

## กรอบแนวคิดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในประเทศไทย

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์<sup>1\*</sup>

รับบทความ 24 กันยายน 2561; ตอปรับบทความ 29 มีนาคม 2562

### บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อทำการทบทวนวรรณกรรมและกำหนดสมมติฐานการวิจัยที่นำไปสู่การนำเสนอกรอบแนวคิดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในประเทศไทย ผลจากการทบทวนวรรณกรรมพบประเด็นสำคัญที่ควรทำการทดสอบดังนี้คือ 1. องค์ประกอบของการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงประกอบด้วยจำนวน 6 ตัวแปร คือ 1) คุณภาพการจัดการทั่วทั้งองค์กร 2) การมุ่งเน้นการปฏิบัติและการเปิดกว้าง 3) การมุ่งเน้นเป้าหมายระยะยาว 4) ความสามารถในการปรับปรุงและคิดค้นนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง 5) คุณภาพของระบบการจัดการทรัพยากรบุคคล และ 6) ความพร้อมยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรท้องถิ่น และ 2. รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงมีดังนี้คือ 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง 2) วัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง 3) โครงสร้างและการออกแบบองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง และ 4) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงโดยส่งผ่านวัฒนธรรมองค์กรและโครงสร้างและการออกแบบองค์กร ซึ่งกรอบแนวคิดดังกล่าวนี้สามารถนำไปใช้ศึกษาและทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ต่อไป

**คำสำคัญ:** ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างและการออกแบบองค์กร องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>1</sup> อาจารย์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

\* ผู้ประสานงานหลัก: surasakchamaram@hotmail.com

## A Conceptual Framework of the Causal Relationship Model of Factors Influencing the Development of Local Administrative Organizations into High Performance Organizations in Thailand

Surasak Chamaram<sup>1\*</sup>

---

*Received 24 September 2018; Accepted 29 March 2019*

### Abstract

This article aims at reviewing literature and supposing the hypotheses that present a conceptual framework of a causal relationship model of factors influencing the development of local administrative organizations into high performance organizations in Thailand. From the literature reviews, some important points to be tested were found as follows: 1. The compositions of local administrative organizations development into high performance organizations consisted of 6 factors: 1) Total Management Quality; 2) Openness and Action Orientation; 3) Long-term Orientation; 4) Local Innovation Continuous Improvement and Renewal; 5) Quality of Human Resource Management System and 6) Readiness for Change of local Personnel. 2. The causal relationship model of factors influencing the development of local administrative organizations into high performance organizations are as follows: 1) Transformational leadership has a positive direct effect on high performance local administrative organizations; 2) Organizational culture has a positive direct effect on high performance local administrative organizations; 3) Organizational structure and design have a positive direct effect on high performance local administrative organizations and 4) Transformational leadership has a positive indirect effect on high performance local administrative organizations through organizational culture and organizational structure and design. This framework can be used to study and test against empirical data.

**Keywords:** Transformational Leadership; Organizational Culture; Organizational Structure and Design; High Performance Organizations; Local Administrative Organizations

---

<sup>1</sup> Lecturer, Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University

\* Corresponding Author: surasakchamaram@hotmail.com

## บทนำ

ถึงแม้ว่าประเด็นความสนใจในการสร้างองค์การให้เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organizations: HPOs) ในองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้กลายมาเป็นกระแสที่กำลังเติบโตในประเทศต่าง ๆ ไปทั่วโลกในช่วงปลายทศวรรษที่ผ่านมา (Waal, 2012) แต่หากหันมาพิจารณาองค์การภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในบริบทสากลและในประเทศไทยนั้นกลับสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงยังไม่มีรูปแบบที่เป็นสากล โดยจะเห็นได้แต่เพียงการกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ไว้ให้ดำเนินงานเท่านั้นไม่ว่าจะพิจารณาจากแง่มุมใด ๆ ก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของ Waal (2012) ที่เสนอว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (HPOs) อยู่เป็นจำนวนมากในหน่วยงานต่าง ๆ แต่ไม่มีผลการศึกษาใดที่ถือได้ว่าเป็นทฤษฎีสากล รูปแบบหรือกรอบความคิดสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการจัดการองค์กรที่แตกต่างกัน

การศึกษาเพื่อพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศในปัจจุบันสามารถศึกษาได้ 2 แนวทางที่สำคัญ คือ แนวทางการศึกษาทางรัฐศาสตร์ มุ่งเน้นการศึกษาทางการเมืองในลักษณะของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแนวทางในการศึกษาดังกล่าวมักพบสภาพปัญหาเกี่ยวกับประเทศไทยเป็นรัฐรวมศูนย์มานาน ทำให้การกระจายอำนาจการปกครองไปยังท้องถิ่นยังมีไม่มากนัก ทำให้อำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดมากมายทั้งงบประมาณ และการจัดทำบริการสาธารณะ และอีกแนวทางหนึ่ง คือ แนวทางทางรัฐประศาสนศาสตร์ มุ่งเน้นการศึกษาทางการบริหารในลักษณะของการบริหารองค์การสมัยใหม่สู่ความเป็นเลิศ ซึ่งในแนวทางการศึกษาดังกล่าวมักพบสภาพปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการนำเอาเทคนิค และตัวแบบการบริหารองค์การสมัยใหม่ไปประยุกต์ใช้ในการบริหาร ทำให้การบริหารท้องถิ่นขาดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (เสนห์ จัยโต, 2556) ส่งผลก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมายหลายด้าน เช่น ปัญหาทางด้านโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ได้แก่ โครงสร้างการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นขาดความเป็นเอกภาพ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป กระบวนการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นมีความซับซ้อนและล่าช้า พนักงานท้องถิ่นถูกปิดกั้นความก้าวหน้า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจูงใจให้คนเข้ามาทำงาน และความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (บึงอร บรรเทา, 2558) ดังนั้น การพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรจะเป็นทั้งที่มีกฎหมายสำคัญหลายฉบับที่กำหนดกรอบแนวทางการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการให้บริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมที่ยังไม่มีประสิทธิภาพและมีความโดดเด่นในการพัฒนาหรือปรับปรุงบริการจนสามารถตอบสนองและสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้รับบริการจนได้รับการยอมรับจากประชาชนในระดับประเทศ รวมทั้งการให้บริการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ ดังนั้น การที่จะสามารถช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นก็ด้วยการดำเนินการขับเคลื่อนหรือพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง

จากการทบทวนวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับประเด็นองค์ประกอบขององค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ประกอบด้วยจำนวน 6 ตัวแปร คือ (1) คุณภาพการจัดการทั่วทั้งองค์การ (2) การมุ่งเน้นการปฏิบัติและการเปิดกว้าง (3) การมุ่งเน้นเป้าหมายระยะยาว (4) ความสามารถในการปรับปรุงและคิดค้นนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง (5) คุณภาพของระบบการจัดการทรัพยากรบุคคล และ

(6) ความพร้อมยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรท้องถิ่น (Buytendijk, 2006; Gupta, 2011; Waal and Heijden, 2012) ส่วนปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (Willert, 2012; เสน่ห์ จุ้ยโต, 2557; ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม, 2558) ในขณะที่วัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (Sangomek and Ratanakomut, 2010; Gupta, 2011; เสน่ห์ จุ้ยโต, 2557; American Management Association, 2017) ส่วนโครงสร้างและการออกแบบองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (สุพรรณษา เศษแสงศรี และสุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2557; ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม, 2558) นอกจากนี้ ยังพบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงโดยส่งผ่านวัฒนธรรมองค์กรและโครงสร้างและการออกแบบองค์กร (Xenikou and Simosi, 2006; Tojari, Heris and Zarei, 2011)

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษารูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง เพื่อสร้างและพัฒนากรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน เหมาะสม เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ในแง่ที่ก่อให้เกิดการยกระดับของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสู่ความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากลอย่างมั่นคง ยั่งยืน และต่อเนื่องต่อไปในอนาคต โดยที่ผลของการศึกษาจะทำให้ผู้บริหารและบุคลากรทุกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความรู้ความเข้าใจจนสามารถดำเนินการขับเคลื่อนหรือพัฒนาหน่วยงานไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงอันจะเป็นการช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาด้านระบบ เป็นต้น และยิ่งไปกว่านั้น ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีศักยภาพในการแข่งขันสูง มีการจัดบริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น รวมตลอดจนทั้งก่อให้เกิดสูงสุดแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

## การทบทวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอันจะทำให้ได้มาซึ่งกรอบแนวคิดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในประเทศไทยประกอบด้วย (1) องค์กรประกอบขององค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Indicators of High Performance Organizations in Local Administrative Organizations) (2) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership: TL) (3) วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture: OC) (4) โครงสร้างและการออกแบบองค์กร (Organizational Structures and Designs: OSD) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### 1. องค์กรประกอบขององค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Indicators of High Performance Organizations in Local Administrative Organizations)

การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากในสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนมีความความต้องการที่หลากหลายเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังได้ตั้งความคาดหวังต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษา

สาธารณูปโภค ฯลฯ ทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมรับมือและปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับบริบทของความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นดังกล่าวให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (จิรวุฒน์ เจริญสุข, 2555; เพ็ญภักดี บุรีรัตน์ และสุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2559) ซึ่งนอกจากจะเป็นแก้ไขปัญหาการบริหารท้องถิ่นขาดประสิทธิผลและประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากลอย่างมั่นคงและยั่งยืนอีกด้วย ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากงานของ Holbeche (2005), Young (2005), Wall (2012), Kim, J. & Bang, S. C. (2013), Gupta (2011), Buytendijk (2006) และศิริศรีมณี ประสาทแก้ว (2556) พบว่า องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จอย่างต่อเนื่อง มีผลงานโดดเด่นเป็นที่ยอมรับในกลุ่มองค์กรที่มีภารกิจเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน และผู้เกี่ยวข้อง โดยสามารถส่งมอบผลผลิตและบริการให้แก่ประชาชนผู้รับบริการได้อย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพในกระบวนการดำเนินงาน สร้างความพึงพอใจในการตอบสนองภารกิจได้อย่างยอดเยี่ยม ตลอดจนมีการวิเคราะห์สถานการณ์ที่สามารถกระทบต่อการทำงานจากรอบด้านทุกมุม พร้อมทั้งมีแผนรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ชัดเจน และสามารถยืดหยุ่นยืดหยุ่นท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมั่นคง โดยสามารถจำแนกองค์ประกอบย่อยออกเป็น 6 องค์ประกอบ ดังนี้ คือ (1) คุณภาพการจัดการทั่วทั้งองค์การ (Total Management Quality) (2) การมุ่งเน้นการปฏิบัติและการเปิดกว้าง (Openness and Action Orientation) (3) การมุ่งเน้นเป้าหมายระยะยาว (Long-term Orientation) (4) ความสามารถในการปรับปรุงและคิดค้นนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง (Local Innovation Continuous Improvement and Renewal) (5) คุณภาพของระบบการจัดการทรัพยากรบุคคล (Quality of Human Resource Management System) และ (6) ความพร้อมยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรท้องถิ่น (Readiness for Change of Local Personnel)

## 2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership: TL)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership: TL) หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่พยายามจะกระตุ้นและจูงใจให้ลูกน้องเกิดความปรารถนาหรือเกิดแรงบันดาลใจที่จะทำงานโดยผู้นำจะมีลักษณะที่มีปารมมีเพื่อสามารถกระตุ้นความรู้สึกด้านอารมณ์ของพนักงานหรือผู้ตามให้เกิดการลอกเลียนแบบผู้นำ (Mushinsky, 1977; Schultz and Schultz, 1998) สำหรับการประเมินคุณลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนั้น มีนักวิชาการ นักปฏิบัติกร ตลอดจนนักวิจัยได้ให้ความสนใจศึกษาและนำเสนอไว้หลากหลายในลักษณะที่คล้ายคลึงกันอย่างมาก โดยที่ส่วนใหญ่ทำการประเมินคุณลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงบนพื้นฐานงานของ Bass (1985, อ้างถึงใน สุปัญญาดา สุนทรนธ์, 2558) ที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 4 ประการ (4Is) ได้แก่

2.1 การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (Idealized Influence: II) คือ พฤติกรรมบ่งชี้ที่แสดงว่าผู้นำเป็นผู้นำที่มีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ที่สำคัญ ได้แก่ การที่ผู้ตามเชื่อในความถูกต้องของความคิดของผู้นำผู้ตามมีความเชื่อคล้ายกับผู้นำ ผู้ตามยอมรับผู้นำโดยไม่สงสัย ผู้ตามรักใคร่ผู้นำ ผู้ตามเต็มใจเชื่อฟังผู้นำ ผู้ตามมีความผูกพันกับการกิจขององค์กร ผู้ตามมีเป้าหมายสูงในการปฏิบัติงาน และผู้ตามเชื่อว่าผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามปฏิบัติงานขององค์กรได้สำเร็จ

2.2 การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration Motivation: IM) โดยการสร้างแรงบันดาลใจนี้ มักมีความใกล้ชิดกับการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ เพราะเป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถทำให้ผู้ร่วมงานทราบว่าในอนาคตถ้าทุกคนมีส่วนร่วมในการทำงานตามที่ผู้นำสร้างแรงบันดาลใจไว้ ก็จะสามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับให้สำเร็จลุล่วง

2.3 การกระตุ้นการใช้ปัญญา (Intellectual Stimulation: IS) เป็นพฤติกรรมที่ผู้นำแสดงออกถึงการกระตุ้นให้ผู้ตามมีการใช้ปัญญาหรือใช้ความคิดของตน โดยที่ผู้นำจะเปลี่ยนสภาพเป็นผู้สร้างเงื่อนไขและให้ผู้ตามแก้ไขปัญหาด้วยปัญญา หรืออาจเป็นการกระตุ้นการพัฒนาระบบความคิดของผู้ตาม ซึ่งนับเป็นวิธีการแบบใหม่ที่ช่วยให้ผู้ตามเรียนรู้วิธีการแก้ปัญหาได้อย่างสร้างสรรค์

2.4 การคำนึงถึงปัจเจกบุคคล (Individualized Consideration: IC) เป็นการแสดงพฤติกรรมที่มุ่งสร้าง ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดยจะส่งผลถึงความพอใจของผู้ตามทั้งระดับกลุ่ม และเน้นรายบุคคล

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ สามารถสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีลักษณะสำคัญ คือ การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นการใช้ปัญญา และการคำนึงถึงปัจเจกบุคคล จึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการพัฒนาองค์การสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถที่จะแข่งขันกันกับองค์กรอื่น ๆ ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและรุนแรงได้ อีกทั้งยังจะเป็นพื้นฐานสำคัญขององค์การในการประสบความสำเร็จอย่างยาวนาน มั่นคง และยั่งยืนต่อไป อย่างไรก็ตาม มีผลงานวิจัยจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ได้แก่ Sangomek and Ratanakomut (2010) ทำการศึกษา พบว่า ปัจจัยภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อความเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงในกองทัพอากาศ ต่อมา Willert (2012) ทำการศึกษา พบว่า วิธีปฏิบัติด้านภาวะผู้นำส่งผลต่อการกำกับดูแลของโรงเรียนประจำอำเภอที่ได้รับรางวัล Malcolm Baldrige National Quality Award ซึ่งสอดคล้องกับที่กับเสนห์ จุ้ยโต (2557) ที่ทำการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นองค์กรสมรรถนะสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ในปีต่อมาดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (2558) ทำการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการทำให้้องค์การมีขีดสมรรถนะสูง เช่นเดียวกับ Nuchodom and Fongsuwan (2015) ทำการศึกษาในปีเดียวกัน ก็พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูงของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร และล่าสุด American Management Association (2017) พบว่า ภาวะผู้นำส่งผลต่อองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง นอกจากนั้น ยังพบอีกว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการดำเนินงานของหน่วยธุรกิจโดยส่งผ่านวัฒนธรรมองค์การแบบมุ่งความสำเร็จ (Xenikou and Simosi, 2006) ขณะที่ Tojari, Heris and Zarei (2011) พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลในองค์กรโดยส่งผ่านวัฒนธรรมองค์การ ส่วนพัชราภรณ์ มาสุวรัตน์, ช่อเพชร เบ้าเงิน และสุรพล น้อยแสง (2559) พบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำมีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลของโรงเรียนในฝันด้วยโดยผ่านปัจจัยด้านโครงสร้างองค์การและปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ ทั้งนี้ ผลจากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมากำหนดสมมติฐานได้ ดังนี้

สมมติฐานที่ 1: ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

สมมติฐานที่ 2: ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงโดยส่งผ่านวัฒนธรรมองค์การ

สมมติฐานที่ 3: ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงโดยส่งผ่านโครงสร้างและการออกแบบองค์กร

### 3. วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture: OC)

หากพิจารณาถึงประเด็นทางวัฒนธรรม (Culture) ย่อมที่จะเห็นได้ว่าเป็นคำที่ยากในการกำหนดความหมายหรือนิยามให้เป็นที่เข้าใจกันได้ง่าย (Spencer-Oatey, 2012) จากผลงานศึกษาของ Kroeber and Kluckhohn (1952) ที่ได้มีการสำรวจงานเขียนด้านมนุษยวิทยา ซึ่งพบว่า มีผู้ให้ความหมายของคำว่าวัฒนธรรมต่างกันอย่างมากกว่า 200 ความหมาย โดยที่สามารถทำการจัดแบ่งออกได้เป็น 6 กลุ่ม คือ การบรรยาย แจกแจง (Descriptive) ประวัติศาสตร์ (Historical) บรรทัดฐาน (Normative) จิตวิทยา (Psychological) โครงสร้าง (Structural) และพันธุกรรม (Genetic) โดยที่ส่วนใหญ่นั้นคำจำกัดความของคำว่าวัฒนธรรมมักจะมุ่งเน้นถึงระบบความเชื่อ (Belief System) และค่านิยมทางสังคม (Social Values) วัฒนธรรมมิใช่พฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้ แต่เป็นระบบความเชื่อและค่านิยมทางสังคมซึ่งอยู่เบื้องหลังพฤติกรรมของมนุษย์ นอกจากนี้ ก็ยังได้ให้ทัศนะไว้ว่า วัฒนธรรมประกอบด้วยรูปแบบทั้งที่เห็นชัดเจนและไม่ชัดเจน (Explicit and Implicit) ของพฤติกรรมและถ่ายทอดโดยใช้สัญลักษณ์ที่สัมผัสได้อันแสดงถึงความสำเร็จอันโดดเด่นของมนุษย์หัวใจหลักของวัฒนธรรมประกอบด้วยแนวคิดค่านิยม ระบบวัฒนธรรมจะเป็นผลจากการกระทำของมนุษย์และขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขการกระทำในอนาคตของมนุษย์ด้วย ดังนั้น วัฒนธรรมองค์กร จึงหมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ และความคาดหวังพื้นฐานที่ยึดถือปฏิบัติร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กรและกระบวนการถ่ายทอดความคิด และความเชื่อจากบุคคลรุ่นหนึ่งไปยังอีกรุ่นหนึ่ง ตามทฤษฎีวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผล (a theory of organization culture and effectiveness) ที่เสนอโดย Denison (1990) เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการที่องค์กรพยายามบรรลุการบูรณาการภายในกับการปรับตัวเพื่อรับมือกับสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยแบ่งลักษณะวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 4 ลักษณะดังนี้ คือ (ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม, 2558)

3.1 วัฒนธรรมส่วนร่วม (Involvement Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรมุ่งเน้นการสร้างพลังอำนาจในการบริหารให้แก่บุคลากรในทุกระดับ มีการใช้โครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ควบคุมการปฏิบัติงานมากกว่าใช้โครงสร้างที่เป็นทางการ มีการทำงานเป็นทีมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิก มีการพัฒนาสมรรถภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง องค์กรประกอบหลักของวัฒนธรรมส่วนร่วม ได้แก่ การเสริมสร้างอำนาจ (empowerment) การทำงานเป็นทีม (team orientation) และการพัฒนาสมรรถภาพบุคลากร (capability development)

3.2 วัฒนธรรมเอกภาพ (Consistency Culture) เป็นวัฒนธรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง ซึ่งมีความคงเส้นคงวาสูง และสามารถทำนายได้ มีการประสานงานและการบูรณาการที่ดี พฤติกรรมมีรากฐานจากกลุ่มของค่านิยมแกนกลาง ผู้นำและผู้ตามมีทักษะในการสร้างการบรรลุถึงข้อตกลง แม้ว่าจะมีทัศนะที่แตกต่างกัน องค์กรประกอบหลักของวัฒนธรรมเอกภาพ ได้แก่ ค่านิยมแกนกลาง (core values) การตกลงร่วม (agreement) และความร่วมมือและการประสานบูรณาการ (coordination and integration)

3.3 วัฒนธรรมการปรับตัว (Adaptability Culture) เป็นวัฒนธรรมที่การปรับตัวขององค์กรถูกผลักดันจากผู้รับบริการ การเสี่ยงและการเรียนรู้จากความผิดพลาด มีความสามารถและประสบการณ์ในการสร้างสรรค์ มีการเปลี่ยนแปลงองค์กรอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องเพื่อเป็นการปรับปรุงความสามารถโดยรวมในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการองค์กรประกอบหลักของวัฒนธรรมนี้ ได้แก่ การสร้างการเปลี่ยนแปลง

(creating change) การเน้นผู้รับบริการ (customer focus) และการเรียนรู้ขององค์กร (organizational learning)

3.4 วัฒนธรรมพันธกิจ (Mission Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรมีสำนึกชัดเจนเกี่ยวกับเป้าประสงค์และทิศทางซึ่งนำไปสู่การกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์ รวมทั้งการแสดงวิสัยทัศน์ที่องค์กรต้องการเป็นในอนาคต เมื่อพันธกิจขององค์กรเปลี่ยนแปลงจะส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านอื่น ๆ ของวัฒนธรรมองค์กรด้วย องค์ประกอบของวัฒนธรรมพันธกิจ ได้แก่ ทิศทางยุทธศาสตร์และความมุ่งมั่น (strategic direction and intent) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ (goals and objectives) และวิสัยทัศน์ (vision)

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าวนี้ สามารถสรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์กรจะประกอบด้วยวัฒนธรรมส่วนร่วม วัฒนธรรมเอกภาพ วัฒนธรรมการปรับตัว และวัฒนธรรมพันธกิจ ซึ่งวัฒนธรรมองค์กรจะมีอิทธิพลทำให้เกิดการพัฒนาองค์การสู่การเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงได้อย่างบรรลุผลสำเร็จโดยง่าย อย่างไรก็ตาม มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง ได้แก่ Sangomek and Ratanakomut (2010) ทำการศึกษา พบว่า ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลต่อความเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในกองทัพอากาศในปีต่อมา Gupta (2011) ทำการศึกษา พบว่า บริบทวัฒนธรรมร่วมช่วยให้เกิดการพัฒนาองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง นอกจากนี้ เสน่ห์ จัยโต (2557) ทำการศึกษา พบว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเป็นองค์กรสมรรถนะสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีถัดมา ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (2558) ทำการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดในการทำให้องค์กรมีขีดสมรรถนะสูง และล่าสุด American Management Association (2017) พบว่า ค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรส่งผลต่อองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ทั้งนี้ผลจากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมากำหนดสมมติฐานได้ดังนี้

สมมติฐานที่ 4: วัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง

#### 4. โครงสร้างและการออกแบบองค์กร (Organizational Structures and Designs: OSD)

โครงสร้างและการออกแบบองค์กร (Organizational Structures and Designs) ถือว่าเป็นเรื่องของการกำหนดโครงสร้าง ตลอดจนการปรับเปลี่ยนโครงการขององค์กรเพื่อที่จะสามารถทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้ (Robbin, 1990) โครงสร้างและการออกแบบองค์กร หมายถึง ระบบการติดต่อสื่อสารและอำนาจบังคับบัญชาที่เชื่อมต่อสมาชิก และทีมงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างบรรลุตามเป้าหมายขององค์กรสำหรับในส่วนของโครงสร้างและการออกแบบองค์กรที่จะส่งผลทำให้องค์การประสบความสำเร็จในปัจจุบันนั้นมีหลากหลายความคิดเห็นด้วยกัน โดย Root II (2018) นำเสนอมุมมองต่อการประเมินองค์ประกอบของโครงสร้างองค์กรที่มีประสิทธิภาพไว้ 3 ประการ คือ ประการแรกขวัญกำลังใจของพนักงาน (Employee Morale) กล่าวคือ ยิ่งขวัญกำลังใจของพนักงานสูงขึ้นเท่าใดก็ส่งผลต่อการผลิตที่เพิ่มขึ้นและพนักงานก็จะมีแนวคิดใหม่ ๆ เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรมากขึ้นเท่านั้น ประการต่อมาการสื่อสาร (Communication) กล่าวคือ โครงสร้างขององค์กรจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นถ้าหากว่ามี การสื่อสารกันที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน และประการสุดท้าย การตัดสินใจ (Decision Making) กล่าวคือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจในทุกระดับจะต้องมีการระบุไว้อย่างชัดเจน ส่วนมุมมองของนรวัดน์ ชุตินวงศ์ (2554) ก็ได้พยายามที่จะสะท้อนความเห็นต่อประเด็นโครงสร้างองค์กรในมุมมองของการเป็น



องค์กรแห่งนวัตกรรมว่าองค์กรที่จะเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมได้ควรมีลักษณะโครงสร้างเป็น Organic Structure กล่าวคือ เป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่น (Flexibility) ไม่ยึดติดกับขั้นตอนเดิม ๆ หรือมีกฎเกณฑ์มากเกินไป มีการปรับตัวหรือการบริหารงานได้ตามสภาพแวดล้อมหรือภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป มีการกระจายอำนาจในการบริหาร (Decentralization) อำนาจในการตัดสินใจโดยที่ไม่ยึดติดกับผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก พนักงานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการสื่อสารกันได้ในทุกระดับระหว่างสายการบังคับบัญชา และไม่ต้องมีรูปแบบที่เป็นทางการ (Horizontal Communication) และสิ่งที่สำคัญ คือ มีการทำงานร่วมกันในแต่ละแผนกโดยไม่ยึดติดเฉพาะงานที่ได้รับมอบหมาย (Teamwork) รวมตลอดจนถึงต้องทำให้พนักงานทุกคนรู้สึกว่าคุณค่าและมีคุณค่า โดยได้มีการยกตัวอย่างองค์กรที่ประสบความสำเร็จในด้านการดำเนินงานดังกล่าว เช่น General Electric, 3M, Google เป็นต้น สำหรับ ปณชารีย์ พงษ์แพร่ (2559) ได้พยายามสะท้อนให้เห็นว่าปัจจัยทางด้านโครงสร้างมีความสัมพันธ์กันกับการพัฒนาองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงของพนักงานที่ปฏิบัติงานในธนาคารยูโอบี ซึ่งปัจจัยดังกล่าวประกอบด้วย มีการแบ่งสายบังคับบัญชาที่ทำให้ปฏิบัติหน้าที่ได้คล่องตัว มีการแบ่งหน้าที่ตามตำแหน่งของธนาคารอย่างชัดเจน ความสัมพันธ์ของแต่ละสายงานเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงาน และการแบ่งสายงานบังคับบัญชาที่มุ่งเน้นให้ผู้บังคับบัญชาให้คำแนะนำและความช่วยเหลืออย่างใกล้ชิด เพราะฉะนั้นเมื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์มุมมองเกี่ยวกับการประเมินองค์ประกอบของโครงสร้างและการออกแบบองค์กรของบรรดานักวิชาการและนักวิจัยดังกล่าว ย่อมจะเห็นว่ากรอบการวิเคราะห์โครงสร้างและการออกแบบองค์กรที่จะส่งผลทำให้องค์กรประสบความสำเร็จหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นกรอบการวิเคราะห์โครงสร้างและการออกแบบองค์กรที่จะมีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์กรสู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงโดยที่ส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยจำนวน 4 ตัวแปรด้วยกัน คือ ตัวแปรด้านการกระจายอำนาจทางการบริหาร ตัวแปรด้านการติดต่อสื่อสาร ตัวแปรด้านความคล่องตัวและยืดหยุ่นของสายบังคับบัญชา และตัวแปรด้านขวัญกำลังใจของบุคลากร ดังนี้

4.1 การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การจัดสายการบังคับบัญชาที่เน้นอำนาจในการตัดสินใจโดยที่ไม่ยึดติดกับผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก หากแต่เป็นการให้ทุกส่วนขององค์กรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพสูงสุด

4.2 การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การจัดสายการบังคับบัญชาที่เน้นการติดต่อประสานการทำงานระหว่างสมาชิกภายในองค์กรให้สามารถทำงานร่วมกันได้ชัดเจน และมีการสื่อสารกันได้ในทุกระดับระหว่างสายการบังคับบัญชาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4.3 ความคล่องตัวและยืดหยุ่นของสายบังคับบัญชา หมายถึง การที่หน่วยงานมีการจัดโครงสร้างสายบังคับบัญชาที่คำนึงถึงความยืดหยุ่น และความมีอิสระในการปฏิบัติงาน โดยไม่ยึดติดกับขั้นตอนเดิม ๆ หรือมีกฎเกณฑ์มากเกินไป รวมตลอดจนถึงมีการปรับตัวได้ตามสภาพแวดล้อมหรือภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม

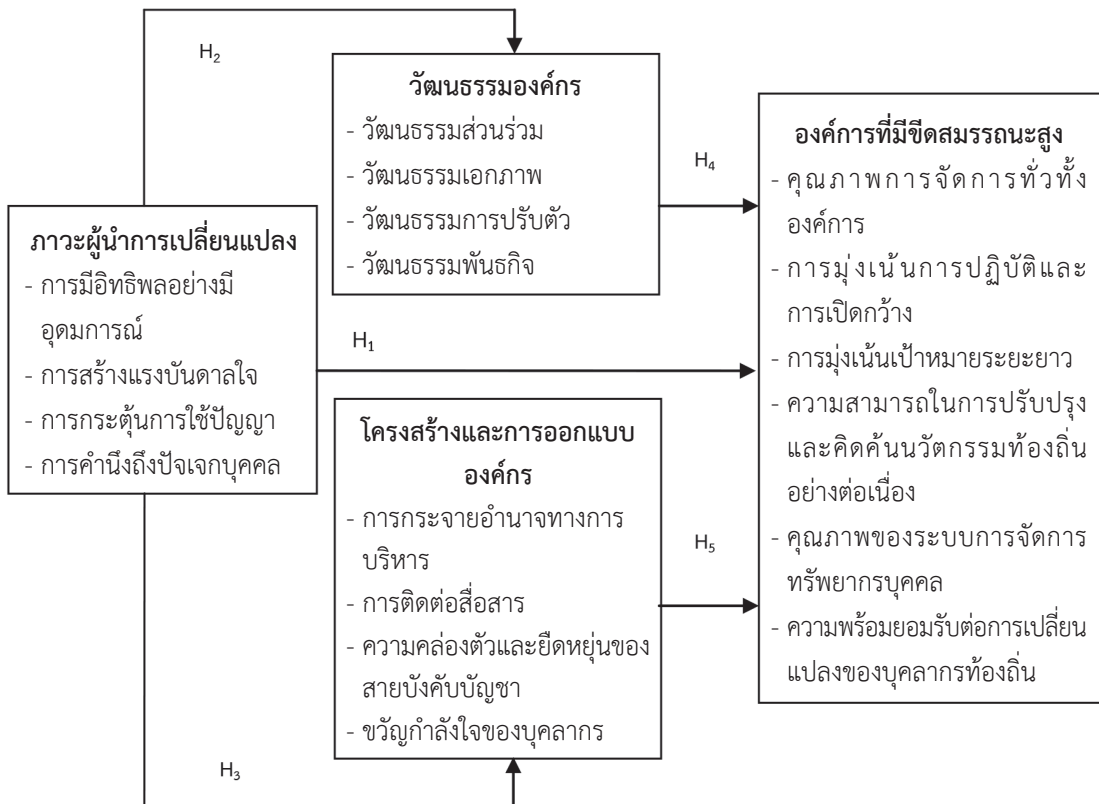
4.4 ขวัญกำลังใจของบุคลากร หมายถึง การจัดสายการบังคับบัญชาที่เน้นการทำให้บุคลากรทุกคนในทุกส่วนขององค์กรมีความรู้สึกว่าคุณค่าตนเองมีความสำคัญและมีคุณค่า เพื่อสร้างขวัญกำลังใจของบุคลากรที่สูงขึ้น อันจะก่อให้เกิดผลดีในแง่ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรมากขึ้น

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการออกแบบองค์กรดังกล่าวนี้ สามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างและการออกแบบองค์กรควรมีลักษณะที่จะต้องประกอบไปด้วยการกระจายอำนาจทางการบริหาร การติดต่อสื่อสาร ความคล่องตัวและยืดหยุ่นของสายบังคับบัญชา และขวัญกำลังใจของบุคลากร ซึ่งโครงสร้างและการออกแบบองค์กรจัดเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาองค์กรไปสู่การเป็นองค์กรที่มี

ขีดสมรรถนะสูง นอกเหนือจากประเด็นต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว มีผลงานวิจัยจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า โครงสร้าง และการออกแบบองค์กรเป็นองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ได้แก่ สุพรรณา เศษแสงศรี และสุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2557) ทำการศึกษา พบว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างมีอิทธิพลต่อระดับการพัฒนา องค์กรสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้ร้อยละ 81.50 ( $R^2 = 0.815$ ) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 เช่นเดียวกับที่ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (2558) ที่ทำการศึกษา พบว่า โครงสร้างองค์กรเป็นปัจจัยที่ทำให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ทั้งนี้ ผลจากการทบทวนวรรณกรรม ดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมากำหนดสมมติฐานได้ ดังนี้

**สมมติฐานที่ 5: โครงสร้างและการออกแบบองค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง**

จากการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาดังกล่าวทำให้สามารถพัฒนาเป็นกรอบ แนวความคิดสำหรับการวิจัยเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในประเทศไทยนั้นดังปรากฏตามภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

## บทสรุป

จากการทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้นทำให้สามารถกำหนดประเด็นสำคัญที่ควรทำการทดสอบดังนี้ คือ 1) องค์ประกอบของการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงประกอบด้วยจำนวน 6 ตัวแปร คือ (1) คุณภาพการจัดการทั่วทั้งองค์การ (2) การมุ่งเน้นการปฏิบัติและการเปิดกว้าง (3) การมุ่งเน้นเป้าหมายระยะยาว (4) ความสามารถในการปรับปรุงและคิดค้นนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง (5) คุณภาพของระบบการจัดการทรัพยากรบุคคล และ (6) ความพร้อมยอมรับต่อการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรท้องถิ่น และ 2) รูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงมีดังนี้ คือ (1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (2) วัฒนธรรมองค์การมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (3) โครงสร้างและการออกแบบขององค์กรมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง และ (4) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงโดยส่งผ่านวัฒนธรรมองค์การและโครงสร้างและการออกแบบองค์กร ซึ่งจะถูกนำไปใช้ในการศึกษาและทดสอบโดยใช้โมเดลสมการโครงสร้าง (Structural Equation Modeling) เพื่อพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในประเทศไทยต่อไป

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะและข้อสังเกตต่อประเด็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิจัยเรื่องรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงในแง่ที่ว่าการกรอบแนวคิดดังกล่าวเป็นเพียงการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนแรกเท่านั้น โดยที่ยังสามารถที่จะพัฒนาต่อเติมองค์ประกอบต่าง ๆ หรือควรรวมองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ได้อีก ทั้งนี้ควรให้ความสนใจต่อการศึกษาศุขภูติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มาก เพื่อสกัดหรือกลั่นออกมาเป็นกรอบแนวความคิดให้มีความคม ชัด ลึก เหมาะสม และครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และนอกจากนั้น กรอบแนวคิดนี้จะถูกนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนวัตกรรมต้นแบบในประเทศไทยซึ่งครอบคลุมจำนวน 3 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะทำการศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นแนวทางให้ผู้บริหารและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการวางแผนเพื่อการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศนำไปใช้ปรับยุทธศาสตร์หรือทิศทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม และความต้องการของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จต่อไป

## เอกสารอ้างอิง

- ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. (2558). *การพัฒนาสำนักงานศาลปกครองสู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง*. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นรวัฒน์ ชูติวงศ์. (2554). การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมในประเทศไทย. *วารสารบริหารธุรกิจ*, 34(130), 47-58.
- บังอร บรรเทา. (2558). การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเชียงใหม่จังหวัดมหาสารคาม. *วารสารการเมืองการปกครอง*, 6(1), 284-300.
- ปิ่นทारीย์ ฟองแพร่. (2559). *ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาองค์กรให้มีศักยภาพการทำงานสูง:กรณีศึกษานาครยูโอบี*. งานนิพนธ์ปริญญาหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการธุรกิจโลก วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- พัชราภรณ์ มาสุวตร์, ซ่อเพชร เบ้าเงิน และสุรพล น้อยแสง. (2559). รูปแบบของปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนในฝัน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. *วารสารวิจัยและพัฒนาวิทยาลัยอาชีวศึกษา* ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 11(1), 221-230.
- ศศิรัศม์ ประสาทแก้ว. (2556). *ปัจจัยเชิงสาเหตุทุกระดับในการพัฒนามหาวิทยาลัยสู่องค์กรสมรรถนะสูงแบบบูรณาการพหุมิติศึกษารวมมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยทักษิณและมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์*. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาภาวะผู้นำทางการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- เสนห์ จุ้ยโต. (2556). *องค์การทริปเปิ้ลเอช: ตัวแบบใหม่การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เสนห์ จุ้ยโต. (2557). *การพัฒนาตัวแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่องค์กรสมรรถนะสูง*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุพรรณษา เศษแสงศรี และสุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2557). *การพัฒนาองค์กรสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงของสำนักงานจัดหางานจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ของคณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด.
- สุปัญญาดา สุนทรนนท์. (2558). *ปัจจัยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และความพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, 7(2), 28-42.
- American Management Association. (2006). *How to build a High-Performance organization*. Retrieved May 22, 2017, from [http://www.amajapan.co.jp/e/pdf/HRI\\_HIGH-ERFORMANCE\\_Organization.pdf](http://www.amajapan.co.jp/e/pdf/HRI_HIGH-ERFORMANCE_Organization.pdf)
- Buytendijk, F. (2006). *Five keys to building high performance organization*. Retrieved May 22, 2017, from <http://businessfinancemag.com/business-performance-management/five-keys-building-high-performance-organization/>
- Gupta, Vipin. (2011). Cultural basis of high performance organizations. *International Journal of Commerce and Management*, 21(3), 221-240.

- Holbeche, Linda. (2005). *The High Performance Organization; Creating dynamic stability and sustainable success*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Kim, J. & Bang, S. C. (2013). *What are the top cultural characteristics that appear in high-performing organizations across multiple industries?*. Cornell University.
- Kroeber, A. L. and Kluckhohn, C. (1952). *Culture A Critical Review of Concepts and Definitions*. Peabody Museum, Cambridge, MA, 181.
- Mushinsky, Paul M. (1997). *Psychology applied to work an introduction to industrial and organizational psychology*. California: Brooks/Cole.
- Nuchodom, Chaleampol and Fongsuwan, Wannoo. (2015). Factors Affecting High Performance Organizations Within Bangkok's Metropolitan Administration (BMA) Government Offices. *Research Journal of Business Management*, 9(1), 141-156.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization theory: Structure design and application*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Root II, George N. (2018). *Elements of Efficient Organizational Structure*. Retrieved May 22, 2018, from <https://smallbusiness.chron.com/elements-efficient-organizational-structure-172.html>
- Sangomek, Prasit and Ratanakomut, Somchait. (2010). Criteria Factors of High Performance Organization (HPO) in the Air Force. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, 2(2), 706-724.
- Schultz, Duane P. & Schultz, Sydney Ellen. (1998). *Psychology and Work Today: An Introduction to Industrial and Organizational Psychology* (7<sup>th</sup>ed). Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall.
- Spencer-Oatey, H. (2012). *What is culture? A compilation of quotations*. GlobalPAD Core Concepts. Available at GlobalPAD Open House.
- Tojari, Farshad, Heris, Mahboub Sheikhalizadeh and Zarei, Ali. (2011). Structural Equation Modeling Analysis of Effects of Leadership Styles and Organizational Culture on Effectiveness in Sport Organizations. *African Journal of Business Management*, 2(21), 8634-8641.
- Waal, André de. (2012). Applicability of the high performance organization framework in the Middle East: The case of Palestine Polytechnic University. *Education, Business and Society: Contemporary Middle Eastern Issues*, 5(3), 213-223.
- Waal, André de and EIJDEN, BÉATRICE I. J. M. VAN DER H. (2015). THE ROLE OF PERFORMANCE MANAGEMENT IN CREATING AND MAINTAINING A HIGHPERFORMANCE ORGANIZATION. *Journal of Organization Design*, 4(1), 1-11.

- Willert, Klint Walter. (2012). *Leadership for Excellence: A Case Study of Leadership Practices of School Superintendents Serving Four Malcolm Baldrige National Quality Award Recipient School Districts*. Education Doctoral Dissertations in Leadership. The School of Education University of St. Thomas.
- Xenikou, Athena and Simosi, Maria. (2006). Organizational culture and transformational leadership as predictors of business unit performance. *Journal of Managerial Psychology*, 21(6), 566-579.
- Young, Nicole M. (2005). *5 Qualities of a High Performance Organization*. Retrieved May 22, 2018, from <http://optisolutions.com/pdfs/5%20Qualities%20of%20a%20High%20Performance%20Organization.pdf>

