมปริทัศน์ 46.* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย.

พระธรรมวโรดม (บุญมา คุณสมฺปนฺโน). (2549). *คู่มือพระอุปชาย์.* กาญจนบุรี: สหายการพิมพ์.

พระธรรมปริยัติโสภณ (วรวิทย์ คงฺคปญฺโญ). (2553). *วิทยาพระสังฆาธิการ เล่ม 2.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิก จำกัด.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). (2539). *กระแสธรรมเพื่อชีวิตและสังคม.* กรุงเทพฯ: ธรรมสภา.

พระพุทธวรญาณ. (2548). *ธรรมญาณนิพนธ์:100 ปีพระพุทธวรญาณ.* พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระมหากฤษณะ จารุวณฺโณ. (2562). *สภาพปัญหาและประสิทธิผลการบริหารวัดในจังหวัดสกลนคร สังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.* วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา. สกลนคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.

พระมหาจรรยา สุทฺธิญาโณ. (2544). *พุทธปัญญากับการศึกษา.* กรุงเทพฯ: สถาบันปญญานันทะ.

พระมหาชวลิต ชาตเมธี (คงแก้ว). (2552). *บทบาทของพระสังฆาธิการในการบริหาร กิจการคณะสงฆ์: ศึกษาเฉพาะกรณีพระสังฆาธิการในจังหวัดภูเก็ต.* วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระมหาดนัย วงศ์พรหม. (2556). *ความสัมพันธ์ของธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลในการบริหารวัดในเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร.* วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนาองค์การ. นครสวรรค์: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเจ้าพระยา.

พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์. (2550). *การดำเนินงานหลักธรรมาภิบาลของเทศบาลเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการชุมชน.*วิทยานิพนธ์ รป.ม.. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

พระมหานพดล นวคุโณ และวิชัย แหวนเพชร. (2560). *รูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์สู่ ความเป็นเลิศของพระสังฆาธิการระดับเจ้าอาวาส.* ดุษฎีนิพนธ์คณะครุศาสตร์. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระมหาฤทธิชัย ญาณิทฺธิโก (นามสมบัติ). (2559). *การบริหารจัดการวัดตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาวัดสระเกศราชวรมหาวิหาร เขตป้อมปราบศัตรูพ่ายกรุงเทพมหานคร.* วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

พระมหาภูษิต อคฺควณฺโณ (ปุลันรัมย์). (2558). *การนำหลักธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติเพื่อการบริหารงานขององค์กรยุคใหม่.* รายงานการวิจัย. นครสวรรค์: มหาวิทยาลัยสงฆ์นครสวรรค์.

ภาคผนวก

หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการเตรียมต้นฉบับบทความ เพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นคู่มือในการเขียนบทความสำหรับผู้ที่มีความประสงค์ ในการส่งบทความเข้าร่วมตีพิมพ์ลงวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ประกอบด้วย ข้อมูลเบื้องต้นของสารสาร หลักเกณฑ์ในการเตรียมต้นฉบับบทความ แนวปฏิบัติในการเตรียมต้นฉบับบทความทั้งบทความวิจัยและบทความวิชาการ รูปแบบการเขียนอ้างอิง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ข้อมูลเบื้องต้นของสารสาร

1. ชื่อวารสาร : วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
: Journal of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University

2. เลขมาตรฐานสากลประจำวารสาร (International Standard Serial Number – ISSN)
ISSN 2774–0072 (Print)
ISSN 2774–0390 (Online)

3. วัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่บทความวิชาการและบทความวิจัยในกลุ่มสาขาสังคมศาสตร์ ของคณาจารย์ นักศึกษาทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

4. ประเภทผลงานตีพิมพ์ ประกอบด้วย บทความวิชาการ/บทความปริทัศน์ บทความวิจัย

5. ขอบเขตเนื้อหา ได้แก่ สาขาสังคมศาสตร์ ประกอบด้วย รัฐประศาสนศาสตร์ บริหารธุรกิจ การจัดการทั่วไป เศรษฐศาสตร์ การบัญชี คอมพิวเตอร์ธุรกิจ นิเทศศาสตร์ การตลาด นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารการพัฒนา การบริหารการศึกษา และสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

6. กำหนดพิมพ์เผยแพร่ ปีละ 3 ฉบับ (มกราคม–เมษายน, พฤษภาคม–สิงหาคม และกันยายน–ธันวาคม)

นโยบายการพิจารณากลั่นกรองบทความ

1. บทความที่ได้รับการตีพิมพ์ ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ใดมาก่อน และต้องไม่อยู่ในกระบวนการพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารหรือสิ่งตีพิมพ์อื่นใด

2. ผู้เขียนต้องจัดทำต้นฉบับตามข้อกำหนดของกองบรรณาธิการวารสาร

3. บทความที่ได้รับการตีพิมพ์ ต้องเป็นบทความที่แสดงให้เห็นถึงคุณภาพทางวิชาการ และมีประโยชน์ในเชิงทฤษฎีหรือเชิงปฏิบัติ สาระบทความและแนวการเขียนต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของวารสาร โดยผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ (peer review) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้น ๆ จำนวน 3 ท่าน ขึ้นไปต่อบทความและเป็นผู้มีผลงานทางวิจัยอย่างต่อเนื่อง โดยใช้การประเมินแบบไม่เห็นกันทั้งสองฝ่ายระหว่างผู้นิพนธ์และผู้ประเมิน (double–blinded)

4. กองบรรณาธิการอาจส่งผลการประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้เขียนแก้ไข เพิ่มเติม ผู้เขียนจะต้องแก้ไขความถูกต้องของบทความตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ

5. กองบรรณาธิการขอสงวนสิทธิ์ในการตรวจแก้ไขรูปแบบบทความที่ส่งมาตีพิมพ์ โดยผู้เขียนยินยอมให้กองบรรณาธิการแก้ไขความสมบูรณ์ของบทความและยินยอมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กองบรรณาธิการกำหนด

6. ในกรณีที่ผู้ประเมินอิสระ (peer review) ได้มีมติให้ผู้เขียนผลงานปรับปรุงแก้ไขผลงาน ขอให้ผู้เขียนผลงานปรับปรุงแก้ไขแล้วส่งผลงานที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วให้กองบรรณาธิการวารสาร ภายใน 7 วัน นับจากวันที่ได้รับผลข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว ถ้าไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขจะเลื่อนบทความของท่านไปตีพิมพ์ในฉบับอื่นซึ่งจะล่าช้ากว่ากำหนดการเดิม

7. ในกรณีที่ผู้ประเมินอิสระ (peer review) พิจารณาแล้วมีลงความเห็นว่าไม่สามารถให้ตีพิมพ์ได้ วารสารจะทำหนังสือแจ้งให้ผู้เขียนบทความทราบอย่างชัดเจน

8. บทความที่ตีพิมพ์ในวารสารเป็นทัศนะ ลิขสิทธิ์ และความรับผิดชอบของผู้เขียนเจ้าของผลงาน กองบรรณาธิการจะไม่รับผิดชอบในเนื้อหาหรือความถูกต้องของเรื่องที่ส่งมาตีพิมพ์ทุกเรื่อง

แนวปฏิบัติในการเตรียมต้นฉบับบทความฉบับเต็ม (full paper)

1. การเตรียมต้นฉบับ ให้ใช้รูปแบบอักษรและการจัดวางตำแหน่ง ดังนี้

- พิมพ์บนกระดาษขาว A4 หน้าเดียว
- ตั้งค่าหน้ากระดาษ ดังนี้

  บน 1.5 นิ้ว ล่าง 1 นิ้ว

  ซ้าย 1.5 นิ้ว ขวา 1 นิ้ว
- ความยาวของบทความไม่เกิน 15 หน้า กระดาษ A4 โดยนับรวม รูป ตาราง และเอกสารอ้างอิง
- ใช้ขนาดอักษร ขนาด 18pt, 16pt และ 14pt แบบอักษรภาษาไทยและภาษาอังกฤษใช้ตัวอักษร TH Niramit AS
- หัวข้อใหญ่ในบทความ ขนาดตัวอักษร 16 ชนิดตัวอักษรหนา ตำแหน่งชิดขอบกระดาษด้านซ้าย
- หัวข้อย่อย เว้นระยะห่างตามลำดับของแท็บหยุด ขนาด 16 ชนิดตัวอักษรปกติ

2. บทความวิจัย ที่จะตีพิมพ์ลงวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ประกอบด้วย

2.1 ชื่อเรื่อง (Title) จะต้องมีชื่อเรื่องทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษใช้<u>ตัวพิมพ์ใหญ่ทั้งหมด</u>

2.2 ชื่อผู้แต่ง (Author) ให้มีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ขนาด 14 Point ชนิดตัวอักษรธรรมดาแบบเอียง ตำแหน่งกึ่งกลางกระดาษใต้ชื่อเรื่อง เว้น 1 บรรทัด และหลังชื่อผู้แต่งให้ทำเป็น Footnote ระบุหน่วยงานที่สังกัด ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อีเมล์และเบอร์โทรศัพท์ของผู้เขียนบทความคนที่ 1 (ในกรณีเป็นนักศึกษาให้ระบุชื่อประธานและกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และหน่วยงานที่สังกัดด้วย)

2.3 บทคัดย่อ ต้องมีต้นฉบับทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ สรุปสาระสำคัญของบทความวิจัยไว้อย่างครบถ้วน มีวัตถุประสงค์ วิธีการศึกษา สรุปผลการศึกษา และหรือข้อเสนอแนะ ไม่แบ่งเป็นข้อ

มีความยาวไม่เกิน 150–250 คำ ระบุคำสำคัญ (ถ้ามี) ไว้ท้ายบทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในการเขียนบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ควรมีเนื้อหาตรงกัน

2.4 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญและเหตุผลที่ทำการวิจัย และควรอ้างอิงงานวิจัยอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

2.5 วัตถุประสงค์ของการวิจัย ระบุความมุ่งหมายของการวิจัยเป็นข้อ ๆ เรียงลำดับความสำคัญ

2.6 กรอบแนวคิดของการวิจัย (มีภาพประกอบ) กรอบของการวิจัยในด้านเนื้อหาสาระซึ่งประกอบด้วย ตัวแปร และการระบุความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

2.7 วิธีดำเนินการวิจัย ประกอบด้วย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อมูล คุณภาพของเครื่องมือ (ค่าความเชื่อมั่น ค่าอำนาจจำแนก เป็นต้น) วิธีรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล หรือสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

2.8 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลและสรุปผลการวิจัย เป็นการเสนอผลหรือสิ่งที่ได้จากการวิจัยเป็นลำดับ อาจแสดงด้วย ตาราง กราฟ ภาพ หรือแผนภูมิประกอบการอธิบาย

2.9 อภิปรายผล เป็นการอภิปรายผลการวิจัยว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด และควรอ้างทฤษฎีหรือเปรียบเทียบการทดลองของผู้อื่นที่เกี่ยวข้องประกอบเพื่อให้ผู้อ่านเห็นด้วยตามหลักการหรือคัดค้านทฤษฎีที่มีอยู่เดิมรวมทั้งแสดงให้เห็นถึงการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์และการให้ข้อเสนอแนะสำหรับผลการวิจัยในอนาคต

2.10 ข้อเสนอแนะ (ประกอบด้วยข้อเสนอแนะเพื่อการนำผลการวิจัยไปใช้ และข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป)

2.11 เอกสารอ้างอิง (รูปแบบ Publication Manual of the American Psychological Association (APA) และต้องเป็นเอกสารที่ใช้อ้างอิงในบทความเท่านั้นโดยจัดเรียงตามตัวอักษรผู้แต่ง)

3. บทความวิชาการ ที่จะตีพิมพ์ลงวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร ประกอบด้วย

3.1 ชื่อเรื่อง (Title) ต้องมีต้นฉบับทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ สรุปสาระสำคัญของงานเขียนไว้อย่างครบถ้วน มีความยาวไม่เกิน 250 คำ ระบุคำสำคัญ (ถ้ามี) ไว้ท้ายบทคัดย่อภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในการเขียนบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ควรมีเนื้อหาตรงกัน

3.2 ส่วนนำ (Introduction) (หัวข้อใหญ่ใช้ตัวอักษร TH Niramit AS ขนาด 14 pt.) เขียนจูงใจให้ผู้อ่านเกิดความสนใจในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งสามารถใช้วิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ตามแต่ผู้เขียนจะเห็นสมควร เช่น อาจใช้ภาษาที่กระตุ้น จูงใจ ผู้เขียนอาจหรือยกปัญหาที่กำลังเป็นที่สนใจขณะนั้นขึ้นมาอภิปราย หรืออาจจะกล่าวถึงประโยชน์ที่ผู้อ่านจะได้รับจากการอ่าน นอกจากจะเป็นส่วนที่ใช้จูงใจผู้อ่านแล้ว ส่วนนำเป็นส่วนที่ผู้เขียนสามารถกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการเขียนบทความนั้น หรือให้คำชี้แจงที่มาของการเขียนบทความนั้น ๆ รวมทั้งขอบเขตของบทความนั้น เพื่อช่วยให้ผู้อ่านไม่คาดหวังเกินขอบเขตที่กำหนด ประกอบด้วย หลักการและเหตุผล ความเป็นมาหรือภูมิหลัง หรือความสำคัญของเรื่องที่เขียน วัตถุประสงค์ของการเขียน ขอบเขตของเรื่อง คำจำกัดความหรือนิยามต่าง ๆ โดยมีเนื้อหาประมาณ 1–2 หน้า โดยจัดแบบสองคอลัมน์ จัดกระจายแบบไทย ใช้ตัวอักษร TH Niramit AS ขนาด 14 pt. ไม่บีบตัวอักษร

3.3 ส่วนเนื้อหา (Contents) (หัวข้อใหญ่ใช้ตัวอักษร TH Niramit AS ขนาด 16 pt.) การเขียนส่วนเนื้อเรื่องจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ประกอบกัน กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์ (Sciences) นั้นคือหลักวิชาการที่ผู้เขียนจะต้องคำนึงถึงในการเขียน ได้แก่ กรอบแนวความคิด (Conceptual framework) ที่ผู้เขียนใช้ในการเขียนจะต้องแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงของเหตุที่นำไปสู่ผล (Causal relationship) การอ้างอิงข้อมูลต่าง ๆ ในส่วนศิลป์ (Art) ได้แก่ ศิลป์ในการใช้ภาษาเพื่อนำเสนอเรื่องที่เขียน การลำดับความ การบรรยาย วิธีการอ้างอิง สถิติ และข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการประกอบเรื่องที่เขียน เพื่อให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจและประทับใจมากที่สุด เนื้อหาต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจประกอบด้วยภาพประกอบ แผนภูมิ ตาราง หรือการสื่อในลักษณะอื่น ๆ ที่ผู้อ่านดูแล้วเข้าใจ จัดกระจายแบบไทย ใช้ตัวอักษร TH Niramit AS ขนาด 14 pt. ไม่บีบตัวอักษร

3.4 ส่วนสรุป (Conclusion) (หัวข้อใหญ่ใช้ตัวอักษร TH Niramit AS ขนาด 16 pt.) เขียนสรุปประเด็นสำคัญๆ ของบทความนั้น ๆ ซึ่งอาจทำในลักษณะที่เป็นการย่อ คือ การเลือกเก็บประเด็นสำคัญ ๆ ของบทความนั้น ๆ มาเขียนรวมกันไว้อย่างสั้น ๆ ท้ายบท หรืออาจใช้วิธีการบอกผลลัพธ์ว่าสิ่งที่กล่าวมามีความสาคัญอย่างไร สามารถนำไปใช้อะไรได้บ้าง หรือจะทำให้เกิดอะไรต่อไป หรืออาจใช้ วิธีการตั้งคำถามหรือให้ประเด็นทิ้งท้ายกระตุ้นให้ผู้อ่านไปสืบเสาะแสวงหาความรู้ หรือคิดค้นพัฒนาเรื่องนั้นต่อไป งานเขียนที่ดีควรมีการสรุปในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเสมอ รูปแบบจัดกระจายแบบไทย ใช้ตัวอักษร TH Niramit AS ขนาด 14 pt. ไม่บีบตัวอักษร

3.5 เอกสารอ้างอิง (Reference) เอกสารอ้างอิงให้ระบุเฉพาะที่ปรากฏในเนื้อหาของบทความ ให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนด โดยจัดแบบหนึ่งคอลัมน์ จัดแนวชิดซ้าย โดยใช้รูปแบบการเขียนบรรณานุกรมแบบ APA 6th edition ใช้ตัวอักษร TH Niramit AS ขนาด 14 pt. ไม่บีบตัวอักษร

4. บทวิจารณ์หนังสือ บทวิจารณ์หนังสือเป็นการพิจารณาหนังสือเรื่องนั้น ๆ โดยละเอียดเพื่อประเมินคุณค่าออกมาเป็นข้อเขียน เป็นบทความที่วิพากษ์วิจารณ์เนื้อหาสาระ คุณค่าและคุณูปการของหนังสือ บทความ โดยบทวิจารณ์หนังสือจะต้องบอกรายละเอียดของหนังสือ ได้แก่ ชื่อหนังสือ ชื่อผู้แต่ง ปีที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ ครั้งที่พิมพ์ จำนวนหน้าและเลข ISBN ให้ชัดเจนด้วย โดยใช้หลักวิชาการและดุลพินิจอันเหมาะสม บทวิจารณ์หนังสือ ประกอบด้วย

4.1 ชื่อเรื่อง ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยให้นาชื่อเรื่องภาษาไทยขึ้นก่อน ควรตั้งชื่อเรื่องที่เรียกร้องความสนใจของผู้อ่าน และสื่อความหมายได้ชัดเจน เช่น ตั้งชื่อตามชื่อหนังสือที่ต้องการวิจารณ์ ตั้งชื่อตามจุดมุ่งหมายของเรื่อง ตั้งชื่อด้วยการให้ประเด็นชวนคิด ชวนสงสัย

4.2 ชื่อผู้เขียนและที่อยู่ ให้มีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ และระบุตำแหน่งทางวิชาการ หน่วยงานหรือสถาบัน (ภาควิชา คณะ มหาวิทยาลัย) ที่อยู่ หรือ E-mail ของผู้เขียน เพื่อใช้ติดต่อเกี่ยวกับต้นฉบับและบทความที่ตีพิมพ์แล้ว

4.3 บทนำ เป็นการเขียนนำเกี่ยวกับเรื่องที่จะวิจารณ์ เช่น ถ้าเป็นการวิจารณ์วรรณกรรมต้องบอก ชื่อผู้แต่ง ประเภท ความเป็นมาของเรื่อง และอาจเขียนอธิบายและจูงใจที่ทำให้ผู้วิจารณ์ สนใจวรรณกรรมเรื่องนี้

4.4 เนื้อเรื่อง เป็นส่วนแสดงความคิดเห็นและรายละเอียดในการวิจารณ์ โดยนำเสนอจุดเด่น และจุดบกพร่องของเรื่องอย่างมีหลักเกณฑ์และมีเหตุผล หากต้องการเล่าเรื่องย่อของวรรณกรรม ที่นำมาวิจารณ์ควรเขียนเล่าเรื่องอย่างสั้น ๆ เพราะการวิจารณ์ไม่ใช่การสรุปเรื่อง แต่เป็นการแสดงความคิดเห็นของ

ผู้วิจารณ์ที่มีต่อวรรณกรรมเรื่องนั้น ผู้เขียนต้องการสื่อความหมายอะไร มายังผู้อ่านหนังสือและสื่อให้ชัดเจนหรือไม่อย่างไร ถ้าประเด็นในการวิจารณ์มีหลายประเด็น ควรนำเสนอตามลำดับ เพื่อให้ผู้อ่านบทวิจารณ์เข้าใจง่ายไม่สับสน ในกรณีที่วรรณกรรมเรื่องนั้นมีจุดเด่นและจุดด้อย ควรเขียนถึงจุดเด่นก่อนแล้วจึงกล่าวถึงจุดด้อย เพื่อให้เกียรติผู้เขียนและแสดงให้เห็นว่าการวิจารณ์ คือ การสร้างสรรค์ไม่ใช่การทำลาย

4.5 บทสรุป เป็นย่อหน้าสุดท้ายของบทวิจารณ์เป็นการเขียนสรุปความคิดทั้งหมดที่วิจารณ์ และให้แง่คิดหรือข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน นอกจากนี้บทสรุปยังช่วยให้ผู้อ่านได้ทบทวนประเด็นสำคัญของเรื่องและความคิดสำคัญของผู้วิจารณ์แม้ว่าผู้อ่านอาจจะไม่ได้อ่านบทวิจารณ์ทั้งบท แต่ได้อ่านบทสรุปก็สามารถทราบเรื่องของวรรณกรรมที่นำมาวิจารณ์รวมทั้งความคิดเห็นของผู้วิจารณ์ที่มีต่อวรรณกรรมเรื่องนั้นได้

5. บทความปริทัศน์ เป็นงานทางวิชาการที่ประเมินสถานะล่าสุดทางวิชาการเฉพาะทางที่มีการศึกษาค้นคว้า มีการวิเคราะห์องค์ความรู้ทั้งทางกว้างและทางลึกอย่างทันสมัย โดยให้ข้อมูลวิพากษ์ที่ให้เห็นแนวโน้มที่ควรศึกษาและพัฒนาต่อไป ผู้เขียนควรตรวจสอบเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับบทความที่นำเสนออย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาที่ใหม่ที่สุด บทความปริทัศน์ต้องนำเสนอพัฒนาการของเรื่องที่น่าสนใจ ข้อมูลที่นำเสนอจะต้องไม่จำเพาะเจาะจงเฉพาะผู้ที่อ่านที่อยู่ในสาขาของบทความ
เท่านั้น แต่ต้องนำเสนอข้อมูลที่ผู้อ่านในสาขาอื่น ๆ หรือนิสิตนักศึกษาในระดับสูงสามารถเข้าใจได้ บทความปริทัศน์เป็นการนำเสนอภาพรวมของเรื่องที่น่าสนใจโดยในหน้าแรกของบทความปริทัศน์จะประกอบด้วย

5.1 ชื่อเรื่อง ต้องมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยให้นำชื่อเรื่องภาษาไทยขึ้นก่อน ควรตั้งชื่อเรื่องที่เรียกร้องความสนใจของผู้อ่าน และสื่อความหมายได้ชัดเจน

5.2 ชื่อผู้เขียนและที่อยู่ ให้มีทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ และระบุตำแหน่งทางวิชาการ หน่วยงานหรือสถาบัน (ภาควิชา คณะ มหาวิทยาลัย) ที่อยู่ หรือ E-mail ของผู้เขียน เพื่อใช้ติดต่อเกี่ยวกับต้นฉบับและบทความที่ตีพิมพ์แล้ว

5.3 คำสำคัญ ระบุความสำคัญของเรื่อง (Keywords) จานวนไม่เกิน 5 คำ

5.4 ส่วนของเนื้อหาของบทความ ต้องมีบทนำ (Introduction) เพื่อกล่าวถึงความน่าสนใจ ของเรื่องที่นำเสนอก่อนเข้าสู่เนื้อหาในแต่ละประเด็น

5.5 บทสรุป (conclusion) เพื่อเป็นการสรุปเรื่องโดยย่อให้เข้าใจว่า เรื่องที่ได้นำเสนอมีความน่าสนใจและความเป็นมาอย่างไร พร้อมขมวดปมเรื่องที่นำเสนอ พร้อมข้อเสนอแนะจากผู้นิพนธ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สำหรับให้ผู้อ่านได้พิจารณาประเด็นที่น่าสนใจต่อไป ผู้นิพนธ์ควรตรวจสอบเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับบทความที่นำเสนออย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาที่ใหม่ที่สุด บทความปริทัศน์ต้องนำเสนอพัฒนาการของเรื่องที่น่าสนใจ ข้อมูลที่นำเสนอจะต้องไม่จำเพาะเจาะจงเฉพาะผู้อ่านที่อยู่ในสาขาของบทความเท่านั้น แต่ต้องนำเสนอข้อมูลที่ซึ่งผู้อ่านในสาขาอื่นหรือนิสิตนักศึกษาในระดับสูงสามารถเข้าใจได้

การเขียนอ้างอิง

รูปแบบการเขียนอ้างอิงในเนื้อหาและเอกสารอ้างอิงให้ใช้รูปแบบต่อไปนี้

(1) การอ้างอิงในเนื้อหาบทความ รายการจะประกอบด้วย ชื่อ–สกุลผู้แต่ง ปีที่พิมพ์ หน้าที่อ้างอิง อยู่ในวงเล็บ ( )

(สิปปนนท์ เกตุทัต, 2539, หน้า 91)

(Parker, 1991, p. 38), (Brockner & Guare, 1994, pp. 35–36)

(2) เอกสารอ้างอิง ให้ระบุรายชื่อเอกสารอ้างอิงที่ปรากฏในบทความ จัดเรียงลำดับตามตัวอักษร โดยเรียงจากภาษาไทยและตามด้วยภาษาอังกฤษ รูปแบบการเขียนอ้างอิง ดังนี้

*** หนังสือ**

ชื่อ/นามสกุล./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่อง*./สถานที่พิมพ์:/สำนักพิมพ์.

ประยูร บุญใช้. (2551). *New English Guide Book 1 : หนังสือเสริมประสบการณ์ภาษาอังกฤษสำหรับนักเรียนชั้นประถมศึกษา*

//////// *ปีที่ 1*. กรุงเทพฯ: เดอะบุ๊ค.

Marshall, C., & Rossman, G. B. (1999). *Desining qualitative research*. Thousand Oaks, California: Sage.

*** วารสาร**

ชื่อ/นามสกุล./(ปีที่พิมพ์)./ชื่อบทความ./*ชื่อวารสาร*,/ปีที่หรือเล่มที่(ฉบับที่),/หน้าที่ตีพิมพ์บทความ.

สำราญ กำจัดภัย. (2542). การลดระดับนัยสำคัญส่งผลต่ออำนาจของการทดสอบอย่างไร. *วารสารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย*

//////// *นเรศวร*, 4(1), 69–74.

Mills, Colleen. (1994). Culture communication style and learning style in cross–cultural education: A case for preparatory

//////// programmes for students of business. *Chulalongkorn Educational Review*, 1(2), 4–24.

*** วิทยานิพนธ์**

ชื่อ/นามสกุล./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์*./วิทยานิพนธ์/ชื่อย่อหลักสูตร/สถานที่พิมพ์:/ชื่อสถาบัน.

พิศมัย อาแพงพันธ์. (2556). *การพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนคณิตศาสตร์ตามแนวคิดการเรียนรู้แบบ*

//////// *อิงบริบทเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการถ่ายโอนการเรียนรู้ ความสามารถในการแก้ปัญหาทางคณิตศาสตร์*

//////// *และผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนคณิตศาสตร์ ของนักเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 5*. วิทยานิพนธ์ ปร.ด. สกลนคร:

//////// มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร.

Wilfley, D. E. (1990). *Interpersonal analyses of bulimia: Normal weight and obese*. (Unpublished doctoral dissertation).

//////// University of Missouri, Columbia, U.S.

*** สื่ออิเล็กทรอนิกส์**

ชื่อ/นามสกุล./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่อง*./แหล่งที่มา (ถ้ามี)./ (วัน เดือน ปีที่สืบค้น).เข้าถึงได้จาก/URl.

วีรพงษ์ ลือประสิทธิ์. (2559). *รับบริหารคุณภาพทั่วองค์กร*. สืบค้นวันที่ 20 ตุลาคม 2560. เข้าถึงได้จาก

/////// http://www.md.kku.ac.th/usr/work/radio/QAT/tsld047.htm.

Harris, R. (1997). *Encouraging students to use technology*. Retrieved from

//////// http://www.vanguard.edu/rharris/techuse.html. (20 October 2017).

*** รายงานการประชุม, รายงานสัมมนา**

ผู้รับผิดชอบ./(ปีที่พิมพ์)./*ชื่อเรื่องรายงานการประชุมหรือรายงานการสัมมนาเรื่อง*./วัน เดือน ปี./สถานที่พิมพ์:/ผู้จัดพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. (2542). *รายงานการสัมมนาทางวิชาการสู่เส้นทาง ////////การปฏิรูปการศึกษาไทยครั้งที่ 4 ศตวรรษใหม่อุดมศึกษาไทย : บทเรียนจากการปฏิรูปอุดมศึกษานานาประเทศ.* 4 สิงหาคม 2542.

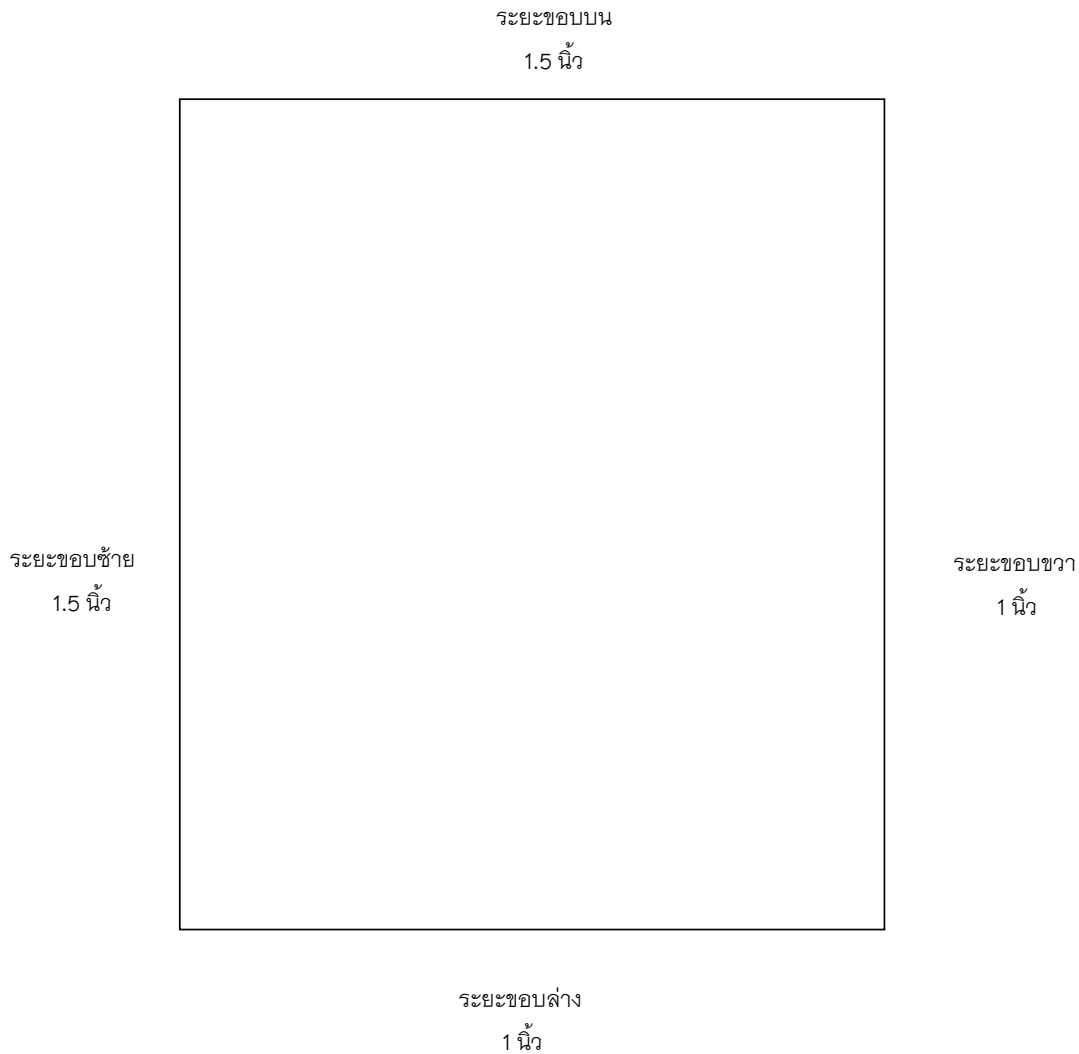
////////กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

Dawkins, J. (1991). *Australia's language : The Australian language and literacy policy*. Canberra: AGPS.

การจัดรูปแบบหน้ากระดาษ

– ตั้งค่าหน้ากระดาษ ขนาด B5 (17.17 นิ้ว x 10.12 นิ้ว)

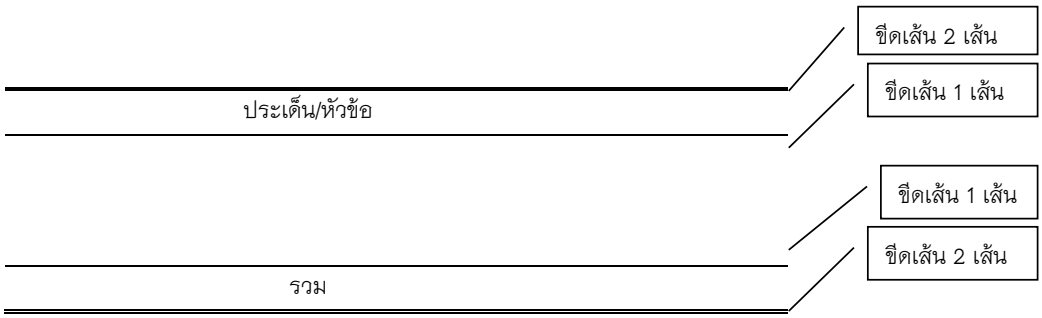
ระยะขอบบน	1.5 นิ้ว	ระยะขอบล่าง	1.0 นิ้ว
ระยะขอบซ้าย	1.5 นิ้ว	ระยะขอบขวา	1.0 นิ้ว



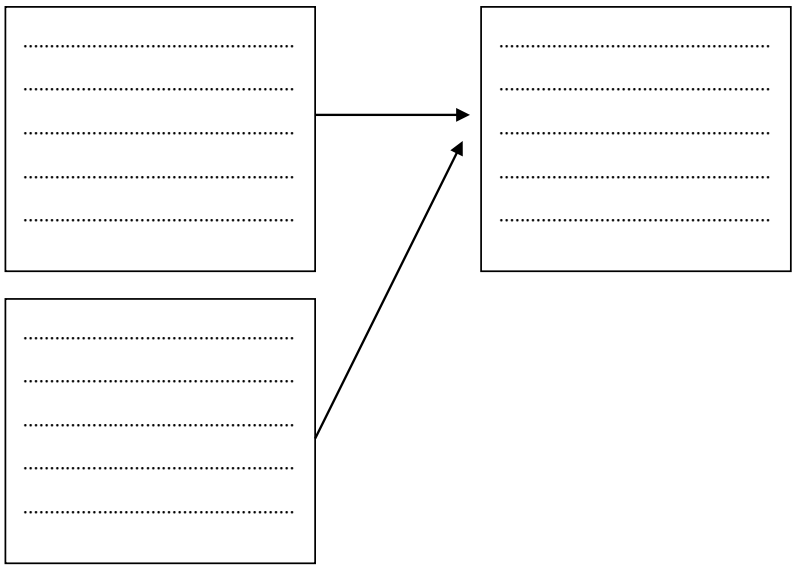
รูปแบบการพิมพ์ตาราง

ตารางที่ (ใส่ลำดับของตาราง) ชื่อตาราง หากมากกว่า 1 บรรทัด ให้ชื่อตารางตรงกับบรรทัดแรก

.....



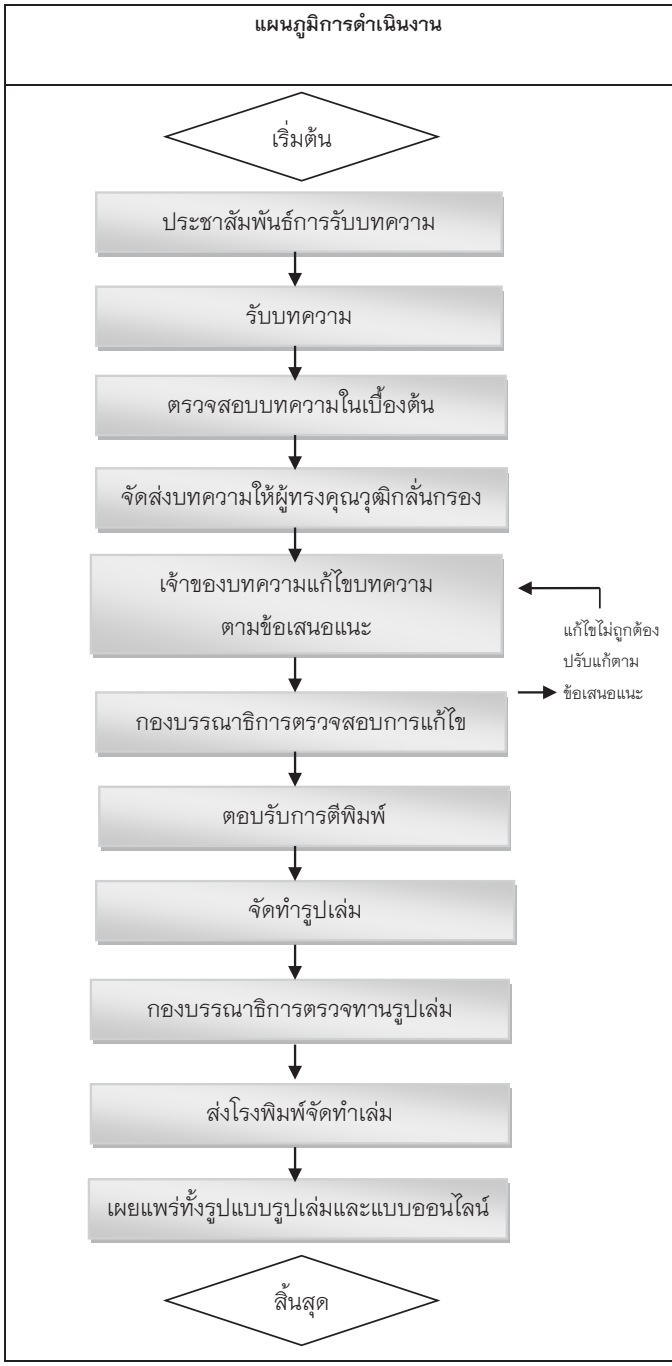
รูปแบบการพิมพ์ภาพ



ภาพที่ (ใส่ลำดับของภาพ) ชื่อภาพ หากมากกว่า 1 บรรทัด ให้ชื่อภาพประกบอตรงกับบรรทัดแรก

ที่มา : (.....)

กระบวนการดำเนินงานของ
วารสารวิทยาการจัดการมหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร



แผนภูมิการดำเนินงาน	วิธีดำเนินการ	ระยะเวลาดำเนินการ
	–ประชาสัมพันธ์ลงเว็บไซต์และส่งหนังสือแจ้งยังมหาวิทยาลัย	5 วัน
	–รับบทความ	30 วัน
	–กองบรรณาธิการวารสารตรวจสอบความสมบูรณ์และความถูกต้องของต้นฉบับให้เป็นไปตามรูปแบบของสารสาร	5 วัน
	–ประชุมบรรณาธิการพิจารณากำหนดผู้ทรงคุณวุฒิ	1–3 วัน
	–กองบรรณาธิการจัดส่งบทความให้ผู้ทรงคุณวุฒิ (peew review) พิจารณากลั่นกรองและส่งกลับ	7 วัน
	–เจ้าของบทความแก้ไขตามข้อเสนอแนะ	7 วัน
	–กองบรรณาธิการตรวจสอบการแก้ไขบทความตามข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ	5 วัน
	–ออกหนังสือตอบรับการตีพิมพ์	1 วัน
	–ดำเนินการจัดทำต้นฉบับของวารสาร	15 วัน
	–ส่งโรงพิมพ์จัดทำเล่ม	30 วัน

พิสูจน์อักษรภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

1. ผู้ช่วยศาตราจารย์ ดร.ละมัย ร่มเย็น มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิริลักษณ์ ศรีพระจันทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

บทความทุกบทความได้รับการตรวจความถูกต้องทางวิชาการโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งข้อความและบทความเป็นความคิดเห็นของผู้เขียน มิใช่ความคิดเห็นของกองบรรณาธิการวารสารและมิใช่ความรับผิดชอบของวารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร กองบรรณาธิการไม่สงวนสิทธิ์การคัดลอก แต่ให้อ้างอิงแสดงที่มา