



แนวความคิดและทฤษฎีในการศึกษา

ในการศึกษาถึงประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนนั้น ผู้เขียนได้ตั้งสมมุติฐานไว้ว่า "การให้บริการแก่ประชาชนของเขตไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุ 3 ประการ คือ

1. คำนประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการ
2. คำนข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่
3. คำนการบริหารงานของเขต

สำหรับการศึกษาประสิทธิภาพของการให้บริการนั้น คำว่า "ประสิทธิภาพ" เป็นศัพท์ที่ใช้กันอย่างกว้างขวางทั้งในวงการบริหารธุรกิจและรัฐกิจ คำนี้แม้จะเป็นศัพท์ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายอยู่พอสมควรก็ตาม แต่ก็ยังมีความเข้าใจในรายละเอียดซึ่งที่ยังไม่ตรงกันอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแนวความคิดของการบริหารงานด้านธุรกิจและรัฐกิจ ซึ่งมีเป้าหมายของการบริหารงานแตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้นปัญหาที่ตามมาก็คือ เราจะวัดประสิทธิภาพในการจัดบริการของรัฐกันได้อย่างไร ก่อนที่จะเสนอถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพที่ใช้ในที่นี้ จำเป็นต้องกล่าวถึง แนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ ตามทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ก่อน ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนะการมองของบุคคลต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาเรื่องนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาการกำหนดความหมายที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้โดยเฉพาะต่อไป

วีระผล สุวรรณันต์¹ ได้ให้ความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ไว้ว่า ประสิทธิภาพหมายถึงการกระทำการใด ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง และภายใต้จำนวนงบประมาณที่จำกัด กิจกรรมใดสามารถก่อให้เกิดผล (output) สูงสุด เราเรียกกิจกรรมนั้นว่า เป็นกิจกรรมที่มีประสิทธิภาพ

¹วีระผล สุวรรณันต์, การวิเคราะห์และประเมินโครงการ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 87

Elmore Peterson¹ และ E. Grosvenor Flowman ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ในการบริหารงานด้านธุรกิจว่าในความหมายอย่างแคบหมายถึง การลดต้นทุนในการผลิตและในความหมายอย่างกว้างขวางหมายรวมถึง คุณภาพ (quality) ของการมีประสิทธิผล (effectiveness) และความสามารถ (competence and capability) ในการผลิต การดำเนินงานด้านธุรกิจที่จะถือว่ามีประสิทธิภาพสูงที่สุดนั้น ก็เมื่อสามารถผลิตสินค้าหรือบริการในปริมาณและคุณภาพที่ต่องการในที่เหมาะสมและต้นทุนน้อยที่สุด เมื่อคำนึงถึงสถานการณ์และข้อผูกพันด้านการเงินที่มีอยู่ ดังนั้นแนวความคิดของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ทางด้านธุรกิจในที่นี้จึงมีองค์ประกอบ 5 อย่างคือ ต้นทุน (cost) คุณภาพ (quality) ปริมาณ (quantity) เวลา (time) และวิธีการ (method) ในการผลิต

Herbert A. Simon ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพในเชิงการปฏิบัติงานของเครื่องจักร โดยพิจารณาว่างานใดจะมีประสิทธิภาพสูงที่สุดนั้นให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ใส่เข้าไป (input) กับผลผลิต (output) ที่ได้รับออกมา²

เพราะฉะนั้นตามทัศนะนี้ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการก็บวกกับความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ (satisfaction) เข้าไปด้วย ซึ่งอาจเขียนได้เป็นสูตรดังนี้

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

E = Efficiency

คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output

คือ ผลสิ่งหรือผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input

คือ สิ่งใส่เข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารใช้ไป

S = Satisfaction

คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

¹ Elmore Peterson and E. Grosvenor Flowman, Business Organization and Management (Homewood Illinois, Richard D. Irwin, Inc. 1953), p.433.

² Herbert A. Simon, Administrative Behavior (New York: The Mc Millan Company, 1960), p.180.

John D. Millet¹ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพคล้ายคลึงกับของ Simon-
คังนี้ ประสิทธิภาพหมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวลชน และได้รับ
ผลกำไรจากการปฏิบัติงานนั้นด้วย (human satisfaction and benefit produced).

ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร ได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิภาพว่า เป็นแนว
ความคิดหรือความมุ่งมาดปรารถนา ในการบริหารงานในระบบประชาธิปไตยในอันที่จะให้การ
บริหารราชการ ใตผลสูงสุดคุ้มกับที่ได้ใช้จ่ายเงินมาเพื่อออกไปในการบริหารงานของประเทศ
และจะต้องก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน²

อาจารย์ระพี แก้วเจริญ และ พิชยา สุวรรณชัย³ ได้ให้ความหมายของคำว่าประสิทธิ-
ภาพในครั้งที่ทำวิจัยเรื่อง การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนไทยระดับนักบริหาร
อาวุโสไว้ว่า หมายถึงความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการใดที่จะให้เกิดประสิทธิภาพเต็มที่ 100% ตามที่ตั้ง
เป้าหมายไว้ั้นเป็นไปได้ยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในค่านของการบริหารราชการ ซึ่งไม่เกิด
ผลงานออกมาเป็นหน่วยของสินค้าและบริการที่ตราค่าได้ การคิดหาประสิทธิภาพ (หรืออัตราส่วน
และการลงทุนลงแรงกับผลลัพธ์) ดังได้กล่าวตามความหมายข้างต้นนั้น) ก็ยิ่งยากขึ้นไปอีก ดังนั้น
คำว่า ประสิทธิภาพในแง่ นี้ จึงมีการให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป

ดังนั้นประสิทธิภาพในแง่ของการบริหารราชการจึงอาจมองได้ 2 แง่ กล่าวคือ

1. มองในแง่ประสิทธิภาพสมบูรณ์ (Absolute Efficiency) เรามักจะ
มองว่าการทำงานนั้นจะต้องให้ผลออกมา 100% เต็ม แต่ตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนั้นประสิทธิภาพ
สมบูรณ์ย่อมไม่เกิดขึ้นเพราะเป็นเช่นนั้นไม่ได้ตามความเป็นจริง

¹ John D. Millet, Management in the Public Service (New York :
Mc Graw-Hill Book Company, Inc; 1954), p.4.

² ชูป กาญจนประกร "รัฐประศาสนศาสตร์," สังคมศาสตร์ (พระนคร: มงคลการพิมพ์, 2520)
หน้า 40

³ ระพี แก้วเจริญ และ พิชยา สุวรรณชัย, การแบ่งเวลาปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน
ไทยระดับนักบริหารอาวุโส (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2510), หน้า 5

2. มองในแง่ประสิทธิภาพสัมพัทธ์ (relative efficiency) เมื่อเราไม่สามารถที่จะศึกษาประสิทธิภาพในแง่ของประสิทธิภาพสมบูรณ์ได้ตามความเป็นจริง สิ่งที่เราสามารถจะศึกษาความเป็นไปไคของประสิทธิภาพก็คือ การศึกษาในแง่ของการเปรียบเทียบนั่นเอง นั่นก็คือแนวความคิดในเชิงเปรียบเทียบ เช่น เปรียบเทียบกันทุน ซึ่งถือว่ามีประสิทธิภาพสูง ถ้าทำงานไคคุ้มทุน (เท่าทุน, ไม่ขาดทุน)¹

- เปรียบเทียบกับองค์การที่ปฏิบัติงานอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน
- เปรียบเทียบผลงานของตนเองในอดีตในแง่ของมูลค่า หรือผลิตภาพ หรือทรัพย์สิน ซึ่งการเปรียบเทียบโดยวิธีนี้ใช้วัดประสิทธิภาพในช่วงระยะเวลาต่างกัน
- เปรียบเทียบกับศักยภาพ ความรู้ ซึ่ขีดความสามารถของตนเอง ในแต่ละช่วงเวลา ใช้เปรียบเทียบว่าเราทำงานไคคุ้มที่ตามขีดความสามารถหรือไม่
- เปรียบเทียบความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน
- เปรียบเทียบกับคุณภาพของงาน
- เปรียบเทียบกับความพอใจของผู้รับบริการ

การเปรียบเทียบประสิทธิภาพวิธีนี้เป็นวิธีการที่ผู้ศึกษาสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการให้บริการแก่ประชาชนจะมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหนย่อมขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งด้านตัวข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ด้านตัวประชาชนผู้มาติดต่อ และการบริหารงานของหน่วยงาน ดังนั้นความพอใจของผู้รับบริการ เป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่ใช้วัดประสิทธิภาพของการบริหารไคคุ้ม การจัดบริการแก่รัฐนี้มิใช่สักแต่จะทำได้สำเร็จ ๆ ไปเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการให้บริการอย่างไคเป็นที่พอใจของประชาชนด้วย

จากทัศนะของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าวจะเห็นไคว่า ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างประสิทธิภาพของทางค่านธุรกิจนั้น กับทางรัฐกิจ จุดใหญ่อยู่ที่ไคไรกับความพึงพอใจของประชาชน สำหรับไคไรนั้นเป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นและนับกันไค ส่วนความพึงพอใจนั้นเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น และค่อนข้างยากสำหรับการนับ ในการพิจารณาดังความพึงพอใจนั้นไคมีบุคคลต่าง ๆ ให้ทัศนะไคหลายอย่างตามทัศนะของ Daniel Berner ซึ่งไคให้ความหมายไคอย่างกว้างหมายถึงความสำเร็จ (achievement) และความมุ่งมาดปรารถนา (aspiration)

¹ ฌอร์ รักษาศักดิ์ บทบาทของมั่งคั่งมี ชาติในการส่งเสริมประสิทธิภาพของข้าราชการ (เอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ จัดโดยสมาคมข้าราชการแห่งประเทศไทย 21 เมษายน 2522) หน้า 6.

ในงานนั้น ๆ ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้¹

Satisfaction = Achievement:Aspiration

สำหรับทัศนะของ John D. Millet ซึ่งได้ให้ไว้อย่างละเอียดพอสมควร

เกี่ยวกับความพึงพอใจในบริการ (satisfactory service) หรือความสามารถในการที่จะพิจารณาว่าบริการที่ให้นั้นเป็นที่พึงพอใจหรือไม่นั้น พิจารณาได้จากสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ

1. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (equitable service)
2. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (timely service)
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (ample service)
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (continuous service)
5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (progressive service)

นอกจากนี้ ดร. ประยูร กาญจนกุล ยังให้ทัศนะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะมีหลักสำคัญซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 5 ประการคือ²

1. บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. บริการสาธารณะ มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบและวิธีดำเนินงานบริการสาธารณะย่อมจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เพื่อให้เหมาะสมแก่ความจำเป็นแห่งกาลสมัย

¹Daniel Lerner, "Toward a Communication Theory on Modernization, A Set of Communication," Communication and Political Development Lucian W. Pye (ed) (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963), p. 333.

² ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2491) หน้า 119 - 122.

นอกจากนั้น Gunnar Myrdal¹ Marshall E. Dimock² E. Strauss³ และ Michel Crozier⁴ ต่างมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยเล็งเห็นว่าระบบราชการเป็นแหล่งที่มีการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต ไม่มีความยืดหยุ่น (inflexibility) ไม่เป็นส่วนบุคคล (depersonalization) ขาดความคิดริเริ่ม มีกฎข้อบังคับและมีวิธีการปฏิบัติงานที่ล้าช้า และมีรายละเอียดหยาบหยาบมากเกินไปโดยไม่จำเป็น เป็นแหล่งที่ทองสูญเสียนเงินของประเทศอย่างมากมาย เป็นระบบที่ขาดการพิจารณาตัดสินใจในการปฏิบัติงานอย่างละเอียดรอบคอบ และเป็นระบบที่ไม่สามารถแก้ไขการกระทำของตนเองโดยเรียนรู้จากความผิดพลาดต่าง ๆ ได้ ด้วยเหตุนี้ระบบราชการจึงมีผลเสียและข้อจำกัดมากมายที่ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ ผิดกับหน่วยงานของเอกชนที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพในการให้บริการยอดเยี่ยม ซึ่งสามารถวัดได้จากการใช้บริการและผลกำไรที่ได้รับ

¹ Gunnar Myrdal, "An America Dilemma", in The Negro Problem and Modern Democracy, (New York:Harper, 1944), p.432.

² Marshall E. Dimock "Bureaucracy Self-Examined," in Public Administration Review, (New York:Holt Rhenhart, 1946), p.198.

³ E. Strauss, The Ruling Servants, (London:Allen & Unwin, 1941), p.41.

⁴ Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon, (London:Tavistock), p.187.

⁵ กุลชน ธนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2522), หน้า 160

จากทัศนะเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ และความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ของบริการของรัฐตามที่บุคคลต่าง ๆ ได้ให้ไว้ดังกล่าวจะเห็นว่ามืองค์ประกอบรวมกันที่เป็นหลักตรงกันอย่างหนึ่งคือ ประสิทธิภาพนั้นหมายถึง ความสามารถในการดำเนินงานใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปโดยดีที่สุด โดยความหมายของคำว่าโดยดีที่สุดนั้น ถ้าเป็นการบริหารในคานชธุรกิจก็คือ การให้โดยผลกำไรสูงสุด แต่ถาเป็นการบริหารราชการความสำเร็จ ลุล่วงไปโดยดีที่สุดก็คือ ความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการ ใดสูงสุด เพราะฉะนั้นถ้าจะพิจารณาความหมายของคำว่าประสิทธิภาพที่จะใช้กับการจัดบริการ ของรัฐในที่นี้ โดยหลังจากที่ได้ทำการศึกษา เปรียบเทียบแนวความคิดทางทฤษฎีของนักวิชาการ ดังกล่าวแล้ว ก็สามารถกำหนดความหมายออกเป็น 2 องค์ประกอบใหญ่ ๆ ในลักษณะต่อไปนี้คือ

1. ความสามารถในการผลิตผลงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับความสามารถในการประหยัดทรัพยากรทาง บริหารอันได้แก่ คน (man) เงิน (money) และวัสดุอุปกรณ์ (material) ที่ใช้ในการดำเนินการ

2. ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการได้อย่างพอเพียง (ample) เท่าเทียมกัน (equitable) ต่อเนื่องกัน (continuous) ทันต่อเวลา (timely) และก้าวหน้า (progress) ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ของงานนั้น ๆ

สำหรับแนวในการวัดประสิทธิภาพในการจัดบริการของรัฐในที่นี้ก็สามารถยึดแนว ความคิดทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวข้างต้น โดยในลักษณะแรกนั้นเป็นการยึดแนวความคิดของทาง ฝ่ายธุรกิจมาใช้คือ แทนที่จะพิจารณาจากผลกำไร เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ลงทุนไปกับ เป็นการ พิจารณาถึงผลงานที่บรรลุเป้าหมายกับทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป ซึ่งโดยข้อเท็จจริง แล้วเราก็ไม่อาจพิจารณาเปรียบเทียบกับกันในแต่ละตัวเลขจริง ๆ ได้ทั้งหมด สิ่งที่เรารู้จะสามารถ นำมาพิจารณาได้ในที่นี้คือ ทัศนคติ (attitude) ต่อความสำเร็จของงานตามเป้าหมาย กับทัศนะต่อความสามารถในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหารกล่าวคือ ถ้าหากว่างานที่ปฏิบัติ อยู่ นั้นจะมีประสิทธิภาพสูงเท่าใดนั้นก็หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย พรหมทั้งความสามารถประหยัดทรัพยากรทางการบริหารได้สูงเท่านั้น หรือถ้าจะกล่าวในแง่ของ

ค่าสหสัมพันธ์แล้ว ประสิทธิภาพในที่นี้ต้องมีค่าไปในทางบวกทั้งสองอย่างระหว่างความสามารถ
ในทางปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายกับความสามารถในการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร
แต่ค่าของสหสัมพันธ์เกิดมีค่าไปในทางลบ คือไม่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายพร้อมกับ
ไม่สามารถประหยัดทรัพยากรทางการบริหารมากเท่าใดก็แสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพมาก
ขึ้นเท่านั้น

ส่วนในลักษณะที่ 2 นั้น เป็นการพิจารณาจากทัศนคติเช่นกัน โดยยึดตามแนวความ
คิดในเรื่องของความสามารถในการสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการ ซึ่งพิจารณาจากองค์
ประกอบ 5 ด้านด้วยกันคือ

1. ความสามารถในการจัดบริการให้เพียงพอแก่ความต้องการของผู้รับบริการ
(ample service)
2. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างยุติธรรม โดยลักษณะการจัดให้นั้นจะ
ต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคและเสมอหน้า (equitable service) แก่ผู้รับบริการ
3. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างต่อเนื่อง (continuous service)
โดยไม่มีการหยุดชะงักหรือติดขัดในการให้บริการนั้น ๆ
4. ความสามารถในการจัดบริการให้อย่างรวดเร็วทันต่อเวลา (timely
service) ตามลักษณะของความจำเป็นรีบด่วนในบริการ และความต้องการของประชาชน
ในการบริการนั้น ๆ
5. ความสามารถในการพัฒนาบริการที่จัดให้ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพให้มีความ
เจริญก้าวหน้า (progressive service) ตามลักษณะของบริการนั้น ๆ ขึ้นไป
เรื่อย ๆ

นอกจากนั้นแล้ว ในด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการอาจจะวัดได้จาก
การสลับกับพึงเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั่วไป เช่น

- มีความสนใจอยากจะไปศึกษาดูงานที่เขตไม่เกิดความกังวลหนักแน่นในการไป
ติดต่อ เห็นว่าเขตเป็นแหล่งรับบริการ หรือที่พึ่งของประชาชนได้

- ไม่มีหนังสือร้องเรียนร้องทุกข์ หรือปรากฏตามหนังสือพิมพ์ หรือมีบัตรสนเท่ห์ ประชาชนต้องไม่เสียเงินค่าเคสน์ หรือค่าตอบแทนใด ๆ นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมที่ระบุไว้ตามกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ
- ไม่มีการเดินขบวนประท้วงจับโล่ หรือมีการชุมนุมเกี่ยวกับเรื่องการให้บริการของเขต เป็นต้น
- มีการแสดงประชามติคัดค้านการโยกย้ายข้าราชการในเขตให้ปรากฏเห็น การแสดงออกเช่นนั้นจะต้องไม่มีอะไรแอบแฝงเจตนาไปในทางไม่สุจริตใจ

สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เอง จะเป็นเครื่องชี้หรือแนวทางที่จะเห็นได้ว่าการให้บริการแก่ประชาชนของเขตใดมีประสิทธิภาพหรือไม่

สำหรับด้านการบริหารงานของ เขตในการที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานหรือด้านการบริหารงานของ เขตจะกองดำเนินการดังนี้

1. ต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตามนโยบายและเป็นไปตามแผน ซึ่งนโยบายนั้นเป็นการวางวิธีการปฏิบัติ และเป็นแนวการบริหารอันเป็นการแสดงออกให้เห็นคุณค่าทั้งประสิทธิภาพของงาน และความสมบูรณ์สุขของประชาชน การบริหารงานโดยยึดมั่นในวัตถุประสงค์และนโยบาย จะทำให้งานนั้นดำเนินไปสู่จุดหมายไม่ออกนอกกรอบนอกทาง¹
2. จัดระบบงานให้เหมาะสม วิธีทำงานใหม่มีประสิทธิภาพนี้ระบบงานมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะระบบงานบางอย่างไม่เอื้ออำนวยให้คนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้เช่น ระเบียบปฏิบัติที่ไม่รัดกุม เปิดช่องให้ทุจริตได้ง่าย หรือระเบียบงานที่ขมุกขมูย หรือเข้มงวดเกินไป หรือระบบงานที่มีกระบวนการยุ่งยากซับซ้อน ดังนั้นจำเป็นต้องปรับปรุงงานในเรื่องที่จำเป็น เช่น การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อ การแบ่งงาน การจัดสำนักงาน การจัดเก็บเอกสาร และการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น การศึกษาเปลี่ยนแปลงระบบงานที่ล้าสมัยซึ่งบางครั้งอาจจะต้องแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยอาศัยหลักวิชาและศึกษาข้อบกพร่อง แล้วหาทางปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกันกับสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม

¹ สมาน รังสียกุล และสุชี สิริสมบูรณ์, หลักการบริหารงานเบื้องต้น, สำนักงาน ก.พ. ครั้งที่ 4/2523 หน้า 102

3. จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี (ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2) การที่จะให้
งานบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น
ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวเชื่อมโยงให้เกิดพลังกลุ่ม คือการรวมแรงรวมใจของผู้ปฏิบัติงานทุกคน
ในการสร้างพลังของกลุ่มขององค์การติดต่อสื่อสารที่ดี ผู้บังคับบัญชามิใช่เพียงผู้บังคับบัญชา
ขอเสนอแนะจากผู้บริหาร ไม่ทำให้เกิดความแตกแยกแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการสั่งงานไม่เป็นการ
ซ้ำซ้อน และไม่ได้อธิบายให้ถึงหน้าที่ สิ่งเหล่านี้จะทำให้โลกนี้โดยการใช้ระบบการสื่อสารที่ดี
หัวหน้างานเป็นหัวหน้าหรือเป็นหัวหน้าที่สำคัญที่สุดในสายของการติดต่อสื่อสาร คือเป็นทั้ง
ผู้รับและผู้ส่งการ ในการนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องรู้จักลักษณะของบุคคลที่ตนต้องติดต่อสื่อสารด้วย
เป็นประจำ และยังคงใช้หลักมนุษยสัมพันธ์และประมุขศิลป์เข้าช่วยด้วย .

4. จัดระบบควบคุมบังคับบัญชาให้รัดกุม การบริหารงานที่ปราศจากการควบคุม จะ
ทำให้งานไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งการ การบริหารราชการนั้นมิได้หมายถึงการ
ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่จะต้องจัดการใช้กำลังคน เงิน
วัสดุ และเวลาที่มีอยู่ให้ได้ผลมากที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดด้วย สำหรับการควบคุมงานนั้น
ควรควบคุมผลงาน มิใช่ควบคุมรายละเอียดในการปฏิบัติงาน หัวหน้างานต้องหาทางพัฒนาให้
ลูกน้องรู้จักการรับผิดชอบตัดสินใจ มิใช่ปฏิบัติงานตามคำสั่งเท่านั้น และนอกจากนั้นผู้บังคับบัญชา
จะต้องคำนึงถึงทฤษฎีที่ว่าควยสำคัญกับความต้องการของบุคคลด้วย จึงจะทำให้งานในหน้าที่บรรลุ
เป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

5. จัดให้มีระบบการประสานงานที่ดี การประสานงานคือการที่บุคคลหรือหน่วยงาน
ในองค์การทำงานร่วมกับบุคคลอื่น หรือหน่วยงานอื่นในองค์การ ความร่วมมือประสานงานจะ
ทำให้งานเป็นโดยราบรื่น ผลงานที่ได้รับจะสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

6. จัดให้มีการรายงานผล เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานว่าเป็นไปด้วยความ
เรียบร้อยหรือไม่ เพื่อจะได้มีการแก้ไขต่อไป

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์
ทางด่วนส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, 2515) หน้า 334

7. จักให้มีการประเมินผลเป็นครั้งคราว ควรจัดให้มีการประเมินผลงานเป็นระยะ เพื่อจะได้ทราบผลการปฏิบัติตามแผนการที่วางไว้ว่า ได้ปฏิบัติไปแล้วเพียงใด คงเหลืออีกมากน้อยเท่าใด งานที่ปฏิบัติไปแล้วโดยออกหาอย่างไร การประเมินผลก็เท่ากับเป็นการติดตามผลการปฏิบัติงานไปในตัวด้วยนั่นเอง ถ้าหากมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นจะได้หาทางแก้ไขได้ เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพิจารณาในด้านตัวข้าราชการปฏิบัติงานนั้น สามารถเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยการอาศัยหลักการบริหาร เป็นสำคัญ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การใช้หลักการบริหารงานบุคคล เพื่อจะเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน และบรรจุคนให้ตรงกับงาน (put the right man on the right job) ตามหลักของระบบคุณธรรม (merit system) นอกจากนั้นแล้วสิ่งที่จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพของข้าราชการก็ได้แก่ การบำรุงขวัญของข้าราชการ โดยการบริหารงานควรเป็นไปตามกติกามีใช้ให้ระบบอุปถัมภ์ (spoils system) เข้ามาเป็นตัวทำลายขวัญของข้าราชการ หรือการปล่อยให้ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกฝ่ายประจำ จนทำให้เกิดเป็นการทำลายขวัญไป การขึ้นและหล่นของเงินเดือนผลประโยชน์ตอบแทน (สวัสดิการ) และการฝึกอบรม ใหญ่เข้าปฏิบัติงานรู้สึกถึงจุดหมายของการทำงานลักษณะต่าง ๆ ก็เป็นสิ่งสำคัญในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของข้าราชการ อย่างไรก็ตามบุคคลจะดีชั่ว มีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหนก็ย่อมขึ้นกับตัวเองเป็นหลักเป็นเรื่องเฉพาะตัวมากกว่าจะเป็นเรื่องส่วนรวม บุคคลใดจะสนใจและรับผิดชอบหน้าที่ของตนและส่วนรวมมากน้อยแค่ไหน ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับพื้นฐานความเป็นมาลักษณะนิสัยของบุคคลนั้น ๆ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นขึ้นอยู่กับความสนใจในการที่จะฝึกฝนรับรู้อะไร และต้องการที่จะปรับปรุงตัวเองด้วย ดังนั้น สิ่งที่น่าจะกล่าวได้ว่าจะเป็นสิ่งที่คอยวัดว่าแต่ละบุคคลมีความสนใจจะปฏิบัติหน้าที่ใดอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหรือจะเลวลงอาจดูได้จาก

1 อมร รัชชาติย์, บทบาทของผู้นับคัมภีร์ในการส่งเสริมประสิทธิภาพของข้าราชการ (เอกสารประกอบการอภิปรายทางวิชาการ จักโดยสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย 21 เมษายน 2522) หน้า 14

1. สภาพส่วนตัว ข้าราชการบางคนไม่บำรุงรักษาสุขภาพของตนเอง ปล่อยให้ร่างกายเสื่อมโทรมไป ซึ่งส่วนมากก็ไม่ใช่เพราะอายุยืนหรือโรคร้าย แต่เป็นเพราะติดสุรายาเมาไม่กินอาหารที่เป็นประโยชน์ และแถมหาโรคมาใส่ตัว บุคคลที่สุขภาพร่างกายไม่ดี ย่อมมีสุขภาพจิตที่ไม่ดี และจะทำงานที่มีประสิทธิภาพก็ไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ทางราชการควรมีมาตรการที่เข้มงวดที่จะตรวจสุขภาพของข้าราชการทุก 5 ปี ทั้งนี้ถ้าแพทย์รวมมือกันรายงานเท็จ จะต้องถูกไล่ออกจากราชการด้วย มิฉะนั้นก็ไม่เกิดประโยชน์ถ้าข้าราชการยังไปซอมนมมือแพทย์เช่นตัวบรอกโคทุกเวลา

2. ฐานะความเป็นอยู่และภาวะหนี้สิน ข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชน มีรายได้จากเงินเดือน ซึ่งเก็บมาจากประชาชน ฉะนั้นทราบโดยที่บ้านเมืองเรายังยากจนอยู่ก็ไม่สามารถจะบำรุงข้าราชการให้ร่ำรวยโอ้อาได้ แต่อย่างไรก็ดีระบบเงินเดือนและผลประโยชน์ในปัจจุบันก็พอหรือเพียงพอแก่การดำรงชีพ และรักษฐานะได้พอสมควรแล้วจะขาดตกบกพร่องก็คงไม่มากนัก ซึ่งก็ควรปรับปรุงแก้ไขต่อไป ดังนี้ ข้าราชการที่มีฐานะความเป็นอยู่โอ้อาเกินไป ควรถูกตัดภาษีโดยของขมเขย ส่วนข้าราชการที่ไม่รู้จักใช้เงินมีหนี้สินรุงรังจนไม่มีแก้ไขจะมีปฏิวัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ควรไล่อับโทษเช่นกัน ข้าราชการที่มีฐานะความเป็นอยู่อย่างสมณะแต่ขมเขยบริวารได้รับการยกย่อง

3. ทักษะที่มีต่อประชาชน ข้าราชการในสมัยนี้ควาคนเป็นเจ้าขุนมูลนาย เป็นเจ้าคนนายคน เป็นใหญ่เป็นโต เห็นประชาชนเป็นผู้ที่ขรังเกียจ เป็นผู้มารับทวนขอโนนขอนี้ เป็นผู้เอาภาระและความยุ่งยากมาให้ ผู้ที่มีลักษณะอย่างนี้จะรับใช้ประชาชนให้มีประสิทธิภาพไม่ได้โดยยู่ก็

4. ทักษะที่มีต่อแรงงานหรือการใช้แรงงาน ข้าราชการส่วนมากถือว่าตนทำงานหนึ่งโต๊ะเขียนหนังสือ ทำงานหนึ่งคู่ มีกานิชมกว่าการทำงานหนึ่งมือ งานคิดงานพูดเป็นงานชั้นสูง สำคัญก็เกี่ยวกับ ส่วนการใช้แรงงานแต่เพียงเล็กน้อยถือว่าเป็นงานต่ำไม่พึงปรารถนา ไม่สมควรก็ควร ก็พยายามหลีกเลี่ยงไม่ทำ และมองเห็นผู้ทำงานถึงกล่าว

เป็นคนชั้นต่ำ ข้าราชการประเภทนี้จะไม่สามารถยกโต๊ะเก้าอี้ของตัวเอง เปิดประตูห้อง
ชนของสัมภาระต่าง ๆ ฯลฯ มองเห็นตัวเองเป็นกษัตริย์สูง ส่วนประชาชน กรรมกร หรือ
ชาวไร่ชาวนา แม้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเป็นกษัตริย์ต่ำ ข้าราชการอย่างนี้ไม่มีทางที่จะเป็น
ผู้รับใช้ประชาชนที่มีประสิทธิภาพไปได้

5. การใส่ใจแสวงหาความรู้ ความรู้ไม่ใช่สิ่งที่เราจะยกเยือกให้ใครได้ ความ
รู้จะเกิดขึ้นได้เพราะความอยากรู้อยากเห็นและความอยากรู้อะไรสิ่งใดก็ตามทาง เช่น สนใจ
อยากทำงานในหน้าที่ของตนเองและของผู้อื่นรอบ ๆ ตัวเอง ตลอดจนความรู้ในทางกฎหมาย
ระเบียบแบบแผน ความรู้ทางสังคมของงานนั้น ๆ ทางราชการควรเลือกส่งคนไปเรียนต่าง
ประเทศ หรือไปรับการฝึกอบรมเพียงเพราะบุคคลนั้นมีความจำนอยอยากไป แต่ควรระบุ
ให้แต่ละคนเห็นว่าความอยากรู้อะไรทำไม มีประโยชน์ต่อราชการหรือไม่ และในชั้น
พิจารณาอนุมัติในลู่จากเหตุการณ์อื่น ๆ ประกอบควมว่าเป็นผู้สนใจไปจริง หรือเป็นเพราะ
อยากไปเมื่องนอก ไปชมทิวทัศน์อาจจะได้เป็นใหญ่กว่าผู้อื่น เรื่องนี้ควรไปฝึกอบรมเพราะ
เมื่องานประจำ เมื่อเพื่อนร่วมงาน เมื่อนาย หรือนายเเม่

6. พฤติกรรมในสถานที่ทำงาน ข้าราชการไม่ขอเมาทำงานบางขาดบาง มา
สายกลับเร็ว เมื่มาดถึงที่ทำงานก็ไม่ได้ตั้งใจทำงานมัวโอเเน่และกินข้าวก่อน กินกาแฟก่อน
อ่านหนังสือพิมพ์ หรือคุยกับเพื่อน ๆ หรือคิดถึงปัญหาการครองชีพ มีสุขภาพความก้าวหน้า
ในการทำงาน ซึ่งมักเป็นปัญหาประเภทที่ขึ้นทอนกำลังใจของตนเองทั้งนั้น แบบนี้ก็เห็นอยู่
แล้วว่าไม่มีประสิทธิภาพ จริงอยู่บางครั้งอาจจะเผลอไปสักคราว ซึ่งข้าราชการที่คัดต้อง
ชวนชวยอาสาทำงานให้ฝ่ายอื่น หรือศึกษาหาความรู้จากหนังสือที่เป็นประโยชน์ เป็นต้น

7. พฤติกรรมนอกสถานที่ทำงาน ข้าราชการประเภทนี้สนใจจะกิน จะเล่น
จะเที่ยว ดึกอบานมุขต่าง ๆ แม้จะปฏิบัตินอกสถานที่ทำงาน แต่ผลงานการกระทำนั้นก็ยอม
กระทบกระเทือนถึงประสิทธิภาพในการทำงานด้วย เพราะบุคคลนั้นมัวเพลิดเพลินกับ
ความเค็ดครอนในตนเองภายหลัง แทนที่จะใช้เวลาเขาเียนและถากถางกันให้เป็นประโยชน์
ก็ไม่ได้ใช้ เป็นต้น

ตามที่ได้อธิบายว่าคนงานจะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาควรเป็นเพียงผู้พยายาม
 ส่งเสริมให้กองการหรือราชการมีประสิทธิภาพดีขึ้น โดยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กล่าวในตอน
 ก่อน ส่วนบทบาทของผู้บังคับบัญชาของราชการผู้ใดผู้หนึ่งเท่านั้นควรจำกัดอยู่เพียงเป็น
 ผู้คอยสนับสนุน คอยแนะแนวทาง คอยอำนวยความสะดวก คือเป็นผู้ช่วยให้ความสะดวก
 (facilitator) ยิ่งกว่าจะเป็นผู้ดำเนินการกำกับ (supervisor)
 คอยจ้ำจี้จ้ำไชให้ราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ตรงกันข้ามข้าราชการแต่ละ
 คนแต่ละระดับควรถือเป็นหน้าที่ของตนเอง ทรายใจที่ยังกินเงินเดือนจากภาษีอากรของ
 ประชาชน มีศักดิ์ศรี มีตำแหน่งมีงานทำอยู่โดยที่เจตนาจะพยายามจริงจังตนเอง หมั่นหัวใจตนเอง
 ให้รักชาติ รักประชาชน รักราชการ มีความสำนึกในภาระหน้าที่ของตน ภูมิใจในความ
 เป็นไทย เป็นเอกราช อดทนเห็นชาติบ้านเมืองเจริญก้าวหน้า อดทนทำงานให้เกิดมี
 ประสิทธิภาพที่ยิ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ ไป ถ้าช่วยกันฝึกช่วยกันทำอย่างนี้ราชการก็จะมี
 ประสิทธิภาพดีขึ้นอย่างไม่ต้องสงสัย ดังโลกกล่าวมาแล้วว่า การบริหารงานของราชการ
 นั้นไม่เหมือนกับองค์การธุรกิจตรงที่ว่าการดำเนินการของราชการนั้นมิได้หวังผลกำไร
 เป็นวัตถุประสงค์หลักแต่อย่างใด หากแต่ต้องการ "บ้านมั่นคงบ้านรุ่งเรือง" ในแก่ประชาชน
 เป็นสำคัญ ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ ที่ทางราชการทำไปแล้วก่อให้เกิดผลเป็นที่พึงพอใจ
 แก่ประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว ก็ยอมรับถือว่างานนั้นดำเนินไปโดยได้ผลและมีประสิทธิภาพ
 ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ