

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสามชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎี เอกสารต่าง ๆ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มาเป็นแนวทาง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 1.1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
  - 1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล
  - 1.3 การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการคลังและงบประมาณท้องถิ่น
  - 2.1 ความสำคัญของการคลังระดับท้องถิ่น
  - 2.2 องค์ประกอบของงบประมาณส่วนท้องถิ่น
  - 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานคลังท้องถิ่น
  - 2.4 แนวคิดในการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองท้องถิ่น
  - 2.5 แนวคิดพื้นฐานของการจัดเก็บภาษี
3. แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง
  - 3.1 ความหมายของประสิทธิภาพ
  - 3.2 ลักษณะองค์กรที่มีประสิทธิภาพ
  - 3.3 ระดับของประสิทธิภาพ
4. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร
  - 4.1 ความหมายของการบริหาร
  - 4.2 กระบวนการบริหาร
  - 4.3 การบริหารจัดการตามแนวคิด Mckinsey (7-S Framework)
5. ประสิทธิภาพขององค์กร
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2546 : 2) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานจะปราศจากการควบคุมของรัฐเพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น หรือการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้เป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นข้างต้นสามารถสรุปเป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2546 : 21-22)

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านี้อาจมีความแตกต่างกัน ในความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติตำบล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติเป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

สรุป ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปราศจากการควบคุมของฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ

## 1. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1.1 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้กับประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

1.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาล

1.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหาและช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่น

1.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรง  
เป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

1.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของ  
ประเทศในอนาคต

1.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

## 2. องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุด  
ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนา  
ตำบล การตรวจสอบ การกำกับดูแลได้ง่ายที่สุด ตลอดจนเป็นเวทีประชาธิปไตยของประชาชน  
ในการระดมความรู้และความคิดการตัดสินใจการวางแผนพัฒนา การดำเนินงานและการดำเนิน  
ทุนทรัพยากร เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองที่มีความเหมาะสม ทั้ง  
ในแง่โครงสร้างขององค์กรและในแง่การมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ  
บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นกฎหมายที่ใช้จัดระเบียบการบริหารงานในตำแหน่งแทน  
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 นับตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2537 ทำให้มี  
การปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ของสภา  
ตำบลทั่วประเทศเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภาตำบลและรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล  
ซึ่ง “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม  
(ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)” (กระทรวงมหาดไทย. 2542 : 10-11) ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการ  
ก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ใน มาตรา 40 ว่าด้วยสภาที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน  
ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทหรือตามเกณฑ์  
รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็น  
องค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศ  
กระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การ  
บริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็น  
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

### 3. การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรบริหารส่วนตำบล และอำนาจหน้าที่

พระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2542 : 53-54)

มาตรา 16 ให้องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ และจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมการกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย  
โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
24. การจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและ  
รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดตามที่ เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่  
คณะกรรมการประกาศกำหนด

สรุป การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและขอบเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาตำบลการตรวจสอบการดูแลได้ง่ายที่สุด

## แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง

### 1. ความหมายของประสิทธิภาพ

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2538 ; อ้างถึงใน รัชยา ศิริวัฒน์. 2547 : 14-15) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในระบบราชการ หมายถึง ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งวัดได้หลายมิติ ดังนี้ มิติค่าใช้จ่าย หรือต้นทุนการผลิต (Inputs) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรคน เงิน วัสดุ และเทคโนโลยี ที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียที่น้อยที่สุด มิติกระบวนการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงานได้มาตรฐาน ถูกต้องรวดเร็ว มิติของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome)

ได้แก่ การทำงานมีคุณภาพ เป็นประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงาน อีกทั้งลูกค้าพึงพอใจในบริการ

ชอุบ กาญจนประกร (อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญรัตนพันธุ์, 2547 : 254) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ว่าเป็นแนวคิดหรือความมุ่งมาดปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการได้ผลสูงสุดคุ้มกับการที่ได้ใช้จ่ายเงินภาษีอากรในการบริหารงานของประเทศ และจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน

กันตนา เพิ่มผล (2550 : 4) ประสิทธิภาพ หมายถึง สิ่งที่ป้อนเข้าหลาย ๆ อย่างนั้น ประกอบกันได้ดีเพียงใดหรืองานที่ทำนั้นสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเพียงไหน ซึ่งก็คือ ความสามารถในการทำให้เกิดผลผลิตมากขึ้นจากสิ่งที่ป้อนเข้าไปขั้นต่ำสุดนั้น หมายถึง การรักษาระดับการผลิตที่มีคุณภาพสูง โดยใช้เวลาน้อยลงหรือมีการสูญเสียเกิดขึ้นน้อย เป็นต้น

วีระยุทธ ชาตะกาญจน์ (2551 : 8-9) ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การสร้างผลผลิตในระดับที่สูงกว่าปัจจัยนำเข้า ความมีประสิทธิภาพสามารถวัดได้โดยนำปัจจัยนำเข้าหารด้วยผลผลิตจริง หากได้ค่าน้อยแสดงว่ามีผลผลิตเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของปัจจัยนำเข้า ซึ่งหมายถึงการดำเนินกิจกรรมขององค์การมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

Herbert A. Simon (1960 ; อ้างถึงใน อรรถวุฒิ ตัญญาวิทย์, 2544 : 9) กล่าวว่า ถ้างานใดมีประสิทธิภาพสูงสุด ให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมา ซึ่งสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพเท่ากับผลผลิต ถ้าเป็น หน่วยงานราชการของรัฐ จะบอกความพึงพอใจของผู้รับบริการเข้าไปด้วย เขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

E = ประสิทธิภาพของงาน (Efficient)

O = ผลผลิตหรือผลงานที่ได้รับออกมา (Output)

I = ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป (Input)

S = ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา (Satisfaction)

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ตามกำหนดเวลา ภายใต้ทรัพยากรที่เหมาะสม และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับมวลชนด้วย



## 2. ลักษณะองค์การที่มีประสิทธิภาพ

เนตร์พัฒนา ยาวีราช (2550 : 262) และ สมใจ ลักษณะ (2549 : 254-256) ได้ให้แนวคิดที่เกี่ยวกับองค์การที่มีประสิทธิภาพว่า ผู้บริหารควรเจาะจงว่าจะเปลี่ยนแปลงอะไรในองค์การซึ่งการเปลี่ยนแปลงควรเกี่ยวข้องกับเรื่องสำคัญ ๆ คือ องค์ประกอบด้านโครงสร้าง (Structural Factors) องค์ประกอบด้านบุคคลและองค์ประกอบด้านเทคโนโลยี ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. องค์ประกอบด้านโครงสร้าง (Structural Factors) องค์การจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้างที่เหมาะสมขององค์การ ที่เกี่ยวข้องปัจจัยย่อย ๆ ที่สำคัญหลายประการ เช่น

1.1 ปัจจัยด้านบริหาร ที่ครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างงาน การจัดสายงาน การบังคับบัญชา การจัดกลุ่มงาน การวางแผนงาน การสั่งงาน การควบคุมการปฏิบัติ การจัดทรัพยากร การเงินงบประมาณ การติดตาม กำกับ ดูแลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

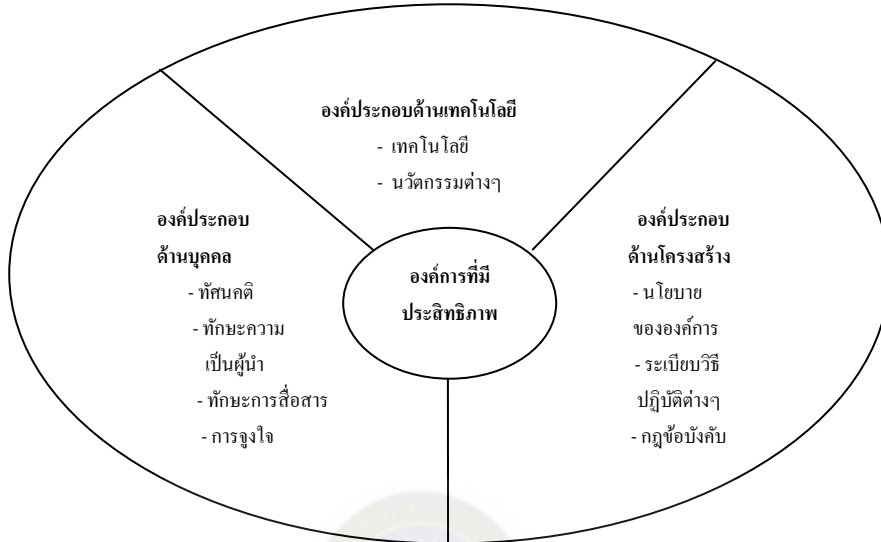
1.2 ปัจจัยด้านนโยบายที่ครอบคลุมถึงการกำหนดวิสัยทัศน์ (Visions) การกำหนดพันธกิจ (Mission) ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การทั้งระยะสั้นและระยะยาวการกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติและการดำเนินงานการพัฒนา ประสิทธิภาพขององค์การ

2. องค์ประกอบด้านบุคคล (People Factors) จัดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะบุคคลคือการทำงานร่วมกันเป็นองค์การ ที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีบทบาทหน้าที่ปฏิบัติงาน ตำแหน่งงานต่าง ๆ สัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับคุณลักษณะและคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของบุคคลทั้งปวง เป็นคุณลักษณะที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับจำนวนบุคลากรในกลุ่มงาน ความรู้ความสามารถพื้นฐาน ความรู้ความสามารถที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ ความเป็นผู้นำและทักษะในการนำ ทักษะการสื่อสาร ทักษะในการใช้เทคโนโลยี ทักษะทางการบริหารจัดการ เจตคติ ค่านิยม ที่พึงปรารถนา ความสามารถในการพัฒนาตน พัฒนางานและการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการดำเนินงาน เป็นต้น

3. องค์ประกอบด้านเทคโนโลยี (Technological Factors) เป็นปัจจัยที่สำคัญมีอิทธิพลต่อการออกแบบผลิตภัณฑ์ การออกแบบการบริการ การใช้เครื่องมือและอุปกรณ์



ทันสมัยในกระบวนการผลิต การควบคุมและการตรวจสอบคุณภาพ การจัดทำระบบข้อมูลการเชื่อมโยงการตลาดและการบริการเพื่อการจัดทำหน่วยผลิตภัณฑ์สู่สังคม ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 แสดงการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน (สนใจ ลักษณะ. 2549 : 227)

ดังนั้นองค์การที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดมีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า มีการวางแผนและขั้นตอนการดำเนินงานชัดเจน มีกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่เหมาะสม ทำให้องค์การมีผลผลิตตามเป้าหมายที่กำหนดแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (อนุชา ยันตรปกรณ. 2549 : 14 – 19)

ลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิภาพตามแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สามารถสรุปได้ ดังนี้

มาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

“ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจแห่งรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

ต้องการ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอซึ่งสำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดกรอบหลักเกณฑ์แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งเชื่อมโยงกับการสร้างแรงจูงใจ เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างเป็นระบบ เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ประกอบการพิจารณาให้แรงจูงใจ เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป

### 3. ระดับของประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงาน โดยมีผลผลิตที่ได้รับเป็นตัวกำกับการแสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานใด ๆ อาจแสดงค่าของประสิทธิภาพในลักษณะการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ ซึ่งถ้าผลกำไรมีสูงกว่าต้นทุนเท่าไร ก็ยิ่งแสดงถึงประสิทธิภาพมากขึ้น ประสิทธิภาพอาจไม่แสดงเป็นค่าประสิทธิภาพเชิงตัวเลข แต่แสดงด้วยการบันทึกถึงลักษณะของการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลาในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด ไม่สูญเปล่าเกินความจำเป็น รวมถึงมีการใช้กลยุทธ์หรือเทคนิควิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่การบังเกิดผลได้เร็ว ตรงและมีคุณภาพ (สนใจ ลักษณะ. 2549 : 7 – 8) ประสิทธิภาพมี 2 ระดับ คือ

### 1. ประสิทธิภาพของบุคคล

การมีประสิทธิภาพ หมายความว่า การทำงานเสร็จโดยสูญเวลาและเสียพลังงานน้อยที่สุด ค่านิยมการทำงานที่ยึดกับสังคม คือ การทำงานเร็วและได้งานดี บุคคลที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน คือ บุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานได้มากเป็นผลงานที่มีคุณภาพ เป็นที่น่าพอใจ โดยสิ้นเปลืองทุนค่าใช้จ่าย พลังงาน และเวลาน้อย เป็นบุคคลที่มีความสุขและพอใจในการทำงาน เป็นบุคคลที่มีความพอใจจะเพิ่มคุณภาพและปริมาณของผลงาน คิดค้น ดัดแปลงวิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ

### 2. ประสิทธิภาพขององค์การ

การมีประสิทธิภาพ คือ การที่องค์การสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์การ โดยใช้ทรัพยากร ปัจจัยต่าง ๆ รวมถึงกำลังคนอย่างคุ้มค่าที่สุด มีการสูญเปล่าน้อยที่สุด มีลักษณะของการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดี โดยประหยัดทั้งเวลาทรัพยากร และกำลังคน องค์การมีระบบการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการผลิตและการบริหารได้ตามเป้าหมาย องค์การ มีความสามารถประยุกต์ศาสตร์ กลยุทธ์ เทคนิควิธีการ และเทคโนโลยีอย่างฉลาด ทำให้เกิดวิธีการทำงานอย่างเหมาะสม มีความราบรื่นในการทำงาน มีปัญหาและ ความขัดแย้งน้อยที่สุด บุคลากร มีขวัญและกำลังใจดี มีความสุขความพอใจในการทำงาน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การดำเนินการปฏิบัติงานใด ๆ ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ มีทิศทางไปในทางที่ก้าวหน้าขึ้น ทันตามเวลาที่กำหนด ภายใต้ทรัพยากรที่เหมาะสม และเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับมวลชนด้วย อันเป็นผลสะท้อนจากความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิภาพการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสามชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งจะนำไปสู่ผลการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลได้ดีและมีประสิทธิภาพให้ได้สูงสุด

## แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร

### 1. ความหมายของการบริหาร

คำว่า “การบริหาร” ได้มีนักวิชาการและและนักศึกษาได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายท่าน ซึ่งความหมายเหล่านี้ต่างก็กล่าวไปในทำนองเดียวกัน โดยให้ความสำคัญ

แก่ผู้บริหารว่าเป็นผู้ที่นำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย การให้คำนิยามคำว่า “การบริหาร” จึงอาจแตกต่างกันไปบ้างตามแนวทางที่นักบริหารแต่ละคนได้ศึกษา ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2536 : 3) ได้ให้ความหมาย การบริหาร หมายถึง งานที่หัวหน้าหรือผู้นำที่ต้องกระทำเพื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีคนหมู่มากมาอยู่ร่วมกัน และร่วมกันทำงาน เพื่อวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จนสำเร็จผลโดยได้ประสิทธิภาพ

นิพนธ์ กินาวงศ์ (2542 : 16) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การร่วมมือทำงาน ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์ของการทำงานร่วมกัน ในการร่วมมือทำงานนั้นจะต้องมีบุคคลที่เป็นหัวหน้าที่เราเรียกว่า ผู้บริหารและร่วมมือนั้นจะจัดในรูปแบบองค์การประเภทต่าง ๆ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ

ทองหล่อ เดชไทย (2543) ได้ให้ความหมายของการบริหาร คือ การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ ในการดำเนินงานและจากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการบริหารจะต้องมีลักษณะดังนี้

1. การบริหารต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์
2. การบริหารต้องใช้ปัจจัยต่าง ๆ เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์
3. การบริหารมีลักษณะเป็นการดำเนินการ

สมยศ นาวีการ (2543 : 3) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า เป็นกระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุมทรัพยากรขององค์กร (วัสดุ คน ข้อมูล เป็นต้น) เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2544 : 10) ให้ความหมายของการบริหาร หมายถึง กระบวนการประสานงาน และบูรณาการกิจกรรมในงานเพื่อให้บรรลุความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและ อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยบุคคลต่าง ๆ ปฏิบัติ

นิตยา ศรีญาณลักษณ์ (2545 : 14) ได้ให้ความหมายของการบริหารว่า คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปนำศาสตร์มาร่วมกันดำเนินงานโดยใช้วิธีการที่เหมาะสมอย่างมีศิลปะ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การทำงานขององค์กรให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่นนั่นเอง

Simon (อ้างถึงใน จันทราณี สงวนนาม. 2545 : 10) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ ผู้บริหารมิใช่ ผู้ปฏิบัติ

แต่เป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานจนสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกแล้ว

Barnard (อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม. 2545 : 58) กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

Getzels and Guba (อ้างถึงใน จันทรานี สงวนนาม. 2545 : 162) ให้ ความหมายว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม 3 ทาง คือ

1. ทางโครงสร้าง ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา
2. ทางหน้าที่ ได้แก่ ขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารสำเร็จตามเป้าหมาย
3. ทางปฏิบัติ ได้แก่ กระบวนการบริหารที่บุคคลและกลุ่มบุคคลต้องร่วมกันทำปฏิกริยาซึ่งกันและกัน

Carlisle (1976) ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารว่าเป็นเรื่องของการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งเป็นกระบวนการผสมผสานงานเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสรุปไว้เป็นประเด็นสำคัญคือ

1. การบริหารเป็นกระบวนการ
2. การบริหารเป็นเรื่องของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับคน
3. การบริหารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ได้รับผลลัพธ์ที่ต้องการและมีการตัดสินใจที่ถูกต้อง

4. การบริหารที่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่ประหยัด
5. การบริหารทำให้มุ่งเน้นไปที่กิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมาย

จากคำจำกัดความข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยอาศัยทรัพยากรการบริหาร ซึ่งได้แก่ คน งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ และกระบวนการบริหาร เพื่อให้สามารถบริหารงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## 2. กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารเป็นปัจจัยการบริหารประการหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าปัจจัยการบริหารด้านอื่น ๆ เพราะผู้บริหารจะต้องนำไปใช้ในการบริหารจัดการร่วมกับปัจจัยด้านอื่นที่มีอยู่อย่างเหมาะสม การบริหารงานที่มีคุณภาพคือการบริหารงานอย่างมีหลักการ ความสำเร็จในการบริหารเป็นยอดปรารถนาของนักบริหารทุกคน ไม่มีนักบริหารคนใดที่อยากบริหารงานล้มเหลว การที่จะบริหารงานให้ประสบความสำเร็จไม่ใช่เรื่องง่ายแต่ก็ไม่ยากจนเกินไป หากนักบริหารบริหารอย่างมีหลักการแล้ว โอกาสที่จะเป็นนักบริหารมืออาชีพที่ประสบความสำเร็จ ในการบริหารก็อยู่ไม่ไกลเกินฝัน

ธงชัย สันติวงษ์ (2536) กล่าวถึงหน้าที่ในการบริหารที่สำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดวิธีทางที่จะปฏิบัติไว้ เป็นการล่วงหน้า (Predetermine Course of Action) ซึ่งจะทำให้เกิดผลสำเร็จตามความต้องการ
2. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการกำหนด จัดเตรียม และจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การคัดเลือกบรรจุคนเข้าทำงานและการธำรงรักษาให้มีคนงานที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ
4. การสั่งการ (Directing) หมายถึง ความพยายามที่จะทำให้การกระทำต่าง ๆ ของทุกฝ่ายภายในองค์การเป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์
5. การควบคุม (Controlling) หมายถึง การบังคับหรือการกำกับให้การทำงานต่าง ๆ เป็นไปตามแผน

พณีส หันนาคินทร์ (2542 : 7-8) ได้กล่าวถึงกระบวนการบริหารนั้นควรประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การจัดรูปงาน การดำเนินงาน และการประเมินผลงาน ดังนี้

1. ขั้นการวางแผน (Planning) เป็นการคาดคะเนถึงสิ่งที่จะทำต่อไปตามระยะเวลา หรือตามลักษณะของกิจกรรมที่จะต้องทำเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยพิจารณาถึงกำลังคน และกำลังเงินที่มีอยู่หรือที่คาดว่าจะมี ดังนั้นในขั้นวางแผนจึงมีองค์ประกอบที่จะต้องนำมาพิจารณาคือ จุดหมายหรือเป้าหมายขององค์การหรือของหน่วยงาน กำลังคนซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งปริมาณและคุณภาพ ทั้งที่มีอยู่แล้วหรือจะหามาให้ครบตามความ

ต้องการที่จะดำเนินงาน และกำลังเงินที่จำเป็นจะต้องใช้ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายตามลักษณะและความจำเป็นของหน่วยงานแต่ละหน่วยในองค์กรนั้น ๆ

2. **ขั้นจัดรูปร่างงาน (Organizing)** หมายถึง การจัดแบ่งงานขององค์การออกเป็น ส่วน ๆ ตามภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติมุ่งตรงต่อจุดหมายขององค์การ แต่ละส่วนที่แบ่งออกไปนั้นจะต้องมีลักษณะที่สามารถตอบสนองความต้องการขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การแบ่งงานของบริษัทออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายการตลาด ฝ่ายผลิต ฝ่ายขาย ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับขอบเขตและภารกิจของบริษัทนั้น ๆ เป็นหลัก

3. **ขั้นดำเนินงาน (Executing)** ในการดำเนินงานนั้นอาจจะต้องมีกิจกรรมหลายอย่างเกิดขึ้นในขณะเดียวกัน เช่น

3.1 **การวินิจฉัยสั่งการ (Directing)** เป็นกิจกรรมที่ผู้บริหารชี้นำหรือสั่งให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินงานไปสู่จุดหมายที่ต้องการ

3.2 **การควบคุม (Controlling)** เป็นกระบวนการติดตามและตรวจสอบ การดำเนินงานว่าเป็นไปตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้เพียงใด

3.3 **การประสานงาน (Coordinating)** ในกระบวนการดำเนินงานนั้น ผู้บริหารจะต้องคว่างานทุกประเภทดำเนินไปอย่างสอดคล้องประสานกัน มีความก้าวหน้าไปตามขั้นตอนตาม ที่ได้วางแผนไว้

3.4 **การติดต่อสื่อสาร (Communication)** เป็นกระบวนการที่คนสองฝ่าย สามารถ ส่งและรับสารซึ่งกันและกันได้โดยตรงตามเจตนาที่ความต้องการ ความสามารถในการส่งและ รับสารซึ่งกันและกันนั้น มีความจำเป็นอยู่ทุกขั้นตอนในการปฏิบัติงาน

4. **ขั้นประเมินผลงาน (Evaluating)** ทูกระยะของกระบวนการบริหาร ควรจะมีการประเมินผลของการกระทำที่ได้ผ่านไปแล้วว่า สามารถบรรลุจุดหมายที่ได้กำหนดไว้เพียงใด ด้วยคุณภาพสูงต่ำเพียงใด การประเมินผลงานอาจแบ่งเป็นระยะ ๆ ในการดำเนินงานได้ 2 ประการ คือ

4.1 **การประเมินผลงานตามห้วงเวลาที่กำหนดไว้ (Formative Evaluation)**

4.2 **การประเมินผลงานเมื่อสิ้นสุดโครงการ (Summative Evaluation)**

กล่าวโดยสรุปคือ ผู้บริหารมีความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ ความสามารถที่จะใช้ ทักษะทางด้านกระบวนการบริหาร ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่ง การ การประสานงาน การควบคุม ร่วมกับการใช้หลักการบริหารเพื่อเป็นแนวทางในการ บริหารงาน ที่มีประสิทธิภาพ



นอกจากนี้แล้ว Gulick Luther and Urwick Lyndall (อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน. 2526) กล่าวว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วย ขั้นตอน 7 ประการ หรือเรียกกันย่อ ๆ ว่า “POSDCORB Model” ซึ่งอธิบายความหมาย ดังนี้

1. P = Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการคาดเหตุการณ์ในอนาคต ซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องกันในการดำเนินงาน การวางแผน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความรู้ในด้านวิชาการและวิจารณ์ญาณ วิจัยเหตุการณ์ ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการอย่างถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์

2. O = Organizing หมายถึง การจัดส่วนราชการหรือองค์การ รวมถึงการปฏิบัติงาน หรือวิธีการจัดการ ซึ่งการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การจัดแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพของงานหรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) อาจพิจารณาในแง่ ช่วงของการควบคุม (Span of control) หรือพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หรือเรียกเป็นหน่วยแนะนำหรือที่ปรึกษา (Staff) และ หน่วยงานช่วย (Auxiliary) ในการศึกษาเรื่องการจัดองค์การนี้ยังได้ศึกษาถึงการแก้ไขปัญหา อุปสรรคข้อขัดข้อง ตลอดจน การปรับปรุงองค์การบริหาร (Administrative Reorganization) ให้ดีขึ้นด้วย

3. S = Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ การแบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้ และเป็นการจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้บุคคล ที่มีความรู้ ความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competency for Competent Job) รวมถึง การที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ภาพในการปฏิบัติงาน ของคนงาน

4. D = Directing หมายถึง การศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้งการควบคุมและ นิเทศงานตลอดจนศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) เป็นหลักสำคัญ ของการบริหารและขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน เพราะการอำนวยการที่ดีจะต้องมีการสั่งการที่ถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะของการตัดสินใจ

5. Co = Co-ordinating หมายถึง ความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะช่วยให้การ

ประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการบริหาร เพราะเป็นกิจวัตรประจำวันที่จะต้องพึงกระทำในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่มีอยู่ในระดับงานของตนเพราะเป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยให้เกิดความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ ขององค์การ

6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดถึงการประชาสัมพันธ์ (Public Relation) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วย การรายงานนี้มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) อยู่มาก การรายงานโดยทั่วไป หมายถึงวิธีการของสถาบัน/หน่วยที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถาม ความสำคัญของรายงานนั้นต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง

7. B = Budgeting หมายถึง งบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธี ในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน วิธีการบริหารงบประมาณ โดยทั่วไปมักดำเนินหมุนเวียนคล้ายคลึงกันอย่างที่เรียกว่า วงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน ดังนี้

7.1 การเตรียมขออนุมัติงบประมาณ

7.2 การพิจารณาให้ความเห็นชอบ

7.3 การใช้จ่ายงบประมาณ

7.4 การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

#### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะการบริหาร

มีนักวิชาการและนักทฤษฎีที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารไว้ ดังนี้  
 ศักดิ์บุญ รัศมีธรรม โขติ (2550) การสร้างรูปแบบของสมรรถนะ (Competency Model) หลักการหรือในเชิงทฤษฎีแล้ว การสร้างรูปแบบของสมรรถนะควรเริ่มจากการนำวิสัยทัศน์ และพันธกิจ มาเป็นตัวตั้งในการกำหนดสมรรถนะ การจัดทาระบบสมรรถนะในการปฏิบัติงาน มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์หน้าที่ และผลที่คาดหวังของตำแหน่งงาน เพื่อหาสมรรถนะ ซึ่งประกอบไปด้วยความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่

2. กำหนดนิยาม วัดความสามารถและพฤติกรรมหลัก แต่ละระดับของสมรรถนะที่ทำได้
  3. กำหนดสมรรถนะมาตรฐานของตำแหน่งงาน
  4. ประเมินสมรรถนะของพนักงานเปรียบเทียบกับสมรรถนะมาตรฐานของตำแหน่งงาน
  5. กำหนดแผนพัฒนารายบุคคลตามผลการประเมิน
- สมบูรณ์ ศรีสมานูวัตร (2553) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากรในองค์กรโดยอาศัยสมรรถนะ (Competency-based HRD) ผลการวิจัยพบว่า การนำแนวทางสมรรถนะ (Competency) มาใช้เป็นเครื่องมือในการระบุถึงความรู้ความสามารถ และอุปนิสัยใจคอของพนักงานเพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งงาน และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนำมาประยุกต์ใช้งานในการออกแบบหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถนะของพนักงานให้อยู่ในระดับมาตรฐานตามที่บริษัทได้คาดหวังไว้ในการพัฒนาสมรรถนะของพนักงานนั้น ได้นำเทคโนโลยีเว็บ (Web Technology) เข้ามาประยุกต์ใช้งานเพื่อเพิ่มโอกาสการเรียนรู้ให้กับพนักงานในองค์กรได้อย่างทั่วถึง

### 3.2 การบริหารจัดการตามแนวคิด Mckinsey (7-S Framework)

การบริหารจัดการตามแนวคิด Mckinsey (7-S Framework) (จิรวัดน์ อัครบวร และรัตนศักดิ์ เจริญทรัพย์, 2552 : 127-128) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการยอมรับและเกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งมีสาระสำคัญตามลำดับดังต่อไปนี้

การบริหารจัดการตามแนวคิด Mckinsey (7-S Framework) ได้ให้ความสนใจกับวิธีการจัดการองค์การธุรกิจให้ประสบผลสำเร็จ โดยเน้นไปที่การศึกษากลยุทธ์และโครงสร้างองค์การ กับผู้จัดการที่มีชื่อเสียงขององค์การธุรกิจทั่วโลกตลอดจนนักทฤษฎีและนักวิชาการจากสถาบันศึกษาชั้นสูงทั้งในยุโรปและอเมริกาผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานนอกจากกลยุทธ์และโครงสร้างยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งหมด 7 ปัจจัย หรือที่เรียกว่า 7S ซึ่งหมายถึง ประเด็นในการวิเคราะห์สภาพภายในองค์การที่ประกอบด้วย 7 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. กลยุทธ์ขององค์การ (Strategy) หรือยุทธศาสตร์ การบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่สำคัญ อาทิ องค์กรอยู่ที่ไหนในขณะนี้ องค์กรมีเป้าหมายอยู่ที่ไหน พันธกิจของเราคืออะไร พันธกิจของเราควรจะเป็นอะไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา การบริหารเชิงกลยุทธ์จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การบริหาร

เชิงกลยุทธ์จะช่วยให้องค์กร กำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันขึ้นมาได้และเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์กรรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใดจึงจะประสบความสำเร็จ

## 2. โครงสร้างองค์กร (Structure) คือ โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตาม

กระบวนการ หรือหน้าที่ของงาน โดยมีการรับบุคลากรให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือหมายถึง การจัดระบบระเบียบให้กับบุคคล ตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากองค์กรในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ การจัดองค์กรที่ดี จะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้บุคลากรได้ทราบขอบเขตงานความรับผิดชอบ มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

## 3. ระบบการปฏิบัติงาน (Systems) ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้

บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นอกจากการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบการทำงาน (Working System) ก็มีความสำคัญยิ่ง อำนวย ระบบบัญชี/การเงิน (Accounting/Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบการติดตาม/ประเมินผล (Monitoring/Evaluation System) ฯลฯ มีนักวิชาการและนักทฤษฎีที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับบุคลากรไว้ ดังนี้

เกษม พิพัฒน์เสรีธรรม (2554 : 23) ได้กล่าวว่า ระบบการปฏิบัติงาน หมายถึง การวิเคราะห์ถึงระบบงานขององค์กรในทุก ๆ เรื่อง ทั้งเรื่องระบบการบริหารจัดการ ระบบการปฏิบัติงาน เช่น ระบบสารสนเทศ ระบบการวางแผน ระบบงบประมาณ ระบบการควบคุม ระบบการจัดซื้อ ระบบในการสรรหาและคัดเลือกพนักงาน ระบบในการฝึกอบรม ตลอดจนระบบในการจ่ายผลตอบแทน หากว่าองค์กรมีระบบงานที่ดีก็จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานได้อย่าง ชัดเจนและถูกต้อง ดังนั้นระบบงานขององค์กรจะด้มีความสอดคล้องกับกลยุทธ์และโครงสร้างของ องค์กรด้วย

## 4. บุคลากร (Staff) ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการ

ดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็น กระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับ บุคลากรนั้นควรมีการวิเคราะห์ที่อยู่บนพื้นฐานของกลยุทธ์องค์กรที่เป็นสิ่งกำหนดทิศทางที่ องค์กรจะดำเนิน ไปให้ถึง ซึ่งจะเป็นผลให้กระบวนการกำหนดคุณลักษณะ และการคัดเลือก

และจัดวางบุคลากรได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น มีนักวิชาการและนักทฤษฎีที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับบุคลากรไว้ ดังนี้

จิรวัดน์ อัครบวร และ รัตนศักดิ์ เจริญทรัพย์ (2552 : 127-128) บุคลากร (Staff) ทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต โดยการตัดสินใจเกี่ยวกับบุคลากรนั้นควรมีการวิเคราะห์ที่อยู่บนพื้นฐานของกลยุทธ์องค์กรที่เป็นสิ่งกำหนดทิศทางที่องค์กรจะดำเนินไปให้ถึง ซึ่งจะเป็นผลให้กระบวนการกำหนดคุณลักษณะ และการคัดเลือกและจัดวางบุคลากรได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

มารีสา ไกรฤกษ์ (2549) ตำแหน่งงานนั้นมุ่งผลลัพธ์/ผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจหลักของภาครัฐด้านใด ดังนั้น งานที่จัดอยู่ในกลุ่มงานเดียวกันจึงควรมีวัตถุประสงค์ของงาน และผลสัมฤทธิ์ของงานที่คล้ายคลึงกัน ด้วยเหตุผลนี้ผู้ดำรงตำแหน่งงานในกลุ่มเดียวกันไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใดก็ควรจะมีสมรรถนะ (คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมประจำงาน) เช่นเดียวกัน เพื่อให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่ดีเลิศมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน

5. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skills) ทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์กรสามารถแยกทักษะออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอำนวยการ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ ตามหน้าที่ และลักษณะงานที่รับผิดชอบเช่น ด้านการเงิน ด้านบุคคล ซึ่งคงต้องอยู่บนพื้นฐานการศึกษาหรือได้รับการอบรมเพิ่มเติม ส่วนทักษะ ความถนัด หรือความชาญฉลาด พิเศษ (Aptitudes and special talents) เป็นความสามารถที่ทำให้พนักงานนั้น ๆ โดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ซึ่งองค์กรคงต้องมุ่งเน้นในทั้ง 2 ความสามารถไปควบคู่กัน

6. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร พบว่า ความเป็นผู้นำขององค์กรจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น

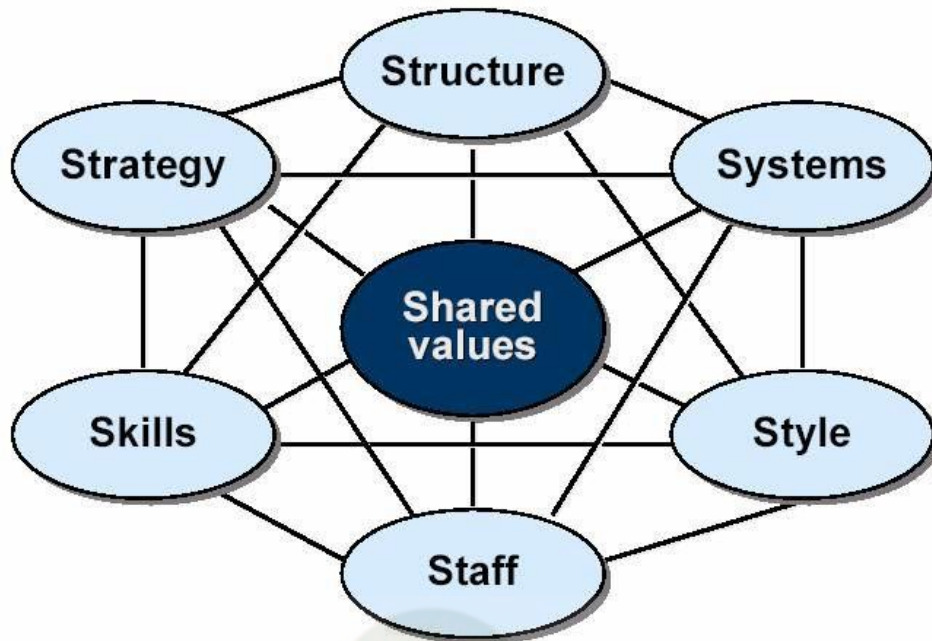
7. ค่านิยมร่วม (Shared values) ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากร

และผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร รากฐานของวัฒนธรรมองค์กรก็คือ ความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและเป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูง ต่อมาความเชื่อเหล่านั้นจะกำหนดบรรทัดฐาน เป็นพฤติกรรมประจำวันขึ้นมาภายในองค์กร เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง มีนักวิชาการและนักทฤษฎีที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับบุคลากรไว้ดังนี้

สมใจ ลักษณ์ะ (2549 : 7 – 8) ที่กล่าวไว้ว่า ค่านิยมการทำงานส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน คือ บุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงาน ได้มากเป็นผลงานที่มีคุณภาพ เป็นที่น่าพอใจ โดยสิ้นเปลืองทุนค่าใช้จ่าย พลังงาน และเวลาน้อย เป็นบุคคลที่มีความสุขและพอใจในการทำงาน เป็นบุคคลที่มีความพอใจจะเพิ่มคุณภาพและปริมาณของผลงาน คิดค้น ดัดแปลงวิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ

จิรวัดน์ อัครบวร และรัตนศักดิ์ เจริญทรัพย์ (2552 ) ค่านิยมร่วมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกัน โดยสมาชิกขององค์กร ได้กลายเป็นรากฐานของระบบบริหารงาน และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่ารากฐานวัฒนธรรมองค์กร รากฐานวัฒนธรรมองค์กรก็คือ ความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทางปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและเป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูง ต่อมาความเชื่อเหล่านั้นจะกำหนดบรรทัดฐาน เป็นพฤติกรรมประจำวันขึ้นมาภายในองค์กร เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรและบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง กรอบ 7 – S ของ Mckinsey (7-S Framework) แสดงได้ดังแผนภาพที่ 2





แผนภาพที่ 2 แสดงกรอบ 7 – S ของ Mckinsey (7-S Framework)

ที่มา : พสุ เศษรินทร์ (2551: 27) 87

ตัวแปร 2 ตัวแรก คือ โครงสร้างและกลยุทธ์ เปรียบเสมือนเป็นส่วนที่เรียกว่าฮาร์ดแวร์ ซึ่งผู้จัดการในอดีตให้ความสนใจ ส่วนตัวแปรอีก 5 ตัวที่ค้นพบใหม่ในอดีต ผู้จัดการมักไม่ให้ความสนใจมากนัก ซึ่งเปรียบเสมือนซอฟต์แวร์ แมคคินซีเรียกตัวแปรเหล่านี้ว่า กรอบ 7 – S ของ Mckinsey (7-S Framework) อย่างไรก็ตามกรอบ 7 – S ยังคงเป็นแนวคิดในเชิงทฤษฎีที่ทำให้ผู้จัดการต่าง ๆ เข้าใจถึงการจัดการองค์การให้ประสบผลสำเร็จเท่านั้น แต่ยังไม่ได้บ่งบอกถึงวิธีการในการนำตัวแปรไปปฏิบัติ แมคคินซีจึงได้มอบหมายให้ โทมัส เจ ปีเตอร์ส และ โรเบิร์ต เอช วอเตอร์แมน จูเนียร์ ทำการศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยคัดเลือกบริษัทดีเด่นในสหรัฐอเมริกา บริษัท ศึกษาถึงวิธีการปฏิบัติในกรอบ 7 – S ของบริษัทดีเด่นเหล่านี้ ผลการศึกษาได้นำมาตีพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ “การค้นหาคความเป็นเลิศ” (In Search of Excellence) ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

โครงสร้าง (Structure) พบว่า ในบริษัทดีเด่น โครงสร้างขององค์กรมีรูปแบบเรียบง่าย (Simple form) และบุคลากรสายสนับสนุนมีจำนวนจำกัด การจัดแผนงานตามประเภทผลิตภัณฑ์และกระจายอำนาจหน้าที่ให้แต่ละแผนก ดังนั้นบุคลากรสายสนับสนุนในสำนักงานใหญ่จึงมีจำนวนไม่มากนัก กลยุทธ์ (Strategy) บริษัทดีเด่นมักใช้กลยุทธ์ที่สำคัญ 2



กลยุทธ์คือ ความใกล้ชิดกับลูกค้า และเน้นการทำธุรกิจที่เชี่ยวชาญและเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ บริษัทเน้นความใกล้ชิดกับลูกค้าโดยอาศัยคุณภาพการบริการและความเชื่อถือได้ของผลิตภัณฑ์ และเน้นการทำธุรกิจที่ตนเองเชี่ยวชาญและมีความเชื่อมโยง บุคลากร (Staff) บริษัทดีเด่นให้ความสำคัญเป็นอิสระและความเป็นผู้ประกอบการแก่บุคลากร โดยให้สิทธิ์ในการตัดสินใจแก่บุคลากรในขอบเขตที่กว้างขึ้น ควบคู่ไปกับการกระตุ้นให้บุคลากรมีส่วนร่วมและเกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของ สนับสนุนให้บุคลากรสร้างสรรค์ในสิ่งใหม่อยู่เสมอ เน้นการเพิ่มผลิตภาพโดยอาศัยบุคลากรโดยตระหนักดีว่าบุคลากรคือทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุด ในองค์กร และปฏิบัติอย่างจริงจังด้วยความไว้วางใจและให้เกียรติ สไตล์การจัดการ (Style) ผู้จัดการบริษัทดีเด่นจะถ่ายทอดสิ่งที่ดีงามให้แก่บุคลากรระดับต่าง ๆ อย่างจริงจัง โดยพยายามปลูกฝังค่านิยมที่ดีเพื่อสร้างค่านิยมร่วมในการปฏิบัติงานการให้แนวทางและหลักยึดที่มั่นคงในการดำเนินงาน และสร้างศรัทธาให้กับบุคลากร ระบบ (Systems) ในการวางระบบของบริษัทดีเด่นได้มุ่งเน้นไปที่การนำไปปฏิบัติใน 3 ประเด็นด้วยกัน

การทำให้องค์กรมีความคล่องตัว การทดลองปฏิบัติและการทำให้ระบบง่ายต่อการนำไปใช้ ค่านิยมร่วม (shared values) บริษัทดีเด่นให้ความสำคัญในการใช้ค่านิยมเป็นแรงขับเคลื่อน ซึ่งระบบค่านิยมที่นำมาใช้มีลักษณะคล้ายกัน 3 ประการคือหนึ่ง การให้ความสำคัญกับเป้าหมายเชิงคุณภาพมากกว่าเชิงปริมาณ สองการเน้นให้บุคลากรแต่ละคนใช้ความสามารถของตนเองอย่างเต็มที่ และสามารถเชื่อมั่นในค่านิยมที่ดี ทักษะ (skills) ได้เน้นไปที่ความเข้มงวดและผ่อนปรนในเวลาเดียวกัน กล่าวคือเข้มงวดในทักษะที่ควรเข้มงวด และผ่อนปรนในสิ่งที่ควรผ่อนปรนเพื่อให้เกิดความสร้างสรรค์ โดยบริษัทดีเด่นยึดถือดังนี้

1. เข้มงวดต่อการอำนวยความสะดวกสู่ลูกค้า
2. เข้มงวดในด้านคุณภาพและผ่อนปรนในด้านต้นทุน
3. เข้มงวดในความถี่กะทัดรัดเพื่อความคล่องตัวยืดหยุ่นและ

#### ประสิทธิภาพ

4. เข้มงวดต่อกฎระเบียบที่ก่อให้เกิดทัศนคติในเชิงบวกแก่บุคลากร
5. เข้มงวดต่อการสื่อสารอย่างจริงจัง
6. เข้มงวดต่อบุคลากรในเรื่องการแข่งขันภายใน การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการและการเปิดกว้างต่อสิ่งต่าง
7. เข้มงวดต่อการให้บุคลากรเป็นผู้ริเริ่มทดลองและผู้นำ
8. เข้มงวดต่อความเชื่อมั่นในค่านิยม และ

## 9. เข้มงวดต่อคุณค่าที่ให้กับลูกค้า

Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, Jr. เขียนในหนังสือชื่อ In Search of Excellence ผลของการศึกษาโดย Thomas J. Peter ซึ่งเสนอในหนังสือชื่อ In Search of Excellence และเรียบเรียงเป็นไทยโดย วีรชัย ตันติวีระวิทยา โดยใช้ชื่อหนังสือว่า “ค้นค้นหาความเป็นเลิศ: ประสบการณ์จากบริษัทชั้นนำของโลก (2530)” คุณลักษณะ 8 ประการของเชิงการบริหารของบริษัทอเมริกันที่ประสบความสำเร็จ คือ

1. มุ่งเน้นการปฏิบัติ (A Bias for Action) บริษัทดีเด่นได้มุ่งเน้นปฏิบัติอย่างจริงจังใน 3 เรื่องด้วยกัน คือ การทำองค์การให้คล่องตัว การทดลองปฏิบัติ และการทำระบบให้ง่าย
2. มีความใกล้ชิดกับลูกค้า (Close to The Customer) บริษัทดีเด่นได้ใกล้ชิดกับลูกค้าด้วยการใช้กลยุทธ์ด้านบริการ คุณภาพ และความเชื่อถือ รวมทั้งความเป็นนักหาช่องว่างและการฟังความเห็นของลูกค้า
3. มีความอิสระในการทำงานและความรู้สึกเป็นเจ้าของกิจการ (Autonomy And Entrepreneur-Ship) บริษัทได้ให้ความมีอิสระในการทำงานแก่พนักงานด้วยการกระจายอำนาจการดำเนินงานในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกว่ามีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของกิจการ และได้พยายามส่งเสริมสนับสนุนพนักงานให้ช่วยกันคิดค้นสินค้าหรือบริการแปลก ๆ ใหม่ ๆ อยู่เสมอรวมทั้งมีความอดทนต่อความล้มเหลวที่เกิดขึ้นจากการทดลองคิด ค้นสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ อีกด้วย
4. เพิ่มผลผลิตโดยอาศัยพนักงาน (Productivity Through People) บริษัทดีเด่นได้ถือว่าพนักงานเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดขององค์การด้วยการปฏิบัติให้พนักงานเห็นอย่างจริงจัง เช่น ให้เกียรติและความไว้วางใจแก่พนักงานทุกระดับ รวมทั้งได้ใช้มาตรการต่างๆ ในด้านบวกในการส่งเสริมจิตใจพนักงานให้มีความกระตือรือร้นในการทำงานอยู่ตลอดเวลา อันเป็นผลทำให้บริษัทดีเด่นสามารถเพิ่มผลผลิตอย่างเห็นได้ชัด
5. สัมผัสกับงานอย่างใกล้ชิดและความเชื่อมั่นในคุณค่าเป็นแรงผลักดัน (hands-on and value driven) ผู้บริหารของบริษัทดีเด่นจะลงมาสัมผัสกับการปฏิบัติงานจริง ๆ มิใช่ั่งบริหารงานอยู่แต่ในสำนักงานเท่านั้น และพยายามปลุกฝังพนักงานให้มีความเชื่อมั่นในคุณค่าที่ดีต่าง ๆ เพื่อให้เกิดแรงผลักดันร่วมในการปฏิบัติงานให้สำเร็จลุกลงไปด้วยดี
6. ทำแต่ธุรกิจที่มีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวเนื่อง (Stick to The Knitting) บริษัทดีเด่นจะเลือกทำแต่เฉพาะธุรกิจที่ตนเองมีความถนัดหรือเกี่ยวเนื่องกับธุรกิจที่ได้ทำอยู่

เท่านั้น เพราะมีความเชื่อว่าการทำธุรกิจที่ไม่เชี่ยวชาญมีโอกาสที่จะประสบกับความล้มเหลวได้มากและอำนาจกระทบกระเทือนธุรกิจเดิมที่ได้ดำเนินการมาด้วยคืออยู่แล้ว จะสังเกตได้ว่าความคิดนี้เริ่มสวนทางกับการพยายามทำให้กิจการของบริษัทที่ครอบคลุมกว้างขวาง และอาศัยความได้เปรียบในกิจกรรมขนาดใหญ่ หรือที่เรียกกันว่า Economy of Scales คือความเชื่อที่ว่าใหญ่กว่าก็ยิ่งทำให้ต้นทุนถูกกว่า

7. รูปแบบเรียบง่ายธรรมดา พนักงานอำนาจหรือส่วนกลางมีจำกัด (Simple Form And Lean Staff) บริษัทดีเด่นได้จัดองค์การของหน่วยงานในระดับบนด้วยการใช้รูปแบบโครงสร้างที่มีความเรียบง่ายคือ สายงานที่จัดตามประเภทของสินค้าพร้อมกับได้กระจายอำนาจให้กับแต่ละสายงานอย่างเต็มที่ จึงทำให้พนักงานอำนาจและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานใหญ่มีจำนวนน้อยไปด้วย นอกจากนี้บริษัทดีเด่นยังมีความมุ่งมั่นอย่างจริงจังที่จะให้พนักงานทุกคนได้ทำงานด้านปฏิบัติการมากกว่าด้านอำนาจ

8. เข้มงวดและผ่อนปรนในเวลาเดียวกัน (Simultaneous Loose-Tight Properties) บริษัทดีเด่นได้เข้มงวดในการทำให้พนักงานเกิดความศรัทธาและเชื่อมั่นร่วมกันในคุณค่าของลูกค้า คุณภาพของสินค้าและบริการ การสื่อสารแบบไม่มีพิธีรีตอง และการต้องคิดค้นสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ เป็นต้น ขณะเดียวกันก็ได้ผ่อนให้พนักงานมีความอิสระในการทำงานอย่างเต็มที่ และได้ใช้สิ่งที่ผ่อนปรนไปให้กลับมาควบคุมการทำงานของพนักงานด้วยการมีวินัยในการทำงานด้วยตนเองแทนกล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารจัดการตามกรอบ 7 – S ของแมคคินซีย์ ถือได้ว่าเป็น กระบวนการบริหารจัดการที่มีความชัดเจน และมีความครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ มากที่สุด อีกทั้งยังเป็นแนวคิดที่นิยมนำมาใช้อ้างอิงโดยทั่วไปอยู่บ่อยครั้ง และยังถือได้ว่าเป็นกุญแจที่สำคัญแห่งความสำเร็จขององค์การสมัยใหม่

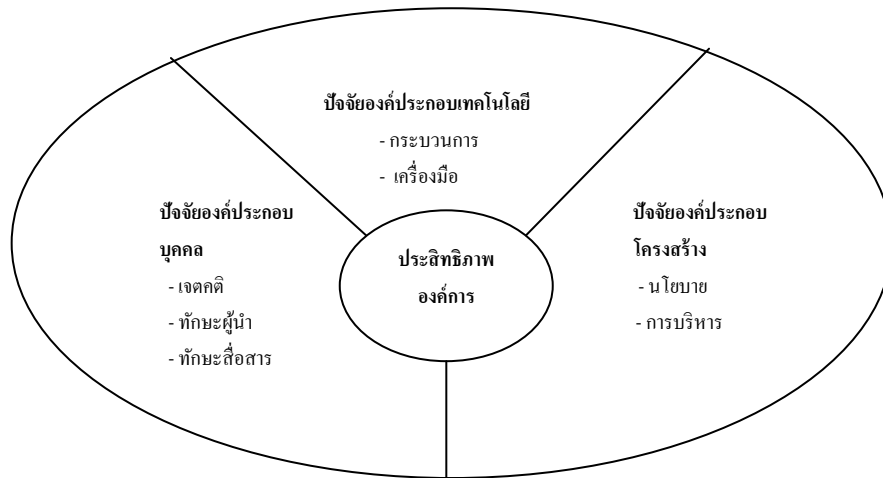
จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง ตามแนวคิดการบริหารจัดการของ Mckinsey (7-S Framework) ประกอบไปด้วย 7 ด้าน คือ ด้านกลยุทธ์ขององค์กร (Strategy) เป็นความชัดเจนของแนวทางการบริหารงานคลัง เพื่อให้บรรลุผล การดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของต้นสังกัดและความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปที่ชัดเจน ด้านโครงสร้างองค์กร (Structure) เป็นการจัดโครงสร้างหน้าที่ให้มีความเรียบง่ายตามประเภทของภารกิจ การแบ่งงานกันทำที่ชัดเจน การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานลง เพื่อเพิ่มความคล่องตัว และการกระจายอำนาจการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง ด้านระบบการปฏิบัติงาน (System) เป็นความสามารถในการบริหารงาน เพื่อให้ปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ด้านบุคลากร (Staff) เป็นการ

จัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) รวมถึงกระบวนการวิเคราะห์ความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต ซึ่งจะทำให้กระบวนการกำหนดคุณลักษณะ และการจัดวางบุคลากร มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งกำหนดทิศทางให้องค์กรดำเนินการต่อไปได้ ด้านทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) เป็นทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์การสามารถแยกทักษะออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอำนาจชีพ (Occupational Skills) และทักษะความถนัด หรือความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes And Special Talents) เป็นความสามารถที่ทำให้พนักงานนั้น ๆ โดดเด่นกว่าคนอื่น ส่งผลให้มีผลงานที่ดีกว่าและเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานได้รวดเร็ว ด้านรูปแบบการบริหารจัดการ (Style) เป็นแบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหาร จะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น และด้านค่านิยมร่วม (Shared Values) เป็นค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยบุคลากรเป็น ความเชื่อโดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพ และเป้าหมายของผู้บริหาร เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรแล้วบุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

### ประสิทธิภาพขององค์กร

ประสิทธิภาพในองค์กร เป็นการมุ่งที่จะพัฒนาความสามารถขององค์กร เพื่อให้สามารถที่จะบรรลุและธำรงไว้ซึ่งระดับการปฏิบัติงานที่พอใจที่สุด ซึ่งสามารถวัดได้ในแง่ของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความเจริญเติบโตขององค์กร จากการศึกษาประสิทธิภาพขององค์กร ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดของ เซอร์โต ซึ่งรูปแบบของประสิทธิภาพขององค์กรในแนวคิดของ Certo (2000 ; อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2548 : 75-78) มี ดังต่อไปนี้

เสนอรูปแบบประสิทธิภาพขององค์กรว่าประกอบด้วยปัจจัยองค์ประกอบดังแผนภาพดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 3 องค์ประกอบประสิทธิภาพจากแนวคิดของ เซอร์โโต

จากรูปแบบของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์กรตามแนวคิดของ เซอร์โโต มุ่งไปที่ 3 องค์ประกอบ คือ

### 1. องค์ประกอบเทคโนโลยี

ปัจจุบันเทคโนโลยีมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการ ออกแบบผลิตภัณฑ์ การออกแบบการบริการ การใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ทันสมัยใน กระบวนการผลิต การควบคุม และการตรวจสอบคุณภาพ การจัดทำระบบข้อมูล การเชื่อมโยง การตลาดและการบริการเพื่อการจำหน่ายผลิตภัณฑ์สู่สังคม

การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมมีคุณประโยชน์ในการให้เทคโนโลยีทำงานแทน มนุษย์ในบางส่วนของงานที่เสี่ยงต่ออันตราย เช่น การทดสอบคุณสมบัติทางเคมีชีวภาพ แทน มนุษย์ในบางส่วนของงานที่ต้องใช้ความแม่นยำถูกต้อง เช่น การควบคุมกระบวนการผลิต ควบคุมส่วนผสมของผลิตภัณฑ์ การคิดคำนวณ การจัดข้อมูลแทนมนุษย์ในบางส่วนของงานที่ ต้องอาศัยความรวดเร็ว เช่น ระบบเครือข่ายการตลาดทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Commerce)

การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรจึงขึ้นกับความสามารถขององค์กรที่จะ จัดหาและใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสมและกว้างขวางเพียงใด

Certo and Peter (1991 : 5) ได้ให้นิยามว่า การจัดการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการที่ทำซ้ำ ย้ำทวนอย่างต่อเนื่อง ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาองค์กรให้เข้ากันได้ อย่างเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมขององค์กรและได้เสนอขั้นตอนการจัดการเชิงกลยุทธ์ไว้ 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (environmental analysis) ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กรเป็นการระบุอุปสรรคโอกาสขององค์กรในปัจจุบันและในอนาคตที่มีโอกาสที่อาจมีอิทธิพลต่อความสามารถขององค์กรในปัจจุบัน และอนาคตและการไปสู่เป้าหมาย ซึ่งประกอบด้วยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกขององค์กร ที่อาจจะมีผลต่อความก้าวหน้าขององค์กร ในการที่จะไปสู่เป้าหมายก็คือ ความสำเร็จขององค์กรนั่นเอง เพราะองค์กรสมัยใหม่เป็นองค์กรแบบเปิดสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลต่อองค์กร ได้ และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องแน่ใจว่าอิทธิพลนี้เข้ามาถูกช่องทางในทิศทางที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ

ขั้นที่ 2 การสร้างทิศทางขององค์กร (establishing organization direction) หรือกำหนดแนวรุก (Thrust) ขององค์กรในการกำหนดทิศทางมี 2 ตัว คือ พันธกิจ ขององค์กรและวัตถุประสงค์ขององค์กร “พันธกิจขององค์กร” คือ จุดมุ่งหมายหรือเหตุผลว่าทำไมองค์กรจึงคงอยู่ (exists) ส่วน “วัตถุประสงค์” คือ เป้าหมาย (target) ที่องค์กรได้เลือกแล้ว โดยมีกระบวนการสร้างทิศทาง 3 ขั้นตอน คือ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (reflecting on the results of an environmental analysis.) การสร้างพันธกิจขององค์กรที่เหมาะสม (establishing an appropriate organization mission) เป็นผลมาจากการวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ 1 เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมองค์กร การกำหนดพันธกิจที่เหมาะสม เพิ่มโอกาสของการอยู่รอดในระยะยาวให้แก่องค์กร ซึ่งหลังจากนั้นจะสามารถดำเนินการในขั้นตอนต่อไปได้โดย

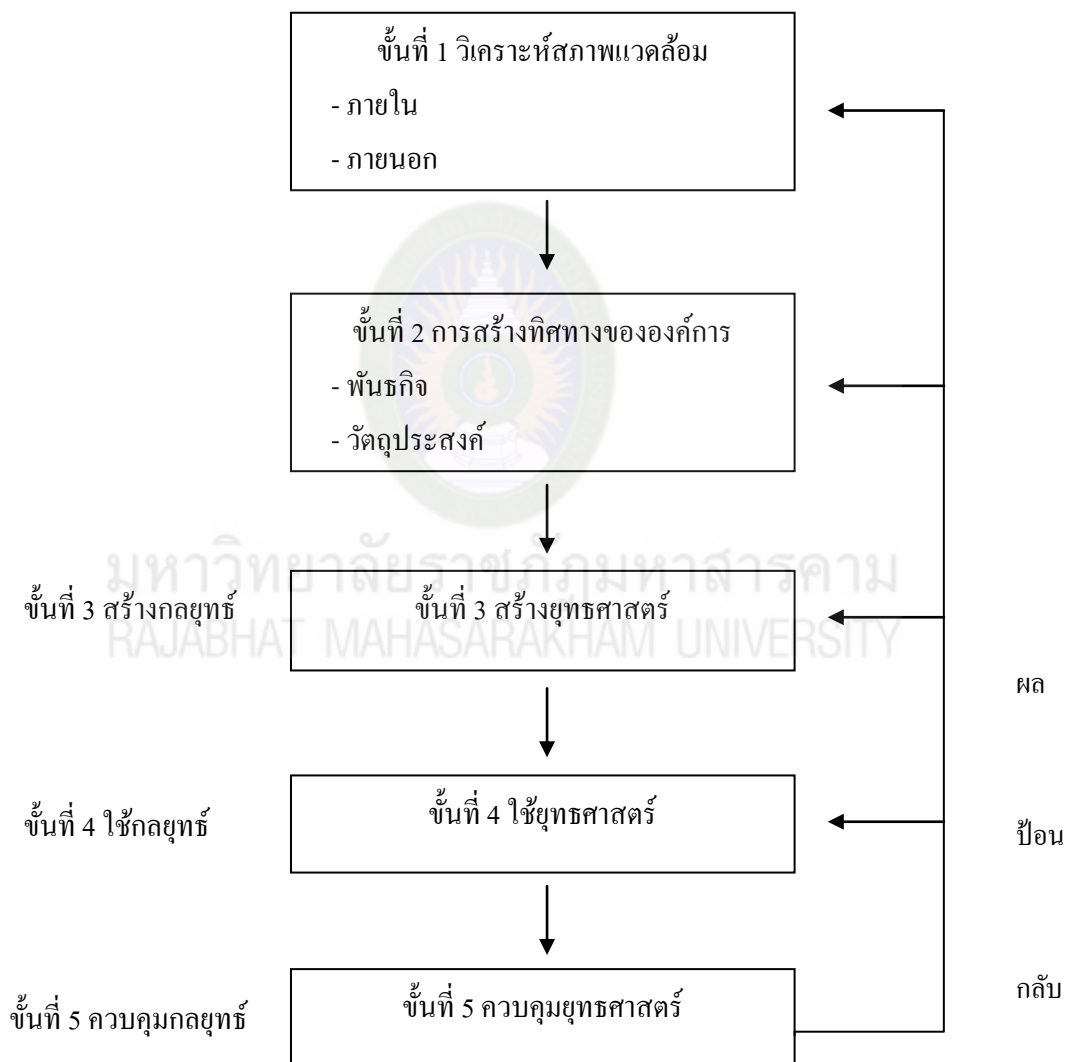
- 2.1 วิเคราะห์แนวโน้มสำคัญของสภาพแวดล้อม
- 2.2 พัฒนาวัตถุประสงค์โดยภาพรวมขององค์กร
- 2.3 สร้างวัตถุประสงค์ย่อย ๆ เป็นลำดับขั้น

การสร้างวัตถุประสงค์ขององค์กรที่เหมาะสม (establishing an appropriate organization objectives)

ขั้นที่ 3 การกำหนดกลยุทธ์ (strategic formulation) เนื่องจากกลยุทธ์หมายถึง การกระทำที่มุ่งไปสู่การประกันว่า องค์กรจะบรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น การสร้างกลยุทธ์ จึงหมายถึงกระบวนการออกแบบและเลือกกลยุทธ์ ซึ่งนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร วิธีการที่ใช้ในขั้นตอนนี้ อาจจะทำให้ได้หลายแนวทาง เช่น การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส อุปสรรค (การวิเคราะห์ SWOT) วิธี Matrix ของ Boston Consulting Group Growth – Share Matrix (BCE) และวิธีเมตริกซ์ภาพฉายหลายองค์ประกอบของ General Electric’s Multifactor Portfolio Matrix (G.E.C.) เป็นต้น

ขั้นที่ 4 การใช้กลยุทธ์ ในองค์กร (implementing organizational strategy)  
 ขั้นตอนนี้เป็นการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารต้องมีแนวความคิดที่ชัดเจนในหลาย ๆ ประเด็น เช่น เมื่อใช้กลยุทธ์ใหม่ องค์กรจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงมากเพียงใดจะดำเนินการอย่างไรกับวัฒนธรรมองค์กร เพื่อเป็นหลักประกันว่าการ ใช้กลยุทธ์นี้จะประสบผลสำเร็จ

ขั้นที่ 5 การควบคุมกลยุทธ์ (strategic control) ซึ่งเป็นการควบคุมและประเมินผล โดยสรุปแล้วขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ของ เซอร์โต และปีเตอร์ สามารถสรุปได้ดังแผนภาพที่ 4



แผนภาพที่ 4 กระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ตามแนวคิดของ Certo and Peter (1991)



## 2. องค์ประกอบบุคคล

องค์ประกอบด้านบุคคล (People Factors) จัดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะบุคคล คือ หมู่คณะของการรวมตัวร่วมกันเป็นองค์การ มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีบทบาทหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานต่าง ๆ สัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นบุคคลจึงรวมถึงผู้บริหาร ผู้จัดการองค์การ บุคลากรที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานต่าง ๆ ตามโครงสร้างงานในองค์การครอบคลุมถึงบุคคลระดับผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับล่าง และบุคคลระดับปฏิบัติงานทั้งหมด

ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นกับลักษณะและคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของบุคคลทั้งปวง เป็นคุณลักษณะที่ครอบคลุมด้านต่าง ๆ เช่น

1. จำนวนบุคลากรในแต่ละกลุ่มงาน
2. ความรู้ความสามารถพื้นฐาน
3. ความรู้ความสามารถที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่
4. ความเป็นผู้นำ และทักษะในการเป็นผู้นำ
5. ทักษะทางการสื่อสาร
6. ทักษะในการใช้เทคโนโลยี
7. ทักษะทางการบริหารจัดการ
8. เจตคติ ค่านิยมที่พึงปรารถนา
9. ความสามารถในการพัฒนาตน พัฒนางาน และการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการดำเนินงาน

การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การจำเป็นต้องพัฒนาปัจจัยด้านบุคคลเป็นเรื่องใหญ่ โดยมุ่งเน้นคุณสมบัติหรือคุณลักษณะที่พึงปรารถนา

## 3. องค์ประกอบโครงสร้างขององค์การ

องค์การจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับลักษณะโครงสร้าง (Structure Factors) ที่เหมาะสมขององค์การ ปัจจัยด้านโครงสร้างจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยย่อย ๆ ที่สำคัญหลายประการ เช่น

1. ปัจจัยด้านการบริหารที่ครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างของงาน การจัดสายงานการบังคับบัญชา การจัดกลุ่มงาน การจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มงาน การวางแผน

การสั่งงาน การควบคุมการปฏิบัติ การจัดทรัพยากร งบประมาณ การเงิน การติดตามกำกับดูแล การปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติ

2. ปัจจัยด้านนโยบายที่ครอบคลุมถึงการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การกำหนดพันธกิจ (Mission) ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ การกำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายขององค์การทั้งระยะสั้นและระยะยาว การกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติและการดำเนินงาน การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การจะได้ผลดีเพียงใด จำเป็นต้องอาศัยความสามารถขององค์การว่าจะควบคุมการปฏิบัติและการปรับเปลี่ยนการบริหารและการกำหนดนโยบายได้ดีเพียงใด

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านองค์ประกอบเทคโนโลยี เป็นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและมีคุณประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน มีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ทันสมัยในการตรวจสอบคุณภาพ การจัดทำระบบข้อมูล และการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร องค์ประกอบด้านบุคคล (People Factors) เป็นโครงสร้างงานภายในองค์กร ครอบคลุมถึงผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับล่าง และบุคคลระดับผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด ซึ่ง บทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานดำเนินงานต่าง ๆ สัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยประสิทธิภาพขององค์กรขึ้นอยู่กับลักษณะและคุณสมบัติที่พึงปรารถนาของบุคคลทั้งปวง และด้านองค์ประกอบโครงสร้างขององค์กร เป็นการบริหารที่ครอบคลุมถึงการจัดโครงสร้างของงาน การวางแผน การควบคุมการปฏิบัติ การจัดทรัพยากร งบประมาณ การติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติงานและการประเมินผลการปฏิบัติ รวมถึงนโยบายที่ครอบคลุมถึงการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) การกำหนดพันธกิจ (Mission) ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และการกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติและการดำเนินงานการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร การบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอสามชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ จะเกิดประสิทธิภาพได้นั้น องค์กรจะต้องมีองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนดังกล่าว ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดประสิทธิภาพการบริหารงานคลังโดยนำแนวคิดของ Certo (2000 ; อ้างถึงใน จุมพล นิมพานิช. 2548 : 75-78) มาเป็นตัวแปรตามในการวิจัยครั้งนี้

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นพดล บุญมา (2541 : 40-45) ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบในการจัดระบบการบริหารของอบต. ขาดความยืดหยุ่นในการบริหารงาน ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการขาดความหลากหลายในรูปแบบการบริหาร นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่รายได้ไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากภาษีรายได้ต่าง ๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจการจัดเก็บหรือได้รับส่วนแบ่งมาจากรัฐมีอยู่อย่างจำกัด และอำนาจในการจัดการด้านการคลังส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ไม่กระจายอำนาจในการจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนี้รายได้ที่รัฐแบ่งให้กับอบต. จากภาษีอื่นที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บส่งมาถึงอบต. ถ้าช้า ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ของจังหวัดเชียงใหม่ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นหลัก และระเบียบเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความชัดเจน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินจากนิติบุคคลใด ๆ ได้

นิศย์ เบญจางคประเสริฐ (2541 : 94-96) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการบริหารงบประมาณของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า

1. คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน โครงสร้าง งานและการจัดทำงบประมาณค่อนข้างสูง แต่ยังคงขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานราชการที่อิสระ จึงไม่ได้รับเงินอุดหนุนตลอดจนหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการตั้งงบประมาณ

2. คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความรู้ความเข้าใจบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ บทบาทที่เป็นจริงในการบริหารงบประมาณ และการมองเห็นโอกาสในการเพิ่มรายได้ค่อนข้างสูง

3. คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความกล้าในการปฏิบัติงาน เนื่องจาก กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีความยุ่งยากซับซ้อน ยากที่จะทำให้ประชาชนในชนบทจะมีความเข้าใจ

วิสูตร จำพานิชย์ (2542) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจการคลังสู่เทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลเมืองนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจการคลังสู่เทศบาลยังไม่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจการคลังที่สำคัญของเทศบาล คือ ปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานเทศบาล โดย

สามารถสรุปปัญหาอุปสรรคที่สำคัญได้ 4 ด้าน คือ 1) ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ของเทศบาล 2) ปัญหาด้านการจัดเก็บภาษีอากร 3) ปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง และ 4) ปัญหาด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ซึ่งปัญหาทั้ง 4 ประการเป็นสาเหตุที่ทำให้การกระจายสาเหตุที่ทำให้การกระจายอำนาจการคลังสู่เทศบาลไม่สมบูรณ์ สำหรับแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ประกอบด้วย 1) ด้านโครงสร้างรายได้ ต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรบางประเภท ที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บอยู่แล้วเพิ่มเติม และลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นของเทศบาลลง โดยมอบกิจการบางอย่างให้ทางเอกชนดำเนินงานแทน 2) ด้านการจัดเก็บภาษีอากร ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยนำระบบแผนที่ภาษีและทรัพย์สินที่ทันสมัยมาใช้ในการจัดเก็บพร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีอากร 3) ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง ต้องนำระบบการบริหารการคลังสมัยใหม่มาเพื่อให้มีประสิทธิภาพ 4) ด้านโครงสร้างอำนาจ

เบญจวรรณ อานเป็รื่อง (2545) ได้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านศึกษากรณีอำเภอเมือง ปราจันบุรี จังหวัดปราจันบุรี พบว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน มีประสิทธิภาพในการบริหารงานในระดับมาก ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจำนวน 5 ข้อได้แก่ อายุ ระดับ การศึกษา การได้รับการฝึกอบรม การมีมนุษยสัมพันธ์และการประสานงานภายใน

ชวนชื่น วุฒิสมนุรณ (2546 : 30-38) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยด้านการบริหารงานคลังของเทศบาลในจังหวัดระยอง โดยเก็บข้อมูลจากจำนวนเจ้าหน้าที่ภายในกองคลังจำนวนทั้งหมด 150 ราย การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ในการคำนวณหาค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) และโดยการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) พนักงานภายในกองคลังส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีการศึกษาในระดับปริญญาตรี และมีรายได้น้อยกว่า 5000 บาท ต่อเดือน พนักงานส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ในกองคลังมา 1-5 ปีพนักงานภายในกองคลังปฏิบัติหน้าที่ในงานการเงินและบัญชีความพร้อมภายในกองคลังโดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเทศบาลนครระยองมีความพร้อมภายในกองคลังโดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเทศบาลนครระยองความพร้อมมากที่สุด รองลงมาเป็นเทศบาลตำบล โดยเทศบาลตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปจะมีความพร้อมภายในกองคลังมากกว่าเทศบาลตำบลอื่น ๆ

การบริหารภายในองค์กรโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ในด้านการจัดหางบประมาณ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา ด้านการรายงาน และด้านการจัดองค์การ โดยเทศบาลนครระยองมีการบริหารงานคลังในด้านการวางแผนดีที่สุด รองลงมาเป็นเทศบาลตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไปจะมีการบริหารงานคลังด้านการวางแผนดีกว่าเทศบาลตำบลอื่น ๆ

ประสิทธิภาพการบริหารภายในองค์กรของเทศบาลในจังหวัดระยองโดยรวม อยู่ในระดับปานกลาง ในด้านการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และเกิดประโยชน์สูงสุดมีค่าเฉลี่ยสูงสุดรองลงมาสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายภายในเวลาที่กำหนด เทศบาลนครระยองมีประสิทธิภาพการบริหารภายในองค์กรโดยรวมอยู่ในระดับที่มีประสิทธิภาพสูง รองลงมาเป็นเทศบาลตำบลและเทศบาลตำบลมาบตาพุด มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง

ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของเทศบาลในจังหวัดระยองพบว่า อายุ รายได้ ความคิดเห็นการบริหารงานคลังด้านการจัดคนเข้าทำงาน ด้านการรายงาน และ ด้านการจัดหางบประมาณ จะมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของเทศบาลในจังหวัดระยอง

ธิวาลัย นาวิ (2546 : 29-30) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของสำนักงานเขตปทุมวัน ผลจากการศึกษาพบว่าปัญหาสำคัญในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของสำนักงานเขตปทุมวันในด้านบุคลากร ได้แก่ การขาดบุคลากรที่ชำนาญการทางด้านกฎหมายขาดการอบรมก่อนการปฏิบัติงาน บุคลากรบางส่วนยังไม่ยอมรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ขาดความขยันขันแข็งในการทำงาน ขาดความสำนึกและความกระตือรือร้นในการทำงาน ในด้านงบประมาณ ได้แก่ การบริหารจัดการงบประมาณมาน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการบริหารจัดการ ได้แก่ การที่ขั้นตอนในการวางแผนค่อนข้างยาว ทำให้ผู้ปฏิบัติมีเวลาทำงานน้อย ปัญหาในการชำระภาษีโรงเรือนและที่ดินของประชาชน ในส่วนของปัญหาในขั้นตอนก่อนการชำระภาษี ได้แก่ การที่ประชาชนทั่วไปจำนวนมาก ไม่มีความรู้ทางด้านภาษี ปัญหาของขั้นตอนการชำระภาษี ได้แก่ ข้อมูลการชำระภาษีไม่มีการจัดเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้ผู้เสียภาษีต้องกรอกแบบฟอร์มซ้ำเมื่อมายื่นชำระภาษี ซึ่งจะเกิดความล่าช้า และผิดพลาดได้ในกรณีที่มีข้อมูลจำนวนมาก แนวทางการสร้างแรงจูงใจในการชำระภาษีให้กับประชาชนควรดำเนินการให้ข่าวสารข้อมูล โดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงรายละเอียดที่สำคัญของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทำความเข้าใจกับประชาชนผู้เสียภาษีว่าภาษีที่เสียไปจะย้อนกลับคืนมาที่เขาในรูปแบบใดบ้าง ลดอัตราภาษีให้สำหรับผู้ชำระภาษีที่มายื่นชำระภาษีตรงตามกำหนดเวลา

และต่อเนื่อง การเพิ่มอัตราภาษีในกรณีที่มาขึ้นชำระภาษีช้ากว่ากำหนด รวมทั้งการดำเนินมาตรการทางด้านกฎหมาย

พระมหาจันเต็ม มะเคือ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 107 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบล สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4 คน และหาความเชื่อมั่นทั้งฉบับเท่ากับ 0.96 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามชนิดมาตราส่วนประมาณค่า จำนวน 40 ข้อ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการทดสอบสมมติฐาน โดยใช้ F-test (ANOVA) ผลการศึกษาปรากฏว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอค้อวัง จังหวัดยโสธร มีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับมากทุก คือ ด้านการปรับปรุงงานอย่างต่อเนื่อง ด้านการกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายขององค์กร ด้านการจัดข้อมูล ด้านการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ด้านการกำหนดวัตถุประสงค์เป้าหมายขององค์กร ด้านการจัดทำข้อมูลตกลง เพื่อให้รับรู้ถึงเป้าหมาย ด้านการกำหนดตัวชี้วัดการบรรลุเป้าหมายและผลการปฏิบัติงาน ด้านการจัดวางกลไกการตรวจสอบ ด้านการจัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศด้านการวัดและการประเมินผลงาน และด้านการให้รางวัลและการยกย่องตามลำดับ

วิไลรัตน์ สวัสดิ์ (2546) พบว่า ประชาชนทั่วไปและผู้ประกอบการมีความพึงพอใจแตกต่างจากกลุ่มข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และ ที่เกี่ยวข้องกับบริการขององค์กร คือ การศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการจัดเก็บภาษีของเทศบาลตำบลหนองไผ่แก้ว อำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการจัดเก็บภาษีของเทศบาล โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก สถานภาพผู้เสียภาษี ระดับการศึกษา ระดับรายได้มีผลต่อความพึงพอใจของประชาชนส่วนเพศไม่มีผลต่อระดับความพึงพอใจของประชาชน

สุภรณ์ วิชัย (2546 : 28-35) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี และเปรียบเทียบปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ประธานกรรมการบริหาร ปลัด



องค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้างานจัดเก็บรายได้หรือเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี จำนวน 10 แห่ง รวมประชากร 40 คน เก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ One-way ANOVA ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีความสัมพันธ์กับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการจัดเก็บรายได้ในภาพรวมเป็นปัญหาจากการบริหารงานด้านงบประมาณ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา คือปัญหาจากการบริหารงานด้านวัสดุอุปกรณ์ และปัญหาจากการปฏิบัติงานด้านภาษีบำรุงท้องที่ มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด ข้อเสนอแนะจากการศึกษา ปัญหาในการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลควรมีการจัดสรรงบประมาณให้ทันเวลา และมีเพียงพอกับปริมาณงาน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติงานจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

พรพรรณ จันทรสข (2547) ได้ศึกษาวิจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ กับประสิทธิภาพในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัด ได้แก่ ปัจจัยการปฏิบัติงาน และปัจจัยส่งเสริมด้านทรัพยากรมนุษย์ ส่วนปัจจัยส่วนบุคคลไม่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัด ปัจจัยการปฏิบัติงานด้านความรู้เกี่ยวกับระบบบัญชีสำนักงานคลัง และด้านความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดในระดับต่ำ และพบว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังส่วนใหญ่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานได้ด้วยตนเอง สามารถให้คำแนะนำและชี้แจงวิธีปฏิบัติงานแก่เพื่อนร่วมงาน มีความแม่นยำในกฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับระบบงาน และใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ช่วยในการทำงาน ได้ปัจจัยส่งเสริมด้านทรัพยากรมนุษย์ด้านการฝึกอบรม ด้านสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน และการจัดสวัสดิการ มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดในระดับสูง

อุไรวรรณ โปรงมาก (2547) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัด ได้แก่ ปัจจัยการปฏิบัติงาน และปัจจัยส่งเสริมด้านทรัพยากรมนุษย์ ส่วนปัจจัยส่วนบุคคลไม่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัด ปัจจัยการปฏิบัติด้านความรู้เกี่ยวกับระบบบัญชีสำนักงาน



คลังและด้านความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์และระบบเครือข่ายมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดในระดับต่ำ พบว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานคลังส่วนใหญ่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำงานได้ด้วยตนเอง สามารถให้คำแนะนำและชี้แจงวิธีปฏิบัติงานแก่เพื่อนร่วมงาน มีความแม่นยำในกฎระเบียบ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับระบบงาน และใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ช่วยในการทำงานได้ปัจจัยส่งเสริมด้านทรัพยากรมนุษย์ด้านการฝึกอบรม ด้านสภาพแวดล้อม ในการปฏิบัติงาน และการจัดสวัสดิการ มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดระดับสูง และพบว่า สำนักงานคลังจังหวัดให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ โดยส่งเจ้าหน้าที่ไปศึกษาความรู้เพื่อเพิ่มเติมมีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานในการปฏิบัติงาน และให้สวัสดิการด้านที่พักอาศัยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานคลังจังหวัดในด้านความจงรักภักดีต่อองค์กรอยู่ในระดับสูง ด้านความก้าวหน้าและด้านการทำงานเป็นที่อยู่ในระดับปานกลาง และพบว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่พอใจที่มีโอกาสเลื่อนตำแหน่งตามความรู้ความสามารถและได้รับโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งรู้สึกเต็มใจที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และร่วมมือกันทำงาน

สงกรานต์ เวชสิทธิ์ (2548) ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดตราด ยังพบว่า คุณผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาอุปสรรคการบริหารงานโดยรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบประสิทธิภาพการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การศึกษา ตำแหน่งทางสังคมผลตอบแทนและสวัสดิการคณะลักษณะของผู้บริหาร และในขณะเดียวกัน ปัจจัยเพศ อายุ สถานภาพ อาชีพหลัก รายได้ มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่จังหวัดตราด

พรศักดิ์ พลภักดี (2550 : 45) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี 2) ศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอสำโรง จังหวัดอุบลราชธานี ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ คือ คณะผู้บริหาร จำนวน 27 คน และพนักงานส่วนตำบล จำนวน 80 คน รวมจำนวนประชากรทั้งสิ้น 107 คน ในการวิจัยครั้งนี้ใช้ประชากรทั้งหมดในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นเอง

วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC+ ใช้สถิติค่าความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mcan) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ผลการศึกษาพบว่า

1. ประชากรส่วนใหญ่เป็นเพศชาย อายุไม่เกิน 35 ปี จบการศึกษาระดับปริญญาตรี ดำรงตำแหน่งในสายงานผู้ปฏิบัติ มีรายได้ต่อปีไม่เกิน 100,000 บาท

2. ปัญหาในการบริหารงานคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอ ลำโพง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ส่วนใหญ่มีปัญหา ด้านการเงินการบัญชี รองลงมาคือ ด้านงบประมาณ ด้านการพัฒนารายได้ และด้านพัสดุ ตามลำดับ

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่อำเภอลำโพง จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ควรมีการอบรมเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงินและพัสดุให้กับผู้บริหาร และพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มากที่สุด ร้อยละ 15.89

วารภรณ์ ศรีพระเนิน (2551 : 60-68) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การสำรวจความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง กรณีศึกษา เทศบาลในเขตอำเภอเมือง อำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีความสำคัญและมีผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานคลังของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง อำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี ได้แก่ บุคลากร เงินหรืองบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ การบริหารจัดการ โดยบุคลากรภายในกองคลัง จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความรับผิดชอบ มีความอดทน ขอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยในด้านการบริหารจัดการ กองคลังจะต้องมีกระบวนการ การบริหารจัดการที่ดี มีความยืดหยุ่น คล่องตัว เริ่มตั้งแต่การจัดคนเข้าทำงาน การวางแผน การประสานงาน และระบบการตรวจสอบและติดตามผลงาน ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความยุติธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ในการบริหารงานคลัง

ประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง ของเทศบาลในเขตอำเภอเมือง อำเภอท่ามะกา อำเภอท่าม่วง จังหวัดกาญจนบุรี โดยรวมอยู่ในระดับมาก ในด้านการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุดมีค่าเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา ด้านความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ด้วยความเต็มใจ และเต็มความรู้ความสามารถ

ศรินทร์ล สรรคพงษ์ (2551 : 18-22) ได้ทำการวิจัยเรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารงานคลังของเทศบาลในเขตจังหวัดพิจิตร มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาสภาพทั่วไป

ของการบริหารงานคลังของเทศบาลในจังหวัดพิจิตร 2) เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารงานคลังของเทศบาลในจังหวัดพิจิตร ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาผ่านความคิดเห็นของประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานการเงินและบัญชี เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานพัสดุ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานจัดเก็บรายได้ จำนวน 19 เทศบาล รวมประชากรที่ใช้ศึกษาทั้งหมด 114 คน เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire Method) ซึ่งลักษณะคำถามมีทั้ง แบบปลายปิด (closed-end question) และคำถามแบบเปิด (opened-end question) เพื่อสอบถามความคิดเห็นของประชากรที่ใช้ในการศึกษา เกี่ยวกับปัญหาด้านการบริหารการคลังของเทศบาลในจังหวัดพิจิตรใน 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการงบประมาณ ด้านการจัดเก็บรายได้ ด้านการจัดหาพัสดุ ด้านการรับและเบิกจ่ายเงิน ด้านการบันทึกบัญชีและการจัดทำงบการเงิน

การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้านการบริหารการคลังของเทศบาลในจังหวัดพิจิตร โดยการค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า

ด้านการงบประมาณ มีปัญหาอยู่ในระดับมาก สำหรับประเด็นที่มีปัญหามาก คือ ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

ด้านการจัดเก็บรายได้ มีปัญหาอยู่ในระดับมาก สำหรับประเด็นที่เป็นปัญหามาก คือ ความไม่เพียงพอของบุคลากรในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานแผนที่ภาษีที่ใช้จัดเก็บรายได้ และเจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ขาดการกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

ด้านการรับและเบิกจ่ายเงิน มีปัญหาอยู่ในระดับมาก สำหรับประเด็นที่มีปัญหามาก คือ ความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการรับเงิน และการเบิกจ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน และไม่มีระบบควบคุมภายในที่ดี

อรุณี ด้วยอำไพ (2551 : 25-40) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหา อุปสรรคและความพึงพอใจการบริหารงานคลังองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอวิหารแดง จังหวัดสระบุรี การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร งานคลัง 2) เปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลัง 3) ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานคลัง 4) เปรียบเทียบความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริหาร งานคลัง ผู้วิจัยได้สำรวจกลุ่มประชากรเป้าหมาย โดยทำการเก็บข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ วิหารแดง จำนวน 6 แห่ง จำนวน 36 คน นอกจากนี้ ยังเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างประชาชนในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จำนวน 400 คน โดยใช้แบบสอบถาม 2 ชุด เป็น

เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยและ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติทดสอบ t-test และการวิเคราะห์ความแปรปรวน (Analysis of Variance : ANOVA) ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลัง ตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ในด้านการบริหารงาน ด้านระบบบัญชี ด้านระเบียบการเงิน ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ด้านการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร และด้านระบบการตรวจสอบ อยู่ในระดับมาก

2. ผลการเปรียบเทียบ ปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ ต่อปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลัง ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบความแตกต่างเมื่อจำแนกตาม ประสบการณ์ในการทำงานการตรวจสอบ อยู่ในระดับมาก

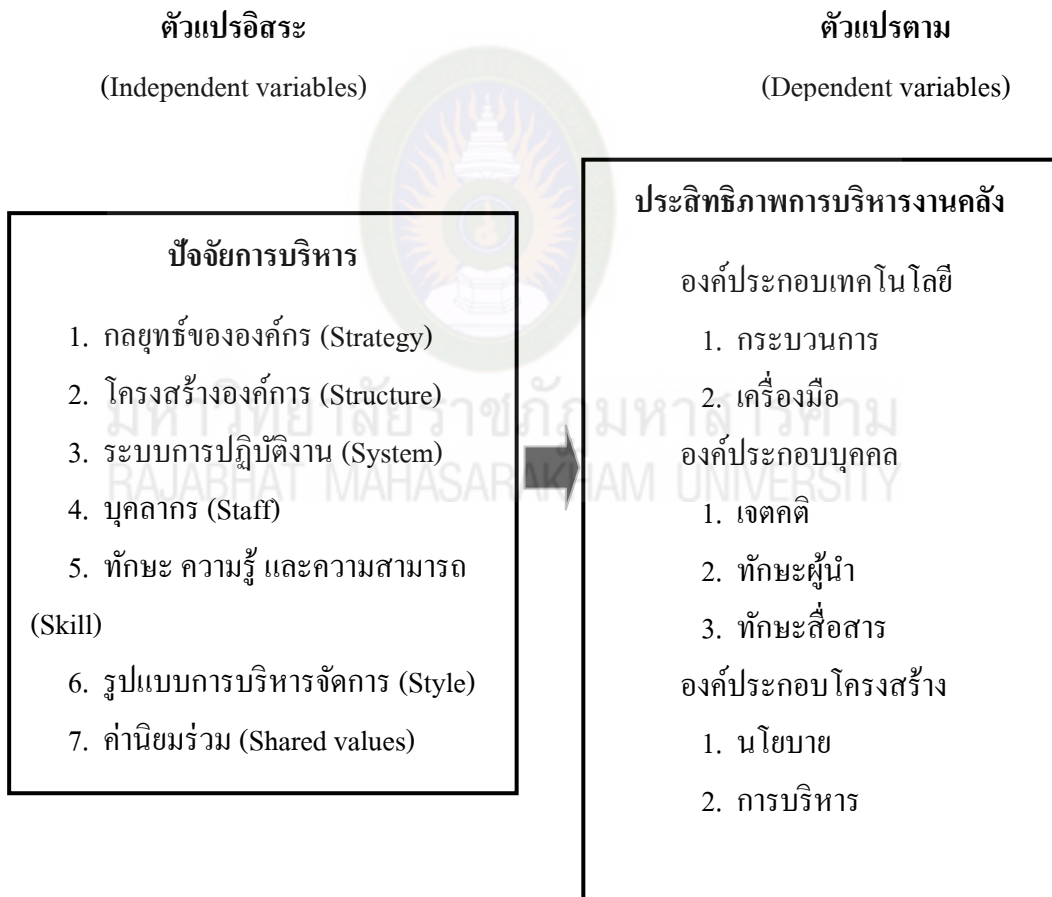
3. ความพึงพอใจของประชาชน ต่อการบริหารงานคลัง ในด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก

4. ผลการเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลของประชาชนต่อความพึงพอใจการบริหารงานคลัง ด้านนิติธรรม พบความแตกต่าง จำแนกตามรายได้ ด้านหลักคุณธรรม พบความแตกต่างเมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ ด้านหลักความโปร่งใส พบความแตกต่างเมื่อจำแนกตามรายได้ ด้านหลักความคุ้มค่า พบความแตกต่างเมื่อจำแนกตามระดับการศึกษา อาชีพ รายได้

อนัญญา ผมทอง (2553) ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ตามความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนการคลัง เห็นว่า ความพร้อมภายในส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครสวรรค์ มีความพร้อมภายในส่วนการคลังโดยรวมอยู่ในระดับมาก แสดงให้เห็นว่าความพร้อมภายใน ส่วนการคลัง ด้านบุคลากร ด้านอุปกรณ์และเทคโนโลยีส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีปัญหา อาจเป็น เพราะบุคลากร โดยส่วนใหญ่มีความรู้ ประสบการณ์การทำงานมาก ผู้บริหารให้ความสำคัญมากในระดับหนึ่ง

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอสามชัย จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยศึกษาจากการค้นคว้า แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยตัวแปรอิสระได้นำแนวคิดของการบริหารจัดการตามแนวคิด McKinsey (7-S Framework อ้างถึงใน จิรวัดน์ อัครบวร และ รัตนศักดิ์ เจริญทรัพย์. 2552 : 127-128) ส่วนตัวแปรตาม ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดของ Certo (2000 ; อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช. 2548 : 75-78) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยดังปรากฏในแผนภาพที่ 5



แผนภาพที่ 5 กรอบแนวคิดในการวิจัย