บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาระดับประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม และศึกษาถึงปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาและทบทวนแนวคิด ทฤษฎี งานเขียนทางวิชาการ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนข้อกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบล เพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย ซึ่งเป็นการอธิบายความเป็นจริงของการศึกษาได้อย่างสมเหตุสมผลโดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ
3. บริบทของเทศบาลตำบล
4. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน
6. กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีรากฐานมาจากแนวคิดหรือหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นและจะเป็นผู้ดำเนินการบริหารท้องถิ่นตาม

เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งเนื้อหาที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ผู้วิจัยจะได้นำเสนอจะประกอบด้วย (1) หลักการกระจายอำนาจ (2) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (3) รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่น และ(5) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. หลักการกระจายอำนาจ

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

Brian C. Smith (1985, p. 1) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจปกครองว่า หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เป็นของตนเอง ทำหน้าที่ในการบริหารงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ

Graham W. Bush (อ้างแล้ว, p. 114) กล่าวว่า ความหมายของการกระจายอำนาจนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ความหมายคือ (1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary Based) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และ(2) การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับงานนั้นๆ

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2552, หน้า 23) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง วิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonome) ในการดำเนินงานและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง

โกวิทย์ พวงงาม (2552, หน้า 37) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและ

การบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนได้

1.2 เหตุผลและข้อสนับสนุนการกระจายอำนาจ

หควณ ชูเพ็ญ (2551, หน้า 8-9) ได้กล่าวถึงเหตุผลและข้อสนับสนุนการกระจายอำนาจว่าประกอบไปด้วยปัจจัยสำคัญ 2 ประการได้แก่

1.2.1 เหตุผลและข้อสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจได้แก่

1) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง และยังช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เพราะองค์กรท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง อีกทั้งยังมีการตรวจสอบจากประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดกว่าการตรวจสอบจากส่วนกลาง

2) ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ และรับรู้ว่าภาษีของตนที่เสียไปถูกนำไปใช้ทำอะไรบ้าง อีกทั้งส่งผลประโยชน์กลับมายังตนอย่างไรบ้าง

3) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ยังทำให้ธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น เพราะองค์กรท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง เพราะมีข้อมูลและความใกล้ชิดกับธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า

1.2.2 เหตุผลและข้อสนับสนุนทางด้านการเมือง

1) เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่นเช่น การเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารและปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารเองก็มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับฟังความเห็นจากประชาชนได้ง่าย และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วย ช่วยให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทศักยภาพและเวลาในการแก้ปัญหาระดับชาติได้มากขึ้น

2) เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ เนื่องจากวิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและต้องการรับใช้สังคม สามารถฝึกฝนตนเองและมีประสบการณ์ในระดับย่อยๆ ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนผู้นำในระดับประเทศที่มีประสบการณ์อย่างแท้จริงได้

1.3 วัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจรัฐ

ในการกระจายอำนาจรัฐมีวัตถุประสงค์สำคัญ 8 ประการดังนี้ (หควณ ชูเพ็ญ, อ้างแล้ว, หน้า 10-12)

1.3.1 เพื่อความผาสุกของประชาชน การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีความเข้าใจและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ทั้งทางด้านสังคมและโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้นจะช่วยเพิ่มสวัสดิการให้กับท้องถิ่นนั้น เพราะคนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองได้ดีกว่าผู้ไม่อยู่ในท้องถิ่น จึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้

1.3.2 เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐทุกระดับ การกระจายอำนาจทางด้านรัฐศาสตร์แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ การมอบอำนาจ (Delegation) และการให้อำนาจ (Devolution) ในการปกครองที่รัฐบาลให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่น โดยส่วนกลางเข้าไปแทรกแซงให้น้อยที่สุด การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปยังท้องถิ่นมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ เช่น ประเทศมีอาณาเขตกว้างใหญ่ มีอุปสรรคในการเดินทางและติดต่อสื่อสาร ความมีประสิทธิภาพและความได้เปรียบของแต่ละหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงข้อมูลและการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองที่ช่วยให้ภาระของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือลดน้อยลง

1.3.3 เพื่อเพิ่มความสามารถในการสร้างผู้บริหารและการใช้ผู้บริหารอย่างมีประสิทธิภาพ การมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาดูแลท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชน ตัวแทนเหล่านี้จะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนและมีผลงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นการสร้างผู้นำท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาศักยภาพและทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ นอกจากนี้ยังเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติให้มีคุณภาพสูงขึ้น

1.3.4 เพื่อสร้างระบบการบริหารแบบการบริหารปกครองที่ดี การบริหารการปกครองที่ดีเกิดจากการตอบสนองที่รวดเร็วของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการใช้นโยบาย มีความรู้และเข้าใจประเด็นปัญหาของท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะปัญหาและปัจจัยแตกต่างกัน การกระจายอำนาจจะยิ่งมีส่วนทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีเอกภาพมากขึ้น

1.3.5 เพื่อให้เกิดการสร้างสรรค์สังคมแบบประชาสังคม การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดการกับกิจกรรมของบ้านเมือง รวมทั้งกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น โดยการเป็นตัวแทนร่วมอยู่ในองค์กรที่

จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะเกิดการสร้างสรรค์ทางสังคมเนื่องจากประชาสังคมจะสามารถให้ข้อมูลทั้งสะท้อนความเป็นจริงและความต้องการของชุมชนที่แท้จริงได้

1.3.6 เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะทำให้รัฐบาลกลางสามารถนำข้อมูลของท้องถิ่นมาประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือที่จะส่งเสริมการดำเนินนโยบายทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นได้มากกว่าการที่รัฐบาลกลางดำเนินการภายใต้แนวทางเดียวกันทุกท้องถิ่น โดยละเลยรายละเอียดทางด้านความแตกต่างกันไปตามเขตพื้นที่

1.3.7 เพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการการประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ทางการเมือง โดยรู้วิธีการเลือกตั้ง การบริหารการเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้ว่าตนมีความเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับการปกครอง เกิดความรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่นและหวงแหนประโยชน์อันพึงมีจากท้องถิ่นที่อยู่ ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญในการพัฒนาและวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

1.3.8 เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองและการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรทรัพยากร การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างเด่นชัดมากกว่าการเมืองที่เกิดจากการปกครองของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการตัดสินใจที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากการกระจายอำนาจเป็นการนำการเมืองลงสู่ท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การหาเสียง การเสนอนโยบายและการเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร จึงก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาชุมชนของตนเอง รู้สึกรับผิดชอบห่วงใย และหวงแหนท้องถิ่นของตน ซึ่งจะทำให้เกิดความรู้สึกที่จะดูแลรักษาทรัพยากรของท้องถิ่นมากขึ้น

2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิด เหตุผลและข้อสนับสนุน ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนารัฐดังที่ได้กล่าวมา ประกอบกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง จึงเป็นสาเหตุสนับสนุนให้เกิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ขึ้น ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ อาทิ

William V. Holloway (1951, p. 398) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้

William A. Robson (1953, p. 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรบริหารท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรบริหารท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และเป็นองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นนั่นเอง

John J. Clark (1957, p. 87-89) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Daniel Wit (1967, p. 101-103) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการบริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหาร ร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว การบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

Haris G. Montagu (1984, p. 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการบริหารในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหารโดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปัตย์ไป

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 2) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการ

บริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

อุดม ทุมโฆสิต (2551, หน้า 222-223) ได้อธิบายถึงความหมาย และลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจากการประมวลแนวคิดของนักวิชาการหลายๆ ท่าน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น การจัดการปกครองดังกล่าวกระทำโดยการเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครอง ซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในด้านอาณาเขต จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง (เช่นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตัวเอง

2) ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่จะสถาปนาขึ้นเป็นหน่วยปกครอง ต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานที่จำเป็นหลายประการคือ

2.1) มีอาณาเขตและประชาชนของท้องถิ่นที่ชัดเจนจนระบุได้ว่า พื้นที่และประชากรไหนเป็นของท้องถิ่นและอันไหนที่ไม่ใช่ ทั้งเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเขตการปกครองและประชากรผู้มีสิทธิและหน้าที่ทางการปกครอง

2.2) ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะจำเพาะ (Uniqueness) ของตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเขตแดน ประชากร ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรในท้องถิ่น ซึ่งลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นต้องการวิธีการปกครองที่มีความจำเพาะเจาะจงกับท้องถิ่นนั้น นโยบายปกครองทั่วไป (General Policy) ของรัฐบาลกลางอาจจะไม่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นเหล่านี้ก็ได้ ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในท้องถิ่น ควรจะได้รับความเห็นชอบในการประยุกต์ปฏิบัติจากท้องถิ่นด้วย

2.3) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบปฏิบัติชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน คณะผู้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งรัฐบาลกลางได้เข้าใจตรงกันว่าเรื่องใดที่ท้องถิ่นต้องทำ เรื่องใดสมควรทำ และเรื่องใดไม่สามารถทำได้

2.4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการทำงานตามขอบเขตหน้าที่ของตัวเองได้อย่างเสรี เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเสียเอง เป็นผลเสีย

ต่อความมั่นคงของรัฐในที่สุด อำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

2.5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการปกครองโดยอาศัยกรอบ และอาศัยอำนาจที่ได้รับโดยสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายดังกล่าวแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.5.1) สิทธิที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริการตามหน้าที่ และเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล และข้อบังคับจังหวัดเป็นต้น

2.5.2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการจัดเก็บภาษี กำหนดงบประมาณ และดำเนินกิจการใดๆ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

2.6) ต้องมีความเป็นสถาบันหรือมีองค์กรที่ถาวรรองรับ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองตนเอง องค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ปกครองตนเองของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นต้น) นอกจากนั้นต้องมีสถาบันของพนักงานท้องถิ่นรองรับ เพื่อให้ท้องถิ่นมีผู้ปฏิบัติงานแบบถาวรและเป็นมืออาชีพ

2.7) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนรวมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของตัวเองดีกว่าส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมกับเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบ และกลไกประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากการให้ความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่นของนักวิชาการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้ดำเนินการจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่าง โดยการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น โดยที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

3. รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นพบว่า ในการปกครองท้องถิ่นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีองค์กรหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่น (Local Administration) ซึ่งจะมีความแตกต่างหลากหลายกันไปตามขนาดของพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร และความเจริญก้าวหน้าของสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Forms of Government) มีหลายรูปแบบ และได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อาทิ Alan Norton (อ้างแล้ว, p. 420-425) Lawrence F. Keller & David C. Perry (1991, p. 40-42) และหควณ ชูเพ็ญ (อ้างแล้ว, หน้า 29-35) ซึ่งสามารถสรุปถึงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการพัฒนาการและปรากฏอยู่ในประเทศต่างๆ ได้ 6 รูปแบบได้แก่

3.1 แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่มีผู้แทน (Representative Town Meeting) รูปแบบที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่มีผู้แทนนี้ เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุด เป็นระบบการปกครองที่มีพื้นฐานของประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม คำว่า Town ในความหมายเดิมนั้นคือ เมืองเล็กๆ ที่มีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน จะจัดการประชุมตามวาระที่กำหนดขึ้นและประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้ โดยที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติคือ การออกกฎข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษี และการจัดสรรงบประมาณ การปกครองรูปแบบนี้มีลักษณะพิเศษที่ว่า มติเก่าๆ สามารถปรับเปลี่ยนได้หากมีการตัดสินใหม่ด้วยมาตรการที่เรียกว่า การริเริ่มจากประชาชนและการลงมติจากประชาชน

ในการประชุมนอกจากงานที่กล่าวมาแล้ว ที่ประชุมก็จะเลือกคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งทำหน้าที่บริหารในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม งานที่จะต้องดูแลก็คือทรัพย์สินของเมือง การออกใบอนุญาต การเรียกประชุมเมืองในวาระพิเศษ และดูแลงานของฝ่ายต่างๆ คือ งานทะเบียน งานคลัง ตำรวจและการศึกษา ผู้รับผิดชอบด้านต่างๆ เหล่านี้อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมืองหรือคณะกรรมการเป็นผู้เลือกตั้งก็ได้ ส่วนที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทนเกิดขึ้นจากการที่เมือง (Town) ขยายตัวมากขึ้นและมีประชากรมากขึ้น ชุมชนต่างๆ จึงคัดเลือกตัวแทนเข้ามาร่วมในที่ประชุมเมืองและดำเนินงานตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นเดียวกัน ประเทศสวิสเซอร์แลนเคยมีประสบการณ์ในการเลือกใช้รูปการปกครองแบบนี้

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบดังกล่าวคือ กรณีโดยทั่วๆ ไปประชาชนมาร่วมประชุมน้อย แต่บางกรณีก็มีคนบางกลุ่มเข้าร่วมประชุมมากเกินไป โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมือง หรือในเวลาที่มีการประชุมเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ก็มักจะมีประชาชนเข้าร่วมมากเป็นพิเศษ

3.2 แบบสภา - นายกเทศมนตรี (The Council - Mayor Form) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้ โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งอำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา คณะเทศมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อมด้วย สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด

ปกครองรูปแบบนี้มีโครงสร้างที่แบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภา (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) โดยฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือทำหน้าที่ด้านการออกข้อบังคับต่างๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่งทำหน้าที่บริหารหน่วยปกครองนั้นๆ ซึ่งสามารถเห็นรูปแบบสภาดังกล่าวได้ในการปกครองท้องถิ่นของหลายประเทศในยุโรปปัจจุบันและของประเทศไทยในอดีต กล่าวโดยสรุปในระบบนี้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติทางตรงและเลือกฝ่ายบริหารทางอ้อม

3.3 แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak - Mayor Form) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้ โดยหลักการแล้วจะยึดหลักการปกครองภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีจุดมุ่งหมายจะป้องกันการฉ้อฉลอำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการจะผ่านการเลือกตั้งโดยตรงทั้ง 3 ฝ่าย ทำให้มีอำนาจและศักดิ์ศรีทัดเทียมกัน เกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (System of Checks and Balances) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดพื้นฐาน 2 ประการคือ

1) เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป

2) ประชาชนควรมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น

จากแนวคิดพื้นฐานทั้ง 2 ประการนี้ ทำให้ตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนรวมทั้งตำแหน่งอื่นเช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรี และให้ผู้บริหารเหล่านี้รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ถึงแม้นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้งมติหรือข้อกำหนดของสภา แต่สภาจะเป็นผู้กำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหาร การที่นายกเทศมนตรีถ่วงดุลอำนาจของสภา แต่ขาดเครื่องมือสำคัญในการบริหารคืองบประมาณนั้น สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือนายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัด ไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่นๆ เพราะคนเหล่านี้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเช่นเดียวกัน คนเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคำสั่งของนายกเทศมนตรี

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้ จึงเน้นที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจในประสิทธิภาพการบริหารงานน้อย หน่วยการปกครองส่วนใหญ่ที่ใช้

รูปแบบนี้ จึงมักเป็นเมืองขนาดเล็กมีสภาพของสังคมในเมืองมีส่วนช่วยตรวจสอบการบริหารได้พอควรอยู่แล้ว

3.4 แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong - Mayor Form) รูปแบบนี้เป็นผลจากการที่มีการเติบโตของเมืองมากขึ้น การพัฒนาด้านต่างๆ รวมทั้งการอุตสาหกรรมได้ขยายตัวในเขตเมืองมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมหรือแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak - Mayor Form) ที่ฝ่ายบริหารหลายคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้เริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่

ในการคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหาจากการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ จุดมุ่งหมายหลักเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร เพื่อให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร ในขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่นๆ มาจากการเลือกตั้ง โดยมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนั้นนายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภารวมทั้งกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้

ภายใต้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ งานของฝ่ายสภานิติบัญญัติอาจจะมีน้อยลงและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนเทศมนตรีบางครั้งอาจมีการปรับเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบของการแต่งตั้งตำแหน่ง “รอง” เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมา ที่อาจเรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี หน้าที่ของ CAO แต่ละคนในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน แต่จุดที่เหมือนกันได้แก่ การจัดการด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดระบบ CAO ขึ้นมาช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทเวลาในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองได้มากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวความคิดและนโยบาย ต่อจากนั้นก็จะแสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ เป็นต้นว่า ผลักดันการขอรับรองเสียงต่างๆ จากสภา รวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนในพื้นที่และต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้นๆ จนถึงในระดับรัฐและระดับประเทศ

3.5 แบบคณะกรรมการ (The Commission Form) เป็นการปกครองภายใต้หลักการที่ว่าการออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่สามารถใช้บุคลากรชุดเดียวกันทำงานทั้ง 2 อย่างได้ ส่วนที่เหมือนกับรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ คือ คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังต้องมาจากการเลือกตั้ง

แนวความคิดหลักของรูปแบบการปกครองนี้ ประชาชนเป็นผู้เลือกคนจำนวนหนึ่งเข้ามาทำงานบริหาร โดยไม่คำนึงถึงการสังกัดพรรคการเมือง ในด้านนิติบัญญัตินั้นคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ออกกฎข้อบังคับและกำหนดนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้ส่วนมากจะถือว่าเป็นคณะกรรมการ

ชุดใหญ่ ส่วนในทางการบริหารกรรมการแต่ละคนจะแยกกันไปดำเนินการโดยไปคุมงานของแต่ละแผนก จุดเด่นของการปกครองรูปแบบนี้คือประสิทธิภาพที่น่าจะเกิดจากการบริหารดังกล่าว รวมทั้งการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของผู้บริหาร อย่างไรก็ตามการบริหารรูปแบบนี้ก็มีจุดอ่อนคือ การขาดผู้ประสานงานและผู้กำหนดความสำคัญของงานต่างๆ การต่อสู้ทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ง่ายในขณะเดียวกันก็จะเกิดการประนีประนอมกันเองได้ง่ายเช่นเดียวกัน

การปกครองรูปแบบคณะกรรมการคือ การเลือกคนกลุ่มหนึ่งที่จะทำงานทั้งทางด้านนิติบัญญัติและการบริหาร เป็นคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีประสิทธิภาพ แต่จากประสบการณ์ของหลายๆ เมืองพบว่ามีความต้องการผู้บริหารหลักเพียง 1 คน ทำหน้าที่ตัดสินใจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร ความต้องการนี้จึงนำไปสู่การแสวงหาแนวทางการปกครองในรูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นรูปแบบอื่นต่อไปอีก

3.6 แบบผู้จัดการ (The Manager Form) เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นด้วยอิทธิพลของความคิดที่เน้นประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจ เพราะรูปแบบนี้เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความเป็นมืออาชีพ

สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารนี้อยู่ที่การมอบบทบาทนำในด้านบริหารให้แก่ผู้จัดการมืออาชีพหรือนักบริหาร ซึ่งสภาเป็นผู้จ้างและสภามีอำนาจให้ออกจากตำแหน่ง เป็นการรวมศูนย์อำนาจแก่นักบริหารหรือผู้จัดการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่างๆ อีกทั้งยังเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณทั้งกระบวนการตลอดจนการเสนอมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาเมือง

ระบบดังกล่าวมีการทำงานและระบบการตัดสินใจคล้ายหน่วยงานเอกชน ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้น สภาเปรียบเทียบคณะกรรมการบริหาร (City Council as a Board of Director) และผู้จัดการหรือนักบริหารก็เปรียบเหมือนผู้บริหารหมายเลขหนึ่ง โครงสร้างการบริหารเช่นนี้เน้นให้ไม่มีการแบ่งเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง

จากการที่สภาเมืองประกอบด้วยสมาชิกไม่มาก (อาจเพียง 4-5 คน) ประชาชนจึงเลือกสมาชิกโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการบริหาร ที่น่าสนใจก็คือข้อบังคับในเรื่องที่มีระเบียบไม่ให้สมาชิกสภาติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกต่างๆ แต่หากสมาชิกมีข้อเรียกร้องใดๆ ก็สามารถเรียกร้องไปยังผู้จัดการ ภารกิจของสภาจึงได้แก่การพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการแล้วจึงกำหนดเป็นนโยบายออกมา เนื่องจากสภาต้องรับผิดชอบการบริหารงานของผู้จัดการ สภาก็ต้องร่วมรับผิดชอบถ้าหากเกิดเรื่องไม่ถูกต้องในการบริหาร แต่หลักการนี้อาจจะทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้จัดการเมืองกับสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้เช่นเดียวกัน

สำหรับในประเทศไทยในอดีต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้รูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี (The Council - Mayor Form) ซึ่งประชาชนจะเลือกตั้งสมาชิกสภาโดยตรง เพื่อทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีจะมาจากผู้นำเสียงข้างมากของสมาชิกสภา หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการเลือกฝ่ายบริหารทางอ้อม แต่ต่อมาในช่วงปลายปีพ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้รูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเป็นครั้งแรก จนถึงปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกแบบซึ่งก็รวมถึงเทศบาลตำบลด้วย ได้ใช้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong - Mayor Form) โดยมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

4. วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่น

การบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารงานสาธารณะโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ 2 ประการคือ การทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี (Well - Being) และการทำให้ประเทศชาติบ้านเมืองมีความมั่นคงปลอดภัย (National Security) อันจะส่งผลให้ผู้คนในบ้านเมืองนั้นอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและมีชีวิตที่ดี การบริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นการบริหารงานสาธารณะก็มีวัตถุประสงค์หลักในลักษณะเดียวกันแต่อาจมีรายละเอียดแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากผู้คนในแต่ละสังคมอาจมีปัญหา ความต้องการ ทัศนคติ และค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจสรุปวัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นโดยทั่วไปในภาพรวมได้ 4 ประการได้แก่ (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2551, หน้า 62-64)

4.1 การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น วัตถุประสงค์หลักของการบริหารท้องถิ่นคือ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการประชาธิปไตยประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และประชาชนในท้องถิ่นก็ย่อมมีสิทธิในการกำหนดวิถีทางของท้องถิ่นตนเองด้วย ดังนั้นไม่ว่าประชาชนจะมีความต้องการอย่างไร วัตถุประสงค์ของการบริหารท้องถิ่นก็จะต้องหันเหไปในทิศทางนั้น เพื่อให้เกิดการบริหารท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารท้องถิ่นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ อาทิ ด้านความมั่นคงปลอดภัย ด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านศีลธรรม และด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต เป็นต้น

4.2 การตอบสนองนโยบายแห่งรัฐ ในฐานะที่การบริหารท้องถิ่นเป็นการดำเนินการบริหารในระดับรองจากระดับชาติหรือระดับรัฐ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละท้องถิ่นจะต้องมีแนวทางการบริหารงานที่อยู่ภายใต้กรอบนโยบายแห่งรัฐ และมีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองนโยบายสาธารณะในระดับชาติหรือระดับรัฐ เพื่อให้การบริหารประเทศในทุกระดับเป็นไปในทิศทาง

เดียวกัน ประสานสอดคล้องกัน เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในชาติ อาทิ การให้ความร่วมมือในการดำเนินนโยบายระดับรัฐและการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นต้น

4.3 การนำทรัพยากรท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีมากมายหลากหลาย ทรัพยากรที่มีอยู่มักไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการทั้งหมดได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ทรัพยากรอย่างระมัดระวัง เพื่อให้ทรัพยากรดังกล่าวสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่าที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นรวมตลอดถึงประเทศชาติโดยส่วนรวม

4.4 การพัฒนาท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ ตามความมุ่งหมายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจแตกต่างกันไป อย่างไรก็ดีทุกท้องถิ่นต้องการที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนโดยมีความมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการคือ การแก้ไขสิ่งที่เป็นปัญหาของท้องถิ่น การบำรุงรักษาสิ่งดี ๆ ที่เป็นอยู่หรือมีอยู่แล้วในท้องถิ่นให้คงอยู่ต่อไป และการสร้างสรรค์สิ่งที่ดีมีประโยชน์สำหรับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้การจะพัฒนาท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จจะต้องพัฒนาปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบในการดำรงอยู่ของท้องถิ่นในทุกๆ ด้านไปพร้อมๆ กัน ซึ่งโดยทั่วไปการบริหารท้องถิ่นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญในด้านต่างๆ อาทิ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเมือง เป็นต้น

5. การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารงานในองค์การต่างๆ โดยทั่วไปคือ เป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยขั้นตอนหรือกิจกรรมต่างๆ หลายกิจกรรม แต่ละกิจกรรมมีความสัมพันธ์กันหรือส่งผลต่อเนื่องซึ่งกันและกัน กระบวนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 4 ประการได้แก่ (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, อ้างแล้ว, หน้า 74-75)

5.1 การกำหนดนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น เป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากนโยบายและแผนเป็นเครื่องบ่งชี้ทิศทางในการบริหารท้องถิ่น เป็นจุดเริ่มต้นและเป็นจุดหมายปลายทางในการดำเนินกิจการท้องถิ่น ซึ่งในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีนโยบายหรือแนวทางที่ชัดเจน และมี

แผนการดำเนินงานที่สามารถนำมาใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผล และอำนวยประโยชน์สูงสุดต่อประชาคมท้องถิ่น

5.2 การจัดองค์การและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยงานและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกแบบและจัดองค์การให้เหมาะสมและเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน และที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือการเลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาเป็นผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม ตลอดจนพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพเป็นกำลังสำคัญในการดำเนินภารกิจของท้องถิ่น

5.3 การบริหารการคลังท้องถิ่น ฐานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารจัดการด้านการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ จัดหารายได้ให้เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการดำเนินภารกิจของท้องถิ่น รายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นมาจากเงินภาษีของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรใช้จ่ายงบประมาณอย่างรอบคอบตามลำดับความสำคัญ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาคมท้องถิ่น

5.4 การควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดระบบการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานและเป้าหมายที่กำหนด หากพบว่ามีปัญหาจะได้แก้ไขปรับปรุงได้อย่างทันท่วงที ทั้งนี้นอกจากการจัดระบบการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะต้องมีระบบการควบคุมตรวจสอบจากภายนอกองค์กรเช่น การตรวจสอบบัญชีและควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่นด้วย

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะครอบคลุมถึงการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้ภารกิจอันเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งภารกิจที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะจัดเป็นภารกิจที่อยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของรัฐบาล ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่ได้รับมอบการกระจายอำนาจมาจากรัฐบาล จึงมีหน้าที่หลักสำคัญคือการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยทั่วไปลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณะคือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐหรือท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญที่รัฐหรือท้องถิ่นจะต้องพึงปฏิบัติและจะละเลยมิได้ เพราะบริการสาธารณะเป็นเสมือนหลักประกันทางสังคมที่อำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต รวมถึงการสร้างความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะมีความสำคัญต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ในขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในสังคม จากความสำคัญของบริการสาธารณะดังที่ได้กล่าวมา และเพื่อความเข้าใจในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเนื้อหาซึ่งประกอบด้วย (1) ความหมายของบริการสาธารณะ และ(2) การจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความหมายของบริการสาธารณะ

Léon Duguit (1928, p. 61) ได้ให้คำจำกัดความบริการสาธารณะว่าคือ กิจกรรมทุกประเภทที่ผู้ปกครองจะต้องก่อให้เกิดขึ้นจริงโดยประกันหรือรับรองตลอดจนจัดระบบระเบียบและควบคุม เนื่องจากการเกิดขึ้นของกิจกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ในการก่อให้เกิด และพัฒนาสังคมแห่งการพึ่งพาอาศัยกันในความเป็นจริง และที่สำคัญที่สุดกิจกรรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการแทรกแซงเข้ามาจัดการของผู้ปกครอง

Gaston Jeze (1928, p. 16) ได้กล่าวเอาไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เฉพาะเมื่อมีความต้องการของส่วนรวมหรือมีผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องดำเนินการและผู้ปกครองของประเทศนั้นได้ตัดสินใจดำเนินการในขณะนั้นโดยวิธีการของบริการสาธารณะ

René Chapus (2000) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับบริการสาธารณะว่า กิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดจะเป็นบริการสาธารณะได้ก็ต่อเมื่อนิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ดำเนินการหรือดูแลกิจกรรมนั้นเพื่อสาธารณะประโยชน์

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543) ได้อธิบายว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรม (Activity) ของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยประกอบด้วยการเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ

นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเอง และกิจกรรมดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ประยูร กาญจนดุล (2547, หน้า 108) ได้ให้ความหมายของบริการสาธารณะว่า หมายถึง กิจการที่ฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน และเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด รวมถึงประชาชนทุกคนต้องได้รับโอกาสในการรับบริการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

จากความหมายของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึง จะพบว่า Léon Duguit, Jeze Gaston, นันทวัฒน์ บรมานันท์ และประยูร กาญจนดุล ได้กล่าวถึงอย่างสอดคล้องกันว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ผู้ปกครองหรือรัฐบาลเป็นผู้จัดทำขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือผลประโยชน์สาธารณะ และที่สำคัญก็คือนักวิชาการทุกท่านได้ให้ความเห็นตรงกันว่า บริการสาธารณะเกิดขึ้นโดยยึดเอาผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) เป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่การดำเนินงานโดยหน่วยงานของภาครัฐที่มุ่งเน้นให้การบริการแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความสะดวกสบายและได้รับผลประโยชน์สูงสุดจากบริการนั้น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ถือได้ว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่สำคัญในลำดับแรกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

2. การจัดทำบริการสาธารณะของส่วนราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำโดยระบบราชการหรือในรูปแบบส่วนราชการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่รัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำเองโดยใช้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้จัดทำและเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณ (อรทัย ก๊กผล และคณะ, 2549, หน้า 17) ซึ่งคำว่า “ส่วนราชการ” นั้นหมายความถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีระบบการทำงานที่เป็นแบบแผน มีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชากันตามความชำนาญเพื่อความเหมาะสม มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างแจ้งชัด มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงาน โดยมีวินัยควบคุมความประพฤติของราชการเป็นต้น โดยภารกิจหลักที่ถือว่าเป็นหน้าที่ที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการนั้นได้แก่ บริการสาธารณะซึ่งต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด สำหรับในประเทศไทย มีการจัดแบ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระบบหรือรูปแบบส่วนราชการเป็น 3 ประเภทประกอบด้วย

2.1 การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งถือเป็นการบริหารที่ยึดหลักการรวมอำนาจทางการบริหารและการตัดสินใจดำเนินงานขั้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลาง

(Centralization) โดยองค์การในราชการส่วนกลางคือ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม สำหรับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั้งประเทศ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันสาธารณภัย การป้องกันประเทศ การศึกษา การสาธารณะสุข และการคลังเป็นต้น

2.2 การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งหมายถึง หน่วยงานภายใต้การสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำการปกครองประเทศ ตามหลักการแบ่งและมอบอำนาจปกครอง (De - Concentration) เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้นๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางที่ได้รับการแบ่งอำนาจให้ไปดำเนินการแทน การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้แบ่งออกเป็นหลายระดับได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

2.3 การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการบริหารงานตามลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยเป็นการบริหารงานที่ส่วนกลางได้กระจายอำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่ประชาชนท้องถิ่นได้ปกครองกันเอง ซึ่งในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้นการบริหารท้องถิ่นโดยคนภายในท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามานับเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบคือ รูปแบบทั่วไปได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษซึ่งใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับบริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นเช่น การดูแลรักษาความสะอาด การจัดให้มีน้ำประปา และการจัดให้มีสถานพักผ่อนหย่อนใจเป็นต้น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้โดยอิสระ โดยส่วนกลางเพียงเข้าไปควบคุมดูแลเท่านั้น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นคือ กิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เฉพาะท้องถิ่นที่แยกห่างจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการโดยอยู่ในความอำนวยการหรือควบคุมของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามบริการสาธารณะท้องถิ่นถือเป็นภารกิจที่สำคัญ มีความหลากหลาย แต่เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องขีดความสามารถและจำนวนประชากรที่แตกต่างกัน รวมไปถึงเพื่อ

ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้ในบางกรณีท้องถิ่นไม่อาจลงมือจัดทำบริการสาธารณะได้เองทั้งหมด จึงอาจมีการโอนอำนาจบางอย่างให้แก่องค์กรอื่นร่วมดำเนินการแทน หรือมอบหมายให้องค์กรอื่นดำเนินการให้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นย่อมสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดการบริการนั้นๆ ด้วยตนเอง หรืออาจมอบหมายให้เอกชนทำทั้งหมดได้ ในขณะเดียวกันก็มีอำนาจมอบให้องค์กรอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกนิติบุคคลหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน โดยสามารถควบคุมองค์กรนั้นได้อย่างใกล้ชิด หรือหากท้องถิ่นต้องการทำกิจการในลักษณะมหาชน ก็อาจจัดตั้งสหกรการขึ้น แต่หากต้องการจัดทำอย่างในระบบธุรกิจ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวก็สามารถจัดตั้งบริษัทจำกัดของตนเอง หรือจะถือหุ้นในบริษัทจำกัดร่วมกับบุคคลอื่นก็ได้ ทั้งนี้กล่าวโดยสรุปอาจแบ่งวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นได้เป็น 5 วิธีการใหญ่ๆ คือ

2.3.1 วิธีที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หมายถึง ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเองโดยใช้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นด้วยเงินงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวสามารถแยกย่อยออกเป็น 2 กรณี คือ (1) การจัดทำในรูปแบบของส่วนราชการทั่วไปคือ สำนักงานหรือกองต่างๆ และ(2) การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยใช้หน่วยงานเหล่านี้มีกฎระเบียบของตนเองโดยเฉพาะ ตลอดจนมีระบบงบประมาณและการคลังแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่างเช่น การตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อประกอบการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้น

2.3.2 วิธีที่ 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น การจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการนี้อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านบุคลากร งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง โดยหากมีการร่วมดำเนินการกับองค์กรอื่นก็จะสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวแยกย่อยออกเป็น 2 กรณี เช่นเดียวกับวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองคือ (1) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบของการจัดทำความตกลงร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ(2) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นใหม่มี 2 วิธีการคือ การดำเนินการในรูปแบบสหการและการจัดตั้งบริษัทจำกัด

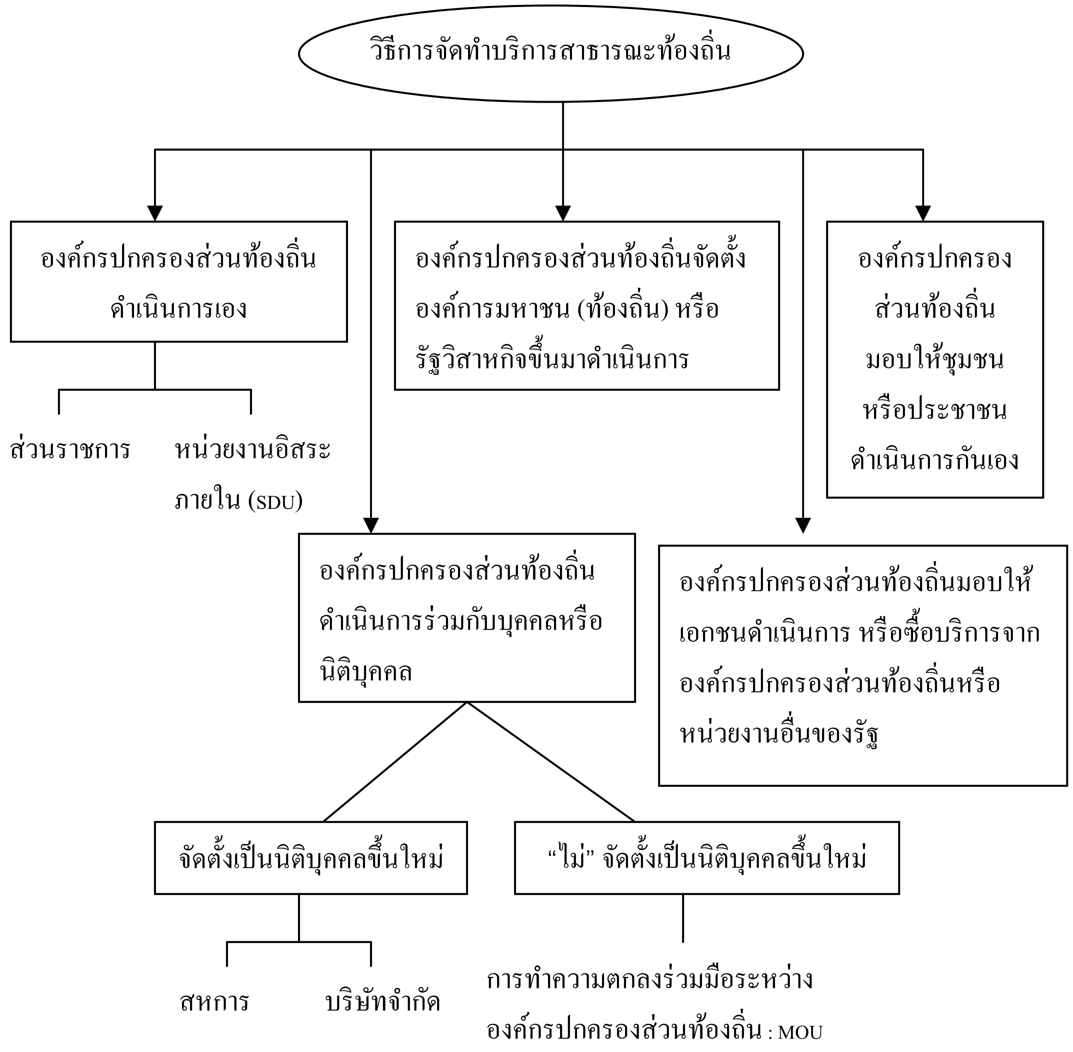
2.3.3 วิธีที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งองค์การมหาชน (ท้องถิ่น) หรือรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินการ ซึ่งเป็นแนวคิดและวิธีการใหม่เพื่อแก้ไขข้อกำจัดของการดำเนินการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปแบบส่วนราชการ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการดำเนินการในรูปแบบนี้จะมีการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นต่างหากโดยมีกฎ ระเบียบของตนเองโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงมีความคล่องตัวทางการบริหารจัดการสูง อย่างไรก็ดีในปัจจุบันยังไม่มีการตรากฎหมายองค์การมหาชนท้องถิ่นขึ้นมาแต่ประการใด โดยหากจะดำเนินการก็จะต้องมีการตรากฎหมายขึ้น

2.3.4 วิธีที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้เอกชนดำเนินการหรือซื้อบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยการซื้อบริการจากเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องไปจัดตั้งหน่วยงานของตนเองขึ้นมาดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะให้สูญเสียงบประมาณและค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ควรเป็นการซื้อบริการจากหน่วยงานที่มีความพร้อม และมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากกว่าการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งตามหลักการของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) อาจเรียกวิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้ว่า “Purchaser - Provider Arrangement : PPA”

2.3.5 วิธีที่ 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้ชุมชนหรือประชาชนดำเนินการกันเอง วิธีการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาภายใต้บริบทใหม่ของการบริหารการปกครองที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในด้านการดำเนินการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ (People’s Audit) ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภารกิจบริการสาธารณะบางประเภท โดยการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบนี้เหมาะกับภารกิจที่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในพื้นที่หรือเป็นเรื่องของประชาชนเอง ซึ่งต้องการระบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่นและระบบที่สามารถดึงการมีส่วนร่วมของประชาชนได้สูง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแล วางมาตรฐานการดำเนินการให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย อำนวยความสะดวกและสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ เช่น สนับสนุนงบประมาณ ความรู้ด้านวิชาการ และมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่ประชาชนดำเนินการ

ภาพที่ 1 วิธีการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น



ที่มา : ปรับจากอรทัย ก๊กผล และคณะ (อ้างแล้ว)

บริบทของเทศบาลตำบล

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบลในปัจจุบันนั้น ยังคงจัดตั้งและบริหารงานภายใต้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ (บูฆอรี ยีหมะ, 2551, หน้า 135) จนกระทั่งถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ 13 และเพื่อช่วยให้สามารถเข้าใจถึงการบริหารงานของเทศบาลตำบลเพิ่มมากขึ้น

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องทราบถึงบริบทโดยรวมของเทศบาลตำบลด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอเกี่ยวกับ (1) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบล (2)โครงสร้างของเทศบาลตำบล และ(3) ภารกิจหลักของเทศบาลตำบล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 125-126)

1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น

2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น

3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13) กำหนดไว้ว่าท้องถิ่นใดซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง ในทางปฏิบัติจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, อ้างแล้ว, หน้า 191)

1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป

2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตร.กม.ขึ้นไป

4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

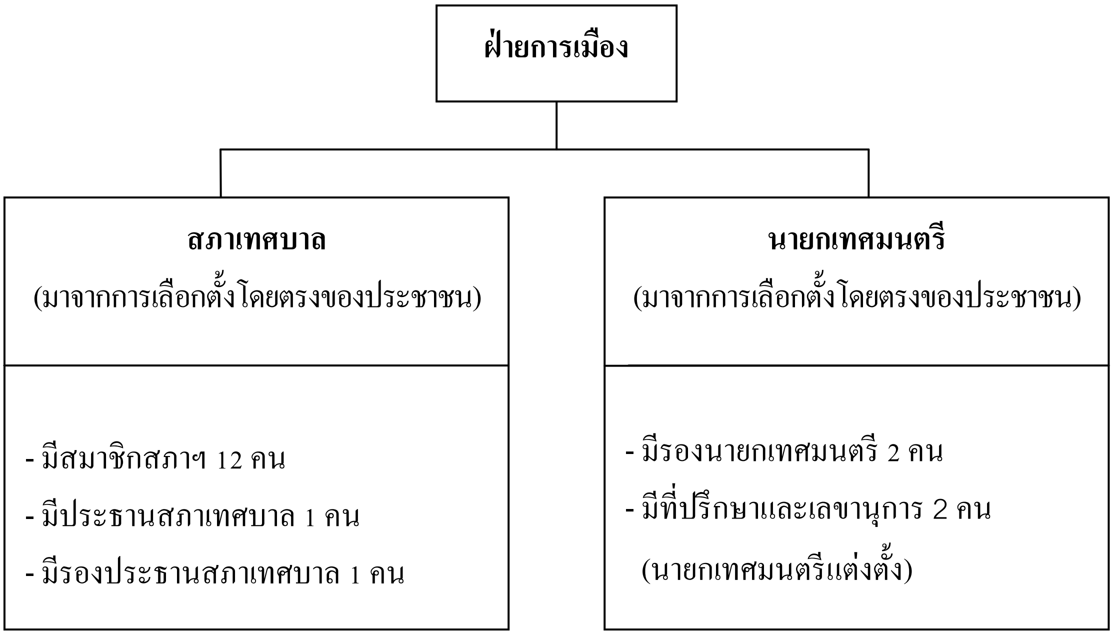
สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็นเช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. โครงสร้างของเทศบาลตำบล

ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13) ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วนคือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี แต่สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลแล้ว จะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วนคือ พนักงานเทศบาล ดังนั้นจึงสามารถแบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วนได้แก่ (1) ฝ่ายการเมือง และ(2) ฝ่ายพนักงานประจำ

2.1 โครงสร้างฝ่ายการเมือง

ภาพที่ 2 โครงสร้างฝ่ายการเมืองของเทศบาลตำบล



ที่มา : ปรับจากอนันตชัย นาระถี (2553, หน้า 10)

จากภาพที่ 2 โครงสร้างฝ่ายการเมือง จะประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งกำหนดให้มีคุณสมบัติดังนี้

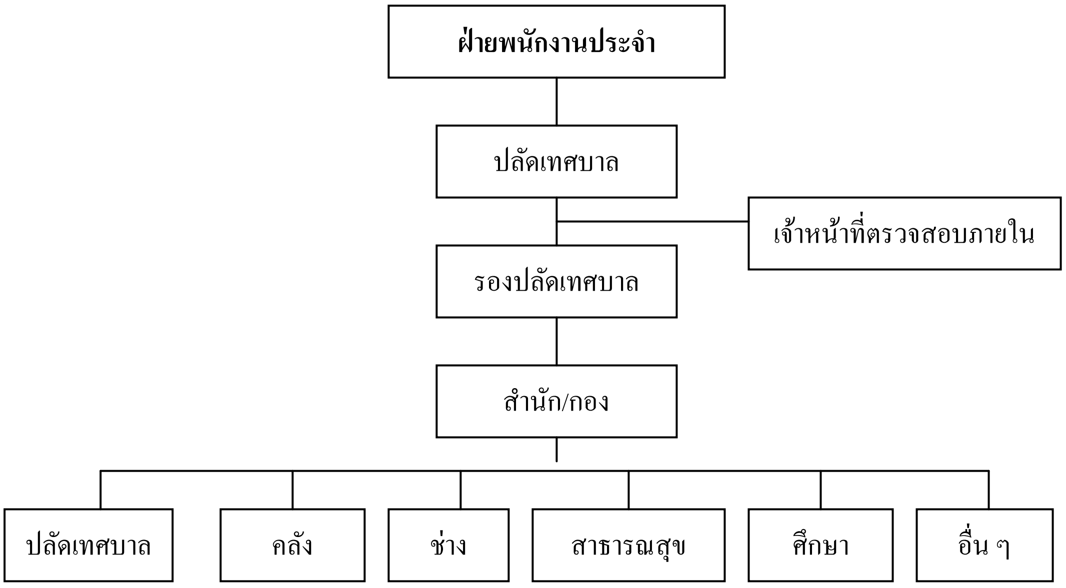
2.1.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง โดยกำหนดให้สภาเทศบาลมีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

2.1.2 นายกเทศมนตรี โดยกำหนดให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

2.2 โครงสร้างฝ่ายพนักงานประจำ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานด้านการทะเบียน การสาธารณูปโภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ ‘ทำอะไร’ ส่วนการ ‘ทำอย่างไร’ ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, อ้างแล้ว, หน้า 129)

ภาพที่ 3 โครงสร้างฝ่ายพนักงานประจำของเทศบาลตำบล



ที่มา : อนันตชัย นาระถี (อ้างแล้ว, หน้า 15)

ประเภทของพนักงานประจำของเทศบาล ประกอบด้วย

2.2.1 พนักงานเทศบาล (ข้าราชการ) มีระดับตำแหน่งตั้งแต่ ระดับ 1-9 ประกอบด้วย 3 ประเภทคือ ข้าราชการทั่วไป วิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญ และบริหารระดับกลางหรือระดับสูง

2.2.2 พนักงานจ้าง ประกอบด้วย 3 ประเภทคือ พนักงานจ้างทั่วไป พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

2.2.3 ลูกจ้างประจำ

3. ภารกิจหลักของเทศบาลตำบล

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอรัฐสภาทราบ พร้อมทั้งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน ทั้งนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 32 ได้กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็น เพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าในสายอาชีพที่เหมาะสม

นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 32 (1) ได้กล่าวถึงการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบของการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีการกำหนดการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะดังนี้

1. ภารกิจแรก เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภทย่อย คือ

1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่แล้วโดยสามารถรับโอนได้ทันที และขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นภารกิจที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ทั้งภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อีกด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการเอง

1.3 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีประสบการณ์เคยดำเนินการในภารกิจดังกล่าว

2. ภารกิจที่สอง เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเป็นภารกิจที่ภาครัฐได้โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และมีบางส่วนที่ภาครัฐยังคงดำเนินการเองอยู่ ดังนั้นจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3. ภารกิจที่สาม เป็นภารกิจที่ภาครัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการเองได้ จึงเป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อนแต่ยังคงกำหนดให้ภาครัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ซึ่งในกรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

โดยแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ

1. ประเภท "หน้าที่ที่ต้องทำ" โดยมีหลักเกณฑ์ว่า งานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนไปแล้วย่อมถือว่า เป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ

2. ประเภท "เลือกทำโดยอิสระ" เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงาน งบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมประเภทนี้ ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ (1) การคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ ทางบกและทางน้ำ (2) การสาธารณูปโภคได้แก่ แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท (3) สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีและควบคุมตลาด (4) การผังเมือง และ(5) การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ (1) การส่งเสริมอาชีพ (2) งานสวัสดิการสังคมได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส (3) การนันทนาการได้แก่ การส่งเสริมกีฬา และการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (4) การศึกษาได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ (5) การสาธารณสุขได้แก่ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ และ(6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ (1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น (2) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ(3) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ (1) การวางแผน (2) การพัฒนาเทคโนโลยี (3) การส่งเสริมการลงทุน (4) การพณิชยกรรม (5) การพัฒนาอุตสาหกรรม และ(6) การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ (1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า (2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ และ(3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจในการปกป้องคุ้มครอง ควบคุม และดูแลบำรุงรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

ภาพที่ 4 ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอน

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ตามที่ได้รับการถ่ายโอน

ภารกิจที่เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ
- งานด้านคุณภาพชีวิตที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขมูลฐาน
- ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและทรัพย์สิน เช่นงานสวัสดิการ เรื่องของหลักประกัน เรื่องของรายได้และเรื่องการสาธารสุข ฯลฯ
- งานที่มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจปฏิบัติราชการแทน งานการอนุมัติ อนุญาตต่างๆ เช่น งานออกใบอนุญาต งานกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย
- งานด้านการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
- งานอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภารกิจที่สามารถเลือกทำโดยอิสระ
- งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- งานส่งเสริมอาชีพ
- งานส่งเสริมประชาธิปไตย
- งานการส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- งานด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ที่มา : โกวิทย์ พวงงาม (อ้างแล้ว, หน้า 409)

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เทศบาลจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ส่งผลให้เทศบาลตำบลจึงมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ภารกิจหลักในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมจะประกอบไปด้วยภารกิจหลัก 6 ด้านได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ(6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ

ในการศึกษาเรื่องประสิทธิผลองค์การนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ศึกษาจะต้องทราบถึงความหมายของประสิทธิผล และแนวคิดในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งจะเป็นแนวทางให้ผู้ศึกษาทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับการประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ต้องการศึกษา ซึ่งผู้วิจัยจึงได้รวบรวมและนำเสนอความหมายของประสิทธิผลขององค์การ และแนวคิดการประเมินวัดประสิทธิผลองค์การที่ใช้กันอยู่ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเนื้อหาในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย (1) ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ (2) แนวคิดในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ (3) วิธีการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และ(4) นิยามประสิทธิผลขององค์การ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ

Basil S. Georgopoulos & Arnold S. Tannenbaum (1957, p. 534) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึง การที่องค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ โดยทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางต้องเสียหายและไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก

Amitai Etzioni (1964, p. 8) กล่าวว่าประสิทธิผล หมายถึง ขีดขั้นของความสามารถขององค์การในการทำให้บรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้

William J. Reddin (1970, p 3) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่า เป็นผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารที่ผู้บริหารได้สร้างผลผลิต (Output) ที่เป็นไปตามตำแหน่งงานของตนและตามมาตรฐานงานที่กำหนดไว้ในองค์การ

Paul E. Mott (1972, p. 17) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง การแปรเปลี่ยนปัจจัยการผลิตเพื่อให้องค์การมีกิจกรรมการผลิตและสามารถปรับตัวได้ โดยมีผลผลิตที่มีคุณภาพและมีการปรับตัวขององค์การภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

Jeffrey Pfeffer & Gerald R. Salancik (1978) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า หมายถึง องค์การที่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือกลุ่มประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์การ ซึ่งเป็นการให้คำนิยามภายใต้แนวคิดผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเชิงกลยุทธ์ (The Strategic - Constituencies Approach)

Stephen P. Robbins (1990, p. 77) ได้นิยามเอาไว้ว่าประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ระดับที่ซึ่งองค์การบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ทั้งในเชิงผลลัพธ์และกระบวนการ

Richard L. Daft (2001, p. 29-30) ได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดทรัพยากร (Resource - Based Approach) ไว้ว่าหมายถึง องค์การที่ประสบความสำเร็จในการสรรหาทรัพยากรที่มีคุณค่าและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ให้คำจำกัดความของประสิทธิผลขององค์การ ตามแนวคิดกระบวนการภายใน (Internal Process Approach) ไว้ว่า หมายถึง องค์การที่มีการจัดการภายในที่ดี มีสุขภาพดี และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น สมาชิกในองค์การมีความสุขและพอใจกับองค์การ หน่วยงานต่างๆในองค์การสามารถประสานการทำงานซึ่งกันและกันได้อย่างดี ส่งเสริมให้ได้ผลผลิตสูง

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2544, หน้า 14) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การในมุมมองของการบริหารโครงการว่า หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ของโครงการ ซึ่งหมายถึง ระดับของการบรรลุวัตถุระสงค์ที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้าของโครงการนั้น ว่าได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้เพียงไร ความมีประสิทธิผลมีความเกี่ยวข้องกับผลผลิตและผลลัพธ์

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2552, หน้า 79) กล่าวว่าประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552, หน้า 130) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึงระดับที่คนงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

พิทยา บวรวัฒนา (2552, หน้า 176-177) มีความเห็นว่าประสิทธิผลขององค์การเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้

ตั้งไว้ สำหรับคำว่าเป้าหมายขององค์การนั้น หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์การปรารถนาให้บังเกิดขึ้น และได้อธิบายเพิ่มเติมว่าองค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่ตั้งใจไว้ ประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการกระทำสิ่งต่างๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย

จากการให้ความหมายของนักวิชาการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของความหมายประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดของผู้ศึกษาแต่ละท่าน ซึ่งในการระบุความหมายประสิทธิผลขององค์การ จะขึ้นอยู่กับว่าผู้ศึกษาใช้แนวคิดใดในการพิจารณาประสิทธิผลขององค์การ ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ความหมายของประสิทธิผลขององค์การจะมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาประสิทธิผลขององค์การนั้นๆ

2. แนวคิดในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ

มีนักทฤษฎีเป็นจำนวนมากที่ได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ แต่ละท่านก็จะเสนอแนวคิดที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งผู้วิจัยได้พยายามจัดกลุ่มแนวคิดต่างๆ และได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การรวมทั้งหมด 7 แนวคิดได้แก่ (1) แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal - Attainment Approach) (2) แนวคิดระบบ (The System Approach) (3) แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ (The Strategic - Constituencies Approach) (4) แนวคิดค่านิยมที่แข่งขันกัน (The Competing - Values Approach) (5) แนวคิดทรัพยากร (Resource - Based Approach) (6) แนวคิดกระบวนการภายใน (Internal Process Approach) และ(7) แนวคิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Approach) ซึ่งแต่ละแนวคิดมีลักษณะและรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal - Attainment Approach)

แนวการศึกษานี้เป็นแนวทางที่ได้รับความนิยมมากที่สุด เพราะมีลักษณะการประเมินที่ง่าย โดยยึดหลักว่าประสิทธิผลขององค์การน่าจะวัดได้จากความสามารถขององค์การในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นสิ่งสุดท้ายที่องค์การต้องการมากกว่าการเน้นที่วิธีการดำเนินการ (Means) ให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามที่จะระบุคุณลักษณะของเป้าหมายที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการประเมินประสิทธิผลตามแนวคิดนี้อาทิ John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 19-20) Charles Perrow (1961, p. 854-866) พิทยา บวรวัฒนา (อ้างแล้ว, หน้า 185) และพิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 50) เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยได้ประมวลคุณลักษณะร่วมของเป้าหมายที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการประเมินตามแนวคิดการบรรลุเป้าหมายได้ดังนี้

1) เป้าหมายที่จะใช้ในการประเมินนั้นต้องเป็นเป้าหมายที่แท้จริงและเป็นเป้าหมายสูงสุด (Optimal Goals) หรือเป้าหมายปลายทาง (Ultimate Goals) ขององค์การ

2) จำนวนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์การควรมีปริมาณไม่มากจนเกินความสามารถที่ผู้ประเมินจะวัดได้

3) เป้าหมายนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่สามารถกำหนดให้อยู่ในรูปตัวเลขที่สามารถวัดความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามเป้าหมายได้

4) เป้าหมายนั้นต้องมีความชัดเจน ไม่ครอบคลุมหลายเรื่องจนไม่สามารถประสานเข้ากันได้ ซึ่งจะต้องได้รับการระบุและนิยามอย่างดีพอ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างกระจ่าง และให้ผู้ประเมินสามารถมองเห็นและเข้าใจเป้าหมายเหล่านั้นได้

5) เป้าหมายนั้นจะต้องได้รับฉันทามติหรือเป็นข้อตกลงที่ได้รับการยอมรับแล้วจากทุกฝ่ายในองค์การ และสมาชิกในองค์การต้องมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายที่แท้จริงเหล่านั้น

การนำแนวคิดการบรรลุเป้าหมายมาประยุกต์ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ผู้ประเมินจำเป็นต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องตระหนักถึงปัญหาและความสลับซับซ้อนต่างๆ ที่แฝงอยู่ ตลอดจนพิจาณาข้อมูลจากทุกๆ ฝ่ายเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ ซึ่งในการทำให้การระบุเป้าหมายมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือมากขึ้นสามารถทำได้โดย

1) รวบรวมปัจจัยนำเข้าจากกลุ่มที่มีอิทธิพลในการกำหนดเป้าหมายที่เป็นทางการทั้งหมด แม้ว่าบางคนจะไม่ได้เป็นผู้บริหารขององค์การ

2) นำเอาเป้าหมายที่เป็นจริงที่ได้จากการสังเกตพฤติกรรมของสมาชิกองค์การมาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมิน

3) คำนึงอยู่ตลอดเวลาว่าองค์การมีการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

4) ยืนยันในการนำเป้าหมายที่จับต้องได้เป็นรูปธรรม ทดสอบและวัดได้มาเป็นตัวประเมิน มากกว่าการนำถ้อยแถลงที่คลุมเครือซึ่งเป็นเพียงภาพสะท้อนความคาดหวังของสังคมที่มีต่อองค์การมาประเมิน

5) มองเป้าหมายขององค์การในฐานะเป็นสิ่งที่มีพลวัตที่มีการเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลา มากว่าไปยึดติดกับถ้อยแถลงเชิงเป้าหมายที่เป็นทางการอย่างตายตัว

2.2 แนวคิดระบบ (System Approach)

เนื่องจากแนวคิดการบรรลุเป้าหมายที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น มุ่งเน้นที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ อันเป็นการพิจารณาที่ปัจจัยนำออก (Output) เพียงตัวเดียวเท่านั้น โดยละเลยถึงปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการแปรรูปปัจจัยนำเข้า (Transformation or Process)

ซึ่งทำให้ไม่สามารถทราบความเป็นจริงขององค์การได้อย่างรอบด้าน ดังนั้นทฤษฎีระบบจึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวในลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้นโดยเพิ่มตัวแปรในการพิจารณา การประเมินประสิทธิผลตามแนวคิดนี้มีฐานคติว่า องค์การเป็นระบบหนึ่งซึ่งเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ของระบบย่อย หากระบบย่อยใดปฏิบัติงานได้ไม่ดีย่อมส่งผลกระทบในเชิงลบต่อองค์การโดยรวม ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดนี้จะเน้นที่ความสามารถขององค์การในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเพื่อให้องค์การอยู่รอด การนำเอาแนวคิดระบบมาอธิบายทำให้ผู้ประเมินต้องตระหนักว่ายังมีส่วนอื่นขององค์การนอกจากเป้าหมายที่มีความสำคัญต่อองค์การ ทำให้ผู้ประเมินหันมาวัดประสิทธิผลจากส่วนอื่นๆ ขององค์การอาทิ ต้องคำนึงถึงความสามารถขององค์การในการให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้าที่จะนำมาใช้ในกระบวนการแปรรูปให้เป็นปัจจัยนำออก และความสามารถในการรักษาความสมดุลภายในองค์การเป็นต้น

มีนักวิชาการหลายท่านที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้และได้เสนอตัวชี้วัดและตัวแบบต่างๆ ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การเอาไว้ อาทิ John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36-39) ซึ่งได้ทำการศึกษาและรวบรวมรายการตัวแปรสำคัญๆ ของเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ได้เคยถูกใช้เป็นดัชนีของประสิทธิผลองค์การในการวิจัยจำนวน 30 ตัวแปรได้แก่ (1) ประสิทธิผลรวม (Overall Effectiveness) (2) ผลผลิต (Productivity) (3) ประสิทธิภาพ (Efficiency) (4) กำไร (Profit) (5) คุณภาพ (Quality) (6) อุบัติเหตุที่เกิด (Accidents) (7) การเจริญเติบโต (Growth) (8) การขาดงาน (Absenteeism) (9) การลาออกจากงาน (Turnover) (10) ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) (11) แรงจูงใจ (Motivation) (12) ขวัญ (Moral) (13) การควบคุม (Control) (14) ความขัดแย้ง/ความสามัคคี (Conflict/Cohesion) (15) ความยืดหยุ่น/การปรับตัว (Flexibility/Adaptation) (16) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal Setting) (17) ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (Goal Consensus) (18) ความยึดมั่นในเป้าหมายขององค์การ (Internalization of Organization Goal) (19) ความเห็นพ้องต้องกันในบทบาทและปทัสถาน (Rule and Norm Congruence) (20) ความสามารถของฝ่ายบริหารในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว (Managerial Interpersonal Skills) (21) ความสามารถของฝ่ายบริหารในการทำงาน (Managerial Task Skills) (22) การจัดการข้อมูลข่าวสารและการติดต่อ (Information Management and Communication) (23) ความพร้อมเพรียง (Readiness) (24) การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (Ultilization of Environment) (25) การประเมินผลโดยบุคคลภายนอก (Evaluations by External Entities) (26) ความมีเสถียรภาพ (Stability) (27) คุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ (Value of Human Resources) (28) การมีส่วนร่วมและการร่วมแรงร่วมใจ (Participation and

Shared Influence) (29) การให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development Emphasis) และ(30) การมุ่งความสำเร็จ (Achievement Emphasis)

William M. Evan (1976, p. 22-23) และ Stephen P. Robbins (1990, p. 59-60) เป็นนักวิชาการอีกกลุ่มที่มีความเห็นสอดคล้องกัน และได้เสนอการประยุกต์ใช้แนวคิดระบบในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ โดยการพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรปัจจัยต่างๆ ที่ถูกจัดอยู่ในรูปของสัดส่วนระหว่างผลผลิต (Output) ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต (Input) กระบวนการทำงาน (Transformation) และด้านอื่นๆ ขององค์การที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ในปี 1992 Robert S. Kaplan & David P. Norton (2001, p. 69-72) ได้เสนอแนวคิดการประเมินแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ซึ่งอาศัยรากฐานจากวิธีการประเมินเชิงระบบ เพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การใน 4 มิติ ที่ประกอบด้วย มิติการเงิน (Financial Perspective) มิติด้านลูกค้าหรือผู้รับบริการ (Customer Perspective) มิติด้านกระบวนการภายใน (Internal Perspective) และมิติด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ซึ่งแต่ละมิติจะมีตัวชี้วัดหลัก (Key Indicators) เพื่อใช้ในการประเมินว่าการปฏิบัติงานในแต่ละมิติได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดในระดับใด ซึ่งในประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 272-281) ก็ได้มีการนำแนวคิดการประเมินแบบดุลยภาพของ Kaplan & Norton ไปใช้ในการประเมินผลกับทุกหน่วยงานราชการในภาพรวม โดย ก.พ.ร. กำหนดมิติการประเมินเป็น 4 มิติที่ประกอบด้วย มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์การ

2.3 แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ (The Strategic - Constituencies Approach)

แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ มองว่าองค์การเป็นระบบสังคมระบบหนึ่งที่ประกอบด้วยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน ซึ่งองค์การจะได้รับความกดดันและข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ในสภาพแวดล้อมตลอดเวลา โดยที่องค์การต้องแสวงหาวิธีการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก แนวคิดนี้มีลักษณะคล้ายกับแนวคิดระบบกล่าวคือ แนวคิดทั้งสองมุ่งพิจารณาการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อม โดยที่แนวคิดระบบมีแนวโน้มจะพิจารณาสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อองค์การแทบทุกกลุ่ม ส่วนแนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์จะเลือกพิจารณาสิ่งแวดล้อมบางประการที่มีผลต่อการอยู่รอดขององค์การเท่านั้น ภายใต้ฐานคติที่ว่าในจำนวนบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้จะมีเฉพาะบางส่วนเท่านั้นที่มีความสำคัญยิ่งต่อองค์การ

ดังนั้นนักวิชาการจึงถือหลักว่าองค์การที่มีประสิทธิผลตามแนวคิดนี้คือ องค์การที่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอด

ขององค์การ องค์การจะต้องมีสายตาแหลมคม สามารถมองว่าบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ใด ในสภาพแวดล้อมที่มีความสำคัญต่อองค์การ และจะต้องสามารถชนะใจบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น โดยทำให้บุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ที่สำคัญไม่ดำเนินการขัดขวางการทำงานขององค์การ องค์การที่เอาตัวรอดอยู่ได้จะเป็นองค์การที่กำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ในสภาพแวดล้อมซึ่งมีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นต่อความอยู่รอดขององค์การ

นอกจากนี้ยังพบว่าได้มีนักทฤษฎีหลายท่านที่มีความคิดสอดคล้องกับแนวคิดนี้ และได้มีการประยุกต์แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยได้เสนอแนวคิด A Multiple - Constituency Approach (Terry Connolly, Edward J. Conlon, & Stuart Jay Deutsch, 1980, p. 211-217) ซึ่งมีฐานคติว่า โดยทั่วไปแล้วเกณฑ์ชี้วัดในการประเมินประสิทธิผลองค์การนั้นจะมิใช่เกณฑ์ในเชิงเดี่ยว แต่เป็นชุดของตัวชี้วัดที่มาจากบุคคลหลายกลุ่มในองค์การจากระดับบนถึงระดับล่างขององค์กร ซึ่งเรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่า “ผู้มีสิทธิ์” มากกว่า “ผู้มีส่วนร่วม” เป็นการรวบรวมแนวคิดจากบุคลากรหลายระดับในองค์กร และเปิดกว้างกว่าการใช้แนวคิดจากบุคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียว

2.4 แนวคิดค่านิยมที่แข่งขันกัน (The Competing - Values Approach)

แนวคิดค่านิยมที่แข่งขันกันเป็นความพยายามของนักวิชาการที่จะบูรณาการมิติต่างๆ ของประสิทธิผลองค์การ โดยได้มีการระบุตัวแปรหลักแกนกลางและพิจารณาว่าตัวแปรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร แนวทางของการประเมินตามแนวคิดนี้คือ เกณฑ์ที่ผู้ประเมินให้คุณค่าและใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ขึ้นอยู่กับว่าผู้ประเมินเป็นใครและเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มใด ฐานคติที่สำคัญของแนวคิดนี้คือไม่มีเกณฑ์ที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ไม่มีเป้าประสงค์หนึ่งเดียวใดๆ ที่จะสามารถสร้างความยอมรับและก่อให้เกิดความสมานฉันท์แก่สมาชิกทุกคนในองค์การ ดังนั้นแนวความคิดประสิทธิผลขององค์การโดยตัวของมันเองจึงมีลักษณะเป็นอัตวิสัย และเป้าประสงค์ซึ่งผู้ประเมินเลือกศึกษาตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยม อคติ และความสนใจของตัวผู้ประเมินเอง

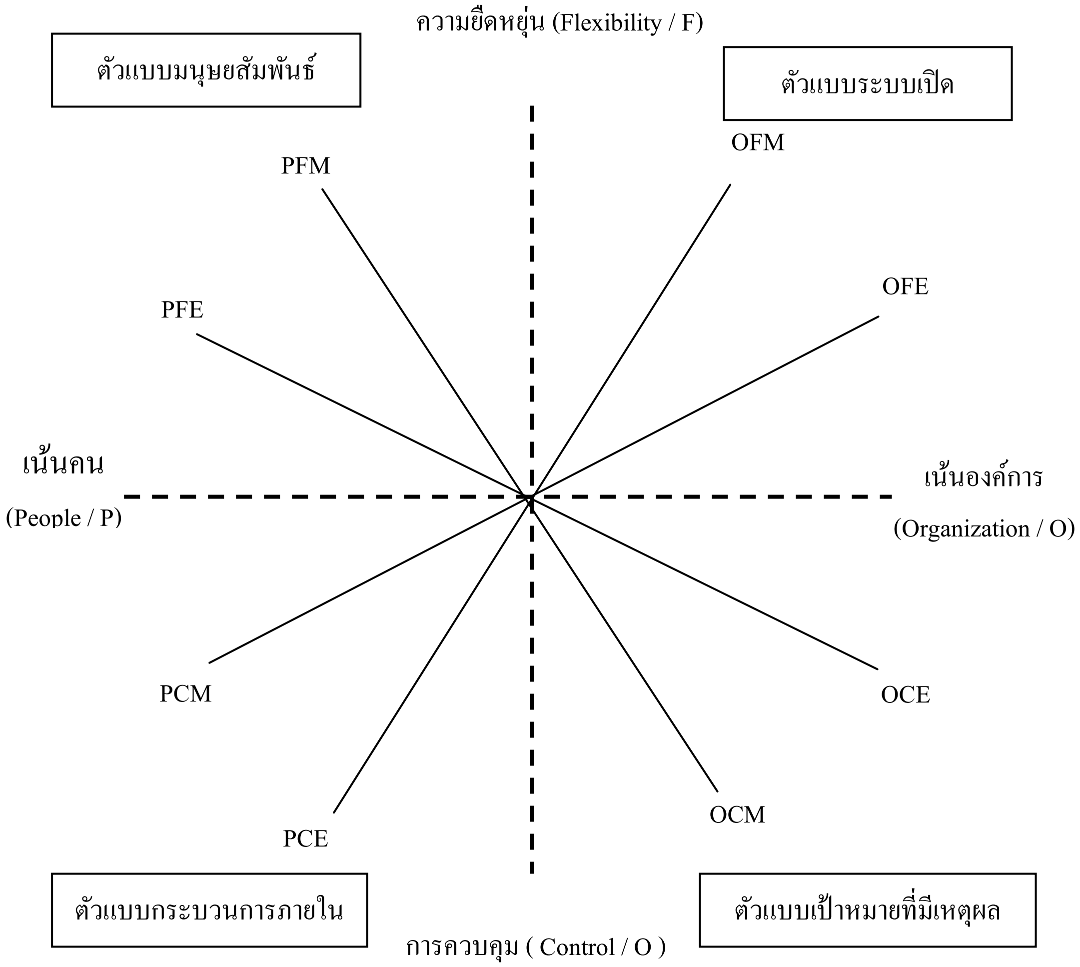
ในการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้ Robert E. Quinn & John Rohrbaugh (1983, p. 363-377) และ Stephen P. Robbins (1990, p. 68-76) เป็นนักทฤษฎีอีกกลุ่มที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ความหลากหลายของค่านิยมสามารถจัดการและผนึกรวมในเชิงบูรณาการได้ เพราะว่ามีองค์ประกอบร่วมบางประการที่คล้ายคลึงกัน องค์ประกอบร่วมนี้สามารถผสมผสานและจัดรวมเป็นกลุ่มค่านิยม กลุ่มค่านิยมแต่ละกลุ่มก็จะกลายเป็นตัวแบบประสิทธิผลที่มีคุณลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งสามารถจัดกลุ่มของค่านิยมที่มีการแข่งขันกันภายในองค์การได้ 3 มิติได้แก่

มิติแรก คือ ความยืดหยุ่นและการควบคุม (Flexibility - Control Dimension) เป็นมิติที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดโครงสร้างขององค์การเป็นอย่างมาก ซึ่งมีมิติสองมิติที่อยู่ในขั้วตรงข้ามกัน คือ ความยืดหยุ่น(Flexibility) และการควบคุม (Control)

มิติที่สอง คือ คนและองค์การ (People - Organization Dichotomy) เป็นกลุ่มค่านิยมของการจัดการภายในองค์การที่เน้น การพัฒนาบุคลากร (People) และการพัฒนาตัวองค์การ (Organization)

มิติที่สาม คือ วิถีทางและเป้าหมาย (Means - Ends Dimension) เป็นกลุ่มค่านิยมที่มีความสัมพันธ์กับวิถีทางขององค์การ (Organization Means) และเป้าหมายขององค์การ (Organization Ends)

ภาพที่ 5 แสดงมิติขั้วตรงข้ามของค่านิยมของ Robert E. Quinn & John Rohrbaugh



ที่มา : ปรับจาก Stephen P. Robbins (1990, p. 72)

ซึ่งกลุ่มของค่านิยมต่างๆ เหล่านี้ สามารถนำมาผสมผสานกลายเป็นแปดกลุ่มของค่านิยมที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลองค์การได้ โดยในแต่ละกลุ่มจะสะท้อนให้เห็นความแตกต่างกันของค่านิยม ซึ่งสามารถสร้างเป็นตัวแบบในการประเมินประสิทธิผลขององค์การได้ 4 ตัวแบบ ได้แก่

1) ตัวแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human - Relations Model) ซึ่งนิยามประสิทธิผลขององค์การว่าคือ การมีความสามัคคี (ในฐานะวิธีการ) และการมีทักษะของผู้ปฏิบัติ (ในฐานะเป้าหมาย)

2) ตัวแบบระบบเปิด (Open - System Model) ซึ่งนิยามประสิทธิผลว่า เป็นความยืดหยุ่น (ในฐานะวิธีการ) และความสามารถในการแสวงหาและสะสมทรัพยากร (ในฐานะเป้าหมาย)

3) ตัวแบบเหตุผล - เป้าหมาย (Rational - Goal Model) นิยามประสิทธิผลว่า หมายถึง การมีแผนและเป้าหมาย (ในฐานะวิธีการ) และการมีผลิตภาพและประสิทธิภาพสูง (ในฐานะเป้าหมาย)

4) ตัวแบบกระบวนการภายใน (Internal - Process Model) นิยามประสิทธิผลในรูปของการจัดระบบข้อมูลข่าวสารทั้งในส่วนที่ได้มาและกระจายออกไป (ในฐานะวิธีการ) และความมีเสถียรภาพและการเชื่อฟังระเบียบคำสั่ง (ในฐานะเป้าหมาย)

2.5 แนวคิดทรัพยากร (Resource - Based Approach)

แนวคิดนี้เน้นการวัดประเมินประสิทธิผลขององค์การโดยดูจากการใช้ทรัพยากร (Input) โดยมีนักทฤษฎีที่มีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดนี้ได้แก่ Richard L. Daft (2001, p. 29) ได้กล่าวว่า องค์การที่มีประสิทธิผลในที่นี้คือ องค์การที่ประสบความสำเร็จในการสรรหาทรัพยากรที่มีคุณค่าและใช้ประโยชน์จากทรัยพากรนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างของตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การได้แก่

1) อำนาจในการต่อรอง หมายถึง ความสามารถในการหาทรัพยากรที่ขาดแคลนและมีค่าจากสภาพแวดล้อมภายนอกซึ่งได้แก่ ทรัพยากรเงิน วัตถุดิบ ทรัพยากรบุคคล ความรู้และเทคโนโลยี

2) ความสามารถของผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์การในการประเมินถึงคุณค่าของทรัพยากรในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง

3) ความสามารถของผู้บริหารในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งหลาย ทั้งที่จับต้องได้ เช่น วัตถุดิบในการผลิต คน เงิน และที่จับต้องไม่ได้เช่น ความรู้และวัฒนธรรมองค์การ เพื่อให้ได้ผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ

4) ความสามารถขององค์การในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

การประเมินประสิทธิผลตามแนวคิดนี้มีประโยชน์อย่างมากในกรณีที่องค์การไม่สามารถประเมินถึงผลงาน (Output) ขององค์การได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การและหน่วยงานภาครัฐและ

หน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไร การประเมินถึงกระบวนการทำงานภายในและผลงานการดำเนินการไม่สามารถกำหนดออกมาเป็นตัวเลขได้อย่างชัดเจน การเลือกใช้ตัวแปรด้านงบประมาณที่ได้รับจึงเป็นทางเลือกที่สะดวกและเหมาะสม แม้แต่องค์การในภาคธุรกิจส่วนใหญ่ยังเลือกใช้วิธีการประเมินนี้

ในทางปฏิบัติพบว่าปัญหาของการประเมินที่เน้นแต่ด้านทรัพยากรที่ใช้เพียงอย่างเดียวคือไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในสภาพแวดล้อมภายนอกได้ การที่องค์การสามารถหาทรัพยากรที่ดีมีคุณค่านำมาผลิตสินค้าและบริการให้กับลูกค้า องค์การนี้อาจจะมีประสิทธิผลหากใช้การประเมินนี้ แต่สินค้าและบริการที่ผลิตออกมาได้นี้จะไม่มีประโยชน์แต่อย่างใดหากไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า และสะท้อนความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง นั่นหมายถึงองค์การไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้

2.6 แนวคิดกระบวนการภายใน (Internal Process Approach)

ประสิทธิผลตามแนวคิดนี้ หมายถึง การที่องค์การมีการจัดการภายในที่ดี มีสุขภาพดี และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและราบรื่น สมาชิกในองค์การมีความสุขและพอใจกับองค์การ หน่วยงานต่างๆ ในองค์การสามารถประสานการทำงานซึ่งกันและกันได้อย่างดี ส่งเสริมให้ได้ผลผลิตสูง แนวคิดนี้ไม่ได้ใส่ใจกับสภาพแวดล้อมภายนอก แต่มุ่งให้ความสำคัญกับความสำเร็จของการทำงานภายในองค์การและความสุขของสมาชิกเท่านั้น (Richard L. Daft, 2001, p. 29-30)

แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่า องค์การที่มีคนงานที่มีความพอใจในงาน มีความสุขกับการทำงานจะส่งผลให้ได้ผลงานที่ดีมีประสิทธิภาพ ไม่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในองค์การ ทุกคนให้ความเคารพซึ่งกันและกัน ผูกพันและมีความจงรักภักดีต่อองค์การ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ทุกองค์การปรารถนาและพยายามกระตุ้นให้เกิดขึ้น เพื่อสร้างเป็นวัฒนธรรมที่เป็นหนึ่งเดียวกัน

อย่างไรก็ตามวิธีการวัดประสิทธิผลของแนวคิดนี้มีข้อบกพร่องที่ไม่ได้ประเมินตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ ไม่ได้นำปัจจัยเรื่องผลผลิตและความสัมพันธ์ขององค์การกับสภาพแวดล้อมมาพิจารณาในการประเมิน ทำให้มองไม่เห็นภาพรวมของการประเมิน การมุ่งเน้นแต่เพียงกลไกการทำงานภายในและความราบรื่น สงบสุขของคนงานในองค์การเป็นเรื่องของอัตวิสัย การประเมินอาจไม่ถูกต้อง ตัวแปรที่นำมาประเมินที่เกี่ยวข้องกับความสุขความราบรื่นของการทำงานไม่สามารถประเมินออกมาได้เป็นตัวเลขได้ การนำผลการประเมินมาใช้จึงต้องระมัดระวังถึงความน่าเชื่อถือของการประเมินเป็นอย่างยิ่ง

2.7 แนวคิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Approach)

แนวคิดการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การนี้ เน้นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เสียกับทุกฝ่ายที่อยู่ในองค์การและนอกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกิจการ ลูกจ้าง คนงาน ลูกค้า ผู้จัดหาวัตถุดิบ ชุมชน หน่วยงานรัฐและผู้เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งหลาย แต่ละกลุ่มที่

เกี่ยวข้องที่กล่าวมาจะมีมุมมองในการประเมินประสิทธิผลขององค์การแตกต่างกันไป เนื่องจากมีความต้องการผลประโยชน์จากองค์การที่ไม่เหมือนกัน ตามกระบวนการประเมินของแนวคิดนี้ องค์การจึงจำเป็นต้องทราบถึงความคิดเห็นของกลุ่มคนเหล่านี้ว่ามองเห็นองค์การที่มีประสิทธิผลจากแง่มุมใดบ้าง วิธีการที่ใช้คือการสำรวจความคิดเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อทำความเข้าใจผลการทำงานขององค์การจากทุกกลุ่ม

จากความหลากหลายของความคาดหวังของกลุ่มต่างๆ ในองค์การ ทำให้องค์การไม่สามารถผลักดันให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องบรรลุถึงประสิทธิผลขององค์การได้อย่างครบถ้วน บางขณะอาจทำให้สมาชิกขององค์การเกิดความพึงพอใจในองค์การ แต่ไม่อาจทำให้กลุ่มอื่นๆ พอใจในผลงานที่ได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่ได้มีการสำรวจกลุ่มต่างๆ ทั้งหมด ทำให้องค์การสามารถล่วงรู้ถึงประเด็นที่องค์การควรให้ความสนใจ ซึ่งจะดีกว่าการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิผลเป็นปัจจัยตัวเดียว นอกจากนี้การสำรวจจะช่วยให้องค์การมองการประเมินประสิทธิผลได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนมากที่สุด

จากแนวคิดการประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ได้กล่าวมาทั้ง 7 แนวคิดข้างต้น พบว่าต่างก็มีความย้อนแย้ง แตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละแนวคิด ซึ่งยังไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ แต่ละแนวคิดมีลักษณะเด่นและข้อด้อยในตัวเอง แต่สิ่งหนึ่งที่นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันก็คือ ไม่มีเกณฑ์ตัวชี้วัดหรือตัวแบบใดที่จะสามารถใช้ประเมินประสิทธิผลได้ทุกองค์การ ผู้ประเมินต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาเลือกใช้แนวคิดหรือตัวแบบรวมทั้งตัวชี้วัดประสิทธิผลให้เหมาะสมกับองค์การที่จะประเมิน

3. วิธีการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการประเมินวัดประสิทธิผลองค์การที่เรียกว่า Multivariate Effectiveness Measures ตามแนวคิดของ Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 39) ซึ่งเป็นการใช้แนวคิดและเกณฑ์หลายอย่างในการวัดประสิทธิผลขององค์การ โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

3.1 ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal - Attainment Approach) มาเป็นแนวทางหลักในการประเมิน โดยมีการประยุกต์ใช้แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ (The Strategic - Constituencies Approach) แนวคิด A Multiple - Constituency Approach และแนวคิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder Approach) มาร่วมในการประเมินวัดประสิทธิผลองค์การ ซึ่งจะเป็นการวัดประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมทั้ง 15 แห่ง ในการให้บริการสาธารณะแก่

ประชาชน ทั้งในความคิดเห็นของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้รับบริการและพนักงานของเทศบาลตำบลในฐานะที่เป็นบุคลากรในองค์การ

3.2 ผู้วิจัยได้ใช้ตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์การจำนวน 4 ตัว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36-39) และสอดคล้องกับตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์การในด้านปัจจัยนำออก (Output) หรือด้านเป้าหมายขององค์การตามแนวคิดของ Florence A. Heffron (1989, p. 324) ซึ่งได้แก่ (1) ผลผลิต (Productivity) (2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) (3) คุณภาพ (Quality) และ(4) ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 ผลผลิต (Productivity) มีรายงานผลการวิจัยของนักวิชาการหลายท่านที่สนับสนุนแนวคิดในการใช้ผลผลิตเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ อาทิ Philip B. Coulter (1979, p. 65) ที่ได้กล่าวไว้ว่า ผลผลิตเป็นตัวแปรสำคัญที่จะวัดประสิทธิผลในแง่ของการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ซึ่งจะสอดคล้องกับผลการศึกษาของ James L. Price ในปี 1968, Paul E. Mott ในปี 1972, John P. Campbell ในปี 1976 และ Richard M. Steers ในปี 1977 (citing in Philip B. Coulter, อ้างแล้ว, p. 66-67) เป็นต้น โดยมีผู้ที่ได้ให้ความหมายของผลผลิตเอาไว้ เช่น

John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36) กล่าวไว้ว่า ผลผลิตมักจะถูกจำกัดความว่าเป็นปริมาณหรือจำนวนของผลิตภัณฑ์หรือบริการหลักที่หน่วยงานสามารถผลิตออกมาได้

Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 40) กล่าวไว้ว่า ผลผลิต (Productivity) หมายถึงปริมาณ (Quantity) หรือความมากน้อย (Volume) ของผลผลิตหรือบริการขององค์การ

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผลผลิต หมายถึง จำนวนหรือปริมาณของบริการสาธารณะตามภารกิจหลักทั้ง 6 ด้าน ที่เทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมจัดทำและส่งมอบให้แก่ประชาชน

3.2.2 ประสิทธิภาพ (Efficiency) มีนักวิชาการหลายท่านที่สนับสนุนแนวคิดในการใช้ประสิทธิภาพเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ อาทิ Daniel Katz & Robert L. Kahn (1978, p. 226) ที่กล่าวว่า ประสิทธิภาพคือส่วนประกอบที่สำคัญของประสิทธิผลองค์การ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Webb ในปี 1974 (citing Richard M. Steers, อ้างแล้ว, p. 44-45) และ John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36-39) ที่กล่าวว่า ประสิทธิภาพเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ เป็นต้น โดยมีผู้ที่ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพเอาไว้ เช่น

John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง อัตราส่วนที่สะท้อนให้เห็นถึงการเปรียบเทียบระหว่างการปฏิบัติงานหนึ่งหน่วยในแง่มุมต่างๆ กับต้นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการปฏิบัติงานนั้นๆ

Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 40) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง อัตราส่วนระหว่างค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ (Cost/Benefit Ratio) ซึ่งเกิดขึ้นในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2538, หน้า 15) กล่าวว่า ความมีประสิทธิภาพคือ การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ได้แก่ การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพวัดได้โดยปัจจัยนำเข้าจริงหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่ามากแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงองค์การนี้มีประสิทธิภาพ สัดส่วนตัวนี้สามารถทำให้ดีขึ้นโดยการปรับปรุงผลิตภาพ (Productivity) คือการทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปัจจัยนำเข้าคงที่หรือโดยการประหยัด (Economizing) คือรักษาระดับผลผลิตให้คงที่แต่ลดปัจจัยนำเข้าลง

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประสิทธิภาพ หมายถึง ความคุ้มค่าของต้นทุนที่เป็นจำนวนเงิน บุคลากร และเวลาที่เสียไปกับการให้บริการสาธารณะตามภารกิจหลักทั้ง 6 ด้าน ที่เทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมจัดทำและส่งมอบให้แก่ประชาชน

3.3.3 คุณภาพ (Quality) มีนักวิชาการหลายท่านที่สนับสนุนแนวคิดในการใช้คุณภาพเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ อาทิ John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36-39) Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 40) และ Florence A. Heffron (อ้างแล้ว, p. 324) เป็นต้น โดยมีผู้ที่ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพเอาไว้ เช่น

John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36) กล่าวไว้ว่า คุณภาพ หมายถึง คุณภาพของสินค้าและบริการพื้นฐานจากผลผลิตที่ผลิตโดยหน่วยงานนั้น เป็นผลมาจากรูปแบบการทำงานของส่วนงานหลายส่วนร่วมกัน ซึ่งรูปแบบการทำงานนี้ก็จะถูกวางแผนมาโดยพิจารณาจากประเภทของผลผลิตหรือการให้บริการที่หน่วยงานนั้นๆ ผลิตออกมา

Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 40) กล่าวไว้ว่า คุณภาพ หมายถึง คุณภาพในการให้บริการหลักหรือสินค้าที่จัดทำโดยองค์การ ซึ่งอาจใช้รูปแบบการดำเนินงานหลายๆ อย่างในการผลิตสินค้าหรือบริการขององค์การ

สำหรับในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นการศึกษาคุณภาพของการให้บริการสาธารณะตามภารกิจหลักทั้ง 6 ด้าน ที่เทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมจัดทำและส่งมอบให้แก่ประชาชน ซึ่งในส่วนของคุณภาพในการให้บริการนั้น Phillip B. Crosby (1979) กล่าวไว้ว่า คุณภาพการให้บริการ (Service Quality) เป็นแนวคิดที่ถือหลักการดำเนินงานบริการที่ปราศจากข้อบกพร่องและตอบสนองตรงตามความต้องการของผู้บริการ ซึ่งสอดคลองกับแนวคิดของ Parasuraman, Zeithaml & Berry

(1988, p. 35-48) ที่ได้กล่าวว่า ลักษณะของบริการที่มีคุณภาพดี (Quality in Service) จะประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ซึ่งก็รวมถึงการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness) ด้วย

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คุณภาพ หมายถึง ระดับของการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ของบริการสาธารณะตามภารกิจหลักทั้ง 6 ด้าน ที่เทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมจัดทำและส่งมอบให้แก่ประชาชน

3.3.4 ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) มีนักวิชาการหลายท่านที่สนับสนุนแนวคิดในการใช้ความพึงพอใจในงานเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ อาทิ แนวคิดของ Friedlander & Pickle ในปี 1968, Gibson และคณะ ในปี 1972 และ1973, และ Negandhi & Reimann ในปี 1973 (citing in Richard M. Steers, อ้างแล้ว, p. 44-45) เป็นต้น โดยมีผู้ที่ได้ให้ความหมายของความพึงพอใจในงานเอาไว้ เช่น

John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36) กล่าวไว้ว่า ความพึงพอใจในงาน หมายถึง ความพึงพอใจของบุคคลที่มีต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงาน

Edwin A. Locke (1976, p. 1,342) กล่าวไว้ว่า ความพึงพอใจในงาน หมายถึง ภาวะทางอารมณ์ซึ่งเป็นผลมาจากการรับรู้ในผลงานของบุคคลบุคคลหนึ่ง หรือประสบการณ์ในงานของบุคคลบุคคลหนึ่ง

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ความพึงพอใจในงาน หมายถึง ระดับความพึงพอใจของทั้งประชาชนและพนักงานของเทศบาลตำบล ที่มีต่อผลลัพธ์ที่เกิดจากบริการสาธารณะตามภารกิจหลักทั้ง 6 ด้าน ที่เทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมจัดทำและส่งมอบให้แก่ประชาชน

4. นิยามประสิทธิผลขององค์การ

ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ระดับผลสำเร็จในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามภารกิจหลัก 6 ด้าน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างเพียงพอ คุ้มค่า สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และทำให้ทั้งประชาชนรวมถึงพนักงานของเทศบาลตำบลเกิดความพึงพอใจในบริการสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วนของเนื้อหาเกี่ยวกับแนวคิดในการบริหารงานงานนั้น ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการในด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การ เนื่องจากการบริหารงานขององค์การในปัจจุบันได้รับผลกระทบอย่างมากจากสภาพแวดล้อม องค์การอาจประสบความสำเร็จ เจริญเติบโต และก้าวหน้าได้ หากสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งบางครั้งองค์การอาจมีการปรับตัวเพียงเล็กน้อยเพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงให้การดำเนินงานมีประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น แต่บางองค์การอาจต้องมีการปรับรื้อโครงสร้างและระบบการบริหารงานขนานใหญ่เพื่อความอยู่รอดขององค์การในอนาคต แต่ในขณะเดียวกันองค์การก็อาจล่มสลายหรือประสบกับปัญหานานัปการเช่นกัน หากไม่สามารถปรับตัวตามสภาพแวดล้อมได้ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมขององค์การจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การ ทำให้ในปัจจุบันทุกองค์การได้หันมาให้ความสำคัญและเตรียมพร้อม เพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมขององค์การที่จะเกิดขึ้น ความสามารถในการคาดคะเนถึงสภาพแวดล้อมที่น่าจะมีผลกระทบต่อองค์การในอนาคตจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่ช่วยให้องค์การสามารถวางแผนการบริหารงานได้อย่างเหมาะสม

มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิ Lynton K. Caldwell (1965, p. 425) Edgar F. Huse & James L. Bowditch (1977, p. 292-293) Warren B. Brown & Dennis J. Moberg (1980, p. 29) Stephen P. Robbins (1990, p. 206) และ Richard L. Daft (1992, p. 71) เป็นต้น ที่ได้กล่าวถึงความหมายของสภาพแวดล้อมอย่างสอดคล้องกันว่า สภาพแวดล้อมได้แก่สิ่งต่างๆ ที่อยู่ภายนอกองค์การและมีอิทธิผลหรือผลกระทบต่อองค์การ แต่ก็มีนักวิชาการอีกหลายท่านที่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมขององค์การน่าจะคำนึงถึงสภาพแวดล้อมภายในองค์การด้วย อาทิ Samuel C. Certo & Trevis S. Certo (2009, p. 229) Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 8) วันชัย มีชาติ (อ้างแล้ว, หน้า 75) และติน ปรัชญพฤทธิ์ (2551, หน้า 72-73) เป็นต้น ทำให้สามารถสรุปได้ว่าในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สภาพแวดล้อมขององค์การจะหมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นสภาพการณ์ ปัจจัย แรงกดดันต่างๆ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรม ที่ส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ (1) สภาพแวดล้อมภายในองค์การ (Internal Environment) และ(2) สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (External Environment)

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงาน ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานดังต่อไปนี้ (1) แนวคิดเกี่ยวกับ

สภาพแวดล้อมภายในองค์การ (2) แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัย (3) แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ และ(4) แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในองค์การ (Internal Environment)

สภาพแวดล้อมภายในองค์การได้แก่ สภาพการณ์ ปัจจัย หรือปรากฏการณ์ที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งในความเป็นจริงพบว่าองค์การที่ประสบปัญหาส่วนใหญ่ มักเกิดจากการที่องค์การไม่สามารถจัดระบบภายในองค์การได้ ทำให้องค์การมีความสามารถหรือมีขีดสมรรถนะต่ำลง จนองค์การไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การได้ และทำให้องค์การเสื่อมและล่มสลายในที่สุด การพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมภายในองค์การจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อการบริหารงาน ตลอดจนการบรรลุเป้าหมายขององค์การ และเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในองค์การในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเนื้อหาดังนี้ (1) ความหมายสภาพแวดล้อมภายในองค์การ (2) แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ (3) การเลือกและกำหนดชุดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 ความหมายของสภาพแวดล้อมภายในองค์การ

มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในองค์การ ซึ่งแต่ละท่านก็จะมีมุมมองที่แตกต่างกันไป ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา ประมวลแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายในองค์การที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ พบว่ามีอยู่ด้วยกันหลายแนวคิดได้แก่

Paul R. Lawrence & Jay W. Lorsch (1967 citing in Robbin, 1990, p. 215-218) ได้อธิบายถึงสภาพแวดล้อมภายในองค์การว่า องค์การไม่ได้มีลักษณะที่เป็นหนึ่งเดียวแต่ประกอบด้วยส่วนย่อยต่างๆ ขององค์การ (Subunit) ซึ่งแต่ละส่วนย่อยนั้นจะมีสภาพแวดล้อมเฉพาะของตน (Sub - Environments) ระดับความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมเฉพาะของแต่ละส่วนย่อยขององค์การจะเป็นปัจจัยกำหนดว่าองค์การส่วนนั้นควรจะมีลักษณะเช่นไร จึงจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผลสูงสุด องค์การจะต้องจัดองค์ประกอบภายในให้สอดคล้องกับการดำเนินภารกิจขององค์การ เพื่อให้ส่วนต่างๆ ขององค์การทำงานประสานเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยการออกกฎระเบียบ การวางแผน การจัดสายการบังคับบัญชา และการใช้คณะกรรมการในการตัดสินใจเป็นต้น

Judith R. Gordon และคณะ (1990, p. 148-150) กล่าวว่า สภาพแวดล้อมภายในองค์การประกอบด้วยระบบย่อยต่างๆ 5 ระบบ ได้แก่ (1) ระบบการนำ (Leadership) (2) ระบบโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) (3) ระบบการทำงานหรือการผลิตในองค์การ (Technology) (4) ปัจจัยด้านบุคคลในองค์การ (Human Resources) และ(5) ปัจจัยด้านระบบข้อมูลข่าวสารและการควบคุม (Information and Control System)

James D. Thompson (อ้างแล้ว, p. 6-7) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายในองค์การโดยมองในเชิงระบบ เป็นการมององค์การในฐานะที่เป็นระบบธรรมชาติที่มีการปรับตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม (Homeostasis or Self - Stabilization) ซึ่งเป็นแกนกลางที่จะคอยควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างส่วนย่อยและกิจกรรมต่างๆ เอาไว้ โดยมีระบบย่อยภายในองค์การร่วมกันทำงานเพื่อทำให้ระบบใหญ่บรรลุผลสำเร็จ โดย Thompson ได้แบ่งระบบย่อยภายในองค์การออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ (1) ส่วนสถาบัน (Institution) (2) ส่วนการจัดการ (Management) และ (3) ส่วนเทคนิคหรือเทคโนโลยี (Technology)

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552, หน้า 207) ได้กล่าวว่า สภาพแวดล้อมภายใน หมายถึง บรรยากาศการบริหารที่ประกอบด้วยการรับรู้ที่สมาชิกมีต่อธรรมชาติ ลีลา (Style) และลักษณะขององค์การ

วันชัย มีชาติ (อ้างแล้ว, หน้า 85) ได้กล่าวว่า สภาพแวดล้อมภายในองค์การ หมายถึง สภาพการณ์หรือปรากฏการณ์ต่างๆ ภายในองค์การ หรือสภาพภายในองค์การที่มีผลต่อการดำเนินกิจการขององค์การ

จากความหมายและลักษณะของสภาพแวดล้อมภายในองค์การที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นพบว่านักวิชาการหลายท่านเห็นตรงกันในประเด็นที่สภาพแวดล้อมภายในองค์การจะประกอบด้วยระบบย่อยต่างๆ หลายระบบที่ทำงานร่วมกัน และส่งผลให้องค์การสามารถการดำเนินงานขององค์การต่อไปได้ ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าระบบย่อยต่างๆ ที่ประกอบกันอยู่ภายในองค์การนั้นเป็นปัจจัยที่สนับสนุนในการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์การ และเพื่อความเป็นเอกภาพในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงสรุปว่า ระบบย่อยต่างๆ ที่รวมกันเป็นสภาพแวดล้อมภายในองค์การที่ส่งผลต่อการดำเนินงานและการบริหารจัดการภายในองค์การอาจเรียกอีกอย่างได้ว่า สภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การ

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการศึกษาในส่วนของสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การ โดยได้กำหนดให้เป็นเป็นปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งมีนักทฤษฎีหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การเอาไว้ อาทิ

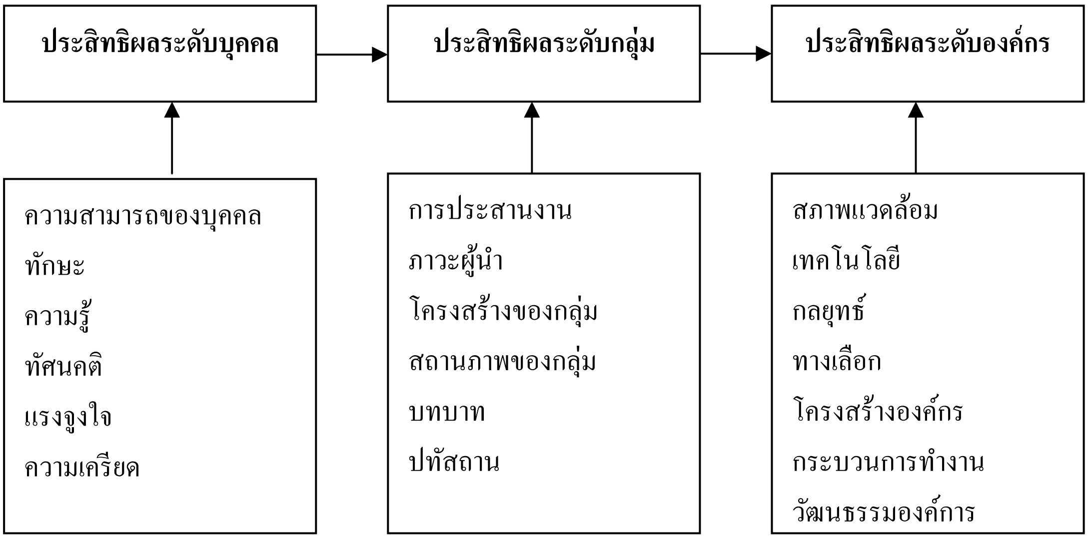
James L. Gibson และคณะ (2003, p. 15-16) กล่าวไว้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การควรพิจารณา 3 ส่วนประกอบด้วยกันตามระดับของประสิทธิผล กล่าวคือ

1) ประสิทธิผลระดับบุคคลคือ ความตระหนักในผลการทำงานของพนักงานแต่ละบุคคลในองค์การซึ่งอาจพิจารณาได้จาก การประเมินประสิทธิผลการทำงานของพนักงาน การได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การได้รับรางวัลหรือประกาศเกียรติคุณจากองค์การ โดยปัจจัยที่ทำให้พนักงานมีประสิทธิผลได้แก่ ความสามารถของบุคคล ทักษะ ความรู้ ทัศนคติ แรงจูงใจ และความเครียด

2) ประสิทธิผลระดับกลุ่ม ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อประสิทธิผลขององค์การเนื่องจากกลุ่มคือการรวมตัวอย่างง่ายๆ ของพนักงานในองค์การ โดยกลุ่มที่มีประสิทธิผลนั้นมีรูปแบบความสัมพันธ์กันอย่างเหนียวแน่น เข้มแข็ง และได้รับการสนับสนุนจากพนักงานในองค์การมากกว่ากลุ่มทั่วๆ ไปในองค์การ โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลระดับกลุ่มคือ การประสานงาน ภาวะผู้นำ โครงสร้างของกลุ่ม สถานภาพของกลุ่ม บทบาทและปทัสถาน

3) ประสิทธิผลระดับองค์การ ประสิทธิผลขององค์การจะขึ้นอยู่กับประสิทธิผลระดับบุคคลและกลุ่ม โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับสภาพขององค์การเช่น ลักษณะงานขององค์การ เทคโนโลยีที่นำมาใช้ในองค์การเป็นต้น ซึ่งปัจจัยที่มีประสิทธิผลขององค์การได้แก่ สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี กลยุทธ์ ทางเลือก โครงสร้างองค์การ กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์การ

ภาพที่ 6 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในแต่ละระดับของ James L. Gibson และคณะ



ที่มา: James L. Gibson และคณะ (อ้างแล้ว, p. 14)

Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 8) เป็นนักวิชาการอีกท่านที่ได้เสนอตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งแยกตามลักษณะไว้ 4 ประการคือ

1) ลักษณะขององค์การ (Organization Characteristics)

1.1) โครงสร้าง ได้แก่ ความมากน้อยของการกระจายอำนาจ การแบ่งงานกันตามความชำนาญเฉพาะด้าน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การ ขนาดขององค์การและช่วงการบังคับบัญชา

1.2) เทคโนโลยี หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการซึ่งองค์การใช้ในการแปรสภาพตัวป้อนออกไปเป็นผลผลิตได้แก่ เครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต กระบวนการและวิธีการผลิต

2) ลักษณะของสภาพแวดล้อม (Environmental Characteristics)

2.1) สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางสังคมเศรษฐกิจและการเมือง

2.2) สภาพแวดล้อมภายในองค์การ ได้แก่ บรรยากาศขององค์การเช่น นโยบายการบริหารงานบุคคล รูปแบบการปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การ

3) ลักษณะของพนักงาน ได้แก่ ความผูกพันที่มีต่อองค์การและผลการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์การ

4) นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายขององค์การ การติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำ การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน รวมถึงการปรับตัวขององค์การ และการริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่

James D. Thomsons (อ้างแล้ว, p. 6-13) ได้เสนอแนวคิดระบบขององค์การที่ประกอบด้วยระบบย่อยๆ 3 ส่วน ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิผล ซึ่งระบบย่อยทั้ง 3 ส่วนประกอบด้วย

1) ส่วนสถาบัน (Institution) ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการปรับสภาพแวดล้อมขององค์การและกำหนดทิศทางในการทำงาน แนวนโยบายขององค์การและการติดต่อกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การโดยตรง

2) ส่วนการจัดการ (Management) ได้แก่ ผู้บริหารระดับกลางในองค์การทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน แปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง ติดตามงานในระดับการปฏิบัติ

3) ส่วนเทคนิคหรือเทคโนโลยี (Technology) ได้แก่ ระดับผู้ปฏิบัติงานในองค์การที่ทำหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การ ส่วนนี้จะทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าหรือบริการขององค์การโดยตรง

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553) ได้เสนอกรอบแนวคิดการวิเคราะห์พฤติกรรมในบริบทขององค์การและสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมขององค์การและพนักงาน อันจะส่งผลกระทบโดยตรงกับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การว่าประกอบด้วย (1) วัฒนธรรมองค์การ (2) นโยบาย/กลยุทธ์ขององค์การ (3) โครงสร้างการบริหาร (4) กระบวนการ/เทคโนโลยี (5) ทรัพยากรการบริหาร และ(6) สมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหาร

Thomas J. Peters & Robert H. Waterman, Jr. (2004, p. 9-11) ได้เสนอแนวคิดที่เรียกว่า McKinsey 7S Framework ซึ่งกล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการขององค์การจะเกิดจากความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ 7 ประการได้แก่

1) กลยุทธ์ขององค์การ (Strategy) การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ อาทิ องค์การอยู่ที่ไหนในขณะนี้ องค์การมีเป้าหมายอยู่ที่ไหน พันธกิจของเราคืออะไร พันธกิจของเราควรจะเป็นอะไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา เป็นต้น การบริหารเชิงกลยุทธ์จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้องค์การกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันขึ้นมาได้ และเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์การรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใดจึงจะประสบความสำเร็จ

2) โครงสร้างองค์การ (Structure) คือโครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการหรือหน้าที่ของงานโดยมีการรับบุคลากรให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือหมายถึงการจัดระบบระเบียบให้กับบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากองค์การในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ การจัดองค์การที่ดีจะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้บุคลากรได้ทราบขอบเขตงาน ความรับผิดชอบ มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

3) ระบบการปฏิบัติงาน (System) ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้นอกจากการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้วการจัดระบบการทำงาน (Working System) ก็มีความสำคัญยิ่งอาทิ ระบบบัญชี/การเงิน (Accounting/Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบการติดตาม/ประเมินผล (Monitoring/Evaluation System) เป็นต้น

4) บุคลากร (Staff) ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การ องค์การจะประสบความสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรนั้นควรมีการวิเคราะห์ที่อยู่บน

พื้นฐานของกลยุทธ์องค์การที่เป็นสิ่งกำหนดทิศทางที่องค์การจะดำเนินไปให้ถึง ซึ่งจะเป็นผลให้กระบวนการกำหนดคุณลักษณะและการคัดเลือกและจัดวางบุคลากรได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

5) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) ทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์การสามารถแยกทักษะออกเป็น 2 ด้านหลักคือ ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ ตามหน้าที่ และลักษณะงานที่รับผิดชอบเช่น ด้านการเงิน ด้านบุคคล ซึ่งคงต้องอยู่บนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม ส่วนทักษะ ความถนัด หรือความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and Special Talents) นั้นอาจเป็นความสามารถที่ทำให้พนักงานนั้นๆ โดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ซึ่งองค์การคงต้องมุ่งเน้นในทั้ง 2 ความสามารถไปควบคู่กัน

6) รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์การ พบว่าความเป็นผู้นำขององค์การจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์การด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น

7) ค่านิยมร่วม (Shared values) ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์การที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์การหรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์การ รากฐานของวัฒนธรรมองค์การก็คือความเชื่อค่านิยม ที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและเป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูง ต่อมาความเชื่อเหล่านั้นจะกำหนดบรรทัดฐาน เป็นพฤติกรรมประจำวันขึ้นมาภายในองค์การ เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์การและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์การก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

1.3 การเลือกและกำหนดตัวแปรในการศึกษาวิจัย

จากการที่มีนักวิชาการหลายท่านทั้งในประเทศและต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมา ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ ผู้วิจัยได้ทำการประมวลแนวคิดของนักวิชาการจำนวน 5 ท่าน ได้แก่ James L. Gibson และคณะ, Richard M. Steers, James D. Thomsons, ติน ปรัชญพฤทธิ์ และMcKinsey 7S Framework แล้วนำมาจัดกลุ่ม (Grouping) เพื่อทำการเลือกและกำหนดเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย โดยการเลือกตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะทำการพิจารณาเฉพาะปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การเพียงอย่างเดียว ส่วนปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การ ผู้วิจัยจะได้กล่าวในลำดับถัดไป ซึ่งแนวทางในการเลือกและกำหนดกลุ่มตัวแปรมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวคิดของ James L. Gibson และคณะ (อ้างแล้ว, p. 13-23) ได้เสนอปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การไว้ว่าประกอบด้วย 3 ระดับคือ ระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การ ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วมีความเห็นว่าในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในภาพรวมขององค์การ จึงเลือกใช้ในส่วนของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลระดับองค์การมาเป็นแนวทางในการเลือกกลุ่มตัวแปรที่จะศึกษาเท่านั้น ซึ่ง Gibson และคณะได้เสนอไว้ว่าประกอบด้วย สภาพแวดล้อม เทคโนโลยี กลยุทธ์ ทางเลือก โครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน และวัฒนธรรมองค์กร ผู้วิจัยได้ศึกษาและทบทวนแนวคิดเพื่อทำการจัดกลุ่มตัวแปรให้มีความเหมาะสมกับการศึกษาวิจัย โดยมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1) ปัจจัยด้านกลยุทธ์และด้านทางเลือก ผู้วิจัยได้รวมเข้าไว้ด้วยกันและจัดให้อยู่ในกลุ่มของนโยบายขององค์การ เนื่องจากนโยบายขององค์การจะแสดงให้เห็นถึงทางเลือกในการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งในนโยบายก็จะประกอบด้วยกลยุทธ์ต่างๆ ในการดำเนินงานรวมอยู่ด้วย

2) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี Gibson และคณะจะมุ่งเน้นไปที่เครื่องมือ วัสดุและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ช่วยสนับสนุนในการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าน่าจะจัดอยู่ในเรื่องวัสดุสิ่งของ (Material) ซึ่งเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ซึ่งจะครอบคลุมถึงปัจจัยด้านเทคโนโลยีในความหมายของ Gibson และคณะด้วย

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในระดับองค์การตามแนวคิดของ Gibson และคณะที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย (1) ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ (2) นโยบายขององค์การ (3) โครงสร้างองค์การ (4) กระบวนการทำงาน และ(5) วัฒนธรรมองค์การ

แนวคิดของ Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 8) ได้เสนอตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การซึ่งแยกตามลักษณะไว้ 4 ประการคือ ลักษณะขององค์การ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของพนักงาน และนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ศึกษาและ ทบทวนแนวคิดเพื่อทำการจัดกลุ่มตัวแปรให้มีความเหมาะสมกับการศึกษาวิจัย โดยมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1) ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี Steers อธิบายว่าหมายความรวมถึงทั้งเครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต และกระบวนการหรือระบบการผลิต ซึ่งเครื่องมือเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตจัดเป็นวัสดุสิ่งของ (Material) ซึ่งเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ส่วนกระบวนการหรือระบบการผลิต สามารถจัดอยู่ในเรื่องเทคโนโลยีขององค์การ

2) ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในองค์การ Steers กล่าวว่าได้แก่ บรรยากาศองค์การ รูปแบบการปกครองบังคับบัญชาหรือความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การ สามารถจัดรวมอยู่ในเรื่องวัฒนธรรมองค์การ เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะต่างๆ ดังที่กล่าวมา

3) ปัจจัยลักษณะของพนักงาน Steers มุ่งเน้นไปที่ผลการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์การ ซึ่งเป็นการสนใจในตัวพนักงานหรือตัวบุคคล (Man) ซึ่งเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดของ Steers ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย (1) โครงสร้างองค์การ (2) ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ (3) กระบวนการทำงาน (4) วัฒนธรรมองค์กร และ(5) นโยบายขององค์การ

แนวคิดของ James D. Thomsons (อ้างแล้ว, p. 10-13) ได้เสนอแนวคิดระบบขององค์การที่ประกอบด้วยระบบย่อยๆ 3 ส่วน ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิผล ประกอบด้วยส่วนสถาบัน ส่วนการจัดการ และส่วนเทคโนโลยี ผู้วิจัยได้ศึกษาและทบทวนแนวคิดเพื่อทำการจัดกลุ่มตัวแปรให้มีความเหมาะสมกับการศึกษาวิจัย โดยมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1) ส่วนสถาบัน (Institution) Thomsons จะมุ่งเน้นไปที่โครงสร้างองค์การที่สามารถปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม และนโยบายหรือกลยุทธ์ต่างๆ ขององค์การ

2) ส่วนการจัดการ (Management) Thomsons จะมุ่งเน้นไปที่แนวทางในการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถจัดให้อยู่ในเรื่องการจัดการ (Management) ซึ่งเป็นองค์ประกอบของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

3) ส่วนเทคโนโลยี (Technology) Thomsons จะมุ่งเน้นไปที่เทคโนโลยีขององค์การหรืออาจเรียกว่าระบบการผลิต ซึ่งสามารถจัดอยู่ในเรื่องของกระบวนการทำงาน

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า องค์ประกอบซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การให้มีประสิทธิผลตามแนวคิดของ James D. Thomsons ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย (1) โครงสร้างองค์การ (2)นโยบายและกลยุทธ์ (3) ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ และ(4) กระบวนการทำงาน

แนวคิด McKinsey 7S Framework ของ Thomas J. Peters & Robert H. Waterman, Jr. (อ้างแล้ว, p. 10) ได้เสนอแนวคิดว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารจัดการขององค์การจะเกิดจากความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ 7 ประการได้แก่ กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) โครงสร้างองค์การ (Structure) ระบบการปฏิบัติงาน (System) บุคลากร (Staff) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) และค่านิยมร่วม (Shared values) ผู้วิจัยได้ศึกษาและทบทวนแนวคิดเพื่อทำการจัดกลุ่มตัวแปรให้มีความเหมาะสมกับการศึกษาวิจัย โดยมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1) กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) สามารถจัดรวมอยู่ในเรื่องนโยบายขององค์การได้ เนื่องจากนโยบายขององค์การจะประกอบด้วยกลยุทธ์ต่างๆ ในการดำเนินงานรวมอยู่ด้วย เพื่อช่วยเป็นแนวทางให้สมาชิกในองค์การรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใดจึงจะประสบความสำเร็จ

2) ระบบการปฏิบัติงาน (System) สามารถจัดรวมอยู่ในเรื่องเทคโนโลยีขององค์การหรือระบบการผลิตได้ เนื่องจากมีความหมายนัยเดียวกัน

3) บุคลากร (Staff) สามารถจัดรวมอยู่ในเรื่องทรัพยากรทางการบริหารจัดการ เนื่องจากบุคลากรเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

4) ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) สามารถจัดรวมอยู่ในเรื่องสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การเนื่องจากทักษะ ความรู้ ความสามารถ ของสมาชิกในองค์การจะส่งผลโดยตรงต่อสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ

5) ค่านิยมร่วม (Shared Values) สามารถจัดรวมอยู่ในเรื่องวัฒนธรรมองค์การ เนื่องจากค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์การที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์การ อาจเรียกได้ว่าคือวัฒนธรรมองค์การ

6) รูปแบบการบริหารจัดการ(Style) สามารถจัดรวมอยู่ในเรื่องภาวะผู้นำ (Leadership) เนื่องจากแบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์การ และพบว่าความเป็นผู้นำขององค์การจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ ซึ่งจะสอดคล้องกับแนวคิดของ Edgar H. Schein (2004) ที่ได้กล่าวไว้ว่าประสิทธิผลขององค์การในการบริหารจัดการจะขึ้นอยู่กับ (1) สมรรถนะ (Capacity) ขององค์การในการที่จะอยู่รอด (Survive) (2) การปรับตัว (Adapt) (3) การรักษาสภาพ (Maintain) และ(4) การเติบโต (Grow) ซึ่ง Schein กล่าวว่า ในส่วนของสมรรถนะขององค์การในการที่จะอยู่รอดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารขององค์การจะต้องมีภาวะผู้นำ

เมื่อนำแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 5 ท่านมาทำการจัดกลุ่ม (Grouping) สามารถแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องกันของแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ ที่จะใช้เป็นแนวทางในการเลือกตัวแปรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ

Gibson และคณะ	**Richard M. Steers**	**James D. Thomsons**	**ติน ปรัชญพฤทธิ์**	**McKinsey 7S**
วัฒนธรรมองค์การ	วัฒนธรรมองค์การ		วัฒนธรรมองค์การ	ค่านิยมร่วม (Shared values)
นโยบายขององค์การ	นโยบายขององค์การ	นโยบาย/กลยุทธ์ขององค์การ	นโยบาย/กลยุทธ์ขององค์การ	กลยุทธ์ขององค์กร (Strategy)
โครงสร้างองค์การ	โครงสร้างองค์การ	โครงสร้างองค์การ	โครงสร้างองค์การ	โครงสร้างองค์การ (Structure)
กระบวนการทำงาน	กระบวนการทำงาน	เทคโนโลยีขององค์การ	กระบวนการบริหาร/เทคโนโลยี	ระบบการฏิบัติงาน (System)
ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ	ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ	ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ	ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ	บุคลากร (Staff)
			สมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหาร	ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill)
				รูปแบบการบริหารจัดการ(Style) (ภาวะผู้นำ)

จากตารางที่ 1 จะเห็นถึงความสอดคล้องของแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 5 ท่าน ซึ่งผู้วิจัยจะเลือกใช้ทั้งในส่วนของตัวแปรที่ซ้ำกันและไม่ซ้ำกัน ทำให้ได้ชุดของตัวแปรที่เป็นปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จำนวน 7 ตัวแปรได้แก่ (1) วัฒนธรรมองค์การ (2) นโยบายขององค์การ (3) โครงสร้างองค์การ (4) เทคโนโลยีขององค์การ (5) ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ (6) สมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ และ(7) ภาวะผู้นำ

2. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

2.1 วัฒนธรรมองค์การ

ทุกประเทศทั่วโลกต่างก็มีขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง องค์การก็เช่นเดียวกันแต่ละองค์การก็จะมีวัฒนธรรมเฉพาะที่แตกต่างกันไป วัฒนธรรมองค์การสามารถส่งผลทั้งทางด้านบวกและด้านลบต่อองค์การ ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกันว่า วัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลขององค์การ จึงเป็นสาเหตุให้องค์การจำนวนมากพยายามที่จะสร้างวัฒนธรรมของตนเอง รวมถึงแสวงหาวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับหน่วยงานของตน เพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์การให้ดีขึ้น สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วนของเรื่องวัฒนธรรมองค์การ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ (1) ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ (2) แนวคิดและตัวแบบของวัฒนธรรมองค์การ (3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์การ และ(4) นิยามวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

Daniel R. Denison (1990, p. 2) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อและหลักการพื้นฐานซึ่งทำหน้าที่เป็นรากฐานของระบบการจัดการองค์การและกลุ่มของการปฏิบัติงาน ตลอดจนพฤติกรรมการจัดการซึ่งขยายและเสริมแรงหลักการพื้นฐานเหล่านั้น และอธิบายเพิ่มเติมว่า วัฒนธรรมองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การเป็นอย่างมากเมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด (1) การผูกพัน (Involvement Hypothesis) (2) การประพฤติปฏิบัติที่สม่ำเสมอ (Cocsistency Hypothesis) (3) การปรับตัว (Adaptability Hypothesis) และ(4) ภารกิจที่เหมาะสมขององค์การ (Mission Hypothesis)

Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (1999, p. 14-15) ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การไว้ว่า หมายถึง กลุ่มคงทนของค่านิยม ความเชื่อ ฐานคติพื้นฐาน ความคาดหวังและความทรงจำร่วมซึ่งกำหนดคุณลักษณะขององค์การและสมาชิก ให้ความรู้สึกถึงความมีอัตลักษณ์แก่สมาชิก กำหนดบรรทัดฐานที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรถึงวิธีการในการดำเนินงานภายในองค์การ และเพิ่มความมั่นคงเสถียรภาพของระบบสังคมภายในองค์การ วัฒนธรรมองค์การแสดงออกมาทางค่านิยม ท่วงทำนองหลักของภาวการณ์นำ ภาษาและสัญลักษณ์ กระบวนการปฏิบัติงานประจำและการนิยามของความสำเร็จที่ทำให้องค์การมีลักษณะเฉพาะ

Stephen P. Robbins (2003, p. 4) ได้เสนอความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่า หมายถึง ระบบที่สมาชิกในองค์การยึดถือเป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ ที่ทำให้องค์การนั้นๆ แตกต่างจากองค์การอื่น

Edgar H. Schein (อ้างแล้ว, p. 17) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แบบแผนของฐานคติร่วมที่สมาชิกได้รับการเรียนรู้จากองค์การในฐานะที่เป็นสิ่งที่สามารถแก้ปัญหาของการปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและการบูรณาการสิ่งที่อยู่ภายในองค์การ เมื่อแบบแผนของฐานคติสามารถดำเนินไปได้อย่างดีจนกระทั่งได้รับการเห็นพ้องและยอมรับร่วมกัน แบบแผนนี้จึงได้รับการถ่ายทอดแก่สมาชิกใหม่ขององค์การ ในฐานะที่เป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการรับรู้ การคิด และความรู้สึกที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านั้น

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552, หน้า 283) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ชุดของค่านิยม ความเชื่อและความเข้าใจที่สมาชิกองค์การมีอยู่ร่วมกัน

จากความหมายที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้เห็นถึงลักษณะร่วมของวัฒนธรรมองค์การว่า เป็นความเชื่อและค่านิยมร่วมกันในองค์การ ซึ่งแสดงออกถึงแนวทางการประพฤติปฏิบัติ และมีการถ่ายทอดจากบุคคลรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง

2.1.2 แนวคิดและตัวแบบของวัฒนธรรมองค์การ

มีนักวิชาการจำนวนมากที่ได้พยายามจะเสนอตัวแบบของวัฒนธรรมองค์การเพื่อประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมในแต่ละองค์การ โดยยึดเอากรอบแนวคิดทางทฤษฎีที่แต่ละท่านให้ความสนใจ ซึ่งก็จะพบทั้งความสอดคล้องและความแตกต่างกันไปตามมุมมองของนักวิชาการแต่ละท่าน อาทิ

Daniel R. Denison (อ้างแล้ว, p. 4-15) ได้เสนอทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผล (A Theory of Organization Culture and Effectiveness) โดยมุ่งเน้นประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการที่องค์การพยายามบรรลุการบูรณาการภายใน กับการปรับตัวเพื่อรับมือกับสิ่งแวดล้อมภายนอกโดยได้แบ่งลักษณะวัฒนธรรมองค์การ 4 ลักษณะได้แก่

1) วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์การมุ่งเน้นสร้างพลังอำนาจในการบริหารให้แก่บุคลากรในทุกระดับ มีการใช้โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการควบคุมการปฏิบัติงานมากกว่าใช้โครงสร้างที่เป็นทางการ มีการทำงานเป็นทีมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิก มีการพัฒนาสมรรถภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง องค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมส่วนร่วมได้แก่ การเสริมสร้างอำนาจ (Empowerment) การทำงานเป็นทีม (Team Orientation) และการพัฒนาสมรรถภาพบุคลากร (Capability Development)

2) วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) เป็นวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งซึ่งมีความคงเส้นคงวาสูงและสามารถทำนายได้ มีการประสานงานและการบูรณาการที่ดี พฤติกรรมมีรากฐานจากกลุ่มของค่านิยมแกนกลาง ผู้นำและผู้ตามมีทักษะในการสร้างการบรรลุถึงข้อตกลงแม้ว่าจะมีทัศนะที่แตกต่างกัน องค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมเอกภาพ

ได้แก่ ค่านิยมแกนกลาง (Core Values) การตกลงร่วม (Agreement) และความร่วมมือและการประสานบูรณาการ (Coordination and Integration)

3) วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture) เป็นวัฒนธรรมที่การปรับตัวขององค์การถูกผลักดันจากผู้รับบริการ การเสี่ยงและการเรียนรู้จากความผิดพลาด มีความสามารถและประสบการณ์ในการสร้างสรรค์ มีการเปลี่ยนแปลงองค์การอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อเป็นการปรับปรุงความสามารถโดยรวมในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ องค์ประกอบหลักของวัฒนธรรมนี้ได้แก่ การสร้างการเปลี่ยนแปลง (Creating Change) การเน้นผู้รับบริการ (Customer Focus) และการเรียนรู้ขององค์การ (Organizational Learning)

4.) วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์การมีสำนึกชัดเจนเกี่ยวกับเป้าประสงค์และทิศทางซึ่งนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์ รวมทั้งการแสดงวิสัยทัศน์ที่องค์การต้องการเป็นในอนาคต เมื่อพันธกิจขององค์การเปลี่ยนแปลงจะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านอื่นๆ ของวัฒนธรรมองค์การด้วย องค์ประกอบของวัฒนธรรมพันธกิจได้แก่ ทิศทางยุทธศาสตร์และความมุ่งมั่น (Strategic Direction and Intent) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Goals and Objectives) และวิสัยทัศน์ (Vision)

Kim S. Cameron & Robert E. Quinn (อ้างแล้ว, p. 28-39) เป็นนักวิชาการอีกกลุ่มที่มีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดของ Daniel R. Denison ที่ได้เสนอแนวคิดตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Model) ที่สามารถจำแนกเป็นวัฒนธรรมองค์การ 4 แบบได้แก่ (1) วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (The Clan Culture) (2) วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture) (3) วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture) และ(4) วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Richard L. Daft (1999, p. 193-195) ที่ได้ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์การ และได้กล่าวว่าความพอดีระหว่างสภาพแวดล้อม กลยุทธ์ และค่านิยม มีความเกี่ยวข้องกับการก่อตัวของวัฒนธรรม ซึ่งมี 4 ประเภทคือ (1) วัฒนธรรมแบบครอบครัว (Clan Culture) (2) วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture) (3) วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture) และ(4) วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture) ซึ่งในรายละเอียดมีความคล้ายคลึงกับทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผล และตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

Charles Handy (1979, หน้า 13-35) ได้เสนอแนวคิดเทพเจ้าแห่งการบริหาร (God of Management) ซึ่งเป็นการใช้ชื่อเทพเจ้าของกรีกเป็นสัญลักษณ์ของสไตล์การบริหารและวัฒนธรรมองค์การต่างๆ ที่มีความหลากหลายที่เรียกว่า ทฤษฎีว่าด้วยความเหมาะสมของแต่ละวัฒนธรรม (Theory of Culture Propriety) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) เทพเจ้าซีอุส คือ เทพแห่งเทพเจ้าทั้งปวง เป็นเทพแห่งอำนาจและความเข้มแข็ง ชอบใช้อำนาจในการบริหารงาน จึงเป็นตัวแทนของสไตล์การบริหารงานแบบผู้ประกอบการ มีบารมี ความเด็ดขาด และมีความเป็นผู้นำสูงมาก ผู้นำจะบริหารองค์การด้วยการตัดสินใจที่รวดเร็ว และใช้การสื่อสารระหว่างกันแบบเห็นหน้าก็รู้ใจกัน ดังนั้นศูนย์กลางในการบริหารงานขององค์การจึงขึ้นกับผู้นำเพียงผู้เดียวเท่านั้น สัญลักษณ์ที่สื่อถึงเทพเจ้าซีอุสคือ ใยแมงมุมที่เชื่อมโยงกัน องค์การที่ยึดหลักบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะการแบ่งภารกิจหน้าที่มาจากศูนย์กลาง โดยแยกเป็นหน่วยย่อยต่างๆ อย่างชัดเจน ผู้นำขององค์การจึงเปรียบเสมือนตัวแมงมุมที่อยู่ตรงกลางใยแมงมุม ซึ่งเป็นผู้กำหนดและควบคุมการปฏิบัติงาน ระบบการทำงานจึงมีความรวดเร็ว ไม่เน้นขั้นตอนหรือรายละเอียดปลีกย่อยมากนัก โดยมุ่งเน้นความสำเร็จของงานเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

สไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะเป็นวัฒนธรรมที่เน้นการยึดแบบฉบับการทำงานของนายเป็นหลัก เพื่อการสร้างกระบวนการในการตัดสินใจได้อย่างเร็วที่สุด สถานการณ์ใดๆ ก็ตามที่ใช้ความเร็วในการตัดสินใจเป็นสิ่งสำคัญจะเหมาะสมกับวัฒนธรรมรูปแบบนี้ที่สุด วัฒนธรรมรูปแบบนี้เป็นวัฒนธรรมที่มีประสิทธิภาพต่อสถานการณ์ที่เรียกร้องให้มีการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว เพราะวัฒนธรรมนี้มองว่าความรวดเร็วสำคัญกว่าการที่จะต้องไปลงรายละเอียดกันให้มาก และมองว่าต้นทุนในความล่าช้าอาจจะสูงกว่าต้นทุนอื่นๆ ทุกชนิด

2) เทพเจ้าอพอลโล เป็นเทพแห่งความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีกฎเกณฑ์ในการบริหารงานและเชื่อมั่นในระบบขั้นตอน วัฒนธรรมรูปแบบนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นผู้มีเหตุผล และทุกๆ อย่างสามารถถูกนำไปวิเคราะห์ตามหลักของตรรกะ ดังนั้นจึงมองว่ามนุษย์เป็นผู้มีความรับผิดชอบในหน้าที่ รู้จักบทบาทและหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี และมีการทำงานเป็นขั้นเป็นตอนที่ชัดเจน สัญลักษณ์ของวัฒนธรรมรูปแบบนี้จะเป็นภาพวิหารกรีกโดยมีเสาหินที่ค้ำวิหารเป็นเสมือนตัวแทนของหน้าที่และแผนกงานต่างๆ ในองค์การ ซึ่งจุดสูงสุดของเสาหินจะมาพบกันที่ปลายสามเปลี่ยมด้านบนอันเป็นตัวแทนของผู้บริหารระดับสูงหรือคณะกรรมการบริหาร แต่ละเสาหินก็ยึดกันไว้ด้วยกฎกติกาและกระบวนการขององค์การ

สไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะเน้นการยึดระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการเป็นหลัก มีระบบการทำงานแบบเป็นขั้นเป็นตอน (Bureaucracy) เป็นวัฒนธรรมที่เน้นเรื่องตำแหน่ง วัฒนธรรมรูปแบบนี้จะมีการวางตำแหน่งของพนักงานไว้เรียบร้อยแล้ว มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจน มีความมั่นคง สามารถคาดการณ์ได้ พนักงานเพียงแต่ทำงานตามตำแหน่งของตนเท่านั้น ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง โดยมองว่าอำนาจในการสั่งการและตำแหน่งหน้าที่มีความสำคัญมากและเป็นตัวกำหนดทิศทางขององค์การ

3) เทพีอาธีน่า เป็นเทพสตรีแห่งการรังสรรค์ ผู้มีพลังและพรสวรรค์ และยอมรับฝีมือและความชำชองของผู้ปฏิบัติงานเท่านั้นเป็นตัวเกณฑ์วัดขององค์การ เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นไปที่ภารกิจขององค์การเป็นหลัก ชอบการทำงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน สัญลักษณ์ของวัฒนธรรมรูปแบบนี้จะเป็นรูปตาข่าย ที่สื่อว่าศูนย์อำนาจจะมาจากตรงกลางของตาข่ายทุกส่วนที่ตัดเข้าหากัน เป็นตาข่ายที่ดึงเอาทรัพยากรต่างๆ จากปัจจัยหลายๆ ด้านในองค์การมาแก้ปัญหาของส่วนต่างๆ ในระบบให้เรียบร้อย องค์การรูปแบบนี้จึงมีลักษณะแบบเครือข่ายที่ไม่แข็งตึง แต่มีโครงสร้างที่หลวมและแต่ละหน่วยงานของโครงสร้างดังกล่าวนี้ มักจะมีอิสระไม่ได้ฟังคำสั่งจากใคร แต่มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน

สไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะของวัฒนธรรมที่เน้นการทำงานเป็นทีมและมุ่งเน้นไปที่ภารกิจ โดยไม่เน้นกฎระเบียบ แต่จะมุ่งบูรณาการสมาชิกที่มีศักยภาพมาร่วมกันทำงานเป็นทีมที่มีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จขององค์การ ทำให้ระบบการทำงานจึงมีความยืดหยุ่นสูง และมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา การบริหารงานจะมุ่งเน้นที่ความสามารถในการแก้ปัญหาไปตามสถานการณ์ ไม่ได้ทำเป็นแบบอย่างสำเร็จรูป

4) เทพเจ้าไดโอนีซุส เป็นเทพแห่งเหล้าไวน์และดนตรี มีความเป็นตัวของตัวเองมาก รักความเป็นอิสระและมีความเป็นปัจเจกสูง มักทำอะไรตามแบบตนเอง พึ่งพาตนเอง และคิดด้วยตนเอง โดยการเรียนรู้จากประสบการณ์ของตน เป็นวัฒนธรรมที่ไม่ยอมรับการมี “นาย” นอกจากการเข้าร่วมมือกับผู้บังคับบัญชาเพื่อทำให้บรรลุเป้าหมาย องค์การที่มีวัฒนธรรมแบบนี้จึงมักคอยสนับสนุนในสิ่งที่จำเป็นแก่สมาชิกเพื่อการบรรลุเป้าหมายการทำงานของสมาชิกแต่ละคน ระบบการทำงานจึงมีลักษณะที่ต้องรู้เรื่องนั้นจริงอย่างลุ่มลึก และไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์กติกาที่ไม่สำคัญต่อการอยู่รอดขององค์การ แต่จะเน้นคุณภาพของผลงานที่ดีเยี่ยมเท่านั้น

สไตล์การบริหารตามรูปแบบนี้จะมีลักษณะที่เน้นการทำงานที่มีพื้นฐานของการทำงานอย่างอิสระ และเปิดโอกาสให้พนักงานมีเสรีภาพในการปฏิบัติงานและถูกควบคุมน้อยลง โดยยึดฐานคติว่าค่าของตนอยู่ที่ผลของงาน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ชาญฉลาดเพราะให้คุณค่ากับทักษะหรือความชำนาญของบุคคล และดึงเอาความสามารถนั้นๆ มาแสดงให้ประจักษ์ได้ดีที่สุดในการทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของ Charles Handy มาเป็นตัวแปรในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การ เนื่องจากมีความเหมาะสมกับบริบทในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และเป็นแนวคิดที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการอื่นๆ อีกหลายท่านอาทิ ทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลของ Daniel R. Denison แนวคิดตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม ของ Kim S. Cameron และ Robert E. Quinn รวมทั้งแนวคิดของ Richard L. Daft ด้วย ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ความสัมพันธ์ของแนวคิดวัฒนธรรมองค์การ

	ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ	Charles Handy	Kim S. Cameron & Robert E. Quinn	Richard L. Daft	Daniel R. Denison
1	มีการรวมศูนย์อำนาจที่ผู้นำ ผู้นำเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ ระบบการทำงานมีความรวดเร็ว มุ่งเน้นความสำเร็จหรือผลงาน	เทพเจ้าซีอุส (Zeus)	วัฒนธรรมการตลาด (The Market Culture)	วัฒนธรรม แบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Culture)	วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture)
2	เน้นการยึดระเบียบกฎเกณฑ์ โครงสร้างการทำงานเป็นทางการสูง มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจน มีความมั่นคง ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง	เทพเจ้าอพอลโล (Apollo)	วัฒนธรรมสายบังคับบัญชา (The Hierarchy Culture)	วัฒนธรรม แบบราชการ (Bureaucratic Culture)	วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture)
3	เน้นการทำงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วม โดยมุ่งเน้นไปที่ภารกิจ โดยไม่เน้นกฎระเบียบ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสมรรถภาพบุคลากร	เทพีอาธีน่า (Athena)	วัฒนธรรมสัมพันธ์เกื้อกูล (The Clan Culture)	วัฒนธรรม แบบครอบครัว (Clan Culture)	วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture)
4	เน้นความเป็นอิสระ ลดการควบคุมให้น้อยลง ไม่ยึดติดกับกฎเกณฑ์ แต่เน้นคุณภาพของผลงาน เน้นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และการปรับเปลี่ยน	เทพเจ้าไดโอนีซุส (Dionysus)	วัฒนธรรมการปรับเปลี่ยน (The Adhocracy Culture)	วัฒนธรรม แบบปรับตัว (Adaptability Culture)	วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture)

2.1.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์การ

บินใด กาญจนสุวรรณ (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องวัฒนธรรมองค์การในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีศึกษาสถานีตำรวจนครบาลมักกะสัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยใช้แนวคิดเทพเจ้าแห่งการบริหารของชาลล์ เฮนดี้ มาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา และเป็นการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Qualitative Research) มีเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลมักกะสันเป็นประชากรในการศึกษา ผลการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมองค์การแบบเอธีน่า เป็นแนวคิดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าเหมาะสมมากที่สุดในการปฏิบัติงาน รองลงมาคือ วัฒนธรรมองค์การแบบอพอลโล และวัฒนธรรมองค์การแบบซีอุส โดยมีวัฒนธรรมองค์การแบบดิโอนีซุส เป็นแนวคิดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าเหมาะสมน้อยที่สุดในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะงานของสถานีตำรวจนครบาลมักกะสัน จำเป็นที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะต้องใช้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและมีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานในระดับสูง ทำให้วัฒนธรรมองค์การแบบเอธีน่า เหมาะสมมากที่สุดในการปฏิบัติงาน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2551)ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ โดยมีวัตุประสงค์เพื่อ (1) เปรียบเทียบระดับวัฒนธรรมองค์การราชการก่อนและหลังจากที่มีการนำวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” (I หมายถึง การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี, A หมายถึง ความขยันตั้งใจทำงาน, M หมายถึง การมีศีลธรรม คุณธรรม, R หมายถึงการรู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม, E หมายถึง การทำงานมุ่งเน้นประสิทธิภาพ, A หมายถึงความรับผิดชอบต่อผลงานต่อสังคม, D หมายถึง การมีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย มีส่วนร่วมโปร่งใส และ Y หมายถึง การมีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน) ไปปฏิบัติ (2) เปรียบเทียบการยึดถือและให้ความสำคัญต่อมิติวัฒนธรรมแบบ “I AM READY” ของกระทรวงต่างๆ และ(3) วิเคราะห์สัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมแบบ I AM READY กับประสิทธิผลขององค์การราชการ ซึ่งวิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงสำรวจเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม มีจำนวนตัวอย่างจำนวน 9,100 ตัวอย่างจากข้าราชการทุกกระทรวง ผลการศึกษาพบว่าการนำวัฒนธรรม I AM READY ไปปฏิบัติเป็นเวลา 2 ปี ทำให้คะแนนเฉลี่ยของวัฒนธรรม I AM READY ขององค์การราชการเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กระทรวงต่างๆ ยึดถือและให้ความสำคัญกับมิติวัฒนธรรมแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะภารกิจของแต่ละกระทรวง และวัฒนธรรม I AM READY มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลขององค์การราชการ

จากตัวอย่างงานวิจัยทั้ง 2 ชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการเลือกสร้างวัฒนธรรมองค์การแต่ละแบบให้เหมาะสมกับลักษณะของการดำเนินงานของแต่ละองค์การ จะเป็นปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การ

2.1.4 นิยามวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ความเชื่อและค่านิยมพื้นฐานร่วมกันของสมาชิกภายในเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งแสดงออกมาในรูปของฐานคติแห่งการคิดและแนวทางการประพฤติปฏิบัติ ที่มีกระบวนการถ่ายทอดจากบุคคลรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง วัฒนธรรมจะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นกลไกในการสร้างแนวทางเพื่อให้แต่ละเทศบาลตำบลสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิผล ดังนั้นสมาชิกของแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องร่วมกันสร้างวัฒนธรรมองค์การที่ช่วยเสริมสร้างประสิทธิผลในการบริหารงานที่เหมาะกับหน่วยงานของตน

2.2 นโยบายขององค์การ

มีนักวิชาการจำนวนมากที่ได้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะเอาไว้ ซึ่งจากการรวบรวมและประมวลความหมายของนโยบายสาธารณะ โดยศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร (2552, หน้า 48-57) ทั้งจากนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้พอจะเทียบเคียงความหมายและลักษณะนโยบายขององค์การได้ว่า นโยบายเป็นการตัดสินใจในการวางกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานหรือโครงการขององค์การ เพื่อให้องค์การสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และการบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้นั้นก็คือตัวชี้วัดประสิทธิผลอย่างหนึ่ง ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า นโยบายในการบริหารงานเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การ

Charles L. Cochran & Eloise F. Malone (1995, p. 39) กล่าวไว้ว่า ผู้เสนอกรอบแนวคิดในการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นคนแรกคือ David Easton ในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ซึ่งเป็นการเสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะในมุมมองเชิงระบบ หลังจากนั้นก็มีนักวิชาการจำนวนมากที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการเป็นจำนวนมากก็คือ แนวคิดในการยึดหลักเหตุผล ซึ่งมองว่ากระบวนการนโยบายเป็นกระบวนการที่มีเหตุผลและเป็นไปตามขั้นตอน ตั้งแต่การระบุปัญหาจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผล ซึ่งจากแนวคิดนี้ทำให้สามารถแบ่งกระบวนการนโยบายออกได้เป็น 3 กระบวนการหลักคือ (1) การกำหนดนโยบาย (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ(3) การประเมินผลนโยบาย ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งที่จะศึกษาในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลตำบลโดยตรง และถ้าเทศบาลตำบลใดมีกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดี ก็จะทำให้การบริหารงานในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และนั่นแสดงถึงความมีประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลนั้นๆ สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วนของนโยบายขององค์การ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ (1) ความหมายของการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ (2) ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ(5) นิยามนโยบายขององค์การ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Walter Williams (1971, p. 144) ได้กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารให้สามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหาทรัพยากรและจัดเตรียมกระบวนการต่างๆ เพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายบรรลุผลสำเร็จ

James E. Anderson (1977, p. 98-104) กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การใช้นโยบายโดยกลไกการบริหารของรัฐบาล และอธิบายว่าการปฏิบัติเป็นสิ่งที่ถูกกระทำขึ้นมาเพื่อทำให้กฎหมายบังเกิดผล เพื่อใช้นโยบายไปสู่เป้าหมายและเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบาย การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงให้ความสำคัญกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง วิธีการที่ต้องปฏิบัติตาม เทคนิคหรือเครื่องมือและการสนับสนุนทางการเมือง

Carl E. Van Horn & Donald S. Van Meter (1976, p. 103) กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งในระดับบุคคลและกลุ่มบุคคล ที่ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งรวมถึงปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อความพยายามที่จะแปลงรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่แนวทางในการปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้จากการตัดสินใจนโยบายด้วย

Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier (1983, p. 20-21) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้ตัดสินใจไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งโดยปกติจะเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลเป็นต้น

Randall B. Ripley & Grace A. Franklin (1982, p. 4) กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่แผนงานหรือนโยบาย รวมทั้งกลุ่มของกิจกรรมที่ตามมากับเจตนาของแผนงานหรือผลลัพธ์ของนโยบายนั้นๆ ด้วย

จุมพล หนิมพานิช (2552, หน้า 182) กล่าวว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

มยุรี อนุมานราชทน (2552, หน้า 218) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

จากความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่นักวิชาการต่างๆ ได้ให้ไว้ ผู้วิจัยได้ประมวลลักษณะร่วมและพบว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วย การแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตัวนโยบายให้ออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ หรือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

2.2.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Paul Berman (1978, p. 157-184) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และกล่าวว่า กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล โดยได้แบ่งกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลักคือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) และ(2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มุ่งเน้นในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) ซึ่งมีความสอดคล้องและเกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพราะหลังจากที่รัฐบาลมีการกำหนดนโยบายออกมาในรูปกฎหมายต่างๆ ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และความรับผิดชอบที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติเอาไว้ จึงเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลในฐานะเป็นหน่วยงานระดับล่าง ในการที่จะต้องทำการแปลงนโยบายดังกล่าวให้เป็นแนวทางปฏิบัติภายในหน่วยงานของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายหลักและให้เหมาะสมกับบริบทของหน่วยงานของตน ซึ่งถ้าเทศบาลตำบลใดมีกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดี ก็จะทำให้การบริหารงานตามภารกิจต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิผล

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) หมายถึง การที่หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการมอบหมายนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องทำการกำหนดนโยบายภายในหน่วยงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายหลัก การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการ

ปฏิบัติงาน นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลง เพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์การระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานที่เรียกว่า "การปรับตัวเข้าหากันและกัน" (Mutual Adaptation) สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างด้วย ซึ่งลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า "Path of Micro - Implementation" โดย Paul Berman กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่

1) ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรมคือ (1) การพิจารณารับนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้อนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ นโยบายนั้นก็จะไม่เกิด แต่ถ้าหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวมีความสำคัญ ก็จะให้ความใส่ใจต่อนโยบายนั้น ขั้นตอนต่อมาคือ (2) การแสวงหาความสนับสนุนซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์การอื่นๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับการแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการ โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ และแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้วแต่ก็ยังต้องมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไป

ปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn (1984, p. 209-218) เป็นนักวิชาการที่ได้เสนอแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิผล โดยได้แบ่งแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 4 แนวทางได้แก่ (1) แนวทางโครงสร้าง (Structural Approaches) (2) แนวทางกระบวนการการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) (3) แนวทางพฤติกรรม (Behavioral Approaches) และ(4) แนวทางการเมือง (Political Approaches)

โดยในส่วนของแนวทางกระบวนการการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) นั้น Hogwood & Gunn ได้กล่าวไว้ว่าแนวทางนี้มองว่า การสร้างกระบวนการการจัดการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับเทคนิค มีความสำคัญมากกว่าการกำหนดโครงสร้างองค์การให้เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นในการวางแผนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงมักจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นเรื่องเทคนิคหรือการบริหารแบบโครงการ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับสภาพที่กำลังเปลี่ยนแปลงและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจึงประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ที่สำคัญคือ การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน การวางแผน และการควบคุม หลังจากได้ระบุประเด็นปัญหาและเลือกวิธีการแก้ไขปัญหานั้นเรียบร้อยแล้ว ซึ่งเทคนิคการบริหารจัดการตามแนวทางนี้คือ เทคนิคการวางแผนและการควบคุมโดยใช้เครือข่าย (Network Planning and Control : NPC) เป็นเทคนิคที่ใช้เป็นกรอบในการวางแผนและควบคุมการดำเนินงาน โดยการระบุภารกิจที่จะต้องกระทำให้สำเร็จรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจและผลที่เกิดขึ้น โดยตัวอย่างของเทคนิคการวางแผนและการควบคุมโดยใช้เครือข่ายที่นิยมใช้กัน อาทิ เทคนิคการประเมินผลและทบทวนแผนงาน(Program Evaluation and Review Technique : PERT) และวิธีเส้นทางวิกฤต (Critical Path Method : CPM) เป็นต้น (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2551, หน้า 421-422)

ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในเรื่องของแนวทางกระบวนการการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) ของ Hogwood & Gunn มาใช้เป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยเนื่องจาก จากการศึกษาการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในเบื้องต้น พบว่าทุกเทศบาลตำบลจะมีกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแปลงนโยบายที่มาจากกฎหมายต่างๆ ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และภารกิจของเทศบาลตำบลไว้ ให้อยู่ในรูปของแผนหรือโครงการต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามภารกิจนั้นๆ ตัวอย่างเช่น แผนพัฒนาเทศบาลตำบล 3 ปี แผนยุทธศาสตร์ของเทศบาล

ตำบล ตลอดจนโครงการต่างๆ ที่ทางเทศบาลตำบลได้กำหนดขึ้นมา รวมไปถึงมีการนำเทคนิค PERT และ CPM มาใช้ในการกำหนดระยะเวลาในการให้บริการกับประชาชนในภารกิจต่างๆ ตลอดจนการทำสัญญาในการก่อสร้างต่างๆ กับภาคเอกชน ดังจะเห็นได้โดยทั่วไปจากป้ายที่ระบุรายละเอียดในการก่อสร้างที่ทางเทศบาลตำบลได้ติดประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางกระบวนการการจัดการทั้งสิ้น ซึ่ง Hogwood & Gunn กล่าวว่า แนวทางกระบวนการการจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับดังนี้

1) การออกแบบแผนงาน (Design a Program) ซึ่งประกอบด้วยลำดับของงานและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มาตรฐานการปฏิบัติงาน งบประมาณหรือเงินทุน และเวลา

2) การบริหารจัดการแผนงาน (Execute the Program) โดยกำหนดแผนการดำเนินงาน การจัดหาบุคลากร งบประมาณ หรือเงินทุนทุนและทรัพยากร กำหนดกระบวนการและวิธีดำเนินงานที่เหมาะสม

3) การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน (Build in Appropriate Scheduling) และเครื่องมือติดตามควบคุมงานที่เหมาะสม เพื่อให้แผนงานดำเนินไปตามที่กำหนด ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นก็จะนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

แนวทางนี้มีข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารโครงการต้องมีการควบคุมแผนงานมีผลลัพธ์ของแผนงาน และมีการป้องกันผลกระทบของโครงการต่อสิ่งแวดล้อม

2.2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อัษฎาวุธ พรชัย (2549) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสำเร็จและปัจจัยที่มีผลกระทบในการนำนโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา เป็นผู้บริหารและพนักงานปฏิบัติการในสังกัดโครงการธนาคารประชาชนและประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสมาชิกโครงการธนาคารประชาชนประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในโครงการธนาคารประชาชน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ การสัมภาษณ์ และการแจกแบบสอบถาม ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบในการนำนโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ภายใต้แนวคิดและทฤษฎีแล้วพบว่า มี 6 ปัจจัยได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ดังนั้นจึงได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหา เพื่อให้ธนาคาร

ออมสินได้สานต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจรากหญ้าซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

วรรณา จิรุพันธ์ (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีนโยบายแก๊สโซฮอล์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการต่างๆ ที่ภาครัฐนำมาส่งเสริมและสนับสนุนการใช้น้ำมันแก๊สโซฮอล์ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับปัญหาพลังงานของประเทศ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Document Research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเอกสาร งานวิจัย บทความ ข่าวสารจากหนังสือพิมพ์และข้อมูลอินเตอร์เน็ตจากทางภาครัฐและภาคเอกชนที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายประกอบไปด้วย (1) ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย พบว่าเป็นนโยบายที่เป็นการเพิ่มทางเลือกการใช้พลังงาน เมื่อนำไปปฏิบัติจะเกิดประโยชน์กับสังคมโดยรวม มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่ออกมารองรับและสนับสนุน ทำให้นโยบายมีความเป็นไปได้และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม (2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ประกอบด้วยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยทางด้านการเมือง ล้วนมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

จากตัวอย่างงานวิจัยทั้ง 2 ชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นแต่ละองค์การจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ทั้งปัจจัยด้านเนื้อหานโยบาย ขั้นตอนและกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของนโยบาย เพื่อให้นโยบายดังกล่าวสามารถช่วยส่งเสริมการบริหารงานขององค์การให้บรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิผล

2.2.5 นิยามนโยบายขององค์การ

นโยบายขององค์การ หมายถึง แนวทางการบริหารงานที่ทางเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมได้เลือกไว้และนำไปปฏิบัติ โดยจะมุ่งศึกษาในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของตัวนโยบายให้ออกมาในรูปของแผนงาน โครงการ หรือแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม เพื่อให้พนักงานของแต่ละเทศบาลตำบล สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและสำเร็จลุล่วงตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งผู้บริหารของแต่ละเทศบาลตำบลจำเป็นต้องเลือกแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในแต่ละขั้นตอน สำหรับการบริหารนโยบายเพื่อให้พนักงานในเทศบาลตำบลสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

2.3 โครงสร้างองค์การ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การได้มีการปรับปรุงและพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจากวิวัฒนาการของวิชาการบริหารได้สะท้อนให้เห็นว่า ไม่มีโครงสร้างขององค์การแบบใดที่ดีที่สุดเพียงแบบเดียวที่จะใช้ได้กับทุกองค์การ ทำให้การออกแบบโครงสร้างองค์การสมัยใหม่จะเน้นความยืดหยุ่น เน้นการปรับตัวได้ และสามารถใช้ได้ดีมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงเป็นหลัก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสถานการณ์และปัจจัยต่างๆ มีลักษณะเป็นอย่างไร ทำให้แต่องค์การจะต้องศึกษาและแสวงหารูปแบบของโครงสร้างองค์การให้เหมาะกับบริบทและสภาพแวดล้อมขององค์การของตน เพื่อช่วยเสริมสร้างให้การบริหารงานขององค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ (1) ความหมายของโครงสร้างองค์การ (2) แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างองค์การ (3) รูปแบบโครงสร้างองค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัย (4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การ และ(5) นิยามโครงสร้างองค์การ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1 ความหมายของโครงสร้างองค์การ

William G. Scott & Terrence R. Michel (1975, p. 40) ได้กล่าวเอาไว้ว่า โครงสร้าง (Structure) มีลักษณะเป็นกรอบและขอบเขตการทำงานที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในองค์การ เป็นการจัดระเบียบในการทำงานตามหน้าที่ในส่วนต่างๆ ภายในองค์การ ซึ่งนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

Hodge & Anthony (citing in Joseph H. Reitz & Linda N. Jewell, 1985, p. 348) ได้กล่าวไว้ว่าการจัดโครงสร้างองค์การเป็นการกำหนดระบบการควบคุมและการประสานงาน โครงสร้างองค์การจะช่วยทำให้เกิดความแน่นอนในการประสานงาน ไม่ว่าองค์การนั้นจะมีความซับซ้อนเพียงใดผู้บริหารและสมาชิกในองค์การสามารถทำงานร่วมกันได้ง่ายยิ่งขึ้นโครงสร้างองค์การจะช่วยทำให้เห็นระบบการทำงานชัดเจนขึ้น ช่วยในการติดต่อสื่อสาร ลดช่องว่าง และความซ้ำซ้อนในการทำงาน ช่วยให้บุคลากรแต่ละคนได้เห็นทางก้าวหน้าในสายงานของตนชัดเจน และมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาองค์การ

Stphen P. Robbins (1990, p. 82-83) กล่าวไว้ว่า โครงสร้างองค์การจะแสดงถึงการแบ่งส่วนงาน การกำหนดงานที่แต่ละส่วนงานต้องรับผิดชอบ การกำหนดและอธิบายบทบาทของงาน (Work Roles) และความสัมพันธ์ระหว่างบทบาททั้งหลายเหล่านั้น ทั้งในด้านการบังคับบัญชา และการติดต่อสื่อสาร และอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่างๆ ในองค์การ ซึ่งช่วยทำให้สมาชิกขององค์การสามารถดำ เนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Fremont F. Kast & James E. Rosenzweig (1985, p. 205) กล่าวไว้ว่า โครงสร้างองค์การทำให้เกิดกรอบแนวทางที่เป็นทางการสำหรับการดำเนินงานไปสู่เป้าหมาย โครงสร้างเกี่ยวข้องกับการแบ่งงานออกเป็นส่วนหรือเป็นงานย่อยในระดับปฏิบัติ และกำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนงานเหล่านั้น

วรนารถ แสงมณี (2544, หน้า 4) ให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่าคือ วิธีการที่เกี่ยวข้องกับการจัดแบ่งสรรทรัพยากรต่างๆ และการกำหนดวิธีการรายงานตามสายการบังคับบัญชาในระหว่างกลุ่มคน รวมไปถึงกลไกของระบบการประสานงานที่เป็นทางการและวิธีการที่จะต้องเกี่ยวข้องกันตามแบบแผนที่ได้มีการกำหนดและวางเอาไว้

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552, หน้า 378) ได้ให้ความหมายโครงสร้างองค์การว่า หมายถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบหรือส่วนย่อยขององค์การที่บ่งชี้ให้เห็นว่าใครรับผิดชอบอะไร

สมคิด บางโม (2538, หน้า 140) ให้ความหมายว่าโครงสร้างองค์การ หมายถึง ภาพรวมของหน่วยงานย่อยและความสัมพันธ์ของหน่วยงานย่อยในองค์การ

จากความหมายที่นักวิชาการหลายๆ ท่านที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่าโครงสร้างองค์การเป็นผลอันเกิดมาจากการออกแบบองค์การที่เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานในองค์การที่ประสานสัมพันธ์กันไปสู่เป้าหมายขององค์การ

2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างองค์การ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดในการจำแนกประเภทองค์การตามลักษณะต่างๆ ของนักวิชาการ 2 ท่านซึ่งเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการ ได้แก่

Ramon J. Aldag & Timothy M. Stearns (1987, p. 295-309) ได้เสนอแนวคิดในการจำแนกหรือออกแบบองค์การตามลักษณะการแบ่งงานไว้ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 แบบได้แก่

1) แบบหน้าที่เฉพาะ (Functional Design) เป็นองค์การแบบที่เป็นแบบพื้นฐานของการออกแบบองค์การทั่วไป มีการปฏิบัติงานตามหน้าที่เฉพาะ โดยจะแบ่งบุคลากรเป็นกลุ่มตามลักษณะงานที่คล้ายกัน ใช้ทักษะอย่างเดียวกัน หรือทำกิจกรรมอย่างเดียวกัน การออกแบบองค์การรูปแบบนี้ ใช้ได้ทั้งในองค์การที่มีขนาดเล็กและขนาดกลาง เพราะเป็นแบบที่จะทำงานได้ดีที่สุดเมื่อมีผลผลิตจำนวนไม่มากนัก ต้องการการแบ่งงานให้แยกย่อยไปตามทักษะต่างๆ ให้มาก และมีแนวโน้มที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจไปสู่ผู้บริหารสูงสุด

2) แบบสาขา (Division Design) เป็นองค์การที่จัดรวมเอากิจกรรมต่างๆ ในการผลิตสินค้าและบริการประเภทเดียวกัน รวมเข้าเป็นหน่วยงานที่บริหารดูแลกิจกรรมของตนเอง

โดยเน้นที่การจัดกลุ่มงานหรือกิจกรรมตามผลผลิต กลุ่มลูกค้าหรือสถานที่ตั้ง มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจไปที่กลุ่มงาน เพราะว่าผลผลิตของแต่ละกลุ่มจะมีลักษณะเฉพาะ ช่วงการบังคับบัญชาจะถูกทำให้ลดลงโดยหัวหน้าแผนก มีการประสานงานแบบร่วมกัน (Pooled Interdependence)

3) แบบผสม (Hybrid Design) เป็นรูปแบบที่ผสมผสานกันขององค์การแบบหน้าที่เฉพาะกับองค์การแบบสาขา มีลักษณะที่มีหน่วยงานเป็นสาขาแต่แบ่งส่วนงานตามหน้าที่ และรวมอำนาจการตัดสินใจไปอยู่ที่สำนักงานใหญ่ในลักษณะของการร่วมมือกันเช่น การกำหนดให้มีหน่วยงานบริหารงานบุคคลร่วมกัน องค์การแบบผสมนี้ใช้ได้ดีเมื่อสาขาต่างๆ มีการจัดแบ่งแผนกงานในลักษณะที่คล้ายกัน ซึ่งตัวอย่างของการออกแบบองค์การแบบผสมนี้ได้แก่ ธนาคารเป็นต้น

4) แบบเมทริกซ์ (Matrix Design) เป็นการนำเอาวิธีการของโครงสร้างแบบหน้าที่เฉพาะและแบบสาขามาใช้พร้อมกัน โดยการดึงเอาบุคลากรที่มีความชำนาญจากหน่วยงานหน้าที่เฉพาะตามที่ต้องการมารวมตัวกันเป็นหน่วยโครงการ (Project) โดยผู้บริหารหน่วยงานตามหน้าที่เฉพาะจะรับผิดชอบการปฏิบัติงาน ส่วนผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานหน้าที่เฉพาะและผู้บริหารหน่วยโครงการจะรับผิดชอบในการรวมเอากิจกรรมของผู้เชี่ยวชาญจากแต่ละหน่วยงาน เพื่อทำให้โครงการสมบูรณ์

Henry Mintzberg (1983, p. 157-279) เป็นนักวิชาการบริหารชาวฝรั่งเศส ที่ได้เสนอรูปแบบโครงสร้างองค์การไว้ในช่วงแรก 5 รูปแบบ ต่อมาได้มีการขยายต่อความคิดร่วมกับผู้อื่นได้แก่ Joseph Lampel, James B. Quinn และ Sumantra Ghoshal และได้เสนอเพิ่มเติมจากรูปแบบที่กล่าวไว้เดิมอีก 2 รูปแบบ ตามส่วนประกอบโครงสร้างที่เพิ่มเติมขึ้นมาในการศึกษา รวมเป็น 7 รูปแบบในปัจจุบัน (Mintzberg, et al., 2003, p. 224-225) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) โครงสร้างเรียบง่ายหรือโครงสร้างผู้ประกอบการ (The Simple or Entrepreneurial Structure) เป็นองค์การที่มีระบบการประสานงานแบบสั่งการโดยตรงจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา มีโครงสร้างแบบเรียบง่ายไม่เป็นทางการ มีความยืดหยุ่นสูง ผู้บริหารระดับสูงมีบทบาทสูงในการชี้นำทิศทางและแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การ มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งในแนวระนาบและแนวดิ่ง ส่วนมากเป็นองค์การที่เพิ่งเริ่มก่อตั้ง มีขนาดเล็ก มีระบบเทคโนโลยี ไม่ซับซ้อน และมีความจำเป็นที่ผู้นำต้องมีอำนาจมากหรือผู้นำเข้มแข็ง

2) โครงสร้างองค์การขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) เป็นองค์การที่มีระบบประสานงานโดยใช้มาตรฐานกระบวนการปฏิบัติงานเป็นหลัก มีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจ มีความเป็นทางการสูง มีการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มุ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ ความเชื่อถือได้ ความชัดเจน และความคงเส้นคงวาในการปฏิบัติงานให้ความสำคัญ

กฎเกณฑ์มากกว่าผลงาน โดยมากเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่ มีอายุมาก และมีระบบเทคโนโลยีไม่ซับซ้อน

3) โครงสร้างองค์การขยาย (Diversified Organization) เป็นองค์การที่มีการขยายตัวจากองค์การขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร มีการใช้มาตรฐานของผลผลิตเป็นเครื่องมือในการเชื่อมประสานงานกับส่วนต่างๆ มีโครงสร้างที่ซับซ้อนประกอบด้วยสำนักงานใหญ่ (Headquarter) และสำนักงานสาขา (Divisions) ผู้บริหารระดับกลางมีบทบาทสูงในการประสานงานระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขา ยุทธศาสตร์ขององค์การมีสองระดับคือ ระดับภาพรวมขององค์การจะได้รับการจัดทำจากสำนักงานใหญ่ และระดับสาขาซึ่งสำนักงานสาขาเป็นผู้จัดทำ

4) โครงสร้างองค์การตามวิชาชีพ (Professional Organization) มีพื้นฐานการประสานงานโดยใช้มาตรฐานของทักษะและความรู้ มีโครงสร้างแบบระบบราชการแต่มีการกระจายอำนาจสูง ผู้มีบทบาทสำคัญคือผู้ปฏิบัติซึ่งมีการทำงานเป็นอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของจรรยาบรรณวิชาชีพ มีความเป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นอิสระสูง ฝ่ายนโยบายและผู้บริหารระดับกลางมีบทบาทน้อย ยุทธศาสตร์ขององค์การถูกกำหนดโดยผู้ปฏิบัติงานด้านวิชาชีพ ค่อนข้างมีเสถียรภาพ แต่รายละเอียดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

5) โครงสร้างเฉพาะกิจ/เน้นนวัตกรรม (Adhocracy/Innovative Organization) มีพื้นฐานการประสานงานโดยใช้การสื่อสารทางตรงระหว่างเพื่อนร่วมงานเป็นหลัก มีการจัดโครงสร้างแบบเมทริกซ์ โครงสร้างมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้ง่ายตามสถานการณ์ มีความเป็นประชาธิปไตยสูง สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมได้อย่างมีประสิทธิผล ยุทธศาสตร์เกิดขึ้นจากการคิดริเริ่มของสมาชิกในองค์การ ซึ่งเกิดจากจะกลายเป็นยุทธศาสตร์ขององค์การเมื่อได้รับการยอมรับและแพร่กระจายกลายเป็นแบบแผนพฤติกรรมขององค์การ

6) โครงสร้างองค์การอุดมการณ์และองค์การพันธกิจ (Ideology and the Missionary Organization) เป็นองค์การที่มีรากฐานการสร้างองค์การจากอุดมการณ์ ซึ่งแตกต่างจากองค์การทั่วไป โครงสร้างองค์การมีการแบ่งฝ่ายเป็นหน่วยขนาดเล็ก มีการจัดระบบอย่างหลวมและมีการกระจายอำนาจ ให้อิสระกับหน่วยย่อยสูงแต่มีการควบคุมโดยปทัฏฐานขององค์การอย่างเข้มข้น ประเภทขององค์การพันธกิจสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทคือ องค์การปฏิรูป (Reformers) องค์การเปลี่ยนสภาพ (Converters) และองค์การปิดตัว (Cloister)

7) โครงสร้างองค์การทางการเมือง (Political Organization) รูปแบบขององค์การการเมืองอธิบายในเทอมของอำนาจไม่ใช่โครงสร้าง และเป็นอำนาจที่แสดงออกมาโดยขาดความชอบธรรม ดังนั้นจึงไม่มีกลไกและวิธีการประสานงานอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นหลัก แต่ขึ้นอยู่กับบริบทที่การเมืองแสดงออกมาในช่วงนั้นๆ ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการรวมศูนย์หรือการกระจายอำนาจ

กระแสที่ครอบงำองค์การคืออำนาจที่ไม่เป็นทางการ และการต่อสู้ช่วงชิงชัยชนะกันซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบคือ องค์การการเมืองแบบเผชิญหน้า (Confrontation) องค์การแบบพันธมิตรชั่วคราว (Shaky Alliance) องค์การแบบที่ถูกทำให้เป็นการเมือง (Politicized Organization) และองค์การแบบเป็นพื้นที่การเมืองอย่างสมบูรณ์แบบ (Complete Political Area)

2.3.3 รูปแบบโครงสร้างองค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบในการเลือกกลุ่มตัวแปรที่จะนำมาศึกษาในเรื่องโครงสร้างองค์การ โดยใช้แนวคิดในเรื่องการออกแบบโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลของ Henry Mintzberg (1979, p. 216-297) ที่ประกอบด้วยเกณฑ์ 2 ประการคือ

ประการแรก โครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิผลนั้นจะต้องเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมสอดคล้องกันระหว่างปัจจัยต่างๆ ในสถานการณ์ขณะนั้น (Contingency Factors) กับองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรของการออกแบบ (Design Parameter) นั่นคือโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิผลย่อมเกิดจากการออกแบบให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ประการที่สอง Mintzberg เห็นว่าน่าจะตั้งสมมุติฐานซึ่งอาจเรียกว่า ข้อสมมุติฐานของการจัดโครงสร้าง (Configuration Hypothesis) ว่าโครงสร้างที่มีประสิทธิผลย่อมต้องการความคงที่ภายในระหว่างองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบองค์การ นั่นคือโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิผลย่อมเกิดจากลักษณะที่คงที่ขององค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบ

สรุปได้ว่า Mintzberg มีความเห็นว่าโครงสร้างขององค์การที่มีประสิทธิผลนั้นต้องประกอบด้วยลักษณะที่สอดคล้องกันขององค์ประกอบที่เป็นตัวแปรในการออกแบบกับสถานการณ์ในขณะนั้น และได้นำเสนอโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลซึ่งเป็นโครงสร้างที่ (1) ช่วยให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลได้โดยใช้ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด (2) กระตุ้นให้มีการคิดค้นนวัตกรรมในองค์การ (3) มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้ (4) เอื้อต่อการทำงานของบุคลากรในองค์การและส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร (5) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน และ(6) ส่งเสริมให้เกิดกลยุทธ์ในการทำงาน (Billy J. Hodge and William P. Anthony, 1988, p. 373-379)

จากแนวทางดังที่ได้กล่าวมา ผู้วิจัยได้พิจารณาและเลือกรูปแบบโครงสร้างองค์การที่ใช้เป็นตัวแปรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จำนวน 4 รูปแบบ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Ramon J. Aldag & Timothy M. Stearns และแนวคิดของ Henry Mintzberg ซึ่งตรงกับแนวคิดของ ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553) ที่ได้เสนอรูปแบบของโครงสร้างองค์การโดยกล่าวว่า โครงสร้างขององค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานอาจเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งดังต่อไปนี้ (1)โครงสร้างแบบระบบราชการ (2) โครงสร้างรัฐวิสาหกิจ (3)โครงสร้างแบบมหาวิทยาลัย และ(4)โครงสร้างการบริหารแบบโครงการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างระบบราชการ มีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบมีนายคนเดียวอยู่บนยอดพีระมิด มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารองค์การในภาพรวมและคอยแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การ จึงเป็นบุคคลที่ได้รับทราบและเห็นถึงความเป็นไปขององค์การในภาพรวมมากที่สุด มีการทำงานและควบคุมตามสายการบังคับบัญชาโดยยึดกฎ ระเบียบ มาตรฐานกระบวนการที่กำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง มีการกำหนดถึงช่องทางในการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชา และมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีการทำงานตามมาตรฐานของงานที่แบ่งกันทำอย่างชัดเจน (Division of Labor) และลักษณะเป็นงานประจำ (Rutein) ที่ได้ถูกแจกแจงไปตามหน้าที่ ซึ่งมีลักษณะเหมือนองค์การในอุดมคติของ Max Weber และโครงสร้างแบบหน้าที่เฉพาะ (Functional Design) ของ Ramon J. Aldag & Timothy M. Stearns และโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) ของ Henry Mintzberg

2) โครงสร้างรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบมีนายหลายคนคือกรรมการนโยบายและกรรมการบริหารร่วมกันทำหน้าที่ในการบริหารองค์การ มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นกว่าโครงสร้างระบบราชการ โดยอำนาจในการตัดสินใจจะถูกกระจายไปยังคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญที่อาจมาจากภายในองค์การหรือภายนอกองค์การก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์การ และผู้บริหารองค์การจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการบริหารเพื่อจะนำมติของคณะกรรมการบริหารไปปฏิบัติ ลักษณะของสายการบังคับบัญชาจะถูกทำให้สั้นลง และมีการประสานงานแบบร่วมกันมากขึ้น ซึ่งมีลักษณะบางส่วนเหมือนกับโครงสร้างองค์การขนาดใหญ่แบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) ของ Henry Mintzberg อย่างเช่นยังคงมีสายการบังคับบัญชาอยู่เพียงแต่ถูกปรับให้สั้นลง และการรวมศูนย์อำนาจก็ยังคงมีอยู่แต่ถูกกระจายไปยังคณะกรรมการบริหารมากขึ้น

3) โครงสร้างมหาวิทยาลัย มีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบผู้บริหารระดับสูงทำหน้าที่เป็นผู้รับใช้มากกว่าผู้บังคับบัญชา มีโครงสร้างองค์การเหมือนกับพีระมิดกลับหัวที่เรียกว่า Collegial Organization หรือ Inverse Pyramid กล่าวคือ มีลักษณะของการกระจายอำนาจมากโดยอำนาจในการตัดสินใจจะถูกกระจายไปให้กับส่วนงานปฏิบัติระดับล่าง (Operating Core) มีความเป็นประชาธิปไตยสูง มีความคล่องตัว และเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสามารถทำงานได้อย่างอิสระ มีความยืดหยุ่นในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมีอำนาจในการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายวางแผนกลยุทธ์การทำงานของตนเองและขององค์การด้วย โดยการเข้าไปเป็นกรรมการชุดต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการทำงานของตนเอง ทำหน้าที่กำหนดกลยุทธ์

องค์การเหมือนกันกับผู้บริหารระดับสูง โดยผู้บริหารระดับสูงมีหน้าที่ในการทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันกำหนดทิศทางที่มีผลต่อองค์การโดยรวม ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับโครงสร้างองค์การตามวิชาชีพ (Professional Organization) ของ Henry Mintzberg

4) โครงสร้างการบริหารแบบโครงการ มีลักษณะโครงสร้างองค์การเป็นแบบเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาและผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาร่วมมือกันบริหารโครงการใดโครงการหนึ่ง ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบชั่วคราวหรือแบบโครงการ (Matrix or Project Management) โครงสร้างองค์การมีลักษณะยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงได้ดี มีความเป็นทางการในการปฏิบัติงานน้อยและมีลักษณะองค์การแบบ Organic โดยมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับบุคลากรทั้งหมดทุกส่วนขององค์การ (All Part) ไม่มีกฎเกณฑ์ระบุวิธีการปฏิบัติงาน ไม่มีการแบ่งลำดับขั้นการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน มีการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านไปตามแนวนอนมาก (Much Horizontal Specialization) ใช้การประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันของผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานในโครงการ (Mutual Adjustment) ทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานในโครงการจะสามารถติดต่อประสานงานกันได้โดยตรง มีลักษณะของทีมงานมากกว่าการมีโครงสร้างที่ตายตัว ผู้ที่เข้ามาร่วมในโครงการจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในงานของตนเอง ผู้บริหารระดับสูงจะมีหน้าที่ติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานภายนอก แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น สร้างความสมดุลในการทำงานและติดตามความก้าวหน้าของโครงการ ฝ่ายปฏิบัติงานหลักทำหน้าที่ในการบริหารงานและปฏิบัติงานหลักไปด้วยกัน ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับโครงสร้างแบบเมทริกซ์ (Matrix Design) ของ Ramon J. Aldag & Timothy M. Stearns และโครงสร้างเฉพาะกิจ/เน้นนวัตกรรม (Adhocracy/Innovative Organization) ของ Henry Mintzberg

2.3.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์การ

อารีย์ ชนะกิจการชัย (2544) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ : ศึกษากรณีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างตลอดจนปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ อันเนื่องมาจากโครงสร้างองค์การเดิมที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ และไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง การปรับโครงสร้างองค์การเป็นวิธีหนึ่งที่เพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันเสรีธุรกิจเอกชน พร้อมทั้งศึกษาข้อจำกัดของของกระบวนการทำงานเดิม และแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างองค์การเดิมของ ปตท. ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารและการดำเนินธุรกิจ จึงมีการปรับโครงสร้างองค์การเป็นเชิงพาณิชย์ด้วยหลักเกณฑ์ 4 ประการคือการรวมงานบริการที่ศูนย์กลางสำหรับหน่วยงานสนับสนุน การปรับกระบวนการทำงานทั้งงาน

หลักและงานสนับสนุน การปรับกลไกการบริหาร การบริหารจัดการและการกำกับดูแลที่ดี ดังนั้นโครงสร้างองค์การใหม่จึงทำให้ ปตท. เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะนำไปสู่ความอยู่รอดและเจริญเติบโตในอนาคตอย่างยั่งยืน

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2548) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาโครงสร้างองค์การของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ 3 ส่วนได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การของหน่วยงานภาครัฐระดับกรมที่ได้รับรางวัลทางด้านการบริหารและจัดการ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภาครัฐให้มีความเหมาะสม ประชากรที่ใช้ในการศึกษาคือ ข้าราชการจาก 2 หน่วยงานได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและกรมการศุลกากร ผลการศึกษาพบว่าลักษณะโครงสร้างองค์การของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองหน่วยงานมีลักษณะที่เหมือนกันคือ มีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับปานกลาง ทำให้ผลสรุปภาพรวมโครงสร้างองค์การทั้ง 3 ส่วนอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งผลการวิจัยชิ้นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการที่กล่าวไว้ในเรื่อง ลักษณะที่พึงประสงค์ขององค์การระบบราชการไทยในประเด็นเกี่ยวกับส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การว่า ควรมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับต่ำ จึงจะช่วยส่งเสริมให้องค์การมีประสิทธิผลในการบริหารงาน ซึ่งอนุมานได้ว่าลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการไทยที่พึงประสงค์ควรมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับต่ำลงนั่นเอง

จากตัวอย่างงานวิจัยทั้ง 2 ชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของโครงสร้างองค์การที่มีต่อการบริหารงานขององค์การ และเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับองค์การ และทุกองค์การต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารงานขององค์การให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิผล

2.3.5 นิยามโครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การ หมายถึง การออกแบบองค์การของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ที่เกี่ยวกับวิธีการแบ่งงาน การกำหนดความร่วมมือภายในหน่วยงาน และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ระบุถึง กลไกการประสานงาน รูปแบบความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการ การรายงาน ช่องทางการติดต่อสื่อสาร ช่วงการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา และการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดกรอบหรือแนวทางในการดำเนินงานที่ประสานสัมพันธ์กันไปสู่การบรรลุเป้าหมายของแต่ละเทศบาลตำบล ซึ่งผู้บริหารของ

แต่ละเทศบาลตำบลจะต้องแสวงหารูปแบบโครงสร้างองค์การที่จะช่วยสนับสนุนการบริหารงานของตนให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผล

2.4 เทคโนโลยีขององค์การ

เทคโนโลยีขององค์การ หรืออาจจะมีนักวิชาการไทยบางท่านเช่น วันชัย มีชาติ (อ้างแล้ว, หน้า 271-289) และพิทยา บวรวัฒนา (อ้างแล้ว, หน้า 104-114) เรียกว่า “ระบบผลิตขององค์การ” ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความหมายนัยเดียวกัน และเพื่อความเป็นเอกภาพในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้คำว่าเทคโนโลยีขององค์การแทนซึ่งหมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนที่องค์การใช้ในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าต่างๆ ขององค์การออกเป็นปัจจัยนำออกหรือผลผลิต เทคโนโลยีขององค์การจึงเป็นกระบวนการในการดำเนินงานขององค์การเพื่อให้องค์การสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการบรรลุเป้าหมายที่องค์การตั้งไว้นั้นก็คือตัวชี้วัดประสิทธิผลอย่างหนึ่งขององค์การ ทำให้กล่าวได้ว่า เทคโนโลยีขององค์การเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การ สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วนของเทคโนโลยีขององค์การ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ (1) ความหมายของเทคโนโลยีขององค์การ (2) แนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีขององค์การ (3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีขององค์การ และ(4) นิยามเทคโนโลยีขององค์การซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.4.1 ความหมายของเทคโนโลยีขององค์การ

เทคโนโลยีขององค์การมีความหมายหลากหลาย จึงทำให้เกิดความยากลำบากในการศึกษา นักวิจัยและผู้บริหารจะพิจารณาเทคโนโลยีว่าเป็นความสามารถและคุณสมบัติ (Attributes) ทางกายภาพขององค์การซึ่งได้แก่ เครื่องจักรกล เครื่องมือ และเครื่องประกอบต่างๆ (Equipment) บางคนอาจพิจารณาว่า เทคโนโลยีเป็นความรู้ที่องค์การมีอยู่ ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมและนำเสนอการให้ความหมายของเทคโนโลยีของนักทฤษฎีในแง่มุมต่างๆ อาทิ

James D. Thompson. (อ้างแล้ว, p. 14-15) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยีว่า หมายถึง ชุดของกิจกรรมที่ประกอบด้วยคนและเครื่องจักรกล ซึ่งต่างก็มีส่วนในการผลิตสินค้าหรือบริการที่ต้องการ

Charles Perrow. (1967, p. 194) กล่าวว่าเทคโนโลยี หมายถึง การกระทำซึ่งบุคคลได้ปฏิบัติต่อวัตถุ โดยอาจใช้หรือไม่ใช้เครื่องมือหรือกลไกทางเครื่องจักรกล เพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุนั้นเพื่อให้ได้งานที่ทำสำเร็จในองค์การต่างๆ

Joan Woodward. (1994, p. 13) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยีแต่เพียงว่า หมายถึง วิธีการและกระบวนการที่ใช้ในโรงงาน

นิตยา เงินประเสริฐศรี (2544, หน้า 237) ได้ให้ความหมายของเทคโนโลยีตามแนวคิดเชิงระบบว่าหมายถึง ชุดของเทคนิค (รวมทั้งวัตถุดิบและจิตใจ) ที่นำมาใช้เพื่อเปลี่ยนสิ่งนำเข้าของระบบให้เป็นสิ่งนำออก ระบบจะเป็นองค์การประเภทใดก็ได้อาจได้แก่ โรงงาน หน่วยงานของรัฐ โรงพยาบาล หรือพรรคการเมือง ส่วนสิ่งนำเข้าได้แก่ ความรู้ กำลังความสามารถ วัตถุดิบหรือเงิน และสิ่งนำออกได้แก่ สินค้าหรือบริการ

จากความหมายที่นักวิชาการแต่ละท่านได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้สามารถสรุปคุณลักษณะร่วมของเทคโนโลยีขององค์การได้ว่า เป็นกระบวนการหรือขั้นตอนในการดำเนินงานขององค์การในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าขององค์การให้เป็นปัจจัยนำออก ซึ่งอาจอยู่ในรูปของสินค้าหรือบริการต่างๆ

2.4.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีขององค์การ

Charles Perrow (อ้างแล้ว, p. 194-208) เป็นนักทฤษฎีที่มองเทคโนโลยีว่าเป็นองค์ความรู้ที่ใช้ในการทำงานตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงาน ซึ่งสามารถนำไปใช้อธิบายองค์การอื่น ๆ ที่ไม่ได้เน้นการใช้เทคโนโลยีที่เป็นเพียงเครื่องมือหรือวิธีการทำงานเท่านั้นโดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในองค์การสองประการคือ (1) ความหลากหลายที่เกิดขึ้นในการทำงาน (Task Variety) เป็นเรื่องของความสลับซับซ้อนของปัญหา และ(2) ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงาน (Task Analyzability) จากเกณฑ์ทั้งสองมิติดังกล่าวสามารถแบ่งเทคโนโลยีขององค์การได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงเทคโนโลยีขององค์การของ Charles Perrow

		ความสลับซับซ้อนของปัญหา	
ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา		**ต่ำ**	**สูง**
	ต่ำ	เทคโนโลยีแบบงานฝีมือ	เทคโนโลยีแบบไม่เป็นแบบแผน
	สูง	เทคโนโลยีแบบเป็นแบบแผน	เทคโนโลยีแบบวิศวกรรม

ที่มา : วัยชัย มีชาติ (อ้างแล้ว, หน้า 279)

จากตารางเมื่อนำมิติทั้งสองด้านมาพิจารณาประกอบกันจะพบว่า มีเทคโนโลยีองค์การที่ใช้กันทั่วไปอยู่ 4 แบบตามปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณา ซึ่งเทคโนโลยีแต่ละแบบจะมีรายละเอียดดังนี้คือ

1) เทคโนโลยีแบบเป็นแบบแผน (Routine Technology) เป็นลักษณะการใช้เทคโนโลยีสำหรับงานที่ไม่ต้องการความหลากหลายในการทำงาน และช่วยให้สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานได้ เนื่องจากมีกรอบและแนวทางในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมีหลักการและแนวทางที่แน่นอน ปัญหาที่เกิดขึ้นมักจะเป็นปัญหาเดิมที่องค์การสามารถสร้างมาตรฐานในการทำงานและแก้ปัญหาดังกล่าวได้ การบริหารงานในองค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้ องค์การจะเป็นแบบเครื่องจักรกล (Mechanistic) มีความเป็นทางการสูง มีการรวมอำนาจ หัวหน้าจะมีขอบข่ายการควบคุมมาก การติดต่อสื่อสารในองค์การเป็นการสื่อสารในแนวดิ่งและมักจะเป็นลายลักษณ์อักษร

2) เทคโนโลยีแบบงานฝีมือ (Craft Technology) เป็นเทคโนโลยีที่ใช้กับองค์การที่มักจะเผชิญกับปัญหาในการทำงานที่เคยเกิดขึ้นหรือเป็นปัญหาเดิม แต่การแก้ปัญหาไม่ได้มีกฎเกณฑ์ วิธีปฏิบัติ หรือมาตรฐานที่ตายตัวในการแก้ปัญหา การแก้ไขปัญหาจะอาศัยทักษะและความเชี่ยวชาญของผู้ปฏิบัติงานเป็นหลัก การบริหารงานในองค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้จะใช้รูปแบบที่ค่อนข้างเป็นองค์การแบบ Organic คือมีความเป็นทางการ มีการรวมอำนาจและขอบข่ายการควบคุมปานกลาง มีการทำงานเปิดโอกาสให้ใช้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการทำงาน หรือเป็นงานที่ต้องการประสบการณ์และความเชี่ยวชาญสูง (Work Experience)

3) เทคโนโลยีแบบวิศวกรรม (Engineering Technology) เป็นเทคโนโลยีที่มีความสลับซับซ้อน การปฏิบัติงานในองค์การมีความหลากหลาย ปัญหาที่พบในการทำงานมีหลายแบบซึ่งไม่ซ้ำกัน การปฏิบัติงานประจำมีความแตกต่างกันออกไป แต่การดำเนินงานจะมีแนวทางที่ใช้ในการปฏิบัติงาน การบริหารงานในองค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้ จะใช้โครงสร้างองค์การที่ค่อนข้างเป็นแบบเครื่องจักรกล (Mostly Mechanistic) กล่าวคือ มีความเป็นทางการและการรวมอำนาจปานกลาง มีระบบการฝึกอบรมแบบเป็นทางการ ขอบข่ายการควบคุมของผู้บริหารไม่มากนัก มีทั้งการสื่อสารตามลายลักษณ์อักษรและการสื่อสารโดยใช้การพูดจากันโดยตรง

4) เทคโนโลยีแบบไม่เป็นแบบแผน (Non Routine Technology) เป็นเทคโนโลยีที่ใช้ในองค์การที่มีลักษณะการทำงานที่หลากหลาย งานที่ทำมีการเปลี่ยนแปลงและไม่สามารถวิเคราะห์โดยใช้กฎเกณฑ์ได้ ทำให้ต้องใช้ความพยายามในการปฏิบัติงานมาก ปัญหาที่พบในการทำงานจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา การบริหารงานในองค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้จะต้องใช้องค์การ Organic กล่าวคือ องค์การจะมีการรวมอำนาจและความเป็นทางการต่ำ ขอบข่าย

การควบคุมในการทำงานค่อนข้างแคบจนถึงปานกลาง และการสื่อสารในองค์การจะเป็นการสื่อสารในแนวนอนในลักษณะการประชุม

James D. Thompson (อ้างแล้ว, p. 15-18) ได้ทำการศึกษาเทคโนโลยีขององค์การโดยพิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบหนึ่งในสังคมที่ประกอบด้วยระบบย่อยๆ เทคโนโลยีขององค์การจะดูได้จากขั้นตอนในการทำงานขององค์การ และการพึ่งพากันของระบบย่อยในองค์การ ซึ่งจะช่วยให้องค์การลดความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมขององค์การลง เทคโนโลยีตามแนวความคิดของ James Thompson สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ

1) เทคโนโลยีแบบเป็นขั้นตอนก่อนหลัง (Long - Linked Technology) เป็นเทคโนโลยีที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน ผลผลิตของหน่วยงานย่อยหนึ่งจะเป็นปัจจัยนำเข้าของอีกหน่วยงานย่อยหนึ่งในองค์การ แล้วส่งต่อกันไปเรื่อยๆ ระหว่างหน่วยงานย่อย เป็นเทคโนโลยีที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในอุตสาหกรรมการผลิตทั่วไป ลักษณะการผลิตเป็นกระบวนการเส้นตรง เริ่มจากการนำวัตถุดิบเข้ามาสู่กระบวนการผลิตจากจุดหนึ่งต่อไปอีกจุดหนึ่งจนจบกระบวนการได้ออกมาเป็นตัวสินค้าในที่สุด การทำงานจะทำต่อเนื่องกันในลักษณะกระบวนการมีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนว่าเริ่มจากจุดใดแล้วส่งต่อไปยังจุดใด องค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้ จะเป็นองค์การที่มีการผลิตในปริมาณมาก (Mass Production) และการผลิตโดยใช้เครื่องจักรทำงานตลอด 24 ชั่วโมง (Continuous Process) เช่น โรงงานทอผ้า ซึ่งมีขั้นตอนการปั่นด้าย การย้อมสี การทอ และการตัดเป็นผืน การทำงานในสายพานการผลิต (Assembly Line) ในโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เป็นต้น ในองค์การที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้ การประสานงานและการพึ่งพากันของหน่วยงานย่อยจะเป็นแบบเป็นลำดับขั้น (Sequential Interdependence) องค์การต้องการการประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยๆ เพื่อให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

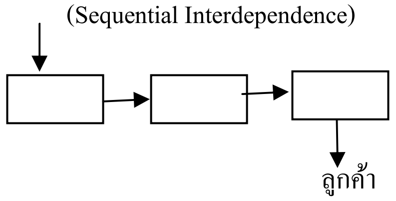
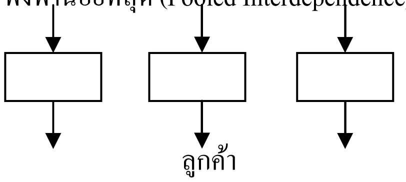
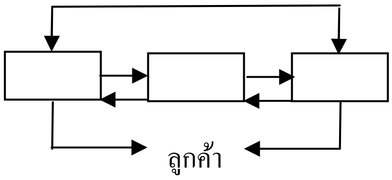
2) เทคโนโลยีแบบเป็นตัวกลาง (Mediating Technology) เป็นลักษณะการทำงานในองค์การที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างกลุ่มลูกค้าสองกลุ่มที่มีความสนใจและผลประโยชน์ตรงกันมาพบเพื่อแลกเปลี่ยนสิ่งที่ต้องการซึ่งกันและกัน เป็นเทคโนโลยีที่หน่วยงานทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างลูกค้าขององค์การ ตัวอย่างขององค์การที่มีลักษณะของเทคโนโลยีรูปแบบนี้ได้แก่ การที่ธนาคารเป็นตัวกลางระหว่างลูกค้าที่เข้ามาฝากเงินกับลูกค้าที่มากู้เงินจากธนาคาร หรือธุรกิจที่มีสาขาเช่น สาขาของธนาคารหรือสาขาของร้านอาหารต่างๆ หน่วยงานที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้ หน่วยงานย่อยในองค์การจะมีความเกี่ยวข้องกันไม่มากนัก ความสัมพันธ์และการพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานย่อยจะเป็นแบบที่ต่างคนต่างทำงานของตัวเองไปโดยไม่ต้องขึ้นต่อกัน (Pooled Interdependence) การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานย่อยมีไม่มากนัก แต่หากหน่วยงานย่อยใดหรือสาขาใดทำงานไม่ได้ก็จะส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานขององค์การในภาพรวมได้

ตัวอย่างเช่น สาขาหนึ่งของธนาคารทำงานได้ไม่ดีประสบภาวะขาดทุนก็จะทำให้กำไรของธนาคารโดยรวมลดลง เพราะจะต้องนำกำไรของสาขาอื่นมาชดเชยการขาดทุนของสาขาดังกล่าว องค์การที่มีระบบการผลิตแบบนี้มักจะมีมาตรฐานและระเบียบการทำงานในสาขาต่างๆ แบบเดียวกันมีความเป็นทางการสูงเพื่อให้เกิดมาตรฐานของผลงานระหว่างสาขา ไม่ว่าลูกค้าจะไปติดต่อหรือขอรับบริการจากสาขาใดจะได้รับบริการแบบเดียวกันเช่น หากจะขอกู้เงินจากธนาคารไม่ว่าจะยื่นกู้ที่สาขาใดจะต้องใช้หลักฐานและจัดทำรายละเอียดแบบเดียวกัน องค์การที่มีระบบผลิตแบบเป็นตัวกลางจะลดความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมโดยพยายามขยายฐานลูกค้าให้มาก

3) เทคโนโลยีแบบร่วมกันทำงาน (Intensive Technology) เป็นการใช้ทั้งเทคโนโลยีประเภทเครื่องจักร (Hardware) และความรู้ (Knowledge) มาใช้ร่วมกัน เพื่อวัตถุประสงค์การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นเทคโนโลยีที่หน่วยงานย่อยหลายๆ หน่วยงานเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดผลผลิตขององค์การ เนื่องจากปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการทำงานมีความสลับซับซ้อน และหน่วยงานย่อยเพียงหน่วยเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปได้ จึงจำเป็นที่จะต้องพึ่งพากัน ระบบการพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานย่อยขององค์การที่มีเทคโนโลยีแบบนี้ จะมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกัน (Reciprocal) ตัวอย่างของเทคโนโลยีรูปแบบนี้เช่น โรงพยาบาลที่ต้องระดมความร่วมมือจากฝ่ายต่างๆ ในการรักษาพยาบาลคนไข้ คนไข้หนึ่งคนจะได้รับการดูแลจากหลายฝ่ายทั้งหมอ พยาบาล หน่วยงานธุรการ นักเทคนิคการแพทย์ ห้องปฏิบัติการทางการแพทย์หน่วยการฉายรังสีเป็นต้น ทุกคนจะทำงานร่วมกันในลักษณะทีมงานที่คอยให้การรักษาพยาบาลคนไข้ หรือในกรณีสายการบินการขนส่งผู้โดยสารจะต้องมีหลายหน่วยงานเข้ามาทำงานร่วมกันในการบินแต่ละเที่ยวบิน ฝ่ายช่างดูแลสภาพความเรียบร้อยของเครื่องบิน ฝ่ายที่ทำหน้าที่นักบินพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน ฝ่ายห้องอาหารที่ต้องเตรียมอาหารสำหรับผู้โดยสารเป็นต้น องค์การที่มีเทคโนโลยีแบบร่วมกันทำงานได้แก่ โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย บริษัทที่ปรึกษาการวิจัยเป็นต้น

การศึกษาเทคโนโลยีขององค์การตามแนวคิดของ James D. Thompson นี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์การที่เหมาะสมกับเทคโนโลยีแต่ละประเภท ซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกไปดังรายละเอียดในภาพที่ 7

ภาพที่ 7 ประเภทเทคโนโลยีตามแนวคิดของ James D. Thompson

เทคโนโลยี	**รูปแบบ**	**การติดต่อสื่อสาร**	**ประเภทของการประสานงาน**
แบบเป็นขั้นตอนก่อน-หลัง (Long – Linked Technology)	เป็นลำดับขั้นตอน (Sequential Interdependence) 	ปานกลาง	ใช้การวางแผนหรือการกำหนดตารางการทำงาน
แบบเป็นตัวกลาง (Mediating Technology)	พึ่งพาน้อยที่สุด (Pooled Interdependence) 	น้อย	ใช้มาตรฐานหรือกฎระเบียบ
แบบร่วมกันทำงาน (Reciprocal Technology)	ร่วมกันทำงาน (Reciprocal Interdependence) 	มาก	การปรับตัวเข้าหากัน

ที่มา : ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2009, หน้า 114)

ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้เลือกใช้แนวคิดของ James D. Thompson มาสร้างเป็นกรอบตัวแปรในการศึกษา เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับระบบความสัมพันธ์และพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานย่อยๆ ในองค์การ ซึ่งมีความสอดคล้องกับบริบทของการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ที่มีการแบ่งงานออกเป็นสำนักหรือกองต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ โดยต้องมีการประสานงานและการพึ่งพากันในการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

2.4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีขององค์การ

ฉวีวรรณ โฉทอุทัย (2552) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการปฏิบัติงานที่นำไปสู่การได้รับรางวัลธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลนิคมพัฒนา อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบลนิคมพัฒนา อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยองที่นำไปสู่การได้รับรางวัลธรรมาภิบาล (2) เพื่อถอดบทเรียนกระบวนการปฏิบัติงานที่นำไปสู่การได้รับรางวัลธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลนิคมพัฒนา อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดระยอง โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์กับประชากรกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 5 คน และดำเนินการสนทนากลุ่มกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 10 คน ผลการศึกษาพบว่า ด้านการบริหารจัดการ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลนิคมพัฒนามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน และให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างเต็มความสามารถและการทำงานเป็นทีม สำหรับด้านกระบวนการบริหารและการปฏิบัติงาน ผู้บริหารให้ความสำคัญต่อกระบวนการบริหารและการปฏิบัติงาน มีทีมงานที่เข้มแข็ง ทุกคนมีส่วนร่วมทำไปพร้อมกันทุกหน่วยงาน และดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยนำหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการรับผิดชอบตรวจสอบได้ หลักการคุ้มค่า และหลักคุณธรรมมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ภวัต คาระวิวัฒนา (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการบริหารจัดการขยะของชุมชน กรณีศึกษาชุมชนในเขตเทศบาลตำบลแชะ อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษากระบวนการจัดการขยะมูลฝอยของประชาชนในชุมชนเทศบาล (2) ศึกษาแนวทางสนับสนุนชุมชนจัดการขยะมูลฝอยในชุมชนด้วยตนเอง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือ ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลแชะ อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา จำนวน 77 คน เป็นกลุ่มผู้นำชุมชนและคณะกรรมการชุมชน ผู้บริหารเทศบาล พนักงานเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะมูลฝอย ประชาชน และภูมิปัญญาชาวบ้าน ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลจะต้องมีกระบวนการบริหารจัดการขยะที่เหมาะสมสำหรับชุมชน โดยการจัดงบประมาณเพื่อการจัดการขยะให้พอเพียงและมีประสิทธิภาพ มีการวางแผนที่ดี มีการดำเนินการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการและมีการประเมินผลการบริหารโครงการ ตามวงจร PDCA อันจะทำให้เกิดประสิทธิผลต่อการบริหารจัดการขยะต่อไปและเป็นการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

จากตัวอย่างงานวิจัยทั้ง 2 ชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการในการบริหารงานที่เป็นปัจจัยสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งผู้บริหารของแต่ละองค์การจะต้องให้ความสำคัญต่อกระบวนการบริหารหรือเทคโนโลยีขององค์การ พร้อมทั้ง

เสริมสร้างให้องค์การมีเทคโนโลยีองค์การที่เข้มแข็ง โดยการให้สมาชิกมีส่วนร่วมในดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถดำเนินงานบรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิผล

2.4.4 นิยามเทคโนโลยีขององค์การ

เทคโนโลยีขององค์การ หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนที่ใช้ในการปฏิบัติงานและการพึ่งพากันของหน่วยงานต่างๆ ของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ในการนำทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ภายในแต่ละเทศบาลตำบลมาจัดทำเป็นบริการสาธารณะ เพื่อส่งมอบให้กับประชาชนในเขตเทศบาลตำบลของตนได้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งผู้บริหารของแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องแสวงหาเทคโนโลยีองค์การที่จะช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การบริหารงานสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผล

2.5 ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

มีนักวิชาหลายท่านอาทิ Harold D. Koontz & Cyril O'Donnell (1972, p. 43), Samuel C. Certo & S. Trevis Certo (อ้างแล้ว, p. 32), Herbert A. Simon (1997, p. 1), สมยศ นาวีการ (2538, หน้า 18) และติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552, หน้า 240) ที่ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการไว้อย่างสอดคล้องกันว่า เป็นกระบวนการทำกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวพันกันอย่างมีระบบ โดยการใช้ปัจจัยหรือทรัพยากรต่างๆ ในการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ การที่องค์การไม่ว่าจะเป็นของภาครัฐหรือของภาคเอกชนจะสามารถธำรงอยู่หรืออยู่รอดได้ มีความเจริญเติบโต และความก้าวหน้านั้นขึ้นอยู่กับความสามารถในการนำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในองค์การไปดำเนินการด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิผล (สมาน รังสิโยกฤษฎ์ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, 2544, หน้า 1) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ทรัพยากรทางการบริหารจัดการถือเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยสนับสนุนในการบริหารงานขององค์การให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิผล จากความสำคัญของทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นและเพื่อความเข้าใจในการวิจัยครั้งนี้ ในส่วนของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ (1) ความหมายของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ (2) องค์ประกอบของทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่ใช้ในการศึกษาวิจัย (3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางการบริหารจัดการ และ(4) นิยามทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.5.1 ความหมายของทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

William T. Greenwood และคณะ (1988, p. 33) ได้กล่าวว่า ทรัพยากรทางการบริหารควรมีอย่างน้อย 7 ประการ ได้แก่ คน (Man), เงิน (Money), วัสดุสิ่งของ (Material), อำนาจหน้าที่ (Authority), เวลา (Time) กำลังใจในการทำงาน (will) และความสะดวกต่างๆ (Facilities) เพื่อช่วยให้การดำเนินกิจกรรมขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์

Herbert A. Simon (อ้างแล้ว) กล่าวว่า ปัจจัยการบริหารเป็นเสมือนเครื่องมือสนับสนุนให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีองค์ประกอบสำคัญคือ 7 M's ได้แก่ บุคลากร (Man), เงิน (Money), การบริหารทั่วไป (Management), การบริการประชาชน (Market), คุณธรรม (Moral), ข้อมูลข่าวสาร (Massage) และการวัดผล (Measurement)

Samuel C. Certo & S. Trevis Certo (อ้างแล้ว) ได้กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรการบริหารควรประกอบด้วย คน (Man), เงิน (Money), วัสดุสิ่งของ (Material), กระบวนการ (Method), การตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine)

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553) ได้กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรการบริหารจัดการควรประกอบด้วย คน (Man), วัสดุสิ่งของ (Material), เงิน (Money), การจัดการ (Management), การตลาด (Market), กระบวนการ (Method) และเวลา (time)

จากความหมายของทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่นักวิชาการหลายๆ ท่านได้กล่าวไว้ พบว่ามีความสอดคล้องกันโดยเป็นการกำหนดทรัพยากรทางการบริหารจัดการ ภายใต้พื้นฐานทรัพยากรหรือปัจจัยในการบริหาร (Administrative Resources) 4 ประการ ที่เรียกว่า 4 M's ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่า ทรัพยากรการบริหารจัดการอย่างน้อยควรต้องประกอบด้วย (1) บุคลากร (Man) หมายถึง ผู้ปฏิบัติกิจกรรมขององค์การนั้นๆ (2) เงินทุน (Money) หมายถึง เงินที่ใช้สำหรับเป็นค่าจ้างและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (3) วัตถุสิ่งของ (Materials) หมายถึง อุปกรณ์เครื่องใช้ เครื่องมือต่างๆ รวมทั้งอาคารสถานที่ด้วย และ(4) การจัดการ (Management) หมายถึง ความรู้เกี่ยวกับการจัดการปัจจัยในการบริหารงาน

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้มีการพิจารณาเพิ่มปัจจัยที่เป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการขึ้นอีก ตามมุมองของนักวิชาการแต่ละท่านและตามลักษณะขององค์การที่ทำการศึกษา อาทิ กระบวนการ (Method) การตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) ขวัญกำลังใจ (Morale) ข้อมูลข่าวสาร (Massage) และการวัดผล (Measurement) เป็นต้น แล้วจึงทำการสรุปเป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่เรียกว่า 6 M's หรือ 7 M's หรืออื่นๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าปัจจัยทรัพยากรทางการบริหารจัดการต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมา ล้วนแต่จะช่วยส่งเสริมการบริหารงานในองค์การทั้งสิ้น การเลือกว่าจะใช้ทรัพยากรทางการบริหารรูปแบบใดหรือปัจจัยใดบ้างนั้น จึงขึ้นอยู่กับผู้ศึกษาในการพิจารณาว่าจะเลือกใช้ปัจจัยใด ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทขององค์การที่จะทำการศึกษา

2.5.2 องค์ประกอบของทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่เรียกว่า 4 M's และได้กำหนดทรัพยากรทางการบริหารในการวิจัยครั้งนี้เพิ่มขึ้นอีก

3 ตัวได้แก่ กระบวนการ (Method) การตลาด (Market) และขวัญกำลังใจ (Morale) ตามแนวคิดของ Samuel C. Certo & S. Trevis Certo, Herbert A. Simon และ William T. Greenwood และคณะ รวมเรียกว่า 7 M's และได้นำแนวคิดของ ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553) ที่กล่าวว่า ในการพิจารณาเรื่องทรัพยากรทางการบริหารจัดการควรจะพิจารณาปัจจัยในเรื่องของเวลา (Time) ควบคู่กันไปด้วย มาร่วมกำหนดเป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้เป็น7 M's+T ซึ่งประกอบด้วย (1) บุคลากร(Man) (2) งบประมาณ (Money or Budget) (3) วัสดุสิ่งของ (Material) (4) การจัดการ (Management) (5) การตลาด (Market) (6) กระบวนการทำงาน (Method) (7) ขวัญกำลังใจ (Morale) และ(8) เวลา (Time) ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีความครอบคลุม เหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งแต่ละปัจจัยมีรายละเอียดดังนี้

1) บุคลากร (Man) เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักบริหารว่า "มนุษย์" เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญมากด้วยเหตุที่ มนุษย์มีบทบาทสำคัญในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การจัดองค์การ การจัดการเกี่ยวกับบุคคล การประสานงาน และการควบคุมงาน ตลอดจนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการจัดหาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการบริหารจัดการอื่นๆ อาทิ เงิน วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องจักร เป็นต้นทำให้ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) ได้กลายเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ ทรัพยากรมนุษย์จะมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้องค์การมีพัฒนาการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ส่งเสริมให้องค์การประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน ตลอดจนเป็นหลักประกันว่าทุกกิจกรรมขององค์การจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิผล

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน วิวัฒนาการของงานการบริหารงานบุคคลได้เพิ่มความสำคัญมากขึ้นจนกลายมาเป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์ และกำลังก้าวสู่การบริหารทุนมนุษย์ (Human Capital Management) วิวัฒนาการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ในฐานะเป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่สำคัญที่สุดที่ทุกองค์การต่างก็ให้ความสำคัญและปรารถนาให้ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การของตนมีความพร้อมทั้งทางด้านทักษะ ความรู้ และความสามารถในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์การทั้งทางตรงและการทำผ่านทรัพยากรชนิดอื่นๆ ตลอดจนมีความรอบรู้และเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยมีการเรียนรู้ตลอดเวลาจนเป็นพนักงานรอบรู้ (Knowledge Worker) ซึ่งจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการนำพาองค์การให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผล (ธงชัย สันติวงษ์, 2546, หน้า 104-106)

จากความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ดังที่ได้กล่าวมา ทำให้ทุกองค์การจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยการการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เข้าปฏิบัติงานในองค์การ พร้อมทั้งดำเนินการธำรงรักษาและ

พัฒนาให้บุคลากรขององค์การมีศักยภาพที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานและมีคุณภาพชีวิตการทำงาน (Quality of Work Life : QWL) ที่เหมาะสม (ณัฏฐพันธ์ เขจรนันทน์, 2545, หน้า 15) เพื่อให้บุคลากรมีความพร้อมในการทำงานทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ อันจะส่งผลให้สมาชิกในองค์การทุ่มเทกำลังกายและกำลังใจในการทำงานให้กับองค์การอย่างเต็มที่

2) งบประมาณ (Money or Budget) อาจกล่าวได้ว่างบประมาณหรือเงินทุนเป็นทรัพยากรการบริหารที่ช่วยให้กลไกอื่นๆ ในระบบการบริหารมีความคล่องตัว และเป็นปัจจัยเบื้องต้นของการได้มาซึ่งทรัพยากรพื้นฐานด้านอื่นๆ ขององค์การอาทิ ที่ดิน อาคาร เครื่องจักร วัตถุดิบ การจ้าง และแรงงานเป็นต้น เงินทุนจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ช่วยให้องค์การสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิผล ในการบริหารจัดการทุกประเภทจำเป็นต้องใช้เงินทุนและการวางแผนทางการเงินหรืออาจเรียกว่า งบประมาณ (Budget)

Jhon M. Nicholas (2004) ได้กล่าวไว้ว่า งบประมาณเป็นแผนในการใช้จ่ายทางด้านการเงินขององค์การสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์การ และต้องคำนึงถึงงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้กิจการขององค์การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และอาจกล่าวได้ว่างบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน เพื่อช่วยสนับสนุนให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของชูวงศ์ ฉายะบุตร (อ้างแล้ว, หน้า 323) ที่กล่าวว่า งบประมาณ หมายถึง แผนงาน หรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายแสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน ส่วนการตั้งงบประมาณคือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน ซึ่งการจัดทำงบประมาณจะช่วยให้องค์การมีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นอน และเหมาะสมในการดำเนินงานอันเป็นประโยชน์และช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิผล นอกจากนี้ยังพบว่าประโยชน์ของการจัดทำงบประมาณนั้นยังมีอีกหลายประการ อาทิ ช่วยในการวางแผน (Planning) ช่วยในการประสานงานและก่อให้เกิดความร่วมมือ (Facilitating Communication and Coordination) ช่วยในการจัดสรรทรัพยากร (Allocating Resources) ช่วยในการควบคุมการดำเนินงาน (Controlling Operations) และช่วยในการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

จากความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณที่มีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนการบริหารจัดการขององค์การดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้ทุกองค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็มีการวางแผนทางการเงินให้เป็นระบบ และสอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์การเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิผล

3) วัสดุสิ่งของ (Material) ได้แก่สิ่งของ เครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนถึงเครื่องจักร เครื่องยนต์ วัตถุดิบ สินค้าสำเร็จรูป รวมทั้งที่ดิน และอาคารสถานที่ ที่ใช้ในการดำเนินงานขององค์การ หรืออาจเรียกรวมกันได้ว่าเป็น “งานพัสดุ” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์การสามารถดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิผล ทุกองค์การต่างก็พยายามที่จะคิดค้นวิธีการที่จะแสวงหาพัสดุมาใช้ให้ได้ตามปริมาณ คุณภาพ เวลา และสถานที่ที่ต้องการอย่างเหมาะสม ทำให้ผู้บริหารองค์การจะต้องจัดให้มีการบริหารพัสดุ ซึ่งเป็นการนำเอาวิทยาการหรือศิลปะในการบริหารมาใช้ในการจัดการพัสดุต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานและที่มีอยู่ในคลังให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้เกิดสภาพความคล่องตัวในการดำเนินงานและช่วยลดค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดจากการจัดหา เก็บรักษา และเคลื่อนย้ายพัสดุ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและมีความหมายต่อการดำเนินงานขององค์การเนื่องจากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทุกองค์การซึ่งมีความต้องการใช้ทรัพยากรจึงต้องหาวิธีใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย มีกระบวนการบริหารพัสดุภาครัฐที่จัดทำเป็นระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติสำหรับกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยได้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมบางเรื่องให้รัดกุมและมีความทันสมัยมากขึ้น จนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขให้กระบวนการบริหารพัสดุเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่นเช่น องค์กรมหาชน อาจจะมีการกำหนดข้อบังคับ ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุขึ้นมาใช้เองของแต่ละหน่วยงาน แต่จากการศึกษาในเบื้องต้นของผู้วิจัยพบว่า ในทางปฏิบัติ สำหรับเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในฐานะที่เป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการนำหลักการหรือกระบวนการในการบริหารพัสดุของสำนักนายกรัฐมนตรีไปปรับใช้หรือนำมาใช้ทั้งกระบวนการโดยอนุโลม ซึ่งจะขึ้นอยู่กับบริบทและนโยบายในการบริหารงานของแต่ละเทศบาลตำบล

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานพัสดุมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์การเป็นอย่างมาก วัสดุสิ่งของหรือพัสดุเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และช่วยให้องค์การการสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผล ดังนั้นทุกองค์การจะต้องมีการควบคุมและบริหารจัดการให้มีการใช้พัสดุอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลสูงสุด

4) การจัดการ (Management) หมายถึง ชุดของหน้าที่ต่างๆ (A set of functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึง

เป้าหมายขององค์การ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost - Effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิผล (Effective) นั้นหมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right Decision) และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, สมชาย หิรัญกิตติ, สุดา สุวรรณาภิรมย์, ชวลิต ประภวานนท์ และสมศักดิ์ วานิชยาภรณ์, 2545, หน้า 18) หรือในอีกแนวหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าการจัดการ หมายถึง กระบวนการของการมุ่งสู่เป้าหมายขององค์กรจากการทำงานร่วมกันโดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่นๆ (Samuel C. Certo, 2000, p. 555)

มีนักวิชาการหลายท่าน อาทิ James L. Gibson และคณะ (อ้างแล้ว, p. 16-19) John R. Schermerhorn Jr. (1999, p. G-6) และ Gary Dessler (1998, p. 679) เป็นต้น ได้แบ่งหน้าที่ของการบริหารจัดการออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ (1) การวางแผน (Planning) ซึ่งเป็นกระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์ และพิจารณาแนวทางเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ภายใต้ความไม่แน่นอนขององค์การในอนาคต (James M. Higgins 1994, p. 7) ซึ่งการบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิผลจึงอยู่กับการวางแผนที่ดีเป็นสำคัญด้วย (2) การจัดองค์การ (Organizing) เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่รวบรวมกิจกรรมทางการบริหาร เพื่อเปลี่ยนให้อยู่ในรูปของแผนที่กำหนดไว้เป็นโครงสร้างของภาระหน้าที่และอำนาจหน้าที่ ซึ่งในการจัดองค์การนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงสร้างองค์การที่เหมาะสมเพื่อให้กิจกรรมต่างๆ บรรลุเป้าหมายขององค์การ (3) การนำ (Leading) หรือการสั่งการ เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติและควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ เป็นเรื่องของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และ(4) การควบคุม (Controlling) เป็นกระบวนการเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากิจกรรมต่างๆ ได้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การแล้ว หรือจะต้องกระทำการอย่างใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้ได้ในอนาคต ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารเกิดความมั่นใจได้ว่าเกิดผลลัพธ์ได้ตามแผนที่กำหนดไว้ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532, หน้า 14)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การจัดการเป็นกระบวนการเพื่อการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยการจัดการนั้นเป็นทั้งศาสตร์ที่ต้องใช้องค์ความรู้ (Body of Knowledge) จากหลักการและกระบวนการศึกษาที่ได้ถูกพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง และเป็นทั้งศิลปะที่ต้องอาศัยการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม เทคนิคในการจัดองค์การ และการนำความสามารถของสมาชิกในองค์การมาใช้ให้เกิดประโยชน์เป็นต้น เพื่อนำพาองค์การให้สามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิผล

5) การตลาด (Marketing) ได้มีนักทฤษฎีและองค์การต่างๆ ที่ได้พยายามให้คำจำกัดความของการตลาด (Marketing) เอาไว้อาทิ Phillip Kotler (2000) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าการตลาด หมายถึง การหาและการสนองความต้องการของมนุษย์ของสังคมและมองการตลาดว่าเป็นงานเกี่ยวกับการสร้างสรรค์ การส่งเสริม การผ่านสินค้าและบริการไปยังลูกค้าหรือผู้บริโภค และสมาคมการตลาดแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Marketing Association : AMA, 1995) ได้นิยามไว้ว่า การตลาด หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางธุรกิจ ซึ่งจะมีผลทำให้สินคาหรือบริการเคลื่อนย้ายจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคหรือผู้ใช้ เป็นต้น

ปัจจุบันองค์การทุกประเภทไม่เพียงแต่องค์การภาคธุรกิจเท่านั้น แม้แต่ "องค์การที่ทำงานโดยไม่แสวงหากำไร" หรือ "องค์กรอาสาสมัครเอกชน" (Non Govermental Oganizations : NGO) ก็ได้นำวิธีทางการตลาดมาประยุกต์ใช้กับองค์การของตนไม่มากก็น้อย ไม่ว่าจะเป็นองค์การการกุศลเช่น สภากาชาด มูลนิธิสายใจไทย ได้ทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อจูงใจให้ประชาชนบริจาคสมทบทุน ตลอดจนถึงองค์การภาครัฐก็ได้มีการนำแนวคิดทางการตลาดไปปรับใช้ในการบริหารงานขององค์การเช่นเดียวกันอาทิ สมาคมวางแผนครอบครัว หน่วยควบคุมและต่อต้านยาเสพติด โครงการคุ้มครองและอนุรักษ์สัตว์ป่า และองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้นนอกจาก หน่วยงานทุกประเภทต้องอาศัยวิธีการทางการตลาดแล้ว การตลาดยังอำนวยประโยชน์ที่สำคัญแก่สังคมในด้านต่างๆ อาทิ ช่วยเพิ่มมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน ก่อให้เกิดการว่าจ้างแรงงาน และเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยแก้ไขความยากจนของประเทศ เป็นต้น

การตลาดที่มีประสิทธิภาพจะสามารถมีอิทธิพลก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง นั่นคือจะก่อให้เกิดการเจริญเติบโตและสนับสนุนในการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาโดยกว้างขวางออกไปตัวอย่างเช่น ถ้ากิจการรถไฟได้มุ่งการตลาดมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดการขยายตัวของการใช้ประโยชน์ของการบริการเพื่อการท่องเที่ยว การขนส่งสินค้า การศึกษา การหมุนเวียนของเงินตรา การไปมาหาสู่กันได้และอีกมากมาย ดังนั้นทุกองค์การจึงจำเป็นที่จะต้องคิดค้นและพัฒนาการบริหารการตลาดขององค์การ เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการบริหารงานขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิผล

6) กระบวนการทำงาน (Method) หมายถึง ลำดับขั้นของการปฏิบัติงานที่ได้เลือกกระทำเพื่อให้ประสบผลสำเร็จ ซึ่งรวมถึงเส้นทาง พฤติกรรม กิจกรรม วิธีการ วิธีปฏิบัติ และการกระทำสิ่งต่างๆ ให้แล้วเสร็จ ซึ่งกระบวนการทำงานจะมีลักษณะเป็นการดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยการผสมผสานบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารเข้าด้วยกัน

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการในการทำงานหรือกระบวนการทางการจัดการ อาทิ หลัก POCCC ของ Henri Fayol (citing in John Sheldrake, 1996, p. 53-55) ที่ประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดหน่วยงาน (Organizing) (3) การสั่งการบังคับบัญชา (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) และ(5) การควบคุม (Controlling) หลัก POSDCoRB ของ Luther Gulick & Lyndall Urwick (Luther Gulick, 2007, p. 79-87) ที่ประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดหน่วยงาน (Organizing) (3) การจัดตัวบุคคล (Staffing) (4) การอำนวยการ (Directing) (5) การประสานงาน (Coordinating) (6) การรายงานผล (Reporting) และ(7) การงบประมาณ (Budgeting) หลัก POSDC ของ Harold D. Koontz & Cyril O'Donnell (อ้างแล้ว, p. 45) ที่ประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดหน่วยงาน (Organizing) (3) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) (4) การอำนวยการ (Directing) และ(5) การควบคุมการทำงาน (Controlling) หรือหลัก POSDCIR ของ Ernest Dale (1968, p. 98) ที่ได้ มีความเห็นเหมือนกับ Harold D. Koontz & Cyril O'Donnell ใน 5 ขั้นตอนแรก (POSDC) และได้เพิ่มเข้าไปอีก 2 ขั้นตอน (IR) คือ (1) การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ (Innovation) และ(2) การเป็นตัวแทนขององค์การ (Representation) เหล่านี้เป็นต้น

ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการจัดการเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้มีการเสนอโมเดลทางการจัดการ (Model of Management) ในหลายๆ รูปแบบ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์และปรับใช้ได้ทั้งในองค์การในภาครัฐและภาคเอกชน อาทิ ระบบการบริหารผลงาน (Performance Management Sytem : PMS) ซึ่งประกอบไปด้วยวงจรที่สำคัญในการบริหารผลการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ 4 วงจรหลัก (PDCA) ซึ่งเป็นการปรับใช้แนวคิด PDCA Cycle ของ William E. Deming ซึ่งประกอบด้วย (1) Plan คือ การวางแผนการดำเนินงาน (2) Do คือ การปฏิบัติตามแผน (3) Check คือ การตรวจสอบ และ (4) Action คือ การดำเนินการให้เหมาะสมเป็นต้น (วีรพล บดีรัฐ, 2543, หน้า 7)

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า กระบวนการทำงาน (Method) เป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกันทั่วทั้งองค์การ เป็นขั้นตอนของกิจกรรมที่เรียงกันอย่างเป็นระบบ และช่วยระบุภารกิจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในองค์การ โดยต้องอาศัยการผสมผสานของคน เครื่องจักร เทคนิค และระบบการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งแต่ละองค์การจะต้องแสวงหาแนวทางในการพัฒนากระบวนการทำงานขององค์การให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับบริบทขององค์การและสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อช่วยสนับสนุนให้องค์การสามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิผล

7) ขวัญกำลังใจ (Morale) หมายถึง สภาวะของจิตใจและอารมณ์ ซึ่งกระทบต่อความตั้งใจในการทำงาน ซึ่งผลกระทบนั้นจะมีต่อบุคคลและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ ซึ่งตามนัยความหมายของขวัญกำลังใจสามารถแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 2 ประเภทคือ (1) ขวัญกำลังใจของบุคคลแต่ละคน (Individual Morale) และ(2) ขวัญกำลังใจของหมู่คณะ (Group Moral) ขวัญกำลังใจของทั้งสองประเภทนี้แยกกันไม่ออก หากองค์การใดมีขวัญกำลังใจของหมู่คณะสูงขวัญกำลังใจของแต่ละบุคคลก็จะสูงด้วย แต่ถ้าหากองค์การใดมีขวัญกำลังใจของหมู่คณะต่ำ ขวัญกำลังใจของแต่ละบุคคลก็จะต่ำด้วย (อุทัย หิรัญโต, 2531, หน้า 16)

กฤษณา ศักดิ์ศรี (2535, หน้า 35) ได้กล่าวไว้ว่า ขวัญกำลังใจของคนมีความสำคัญยิ่งและเป็นพื้นฐานอันสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์หรือประสิทธิผลขององค์การ การบำรุงขวัญกำลังใจพนักงานให้ดีมีแต่จะเกิดผลดีขึ้นกับองค์การ ซึ่งในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ทุกคนร่วมกันทำงานอย่างมีน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ทำงานด้วยความพึงพอใจ โดยแต่ละคนมุ่งมั่นถึงวัตถุประสงค์อย่างแรงกล้า และพยายามที่จะธำรงไว้ซึ่งความสัมพันธภาพอันดีงามระหว่างกันและกันในหมู่สมาชิก โดยมีความมุ่งหวังจะให้ภาระหน้าที่การงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ สิ่งเหล่านี้จะทำได้โดยองค์การสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานให้เกิดขึ้น ขวัญกำลังใจที่ดีจึงเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานอย่างมากเพราะจะช่วยเพิ่มพลังการทำงานให้สูงขึ้น ผลที่ตามมาก็คือทำให้ผลผลิตสูงไปด้วย การส่งเสริมให้บุคคลในองค์การมีขวัญกำลังใจที่ดีจึงเป็นหน้าที่อันสำคัญของงานบริหารบุคคล

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ขวัญกำลังใจมีความสำคัญและมีบทบาทในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ เป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การ ซึ่งทุกองค์การล้วนต้องการให้สมาชิกในองค์การมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดี เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน เกิดความจงรักภัคดีและซื่อสัตย์ต่อองค์การ เกิดความสามัคคีและพลังกลุ่ม เสริมสร้างมนุษย์สัมพันธ์ในองค์การ เกิดความสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาองค์การ และสุดท้ายทำให้สมาชิกในองค์การเกิดความเชื่อมั่นต่อองค์การของตน อันจะช่วยส่งผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงาน ทำให้กล่าวได้ว่า ขวัญกำลังใจถือเป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่สำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างให้สมาชิกในองค์การสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิผล

8) เวลา (Time) เป็นทรัพยากรที่มีค่าและไม่สามารถหาสิ่งหนึ่งสิ่งใดมาทดแทนได้ องค์การที่ประสบความสำเร็จล้วนแล้วแต่รู้จักใช้เวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุด และจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการเวลาซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกองค์การต้องตระหนักถึงและให้ความสำคัญในการดำเนินงานของทุกกิจกรรมในองค์การ ย่อมมีเงื่อนไขเวลาที่จำกัดมาคอยควบคุมการดำเนินงาน

โดยมีการกำหนดจุดเริ่มต้น ระยะเวลาในการดำเนินการ และกำหนดการเสร็จสิ้นภารกิจ ทำให้ต้องมีการบริหารเวลาเพื่อช่วยตรวจสอบว่าแต่ละกิจกรรมได้มีการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่

การบริหารเวลา (Time Management) หมายถึง การกำหนดและการควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเวลาและวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานหน้าที่ที่รับผิดชอบ (วิทยาธร ท่อแก้ว, 2549) ซึ่ง Joseph D. Cooper (1952, p. 25) ได□กล□าวถึงหลักการที่สำคัญของนักบริหารว□าจะต□องจัดการตนเอง โดยกำหนดแผนการทำงานของตนเองขึ้นมาการกำหนดแผนงานควรมีลักษณะเป□นแผนการทำงานทั้งหมดอาทิ การทำงานที่สำคัญและมีค□า อย□างยิ่ง การกำหนดลำดับความสำคัญของงานได□อย□างสมบูรณ์ การแบ□งสรรอัตราส□วนการใช□เวลาสำหรับงานแต□ละอย□างได□ถูกต□อง การปฏิบัติงานได□สำเร็จในกำหนดเวลา การบรรลุถึงเป□าหมายของงานได□ดียิ่งขึ้น การป□องกันการสูญเสีย การก□อให□เกิดความยืดหยุ□นในการทำงาน เป็นต้น ผลรวมที่จะได□รับจากการกำหนดแผนการทำงานคือ การที่สามารถใช□ความพยายามน□อยแต□ปฏิบัติงานที่สำคัญที่สุดได□สำเร็จ สอดคล้องกับแนวคิดของ Edwin C. Bliss (1984, p. 120 - 122) ที่ได□เสนอเทคนิคในการบริหารเวลาไว□คือ ต□องวางแผน ต□องตั้งสมาธิ ต□องหยุดพักบ□าง หลีกเลี่ยงความไม□เป□นระเบียบ อย□าเป□นคนที่ต□องทำงานให□สมบูรณ□แบบ อย□ากลัวที่จะต□องปฏิเสธ อย□าผลัดวันประกันพรุ□ง ใช□วิธีการผ□าตัดคือสะสางงานที่สะสมมา การมอบอำนาจหน□าที่ และอย□าเป□นคนบ□างาน

จากที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า เวลาเป็นทรัพยากรที่มีค่าและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การ และเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ ทำให้ทุกองค์การจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการบริหารเวลาที่ดีมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องให้ความสำคัญกับการวางแผน การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจในองค์การ การจัดสรรเวลาของภารกิจแต่ละอย่าง เพื่อให้องค์การสามารถปฏิบัติงานได□สำเร็จลุล่วงตามเวลาที่กำหนด รวมถึงการแสวงหาแนวทางหรือวิธีการในการพัฒนากระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อลดการสูญเสียเวลาและทรัพยากรอื่นๆในการดำเนินงาน อันจะส่งผลโดยตรงต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิผล

2.5.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

อารีย์ แสนสม (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ประเมินประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพัฒนา

ท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 2) วิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 3) สำรวจหาปัญหาและอุปสรรคในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน 4) สำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการการจัดทำงบประมาณรายจ่าประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 24 ราย นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 53 ราย และประชาชนในจังหวัดแม่ฮ่องสอน 400 ราย ด้วยแบบสอบถาม และทำการสัมภาษณ์คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด 7 ราย และบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 6 ราย ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนเห็นว่ากระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนทั้ง 3 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนการเตรียมงบประมาณ ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ และขั้นตอนการบริหารงบประมาณเป็นไปตามหลักการอยู่ในระดับมาก รวมถึงมีความสำคัญและส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแม่ฮ่องสอนในระดับมาก

วิษณุ สุภศร (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารของสถานีอนามัย ในการถ่ายโอนสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารของสถานีอนามัยในการถ่ายโอนสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี ตามความคิดเห็นของหัวหน้าสถานีอนามัย และเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าสถานีอนามัยเกี่ยวกับสภาพความพร้อมด้านทรัพยากรการบริการของสถาบันอนามัยในการถ่ายโอนสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้คือ หัวหน้าสถานีอนามัย จำนวน 175 คน ผลการวิจัยพบว่า ความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารที่ประกอบด้วย ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านครุภัณฑ์วัสดุอุปกรณ์ และด้านวิธีการบริหารจัดการของสถานีอนามัยในการถ่ายโอนสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี โดยภาพรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง และมีผลต่อความพร้อมในการถ่ายโอนสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานี

ชูรัตน์ พิมพเคณา (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบระดับปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย และศึกษาข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคาย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยจำนวน 156 คน ผลการวิจัยพบว่าปัญหาการใช้ทรัพยากร

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อยคือ ด้านบุคลากร ด้านวัสดุและอุปกรณ์ ด้านการเงินและงบประมาณ และด้านการบริการจัดการ และมีข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการใช้ทรัพยากรการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหนองคายได้แก่ ควรจัดหาบุคลากรให้เพียงพอในการปฏิบัติงานและควรฝึกอบรมหรือส่งเสริมบุคลากรเดิมเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ควรจัดหารายได้เพิ่มเติมหรือขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากขึ้น ควรจัดให้มีวัสดุและอุปกรณ์ที่ทันสมัยและสอดคล้องกับภารกิจ และควรจัดให้มีการติดตามและประเมินผลงานทุกด้าน

จากตัวอย่างงานวิจัยทั้ง 3 ชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่มีส่วนช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งทุกองค์การจะต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรทางการบริหารให้มีความพร้อมและเพียงพอสำหรับการดำเนินงานขององค์การ

2.5.4 นิยามทรัพยากรทางการบริหารจัดการ

ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ หมายถึง องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยที่ใช้ในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งก่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารงาน และสนับสนุนในการดำเนินภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money or Budget) วัสดุสิ่งของ (Material) การจัดการ (Management) การตลาด (Market) กระบวนการทำงาน (Method) ขวัญกำลังใจ (Morale) และเวลา (Time) ซึ่งแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องมีระบบในการบริหารจัดการทรัพยากรเหล่านี้ที่ดี เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการบริหารงานของตนให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

2.6 สมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ

มีนักวิชาการหลายท่านอาทิ รัชนีวรรณ วนิชย์ถนอม (2551) สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ (2548) อาภรณ์ ภู่วิทยพันธุ์ (2547) ณรงค์วิทย์ แสนทอง (2547) และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2548) เป็นต้น ที่ได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันว่า คำว่าสมรรถนะ(Competency) และความสามารถ (Capability) มีความหมายนัยเดียวกันและสามารถใช้แทนกันได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นคุณสมบัติหรือความรู้ความสามารถ ที่มีอยู่ในตัวบุคลากรในองค์การซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับองค์การ และช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิผลสูงสุดตามที่องค์การต้องการ และเพื่อความเป็นเอกภาพในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้คำว่า สมรรถนะหรือความสามารถขององค์การที่มีความหมายนัยเดียวกัน

ซึ่งในปัจจุบันทุกองค์การได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดสมรรถนะ (Competency) หรือความสามารถ (Capability) เพิ่มมากขึ้น และได้รับการยอมรับจากทั้งองค์การภาครัฐและ

ภาคเอกชนว่า แนวคิดนี้มีบทบาทสำคัญที่จะเข้าไปช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิผล เนื่องจากสมรรถนะหรือความสามารถเป็นปัจจัยในการทำงานที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้แก่องค์การ โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพราะสมรรถนะจะเป็นปัจจัยที่ช่วยในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรเพื่อให้ส่งผลไปสู่การพัฒนาองค์การ องค์การต่างๆ จึงพยายามนำสมรรถนะมาใช้เป็นปัจจัยในการบริหารองค์การในด้านต่างๆ อาทิ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การพัฒนาหลักสูตร การพัฒนางานบริการ และการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารเป็นต้น สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในส่วนของสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ ผู้วิจัยได้เสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ (1) ความหมายของสมรรถนะ/ความสามารถ (2) ประเภทของสมรรถนะ/ความสามารถ (3) แนวคิดสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ (4) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ และ(5) นิยามสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.6.1 ความหมายของสมรรถนะ/ความสามารถ

David C. McClelland (1973, p. 57-83) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า Competency คือ บุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายในปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้นสร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีหรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ

Scott B. Parry (1997) ได้นิยาม Competency ว่าคือ กลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะ (Attributes) ที่เกี่ยวข้องกันซึ่งมีผลกระทบต่องานหลักของตำแหน่งงานหนึ่งๆ ซึ่งกลุ่มความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะดังกล่าวสัมพันธ์กับผลงานของตำแหน่งงานนั้นๆ และสามารถวัดผลเทียบกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ และเป็นสิ่งที่สามารถเสริมสร้างขึ้นได้โดยผ่านการฝึกอบรมและการพัฒนา

Lyle M. Spencer & Signe M. Spencer (1993, p. 9-11) ได้กล่าวว่า สมรรถนะคือ คุณลักษณะของบุคคลที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลต่อความมีประสิทธิภาพของเกณฑ์ที่ใช้และการทำงานที่ดีขึ้นกว่าเดิม และได้ขยายความหมายของสมรรถนะไว้ว่าจากการศึกษาพบว่าสมรรถนะเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล (Underlying Characteristic) ที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Causal Relationship) จากความมีประสิทธิผลของเกณฑ์ที่ใช้ (Criterion - Reference) และ/หรือการปฏิบัติงานที่ได้ผลสูงสุด (Superior Performance)

Carter V. Good & Winifred R. Merkel. (1973, p. 121) ได้ให้ความหมายของสมรรถนะว่าหมายถึง ทักษะ (Skill) ความคิดรวบยอด (Concept) และเจตคติ (Attitude) ที่ต้องมีในการปฏิบัติงานทุกประเภท เป็นความสามารถอย่างหนึ่งในการนำเอาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งเทคนิคในสาขาวิชาต่างๆ มาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์จริง เพื่อทำงานและแก้ปัญหาให้ได้ผลอย่างสูงสุด

อานนท์ ศักดิ์วรวิชญ์ (2547, หน้า 61) ได้สรุปคำนิยามของสมรรถนะไว้ว่า สมรรถนะ คือ คุณลักษณะของบุคคลซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณสมบัติต่างๆ อันได้แก่ ค่านิยม จริยธรรม บุคลิกภาพ คุณลักษณะทางกายภาพและอื่นๆ ซึ่งจำเป็นและสอดคล้องกับความเหมาะสมกับองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสามารถจำแนกได้ว่าผู้ที่จะประสบความสำเร็จในการทำงานได้ต้องมีคุณลักษณะเด่นๆ อะไร หรือลักษณะสำคัญๆ อะไรบ้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือสาเหตุที่ทำงานแล้วไม่ประสบความสำเร็จเพราะขาดคุณลักษณะบางประการคืออะไรเป็นต้น

อาภรณ์ ภู่วิทยาพันธุ์ (อ้างแล้ว, หน้า 32) กล่าวว่า Competency มีความหมายเหมือนกันกับคำว่า Ability to Learn (ความสามารถในการเรียนรู้) คือ ความสามารถในการรับรู้ข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับผิดชอบได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งความกระตือรือร้นและความพยายามที่จะแสวงหาโอกาสในการเรียนรู้งานที่ตนรับผิดชอบทั้งงานในปัจจุบันและงานใหม่ๆ อยู่เสมอ

ณรงค์วิทย์ แสนทอง (อ้างแล้ว, หน้า 9) สรุปความหมายของ Competency ออกเป็น 2 กลุ่มว่าหมายถึง บุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) ทัศนคติ (Attitude) ความเชื่อ (Belief) และอุปนิสัย (Trait) และหมายถึง กลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะของบุคคล (Attributes) ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากพฤติกรรมในการทำงานที่แสดงออกมาของแต่ละบุคคลที่ สามารถวัดและสังเกตเห็นได้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ้างแล้ว, หน้า 5-6) ได้กำหนดนิยามของสมรรถนะว่าคือ คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ/ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆ ในองค์การ กล่าวคือการที่บุคคลจะแสดงสมรรถนะใดสมรรถนะหนึ่งได้มักจะต้องมีองค์ประกอบของทั้งความรู้ ทักษะ/ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ

จากความหมายของสมรรถนะที่นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า สมรรถนะ/ความสามารถเป็นคุณลักษณะ คุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมอื่นๆ ที่มีอยู่ในตัวบุคลากร ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานทำให้งานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดตามที่องค์การต้องการ และสามารถเทียบเคียงได้ว่า สมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ หมายถึง คุณลักษณะ คุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ ทักษะ ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมอื่นๆ ในภาพรวมขององค์การ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานทำให้งานมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดตามที่องค์การต้องการ

2.6.2 ประเภทของสมรรถนะ/ความสามารถ

อาภรณ์ ภู่วิทยพันธุ์ (อ้างแล้ว, หน้า 28) แบ่งสมรรถนะ/ความสามารถ (Competency) ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) ความสามารถหลัก (Core Competency) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมของคนที่จะช่วยสนับสนุนให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายและภารกิจตามวิสัยทัศน์ที่กำหนด ลักษณะพฤติกรรมของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะเฉพาะของคนในทุกระดับทุกกลุ่มงานที่องค์กรต้องให้มี

2) ความสามารถในการจัดการ (Managerial Competency) เป็นสิ่งซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทักษะในการบริหารและจัดการงานต่างๆ เป็นความสามารถที่มีได้ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับหัวหน้าโดยจะแตกต่างกันตามบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ (Role - Based)

3) ความสามารถในงาน (Functional Competency) สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญ ทักษะ และคุณลักษณะเฉพาะของงานต่างๆ (Job Based) หน้าที่งานที่ต่างกันความสามารถในงานย่อมจะแตกต่างกัน และสามารถเรียก Functional Competency เป็น Job Competency หรือ Technical Competency ได้

4) ความสามารถเฉพาะบุคคล (Individual Competency) สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ ทักษะและคุณลักษณะเฉพาะของบุคคลที่เกิดขึ้นจริงตามหน้าที่งานที่ได้รับมอบหมาย ส่วนหน้าที่งานเหมือนกันไม่จำเป็นว่าคนที่ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นจะต้องมีความสามารถที่เหมือนกัน และควรมีการกำหนดความสามารถของตำแหน่งงานนั้นๆ ก่อน ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระดับได้แก่ ความสามารถหลัก, ความสามารถในการจัดการ และความสามารถในงาน เพื่อนำไปใช้ประเมินความสามารถเฉพาะของบุคคลว่ามีความสามารถเป็นไปตามที่ตำแหน่งนั้นต้องการหรือไม่

จิรประภา อครบวร (2547) กล่าวว่า Core Competency เป็นคำที่ใช้เรียกสมรรถนะหลักในบริบท (Context) ที่แตกต่างกัน Core Competency อาจเป็นได้ทั้งสมรรถนะหลักขององค์การ (Organizational Core Competency) และสมรรถนะหลักของบุคลากรในองค์การ (Employee Core Competency) ซึ่งสมรรถนะหลักของทั้งสองกลุ่มนี้มีความแตกต่างกันแต่สัมพันธ์กันกล่าวคือ

1) Organizational Core Competency คือ คุณลักษณะที่องค์การต้องการมีหรือเป็นเพื่อให้มีขีดความสามารถตามที่ผู้บริหารองค์การต้องการเช่น ให้มีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง Core Competency ขององค์การถูกกำหนดจากการทำ SWOT Analysis เพื่อสะท้อนสิ่งที่องค์การเป็นอยู่ ตามสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกตัวอย่างเช่น สินค้ามีความหลากหลาย สภาพการเงินที่มั่นคง นวัตกรรมในการบริหาร เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้เป็นต้น

2) Employee Core Competency คือ คุณลักษณะที่ทุกคนในองค์การพึงมีพึงเป็นอันจะสะท้อนค่านิยม วัฒนธรรมองค์การ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเสริมรับกับกลยุทธ์ขององค์การในการดำเนินกิจการ ซึ่ง Core Competency ของบุคลากรนี้มักถูกกำหนดจาก Organizational Core Competency ที่ควรเป็นคือ Developing Self and Others, Teamwork, Achievement Orientation เป็นต้น

2.6.3 แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม โดยเป็นการศึกษาในภาพรวมทั้งระบบ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกใช้แนวคิด Core Competency ในบริบทของ Organizational Core Competency ซึ่งเป็นการมองสมรรถนะ/ความสามารถโดยรวมขององค์การทั้งระบบ และได้ใช้แนวคิดของ Gabriel A. Almond & Bingham G. Powell, Jr. (1996, p. 190-203) ที่ได้เสนอแนวคิดระบบในมุมมองโครงสร้าง - หน้าที่ (Structure - Function) ของระบบการเมือง ซึ่ง Almond & Powell เรียกวิธีการศึกษาของเขาว่า The Functional Approach to Comparative Politics. โดยมีความเห็นว่าหน้าที่สำคัญของระบบการเมืองหนึ่งๆ ประกอบไปด้วย 3 กลุ่มใหญ่ และเวลาศึกษาเปรียบเทียบระบบการเมืองนั้นก็จะเปรียบเทียบหน้าที่หลักของ 3 กลุ่มนี้ว่าส่วนใดทำงานได้ตรงตามหน้าที่มากกว่ากันซึ่งได้แก่ (1) หน้าที่ทางการเมืองหรือส่วนที่นำเข้าไป (Political or Input Function) (2) หน้าที่ของรัฐบาลหรือส่วนที่ออกมา (Government or Output Function) และ(3) หน้าที่เกี่ยวกับความสามารถของระบบการเมือง (Capability Function)

จากแนวคิดของ Almond & Powell ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าประเด็นในเรื่องของความสามารถของระบบการเมือง (Capability Function) มีความน่าสนใจและเกี่ยวข้องโดยตรงกับตัวแปรสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมที่ได้ทำการศึกษาวิจัยนั้น เป็นผลผลิตโดยตรงที่มาจากระบบการเมืองซึ่งมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนกระบวนการแปรรูปปัจจัยนำเข้าให้ออกมาในรูปของปัจจัยนำออก ที่เป็นการให้บริการสาธารณะกับประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งการที่แต่ละเทศบาลตำบลจะสามารถบริหารงานให้เกิดกระบวนการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิผลนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่แต่ละเทศบาลตำบลจะต้องมีสมรรถนะ/ความสามารถในด้านต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่ (Structure - Function) ของ Almond & Powell และนำมากำหนดเป็นชุดของตัวแปรที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยเป็นการนำเสนอในมุมมองและบริบทของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมซึ่งประกอบด้วย

1) สมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอก (Extractive Capability) หมายถึง ความสามารถของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ในการจัดการกับทรัพยากรทั้งที่เป็นสิ่งของและทรัพยากรมนุษย์ ทั้งจากภายในและภายนอกเทศบาลตำบล ซึ่ง

สมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอกนี้เป็นรากฐานของสมรรถนะ/ความสามารถในด้านอื่น และเป็นปัจจัยจำกัดในการแผ่ขยายและการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของเทศบาลตำบล ตัวอย่างเช่น ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลตำบลเป็นต้น

ในการศึกษาสมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอกนี้ สิ่งสำคัญประการแรกคือ แต่ละเทศบาลตำบลจะต้องทำการจำแนกทรัพยากรพร้อมทั้งประเมินช่องทางในการได้มาและปริมาณของทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตจากทุกช่องทางและทุกระดับ แล้ววัดผลออกมาโดยยึดจากอัตราส่วนของความต้องการของประชาชนกับปริมาณทรัพยากรภายใต้สภาวการณ์ที่แตกต่างกัน และต้องทราบเกี่ยวกับผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการสกัดทรัพยากรเหล่านั้นอีกด้วย นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่ได้มาจากการทำสัญญาเช่าหรือการกู้ยืม ซึ่งจะต้องมีการจ่ายคืนและต้องแลกกับการผูกมัดเพื่อการดำเนินการประการใดประการหนึ่งในอนาคตเช่น การกู้ยืมเงินก็ต้องพิจารณาว่ามีการทำสัญญาผูกมัดหรือข้อแลกเปลี่ยนอะไรบ้างเป็นต้น ในการวิเคราะห์สมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอกนั้น ผู้บริหารของแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการในการสกัดทรัพยากรอย่างถ่องแท้ และจำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงลึกให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตลอดจนต้องวิเคราะห์ถึงปัจจัยพื้นฐานที่จะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอกให้ได้เพื่อการสรุปภาพรวมได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

2) สมรรถนะ/ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากรภายใน (Distributive Capability) หมายถึง ความสามารถของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในการกระจายบริการสาธารณะต่างๆ ตลอดจนความเคารพ สถานภาพ และโอกาส ให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักของเทศบาลตำบลที่ต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสาธารณประโยชน์ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตัวอย่างเช่น การให้โอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การดูแลผู้สูงอายุ และเบี้ยยังชีพเป็นต้น

สิ่งสำคัญในการศึกษาสมรรถนะ/ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากรภายในคือการจำแนกทรัพยากรที่เทศบาลตำบลจะต้องทำการแจกจ่ายและวิเคราะห์ทรัพยากรเหล่านั้นในเชิงปริมาณว่าเพียงพอกับความต้องการหรือไม่ และต้องทำการศึกษาว่ามีบางพื้นที่หรือบางกลุ่มคนที่มีสิทธิ์ในการเข้าถึงประโยชน์ได้มากน้อยต่างกันหรือไม่อย่างไร ซึ่งปัญหาที่พบส่วนใหญ่คือการแจกจ่ายทรัพยากรภายในอาทิ การจัดโครงการหรือสวัสดิการบางประเภท มีการจำกัดอยู่ที่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีผู้บริหารของแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องตระหนักไว้เสมอว่าการกระจายสาธารณประโยชน์ให้กับประชาชน นอกจากจะมุ่งเน้นในกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับ

ผลกระทบหรือมีความขาดแคลนแล้ว จะต้องคำนึงถึงการกระจายสาธารณประโยชน์ในบางประการที่ทุกคนในสังคมควรได้รับอย่างเท่าเทียมเช่น เรื่องการศึกษา การสาธารณสุขเป็นต้น ซึ่งทุกคนในสังคมควรมีสิทธิ์เข้าถึงบริการดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน

3) สมรรถนะ/ความสามารถในการกำกับดูแลความประพฤติของมวลสมาชิก (Regulative Capability) หมายถึง ความสามารถของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนหรือกล่าวง่ายๆ คือ ความสามารถในการควบคุมประชาชนให้ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายตัวอย่างเช่น การออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ เพื่อรักษาความสงบสุข เรียบร้อยในชุมชน

ในการศึกษาสมรรถนะ/ความสามารถในการกำกับดูแลความประพฤติของมวลสมาชิก ผู้บริหารของแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องพิจารณาว่ากำลังให้ความสนใจกับประชาชนกลุ่มใด และประชาชนประเภทใดที่จัดอยู่ในกลุ่มเป้าหมาย มีการใช้กฎหมายประเภทใด ประชาชนในพื้นที่ใดที่ได้รับผลกระทบจากการควบคุมดังกล่าวและมีกระบวนการสำรวจบ่อยครั้งเพียงใด นอกจากนั้นในการกำกับดูแลความประพฤติของประชาชนนั้นผู้บริหารของแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ถ้าการควบคุมนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนอย่างแท้จริงแล้วการควบคุมนั้นย่อมจะได้รับการยอมรับ แต่ในทางตรงกันข้ามหากการควบคุมนั้นจัดว่าลิดรอนสิทธิและเสรีภาพเป็นการควบคุมที่เข้มงวดเกินความจำเป็นและมีการจับผิดที่มากเกินไป ก็ยากยิ่งที่จะทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนยอมรับต่อการควบคุมนั้นได้

4) สมรรถนะ/ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ให้เป็นประโยชน์ (Symbolic Capability) หมายถึง ความสามารถของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในการกระจายตัวแทนในทางสัญลักษณ์ให้กับประชาชนตัวอย่างเช่น การใช้ป้ายประชาสัมพันธ์ การจัดงานประเพณีสำคัญ การพบปะกับผู้นำชุมชน หรือการแถลงนโยบายในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีเป็นต้น นอกจากนี้สัญลักษณ์ยังหมายความรวมถึง ความน่าเชื่อถือของเหล่าผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานของเทศบาลตำบลด้วย ซึ่งสมรรถนะ/ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ให้เป็นประโยชน์นี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับสมรรถนะ/ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากรภายใน หากแต่มีความมุ่งเน้นหลักในการเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนกลับมาเป็นของตน การสร้างเจตคติของประชาชนเพื่อความสำเร็จหรือเป้าหมายของเทศบาลตำบลนั่นเอง

โดยธรรมชาติแล้วการวัดปริมาณสัญลักษณ์เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากสัญลักษณ์สามารถมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มพูนได้ หรือแม้แต่สามารถหยุดที่จะรับรู้รับฟังได้ และยังอาจกล่าวได้ว่าสัญลักษณ์มีความเชื่อมโยงกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อเทศบาลตำบลรวมถึงผู้บริหารด้วย ซึ่งอาจจะสามารถส่งผลต่อการลดทอนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อ

เทศบาลตำบลได้ ในปัจจุบันพบว่าทุกองค์การในระบบการเมืองมีการส่งสัญลักษณ์อยู่ตลอดเวลา แต่อาจไม่มีการรับรู้จากกลุ่มเป้าหมายและพบว่าบางกรณีมีเพียงการส่งสารเพียงอย่างเดียวแต่ไม่มีการรับสารแต่อย่างใด ทำให้ระบบการรับส่งสารนั้นเกิดความล้มเหลวอย่างเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการพัฒนาระบบการสื่อสารกับประชาชนจึงเป็นอีกภาระหนึ่งของเทศบาลตำบลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้องยอมรับว่าความสามารถในการเข้าถึงประชาชนนี้ จะเป็นปัจจัยกำหนดความน่าเชื่อถือหรือไม่น่าเชื่อถือของเทศบาลตำบล รวมถึงมีผลต่อการขับเคลื่อนทางการเมือง นโยบาย และการบริหารของเทศบาลตำบลอีกด้วย การใช้สัญลักษณ์มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความหวังกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนยอมรับและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลจนกระทั่งสามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผลมากที่สุด เนื่องจากความร่วมมือของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการของของเทศบาลตำบล

5) สมรรถนะ/ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsive Capability) หมายถึง ความสามารถของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในการที่จะให้บริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชนตัวอย่างเช่น การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในชุมชนอาทิ ปัญหายาเสพติด ปัญหาปากท้องของประชาชน รวมทั้งการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

ขณะที่การสกัดทรัพยากรจากภายนอก การแจกจ่ายทรัพยากรภายใน การกำกับดูแลความประพฤติของมวลสมาชิก และการใช้สัญลักษณ์ให้เป็นประโยชน์ ล้วนเป็นกระบวนการที่ใช้อธิบายและคาดการณ์คุณลักษณะของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมที่พึงจะเป็น และเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลตำบลกับสิ่งแวดล้อมภายนอก การศึกษาเรื่องสมรรถนะ/ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการวัดระดับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ป้อนเข้า (Input) และผลลัพธ์ (Output) ทางการเมืองเป็นประเด็นที่นักวิชาการทางการเมืองการปกครองได้ให้ความสำคัญที่สุดในการวิเคราะห์แนวโน้มของระบบ คุณลักษณะของระบบ และใช้อธิบายรายละเอียดเชิงลึกของระบบการเมืองการปกครอง แต่ในระบบการเมืองในปัจจุบันกลับพบว่ามีนักการเมืองบางกลุ่มใช้อิทธิพลในการกำหนดนโยบายทางการบริหารเพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้องในลักษณะการทุจริตเชิงนโยบาย ดังนั้นปัจจัยที่ผู้บริหารของแต่ละเทศบาลตำบลต้องคำนึงถึงด้วยก็คือ สิ่งที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้น ต้องมิใช่ประโยชน์ฉาบฉวยซึ่งมิได้ส่งผลดีในระยะยาว ซึ่งการที่แต่ละเทศบาลตำบลจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้น ผู้บริหารแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องยอมรับในความต้องการและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการของประชากรในพื้นที่นั้นๆ และทำการวางรากฐานในการบริหารงานให้เป็นไปในแบบอย่างที่ควรจะเป็น และสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้

นโยบายนั้นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผล นอกจากนั้นต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับความต้องการใหม่ๆ ของสังคมว่ามีความจำเป็นหรือไม่อย่างไร ซึ่งหากมีการดำเนินการเช่นนี้แล้วเทศบาลตำบลก็จะสามารถให้การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นระบบ

2.6.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ

อรทัย เนตตกุล (2545) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง สมรรถนะขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มแก่นักท่องเที่ยว กรณีศึกษาการคืนเงินภาษีมูลค่าเพิ่ม ณ ท่าอากาศยานานาชาติจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาหลักการ มาตรการและโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยว (2) วิเคราะห์ถึงสมรรถนะขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเกี่ยวกับการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยว (3) วิเคราะห์ถึงระดับความรู้ความเข้าใจของผู้ประกอบการเกี่ยวกับการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยว (4) ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยวและเสนอแนะแนวทางเพื่อปรับปรุงแก้ไข ผลการวิจัยพบว่า สมรรถนะขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยวโดยรวมมีสมรรถนะไม่ค่อยดีนัก โดยเฉพาะสมรรถนะด้านบุคลากร สถานที่ตั้งในการปฏิบัติงาน และวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และเทคโนโลยี จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานในการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่นักท่องเที่ยว โดยพบว่าเป็นปัญหาในด้านบุคลากรและปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงาน

สายสุณี แป้นเหมือน (2548) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง สมรรถนะของด่านศุลกากรส่วนภูมิภาค กรมศุลกากร ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีโครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสมรรถนะของด่านศุลกากรส่วนภูมิภาคและความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยประชากรที่ใช้ในการศึกษาเป็นเจ้าหน้าที่การเงินส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานในระบบ GFMIS จำนวน 47 คน ผลการวิจัยพบว่า สมรรถนะของด่านศุลกากรส่วนภูมิภาคอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างองค์การ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านอาคารสถานที่ ซึ่งส่งผลให้ระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ

จากตัวอย่างงานวิจัยทั้ง 2 ชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การที่มีความสัมพันธ์แบบแปรผันโดยตรงกับประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การ กล่าวคือถ้าองค์การใดมีสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การอยู่ในระดับต่ำก็จะทำให้การบริหารงานขององค์การไม่มีประสิทธิผล แต่ถ้าองค์การใดมีสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การอยู่ในระดับสูง ก็จะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การบริหารงานขององค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิผล

2.6.5 นิยามสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ

สมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ หมายถึง ความสามารถของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกเทศบาลตำบลเพื่อนำมาใช้สนับสนุนในการบริหารงานและดำเนินภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งแต่ละเทศบาลตำบลจะต้องมีการวางแผนในการเสริมสร้างและพัฒนาสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

2.7 ภาวะผู้นำ

ในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์การให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารหรือผู้นำขององค์การจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีภาวะผู้นำเพื่อประสานความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การ สร้างความเชื่อมั่น และให้การสนับสนุนสมาชิกให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิผล ดังนั้นภาวะผู้นำถือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารหรือผู้นำของทุกองค์การจำเป็นต้องมีเพื่อช่วยให้การบริหารงานขององค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิผลซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของภรณี กีร์ติบุตร (2529, หน้า 144) ที่กล่าวว่า ลักษณะหรือสไตล์ของภาวะผู้นำมีอิทธิพลสำคัญต่อประสิทธิผลขององค์การเพราะภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อการจูงใจทั้งภายในและภายนอก (Intrinsic and Extrinsic Motivation) ตลอดจนมีอิทธิพลต่อความพึงพอใจ การขาดงาน และการเปลี่ยนงาน นอกจากนี้ภาวะผู้นำยังมีบทบาทสำคัญในการกำหนดประเภทของปทัสถาน (Norm) ของกลุ่มซึ่งมีต่อความสามารถในการผลิต (Productivity) และเพื่อความเข้าใจในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับ (1) ความหมายของภาวะผู้นำ (2) แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ (3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ และ(4) นิยามภาวะผู้นำ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.7.1 ความหมายของภาวะผู้นำ

Robert G. Tannenbaum และคณะ (1995, p. 24) ได้สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำไว้ว่าผู้นำคือ บุคคลใดบุคคลหนึ่งในบุคคลหลายคนที่มีอำนาจ มีอิทธิพล หรือมีความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการ หรือคำสั่งของเขาได้ ดังนั้นผู้นำจึงมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติการหรือพฤติกรรมของคนอื่น

Gary A .Yukl (1998, p. 2) ได้กล่าวว่าภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551, หน้า 39) ได้กล่าวว่าภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Shared Goal) หรือเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำ (Leaders) และผู้ตาม (Followers) ซึ่งทำให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน (Shared Purposes) หรือเป็นความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายองค์การ

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552, หน้า 226) ได้กล่าวว่าภาวะผู้นำ หมายถึง กิจกรรมของการเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างเต็มใจและบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

จากความหมายดังกล่าวเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลและอำนาจของตนต่อบุคคลอื่นในการกระตุ้นชี้นำ การให้คำปรึกษา การสั่งการ ตลอดจนการจัดหาปัจจัยที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพนั่นเอง

2.7.2 แนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำ

Jacob W. Getzels & Eugene G. Guba (1957, p. 423-441) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมผู้นำไว้ในทฤษฎีกระบวนการทางสังคม (Social Process Theory) ว่าการบริหารงานถือว่าเป็นระบบสังคมหนึ่งซึ่งประกอบด้วย 2 มิติคือ สถาบันมิติ (Nomothetic Dimension) และบุคลามิติ (Idiographic Dimension) สถาบันมิติจะประกอบด้วย สถาบันซึ่งแต่ละสถาบันจะกำหนดบทบาทของตนเองไว้ตามลักษณะและประเภทของสถาบัน นอกจากนี้จะกำหนดความคาดหวังของสถาบันเอาไว้ตามความมุ่งหมายของสถาบัน สำหรับในบุคลามิติจะประกอบด้วยตัวบุคคลซึ่งต่างก็มีบุคลิกภาพของตนเองและมีความต้องการส่วนตัวที่แตกต่างกันออกไป ทฤษฎีดังกล่าวได้แบ่งผู้นำออกเป็น 3 แบบตามลักษณะของพฤติกรรมผู้นำที่ได้แสดงออกในการบริหารองค์การ ดังนี้

1) ผู้นำแบบเน้นสถาบัน (Nomothetic Leadership Style) ผู้นำแบบนี้ยึดหลักสำคัญคือ การเน้นบทบาทและความคาดหวังของสถาบัน เครื่องมือที่ใช้คือ กฎหมาย อำนาจและระเบียบข้อบังคับของสถาบัน บุคลากรมีหน้าที่ปฏิบัติตามบทบาทที่สถาบันกำหนดโดยเคร่งครัด

2) ผู้นำแบบเน้นบุคคล (Idiographic Leadership Style) ผู้นำแบบนี้เน้นมิติบุคคลยึดถือบุคลิกภาพและความต้องการของบุคคลเป็นหลักพยายามตอบสนองความต้องการของบุคคล

3) ผู้นำแบบผสมผสาน (Transactional Leadership Style) ผู้นำแบบนี้ ยึดทั้ง 2 มิติโดยเน้นทั้งสถาบันมิติและบุคลามิติพยายามเน้นความสมดุลไม่เคร่งครัดหรือหย่อนเกินไป ซึ่งในบางขณะอาจเน้นในบางมิติมากเป็นพิเศษทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งเน้นสถาบันเป็นหลักและเน้นบุคคลเป็นหลัก ต่างก็มีความประสงค์ที่จะดำเนินงานให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายขององค์การ โดยผู้นำที่เน้นสถาบันจะยึดถือหลักการที่ว่าการดำเนินกิจกรรมขององค์การที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องอาศัยระเบียบ กฎเกณฑ์และข้อบังคับ ในขณะที่ผู้นำที่มีพฤติกรรมมุ่งเน้นบุคคลจะพยายามใช้การจูงใจและการจัดสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อเอื้ออำนวยให้บุคลากรมีความพึงพอใจในการทำงานให้กับ

องค์การ ส่วนผู้นำที่ใช้การผสมผสานเห็นว่าในการบริหารองค์การให้ประสบความสำเร็จจะต้องเลือกใช้วิธีการบริหารที่เน้นทั้งสองมิติไปพร้อมๆ กันคือทั้งสถาบันและบุคคล

Rensis Likert (1967, p. 14-26) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแบบของความเป็นผู้นำ โดยได้ศึกษาผู้นำในกิจการอุตสาหกรรม บริษัทประกันภัย และหน่วยงานของรัฐบาล หลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ที่ได้มาแล้ว ได้แบ่งผู้นำออกเป็น 2 แบบคือ

1) ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนเป็นหลัก (Employee Centered) ผู้นำแบบนี้จะให้ความสนใจในปัญหาของผู้ร่วมงานและการสร้างกลุ่มงานที่มีประสิทธิภาพ มีเป้าหมายการปฏิบัติงานสูง สามารถที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจถึงเป้าหมายได้อย่างชัดเจน และให้ทุกคนมีเสรีภาพในการทำงาน

2) ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงานเป็นหลัก (Job - Centered) ผู้นำแบบนี้จะมีการควบคุมผู้ร่วมงานอย่างใกล้ชิด ใช้สิ่งจูงใจต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการเพิ่มผลผลิต และการกำหนดอัตราของผลผลิตด้วยการใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การศึกษาในเรื่องของเวลาที่ใช้ในการทำงานเป็นต้น

ผลการวิจัยยังพบต่อไปอีกว่าหัวหน้างานที่มีผลผลิตสูงจะอธิบายให้คนงานเข้าใจอย่างชัดเจนว่าอะไรคือวัตถุประสงค์และอะไรที่จำเป็นต้องทำให้สำเร็จแล้วให้อิสระในการปฏิบัติงาน รวมทั้งพบว่าการควบคุมการทำงานอย่างหลวมๆ จะทำให้เกิดผลผลิตในระดับสูงมากกว่าการควบคุมอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ Rensis Likert ยังได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลผลิต (Productivity) อันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงานปฏิบัติการ เพื่อหารูปแบบและพฤติกรรมการบริหารที่มีประสิทธิผลโดยได้เสนอระบบการบริหาร 4 ระบบ (System 4) ซึ่งในแต่ละระบบชี้ให้เห็นความแตกต่างของพฤติกรรมการบริหารดังนี้

1) ระบบที่ 1 อำนาจเผด็จการ (System l : Exploitative Authoritative) การบริหารแบบนี้ผู้บริหารจะเชื่อมั่นในความคิดเห็นของตนเองสูงให้ความไว้วางใจต่อผู้ร่วมงานน้อย ซึ่งการตัดสินใจจะมาจากผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น การติดต่อสื่อสารจะส่งจากเบื้องบนลงมา การจูงใจให้ทำงานจะบีบบังคับหรือสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นให้เกิดความเกรงกลัว ความสัมพันธ์โดยส่วนตัวจะมีน้อยและลักษณะการทำงานมักจะทำตามความสามารถส่วนบุคคลเป็นรายคน เป้าหมายของงานต่างๆ จะออกมาในลักษณะคำสั่งจากผู้บริหารระดับสูงขององค์การเท่านั้น

2) ระบบที่ 2 เผด็จการแบบมีศิลป์ (System 2 : Benevolent Authoritative) การบริหารแบบนี้ผู้บริหารจะแสดงออกมาถึงท่าทีที่ไว้วางใจต่อผู้ร่วมงาน มีวิธีการจูงใจผู้ร่วมงานโดยให้รางวัลแต่บางครั้งก็มีการบังคับ ยอมให้การสื่อสารจากผู้ร่วมงานไปสู่ผู้บริหารบ้าง บรรยากาศอาจจะดูเหมือนผู้บริหารขอความคิดและยอมรับความคิดเห็นจากผู้ร่วมงาน แต่จริงๆ แล้วนโยบายและ

กฎเกณฑ์ต่างๆ ขององค์การจะถูกกำหนดโดยผู้บริหารเท่านั้น ซึ่งผู้บริหารอาจให้ผู้ร่วมงานตัดสินใจได้ในระดับหนึ่งแต่ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับนโยบายที่ผู้บริหารได้วางไว้

3) ระบบที่ 3 การปรึกษาหารือ (System 3 : Consultative) การบริหารแบบนี้ผู้บริหารจะยอมรับความสามารถของผู้ร่วมงานมาก ไว้วางใจ และยอมให้ผู้ร่วมงานมีส่วนในการตัดสินใจโดยการขอคำปรึกษาหารือหรือข้อเสนอแนะเพื่อประกอบเป็นแนวทาง มีการจูงใจใช้การให้รางวัลเป็นส่วนใหญ่ การติดต่อสื่อสารเป็นแบบสองทางโดยสมบูรณ์ ผู้บริหารจะเป็นฝ่ายวางนโยบายขององค์การอย่างกว้างๆ เพื่อเป็นแนวในการทำงาน ความสัมพันธ์ส่วนตัวจะใกล้ชิดสนิทสนมกันได้ทั้งผู้บริหารและผู้ร่วมงานแต่การตัดสินใจในเรื่องสำคัญยังคงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

4) ระบบที่ 4 แบบมีส่วนร่วม (System 4 : Participative Group) การบริหารแบบนี้ผู้บริหารมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในตัวผู้ร่วมงานมากมีการกระจายการตัดสินใจสั่งการไปทั้งองค์การ การติดต่อสื่อสาร นอกจากจะเป็น 2 ทางแล้ว ยังมีการติดต่อสื่อสารระหว่างเพื่อนร่วมงานด้วยการจูงใจมักอยู่ที่เป้าหมายและการพัฒนาองค์การความสัมพันธ์โดยส่วนตัวเป็นไปอย่างฉันท์มิตรระหว่างผู้บริหารและผู้ร่วมงาน โดยทุกฝ่ายต่างมุ่งที่จะสนับสนุนความพยายามที่จะให้เป้าหมายขององค์การสัมฤทธิ์ผลตามที่วาง

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้แนวคิดระบบการบริหาร 4 ระบบ (System 4) ของ Rensis Likert มากำหนดเป็นชุดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย เนื่องจากผู้วิจัยมีความเห็นว่ามีความสอดคล้องกับบริบทในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนมากที่สุด เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับพนักงานในองค์การ และลักษณะการใช้อิทธิพลของผู้นำองค์การซึ่งสามารถแสดงให้เห็นรูปแบบของภาวะผู้นำที่จะกระตุ้นให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานได้อย่างชัดเจน ซึ่งพฤติกรรมการบริหารของผู้นำแต่ละประเภท จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การแตกต่างกันไป

2.7.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำ

อุษา ยิ่งยงเมธี (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตากเขต 2 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตากเขต 2 (2) ศึกษาประสิทธิผลในการบริหารงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตากเขต 2 (3) ศึกษาภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตากเขต 2 โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยได้แก่ ผู้บริหารสถานศึกษา และครูผู้สอนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตากเขต 2

จำนวน 389 คน ผลการวิจัยพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับประสิทธิผลการบริหารโดยรวมมีความสัมพันธ์ในระดับสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานในสถานศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ตามลำดับได้แก่ ความมีบารมี การดลใจ การกระตุ้นการใช้ปัญญา การมุ่งสัมพันธ์เป็นรายคน

อำภา ปิยารมย์ (2549) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาภาวะผู้นำกับประสิทธิผลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษากับประสิทธิผลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออก รวมทั้งเพื่อศึกษาความสัมพันธ์และตัวแปรด้านภาวะผู้นำที่สามารถร่วมกันทำนายประสิทธิผลของสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ครู สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออกจำนวน 375 คน ผลการวิจัยพบว่า ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษามีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออกอยู่ในระดับสูง

จากตัวอย่างงานวิจัยทั้ง 2 ชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของภาวะผู้นำที่มีความสัมพันธ์แบบแปรผันโดยตรงกับประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์การกล่าวคือ ถ้าองค์การใดมีผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำอยู่ในระดับต่ำก็จะทำให้การบริหารงานขององค์การมีประสิทธิผลอยู่ในระดับต่ำ แต่ถ้าองค์การใดมีผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำอยู่ในระดับสูงก็จะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้การบริหารงานขององค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิผลในระดับสูงตามไปด้วย

2.7.4 นิยามภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำ หมายถึง การที่ผู้บริหารของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม สามารถใช้อิทธิพลและอำนาจของตนต่อเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลในการกระตุ้น จูงใจ ชี้นำ การให้คำปรึกษา การสั่งการ ตลอดจนการจัดหาปัจจัยที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การบริหารงานในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิผล ดังนั้นทำให้สามารถกล่าวได้ว่า ภาวะผู้นำจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างให้การบริหารงานของเทศบาลตำบลเกิดประสิทธิผลสูงสุด

3. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (External Environment) เป็นแรงกดดันหรือสิ่งที่อยู่ภายนอกองค์การที่ส่งผลถึงศักยภาพของการบริหารจัดการองค์การและความสามารถในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิผล ซึ่งสามารถแยกย่อยได้เป็น 2 ประเภทคือ (1)

สภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment) และ(2) สภาพแวดล้อมเฉพาะ (Special or Task Environment) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 สภาพแวดล้อมทั่วไป (General Environment)

3.1.1 ความหมาย

Stephen P. Robbin (1990, p. 206) กล่าวไว้ว่าสภาพแวดล้อมทั่วไป หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อองค์การ แต่ไม่สามารถเห็นความเกี่ยวข้องหรือความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้กับองค์การหรือการบรรลุผลขององค์การได้โดยตรง

Jay B. Barney & Ricky W. Griffin (1992, p. 109) กล่าวไว้ว่า สภาพแวดล้อมทั่วไปมักจะเป็นเรื่องที่เป็นเงื่อนไขกว้างๆ หรือแนวโน้มทั่วๆ ไปซึ่งไม่ส่งผลกระทบโดยตรงกับองค์การ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าสภาพแวดล้อมทั่วไปได้แก่ สิ่งต่างๆ ที่มีผลกระทบโดยอาจจะเป็นแรงผลักดันหรือแรงต่อต้านต่อการดำเนินงานขององค์การ

3.1.2 องค์ประกอบของสภาพแวดล้อมทั่วไป

มีนักวิชาการหลายท่านที่มีความเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมทั่วไปอาทิ Samuel C. Certo & Trevis S. Certo (อ้างแล้ว, p. 228-231) Stephen P. Robbin (1990, p. 206) และ Jay B. Barney & Ricky W. Griffin (อ้างแล้ว, p. 109-114) ว่าประกอบด้วย

1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic Factor) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศที่องค์การตั้งอยู่ สภาพเศรษฐกิจของแต่ละสังคมในแต่ละช่วงเวลาจะเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการพิจารณาถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจจึงต้องพิจารณาเวลาประกอบด้วย (Jay B. Barney & Ricky W. Griffin, อ้างแล้ว, p. 109) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมีผลกระทบต่อองค์การทั้งในภาครัฐและองค์การเอกชน องค์การภาครัฐจะได้รับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจในเรื่องของอัตราภาษี การจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ของรัฐ และความต้องการของสังคมที่มีต่อการบริการของรัฐซึ่งอาจแปรผันตามภาวะเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นต้น

2) ปัจจัยทางด้านการเมืองและกฎหมาย (Political and Legal) ได้แก่ ผลกระทบจากระบบการเมืองและกฎหมายรวมถึงแนวนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลที่มีต่อองค์การจะเข้ามามีส่วนในการควบคุมการทำงานขององค์การในด้านต่างๆ ปัจจัยทางด้านการเมืองและกฎหมายนี้อาจหมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานต่างๆ ขององค์การก็ได้ นอกจากนี้ปัจจัยทางการเมืองและกฎหมายอาจหมายถึงระบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้นๆ ด้วย ว่ามีระบบการเมืองการปกครองและระบบบริหารจัดการอย่างไร ตลอดจนถึงกระบวนการยุติธรรมในสังคมซึ่งล้วนแต่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ Michael Armstrong (1999) ยังได้กล่าวไว้ว่า ปัจจัยทางการเมืองสามารถจะพิจารณาได้จากสภาพบ้านเมืองที่มีความมั่นคงมี

เสถียรภาพและมีความสงบปลอดภัย รวมถึงนโยบายของรัฐและครอบคลุมไปถึงการควบคุมการนำนโยบายของภาครัฐไปสู่การปฏิบัติอีกด้วย

3) ปัจจัยด้านเทคโนโลยี (Technology) ได้แก่ ระดับของความรู้ ความก้าวหน้าทางวิทยาการที่เกิดขึ้นทั้งในระดับสังคมและระดับโลก ซึ่งเกี่ยวข้องและส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์การ เป็นเรื่องของความก้าวหน้าทางวิทยาการทั่วไปไม่เฉพาะความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการทำงานด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้นเช่น ความก้าวหน้าในการติดต่อสื่อสาร ระบบข้อมูลข่าวสาร ความทันสมัยของเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ที่องค์การใช้ในกระบวนการผลิต ปัจจัยด้านเทคโนโลยีจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วซึ่งจะเห็นได้จากการเกิดผลิตภัณฑ์ใหม่ การมีเครื่องจักรเครื่องมือใหม่ มีสินค้าหรือบริการใหม่และมีวัสดุแบบใหม่ (Heinz Weihrich & Harold Koontz, 1993, p. 61)

4) ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Dimension) ได้แก่ การพิจารณาถึงลักษณะของสังคมที่องค์การดำเนินงานอยู่ ความเชื่อ ค่านิยมของคนในสังคม จำนวนประชากร โครงสร้างประชากร ระดับความรู้และการศึกษาของคน ประเพณีและวัฒนธรรม ทัศนคติของคน รวมถึงระบบความสัมพันธ์ของคนในสังคม การรวมกลุ่ม ขบวนการทางสังคมเป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อองค์การทั้งสิ้น

5) เหตุการณ์และแนวโน้มระหว่างประเทศ (International Events and Trends) ปัจจัยหรือตัวแปรต่างประเทศหรือระหว่างประเทศถือเป็นปัจจัยภายนอกที่มีความสำคัญประการหนึ่ง โดยเฉพาะในปัจจุบันซึ่งสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและคาดการณ์ได้ยากลำบากมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงของโลกกระทบต่อองค์การทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ทิศทางในการทำงานขององค์การจึงต้องปรับเปลี่ยนไปตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

3.2 สภาพแวดล้อมเฉพาะ (Special or Task Environment)

3.2.1 ความหมาย

วัยชัย มีชาติ (อ้างแล้ว, หน้า 79) กล่าวไว้ว่า สภาพแวดล้อมเฉพาะเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการทำงานและการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยตรง

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2552, หน้า 387) กล่าวไว้ว่า สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับงาน (Task Environment) หมายถึง องค์การหรือบุคคลอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงาน เช่น คู่แข่งขัน ลูกค้า ผู้ส่งสินค้า สหภาพแรงงาน

ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่าสภาพแวดล้อมเฉพาะเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยตรง

3.2.2 องค์ประกอบของสภาพแวดล้อมเฉพาะ

นักวิชาการหลายท่านที่มีความเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมทั่วไปอาทิ Samuel C. Certo & Trevis S. Certo (อ้างแล้ว, p. 232) Stephen P. Robbin (1990, p. 206-207) และ Jay B. Barney & Ricky W. Griffin (อ้างแล้ว, p. 115-118) ประกอบด้วย

1) ลูกค้าหรือผู้รับบริการขององค์การ (Customers) ถือเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์การโดยตรง เพราะหากองค์การไม่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการได้แล้วองค์การอาจสูญเสียลูกค้าทำให้องค์การอาจถึงจุดล่มสลาย ลูกค้าจะได้แก่บุคคล กลุ่ม หรือองค์การอื่นที่ต้องการสินค้าหรือบริการจากองค์การ (Jay B. Barney & Ricky W. Griffin,อ้างแล้ว, p. 116) การพัฒนาศักยภาพในการดึงดูดและรักษาลูกค้าขององค์การไว้จึงถือเป็นหน้าที่หลักขององค์การ

2) ผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์การ (Supplier) ได้แก่ องค์การที่ทำหน้าที่ส่งมอบทรัพยากรทั้งที่จับต้องได้และไม่สามารถจับต้องได้ให้แก่องค์การอื่น (Jay B. Barney & Ricky W. Griffin, อ้างแล้ว, p. 117) ทรัพยากรเหล่านี้องค์การอาจนำมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าหรือบริการขององค์การหรือใช้ในการดำเนินงานขององค์การ โดยทั่วไปองค์การยังจะต้องพึ่งพาสภาพแวดล้อมภายนอกในเรื่องปัจจัยการผลิตอยู่ ดังนั้นการได้มาซึ่งทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์การ ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตจึงเป็นหน้าที่หลักที่บ่งบอกถึงความสำเร็จและประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การ

3) คู่แข่ง (Competitors or Rivals) ได้แก่ หน่วยงานอื่นที่แข่งขันกับองค์การโดยตรงในเรื่องลูกค้าหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน สำหรับองค์การราชการการพิจารณาคู่แข่งเป็นเรื่องยากทั้งนี้เพราะหน่วยงานราชการมีลักษณะของการผูกขาด สินค้าหรือบริการที่องค์การราชการผลิตนั้นมักจะไม่มีหน่วยงานอื่นผลิตออกมาแข่งขัน เนื่องจากสินค้าหรือบริการที่ทางราชการทำเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods or Public Services) การให้บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจบังคับและการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายให้อำนาจในการดำเนินการเรื่องไว้ และเป็นเรื่องของกลไกในการควบคุมของสังคม คู่แข่งของหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่แบบเดียวกันจึงนิยามได้ยากหรือไม่มีคู่แข่งในลักษณะดังกล่าว

4) หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานขององค์การ (Regulators or Government) ได้แก่ หน่วยงานภายนอกองค์การที่มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์การทั้งในด้านการกำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่มีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานขององค์การอาจได้แก่ หน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล หรือควบคุมในงานด้านที่องค์การดำเนินการอยู่หรืออาจได้แก่ องค์การเอกชน องค์การประชาชน หรือองค์การอิสระ

รูปแบบอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากสังคมให้ทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การ สำหรับในประเทศไทยระบบราชการจะถูกควบคุมโดยหน่วยงานราชการที่สูงกว่าและกฎหมาย และมีแนวโน้มที่จะถูกควบคุมตรวจสอบจากประชาชนมากยิ่งขึ้น

5) หุ้นส่วน (Partners) จะหมายถึง บุคคลหรือหน่วยงานที่ทำกิจกรรมร่วมกับองค์การ อาจจะอยู่ในรูปของการร่วมลงทุน (Joint Venture) หรือการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายที่จะต้องทำงานให้สอดคล้องกัน การทำงานในลักษณะหุ้นส่วนนี้เป็นการมององค์การในลักษณะที่เป็นระบบเปิดกล่าวคือ เห็นว่าองค์การมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถดำเนินการได้เองในทุกๆ เรื่องต้องอาศัยความร่วมมือกับองค์การอื่นๆ ซึ่งการร่วมกับหน่วยงานอื่นนี้องค์การจะต้องมีการปรับระบบการทำงานบางประการเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การ

6) ผู้ถือหุ้น (Stockholders) ถือเป็นเจ้าของกิจการซึ่งจะมีบทบาทต่อทิศทางการดำเนินงานขององค์การมากที่สุด ผู้ถือหุ้นจะคอยกำหนดแนวนโยบาย บทบาท ภารกิจ และหน้าที่ขององค์การ ผู้ถือหุ้นเป็นผู้ที่ลงทุนและเป็นเจ้าของเงินทุนในกิจการ ผู้ถือหุ้นมักจะมุ่งประโยชน์ขององค์การโดยพยายามให้องค์การมีรายได้มากที่สุดและลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายขององค์การลง การที่ผู้ถือหุ้นจะลงทุนกับองค์การต่อหรือไม่นั้นมีผลต่อความเจริญเติบโตและความอยู่รอดหรือล่มสลายขององค์การโดยตรง

4. แนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

จากความหมาย ลักษณะ และองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สามารถสรุปได้ว่าการที่สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การส่งผลต่อการดำเนินงานหรือการบริหารจัดการขององค์การ ทำให้สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การนั้นจัดได้ว่าเป็นสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การ ซึ่งทุกองค์การจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งวางกลยุทธ์ในการบริหารจัดการเพื่อเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การ

สำหรับในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาของสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การออกเป็น 3 ส่วนได้แก่ (1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไป (2) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเฉพาะ และ(3) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไป

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไปในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่เรียกว่า PEST Analysis (Michael Armstrong, 1999) ซึ่งเป็นเครื่องมือวิเคราะห์สภาพแวดล้มภายนอกองค์การที่ได้รับการยอมรับในทางวิชาการมาใช้วิเคราะห์ปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 Political Component : P หมายถึง การวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบทางการเมือง การบริหารงานของรัฐบาล ข้อกำหนดและกฎหมายต่างๆ ตลอดจนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นในการวิเคราะห์เอาไว้ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) นโยบายของรัฐบาล กล่าวคือจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ภายใต้การนำของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี (2551, หน้า 31-32) ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในข้อที่ 8 เรื่องนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสรุปได้ว่ารัฐบาลจะให้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปรับบทบาทและภารกิจการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นเป็นต้น ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับท้องถิ่นมีส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

2) เสถียรภาพทางการเมือง ถือเป็นสิ่งที่สร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมว่ากระบวนการทางการเมืองจะเป็นไปตามกฎเกณฑ์ต่างๆ มีการแก้ปัญหาอย่างสัมฤทธิ์ผลและสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน นักธุรกิจและนักลงทุน รวมถึงส่งผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานของเทศบาลตำบลด้วย ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

3) ข้อกฎหมาย กล่าวคือ เทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การภาครัฐที่จะต้องบริหารงานภายใต้กฎระเบียบ หลักเกณฑ์ และข้อกฎหมายต่างๆ ที่บัญญัติไว้อาทิ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนระเบียบกระทรวงมหาดไทยและมติคณะกรรมการเทศบาลเป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบล

ทั้งสิ้น ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ กฎระเบียบ หลักเกณฑ์ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบล ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในระดับใด

4.1.2 Economic Component : E หมายถึง การวิเคราะห์ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับความสามารถในการจัดหาทรัพยากรและแนวโน้มทางเศรษฐกิจที่จะมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นในการวิเคราะห์เอาไว้ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล กล่าวคือจากการชะลอตัวลงของเศรษฐกิจทั่วโลกในช่วงปีที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจออกมา 2 ระยะคือ ระยะเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการและกำหนดเวลาแล้วเสร็จในปีแรกอย่างชัดเจน และระยะการบริหารราชการ 3 ปีของรัฐบาล โดยเน้นการกระตุ้นและสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจภายในประเทศ ภายใต้แผนฟื้นฟูเศรษฐกิจและแผนการลงทุนระยะปานกลางและระยะยาว โดยการใช้งบประมาณรายจ่ายรัฐบาลและการดำเนินโครงการภาครัฐเป็นปัจจัยนำ และดำเนินมาตรการเพื่อดูแลผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆ นโยบายดังกล่าวย่อมส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบ และเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมย่อมได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ การดำเนินนโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

2) ผลกระทบจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 กล่าวคือ วิกฤตเศรษฐกิจที่จากเกิดปัญหา Sub - Prime ในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. 2550 ได้ลุกลามเป็นวิกฤติเศรษฐกิจไปทั่วโลกในปี พ.ศ.2551-2552 ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย เนื่องจากกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทยคือ การส่งออกสินค้า โดยในปี 2551 มีธุรกิจที่ได้รับผลกระทบมากมายที่ต้องปิดกิจการและปลดพนักงานออกส่งผลให้เกิดการว่างงานมากขึ้น ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในไตรมาสแรกของปี พ.ศ. 2552 ติดลบร้อยละ 7.1 และได้มีการฟื้นตัวอย่างช้าๆ ซึ่งโดยรวมแล้วภาคเศรษฐกิจไทยในปี พ.ศ.2553 เป็นต้นไป จะมีการเจริญเติบโตอย่างช้าๆ ประมาณการณ์ว่า GDP ในปี พ.ศ.2553 จะเติบโตร้อยละ 2.5 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เพราะภาคอุตสาหกรรมมีการชะลอการลงทุนส่งผลให้มีการลงทุนน้อยลง โดยเฉพาะผลที่เกิดจากการชะลอโครงการ 65 โครงการในอุตสาหกรรมมาบตาพุด ที่ส่งผลกระทบต่อการลงทุนไปแล้วกว่า 300,000 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นวิกฤตทางการเงินและการลงทุนในประเทศไทยเป็นอย่างมาก อีกทั้งอัตราการใช้กำลังการผลิตที่มี ณ ปัจจุบันแค่เพียง 64 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น (บัญชา ชุณหสวัสดิกุล, 2010) ซึ่งปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบ และเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมย่อมได้รับผลกระทบด้วยเช่นกัน ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ ผลกระทบจากปัญหาวิกฤต

เศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2550-2552 ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

3) การจัดเก็บภาษีของเทศบาลตำบล อาจกล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีถือว่าเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญแหล่งหนึ่งของเทศบาลตำบล โดยภาษีที่เทศบาลตำบลจัดเก็บนั้นเป็นภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อเป็นรายได้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยไม่ต้องนำส่งรัฐบาล ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บเองมี 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (จัดเก็บตามพระราชบัญญัติโรงเรือนและที่ดินพ.ศ. 2475) ภาษีบำรุงท้องที่ (จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508) และภาษีป้าย (จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510) และอาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมอื่นๆ ตามที่กฎหมาย ปริมาณรายได้ของเทศบาลตำบลถือได้ว่าเป็นทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ย่อมส่งผลกระทบถึงการบริหารงานของเทศบาลตำบลอย่างเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือข้อกฎหมายและกระบวนการในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

4.1.3 Sociocultural Component : S หมายถึง การวิเคราะห์ปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับปรากฏการณ์ทางด้านสังคมและวัฒนธรรมของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม การกระจายรายได้ของประชากร โครงสร้างและอัตราการเพิ่มของประชากรและอื่นๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นในการวิเคราะห์เอาไว้ 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) จำนวนและโครงสร้างประชากร กล่าวคือจากแนวโน้มของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นของทุกเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ส่งผลให้ปริมาณความต้องการบริการสาธารณะจึงเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย แต่ละเทศบาลตำบลจึงต้องวางแผนในการให้บริการสาธารณะให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน นอกจากนั้นยังต้องพิจารณาเรื่องโครงสร้างประชากรด้วย ตัวอย่างเช่น ชุมชนที่มีจำนวนผู้สูงอายุมาก ก็จะต้องจัดเตรียมในเรื่องของโรงพยาบาล และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ หรือชุมชนที่มีโครงสร้างประชากรเป็นเด็กมาก ก็จะต้องจัดเตรียม สถานรับเลี้ยงเด็ก และโรงเรียนเป็นต้น จึงสามารถสรุปได้ว่าจำนวนและโครงสร้างประชากรมีผลต่อการบริหารงานในการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบล ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ จำนวนและโครงสร้างประชากรส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

2) การรวมกลุ่มทางสังคมของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2553 หมวด 3 ส่วนที่ 11 (มาตรา 64) และส่วนที่ 12 (มาตรา 66-67) ได้กล่าวถึง

สิทธิของประชาชนในการรวมกลุ่มและจัดตั้งเป็นองค์กรต่างๆ ประกอบกับกระแสการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางสังคมของประชาชนในท้องถิ่นของจังหวัดนครปฐมขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งการรวมกลุ่มกันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการรวมกลุ่มทางสังคมของประชาชนในท้องถิ่นก็เพื่อมุ่งพัฒนาท้องถิ่นและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกิดกับท้องถิ่น โดยจะเป็นการส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจต่อหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาโครงการต่างๆ ทั้งทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของกลุ่มการเมืองที่ตนได้เลือกไปแล้ว เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์จากการบริหารได้ ตลอดจนถึงการรวมกลุ่มเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการบริหารงานของทุกเทศบาลตำบล ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ การรวมกลุ่มทางสังคมของประชาชนในท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

3) วัฒนธรรมและประเพณีของชุมชน กล่าวคือในแต่ละชุมชนจะมีลักษณะของวัฒนธรรม ประเพณี หรือแนวทางปฏิบัติของคนในชุมชนที่แตกต่างกันออกไปตัวอย่างเช่นในชุมชนที่มีจำนวนประชากรไม่มากนัก จะมีความสนิทสนมคุ้นเคยกัน มีการพบปะพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ส่วนชุมชนที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ก็จะขาดการพบปะพูดคุยกัน ใช้ชีวิตแบบตัวใครตัวมันเป็นต้น ซึ่งวัฒนธรรมของชุมชนที่แตกต่างกันจะส่งผลให้คนในชุมชนมีพฤติกรรมที่แตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ยังมีบางวัฒนธรรมที่ส่งผลต่อระบบการเมืองเช่นวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน วัฒนธรรมประชาธิปไตย หรือการรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อเรียกร้องเรื่องต่างๆ เป็นต้น ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ วัฒนธรรมและประเพณีของประชาชนในท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

4) การให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือปัจจุบันแนวนโยบายแห่งรัฐได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ทั้งในส่วนของการจัดทำและตรวจสอบบริการสาธารณะต่างๆที่หน่วยงานภาครัฐได้จัดทำและส่งมอบให้กับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อที่จะสามารถบริหารงานในการให้บริการสาธารณะ

แก่ประชาชนให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิผลสูงสุด ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ การให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของประชาชนในท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

4.1.4 Technological Component : T หมายถึง การวิเคราะห์ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยีและความก้าวหน้าทางวิทยาการต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นในการวิเคราะห์เอาไว้ 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1) ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในปัจจุบันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนากระบวนการในการดำเนินงานขององค์การ ทำให้เทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมจำเป็นที่จะต้องนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อผลิตการให้บริการสาธารณะที่มีความถูกต้องครบถ้วน รวดเร็ว และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ การนำเทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมือช่วยในการปฏิบัติงานส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

2) การเข้าถึง/ช่องทางของเทคโนโลยี กล่าวคือจากการที่เทคโนโลยีมีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ในปัจจุบันมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและมีศักยภาพมากขึ้น สามารถที่จะเชื่อมโยงเป็นระบบเครือข่ายการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงและมีส่วนสำคัญในการช่วยสนับสนุนให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งในหลายๆ เทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมได้เริ่มจัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆ ผ่านทางระบบออนไลน์แล้ว โดยสิ่งที่จะต้องทำการศึกษาและพัฒนาต่อไปก็คือการให้ความรู้และความเข้าใจกับประชาชนในการเข้าถึงเทคโนโลยี และเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงเทคโนโลยีต่างๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ การเพิ่มการเข้าถึง/ช่องทางในการให้บริการด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัยส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

3) ความรู้ ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือในปัจจุบันเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมทั้ง 15 แห่งได้มีการนำเอาเทคโนโลยีด้าน IT มาเป็นเครื่องมือหลักในการให้บริการกับประชาชนอาทิ การเก็บรวบรวมข้อมูลในฐานข้อมูลอิเล็คทรอนิคส์ การสืบค้นข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต การให้บริการผ่านระบบออนไลน์เป็นต้น ซึ่งการที่แต่ละเทศบาลตำบลจะสามารถใช้เทคโนโลยีต่างๆ ให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดนั้น นอกจากจะต้องจัดหาและเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับอุปกรณ์ต่างๆ ให้ครบถ้วน และเพียงพอกับความต้องการของ

ประชาชนแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการคือ ความรู้ ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีของประชาชนในท้องถิ่นว่าจะสามารถตอบรับกับเทคโนโลยีต่างๆได้มาน้อยเพียงใด จึงเป็นหน้าที่ของทุกเทศบาลตำบลที่จะต้องเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนให้สามารถใช้บริการจากเทคโนโลยีต่างๆที่ทางเทศบาลตำบลได้จัดเตรียมเอาไว้ ดังนั้นประเด็นในการวิเคราะห์คือ ความรู้ ความสามารถในการใช้เทคโนโลยีของประชาชนในท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมในระดับใด

4.2 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเฉพาะ

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเฉพาะในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกพิจารณาเฉพาะในส่วนของปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 ลูกค้าหรือผู้รับบริการขององค์การ (Customers) ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ลูกค้าหรือผู้รับบริการขององค์การจะหมายถึง ประชาชนผู้มารับบริการจากเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งมักคาดหวังว่าจะได้รับการให้บริการที่ดีจากเทศบาลตำบล ในทุกๆ ด้าน ประกอบกับความต้องการอันหลากหลายของประชาชน จึงทำให้เทศบาลตำบลแต่ละแห่งจะต้องแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เพื่อสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน อันจะส่งผลต่อการสนับสนุนจากประชาชนในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลต่อไปในอนาคต

4.2.2 ผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์การ (Supplier) ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะหมายถึง หน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ได้ให้การสนับสนุนทรัพยากรต่างๆ อาทิ งบประมาณ บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ รวมถึงข้อแนะนำและคำปรึกษา ที่เทศบาลตำบลจำเป็นต้องใช้ในการบริหารงานในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งประกอบด้วย การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐการสนับสนุนจากหน่วยงานภาคเอกชน และการสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นต้น

4.2.3 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานขององค์การ (Regulators or Government) ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะหมายถึง บุคล คณะบุคคล และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมอาทิ การควบคุมและตรวจสอบจากส่วนกลางได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการเทศบาล การควบคุมและตรวจสอบจากองค์กรอิสระต่างๆ ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการประพฤติทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) การควบคุมและตรวจสอบจากสภาเทศบาลตำบล รวมถึงการตรวจสอบจากภาคประชาชนด้วย

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกทั้งสภาพแวดล้อมทั่วไปและสภาพแวดล้อมเฉพาะจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบ เนื่องจากปัจจัยสภาพแวดล้อมแต่ละด้านจะส่งผลกระทบต่อองค์การแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทขององค์การและสถานการณ์ ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ จะนำมาซึ่งข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์โอกาส (Opportunity) ในการบริหารงานของเทศบาลตำบล และอุปสรรค (Threat) ที่เทศบาลตำบลอาจจะเผชิญ เพื่อนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารจัดการกิจกรรมของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐมที่เหมาะสมในอนาคตต่อไป

4.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพสภาพแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การ

นิรันดร์ บุญศรี (2547) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องผลกระทบของการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในสถาบันอาชีวศึกษาภาคเอกชน ในอำเภอเมืองเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาถึงระดับผลกระทบจากแนวทางการปรับปรุงกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 2) ศึกษาว่าปัจจัยส่วนบุคคลของนักเรียนมีความสัมพันธ์ต่อระดับผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา 3) เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสมเพื่อนำไปปฏิบัติ โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือนักเรียนระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) ชั้นปีที่1-3 ที่ได้รับเงินกู้จากกองทุนฯ ในสถาบันอาชีวศึกษาภาคเอกชนในอำเภอเมืองเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่าในด้านการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้ได้ใบเงินกู้ยืม นักเรียนมีความคิดเห็นว่ามีผลกระทบในระดับมาก ในด้านการปรับปรุงเปลี่ยนวิธีจัดสรรกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาพบว่า นักเรียนมีความคิดเห็นว่ามีผลกระทบในระดับมาก ในด้านรูปแบบค่าธรรมเนียมการเรียน นักเรียนมีความคิดเห็นว่ามีผลกระทบอยู่ในระดับมาก ใน ด้านอัตราดอกเบี้ยพบว่าส่งผลกระทบในระดับมาก และในด้านการชำระหนี้สินกองทุนฯ การพิจารณาและจัดสรรเงินกู้ยืมพบว่า นักเรียนมีความคิดเห็นว่ามีผลกระทบอยู่ในระดับมาก ซึ่งทำให้สามารถสรุปได้ว่า การปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ส่งผลอย่างมากต่อการบริหารงานของกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่จะต้องมีการวางแผนในการกำหนดกลุ่มเป้าหมายใหม่ ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและวิธีจัดสรรเงินกองทุนใหม่เป็นต้น ซึ่งทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและตัวนักศึกษา

ชัยพฤกษ์ หงอสกุล (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง อิทธิพลท้องถิ่นต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษากรณีจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ รวมถึงศึกษาการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองระดับชาติของนักการเมือง และศึกษาปัจจัยเกื้อหนุนกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นในการสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติในจังหวัดฉะเชิงเทรา ผลการวิจัยพบว่าในส่วนปัจจัยเกื้อหนุนกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นในการ

สนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยเกื้อหนุนมักจะเกิดจากลักษณะเจ้าขุนมูลนายโดยเฉพาะในระบบราชการประกอบกับระบบอุปถัมภ์ยังคงมีบทบาทสูงในการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ปัจจัยเกื้อหนุนอีกประการหนึ่งก็คือ งบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ ซึ่งแม้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการบริหารจัดการแล้วก็ตาม แต่หากได้รับการช่วยเหลือผลักดันโดยนักการเมืองระดับชาติในส่วนของงบประมาณที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ก็จะเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังนั้นต่างฝ่ายก็ได้รับประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการเกื้อหนุนไปสู่การเมืองในระดับชาติต่อไป

สุพัตรา บุดาสา (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะการปรับปรุงระบบงานในการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสนับสนุนการปรับปรุงระบบงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากร โดยกลุ่มตัวอย่างได้แก่ ข้าราชการใน 17 หน่วยงาน ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในส่วนกลางกรุงเทพมหานครจำนวน 229 คน ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสนับสนุนการปรับปรุงระบบงานเพื่อการถ่ายโอนภารกิจและบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยภารกิจด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยสูงสุด มีการดำเนินงานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตเป็นอันดับที่หนึ่ง ซึ่งทำให้สามารถสรุปได้ว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีส่วนสำคัญอย่างมากในการถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและเข้าใจในการปฏิบัติงานในภารกิจที่ได้ถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้อย่างมีประสิทธิผล

ชาญวิทย์ ตะริโย (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลช้างเผือกในช่วงปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอิทธิพลของการเมืองในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลช้างเผือกช่วงปี พ.ศ.2546 - 2550 และแนวทางการแก้ไขปัญหาในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลตำบลช้างเผือก โดยศึกษาถึงปัจจัยตามระเบียบกฎหมายกำหนดและปัจจัยที่นอกเหนือจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ ที่มีส่วนในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ บทบาทขององค์กรและบุคคลในกระบวนการจัดสรรงบประมาณสัดส่วนของงบประมาณที่หมู่บ้านต่างๆ ได้รับ ปัญหาในกระบวนการจัดสรร

งบประมาณและแนวทางการแก้ปัญหาในกระบวนการงบประมาณของเทศบาลตำบลช้างเผือก ผลของการศึกษาพบว่า

1) กระบวนการงบประมาณยึดหลักความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ (Economic Rationality) ควบคู่กับการยึดหลักการเมือง (Political Feasibility) อย่างไรก็ดีโดยส่วนใหญ่พบว่าการยึดหลักการเมืองเป็นเหตุผลสำคัญที่สุดของผู้บริหารในการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากต้องการตอบแทนฐานคะแนนเสียง รักษาฐานคะแนนเสียง และขยายฐานคะแนนเสียง

2) ระบบอุปถัมภ์ยังคงมีความสำคัญในกระบวนการจัดสรรงบประมาณของบริหาร มีการจัดตั้งเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นผู้อุปถัมภ์ได้ประโยชน์จากการมีฐานคะแนนเสียงที่แน่นอน ส่วนประชาชนผู้ได้อุปถัมภ์ได้ประโยชน์จากโครงการพัฒนาและช่วยแก้ไขปัญหาบางประการของชุมชนตามที่ฝ่ายบริหารจัดสรรงบประมาณให้

3) ภาคประชาสังคมมีบทบาทความสำคัญสูงขึ้นโดยผ่านเวทีการประชุมประชาชนในการผลักดันโครงการเข้าบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งผู้บริหารจะรับฟังและให้ความสำคัญมากถ้าจะมีผลบวกต่อคะแนนนิยมของตนเอง ดังนั้นการส่งเสริมบทบาทของประชาคมในการมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในบางขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ ได้ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สรยุทธ ปินตา (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์เงินอุดหนุนของรัฐบาลสำหรับการดำเนินงานของเทศบาลเมืองลำพูน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการแบ่งรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนจากภาครัฐส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ถึงการออกแบบเงินอุดหนุนทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงาน รวมทั้งศึกษาว่าเงินที่ได้รับสามารถใช้ในการทำงานให้มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานเครื่องชี้วัดการทำงานหรือไม่ โดยทำการศึกษาจากเทศบาลเมืองลำพูนและเทศบาลร่วมชั้น (เทศบาลชั้น3) รวมทั้งสิ้น 6 เทศบาลแยกวิเคราะห์เป็นรายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 ถึงปี พ.ศ.2549 และใช้วิธีการวิเคราะห์เครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาลที่มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยนำเสนอต่อกรมการปกครอง ผลการศึกษาพบว่า ในส่วนของการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปที่เทศบาลเมืองลำพูนควรจะได้รับตามสูตรนั้นน้อยกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจริง และเมื่อเปรียบเทียบดัชนีแสดงประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวม กับจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในแต่ละปีของเทศบาลเมืองลำพูนแล้วพบว่า ค่อนข้างเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีแสดงประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยรวมกับจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในแต่ละปี พบว่ามีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.6661 แสดงว่าเงินอุดหนุนทั่วไปค่อนข้างมีส่วนในการใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

การทำงานของเทศบาล ซึ่งทำให้สามารถสรุปได้ว่าเงินอุดหนุนทั่วไปมีส่วนในการใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลในระดับมาก

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ประกอบกับได้รับคำชี้แนะจากคณะกรรมการที่ปรึกษาและคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ทำให้ผู้วิจัยสามารถสร้างกรอบแนวคิดให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทในการศึกษาวิจัยได้มากยิ่งขึ้น โดยกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ภารกิจหลัก 6 ด้านในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ผู้วิจัยได้ใช้ภารกิจหลักที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำนวน 6 ด้านได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต (3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย (4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว (5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ(6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

2. ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์การ ที่เรียกว่า Multivariate Effectiveness Measures ตามแนวคิดของ Richard M. Steers (อ้างแล้ว, p. 39) และได้ใช้ตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์การจำนวน 4 ตัว ตามแนวคิดของ John P. Campbell (อ้างแล้ว, p. 36-39) ซึ่งสอดคล้องกับตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์การในด้านปัจจัยนำออก (Output) หรือด้านเป้าหมายขององค์การตามแนวคิดของ Florence A. Heffron (อ้างแล้ว, p. 324) ซึ่งได้แก่ (1) ผลผลิต (Productivity) (2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) (3) คุณภาพ (Quality) และ(4) ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction)

3. ปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การ

3.1 ด้านวัฒนธรรมองค์การ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของ Charles Handy (อ้างแล้ว, p. 13-35) ที่ใช้ชื่อเทพเจ้าของกรีกแทนสไตล์วัฒนธรรมองค์การแต่ละแบบได้แก่ (1) เทพซีอุส (Zeus) หมายถึงวัฒนธรรมองค์การที่เน้นการยึดแบบฉบับการทำงานของนายเป็นหลัก (2) เทพอพอลโล (Apollo) หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่เน้นระเบียบกฎเกณฑ์เป็นหลัก (3) เทพีอาธีน่า (Athena) หมายถึงวัฒนธรรมองค์การที่เน้นการทำงานเป็นทีม และการปรึกษาหารือ และ(4) เทพไดโอนีซุส (Dionysus)

หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่ให้ความเป็นอิสระในการทำงาน โดยมุ่งเน้นคุณภาพของผลงานที่ดีเยี่ยมเท่านั้น

3.2 ด้านนโยบายขององค์การ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของ Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn ในเรื่องแนวทางกระบวนการ การจัดการ (Procedural and Managerial Approaches) (อ้างแล้ว, p. 209-218) ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ (1) การออกแบบแผนงาน (Design a Program) (2) การบริหารจัดการแผนงาน (Execute the Program) และ(3) การจัดทำตารางเวลาปฏิบัติงาน (Build in Appropriate Scheduling)

3.3 ด้านโครงสร้างองค์การ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดรูปแบบโครงสร้างองค์การของติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553) ซึ่งประกอบด้วย (1)โครงสร้างแบบระบบราชการ (Bureaucracy Structure) (2) โครงสร้างแบบรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise Structure) (3) โครงสร้างแบบมหาวิทยาลัย (Collegial Structure) และ(4) โครงสร้างแบบโครงการ (Matrix or Project Structure)

3.4 ด้านเทคโนโลยีขององค์การ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของ James D. Thompson (อ้างแล้ว, p. 15-18) ที่แบ่งเทคโนโลยีขององค์การออกเป็น 3 ประเภทคือ (1) เทคโนโลยีแบบเป็นขั้นตอนก่อนหลัง (Long - Linked Technology) (2) เทคโนโลยีแบบเป็นตัวกลาง (Mediating Technology) และ(3) เทคโนโลยีแบบร่วมกันทำงาน (Intensive Technology)

3.5 ด้านทรัพยากรการบริหารจัดการ ผู้วิจัยได้ทำการประมวลแนวคิดเกี่ยวกับทรัพยากรทางการบริหารจัดการจากนักวิชาการหลายๆ ท่าน และมีความสอดคล้องกับแนวคิดของติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553) ที่เรียกว่า 7 M's+T ซึ่งประกอบด้วย (1) บุคลากร(Man) (2) งบประมาณ (Money or Budget) (3) วัสดุสิ่งของ (Material) (4) การจัดการ (Management) (5) การตลาด (Market) (6) กระบวนการทำงาน (Method) (7) ขวัญกำลังใจ (Morale) และ(8) เวลา (Time)

3.6 ด้านสมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้แนวคิดความสามารถของระบบการเมืองของ Gabriel A. Almond & Bingham G. Powell, Jr. (อ้างแล้ว, p. 190-203) มาใช้ซึ่งประกอบด้วย (1) ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอก (Extractive Capability) (2) ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากรภายใน (Distributive Capability) (3) ความสามารถในการกำกับดูแลความประพฤติของมวลสมาชิก (Regulative Capability) (4) ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ให้เป็นประโยชน์ (Symbolic Capability) และ(5) ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน (Responsive Capability)

3.7 ด้านภาวะผู้นำ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการบริหาร 4 ระบบ (System 4) ของ Rensis Likert (อ้างแล้ว, p. 14-26) ซึ่งประกอบด้วย (1) ผู้นำแบบอำนาจเผด็จการ (Exploitative Authoritative)

(2) ผู้นำแบบเผด็จการแบบมีศิลป์ (Benevolent Authoritative) (3) ผู้นำแบบร่วมปรึกษาหารือ (Consultative) และ(4) ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Group)

4. ปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การ

4.1 สภาพแวดล้อมทั่วไป ผู้วิจัยได้นำเครื่องมือการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่เรียกว่า PEST Analysis หรือ STEP Analysis มาใช้ ซึ่งประกอบด้วย (1) ด้านการเมือง (Political Component : P) (2) ด้านเศรษฐกิจ (Economic Component : E) (3) ด้านสังคมและวัฒนธรรม (Sociocultural Component : S) และ(4) ด้านเทคโนโลยี (Technological Component : T)

4.2 สภาพแวดล้อมเฉพาะ ผู้วิจัยได้ทำการประมวลแนวคิดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมเฉพาะจากนักวิชาการหลายๆ ท่านที่มีความเห็นสอดคล้องกัน อาทิ Samuel C. Certo & Trevis S. Certo (อ้างแล้ว, p. 232) Stephen P. Robbin (1990, p. 206-207) และ Jay B. Barney & Ricky W. Griffin (อ้างแล้ว, p. 115-118) เป็นต้น และได้ทำการคัดเลือกสภาพแวดล้อมเฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้โดยตรง จำนวน 3 ด้านได้แก่ (1) ด้านลูกค้าหรือผู้รับบริการขององค์การ (Customers) (2) ด้านผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์การ (Supplier) และ(3) ด้านหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานขององค์การ (Regulators or Government)

จากที่กล่าวมาทำให้สามารถแสดงภาพของกรอบแนวคิด (Conceptual Frame Work) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้ดังภาพที่ 8

ภาพที่ 8 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

ปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การ

1. วัฒนธรรมองค์การ
2. นโยบายขององค์การ
3. โครงสร้างองค์การ
4. เทคโนโลยีขององค์การ
5. ทรัพยากรการบริหารจัดการ
6. สมรรถนะ/ความสามารถขององค์การ
7. ภาวะผู้นำ

ปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายนอกองค์การ

1. สภาพแวดล้อมทั่วไป
   1.1 ด้านการเมือง
   1.2 ด้านเศรษฐกิจ
   1.3 ด้านสังคมและวัฒนธรรม
   1.4 ด้านเทคโนโลยี
2. สภาพแวดล้อมเฉพาะ
   2.1 ด้านลูกค้าหรือผู้รับบริการขององค์การ
   2.2 ด้านผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์การ
   2.3 ด้านหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานขององค์การ

ประสิทธิผลในการบริหารงานในการให้บริการสาธารณะ ตามภารกิจหลัก 6 ด้าน

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

Multivariate Effectiveness Measure โดยใช้ตัวชี้วัดของ John P. Campbell (1977) จำนวน 4 ตัวได้แก่

1. ผลผลิต (Productivity)
2. ประสิทธิภาพ (Efficiency)
3. คุณภาพ (Quality)
4. ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction)

โดยจะเป็นการประเมินวัดประสิทธิผลทั้งในมุมมองของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบล เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการศึกษาวิจัย (Cross Check)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

กาญจนา บุญยัง (2547) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิผลการบริหารงานขององค์กรในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรณีศึกษาคณะพยาบาลศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลการบริหารงานของคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ วิเคราะห์การบริหารงานของคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการบริหารงานของคณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิโดยใช้แบบสอบถามสำหรับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารจำนวน 10 คน อาจารย์จำนวน 56 คน และนักศึกษาจำนวน 265 คน และการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหาร คณะพยาบาลศาสตร์จำนวน 2 คน และได้เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจาก แผนการดำเนินงาน รายงานประจำปี 2546 เอกสารการประเมินผลแผนการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2546 ผลการศึกษาพบว่าการบริหารงานของคณะพยาบาลศาสตร์มีประสิทธิผลในระดับมากที่สุด ซึ่งพิจารณาจากตัวชี้วัดความสำเร็จของมหาวิทยาลัยด้านต่างๆต่อไปนี้ (1) ด้านความสามารถในการผลิต (2) ด้านประสิทธิภาพ การบริหาร (3) ด้านความสามารถในการปรับตัว (4) ด้านการพัฒนา และ(5) ด้านความพึงพอใจของนักศึกษา ส่วนการบริหารงานของคณะพยาบาลศาสตร์ สามารถวิเคราะห์จากปัจจัยต่างๆดังต่อไปนี้ (1) ด้านลักษณะองค์กร พบว่ามีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบหน้าที่และบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งทำให้เกิดการกระจายอำนาจในการบริหารและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีวัฒนธรรมองค์กรลักษณะสร้างสรรค์ ซึ่งก่อความสำเร็จในการทำงานและการมี ส่วนร่วมในการบริหารงาน (2) ด้านลักษณะสภาพแวดล้อมของการทำงาน พบว่าสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายด้านการพึ่งพาตนเองของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันและหน่วยงานต่างๆนอกจากนี้ยังมีบรรยากาศที่ดีในการทำงานซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือของผู้บริหารและคณาจารย์ (3) ด้านลักษณะบุคลากร พบว่าทัศนคติที่ดีในการทำงานของผู้บริหารและคณาจารย์และทีมงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและคณาจารย์ (4) ด้านนโยบายและการปฏิบัติ พบว่าความชัดเจนของแนวทางการปฏิบัติ การควบคุมการปฏิบัติงาน การวางแผนที่มีประสิทธิภาพ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการบริหารงาน และการมีภาวะผู้นำของการบริหาร ทำให้คณะฯมีความคล่องตัวในการบริหารและมีความสามารถในการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ศิริชัย พิพัฒน์รัตนกุล (2549) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำนักงานงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณ และเพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ โดยเป็นการวิจัยในเชิงปริมาณ และทำการแจกแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณในระดับ 3-6 จำนวน 200 คน และกลุ่มที่สองเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานต่างๆจำนวน 204 คน จาก 12 กระทรวง กระทรวงละ 17 คน สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลมีทั้งสถิติในเชิงพรรณนา และในเชิงอนุมาน ผลการวิจัยพบว่า มีเพียงหน่วยงานเดียวที่ไม่ผ่านเกณฑ์วัดประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ คือ หน่วยงานด้านการบริหารและความมั่นคง ส่วนปัจจัยที่พบว่ามีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณมี 2 ประการ คือ สมรรถนะขององค์การและความสามารถในการให้บริการ โดยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้คือ ควรจัดให้มีการกระจายอำนาจ การมอบอำนาจ การทำงานเป็นทีม และการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานขึ้นในองค์การ ควรจัดให้มีการเสริมการฝึกอบรมเกี่ยวกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ควรทำความเข้าใจกับบทบาทภารกิจใหม่ที่จะเกิดขึ้นคือ การเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำมากกว่าจะควบคุมและบริหารงบประมาณ

ธิดารัตน์ ไข่แก้ว (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิผลของการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงราย อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงระดับประสิทธิผลของโครงการ SML และศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของโครงการ SML โดยการเก็บตัวอย่างจากคณะทำงานโครงการ SML ในพื้นที่เป้าหมายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณโครงการ SML ระยะที่ 1 จำนวน 27 ชุมชน ชุมชนละ 7 คน รวม 189 คน ประกอบด้วยตำแหน่งประธาน รองประธาน เลขานุการ เหรัญญิก ปฏิคม ควบคุมตรวจสอบ และประชาสัมพันธ์ ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิผลการบริหารงานของโครงการ SML อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของปัจจัยนำเข้าพบว่ามีประสิทธิผลอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน อันประกอบด้วยด้านความชัดเจนของนโยบายโครงการ SML ด้านงบประมาณ และด้านทรัพยากรการบริหาร และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกระบวนการพบว่าส่วนใหญ่อยู่ในระดับปานกลาง อันประกอบด้วยด้านการวางแผน ด้านการจัดหน่วยงานและเตรียมทำงาน ด้านการประสานงาน ด้านการประเมินผล ด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ และด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีเพียงด้านการอำนวยการ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้นที่มีประสิทธิผลอยู่ในระดับสูง

นอกจากนี้ผลการศึกษายังพบว่าทั้งปัจจัยนำเข้า และกระบวนการมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการดำเนินงานโครงการ SML

กานต์เกษม พันนา (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิผลของการนำแผนพัฒนาด้านสุขภาพไปสู่การปฏิบัติของคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอ กรณีศึกษาคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอในเขตอำเภอโซนใต้จังหวัดขอนแก่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรค ของการนำแผนสู่การปฏิบัติของคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอในเขตอำเภอโซนใต้ของจังหวัดขอนแก่น (2) ศึกษาประสิทธิผลของการนำแผนสู่การปฏิบัติของคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอในเขตอำเภอโซนใต้จังหวัดขอนแก่น (3) ศึกษาแนวทางพัฒนาประสิทธิผลของการนำแผนสู่การปฏิบัติของคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอในเขตอำเภอโซนใต้จังหวัดขอนแก่น โดยมุ่งเน้นการศึกษาเชิงปริมาณเป็นหลัก มีแบบสอบถาม 2 ชุด ชุดที่ 1 สำหรับผู้รับผิดชอบโครงการตามแผนพัฒนาด้านสุขภาพ และชุดที่ 2 สำหรับประชาชนทั่วไปในพื้นที่ในเขตอำเภอโซนใต้จังหวัดขอนแก่น การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติพื้นฐาน ความถี่ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แปลผลข้อมูลในเชิงพรรณนา ผลการศึกษาองค์ประกอบด้านบุคลากร พบว่า ผู้รับผิดชอบโครงการทั้งหมดมีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการนำแผนสู่การปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ส่วนใหญ่มีขวัญกำลังใจอยู่ในระดับมากคิดเป็นร้อยละถึง 98.3 ในภาพรวมมีการรับรู้บทบาทในการนำแผนสู่การปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.80 ในภาพรวมมีการรับรับรู้คุณค่าของการนำแผนสู่การปฏิบัติอยู่ในระดับมากที่สุด โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.59 องค์ประกอบด้านองค์กร ในด้านโครงสร้างองค์กรมีค่าคะแนนอยู่ในระดับมากโดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 75 ในด้านบุคลากรมีค่าคะแนนอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 64 ในด้านสถานที่มีค่าคะแนนอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 83 ในด้านวัสดุอุปกรณ์มีค่าคะแนนอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 93 ในขณะที่ปัญหาในการนำแผนสู่การปฏิบัติในด้านงบประมาณมีค่าคะแนนอยู่ในระดับน้อย โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 53 ประสิทธิผลของการนำแผนสู่การปฏิบัติของคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอในเขตอำเภอโซนใต้ของจังหวัดขอนแก่น ด้านการสะท้อนกรอบอำนาจหน้าที่และบทบาท มีระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 86 ด้านการสะท้อนปัญหาความต้องการด้านสุขภาวะของประชาชน มีระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 75 ในด้านความคิดเห็นของประชาชนมีภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 82 ด้านความสามารถในการนำไปใช้เป็นข้อมูลหลักในการวางแผนพัฒนาด้านสุขภาพของประชาชนได้ มีระดับการปฏิบัติในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีค่าคะแนนเท่ากับ 61 และแนวทางพัฒนาประสิทธิผล

ของการนำแผนสู่การปฏิบัติของคณะกรรมการประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอในเขตอำเภอโซนใต้จังหวัดขอนแก่น แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ แนวทางการพัฒนาองค์กรได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างองค์กร การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาระบบงบประมาณ การพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อใช้ประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาด้านสุขภาพ และการพัฒนาระบบการกำกับติดตาม ส่วนที่สองคือแนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อร่วมกันดำเนินกิจกรรมด้านสุขภาพในพื้นที่

พงศ์สุรีย์ ชาญตะบะ (2551) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนา อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนา และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนา โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ ผู้บริหารและพนักงานส่วนตำบล จำนวน 21 คน และกลุ่มประชากรตัวอย่าง ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปที่อาศัยในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลบางนา จำนวน 340 คน ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนา อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ประสิทธิผลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงมี 6 ด้านเรียงลำดับดังนี้ ด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านบทบาทหน้าที่ที่อบต.อาจต้องทำ ด้านบทบาทหน้าที่ที่อบต.ต้องทำด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผล ด้านการเมืองการบริหาร นอกจากนี้ประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่อยู่ในระดับปานกลางมี 5 ด้านเรียงลำดับดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และด้านแหล่งน้ำตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านการติดตามประเมินผลและด้านการเป็นผู้นำอยู่ในระดับสูง ส่วนด้านการวางแผนและด้านการจัดองค์การอยู่ในระดับปานกลาง

ศิริมนัส อินต๊ะแก้ว (2551)ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิผลการบริหารงานของสำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลการบริหารงานของสำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานของสำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคือ ผู้บริหารสำนักหอสมุดจำนวน 30 คน ผู้ปฏิบัติงานสำนักหอสมุดจำนวน 127 คน อาจารย์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จำนวน 220 คน และนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่จำนวน 379 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่าประสิทธิผลการบริหารงานของสำนักหอสมุดด้านความสามารถในการผลิต สามารถจัดหาและให้บริการทรัพยากรสารนิเทศบรรลุเกณฑ์มาตรฐานห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2544 ทุกรายการ ยกเว้นจำนวนหนังสือเฉพาะ

สาขาวิชาสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาเอก ส่วนด้านประสิทธิภาพ การนำข้อมูลด้านจำนวนฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักหอสมุดจัดซื้อไปเทียบเคียงกับห้องสมุดมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 3 แห่ง ผลปรากฏว่าอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน ด้านความพึงพอใจ ประกอบด้วยความพึงพอใจในงานของผู้ปฏิบัติงานต่องานที่ทำพบว่าความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก เช่นเดียวกับความพึงพอใจของอาจารย์และนักศึกษาที่ใช้บริการสำนักหอสมุดพบว่าอยู่ในระดับมากเช่นกัน ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานสำนักหอสมุดพบว่า ระดับความคิดเห็นสูงสุดในระดับมากของผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก ประกอบด้วยนโยบายการปรับลดกำลังคนภาครัฐทำให้บุคลากรปฏิบัติงานในลักษณะที่ต้องใช้ทักษะความรู้ความสามารถหลายด้าน บุคลากรต้องรับผิดชอบภาระงานที่เพิ่มขึ้น นโยบายการปฏิรูปการศึกษาทำให้บุคลากรต้องพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลาและบุคลากรต้องพัฒนาแนวคิดและวิธีการในการปฏิบัติงานให้รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี สำหรับระดับความคิดเห็นสูงสุดในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่งของผู้บริหารได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะสภาพแวดล้อมของงาน ประกอบด้วยการแสวงหาความร่วมมือระหว่างห้องสมุดมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยเอกชน ความไม่แน่นอนของงบประมาณที่ได้รับมีผลต่อการบริหารจัดการอย่างมาก มหาวิทยาลัยจัดสรรงบประมาณให้ห้องสมุดกลางและแยกย่อยให้คณะจัดสรรให้ห้องสมุดคณะมีผลต่อการพัฒนาสำนักหอสมุดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ควรมีการพัฒนาทักษะเชิงบริหารจัดการให้กับผู้บริหารระดับหัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน การให้รางวัลแก่บุคลากรเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหารเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคลากรมีมาตรการป้องกันภัยและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง และบุคลากรสร้างบรรยากาศการทำงานมีลักษณะของการเคารพให้เกียรติเหมือนพี่กับน้อง

2. งานวิจัยต่างประเทศ

Suzanne Verral Colyer (1993) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง A study of organizational effectiveness in local government recreation services in Western Australia ซึ่งเป็นการศึกษาประสิทธิผลองค์การของสำนักจัดหางานในออสเตรเลียตะวันตก โดยมีวัตถุประสงค์หลักสองประการคือ ประการแรก ต้องการจำแนกเกณฑ์ที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิผลองค์การของสำนักจัดหางานของรัฐ และประการที่สอง ต้องการวิเคราะห์ว่าเจ้าหน้าที่สำนักจัดหางานแต่ละแห่งในพื้นที่เป้าหมาย สามารถทำตามเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นหรือไม่ โดยวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้มุ่งเน้นไปที่การประเมินประสิทธิผลของสำนักจัดหางานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย (1) เพื่อจำแนกเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลองค์การ โดยมีเป้าหมายคือสำนักจัดหางานของรัฐในออสเตรเลียตะวันตก (2) เพื่อพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ (3) เพื่อทดสอบตัวแบบที่พัฒนาขึ้น

เพื่อยืนยันความเหมาะสมของเกณฑ์ที่คัดเลือกมาเพื่อการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการจัดหางาน และ(4) เพื่อวัดความแตกต่างของประสิทธิผลองค์กรในพื้นที่เป้าหมาย ซึ่งมีระบบการทำงานที่ต่างกัน จากผลการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักจัดหางานของออสเตรเลียตะวันตกมีการรับรู้ถึงความสำคัญของเกณฑ์ที่เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์กร และพบว่าเจ้าหน้าที่ในสำนักจัดหางานของออสเตรเลียตะวันตก มีการทำงานที่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ก็มีที่แตกต่างกันไปบ้าง ซึ่งความแตกต่างที่พบในการศึกษาล้วนเป็นผลจากสภาพทางภูมิศาสตร์ ความพร้อมและข้อจำกัดด้านทรัพยากร และวัฒนธรรมองค์การของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นพื้นฐานวัฒนธรรมท้องถิ่น ซึ่งผลการวิจัยที่ได้สามารถนำไปเป็นกรอบแนวทางในการบริหารงานของผู้บริหารของสำนักจัดหางานของออสเตรเลียตะวันตก และสามารถใช้เป็นมาตรฐานสำหรับการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักจัดหางานทั่วไปในอนาคต

Zhang Shuibo (2003) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง An organizational cultural analysis of the effectiveness of Chinese Construction Enterprises ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลในการดำเนินงานของธุรกิจการก่อสร้างของจีน โดยจะเป็นการศึกษาทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ เพื่อเป็นการเติมเต็มช่องว่างทางการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวัฒนธรรมองค์การในธุรกิจการก่อสร้าง โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) การพัฒนากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สามารถใช้ศึกษารายละเอียดและผลกระทบของวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อประสิทธิผลขององค์การ (2) การประเมินโครงร่างของวัฒนธรรมองค์การที่เป็นแบบอย่างของธุรกิจการก่อสร้างของจีน (3) การทดสอบความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลของอุตสาหกรรมการก่อสร้างของจีน และจากสมมติฐานย่อย 3 ประการที่ได้จากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ OC - OE ได้ถูกทดสอบเชิงประจักษ์กับตัวบ่งชี้ OR ทั้ง 9 แบบที่พัฒนาขึ้นสำหรับธุรกิจการก่อสร้างของจีน ทำให้สามารถสรุปได้ว่า (1) โดยส่วนใหญ่แล้ววัฒนธรรมองค์การที่เข็มแข็งจะมีประสิทธิผลมากกว่าวัฒนธรรมที่อ่อนแอ (2) รูปแบบที่แตกต่างกันของวัฒนธรรมองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิผลที่แตกต่างกัน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากตัวบ่งชี้ OE บางประการ และ(3) วัฒนธรรมองค์การที่อยู่ในระดับที่สมดุลจะมีประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากตัวบ่งชี้ OE เกือบทั้งหมด และผลลัพธ์จากการทดสอบเชิงประจักษ์ได้แสดงให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์การสามารถนำไปใช้อธิบายตัวแปรด้านประสิทธิผลขององค์การซึ่งในบางขอบเขตความสัมพันธ์ต่างๆ นั้นมีลักษณะที่ซับซ้อนมาก ดังนั้นเมื่อพิจารณาบนพื้นฐานของผลลัพธ์ที่ได้จะพบว่า มีการนำเสนอทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การตามสถานการณ์ (Organizational Culture Contingency Theory) ที่อภิปรายถึงผลกระทบของวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อประสิทธิผลที่เกิดขึ้นกับตัวแปรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น สภาพแวดล้อมขององค์การ กลยุทธ์ขององค์การ ตลอดจน

ขนาดขององค์การที่เหมาะสมพอดีกับวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านั้นจะนำไปสู่ระดับประสิทธิผลขององค์การที่เพิ่มมากขึ้น

Jane F. Hansberry (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง An exploration of collaboration and organizational effectiveness in Denver County Human Service Organization ซึ่งเป็นการสำรวจความร่วมมือและประสิทธิผลขององค์การที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ โดยการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาบทบาทของความร่วมมือภายในองค์การและประสิทธิผลขององค์การที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) รูปแบบสหพันธรัฐใหม่ (New Federalism) และการปฏิรูปสวัสดิการ (PRWORA) และได้ทำการศึกษาปัจจัยด้านต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การ อาทิ กระบวนการในการบริหารจัดการ ผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และการบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลง เป็นต้น โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้การสำรวจแบบตัดขวาง (Cross - Sectional Survey) และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง (Focus Groups) โดยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร ที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ จำนวน 143 แห่ง และการสนทนากลุ่มกับผู้จัดการและผู้สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในปัจจุบันองค์การไม่แสวงหาผลกำไรดังกล่าวได้มีการสร้างความร่วมมือกันมากขึ้นกว่าช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน และโอกาสในการระดมทุนที่ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ข้อค้นพบที่ได้ยังแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและความร่วมมือจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การมากกว่ากระบวนการในการบริหารจัดการและผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยองค์การที่มีขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การมากกว่าองค์การที่มีขนาดใหญ่

Sharon Eng (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง Toward a definition and development of NGO organizational effectiveness in Indonesia : An unfolding journey โดยได้ทำการศึกษาองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ระดับรากหญ้า ในประเทศอินโดนีเซียจำนวน 5 องค์กร เพื่อศึกษาถึงการรับรู้ความเข้าใจบทบาท และเพื่อแสวงหาแนวทางในการดำเนินงาน และการจัดโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิผลสำหรับการบริหารจัดการ รวมถึงศึกษาถึงปัจจัยทั่วไปและปัจจัยเฉพาะที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งในการศึกษานี้ได้ทำการวิจัยควบคู่กันไปทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสนทนากลุ่ม (Focus group) การสัมภาษณ์ การวิเคราะห์กรณีศึกษา และการสำรวจ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ด้วยกระบวนการ Eigan value factor rotation และ นำมาหาค่าความเชื่อมั่นด้วยวิธีสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบัค (Cronbachs' alpha coefficient) และวิธีการ

ตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) จากนั้นจึงวิเคราะห์ปัจจัยร่วมที่อาจมีผลต่อรูปแบบการดำเนินการและการบริหารขององค์กรอิสระอาทิ ภาษาที่หุ้นส่วนหรือผู้เข้าร่วมใช้ วัฒนธรรมของหุ้นส่วนที่อาจมีผลต่อการจัดการเบื้องต้น เป้าหมายของการดำเนินการทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว การพัฒนาระบบเอกสารและสารสนเทศ นอกจากนั้นแล้วยังมีการสนทนาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหากรณีเฉพาะบางกรณี ผลการศึกษาพบว่าผู้บริหาร NGO ส่วนใหญ่จะยอมรับเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่เรากำหนดขึ้นถึง 2 ใน 3 ส่วน ซึ่งเกณฑ์เหล่านี้ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ การสื่อสาร การมีเป้าหมายร่วมกัน การสร้างความกลมเกลียว และการเพิ่มพูนอำนาจขององค์กร ส่วนที่เหลืออีกหนึ่งส่วน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดการในเชิงหน้าที่ได้แก่ ความสามารถในการตรวจสอบด้านการเงิน กระบวนการติดตามโครงการ และการประเมินกระบวนการทำงาน จากการศึกษาพบว่าสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมโดยรอบขององค์กร NGO มีบทบาทหลักในการส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ จากการศึกษาทำให้เราทราบว่าองค์กรรากหญ้ามีการวัดประสิทธิผลด้วยตัวชี้วัดแบบดั้งเดิม และมีการดำเนินการตามนโยบายหรือเป้าหมายเฉพาะ และแสดงให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างเวลาที่เกิดขึ้น อันเป็นผลจากการที่องค์กรเหล่านี้มีวัตถุประสงค์การดำเนินการต่อพื้นที่และเวลาที่จำเพาะเจาะจง อีกทั้งยังมีกระบวนการจัดการแบบดั้งเดิม และรูปแบบวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของสมาชิกองค์กรสามารถส่งผลกระทบต่อรูปแบบการดำเนินการขององค์กรได้ และวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมขององค์กรล้วนมีผลต่อการพัฒนาองค์กรทั้งสิ้น ซึ่งผลจากการศึกษาของเราทำให้เราทราบถึงกระบวนการทำความเข้าใจปัญหาและการจัดการองค์ของของ NGO ระดับรากหญ้าในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีความจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีการจัดการ นักวิจัย ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ การเพิ่มศักยภาพผู้ปฏิบัติงานด้วยการฝึกอบรม จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศโลกที่สามได้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

Yolandra A. Plummer (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง A survey of employee perceptions of the District of Columbia's Department of Human Services (DHS), Mental Retardation and Developmental Disabilities Administration's (MRDDA) organizational effectiveness ซึ่งเป็นการวิจัยสำรวจการรับรู้ของพนักงานเกี่ยวกับคุณลักษณะของประสิทธิผลขององค์การของ District of Columbia Department of Human Services. Mental Retardation and Developmental Disabilities Administration (MRDDA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน เกี่ยวกับผู้พิการทางสมองของหน่วยงานท้องถิ่นระดับตำบลในประเทศโคลัมเบีย โดยใช้ทฤษฎีประสิทธิผลของหน่วยงานราชการของ Hal Rainey และ Paul Steinbauer มาเป็นแนวทางในการศึกษา ซึ่งได้กล่าวถึงคุณลักษณะ 11 ประการของประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ ซึ่งแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยกับพนักงานของ MRDDA จะทำให้ได้ผลของการรับรู้ของพนักงาน และสะท้อนให้เห็นถึงตัวชี้วัด

ประสิทธิผลของหน่วยงานราชการของ Hal Rainey และ Paul Steinbauer โดยใช้กลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 172 คน ซึ่งมีผู้ตอบแบบสอบถาม 115 คนที่ตอบแบบสอบถามอย่างสมบูรณ์ คิดเป็นร้อยละ 67 ของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ผลการวิจัยพบว่า ร้อยละ52 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงาน และผลกระทบต่อพวกเขา ร้อยละ 36 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีความเข้าใจภารกิจของหน่วยงานและมีใบรายละเอียดของงานที่ตนรับผิดชอบ และมีพนักงานไม่ถึงครึ่ง (ร้อยละ43) ที่ทราบนโยบายและขั้นตอนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ผลการตรวจสอบจากการสังเกตการตอบสนองของพนักงาน และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์การราชการของ Hal Rainey และPaul Steinbauer ข้อมูลจากการวิจัยพบว่า ตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับต่ำได้แก่ ภาวะผู้นำ ความพอใจในภารกิจ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ความเป็นมืออาชีพ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และวัฒนธรรมองค์การที่อ่อนแอ ตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับปานกลางได้แก่ การออกแบบงาน การสร้างแรงจูงในในพันธกิจ และแรงจูงใจในองค์การในปัจจุบันผลการวิจัยพบว่า และตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับสูงมีเพียง แรงจูงใจในการบริการประชาชนของพนักงาน ผลการสำรวจของพนักงานเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า MRDDA ต้องมีการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารจัดการ และดำเนินการวิเคราะห์ทั้งทรัพยากรภายในและภายนอกของหน่วยงาน และทำการตรวจสอบว่าพนักงานมีความเข้าใจในเกณฑ์การประเมินวัดผลงานของ MRDDA ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการประเมินระหว่างการรับรู้ของพนักงานในบทบาทและเป้าหมายขององค์การ นอกจากนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิผล และช่วยพัฒนาการตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานให้ดีขึ้น