

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง ตัวแบบการบริหารจัดการที่มีผลต่อประสิทธิผลของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมานำเสนอ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย
- 2.6 สมมติฐานในการวิจัย
- 2.7 คำอธิบายสมมติฐาน
- 2.8 นิยามปฏิบัติการตัวแปร

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ

ประสิทธิผลขององค์การถือเป็นปัจจัยบ่งชี้ประการหนึ่งถึงความสำเร็จของภาวะผู้นำ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินความรับผิดชอบของผู้นำในการบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์หรือคุณค่าสูงต่อองค์การ (Jones, 2002, p. 18)

ความหมายประสิทธิผลขององค์การ

ประสิทธิผลนับว่าเป็นหัวข้อหรือประเด็นหนึ่งในการศึกษาทฤษฎีองค์การที่ได้รับความนิยมน่าสนใจอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ดี การศึกษาเรื่องประสิทธิผลขององค์การที่ผ่านมามีความหลากหลาย ขาดความแน่นอน เนื่องจากนักวิชาการทั้งหลายต่างพากันนิยาม เสนอแนวคิด และระเบียบวิธีการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป ทำให้การประเมินประสิทธิผลขององค์การมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะไม่สามารถพัฒนาไปถึงขั้นสร้างการยอมรับในทฤษฎี (Theory) หรือตัวแบบ (Models) ประเมินประสิทธิผลขององค์การอย่างเป็นสากล (Bebeian, 1984, p. 142) ด้วยความแตกต่างของแนวความคิดดังกล่าวการระบุถึงความหมายประสิทธิผลขององค์การจึงค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน เพราะแต่ละสาขาวิชาล้วนมีฐานคติในศาสตร์ของตนเอง เช่น นักการเงินหรือเศรษฐศาสตร์

มองประสิทธิผลในความหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์หรือกำไร ขณะที่นักการผลิตจะมุ่งความสนใจด้านปริมาณและคุณภาพของสินค้าและบริการ ส่วนนักวิทยาศาสตร์อาจตีความถึงการประดิษฐ์สิ่งใหม่ให้กับองค์กร เป็นต้น (Steers, 1997, p. 1) หรือแม้ในสาขาวิชาเดียวกับประสิทธิผลขององค์การก็อาจมีความหมายไม่เหมือนกัน (Hodge & Anthony, 1991, pp. 73-79) กล่าวได้ว่า หากพิจารณามุมมองทางประวัติศาสตร์ของกลุ่มนักคิดทฤษฎีองค์การย่อมพบได้ว่า นักคิดเหล่านี้ต่างกำหนดนิยามประสิทธิผลองค์การตามแนวทางของตน อาทิ Frederick Taylor ผู้เสนอการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ อธิบายว่า ประสิทธิผลคือการบรรลุผลผลิตสูงสุดโดยใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรให้คุ้มค่าที่สุดหรือน้อยที่สุด การสร้างทักษะและความชำนาญในงาน ส่วน Henri Fayol ผู้คิดค้นหลักการบริหาร เชื่อว่าประสิทธิผลขององค์การคือการระบุนำงานหน้าที่ความรับผิดชอบ ระเบียบวินัยภายในองค์การ เอกภาพของสายการบังคับบัญชาและการสั่งการ ความสามัคคี ความเสมอภาค ขณะที่ Elton Mayo บิดาการบริหารงานแบบมนุษยสัมพันธ์ให้ความเห็นว่าประสิทธิผลของผลิตภาพเป็นผลมาจากความพึงพอใจของพนักงานด้านการสนองตอบความต้องการทางด้านร่างกายและอารมณ์ เป็นต้น Hodge & Anthony จึงสรุปว่า ความหลากหลายในนิยามประสิทธิผลขององค์การเกิดจากไม่มีข้อตกลงหรือนันทามติร่วมกันของนักวิชาการเกี่ยวกับการให้ความหมายว่าอะไรคือประสิทธิผลขององค์การ

อนึ่ง จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การนิยามประสิทธิผลขององค์การที่ปรากฏให้เห็นนั้นมักสอดคล้องกับแนวทางที่ใช้ในการศึกษาประสิทธิผลองค์การ อาทิ แนวทางด้านเป้าหมาย มักนิยามประสิทธิผลขององค์การคือเป้าหมายสุดท้ายที่องค์การต้องการให้เกิดการบรรลุ (Barnard, 1938, p. 235; Reddin, 1970, pp. 11-17; Shetty, 1979, pp. 71-79) แนวทางเชิงระบบ อธิบายว่าเป็นความสามารถขององค์การในการจัดหาทรัพยากร การรักษาไว้ซึ่งระบบภายในขององค์การ และการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับสภาพแวดล้อมที่อยู่ภายนอกองค์การ (Robbins, 2003, p. 58) แนวทางกระบวนการภายในมองว่าประสิทธิผลขององค์การก็คือองค์การที่มีสุขภาพดี (Healthy Organization) หรืออีกนัยหนึ่งคือความสามารถในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความสัมพันธ์ภายในองค์การให้เกิดความไว้วางใจ เชื่อใจ มีการทำงานที่ราบรื่นและคล่องตัว (Cameron, 1980, p. 17) ส่วนแนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทน หมายถึง ระดับความสามารถในการสนองตอบความต้องการของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความอยู่รอดขององค์การ (Pfeffer & Salanik, 1978, p. 41; Robbins, 2003, p. 231)

ตามนิยามความหมายข้างต้น สรุปได้ว่า ประสิทธิผลขององค์การประกอบด้วย ชุดนิยามหลัก 2 ชุด คือ ชุดที่มีความหมายเกี่ยวกับ “ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้” การวัดประสิทธิผลองค์การจึงพิจารณาจากผลลัพธ์สุดท้าย เนื่องจากการเกิดขึ้นและการดำรงอยู่ขององค์การส่วนแล้วมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความสำเร็จในเป้าหมายอย่างไรอย่างหนึ่งเสมอ

และ “ความสามารถขององค์กรในการดำรงสภาพไว้ซึ่งความอยู่รอดและการปรับตัวให้เข้าสภาพแวดล้อม” สำหรับนิยามชุดหลัง ได้พิจารณาองค์การในฐานะระบบสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์กับส่วนต่าง ๆ การดำรงอยู่ขององค์กรล้วนขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก นิยามชุดนี้จึงครอบคลุมการศึกษาประสิทธิภาพ 3 แนวทางหลัง ขึ้นอยู่กับว่าแต่ละแนวทางจะมุ่งให้ความสำคัญกับส่วนใดของระบบขององค์กรนั่นเอง

อนึ่ง เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมชุดความหมายประสิทธิภาพขององค์กร ผู้วิจัยจึงสรุปนิยามประสิทธิภาพขององค์กร หมายถึง ระดับความสามารถขององค์กรในการบรรลุเป้าหมาย การธำรงรักษาและพัฒนาคุณค่าระบบภายในองค์กร รวมถึงการสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับสิ่งแวดล้อมภายนอก

แนวทางการศึกษาประสิทธิภาพขององค์กร

จากการนำเสนอความหมายประสิทธิภาพขององค์กรดังกล่าวข้างต้นทำให้กล่าวได้ว่าความแตกต่างของคำจำกัดความเป็นผลมาจากการใช้เกณฑ์การประเมินที่แตกต่างกัน Cameron & Whetten (1983, p. 4) กล่าวถึงเรื่องนี้ในหนังสือชื่อ Organizational Effectiveness: A Comparison of Multiple Models ว่าในเชิงทฤษฎีนั้นธรรมชาติขององค์กรมักตั้งอยู่บนฐานความคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กร กล่าวคือ ทุกทฤษฎีองค์กรมีแนวคิดพื้นฐานปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กร ดังนั้นแนวทางการศึกษาความมีประสิทธิภาพจึงต้องให้ความสนใจกับเกณฑ์ (Criterion) ที่ใช้ในการประเมิน

ในระยะแรกของการศึกษาพบว่ารูปแบบการวัดประสิทธิภาพขององค์กรมักใช้เพียงเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเพียงเกณฑ์เดียว แนวความคิดประเภทนี้จึงถูกเรียกว่า การวัดประสิทธิภาพเชิงเดี่ยว (Univariate Effectiveness Measure) เพื่อแสวงหาเกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุด (Ultimate Criterion) ในการประเมินความสำเร็จขององค์กร ทั้งนี้จากการรวบรวมวรรณกรรมต่าง ๆ Campbell (1977, pp. 36-39) พบว่า เกณฑ์หรือตัวแปรที่มักถูกใช้นำมาใช้เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรมีทั้งสิ้นถึง 30 ตัวแปร โดยตัวแปรเหล่านี้จะถูกใช้เป็นตัวแปรตามเพื่อศึกษาเชื่อมโยงกับตัวแปรอิสระได้แก่

ตารางที่ 2.1 เกณฑ์การวัดประสิทธิผลของ Campbell

ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์กร	ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์กร
1. ประสิทธิภาพโดยรวมขององค์กร (Overall Effectiveness)	16. การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal Setting)
2. ผลผลิตหรือความสามารถในการผลิต (Productivity)	17. ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (Goal Consensus)
3. ประสิทธิภาพ (Efficiency)	18. เป้าหมายขององค์กรระดับนานาชาติ (Internationalization of Organizational Goals)
4. กำไร (Profit)	19. ความสอดคล้องกันระหว่างบทบาทและทัศนคติขององค์กร (Roles and Norm Congruence)
5. คุณภาพ (Quality)	20. ทักษะด้านการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Managerial Interpersonal Skills)
6. อุบัติเหตุ (Accidents)	21. ทักษะด้านงานการจัดการ (Managerial Task Skills)
7. การเติบโต (Growth)	22. การจัดการสารสนเทศและการสื่อสาร (Information Management and Communication)
8. อัตราการขาดงาน (Absenteeism)	23. ความพร้อม (Readiness)
9. อัตราการออกจากงาน (Turnover)	24. การใช้สภาพแวดล้อมให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร (Utilization of Environment)
10. ความพึงพอใจในการทำงาน (Job satisfaction)	25. การประเมินองค์กรจากภายนอก (Evaluation by External Entities)
11. การจูงใจในการทำงาน (Motivation)	26. เสถียรภาพขององค์กร (Stability)
12. ขวัญกำลังใจในการทำงาน (Moral)	27. ค่านิยมของทรัพยากรมนุษย์ (Value of Human Resources)
13. การควบคุมในองค์กร (Control)	28. การมีส่วนร่วมและการใช้อิทธิพลร่วมกัน (Participation and Shared Influence)
14. ความขัดแย้ง/ความผูกพัน (Conflict/cohesion)	29. การเน้นด้านฝึกอบรม และการพัฒนา (Training and Development Emphasis)
15. ความยืดหยุ่นในการทำงาน/การปรับตัว (Flexibility/Adaptability)	30. การเน้นความสำเร็จขององค์กร (Achievement Emphasis)

(ที่มา: Campbell, 1977)

การใช้ตัวแปรหรือเกณฑ์เพียงตัวเดียวเพื่อวัดประสิทธิผลได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ กล่าวคือ เกณฑ์แต่ละเกณฑ์ยังไม่สามารถยอมรับได้ว่ากว้างขวางเพียงพอที่จะวัดประสิทธิผลขององค์การทั้งหมดได้ ขณะเดียวกันแม้จะนำเกณฑ์เหล่านี้มาใช้ร่วมกันก็ยังไม่อาจอธิบายได้ว่าการวัดนั้นมีความถูกต้อง เนื่องจากแต่ละเกณฑ์ก็มีมุมมองหรือแนวคิดแตกต่างกันไป การนำมาจัดเป็นหมวดหมู่อาจยิ่งทำให้เกิดความสับสนมากขึ้น อีกทั้งยังส่งผลต่อวิธีการวัดหรือแม้แต่ปัญหาความต่อเนื่องของคุณลักษณะตัวแปรมีความใกล้เคียงกันมากจนแทบแยกกันไม่ออก เช่น เกณฑ์บางเกณฑ์อาจเป็นได้ทั้งเป้าหมาย (Ends) และวิธีการ (Means) การเลือกใช้ความหมายใดเป็นเกณฑ์วัดประสิทธิผลขององค์การจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจให้คุณค่า (Value Judgment) ของแต่ละบุคคล

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้การวัดประสิทธิผลขององค์การลำพังเพียงเกณฑ์เดียวจึงไม่เป็นที่นิยมอีกต่อไป นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งจึงเสนอให้ใช้เกณฑ์หลายเกณฑ์เป็นเครื่องมือวัดประสิทธิผล (Multivariate Effectiveness Measures) ด้วยการสร้างตัวแบบ (Model) จากฐานคติหรือสมมติฐาน (Hypothesis) ที่กำหนดขึ้นแล้วนำไปทดสอบเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีต่อประสิทธิผลขององค์การ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าตัวแบบที่นิยมนำมาใช้วัดประสิทธิผลขององค์การมีจำนวนทั้งสิ้น 4 แนวทาง (Approaches) ได้แก่

1. แนวทางการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach)

จัดเป็นแนวทางแรกในการศึกษาประสิทธิผลขององค์การที่มีนิยามว่าประสิทธิผลขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ฐานคติเกี่ยวกับแนวทางนี้จึงเป็นการพิจารณาองค์การในฐานะหน่วยงานถูกจัดตั้งขึ้นอันมีเหตุผลและมีเป้าหมายแน่นอน ดังนั้นระดับการบรรลุเป้าหมายจึงวัดจากผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริง (Actual Performance) แล้วนำไปเปรียบเทียบกับเป้าหมายระดับปฏิบัติการ (Operative Goal) ที่กำหนดไว้ (Bedeianm & Zammuto, 1991, pp, 26-27) เป้าหมายเชิงปฏิบัติการนี้ถูกเชื่อมโยงจากเป้าหมายของหน่วยงานที่ได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการ (Official Goal)

แนวทางการประเมินผลในแง่การบรรลุเป้าหมายแม้เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายแต่ก็มีข้อบกพร่องหลายประการ อาทิเช่น ความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือ (Valid and Reliable) ของเกณฑ์ในการวัด เนื่องจากทุกองค์การ โดยเฉพาะองค์การขนาดใหญ่มักมุ่งทำงานเพื่อเป้าหมายหลายประการ ทำให้แต่ละองค์การมีเป้าหมายจำนวนมาก ทั้งเป้าหมายระยะสั้น-ระยะยาวที่ต้องการบรรลุ และเป้าหมายเหล่านี้ก็ยังคงเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นผู้กำหนด Robbin (2003, pp. 61-62) เกี่ยวกับประเด็นนี้ เขากล่าวว่า การวัดประสิทธิผลจะกระทำได้ยากลำบากขึ้น เนื่องจากไม่ทราบเป้าหมายที่กำหนดนั้นเป้าหมายใดสำคัญกว่ากัน สอดคล้องกับการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ

ประสิทธิผลในองค์กรที่มีเป้าหมายต่างกัน คือ โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย และองค์กรธุรกิจ ผลการศึกษาพบว่า การประเมินประสิทธิผลขององค์กรด้วยแนวทางเชิงเป้าหมายสามารถใช้ได้ดีกับองค์กรธุรกิจ เนื่องจากมีเป้าหมายหลักชัดเจนคือผลกำไร ขณะที่อีก 2 หน่วยงานมีกระบวนการซับซ้อน ประกอบด้วยเป้าหมายและภาวะผู้นำหลายระดับ ผู้ปฏิบัติงานจึงมักมองว่าบทบาทภาวะผู้นำที่กระทำนั้นคือเป้าหมายขององค์กร เขาจึงสรุปว่าแนวทางเชิงเป้าหมายแม้จะใช้ได้ดีกับบางองค์กร แต่ก็อาจใช้ได้กับทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรที่ไม่ทำการตกลงร่วมกันเกี่ยวกับเป้าหมายก่อนดำเนินงาน

การนำแนวทางการบรรลุเป้าหมายไปใช้ในการบริหาร

แม้การประเมินประสิทธิผลขององค์กรด้วยเกณฑ์ด้านเป้าหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารแก่องค์กรส่วนรวม แต่การมุ่งเป้าหมายสุดท้ายประการเดียวอาจเกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า การขาดความเอาใจใส่ต่อกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร ซึ่งกรณีนี้มักมีผลต่อขวัญ กำลังใจ และความไม่พึงพอใจของพนักงาน ฉะนั้นหากผู้บริหารองค์กรจะนำแนวทางนี้ไปใช้ให้เกิดประสิทธิผล ผู้บริหารต้องตระหนักถึงสมมติฐานสำคัญ 5 ประการคือ 1) องค์กรจะต้องมีเป้าหมายหรือผลลัพธ์สูงสุด (Ultimate Goal) ที่ต้องการบรรลุ 2) เป้าหมายนี้ต้องถูกระบุให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน 3) เป้าหมายต้องมีจำนวนพอเหมาะต่อการบริหารจัดการ 4) เป้าหมายดังกล่าวต้องได้รับการยอมรับหรือเห็นชอบร่วมกันทุกฝ่าย และ 5) เป้าหมายต้องสามารถวัด (Measurable) เพื่อติดตามความก้าวหน้าได้

2. แนวทางเชิงระบบ (System Approach)

แนวทางประสิทธิผลเชิงระบบถือเป็นแนวทางที่พยายามแก้ไขข้อบกพร่องบางประการของแนวทางประสิทธิผลเชิงเป้าหมาย ด้วยการเพิ่มความสนใจกับเกณฑ์ด้านวิธีการ (Means) ที่จะทำให้องค์การอยู่รอดในระยะยาว (Long-Term) ไปพร้อมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งแนวทางเชิงระบบจะไม่ทุ่มเทจุดสนใจไปที่ผลสำเร็จขั้นสุดท้ายประการเดียว หากให้ความสนใจในกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จตามเป้าหมายนั้นด้วย แนวทางการประเมินประสิทธิผลขององค์กรเชิงเป้าหมายและเชิงระบบจึงไม่แตกต่างกันมากนัก แท้จริงเป็นการมองเป้าหมายองค์กรในฐานะที่มีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมมากขึ้นนั่นเอง เกี่ยวกับประเด็นนี้ Robbins (2003, p. 62) ยืนยันว่าทั้งแนวทางเชิงเป้าหมายและเชิงระบบต่างมีฐานคติมุ่งเป้าหมาย (Goal Oriented) เพียงแต่แนวทางแรกใช้เกณฑ์เป้าหมายสุดท้าย (End Goals) เพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์กร ส่วนแนวทางหลังใช้กระบวนการหรือวิถีทาง (Means Goals) เป็นมาตรวัด

พื้นฐานความคิดที่สำคัญของแนวทางนี้จึงมาจากทฤษฎีระบบ (System Theory) ที่เปรียบเทียบองค์กรได้กับระบบหนึ่งในสังคม ซึ่งประกอบด้วยส่วนย่อยต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กัน หากส่วนใดส่วน

หนึ่งปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือค่อยไปยอมกระทบต่อองค์การทั้งหมด (Robbins, 2003, p. 58) จากสมมติฐานดังกล่าวทำให้นักวิชาการในยุคแรก (ค.ศ. 1960) พิจารณาองค์การในฐานะระบบปิด (Closed System) ที่เป็นหน่วยงานอิสระและไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอื่นภายนอก การจัดโครงสร้างขององค์การเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพการบริหารงาน ขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคลที่อยู่ภายใน ความสำเร็จขององค์การเป็นความสัมพันธ์ของกระบวนการภายใน (Internal Process Approach) ต่อมาในช่วงทศวรรษ 1970 นักวิชาการเริ่มตระหนักว่าการดำรงอยู่ขององค์การไม่เป็นเพียงทำให้กระบวนการภายในมีประสิทธิภาพและสร้างมนุษยสัมพันธ์เท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก องค์การจึงเป็นระบบเปิด (Open System) ที่ต้องนำเข้าทรัพยากรให้ออกมาเป็นผลผลิต แนวทางการศึกษาประสิทธิผลในช่วงเวลานี้จึงมุ่งแนวทางเชิงระบบทรัพยากร (System Resource Approach)

2.1 แนวทางกระบวนการภายใน (Internal Process Approach)

เนื่องจากการพิจารณาองค์การเป็นระบบปิด ประสิทธิภาพองค์การตามแนวทางการศึกษาภายในจึงหมายถึงความสามารถในการผสมผสานส่วนย่อยขององค์การทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อมิให้การทำงานแต่ละส่วนเกิดความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างเป้าหมายของบุคคลและเป้าหมายขององค์การ (Schein, 1992, pp. 50-51) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการประเมินประสิทธิภาพองค์การจะต้องคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมาย และความสามารถในการธำรงรักษาซึ่งความเป็นอยู่ขององค์การไปพร้อมกัน (Caplow, 1964, p. 202)

ภายใต้แนวคิดเช่นนี้เครื่องมือหรือมาตรวัดประสิทธิผลตามแนวทางกระบวนการภายในประกอบด้วยเกณฑ์สำคัญ 2 เกณฑ์ คือ 1) เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) ที่การบรรลุเป้าหมายวัดจากการเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า (Output/input) การแปรสภาพกับปัจจัยนำเข้า (Input) และการแปรสภาพกับผลผลิต (Output) 2) เกณฑ์สุขภาพที่ดีของ องค์การ (Healthy Organization) ได้แก่ระบบการทำงานที่ราบรื่น มีการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารทั้งแนวดิ่งและแนวนอน การให้คุณค่าความสำคัญต่อพนักงาน ในฐานะทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างความสุข ความพึงพอใจในการทำงาน (Bennis, 1966, pp. 43-44; Steers, 1997, pp. 116-117; Cameron, 1980, pp. 66-69) ตามแนวคิดที่ว่าด้วยมนุษยสัมพันธ์

สำหรับนักวิชาการสำคัญตามแนวทางนี้ ได้แก่ Georgopoulos & Tannenbaum (1957, p. 53) นำแนวทางกระบวนการภายในมาใช้ในการศึกษาองค์การขนาดใหญ่ โดยมีสมมติฐานว่าองค์การสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้ด้วยวิถีทาง (Means) แปรสภาพทรัพยากรให้กลายเป็นผลผลิต ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การจึงหมายถึงการไม่ทำให้ทรัพยากรและวิธีการสูญเสียศักยภาพ การปฏิบัติ และสร้างความขัดแย้งให้กับสมาชิก เขาจึงนำเกณฑ์ความสามารถในการผลิต

(Productivity) เกณฑ์ความยืดหยุ่น (Flexibility) และเกณฑ์ปราศจากความตึงเครียดหรือความขัดแย้ง (Tension or Conflict) ระหว่างสมาชิกหรือกลุ่มย่อยต่าง ๆ ภายในองค์การมาใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์การ จากการศึกษาพบว่าทั้ง 3 เกณฑ์ มีความสัมพันธ์ต่อกันและมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประสิทธิผลขององค์การ

การนำแนวทางกระบวนการภายในไปใช้ในการบริหาร

ด้วยขอบเขตการประเมินประสิทธิผลตามแนวทางกระบวนการภายในเกี่ยวข้องกับปัจจัยของระบบการบริหารภายในองค์การอย่างครบถ้วน ทั้งประสิทธิภาพด้านการผลิต การแปรสภาพ และการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การกับบุคลากร วิธีการนี้จึงควรนำมาใช้เมื่อผู้นำต้องการความสำเร็จในงานพร้อมกับสร้างความพอใจแก่พนักงาน เนื่องจากประสิทธิผลขององค์การและความพอใจของพนักงานส่วนเป็นเครื่องมือในการดำรงอยู่ขององค์การต่อไปในระยะยาว ข้อดีอีกประการหนึ่งของวิธีการนี้คือการช่วยให้ผู้บริหารประเมินความก้าวหน้าของกิจกรรมที่กำลังมุ่งสู่เป้าหมายได้ทุกขั้นตอนหรือกรณีเกิดปัญหาหรือข้อแย้งใดผู้บริหารย่อมแก้ไขได้ทันท่วงที อย่างไรก็ตาม การวัดด้วยวิธีการนี้อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อผู้บริหารเช่นกัน เนื่องจากกระทำได้ยากกว่าการวัดที่เป้าหมายสุดท้าย Cameron (1980, p. 66) จึงเสนอว่า การประเมินประสิทธิผลด้วยกระบวนการภายในจะเหมาะสมต่อเมื่อถูกเชื่อมโยงเข้ากับผลผลิตหรือเป้าหมายขององค์การ

2.2 แนวทางเชิงระบบทรัพยากร (System Resource Approach)

ฐานคติของแนวทางนี้มององค์การในฐานะระบบที่ซับซ้อน อันประกอบด้วยความสัมพันธ์ของพฤติกรรมทั้งภายในและภายนอกองค์การ หน้าที่ของผู้บริหาร คือ การสนองตอบข้อเรียกร้องอันเกิดจากสภาพการณ์ที่แวดล้อมองค์การอยู่ ประสิทธิผลขององค์การจึงวัดได้จากปัจจัยนำเข้า (Input) ที่จำเป็นในการผลิต และความสามารถแปลงสภาพ (Transformation) ปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (Output) ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อความอยู่รอดขององค์การ (Katz & Kahn, 1978, pp. 185-221; Gibson, Ivancevich & Donnelly, 1994, p. 7)

Yuchtman & Seashore (1967, p. 898) ถือเป็นสองบุคคลแรกที่น่าแนวทางประสิทธิผลเชิงระบบมาพัฒนาจนกลายเป็นแนวทางประสิทธิผลเชิงระบบทรัพยากร แนวความคิดของเขาสืบกับนักวิชาการแนวทางประสิทธิผลเชิงระบบที่เห็นว่า ประสิทธิผลขององค์การไม่อาจพิจารณาเพียงเกณฑ์ผลสำเร็จขั้นสุดท้ายเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาถึงเกณฑ์ลำดับถัดลงไป (Penultimate Criteria) เช่น เกณฑ์กระบวนการดำเนินงานที่เชื่อมโยงระบบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการหรือนำเข้าทรัพยากรจากภายนอก เพื่อเปลี่ยนสภาพให้เป็นผลผลิตหรือบริการ เป้าหมายแนวทางเชิงระบบทรัพยากรจึงอยู่ที่ตำแหน่งการต่อรอง (Bargaining Position) หรือความสามารถใน

การได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีค่าและหายากจากสภาพแวดล้อมที่เกิดจากการเปรียบเทียบระหว่างองค์กรในรูปของการแข่งขัน (Competition) กล่าวคือ องค์กรที่มีประสิทธิภาพย่อมสามารถจัดหาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อม (Exploit the Environment) มิให้เกิดภาวะขาดแคลนในอนาคตมากกว่าองค์กรอื่น เพื่อเสถียรภาพและคงอยู่ขององค์กร ซึ่งจะทำได้อย่างชัดเจนเมื่อแข่งขันในทรัพยากรอย่างเดียวกัน

แนวทางระบบทรัพยากรจึงมีจุดเด่น เพราะไม่มุ่งความสนใจไปยังผลสำเร็จสุดท้าย ซึ่งเป็นการวัดเป้าหมายระยะสั้น (Short Term) เท่านั้น แต่ยังพิจารณากระบวนการต่าง ๆ ขององค์กรทั้งระบบ เช่น การจัดหา การครอบครองและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร การชำระไว้ซึ่งกิจกรรมที่เป็นงานประจำภายในองค์กร ด้วยการทดแทนและปรับปรุงส่วนต่าง ๆ ให้พร้อมปฏิบัติงาน ตลอดจนถึงปฏิสัมพันธ์และการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรด้วย

การนำแนวทางเชิงระบบทรัพยากรไปใช้ในการบริหาร

ด้วยเกณฑ์การวัดประสิทธิผลเชิงระบบทรัพยากรครอบคลุมถึงมิติที่เป็นเครื่องมืออันทำให้องค์กรสามารถอยู่รอดต่อไปในระยะยาว เช่น ตำแหน่งการต่อรอง การนำเข้าทรัพยากรอย่างเพียงพอ การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ การติดต่อสื่อสาร การสนองตอบต่อสภาพแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น ทำให้แนวทางนี้มีประโยชน์ต่อองค์กรที่สามารถใช้เกณฑ์การประเมินด้วยวิธีการบรรลุเป้าหมายระยะสั้น (Short Term Goals) หรือวัดประสิทธิภาพภายในองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือองค์กรสวัสดิการสังคม มีเป้าหมายเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ความสำเร็จขององค์กรจึงอยู่ที่ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากรที่หายากและมีค่า เช่น มหาวิทยาลัยต้องการอาจารย์ผู้สอนที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ เพื่อดึงดูดใจให้นักศึกษาเข้ามาเรียนจำนวนมาก ในภาพลักษณ์เช่นนี้นักศึกษาที่เข้ารับการศึกษามักมีผลการเรียนดี มหาวิทยาลัยมีชื่อเสียงมากขึ้น หรือแม้แต่เทศบาลตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารราชการที่มุ่งให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่ส่วนใหญ่กลับเผชิญปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรการบริหาร การวัดประสิทธิผลของเทศบาลตำบลในปัจจุบันจึงมักใช้เกณฑ์ความสามารถจัดหาและระดมทรัพยากรมาร่วมประเมินด้วย เพื่อให้การจัดการบริการสาธารณะเป็นไปตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้นหากนำแนวทางนี้มาใช้ผู้บริหารต้องมีความเข้าใจและรับรู้สภาพความเป็นจริงของสภาพแวดล้อมภายนอกดีพอที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่าองค์กรสามารถจัดหาทรัพยากรเพื่อใช้บริหารจัดการ ขณะเดียวกันก็เกิดผลผลิตหรือบริการโดยไม่ขาดตอน คุณค่าอีกประการหนึ่งของแนวทางระบบทรัพยากรคือทำให้ผู้บริหารเห็นถึงกิจกรรมการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างครบถ้วน ซึ่งจะเป็นส่วนช่วยขยายขอบเขตการวิเคราะห์และการตัดสินใจให้การบริหารงานสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

แม้แนวทางเชิงระบบทรัพยากรจะมุ่งเน้นความสำเร็จเกี่ยวกับศักยภาพขององค์กรในการแสวงหาทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ แต่แนวทางนี้กลับละเลยที่จะเสนอว่าควรใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างไรให้เกิดความคุ้มค่าและความพึงพอใจต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าว เนื่องจากความอยู่รอดขององค์กรจะต้องคำนึงถึงความสามารถในการสร้างและธำรงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรให้ได้มากกว่าที่ใช้ไป รวมถึงการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของส่วนต่าง ๆ ที่แวดล้อมองค์กร

3. แนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนหรือแนวทางกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Strategic Constituencies or The Stakeholder Approach)

แนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนจัดเป็นการศึกษาประสิทธิผลขององค์กรแนวใหม่ ซึ่งได้รับความนิยมาตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1970 ที่มีฐานคิดจากแนวคิด “กิจกรรมทางการเมือง” (Political Arena) กล่าวคือ ประสิทธิผลขององค์กรวัดได้จากความสามารถในการสร้างความพึงพอใจต่อเป้าหมายของกลุ่มตัวแทนต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยทั่วไปแล้วกลุ่มตัวแทนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีส่วนร่วมในองค์กร หากตระหนักแล้วว่าสิ่งที่มุ่งใจที่ได้รับมีคุณค่ามากพอกับการลงทุนหรือการปฏิบัติงาน แนวทางนี้จึงพิจารณาองค์การฐานะภายใต้สภาพแวดล้อมที่ประกอบด้วยความร่วมมือของกลุ่มอิทธิพล (Dominant Coalition) อันมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ความอยู่รอดขององค์กรจึงขึ้นอยู่กับ การควบคุมหรือสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ โดยตรง (Pfeffer & Salancik, 1978, p. 67; Goodman, Penning & Associates, 1977, pp. 185-215; Cameron, 1980, p. 67)

จากสมมติฐานดังกล่าว แนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนจึงเป็นการผสมผสานแนวทางวัดประสิทธิผล 2 แนวทางแรกที่น่าเสนอก่อนหน้านี้ โดยการแก้ไขจุดด้อยของแนวทางการบรรลุเป้าหมายที่การมุ่งผลลัพธ์ขององค์กรจากเป้าหมายของผู้บริหารประการเดียวไม่เพียงพอต่อการประเมิน เนื่องจากองค์กรจัดเป็นระบบหนึ่งทีประกอบด้วยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่น เจ้าของ ผู้บริหาร ลูกจ้าง พนักงาน ลูกค้า ผู้ใช้บริการ หรือรัฐบาล ฯลฯ เข้ามามีปฏิสัมพันธ์ด้วยเหตุผลที่ต่างกัน จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรในการสนองตอบต่อความคาดหวังและความต้องการของกลุ่มตัวแทนเหล่านี้ พร้อมกับเพิ่มมุมมองแนวทางเชิงระบบทรัพยากรให้มีความซับซ้อนมากไปกว่าสนใจเพียงการต่อรองและการจัดหาทรัพยากร แต่จะเชื่อมโยงกลุ่มตัวแทนทั้งภายในและภายนอกเข้าด้วยกันในฐานะที่เป็นแหล่งทรัพยากรที่มีคุณค่าและความสำคัญต่อองค์กร ฐานคิดเช่นนี้ทำให้แนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนมีขอบเขตในการประเมินประสิทธิผลกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะทำให้การกำหนดเป้าหมายขององค์กรมีความหลากหลายเป็นที่ยอมรับจากกลุ่มต่าง ๆ

Friedlander & Pickle (1968, pp. 289-304) นักวิชาการคู่แรกที่ค้นพบว่าความอยู่รอดและการเติบโตขององค์กรมีความสัมพันธ์กับการสนับสนุนและพึ่งพาอาศัยกัน (Interdependent) ระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ ในองค์กรและระบบสิ่งแวดล้อมภายนอก โดยที่เขาใช้เกณฑ์ต่างกัน ประเมินเป้าหมายของกลุ่มตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่ม เช่น 1) เกณฑ์ความสามารถในการทำกำไรขององค์กรใช้วัดกับเจ้าของกิจการ (Owner) 2) เกณฑ์การสร้างควมพึงพอใจให้กับสมาชิกใช้วัดกับพนักงาน (Employee) ด้านสภาพการทำงาน รางวัลทางการเงินความไว้วางใจต่อฝ่ายบริหาร ความคิดเห็นต่อการอำนวยการ การพัฒนาตนเอง 3) เกณฑ์คุณค่าขององค์กรที่มีต่อสังคมใช้วัดกับตัวแปรด้านชุมชน (Community) รัฐบาล (Government) ลูกค้า (Customer) คู่ค้า (Suppliers) และผู้ให้สินเชื่อ (Creditor) เป็นต้น การศึกษาครั้งนี้แม้จะสำรวจในองค์กรขนาดเล็กที่มีความยุ่งยากต่อการสนองความต้องการกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเวลาเดียวกัน แต่ประโยชน์ที่ได้รับทำให้เห็นว่าการวัดประสิทธิผลขององค์กรโดยใช้ตัวแปรที่หลากหลาย ย่อมสอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่าการใช้ตัวแปรเพียงตัวเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อต้องการค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ

การประเมินประสิทธิผลด้วยแนวทางนี้จึงเป็นเรื่องของการประเมินองค์กรในมุมมองกว้าง และเชื่อว่าประสิทธิผลเป็นเรื่องสลับซับซ้อนที่ต้องให้ความสนใจทั้งปัจจัยนำเข้า กระบวนการผลิต ไปพร้อม ๆ กับปัจจัยด้านความพึงพอใจของผู้ได้รับผลประโยชน์จากองค์กร Cameron (1980, p. 70) ยืนยันว่าวิธีการวัดประสิทธิผลตามแนวทางนี้จะมีคุณประโยชน์อย่างมาก หากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกเป็นผู้มีอิทธิพลเชิงอำนาจต่อองค์กร

การนำแนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนไปใช้ในการบริหาร

แม้แนวทางกลยุทธ์ตัวแทนจะก่อให้เกิดประสิทธิผล หากนำไปใช้กับองค์กรที่สามารถควบคุมและตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นแหล่งทรัพยากรการบริหารงานของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ แต่ในความเป็นจริงไม่มีองค์กรใดกระทำเช่นนั้นได้ เพราะองค์กรทุกแห่งล้วนเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่แข่งขันกันสูง ขณะที่เป้าหมายของกลุ่มตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละกลุ่มมีความแตกต่างและขัดแย้งกันตลอดเวลา หน้าที่ของผู้บริหารจึงต้องประนีประนอมระหว่างความต้องการแต่ละฝ่ายด้วยการประเมินลำดับคุณค่าหรืออิทธิพลของกลุ่มเหล่านี้ เพื่อทราบเป้าหมายใดสำคัญและต้องการบรรลุมากที่สุดแล้วจึงจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ประสิทธิผลขององค์กรจึงถูกประเมินจากระดับความสามารถในการสร้างผลลัพธ์ (Outcome) ตามเป้าหมายต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดไว้

ข้อดีของแนวทางกลยุทธ์ตัวแทนจึงอยู่ที่การให้ความสนใจต่อสภาพแวดล้อมทุกส่วน ซึ่งมีผลต่อการดำรงอยู่ขององค์กร อย่างไรก็ตามแนวทางนี้ก็ยังมีจุดอ่อนบางประการ เนื่องจากเป้าหมายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความหลากหลาย การตัดสินใจในการเลือกให้ความสำคัญกับกลุ่มใด

จึงเป็นเรื่องของการตัดสินใจเชิงค่านิยม (Value Judgment) อาจไม่ตรงกับความเป็นจริงขณะเดียวกัน หากการเลือกให้ความสำคัญกับกลุ่มที่มีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นขององค์การก็อาจถูกโต้แย้งว่าไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ฉะนั้นการเลือกใช้แนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนจึงต้องกระทำอย่างระมัดระวัง โดยเฉพาะหากนำมาใช้ประเมินประสิทธิผลกับองค์การที่มีความซับซ้อน และประกอบด้วยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันหลาย

4. แนวทางการแข่งขันด้านค่านิยม (Competing-Value Approach)

แนวทางการแข่งขันด้านค่านิยมนับเป็นแนวทางศึกษาประสิทธิผลขององค์การล่าสุดที่แนะนำให้เสนอในช่วง ค.ศ. 1990 โดยมีสมมติฐานว่า เกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์การนั้นไม่มีเกณฑ์ใดที่ดีที่สุดขึ้นอยู่กับว่า “ใคร” เป็นผู้ประเมินผล และประเมินผลสนใจ “ค่านิยม” ใด ค่านิยมที่แข่งขันกันจึงเป็นเรื่องความต้องการหรือความพอใจของบุคคลหรือกลุ่มตัวแทนแต่ละกลุ่ม ซึ่งอาจแตกต่างกันโดยสิ้นเชิงและเป็นผลให้เป้าหมายมีความหลากหลายต่างกันด้วย Robbins (2003, p. 68) จึงให้ความคิดเห็นต่อประเด็นนี้ว่า การมองว่าองค์การสามารถประสานหรือจัดการกับเป้าหมายที่ขัดแย้งกันได้อย่างสมบูรณ์นั้นเป็นไปได้ยาก ดังนั้นการประเมินประสิทธิผลขององค์การจึงถูกสร้างขึ้นจากการแข่งขันให้คุณค่าต่อเกณฑ์ที่ใช้ประเมิน และคุณค่านั้นต้องสอดคล้องกับวัฏจักรหรือช่วงชีวิตขององค์การแต่ละขั้น เนื่องจากแต่ละช่วงชีวิตขององค์การมีความต้องการที่แตกต่างกัน

Quinn & Rohrbaugh (1983, pp. 367-377) เป็นนักวิชาการสองคนแรกที่บูรณาการแนวทางการแข่งขันด้านค่านิยมเพื่อใช้วัดประสิทธิผลขององค์การ โดยมีเกณฑ์ชี้วัดและประกอบด้วย 2 มิติหลัก คือ 1) จุดมุ่งเน้น (Focus) เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในกับภายนอกขององค์การ (Internal Versus External) ที่สภาพแวดล้อมภายในเป็นการสร้างความเป็นอยู่และการพัฒนาบุคลากร ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นการสร้างความเป็นอยู่และการให้คุณค่ากับสภาพแวดล้อมรอบ ๆ องค์การ (People Versus Organization) (Robbins, 2003, p. 69) และ 2) โครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) ที่มีความยืดหยุ่นกับโครงสร้างที่มีลักษณะคงที่ (Flexibility Versus Stability) แล้วจึงนำมาจัดความสัมพันธ์ในตาราง โดยให้แนวนอนเน้นมิติด้านจุดมุ่งเน้นและแนวตั้งเป็นมิติด้านโครงสร้าง 2 มิติหลักนี้แบ่งเป็นตัวแบบการวัดประสิทธิผลขององค์การได้ 4 รูปแบบ คือ 1) ตัวแบบระบบเปิด (Open System Model) 2) ตัวแบบเป้าหมายเชิงเหตุผล (Rational Goal Model) 3) ตัวแบบด้านมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations Model) 4) ตัวแบบกระบวนการภายในขององค์การ (Internal Process Model) และภายในรูปแบบต่าง ๆ Quinn & Rohrbaugh ระบุเกณฑ์หรือตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิผลเป็น 2 คือ เป้าหมายพื้นฐาน (Primary Goals) และเป้าหมายรอง (Sub Goals) ที่ต่อมา Robbins (2003, pp. 69-70) ได้พัฒนาเป้าหมายเหล่านี้ให้เป็นอีกหนึ่งมิติแล้วเรียกเป้าหมายพื้นฐานว่า เกณฑ์มุ่งจุดหมายที่เป็นผลลัพธ์และเป็นเป้าหมายระยะสั้นกับการมุ่งวิถีทางกระบวนการ

ภายในและเป็นเป้าหมายระยะยาว (Ends Versus Means) ทำให้เกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินตามแนวทางการแข่งขันด้านค่านิยมมี 3 มิติด้วยกัน คือ 1) มิติด้านสภาพแวดล้อมที่มุ่งคน-องค์กร 2) มิติด้านโครงสร้างองค์กรแบบคงที่-ยืดหยุ่น 3) มิติด้านจุดมุ่งหมาย-วิถีทาง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ตัวแบบระบบเปิด (Open System Model)

ตัวแบบระบบเปิด สะท้อนให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างค่านิยมด้านจุดเน้นสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) และ โครงสร้างแบบยืดหยุ่น (Flexibility Structure) ซึ่งเหมาะสมกับองค์กรที่เพิ่งเริ่มก่อตั้ง จุดหมายที่เป็นผลลัพธ์ขององค์กร (Ends) คือ 1) การเจริญเติบโต (Growth) 2) การจัดหาทรัพยากร (Resource Acquisition) โดยมุ่งเน้นกระบวนการทำงานที่มี 1) ความยืดหยุ่น (Flexibility) 2) ความพร้อม (Readiness) และ 3) การประเมินผลจากภายนอกในลักษณะที่เป็นบวก (Positive External Evaluation) เพื่อเอื้อต่อการบรรลุผลลัพธ์สุดท้ายหรือเป้าหมายหลัก ค่านิยมที่มีอิทธิพล (Dominant Value) ต่อตัวแบบนี้คือ การสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับสภาพแวดล้อมเพื่อให้ได้ทรัพยากรและทำให้องค์กรเจริญเติบโต ตัวแบบนี้จึงคล้ายกับประสิทธิผลองค์กรตามแนวทางเชิงระบบทรัพยากร (System Resource Approach)

2. ตัวแบบด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล (Rational Goal Model)

เป็นตัวแบบที่ผสมผสานระหว่างค่านิยมด้านองค์กรหรือสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) กับ โครงสร้างแบบคงที่ (Structural Stability) โดยมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่ 1) ผลผลิตภาพ (Productivity) 2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อให้เป้าหมายพื้นฐานหรือผลลัพธ์สุดท้ายบรรลุผลสำเร็จ ตัวแบบนี้อาจเปรียบได้กับแนวทางประสิทธิผลการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach) ซึ่งการแข่งขันด้านคุณค่าตามเกณฑ์นี้ และ 3) ผลกำไร (Profit) ส่วนเป้าหมายด้านกระบวนการก็จะใช้เครื่องมือที่มีความเป็นเหตุเป็นผลทางการบริหารด้าน 1) การวางแผน (Planning) และ 2) การกำหนดเป้าหมาย (Goal Setting) เพื่อให้เป้าหมายพื้นฐานหรือผลลัพธ์สุดท้ายบรรลุผลสำเร็จ ตัวแบบนี้อาจเปรียบได้กับแนวทางประสิทธิผลการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach) ซึ่งการแข่งขันด้านคุณค่าตามเกณฑ์นี้เหมาะกับช่วงระยะเวลาที่องค์กรต้องการสร้างประสิทธิภาพในการทำงาน จึงจำเป็นต้องจัดรูปแบบโครงสร้างที่เป็นแบบแผน มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอน

3. ตัวแบบกระบวนการภายในองค์กร (Internal Process Model)

ตัวแบบนี้สะท้อนถึงค่านิยมภายในหรือสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) และความคงที่ของโครงสร้างองค์กร (Structural Stability) ดังนั้นการวัดเป้าหมายจึงเป็นการประเมินเกี่ยวกับ 1) การสร้างเสถียรภาพ (Stability) และ 2) การสร้างดุลยภาพ (Equilibrium) ขององค์กรไปพร้อม ๆ กัน ส่วนการดำรงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมดังกล่าวได้นั้น องค์กรต้องมุ่ง

ความสนใจที่ประสิทธิผลของกระบวนการด้าน 1) การจัดการสารสนเทศ (Information Management) 2) การตัดสินใจ (Decision Making) และ 3) การสื่อสาร (Communication) ไปยังจุดต่าง ๆ ภายในองค์กรอย่างทั่วถึงเพียงพอ ตัวแบบประเภทนี้จึงมักนำมาใช้ในช่วงระยะเวลาเดียวกับตัวแบบด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล

4. ตัวแบบด้านมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations Model)

เป็นต้นแบบที่สะท้อนค่านิยมภายในหรือสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) 3) และการมีโครงสร้างแบบยืดหยุ่น (Flexible Structure) สำหรับค่านิยมที่สำคัญของฝ่ายบริหารตามตัวแบบนี้มักเกี่ยวข้องกับพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) เช่น การฝึกอบรม (Training) การพัฒนาทักษะในการทำงาน (Skill Development) จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารต้องสร้างกระบวนการทำงานที่ประกอบ 1) ความผูกพัน (Cohesion) 2) ขวัญในการทำงาน (Morale) 3) ความไว้วางใจ (Trust) การใช้ตัวแบบประเภทนี้ องค์กรจะให้ความสำคัญแก่พนักงานมากกว่าสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร เช่นเดียวกับตัวแบบกระบวนการภายใน การประเมินประสิทธิผลโดยใช้ตัวแบบมนุษย์สัมพันธ์จึงเหมาะกับช่วงเวลาที่ต้องมีการกำลังขยายตัว และต้องการความร่วมมือร่วมใจจากสมาชิกเป็นสำคัญ

การประเมินประสิทธิผลองค์กรแข่งขันด้านค่านิยมนี้พบว่ามีจุดเด่นที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก ตัวแบบที่ใช้ในแนวทางนี้ล้วนเกิดจากการบูรณาการแนวคิดประสิทธิผลขององค์กรทุกแนวทางเข้าด้วยกัน ประการถัดมา ตัวแบบเหล่านี้สะท้อนถึงค่านิยมของผู้บริหารว่าจะให้ความสำคัญกับคุณค่าต่อมิติหรือเกณฑ์ใดเป็นหลัก เพราะตัวแบบแต่ละแบบที่ถูกเลือกใช้นั้นย่อมบ่งชี้ถึงเป้าหมายที่ผู้บริหารต้องการให้เกิดขึ้นในองค์กร การนำแนวทางการแข่งขันด้านค่านิยมไปใช้ในการบริหาร

จุดเด่นของแนวทางการแข่งขันด้านค่านิยมที่เป็นการผสมผสานมาตรวัดหรือเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประเมินประสิทธิผลองค์กรเข้าได้ด้วยกัน จึงเป็นผลทำให้ผู้บริหารสามารถนำแนวทางจากตัวแบบเหล่านี้มาพิจารณาเลือกใช้ให้สอดคล้องกับสภาพเห็นจริงขององค์กร อย่างไรก็ตาม แนวทางการแข่งขันด้านค่านิยมยังมีข้อจำกัดบางประการต่อการนำไปใช้ เนื่องจากแม้จะได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางที่สร้างขึ้นเพื่อแก้ไขข้อเสียบางประการของแนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนที่ประกอบด้วยเกณฑ์การวัดประสิทธิผลหลากหลาย แต่การนำเสนอเกณฑ์ทั้ง 3 มิติ ตามแนวทางการแข่งขันด้านค่านิยม กลับเป็นเพียงการชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารควรใช้มาตรวัดใดเพื่อสร้างและประเมินประสิทธิผลขององค์กร หากมิได้จำแนกให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเกณฑ์ใดเป็นเกณฑ์สำคัญที่สุด และควรใช้เกณฑ์ใดประเมินความพึงพอใจของกลุ่มตัวแทนหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นอกนั้นการใช้วงจรชีวิตขององค์กรเพื่อกำหนดการเลือกใช้ตัวแบบก็อาจส่งผลต่อความยุ่งยากในการตัดสินใจว่า

องค์การที่กำลังประเมินนั้นอยู่ในขั้นตอนใดในองค์การ เพราะหากผู้บริหารประเมินลำดับชั้นความเจริญเติบโตขององค์การไม่ถูกต้องก็ย่อมทำให้เกิดความผิดพลาดทั้งการใช้เกณฑ์และผลการวัด

สรุปแนวทางการศึกษาประสิทธิผลขององค์การ

จากการศึกษาเรื่องประสิทธิผลขององค์การดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง จากแนวทางที่มุ่งความสนใจแต่ละส่วนขององค์การมาเป็นการพิจารณาองค์การที่มีลักษณะซับซ้อนมากขึ้น แนวทางหรือตัวแบบที่ใช้ศึกษาประสิทธิผลขององค์การจึงมีความหลากหลาย แต่ละตัวแบบก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของแต่ละบุคคลเลือกนำมาใช้ เพราะทุกแนวทางต่างมีอคติในการให้ความสำคัญต่อส่วนต่าง ๆ ขององค์การ (Robey, 1994, p. 59) เช่น

1. แนวทางบรรลุเป้าหมาย ถือเป็นแนวทางแรกของการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การที่มีนิยามว่า ประสิทธิผลขององค์การขึ้นอยู่กับความสามารถในการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ฐานคติของแนวทางนี้คือการพิจารณาองค์การในฐานะหน่วยงานที่มีเป้าหมายแน่นอน ระดับการบรรลุผลตามเป้าหมายจึงวัดจากผลจากปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงแล้วนำไปเปรียบเทียบกับเป้าหมายระดับปฏิบัติการที่กำหนดไว้ การวัดประสิทธิผลเชิงเป้าหมายจึงมีความเหมาะสมกับองค์การที่มีเป้าหมายชัดเจนแน่นอน ดังนั้นแนวทางการบรรลุเป้าหมายจึงมุ่งความสนใจกับผลลัพธ์สุดท้ายที่เป็นผลผลิตหรือบริการ

2. แนวทางเชิงระบบ แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าองค์การเป็นระบบทางสังคมซึ่งประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องตลอดเวลา หากส่วนใดส่วนหนึ่งเกิดขัดข้องย่อมส่งผลกระทบต่อส่วนอื่นทั้งหมด ประสิทธิผลขององค์การจึงวัดได้จากปัจจัยนำเข้าที่จำเป็นในการผลิตและความสามารถขององค์การในการแปลงสภาพปัจจัยนำเข้าให้กลายเป็นปัจจัยนำออกตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ แนวทางระบบนี้แบ่งออกเป็น

- แนวทางกระบวนการภายใน ที่มุ่งความสำคัญกับการรักษาความสัมพันธ์ของมนุษย์ซึ่งจัดเป็นสภาพแวดล้อมภายในองค์การ

- แนวทางเชิงระบบทรัพยากร มุ่งเน้นความสามารถขององค์การในการจัดหาทรัพยากรจากสภาพแวดล้อม แนวทางนี้จึงให้ความสนใจกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การด้วย

3. แนวทางกลยุทธ์ตัวแทน แนวทางนี้มององค์การในฐานะระบบภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งเผชิญกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลและควบคุมทรัพยากรขององค์การ การอยู่รอดขององค์การจึงเป็นการแสดงถึงระดับความสามารถในการสร้างผลลัพธ์ และการกระทำที่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ แนวทางกลยุทธ์ตัวแทนจึงมุ่งประเมินการรักษาไว้ซึ่งความพึงพอใจที่หลากหลายของกลุ่มผล

4. แนวทางการแข่งขันด้านค่านิยม เป็นแนวทางศึกษาล่าสุดที่มีแนวคิดว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรเป็นเรื่องของการแข่งขันด้านค่านิยม คุณค่าหรือค่านิยมที่แข่งขันขึ้นอยู่กับความพึงพอใจในการเลือกที่ต่างกัน ซึ่งต้องสอดคล้องกับวิถีหรือช่วงชีวิตขององค์กรแต่ละชั้น เนื่องจากแต่ละช่วงองค์กรมีความต้องการที่แตกต่างกัน แนวทางนี้จึงมุ่งนำเสนอตัวแบบที่คำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างค่านิยมกับวิถีขององค์กร

ด้วยคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น แม้ทุกแนวทางมีส่วนช่วยในการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับองค์กรได้ หากแต่อาจยังไม่มีแนวทางใดที่จะนำไปใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์กรอย่างถูกต้อง เพราะแต่ละองค์กรล้วนมีภารกิจ เป้าหมาย และส่วนย่อยต่าง ๆ ที่ซับซ้อน อีกทั้งยังต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันภายในสภาพแวดล้อม การใช้ตัวบ่งชี้เพื่อวัดประสิทธิผลขององค์กรจึงไม่อาจใช้เพียงแนวทางเดียว แต่ต้องอาศัยการบูรณาการตัวแบบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ดังที่ Cameron (1980, p. 70) เคยกล่าวไว้ว่า ไม่มีตัวแบบหรือแนวทางใดสามารถนำมาใช้กับทุกองค์กรอย่างเหมาะสม

ในการศึกษาครั้งนี้ การประเมินประสิทธิผลของเทศบาลตำบลให้ครอบคลุมควรนำเกณฑ์จากแนวทางต่าง ๆ มาผสมผสานกัน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงฐานคติของแต่ละแนวทาง ผู้ศึกษาจึงนำแนวทางการบรรลุเป้าหมาย แนวทางกระบวนการภายใน และแนวทางระบบทรัพยากร เป็นดัชนีบ่งชี้ประสิทธิผลของเทศบาลตำบล อันมีเหตุผลสนับสนุน 2 ประการ คือ

ประการแรก เทศบาลตำบลจัดเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายที่ชัดเจน การวัดประสิทธิผลของเทศบาลตำบลจึงสามารถกระทำโดยเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ตามแนวทางการบรรลุเป้าหมาย อนึ่งผู้ศึกษาตระหนักดีว่าการวัดระดับผลสำเร็จของเทศบาลตำบลไม่อาจพิจารณาระดับการบรรลุผล (Achievement) เพียงประการเดียว แต่ต้องประเมินระบบการดำเนินงานทั้งด้านการแสวงหาปัจจัยนำเข้า กระบวนการปฏิบัติงาน รวมถึงความพึงพอใจของพนักงานร่วมด้วย

ประการที่สอง สืบเนื่องมาจากฐานคติเบื้องหลังของแนวทางประเมินประสิทธิผลขององค์กร สำหรับแนวทางที่ถูกเลือกนำมาใช้พบว่ามี ความสอดคล้องกับประเด็นการศึกษาครั้งนี้ทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการ อันจะส่งผลต่อความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือของข้อมูล ขณะที่อีก 2 แนวทาง คือ แนวทางกลยุทธ์กลุ่มตัวแทนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การวัดประสิทธิผลเกิดจากความสามารในการเอาชนะใจกลุ่มตัวแทน ด้วยการสร้างผลลัพธ์ที่แต่ละองค์กรประเมินคุณค่าหรือความสำคัญของกลุ่มเหล่านั้นไว้ล่วงหน้าแล้ว ซึ่งอิทธิพลของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในแต่ละองค์กรย่อมไม่เหมือนกัน อีกทั้งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ ดังนั้นการนำเกณฑ์ที่ผู้ศึกษาจัดทำขึ้น ไปใช้ประเมินประสิทธิผลของเทศบาลตำบลย่อมไม่สอดคล้องกับ

ฐานคติดังกล่าวเช่นเดียวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์การตามแนวทางการแข่งขันด้านค่านิยมที่การเลือกใช้นโยบายใดเป็นเกณฑ์การวัด ต้องพิจารณาจากวัฏจักรหรือช่วงชีวิตขององค์การแต่ละชั้น หากในความเป็นจริงแล้วเทศบาลตำบลแต่ละแห่งมีการเจริญเติบโตไม่เท่ากัน จึงอาจนำค่านิยมใดค่านิยมหนึ่งไปตรวจสอบเทศบาลตำบลที่มีพัฒนาการแตกต่างกันได้

ผู้ศึกษาได้นำเกณฑ์การประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดขึ้นจากหน่วยงานต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางเพื่อกำหนดตัวแปรสำหรับการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2548 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548)

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งหมด ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดตัวแปรด้านประสิทธิผลของเทศบาลตำบลออกเป็น 5 มิติ เพื่อประเมินว่าเทศบาลตำบลสามารถบรรลุตัวแปรเหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใด ดังนี้

1. มิติการจัดหาและการจัดสรรทรัพยากร

เทศบาลตำบลเป็นองค์การระบบเปิด (Open System) ที่ต้องนำเข้าทรัพยากรต่าง ๆ จากภายนอกมาแปรสภาพให้เป็นบริการสาธารณะกลับคืนสู่ประชาชน แต่เนื่องจากทรัพยากรเป็นสิ่งที่หายากขณะเดียวกันสภาพแวดล้อมของเทศบาลตำบลก็มีความเป็นพลวัต (Dynamic) สูง การที่องค์การจะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้ได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหาทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการ (Bedeian, 1984, p. 3)

กรณีเทศบาลตำบลสามารถใช้ศักยภาพการเป็นนิติบุคคลขององค์การ และศักยภาพของผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีในการแสวงหาหรือระดมทรัพยากรการบริหารจากภายในและภายนอกชุมชนตามที่กำหนดใน พรบ.แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ที่กำหนดแนวทางกว้าง ๆ ให้เทศบาลตำบลสามารถดำเนินกิจกรรมนอกเหนือจากการมีรายได้และเงินอุดหนุน เกี่ยวกับประเด็นนี้ ภิญโญ นิลจันทร์ (2544, น. 29) เสนอว่า ศักยภาพในการจัดหาทรัพยากรจะมีมากน้อยเพียงใดส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำที่จะสร้างเครือข่ายกับชุมชน หน่วยงานหรือองค์การ อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการจัดหาทรัพยากรจะต้องควบคู่กันไปกับการจัดสรรและแบ่งปันทรัพยากรให้เกิดผลผลิตตามที่องค์การต้องการได้ด้วย การศึกษามิติเกี่ยวกับการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรของเทศบาลตำบลจึงพิจารณาจากตัวชี้วัดที่พบจากการทบทวนวรรณกรรมของ Campbell (1977, pp. 380-390; Cameron & Whetten, 1983, pp. 274-275; Bedeian & Zammutos, 1991, pp. 78-79; Hodge, & Anthony, 1991, pp. 75-76; Jones, 2002, pp. 3-4) ดังนี้

ตารางที่ 2.2 ตัวชี้วัดมิติการ จัดหาและจัดสรรทรัพยากร

ตัวชี้วัด	คุณลักษณะ
1. การจัดหาทรัพยากร	
1. ภายในองค์กร	1.1.1 การจัดเก็บรายได้ 1.1.2 การขอเงินอุดหนุนเพิ่มเติม 1.1.3 การลงทุนในกิจการต่าง ๆ
2. ภายนอกองค์กร	1.2.1 การร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ 1.2.2 การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น 1.2.3 การร่วมมือระหว่างองค์กรธุรกิจเอกชน 1.2.4 การร่วมมือและสนับสนุนจากเครือข่าย/องค์กรประชาชน
2. การจัดสรรทรัพยากร	2.1 สอดคล้องกับปัญหา/ความต้องการของประชาชน 2.2 ความครอบคลุมพื้นที่ 2.3 การสนองตอบต่อกลุ่มเป้าหมาย 2.4 ความเท่าเทียมและเสมอภาคแก่ประชาชนทุกคน

(ที่มา: Campbell, 1977, pp. 380-39; Cameron & Whetten, 1983, pp. 274-275; Bedeian & Zammuto, 1991, pp. 78-79; Hodge & Anthony, 1991, pp. 75-76; Jones, 2002, pp. 3-4)

2. มิติกระบวนการภายใน

กระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์กร (Internal Process) ที่ถูกนำมาใช้พิจารณาถึงความสำเร็จและประสิทธิผลขององค์กร หลังจากที่ Kaplan & Norton (1992, pp. 71-79) เสนอบทความเกี่ยวกับ Balanced Scorecard ในวารสาร Harvard Business Review ทำให้ตัวแปรด้านระบบการบริหารจัดการหรือกระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์กรได้รับความนิยมนจนกระทั่งปัจจุบัน

ระบบการบริหารจัดการมิใช่เป็นเรื่องใหม่แต่ประการใด เนื่องจากถูกนำมาใช้ตั้งแต่เริ่มมีการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์กรและการจัดการแล้ว กล่าวคือ การบริหารจัดการเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการอย่างหนึ่งที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยมีทรัพยากรทางการบริหารเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรม ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) วิธีการดำเนินงาน (Method) หรือเรียกว่า 4 M's ซึ่งมุมมองด้านระบบการบริหารจัดการจะช่วยให้องค์กรทราบว่าทรัพยากรทางการบริหารมีส่วนสร้างความ เป็นเลิศแก่องค์กร

Reeves & Bednar (1994, p. 439) ยังได้เสนอว่า การวัดระบบบริหารจัดการที่มีความเหมาะสมกับทุกองค์การและมีความเป็นรูปธรรมมากที่สุด ควรกระทำโดยเปรียบเทียบระบบบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ล่วงหน้าว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ โดยเฉพาะในองค์การที่มีกฎระเบียบหลักเกณฑ์เป็นแนวทางให้พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม เช่น ระบบราชการ

จากการมองผ่านแนวคิดการบริหารจัดการภายในองค์การ อาจกล่าวได้ว่าประสิทธิผลของเทศบาลตำบลขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่ประกอบไปด้วยการวางแผน งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพบนความสามารถขององค์การในทิศทางที่เอื้อต่อความต้องการของประชาชน ดังมีตัวชี้วัดที่พบจากการทบทวนเอกสารผ่านตัวชี้วัดการบริหารงานของ Donnelly (2004, p. 14; Jones, 2002, pp. 3-4; Kreitner & Kinicki, 2006, pp. 574-575)

ตารางที่ 2.3 ตัวชี้วัดมิติกระบวนการภายใน

ตัวชี้วัด	คุณลักษณะ
1. การจัดหาทรัพยากร	
1. ภายในองค์การ	1.1.1 การจัดเก็บรายได้ 1.1.2 การขอเงินอุดหนุนเพิ่มเติม 1.1.3 การลงทุนในกิจการต่าง ๆ
2. ภายนอกองค์การ	1.2.1 การร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ 1.2.2 การร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น 1.2.3 การร่วมมือระหว่างองค์กรธุรกิจเอกชน 1.2.4 การร่วมมือและสนับสนุนจากเครือข่าย/องค์กรประชาชน
2. การจัดสรรทรัพยากร	2.1 สอดคล้องกับปัญหา/ความต้องการของประชาชน 2.2 ความครอบคลุมพื้นที่ 2.3 การสนองตอบต่อกลุ่มเป้าหมาย 2.4 ความเท่าเทียมและเสมอภาคแก่ประชาชนทุกคน

(ที่มา: Donnelly, 2004, p. 14; Jones, 2002, pp. 3-4; Kreitner & Kinicki, 2006, pp. 574-575)

3. มิติความสามารถในการสร้างความพึงพอใจ

เทศบาลตำบลเป็นองค์การทางการเมืองที่กำเนิดขึ้นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจจากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งให้ชุมชนใช้ศักยภาพทางบริหารจัดการและพัฒนากิจการท้องถิ่นด้วยตนเอง บทบาทหน้าที่สำคัญของเทศบาลตำบลจึงเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐและภารกิจตามที่ระบุในกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์แห่งรัฐและประชาชนส่วนรวม

การดำเนินงานของเทศบาลตำบลโดยทั่วไปแม้มีพันธกิจในการตอบสนองต่อเป้าหมายของหลายฝ่าย อาทิ ชุมชนท้องถิ่น รัฐบาล และสังคม อย่างไรก็ตาม การให้บริการสาธารณะก็มักจะเกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการ กิจกรรมที่ให้บริการ และผู้รับบริการ โดยผู้วิจัยได้เลือกแนวคิดของนักวิชาการที่สอดคล้องกับเทศบาลตำบล ดังนี้

Millet (1954, p. 397) กล่าวว่า ความสำคัญของการบริการ คือ การสร้างความพึงพอใจในบริการแก่ประชาชน โดยมีหลักหรือแนวทาง คือ

1. การให้บริการเสมอภาค (Equitable Service) หมายถึง ความยุติธรรมในการบริหารงานภาครัฐที่มีฐานคติที่ว่าคนทุกคนเท่าเทียมกัน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในแง่มุมของกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกีดกันในการให้บริการประชาชนจะได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลที่ใช้มาตรฐานการให้บริการเดียวกัน

2. การให้บริการที่ตรงกับความต้องการ (Timely Service) หมายถึง การให้บริการจะต้องมองว่าการให้บริการสาธารณะจะต้องตรงกับความต้องการ ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐจะถือว่าไม่มีประสิทธิผลเลยถ้าไม่มีการที่ตรงกับความต้องการ ซึ่งจะสร้างความไม่พึงพอใจให้แก่ประชาชน

3. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะต้องมีลักษณะมีจำนวนการให้บริการสถานที่ให้บริการอย่างเหมาะสม (The Right Quantity at The Right Geographical Location)

4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่เป็นไปอย่างสม่ำเสมอ โดยยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก ไม่ใช่ยึดความพึงพอใจของหน่วยงานที่ให้บริการว่าจะให้หรือหยุดบริการเมื่อใดก็ได้

5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progressive Service) หมายถึง การให้บริการสาธารณะที่มีการปรับปรุงคุณภาพและผลการปฏิบัติงาน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การเพิ่มประสิทธิภาพหรือความสามารถที่จะทำหน้าที่ได้มากขึ้น โดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

Verma (1986, pp. 102-103) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริการดังนี้

1. ความเพียงพอของการให้บริการที่มีอยู่ คือ ความเพียงพอระหว่างบริการที่มีอยู่กับความต้องการขอรับบริการ

2. การเข้าถึงแหล่งบริการ (Access to Service) ได้อย่างสะดวก โดยคำนึงถึงลักษณะที่ตั้งการเดินทาง

3. ความสะดวกและสิ่งอำนวยความสะดวก (Convenience and Amenities) ของแหล่งบริการ ได้แก่ แหล่งบริการที่ผู้รับบริการยอมรับว่าให้ความสะดวกและมีสิ่งอำนวยความสะดวก

4. ความสามารถของผู้รับบริการ (The Ability of The Patient) ในการที่จะเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบริการ

5. การยอมรับคุณภาพของการบริการ (Acceptability) ซึ่งในที่นี้รวมถึงการยอมรับลักษณะของผู้ให้บริการ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับทฤษฎีความสามารถในการสร้างความพึงพอใจ ผู้วิจัยเห็นว่าทฤษฎีของ Millet (1954, p. 397) และ Verma (1986, pp. 102-103) มีความเหมาะสมต่อการวิจัยครั้งนี้ เนื่องจากสองทฤษฎีนี้เป็นเครื่องมือของการสร้างความพึงพอใจที่เกี่ยวข้องกับงานในองค์กรและภายนอกองค์กร รวมทั้งเป็นทฤษฎีที่แยกปัจจัยที่ใช้วัดความพึงพอใจออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งง่ายต่อการทำความเข้าใจ สำหรับตัวชี้วัดที่ปรากฏในวรรณกรรมและผลงานวิจัยต่าง ๆ มีตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.4 ตัวชี้วัดมิตិความสามารถในการสร้างความพึงพอใจ

ตัวชี้วัด	คุณลักษณะ
1. การให้บริการอย่างเสมอภาค	1.1 ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน 1.2 ประชาชนได้รับการโดยใช้มาตรฐานเดียวกัน
2. การให้บริการที่ตรงกับความต้องการ	2.1 ประชาชนได้รับการตรงกับความต้องการ 2.2 ประชาชนได้รับการที่รวดเร็วตรงกับความต้องการ
3. การให้บริการอย่างเพียงพอ	3.1 ประชาชนมีสถานที่รองรับการให้บริการอย่างเพียงพอ 3.2 ประชาชนได้รับการบริการจากบุคลากรที่ให้บริการอย่างทั่วถึง
4. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง	4.1 ประชาชนได้รับการบริการอย่างสม่ำเสมอ 4.2 ประชาชนได้รับประโยชน์ในการให้บริการจนสำเร็จลุล่วงในงานนั้น ๆ
5. การให้บริการอย่างก้าวหน้า	5.1 ประชาชนได้รับการให้บริการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ 5.2 ประชาชนได้รับประสิทธิผลจากการพัฒนาความสามารถในการให้บริการ
6. การเข้าถึงแหล่งบริการ	6.1 ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งบริการได้ง่าย 6.2 ประชาชนได้รับความปลอดภัยจากแหล่งบริการนั้น ๆ
7. ความสะดวกและสิ่งอำนวยความสะดวก	7.1 ประชาชนมีความสะดวกในการมารับบริการ 7.2 ประชาชนได้รับการอย่างครบครันจากสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้ให้บริการ
8. ความสามารถของผู้รับบริการ	8.1 ประชาชนมีความสามารถในการที่จะเสียค่าใช้จ่ายต่อการให้บริการ 8.2 ประชาชนมีความเข้าใจและสามารถรับรู้ต่อสิ่งที่รับบริการ
9. การยอมรับคุณภาพของการบริการ	9.1 ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการให้บริการ 9.2 ประชาชนยอมรับได้กับการกระทำของผู้ให้บริการ

(ที่มา: Millet, 1954, p. 397; Verma, 1986, pp. 102-103)

4. มิติผลลัพธ์การดำเนินการ

เป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่มีพื้นฐานแนวคิดจากทฤษฎีระบบ (System Theory) ซึ่งผลการดำเนินงานเหล่านี้ถือเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญขององค์กร (Katz & Kahn, 1978, p. 170) กล่าวคือ ไม่ว่าองค์กรที่ถือกำเนิดขึ้นจะมีขนาดเล็กหรือใหญ่ประการใดก็ตาม ล้วนมุ่งกระทำการเพื่อความสำเร็จ

ตามเป้าหมายทั้งสิ้น การประเมินผลลัพธ์การดำเนินการจึงเป็นการประเมินระดับการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์กรนั้น

สำหรับประเทศไทยนั้นพบว่าปัจจุบันหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างหันมาให้ความสำคัญกับคุณภาพการให้บริการ เพื่อยกระดับการบริหารการจัดการของหน่วยงานให้สูงขึ้น และสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน รวมถึงความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการบริหารจัดการ สำหรับองค์การราชการนับตั้งแต่มีการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นหลักการบริหารราชการ ได้ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเพื่อยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานราชการให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ จึงได้มีการจัดทำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ และเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้ระบุถึงหมวดที่เป็นผลลัพธ์การดำเนินการดำเนินการที่ประกอบด้วยความสำเร็จตามพันธกิจ คุณภาพการบริการ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้วิจัยได้นำเกณฑ์ดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในมิติผลลัพธ์การดำเนินการดังนี้มีรายละเอียดต่อไปนี้

ความสำเร็จตามพันธกิจจัดเป็นการประเมินประสิทธิผลขององค์การตามแนวทางการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach) ที่นิยามว่าประสิทธิผลขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ แต่ละองค์การจะต้องกำหนดเป้าหมายอย่างชัดเจน แล้วจึงดูว่าองค์การสามารถสร้างผลผลิต (Output) ให้บรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ ระดับการบรรลุเป้าหมายจึงวัดจากผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ระบุไว้อย่างเป็นทางการ

คุณภาพการบริการ เนื่องจากปัจจุบันที่หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างหันมาให้ความสำคัญกับคุณภาพการให้บริการ เพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน ดังนั้นทุกองค์การจึงมุ่งแสวงหาเกณฑ์ประเมินคุณภาพการให้บริการ เพื่อยกระดับการบริหารการจัดการของหน่วยงานให้สูงขึ้น Reeves & Bednar (1994, p. 435) เสนอว่า การวัดคุณภาพของการทำงานขององค์การสามารถกระทำ 3 แนวทาง คือ 1) การวัดความเป็นเลิศของสินค้าหรือบริการ เป็นการวัดกระบวนการปฏิบัติงานขององค์การที่สามารถผลิตสินค้าหรือบริการที่ดีที่สุดของตลาด 2) การประเมินคุณค่า โดยประเมินจากการรับรู้ของผู้บริโภคว่าสินค้าหรือบริการดังกล่าวมีคุณภาพหรือประโยชน์มากน้อยเพียงใด และ 3) การประเมินโดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

สำหรับเทศบาลตำบลเป็นองค์การที่มีความรับผิดชอบต่อการจัดบริการสาธารณะ ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจแก่ประชาชนตรวจสอบการทำงานตามที่กำหนดในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นผลทำให้เทศบาลตำบลต้องจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพตรงตามลักษณะการวัดคุณภาพ

ดังกล่าว เพื่อการบริการที่เป็นเลิศ (Best Practices) หรืออย่างน้อยจะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ (Standard Practices) ที่กำหนดไว้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548)

การประเมินประสิทธิภาพการทำงานจึงสามารถประเมินได้ทั้งประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร ซึ่งมีหลายแนวทางด้วยกัน เช่น 1) การวัดอัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า (Output/Input) โดยใช้ปริมาณงานที่ทำได้เป็นตัววัดผลผลิต 2) การวัดอัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้า (Output/Input) โดยใช้ข้อมูลประสิทธิผลเป็นตัววัดผลผลิต 3) การวัดอัตราการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ และบุคลากร 4) การวัดจากการเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพ โดยเปรียบเทียบระหว่างผลิตภาพที่ผลิตได้กับปีฐาน และ 5) การวัดแบบผสมผสาน (อุดม ทุมโฆสิต, 2548, น. 27-34) และประสิทธิภาพในกระบวนการปฏิบัติงาน เนื่องจากเทศบาลตำบลเป็นหน่วยงานราชการที่จะต้องปฏิบัติงานภายใต้การตรวจสอบของประชาชน รัฐบาลส่วนกลาง และหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อป้องกันมิให้มีค่านิยามการใด ๆ ในอันที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชน จึงมีผลทำให้เทศบาลตำบลต้องมีการปฏิบัติงานตามแนวทางที่สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย การวัดประสิทธิภาพในการกระบวนการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาว่ากระบวนการทำงานแต่ละขั้นตอนสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องตรงตามระเบียบและเงื่อนไขในการให้บริการแก่ประชาชน รวมถึงไม่มีข้อร้องเรียนหรือจากหน่วยงานที่ตรวจสอบดูแล ทั้งนี้เพื่อการบรรลุถึงคุณภาพการให้บริการและเป้าหมายตามพันธกิจ การประเมินประสิทธิภาพจึงมีประโยชน์ต่อนายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารสูงสุดใช้ติดตามกระบวนการดำเนินงาน รวมถึงการใช้ การจัดสรร และการแบ่งปันทรัพยากรให้เกิดผลผลิตตามที่องค์การต้องการ

จากการทบทวนวรรณกรรมของ Campbell (1977, pp. 380-39; Cameron & Whetten, 1983, pp. 274-275; Bedeian & Zammuto, 1991, pp. 78-79; Hodge, & Anthony, 1991, pp. 75-76; Jones, 2002, pp. 3-4) ดังนี้

ตารางที่ 2.5 ตัวชี้วัดมิติด้านผลลัพธ์การดำเนินการ

ตัวชี้วัด	คุณลักษณะ
1. ผลลัพธ์ตามพันธกิจ	1.1 ผลการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ 1.2 ผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาตำบล
2. คุณภาพการบริการ	2.1 ความเสมอภาค 2.2 ความสะดวก รวดเร็ว 2.3 ความทั่วถึง เป็นธรรม 2.4 ตรงตามมาตรฐาน 2.5 ความคงทน 2.6 ความต่อเนื่องในการให้บริการ
3. ประสิทธิภาพ	3.1 ด้านเวลา 3.1.1 ระยะเวลาดำเนินการ 3.1.2 การส่งมอบบริการ 3.2 ค่าใช้จ่าย 3.2.1 ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร 3.2.2 ความประหยัด 3.3 การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย

(ที่มา: Campbell, 1977, pp. 380-39; Cameron & Whetten, 1983, pp. 274-275; Bedeian & Zammuto, 1991, pp. 78-79; Hodge & Anthony, 1991, pp. 75-76; Jones, 2002, pp. 3-4)

5. มิติการพัฒนาองค์กร

องค์กรที่ประสบความสำเร็จหรือบรรลุประสิทธิผลในปัจจุบัน ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ต้องมีความสามารถในการปรับตัวและการพัฒนาไปตามกระบวนทัศน์การบริหารจัดการสมัยใหม่ สำหรับเทศบาลตำบลจัดได้ว่าเป็นองค์กรที่ได้รับผลกระทบจากความเป็นพลวัตของสถานะแวดล้อมภายนอกในระดับสูง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาและรูปแบบให้เทศบาลตำบลสามารถรองรับการกระจายอำนาจมากขึ้น การบริหารจัดการเทศบาลตำบลให้บังเกิดผลสำเร็จจึงไม่อาจกระทำเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น แต่เทศบาลตำบลจะต้องมุ่งมั่นที่จะแสวงหาแนวทางในการเพิ่มศักยภาพให้ทุกกระบวนการมุ่งดำเนินงาน เพื่อความก้าวหน้าขององค์กรในการพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องตรงความต้องการและสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน

สำหรับแนวคิดการพัฒนาองค์กร แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ แนวคิดการพัฒนาองค์กรเพื่อรักษาเสถียรภาพ และการพัฒนาองค์กรเพื่อรับมือกับภาวะความเป็นพลวัต (Robbins, 2003, p. 231)

แนวคิดแรก การพัฒนาเพื่อรักษาเสถียรภาพ (The Calm-Waters Metaphor) โดย Lewin (1952, p. 459) เปรียบเสมือนการมีปัจจัยที่เข้ามากระทบต่อองค์กร ทำให้องค์กรสูญเสียภาวะสมดุล ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กรเพื่อปรับตัวเข้าสู่ภาวะดุลยภาพ การพัฒนาองค์กรตามแนวคิดนี้จึงไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ แต่มีลักษณะเหมือนกระแสน้ำที่ไหลอย่างราบเรียบนาน ๆ ครั้งจึงกระทบเกาะแก่งและเกิดคลื่นขึ้น

ต่างจากแนวคิดที่สอง ที่มองว่าภายใต้อิทธิพลกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ปัจจัยแวดล้อมขององค์กรไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่และมีความเสี่ยงเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ดังกระแสน้ำที่เกาะแก่งตลอดสาย ไม่มีภาวะไหลนิ่งราบเรียบให้เห็น เปรียบเสมือนการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาองค์กรในปัจจุบันที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยผลักดันให้องค์กรต้องปรับตัวและมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติการ การพัฒนาองค์กรเพื่อรับมือกับภาวะความเป็นพลวัตจึงมีความต่อเนื่องตลอดเวลา ไม่มีการจบสิ้น เมื่อเปลี่ยนแปลงและพัฒนาแล้วก็ต้องเปลี่ยนแปลงพัฒนาต่อไปเรื่อย ๆ (Constant Change and Development) ทำให้องค์กรสามารถเรียนรู้และพัฒนาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ตัวแปรด้านการพัฒนาจึงเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปหลักประกันความสำเร็จขององค์กรอย่างยั่งยืนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรตลอดเวลา ตามแนวคิดการพัฒนาองค์กรเพื่อรองรับความเป็นพลวัต (The White-Waters Rapid Metaphor) ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงโครงสร้าง กระบวนการปฏิบัติงาน เช่น การใช้เทคโนโลยี การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างทีมงาน การใช้ระบบการประเมินผลงาน และระบบการให้รางวัล

การศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดตัวชี้วัดในมิติการพัฒนาองค์กร จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นประกอบกับการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548) มาเป็นแนวทางการวิจัย ได้แก่ การจัดระบบภายในองค์กร การประเมินผลองค์กร และการนำองค์กร พบว่ามีตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.6 ตัวชี้วัดมิติการพัฒนาองค์กร

ตัวชี้วัด	คุณลักษณะ
1. การจัดการกระบวนการภายใน	1.1 โครงสร้าง 1.2 กระบวนการทำงาน 1.3 เทคโนโลยี 1.4 สารสนเทศ 1.5 บุคลากร
2. การนำองค์กร	2.1 การเป็นแบบอย่างที่ดีแก่องค์กรอื่น 2.2 การใช้หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี 2.3 การสร้างกระบวนการรับผิดชอบต่อสังคม 2.4 การดำเนินงานอย่างมีจริยธรรม 2.5 การสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน
3. การประเมินผล	3.1 การประเมินผลภายในองค์กร 3.1.1 การประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงาน 3.1.2 การประเมินผลการดำเนินงานของส่วนต่างๆ 3.2 การประเมินผลภายนอกองค์กร 3.2.1 การประเมินความพึงพอใจของประชาชนหรือผู้ให้บริการ 3.2.2 การประเมินผลการดำเนินการและการจัดบริการ สาธารณะจากหน่วยงานอื่น

(ที่มา: Robbins, 2003, p. 231; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2548)

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2548, น. 5) ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงาน ภาคเอกชนหมายถึงของหน่วยงาน หรือบุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น การบริหารนโยบาย (Policy) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) การบริหารคุณธรรม (Morality) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting)

สมยศ นาวิการ (2546, น. 15) กล่าวว่า การบริหารจัดการ (Management) หมายถึง ชุดของหน้าที่ต่าง ๆ (A Set of Functions) ที่กำหนดทิศทางในการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์กร การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost-Effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) นั้นหมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right Decision) และมีการปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลควบคู่กัน

วรากร สังข์วงษา (2553, น. 22) การบริหารการจัดการ หมายถึง กิจกรรมในการบริหารทรัพยากร เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน โดยเน้นที่การกำหนดนโยบาย การร่วมประสานงาน และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้

สรุป หลักการบริหารจัดการ คือ หลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการ โดยมีใช้หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการทำงานซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด หรือ อีกนัยหนึ่ง การบริหารจัดการ คือ (1) การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง (Guideline) วิธีการ (Method) หรือมรรควิธี (Means) ใด ๆ (2) ที่หน่วยงานของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงาน (3) ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (4) เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง (End หรือ Goal) หรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางเบื้องต้น (Primary Goal) คือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ หรือช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด (Ultimate Goal) คือ การพัฒนาประเทศที่ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน เป็นต้น

Thompson (1967, pp. 6-13) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารจัดการสภาพแวดล้อมภายในองค์กรโดยมองในเชิงระบบ เป็นการมององค์การในฐานะที่เป็นระบบธรรมชาติที่มีการปรับตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม (Homeostasis or Self-Stabilization) ซึ่งเป็นแกนกลางที่จะคอยควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างส่วนย่อยต่าง ๆ เอาไว้ โดยมีระบบย่อยภายในองค์กรร่วมกันทำงานเพื่อทำให้ระบบใหญ่บรรลุผลสำเร็จ โดย Thomson ได้แบ่งระบบย่อยภายในองค์กรออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่

1. ส่วนสถาบัน (Institution) ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในการปรับสภาพแวดล้อมขององค์กรและกำหนดทิศทางในการทำงาน แนวนโยบายขององค์กร และการติดต่อกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรโดยตรง

2. ส่วนจัดการ (Management) ได้แก่ ผู้บริหารระดับกลางในองค์กรทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน แปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง ติดตามงานในระดับปฏิบัติ

3. ส่วนเทคนิคหรือเทคโนโลยี (Technology) ได้แก่ ระดับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร ส่วนนี้จะทำหน้าที่ในการผลิตสินค้าหรือบริการขององค์กรโดยตรง

ติน ปรัชญพฤทธิ (2552) ได้เสนอกรอบแนวคิดการวิเคราะห์พฤติกรรมในบริบทขององค์กรและสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมขององค์กรและพนักงาน อันจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพโดยตรงกับประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กร ประกอบด้วย 1. วัฒนธรรมองค์กร 2. นโยบาย/กลยุทธ์ขององค์กร 3. โครงสร้างการบริหาร 4. กระบวนการและเทคโนโลยี 5. ทรัพยากรการบริหาร 6. สมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหาร

Peters & Waterman (2004, pp. 9-11) ได้ทำการศึกษาวิจัยถึงความสำเร็จในการจัดการธุรกิจและพบว่าความสำเร็จในการจัดการธุรกิจพบได้ในบริษัทที่เป็นเลิศ (Excellent Company) ซึ่งมีรูปแบบของการบริหารจัดการที่ประกอบด้วย 7S's ได้แก่ Strategy, Structure ซึ่งถือเป็น Hardware หรือเป็นตัวแปรที่มองเห็นได้ ส่วนอีก 5S's ได้แก่ Style, Staff, Skills, Shared-value, System ถือว่าเป็น Software หรือตัวแปรที่มองเห็นไม่ชัดเจน ดังนั้นการบริหารจัดการให้ประสบความสำเร็จจึงต้องใช้ทั้ง Hardware และ Software ควบคู่กัน (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545, น. 614-616) โดยมีรายละเอียดดังนี้ (เกริกยศ ชลาชนเดชะ, 2554, น. 23)

1. กลยุทธ์ (Strategy) เป็นการวางแผนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความคงตักยภาพในการสร้างความสามารถทางการแข่งขันที่เหนือกว่าคู่แข่ง และเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร

2. โครงสร้างองค์กร (Structure) เป็นวิถีทางที่องค์กรดูความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในรูปของผังองค์กร (Organization Chart) ขนาดการควบคุม การรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจของผู้บริหาร รวมทั้งการกำหนดลำดับของการรายงานในรูปของสายการบังคับบัญชา (Line of Command)

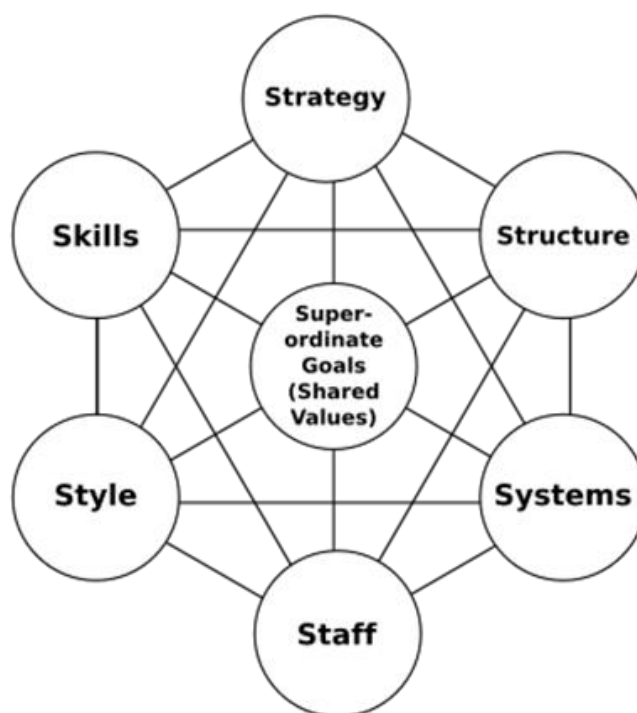
3. ระบบการปฏิบัติงาน (System) เป็นกิจกรรมประจำวันและกระบวนการที่ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันรับผิดชอบในการทำให้งานบรรลุความสำเร็จ กระบวนการและลำดับขั้นการปฏิบัติงานเหล่านี้จะเป็นระบบที่ต่อเนื่องสอดคล้องประสานกันทุกระดับ

4. บุคลากร (Staff) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานและความสามารถโดยทั่วไปของผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งองค์กรจะต้องมีการสรรหาบุคลากรให้มีความพอเพียงกับกิจกรรมขององค์กรทั้งในด้านปริมาณ และศักยภาพ

5. รูปแบบ (Style) เป็นรูปแบบการบริหารจัดการซึ่งเป็นลักษณะที่เฉพาะในแต่ละองค์กร และมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมขององค์กรเป็นรูปแบบของภาวะผู้นำที่คนในองค์กรยอมรับ รูปแบบวิธีการจัดการเหล่านี้ได้แก่ การสั่งการ การควบคุม การจูงใจ เป็นต้น รูปแบบเหล่านี้จะสะท้อนถึงวัฒนธรรมองค์กร

6. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) เป็นทักษะเฉพาะและสมรรถนะของบุคลากรที่ทำงานเพื่อองค์กร เป็นความโดดเด่น เชี่ยวชาญเฉพาะทางที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ รูปแบบและระบบการทำงานขององค์กร

7. ค่านิยมร่วม (Shared Value) เป็นแนวทางที่ทุกคนในองค์กรถือปฏิบัติร่วมกันในการทำงานเพื่อผลักดันองค์กรไปสู่ความสำเร็จ ค่านิยมร่วม และเป้าหมายเดียวกันขององค์กรจะช่วยให้การทำงานของบุคลากรมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกันอย่างเป็นทีมเดียวกัน



ภาพที่ 2.1: 7S Framework (ที่มา: Waterman, Peters, & Phillips, 1980)

ตารางที่ 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหารจัดการที่มีผลต่อประสิทธิผลของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

Thompson	ติน ปรัชญพฤทธิ์	Peters & Waterman	Cohen & Uphoff
ทรัพยากรการบริหารจัดการ	ทรัพยากรการบริหารจัดการ		
นโยบาย/กลยุทธ์	นโยบาย/กลยุทธ์	กลยุทธ์องค์การ	
โครงสร้างองค์การ	โครงสร้างการบริหาร	โครงสร้างองค์การ	
กระบวนการและเทคโนโลยี	กระบวนการและเทคโนโลยี	ระบบการปฏิบัติงาน	
	สมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหาร	ทักษะ ความรู้ ความสามารถ	
	วัฒนธรรมองค์การ	ค่านิยมร่วม	
		รูปแบบการบริหารจัดการ	
		บุคลากร	
			การมีส่วนร่วม

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ Peters & Waterman (2004, pp. 9-11; Thompson, 1967, pp. 6-13; ติน ปรัชญพฤทธิ์, 2553; Cohen & Uphoff, 1980, pp. 219-222) มาบูรณาการร่วมกัน โดยทำการเลือกและกำหนดเป็นตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. กลยุทธ์ขององค์การ (Strategy) เป็นการบริหารเชิงกลยุทธ์ โดยจะมีการกำหนดขั้นตอนและการปฏิบัติการที่เหมาะสม เพื่อช่วยเป็นแนวทางให้สมาชิกในองค์การรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใดจึงจะบรรลุเป้าหมาย สอดคล้องกับแนวคิดของ Thompson (1967) และติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553)

2. โครงสร้างองค์การ (Structure) สอดคล้องกับแนวคิดของ Thompson (1967) และติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553)

3. ระบบการปฏิบัติงาน (System) นำไปจัดอยู่ในเรื่องกระบวนการและเทคโนโลยีได้ เนื่องจากมีความหมายคล้ายกัน สอดคล้องกับแนวคิดของ Thompson (1967) และติน ปรัชญพฤทธิ์ (2553)

4. บุคลากร (Staff) จัดอยู่ในเรื่องทรัพยากรมนุษย์ สอดคล้องกับแนวคิดของ Ivancevich (2001)

5. ทักษะ ความรู้ ความสามารถ (Skill) นำไปจัดอยู่ในเรื่องสมรรถนะทางการบริหาร เนื่องจากทักษะ ความรู้ ความสามารถ ของสมาชิกในองค์กรจะส่งผลโดยตรงต่อสมรรถนะทางการบริหารขององค์กร สอดคล้องกับแนวคิดของดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2553)

6. ค่านิยมร่วม (Shared Values) นำไปจัดอยู่ในเรื่องวัฒนธรรมองค์กร เนื่องจากค่านิยม และบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์กรที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร ซึ่งก็คือวัฒนธรรมองค์กร สอดคล้องกับแนวคิดของดิน รัชญพฤทธิ์ (2553)

7. รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) นำไปจัดอยู่ในเรื่องภาวะผู้นำ (Leadership) เนื่องจากแบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร และพบว่าความเป็นผู้นำขององค์กรจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร สอดคล้องกับแนวคิดของ Bass & Avolio (1994)

8. ทฤษฎีการบริหาร มุ่งเน้นไปที่แนวทางในการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถจัดให้อยู่ในเรื่องการจัดการ (Management) ซึ่งเป็นองค์ประกอบของทฤษฎีการบริหารจัดการ สอดคล้องกับแนวคิดของ Thompson (1967) และดิน รัชญพฤทธิ์ (2553)

9. การมีส่วนร่วม จัดอยู่ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวคิดของ Cohen & Uphoff (1980, pp. 219-222)

แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหารจัดการที่มีผลต่อประสิทธิผลของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

1. กลยุทธ์องค์กร

การบริหารเชิงกลยุทธ์

Dessler (1998, p. 681) กล่าวว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เป็นขั้นตอนของการกำหนด และจัดทำแผนเชิงกลยุทธ์ขององค์กร โดยจัดความสามารถภายในองค์กรให้สอดคล้องกับความต้องการของสภาพแวดล้อมจากภายนอก เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่าแผนมีการบริหารที่เหมาะสม

Bateman & Snell (1999, pp. 1-5) กล่าวว่า การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นขั้นตอนซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้จัดการทุกฝ่ายขององค์กรที่ร่วมกันกำหนดกลยุทธ์และการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ หรือเป็นการกำหนดการปฏิบัติที่เหมาะสม และการประเมินผลอย่างต่อเนื่องของแผนเชิงกลยุทธ์ โดยกำหนดทิศทางและการทำงานในระยะยาวขององค์กร ดังนั้นการบริหารเชิงกลยุทธ์จะมีการพัฒนาแผนเชิงกลยุทธ์และปรับให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ในการบริหารเชิงกลยุทธ์ช่วยให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายภายในระยะยาวที่กำหนด กลยุทธ์จะกำหนดทิศทางและกำหนด

โครงการงาน ซึ่งการบริหารจะใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยอาศัยการวางแผนกลยุทธ์ (Strategic) ยุทธวิธี (Tactical) และการปฏิบัติการ (Operational) การพัฒนากลยุทธ์ผู้บริหารต้องตอบคำถามว่า จะผลิตอะไร จะให้บริการตลาดไหน การปฏิบัติการที่ใช้คืออะไร จะแข่งขันอย่างไร เพื่อตอบคำถามเหล่านี้ ผู้บริหารจะพิจารณาส่วนประกอบขององค์การและระดับของกลยุทธ์ กลยุทธ์ไม่ใช่การวางแผนที่คงที่เนื่องจากต้องมีการพัฒนาเมื่อมีการปฏิบัติ ดังนั้นจึงต้องมีการปรับกลยุทธ์เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม กลยุทธ์จึงเป็นหลักสำคัญในกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่จำเป็นจะต้องศึกษาส่วนประกอบและระดับของกลยุทธ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ส่วนประกอบของกลยุทธ์ (Component of Strategy หรือ Corporate-Level Strategy) ประกอบด้วย 4 ประการ คือ 1) ขอบเขต 2) ความสามารถที่แตกต่าง 3) การจัดสรรทรัพยากร 4) การร่วมมือกัน การพิจารณาสถานการณ์เฉพาะอย่าง การกำหนดกลยุทธ์โดยรวม 4 ประการนี้ เพื่อใช้ในการวางแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายและภารกิจขององค์การ

2. ระดับกลยุทธ์ (Level of Strategy) ในการพัฒนาเป้าหมายและแผนในระดับต่าง ๆ นั้น ผู้บริหารต้องมีกลยุทธ์ในการวางแผนในแต่ละระดับเพราะการตัดสินใจและการปฏิบัติเกิดขึ้นในทุกๆ ระดับ ดังนั้นกลยุทธ์รวม (Total Strategy) จึงประกอบด้วยกลยุทธ์ใน 3 ระดับ คือ 1) กลยุทธ์ระดับบริษัท 2) กลยุทธ์ระดับหน่วยธุรกิจ 3) กลยุทธ์ระดับหน้าที่ กลยุทธ์ในแต่ละระดับต้องมีการกำหนด (Formulation) การปฏิบัติการ (Implementation) การควบคุม (Control) การสร้างเครือข่าย การตัดสินใจ และการปฏิบัติระหว่างระดับต่าง ๆ จะช่วยให้องค์การสามารถบรรลุลำดับขั้นของเป้าหมายในกระบวนการวางแผน การประสานงานกลยุทธ์ในทั้ง 3 ระดับ ผู้บริหารจะต้องมีคำแนะนำในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสอดคล้องภายในองค์การ

สรุป นโยบายและกลยุทธ์ คือ ขอบข่ายในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์การได้ตั้งเอาไว้เป็นธงชัย และสิ่งเหล่านี้ต้องอาศัยการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังจึงจะได้ผล นโยบายและกลยุทธ์ เปรียบเสมือนเป้าหมาย การปฏิบัติเพื่อไปสู่เป้าหมาย และสิ่งที่จะขับเคลื่อนนโยบายและกลยุทธ์ คือ ทรัพยากรมนุษย์ ๆ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการองค์การ

จากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่งผลต่อการบริหารองค์การของผู้บริหารเป็นอย่างมาก การบริหารจะต้องเป็นการบริหารเชิงรุกที่เป็นลักษณะของการบริหารเชิงกลยุทธ์ที่กระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารได้เปลี่ยนแปลงจากอดีตที่มักเน้นเฉพาะสภาพแวดล้อมภายในมาเป็นกรตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลในอนาคตเพิ่มขึ้นอีกด้วย โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ให้ได้ดีที่สุด ภายใต้สถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงเกิดการพัฒนาและศึกษาเรื่องกลยุทธ์ (Strategy)

นักวิชาการได้ให้ขั้นตอนของการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้หลายแบบ แต่มีแบบที่มีลักษณะสำคัญร่วมกันเป็นแกนสำคัญใน 3 ขั้นตอน ตามที่ Dessler & Miller (1993) ได้เสนอไว้คือ ขั้นตอนการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ ขั้นตอนการกำหนดกลยุทธ์ และขั้นตอนการปฏิบัติตามกลยุทธ์ ดังนี้

1. การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์

การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์เป็นการวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคาม (Opportunities and Threat) ที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมภายนอก และการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งภายในองค์กร (Strength and Weakness) รวมไปถึงการศึกษากการประเมินผลข้อมูลที่เป็นในการแก้ไขปัญหาหรือใช้โอกาสที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อวินิจฉัยตัดสินใจในการบริหารว่าจะดำเนินการปรับตัวอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุดต่อองค์กร

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเป็นเรื่องที่สำคัญและจำเป็นสำหรับองค์กรที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลสามารถส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรให้สู่เป้าหมายที่ต้องการได้ ด้วยเหตุที่ว่าองค์กรในปัจจุบันมีสภาพเป็นองค์กรระบบเปิดจะมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในลักษณะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีความสมดุลกันด้วย รวมทั้งสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปก็จะมีผลหรือมีอิทธิพลทำให้ระบบมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย องค์กรจะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทและยุทธศาสตร์ในการปรับตัวให้เข้ากับยุคสมัยมากขึ้น และ Steers (1977, pp. 95-99) ได้ให้ทรรศนะในด้านอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อความสำเร็จขององค์กรขึ้นอยู่กับ 1) ความสามารถในการทำนายสิ่งแวดล้อมในอนาคต 2) ความถูกต้องของความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 3) ระดับเหตุผลขององค์กร ซึ่งทั้งสามประการนี้ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กร

การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์เป็นการวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคามของสภาพแวดล้อมภายนอกประกอบด้วย ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี เป็นการคาดการณ์ถึงความเป็นไปได้ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งประเมินถึงผลกระทบของสิ่งที่จะเกิดขึ้น ส่วนการวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนและจุดแข็งของสภาพแวดล้อมภายในประกอบด้วยปัจจัยด้านบุคลากร การเงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ เป็นการพิจารณาว่าจะใช้ประโยชน์จากจุดแข็งขององค์กรที่มีอยู่และลดขนาดของปัญหาที่เป็นจุดอ่อนให้เหลือน้อยที่สุด

2. การกำหนดกลยุทธ์

Schermerhorn (2002, p. 203) กล่าวว่า กลยุทธ์ เป็นแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติการหลักสำคัญขององค์กร (Comprehensive Action Plan) ซึ่งองค์กรใช้เป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงานระยะยาว รวมทั้งใช้เพื่อเป็นแนวทางในการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยทำให้

ได้เปรียบเทียบทางการแข่งขันที่ยั่งยืน (Sustainable Competitive advantage) รวมทั้ง Bateman & Snell (1999, p. 5) กล่าวว่า กลยุทธ์เป็นรูปแบบของวิธีการปฏิบัติและการจัดสรรทรัพยากรที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรหรือเป็นแผนการปฏิบัติการ ซึ่งเป็นการอธิบายถึงการจัดสรรทรัพยากรและกิจกรรมอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายในระยะยาว นักวิชาการให้ลักษณะสำคัญเกี่ยวกับกลยุทธ์ว่าเป็นตัวกำหนดสิ่งที่องค์กรต้องการ จุดมุ่งหมาย (Purpose) ภารกิจ (Mission) เป้าหมาย (Goals) วัตถุประสงค์ (Objective) และวิธีการบรรลุเป้าหมายนั้น (โดยใช้นโยบาย กลยุทธ์ และแผน) ดังนั้นส่วนสำคัญของการกำหนดกลยุทธ์ คือ การสร้างกลยุทธ์ทางเลือกขึ้นเพื่อการบรรลุพันธกิจ และเป้าหมายวัตถุประสงค์ขององค์กร

3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์

การปฏิบัติตามกลยุทธ์เป็นขั้นตอนของการนำเอากลยุทธ์ไปดำเนินการ โดยอยู่ในรูปของแผนงานต่าง ๆ เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลตามกลยุทธ์ที่วางไว้

Dess & Miller (1993, pp. 320-324) ได้ระบุปัจจัยด้านผู้นำเชิงกลยุทธ์ (Leadership Strategy) และปัจจัยการควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control) จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรม 3 ประการ เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จ

3.1 การกำหนดทิศทาง (Setting Direction) ขององค์กรทั้งในด้านวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ วิธีการต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหารจะต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมอย่างลึกซึ้ง เข้าใจความต้องการของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด (Stakeholders) ขององค์กร และสามารถนำข้อมูลเหล่านี้มากำหนดทิศทางให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนไม่แน่นอน ผู้นำจะต้องมีวิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์ (Strategic Vision) ในการตอบสนองแบบรุกหน้า (Proactive Strategy) และการจัดกลยุทธ์ตามสถานการณ์ (Contingency)

3.2 การออกแบบขององค์กร (Designing the Organization) เป็นการประเมินองค์กรและการจัดการออกแบบ เปลี่ยนแปลงองค์กรในด้าน โครงสร้างระบบ ทีมงาน และกระบวนการต่างๆ ขององค์กรที่จำเป็นต่อการเกิดผลลัพธ์ เป้าหมาย ความสำเร็จ ผู้นำจึงต้องมีความคิดสร้างสรรค์ คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ และไวต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์รอบด้าน

3.3 การปลูกฝังวัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศและคุณธรรม (Installing a Culture Emphasizing Excellence and Ethics) เพื่อให้บุคลากรของทุกฝ่ายในองค์กรมีค่านิยม ความเชื่อ วิสัยทัศน์ บรรทัดฐานของความเป็นเลิศในองค์กรร่วมกัน และผู้นำจะต้องปลูกฝังวัฒนธรรมจากคุณธรรม ความรับผิดชอบ จรรยาบรรณและมาตรฐานขององค์กรให้เกิดขึ้นในวิถีทางที่ถูกต้อง ยุติธรรม และเหมาะสม

Glueck & Jauch (1988, p. 376) ได้เสนอขั้นตอนการควบคุมและประเมินผลกลยุทธ์ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การวิเคราะห์และประเมินผลปัจจัยภายใน เป็นการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน และความเบี่ยงเบนที่ยอมรับได้ ดำเนินการวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงตามเวลาที่กำหนด เพื่อหาผลลัพธ์ที่ได้เกินกว่าที่ยอมรับได้ แล้ววิเคราะห์สาเหตุเพื่อแก้ไข

2. การวิเคราะห์และประเมินผลปัจจัยภายนอก คือ สภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลง ย่อมทำให้ผลลัพธ์เกิดความเบี่ยงเบนด้วยการกำหนดข้อสมมติฐานของสภาพแวดล้อมแล้วประเมิน สภาพแวดล้อมอย่างละเอียด หากมีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่คาดการณ์กำหนดไว้จะต้องปรับปรุง เป้าหมาย กลยุทธ์ และแผนงาน

การบริหารเชิงกลยุทธ์จึงเป็นการบริหารที่ใช้การวิเคราะห์ปัจจัยภายในและภายนอกของ องค์กร เพื่อกำหนดทิศทางขององค์กรให้สามารถดำรงอยู่ภายใต้แรงกดดันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใน ปัจจุบันและอนาคตได้อย่างมั่นคง และสามารถดำรงไว้ซึ่งสถานภาพขององค์กรตลอดไป ปัจจัยที่ สำคัญในการบริหารเชิงกลยุทธ์ คือ ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำเชิงกลยุทธ์ องค์กรจะต้องสร้างความ เข้าใจและการมีพันธสัญญาต่อวิสัยทัศน์ขององค์กรให้เกิดขึ้นแก่บุคลากร ทั้งนี้เพื่อการยอมรับใน ทิศทางและเป้าหมายสูงสุดขององค์กรร่วมกัน จะเป็นพลังที่จะผลักดันให้เกิดการผนึกกำลัง ไปสู่ การบรรลุเป้าหมายในที่สุด

2. โครงสร้างองค์กร

โครงสร้าง (Organization Structure) เป็นกระบวนการของการกำหนดความสัมพันธ์ อย่างเป็นทางการระหว่างบุคคล ทรัพยากร ระบบการดำเนินงาน การติดตามตรวจสอบผลการ ปฏิบัติงาน ช่องทางการสื่อสาร กระบวนการตัดสินใจ และการควบคุมภายในองค์กร เพื่อให้ บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการพฤติกรรมขององค์กรและบุคลากร โดยเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ (Robbins & Coulter, 2007, p. 296) คือ

1. ความชำนาญงาน (Work Specialization)
2. การจัดฝ่ายและแผนงาน (Departmentalization)
3. การจัดสายการบังคับบัญชา (Chain of Command)
4. การจัดช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control)
5. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (Centralization and Decentralization)
6. การจัดระเบียบงาน (Formalization)

ตามความเห็นของ Drucker (1954) โครงสร้างองค์กรควรจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ งาน แต่ในทางปฏิบัติโครงสร้างองค์กรหลาย ๆ แห่งนั้นก็มีลักษณะที่ตรงกันข้าม กล่าวคือไม่มีความ สอดคล้องกันกับหน้าที่ที่ปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยที่หลากหลายด้วยกัน เช่น ขนาดขององค์กรที่

ใหญ่ ความซ้ำซ้อนในขอบเขตของงาน โครงการและการทำงานที่ไม่ต่อเนื่องกัน หรือมีข้อจำกัด เช่นเดียวกันกับระบบราชการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อภาวะผู้ประกอบการทั้งสิ้น

การมีโครงสร้างองค์การที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจและมีความเป็นทางการมากเกินไป จะนำไปสู่ความรู้ประสิทธิภาพ และความรู้เหตุผลได้ในที่สุด เพราะว่าโครงสร้างองค์การแบบเป็นทางการจะได้รับการออกแบบจากเป็นสิ่งที่ควรจะเป็น จึงมีลักษณะยึดติดกับระเบียบแบบแผน และกฎเกณฑ์ ทำให้เกิดการคลุมเครือ ล่าช้า ต้องอาศัยการตีความเนื่องจากไม่สามารถกำหนดออกมาให้ครอบคลุมได้ทุกประเด็นปัญหา (Toffler, 1985; Bennis, 1966; Kreitner & Kinicki, 2001) และอาจจะส่งผลถึงความไม่สอดคล้องกับสภาพที่เป็นอยู่จริง หรือแนวโน้มสถานการณ์ที่กำลังจะเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรทางด้านปัญญาและความคิดริเริ่มของบุคลากรในองค์การที่นับว่าเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุด (Scott, 1992) ในขณะที่โครงสร้างองค์การแบบไม่เป็นทางการนั้นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารให้ง่ายและรวดเร็วขึ้น สนับสนุนให้เกิดความไว้วางใจ และช่วยในแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้ดีกว่าในการเตรียมรับมือกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และต้องการความหลากหลายทางความคิด

สิ่งสำคัญอีกอย่างหนึ่งสำหรับองค์การในยุคนี้ก็คือความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการออกแบบองค์การในยุคนี้จึงต้องจัดวางรูปแบบองค์การให้พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ มีความยืดหยุ่นสูง ไม่ยึดมั่นว่าเมื่อจัดองค์การแล้วจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ในทางตรงข้าม การปรับตัวเปลี่ยนแปลงอย่างคล่องตัวต่างหากที่เป็นคุณสมบัติสำคัญขององค์การในยุคนี้ ดังนั้นองค์การจึงต้องมีการกระจายอำนาจอย่างมากในยุคนี้ เนื่องจากโอกาสทางธุรกิจมักจะเกิดขึ้นและผ่านไปอย่างรวดเร็ว การกระจายอำนาจจึงมีส่วนช่วยให้้องค์การสามารถปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มากมายที่เกิดขึ้นภายนอกองค์การ

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2552, น. 75-77) กล่าวว่า รูปแบบโครงสร้างองค์การมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมการบริหารอยู่ไม่น้อย เช่นเดียวกับการศึกษาของ Presthus (1962, p. 4) พบว่า ข้าราชการที่เข้ามาอยู่ภายใต้ “สถานการณ์ระบบราชการ” (Bureaucratic Situation) จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์นั้น ๆ เพราะว่าสถานการณ์ระบบราชการมีแต่ความไม่แน่นอน จึงทำให้ข้าราชการเกิดความว้าวุ่นใจ ข้าราชการที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ระบบราชการได้ก็มักจะมี ความก้าวหน้า ในขณะที่ผู้ที่ไม่สามารถปรับตัวได้ก็จะพบแต่ความขมขื่นและล้มเหลว กล่าวโดยทั่วไปโครงสร้างองค์การมี 5 แบบ คือ

1. โครงสร้างองค์การปิรามิดหรือโครงสร้างระบบราชการ มีลักษณะ โครงสร้างองค์การเป็นแบบมีนายคนเดียวอยู่บนยอดพีระมิด มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารองค์การในภาพรวม และคอยแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่

เกิดขึ้นในองค์กร จึงเป็นบุคคลที่ได้รับทราบและเห็นถึงความเป็นไปขององค์กรในภาพรวมมากที่สุด มีการทำงานและควบคุมตามสายการบังคับบัญชาโดยยึดกฎ ระเบียบ มาตรฐาน กระบวนการที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดถึงช่องทางในการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชา และมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีการทำงานตามมาตรฐานของงานที่แบ่งกันทำอย่างชัดเจน (Division of Labor) และลักษณะเป็นงานประจำ (Routine) ที่ได้ถูกแจกแจงไปตามหน้าที่

2. โครงสร้างองค์กรแบบขอดตัดหรือโครงสร้างองค์กรแบบรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะโครงสร้างองค์กรเป็นแบบมีนายหลายคนคือกรรมการนโยบายและกรรมการบริหารร่วมกันทำหน้าที่ในการบริหารองค์กร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นกว่าโครงสร้างระบบราชการ โดยอำนาจในการตัดสินใจจะถูกกระจายไปยังคณะกรรมการบริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญที่อาจมาจากภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กรก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์กร และผู้บริหารองค์กรจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการบริหารเพื่อจะนำมติของคณะกรรมการบริหารไปปฏิบัติ ลักษณะของสายการบังคับบัญชาจะถูกทำให้สั้นลง และมีการประสานงานแบบร่วมกันมากขึ้น

3. โครงสร้างองค์กรแบบมหาวิทยาลัย มีลักษณะโครงสร้างองค์กรเป็นแบบผู้บริหารระดับสูงทำหน้าที่เป็นผู้รับใช้มากกว่าผู้บังคับบัญชา มีโครงสร้างองค์กรเหมือนกับพีระมิดกลับหัวที่เรียกว่า Collegial Organization หรือ Inverse Pyramid กล่าวคือ มีลักษณะของการกระจายอำนาจมากโดยอำนาจในการตัดสินใจจะถูกกระจายไปให้กับส่วนงานปฏิบัติระดับล่าง (Operating Core) มีความเป็นประชาธิปไตยสูง มีความคล่องตัว และเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสามารถทำงานได้อย่างอิสระ มีความยืดหยุ่นในการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมีอำนาจในการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย วางแผนกลยุทธ์ การทำงานของตนเองและขององค์กรด้วย โดยการเข้าไปเป็นกรรมการชุดต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการทำงานของตนเอง ทำหน้าที่กำหนดกลยุทธ์องค์กรเหมือนกันกับผู้บริหารระดับสูง โดยผู้บริหารระดับสูงมีหน้าที่ในการทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันกำหนดทิศทางที่มีผลต่อองค์กรโดยรวม

4. โครงสร้างองค์กรแบบโครงการ Matrix Organization, Project Management, Temporary มีลักษณะโครงสร้างองค์กรเป็นแบบเปิดโอกาสให้ผู้ที่มิอำนาจบังคับบัญชาและผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาร่วมมือกันบริหารโครงการใดโครงการหนึ่ง ซึ่งเป็นการบริหารงานแบบชั่วคราวหรือแบบโครงการ (Matrix or Project Management) โครงสร้างองค์กรมีลักษณะยืดหยุ่น คล่องตัว และตอบสนองต่อสภาพความเปลี่ยนแปลงได้ดี มีความเป็นทางการในการปฏิบัติงานน้อย และมีลักษณะองค์กรแบบ Organic โดยมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับบุคลากรทั้งหมดทุก

ส่วนขององค์กร (All Part) ไม่มีกฎเกณฑ์ระเบียบการปฏิบัติงาน ไม่มีการแบ่งลำดับชั้นการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน มีการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านไปตามแนวนอนมาก (Much Horizontal Specialization) ใช้การประสานงานโดยการปรับตัวเข้าหากันของผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานในโครงการ (Mutual Adjustment) ทุกฝ่ายที่เข้ามาทำงานในโครงการจะสามารถติดต่อประสานงานกันได้โดยตรง มีลักษณะของทีมงานมากกว่าการมีโครงสร้างที่ตายตัว ผู้ที่เข้าร่วมในโครงการจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในงานของตนเอง ผู้บริหารระดับสูงจะมีหน้าที่ติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานภายนอก แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น สร้างความสมดุลในการทำงานและติดตามความก้าวหน้าของโครงการ ฝ่ายปฏิบัติงานหลักทำหน้าที่ในการบริหารงานและปฏิบัติงานหลักไปด้วยกัน

5. โครงสร้างองค์กรแบบที่ 5 คือผลรวมของทั้ง 4 รูปแบบ เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรที่ประกอบด้วยทีมผู้เชี่ยวชาญ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ในขณะเดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารที่คอยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานมากกว่าผู้บังคับบัญชา

จากการศึกษาแนวคิดด้าน โครงสร้างองค์กร พบว่า องค์กรจะใช้โครงสร้างแบบใดขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละองค์กร ซึ่งทุกรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป และแต่ละรูปแบบก็เหมาะสมกับงานแต่ละประเภท แต่ปัจจุบันการบริการจัดการองค์กรที่เหมาะสมที่สุดในสภาพการณ์ปัจจุบันจะต้องมีความยืดหยุ่นและการบริหารจัดการต้องมีความรวดเร็ว

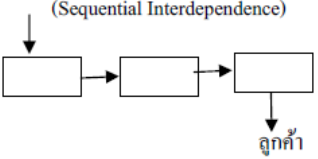
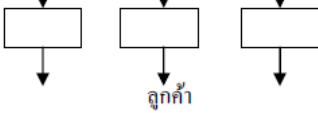
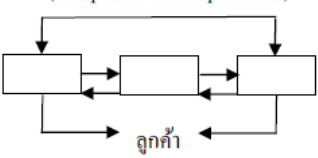
3. กระบวนการและเทคโนโลยี

ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นอกจากการจัดโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบการทำงาน (Working System) ก็มีความสำคัญยิ่ง อาทิ กระบวนการต่าง ๆ ที่อยู่ในเครือข่ายเดียวกันและมีความสัมพันธ์กันระหว่างกระบวนการเหล่านั้น และเชื่อมต่อกันเพื่อทำงานใดงานหนึ่งให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดด้านกระบวนการและเทคโนโลยีที่ให้ความสำคัญกับระบบความสัมพันธ์ และพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ในองค์กร

Rothwell & Kazanas (1992, p. 8) กล่าวว่า เทคโนโลยีเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นโดยคนเป็นผู้กระทำ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัตถุ บุคคล หรือสถานการณ์ภายใต้เงื่อนไข ส่วน Robbins (1990, p. 492) กล่าวว่า องค์กรทำการแปลงสภาพของปัจจัยนำเข้าให้เป็นผลผลิตได้ องค์กรจะต้องมีเทคโนโลยีอย่างน้อยหนึ่งประเภท เพื่อสำหรับการแปลงงบประมาณ คน และทรัพยากรต่าง ๆ ให้เป็นผลผลิตหรือบริการต่าง ๆ

จากความหมาย เทคโนโลยีเป็นสิ่งที่องค์กรนำมาใช้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิตตามความต้องการขององค์กร อาจอยู่ในรูปของเครื่องจักร เครื่องมือ วิธีการ เทคนิค ทักษะ และความรู้ต่างๆ โดยผลผลิตอาจอยู่ในรูปของสินค้าหรือบริการต่าง ๆ

Thompson (1967, pp. 15-17) พิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบหนึ่งในสังคมที่ประกอบด้วยระบบย่อย ๆ เทคโนโลยีขององค์การจะดูได้จากขั้นตอนในการทำงานขององค์การ และการพึ่งพากันของระบบย่อยในองค์การ ซึ่งจะช่วยให้้องค์การลดความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อมขององค์การลง สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

เทคโนโลยี	รูปแบบ	การติดต่อสื่อสาร	ประเภทของการประสานงาน
แบบเป็นขั้นต่อกันก่อน-หลัง (Long – Linked Technology)	เป็นลำดับขั้นต่อกัน (Sequential Interdependence) 	ปานกลาง	ใช้การวางแผนหรือการกำหนดตารางการทำงาน
แบบเป็นตัวกลาง (Mediating Technology)	พึ่งพาน้อยที่สุด (Pooled Interdependence) 	น้อย	ใช้มาตรฐานหรือกฎระเบียบ
แบบร่วมกันทำงาน (Reciprocal Technology)	ร่วมกันทำงาน (Reciprocal Interdependence) 	มาก	การปรับตัวซึ่งกัน

ภาพที่ 2.2: ประเภทเทคโนโลยี (ที่มา: ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2552, น. 114)

1. เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกันต่อเนื่องกันยาว (Long-Linked Process/Technology) เป็นเทคโนโลยีที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน ผลผลิตของหน่วยงานย่อยหนึ่งจะเป็นปัจจัยนำเข้าของอีกหน่วยงานย่อยหนึ่งในองค์การ แล้วส่งต่อกันไปเรื่อย ๆ ระหว่างหน่วยงานย่อย เป็นเทคโนโลยีที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในอุตสาหกรรมการผลิตทั่วไป ลักษณะการผลิตเป็นกระบวนการเส้นตรง เริ่มจากการนำวัตถุดิบเข้ามาสู่กระบวนการผลิตจากจุดหนึ่งต่อไปอีกจุดหนึ่งจนจบกระบวนการได้ออกมาเป็นตัวสินค้าในที่สุด การทำงานจะทำต่อเนื่องกันในลักษณะกระบวนการมีขั้นตอนการทำงานที่

ชัดเจนว่าเริ่มจากจุดใดแล้วส่งต่อไปยังจุดใด องค์กรที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้จะเป็นองค์กรที่มีการผลิตในปริมาณมาก (Mass Production) และการผลิตโดยใช้เครื่องจักรทำงานตลอด 24 ชั่วโมง (Continuous Process) ในองค์กรที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้การประสานงานและการพึ่งพากันของหน่วยงานย่อยจะเป็นแบบเป็นลำดับขั้น (Sequential Interdependence) องค์กรต้องการการประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ เพื่อให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

2. เทคโนโลยีที่เป็นสื่อ (Mediating Process/Technology) เป็นลักษณะการทำงานในองค์กรที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างกลุ่มลูกค้าสองกลุ่มที่มีความสนใจและผลประโยชน์ตรงกัน มาพบเพื่อแลกเปลี่ยนสิ่งที่ต้องการซึ่งกันและกัน เป็นเทคโนโลยีที่หน่วยงานทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างลูกค้าขององค์กร หน่วยงานที่มีเทคโนโลยีรูปแบบนี้หน่วยงานย่อยในองค์กรจะมีความเกี่ยวข้องกันไม่มากนัก ความสัมพันธ์และการพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานย่อยจะเป็นแบบที่ต่างคนต่างทำงานของตัวเองไปโดยไม่ต้องขึ้นต่อกัน (Pooled Interdependence) การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานย่อยมีไม่มากนัก แต่หากหน่วยงานย่อยใดหรือสาขาใดทำงานไม่ได้ก็จะส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงานขององค์กรในภาพรวมได้ องค์กรที่มีระบบการผลิตแบบนี้มักจะมีมาตรฐานและระเบียบการทำงานในสาขาต่าง ๆ แบบเดียวกัน มีความเป็นทางการสูงเพื่อให้เกิดมาตรฐานของผลงานระหว่างสาขา องค์กรที่มีระบบผลิตแบบเป็นตัวกลางจะลดความไม่แน่นอนของสภาพแวดล้อม โดยพยายามขยายฐานลูกค้าให้มาก

3. เทคโนโลยีแบบเข้มข้น (Intensive Process/Technology) เป็นการใช้ทั้งเทคโนโลยีประเภทเครื่องจักร (Hardware) และความรู้ (Knowledge) มาใช้ร่วมกัน เพื่อวัตถุประสงค์การทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นเทคโนโลยีที่หน่วยงานย่อยหลาย ๆ หน่วยงานเข้ามาทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดผลผลิตขององค์กร เนื่องจากปัญหาหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในการทำงานมีความสลับซับซ้อนและหน่วยงานย่อยเพียงหน่วยเดียวไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปได้ จึงจำเป็นที่จะต้องพึ่งพากัน ระบบการพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานย่อยขององค์กรที่มีเทคโนโลยีแบบนี้จะมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกัน (Reciprocal) องค์กรที่มีเทคโนโลยีแบบร่วมกันทำงาน ได้แก่ โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย บริษัทที่ปรึกษาการวิจัย เป็นต้น

สรุป จากการศึกษาแนวคิดด้านกระบวนการและเทคโนโลยีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ จึงควรมีการนำเอาเทคโนโลยีไปใช้เพื่อช่วยในการพัฒนาองค์กร เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และคาดการณ์ได้ยากอย่างปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการนำเทคโนโลยีไปใช้ในการพัฒนาองค์กรให้สำเร็จก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของปัจจัยภายในองค์กรหลายด้านที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

4. บุคลากร/ทรัพยากรมนุษย์

บุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร องค์กรจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) เติถียรภาพ พันธุ์ไฟโรจน์ (2543, น. 153) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรว่าเป็นการดำเนินการเป็นกระบวนการลูกโซ่ ตั้งแต่การวางแผนนโยบาย กำหนดแผนงานอัตรากำลังคน การสรรหาคัดเลือกคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงานในอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสม การวางโครงสร้างและกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการ การฝึกอบรมให้คนทำงานได้ทำงานเป็นการประเมิผล การปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การพัฒนาศักยภาพให้บุคลากรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง มีขวัญกำลังใจ และมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมในองค์กร มีความจงรักภักดีจนกระทั่งพ้นสภาพการเป็นบุคลากรขององค์กร ทั้งนี้โดยการตระหนักถึงความสำคัญ ของ “ทรัพยากรมนุษย์” ใน 3 ประการ คือ

1. “ทรัพยากรมนุษย์” เป็นทรัพย์สินขององค์กร มิใช่ค่าใช้จ่าย
2. “ศักยภาพของมนุษย์” พัฒนาได้ไม่มีที่สิ้นสุด
3. “ทรัพยากรมนุษย์” เป็นแหล่งสร้างเสริมและเพิ่มคุณค่าของผลผลิตและการบริการของ

องค์กร

Harris (อ้างถึงในวิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2544, น. 94-95) ได้แสดงให้เห็นถึงการมองการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในลักษณะที่เป็นระบบ เรียกว่า ตัวแบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนที่หนึ่ง สิ่งแวดล้อม (Environment) แบ่งเป็นสิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก
2. ขั้นตอนที่สอง กิจกรรมการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HRM Activities) แบ่งเป็น 5 ส่วน

ได้แก่

1. การวางแผน
2. การบริหารบุคลากร
3. การประเมินผลและค่าทดแทน
4. การปรับปรุงหน่วยงาน
5. การบำรุงรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนงานและนายจ้าง
3. ขั้นตอนที่สาม ผลที่ได้รับด้านบุคลากร (HRM Outcomes) แบ่งเป็น
 1. การละทิ้งหน้าที่มีน้อย
 2. ความมีประสิทธิภาพในการเลือกสรรรักษาบุคลากรไว้

3. การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูง
4. หน่วยงานสามารถมีจุดมุ่งหมายเพิ่มขึ้นได้
4. ขั้นตอนที่ดีที่สุด ผลที่หน่วยงานได้รับ (Organizational Outcomes) แบ่งเป็น
 1. ผลกำไร
 2. ความอยู่รอด
 3. ความสามารถในการปรับตัว

Ivancevich (2001, p. 36) ได้กล่าวถึงแนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์เพื่อก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ โดยพิจารณาจากปัจจัยภายนอกปัจจัยภายใน ดังนี้

1. การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ (Acquiring Human Resources) เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในเวลาที่ต้องการ ประกอบด้วย กิจกรรมการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ กิจกรรมการวิเคราะห์งานและการออกแบบงาน กิจกรรมการสรรหาและ กิจกรรมการคัดเลือก

2. การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ (Rewarding Human Resources) เป็นกระบวนการที่เน้นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากร เริ่มตั้งแต่การประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อนำไปใช้ในการพิจารณาค่าตอบแทน การจัดประโยชน์และบริการเพื่อให้ความมั่นคงทางสังคม ประกอบด้วย กิจกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงาน กิจกรรมค่าตอบแทน และกิจกรรมประโยชน์และบริการ

3. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Developing Human Resources) เป็นกระบวนการเพิ่มทักษะความรู้ เพื่อเป็นพื้นฐานการสร้างความก้าวหน้าในอาชีพ และเป็นการส่งเสริมให้บุคลากรมีวินัย ประกอบด้วย กิจกรรมการฝึกอบรมและการพัฒนา กิจกรรมการวางแผนอาชีพและการพัฒนาอาชีพ และกิจกรรมการจัดการวินัยบุคลากร

4. การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์ (Maintenance and Protection Human Resource) องค์กรที่ต้องการประสบความสำเร็จในระยะยาวจำเป็นต้องมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้ขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางที่ตั้งเป้าหมายไว้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้ไว้กับองค์กรให้นานที่สุด ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรมแรงงานสัมพันธ์และเจรจาต่อรอง กิจกรรมสุขภาพและความปลอดภัย

กล่าวโดยสรุป การจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญที่นักบริหารต้องปฏิบัติ เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ผู้เกี่ยวข้องต้องดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ โดยการจัดการทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการกำหนดแนวทางสำหรับปฏิบัติด้านบุคลากร ตลอดจนเป็นการสร้างหลักประกันในเสถียรภาพและความต่อเนื่องใน

การดำเนินงานขององค์กรว่าองค์กรจะมีทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดในการดำเนินงาน

5. สมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหาร

คำว่าสมรรถนะ (Competency) มีความหมายว่า ความสามารถหรือศักยภาพในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความสามารถหรือศักยภาพที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของสมรรถนะตามที่อากรณีย์ ภู่วิทยพันธ์ (2547, น. 22-23) ได้ให้ข้อสรุปไว้ดังนี้

1. ความรู้ (Knowledge) หมายถึง ข้อมูลหรือสิ่งที่ถูกสั่งสมมาจากการศึกษาตามแหล่งการเรียนรู้ต่าง ๆ รวมทั้งการศึกษาด้วยตนเอง และการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดและประสบการณ์ระหว่างบุคคล

2. ทักษะ (Skills) หมายถึง ความสามารถที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาและฝึกฝนจนเกิดความเชี่ยวชาญซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ด้าน ได้แก่ ทักษะด้านการบริหารหรือจัดการ (Management Skills) และทักษะด้านเทคนิคเฉพาะงาน (Technical Skills)

3. คุณลักษณะส่วนบุคคล (Attributes) หมายถึง ความคิด ความรู้สึก เจตคติ แรงจูงใจ ความต้องการส่วนบุคคล ซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะของบุคคลที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยง่าย

สรุป ความหมายของสมรรถนะในการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ของบุคคลในหน่วยงาน คือ การผสมผสานความรู้ ทักษะ คุณสมบัติเฉพาะบุคคล ร่วมกับความสามารถในการใช้แหล่งทรัพยากรทางความรู้ และนวัตกรรมเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์ที่สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มประเภท

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า มีหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐภาคเอกชน และนักวิชาการ ได้กำหนดสมรรถนะการบริหารจัดการที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี ได้แก่

สมรรถนะในการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ผู้บริหารระดับสูงตามเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติเพื่อองค์กรที่เป็นเลิศ (Thailand Quality Award, TQA) ของสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย (2548, น. 7) และสมรรถนะการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (ก.พ.ร.) ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้สมรรถนะของผู้บริหารระดับสูงขององค์กรที่สำคัญ 7 หมวด ได้แก่ (1) การนำองค์กร (2) การวางแผนกลยุทธ์ (3) การมุ่งเน้นลูกค้าและตลาด (4) การวัดการวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ (5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (6) การกำหนดกระบวนการบริหารจัดการ และ (7) การมุ่งผลลัพธ์ทางธุรกิจ ซึ่งหมวดหลังนี้จัดว่าสำคัญที่สุดเพราะแสดงให้เห็น

ถึงผลลัพธ์สำคัญที่ผู้บริหารขององค์กรต้องใส่ใจพิจารณาให้ครอบคลุมองค์ประกอบด้านผลิตภัณฑ์และบริการ ด้านความพึงพอใจของลูกค้า ด้านการเงินการตลาด ด้านทรัพยากรบุคคล ด้านกระบวนการปฏิบัติงาน และด้านการนำองค์กรและความรับผิดชอบต่อสังคม

สมรรถนะของผู้บริหารในฐานะผู้นำความเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ผู้ที่มีความมียุทธศาสตร์ขององค์กรตามแนวคิดของชัยอนันต์ สมุทวณิช (2548) ซึ่งพบว่ามีความสอดคล้องกับสมรรถนะของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้วข้างต้น โดยสรุปได้แก่ความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ การบริหารโดยหลักการกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคลากร ความมุ่งมั่นในการทำงาน ความรู้ความสามารถในการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี การให้การสนับสนุนและช่วยเหลือลูกน้อง ความสามารถในการสื่อสารกับบุคคลทั้งภายในและภายนอกองค์กร ความสามารถในการสร้างแรงจูงใจบุคลากรให้ทุ่มเทการทำงาน และความสามารถนำความเปลี่ยนแปลงสู่องค์กรอย่างสันติวิธี

สำหรับสมรรถนะด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล (Contributes) ที่สำคัญต่อการปฏิบัติภาระหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงตามที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2548, น. 35) ได้สังเคราะห์แนวคิดของนักวิชาการทางการบริหารทั้งหลาย และได้ให้ข้อสรุปถึงคุณลักษณะการเป็นผู้บริหารมืออาชีพประกอบด้วย (1) ใฝ่รู้/รู้กว้าง/รู้รอบด้าน (2) ตัดสินใจรวดเร็ว แม่นยำถูกต้อง (3) จับประเด็นต่าง ๆ ได้รวดเร็ว สามารถออกความเห็นได้ทันการณ์ (4) เลือกใช้คนได้เหมาะสม (5) พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัว (6) มีความเป็นระเบียบ ละเอียด รอบคอบ เกร็งครัดเรื่องเวลา (7) ซื่อสัตย์ มีคุณธรรม ยึดมั่นในวิชาชีพ (8) เชื่อมั่นในตนเอง (9) มีมนุษยสัมพันธ์สามารถประสานงานได้ดี (10) ทำงานโดยมุ่งผลของงานมากกว่ากระบวนการ (11) รับผิดชอบ อดทน (12) มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (13) มีความสามารถในการใช้ภาษาดี (14) มีระดับจิตใจสูง นอกจากนี้ยังรวมถึงคุณลักษณะของการเป็นผู้นำที่สำคัญ ได้แก่ (1) ลักษณะท่าทางน่าเชื่อถือ (2) กล้าหาญ เด็ดขาด (3) อดทน (4) กระตือรือร้น (5) สามารถคิดริเริ่ม (6) ซื่อสัตย์ จงรักภักดี (7) รอบรู้ (8) ยุติธรรม (9) มีดุลยพินิจ (10) เสียสละไม่เห็นแก่ตัว และ (11) มีความสามารถในการโน้มน้าวคน

Almond & Powell (1966, pp. 2-11) ได้แบ่งสมรรถนะหรือความสามารถทางการบริหารไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. สมรรถนะทางการสกัดเอาทรัพยากรทางการบริหารมาใช้ (Extractive Capabilities) ความสามารถในการจัดการกับทรัพยากรทั้งที่เป็นสิ่งของและทรัพยากรมนุษย์ ทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ซึ่งสมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอกนี้เป็นรากฐานของสมรรถนะ/ความสามารถในด้านอื่น และเป็นปัจจัยจำกัดในการแผ่ขยายและการ

ดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ตัวอย่างเช่น ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร เป็นต้น

การศึกษาสมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอกนี้ สิ่งสำคัญประการแรกคือแต่ละองค์กรจะต้องทำการจำแนกทรัพยากร พร้อมทั้งประเมินช่องทางในการได้มา และปริมาณของทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้เป็นปัจจัยในการผลิตจากทุกช่องทางและทุกระดับ แล้ววัดผลออกมาโดยยึดจากอัตราส่วนของความต้องการของลูกค้ากับปริมาณทรัพยากรภายใต้สภาวะการณ์ที่แตกต่างกัน และต้องทราบเกี่ยวกับผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการสกัดทรัพยากรเหล่านั้นอีกด้วย นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่ได้มาจากการทำสัญญาเช่าหรือการกู้ยืม ซึ่งจะต้องมีการจ่ายเงินและต้องแลกกับการผูกมัดเพื่อการดำเนินการประการใดประการหนึ่งในอนาคต เช่น การกู้ยืมเงินก็ต้องพิจารณาว่ามีการทำสัญญาผูกมัดหรือข้อแลกเปลี่ยนอะไรบ้าง เป็นต้น ในการวิเคราะห์สมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอกนั้น ผู้บริหารของแต่ละองค์กรจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการในการสกัดทรัพยากรอย่างถ่องแท้ และจำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงลึกให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตลอดจนต้องวิเคราะห์ถึงปัจจัยพื้นฐานที่จะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะ/ความสามารถในการสกัดทรัพยากรจากภายนอกให้ได้ เพื่อการสรุปภาพรวมได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

2. สมรรถนะทางการควบคุมดูแลพฤติกรรมของประชาชน (Regulative Capabilities) ความสามารถขององค์กรในการกระจายบริการสาธารณะต่าง ๆ ตลอดจนความเคารพสถานภาพ และโอกาสให้กับประชาชน ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักขององค์กรที่ต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ตัวอย่างเช่น การให้โอกาสทางการศึกษา การรักษาพยาบาล การดูแลผู้สูงอายุ และเบี้ยยังชีพ เป็นต้น

สิ่งสำคัญในการศึกษาสมรรถนะ/ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากรภายในคือการจำแนกทรัพยากรที่องค์กรจะต้องทำการแจกจ่ายและวิเคราะห์ทรัพยากรเหล่านั้นในเชิงปริมาณว่าเพียงพอกับความต้องการหรือไม่ และต้องทำการศึกษาว่ามีบางพื้นที่หรือบางกลุ่มคนที่มีสิทธิในการเข้าถึงประโยชน์ได้มากน้อยต่างกันหรือไม่อย่างไร ซึ่งปัญหาที่พบส่วนใหญ่คือการแจกจ่ายทรัพยากรภายใน อาทิ การจัดโครงการหรือสวัสดิการบางประเภท มีการจำกัดอยู่ที่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดีผู้บริหารองค์กรจะต้องตระหนักไว้เสมอว่าการกระจายสาธารณประโยชน์ให้กับประชาชน นอกจากจะมุ่งเน้นในกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบหรือมีความขาดแคลนแล้ว จะต้องคำนึงถึงการกระจายสาธารณประโยชน์ในบางประการที่ทุกคนในสังคมควรได้รับอย่างเท่าเทียม เช่น เรื่องการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งทุกคนในสังคมควรมีสิทธิเข้าถึงบริการดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกัน

3. สมรรถนะทางการแจกจ่ายทรัพยากรแก่ประชาชน (Distributive Capabilities)

ความสามารถขององค์กรในการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนหรือกล่าวง่าย ๆ คือ ความสามารถในการควบคุมประชาชนให้ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบสุขเรียบร้อยในชุมชน

การศึกษาสมรรถนะ/ความสามารถในการกำกับดูแลความประพฤติของมวลสมาชิกผู้บริหารองค์กรจะต้องพิจารณาว่ากำลังให้ความสนใจกับประชาชนกลุ่มใด และประชาชนประเภทใดที่จัดอยู่ในกลุ่มเป้าหมาย มีการใช้กฎหมายประเภทใด ประชาชนในพื้นที่ใดที่ได้รับผลกระทบจากการควบคุมดังกล่าว และมีกระบวนการสำรวจบ่อยครั้งเพียงใด นอกจากนี้ในการกำกับดูแลความประพฤติของประชาชนนั้นผู้บริหารองค์กรจะต้องระลึกอยู่เสมอว่าถ้าการควบคุมนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างปกติสุขของประชาชนอย่างแท้จริงแล้วการควบคุมนั้นย่อมจะได้รับการยอมรับ แต่ในทางตรงกันข้ามหากการควบคุมนั้นจัดว่าลิดรอนสิทธิและเสรีภาพเป็นการควบคุมที่เข้มงวดเกินความจำเป็นและมีการจับผิดที่มากเกินไป ก็ยากยิ่งที่จะทำให้ประชาชนทุกภาคส่วนยอมรับต่อการควบคุมนั้นได้

4. สมรรถนะทางการเป็นสัญลักษณ์ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Symbolic Capabilities) ความสามารถขององค์กรในการกระจายตัวแทนในทางสัญลักษณ์ให้กับประชาชนตัวอย่างเช่น การใช้ป้ายประชาสัมพันธ์ การจัดงานประเพณีสำคัญ การพบปะกับผู้นำชุมชนหรือการแถลงนโยบายในการบริหารงาน เป็นต้น นอกจากนี้สัญลักษณ์ยังหมายถึงรวมถึงความน่าเชื่อถือของเหล่าผู้บริหาร พนักงานขององค์กรด้วย ซึ่งสมรรถนะ/ความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ให้เป็นประโยชน์นี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับสมรรถนะ/ความสามารถในการแจกจ่ายทรัพยากรภายใน หากแต่มีความมุ่งเน้นหลักในการเรียกความเชื่อมั่นของประชาชนกลับมาเป็นของตน การสร้างเจตคติของประชาชนเพื่อความสำเร็จหรือเป้าหมายขององค์กรนั่นเอง

โดยธรรมชาติแล้วการวัดปริมาณสัญลักษณ์เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจากสัญลักษณ์สามารถมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มพูนได้หรือแม้แต่สามารถหยุดที่จะรับรู้รับฟังได้ และยังสามารถกล่าวได้ว่าสัญลักษณ์มีความเชื่อมโยงกับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรรวมถึงผู้บริหารด้วย ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการลดทอนความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อองค์กรได้ ในปัจจุบันพบว่าทุกองค์กรในระบบการเมืองมีการส่งสัญลักษณ์อยู่ตลอดเวลา แต่อาจไม่มีการรับรู้จากกลุ่มเป้าหมาย และพบว่าบางกรณีมีเพียงการส่งสารเพียงอย่างเดียวแต่ไม่มีการรับสารแต่อย่างใด ทำให้ระบบการรับส่งสารนั้นเกิดความล้มเหลวอย่างเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการพัฒนาระบบการสื่อสารกับประชาชนจึงเป็นอีกภาระหนึ่งขององค์กรอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้องยอมรับว่าความสามารถในการเข้าถึงประชาชนนี้จะป็นปัจจัยกำหนดความน่าเชื่อถือหรือไม่น่าเชื่อถือขององค์กร รวมถึงมีผล

ต่อการขับเคลื่อนทางการเมือง นโยบาย และการบริหารขององค์กรอีกด้วย การใช้สัญลักษณ์มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความหวังกับประชาชน เพื่อให้ประชาชนยอมรับและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานขององค์กรจนกระทั่งสามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เนื่องจากความร่วมมือของประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการดำเนินการขององค์กร

5. สมรรถนะที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชน (Responsive Capabilities) ทั้งในยามสันติ และสงคราม ความสามารถขององค์กรในการที่จะให้บริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ตัวอย่างเช่น การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในชุมชน อาทิ ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาปากท้องของประชาชน รวมทั้งการเตรียมพร้อมรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วยขณะที่การสกัดทรัพยากรจากภายนอก การแจกจ่ายทรัพยากรภายใน การกำกับดูแลความประพฤติของมวลสมาชิก และการใช้สัญลักษณ์ให้เป็นประโยชน์ ล้วนเป็นกระบวนการที่ใช้อธิบายและคาดการณ์คุณลักษณะขององค์กรที่พึงจะเป็น และเป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสิ่งแวดล้อมภายนอก การศึกษาเรื่องสมรรถนะ/ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการวัดระดับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ป้อนเข้า (Input) และผลลัพธ์ (Output) ทางการเมืองเป็นประเด็นที่นักวิชาการทางการเมืองการปกครองได้ให้ความสำคัญที่สุดในการวิเคราะห์แนวโน้มของระบบ คุณลักษณะของระบบ และใช้อธิบายรายละเอียดเชิงลึกของระบบการเมืองการปกครอง แต่ในระบบการเมืองในปัจจุบันกลับพบว่ามีการเมืองบางกลุ่มใช้อิทธิพลในการกำหนดนโยบายทางการเมืองการบริหารเพื่อประโยชน์ของตนและพวกพ้องในลักษณะการทุจริตเชิงนโยบาย

ดังนั้นปัจจัยที่ผู้บริหารองค์กรต้องคำนึงถึงด้วยก็คือสิ่งที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้นต้องมีประโยชน์ฉาบฉวย ซึ่งมีได้ส่งผลดีในระยะยาว การที่แต่ละองค์กรจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้น ผู้บริหารองค์กรจะต้องยอมรับในความต้องการและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการของประชากรในพื้นที่นั้น ๆ และทำการวางรากฐานในการบริหารงานให้เป็นที่ไปในแบบอย่างที่ควรจะเป็น และสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้นโยบายนั้นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ต้องมีการพิจารณาเกี่ยวกับความต้องการใหม่ ๆ ของสังคมว่ามีความจำเป็นหรือไม่อย่างไร ซึ่งหากมีการดำเนินการเช่นนี้แล้วองค์กรก็จะสามารถให้การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นระบบ สรุปรูปจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะทางการเมือง พบว่า สมรรถนะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแข่งขันและการพัฒนาขององค์กร เพราะถ้าองค์กรมีสมรรถนะที่ดีแล้วก็สามารถแข่งขันกับองค์กรอื่น ๆ ได้ เนื่องจากสมรรถนะขององค์กรช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทราบถึงระดับความสามารถและ

องค์การที่ตนเองปฏิบัติงานอยู่นั้นมีสมรรถนะว่าอยู่ในระดับใด และสนับสนุนให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. ภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำ หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์การ โดยความเป็นผู้นำขององค์การจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์การ องค์การที่ประสบความสำเร็จมีลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งแตกต่างไปจากองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จคือ การมีผู้นำที่มีประสิทธิภาพ (สมยศ นาวิการ, 2546, น. 103)

Gardner (1990, pp. 7-11) มองว่าองค์การในปัจจุบันจำนวนมากที่ขาดภาวะผู้นำอย่างเพียงพอ ซึ่งได้สร้างผลเสียต่อองค์การเหล่านั้นอย่างมาก เขามองว่าหน้าที่สำคัญของภาวะผู้นำคือ “สร้างการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องและเป็นประโยชน์ต่อองค์การ” โดยกระบวนการสำคัญของการสร้างความเปลี่ยนแปลงด้วยภาวะผู้นำประกอบด้วย 3 กระบวนการคือ

1. การกำหนดทิศทาง (Establishing Direction)

การกำหนดทิศทางนี้เป็นกระบวนการของการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และกลยุทธ์ (Strategies) จึงมีความแตกต่างจากการวางแผน (Planning) ในหลักการจัดการ POLC และไม่สามารถทดแทนซึ่งกันและกันได้ เนื่องจากการกำหนดทิศทางมีเป้าหมายมุ่งสร้างการเปลี่ยนแปลง ทำให้ทุกคนเห็นภาพอนาคตร่วมกัน ในขณะที่การวางแผนมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ

2. การประสานคนให้ทำงานสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน (Aligning People)

การประสานคนเป็นกระบวนการของการทำให้สมาชิกในองค์การทุกคนมีความเข้าใจยอมรับและทำตามทิศทางที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้นกระบวนการประสานคน (Aligning) นี้จะเกี่ยวข้องอย่างมากกับกระบวนการสื่อสารที่มีความสลับซับซ้อน และมีความแตกต่างจากการจัดองค์การ (Organizing) ในหลักการจัดการ POLC

3. การจูงใจและสร้างแรงบันดาลใจ (Motivating and Inspiring People)

การสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเอาชนะอุปสรรคหลายประการ เช่น การเมืองในองค์การ ความเป็นระบบราชการขององค์การ และปัญหาด้านทรัพยากร การเอาชนะอุปสรรคเหล่านี้จึงต้องใช้ความร่วมมือร่วมใจจากสมาชิกในองค์การอย่างมาก นั่นคือเหตุผลที่ทำให้การจูงใจ (Motivation) และการสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล

ผู้บริหารจำเป็นต้องเป็นผู้นำที่เหมาะสมเพื่อให้ประสบความสำเร็จในการบริหาร ทั้งนี้ผู้นำจะแตกต่างกันตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละสมัย ในการค้นหาข้อยุติว่าผู้นำที่ดีที่สุดควรเป็น

อย่างไรนั้นยังหาข้อยุติไม่ได้ เพราะไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าควรพิจารณาตามวิธีการใดที่ถูกต้องที่สุดและแต่ละวิธีต่างก็มีประโยชน์ในแง่ใดแง่หนึ่งเสมอ (ซงชัย สันติวงษ์, 2536, น. 419)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำแนวใหม่ มีจุดเด่นที่มุ่งยกระดับความต้องการ ความเชื่อ วัฒนธรรมการทำงาน การมองเป้าหมายของการทำงาน และคุณธรรมจริยธรรมที่สูงขึ้น เป็นทฤษฎีภาวะผู้นำที่ได้รับความสนใจศึกษามาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา เนื่องจากเป็นภาวะผู้นำที่สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้คนและองค์กรดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดดเด่น มีความผาสุก และสามารถยกระดับการการปฏิบัติงานและเอาชนะการแข่งขันได้ โดยเฉพาะในโลกยุคโลกาภิวัตน์เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับการศึกษาของ Bass (1985, pp. 83-85) ที่พบว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีความขยันหมั่นเพียรในการทำงาน มีผลงานดีเด่น มีความผูกพันต่องาน ต่อองค์กร ผู้ตามจะเกิดความเชื่อถือ ศรัทธา ภูมิใจ และเชื่อในความสามารถของผู้นำในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยปัญญา เกิดความกระตือรือร้นต่องานที่ได้รับมอบหมาย สามารถคล้อยใจให้เกิดความภักดี และเป็นผู้นำที่มีพรสวรรค์ในการจุดประกายเป้าหมายให้ผู้ตามเห็นช่องทางในการนำไปสู่เป้าหมายนั้น

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีลักษณะเด่นที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญขององค์กร เป็นผู้นำที่ไม่ใช่แรงจูงใจทางวัตถุเพื่อมีอิทธิพลเหนือผู้ตาม แต่พยายามทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่ทำมีความหมายเชิงคุณค่า สร้างความเข้าใจและความรู้สึกร่วมของผู้ตาม ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเน้นที่ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ของงาน ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและซับซ้อนของโลก โดยใช้ความมีบารมีหรือเสน่ห์ (Charismatic Leadership) การมีวิสัยทัศน์ (Visionary Leadership) รวมทั้งการเป็นผู้นำเชิงวัฒนธรรม (Cultural Leadership) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจึงเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำที่ใช้ได้อย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ระดับผู้นำกับผู้ตามเป็นรายบุคคล ไปจนถึงระดับผู้นำกับบุคลากรทั้งองค์กร (สุภาวดี นพจรจินดา, 2553, น. 37)

Burns (1978) จึงได้เสนอวิธีการของความเป็นผู้นำแบบใหม่ที่สามารถจูงใจให้ผู้ตามปฏิบัติงานได้มากกว่าที่คาดหวังไว้ เรียกว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory) การที่ผู้นำและผู้ตามช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อยกระดับขวัญและแรงจูงใจของแต่ละฝ่ายให้สูงขึ้น Burns เชื่อว่าการแสดงความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพสำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน คือ การแสดงพฤติกรรมความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้แบ่งลักษณะผู้นำเป็น 3 แบบ ได้แก่

1. ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) ลักษณะของผู้นำที่มีปฏิสัมพันธ์กับผู้ตามโดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน และสิ่งแลกเปลี่ยนนั้นต่อมากลายเป็นประโยชน์

ร่วมกัน ผู้นำใช้รางวัลเพื่อตอบสนองความต้องการและแลกเปลี่ยนความสำเร็จในงาน ผู้นำลักษณะนี้พบได้ในองค์กรทั่วไป

2. ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ลักษณะของผู้นำตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม พยายามให้ผู้ตามได้รับการตอบสนองสูงกว่าความต้องการและแรงจูงใจของผู้ตาม ผู้นำและผู้ตามจะมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะยกระดับความต้องการซึ่งกันและกัน เน้นการพัฒนาผู้ตาม กระตุ้นและยกย่องซึ่งกันและกัน จนสามารถเปลี่ยนผู้ตามเป็นผู้นำ และมีการเปลี่ยนต่อ ๆ กันไป เรียกว่า Domino Effect โดยผู้นำการเปลี่ยนแปลงก็จะพัฒนาเปลี่ยนเป็นผู้นำจริยธรรม ผู้นำลักษณะนี้จะกระตุ้นผู้ตามให้เกิดความสำนึก (Conscious) และยกระดับความต้องการของผู้ตามสูงขึ้นตามลำดับขั้นของ Maslow (Maslow's Needs Hierarchy Theory) และทำให้ผู้ตามเกิดจิตสำนึกของอุดมการณ์และยึดถือค่านิยมเชิงจริยธรรม

3. ผู้นำจริยธรรม (Moral Leadership) เป็นคุณลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่เปลี่ยนเป็นผู้นำจริยธรรม โดยจะสามารถเปลี่ยนเป็นผู้นำจริยธรรมอย่างแท้จริงเมื่อผู้นำได้ยกระดับความประพฤติและความปรารถนาเชิงจริยธรรมทั้งผู้นำและผู้ตาม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งสองฝ่าย ผู้นำจะมีความสัมพันธ์กับผู้ตามในด้านความต้องการ (Needs) ความปรารถนา (Aspirations) ค่านิยม (Values) และยึดจริยธรรมสูงสุด ผู้นำลักษณะนี้มุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ตอบสนองความต้องการ และความจำเป็นอย่างแท้จริงของผู้ตาม

Bass (1985, pp. 20-22) ได้เสนอทฤษฎีภาวะผู้นำที่ขยายแนวคิดจาก Burns เพื่ออธิบายกระบวนการเปลี่ยนแปลงในองค์กร พฤติกรรมของผู้นำตามทฤษฎีของ Bass แบ่งออกเป็น 2 แบบใหญ่ ๆ ได้แก่ พฤติกรรมของผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) กับ พฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)

1. พฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) ระยะเวลาของทฤษฎี Bass ได้ระบุพฤติกรรมไว้เพียง 2 องค์ประกอบ ได้แก่

1.1 การให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent Reward) พฤติกรรมของผู้นำในการกำหนดความชัดเจนของงานที่ใช้เป็นเกณฑ์ที่สมควรได้รับรางวัล เพื่อใช้เป็นเครื่องจูงใจแก่ผู้ตาม

1.2 การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ (Passive Management by Exception) พฤติกรรมของผู้นำที่ใช้การลงโทษตามสถานการณ์ เพื่อให้ผู้ตามเกิดการปรับปรุงแก้ไขในกรณีผลงานเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่กำหนด

2. พฤติกรรมของผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) Bass ขยายแนวคิดของ Burns โดยมุ่งเน้นผลกระทบของผู้นำต่อผู้ตามด้วยการใช้ทฤษฎีแรงจูงใจมาอธิบายโมทัศน์ของผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนขึ้น ว่าเป็นผู้นำที่ผู้ตามให้ความไว้วางใจ เลื่อมใส และจงรักภักดี

ต่อผู้นำ มีความรู้สึกที่ชื่นชม ให้ความจงรักภักดี และเคารพนับถือต่อผู้ตาม ดังนั้น Bass จึงมีความเห็นว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงคือคำเดียวกับบารมี (Charisma) ที่สามารถส่งผลให้เกิดแรงจูงใจทำงานที่เกิดประสิทธิผลมากกว่าความคาดหวังเดิมที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งผู้นำจะทำการจูงใจผู้ตามด้วยวิธีการ (Maslow, 1970, pp. 78-79) ดังนี้

2.1 ทำให้ผู้ตามนึกถึงความต้องการ ตระหนักในความสำคัญและคุณค่าของผลงานที่เกิดขึ้น

2.2 โน้มน้ำวจิตใจของผู้ตามให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม องค์กรและหมู่คณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตนเอง

2.3 กระตุ้นให้ผู้ตามยกระดับความต้องการที่สูงขึ้นกว่าเดิม (Higher Order Needs) ตามความต้องการตามลำดับขั้นของ Maslow ได้แก่ ความต้องการด้านร่างกาย ด้านความปลอดภัย ด้านความรัก ด้านความภาคภูมิใจตนเอง และประสบความสำเร็จในชีวิตของตนเอง

Bass & Avolio (1994) ได้มีการศึกษาและปรับปรุงทฤษฎีใหม่ โดยวิเคราะห์องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยแบ่งออกเป็น 4 องค์ประกอบ และใช้ชื่อย่อว่า 4I's ดังนี้

1. อิทธิพลตามอุดมการณ์ (Idealized Influence) หรือการสร้างบารมี (Charisma) ซึ่งเป็นคุณลักษณะพิเศษในตัวผู้นำ สอดคล้องกับแนวคิดของ Yukl (1994, p. 317) ที่กล่าวว่า การมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์เป็นรูปแบบอิทธิพลที่ไม่ใช่มาจากอำนาจตำแหน่ง (Formal Authority) หรือตามประเพณีแต่สังเกตได้จากการรับรู้ของผู้ตามว่าผู้นำเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษ เป็นลักษณะที่ทำให้ผู้ตามเกิดการยอมรับและเชื่อมั่นว่าผู้นำสามารถนำไปสู่การชนะอุปสรรคได้ เกิดความจงรักภักดี นับถือศรัทธา ให้ความเคารพ ประทับใจเมื่ออยู่ติดใกล้ นิยมชมชอบ กระตือรือร้นในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และเป็นผู้นำที่มีเป้าหมายในการปฏิบัติงาน (Bass, 1985, p. 43) ยกระดับแรงจูงใจของผู้ตามเพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย อิทธิพลในตัวผู้นำทำให้ผู้ตามอยากเลียนแบบ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไว้วางใจ ความผูกพัน แรงบันดาลใจ เป็นพฤติกรรมที่ปลูกเร้าอารมณ์ของผู้ตามให้เข้มแข็ง และการบ่งชี้ด้วยผู้นำ ปัจจัยที่สามารถสนับสนุนความค้นหา คือ ความจริงใจ อิทธิพลทางความคิดหรือความค้นหาเป็นความสามารถในการกำหนดหลักเกณฑ์การยอมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรง และการเปลี่ยนแปลงแบบธรรมดาที่เป็นพื้นฐานในวิธีการทำงานปกติของบุคคลและองค์กร (Hoy & Miskle, 2001)

2. การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล (Individual Consideration) เป็นลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีผลต่อความพึงพอใจที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีต่อผู้นำ (Bass, 1985, p. 852) เป็นการดูแลเอาใจใส่ผู้ตามเป็นรายบุคคลทำให้ผู้ตามรู้สึกมีคุณค่าและมีความสำคัญ โดยผู้นำให้การสนับสนุนส่งเสริมผู้ตาม ยอมรับความแตกต่างของผู้ตามแต่ละบุคคล

มอบหมายงานตามความรู้ความสามารถ และศักยภาพของผู้ตาม การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคลลจะเน้นที่การจัดการแบบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้นำจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามและเพื่อนร่วมงานให้สูงขึ้น ส่งเสริมการสื่อสารแบบสองทาง ฟังอย่างมีประสิทธิภาพ และพฤติกรรมของผู้นำที่แสดงถึงการคำนึงความเป็นเอกบุคลล (Bass, 1985, pp. 85-91) มี 3 ลักษณะ ได้แก่

2.1 การคำนึงถึงการพัฒนา โดยการประเมินการปฏิบัติงานปัจจุบันและตำแหน่งในอนาคตที่ต้องรับผิดชอบมากกว่า มอบหมายงานตามความสามารถ ให้ความช่วยเหลือ เพิ่มเติมความสามารถในการปฏิบัติให้ดูเป็นตัวอย่าง และการสนับสนุนให้ผู้ตามได้รับการอบรม พัฒนาความรู้ ความสามารถ

2.1.1 พฤติกรรมที่เน้นการพัฒนา ประกอบด้วย การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การสังเกตอย่างใกล้ชิด การบันทึกความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน และการส่งเสริมให้ผู้ตามได้รับการอบรมเพิ่มเติม

2.1.2 การมอบหมายงาน เป็นการให้โอกาสทำงานที่ท้าทายและให้ผู้ตามได้รับผิดชอบเพิ่มขึ้น และยังเป็นวิธีการพัฒนาระดับความสามารถ และศักยภาพของผู้ตามให้สูงขึ้น (Bass & Avolio, 1994, p. 11)

2.2 การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคลลโดย

2.2.1 ส่งเสริมการพบปะอย่างเป็นกันเอง โดยมีการนิเทศแบบเดินดูรอบ ๆ มีการติดต่อกันแบบ 2 ทาง ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อให้ผู้ตามได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ขอมรับในความแตกต่างของผู้ตามแต่ละคน

2.2.2 การที่ผู้ตามแต่ละคนได้รับหรือให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ต้องการด้วยตนเอง จะทำให้ผู้ตามมีโอกาสซักถามให้เข้าใจมากขึ้น และเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสนใจของผู้นำที่มีต่อผู้ตาม

2.2.3 ให้ความสนใจในความแตกต่างของผู้ตามแต่ละคน จะทำให้ผู้ตามมีความรู้สึกว่าคุณค่า ได้รับการยอมรับจากผู้นำ ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะทำงานให้ดีที่สุด

2.2.4 ให้คำปรึกษาเป็นรายบุคคล ผู้นำให้ความช่วยเหลือรับฟังปัญหาทั้งเรื่องส่วนตัวและเรื่องการปฏิบัติงาน แสดงความเห็นใจ เข้าใจในความรู้สึกของผู้ตาม ให้คำแนะนำและค้นหาทางเลือกที่ดีกว่าให้แก่ผู้ตาม

2.3 การเป็นพี่เลี้ยง (Monitoring) หมายถึง การที่ผู้บริหารอาวุโสให้คำปรึกษาเป็นรายบุคคลแก่ผู้บริหารใหม่ Haynor (1994, p. 31) กล่าวว่า ผู้มีประสบการณ์สูงกว่าเป็นแบบอย่างชี้แนะ ให้คำแนะนำแก่บุคคลที่มีอาวุโสน้อยกว่า การเป็นพี่เลี้ยงเป็นบทบาทที่สำคัญสำหรับผู้บริหาร โดยพี่เลี้ยงใช้ประสบการณ์ และตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา ความสำคัญของการ

เป็นที่เล็งคือกระบวนการสอนและการเรียนรู้ การดูแล (Caring) ประโยชน์ที่ผู้นำได้รับจากการเป็นที่เล็งคือ การเพิ่มความไว้วางใจ เพิ่มการคงอยู่สมรรถนะการผลิตที่สูงขึ้น และเพิ่มความพึงพอใจในงานของบุคลากร

3. การกระตุ้นปัญญา (Intellectual Stimulation) หมายถึง การที่ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดความเปลี่ยนแปลง แสดงความคิดและเหตุผล ตระหนักถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ เพื่อให้ดีกว่าเดิม และทำให้เกิดสิ่งใหม่และสร้างสรรค์ โดยใช้ความคิด ความเชื่อ จินตนาการ และคำนิยาม ทำให้ผู้ตามเกิดความรอบคอบ เข้าใจ มองเห็นปัญหา และรู้สึกว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสิ่งท้าทาย ผู้นำจะพิสูจน์ให้เห็นว่าสามารถเอาชนะอุปสรรคได้ และเป็น โอกาสที่ดีที่จะร่วมกันแก้ไข ปัญหา Bass (1985, pp. 43-45) ได้ศึกษาวิจัยและยืนยันว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความขยันหมั่นเพียรในการทำงาน มีผลงานดีเด่น มีความผูกพัน (Commitment) ต่องานและต่อองค์กร ผลการวิจัยพบว่าผู้ตามจะเชื่อถือ ศรัทธา ภูมิใจ และเชื่อใจในความสามารถของผู้นำที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยปัญญา ผู้ตามเห็นว่าผู้นำทำให้ตนมีความกระตือรือร้นต่องานที่ได้รับมอบหมาย คลายใจให้เกิดความภาคภูมิใจ ผู้นำมีพรสวรรค์ที่จะจุดประกายเป้าหมายให้ผู้ตามเห็นช่องทางในการนำไปสู่เป้าหมายนั้น และจากการศึกษาของ Harvey, Royal, & Stout (2003, pp. 245-255) ที่พบว่าองค์ประกอบผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านการกระตุ้นการใช้ปัญญาสามารถพัฒนาได้โดยใช้หลักสูตรการเตรียมความพร้อมด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยแนวทางในการกระตุ้นปัญญา มี 4 วิธี (Bass, 1985, p. 110) ได้แก่

3.1 การใช้หลักเหตุผล (Rationally) ผู้นำจะเน้นหนักโครงสร้างงานที่เป็นทางการ มีระบบการแก้ปัญหาอย่างเป็นขั้นตอน เน้นการมุ่งใจด้านความสำเร็จ ความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ใช้ข้อมูลเพียงเล็กน้อยในการตัดสินใจ

3.2 การเน้นที่การอยู่รอด (Existentially) ผู้นำจะคำนึงถึงความมั่นคง ปลอดภัย ความไว้วางใจ และการสร้างทีมในองค์กร เพิ่มความมั่นคงและความน่าเชื่อถือ มีการแก้ปัญหาที่ใช้ข้อมูลจำนวนมากและวิธีการหลายทาง เน้นในกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ และคิดว่าความรู้เกิดจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม

3.3 การใช้ประสบการณ์และการสังเกต (Empirically) ผู้นำจะเน้นการแก้ปัญหาโดยอาศัยข้อมูลจากประสบการณ์ในการแก้ปัญหาแบบหลายขั้นตอน เพื่อให้ได้คำตอบที่ดีที่สุดในการปรับปรุงความมั่นคง ความปลอดภัย และการดำรงอยู่ขององค์กร

3.4 การมุ่งเน้นความเป็นเลิศ (Idealistically) ผู้นำจะให้ความสำคัญของการปรับตัว การเรียนรู้การเปลี่ยนแปลง เน้นความเจริญก้าวหน้า ความหลากหลายในความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่

จะเกิดกับองค์กร มีการยืดหยุ่นและข้อมูลน้อยในการตัดสินใจ แต่จะรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่อง กล้าเสี่ยงและคิดค้นสิ่งใหม่เสมอ

4. การสร้างแรงบันดาลใจอย่างต่อเนื่อง (Inspirational Motivation) หมายถึง การที่ผู้นำใช้คำพูดและการกระทำที่ปลุกปลอบใจ ให้กำลังใจ เร้าอารมณ์ ทำให้ผู้ตามเกิดความรู้สึกกระตือรือร้น ทุ่มเทความพยายาม เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว และผูกพันอยู่กับจุดมุ่งหมายของผู้นำ (Bass, 1985, p. 66; Tichy & Devanna, 1990, pp. 19-32) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าจุดเริ่มต้นของการสร้างแรงบันดาลใจในการเปลี่ยนแปลงในองค์กรเกิดจากความรู้สึกไม่พึงพอใจในสภาพปัจจุบัน โดยผู้นำได้กำหนดเป้าหมายใหม่ในอนาคตที่ดีกว่าเดิม สร้างการรับรู้และตระหนักของสมาชิกในความจำเป็นและโอกาสที่องค์กรจะประสบความสำเร็จตามที่เป้าหมายกำหนด และการศึกษาของ Kendrick (1988) พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจูงใจให้ผู้นำและผู้ตามยกระดับของความผูกพันและการกระทำ โดยการรวมเป็นหนึ่งเดียวไปสู่เป้าประสงค์ภายในอันสูงส่ง ทั้งผู้นำและผู้ตามซึ่งได้ถูกจูงใจและคล้อยใจในระดับที่สามารถปฏิบัติได้เหนือความคาดหวังตามปกติ ผู้นำจะช่วยให้ผู้ตามพัฒนาความผูกพันของตนต่อเป้าหมายระยะยาว หากผู้นำสามารถสร้างแรงบันดาลใจในการทำงานของสมาชิก จะทำให้สมาชิกในองค์กรเกิดความยึดมั่นผูกพันต่อองค์กร (จรัสศรี ไกรนที, 2539, น. 89) ซึ่งพฤติกรรมของการสร้างแรงบันดาลใจ ได้แก่

4.1 เน้นการปฏิบัติ (Action Orientation) ประกอบด้วย พฤติกรรม

4.1.1 กระตุ้นให้ผู้ตามได้ทดลองปฏิบัติโครงการใหม่ ๆ หรือทำงานที่ท้าทายความสามารถ

4.1.2 ให้โอกาสผู้ตามอาสาสมัครทำงาน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ได้แสดงความสามารถ ความรับผิดชอบ และเมื่อปฏิบัติงานสำเร็จจะเกิดความภาคภูมิใจและเชื่อมั่นในตนเอง

4.1.3 มีนโยบายส่งเสริมการทดลองเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ เพื่อหาวิธีแก้ปัญหาขององค์กร

4.1.4 ใช้ระบบการบันทึกสั้น ๆ แทนการรายงานหรือบันทึกแบบยาว

4.2 การสร้างความเชื่อมั่น (Confidence Building) ผู้นำต้องสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ตาม เพื่อให้ผู้ตามเกิดขวัญและกำลังใจ พร้อมทั้งจะทุ่มเทความพยายามมากเป็นพิเศษในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

4.3 การสร้างความเชื่อในจุดมุ่งหมายที่เป็นอุดมการณ์ (Inspiring Belief in Cause) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง ต้องเชื่อว่าอุดมการณ์นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง และมีคุณค่าควรแก่การเสียสละ ซึ่งการเชื่อมั่นในความสามารถของตนเองและการเชื่อมั่นในความถูกต้องของอุดมการณ์ทำให้ผู้ตาม

ทุ่มเทความพยายามอย่างมากเป็นพิเศษในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรและเพื่อความสำเร็จ

4.4 การใช้ Pygmalion Effect (Making use of the Pygmalion Effect of Self-Fulfilling Prophecy) หมายถึง การที่ผู้นำคาดหวังผู้ตามในด้านดี บุคคลที่ถูกคาดหวังว่าจะทำได้ดีจะทำให้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่ได้รับการคาดหวัง และบุคคลซึ่งถูกคาดหวังว่าทำได้ดีจะพยายามทำอย่างดีที่สุดเพื่อให้ผู้นำมั่นใจว่าความเชื่อของผู้นำถูกต้อง ซึ่งการใช้ Pygmalion Effect จะส่งเสริมความภาคภูมิใจในตนเองให้กับผู้ตาม สอดคล้องกับแนวคิดของ Barker (1992, pp. 160-162) ที่ว่าการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีความภาคภูมิใจในตนเอง จะมีความคาดหวังสูงทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถใช้ทักษะและความสามารถได้ดีกว่าเพื่อความสำเร็จขององค์กร พฤติกรรมที่ผู้นำควรแสดง ได้แก่

4.4.1 พฤติกรรมที่ไม่ใช้คำพูด ประกอบด้วยท่าทีของผู้นำที่ใช้ติดต่อกับผู้ตาม เช่น การยิ้ม การพยักหน้า เป็นการยืนยันคำพูด

4.4.2 การให้ข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นโอกาสส่งเสริมการเรียนรู้และการสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ตาม

4.4.3 การใช้เวลาปฏิบัติงานร่วมกับผู้ตามนอกเวลา ตลอดจนการให้คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

4.4.4 การให้โอกาสผู้ตามได้ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มที่ เป็นการส่งเสริมความภาคภูมิใจในตนเอง และทำให้ผู้ตามสามารถใช้ทักษะและความสามารถได้ดีกว่า เพื่อความสำเร็จขององค์กร

กล่าวโดยสรุป ในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารหรือผู้นำขององค์กรจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำเพื่อประสานความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กร สร้างความเชื่อมั่น และให้การสนับสนุนสมาชิกให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นภาวะผู้นำถือเป็นสิ่งที่ผู้บริหารหรือผู้นำของทุกองค์กรจำเป็นต้องมี เพื่อช่วยให้การบริหารงานขององค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

7. วัฒนธรรมองค์กร

ค่านิยมร่วมหรือบรรทัดฐานที่ยึดถือและปฏิบัติร่วมกันของสมาชิกองค์กรในการไปสู่เป้าหมายร่วมกันและกลายเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง ซึ่งถือเป็น Software หรือตัวแปรที่มองเห็นไม่ชัดเจน

วัฒนธรรมองค์กร คือ รูปแบบการประพฤติปฏิบัติร่วมกันภายในองค์กรที่สืบทอดกันมาแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และวัฒนธรรมองค์กรสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลาและสถานที่

หรือตามความเหมาะสมขององค์กรนั้น ๆ ก่อให้เกิดเป็นความหมายที่คนในองค์กรสามารถเข้าใจได้ตรงกัน

Hellriegel, Slocum, & Woodman (1995, p. 497) ได้กล่าวถึงความสำคัญของวัฒนธรรมองค์กร ว่าได้แก่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร วัฒนธรรมองค์กรช่วยส่งเสริมความผูกพันของสมาชิกในองค์กร มีความรู้สึกร่วมภายใต้ปรัชญาและค่านิยมที่ทุกคนยอมรับ และพยายามปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในที่สุด วัฒนธรรมองค์กรเป็นการกำหนดมาตรฐานของพฤติกรรมในการควบคุมสมาชิกในองค์กรให้มีพฤติกรรมและการปฏิบัติในแนวทางที่พึงปรารถนา วัฒนธรรมองค์กรจะมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน และการผลิตโดยตรง

วัฒนธรรมองค์กรจึงมีความสำคัญสำหรับองค์กรอย่างมาก เพราะใช้ป็นสิ่งยึดถือปฏิบัติในองค์กรนั้น ๆ วัฒนธรรมองค์กรสามารถทำให้องค์กรมีความสวยงาม มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะ มีความรัก มีความสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในองค์กร

ที่มาของวัฒนธรรมองค์กร

Green & Baron (1993, p. 314) กล่าวถึงที่มาของวัฒนธรรมองค์กรว่าวัฒนธรรมองค์กรอาจถูกสืบทอดกันมาอย่างน้อยช่วงเวลานึงจนกลายเป็นบรรทัดฐานของบริษัทนั้นคือ บุคลากรขององค์กรจะมีบุคลิกภาพ ค่านิยม และภาพลักษณ์ขององค์กรที่ชัดเจนและถ่ายทอดให้แก่พนักงานใหม่ ผลที่ตามมาคือสิ่งทั้งหมดเหล่านั้นจะกลายมาเป็นสิ่งที่ยอมรับในองค์กรและเป็นบรรทัดฐานขององค์กรต่อไป สิ่งแวดล้อมภายนอกองค์กรมีส่วนช่วยพัฒนาให้เกิดวัฒนธรรมองค์กร และการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภายในองค์กรก่อให้เกิดการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร

จึงกล่าวได้ว่าที่มาของวัฒนธรรมองค์กร คือ การปฏิบัติสืบทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่นจนถึงปัจจุบัน การมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอกและสิ่งแวดล้อมภายใน ล้วนแล้วแต่เป็นที่มาของวัฒนธรรมองค์กร

รูปแบบของวัฒนธรรมองค์กร

Schein (1992, pp. 98-243) ได้แบ่งวัฒนธรรมองค์กรที่มีลักษณะแตกต่างกันไว้ 4 ประเภท คือ วัฒนธรรมมุ่งอำนาจ (Power Culture) วัฒนธรรมมุ่งบทบาท (Role Culture) วัฒนธรรมมุ่งความสำเร็จ (Achievement Culture) และวัฒนธรรมมุ่งการสนับสนุน (Support Culture)

Schermarhorn, Hunt, & Osborn (2000, pp. 351-352; Gordon, 1999, pp. 343-344) ได้แบ่งรูปแบบของวัฒนธรรมองค์กรไว้ 4 ประเภท คือ วัฒนธรรมสถาบัน (Academy Culture) วัฒนธรรมสโมสร (Club Culture) วัฒนธรรมทีมเบสบอล (Baseball Team Culture) วัฒนธรรมป้อมปราการ (Fortress Culture)

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นรูปแบบวัฒนธรรมองค์การมีมากมาย แต่ที่สำคัญคือการเลือกปฏิบัติตามวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับองค์กรนั้น ๆ จึงจะได้รับผลที่ดี และควรที่จะพัฒนารูปแบบวัฒนธรรมองค์การให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภายในองค์กรก่อให้เกิดการพัฒนาวัฒนธรรมองค์การ

ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ

Gordon (1999, p. 345) ได้สรุปลักษณะของวัฒนธรรมองค์การว่าเป็น นวัตกรรม (Innovation) ความมั่นคง (Stability) มุ่งเน้นในตัวบุคคล (People Orientation) มุ่งเน้นในตัวผลงาน (Outcome Orientation) ง่าย ๆ สบาย ๆ (Easy Goingness) มุ่งเน้นรายละเอียด (Detail Orientation) มุ่งเน้นการทำงานเป็นทีม (Team Orientation) การสื่อสาร (Communications) การฝึกอบรม (Training and Development) รางวัลตอบแทน (Rewards) และการตัดสินใจ (Decision Making)

Handy (1978, p. 23) ในทรรศนะของเขาเห็นว่าองค์กรแนวใหม่จะมีลักษณะเป็นองค์การแห่งสมาชิกภาพ (Membership Organization) องค์กรที่มีวัตถุประสงค์หลากหลาย (Multi-purpose Organization) และองค์กรที่กระจัดกระจาย (Dispersed Organization) มนุษย์จะมีลักษณะเป็นนักวิชาชีพนิยมมากขึ้นและจะเข้ามาอยู่ในองค์กรในลักษณะของหุ้นส่วนหรือสมาชิกมากกว่าที่จะเป็นลูกจ้างขององค์กร องค์กรสมัยใหม่จึงเป็นองค์กรแห่งสมาชิกภาพ

Handy (1978, p. 23) ได้แบ่งวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. วัฒนธรรมองค์การแบบ Zeus (Handy, 1991) วัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญแก่พนักงาน (Person) มากกว่างาน (Task) องค์กรเปรียบเสมือนครอบครัวขนาดใหญ่ ผู้นำหรือผู้บริหารทำหน้าที่เสมือนบิดาหรือมารดา ให้คำแนะนำปรึกษา ช่วยเหลือ ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้บังคับบัญชา อำนาจและการสั่งการขึ้นอยู่กับคนเพียงไม่กี่คน พนักงานทำงานด้วยความจงรักภักดีหรือทำงานตามธรรมเนียมประเพณี ในขณะที่เดียวกันมีความผูกพันกันสูง ให้ความสำคัญแก่ผลกำไรระยะยาว พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สร้างความสามัคคีกลมเกลียว และใช้หลักศีลธรรมความสำเร็จขององค์การพิจารณาจากความใส่ใจต่อลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร (Stakeholders) การทำงานจึงมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) แบ่งแยกงานเป็นหน่วย ๆ หรือแยกการผลิตสินค้าออกอย่างชัดเจน แบ่งหน้าที่การทำงานจากศูนย์กลางมุ่งเน้นทำงานเป็นทีม มีส่วนร่วม และความเป็นเอกฉันท์ (Consensus)

วัฒนธรรมองค์การเช่นนี้มีกระบวนการทำงานแบบระบบราชการบ้างเล็กน้อย ปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมภายนอกได้ยาก ไม่ค่อยเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มากนัก รวมอำนาจแต่เป็นทางการน้อย กฎระเบียบไม่มากนัก มุ่งเน้นการตัดสินใจที่รวดเร็ว แต่ให้ความสำคัญแก่ผู้มีอำนาจ ซึ่งอำนาจมาจากการควบคุมทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการปฏิบัติงาน

ความสำเร็จขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจมากกว่าผลงาน แต่พนักงานไว้วางใจซึ่งกันและกัน ผูกพันกันที่พี่น้อง ให้คุณค่าแก่บุคคล เห็นว่าเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่า องค์กรจึงมีความอบอุ่น (Warm) ใกล้ชิดสนิทสนมกัน (Intimate) และมีมิตรภาพต่อกัน (Friendly)

2. วัฒนธรรมองค์กรแบบ Apollo (Handy, 1991) มีที่มาจากแนวคิดของ Weber รวมทั้งแนวคิดของ Taylor & Ford คือ องค์กรมีโครงสร้างหลายระดับ กระบวนการทำงานมีหลายขั้นตอน เป็นทางการสูง กฎระเบียบมีจำนวนมาก งานที่ทำเป็นงานประจำ (Routine) เพื่อป้องกันความผิดพลาด รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและผู้จัดองค์กร (Coordinators and Organizers) ที่มีประสิทธิภาพ พยายามให้การดำเนินงานราบรื่นทุกสถานการณ์ กำหนดกฎระเบียบและนโยบายอย่างเป็นทางการ แบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ให้ความสำคัญแก่ความมั่นคง และผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ คือ ทำงานทันเวลาที่กำหนด บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป ความสำเร็จวัดจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบและต้นทุนที่ต่ำ มงบบุคลากรเป็นจักรกลหรือปัจจัยหนึ่งขององค์กร มุ่งความมั่นคงในการจ้างงาน และความสามารถคาดการณ์พฤติกรรมได้ ส่วนพนักงานปฏิบัติงานตามคำบรรยายลักษณะงาน (Job Description) มอบหมายงานตามสายการบังคับบัญชา ให้ความสำคัญแก่การสั่งการ และการควบคุมดูแล อำนาจมาจากตำแหน่งและสถานภาพในองค์กร

วัฒนธรรมองค์กรเช่นนี้ให้ความสำคัญแก่ความมั่นคง การคาดการณ์ได้ ความปลอดภัย งานประจำ และความเชื่อถือได้ มุ่งเน้นลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) และงาน (Task) เป็นสำคัญ รวมอำนาจและเป็นทางการสูง องค์กรจึงขาดความยืดหยุ่น (Inflexible) ดำเนินงานล่าช้า ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ยาก และไม่นิยมสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ หรือละเลย เพิกเฉยต่อการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมเช่นนี้เหมาะสมกับองค์กรขนาดใหญ่

3. วัฒนธรรมจัดการแบบ Athena (Handy, 1991) ให้ความสำคัญแก่การเปลี่ยนแปลงหรือการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา มีความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurial) และริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำองค์กรกล้าเสี่ยงและให้ความสำคัญแก่นวัตกรรม พนักงานผูกพันกันด้วยการทดลอง (Experiment) และสร้างสิ่งใหม่ ๆ แก่องค์กร รวมทั้งแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ภารกิจสำเร็จลุล่วง นิยมความนำสมัย การเติบโตระยะยาวและค้นหาทรัพยากรใหม่ ๆ ความสำเร็จขององค์กรอยู่ที่ความเป็นหนึ่งเดียวกัน (Unique) ผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ ๆ แก้ไขปัญหาได้ถูกต้อง ต้องการเป็นผู้นำในสินค้าและบริการ กระตุ้นให้พนักงานแต่ละคนคิดริเริ่ม (Initiative) และมีอิสระ (Freedom) ในการทำงานเสนอสิ่งใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่องค์กร รวมทั้งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง

องค์กรมีลักษณะเป็นเครือข่าย มีโครงสร้างอย่างหลวม ๆ แบบแมทริก (Matrix Structure) ทำงานเป็นทีม ยืดหยุ่น ให้อิสระแก่พนักงาน ให้อำนาจ และเป็นทางการน้อย องค์กร

เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพแวดล้อมภายนอก และกำหนดวิธีการทำงานให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงด้วย

4. วัฒนธรรมองค์การแบบ Dionysus (Handy, 1991) เชื่อว่าพนักงานสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตนต้องการได้ และทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้ จึงให้ความสำคัญแก่ผลลัพธ์จากการทำงาน พนักงานแข่งขันกันเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายหรือประสบผลสำเร็จ โดยผู้หนึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อน หรือผู้อำนวยการ (Producers) และเป็นคู่แข่งกัน (Competitors) ต้องการและมุ่งมั่นจะประสบความสำเร็จ ความผูกพันของพนักงานในองค์การอยู่ที่ชัยชนะ ชื่อเสียง และความสำเร็จ ผลการดำเนินงานให้ความสำคัญแก่การแข่งขันและบรรลุเป้าหมายที่สามารถวัดได้ ในรูปส่วนแบ่งการตลาด ค้นหาดตลาดใหม่ เป็นผู้นำด้านราคาและการตลาด เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่าให้ความสำคัญต่อการขาย (Sales-Oriented) นอกจากนี้ ยังกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและให้รางวัลตอบแทนเมื่อทำงานสำเร็จ แต่ให้ความสำคัญแก่ปริมาณมากกว่าคุณภาพ ให้อำนาจแต่เป็นทางการสูง มีความเป็นประชาธิปไตย มอบหมายงานตามความสามารถของพนักงานเป็นหลัก ความสัมพันธ์ภายในองค์การเป็นไปตามหลักเหตุผล (Rational Considerations) ให้ความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายและประสิทธิผล (Achievement and Effectiveness) มากกว่าอำนาจหน้าที่ กระบวนการหรือตัวบุคคล แก้ไขปัญหาให้ประสบผลสำเร็จ ถึงแม้วัฒนธรรมดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญแก่งานแต่ยืดหยุ่นและมีพลวัต (Dynamism) ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี พนักงานที่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญจะมีอำนาจและอิสระมาก พนักงานผูกพันต่องาน จัดการโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objectives) และจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Pay for Performance)

สรุปจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ พบว่า วัฒนธรรมแต่ละแบบสามารถสร้างความสำเร็จให้แก่องค์การได้ทั้งสิ้น การยึดวัฒนธรรมแบบใดหรือผสมผสานมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับจุดเน้นด้านกลยุทธ์ขององค์การ และความจำเป็นของเงื่อนไขแวดล้อมภายนอกเป็นสำคัญ จึงเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้บริหารที่ต้องมีให้องค์การหยุดชะงักอยู่กับวัฒนธรรมเดิม ซึ่งอาจเหมาะสมกับอดีตแต่ไม่อาจทำให้องค์การประสบความสำเร็จได้อีกต่อไป จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการแข่งขันในอนาคตต่อไป

8. ทฤษฎีการการจัดการ

ในการบริหารจัดการนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม งานจะไม่สามารถดำเนินไปด้วยดีได้หากปราศจากซึ่งอำนาจหน้าที่ เช่นกันการบริหารจัดการนั้นจะไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลด้วยดีหากไม่มีคน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการจัดการ (Method) หรือที่เรียกว่า 4M's การที่ปัจจัยทั้งสี่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารจัดการ เพราะในการบริหารจัดการทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการบริหารจัดการเป็นปัจจัยสำคัญ ไม่ว่าจะการ

บริหารจัดการนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือเอกชน (Greenwood, Judd, & Becker, 1988, p. 33) ในทำนองเดียวกัน สมคิด บางโม (2545, น. 47) กล่าวว่า การจัดการหรือการบริหารกิจการต่าง ๆ จำเป็นต้องมีทรัพยากรเป็นปัจจัยพื้นฐานทางการจัดการ ปัจจัยการบริหารทั้ง 4 ประการเป็นสิ่งจำเป็น เพราะประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์และคุณภาพของปัจจัย โดยในด้านธุรกิจได้กล่าวถึงปัจจัยของการจัดการ 6M's โดยเพิ่มการตลาด (Market) และเครื่องจักร (Machine) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าปัจจัยทางการบริหารจัดการต่าง ๆ ล้วนแต่ช่วยส่งเสริมการบริหารงานในองค์กรทั้งสิ้น การเลือกว่าจะใช้ทรัพยากรการบริหารรูปแบบใดหรือปัจจัยใดบ้างนั้น จึงขึ้นอยู่กับผู้วิจัยในการพิจารณาว่าจะเลือกใช้ปัจจัยใดที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทขององค์กรที่จะทำการศึกษา

โดยปัจจัยในการบริหารจัดการหรือทรัพยากรในการบริหารจัดการ (Administrative Resources) ดิน ปรัชญพฤทธิ (2552, น. 138) และวรากร สังข์วงษา (2553, น. 37-47) กล่าวว่า สิ่งที่เป็นพื้นฐานมีอยู่ 6M's + T คือ

1. คน (Man) ด้านบุคลากร การบริหารที่ดีจำเป็นจะต้องได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างอื่นมาบรรจุให้กับตำแหน่งและหน้าที่การงานที่กำหนดไว้ และจะต้องให้มีจำนวนพอเพียงไม่มากเกินไปหรือน้อยไป การจัดการด้านบุคลกรยังควบคุมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ค่าตอบแทน และผลประโยชน์สมบูรณ์กับภาวะการณปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ความจำเป็นที่จะต้องดูแลความเรียบร้อยของการปฏิบัติงานและการเพิ่มพูนความรู้ และสมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรภายในหน่วยเป็นระยะ ๆ

จิราพร พูนพิพัฒน์ (2550, น. 22-24) ได้กล่าวถึงบุคลากรหรือผู้บริหารควรมีความสามารถในเรื่องต่าง ๆ เช่น ความสามารถในการพัฒนาและใช้กลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจ ความสามารถในการจัดการการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ความสามารถที่จะบริหารในสังคมที่มีวัฒนธรรมแตกต่างความสามารถในการออกแบบและมีความยืดหยุ่นในการทำงานขององค์กร ความสามารถในการทำงานร่วมกับผู้อื่นและทีมงาน ความสามารถในการสื่อสาร ความสามารถในการเรียนรู้และถ่ายทอดความรู้

สรุป การที่องค์กรจะกระทำภารกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงาน ซึ่งจัดเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ หากองค์กรเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่ดี มีความสามารถ ปัจจัยด้านอื่น ๆ ก็จะติดตามมา ดังนั้นการบุคลากรจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร

2. วัสดุอุปกรณ์ (Material) การจัดหาและมีไว้ใช้ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ปฏิบัติงาน สถานที่บริการที่เหมาะสม ทันสมัย พอเพียง และมีประสิทธิภาพที่จะสามารถช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างเป็นผลหรือเป็นประโยชน์ที่สุด ทั้งนี้การจัดการด้านนี้ยังหมายถึงรวมถึงการเสาะแสวงหา การคิดค้น การออกแบบ การควบคุมการใช้งาน การบำรุงรักษาและเปลี่ยนชิ้นส่วนหรือส่วนประกอบ การซ่อมแซมสิ่งที่บกพร่องชำรุดเสียหายหรือที่มีประสิทธิภาพในการใช้งานต่ำกว่าระดับที่ต้องการ และการถอดถอนจากประจำการหรือรื้อถอน เพื่อจัดหาหรือจัดทำสิ่งทดแทนภายในกำหนดเวลาที่สมควรได้

ในส่วน of หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย มีกระบวนการบริหารพัสดุภาครัฐที่จัดทำเป็นระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติสำหรับกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยได้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมบางเรื่องให้รัดกุมและมีความทันสมัยมากขึ้น จนถึงปัจจุบันก็ยังคงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขให้กระบวนการบริหารพัสดุเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น เช่น องค์กรมหาชน อาจจะมีการกำหนดข้อบังคับ ระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุนั้นมาใช้เองของแต่ละหน่วยงาน

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานพัสดุมีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรเป็นอย่างมาก วัสดุสิ่งของหรือพัสดุเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และช่วยให้องค์กรสามารถดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นทุกองค์กรจะต้องมีการควบคุมและบริหารจัดการให้มีการใช้พัสดุอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อช่วยสนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลสูงสุด

3. การจัดการ (Management) ด้านการจัดการซึ่งหมายถึงการกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์กร การแบ่งส่วนขององค์กร การกำหนดกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดตำแหน่งงาน (Position) พร้อมหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่ง แต่ละส่วน แต่ละระดับ (Level) และขององค์กรเป็นส่วนรวม และการกำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ของแต่ละองค์กร และการสร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้อย่างต่อเนื่องและมีเอกภาพ (Unity)

ชนงกรณ์ กุณฑลบุตร (2547, น. 2) กล่าวว่า การจัดการจะต้องประกอบด้วยคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน และผู้จัดการหรือผู้บริหารคือผู้ที่ประสานทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น คน เงิน สิ่งของ และวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมุ่งหวังว่าจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด Handy (1978, p. 135) แสดงทรรศนะว่า การจัดการเป็นกระ

บวนการที่ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ การพยากรณ์และการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงานและการควบคุม

สรุป การมีกระบวนการจัดการที่ดีจะทำให้องค์การประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เนื่องจากการจัดการเป็นเทคนิคที่ทำให้สมาชิกในองค์การเกิดจิตสำนึกร่วมกันในการปฏิบัติงาน มีความตั้งใจ การจัดการเป็นกำหนดขอบเขตการทำงานของสมาชิกในองค์การ และเป็น การแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงาน ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องทำหน้าที่จัดการเรื่องระบบงาน ด้านต่าง ๆ และวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผลผลิต การให้บริการ หรือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทุก ด้านเป็น ไปด้วยดีพร้อม ๆ กันกับการที่ต้องจัดการเรื่องทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะเป็นผู้เข้าไปปรับ มอบหมายและปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือตำแหน่งงานต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

4. เงิน (Money) หรืองบประมาณ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมต้นทุนขององค์ การ ตลอดจนแผนงานตั้งแต่ในระดับโครงการจนถึงการบริหารจัดการองค์การโดยรวม ในภาครัฐ งบประมาณแผ่นดินถือเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารงานแผ่นดิน ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ สำหรับภาคเอกชน นั้นงบประมาณถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนทางการเงิน เนื่องจากเป็นแผนงานที่แสดงออก ในลักษณะเชิงปริมาณในรูปของเม็ดเงินที่เกิดขึ้นในเวลาที่กำหนด (วรากร สังข์วงษา, 2553, น. 54)

Nicholas (2004) ได้กล่าวไว้ว่า งบประมาณเป็นแผนในการใช้จ่ายทางการเงินของ องค์การสำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ และต้องคำนึงถึงงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้กิจการขององค์การได้รับ ผลประ โยชน์ตอบแทนกลับคืนมาตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และอาจกล่าวได้ว่างบประมาณเป็น ปัจจัยสำคัญที่ผู้บริหารจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน เพื่อช่วยสนับสนุนให้องค์การสามารถ ดำเนินงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

สรุป เงินหรืองบประมาณเป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ภายใน องค์การหรือภายนอกองค์การ ประกอบด้วยข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่าย เพื่อรายงานและ วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ข้อความจะพรรณนาถึงรายการค่าใช้จ่าย (เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้จ่าย เป็น ต้น) หรือวัตถุประสงค์ (เช่น เสริมธุรกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ เป็นต้น) และมีตัวเลขแนบอยู่ ทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์

5. วิธีการ (Method)

วิธีการพัฒนาองค์กร

สมคิด บางโม (2545, น. 51-52) ได้กล่าวถึง การพัฒนาองค์กรมีวิธีการหลายแบบที่นำมาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำวิธีการฝึกอบรมในห้องปฏิบัติการมาใช้เป็นที่นิยมแพร่หลายมานาน ได้แก่

1. การฝึกอบรมแบบการฝึกปะทะสังสรรค์ (Sensitivity Training) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ทีกรุป (T-group, Training Group) เป็นเทคนิคการฝึกอบรมโดยใช้กระบวนการกลุ่ม เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเรียนรู้และการพัฒนาเฉพาะตัวบุคคล เป็นการฝึกอบรมเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เป้าหมายสำคัญของการฝึกแบบนี้คือต้องการให้ผู้รับการฝึกอบรมรู้จักสังเกตท่าทีของผู้อื่น มีความสำนึกหรือระมัดระวังความรู้สึกและอารมณ์ของตนเองในการมีความสัมพันธ์กับผู้อื่น

2. การประชุมปรึกษาหารือ (Conference Group) เป็นเทคนิคที่ใช้สำหรับความมุ่งหมายหรือ ผลสำเร็จในเป้าหมายขององค์กร สมาชิกของกลุ่มจะได้รับการสนับสนุนให้เป็นคนเปิดเผยตรงไปตรงมา ที่ปรึกษาด้านการพัฒนาองค์กรจะไม่ยอมให้พูดโจมตีผู้อื่น เช่น อาจให้สองแผนกงานที่ไม่อาจประสานงานระหว่างกันได้ อย่างมีประสิทธิภาพมาประชุมปรึกษาหารือกันทั่ว ๆ ไป แล้วให้แยกห้องอยู่คนละแผนก ให้ระบุปัญหาสำคัญที่เห็นว่าเป็นสิ่งขัดขวางต่อการร่วมมือและการประสานงาน หลังจากนั้นให้สองกลุ่มมารวมกันและแสดงให้เห็นถึงปัญหาร่วมกัน ซึ่งจะกลายเป็นพื้นฐานของการปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

3. การสร้างทีมงาน (Team Building) เทคนิคนี้ให้ความสำคัญแก่การดำเนินงานของกลุ่ม เมื่อสมาชิกภายในกลุ่มเกิดปัญหาประสานงานกันไม่ได้ การทำงานไม่ราบรื่น การสอดแทรกที่เหมาะสมคือการประชุมสมาชิกเพื่อสร้างเอกลักษณ์ของกลุ่มให้มั่นคงยิ่งขึ้น เป้าหมายคือการสร้างกลุ่มให้เป็นทีมงาน

4. การสำรวจข้อมูลย้อนกลับ (Survey Feedback) เทคนิคการพัฒนาองค์กรแบบนี้เป็นการสำรวจวิเคราะห์หน่วยงานโดยใช้แบบสอบถาม และมีกรให้ข้อมูลย้อนกลับจากข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจแก่ผู้ที่ให้ข้อมูลเหล่านั้น แบบสอบถามอาจจะเป็นได้ทั้งในรูปแบบที่ใช้ถามเน้นสถานการณ์หรือถามมาตรฐานเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำ บรรยากาศในองค์กร และความพึงพอใจ เป็นต้น โดยปกติที่ปรึกษาที่มาจากภายนอกเป็นผู้รวบรวมข้อมูลและแปลความแล้วนำเข้าสู่กลุ่มสัมมนาเพื่ออภิปรายและหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

สรุป จุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาองค์กรนั้นมิได้มุ่งเฉพาะแต่การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น แต่จะเป็นการเสริมสร้างความสามารถทางการแข่งขันขององค์กร เพื่อพัฒนาการปรับปรุง

องค์การให้ทันสมัย และมีระบบที่สามารถปรับตัวได้อย่างคล่องแคล่วกับสภาพงานในทุก ๆ ลักษณะ อยู่เสมอ และเพื่อเพิ่มการทำงานให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพสูงสุด โดยส่งเสริมให้มีการ คิดค้นหาเทคนิควิธีการในการปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นตลอดเวลา

6. การตลาด (Market)

กลยุทธ์ทางการตลาดนั้นมีอยู่มากมาย แต่ที่เป็นที่รู้จักและเป็นพื้นฐานที่สุดก็คือการใช้ 4P (Product, Price, Place, Promotion) ซึ่งหลักการ ใช้คือการวางแผนในแต่ละส่วนให้เข้ากัน และเป็นที่ต้องการของกลุ่ม และสามารถปรับกลยุทธ์จนได้ส่วนผสมทางการตลาดที่เหมาะสมที่สุด (4P อาจจะเรียกว่า Marketing Mix) (Kotler, 1980, p. 90) ประกอบด้วย 1) Product คือ สินค้าหรือบริการ ที่เราจะเสนอให้กับลูกค้า แนวทางการกำหนดตัว Product ให้เหมาะสมก็ต้องดูว่ากลุ่มเป้าหมาย ต้องการอะไร 2) Price ราคาเป็นสิ่งที่ค่อนข้างสำคัญในการตลาด แต่ไม่ได้หมายความว่า การลดราคา อย่างเดียวจะเป็นสิ่งที่ดีที่สุด เพราะการลดราคาสินค้าอาจจะไม่ได้ช่วยให้การขายดีขึ้นได้ หากปัญหา อื่น ๆ ยังไม่ได้รับการแก้ไข การตั้งราคาในที่นี้จะเป็นการตั้งราคาให้เหมาะสมกับผลิตภัณฑ์และ กลุ่มเป้าหมายของเรา 3) Place คือ วิธีการนำสินค้าไปสู่มือของลูกค้า หากเป็นสินค้าที่จะขายไปหลาย ๆ แห่งวิธีการขายหรือการกระจายสินค้าจะมีความสำคัญมาก หลักของการเลือกวิธีการกระจายสินค้านั้น ไม่ใช่ขายให้มากที่สุดสถานที่ที่สุดจะดีเสมอ เพราะอาจขึ้นอยู่กับว่าสินค้านั้นคืออะไร และกลุ่มเป้าหมาย คือใคร 4) Promotion คือ การทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อบอกลูกค้าถึงลักษณะสินค้า เช่น การโฆษณาใน สื่อต่าง ๆ หรือการทำกิจกรรมที่ทำให้คนมาซื้อสินค้าของเรา

คุณทลี รื่นรมย์, เพลินทิพย์ โกเมศโสภา และสาวิกา อุณหันท์ (2547, น. 106-109) ได้ กล่าวไว้ว่า ในการบริหารการตลาดนั้นผู้บริหารการตลาดต้องมีความเข้าใจถึงความต้องการของ ผู้บริโภค และมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคด้วยเครื่องมือส่วนผสมการตลาด ซึ่งมักจะ รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “4P’s” แต่ปัจจุบันในยุคของการตลาดที่มุ่งเน้นลูกค้านั้นจะเปลี่ยนกระบวน ทศน์ใหม่จาก 4P’s เป็น 4C’s คือ องค์ประกอบทุกอย่างนั้นให้เริ่มต้นจากลูกค้าเป็นหลัก โดยเริ่ม ตั้งแต่การออกแบบตลอดจนตอบสนองในมุมมองของลูกค้า อัน ได้แก่ Customer Solution, Customer Cost, Convenience และ Communication

การจัดการตลาดภาครัฐมีหลักใหญ่ 3 ประการ

1. ถือลูกค้าหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยให้ประชาชนเกิดการรับรู้ถึงปัญหาจนเกิด พฤติกรรมในการเข้ามาใช้บริการ

2. จัดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน มีการแบ่งส่วนการตลาดที่มีความต้องการที่แตกต่างกัน กลุ่มผู้ใช้บริการที่แตกต่างกัน การให้บริการต้องเหมาะสมในแต่ละกลุ่ม มีการแบ่งกลุ่มลูกค้าพร้อม สินค้า ปรับสินค้าและข่าวสารให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย

3. ศึกษาคู่แข่งเพื่อวางกลยุทธ์ ต้องดูถึงคู่แข่งทางตรงคือใครและคู่แข่งทางอ้อมคือใคร ต้องไม่มีการหมกมุ่น ยึดมั่นกับสินค้าใดสินค้าหนึ่งมากเกินไป โดยไม่ได้สนใจต่อการเปลี่ยนแปลงความต้องการของผู้บริโภค ควรใช้ส่วนผสมทางการตลาด 4P's & 4C's

กล่าวโดยสรุป การตลาดเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมขององค์การทั้งภาครัฐและเอกชน การดำเนินการทางด้านการตลาดจะส่งผลต่อผลประโยชน์ที่จะได้รับและเสียทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งกลยุทธ์ทางการตลาดเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าหรือประชาชน ต้องให้ความสำคัญในหลาย ๆ ด้าน แต่ที่เป็นจุดเน้นที่สุดก็คือตัวลูกค้าหรือประชาชน เนื่องจากองค์การจะประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์การย่อมจะขึ้นอยู่กับการสนองต่อความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนเป็นสำคัญ

7. เวลา (Time)

เวลาเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดแพะชนะอยู่ที่อยู่ที่การใช้เวลาการวางแผนให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Time management) วิทยากร ท่อแก้ว (2545, น. 10) กล่าวไว้ว่า การบริหารเวลาเป็นเครื่องมือในการสร้างประสิทธิผลของงาน และเมื่องานได้ประสิทธิผลเท่ากับเราได้ใช้เวลาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด คือ มีจุดยืนตัวเองเรื่องเวลา ค้นหาวิธีการใหม่ ๆ ใส่ใจพัฒนางาน มุ่งมั่นสานต่อความคิด จิตใจอยู่กับงานและตนและองค์การก้าวหน้า หลักการบริหารเวลา “ควบคุมเวลาและงาน แทนที่จะให้เวลาและงานมาควบคุม” จึงกำหนดเป้าหมายของตัวเองเกี่ยวกับงานและชีวิต การกำหนดนั้นจะทำให้ตัวเองมีจุดยืนที่ชัดเจนว่าตัวเองนั้นต้องการอะไร ทั้งด้านการทำงานและชีวิต

สรุป เวลาเป็นตัวกำหนดการทำงานที่มีค่ายิ่ง เพราะฉะนั้นต้องใช้เวลาอย่างมีประโยชน์และคุ้มค่าให้มากที่สุด เพราะว่าเวลานั้นล่องแล้วก็ผ่านไปไม่สามารถที่จะเรียกกลับมาคืนได้

9. การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มคนหรือองค์การประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม พิจารณา ตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลหรือของกลุ่ม อันมีผลกระทบถึงประชาชนเอง รวมทั้งการประเมินผลโครงการและการแบ่งปันผลประโยชน์ ซึ่งกระบวนการที่ชุมชนกระทำออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม และการดำเนินการร่วมกัน

ถวิลวดี บุรีกุล (2552, น. 11) กล่าวว่า ปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่ทำให้เข้าใจง่ายขึ้น คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้

สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน

การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

Catt (1999, pp. 39-56) ได้เสนอไว้ว่า องค์ประกอบและเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของความ เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ

1. ทุกคนสามารถยกประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้นมา เพื่อกำหนดเป็นวาระของการประชุม สามารถเสนอทางเลือกและมีส่วนร่วมในการเลือกหรือการตัดสินใจสุดท้ายได้
2. เป็นการประชุมที่ทุกคนสามารถพูดคุยกันได้อย่างทั่วถึง (Face-to-Face Meeting)
3. มีการปรึกษาหารือหรืออภิปรายประเด็นปัญหาที่หยิบยกมาพิจารณากันอย่างกว้างขวาง ทุกคนต้องการมีส่วนร่วมในการอภิปราย และสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่
4. มีแนวโน้มที่พยายามจะให้เกิดความเห็นพ้อง (Consensus) ร่วมกัน ในประเด็นปัญหาที่พิจารณา

การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552, น. 13)

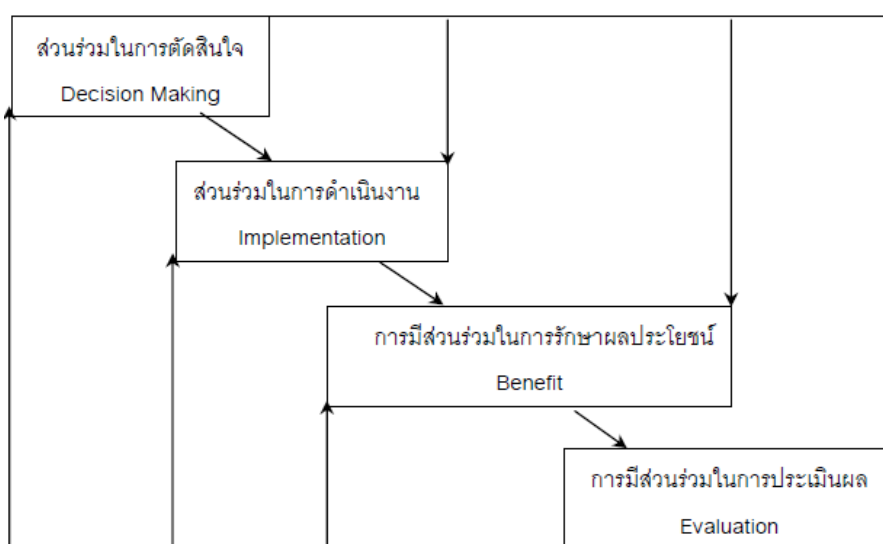
อาภรณ์พันธ์ จันทร์สว่าง (2525, น. 116) กล่าวเน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาว่ามีความหมายอย่างมากมายมหาศาล เพราะแสดงถึงการยอมรับในความรู้ความสามารถและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ คือ การมองคุณค่าของประชาชนนั่นเอง

ถวิลวดี บุรีกุล (2552) กล่าวถึงระดับขั้นของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ อาทิ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-Making)
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit)

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

สอดคล้องกับแนวความคิดของ Cohen & Uphoff (1977) แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมมี 4 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ทุกขั้นตอนมีความสัมพันธ์โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมที่ขั้นตอนการตัดสินใจเป็นประการสำคัญ ซึ่งในแนวทางการมีส่วนร่วมนั้นมุ่งให้ประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา เป็นผู้ที่มิบทบาทในทุก ๆ เรื่อง ไม่ใช่ที่กำหนดให้ประชาชนปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ทุกอย่างต้องเป็นเรื่องของประชาชนที่จะคิด ซึ่งแนวความคิดนี้มีกรอบพื้นฐานและวิเคราะห์การมีส่วนร่วม ดังนี้



ภาพที่ 2.3: วงจรการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ Cohen & Uphoff (ที่มา: ถวิลวดี บุรีกุล, 2552)

Cohen & Uphoff (1980, pp. 219-222) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ระดับ คือ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision-Making) ซึ่งอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่ม การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรมการพัฒนา และการตัดสินใจการดำเนินกิจกรรมการพัฒนา

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ซึ่งอาจเป็นไปได้ในรูปแบบของการเข้าร่วมโดยการให้การสนับสนุนทางด้านทรัพยากร การเข้าร่วมในการบริหาร การร่วมมือ รวมทั้งการเข้าร่วมในการร่วมแรงร่วมใจ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางวัตถุทางสังคมหรือโดยส่วนตัว

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมการพัฒนาทั้งหมด

ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาพ และความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมือง การปกครองของชุมชนต่าง ๆ เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization) มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2552) การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

อุทัย หิรัญโต (2523, น. 2) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมจากรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

Clark (1957, p. 87-89) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์การขึ้นมาทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539, น. 28)

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518, น. 6-7)

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องพึงเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยประชาชนออกเสียงประชามติ (Reference) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539, น. 29)

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาภาระดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การ

สนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครองและด้านการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการสร้างพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 32)

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ โดยสมัชชานายชน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535, น. 6)

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
 2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
 3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
 4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
 5. มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
 6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
 7. มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
 8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
 9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ
- รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกัน คือ (สถาบันพระปกเกล้า, 2553)

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอยู่ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ความเป็นมา ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญแล้ว มีจำนวนประชากรมาก มีฐานะทางเศรษฐกิจดี และมีความสำคัญทางการเมืองการปกครอง แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งเทศบาลเรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล (Municipality) เมื่อ 28 พฤศจิกายน 2470 มีนายอาร์.ดี.เครก (R. D. Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการ เป็นประธาน อำนวยการเอกพระภุชงค์มรพันธ์ ผู้ชำนาญการบัญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และพระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม เป็นกรรมการ นายเชย ปิตรชาติ เป็นเลขานุการ ทำการศึกษาดูงานในจังหวัดภายในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านหลายแห่ง เช่น ลิงค์โปร์ ฮองกง ชาว และฟิลิปปินส์ หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วจึงได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตามแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้นได้เริ่มมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในรูปของสุขาภิบาลหัวเมืองก่อน จึงอาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลเป็นต้นกำเนิดของเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทยปัจจุบัน การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ในส่วนภูมิภาค มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้น และมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีการกระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น (ธีรวิทย์ โสภิชฐิกุล, 2550, น. 51) โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2476 มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และมีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมทั้งหมด ปัจจุบันยังมี

ผลบังคับใช้ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ในปัจจุบัน เทศบาลทั่วประเทศมีจำนวนประมาณสองพันกว่าแห่ง

ขนาดของเทศบาล

เทศบาลในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทตามจำนวนประชากรและรายได้ของเทศบาลนั้น ๆ ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9, 10, 11 ได้กำหนดขนาดเทศบาลดังนี้ (ธีรวุฒิ โสภิชฎิกุล, 2550, น. 51-52)

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

โครงสร้างของเทศบาล

กฎหมายเทศบาลเดิมซึ่งใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2496 ได้วางรูปองค์กรของเทศบาลเลียนแบบการบริหารประเทศ โดยนำหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งใช้ในระดับชาติมาใช้กับเทศบาลด้วย กล่าวคือ ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรีทำนองเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และสภาเทศบาลเลือกนายกเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรี องค์กรของเทศบาลจึงประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ “สภาเทศบาล” และ “คณะเทศมนตรี” แต่ในปัจจุบันภายหลัง พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล

พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี โดยในปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.เทศบาลรวม 12 ครั้ง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้กำหนดการจัดองค์กรหรือโครงสร้างของเทศบาล ดังนี้

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนแตกต่างกันตามประเภทของเทศบาล คือ

- เทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน
- เทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน
- เทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 คน

ทั้งนี้ สภาเทศบาลประกอบไปด้วยประธานสภาเทศบาลหนึ่งคนและรองประธานสภาเทศบาลหนึ่งคน

อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกเทศบาล มีอำนาจหน้าที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. การตราเทศบัญญัติ
2. การควบคุมฝ่ายบริหาร (คือคณะเทศมนตรี) มีลักษณะการควบคุม 2 ลักษณะ
 - การตั้งกระทู้ถาม
 - การยื่นขอเปิดอภิปราย
3. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี สภาเทศบาลจะเสนอผู้ที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นรองนายกเทศมนตรี

2. นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและโดยประชาชนในเขตการปกครองของเทศบาล โดยมีจำนวนนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี ดังนี้

- เทศบาลตำบล มีนายกเทศมนตรี 1 คน และรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง มีนายกเทศมนตรี 1 คน และรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร มีนายกเทศมนตรี 1 คน และรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

การดำเนินงานของเทศบาลนั้น นอกจากจะมีสภาเทศบาลและรองนายกเทศมนตรีแล้วยังมีพนักงานที่ปฏิบัติงานประจำอีกจำนวนหนึ่งเรียกว่า “พนักงานเทศบาล” โดยมีปลัดเทศบาลซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลตำแหน่งสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล การบรรจุ การแต่งตั้ง ตลอดจนการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ นั้นเป็นไปตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลต้องกำหนดวิธีการดำเนินการตามภารกิจให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นตามภารกิจให้ตรงกับสภาพปัญหา โดยสามารถกำหนดแบ่งภารกิจได้ เป็น 7 ด้าน ซึ่งภารกิจดังกล่าวถูกกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

ด้านโครงสร้างพื้นฐาน มีภารกิจที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (มาตรา 50 (2))
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (มาตรา 51 (7))
3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (มาตรา 51 (8))
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ (มาตรา 16 (4))
5. การสาธารณสุขการ (มาตรา 16 (5))

ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 50 (4))
2. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (มาตรา 50 (7))
3. ให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา (มาตรา 51 (1))
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ (มาตรา 51 (6))
5. ส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ (มาตรา 16 (6))
6. การสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 16 (10))

ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (มาตรา 50 (1))
2. ให้มีและเครื่องใช้ในการดับเพลิง (มาตรา 50 (5))
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (มาตรา 51 (2))
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (มาตรา 51 (4))
5. การควบคุมอาคาร (มาตรา 16 (28))

ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (มาตรา 51 (3))

2. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (มาตรา 51 (5))

3. เทศพาณิชย์ (มาตรา 51 (9))

4. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (มาตรา 16 (1))

5. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน (มาตรา 16 (7))

6. การส่งเสริมการท่องเที่ยว (มาตรา 16 (8))

ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (มาตรา 50 (3))

2. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (มาตรา 16 (3))

3. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (มาตรา 16 (20))

4. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (มาตรา 16 (21))

5. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (มาตรา 16 (22))

6. การผังเมือง (มาตรา 16 (25))

7. การดูแลรักษาที่สาธารณะ (มาตรา 16 (27))

ด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 67 (8))

2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (มาตรา 16 (20))

3. การจัดการศึกษา (มาตรา 16 (9))

4. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(มาตรา 17 (18))

ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติการของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. สนับสนุนสภาพตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนา ท้องถิ่น (มาตรา 45 (3))

2. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร (มาตรา 67 (9))

3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการมีมาตรการป้องกัน (มาตรา 16 (16))

4. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 17 (3))

5. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (มาตรา 17 (16))

ภารกิจทั้ง 7 ด้านตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจเทศบาลสามารถจะแก้ไขปัญหาของเทศบาลได้เป็นอย่างดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ประกอบการดำเนินการของเทศบาลจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ นโยบายของรัฐบาล และนโยบายของผู้บริหารเทศบาลเป็นสำคัญ

หมายเหตุ : มาตรา 50, 51 หมายถึง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 16, 17 และ 45 หมายถึง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ หรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่น ๆ กำหนด ทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานระดับต่าง ๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครไว้แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 2.8

ตารางที่ 2.8 อำนาจหน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดา และเด็ก
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล	2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	
	6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับ	

ตารางที่ 2.8 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งจาก กระทรวงมหาดไทย หรือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล		

ตารางที่ 2.9 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1. รักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกและ ทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด ขยะมูลฝอย สิ่ง ปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม 7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งจาก กระทรวงมหาดไทย หรือ กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล ตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่ม อีกดังนี้ 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการ พิทักษ์และรักษา 4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ 6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสง สว่าง โดยวิธีอื่น 7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับ จำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียน อาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการ กีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และ สถานที่พักผ่อน หย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของ ท้องถิ่น	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล เมืองตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่ม อีก ดังนี้ 1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์ มารดา และเด็ก 2. กิจการอย่างอื่น ซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข

ตารางที่ 2.9 (ต่อ)

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
	12. เทศพาณิชย์	

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสามารถแสดงได้ด้วยตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.10 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
1. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ	4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การสาธารณสุข	5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ	6. การจัดการศึกษา
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การจัดการศึกษา	9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

ตารางที่ 2.10 (ต่อ)

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตสตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญา	11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมกีฬา	14. การส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือจากสหการ
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ	22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย

ตารางที่ 2.10 (ต่อ)

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
24. การผังเมือง	24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครอง
26. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การควบคุมอาคาร	27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
28. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
29. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
30. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	

ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับเทศบาล

เทศบาลมีความสัมพันธ์กับทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น สำหรับความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิกาศนั้นมักจะอยู่ในลักษณะของการควบคุมการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล และการกระทำของเทศบาล เช่น (ธีรวิสุทธิกุล, 2550, น. 61-62)

- การควบคุมงบประมาณหมวดอุดหนุนทั่วไป
 - การให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับชาติโดยรัฐบาลเป็นผู้วางหลัก
 - การควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลทุกแห่ง
 - การให้อำนาจรัฐมนตรีมหาดไทยสั่งยุบคณะเทศมนตรีหรือเทศบาล
 - รัฐมนตรีมหาดไทยเป็นประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลกลาง
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกนายกเทศมนตรีหรือปลัดเทศบาลเป็นกรรมการพนักงานเทศบาลกลาง
 - อธิบดีกรมการปกครองแต่งตั้งข้าราชการกรมการปกครองซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีเป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เป็นต้น
- สำหรับความสัมพันธ์กับส่วนภูมิภาค เช่น
- กรณีเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งหรือคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกสั่งพักระหว่างการสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาลเป็นคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีชั่วคราว
 - หากคณะเทศมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งและไม่อาจตั้งคณะเทศมนตรีได้อันมีสาเหตุมาจากสภาเทศบาล จนรัฐมนตรีมหาดไทยสั่งยุบสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานท้องถิ่นในจังหวัดนั้นเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว
 - นอกจากนั้นในกรณีที่สมควรเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือของประเทศโดยส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนอรัฐมนตรีมหาดไทยสั่งยุบเทศบาลได้
 - การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาล และเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลคนหนึ่งเป็นเลขานุการ เป็นต้น
- ส่วนความสัมพันธ์กับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นด้วยกัน เทศบาลจะมีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินการร่วมกัน การจัดสรรรายได้ในจังหวัดรวมทั้งกรณีการทำกิจการนอกเขตเทศบาล เป็นต้น

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปิติชาย ต้นปิติ (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยเชิงระบบที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นการศึกษาปัจจัยเชิงระบบที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงบรรยาย แนวคิดในการวิจัยประกอบด้วยแนวคิดทฤษฎีระบบเปิด แนวคิดการประเมินประสิทธิผลองค์กร โดยใช้ตัวแบบหน้าที่

ทางสังคมของ Parsons เก็บรวบรวมข้อมูล โดยการใช้แบบสอบถาม และแบบวัดประสิทธิผลองค์การ ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติบรรยาย และการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ พหุคูณ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า สถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสามารถในการปรับตัว ความสามารถในการบรรลุเป้าหมาย ความสามารถในการบูรณาการ และความสามารถในการรักษาแบบแผนทาง วัฒนธรรมอยู่ในระดับมากทุกด้าน เมื่อพิจารณาปัจจัยเชิงระบบที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การของ สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า มีตัวแปรจำนวน 12 ตัวแปรที่สามารถอธิบายความแปรปรวน ประสิทธิภาพองค์การได้ 78% ดังนี้ 1) ระบบย่อยการจัดการ (การควบคุม) 2) ระบบย่อยการจัดการ (การนำ) 3) ระบบย่อยเทคโนโลยี 4) ระบบย่อยการจัดการ (การจัดองค์การ) 5) การจัดทำหลักสูตร 6) ความร่วมมือจากชุมชน 7) ความสามารถของนักเรียน 8) ระบบย่อยโครงสร้าง 9) ความเพียงพอของ วัสดุ อุปกรณ์ 10) ระบบย่อยจิตสังคม 11) ความสามารถของผู้บริหาร และ 12) ระบบย่อยเป้าหมาย

จุลศักดิ์ ชาญณรงค์ (2548) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาโครงสร้างองค์การของ หน่วยงานภาครัฐ มุ่งศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การ 3 ส่วน ได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้าง องค์การของหน่วยงานภาครัฐระดับกรมที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารและการจัดการ และเพื่อ เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภาครัฐให้มีความเหมาะสม ประชากรที่ใช้ ในการศึกษา คือ ข้าราชการจาก 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและ กรมการกงสุล ผลการวิจัยแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก คือ ข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคล ในภาพรวมของข้าราชการในหน่วยงานกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 40-49 ปี สถานภาพโสด และมีการศึกษาระดับปริญญาโท ส่วนที่สอง คือ ข้อมูลเกี่ยวกับส่วนประกอบของ โครงสร้างองค์การ ผลการวิจัยพบว่าลักษณะ โครงสร้างองค์การของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองหน่วยงานมี ลักษณะที่เหมือนกันคือ มีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับปาน กลาง ทำให้ผลสรุปภาพรวม โครงสร้างองค์การของทั้งสองหน่วยงาน มีลักษณะส่วนประกอบของ โครงสร้างองค์การทั้ง 3 ส่วนอยู่ในระดับปานกลาง

วรากร สังข์วงษา (2553) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์การด้าน งานผังเมือง : กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา การวิจัย ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการบริหารงานผังเมืองขององค์การบริหารส่วน ตำบล 2) เพื่อศึกษาระดับการบริหารจัดการองค์การด้านงานผังเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) เพื่อศึกษาปัจจัยด้านการบริหารจัดการองค์การที่มีผลต่อประสิทธิผลขององค์การด้านงานผังเมือง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา และ 4) เพื่อสร้างรูปแบบใหม่ เกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารจัดการองค์การด้านงานผังเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลใน

พื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา ผลการศึกษาพบว่า 1) ผลการวิเคราะห์ระดับประสิทธิผลการบริหารจัดการองค์การดำเนินงานผังเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา พบว่า มีคะแนนเฉลี่ยระดับความสำเร็จค่อนข้างมาก เมื่อพิจารณาประสิทธิผลการบริหารจัดการในแต่ละด้าน พบว่า ด้านการบริหารจัดการมีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา ด้านความพึงพอใจในงาน และด้านการพัฒนาองค์การ ตามลำดับ 2) ผลการวิเคราะห์ระดับการบริหารจัดการองค์การดำเนินงานผังเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา พบว่า มีคะแนนเฉลี่ยการปฏิบัติอยู่ในระดับปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่เสมอ เมื่อพิจารณาการปฏิบัติในการบริหารจัดการที่ดีในแต่ละด้าน พบว่า ด้านวัฒนธรรมองค์การ มีคะแนนเฉลี่ยสูงสุด รองลงมา ด้านทรัพยากรการบริหาร และด้านสมรรถนะทางการบริหาร ตามลำดับ และ 3) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติการถดถอยเชิงพหุคูณ (Stepwise Multiple Regression) พบว่า ปัจจัยสำคัญที่สามารถอธิบายประสิทธิผลการบริหารจัดการองค์การดำเนินงานผังเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา ประกอบด้วย ด้านวัฒนธรรมองค์การ ด้านนโยบาย กลยุทธ์ ยุทธวิธี ด้านโครงสร้างองค์การ ด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี ด้านทรัพยากรการบริหาร และด้านสมรรถนะทางการบริหาร 4) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เส้นโยง (Path Analysis) พบว่า ประสิทธิผลการบริหารจัดการองค์การดำเนินงานผังเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา ได้รับอิทธิพลทางตรงเชิงบวกจากตัวแปรด้านวัฒนธรรมองค์การ ด้านโครงสร้างองค์การ และด้านทรัพยากรการบริหาร

กมลลักษณ์ ยินดียม (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารองค์การตามหลักการบริหารจัดการที่ดี : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลการบริหารองค์การของเทศบาลตำบล 2) เพื่อศึกษาระดับการบริหารองค์การของเทศบาลตำบล 3) เพื่อศึกษาระดับการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบล 4) เพื่อศึกษาปัจจัยด้านการบริหารองค์การตามหลักการบริหารจัดการที่ดีที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา 5) เพื่อสร้างรูปแบบประสิทธิผลการบริหารองค์การตามหลักการบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา ผลการศึกษาพบว่า ผลการวิเคราะห์การบริหารองค์การของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา โดยรวมมีระดับการปฏิบัติถ่ายทอดเรียนรู้ทั้งองค์การ เมื่อพิจารณาการบริหารองค์การเป็นรายด้าน พบว่า อันดับแรก คือ ด้านวัฒนธรรมองค์การ รองลงมา คือ ด้านสมรรถนะทางการบริหาร และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านโครงสร้างองค์การ ผลการวิเคราะห์การบริหารจัดการที่ดีของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดน ไทย-กัมพูชา โดยรวมมีระดับการปฏิบัติถ่ายทอดเรียนรู้ทั้งองค์การ เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการที่ดีเป็นรายด้าน พบว่า อันดับแรก

คือ ด้านองค์กรแห่งการเรียนรู้ รองลงมา คือ ด้านหลักความคุ้มค่า และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านการบริหารจัดการ ผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพผลการบริหารของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา โดยรวมมีระดับความสำเร็จมาก เมื่อแยกพิจารณาประสิทธิภาพผลการบริหารเป็นรายด้าน พบว่า อันดับแรก คือ ด้านผลลัพธ์การดำเนินการ รองลงมา คือ ด้านความสามารถในการสร้างความพึงพอใจ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านการจัดหาและการจัดสรรทรัพยากร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติการถดถอยเชิงพหุคูณ (Multiple Regression) พบว่า ปัจจัยสำคัญที่สามารถอธิบายประสิทธิภาพผลการบริหารองค์กรของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ประกอบด้วย ด้านทรัพยากรการบริหาร ด้านการบริหารจัดการ ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านนโยบาย กลยุทธ์ ยุทธวิธี ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และด้านสมรรถนะทางการบริหาร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เส้นโยง (Path Analysis) พบว่า ประสิทธิภาพผลการบริหารของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ได้รับอิทธิพลทางตรงจากด้านนโยบาย กลยุทธ์ ยุทธวิธี ด้านทรัพยากรการบริหาร ด้านสมรรถนะทางการบริหาร ด้านหลักความคุ้มค่า ด้านการบริหารจัดการ และด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

ธนาภัสสร แสงเกียรติคุณ (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพผลการบริหารจัดการองค์กรด้านการจัดการขยะมูลฝอย : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่าง การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับประสิทธิภาพผลการจัดการขยะมูลฝอย 2) เพื่อศึกษาระดับการบริหารจัดการองค์กร 3) เพื่อศึกษาปัจจัยด้านการบริหารจัดการองค์กรที่มีผลต่อประสิทธิภาพผลการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่าง 4) เพื่อสร้างรูปแบบประสิทธิภาพผลการจัดการองค์กรด้านการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่าง ผลการศึกษาพบว่า ผลการวิเคราะห์การบริหารจัดการองค์กรของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่าง โดยรวมมีระดับการปฏิบัติถ่ายทอดเรียนรู้ทั้งองค์กร เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการองค์กรเป็นรายด้าน พบว่า อันดับแรก คือ ด้านสมรรถนะทางการบริหาร รองลงมา คือ ด้านทรัพยากรการบริหาร และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านวัฒนธรรมองค์กร ผลการวิเคราะห์ประสิทธิภาพผลการจัดการองค์กรด้านการจัดการขยะมูลฝอยของ เทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่าง โดยรวมมีระดับความสำเร็จมาก เมื่อพิจารณาการบริหารจัดการองค์กรด้านการจัดการขยะมูลฝอยเป็นรายด้าน พบว่า ด้านความสามารถในการสร้างความพึงพอใจ รองลงมา คือ ด้านการพัฒนาองค์กร และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านการจัดหาและการจัดสรรทรัพยากร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติการถดถอยเชิงพหุคูณ (Multiple Regression) พบว่า ปัจจัยสำคัญที่สามารถอธิบายประสิทธิภาพผลการจัดการองค์กรด้านการจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่าง ประกอบด้วย ด้าน

ทรัพยากรการบริหาร ด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี ด้านวัฒนธรรมองค์กร และด้านสมรรถนะทางการบริหาร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) พบว่า ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่าง ได้รับอิทธิพลทางตรงจากด้านวัฒนธรรมองค์กร ด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี ด้านทรัพยากรการบริหาร และด้านสมรรถนะทางการบริหาร

สุภัทรา วีระวุฒิ (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรี เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรี และเพื่อสร้างแบบจำลองความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรี ผลการวิจัยพบว่า

1. ประสิทธิภาพของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรี มีประสิทธิผลอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าอิทธิพลเรียงจากมากไปน้อยตามลำดับ คือ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง คุณลักษณะความเป็นครู และภาวะผู้นำของผู้บริหาร

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรี สรุปได้ดังนี้

2.1 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และคุณลักษณะความเป็นครู มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียน

2.2 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง คุณลักษณะความเป็นครู และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียน มีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อประสิทธิผลของโรงเรียน โดยมีค่าอิทธิพลเรียงจากมากไปน้อยตามลำดับ คือ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียน คุณลักษณะความเป็นครู และการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง

2.3 ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และคุณลักษณะความเป็นครู มีอิทธิพลทางอ้อมเชิงบวกต่อประสิทธิผลของโรงเรียน โดยส่งผ่านคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักเรียน ซึ่งมีค่าอิทธิพลเรียงจากมากไปน้อยตามลำดับ คือ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง และคุณลักษณะความเป็นครู

3. แบบจำลองความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน ประถมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในจังหวัดนนทบุรีที่สร้างขึ้นมีความกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์

อนุชา เทียมพูล (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารการพัฒนาที่มีผลต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะ : กรณีศึกษา เทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาระดับการบริหารการพัฒนา 2) เพื่อศึกษาระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะ 3) เพื่อศึกษาปัจจัยการบริหารการพัฒนาที่มีผลต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา 4) เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารการพัฒนาที่มีผลต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ผลการศึกษาพบว่า ผลการวิเคราะห์ระดับด้านการพัฒนาการบริหารของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ในภาพรวม มีระดับการปฏิบัติมาก เมื่อพิจารณาการพัฒนาระบบราชการเป็นรายด้านพบว่า อันดับแรก คือ ด้านวัฒนธรรมองค์กร รองลงมา คือ ด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านโครงสร้างองค์การ ผลการวิเคราะห์การบริหารเพื่อการพัฒนาของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา โดยรวมมีระดับการปฏิบัติมาก เมื่อพิจารณาการบริหารเพื่อการพัฒนาเป็นรายด้าน พบว่า อันดับแรก คือ ด้านการพัฒนาสังคม รองลงมา คือ ด้านการพัฒนาชนบทและด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ผลการวิเคราะห์คุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา โดยรวมมีระดับความสำเร็จมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านตามลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย อันดับแรก คือ ด้านการนำองค์การ รองลงมา คือ ด้านการจัดการกระบวนการ และด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติการถดถอยเชิงพหุคูณ (Multiple Regression) พบว่า ปัจจัยสำคัญที่สามารถอธิบายคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา คือ ด้านการพัฒนาทางการเมือง ด้านการพัฒนาเมือง ด้านโครงสร้างองค์การ ด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี และด้านการพัฒนาสังคม ผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เส้น โยง (Path Analysis) พบว่า คุณภาพการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ได้รับอิทธิพลทางตรงจากด้านโครงสร้างองค์การ ด้านกระบวนการ/เทคโนโลยี ด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาทางการเมือง และด้านการพัฒนาเมือง ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนจำนวน 20 คน พบว่า 1) โครงการที่นำมาปรับปรุงการบริหารการพัฒนา ควรเปิดโอกาสให้มีความเป็นอิสระทางความคิด และมีการทำงานเป็นทีม 2) โครงการที่นำมาปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ ควรมีการตรวจประเมินระบบการกำกับดูแลองค์กร และมีการกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน

กฤดีทรัพย์ เชื้อพันธ์, บุญเรือง ศรีเหรียญ และจุไร โชคประสิทธิ์ (2555) ได้ทำการศึกษา เรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ของผู้บริหารโรงเรียน ประถมศึกษาที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน การวิจัยครั้งนี้มี วัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และ 3) เพื่อสร้างโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุในการจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐาน จากการวิเคราะห์เอกสารและแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและพัฒนารูปแบบการ บริหารที่มีประสิทธิผลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการจดสนทนากลุ่ม (Focus Group) และได้ พัฒนาขึ้นเป็นโมเดลลิสเรล (LISREL Model) โดยใช้ตัวแปรแฝง 5 ตัว ได้แก่ ด้านสมรรถนะหลัก ด้านสมรรถนะรอง ด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ด้านประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาขั้น พื้นฐาน และตัวแปรสังเกตได้ 26 ตัวแปร พบว่า 1) ผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาล้วนใหญ่เป็นเพศ ชาย และมีอายุ 56 ปีขึ้นไป มีค่าเฉลี่ยของด้านสมรรถนะหลักของผู้บริหาร ด้านสมรรถนะรองของ ผู้บริหาร เจตคติในการบริหาร และด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มีการปฏิบัติมาก ส่วนด้าน ประสิทธิภาพในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีการปฏิบัติปานกลาง 2) ตัวแปรสังเกตได้ทุกด้าน มีการปฏิบัติสูงกว่าค่าเฉลี่ย และการแจกแจงของตัวแปรมีลักษณะเป็นโค้งแบบราบกวาปกติ (Platy Kurtic) 3) ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกตได้ที่ได้ศึกษา จำนวน 26 ตัวแปร พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งหมด 371 คู่ มีค่าแตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ .01 จำนวน 294 คู่ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสังเกตได้ทั้งที่อยู่ในตัวแปรแฝงเดียวกันและตัวแปร แฝงต่างกันความสัมพันธ์ส่วนใหญ่มีนัยทางสถิติ ขนาดของความสัมพัธ์ส่วนใหญ่อยู่ในระดับปาน กลาง 4) ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นโมเดลเชิงสาเหตุในการจัดการทรัพยากร มนุษย์ของผู้บริหาร โรงเรียนประถมศึกษาที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารสถานศึกษาขั้น พื้นฐานในเชิงสมมติฐานมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ค่าพารามิเตอร์เมทริกซ์อิทธิพล เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรแฝงภายในมีความแปรเปลี่ยนโดยตรงกับประสิทธิผลในการบริหาร สถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

นิคม เกียรติจินดา (2556) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการเชิงกลยุทธ์กับประสิทธิผล ในการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากร : กรณีศึกษาสำนักงานสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานคร การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 3 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษารูปแบบของการจัดการเชิงกลยุทธ์ ในการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากร (2) เพื่อศึกษาประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษีอากรของ กรมสรรพากร และ (3) เพื่อศึกษาความเกี่ยวข้องของการจัดการเชิงกลยุทธ์กับประสิทธิผลในการ

จัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากร ผลการวิจัย พบว่า 1. กรมสรรพากร ได้นำการจัดการเชิงกลยุทธ์ มาใช้ในการจัดเก็บภาษีอากรนั้นมีประสิทธิผล คือ ปริมาณงานตามที่กำหนด งานที่สำเร็จมีคุณภาพตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งสามารถสรุปรูปแบบการจัดการเชิงกลยุทธ์ในการจัดเก็บภาษีอากร ประกอบด้วย การกำหนดกลยุทธ์ (ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดทิศทาง การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์ และกำหนดกลยุทธ์) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ การควบคุม และการประเมินกลยุทธ์ 2. ผลการวิจัย กรมสรรพากรพจนทกรุงเทพมหานคร ได้นำการจัดการเชิงกลยุทธ์ในการจัดเก็บภาษีอากรไปปฏิบัติที่นั่น ทุกสรรพากรพื้นที่กรุงเทพมหานครมีรูปแบบที่เหมือนกัน เพียงแต่มีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างกัน เนื่องจากมีสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันในการนำการจัดการเชิงกลยุทธ์มาใช้ซึ่งมีประสิทธิผล ทำให้การจัดเก็บภาษีอากรได้ตามเป้าหมายที่กำหนด งานโครงการเสร็จตามเวลาที่กำหนด และทุกชิ้นงานโครงการมีคุณภาพได้ตรงตามตัวชี้วัดที่กำหนด 3. ผลการวิจัยกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณีพบว่า มีกระบวนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับการจัดการเชิงกลยุทธ์ เริ่มจากการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในกิจการ การกำหนดทิศทาง การกำหนดกลยุทธ์และวางแผนงาน ในการตรวจสอบการควบคุม และการประเมินผล (สรุปผลการตรวจสอบและผลการยอมรับการตรวจสอบของผู้ประกอบการ) เมื่อมีการวางแผนงาน มีการกำหนดเป้าประสงค์และนำแผนงานมาปฏิบัติ มีกระบวนการควบคุม ทำให้ผลการจัดเก็บภาษีก็บรรลุตามเป้าหมายภายในเวลาที่กำหนด และงานของการจัดเก็บภาษีมีคุณภาพ หรืออาจกล่าวได้ว่าการจัดการเชิงกลยุทธ์ทำให้การจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรมีประสิทธิผล

Mohan (1989) ได้เสนอแบบจำลองเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติการ เพื่อประเมิน โครงสร้างวัฒนธรรมที่มีร่วมกันภายในองค์กร โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเอกลักษณ์และวัฒนธรรมองค์กร พบว่า มี 5 องค์ประกอบที่แสดงถึงวัฒนธรรมองค์กร ได้แก่ วิสัยทัศน์ ผลิตรวมธรรมเนียมประเพณี จุดหมายปลายทาง และภาระงาน แล้วจึงนำองค์ประกอบหรือมิติทั้ง 5 มาวิเคราะห์ความแปรปรวน (ANOVA) พบว่า มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญขององค์การที่มีความมั่นคงและองค์การที่ไม่มีความมั่นคงในการวัดความเป็นเอกลักษณ์ อย่างไรก็ตาม พบว่า พนักงานในระดับบริหารมีความเป็นเอกลักษณ์สูงกว่าพนักงานในระดับคณะและพนักงานในระดับงานสนับสนุน และไม่พบผลของปฏิสัมพันธ์ร่วมอย่างมีนัยสำคัญในการวิเคราะห์ ผลการวิจัยพบว่า วัฒนธรรมขององค์การที่มีความมั่นคงมีความชัดเจนในเรื่องของวิสัยทัศน์และภาระงานขององค์การ มีความตระหนักในการพัฒนา และมีแนวโน้มที่จะมองธรรมเนียมปฏิบัติขององค์การอย่างเป็นกลาง รวมถึงบุคคลที่จะขึ้นนำองค์การ ได้คือบุคคลที่สนับสนุนให้เกิดความแข็งแกร่ง การรวมกลุ่ม และความเป็นเลิศขององค์การ ในขณะที่วัฒนธรรมขององค์การที่ไม่มีความมั่นคงจะมีลักษณะของความกลัวการเปลี่ยนแปลง ยึดติดกับธรรมเนียมปฏิบัติขององค์การ เพิ่มระดับของการทำกิจกรรม รับรู้ถึง

ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่ม และมีขวัญกำลังใจต่ำในกลุ่มพนักงานที่อยู่ในชั้นหลักๆขององค์กร

Zhang (2003) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง An Organizational Cultural Analysis of the Effectiveness of Chinese Construction Enterprises ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลในการดำเนินงานของธุรกิจการก่อสร้างของจีน โดยจะเป็นการศึกษาทั้งเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ เพื่อเป็นการเติมเต็มช่องว่างทางการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวัฒนธรรมองค์กรในธุรกิจการก่อสร้าง โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ (1) การพัฒนากรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่สามารถใช้ศึกษารายละเอียดและผลกระทบของวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อประสิทธิผลขององค์กร (2) การประเมิน โครงร่างของวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นแบบอย่างของธุรกิจการก่อสร้างของจีน (3) การทดสอบความสัมพันธ์เชิงประจักษ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลของอุตสาหกรรมการก่อสร้างของจีน และจากสมมติฐานย่อย 3 ประการที่ได้จากกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ OC-OE ได้ถูกทดสอบเชิงประจักษ์กับตัวบ่งชี้ OR ทั้ง 9 แบบที่พัฒนาขึ้นสำหรับธุรกิจการก่อสร้างของจีน ทำให้สามารถสรุปได้ว่า (1) โดยส่วนใหญ่แล้ววัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็งจะมีประสิทธิผลมากกว่าวัฒนธรรมที่อ่อนแอ (2) รูปแบบที่แตกต่างกันของวัฒนธรรมองค์กรจะส่งผลต่อประสิทธิผลที่แตกต่างกัน ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากตัวบ่งชี้ OE บางประการ และ (3) วัฒนธรรมองค์กรที่อยู่ในระดับที่สมดุลจะมีประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากตัวบ่งชี้ OE เกือบทั้งหมด และผลลัพธ์จากการทดสอบเชิงประจักษ์ได้แสดงให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์กรสามารถนำไปใช้อธิบายตัวแปรด้านประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งในบางขอบเขตความสัมพันธ์ต่าง ๆ นั้นมีลักษณะที่ซับซ้อนมาก ดังนั้นเมื่อพิจารณาบนพื้นฐานของผลลัพธ์ที่ได้จะพบว่า มีการนำเสนอทฤษฎีวัฒนธรรมองค์กรตามสถานการณ์ (Organizational Culture Contingency Theory) ที่อภิปรายถึงผลกระทบของวัฒนธรรมองค์กรที่มีต่อประสิทธิผลที่เกิดขึ้นกับตัวแปรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น สภาพแวดล้อมขององค์กร กลยุทธ์ขององค์กร ตลอดจนขนาดขององค์กรที่เหมาะสมพอดีกับวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จะนำไปสู่ระดับประสิทธิผลขององค์กรที่เพิ่มมากขึ้น

Jane (2005) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง An exploration of collaboration and organizational effectiveness in Denver County Human Service Organization ซึ่งเป็นการสำรวจความร่วมมือและประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนในเขตปกครองเดนเวอร์ โดยการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของความร่วมมือภายในองค์กร และประสิทธิผลขององค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) รูปแบบสหพันธรัฐใหม่ (New Federalism) และการปฏิรูปสวัสดิการ

(PRWORA) และได้ทำการศึกษาปัจจัยด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กร ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ในปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรดังกล่าวได้มีการสร้างความร่วมมือกันมากขึ้นกว่าช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงาน และโอกาสในการระดมทุนที่ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นอกจากนี้ข้อค้นพบที่ได้ยังแสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงและความร่วมมือจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่ากระบวนการในการบริหารจัดการ และผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ โดยองค์กรที่มีขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะเกิดความร่วมมือที่จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์กรมากกว่าองค์กรที่มีขนาดใหญ่

Anthony (2006) ได้ทำการศึกษาเรื่อง องค์กรแห่งการเรียนรู้ในโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมอาหาร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ การประเมินว่าอะไรคือผลกระทบของกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่ในความสามารถของขององค์กรที่จะเรียนรู้และความสามารถขององค์กรนี้สามารถประยุกต์ในการเรียนรู้ที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานที่สามารถแข่งขันได้ ผลการวิจัยพบว่ามีปัจจัยหลักอยู่ 3 ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นการเรียนรู้จากการศึกษาหรือการอบรม คือ 1) การเป็นผู้นำที่ทำให้เกิดการรวมกัน มีการให้การสนับสนุน และสามารถควบคุมสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ 2) วัฒนธรรมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและความรับผิดชอบในการทำงานของทีม 3) โครงสร้างองค์กรที่สนับสนุนการแสดงความคิดเห็นและการร่วมมือกัน นอกจากนี้การวิจัยนี้ยังระบุถึงปัจจัย 4 ประการที่กล่าวถึงการนำความรู้ใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้ ได้แก่ การแลกเปลี่ยนความคิด การใช้ทรัพยากรอย่างเพียงพอ ความเต็มใจในการมีส่วนร่วม และสามารถในการมีส่วนร่วม

Hai-Shen Huang (2007) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การศึกษาเชิงประจักษ์ของผลกระทบของวัฒนธรรมองค์กรและระบบสนับสนุนกลุ่มบนพื้นฐานผลลัพธ์การตัดสินใจแบบกลุ่ม การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ ทดสอบผลกระทบของวัฒนธรรมองค์กรและระบบสนับสนุนกลุ่มในการตัดสินใจแบบกลุ่มขนาดเล็กซึ่งจะถูกวัดโดยผลลัพธ์การตัดสินใจแบบกลุ่ม ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มที่สนับสนุนโดยใช้ร่างกายและการทำงานแบบเผชิญหน้ามีคุณภาพการตัดสินใจและความพึงพอใจในกระบวนการตัดสินใจในระดับที่สูงแต่ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในพันธกิจร่วมกัน ความพึงพอใจในการตัดสินใจ บรรยากาศแห่งความร่วมมือร่วมใจ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันถูกพบเมื่อนำมาเปรียบเทียบในการเผชิญกับระบบสนับสนุนกลุ่ม ในขณะที่เปรียบเทียบกับกลุ่มที่สนับสนุนโดยใช้ร่างกายบนพื้นฐานของผลลัพธ์แบบกลุ่ม ผลกระทบของระบบสนับสนุนกลุ่มบนพื้นฐานของผลลัพธ์แบบกลุ่มเกิดความอ่อนแอเมื่อกลุ่มที่สนับสนุน โดยใช้ร่างกายเลือกปฏิบัติงานที่

ตนเองชอบ วัฒนธรรมองค์การถูกพบว่ามีผลกระทบต่อผลลัพธ์แบบกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญเมื่อทั้งระบบสนับสนุนแบบเผชิญหน้าและแบบสนับสนุนโดยใช้ร่างกายถูกนำมาพิจารณา

2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ได้ดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) จากแนวคิดของ Thompson (1967, pp. 1-36; ดินปรัชญพฤทธิ, 2550, น. 134; Peters & Waterman, 2004; Cohen & Uphoff, 1977) มาบูรณาการร่วมกันเป็นปัจจัยที่ใช้ในการบริหารจัดการได้ 9 ด้าน คือ

กลยุทธ์องค์การ จากแนวคิดของ Dess & Miller (1993) ได้เสนอไว้ คือ ขั้นตอนการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ ขั้นตอนการกำหนดกลยุทธ์ และขั้นตอนการปฏิบัติตามกลยุทธ์

โครงสร้างองค์การ จากแนวคิดของ Robert (1962, p. 4) ได้แบ่งโครงสร้างองค์การออกเป็น 5 แบบ ได้แก่ 1. โครงสร้างองค์การปิรามิดหรือโครงสร้างระบบราชการ 2. โครงสร้างองค์การแบบขอดตัดหรือโครงสร้างองค์การแบบรัฐวิสาหกิจ 3. โครงสร้างองค์การแบบมหาวิทยาลัย 4. โครงสร้างองค์การแบบโครงการ 5. โครงสร้างองค์การแบบที่ 5 คือผลรวมของทั้ง 4 รูปแบบ

กระบวนการและเทคโนโลยี จากแนวคิดของ Thompson (1967, pp. 15-17) ได้แบ่งกระบวนการและเทคโนโลยีออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกันต่อเนื่องกันยาว 2. เทคโนโลยีที่เป็นสื่อ 3. เทคโนโลยีแบบเข้มข้น

บุคลากร/ทรัพยากรมนุษย์ จากแนวคิดของ Ivancevich (2001, p. 36) โดยพิจารณาจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน ดังนี้ 1. การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ 2. การให้รางวัลทรัพยากรมนุษย์ 3. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 4. การธำรงรักษาและป้องกันทรัพยากรมนุษย์

สมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหาร จากแนวคิดของ Almond & Powell (1966, pp. 2-11) ได้แบ่งสมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหาร ไว้ 5 ประการ ดังนี้ สมรรถนะทางด้านการสกัดเอาทรัพยากรทางการบริหารมาใช้ สมรรถนะทางด้านการควบคุมดูแลพฤติกรรมของประชาชน สมรรถนะทางด้านการแจกจ่ายทรัพยากรแก่ประชาชน สมรรถนะทางด้านการเป็นสัญลักษณ์ และสมรรถนะที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชน

ภาวะผู้นำ จากทฤษฎีของ Bass & Avolio (1994) ซึ่งได้แบ่งองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1. อิทธิพลตามอุดมการณ์หรือการสร้างบารมี 2. การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคลิก 3. การกระตุ้นปัญญา 4. การสร้างแรงบันดาลใจอย่างต่อเนื่อง

วัฒนธรรมองค์การ จากแนวคิดของ Handy (1978, p. 23) ได้แบ่งวัฒนธรรมออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การแบบ Zeus วัฒนธรรมองค์การแบบ Apollo วัฒนธรรมจัดการแบบ Athena และวัฒนธรรมองค์การแบบ Dionysus

ทรัพยากรการบริหาร จากแนวคิดของดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2552, น. 138) และวรากร สังข์วงษา (2553, น. 37-47) กล่าวถึงสิ่งที่เป็นพื้นฐานทางทรัพยากรการบริหารมีอยู่ 7 ประการ ได้แก่ คน วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ เงิน วิธีการ การตลาด และเวลา

การมีส่วนร่วม จากแนวคิดของ Cohen & Uphoff (1977) แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วม มี 4 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการประเมินผล

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ

การจัดการและการจัดสรรทรัพยากร จากแนวคิดของ Campbell (1977, pp. 380-39; Cameron & Whetten, 1983, pp. 274-275; Bedeian & Zammuto, 1991, pp. 78-79; Hodge & Anthony, 1991, pp. 75-76; Jones, 2002, pp. 3-4) ประกอบด้วย 2 ปัจจัย คือ การจัดหาทรัพยากรและการจัดสรรทรัพยากร

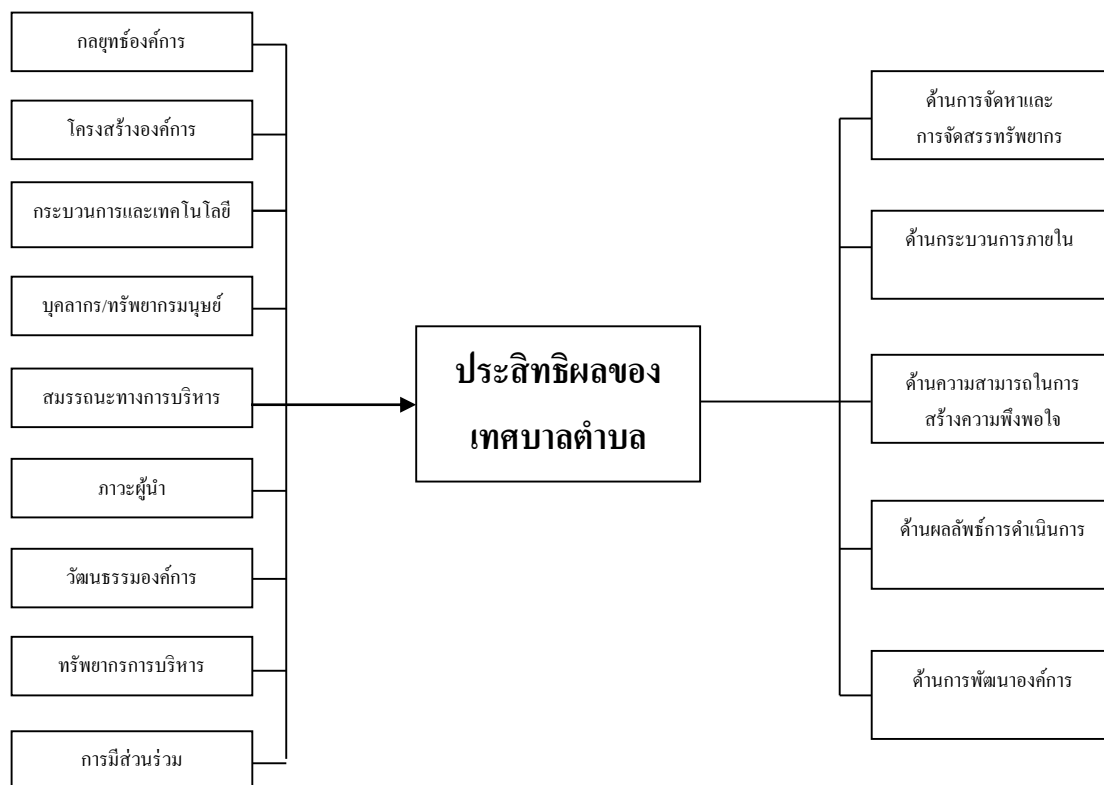
กระบวนการภายใน จากแนวคิดของ Donnelly (2004, p. 14; Jones, 2002, pp. 3-4; Kreitner & Kinicki, 2006, pp. 574-575) ประกอบด้วย 5 ปัจจัย คือ การจัดทำแผนพัฒนา การเงินการคลัง บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสารสนเทศ

ความสามารถในการสร้างความพึงพอใจ จากแนวคิดของ Millett (1954, p. 397) และ Verma (1986, pp. 102-103) ประกอบด้วย 9 ปัจจัย คือ การให้บริการอย่างเสมอภาค การให้บริการที่ตรงกับความต้องการ การให้บริการอย่างเพียงพอ การให้บริการอย่างต่อเนื่อง การให้บริการอย่างก้าวหน้า การเข้าถึงแหล่งบริการ ความสะดวกและสิ่งอำนวยความสะดวก ความสามารถของผู้รับบริการ และการยอมรับคุณภาพของการบริการ

ผลลัพธ์การดำเนินการ จากแนวคิดของ Campbell (1977, pp. 380-39; Cameron & Whetten, 1983, pp. 274-275; Bedeian & Zammuto, 1991, pp. 78-79; Hodge & Anthony, 1991, pp. 75-76; Jones, 2002, pp. 3-4) ประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ ผลลัพธ์ตามพันธกิจ คุณภาพการบริหาร และประสิทธิภาพ

การพัฒนาองค์การ จากแนวคิด Robbins (2003, p. 231) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2548, น. 76) ประกอบด้วย 3 ปัจจัย คือ การจัดระบบภายในองค์การ การประเมินผลองค์การ และการนำองค์การ

ดังนั้น จึงได้ภาพรวมกรอบแนวคิดในการวิจัยเรื่อง ตัวแบบการบริหารจัดการที่มีผลต่อ ประสิทธิภาพของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย ดังภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4: กรอบแนวคิดการวิจัย

2.6 สมมติฐานในการวิจัย

สมมติฐานที่ 1 กลยุทธ์องค์การมีผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของเทศบาล ตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

สมมติฐานที่ 2 โครงสร้างองค์การมีผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของเทศบาล ตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

สมมติฐานที่ 3 กระบวนการและเทคโนโลยีมีผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

สมมติฐานที่ 4 บุคลากร/ทรัพยากรมนุษย์มีผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพของ เทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

สมมติฐานที่ 5 สมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหารมีผลต่อการบริหารจัดการที่มี ประสิทธิภาพของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

สมมติฐานที่ 6 ภาวะผู้นำมีผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผลของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

สมมติฐานที่ 7 วัฒนธรรมองค์การมีผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผลของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

สมมติฐานที่ 8 ทรัพยากรการบริหารมีผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผลของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

สมมติฐานที่ 9 การมีส่วนร่วมมีผลต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิผลของเทศบาลตำบลในเขตภาคกลางของประเทศไทย

2.7 นิยามปฏิบัติการตัวแปร

กลยุทธ์องค์การ หมายถึง การเลือกแนวทางปฏิบัติของเทศบาลตำบล โดยใช้กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ ตั้งแต่การวิเคราะห์กลยุทธ์ การกำหนดกลยุทธ์ และการปฏิบัติตามกลยุทธ์ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

โครงสร้างองค์การ หมายถึง การออกแบบ โครงสร้างองค์การของเทศบาลตำบลที่เกี่ยวกับการแบ่งภาระหน้าที่ให้แก่บุคลากร ทั้งในเรื่องของความสัมพันธ์ และความร่วมมือ การรายงาน รวมถึงอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ช่องทางในการติดต่อสั่งการ ช่วงการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา และการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการและเทคโนโลยี หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการปฏิบัติงานภายในเทศบาลตำบลเป็นการนำทรัพยากรที่มีอยู่มาจัดทำเป็นบริการสาธารณะ โดยการนำเทคโนโลยีองค์การมาสนับสนุนและส่งเสริมการบริหารงาน เพื่อช่วยในการพัฒนาเทศบาลตำบล และสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

บุคลากร/ทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การวางแผนและบริหารจัดการบุคลากร/ทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลตำบล โดยการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้เข้าปฏิบัติงานในเทศบาลตำบล มีกระบวนการสร้างขวัญและกำลังใจ พร้อมทั้งดำเนินการพัฒนาให้บุคลากรมีศักยภาพที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน และธำรงรักษาไว้ซึ่งคุณภาพชีวิตการทำงานที่เหมาะสม เพื่อให้บุคลากรมีความพร้อมในการทำงานทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ อันจะส่งผลให้บุคลากรทุ่มเทกำลังกายและกำลังใจในการทำงานให้กับเทศบาลตำบลอย่างเต็มความสามารถ

สมรรถนะ/ความสามารถทางการบริหาร หมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกเทศบาลตำบล เพื่อนำมาใช้สนับสนุนการดำเนินงาน

ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีการวางแผนในการเสริมสร้างและพัฒนาสมรรถนะ/ความสามารถของเทศบาลตำบลให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ภาวะผู้นำ หมายถึง การระบุนการณ์ที่ผู้นำสามารถเสริมสร้างอำนาจ เปลี่ยนแปลงความพยายามของบุคลากรให้สูงขึ้นกว่าความพยายามที่คาดหวัง สร้างความยึดมั่นผูกพันต่อเป้าหมายของเทศบาลตำบล กระตุ้นและสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเต็มใจจะให้ความร่วมมือ และปฏิบัติงานจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของเทศบาลตำบลมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ความเชื่อ ค่านิยม รูปแบบการประพฤติปฏิบัติร่วมกันของบุคลากรภายในเทศบาลตำบลที่สืบทอดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งแสดงออกมาในรูปของบุคลิกภาพ ค่านิยม ความเชื่อ ปทัสถาน และการกระทำ วัฒนธรรมองค์การช่วยส่งเสริมความผูกพันของบุคลากรในองค์การให้มีความรู้สึกร่วมภายใต้ปรัชญาและค่านิยมที่ทุกคนยอมรับ และพยายามปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายในที่สุด วัฒนธรรมองค์การจึงมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

ทรัพยากรการบริหาร หมายถึง การใช้ทรัพยากรการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย คน วัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยี การจัดการ เงินหรืองบประมาณ วิธีการ การบริการประชาชน และเวลา มาช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาลตำบลให้เกิดความพร้อมและเพียงพอ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้

การมีส่วนร่วม หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตำบล มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้เท่าเทียมกัน ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้นจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วมในท้องถิ่น

การจัดหาและการจัดสรรทรัพยากร หมายถึง ความสามารถของเทศบาลตำบลในการแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันก็สามารถนำทรัพยากรมาจัดสรรให้เป็นไปตามเป้าหมาย

การจัดหาทรัพยากร หมายถึง ความสามารถในการดึงเอาทรัพยากรทางการบริหารภายในเทศบาลตำบล ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ การจัดเก็บรายได้ และการลงทุนในกิจการต่าง ๆ และการแสวงหาทรัพยากรภายนอก ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ส่วนราชการ

หรือหน่วยงานเอกชน ในด้านเงินทุน วัสดุอุปกรณ์ สิ่งสนับสนุนต่าง ๆ ทรัพยากรบุคคล รวมถึงการขอความร่วมมือและการสนับสนุนจากเครือข่ายองค์กรประชาชน

การจัดสรรทรัพยากร หมายถึง เทศบาลตำบลมีการกระจายทรัพยากรและงบประมาณได้อย่างสอดคล้องต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ขณะเดียวกันก็สามารถจัดบริการครอบคลุมพื้นที่ กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย

กระบวนการภายใน หมายถึง กระบวนการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของเทศบาลตำบลให้เกิดผลผลิตตามความต้องการ เป็นการบริหารจัดการที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น โดยมีทรัพยากรทางการบริหารเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรม

ความสามารถในการสร้างความพึงพอใจ หมายถึง ความสามารถของเทศบาลตำบลในการสร้างคุณค่าการทำงานให้กับพนักงาน ด้วยการให้บริการอย่างเสมอภาค การให้บริการที่ตรงกับความต้องการ การให้บริการอย่างเพียงพอ การให้บริการอย่างต่อเนื่อง การให้บริการอย่างก้าวหน้า การเข้าถึงแหล่งบริการ ความสะดวกและสิ่งอำนวยความสะดวก ความสามารถของผู้รับบริการ และการยอมรับคุณภาพของการบริการ

ผลลัพธ์การดำเนินการ หมายถึง ผลการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลที่เป็นไปตามองค์ประกอบด้านพันธกิจ คุณภาพการบริหารจัดการ และมีประสิทธิภาพ การพัฒนาองค์กร หมายถึง การพัฒนาทั่วทั้งองค์กรในภาพรวม คือ พัฒนาลักษณะที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลทั้งหมดทั้งภายในและภายนอก