

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง รูปแบบการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้วิจัย ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ บทความวิชาการ และผลการวิจัยจากนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดของการวิจัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพการดำเนินงาน
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์
6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง
7. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร
8. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสมรรถนะบุคลากร
9. บริบทของเทศบาลตำบล
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
11. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) มีรากฐานมาจากแนวคิดหรือหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการที่รัฐบาล ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ ได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้กล่าวถึงหลักการเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจ บางอย่างซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครอง และบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้สอดคล้องกัน คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552 : 23) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง วิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินงานและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tuttle) ของส่วนกลาง สอดคล้องกับแนวคิดของ (โกวิท พวงงาม, 2552 : 37) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจคือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง และยังสอดคล้องกับ (Smith, 1985 : 53) ได้กล่าวถึง หลักการกระจายอำนาจปกครองว่า หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เป็นของตนเองทำหน้าที่ในการบริหารงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ และ (Bush, 1991 : 114) กล่าวว่า ความหมายของการกระจายอำนาจนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ความหมาย คือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary Based) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง และการกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับงานนั้นๆ

การกระจายอำนาจสามารถทำให้การดำเนินงานของรัฐ มีประสิทธิภาพมากขึ้น ช่วยลดขั้นตอนการดำเนินการจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลางเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดย (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2549 : 4) กล่าวว่า การปกครองในรูปแบบลักษณะการกระจายอำนาจซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด

การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ และภารกิจจากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นใด ทั้งรูปแบบองค์กรภาครัฐ ส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรนั้น (หจวณ ชูเพ็ญ. 2551 : 10 - 12) กล่าวว่า ในการกระจายอำนาจของภาครัฐมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญหลายประการ คือ เพื่อความพอใจของประชาชน การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นมีความเข้าใจ และสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ทั้งทางด้านสังคมและ โครงสร้างพื้นฐานมากขึ้นจะช่วยเพิ่มสวัสดิการให้กับท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ (สถาบันพระปกเกล้า. 2551 : 239) ได้ให้แนวคิดไว้ว่า ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่น ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 281- 290 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและให้ตรงกับเจตนารมณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐต้องให้ความสำคัญแก่ราชการส่วนท้องถิ่นและจะต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการมอบหมายงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกอำนาจอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดทั้งในด้านการปฏิบัติ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจอนุมัติ และรับผิดชอบต่อการดำเนินงานนั้น โดยตรง ซึ่งหลักการกระจายอำนาจจะมีการพิจารณาถึง โครงสร้างอำนาจหน้าที่การบริหารทั้งในด้านการเมือง การปกครอง และพนักงานผู้ปฏิบัติต้องมีความเหมาะสมกับภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ถ่ายโอน โดยมีอิสระตามสมควร

2. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ คือ รัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหาร โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และปกครองกันเอง ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากนักวิชาการหลายท่านกล่าวไว้ คือ อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือ

บางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น กล่าวไว้สอดคล้องกับ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547 : 4-5) อธิบายว่าการปกครอง คือ การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจปกครองที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้องค์กรปกครองอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้กำกับดูแลของรัฐ และยังคงสอดคล้องกับ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2547 : 22) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อยหรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง และ (วุฒิสาร ตันไชย, 2547 : 1) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสมการมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาตัดสินใจการตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ความหมายมีความสอดคล้องทิศทางเดียวกับ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชนซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วม

ในการบริหารและการปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

อุดม ทุมโฆสิต. 2551 : 222 - 223) ได้อธิบายถึงความหมาย และลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจากการประมวลแนวคิดของนักวิชาการหลายๆ ท่าน ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นได้ คือ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจัดการปกครองของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น การจัดการปกครองดังกล่าวกระทำโดยการเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองซึ่งท้องถิ่นและชุมชนแต่ละชุมชนดังกล่าว อาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันในด้านอาณาเขต จำนวนประชากร ความเจริญมั่งคั่ง (เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ทำให้ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะทางการปกครองเป็นการเฉพาะของตัวเอง ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่จะสถาปนาขึ้นเป็นหน่วยปกครอง ต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานที่จำเป็นหลายประการ คือ มีอาณาเขตและประชาชนของท้องถิ่นที่ชัดเจนจนระบุได้ว่า พื้นที่และประชากรไหนเป็นของท้องถิ่นและอันไหนที่ไม่ใช่ ทั้งเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเขตการปกครองและประชากรผู้มีสิทธิและหน้าที่ทางการปกครอง ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะจำเพาะ (Uniqueness) ของตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของเขตแดน ประชากร ประเพณี วัฒนธรรม ตลอดจนทรัพยากรในท้องถิ่นซึ่งลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นต้องการวิธีการปกครองที่มีความจำเพาะเจาะจงกับท้องถิ่นนั้น นโยบายปกครองทั่วไป (General Policy) ของรัฐบาลกลางอาจจะไม่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นเหล่านี้ก็ได้ ดังนั้นการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นควรจะได้รับความเห็นชอบในการประยุกต์ปฏิบัติจากท้องถิ่นด้วย มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบปฏิบัติชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชน และผู้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งรัฐบาลกลางได้เข้าใจตรงกันว่าเรื่องใดที่ท้องถิ่นต้องทำ สมควรทำ และเรื่องใดไม่สามารถทำได้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการทำงานตามขอบเขตหน้าที่ของตัวเองได้อย่างเสรี เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเสียเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐ ในที่สุด อำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญ และความสามารถของ

ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการปกครอง โดยอาศัยกรอบ และอาศัยอำนาจที่ได้รับโดยสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายดังกล่าว คือ สิทธิที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถตรา กฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการ บริการตามหน้าที่ และเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับตำบล และข้อบังคับจังหวัด เป็นต้น และสิทธิที่เป็นหลักในการ ดำเนินการบริหารท้องถิ่นคือ อำนาจในการจัดเก็บภาษี กำหนดงบประมาณ และดำเนินกิจการ ใดๆ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ และต้องมีความ เป็นสถาบันหรือมีองค์กรที่ถาวรรองรับ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ บรรลุเป้าหมายในการปกครองตนเอง องค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ปกครองตนเองของท้องถิ่นจัด แบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (เช่น การปกครองท้องถิ่น แบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือใน แบบมหานครคือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภา กรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น) นอกจากนั้นต้องมีสถาบันของพนักงานท้องถิ่น รองรับ เพื่อให้ท้องถิ่นมีผู้ปฏิบัติงานแบบถาวรและเป็นมืออาชีพ และประชาชนในท้องถิ่นต้อง มีส่วนรวมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นรู้ปัญหาของ ตัวเองดีกว่าส่วนกลาง หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนาและความต้องการของชุมชน และยังเป็นการศึกษาให้ประชาชนใน ท้องถิ่นเข้าใจในระบบ และกลไกประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย และ (บุญยิ่ง ประทุม, 2551 : 12) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองรวมทั้งต้องมี องค์กรประกอบที่สำคัญคือพื้นฐานที่ชัดเจนถูกต้องตามหลักกฎหมายมีการเลือกตั้งจาก ประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการบริหารทั้งงานคนและงบประมาณแต่ยังอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งกล่าวไว้สอดคล้องกับ (รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2551 : 74-75) กล่าวว่า การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยกิจกรรมหลัก ได้แก่ การ กำหนดนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น เป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนทางด้านนักวิชาการชาวต่างประเทศ (Holloway, 1951 : 398) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีการจัดตั้ง

องค์การขึ้นทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดมีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นองค์กรสำคัญขององค์การนี้ สอดคล้องกับ (Robson. 1953 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มาจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การบริหารท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และเป็นองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารท้องถิ่นนั่นเอง และ (Clark. 1957 : 87-89) ได้กล่าวว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง สอดคล้องกับ (Wit. 1967 : 101-103) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการบริหารท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการบริหารร่วมกัน รับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่าถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วการบริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน และ (Montagu. 1984 : 574) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการบริหารในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้มีหน้าที่บริหาร โดยอิสระและได้รับอำนาจอิสระ ตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การบริหารท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารจัดการองค์การที่เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็ก ซึ่งมีกฎหมายรับรองฐานะองค์การ โดยมีความอิสระในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตัวเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตปกครองที่แน่นอนชัดเจน และมีพนักงานส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่โดยตรง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลการดำเนินงาน

ในการศึกษาประสิทธิผลการดำเนินงาน ผู้วิจัยจำเป็นต้องศึกษาความหมายของประสิทธิผลการดำเนินงาน และแนวคิดในการประเมินวัดประสิทธิผลการดำเนินงาน ซึ่งจะ เป็นแนวทางให้ผู้วิจัยทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับการประเมิน ประสิทธิภาพขององค์การที่ต้องการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้รวบรวม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความหมายของประสิทธิผลการดำเนินงาน

ประสิทธิผลการดำเนินงานเป็นเครื่องมือหรือตัวบ่งชี้ในการตัดสินใจว่าการบริหาร ของหน่วยงานหรือองค์การใดองค์การหนึ่งสามารถดำเนินงานจนบรรลุเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ที่วางไว้มากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลที่ได้รับและผลสำเร็จของงาน ที่องค์การพึงประสงค์ นักวิชาการได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ต่างๆ กัน คือ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2544 : 14) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การใน มุมมองของการบริหาร โครงการว่า หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์กับผลลัพธ์ ของโครงการ ซึ่งหมายถึง ระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ล่วงหน้าของโครงการนั้น ว่าได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้เพียงไร ความมีประสิทธิผลมีความเกี่ยวข้องกับ ผลผลิตและผลลัพธ์ มีความสอดคล้องกับ (วุฒิชัย จานง ; อ้างถึงใน ดวงพร โสติติมานนท์. 2545 : 6-7) ได้อธิบายประสิทธิผลไว้ว่าประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติการ (Performance) ที่ทำให้เกิดปริมาณและคุณภาพสูงสุด ทั้งนี้เพราะแต่ละกิจกรรมหรือกิจการจะมี วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ซึ่งการปฏิบัติการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ได้กำหนด ไว้ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ คือการปฏิบัติการที่มีประสิทธิผลนั่นเอง และมีความ สอดคล้องกับ (ศิริัญญา ทิพย์โสต. 2545 : 5) ได้อธิบายประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ไว้ว่า ประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง การปฏิบัติงานที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดย การวัดจากคุณภาพของการให้บริการในระยะเวลาการให้บริการที่รวดเร็วและความ สามารถในการให้บริการซึ่งมีทั้งปริมาณ คุณภาพและประสิทธิภาพของการทำงาน และ ความพึงพอใจในการให้บริการรวมถึงการมีกฎระเบียบวิธีการที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน การให้บริการอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ มีความสอดคล้องกับ (คมกริช ลิ้มเรื่องวุฒิกุล. 2547 : 13) ได้อธิบายไว้ว่า ประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง ผลผลิตหรือการดำเนินงานนั้นๆ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การที่เราจะพิจารณาว่าการดำเนินงานที่จัดทำขึ้น นั้นมีผลสำเร็จมากน้อยเป็นประการใด เราจะนำผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานไปเทียบกับ วัตถุประสงค์ที่เรากำหนดไว้ หากผลที่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แล้วก็แสดงว่าการดำเนินงาน

ดังกล่าวมีประสิทธิผล ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าประสิทธิผล คือ ตัวการสำคัญที่จะเป็นเครื่องตัดสินในขั้นสุดท้าย ว่าการบริหารและองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด และมีความสอดคล้องกับ (รุจา รอดเข็ม. 2547 : 17) ได้อธิบายประสิทธิผลการดำเนินงาน ไว้ว่า หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการปรับตัวและพัฒนาเพื่อความอยู่รอดขององค์การ มีความสอดคล้องกับ (กนกรัตน์ ภูระหงษ์. 2549 : 7) ได้อธิบายไว้ว่า ประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง ระดับความสำเร็จในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ของผู้บริหาร ที่มีต่อการดำเนินงานให้สำเร็จตามมาตรฐาน มีความสอดคล้องกับ (ชาญณรงค์ สุราสา. 2550 : 5) ได้อธิบายไว้ว่า ประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง ผลการดำเนินงานตามแผนงานหลัก ประกอบด้วย การบริหารจัดการ การพัฒนาคุณภาพด้านบุคลากรด้านระบบเทคโนโลยีและการสื่อสาร ด้านระบบภาคีเครือข่าย มีความสอดคล้องกับ (ศุภชัย ยาวะประภาส. 2552 : 79) กล่าวว่าประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง ความสามารถในการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย และ (ติน ปรัชญพุทธิ. 2552 : 130) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึงระดับที่คนงานสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด มีความสอดคล้องกับ (พิทยา บวรวัฒนา. 2552 : 176 - 177) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิผลการดำเนินงานเป็นเรื่องของการพิจารณาว่า องค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ สำหรับคำว่าเป้าหมายขององค์การนั้น หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์การปรารถนาให้บังเกิดขึ้น ดังนั้น องค์การที่มีประสิทธิผลคือ องค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้

นอกจากนี้ มีนักวิชาการชาวต่างประเทศ (Basil and Arnold. 1957 : 54) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง การที่องค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้โดยทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางต้องเสียหายและไม่สร้างความตึงเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก กล่าวไว้สอดคล้องกับ (Etzioni. 1964 : 8) กล่าวว่าประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง ชีตขั้นของความสามารถขององค์การในการทำให้บรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ และ (Reddin. 1970 : 3) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์การว่าเป็นผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารที่ผู้บริหารได้สร้างผลผลิต (Output) ที่เป็นไปตามตำแหน่งงานของตนและตามมาตรฐานงานที่กำหนดไว้ในองค์การ กล่าวไว้สอดคล้องกับ (Mott. 1972 : 17) ให้ความหมายของประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง การแปรเปลี่ยนปัจจัยการผลิตเพื่อให้องค์การมีกิจกรรมการผลิตและ

สามารถปรับตัวได้ โดยมีผลผลิตที่มีคุณภาพและมีการปรับตัวขององค์กรภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวไว้สอดคล้องกับ (Salancik and Pfeffer. 1978 : 45) ให้ความหมายประสิทธิผลการดำเนินงานไว้ว่า หมายถึง องค์กรที่สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือกลุ่มประโยชน์ที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดขององค์กร ซึ่งเป็นการให้คำนิยามภายใต้แนวคิดผู้มีสิทธิออกเสียงเชิงกลยุทธ์ (The Strategic - Constituencies Approach) กล่าวไว้สอดคล้องกับ (Robbins. 2005 : 77) ได้นิยามเอาไว้ว่า ประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กร หมายถึง ระดับที่ซึ่งองค์กรบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ทั้งในเชิงผลลัพธ์และกระบวนการ และ (Daft. 2001 : 29 – 30) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลการดำเนินงานตามแนวคิดทรัพยากร (Resource - Based Approach) ไว้ว่าหมายถึง องค์กรที่ประสบความสำเร็จในการสรรหาทรัพยากรที่มีคุณค่าและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การวัดระดับความสำเร็จของการดำเนินงานจะใช้ระบบการประเมินประสิทธิผลที่มีความเหมาะสมกับการดำเนินงานขององค์กร ตามตัวชี้วัดที่จะทำให้อัตราการบรรลุตามวัตถุประสงค์ แผนงาน และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น ประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง ผลสำเร็จของการดำเนินงานที่องค์กรได้ดำเนินงานใดๆ โดยการใช้ทรัพยากรต่างๆ จนเกิดผลสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายต่างๆ ที่องค์กรตั้งไว้ของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในการปฏิบัติตามภารกิจหลักขององค์กรตามมุมมองการประเมินผลเชิงคุณภาพ

2. แนวคิดในการประเมินวัดประสิทธิผลขององค์กร

มีนักทฤษฎีเป็นจำนวนมากที่ได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรแต่ละท่านก็จะเสนอแนวคิดที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งผู้วิจัยได้พยายามจัดกลุ่มแนวคิดต่างๆ และได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ แนวคิดระบบ (System Approach) เนื่องจากแนวคิดการบรรลุเป้าหมายที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น มุ่งเน้นที่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร อันเป็นการพิจารณาที่ปัจจัยนำออก (Output) เพียงตัวเดียวเท่านั้น โดยละเลยถึงปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการแปรรูปปัจจัยนำเข้า (Transformation or Process) ซึ่งทำให้ไม่สามารถทราบความเป็นจริงขององค์กรได้อย่างรอบด้าน ดังนั้นทฤษฎีระบบจึงพยายามแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวในลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยเพิ่มตัวแปรในการพิจารณา การประเมินประสิทธิผลตามแนวคิดนี้มีฐานคิดว่าองค์กรเป็นระบบหนึ่งซึ่งเกิดจากการปฏิสัมพันธ์ของระบบย่อยหากระบบย่อยใดปฏิบัติงานได้ไม่ดีย่อม

ส่งผลกระทบต่อองค์การโดยรวม ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การตามแนวคิดนี้จะเน้นที่ความสามารถขององค์การในการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเพื่อให้องค์การอยู่รอด การนำเอาแนวคิดระบบมาอธิบายทำให้ผู้ประเมินต้องตระหนักว่ายังมีส่วนอื่นขององค์การนอกจากเป้าหมายที่มีความสำคัญต่อองค์การ ทำให้ผู้ประเมินหันมาวัดประสิทธิผลจากส่วนอื่นๆ ขององค์การ อาทิ ต้องคำนึงถึงความสามารถขององค์การในการให้ได้ว่าซึ่งทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้าที่จะนำมาใช้ในกระบวนการแปรรูปให้เป็นปัจจัยนำออก และความสามารถในการรักษาความสมดุลภายในองค์การ เป็นต้น

มีนักวิชาการหลายท่านที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้และได้เสนอตัวชี้วัดและตัวแบบต่างๆ ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การเอาไว้ อาทิ (Campbell, 1977 : 36 - 39) ซึ่งได้ทำการศึกษาและรวบรวมรายการตัวแปรสำคัญ ๆ ของเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ได้เคยถูกใช้เป็นดัชนีของประสิทธิผลองค์การในการวิจัยจำนวน 30 ตัวแปร ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพรวม (Overall Effectiveness) 2) ผลผลิต(Productivity) 3) ประสิทธิภาพ (Efficiency) 4) กำไร (Profit) 5) คุณภาพ (Quality) 6) อุบัติเหตุที่เกิด (Accidents) 7) การเจริญเติบโต (Growth) 8) การขาดงาน (Absenteeism) 9) การลาออกจากงาน (Turnover) 10) ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) 11) แรงจูงใจ (Motivation) 12) ขวัญ (Moral) 13) การควบคุม (Control) 14) ความขัดแย้งหรือความสามัคคี (Conflict/Cohesion) 15) ความยืดหยุ่นหรือการปรับตัว (Flexibility/Adaptation) 16) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal Setting) 17) ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (Goal Consensus) 18) ความยึดมั่นในเป้าหมายขององค์การ (Internalization of Organization Goal) 19) ความเห็นพ้องต้องกันในบทบาทและปทัสถาน (Rule and Norm Congruence) 20) ความสามารถของฝ่ายบริหารในด้านความสัมพันธ์ส่วนตัว (Managerial Interpersonal Skills) 21) ความสามารถของฝ่ายบริหารในการทำงาน (Managerial Task Skills) 22) การจัดการข้อมูลข่าวสารและการติดต่อ (Information Management and Communication) 23) ความพร้อมเพรียง (Readiness) 24) การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (Utilization of Environment) 25) การประเมินผลโดยบุคคลภายนอก (Evaluations by External Entities) 26) ความมีเสถียรภาพ (Stability) 27) คุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ (Value of Human Resources) 28) การมีส่วนร่วมและการร่วมแรงร่วมใจ (Participation and Shared Influence) 29) การให้ความสำคัญต่อการฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development Emphasis) และ 30) การมุ่งความสำเร็จ (Achievement Emphasis)

Evan (1976 : 22- 23) and (Robbins. 2005 : 59-60) เป็นนักวิชาการอีกกลุ่มที่มีความเห็นสอดคล้องกัน และได้เสนอการประยุกต์ใช้แนวคิดระบบในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร โดยการพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรปัจจัยต่างๆ ที่ถูกจัดอยู่ในรูปของสัดส่วนระหว่างผลผลิต (Output) ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต(Input) กระบวนการทำงาน (Transformation) และด้านอื่นๆ ขององค์กรที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ในปี 1992 (Kaplan and Norton. 2001 : 69-72) ได้เสนอแนวคิดการประเมินแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ซึ่งอาศัยรากฐานจากวิธีการประเมินเชิงระบบ เพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์กรใน 4 มิติ ที่ประกอบด้วย มิตินการเงิน (Financial Perspective) มิติด้านลูกค้าหรือผู้รับบริการ (Customer Perspective) มิติด้านกระบวนการภายใน (Internal Perspective) และมิติด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspective) ซึ่งแต่ละมิติจะมีตัวชี้วัดหลัก (Key Indicators) เพื่อใช้ในการประเมินว่าการปฏิบัติงานในแต่ละมิติได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดในระดับใด ซึ่งในประเทศไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) (ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549 : 272-281) ก็ได้มีการนำแนวคิดการประเมินแบบดุลยภาพของ (Kaplan and Norton. 2006 : 67) ไปใช้ในการประเมินผลกับทุกหน่วยงานราชการในภาพรวม โดย ก.พ.ร. กำหนดมิตินการเงินเป็น 4 มิติที่ประกอบด้วย มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติด้านการพัฒนาองค์กร

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กร เป็นกระบวนการประเมินค่าของผู้ปฏิบัติงาน ในด้านต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวกับผลงานและคุณลักษณะอื่นๆ ที่มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงาน ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน โดยมีความแตกต่างกันไปตามมุมมองของแต่ละแนวคิด ซึ่งยังไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ แต่ละแนวคิดมีลักษณะเด่นและข้อด้อยในตัวเอง แต่สิ่งหนึ่งที่นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันก็คือ ไม่มีเกณฑ์ตัวชี้วัดหรือตัวแบบใดที่จะสามารถใช้ประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานได้ ทุกองค์กรผู้ประเมินต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาเลือกใช้แนวคิดรวมทั้งตัวชี้วัด ประสิทธิภาพให้มีเหมาะสมกับองค์กรที่จะประเมิน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้ใช้แนวคิดระบบมาเป็นหลักในการประเมินประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล

3. วิธีการประเมินวัดประสิทธิผลการดำเนินงานที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการประเมินวัดประสิทธิผลองค์กร ที่เรียกว่า การวัดประเมินผลการดำเนินงานแบบดุลยภาพ (Balanced Score Card : BSC) ตาม

แนวคิดของ (Kaplan and Norton. 2006 : 75) เป็นระบบที่วัดผลการดำเนินงานที่ถ่ายทอดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ และสะท้อนการดำเนินงานในมุมมอง 4 ด้าน คือ ด้านที่ 1 มุมมองด้านการเงิน เน้นอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ การลดต้นทุน และการพัฒนาผลิตภาพในการดำเนินงาน ด้านที่ 2 มุมมองด้านประชาชน เน้นความพึงพอใจของประชาชน ด้านที่ 3 มุมมองด้านกระบวนการภายใน เป็นการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการภายในขององค์การให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น และด้านที่ 4 มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต เน้นการสร้างสรรคสิ่งใหม่ๆ การสร้างเสริมความสามารถของพนักงานและระบบ

ซึ่งมีความสอดคล้องกับ (ณัฐพันธุ์ เจริญพันธ์. 2545 : 140-141) กล่าวว่า วิธีคุณภาพเป็นกลุ่มของการวัดที่สะท้อนภาพที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ เป็นข้อมูลให้กับผู้บริหารเพื่อที่จะประเมินผลการทำงานและตัดสินใจ โดยจะแสดงผลทางการเงินและผลการดำเนินงาน 4 ด้าน ได้แก่ มุมมองของลูกค้า มุมมองจากกระบวนการทางธุรกิจภายในองค์กร มุมมองนวัตกรรมและการเรียนรู้ และมุมมองทางการเงิน ซึ่งสอดคล้องกับ (สิริวุฒิ บุรณพิร. 2540 : 9) ได้ให้ความหมายของการบริหารแบบคุณภาพ ว่าเป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการเกิดจากแนวความคิดที่จะช่วยองค์กรในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ โดยเริ่มต้นจากการพิจารณาวิสัยทัศน์ ภารกิจ และกลยุทธ์ขององค์กร และกำหนดปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จ จากนั้นก็เป็นการสร้างดัชนีวัดผลสำเร็จขึ้น เพื่อเป็นตัวบ่งชี้ถึงเป้าหมายและใช้วัดผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกันต่อความสำเร็จขององค์กร นอกจากนี้ (พสุ เตชะรินทร์. 2548 : 20) ยังกล่าวว่า การบริหารแบบคุณภาพเป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติโดยอาศัยการวัดหรือการประเมินที่จะช่วยทำให้องค์กรเกิดความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียว และมุ่งเน้นในสิ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า วิธีการประเมินวัดประสิทธิผลการดำเนินงาน หมายถึง การพัฒนาตัวแบบคุณภาพ เพื่อวัดผลงานเป็นการพัฒนาวิธีการวิเคราะห์การปฏิบัติงานขององค์กรแบบองค์รวม โดยใช้องค์ประกอบของแผนกลยุทธ์ระยะยาว ผสมเข้ากับแผนปฏิบัติการระยะสั้น ในกรอบของระบบบริหารเชิงกลยุทธ์เพื่อพิจารณาผลการดำเนินงานขององค์กรสามารถวัดได้จากตัวชี้วัด 4 องค์ประกอบ ได้แก่ ด้านประชาชน ด้านกระบวนการภายในด้านการเรียนรู้และการเติบโต และด้านการเงิน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ

การเมืองท้องถิ่นกับการเลือกตั้งระดับชาติ การเมืองท้องถิ่นมักจะอิงอาศัย หรือ ขอร้องสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และในการทำ กิจกรรมบางอย่างนักการเมืองท้องถิ่นมักจะต้องไปขอร้องสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น มีนักการเมืองส่วนหนึ่งพยายามอิงอาศัยกระแสพรรคการเมือง ที่ได้รับความนิยม เช่น การใช้ชื่อ การใช้เครื่องหมายพรรค เป็นต้น ท้องถิ่นในฐานะเป็น “ฐาน เสี่ยง” ของการเมืองระดับชาติการต่อสู้แข่งขันในการเลือกตั้งระดับชาติก็มีผลต่อการเมือง ท้องถิ่น พรรคการเมือง (Political Party) เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองเป็นเสมือนสะพาน เชื่อมระหว่างภาคประชาชนกับภาครัฐบาลที่ทำหน้าที่บริหารปกครอง พรรคการเมืองเป็น สถาบันทางการเมืองที่มีความชอบธรรมในการเลือกตัวแทนในรูปแบบการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้ได้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ของ สังคม แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า พรรคการเมืองจะมีเฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตย เท่านั้น เพราะพรรคการเมืองในระบบการปกครองอื่นก็มี เพียงแต่วัตถุประสงค์ บทบาท และ หน้าที่ของพรรคการเมืองแต่ละระบอบอาจมีความแตกต่างหลากหลายกันไป (จักษ์ พันธ์ชูเพชร. 2549 : 451)

1. ความหมายของพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Political Party” ซึ่งเป็นคำที่มี รากเหง้ามาจากภาษาละติน คำว่า “Pars” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงหมาย รวมถึงส่วนของราษฎร หรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนๆ (กลุ่ม) ตามความคิดเห็น หรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง นอกจากนั้นยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้นิยามของ พรรคการเมืองไว้ ดังนี้ (Edmund Burke ; อ้างถึงใน เกษสุดา ภูสะพาน. 2550 : 13) ได้นิยาม คำว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง กลุ่มคนหนึ่งรวมตัวกันตามแนวหลักการบางอย่าง โดยมี จุดมุ่งหมายร่วมกันในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งเน้นประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ คล้ายคลึงกัน และมีการตกลงที่จะดำเนินการตามแนวหลักการที่มีความเห็นร่วมกัน และ ประการที่สอง พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีจุดหมายเพื่อรักษาและส่งเสริม ผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับ (Jacobson, G. A. and Libman, M. H ; อ้างถึงใน เกษสุดา ภูสะพาน. 2550 : 13) ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง หมายถึง

การจัดรวมกันเป็นสมาคมหรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุม บุคลากรและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งให้ความสำคัญกับการที่พลเมืองของรัฐที่มีสิทธิเลือกตั้งมีความสำนึกทางการเมืองมารวมกันเป็นองค์การ พรรคการเมือง และการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐบาล และกำหนดนโยบายของประเทศ นอกจากนี้ (William Goodman ; อ้างถึงใน เกษสุดา ภูสะพาน. 2550 : 14) ให้ความหมายคำว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง องค์การซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดคล้ายคลึงกัน มีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจะได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากอำนาจนั้น ซึ่งจะทำให้สมาชิกของพรรคการเมืองได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น และยังสอดคล้องกับ (Austin Ranney and Wilmore Kendal ; อ้างถึงใน เกษสุดา ภูสะพาน. 2550 : 14) ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มารวมกัน เพื่อคัดเลือกบุคคลสมัครรับเลือกตั้ง และหวังที่จะชนะเลือกตั้งเพื่อเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาลซึ่งตรงกับพฤติกรรมของพรรคการเมืองในปัจจุบันมากที่สุด คือ พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะคัดเลือกสมาชิกของพรรคการเมืองเข้าสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ และจัดตั้งขึ้นเพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลและนโยบายสาธารณะ และมีกลุ่มนักวิชาการได้กล่าวถึงความสำคัญของพรรคการเมือง ซึ่ง (จักษ์ พันธ์ชูเพชร. 2549 : 458-460) สรุปความสำคัญของพรรคการเมือง โดยประมวลจาก (ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. 2524 : 15), (กนก วงษ์ตระหง่าน. 2536 : 54) และ (วิวัฒน์ เอียวไพโรจน์. 2552 : 75) ระบุว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่สำคัญต่อระบบการเมืองและการดำเนินงานของระบบการเมือง ด้วยบทบาทสำคัญหลายประการ กล่าวคือ พรรคการเมืองทำหน้าที่ในกระบวนการกล่อมเกลางานการเมือง (Political Socialization) ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Citizen Participation) แก่ประชาชน และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Citizen Participation)

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายกันมาร่วมกันจัดตั้งองค์การเป็นพรรคขึ้นด้วยความสมัครใจ เพื่อผลประโยชน์ในทางการเมือง โดยมีจุดประสงค์ที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม

2. บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์รวมทางความคิดเห็น อุดมการณ์ ความต้องการของสมาชิกพรรค และความต้องการของประชาชน ทั้งในทางการเมือง การบริการ เศรษฐกิจ และสังคม ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีบทบาทมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน เพราะพรรคการเมืองเป็นที่รวมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำให้มีบทบาทและศักยภาพทางการเมืองสูง

บทบาทหน้าที่สำคัญของพรรคการเมือง (Macridis. 1967 : 17-19) กล่าวว่า พรรคการเมืองมีหน้าที่ก่อกำเนิดบุคคลที่เหมาะสมเข้าสมัครรับเลือกตั้งและเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ซึ่งเป็นหลักประกันที่จะได้บุคคลที่มีความเหมาะสม มีความรู้ความสามารถ และมีความเสียสละ เป็นที่เชื่อถือของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่สำคัญแทนประชาชน ซึ่งหน้าที่สำคัญของพรรคการเมือง ได้แก่ พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน (Political Socialization) คือ การทำให้ประชาชนได้เข้าใจถึงปัญหาต่างๆ ของประเทศตลอดจนนโยบายของรัฐบาล พยายามชักจูงให้ประชาชนมีความสนใจทางการเมือง โดยการเสริมสร้างทัศนคติ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Articulation and Aggregation) โดยพรรคการเมืองจึงเป็นกลไกที่เชื่อม โยงรวบรวม ความต้องการของประชาชนและเป็นปากเสียงแทนประชาชนด้วย พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) คือ พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญรองจากสื่อมวลชนในการทำหน้าที่เชื่อม โยงความต้องการของประชาชนกับผู้ใช้อำนาจทางการเมือง นอกจากนี้พรรคการเมืองยังทำหน้าที่รวบรวมพลังต่างๆ ที่กระจัดกระจาย ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนอีกด้านหนึ่ง พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รายงานให้ประชาชนรับทราบ เกี่ยวกับนโยบายและมาตรการ ด้านต่างๆ ของรัฐบาล ที่มีผลกระทบต่อประชาชน

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองจะทำหน้าที่เสนอ นโยบายและคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อประชาชนแล้ว พรรคการเมืองยังทำหน้าที่สร้างรวบรวมและประสานมติมหาชน แล้วถ่ายทอดมติมหาชนไปยังรัฐบาลเพื่อที่รัฐบาลจะได้ถือเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย เพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยระบบพรรคจะเป็นกลไกที่ควบคุมให้นักการเมืองมีความรับผิดชอบในหน้าที่และต่อประชาชนมากขึ้น และพรรคการเมืองยังคงควบคุมพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกพรรค ซึ่งเรียกว่า “ระเบียบวินัยพรรค” อีกด้วย

3. ความสัมพันธ์ระหว่างการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ กับประสิทธิผล การดำเนินงานของเทศบาลตำบล

บาว นาค (2553 : 54) กล่าวว่า ทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสังคมไทยโดยการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมทั้งภาครัฐ เอกชน ภาคประชาชน โดยเฉพาะกลุ่ม องค์กรชุมชนท้องถิ่น เป็นฐานในการพัฒนาสังคมไทยและการพัฒนาสังคมไทยจะต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่นมากกว่าที่จะคิดรวมศูนย์อำนาจ โดยยึดกลไกส่วนราชการที่มาจากส่วนกลางเป็นศูนย์กลาง นโยบายของพรรคการเมืองควรเน้น การสร้างสังคมไทยในอนาคต และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่น ร่วมสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็ง โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน แต่จุดอ่อนขององค์กรท้องถิ่นและภาคประชาชนส่วนหนึ่งมักจะเคยชินอยู่กับการรับ การให้บริการจากรัฐบาลและพรรคการเมืองมากกว่า การพึ่งตนเองได้

การสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติเป็นกระบวนการในเชิงนโยบาย ของพรรคการเมืองที่นำเสนอต่อสังคมส่วนหนึ่งที่ต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่เริ่มต้น จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และควรนำนโยบายลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแนวทางการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงสมรรถนะในการ บริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2550 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 มาตรา 281 – 290 ซึ่งความสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปกครองตนเองของชุมชน ท้องถิ่นส่วนเป็นสิ่งสมควรที่พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องมีนโยบายหลักเพื่อพัฒนาการ ปกครองท้องถิ่นให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

จากผลการศึกษาของ (สุพรรณิ เกตุอ่อนกลาด. 2549 : 87) ได้ทำการศึกษาเรื่อง กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออก เฉียงเหนือ ผลการศึกษาพบว่า สมาชิกใน “กลุ่มการเมือง” ก่อนเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นต่างๆ มีการสะสมทุนในภาคธุรกิจโดยมีระดับความมั่นคงทางการเงินในระดับหนึ่งแล้วจึงเข้าสู่ การเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา “กลุ่มธุรกิจ” ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น ในลักษณะของการทำธุรกิจควบคู่ไปกับการทำงานทางการเมือง โดยการสร้างเครือข่าย ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และรวมถึง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ การศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ของ “กลุ่มผลประโยชน์”

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใน 3 ระดับ คือ 1) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง 2) นักการเมืองระดับชาติมีความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจกับกลุ่มธุรกิจในพื้นที่ โดยเป็นผู้ประสานการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กลุ่มการเมืองในพื้นที่มีความพยายามที่จะสร้างเครือข่ายทางการเมืองให้ครอบคลุมการเมืองในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยการส่งคนในครอบครัวและเครือญาติลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงให้ความสำคัญกับมิติการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติต่อการดำเนินงานเทศบาลตำบล ซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จะกระทำในวาระต่างๆ อาจสะท้อนให้เห็นบทบาทหน้าที่ด้านอื่นๆ ของพรรคการเมืองอีกด้วย กิจกรรมบางอย่างของพรรคการเมือง อาจเป็นการระดมพลังประชาชน การผลักดันสนับสนุนงบประมาณเพื่อร่วมมือกันแก้ปัญหาของส่วนรวม เช่น การรณรงค์เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม หรือการให้การศึกษาแก่ประชาชนในปัญหาบางด้าน อาทิ ปัญหาเศรษฐกิจถดถอย สิ่งเหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองได้เช่นกัน ประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลตำบลส่วนหนึ่งเกิดจากการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ เพราะกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง นักการเมืองระดับชาติมีความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจกับกลุ่มธุรกิจในท้องถิ่น โดยเป็นผู้ประสานการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มการเมืองในพื้นที่มีความพยายามที่จะสร้างเครือข่ายทางการเมืองให้ครอบคลุมการเมืองในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยการส่งคนในครอบครัวและเครือญาติลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่น

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ หมายถึง บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จะกระทำในวาระต่างๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นบทบาทหน้าที่ด้านอื่นๆ ของพรรคการเมืองด้วยกิจกรรมบางอย่างของพรรคการเมือง การระดมพลังประชาชน การกำหนดนโยบายสนับสนุนภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การผลักดันสนับสนุนงบประมาณเพื่อร่วมมือกันแก้ปัญหาส่วนรวม หรือการให้ความช่วยเหลือในลักษณะอื่นๆ ที่มีต่อการดำเนินงานเทศบาลตำบล

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน

ปัจจุบันเรื่องการเมืองภาคประชาชน (People's Politics) หรือการเมืองภาคพลเมือง (Citizen's Politics) ได้รับความสนใจอย่างมากไปทั่วโลก ทั้งนี้เพราะมีปรากฏการณ์การรวมตัวกันของภาคพลเมืองในการขับเคลื่อนผลักดันนโยบายรวมไปถึงตรวจสอบการทำงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิดการเมืองภาคประชาชนไว้ดังนี้

1. ความหมายของการเมืองภาคประชาชน

ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชน หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “การเมืองของพลเมือง” ซึ่งถูกสร้างขึ้นมาให้เป็นคู่ตรงกันข้ามกับการเมืองของนักการเมือง โดยกระแสของแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการเมืองภาคประชาชนทำให้เกิดกลไกต่างๆ ที่ภาคประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและเปิดเวทีสาธารณะ รวมถึงเวทีทางการเมืองในระดับต่างๆ อย่างมากมาย มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายการเมืองภาคประชาชน ดังนี้

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2543 : 36) กล่าวว่า การเมืองภาคประชาชน คือ การเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง โดยไม่ผ่านทางตัวแทนของพรรคการเมือง หรือหน่วยงานของราชการ การเมืองภาคประชาชนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นการแนวคิดที่ว่าการเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับ (เกษียร เตชะพีระ. 2547 : 36) กล่าวว่า การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชนเพื่อลดฐานะการครอบงำของรัฐ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชน ดูแลชีวิตตัวเองโดยตรง และยังคงสอดคล้องกับ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2548 : 52) กล่าวว่า การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชน เพื่อลดฐานะการครอบงำ เป็นปฏิกริยาตอบโต้การใช้อำนาจรัฐ เพื่อถ่วงดุลอำนาจการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาชน และเป็นกระบวนการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนที่มากกว่าการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปสู่กระบวนการทางนโยบายทุกชั้นตอน

นอกจากนี้ (เสกสรร ประเสริฐกุล. 2548 : 144-147) มีความเห็นว่าโดยทฤษฎีแล้วการเมืองภาคประชาชน คือ การมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งการเคลื่อนไหวของสาธารณชนทั่วไป ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือกิจการสาธารณะ และการเคลื่อนไหวของประชาชนเฉพาะกลุ่มเพื่อแสดงสิทธิในการดำเนินชีวิตของตัวเอง หรือเพื่อยับยั้งการกระทำของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของพวกเขา โดยทั้งนี้ได้เสนอถึงว่าการเมืองภาคประชาชนและประชาสังคมมีความคล้ายคลึงกัน

เนื่องจากการที่นักวิชาการหลายคนมีความเห็นว่าการแสดงสิทธิทางการเมืองนั้น เป็นการสร้างประชาสังคมซึ่งเป็นความหมายกว้างขวางกว่าการเมืองภาคประชาชน เช่น (เกษียร เตชะพีระ ; อ้างถึงใน ชูชัย สุภวงค์ และ ยวดี คาคการณ์ไกล. 2541 : 123), (ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม ; อ้างถึงใน ชัย สุภวงค์ และ ยวดี คาคการณ์ไกล. 2541 : 165), (ธีรยุทธ บุญมี ; อ้างถึงใน ชูชัย สุภวงค์ และ ยวดี คาคการณ์ไกล. 2541 : 145) ที่ได้เสนอประชาสังคมไว้อย่าง เป็นระบบที่สุด โดยเรียกว่าเป็น “ทฤษฎีสังคมเข้มแข็ง” โดยเน้นการมีส่วนร่วมของสังคมทุก ภาคส่วน ซึ่ง (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. 2548 : 144-147) ได้สรุปว่า “การเมืองภาคประชาชน ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเคลื่อนไหวในประชาสังคม ซึ่งประสงค์และมีจุดมุ่งหมาย ที่จะยึดกุมอำนาจรัฐมาคัดแปลงสังคมให้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่ยึดมั่น แต่ประสงค์ที่จะ ได้มา ซึ่งฐานะในการกำหนดการปกครองด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องผ่านอำนาจอรัฐเสมอไป”

ดังนั้นจากการพิจารณาของผู้วิจัยการเมืองภาคประชาชน คือ ความเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนในการดำเนินกิจการทางการเมืองเพื่อลดฐานะการครอบงำ ของรัฐ โดยการรวมตัวกันนี้เพื่อดำเนินการทั้งในทางบวกหรือลบต่อรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของ ส่วนรวมไม่ใช่บุคคล ภายใต้สิทธิรัฐธรรมนูญให้การรับรอง และเพื่อสร้างฉันทานุมัติแบบ ต่อเนื่อง ดังนั้นจึงเหมือนเป็นการย้ำแนวคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถึงกิจกรรมทางการเมือง ว่ากิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญจึงไม่ใช่แค่การเลือกตั้งหนึ่งในช่วงสิบ ปีที่ผ่านมาในการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย ได้มีนักวิชาการหลายท่านที่มีแนวความคิดที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเมืองภาคประชาชน เช่น (ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2548 : 58) ที่เห็นว่าการแก้ไขปัญหาการเมือง คือการสร้างระบบ การเมืองใหม่ คือ ระบบประชาธิปไตยทางตรงทั้งในระดับท้องถิ่นในทุกส่วนของประเทศ เพราะระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาคือไป นอกจากนี้ (ประภาส ปิ่นตบแต่ง. 2548 : 58) ได้เสนอและมีความเชื่อมั่นกับประชาธิปไตยทางตรง ที่สอดคล้องกับ (ประเวศ วะสี. 2549 : 17-22) ในหลักการเมืองสมานฉันท์ว่าจะสามารถเป็น ตัวหนุนและเสริมระบบปัญหาการเมืองแบบตัวแทน (Representative Democracy) โดยการคืน อำนาจการจัดการชีวิตสาธารณะสู่ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งแนวคิดของ ประเวศ วะสี มีจุดเด่นคือการที่ส่งเสริมวัฒนธรรม ระบบคุณธรรม โดยสอดคล้องกับแนวคิดของ อเนก เหล่า ธรรมทัศน์ (2548 : 55-70) ที่ได้เสนอประชาธิปไตยที่ประชาชนดูแลตนเอง “Self-Government Democracy” คือการให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม คือชุมชน สมาคม ท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศชาติ ไม่ใช่แค่การแก่งแย่ง ช้างชิงกันเอาตำแหน่งหน้าที่งบประมาณ โครงการ แผนงาน

ของรัฐ และเป็นการที่เน้นตัวบุคคลและหมู่คณะจะเข้าร่วมกันเสียดสผลประโยชน์เฉพาะคนเฉพาะกลุ่มเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อนำไปสู่การเกิดคุณธรรมแห่งความเป็นพลเมือง ดังนั้นในงานวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้กำหนดความหมายของคำว่า แรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน ว่าหมายถึง อุดมการณ์ กระบวนการ วิธีการ และการกระทำทั้งหลายในวิถีทางหรือแนวทางประชาธิปไตย โดยสันติวิธีของประชาชน เพื่อให้สามารถที่จะใช้สิทธิหรืออำนาจดังกล่าวได้ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมในระบบการเมืองการปกครองที่จะทำให้ตนเองหรือในฐานะกลุ่มชุมชนในระดับต่างๆ เป็นการเคลื่อนไหวที่เป็นปฏิกิริยาเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในวิถีชีวิต โดยพยายามที่จะพัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

2. บทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อการเป็นคุณลักษณะแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน

จากการศึกษาความหมายและสาระสำคัญของการเมืองภาคประชาชน เสกสรร ประเสริฐกุล จึงได้สรุปบทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อการเป็นคุณลักษณะการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนไว้ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. 2548 : 204) กล่าวว่า การเมืองภาคประชาชนเป็นกระบวนการของประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งจะช่วยจัดการปัญหาที่ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนราษฎร (Representative Democracy) ก่อขึ้นหรือรับผิดชอบไม่ทั่วถึง การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของรัฐ จะเท่ากับการโอนอำนาจอธิปไตยที่ตกค้างอยู่กับรัฐมาสู่ประชาชนมากขึ้น และเป็นการถ่วงดุลกลไกตลาดที่รับมอบอธิปไตยจากรัฐไทยไปแล้ว บางส่วน ลอดจนขยายระบอบประชาธิปไตยออกไปจากระบบชนชั้นนำให้เป็นระบอบที่ประชาชนมีอำนาจจริงมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การเมืองภาคประชาชนจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในการนิยาม“ผลประโยชน์แห่งชาติ” ขึ้นมาในลักษณะการรวมผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและไม่ทอดทิ้งผู้ใด โดยเสกสรร ประเสริฐกุล ได้กล่าวสรุปตอนท้ายไว้ว่าการเมืองภาคประชาชนเป็นกระบวนการพัฒนาแบบทางเลือกซึ่งไม่สามารถขึ้นกับกลไกตลาดเสรีนิยมใหม่โดยปราศจากเงื่อนไข และไม่สามารถเดินตามแนวทางบริโภคนิยมของระบบทุนโลกาภิวัตน์อย่างไร้ขอบเขต ด้วยเหตุนี้จึงมีบทบาทในการถ่วงดุลอิทธิพลของทุนข้ามชาติ พิทักษ์รักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมตลอดจนแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้างในเวลาเดียวกัน ยิ่งกว่านั้น เนื่องจากการพัฒนาแบบยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยการกระจายอำนาจ กำหนดนโยบายสู่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะแตกต่างหลากหลาย ด้วยเหตุนี้การเมืองภาคประชาชนจึงช่วยกระตุ้นให้มี

การกระจายอำนาจจากรัฐสู่สังคม ซึ่งจะช่วยลดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นแบบแนวดิ่งระหว่างกับชาติตลอดจนเพิ่มความสัมพันธ์แนวราบที่เสมอภาคสร้างสรรค์ขึ้นในหมู่ประชาชน

ดังนั้นจากแนวคิดดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงความสำคัญแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชนในมุมมองที่กว้างขึ้น โดยลดลักษณะประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งและขยายประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้าร่วมใช้อำนาจด้วยตนเอง มากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างฉันทานุมัติแบบต่อเนื่อง (Continuous Consensus) ให้เกิดขึ้นนอกเหนือจากที่เกิดในการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภา ประชาชนก็ควรเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบเพื่อให้เกิดนโยบายที่เหมาะสม ที่รัฐต้องไม่ใช้อำนาจรวมศูนย์ในการบังคับและสร้างวิถีพัฒนาทางเดียวจากภาครัฐเท่านั้น นอกจากนี้การมีการเมืองภาคประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมข้อมนำไปสู่การเกิดความสมานฉันท์ทางการเมืองได้อีกด้วย เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจในการตรวจสอบการตัดสินใจในการปฏิบัติ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจากหลายๆ ฝ่ายได้เข้ามาทำงานร่วมกัน โดยใช้เหตุและผลจากข้อมูลที่เกิดขึ้น อันนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันและนำไปสู่การจัดการความขัดแย้งในท้องถิ่นได้

3. ความสัมพันธ์ระหว่างแรงกดดันจากการเมืองประชาชน กับประสิทธิภาพการดำเนินงาน

การตรวจสอบองค์กรภาครัฐมีที่มาจากมุมมองทัศนคติที่แตกต่างกัน แล้วแต่ว่าจะให้ความสำคัญกับมุมมองใด เช่น การตรวจสอบองค์กรภาครัฐอาจจะมองจากหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นทัศนคติที่เชื่อมโยงมาจาก หลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) หรืออาจจะมองจากทัศนคติเรื่องประสิทธิภาพ และความโปร่งใส ขององค์กรตามหลักองค์การธรรมาภิบาล (Good Cooperate Governance) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองแบบใหม่ และมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วอาจจะแบ่งออกได้เป็นสองส่วนคือ ส่วนที่หนึ่ง การตรวจสอบโดยประชาชนจากภายนอก ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิดังกล่าวได้ทั้งในทางตรง และโดยทางอ้อมดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดในมาตราต่างๆ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในส่วนนี้มีกลไกตามกฎหมายที่องค์กรภาคประชาชนสามารถที่จะใช้เป็นเครื่องมือมากมายหลายประการในการใช้สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือการใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งจะพื้นฐานข้อมูลสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครอง

ท้องถิ่นได้ ส่วนที่สอง การตรวจสอบ โดยกลไกทางกฎหมาย การตรวจสอบลักษณะนี้ เป็นระบบการควบคุมตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกของระบบการเมืองการปกครอง ตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นกลไกที่มีมาแต่เดิม ประกอบกับการปรับปรุง และเสริมสร้างกลไกในการควบคุม ตรวจสอบใหม่ๆ ตามแนวทางการปฏิรูปทางการเมือง แนวคิดในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของ ประชาชนเพื่อต้องการที่จะทำให้เกิดเป็นรูปธรรมทั้งในเชิงระบบ โครงสร้าง สถาบัน และ ทั้งในเชิงกลไก กระบวนการ ในที่สุดแล้วต้องนำมาสู่กระบวนการในการทำให้เป็นกฎหมาย ดังนั้น แรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชนในปัจจุบัน ไม่ว่าจะ เป็นระบบการควบคุมในทาง การเมืองการปกครอง ระบบในการควบคุมทางการเงินการคลัง และระบบในการควบคุม ในทางสังคมก็ตาม แนวทางทั้งหมดภายใต้กระแสการปฏิรูปทางการเมือง ได้มีการผลักดันและ เรียกร้องให้มีกฎหมายออกมารองรับกลไกดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลัก ประกันแก่การเมืองภาคประชาชนที่ประสงค์จะเข้าไปมีส่วนร่วมและเข้าไปตรวจสอบใน ช่องทางต่างๆ กลไกดังกล่าวจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการเมือง ภาคประชาชนในระดับต่างๆ และส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานโดยตรง จึงสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในทุกมิติหนึ่งเกิดจากแรงกดดันจากภาคการเมือง ประชาชน ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้อาศัยแนวคิดแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชนตาม แนวคิดของ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, 2548 : 204) ที่ชี้ให้เห็นถึงความหมายและสาระสำคัญ ของการเมืองภาคประชาชนต่อการเป็นคุณลักษณะการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชน ไว้

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า แรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน หมายถึง อุดมการณ์ กระบวนการ วิธีการ และการกระทำทั้งหลายในวิถีทางหรือแนวทางประชาธิปไตยโดยสันติวิธี ของประชาชน เพื่อให้สามารถที่จะใช้สิทธิหรืออำนาจดังกล่าวได้ทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม ในระบบการเมืองการปกครองที่จะทำให้อัตนเองหรือในฐานะกลุ่มชุมชนในระดับต่างๆ เป็นการ เคลื่อนไหวที่เป็นปฏิกิริยาเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในวิถีชีวิต โดยพยายามที่จะ พัฒนาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถแบ่งระดับการศึกษา เป็น 2 มิติ คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ระดับมหภาค (Macro Perspective) และการบริหาร

ทรัพยากรมนุษย์ระดับจุลภาค (Micro Perspective) (Todaro and Smith. 2006 : 45) ทั้งนี้ การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยสนใจไปที่การบริหารทรัพยากรมนุษย์ระดับจุลภาค

1. ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การจัดการการเรียนรู้ของบุคคลในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เพื่อให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันของปัจเจกบุคคลให้ดีขึ้น และได้ให้ความหมายเพื่อให้ความแตกต่างจากการฝึกอบรม คือ เป็นชุดของกิจกรรมองค์กรที่ได้ถูกจัดการในเวลาที่กำหนดไว้ ที่ได้ออกแบบเพื่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมสมาชิกในองค์กร ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การฝึกอบรม (Training) การศึกษา (Education) และการพัฒนาของพนักงาน (Development) (Nadler. 1984 : 19) และตามแนวคิดของ (Gilley and Eggland. 1989 : 37) นิยามว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การมุ่งที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานในปัจจุบัน และในอนาคตของปัจเจกบุคคล เพื่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิผลขององค์กร โดยที่ประสิทธิผลขององค์กรนั้นวัดได้จากความสามารถในการแข่งขัน หรือความสามารถในการทำกำไรขององค์กร โดยกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบไปด้วย การพัฒนาปัจเจกบุคคล (Individual Development) การพัฒนาอาชีพ (Career Development) และการพัฒนาองค์กร (Organization Development) ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดของ (Pace, Smith and Mills. 1991 : 12) ที่ได้ให้ความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า เป็นการบูรณาการกัน (Integration) ของกิจกรรมการพัฒนาปัจเจกบุคคล กิจกรรมการพัฒนาอาชีพ และกิจกรรมการพัฒนาองค์กรเพื่อให้พนักงานในองค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุดเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายขององค์กร และ (Mathis and Jackson. 2007 : 34) ได้กล่าวถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่า เป็นการพัฒนาพนักงานให้ปรับปรุง และเพิ่มความสามารถ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถจัดการกับงานที่หลากหลาย ส่วน (Swanson and Holton. 2001 : 8) ให้นิยามการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการพัฒนา และสร้างความเชี่ยวชาญให้กับมนุษย์ โดยผ่านทาง การพัฒนาองค์กร (Organization Development) และการฝึกอบรม (Training) พัฒนา (Development) โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน โดยการพัฒนาองค์กร หมายถึง กระบวนการปฏิบัติอย่างเป็นระบบในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กร เพื่อให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ส่วนการฝึกอบรม และพัฒนา หมายถึง กระบวนการพัฒนาที่เป็นระบบในระดับปัจเจกบุคคลเพื่อให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ครอบคลุมในเรื่องของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

(Human Resource Management) การพัฒนาอาชีพ (Career Development) และการปรับปรุงคุณภาพ (Quality Improvement) และแนวคิดของ (Gilley, Egglan and Maycunich. 2002 : 34) ได้ให้นิยามความหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง เป็นกระบวนการที่ช่วยก่อให้เกิดการเรียนรู้ขององค์กร ผลงาน และการเปลี่ยนแปลงผ่านทางกิจกรรมที่จัดขึ้น ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อเพิ่มความสามารถ ศักยภาพ ให้เห็นผลในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเตรียมความพร้อมที่จะแข่งขัน และการปรับปรุงองค์กร และ (Rothwell. 2005 : 85) กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไม่ใช่เน้นแต่เฉพาะการฝึกอบรม และการพัฒนา แต่ในปัจจุบันแนวโน้มของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นเป็นวิธีการ กระบวนการ และกลยุทธ์สำหรับแก้ปัญหาโดยมีจุดมุ่งหมายที่สัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานของบุคคล เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันและอนาคต

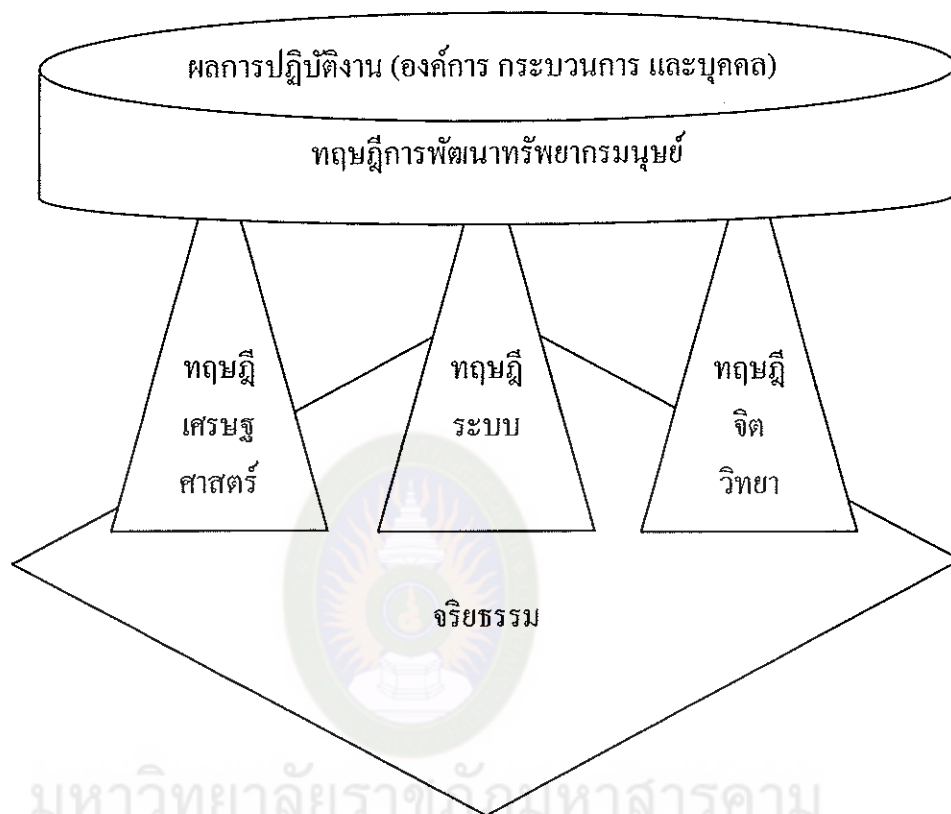
และทางด้านนักวิชาการชาวไทย (จิระประภา อักษรบวร ; อ้างถึงใน Chiraprapha Akaraborworn. 2006 : 65) สรุปว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการสำหรับพัฒนาและสร้างคนให้มีความเชี่ยวชาญความสามารถ โดยผ่านการพัฒนาองค์การจากการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม โดยผ่านการฝึกอบรม และพัฒนาบุคคล เพื่อให้เกิดการพัฒนา และปรับปรุงที่สมดุลทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านระดับชาติให้ประเทศมีเศรษฐกิจที่ดี ด้านองค์การเพื่อปรับปรุงพัฒนาความสามารถในการผลิต และมีคุณภาพ ด้านสังคม ชุมชน เพื่อเป็นการบริหารสังคมให้สมดุล และด้านพนักงาน เช่น การฝึกอบรม การศึกษา การพัฒนาของพนักงาน การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาองค์การ

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กิจกรรมที่มีการบูรณาการระหว่างการฝึกอบรม การศึกษาของพนักงาน การพัฒนาของพนักงาน การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาองค์การเพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนาผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลตำบล โดยกำหนดเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล เพื่อกำหนดให้วัดองค์ประกอบของประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งผู้วิจัยมุ่งเน้นวัดผลใน 5 ด้าน คือ การฝึกอบรมของบุคลากร การศึกษาของบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การพัฒนาอาชีพสำหรับบุคลากร และการพัฒนาองค์การ

2. ทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ 3 ทฤษฎีหลัก จะช่วยสร้างความเข้าใจ อธิบาย และสร้างความสำเร็จให้กับบทบาทและกระบวนการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วยทฤษฎีจิตวิทยา (Psychological Theory) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economic Theory) และทฤษฎีระบบ (Systems Theory) ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 ทฤษฎีพื้นฐานของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ที่มา : Swanson (2001 : b)

จากแผนภาพที่ 1 3 ทฤษฎีหลักของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เปรียบเสมือนเป็น 3 ขาของม้าที่ ตั้งอยู่บนจริยธรรม (Ethics) ซึ่งในแต่ละขาเป็นองค์ประกอบของทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องบูรณาการเข้าด้วยกันเพื่อเป็นฐานให้กับทฤษฎีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Swanson, 2001 : b) อธิบายไว้สอดคล้องกับ (Hammer and Champy, 1993 : 76) ได้ยกตัวอย่าง การปรับปรุงโครงสร้างทั้งองค์กร โดยการบูรณาการทั้ง 3 ทฤษฎีเข้าด้วยกัน ซึ่งทำการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายเป็นการพิจารณาบนฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ และทำการวิเคราะห์ลดขั้นตอนของระบบการทำงานเป็นการพิจารณาบนฐานของทฤษฎีระบบ และนำเรื่องจิตวิทยาเข้ามาใช้กับพฤติกรรมพนักงาน ซึ่งเป็นการบูรณาการทั้ง 3 ทฤษฎีหลักของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ (Economic Theory) ตามหลักของทฤษฎีจะสนใจไปที่เรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากร เพื่อให้เกิดผลผลิตตามเป้าหมายขององค์กร โดยการจัดการกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Scarce Resource) ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรสูงสุดซึ่งการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์นั้นสามารถที่จะสร้างรายได้ให้กับองค์กร โดยมีทฤษฎี 3 ทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ คือ 1) ทฤษฎีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (Scarce Resource Theory) ซึ่งทฤษฎีนี้จะพิจารณาถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทั้งเงินทุน วัตถุดิบเวลา ต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลตอบแทนที่สูงสุด นักปฏิบัติต้องตัดสินใจ และคาดการณ์เพื่อที่จะเลือกใช้ทางเลือกที่คุ้มค่ากับการลงทุน 2) ทฤษฎีการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน (Sustainable Resource Theory) ทฤษฎีนี้คล้ายกับทฤษฎีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่แตกต่างที่จะพิจารณาทางเลือกทางเดียวที่มีนัยสำคัญที่จะเกิดประโยชน์ในระยะยาว (Swanson. 2001 : 2) เช่น การลงทุนกับกระบวนการเทคโนโลยีจะเกิดผลประโยชน์อย่างยั่งยืน และเพื่อสร้างความสามารถการแข่งขันในระยะยาวสำหรับอุตสาหกรรมใหม่ (Thurow. 1993 : 9) และ 3) ทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory) อธิบายได้จากแนวคิดของ (Becker. 1993 : 6) ที่สรุปว่าการสร้างความแตกต่างให้กับแต่ละองค์กร สามารถทำได้โดยผ่านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อสร้างคุณค่าให้กับทรัพยากรมนุษย์ทั้งด้านสุขภาพ ให้การศึกษา การฝึกอบรม และสาธารณสุข ซึ่งจะมีกระบวนการประเมินความคุ้มค่าของประสิทธิผลกับการลงทุนที่เกิดขึ้นกับการศึกษา การฝึกอบรม และสาธารณสุข เป็นต้น

ทฤษฎีจิตวิทยา (Psychological Theory) เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางจิตใจที่มีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมา โดยจะสนใจความสัมพันธ์การเรียนรู้กับพฤติกรรม ซึ่งจะอธิบายถึงการเรียนรู้ การกระตุ้นใจ กระบวนการส่งข้อมูล ข่าวสาร การเคลื่อนไหวของกลุ่มคนในแง่ของการปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน โดยทฤษฎีจิตวิทยาประกอบไปด้วย 3 ทฤษฎีย่อย คือ 1) ทฤษฎีจิตวิทยาเกสตัลท์ (Gestalt Psychology) การศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแยกศึกษาเป็นส่วนย่อยๆ จะไม่สามารถเข้าใจ และอธิบายสิ่งนั้นได้ ดังนั้นการศึกษาจึงต้องเป็นการมองให้เข้าใจถึงภาพรวม ภาพกว้างจึงจะทำให้เข้าใจความหมายของสิ่งนั้นๆ ได้ เกสตัลท์ เชื่อว่า แต่ละบุคคลสามารถที่จะกระทำในบางสิ่งได้แตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละคนมีประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การการศึกษาคุณค่าที่เกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์นั้นจึงต้องดูในภาพรวมก่อนที่จะแยกแยะเพื่อสร้างความเข้าใจแต่ละบุคคล 2) ทฤษฎีจิตวิทยาด้านพฤติกรรม (Behavioral Psychology) ทฤษฎีนี้สนใจที่จะพัฒนาพฤติกรรมของทรัพยากรมนุษย์ โดยพิจารณาจากการตอบสนองของพฤติกรรม เช่นการกระตุ้น

จงใจ การส่งเสริมสนับสนุน การบังคับลงโทษ และ โปรแกรมการเรียนรู้ 3) ทฤษฎีจิตวิทยาด้านการรับรู้ (Cognitive Psychology) ทฤษฎีนี้เป็นการบูรณาการทฤษฎีจิตวิทยาเกสตัลท์และทฤษฎีจิตวิทยาด้านพฤติกรรมเข้าด้วยกัน เพื่ออธิบายว่าการเรียนรู้ของแต่ละบุคคลมีความสัมพันธ์กับการคิดความเข้าใจ การรับรู้จากที่มากกระตุ้น และเป็นผลมาจากประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ดังนั้นในการออกแบบโปรแกรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องคำนึงถึงประสบการณ์ การรับรู้ หรือสิ่งที่จะมาสร้างแรงกระตุ้นจงใจให้เกิดการเรียนรู้เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน

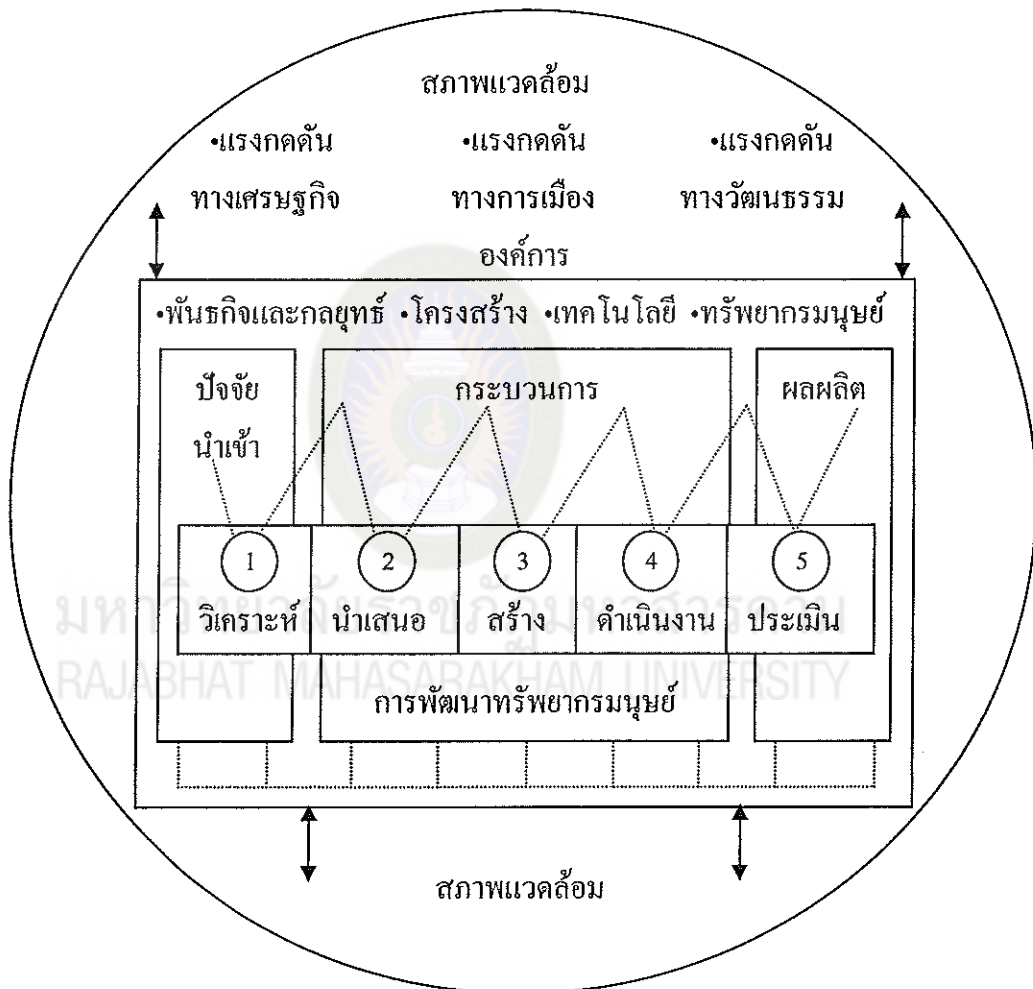
ทฤษฎีระบบ (Systems Theory) เป็นองค์ความรู้เล็กๆ เมื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีจิตวิทยา ซึ่งทฤษฎีระบบเป็นเรื่องที่กล่าวถึงแนวคิดทั่วไป กฎ เครื่องมือ การแก้ปัญหา เครื่องมือสนับสนุน โดยนำรูปแบบของระบบต่างๆ เชื่อมโยงกับประเด็นของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ทฤษฎีระบบประกอบไปด้วย 3 ทฤษฎีย่อย คือ 1) ทฤษฎีระบบทั่วไป (General Systems Theory) แนวคิดหลักของทฤษฎีระบบทั่วไปเป็นเรื่องของสิ่งที่ป้อนเข้า กระบวนการผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และผลสะท้อนกลับ ซึ่งการออกแบบกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดีต้องเป็นระบบเปิดมากกว่าที่จะเป็นระบบปิด ระบบเปิดจะนำเรื่องของสภาพแวดล้อม ผลสะท้อนกลับมาพิจารณาในการออกแบบกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้วย 2) ทฤษฎีความสับสน (Chaos Theory) เป็นแนวคิดที่บอกถึงปรากฏการณ์บางอย่างอาจจะไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์เสมอไปทำให้ไม่สามารถทำนายปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคตได้ ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนนี้ไปได้ 3) ทฤษฎีแห่งอนาคต (Future Theory) เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นให้พยายามพยากรณ์ทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้กิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องออกแบบวางแผนให้รองรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องคำนึงถึงคุณค่าของมนุษย์ที่ประกอบด้วย ความรู้ทักษะ ประสบการณ์ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยใช้แนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 3 วิธี คือ การฝึกอบรม การส่งเสริมการศึกษา และการเรียนรู้ด้วยตนเอง เป็นการสร้างพนักงานที่เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า และสามารถสร้างผลผลิตให้กับองค์กร

3. กรอบแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีบริบทที่ถูกครอบคลุมทั้งองค์การและสภาพแวดล้อมซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้ง 5 กิจกรรม คือ การวิเคราะห์ การนำเสนอ การสร้าง

การดำเนินงาน และการประเมินจะเป็นกิจกรรมที่คู่ขนานไปกับกระบวนการอื่นๆ ขององค์การ ซึ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะมีความสัมพันธ์กับกระบวนการหรือระบบขององค์การ คือ พันธกิจ กลยุทธ์องค์การ โครงสร้างองค์การ เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์และถูกกำหนด ภายใต้อสภาพแวดล้อมที่ใหญ่ขึ้น คือ แรงกดดันทางเศรษฐกิจ แรงกดดันทางการเมือง และ แรงกดดันทางวัฒนธรรม (Swanson and Holton. 2001 : 45) อธิบายได้ดังนี้

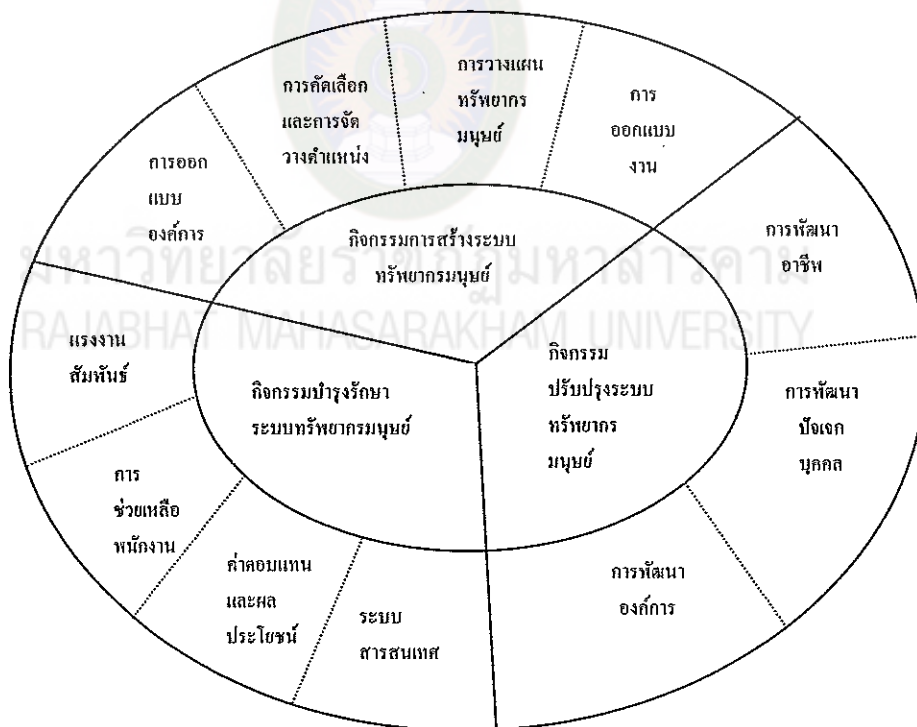


แผนภาพที่ 2 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในบริบทขององค์การและสภาพแวดล้อม

ที่มา : Swanson and Holton (2001 : 45)

นอกจากนั้นแล้ว (Gilley, Egglend and Maycunich. 2002 : 45) ได้นำเสนอขั้นตอน หรือวิธีการปฏิบัติในงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งนำเสนอไว้ 5 ขั้นตอน ประกอบไปด้วย

ขั้นตอนการวิเคราะห์ ขั้นตอนการออกแบบวิธีการสร้างความรู้ ขั้นตอนเตรียมสิ่งที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ขั้นตอนการถ่ายโอนการเรียนรู้ และขั้นตอนการประเมินผล ทั้งนี้ผลการปฏิบัติงานหรือผลการทำงานขององค์กรจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยทรัพยากรอยู่ 3 ทรัพยากร คือ ทรัพยากรทางกายภาพประกอบไปด้วยวัตถุดิบต่าง ๆ เครื่องมือ ทรัพยากรทางการเงินประกอบไปด้วยเงินทุน สินเชื่อ และทรัพยากรมนุษย์ซึ่งประกอบไปด้วยแรงงาน พนักงานผู้จัดการ ซึ่งองค์การต้องจัดการทั้ง 3 ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์อยู่ 3 กิจกรรม ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามเป้าหมายของแต่ละกิจกรรมที่แตกต่างกัน คือกิจกรรมการสร้างระบบทรัพยากรมนุษย์ กิจกรรมการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรมนุษย์ และกิจกรรมการปรับปรุงระบบทรัพยากรมนุษย์ แต่ละกิจกรรมหลักจะมีกิจกรรมย่อยๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้กิจกรรมหลักบรรลุวัตถุประสงค์ (Pace, Smith and Mills. 1991 : 7) ดังแสดงในแผนภาพที่ 3



แผนภาพที่ 3 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร
ที่มา : Pace, Smith and Mills. (1991 : 7)

จากแผนภาพที่ 3 แกนหลักของวงล้อจะเป็นกิจกรรมหลักหรือเป้าหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งประกอบไปด้วย การสร้างระบบ การรักษาระบบ และการปรับปรุงระบบ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์ โดยวงล้อรอบนอกจะเป็นกิจกรรมย่อยเพื่อบรรลุเป้าหมายของวงล้อวงใน เช่น ระบบการรักษาทรัพยากรมนุษย์จะประกอบไปด้วย แรงงานสัมพันธ์ เงินเดือน ค่าจ้าง และผลประโยชน์ หรือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์ก็จะเป็นกิจกรรมที่ประกอบไปด้วยการฝึกอบรมที่เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาปัจเจกบุคคลเป็นต้น ทั้ง 3 เป้าหมายของกิจกรรมทรัพยากรมนุษย์จะมีกิจกรรมย่อยที่ช่วยให้เป้าหมายของกิจกรรมหลักประสบผลสำเร็จ ซึ่ง (Pace, Smith and Mills. 1991 : 13) ได้เสนอกิจกรรมหลักของทรัพยากรมนุษย์ไว้ 3 กิจกรรมหลัก คือ

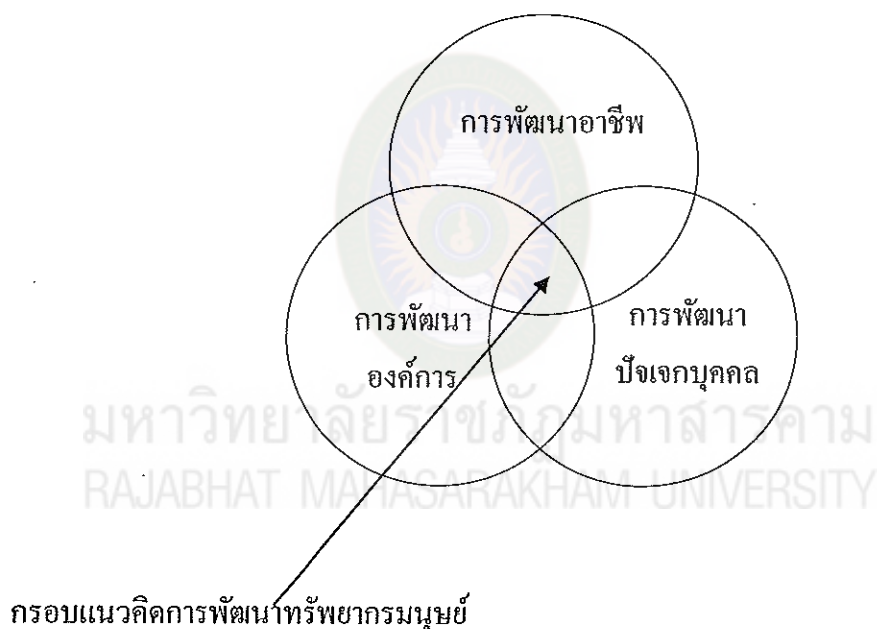
1. กิจกรรมการสร้างระบบทรัพยากรมนุษย์ (Creating the System) กิจกรรมการสร้างระบบทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร องค์กรจะต้องพิจารณาว่าจะออกแบบ โครงสร้าง และปฏิบัติกิจกรรมย่อยๆ อย่างไร กิจกรรมย่อยที่จะช่วยให้การสร้างระบบทรัพยากรมนุษย์บรรลุเป้าหมาย คือ กิจกรรมออกแบบของค์การ การออกแบบงาน การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การคัดเลือก และการจัดวางตัวพนักงานให้เหมาะสม ซึ่งการออกแบบงานที่ชัดเจนจะช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ส่วนการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การคัดเลือกและการจัดวางตัวพนักงาน จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมระหว่างบุคคลกับองค์กร และระหว่างบุคคลกับงานด้วย เพื่อเป็นการดึงดูดใจให้มนุษย์ทำงานร่วมกับองค์กร

2. กิจกรรมการบำรุงรักษาระบบทรัพยากรมนุษย์ (Maintaining the System) เป็นระบบที่มุ่งเน้นพิจารณาเพื่อให้มีการจัดการในเรื่องของการเก็บรักษา ดูแล ให้บริการกับทรัพยากรมนุษย์ หลังจากที่องค์กรได้เริ่มปฏิบัติงาน มีนโยบายและกลยุทธ์ ซึ่งจะเป็กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทนและผลประโยชน์ของพนักงาน การช่วยเหลือพนักงาน ระบบสารสนเทศ และแรงงานสัมพันธ์ กิจกรรมเหล่านี้จะช่วยเก็บรักษาทรัพยากรมนุษย์ให้ทำงานกับองค์กรต่อไป

3. กิจกรรมการปรับปรุงระบบทรัพยากรมนุษย์ (Improving the System) เป็นกิจกรรมที่เน้นเพื่อการปรับปรุงตัวบุคคลและประสิทธิผลขององค์กร และคุณภาพของผลการปฏิบัติงานในองค์กรการที่องค์กรจะบรรลุเป้าหมาย เกิดประสิทธิผลได้ต้องมาจากการอุทิศทำงานของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งกิจกรรมที่จะช่วยปรับปรุงทรัพยากรมนุษย์ประกอบไปด้วย การฝึกอบรมและการพัฒนาของบุคคล การพัฒนาอาชีพ และการพัฒนาองค์กร จะถูกนำมาใช้เพื่อปรับปรุงคุณภาพผลการปฏิบัติงาน และคุณภาพของชีวิตการทำงาน

จากกิจกรรมการปรับปรุงระบบทรัพยากรมนุษย์สามารถกำหนดขอบข่ายกิจกรรมของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นกิจกรรมฝึกอบรมและพัฒนาพนักงานให้มีทักษะความสามารถเพิ่มขึ้น และเป็นการจัดเตรียมพนักงานให้มีทักษะ ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน และเป็นการปรับปรุงประสิทธิผลขององค์กร โดยผ่านกิจกรรมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คือ การพัฒนาปัจเจกบุคคล (Individual Development) การพัฒนาอาชีพ (Career Development) และการพัฒนาองค์กร (Organization Development) แสดงความสัมพันธ์ดังแผนภาพที่ 4

การบริหารทรัพยากรมนุษย์



แผนภาพที่ 4 กรอบแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ที่มา : Gilley and Egglend (1989 : 12)

1. การพัฒนาปัจเจกบุคคล (Individual Development) เป็นการพัฒนาให้ได้ซึ่งมาด้วยความรู้ ทักษะ และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น เป็นการพัฒนาเฉพาะบุคคล และสามารถเห็นผลได้ในระยะสั้น กิจกรรมการพัฒนาปัจเจกบุคคลจะช่วยในเรื่องของจุดแข็ง จุดอ่อนในการทำงานของพนักงาน และสร้างศักยภาพ

เพิ่มทักษะ เพื่อประโยชน์ในการสร้างประสิทธิผลขององค์กร (Pace, Smith and Mills. 1991 : 4) การพัฒนาปัจเจกบุคคลจะเป็นกิจกรรมการพัฒนาพนักงานทั้งกิจกรรมที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ แต่โดยทั่วไปการเรียนรู้ส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเรียนรู้จากการปฏิบัติงาน ซึ่งกิจกรรมการเรียนรู้จะต้องได้รับการออกแบบให้สามารถเสริมสร้างความรู้ และเกิดทักษะใหม่ที่จะช่วยเพิ่มผลงาน และอาจรวมถึงการพัฒนาความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมไม่เหมาะสม หรือยังไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบไปด้วย การฝึกอบรม การศึกษา และการพัฒนา (Gilley, Egglan and Maycunich. 2002 : 8) ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของ (Armstrong. 2006 : a) ได้เสนอว่ากิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบไปด้วยการเรียนรู้ การศึกษา การพัฒนา และการฝึกอบรม ทั้งนี้ในงานวิจัยนี้ การพัฒนาปัจเจกบุคคลจะประกอบไปด้วย กิจกรรม การฝึกอบรมของบุคลากร กิจกรรมการศึกษาของบุคลากร และกิจกรรมการพัฒนาของบุคลากร

1.1 การฝึกอบรม หมายถึง กิจกรรมที่ถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อให้พนักงาน ที่ได้เรียนรู้ มีความรู้ และทักษะตามความต้องการของงานปัจจุบัน (Mondy. 2008 : 14) ซึ่งการฝึกอบรมเป็นการวางแผนเรียนรู้อย่างเป็นระบบเพื่อปรับปรุงพฤติกรรม ผ่าน โปรแกรม การเรียนรู้ที่ถูกจัดวางไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อให้บุคคลได้รับความรู้ ทักษะเพิ่มขึ้น เพื่อปรับปรุง ประสิทธิภาพของงาน (Armstrong. 2006 : b) และสอดคล้องกับ (Dessler. 2009 : 4) ให้ความหมายการฝึกอบรมว่า เป็นวิธีการที่ถูกจัดขึ้นเพื่อให้ความรู้ ทักษะที่จำเป็นต่อการ ปฏิบัติงานกับพนักงานใหม่ หรือพนักงานปัจจุบัน (Swanson and Holton. 2001 : 8) การฝึกอบรมเป็นกระบวนการพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทำให้บุคคลมีความเชี่ยวชาญ ในการปฏิบัติงานเพื่อทำให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของตนเอง ของกระบวนการ และขององค์กรให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น และ (Ivancevich. 2007 : 12) นิยามว่า การฝึกอบรม หมายถึง ความพยายามในการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานในปัจจุบัน (Gilley, Egglan and Maycunich. 2002 : 14) สรุปว่า การฝึกอบรมเป็นการเรียนรู้เพื่อที่จะปรับปรุง ผลงานในงานปัจจุบันของพนักงาน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การฝึกอบรมของบุคลากร หมายถึง การที่พนักงาน มีกิจกรรมการเรียนรู้ที่ทำให้พนักงานมีทักษะความรู้ ความสามารถที่พร้อมนำไปปฏิบัติงาน ปัจจุบันได้ทันที และเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการปรับปรุงการปฏิบัติงานในปัจจุบันให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นกิจกรรมการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นไปที่การปฏิบัติงานในปัจจุบัน ทั้งนี้ เบอร์แมน และคนอื่นๆ (Berman et al. 2001 : 6) ระบุว่า การฝึกอบรมและการพัฒนาเป็นสิ่งที่ช่วย และสนับสนุน

ให้เกิดความรู้ ทักษะของพนักงาน โดยผ่านการฝึกอบรมในแต่ละรูปแบบ เช่น การอบรมพร้อมฝึกปฏิบัติงาน พี่เลี้ยงสอนงานหรือการสัมมนา การฝึกอบรมและการพัฒนาจะตั้งพื้นฐานที่สร้างองค์การการเรียนรู้ (Learning Organization) ให้องค์การเตรียมพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลง

1.2 การศึกษาของบุคลากร หมายถึง กิจกรรมพัฒนาความรู้ ค่านิยม และความเข้าใจตามทิศทางความต้องการของชีวิตพนักงาน (Armstrong. 2006 : a) กิจกรรมที่อาจจะเป็นการศึกษาในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น กิจกรรมการศึกษานอกสถานที่และในสถานที่ที่ถูกออกแบบไว้เฉพาะสำหรับพนักงานขององค์การ การศึกษาเรียนรู้ระดับปริญญาโท โครงการต่างๆ ของมหาวิทยาลัย หรือการศึกษาในระยะสั้นจากที่ปรึกษาขององค์การ ซึ่ง โปรแกรมการศึกษาอาจจะถูกออกแบบให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์การ ดังนั้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การศึกษาของบุคลากร หมายถึง พนักงานมีกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับปฏิบัติงานในอนาคต เป็นการเรียนรู้ในลักษณะเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษา เพื่อเป็นการวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพ และเตรียมความพร้อมให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ตำแหน่งใหม่ในอนาคตได้

1.3 การพัฒนาบุคลากร หมายถึง กิจกรรมการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นเพื่อพัฒนาให้พนักงานมีทักษะ และความสามารถ เตรียมความพร้อมสำหรับงานในอนาคต เป็นการพัฒนาโดยมองข้ามงานในปัจจุบัน (Mondy. 2008 : 47) and (Miller. 1994 : 16) สรุปว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการที่ถูกจัดขึ้นสำหรับเพื่อรองรับการเจริญเติบโตขององค์การในอนาคต และ (Mondy and Noe. 2005 : 6) กล่าวว่า การพัฒนา คือ การเรียนรู้นอกเหนืองานในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการเตรียมตัวให้พนักงานพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตในระยะยาว และ (Swanson and Holton. 2001 : 32) สรุปว่า การพัฒนาเป็นวางแผนเพื่อการเจริญเติบโต และขยายขอบเขตของความรู้ ความเชี่ยวชาญของพนักงานให้ยกระดับสูงขึ้นจากงานปัจจุบัน โดยผ่านกระบวนการฝึกอบรมที่ทำงานอย่างเป็นระบบ ประสพการณ์เรียนรู้ การกำหนดให้เรียนรู้จากการทำงาน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การพัฒนาบุคลากร หมายถึง พนักงานมีกิจกรรมที่เป็นการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นตามความต้องการของตนเอง เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นการเรียนรู้ที่หวังผลในระยะยาว เป็นกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองโดยไม่จำเป็นต้องพัฒนาสำหรับงานปัจจุบัน หรืออนาคต โดยอาจจะเป็นการพัฒนาในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความสนใจของพนักงาน

1.4 ความแตกต่างระหว่างการฝึกอบรมและการพัฒนา คือ การพัฒนาจะเป็น การเตรียมพนักงานสำหรับตำแหน่งอื่น เป็นการเพิ่มพูนทักษะความสามารถปรับปรุง พฤติกรรมให้แก่พนักงาน กิจกรรมการพัฒนาเป็นการมุ่งเน้นในระยะยาวเพื่อเตรียมสำหรับ หน้าที่ความผิดชอบของงานในอนาคต โดยเป็นการเพิ่มพูนทักษะความสามารถในการทำงาน ปัจจุบันของพนักงาน (Werner and DeSimome, 2006 : 47) ซึ่งการพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับ ประสิทธิภาพในการทำงาน การประเมินทักษะความสามารถ ที่จะช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพ ของการทำงานปัจจุบันและในอนาคตของพนักงาน และองค์การ (Noe, 2008 : 12) ส่วนการ ฝึกอบรมเป็นกิจกรรมที่จัดเพื่อพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถทัศนคติของพนักงาน ตามความ ต้องการของพนักงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในปัจจุบันดีขึ้น (Werner and DeSimome, 2006 : 7) ทั้งนี้วิธีการของกิจกรรมการพัฒนาจะเป็นกิจกรรมในลักษณะของการแลกเปลี่ยน ความรู้ระหว่างคนทำงานด้วยกัน การสอนงานมีพี่เลี้ยงให้คำปรึกษาแนะนำ และการเรียนรู้จาก การปฏิบัติงานจริง แต่วิธีการของกิจกรรมการฝึกอบรมจะเป็นการเรียนรู้ผ่านการสาธิต และ กิจกรรมการพัฒนาจะเป็นการพัฒนาที่ตรงกับความต้องการของบุคคล (Garavan, 1997 : 4) โดยแสดงให้เห็นถึงความแตกต่าง ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการฝึกอบรมกับการพัฒนา

รายละเอียด	การฝึกอบรม	การพัฒนา
จุดเน้น	ปัจจุบัน	อนาคต
ประสิทธิภาพทำงาน	น้อย	มาก
เป้าหมาย	เตรียมพร้อมในปัจจุบัน	เตรียมพร้อมในอนาคต
ผู้เข้าร่วม	ตามกำหนด	ตามความสมัครใจและอาสาสมัคร

ที่มา : Noe. (2008 : 4)

ทั้งนี้กิจกรรมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในบริบทของการพัฒนาปัจเจกบุคคล ทั้ง 3 กิจกรรม คือ กิจกรรมการฝึกอบรม กิจกรรมการศึกษา และกิจกรรมการพัฒนา ซึ่ง กิจกรรมเหล่านี้ผู้บริหารขององค์การจำเป็นต้องกำหนดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายบริหาร จัดการองค์การ โดยมีวัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ที่คาดหวัง ขอบเขตของกิจกรรม และระยะเวลาที่ แตกต่างกันได้ สามารถอธิบายรายละเอียดของแต่ละกิจกรรมที่แตกต่างกันได้ ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 สรุปกิจกรรมการพัฒนาปัจเจกบุคคล (Individual Development)

รายละเอียด	การบริหารทรัพยากรมนุษย์		
	การพัฒนา	การศึกษา	การฝึกอบรม
คำนิยาม	กระบวนการเพื่อการเจริญเติบโตขององค์การในลักษณะของการขยายความทันสมัยของกิจกรรม	กิจกรรมการเรียนรู้เพื่อให้ได้ข้อมูลสารสนเทศใหม่ ๆ	กระบวนการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลและทักษะในการทำงาน
วัตถุประสงค์	สร้างความมั่นใจให้กับองค์การในเรื่องของการเตรียมกำลังคนเทคโนโลยีที่มีต่อการบรรลุเป้าหมาย	เพื่อให้ได้ความรู้ ทักษะความรู้ และข้อมูลใหม่ที่สร้างความเปลี่ยนแปลง	เพื่อให้ได้ทักษะที่เฉพาะความรู้ และทัศนคติที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ
ผลลัพธ์ที่คาดหวัง	องค์การต้องการความมั่นใจเพื่อที่จะได้กระบวนการใหม่หรือผลิตภัณฑ์ใหม่	บุคคล หรือกลุ่มบุคคล ได้ข้อมูลสารสนเทศใหม่ที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง	บุคคล หรือกลุ่มบุคคล สามารถปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ได้ตรงตามมาตรฐานและเป้าหมาย
ขอบเขตของกิจกรรม	ชุดของกิจกรรมที่ซับซ้อนตามความต้องการของเศรษฐกิจองค์การ	กิจกรรมเพื่อให้ได้ทัศนคติ ทักษะ และความรู้	กิจกรรมเพื่อให้ได้ทักษะที่เฉพาะสำหรับการปฏิบัติงาน
ระยะเวลา	ให้เวลาระยะสั้น และระยะยาวขึ้นอยู่กับความต้องการของโครงการ	ให้เวลาระยะยาวเพื่อประยุกต์ใช้งานในอนาคต	เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อปฏิบัติงานทันที โดยใช้ระยะเวลาอบรมสั้น ๆ

ที่มา : Miller (1994 : 45)

2. การพัฒนาอาชีพ (Career Development) คือ ชุดของกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ทรัพยากรมนุษย์โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคคลไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร (Randma. 2001 : 56) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของพนักงาน โดยผ่านชุดขั้นตอนที่มีลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาแต่ละขั้นตอนจะมีความสัมพันธ์กับภาระหน้าที่ อายุของการทำงาน (Noe. 2008 : 5) การพัฒนาอาชีพจะช่วยให้พนักงานประสบความสำเร็จในอาชีพ โดยผ่านกิจกรรมการวางแผนเส้นทางอาชีพและจากกิจกรรมที่องค์กรจัดขึ้น ซึ่งแผนกิจกรรมนั้น ประกอบไปด้วยการศึกษทักษะการหมุนเวียนงาน การสอนงาน และการศึกษาอย่างต่อเนื่อง (Cummings and Worley. 2005 : 41) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีระบบเพื่อให้องค์กรเกิดความมั่นใจว่ามีพนักงานที่พร้อมด้วยคุณสมบัติ และประสบการณ์ที่มากพอต่อการเลือกใช้หรือตอบสนองความต้องการได้อย่างทันท่วงทีตามที่องค์กรต้องการ และมีความเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรตำแหน่งงานในอนาคต และเป็นกิจกรรมเพื่อกำหนดเป้าหมายการพัฒนาบุคคล ร่วมกับเป้าหมายของหน่วยงาน โดยที่องค์กรควรเปิด โอกาสให้พนักงานได้เข้าร่วมกิจกรรม สร้างเสริมสมรรถนะเพื่อพัฒนาตนเองให้สอดคล้องกับตำแหน่งงานและเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นนักพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรที่จะเข้าใจเป้าหมายของกิจกรรมการพัฒนาอาชีพ เพื่อที่จะได้ช่วยในการวิเคราะห์ความสนใจ คุณค่า และสมรรถนะของพนักงานเพื่อที่จะกำหนดกิจกรรม เพื่อพัฒนาทักษะของพนักงานแต่ละคนให้เหมาะสมกับงานในอนาคต (Gilley, Eggland and Maycunich. 2002 : 7) หากมีการวางแผนอาชีพซึ่งเป็นกระบวนการของแต่ละบุคคลที่ต้องการ วางเป้าหมายในอาชีพ และวิธีการเพื่อที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในอาชีพ ซึ่งการวางแผน อาชีพเป็นกระบวนการที่ต้องทำอย่างต่อเนื่อง และเป็นกระบวนการที่ยากเนื่องจากบุคคลที่จบ การศึกษาจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ทำงานไประยะหนึ่งก็มักจะมีการเปลี่ยนแปลงอาชีพ และ การพัฒนาอาชีพเป็นกิจกรรมเป็นทางการที่องค์กรจัดขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับพนักงาน ว่าพนักงานที่มีคุณสมบัติ และประสบการณ์ตามที่องค์กรต้องการจะมีความก้าวหน้าในอาชีพ ทั้งนี้การวางแผนอาชีพของพนักงานแต่ละคนจะต้องสอดคล้องไปกับความต้องการของ องค์กร (Mondy. 2008 : 3)

กิจกรรมการพัฒนาอาชีพจะเป็นกระบวนการของการวางแผน และการกำหนด ทิศทางการทำงานกับเป้าหมายในชีวิตของบุคคล ซึ่งการพัฒนานั้นหมายถึงการเติบโตอย่างต่อเนื่องการได้รับทักษะ การได้รับ โอกาสจากการจัดสรรตำแหน่งขององค์กร (Simonsen. 1997 : 7) กระบวนการโดยรวมของกิจกรรมการพัฒนาอาชีพนั้นเป็นกระบวนการ

การที่ถูกจัดขึ้นเพื่อความก้าวหน้าของพนักงาน โดยผ่านชุดของกิจกรรมที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับหน้าที่การทำงาน ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาอาชีพจะประกอบไปด้วย 2 ชุดกิจกรรมใหญ่ๆ คือ การวางแผนอาชีพ (Career Planning) และการบริหารอาชีพ (Career Management) โดยที่การวางแผนอาชีพ คือ กิจกรรมที่พนักงานปฏิบัติเพื่อช่วยในการประเมิน และพัฒนาทักษะความสามารถ ซึ่งการวางแผนอาชีพจะถูกนำไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมฝึกอบรมเพื่อนำไปสู่การวางแผนอาชีพ และการบริหารอาชีพ คือ กิจกรรมที่ดำเนินเพื่อเตรียมความพร้อม การปฏิบัติ และตรวจสอบแผนอาชีพของพนักงาน เป็นกิจกรรมที่เป็นขั้นตอนเพื่อช่วยให้พนักงานพัฒนาและยกระดับแผนอาชีพ ให้ไปตามการเปลี่ยนแปลงขององค์กร (Werner and DeSimone, 2006 : 31) แสดงความสัมพันธ์ ดังแผนภาพที่ 5

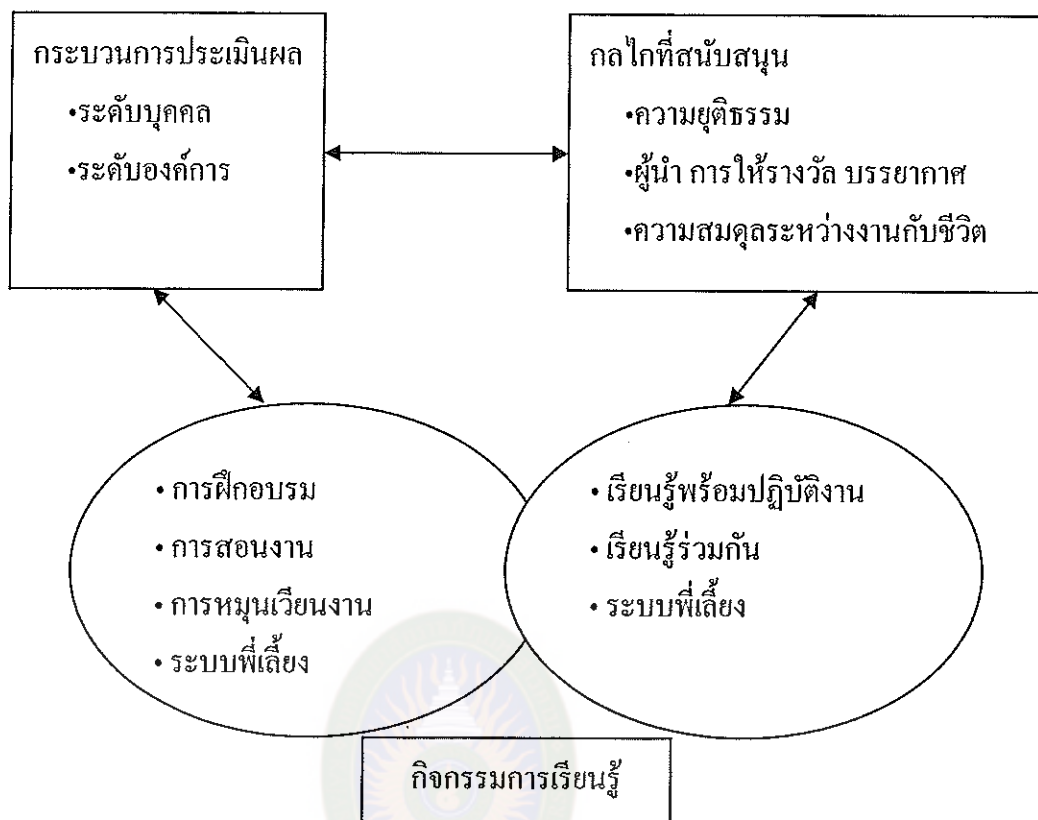


มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
 แผนภาพที่ 5 การพัฒนาอาชีพ
 ที่มา : Werner and DeSimone (2006 : 31)

การพัฒนาอาชีพเป็นกระบวนการที่ถูกออกแบบเพื่อพัฒนาทัศนคติ ทักษะความรู้และสมรรถนะพื้นฐานของพนักงานให้สามารถทำงานในปัจจุบันได้ เพื่อให้องค์กรมีความพร้อมและปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน ซึ่งองค์กรจะจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับตามความต้องการของพนักงานและความต้องการขององค์กร โดยจะมีการตรวจสอบความต้องการ เป้าหมายของพนักงาน และความต้องการขององค์กร เพื่อให้พนักงานมีความผูกพันกับองค์กร และไม่ให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาเกิดความสับสนไม่ตรงตามเป้าหมาย (Gilley and Maycunich, 2000 : a) ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาอาชีพประกอบไปด้วย 1) การพัฒนาความเข้าใจกรอบความคิดของตนเอง 2) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้อมูลอาชีพและข้อมูลของตนเอง 3) การสอนเกี่ยวกับทักษะของวิชีคิด การตัดสินใจ 4) การทดสอบความเหมาะสม ความพร้อมของการประกอบอาชีพแต่ละสาขา และ 5) การให้การสนับสนุนด้านการศึกษาและ

การดำรงตำแหน่ง (Drier. 1977 : 65 ; Splete. 1978 : 152) ทั้งนี้กิจกรรมการพัฒนาอาชีพ มีเครื่องมือและกิจกรรมอยู่มากมาย องค์การจำเป็นต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมกับการวางแผน อาชีพ และการพัฒนาอาชีพของพนักงาน ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาอาชีพสามารถจัดกลุ่มของ กิจกรรมได้ 6 กิจกรรม คือ 1) เครื่องมือการประเมินผลพนักงาน เช่นการประชุมเชิงปฏิบัติการ ในเรื่องการวางแผนอาชีพ การวางแผนผลงานก่อนเกษียณ และมีคอมพิวเตอร์ช่วยในการ ประเมิน 2) การให้คำปรึกษากับพนักงานจากหัวหน้างาน ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษา จากภายนอก 3)การแลกเปลี่ยนให้ข้อมูลตลาดแรงงาน เช่นมีศูนย์ข้อมูลหนังสือเกี่ยวกับข้อมูล ความก้าวหน้าในอาชีพ 4) การเชื่อมโยงทักษะความสามารถกับตำแหน่งงานอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้สำหรับการทดแทนตำแหน่งงาน 5) กระบวนการประเมินศักยภาพ เช่น การประเมินจาก การสัมภาษณ์ การทดสอบทางจิตวิทยา การประเมินผลปฏิบัติงาน 6) แผนการพัฒนา เช่น การ ให้อำนาจเพื่อการพัฒนา แผนการพัฒนาและฝึกอบรม การหมุนเวียนทำงานเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ การออกแบบงาน เป็นต้น

Werner and DeSimone (2006 : 4) กล่าวว่า การประเมินการพัฒนาทรัพยากร มนุษย์ในส่วนของกิจกรรมการพัฒนาอาชีพนั้นข้อมูลที่ใช้ในการประเมินจะมีความสัมพันธ์กับ การรับสมัคร การวางแผนกำลังคน การประเมินศักยภาพ การให้ผลตอบ แทน และการวางแผนอาชีพ (Rao. 2000 : 12) ทั้งนี้ การพัฒนาอาชีพจะสนใจประเด็น การบูรณาการระหว่างความต้องการด้านการวางแผนอาชีพ ความสนใจของบุคคล กับความ ต้องการการบริหารอาชีพขององค์กร ให้มีความสอดคล้องกันมากที่สุด (McLagan, 1989 ; Swanson and Holton. 2001 : 47) และกิจกรรมการพัฒนาอาชีพเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้าง ทิศทางการประกอบอาชีพของพนักงาน และกิจกรรมการพัฒนาอาชีพจะเป็นสิ่งช่วยยืนยัน และ ช่วยให้นักงานมีความภักดีต่อองค์กร เกิดความรู้สึถึงคุณค่าศักยภาพของตนเอง มีแรงจูงใจ และสร้างผลการปฏิบัติงาน (Herr. 2001 : 78) กิจกรรมการพัฒนาอาชีพเป็นกิจกรรมที่ช่วย แนะนำแนวทางความก้าวหน้าในอาชีพ เป็นกิจกรรมที่มีการเรียนรู้ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็น ทางการ ทั้งเรียนรู้จากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร ซึ่งประสิทธิผลของกิจกรรม การพัฒนาอาชีพเกิดจากประสบการณ์ที่หลากหลายทั้งที่มาจากการศึกษาในชั้นเรียน การเรียนรู้ด้วยตัวเอง และการร่วมมือทำงานกับสมาชิกในองค์กร (McDonald and Hite. 2005 : 4) ทั้งนี้ กรอบแนวคิดของกิจกรรมการพัฒนาอาชีพสามารถอธิบายได้ ดังแผนภาพที่ 6



แผนภาพที่ 6 กรอบแนวคิดกิจกรรมการพัฒนาอาชีพ

ที่มา : McDonald and Hite (2005 : 4)

กลไกขององค์การที่มีผลต่อการกำหนดกิจกรรมการพัฒนาองค์การ ได้แก่ ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อมการทำงาน และการสร้างความสมดุลระหว่างงานกับชีวิต ซึ่งความยุติธรรมคือ การได้รับการสนับสนุน โอกาสความก้าวหน้าของพนักงานทุกระดับในองค์การ ส่วนสิ่งแวดล้อมการทำงานประกอบไปด้วย เงื่อนไขหรือสถานการณ์ที่เป็นสิ่งสร้างแรงจูงใจ เช่น โครงสร้างของระบบรางวัล บรรยากาศการทำงาน การออกแบบงาน พฤติกรรมผู้นำ และความสมดุลระหว่างการทำงานกับการใช้ชีวิต เนื่องจากความสำเร็จในชีวิตครอบครัวนั้นมีผลต่อความพึงพอใจในงาน และส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ โดยที่กิจกรรมการพัฒนาอาชีพนั้นมีส่วนช่วยสนับสนุนตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของแต่ละบุคคล เช่น ผู้ที่มีครอบครัวต้องการผลประโยชน์ที่มีต่อครอบครัวมากกว่าผู้ที่ไม่มีครอบครัว ทั้งนี้กิจกรรมการพัฒนาอาชีพจะเกิดประโยชน์ได้โดยผ่านกิจกรรมการเรียนรู้ต่างๆ เช่น การฝึกอบรม พี่เลี้ยง สอนงาน การหมุนเวียนงาน และการวางแผนเส้นทางอาชีพเนื่องมาจากองค์การไม่มีทรัพยากร

และเวลาที่มากพอที่จะดำเนินทุกกิจกรรมการเรียนรู้ ดังนั้นองค์กรจึงต้องประเมินสถานการณ์ความสามารถขององค์กร และเลือกใช้กิจกรรมการเรียนรู้พัฒนาให้เหมาะสม เช่น การฝึกอบรมในห้องเรียน การเรียนรู้อย่างมีส่วนร่วม ระบบพี่เลี้ยงสอนงานการสร้างสังคมเรียนรู้อย่างไม่เป็นทางการ ทั้งนี้กระบวนการประเมินผลกิจกรรมการพัฒนาอาชีพ ประเมินได้ทั้งระดับบุคคลและระดับองค์กร โดยระดับบุคคลประเมินได้จาก 4 ส่วนหลัก 1) เป็นการประเมินจากสิ่งที่แสดงถึงความสำเร็จ เช่นรางวัล เงินเดือน 2) ทักษะที่ต้องงาน 3) ความสามารถ 4) ความลงตัวในชีวิตครอบครัว และการประเมินในระดับองค์กรจะเป็นการประเมินได้จากอัตราเข้าออกของพนักงาน ผลตอบแทนที่ได้ลงทุนกับประสิทธิผลองค์กรตามเป้าหมาย (McDonald and Hite. 2005 : 47) ทั้งนี้ผลลัพธ์ที่ได้จากการพัฒนาอาชีพสามารถแจกแจงได้ ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ผลลัพธ์การพัฒนาอาชีพ

ผลลัพธ์ระดับบุคคล	ผลลัพธ์ระดับองค์กร และสังคม
<ul style="list-style-type: none"> • ความพึงพอใจในตนเอง • ประสบความสำเร็จในอาชีพ • มีข้อมูลสำหรับใช้ตัดสินใจในเกี่ยวกับอาชีพ • ความต้องการของตนเองสอดคล้องกับความต้องการขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> • การรักษา และดึงดูดพนักงาน • เพิ่มความพึงพอใจในงานของพนักงาน • เพิ่มผลการปฏิบัติงานขององค์กร • ความต้องการขององค์กรสอดคล้องกับความต้องการของพนักงาน

ที่มา : Egan, Upton and Lynham (2006 : 34)

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การพัฒนาอาชีพสำหรับบุคลากร หมายถึง พนักงานมีกิจกรรมเพื่อความก้าวหน้าในสาขาวิชาชีพ โดยที่พนักงานจะมีการวางแผนความก้าวหน้าในวิชาชีพ วางแผนทดแทนตำแหน่งงานที่ว่าง โดยได้รับคำแนะนำจากผู้บริหาร และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเชื่อมโยงทักษะความสามารถกับตำแหน่งงานใหม่ และได้รับข้อมูลข่าวสารจากองค์กรเกี่ยวกับความก้าวหน้าในสาขาวิชาชีพ

3. การพัฒนาองค์กร (Organization Development) การพัฒนาองค์กร มีพื้นฐานมาจากสมมติฐาน และค่านิยมที่ว่า ทุกคนนั้นถูกขับเคลื่อนจากความต้องการที่อยากจะให้ตนเองเจริญเติบโต และจากความต้องการขององค์กร ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ท้าทายและสนับสนุน และการทำงานเป็นทีมแบบไม่เป็นทางการนั้นมีความสำคัญที่มีนัยต่อความสำเร็จ

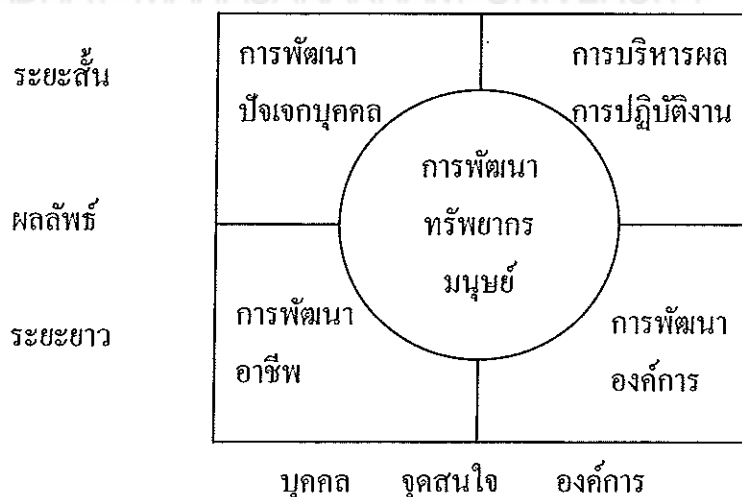
พึงพอใจของพนักงาน ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการทำงานของพนักงาน โดยที่แผนงาน การพัฒนาองค์กรมีเป้าหมายที่จะปรับปรุงคุณภาพชีวิตการทำงานของพนักงานทุกคน ในองค์กร องค์กรสามารถปรับปรุงประสิทธิผลขององค์กรได้ ถ้าหากองค์กรมีการเรียนรู้ ตรวจสอบจุดแข็ง จุดอ่อนของตัวเอง (Armstrong, 2006 : b) การพัฒนาองค์กรนั้น เป็นเป้าหมายของงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีเป้าหมายที่จะพัฒนาผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานมีประสิทธิผล เป็นกระบวนการพัฒนาที่ต้องวัดผล ในระยะยาว ซึ่งการพัฒนาองค์กรจะมุ่งสนใจในเรื่องของการปฏิบัติอย่างไร ให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในวงกว้างทั้งระบบ โดยองค์กรจะพิจารณาทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นเรื่องการมี ปฏิสัมพันธ์ การสื่อสาร การมีส่วนร่วม ทั้งนี้ต้องอาศัยการพึ่งพากันและกันในการทำงาน ความร่วมมือของพนักงานทุกระดับในองค์กร (French and Bell, 1990 : 4) กิจกรรมการพัฒนา องค์กร ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีการวางแผนอย่างเป็นระบบที่ประยุกต์มาจากทฤษฎีและวิธีการ ปฏิบัติด้านพฤติกรรมศาสตร์ โดยมีเป้าหมายในการปรับปรุงองค์กร เพิ่มสมรรถนะองค์กร เพิ่มประสิทธิผลองค์กร ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นปรับปรุงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ และ (Werner and DeSimone, 2006 : 91) สรุปว่า กิจกรรมการพัฒนาองค์กรเป็นกระบวนการ ที่นำมาใช้เพื่อยกระดับทั้งประสิทธิผลขององค์กร และสมาชิกในองค์กร โดยผ่านแผนงาน ที่ได้จัดเตรียมไว้

กิจกรรมการพัฒนาองค์กรเป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงคุณภาพ โดยตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวิธีการแนวทางขององค์กรการเรียนรู้ (Learning Organization) เป็นแนวทางหนึ่งที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพอย่างต่อเนื่องโดย ตระหนักอยู่บนการเรียนรู้ การพัฒนาความรู้ แลกเปลี่ยนความรู้ของทุกคนในองค์กร (Werner and DeSimone, 2006 : 91) อีกทั้งองค์กรของทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศไทยต่างก็ มีนโยบายที่จะก้าวสู่การเป็นองค์กรการเรียนรู้ โดยมีการกำหนดพระราชกฤษฎีกา ระบุ ในมาตราที่ 11 ระบุไว้ตอนหนึ่งว่า “ส่วนราชการมีหน้าที่พัฒนาให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่ง การเรียนรู้เสมอ” ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาองค์กรจะเชื่อมโยงกับการพัฒนาของพนักงาน ทำให้ เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของพนักงานและการเปลี่ยนแปลงขององค์กร โดยผ่านการ สนับสนุนขององค์กรให้มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตามแนวคิดองค์กรการเรียนรู้ของ (Senge, 1993 : 34 ; Tyson, 2006 : 16) โดยที่การพัฒนาองค์กรเป็นการเน้นที่ภาพใหญ่ และ ต้องสอดคล้องกันระหว่างโครงสร้าง กระบวนการ คน และวัฒนธรรมในองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาความสามารถในการแก้ปัญหาของพนักงาน โดยใช้การเรียนรู้

ขององค์กรเป็นหนทางนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง มุ่งเน้นทั้งหมดในองค์กรมากกว่าปัจเจกบุคคล

แนวคิดองค์การการเรียนรู้ของ (Senge. 1993 : 4) ได้นำเสนอความคิดเพื่อนำองค์กรไปสู่การเป็นองค์การการเรียนรู้ คือ ความใฝ่รู้พัฒนาตนเอง (Personal Mastery) รูปแบบทางความคิด (Mental Model) การมีวิสัยทัศน์ร่วม (Share Vision) เรียนรู้เป็นทีม (Team Learning) และการคิดอย่างเป็นระบบ (System Thinking) ทั้งนี้จะให้ความสำคัญในการพัฒนาองค์กร โดยเริ่มต้นที่ตัวของบุคคลมากกว่าที่มุ่งให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีหรือสิ่งแวดล้อม และในส่วนของ Marquardt (1996 : 6) ยังคงให้ความสำคัญอยู่ที่ตัวบุคคล และให้ความสำคัญกับบริบทต่างที่อยู่รอบตัวบุคคล เช่น วัฒนธรรมองค์กร โครงสร้างองค์กร และแนวคิดของ (Watkin and Marsick. 1996 : 12) ที่ให้ความสำคัญกับพนักงานในการเรียนรู้และส่งเสริมเชื่อมโยงความรู้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและสังคม โดยมีผู้นำองค์กรเป็นผู้สนับสนุน

ในปี 2002 (Gilley, Egglan and Maycunich. 2002 : 34) ได้ปรับปรุงเพิ่มเติมกิจกรรมของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นทั้งหมด 4 กิจกรรมโดยเพิ่มกิจกรรมการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) ที่เป็นภาพระบบใหญ่ของงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยจุดเน้นอยู่ที่องค์กร ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดของ (Mondy. 2008 : 3) ที่เห็นว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ไม่ใช่มีเฉพาะแค่การฝึกอบรมและการพัฒนาเท่านั้น แต่ประกอบไปด้วยการวางแผนและพัฒนาอาชีพ กิจกรรมการพัฒนา และกิจกรรมการบริหารผลการปฏิบัติงาน



แผนภาพที่ 7 กรอบแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
ที่มา : Gilley, Egglan and Maycunich (2002 : 5)

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การพัฒนาองค์กร หมายถึง กิจกรรมที่องค์กรมุ่งให้เกิดเปลี่ยนแปลงในระยะยาวโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาความสามารถในการแก้ปัญหาของพนักงาน โดยปัจจุบันกิจกรรมการพัฒนาองค์กรที่องค์กรภาครัฐนิยมนำมาใช้และเป็นไปตามนโยบายของภาครัฐคือกิจกรรมบนแนวคิดขององค์การการเรียนรู้ โดยใช้การเรียนรู้เป็นหนทางนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง มีเทคโนโลยีสารสนเทศระบบฐานข้อมูล มีสิ่งแวดล้อมที่เอื้อให้พนักงานแลกเปลี่ยนความรู้ และมีบรรยากาศที่เหมาะสมกับการทำงานพร้อมๆ กับการเรียนรู้

ตารางที่ 4 สรุปแนวคิดประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์	Nadler (1984)	Gilley and Eggland (1989)	Pace Smith and Mills (1991)	Swanson and Holton (2001)	Gilley, Eggland and Maycunich (2002)	Werner and DeSimone (2006)	Mondy (2008)	Noe (2008)
การฝึกอบรม (Training)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การศึกษา (Education)	✓	✓	✓		✓			
การพัฒนาของพนักงาน (Development)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การพัฒนาอาชีพ (Career Development)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การพัฒนาองค์กร (Organization Development)		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management)					✓		✓	

จากตารางที่ 4 ผู้วิจัยได้ทำการสรุปแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ พบว่ากิจกรรมหลักๆ ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่นักวิชาการเห็นพ้องต้องกันมากที่สุด ประกอบไปด้วยกิจกรรม 5 กิจกรรมหลัก คือ กิจกรรม

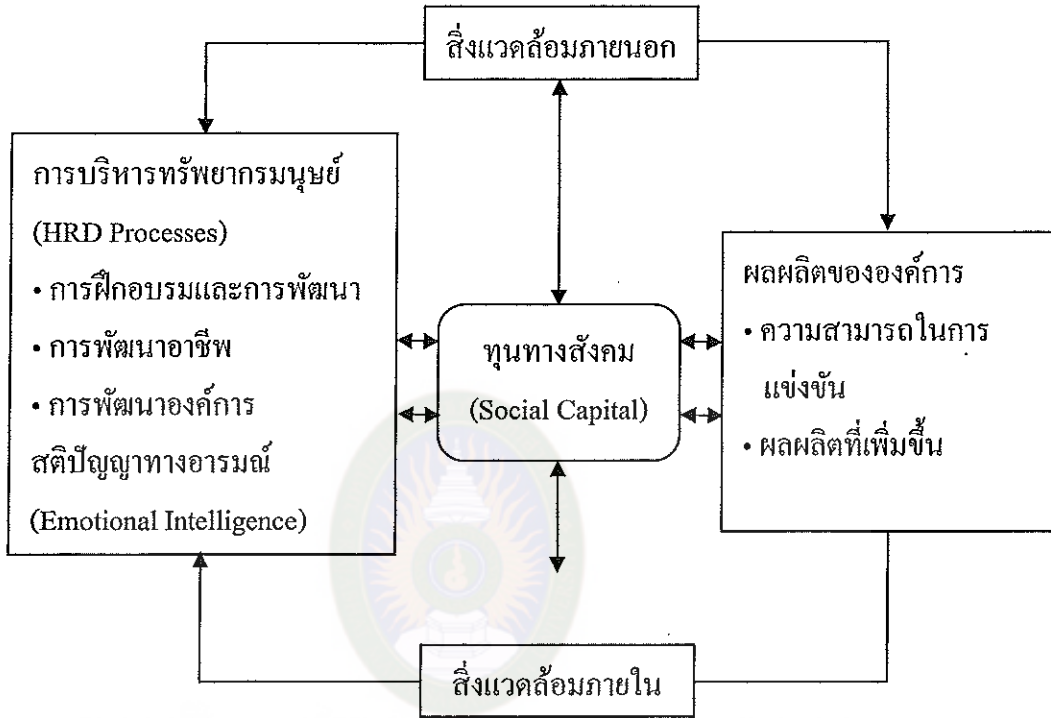
การฝึกอบรม กิจกรรมการศึกษา กิจกรรมการพัฒนาของบุคลากร กิจกรรมการพัฒนาอาชีพ และกิจกรรมการพัฒนาองค์กร โดยผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบทฤษฎีทางสังคมแล้วจึงสรุปตัวแปรเพื่อทำการศึกษาตัวแปรปัจจัยประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย การฝึกอบรมของบุคลากร การศึกษาของบุคลากรการพัฒนาบุคลากร การพัฒนาอาชีพสำหรับบุคลากร และการพัฒนาองค์กร

4. ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับประสิทธิผลการทำงาน

ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรทำให้พนักงานมีความรู้ความสามารถทักษะที่เพิ่มขึ้นเพื่อส่งผลทำให้ผลการปฏิบัติงานของพนักงานสูงขึ้น (Arthur et al. 2003 : 24) และการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้นมีอิทธิพลต่อองค์กร ทั้งในด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน การปรับเปลี่ยนพฤติกรรม และทัศนคติของพนักงาน ผลประโยชน์ทางการเงินที่เพิ่มขึ้นทั้งขององค์กรและบุคคล (Jacobs. 1990 : 7) ซึ่งการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้นผ่านกระบวนการผลิตที่เพิ่มขึ้น กระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพของพนักงาน และกิจกรรมการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของพนักงาน โดยผ่านกิจกรรมการจัดสรรคนให้เหมาะสมกับงาน (Fomes et al. 2006 : 47) ทั้งนี้การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความเชื่อมโยงกับผลผลิตต่างๆ ตามภารกิจขององค์กร และผลการปฏิบัติงานทั้งในระดับองค์กร ระดับกระบวนการทำงาน ระดับกลุ่ม และระดับบุคคล (Swanson and Holton. 2001 : 7) ซึ่ง (อรุณ รักธรรม ; อ้างถึงใน สุจิตรา ชนนันท์. 2550 : 4) ระบุว่าพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นมีเป้าหมายทั้งเป้าหมายในระดับองค์กรและเป้าหมายระดับบุคคล กล่าวคือ เป้าหมายขององค์กร คือ มีจุด มุ่งหมายเพื่อสอนแนะวิธีปฏิบัติงานที่ดีที่สุด และพัฒนาการปฏิบัติงานให้ได้ผลงานสูงสุด ลดความสิ้นเปลือง รวมถึงการจัดวางมาตรฐานในการปฏิบัติงาน อีกทั้งยังช่วยในการพัฒนาฝีมือในการปฏิบัติงานของบุคลากรและเพื่อความก้าวหน้าของงานและการขยายตัวขององค์กร และเป้าหมายของบุคคล คือ ความก้าวหน้าในอาชีพ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเพื่อเรียนรู้งาน และลดความเสี่ยงอันตรายในการปฏิบัติงาน ส่งเสริมและสร้างขวัญในการปฏิบัติงาน เพื่อเข้าใจนโยบายและความมุ่งหมายขององค์กรที่จะปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และให้เกิดการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น

ผลการศึกษาของ (Brooks and Nafukho. 2006 : 24) เรื่องอิทธิพลของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทุนทางสังคม และสติปัญญาทางอารมณ์ที่มีผลต่อผลผลิตขององค์กร

ผลการศึกษาที่ได้พบว่าการบูรณาการระหว่างการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทูทางสังคม และสติปัญญาทางอารมณ์ มีความสัมพันธ์กับผลผลิตขององค์กรภายใต้สิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก ดังแผนภาพที่ 8



แผนภาพที่ 8 การบูรณาการการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ทุนทางสังคม สติปัญญาทางอารมณ์และผลผลิตขององค์กร
ที่มา : Brooks and Nafukho (2006 : 24)

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์แล้ว นอกจากนั้นแล้ว (Swanson and Holton. 2001 : 8) and (Delahaye. 2005 : 4) ยังได้กล่าวว่า ระบบขององค์กร และสภาพแวดล้อมต่างๆ ขององค์กรที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่ยังไม่มียผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ที่มากพอที่ระบุถึงความสัมพันธ์ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับพฤติกรรมของผู้นำ และวัฒนธรรมการทำงานในองค์กรด้วย เป็นเหตุทำให้ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาวิจัยของประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน

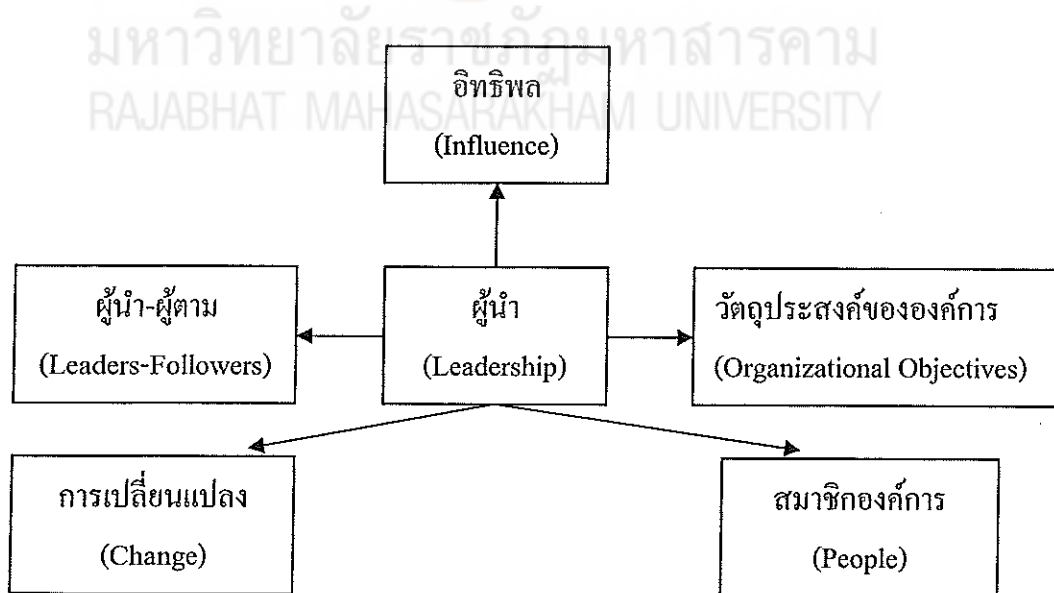
จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการในการจัดการบุคลากรที่จะเข้ามาอยู่ในองค์กรหรือบุคลากรในองค์กร

ด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้บุคลากรเหล่านั้นทำงานกับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่ผลสำเร็จขององค์กรตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ โดยวัดองค์ประกอบของประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ 5 ด้าน ได้แก่

1. การฝึกอบรมของบุคลากร หมายถึง กิจกรรมการเรียนรู้ที่จัดทำขึ้นหรือส่งเสริมเพื่อมุ่งที่จะได้มีการเสริมความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญให้มีขึ้นในตัวบุคลากร ที่พร้อมนำไปปฏิบัติงานปัจจุบัน ได้ทันที และเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการปรับปรุงการปฏิบัติงานในปัจจุบันให้ดีขึ้น
2. การศึกษาของบุคลากร หมายถึง กิจกรรมการเรียนรู้ของบุคลากร ในการเตรียมความพร้อมสำหรับปฏิบัติงานในอนาคต เป็นการเรียนรู้ในลักษณะเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษา เพื่อเป็นการวางแผนความก้าวหน้าในอาชีพ และเตรียมความพร้อมให้สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ตำแหน่งทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้
3. การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การเพิ่มประสิทธิภาพที่เป็นการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นเพื่อพัฒนาตนเองสำหรับงานปัจจุบัน หรืออนาคต โดยอาจจะเป็นการพัฒนาในด้านทักษะความชำนาญในการทำงาน ตลอดจนปรับเปลี่ยนทัศนคติเพื่อจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และมุ่งไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร
4. การพัฒนาอาชีพสำหรับบุคลากร หมายถึง กระบวนการที่องค์กรจัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคลากรในการจัดการกับอาชีพของตนเอง โดยการประเมินศักยภาพของบุคคล กำหนดเส้นทางอาชีพที่เหมาะสม วางแผน และฝึกอบรม เพื่อส่งเสริมให้บุคลากรมีการพัฒนาและความก้าวหน้าในงาน ซึ่งได้รับคำแนะนำจากผู้บริหาร และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเชื่อมโยงทักษะความสามารถกับตำแหน่งงานใหม่ และได้รับข้อมูลข่าวสารจากองค์กรเกี่ยวกับความก้าวหน้าในสาขาวิชาชีพ
5. การพัฒนาองค์กร หมายถึง การพัฒนาความสามารถขององค์กร เพื่อตอบสนองเป้าหมายขององค์กรด้วยการยกระดับขีดความสามารถของบุคลากร กระบวนการทำงาน และ โครงสร้างองค์กรให้สูงขึ้นด้วยเทคนิคการพัฒนาองค์กรที่มุ่งให้เกิดเปลี่ยนแปลงในระยะยาว โดยใช้การเรียนรู้เป็นหนทางนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง มีเทคโนโลยีสารสนเทศระบบฐานข้อมูล มีสิ่งแวดล้อมที่เอื้อให้บุคลากรแลกเปลี่ยนความรู้ และมีบรรยากาศที่เหมาะสมกับการทำงานพร้อมๆ กับการเรียนรู้

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

พนักงานซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญมีคุณค่าสำหรับองค์กร เพราะความสำเร็จขององค์กรเกิดขึ้นได้จากการพัฒนาให้มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดทักษะที่สร้างสรรค์ สร้างความรู้ที่มีคุณค่าให้เกิดประโยชน์ที่เพิ่มขึ้นกับองค์กร อย่างไรก็ตามถึงแม้พนักงานมีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ การศึกษา เพื่อสร้างผลการปฏิบัติงานให้เพิ่มขึ้น แต่ทั้งหมดนั้นก็ยังขึ้นอยู่กับพฤติกรรมผู้นำ (Chang and Lee, 2007 : 4) ทั้งนี้ (Heilbrun, 1994 : 15) ได้จัดแบ่งกลุ่มทฤษฎีภาวะผู้นำเพื่อใช้สำหรับการอภิปรายพฤติกรรมผู้นำ โดยแบ่งเป็น 4 ขั้นตอนวิวัฒนาการของทฤษฎี คือ ขั้นแรกเป็นทฤษฎีที่ศึกษาอธิบาย และให้คำจำกัดความของลักษณะผู้นำ (ทฤษฎีลักษณะผู้นำ) ขั้นต่อมาทฤษฎีผู้นำได้พัฒนาการเป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมที่ผู้นำควรจะทำ (ทฤษฎีพฤติกรรมของผู้นำ) และต่อมาเป็นการศึกษาโดยมุ่งสนใจความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำ กับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ รอบตัวของผู้นำ (ทฤษฎีผู้นำที่ขึ้นกับสถานการณ์) และปัจจุบันทฤษฎีผู้นำที่ได้รับความสนใจเป็นการศึกษาระหว่างพฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลง กับพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยน ซึ่ง (Lussier and Achua, 2004 : 48) สรุปว่าผู้นำเป็นกระบวนการอิทธิพลระหว่างผู้นำและผู้ตามในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งผู้นำจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรได้ ซึ่งองค์ประกอบของผู้นำ 5 องค์ประกอบ ดังแผนภาพที่ 9



แผนภาพที่ 9 องค์ประกอบของผู้นำ

ที่มา : Lussier and Achua (2004 : 48)

จากแผนภาพที่ 9 สามารถอธิบายองค์ประกอบของผู้นำได้ว่า ผู้นำจะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผู้อื่น ทำให้เกิดภาวะที่มีผู้นำและผู้ตาม ซึ่งผู้นำจะสร้างอิทธิพล ซึ่งประกอบไปด้วยอำนาจ การเมือง และการเจรจาต่อรอง โดยผู้นำมีเป้าหมายที่จะพยายามจูงใจ สร้างแรงผลักดันให้ผู้ตามหรือพนักงานในองค์การทำงานให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ทั้งนี้ผู้นำต้องกล้าที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลง ไม่ยึดติดกับแนวทางวิธีการทำงานแบบเดิม เพื่อให้องค์การอยู่รอดพร้อมทั้งนำพาสมาชิกในองค์การให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

1. ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theories)

การศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นแนวคิดของพฤติกรรมผู้นำที่มีมุมมองว่าผู้นำสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขององค์การได้ เนื่องจากพฤติกรรมผู้นำจะมีอิทธิพลต่อผู้ตาม และสามารถสร้างแรงจูงใจให้ผู้ตามปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ เป็นแบบอย่างให้สมาชิกในองค์การ ยึดถือเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตาม โดยที่ (Bass, 1985 : 7) นำเสนอแนวคิดของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) หมายถึงพฤติกรรมของผู้นำที่พยายามจะกระตุ้นและจูงใจให้ลูกน้องเกิดความปรารถนาหรือเกิดแรงบันดาลใจที่จะทำงาน โดยผู้นำจะมีลักษณะที่มีบารมี (Charisma) เพื่อสามารถกระตุ้นความรู้สึกด้านอารมณ์ของพนักงานหรือผู้ตามให้เกิดการลอกเลียนแบบผู้นำ โดยที่ผู้นำจะกระตุ้นโดยการท้าทาย (Intellectual Stimulation) เพื่อให้กลุ่มหรือองค์การบรรลุความสำเร็จ เจริญเติบโตและพัฒนาและมีพฤติกรรมที่มุ่งเน้นความสัมพันธะระหว่างบุคคล (Individual Consideration) ทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงเสนอแนะกับผู้ตามกับพนักงานในสังกัด (Bass, 1985 : 7) and (Avolio, 1999 : 34) ระบุว่าผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงให้ความใส่ใจต่อผลการปฏิบัติงานของผู้ตาม โดยจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามอย่างเต็มที่ ซึ่ง (Kuhnert, 1994 : 146 ; Cited in Northouse, 2007 : 47) ระบุว่าผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงมีพฤติกรรมที่มีค่านิยมและอุดมคติของตนเองที่เข้มแข็ง และสามารถสร้างแรงกระตุ้นจูงใจให้กับผู้ตามปฏิบัติงานไปในแนวทางที่มีประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของตนเอง ซึ่งคุณสมบัติของพฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงอธิบายได้ ดังนี้ (Bass and Avolio, 1994 : 35)

1.1 คุณสมบัติของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีดังนี้

1.1.1 มีอิทธิพลต่อความคิดของผู้ตาม (Idealized Influence) หมายถึงพฤติกรรมผู้นำที่มีบทบาทและลักษณะการกระทำที่เป็นตัวอย่างที่ดี เป็นแบบตัวอย่างที่ดี (Role Models) เมื่อผู้ตามรับรู้ เห็นพฤติกรรมดังกล่าวของผู้นำ ก็จะทำให้ผู้ตามมีความต้องการลอกเลียนพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างที่ดีเหล่านั้นของผู้นำ ซึ่งโดยปกติพฤติกรรมของผู้นำที่ทำ

ให้ผู้ตามอยากลอกเลียนแบบนั้นจะเป็นพฤติกรรมที่มีมาตรฐานทางศีลธรรมและจริยธรรมสูง และสามารถที่จะสร้างสิ่งที่ถูกต้อง ผู้นำจะมีพฤติกรรมที่ร่วมทำงานเสี่ยง ทำงานที่ท้าทาย ร่วมกับผู้ตามมากกว่าที่จะปล่อยละเลย หรือใช้อำนาจที่มีอย่างเดียว ทำให้เป็นพฤติกรรมที่จะได้รับการนับถือ เกิดความไว้วางใจจากผู้ตาม ด้วยพฤติกรรมของผู้นำดังกล่าวทำให้ผู้นำสามารถให้ผู้ตาม พนักงานปฏิบัติงานตามวิสัยทัศน์ และเป้าหมายพันธกิจขององค์การ

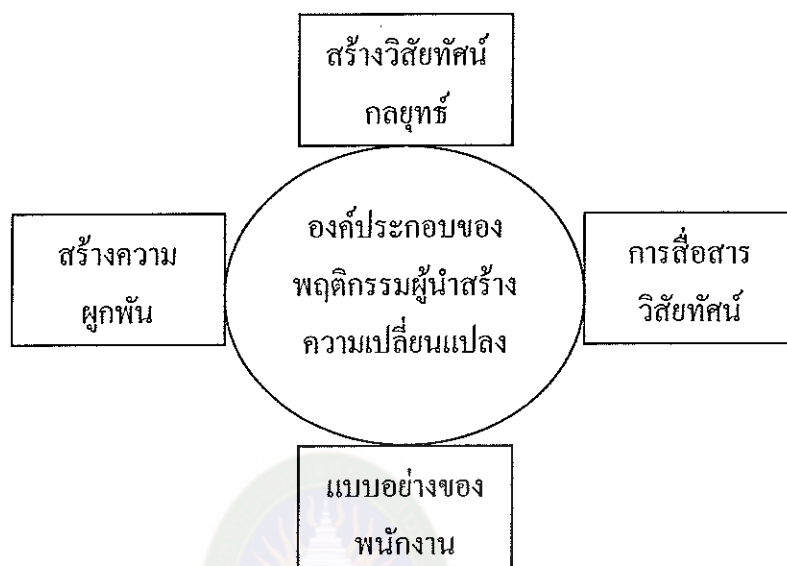
1.1.2 สามารถสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้นำสามารถที่จะสื่อสารกับผู้ตาม เพื่อให้ผู้ตามทราบถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ ความคาดหวังที่สูงของผู้นำที่มีต่อผู้ตาม ด้วยวิธีการสร้างแรงบันดาลใจ กระตุ้นให้พนักงานเข้าใจ ความหมายของสิ่งที่กระทำ เห็นวิสัยทัศน์หรืออนาคตขององค์การ และให้พนักงานยึดมั่นและร่วมสานฝันต่อวิสัยทัศน์ขององค์การ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้นำจะใช้สัญลักษณ์ และการกระตุ้นทางอารมณ์ โดยมุ่งเน้นไปที่กลุ่มทำงาน เพื่อนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์เป้าหมายของกลุ่ม มากกว่าที่จะทำเพื่อประโยชน์เฉพาะตน พฤติกรรมของผู้นำจะเป็นผู้ที่ให้ความสำคัญกับน้ำใจของการทำงานเป็นทีม โดยผู้นำจะพยายามกระตุ้นจูงใจให้ผู้ตาม ทำงานบรรลุเป้าหมาย โดยผ่านการสื่อสารที่ชัดเจนของผู้นำ

1.1.3 สามารถกระตุ้นผู้ตามด้วยสติปัญญา (Intellectual Stimulation) หมายถึง พฤติกรรมที่ผู้นำกระตุ้นให้ผู้ตามรู้จักใช้ความคิด พยายามริเริ่มสร้างสรรค์นวัตกรรม และสร้างความท้าทาย โดยที่พฤติกรรมของผู้นำจะพยายามตั้งคำถามที่ทวนกระแสต่อความเชื่อ ค่านิยมแบบเก่าของผู้ตาม และทดลองนำปัญหาเก่าที่เคยเกิดขึ้นไปใช้กับวิธีการแก้ปัญหาแบบใหม่ โดยที่ผู้นำจะเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนผู้ตาม พยายามที่จะชี้แนะวิธีการแนวใหม่ พัฒนานวัตกรรม ให้การสนับสนุนผู้ตามที่ต้องการทดลองหาวิธีการใหม่ๆ และสนับสนุนพนักงานที่มีความคิด เพื่อให้ผู้ตามสามารถแก้ปัญหาได้สำเร็จด้วยตนเอง

1.1.4 มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Individualized Consideration) หมายถึง พฤติกรรมของผู้นำที่เข้าใจ และปฏิบัติต่อผู้ตามแตกต่างกันตามความต้องการ และความสามารถที่แตกต่างกันของผู้ตามแต่ละคน โดยผู้นำจะมีพฤติกรรมที่เป็นห่วงกังวลต่อ สวัสดิภาพ และการพัฒนาของลูกน้อง ส่งเสริมบรรยากาศการทำงานที่ดี รับฟังอย่างเอาใจใส่ต่อความต้องการของผู้ตาม และพยายามตอบสนองต่อความต้องการของผู้ตามแต่ละคน โดยผู้นำจะแสดงบทบาทเป็นที่เล็ง และที่ปรึกษาที่คอยให้ความช่วยเหลือ

การกำหนดคุณสมบัติของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงนั้น (McShane and Von Gilnow. 2009 : 12) ได้กำหนดไว้ 4 องค์ประกอบ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดของ (Bass and

Avolio. 1990 : 25) คือ 1) สร้างวิสัยทัศน์กลยุทธ์ 2) การสื่อสารวิสัยทัศน์ 3) เป็นแบบอย่างของพนักงาน และ 4) สร้างความผูกพัน อธิบายดังแผนภาพที่ 10



แผนภาพที่ 10 คุณสมบัติของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

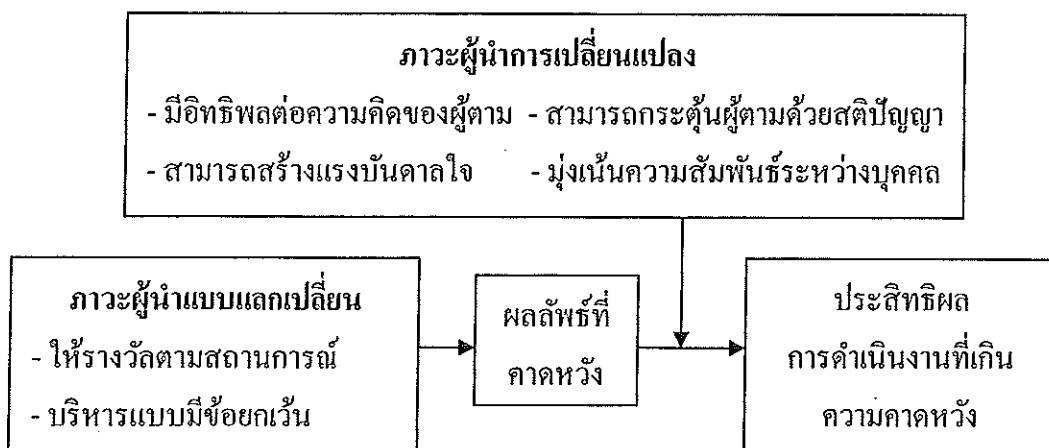
ที่มา : McShane and Von Gilnow (2009 : 12)

คุณลักษณะของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ 1) สามารถสร้างวิสัยทัศน์กลยุทธ์ (Creating a Strategic Vision) ซึ่งวิสัยทัศน์ของผู้นำจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน การกำหนดวิสัยทัศน์ไว้สูงจะเป็นการกระตุ้นพนักงาน 2) สามารถในการสื่อสารวิสัยทัศน์ (Communicating the Vision) ผู้นำที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับองค์กรได้จะต้องมีความสามารถในการสื่อสารวิสัยทัศน์ที่ตนเองได้กำหนดไว้ โดยผ่านการปราศรัย เพื่อให้พนักงานได้เห็นภาพในอนาคตของอนาคต 3) เป็นตัวอย่างของพนักงาน (Modeling the Vision) ผู้นำจำเป็นต้องทำงานพร้อมกับอธิบายอย่างเป็นขั้นเป็นตอนไปด้วย (Walk the Talk) เพื่อสร้างความเข้าใจกับพนักงานในองค์กร ซึ่งเมื่อพฤติกรรม การกระทำของผู้นำกับคำพูดมีความสอดคล้องกันจะทำให้พนักงานมีความศรัทธา เชื่อถือ และปฏิบัติตามผู้นำ 4) สร้างความผูกพัน (Building Commitment Toward the Vision) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถที่จะสร้างความผูกพันได้จากการแสดงวิสัยทัศน์ เปลี่ยนสภาพของวิสัยทัศน์ที่เป็นนามธรรมเป็นวิถีปฏิบัติจริงร่วมกันของพนักงานให้พนักงานได้เห็นภาพของอนาคต โดยผ่านการนำเสนอเรื่องราวเพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของพนักงาน

ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงกำหนดให้ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน โดยจะทำการศึกษาความสามารถของผู้นำในการมีอิทธิพลต่อความคิดของผู้ตาม สามารถสร้างแรงบันดาลใจ สามารถกระตุ้นผู้ตามด้วยสติปัญญา และมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งปัจจัยนี้เป็นภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดของ (Northouse. 2007 : 45) และยังสอดคล้องกับแนวคิดของ (Bass. 1985 : 7) and (Avolio. 1999 : 34) ระบุว่าผู้นำการเปลี่ยนแปลงให้ความสนใจต่อผลการปฏิบัติงานของผู้ตาม โดยจะพัฒนาศักยภาพของผู้ตามอย่างเต็มที่ ซึ่ง (Kuhnert. 1994 : 146 ; Cited in Northouse. 2007 : 47) ระบุว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นพฤติกรรมที่มีค่านิยมและอุดมคติของตนเองที่เข้มแข็ง และสามารถสร้างแรงกระตุ้นใจให้กับผู้ตามปฏิบัติงานไปในแนวทางที่ดี

2. ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง กับประสิทธิผลการดำเนินงาน

ผู้นำคือปัจจัยหนึ่งของการบริหารที่มีเป้าหมายในการจัดการกับพฤติกรรมของพนักงานเพื่อก่อให้เกิดผลผลิตจากพนักงาน ความพึงพอใจการทำงานของพนักงาน และความผูกพันกับองค์กร (Robbins. 2005 : 37) ทั้งนี้ผู้นำสามารถสร้างความเชื่อมั่นและเสริมประสิทธิผลการดำเนินงาน โดยที่ผู้นำต้องสร้างความเชื่อมั่นกับลูกน้อง และคำนึงถึงการให้รางวัลสำหรับผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานยอดเยี่ยม (Larson and LaFasto. 1989 : 78) ซึ่งผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญของการบริหารองค์กร องค์กรที่มีผลการดำเนินงานที่ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการดำเนินงานนั้น ปัจจัยสำคัญที่สุดปัจจัยหนึ่งก็คือ ภาวะของผู้นำ (Lussier and Achua. 2004 : 34) สามารถอธิบายได้ ดังภาพที่ 11



แผนภาพที่ 11 อิทธิพลของภาวะผู้นำต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน

ที่มา : Lussier and Achua (2004 : 34)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีความสามารถในการสร้างแรงบันดาลใจผ่านการแสดงวิสัยทัศน์ พันธกิจ ทำให้พนักงานเกิดความเชื่อมั่น เคารพนับถือ และกระตือรือร้นให้กำลังใจพนักงานที่มีความคิดสร้างสรรค์ คิดหาวิธีการทำงานแบบใหม่ (Jain. 2005 : 91) ซึ่งภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถสร้างคุณค่าของงานให้เกิดขึ้นได้ ส่วนภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนสามารถที่จะลดการต่อต้านของกลุ่มพนักงานไม่เห็นด้วยกับเป้าหมายขององค์กรได้ (Bass. 1985 : 24) ซึ่งส่วนใหญ่ผลการศึกษาค้นคว้าความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำกับประสิทธิผลการดำเนินงาน พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานมากกว่าภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Parry. 2003 : 9) ทั้งนี้ผู้นำต้องมีพฤติกรรมทั้ง 2 แบบ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน เพราะผลการศึกษาของ (Laohavichien, Fredendall and Cantrell. 2009 : 64) พบว่า ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีผลต่อการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งผู้นำต้องไม่ใช่แค่แสดงวิสัยทัศน์ แต่ต้องใช้รางวัลและบทลงโทษเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของพนักงานด้วย และจากผลการศึกษาของ (Howell and Avolio. 1993 : 34) ซึ่งเครื่องมือวัดที่ใช้ในการวัดภาวะผู้นำนั้นพัฒนามาจากมาตรวัดปัจจัยที่หลากหลายของผู้นำ (Multifactor Leadership Questionnaire : MLQ) เพื่อใช้ในการวัดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ทั้ง 3 มิติ คือ ภาวะผู้นำที่มีลักษณะมีบารมี (Charisma) ภาวะผู้นำที่กระตุ้นผู้ตามด้วยสติปัญญา (Intellectual Stimulation) และภาวะผู้นำที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Individualized Consideration) ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ภาวะผู้นำที่กระตุ้นผู้ตามด้วยสติปัญญา และภาวะผู้นำที่มีลักษณะมีบารมี มีส่วนช่วยสนับสนุนต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของหน่วยธุรกิจให้ดีขึ้นมากกว่าภาวะผู้นำที่ใช้เทคนิคในการบริหารแบบมีข้อยกเว้น (Management by Exception) และภาวะของผู้นำที่ให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent Reward) ดังนั้น จากผลการศึกษาทำให้ผู้วิจัยได้ข้อสรุปว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิผลการดำเนินงานของหน่วยธุรกิจ และสรุปผลการศึกษาของ (Parry. 2003 : 47) ที่ได้ศึกษาภาวะผู้นำในองค์กรภาครัฐพบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลเชิงบวกกับประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กร

ซึ่งผลการศึกษาสอดคล้องกับ (Judge and Piccolo. 2004 : 128) ที่ศึกษากรณีศึกษา 87 กรณีเพื่อศึกษาถึงอิทธิพลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ที่มีต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงาน และผู้วิจัยยังได้ตรวจสอบอิทธิพลของภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) และภาวะผู้นำที่ขาดภาวะของผู้นำ (Laissez – Faire) ที่มีต่อ

ประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการศึกษาภาวะของผู้นำนั้นวัดจากการรับรู้ของสมาชิกในองค์กร โดยผ่านแบบสอบถาม ผลที่ได้จากการศึกษา พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความสัมพันธ์สูงมากต่อ 6 เกณฑ์ คือ ความพึงพอใจในงานของพนักงาน ความพึงพอใจของผู้นำ แรงจูงใจของพนักงาน ผลการปฏิบัติงานของผู้นำ ผลการปฏิบัติงานขององค์กร และประสิทธิผลของผู้นำ และยังพบว่าภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีส่วนช่วยในการสร้างผลผลิตที่ดี แต่ภาวะผู้นำที่ขาดภาวะของผู้นำนั้น ไม่มีส่วนช่วยในการผลิตผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ยังได้ข้อสรุปว่า ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความสัมพันธ์เชิงลบกับภาวะผู้นำที่ขาดภาวะของผู้นำ และ (Vigoda-Gadot, 2007 : 37) สรุปว่า ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนสามารถที่จะสร้างผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะผลการปฏิบัติงานที่มีรูปแบบเป็นทางการและปริมาณผลการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ กับความรู้สึกลำบากใจ และจากการให้รางวัล

3. ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง กับประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้นเป็นเรื่องที่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูงสำหรับที่จะจัดการกับวัฒนธรรม เนื่องจากวัฒนธรรมเป็นเรื่องที่ต้องตระหนักเป็นสำคัญสำหรับทำให้องค์กรเกิดประสิทธิผล และผู้บริหารนั้นมีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากค่านิยม และความเชื่อของผู้บริหารจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย วิธีการทำงานและกิจกรรมต่างๆ ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Fredericks and Stewart, 1996 : 8) ซึ่งองค์กรจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดกิจกรรมต่างๆ ของกระบวนการจัดการความรู้เพื่อสร้างพันธะสังคมในกลุ่มสมาชิกให้มีการทำงานเป็นทีม บทบาทของผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการสร้างกิจกรรมให้เกิดความร่วมมือกันสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิก เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ และสร้างเครือข่ายให้เชื่อมโยงกิจกรรมหลัก โดยอาจมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นตัวช่วยสนับสนุน เพื่อเชื่อมโยงบุคคลที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันที่ต้องการจะแลกเปลี่ยนความรู้แต่อยู่ต่างพื้นที่กัน เพื่อสร้างพื้นที่แลกเปลี่ยนความรู้ หรือนำเทคโนโลยีมาช่วยในการค้นหา สืบค้นความรู้จากแหล่งภายนอก เนื่องจากความรู้ที่มีความเป็นนามธรรมสูง และมีความซับซ้อน เพื่อให้การติดต่อสื่อสารเกิดประสิทธิผลจะต้องมีความสมดุลระหว่างความเป็นนามธรรมกับความเป็นรูปธรรมดังนั้นหากต้องการรับรู้ในสิ่งที่คนอื่นรู้จะต้องเข้าใจความหมายของความรู้

นั้นผ่านทางบริบทจิตใจของผู้บังคับบัญชา และเนื่องจากสมาชิกในองค์กรอาจจะมาจากแต่ละพื้นที่ที่แตกต่างกัน การที่จะทำให้การติดต่อสื่อสารในกิจกรรมการจัดการความรู้มีคุณภาพสูง องค์กรควรจะสร้างพื้นฐานรูปแบบการสื่อสารสร้างภาษา (Common Language) หรือ สัญลักษณ์ให้เป็นที่เข้าใจร่วมกันเพื่อเป็นสื่อที่สำคัญสำหรับการติดต่อ การประสานการเรียนรู้ และให้สมาชิกเข้าใจในบทบาทของกิจกรรมการจัดการความรู้ (เกรียงไกรยศ พันธุ์ไทย, 2550 : 51) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีทักษะ ความสามารถที่จะสนับสนุน ให้ความรู้กับพนักงาน อีกทั้งการที่ผู้นำจัดสรรงานที่ท้าทายให้กับพนักงาน จะเป็นการช่วยพัฒนาพนักงานให้ทำงาน บรรลุเป้าหมาย และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะช่วยสร้างแรงจูงใจ ความท้าทาย และผลักดัน พนักงานให้สามารถตอบสนองความต้องการเบื้องต้นขององค์กรได้ (Vigoda-Gadot, 2007 : 38) ผู้นำจะถูกเปลี่ยนจากสภาพที่ยึดติดกับการควบคุมไปสู่การเพิ่มอำนาจ การเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยที่องค์กรจะเรียกร่องผู้นำที่มีบทบาทและหน้าที่ใหม่ของ ผู้นำให้เกิดการพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ บทบาทใหม่ของผู้นำที่เอื้อให้เกิด เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ได้แก่ ผู้สอน ผู้ชี้แนะ และพี่เลี้ยง ผู้บริหารที่มีความรู้ ประสาน ผู้เรียนกับรูปแบบของการเรียนรู้ ผู้ออกแบบ ผู้ประสานงาน และต้องสนับสนุนและผู้นำด้าน โครงการและกระบวนการเรียนรู้เพื่อผลักดันสมาชิกในองค์กร เกิดการพัฒนาตนเอง และ เพื่อให้องค์กรมีผลการดำเนินงานที่ดีขึ้น ประเภทของบทบาทของผู้นำจะขึ้นอยู่กับจุดเน้นของ ความต้องการความช่วยเหลือช่วงเวลาของการเรียนรู้วิธีการเรียนรู้ กิจกรรมการพัฒนาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Marquardt, 1996 : 64)

ทั้งนี้ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรสามารถสร้างแรงจูงใจ ในการใฝ่รู้ให้เกิดขึ้นกับ พนักงานในองค์กร ได้ย่อมส่งผลการนำนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้ประสบความสำเร็จ โดยที่ผู้ต้องมีพฤติกรรมที่แสดงตนให้เห็นเป็นตัวอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาว่าตนเอง นั้นได้ประโยชน์อย่างไรจากการหมั่นแสวงหาความรู้ โดยอาศัยประสบการณ์ตรงที่เป็นตัวอย่าง จริงของตนเอง ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ลูกน้องเกิดการเลียนแบบ และผู้นำต้องหมั่นพูดเกี่ยวกับเรื่อง คุณค่าของความรู้ โดยอาศัยโอกาสจากวาระต่างๆ ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่ง เป็นการเผยแพร่คุณค่าของความรู้แก่พนักงาน เพื่อให้พนักงานเห็นประโยชน์ของความรู้ โดย อาศัยปัญหาจริงขององค์กรมาเป็นกรณีศึกษา และพิสูจน์ให้พนักงานเห็นว่าปัญหาดังกล่าว แก้ไขได้ด้วยการใช้องค์ความรู้ในลักษณะใด (กิตติ บุนนาค, 2549 : 8)

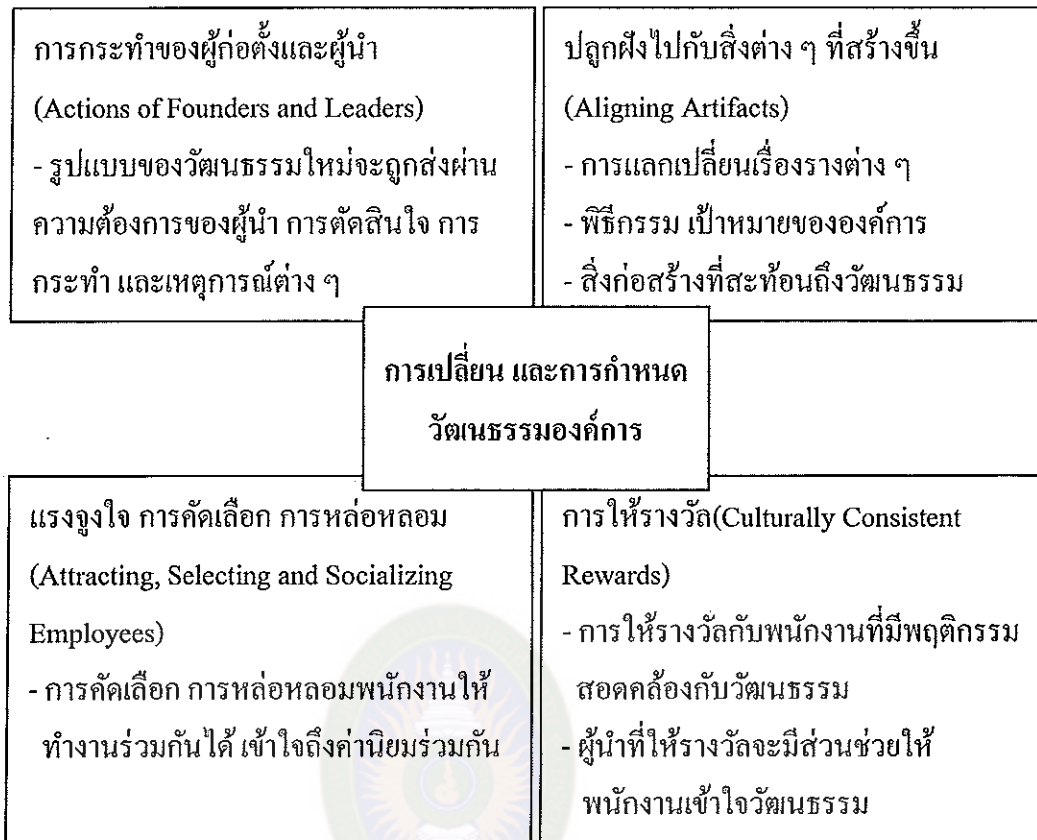
ภาวะผู้นำที่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลง และเป็นผู้นำด้านกลยุทธ์การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ต้องมีคุณลักษณะที่ประกอบไปด้วยความใฝ่รู้พัฒนาแห่งตน สามารถเข้าใจ

ความคิดที่หลากหลายของผู้อื่น สร้างวิสัยทัศน์ร่วมกับพนักงาน ทำงานเป็นทีม และมีความคิดเป็นระบบ ซึ่งโดยรวมเป็นลักษณะของผู้นำตามกฎ 5 ประการของ (Senge. 1993 : 65 ; Gilley and Maycunich. 2000 : b) เช่นเดียวกับ (Simonsen. 1997 : 34) ระบุว่าผู้นำทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะเป็นผู้พัฒนาและสร้างความเปลี่ยนแปลงต้องมีคุณลักษณะที่ประกอบไปด้วย ทักษะการสื่อสารสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับพนักงาน ทักษะทางธุรกิจขององค์กร และทักษะในการแก้ปัญหา และ (Garavan. 2007 : 74) สรุปว่า ผู้นำเป็นหัวใจสำคัญในการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ และพัฒนาวัฒนธรรม ซึ่งผู้นำองค์กรจะเป็นตัวแปรในการเพิ่มประสิทธิผลของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วยการใช้ทุนมนุษย์ในองค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อสร้างความคิดดีและความผูกพันต่อองค์กรให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4. ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับวัฒนธรรมการทำงาน

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถที่จะปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรได้จากรูปแบบการทำงานที่เกิดขึ้นซ้ำๆ เป็นประจำ และตามวิสัยทัศน์ของตัวผู้นำได้ แต่ในขณะที่ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะทำงานในลักษณะตามวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอยู่ (Bass. 1985 : 37) ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้วัฒนธรรมแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน เช่นเดียวกับประเด็น 5 ประเด็นนี้ที่ใช้สำหรับการตรวจสอบความแตกต่างของวัฒนธรรมแต่ละองค์กร คือ ลักษณะเด่นขององค์กร พันธะที่ยึดเหนี่ยวในองค์กร บรรยากาศขององค์กร มาตรฐานความสำเร็จขององค์กร และรูปแบบการบริหาร (Quinn. 1988 : 14) และตามแนวคิดของวัฒนธรรมหน่วยงานพฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงจะเป็นผู้ผลักดันในการสร้างและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม โดยผู้นำแบบนี้อาจเป็นผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารขององค์กรซึ่งมีวิสัยทัศน์ สามารถทำให้สมาชิกองค์กรยอมรับวิสัยทัศน์นั้น และมีความผูกพันในการทำงาน เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวด้วย และสามารถเป็นแบบอย่างให้สมาชิกในองค์กรเชื่อมั่นและยึดถือเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติตาม รวมทั้งเป็นผู้ทำให้การเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนเกิดขึ้นด้วย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2547 : 5)

ผู้นำหรือผู้ที่ก่อตั้งองค์กรจะมีส่วนในการกำหนดวัฒนธรรมให้เกิดขึ้นใหม่กับองค์กรตามความต้องการของผู้นำโดยผ่านการตัดสินใจ เหตุการณ์ และการกระทำของผู้นำ ซึ่งความต้องการของผู้นำจะฝังตัวลงไปกับพันธกิจขององค์กร พิธีกรรมต่างๆ การแลกเปลี่ยนเรื่องราวหรือผ่านการให้รางวัล ซึ่งจะเป็นส่วนช่วยให้พนักงานเข้าใจถึงวัฒนธรรมที่ผู้นำต้องการ (McShane and Von Gilnow. 2009 : 94) อธิบายได้ ดังแผนภาพที่ 12



แผนภาพที่ 12 การเปลี่ยนและการกำหนดวัฒนธรรมองค์กร

ที่มา : McShane and Von Gilnow (2009 : 94)

ผลการศึกษาของ (Casida and Pinto-Zipp. 2008 : 9) ซึ่งเป็นการศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำและวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร สรุปผลการศึกษา พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนในมิติของภาวะผู้นำที่ให้รางวัลตามสถานการณ์ มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมองค์กรทั้งวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม (Involvement Culture) วัฒนธรรมเน้นความสอดคล้องต้องกัน (Consistency Culture) วัฒนธรรมเน้นการปรับตัว (Adaptability Culture) และวัฒนธรรมการมุ่งเน้นที่พันธกิจ (Mission Culture) เพราะภาวะผู้นำนั้นสามารถที่จะสร้างความสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นกับความมั่นคงของการทำงานในองค์กร เช่นเดียวกับแนวคิดของ (Cameron and Quinn. 1999 : 51) ที่ระบุไว้ว่า วัฒนธรรมเน้นการมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นได้ ถ้าผู้นำเข้ามามีส่วนร่วมกับพนักงานสนับสนุนให้มีโอกาสพนักงานสร้างความสัมพันธ์กันหรือสร้างรูปแบบการทำงานเป็นทีม ส่วนวัฒนธรรมเน้นการปรับตัวเพื่อพัฒนา จะเกิดขึ้นในองค์กรได้ หากผู้นำเป็นเจ้าของกิจการ มีอุดมการณ์ วิสัยทัศน์

ชอบกล้าเสี่ยง และมุ่งมั่นที่จะพัฒนาองค์การให้ได้ตามวิสัยทัศน์ และผู้นำที่มีลักษณะความคิดอนุรักษ์นิยม มีความระมัดระวังไม่สนใจเทคนิคใหม่ๆ ทำให้รูปแบบการทำงานในองค์การก็จะเป็นในลักษณะวัฒนธรรมเน้นสายการบังคับบัญชา ผลการศึกษาของ (Li. 2004 : 1-2) พบว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมการทำงานแบบเน้น โครงสร้าง และกฎระเบียบ วัฒนธรรมการทำงานแบบสร้างสรรค่นวัตกรรม และวัฒนธรรมเน้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน เนื่องเป็นผู้นำที่มีพฤติกรรมเป็นที่ยอมรับ และเป็นศูนย์รวมในองค์การ และสรุปผลการศึกษาของ (Block. 2003 : 67) สรุปได้ว่า พฤติกรรมผู้นำมีอิทธิพลต่อการเข้าใจ วัฒนธรรมองค์การของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งวัฒนธรรมมีส่วนร่วม วัฒนธรรมเน้นความสอดคล้องต่อกัน วัฒนธรรมเน้นการปรับตัว และวัฒนธรรมการมุ่งเน้นที่พันธกิจ โดยที่ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีส่วนช่วยการรับรู้เข้าใจของพนักงานมากกว่าภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถที่จะปลูกฝังวัฒนธรรมการทำงาน โดยการสนับสนุนให้มีความสำคัญกับการปรับตัว ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ส่วนภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะปลูกฝังวัฒนธรรมการทำงาน โดยสนับสนุนให้พนักงานยังคงรักษาวิธีการทำงานและเน้นความสำคัญเฉพาะภายในองค์การ ซึ่งภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะสร้างความเชื่อการรับรู้โดยผ่านการให้รางวัลตามสถานการณ์ (Avolio. 1999 : 64)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดผู้วิจัยสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง หมายถึง ความสามารถของผู้นำในกระบวนการบริหารจัดการองค์การ เป็นกระบวนการที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อบุคคลอื่นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือเปลี่ยนการทำงานของผู้ร่วมงานให้ดีขึ้นเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับพนักงาน ได้ปฏิบัติตาม สร้างการยอมรับ และปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ตามเป้าหมายขององค์การ ซึ่งสามารถวัดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้จาก 4 คุณสมบัติ ดังนี้

1. การมีอิทธิพลต่อความคิดของผู้ตามของผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารจัดการ การปกครองบังคับบัญชา โดยสามารถสั่งการควบคุม และประพฤตินตนเองให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม มีความเชื่อมั่นในตนเอง สร้างค่านิยมที่ดีในการทำงานเพื่อให้เกิดความนับถือศรัทธา และทำให้เกิดความภาคภูมิใจเพื่อบรรลุเป้าหมายและภารกิจขององค์การ

2. ความสามารถสร้างแรงบันดาลใจของผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำสร้างแรงกระตุ้นให้บุคลากรมีแรงจูงใจภายใน หรือมีแรงบันดาลใจในการทำงาน โดยให้กำลังใจในการทำงานแก่บุคลากร สามารถกระตุ้นให้ทำงานด้วยความกระตือรือร้นเพื่อจัดการกับ

ปัญหา สามารถพุดจูงใจให้ทำงาน ได้สำเร็จตามเป้าหมาย และทำให้บุคลากรเข้าใจถึงเป้าหมายของการทำงาน

3. ความสามารถกระตุ้นผู้ตามด้วยสติปัญญาของผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำใช้กระตุ้นบุคลากรให้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆ โดยใช้แนวทางแก้ไขปัญหาคด้วยเหตุและผลที่ดีที่สุดเสมอ ให้คำปรึกษาชี้แนะแนวทางที่ดีในการทำงานแก่บุคลากร กระตุ้นให้บุคลากรหาวิธีแก้ไขปัญหาในการทำงานโดยสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ร่วมงานว่าปัญหาทุกอย่างต้องมีวิธีแก้ไข และสนับสนุนให้บุคลากรใช้ความคิดหาวิธีการใหม่ๆ ในการทำงาน

4. การมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้นำมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลเป็นรายบุคคล เพื่อยกระดับความต้องการของบุคลากร โดยคำนึงถึงการเอาใจใส่รับรู้ความต้องการของบุคลากร การสร้างวิธีการการพัฒนาผู้ร่วมงานแต่ละคนให้มีความเติบโต การรับรู้ปัญหาของบุคลากรเมื่อมีปัญหา การช่วยเหลือแก้ไขปัญหของบุคลากรเวลาที่มีปัญหา และการสร้างสวัสดิการที่ดีแก่บุคลากร

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร

วัฒนธรรมการทำงานในองค์กร เป็นคุณสมบัติที่แสดงออกในเวลาเดียวกันของกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ถูกสร้างพัฒนาขึ้นมาด้วยกัน โดยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลสะสมขึ้นเรื่อยๆ ในเวลาและขอบเขตพื้นที่ที่อยู่ร่วมกัน

1. ความหมายของวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร หมายถึง ค่านิยมร่วมกัน รูปแบบการคิด และเป็นแนวทางในการรับรู้ วัฒนธรรมองค์กรจะเป็นสิ่งที่สำคัญในการกำหนดคคลยทุทธ์ เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติร่วมกันของแต่ละองค์กรที่ทำให้้องค์การเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Schein, 1999 : 9) วัฒนธรรมเป็นเรื่องเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติของพฤติกรรมและเป็นค่านิยมร่วมกันของสมาชิกในกลุ่ม ธรรมเนียมปฏิบัติเป็นวิธีการปฏิบัติพื้นฐานที่สมาชิกในกลุ่มกระทำต่อกัน ส่วนค่านิยมร่วมเป็นการสร้างเป้าหมายร่วมกันจากสมาชิกส่วนใหญ่ในองค์กร (Kotter, 1996 : 31) ซึ่งก็จะสอดคล้องกับ (Denison, 2000 : 54) ที่ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์กรว่าเป็นสิ่งต่างๆ ที่ประกอบไปด้วยแบบแผนสิ่งประดิษฐ์ พฤติกรรม ค่านิยม ความเชื่อ และอุดมการณ์ร่วมกัน วิธีการทำงานของคนส่วนใหญ่ที่อยู่ร่วมกันในองค์กรเกิดเป็นลักษณะเฉพาะเป็นเอกลักษณ์ของแต่ละองค์กร สมาชิกยึดถือปฏิบัติร่วมกัน และ (Robbins and Judge, 2007 : 23) ให้นิยามวัฒนธรรมองค์กรว่าเป็น

ระบบของการให้ความหมายร่วมกันของสมาชิก ซึ่งวัฒนธรรมสามารถที่จะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของแต่ละองค์การได้ ทั้งนี้วัฒนธรรมมีความสำคัญต่อองค์การ คือ วัฒนธรรมจะเป็นระบบที่คอยควบคุม (Control System) ซึ่งวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ฝังลงไปที่การควบคุมกิจกรรมสังคมของพนักงานที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการตัดสินใจของพนักงาน และวัฒนธรรมเปรียบเสมือนเป็นตัวเชื่อมโยงทางสังคม (Social glue) เป็นตัวแปรในการดึงดูดพนักงานใหม่ และเก็บรักษาพนักงานที่มีความสามารถให้อยู่กับองค์การ และวัฒนธรรมยังเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้พนักงานเข้าใจในสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์การ (McShane and Von Gilnow. 2009 : 9) ระดับของวัฒนธรรมองค์การ (Level of Organizational Culture) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ วัฒนธรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น ค่านิยม และฐานคติ แต่ละระดับชั้นสามารถอธิบายลักษณะที่แตกต่างกันของแต่ละองค์การ ซึ่งแต่ละระดับของวัฒนธรรมองค์การจะมีอิทธิพลต่อระดับอื่นด้วย

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมการทำงานในองค์การ หมายถึง กรอบแนวทางการปฏิบัติงานในรูปแบบแผน ค่านิยมหลัก ที่ทำให้บุคลากรในองค์การยึดถือใช้เป็นวิถีปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของกลุ่มบุคลากรส่วนใหญ่ที่อยู่ในองค์การ โดยบุคลากรจะแสดงออกมาในรูปแบบของพฤติกรรมและวิถีปฏิบัติในการทำงาน

2. รูปแบบของวัฒนธรรมองค์การ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวัฒนธรรมองค์การ โดยมีกรอบของการวิเคราะห์ 3 กรอบซึ่งเป็นแนวคิดของการวิเคราะห์วัฒนธรรมในรูปแบบที่แตกต่างกัน คือ วิเคราะห์จากสิ่งที่ดำรงอยู่ เก็บรักษาอยู่ในองค์การ (Organizational Culture Inventory) กรอบแนวคิดหลักของค่านิยมในองค์การ (The Competing Values Framework) และวิเคราะห์จากประวัติความเป็นมาขององค์การ (Organizational Culture Profile) ซึ่งกรอบการวิเคราะห์วัฒนธรรมแบบ The Competing Values Framework (CVF) เป็นแนวทางใช้สำหรับการจำแนกวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การที่ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง ทำให้ผู้บริหารสามารถเข้าใจ ประเมิน และสร้างความเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมได้ (Kinicki and Kreitner. 2009 : 54) ดังแผนภาพที่ 13



แผนภาพที่ 13 The Competing Values Framework (CVF)

ที่มา : Cameron and Quinn (1999 : 41)

จากแผนภาพที่ 13 มิติที่ใช้ในการประเมินวัฒนธรรมมี 2 มิติ คือ มิติที่ 1 การวิเคราะห์จะสนใจระหว่างพลวัตสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพแวดล้อมภายนอก ในส่วนมิติที่ 2 การวิเคราะห์จะสนใจระหว่างความยืดหยุ่น ความรอบคอบขององค์กร และการควบคุม ความมั่นคงขององค์กร เมื่อผนวกรวมทั้ง 2 มิติที่ใช้ในการวิเคราะห์วัฒนธรรม องค์กรแล้วสามารถที่จะแบ่งรูปแบบของวัฒนธรรม ได้เป็น 4 ประเภท ที่มีค่านิยมหลัก ที่แตกต่างกัน และมีเกณฑ์ในการประเมินวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน โดยที่ตามกรอบแนวคิด (The Competing Values Framework of Cameron and Quinn. 1999 : 32) ได้แบ่งวัฒนธรรม ออกเป็น 4 ประเภท คือ

2.1 วัฒนธรรมเน้นการมีส่วนร่วม (Group Culture) คือ วัฒนธรรมที่เน้นการมีส่วนร่วม สนใจความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์กร การทำงานเป็นกลุ่ม เป็นทีมของพนักงาน เป็นวัฒนธรรมที่เน้นเรื่องภายในองค์กร และให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นมากกว่าที่จะยึดติดกับการควบคุม ลักษณะขององค์กรจึงมีลักษณะคล้ายกับครอบครัว องค์กรจะมุ่งให้ความสำคัญสนับสนุนให้ใช้ทรัพยากรขององค์กรเพื่อการพัฒนาพนักงาน และมุ่งสนใจเพื่อนร่วมงาน ซึ่งประสิทธิผลขององค์กรจะเกิดขึ้นได้จากความร่วมมือระหว่างพนักงาน ผ่านความสอดคล้อง ร่วมกัน ความไวเนื้อเชื่อใจ ความพึงพอใจในงาน และความผูกพัน

2.2 วัฒนธรรมเน้นการปรับตัวเพื่อพัฒนา (Developmental Culture) คือ วัฒนธรรมที่มุ่งสนใจการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร เป็นรูปแบบของวัฒนธรรมที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์สำหรับการก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์นวัตกรรม และการปรับเปลี่ยนการให้บริการที่สร้างสรรค์ พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ค่านิยมหลักอยู่ที่ความยืดหยุ่น ความคิดที่หลากหลาย กล้าเสี่ยงพร้อมที่จะทดลองเพื่อหาทางออกที่สร้างสรรค์ คิดนอกกรอบเพื่อให้เกิดการพัฒนา ทำให้องค์กรพร้อมที่จะรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา วัฒนธรรมในรูปแบบนี้จะพบในองค์กรที่เพิ่งเริ่มก่อตั้ง หรือองค์กรอุตสาหกรรมที่ถึงจุดอิ่มตัวและต้องการนวัตกรรมเพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งองค์กรมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่พนักงาน และพนักงานในองค์กรได้รับความอิสระในการตัดสินใจเอง โดยยึดเป้าหมายขององค์กรเป็นสำคัญ โดยมีเป้าหมายที่การปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ การเติบโตขององค์กร ขยายฐานลูกค้าได้ตลาดใหม่ และความสามารถในการตอบสนองได้รวดเร็วเป็นหลัก

2.3 วัฒนธรรมเน้นการแข่งขัน (Market Culture) เป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอก ผลผลิต และผลการปฏิบัติงานที่ตรงตามเป้าหมาย ที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งองค์กรจะขับเคลื่อนด้วยการแข่งขันเพื่อให้ถึงเป้าหมาย เพราะรูปแบบของวัฒนธรรมจะสนใจที่สภาพแวดล้อมภายนอก ความพึงพอใจของลูกค้า พนักงานจะถูกคาดหวังให้ทำงานอย่างมีคุณภาพ โดยที่องค์กรจะมีการให้รางวัลเมื่อผลงานบรรลุตามเป้าหมาย องค์กรแบบนี้มีค่านิยมการทำงานแบบแข่งขันเชิงรุก เน้นความสามารถของพนักงานผู้ปฏิบัติ และการทำงานอย่างหนัก

2.4 วัฒนธรรมเน้นโครงสร้างและกฎระเบียบ (Bureaucratic Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรสนใจที่สภาพแวดล้อมภายใน ประสิทธิภาพภายในองค์กร เน้นความมั่นคงควบคุมความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น รูปแบบโครงสร้างขององค์กรมีลักษณะสาย

การบังคับบัญชาที่ชัดเจน เป็นทางการ มีกระบวนการทำงานภายในที่น่าเชื่อถือ การทำงานที่พร้อมเพรียงยึดหลักกฎระเบียบ โดยวัฒนธรรมแบบนี้มีค่านิยมหลัก คือความมีมั่นคง มีเสถียรภาพ มีกลไกควบคุมการทำงาน วัฒนธรรมที่เน้นสายการบังคับบัญชาเป็นวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่มีความมั่นคง ประสิทธิภาพการทำงาน จะเกิดขึ้นจากการยึดหลักของกระบวนการ วิธีการ ความเป็นเหตุผล ความมีระเบียบของการทำงาน มีหน้าที่การทำงานที่ชัดเจน โดยให้ยึดและปฏิบัติตามกฎระเบียบ

วัฒนธรรมแต่ละแบบมีจุดเด่นที่แตกต่างกัน วัฒนธรรมการมีส่วนร่วมตระหนักถึงการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ สนใจเฉพาะภายในองค์กรซึ่งตรงกันข้ามกับวัฒนธรรมเน้นการแข่งขันที่จะบริหารจัดการ โคนสนใจภายนอกองค์กร (Cameron and Quinn, 1999 : 33) and (Harrison, 1972 : 6) ได้จัดประเภทของวัฒนธรรม โดยเรียกวัฒนธรรมขององค์กรว่าเป็นความคิดขององค์กร (Organization Ideologies) ซึ่งแบ่งประเภทของวัฒนธรรมเป็น 4 แบบ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบเน้นอำนาจ (Power) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรชอบการแข่งขัน วัฒนธรรมแบบเน้นคน (People) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน ปฏิเสธการบริหารงานแบบควบคุม วัฒนธรรมแบบเน้นงาน (Task) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรมุ่งเน้นที่ความสามารถ การเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง และวัฒนธรรมแบบเน้นบทบาท (Role) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรมุ่งเน้นให้พนักงานทำงานตามกฎ ความชอบธรรม และการบริหารแบบราชการ

Handy (1981 : 21) ได้ทำการจัดกลุ่มประเภทของวัฒนธรรมโดยยึดอยู่บนพื้นฐานมาจากการของ (Harrison, 1972 : 6) แต่ Handy จะชอบใช้คำว่าวัฒนธรรมมากกว่าความคิดขององค์กรเหมือนอย่างของ Harrison เนื่องจากในความคิดของ Handy มองว่าเป็นชุดของวิธีการดำเนินชีวิตและบรรทัดฐาน โดยแบ่งจัดกลุ่มของวัฒนธรรมเป็น 4 แบบ ได้แก่ วัฒนธรรมที่เน้นอำนาจ (Power) เป็นวัฒนธรรมการทำงานที่พนักงานมีกฎเกณฑ์ในการทำงานน้อย หรือกระบวนการขั้นตอนน้อย และบรรยากาศในองค์กรเป็นบรรยากาศของการแข่งขัน เน้นการใช้อำนาจ และการเมืองในองค์กร วัฒนธรรมที่เน้นบทบาท (Role) เป็นวัฒนธรรมการทำงานที่พนักงานจะถูกควบคุมการทำงาน โดยกระบวนการขั้นตอนการทำงาน กฎเกณฑ์ต่างๆ และบทบาท หรือคำบรรยายลักษณะงาน มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับความอิสระในการทำงาน อำนาจในการทำงานเป็นสิ่งที่ได้มาจากตำแหน่งงาน วัฒนธรรมที่เน้นงาน (Task) เป็นวัฒนธรรมการทำงานที่มีเป้าหมายคือการนำคนที่เหมาะสมเข้ามาทำงาน อิทธิพลการทำงานจะขึ้นอยู่กับการเป็นผู้เชี่ยวชาญ ไม่ใช่มาจากตำแหน่งหน้าที่ หรืออำนาจของตัวบุคคล วัฒนธรรมแบบนี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ และให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีม และ

วัฒนธรรมที่เน้นคน (Person) เป็นวัฒนธรรมการทำงานที่ให้แต่ละคนเป็นจุดศูนย์กลาง องค์กร ทำหน้าที่เพียงเพื่อช่วยเหลือ และตอบสนองความต้องการของคนที่อยู่ในองค์กร

Charles (1979 : 76) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กรของแต่ละองค์กรเปรียบเสมือนเป็นลักษณะขององค์กรที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับแต่ละมิติของวัฒนธรรม ทั้งนี้ได้เปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์กร ซึ่งมีอิทธิพลต่อความคิด ลักษณะการทำงานของพนักงานว่าเป็นเทพเจ้าการบริหารขององค์กร โดยแบ่งลักษณะการทำงานที่ต่างกันออกเป็น 4 แบบ คือ วัฒนธรรมแบบสโมสร (Club Culture) ส่วนใหญ่จะพบในองค์กรขนาดเล็ก เป็นลักษณะของการทำงานร่วมกันของคนที่มีจิตใจคล้ายกัน ไว้นือเชื่อใจกัน เป็นเครือข่าย ลักษณะการทำงานของขึ้นกับผู้นำที่มีบารมีเป็นที่ยอมรับของสมาชิก วัฒนธรรมเน้นตำแหน่งบทบาท (Role Culture) หรือที่นิยมเรียกวัฒนธรรมการทำงานแบบนี้ว่าวัฒนธรรมการทำงานแบบราชการ (Bureaucracy) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่พนักงานในองค์กรทำงานภายใต้ความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีกฎเกณฑ์และข้อบังคับที่ชัดเจนในการทำงาน มีแผนผังเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละตำแหน่งงาน วัฒนธรรมเน้นภารกิจ (Task Culture) เป็นวัฒนธรรมการทำงานที่ลักษณะการทำงานไม่มีรูปแบบตายตัวสำเร็จรูป ลักษณะการทำงานเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ต่างๆ ลักษณะการทำงานของพนักงานจึงไม่มีแบบแผนในการทำงาน แต่มุ่งเน้นที่จะทำทุกวิถีทางเพื่อให้งานประสบผลสำเร็จ และวัฒนธรรมเน้นความเป็นตัวตนของตัวเอง (Existential Culture) เป็นวัฒนธรรมที่องค์กรเปิดโอกาสให้พนักงานทำงานด้วยความเป็นตัวตนของตัวเอง มีอิสรภาพการทำงานอย่างเต็มที่ เพื่อดึงทักษะความสามารถของแต่ละบุคคล ทำงานให้บรรลุเป้าหมายของตนเอง และเป้าหมายขององค์กร

นอกจากนั้นแล้ว Daft (2008 : 52) ได้เสนอแนวคิดในการแบ่งวัฒนธรรมออกเป็น 4 ประเภท คือ วัฒนธรรมเน้นการปรับตัว (Adaptability Culture) เป็นวัฒนธรรมที่เน้นเรื่องการปรับตัวให้ยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงให้ตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า จากการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นทำให้องค์กร ได้มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับพนักงาน โดยที่พนักงานมีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานและพฤติกรรมในรูปแบบใหม่ได้เมื่อสภาพแวดล้อมภายนอกและสถานการณ์ต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป วัฒนธรรมเน้นพันธกิจ (Mission Culture) องค์กรจะเน้นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนขององค์กร เพื่อให้ได้ประสิทธิผลที่องค์กรต้องการ โดยที่วิสัยทัศน์ และพันธกิจของผู้บริหารจะถูกถ่ายทอดให้พนักงานเข้าใจ รับรู้ และพนักงานจะปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ โดยที่ผู้บริหารขององค์กรจะกระตุ้นให้พนักงานปฏิบัติงานให้สำเร็จในระดับเป้าหมาย

ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้พันธกิจหลักขององค์การบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ วัฒนธรรมเน้นการมีส่วนร่วม (Clan Culture) วัฒนธรรมที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมในงานของสมาชิกภายในองค์การ เปิดโอกาสให้สมาชิกทำงานร่วมกัน กำหนดแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้สมาชิกเกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของงาน และเป็นส่วนหนึ่งในความสำเร็จของงาน เพื่อนำไปสู่ความผูกพันต่อองค์การ และวัฒนธรรมเน้น โครงสร้างและกฎระเบียบ (Bureaucratic Culture) เป็นวัฒนธรรมที่สมาชิกในองค์การร่วมมือกันทำงานตามนโยบาย ธรรมเนียมวิธปฏิบัติที่ตั้งเอาไว้ โดยเน้นการดำเนินงานภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน มีโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยองค์การต้องการให้สภาพแวดล้อมเกิดความมั่นคง ไม่มีการเปลี่ยนแปลง

แนวคิดวัฒนธรรมองค์การของ (Denison, 2000 : 8) ซึ่งได้นำเสนอว่าวัฒนธรรมองค์การที่มีผลกระทบต่อผลการดำเนินงานในทางธุรกิจ แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ โดยอาศัยเกณฑ์ของความยืดหยุ่นและความมั่นคง กับการมุ่งเน้นที่ภายในและภายนอกองค์การ ประกอบไปด้วย วัฒนธรรมการมีส่วนร่วม (Involvement Culture) องค์การจะเน้นการสร้างความสามารถของสมาชิกในองค์การ สนใจความต้องการของสมาชิกในองค์การ สมาชิกจะรู้สึกได้ถึงความเป็นเจ้าขององค์การ มีความรับผิดชอบร่วมกัน และได้รับอำนาจให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์การ วัฒนธรรมเน้นความสอดคล้องต้องกัน (Consistency Culture) สมาชิกในองค์การยอมรับระบบ และค่านิยมหลักร่วมกัน เพื่อให้้องค์การมีวัฒนธรรมที่แข็ง ซึ่งจะนำไปสู่ความรู้สึกที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน วัฒนธรรมเน้นการปรับตัว (Adaptability Culture) เป็นวัฒนธรรมการทำงานที่สมาชิกในองค์การมีความคิดสร้างสรรค์เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ความต้องการของธุรกิจและความต้องการจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ทำให้สมาชิกในองค์การต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกองค์การได้รวดเร็ว และวัฒนธรรมมุ่งเน้นที่พันธกิจ (Mission Culture) ทุกคนในองค์การจะรับรู้ เข้าใจถึงพันธกิจร่วมกัน สามารถเข้าใจทิศทางขององค์การ เป้าหมายในระยะยาว และสมาชิกจะมีการแลกเปลี่ยนวิสัยทัศน์ทำให้ทุกคนมีเป้าหมายร่วมกัน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า และการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ โดยตระหนักอยู่บนความชัดเจนของวิสัยทัศน์้องค์การ และเป้าหมายความสำเร็จ ซึ่งการประเมินวัฒนธรรมเน้นการปรับตัว และวัฒนธรรมมุ่งเน้นที่พันธกิจขององค์การ เป็นการประเมินที่ต้องสนใจความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การด้วย

วัฒนธรรมองค์การเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การ ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับวัฒนธรรมของสังคม คือ ช่วยจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานบางประการของสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในสังคมหรือองค์การนั้นๆ ตลอดจนช่วยในการชี้นำแบบแผนพฤติกรรมที่เหมาะสมให้กับสมาชิกใหม่เพื่อการปรับตัวและอยู่ร่วมกัน ขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของสังคมในแง่ที่เป็นสภาพแวดล้อมขององค์การที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยวัฒนธรรมเป็นรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจากภายในจิตใจของบุคคล เมื่อมีการรับรู้ สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน และแปลความหมายสิ่งต่างๆ รอบตัว จนกลายเป็นแบบแผน (Patterns) ขึ้นมา ซึ่งอาจจะมองเห็นได้ (Explicit) หรือมองไม่เห็นก็ได้ (Implicit) เช่นกัน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า รูปแบบวัฒนธรรมการทำงานในองค์การ หมายถึง กรอบแนวทางการปฏิบัติงานในรูปแบบแผน ค่านิยมหลัก ที่ทำให้บุคลากรในองค์การยึดถือใช้เป็นวิธีปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของกลุ่มบุคลากรส่วนใหญ่ที่อยู่ในองค์การ โดยบุคลากรจะแสดงออกมาในรูปแบบของพฤติกรรมและวิธีปฏิบัติในการทำงาน โดยใช้ตัวชี้วัดองค์ประกอบวัฒนธรรมการทำงานในองค์การ 3 ด้าน ได้แก่ วัฒนธรรมเน้นการปรับตัว วัฒนธรรมเน้นการมีส่วนร่วม และวัฒนธรรมเน้นพันธกิจ

ตารางที่ 5 สรุปแนวคิดวัฒนธรรมการทำงานในองค์การ

วัฒนธรรมการทำงานในองค์การ	Harrison (1972)	Charles (1979)	Handy (1981)	Cameron and Quinn (1999)	Denison (2000)	Daft (2008)
วัฒนธรรมการทำงานในองค์การ เน้นการปรับตัว(Adaptability)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
วัฒนธรรมการทำงานในองค์การ เน้นการมีส่วนร่วม (Involvement)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
วัฒนธรรมการทำงานในองค์การ เน้น โครงสร้างและกฎระเบียบ (Bureaucratic)	✓	✓	✓	✓		✓
วัฒนธรรมการทำงานในองค์การ เน้นการแข่งขัน (Market)	✓		✓	✓		

วัฒนธรรมการทำงานในองค์กร	Harrison (1972)	Charles (1979)	Handy (1981)	Cameron and Quinn (1999)	Denison (2000)	Daft (2008)
วัฒนธรรมการทำงานในองค์กร เน้นการแข่งขัน (Market)	✓		✓	✓		
วัฒนธรรมการทำงานในองค์กร เน้นพันธกิจ (Mission)		✓			✓	✓
วัฒนธรรมการทำงานในองค์กร เน้นความสอดคล้องต้องกัน (Consistency)					✓	

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า กรอบการวิเคราะห์วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรสำหรับการวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้กรอบการวิเคราะห์วัฒนธรรมนั้นครอบคลุมทุกลักษณะ ทุกมิติที่มีร่วมกันของพนักงานทั้งหมดในองค์กรของเทศบาลตำบล ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบการวิเคราะห์สำหรับตัวแปรอิสระวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร โดยประยุกต์มาจากแนวคิดของนักวิชาการ 6 คน คือ (Harrison. 1972 ; Charles. 1979 ; Handy. 1981 ; Cameron and Quinn. 1999 ; Denison. 2000 และ Daft. 2008) ซึ่งตัวแปรปัจจัยด้านวัฒนธรรมการทำงานในองค์กรที่เหมาะสมกับองค์กรรูปแบบเทศบาลตำบล จึงประกอบไปด้วยตัวแปร 3 ตัวแปร คือ 1) วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการปรับตัว 2) วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการมีส่วนร่วม และ 3) วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นพันธกิจ ได้แก่

1. วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการปรับตัว หมายถึง กรอบแนวทางการปฏิบัติงานของบุคลากรที่สามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในองค์กร การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการให้บริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี

2. วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการมีส่วนร่วม หมายถึง กรอบแนวทางวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรที่มุ่งเน้นให้ผู้คนภายในและภายนอกองค์กรมีส่วนร่วม มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติเพื่อให้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรด้วยความรู้สึกของการเป็นเจ้าของทุกคน

3. วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นพันธกิจ หมายถึง กรอบแนวทางวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ให้ทำงาน โดยมุ่งเน้นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ จุดมุ่งหมายที่ชัดเจนขององค์กร เพื่อให้ได้ประสิทธิผลที่ต้องการ โดยบุคลากรทุกคนในองค์กรรับรู้ถึงพันธกิจที่มีร่วมกัน และสามารถเข้าใจทิศทางขององค์กรได้เป็นอย่างดี

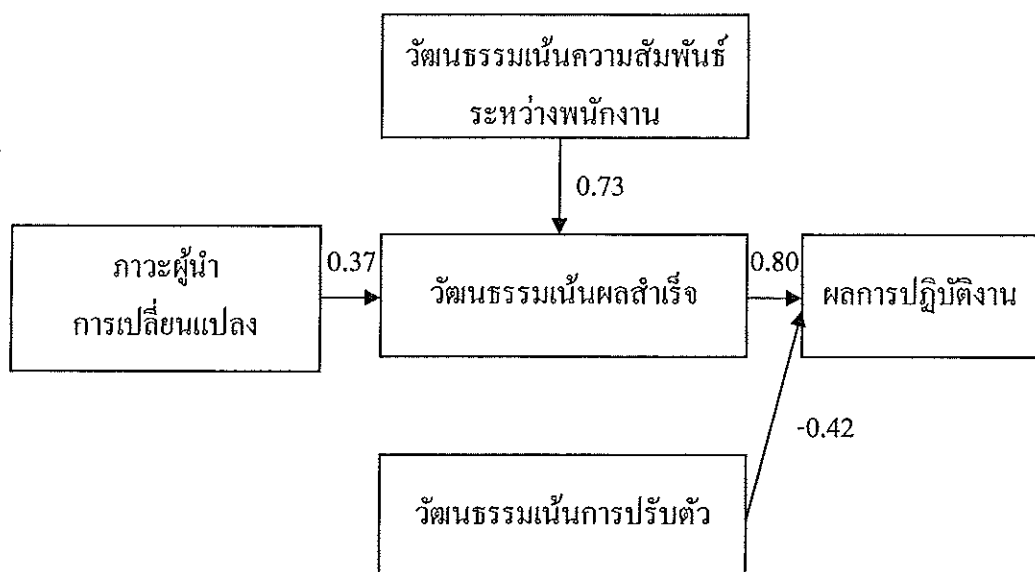
3. ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กร กับประสิทธิผลการดำเนินงาน

วัฒนธรรมองค์กรนั้นมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน และความผูกพันขององค์กร ทั้งนี้รูปแบบของวัฒนธรรมที่แตกต่างกันก็ส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงาน และความผูกพันขององค์กรที่แตกต่างกัน (Peters and Waterman. 1982 : 51) ซึ่งผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลนั้นประกอบไปด้วยความพึงพอใจในงาน การมีส่วนร่วมในงาน และการยังคงอยู่ปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อคุณลักษณะของบุคคลมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมขององค์กร (Wallach. 1983 : 21) ทั้งนี้ ได้มีนักวิชาการได้ศึกษาความสัมพันธ์และอิทธิพลของรูปแบบวัฒนธรรมที่แตกต่างกันกับผลการปฏิบัติงาน เช่น (Goffee and Jones. 1998 : 12) ศึกษารูปแบบของวัฒนธรรม 4 รูปแบบ คือ วัฒนธรรมแบบเครือข่าย (Networked) วัฒนธรรมแบบผู้รับจ้าง (Mercenary) วัฒนธรรมแบบแตกกระจาย (Fragmented) วัฒนธรรมแบบชุมชน (Communal) และ (Martin. 1992 : 14) ศึกษารูปแบบวัฒนธรรมโดยมีมุมมองรูปแบบวัฒนธรรม 3 รูปแบบ คือวัฒนธรรมแบบบูรณาการ (Integration) วัฒนธรรมสร้างความแตกต่าง (Differentiation) วัฒนธรรมแบบแตกกระจาย (Fragmented) นอกจากนี้ (Wallach. 1983 : 23) ได้ศึกษาถึงรูปแบบวัฒนธรรมใน 3 รูปแบบ คือ วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic) วัฒนธรรมเน้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน (Supportive) และวัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์นวัตกรรม (Innovative) แต่ละรูปแบบมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน เนื่องจากบุคคลนั้นได้มีค่านิยมส่วนบุคคล ทักษะ ทักษะ ความเชื่อเช่นเดียวกับที่ (Ogbonna. 1992 : 12) สรุปว่า วัฒนธรรมองค์กรสร้างความสามารถในการแข่งขันได้ เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรเป็นเรื่องของขอบเขตการจัดการภายในองค์กร ที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงาน กระบวนการส่งผ่านข้อมูลต่างๆ การติดต่อสื่อสารของพนักงานเกิดการแลกเปลี่ยนค่านิยมการทำงานให้สอดคล้องกัน และ (McShane and Von Gilnow. 2009 : 126) ได้สรุปว่า วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptive Culture) เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งสนใจไปที่การเปลี่ยนแปลงภายนอกองค์กร โดยสนใจลงไปที่ความต้องการของลูกค้าและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งวัฒนธรรมแบบปรับตัวจะมีส่วนช่วยสนับสนุนในการเปลี่ยนแปลง และให้ความเชื่อมั่นกับความรับผิดชอบของพนักงาน ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จะทำให้พนักงานมีความตื่นตัว ทำงานได้อย่างสะดวก และ

พนักงานจะแสวงหาโอกาสมากกว่าที่จะรอโอกาส และ (Hellriegel et al. 2001 : 43) ได้ศึกษาความสัมพันธ์หรืออิทธิพลทางตรงของวัฒนธรรมองค์การกับผลการปฏิบัติงานหรือประสิทธิผล ด้วยเหตุผลของสมมติฐานเบื้องต้นจึงมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเพื่อสร้างประสิทธิผลขององค์การให้เพิ่มขึ้น ซึ่งจากผลการศึกษาระหว่างวัฒนธรรมและประสิทธิผลทำให้พบว่า องค์การที่มีหนึ่งวัฒนธรรมที่ดีที่สุดทำให้ประสิทธิผลขององค์การสูง โดยมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน คือ วัฒนธรรมองค์การมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การในระยะยาว วัฒนธรรมองค์การจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การในทศวรรษหน้า วัฒนธรรมองค์การที่ขัดขวางผลการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่พบได้ง่าย แต่วัฒนธรรมองค์การก็สามารถที่จะพัฒนาได้อย่างมีเหตุมีผลด้วยสติปัญญาของพนักงาน และผู้บริหารที่เข้าใจ และสนับสนุนวัฒนธรรม จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่สามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นได้

จากผลการศึกษาของ (Hellriegel et al. 2001 : 43) ทำให้สรุปได้ว่า อิทธิพลของวัฒนธรรมองค์การมีผลต่อพฤติกรรมของพนักงานและผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากการรับรู้วัฒนธรรมขององค์การทำให้พนักงานทราบเข้าใจประวัติ และปัจจุบันขององค์การ สิ่งที่พนักงานได้รับรู้นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมของพนักงานในอนาคต และวัฒนธรรมขององค์การนั้นสามารถที่จะสร้างความผูกพันให้พนักงานเกิดความรู้สึกที่จะทำงานร่วมกันเพื่อเป้าหมายเดียวกัน ซึ่งวัฒนธรรมขององค์การนั้นสามารถรับรู้โดยผ่านพฤติกรรม ธรรมเนียมปฏิบัติ

ผลการศึกษาภาวะผู้นำ วัฒนธรรมการทำงาน และผลการปฏิบัติงานทางธุรกิจ (Xenikou and Simosi. 2006 : 4) ได้ศึกษาองค์การทางการเงินขนาดใหญ่ของประเทศกรีซ โดยนิยามความหมายของวัฒนธรรมเน้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน (Humanistic) ว่าเป็นคุณลักษณะการทำงานที่ร่วมมือกันระหว่างพนักงาน เน้นการทำงานเป็นทีม มีส่วนร่วมและอำนาจในการตัดสินใจ ส่วนวัฒนธรรมเน้นการปรับตัว (Adaptive) การทำงานพนักงานในองค์การจะปรับตัวตามสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้้องค์การสามารถแข่งขันได้ และวัฒนธรรมเน้นผลสำเร็จ (Achievement) เป็นลักษณะการทำงานของพนักงานที่อยู่ในองค์การจะมีรูปแบบที่เน้นพันธกิจขององค์การ เป้าหมายขององค์การ ตระหนักถึงความสำเร็จเป็นหลัก ซึ่งองค์การจะกระตุ้นพนักงานให้ทำงานโดยการตั้งเป้าหมายที่ยากและท้าทาย เกิดการทดลองปฏิบัติงาน และเมื่อพนักงานทำงานบรรลุเป้าหมายมีประสิทธิภาพ พนักงานจะได้รับรางวัลจากองค์การ ทั้งนี้ได้รูปแบบความสัมพันธ์เชิงเส้น ดังแผนภาพที่ 14



แผนภาพที่ 14 เส้นทางการสัมพันธ์เชิงเส้นของภาวะผู้นำ วัฒนธรรมการทำงาน และผล การปฏิบัติงาน

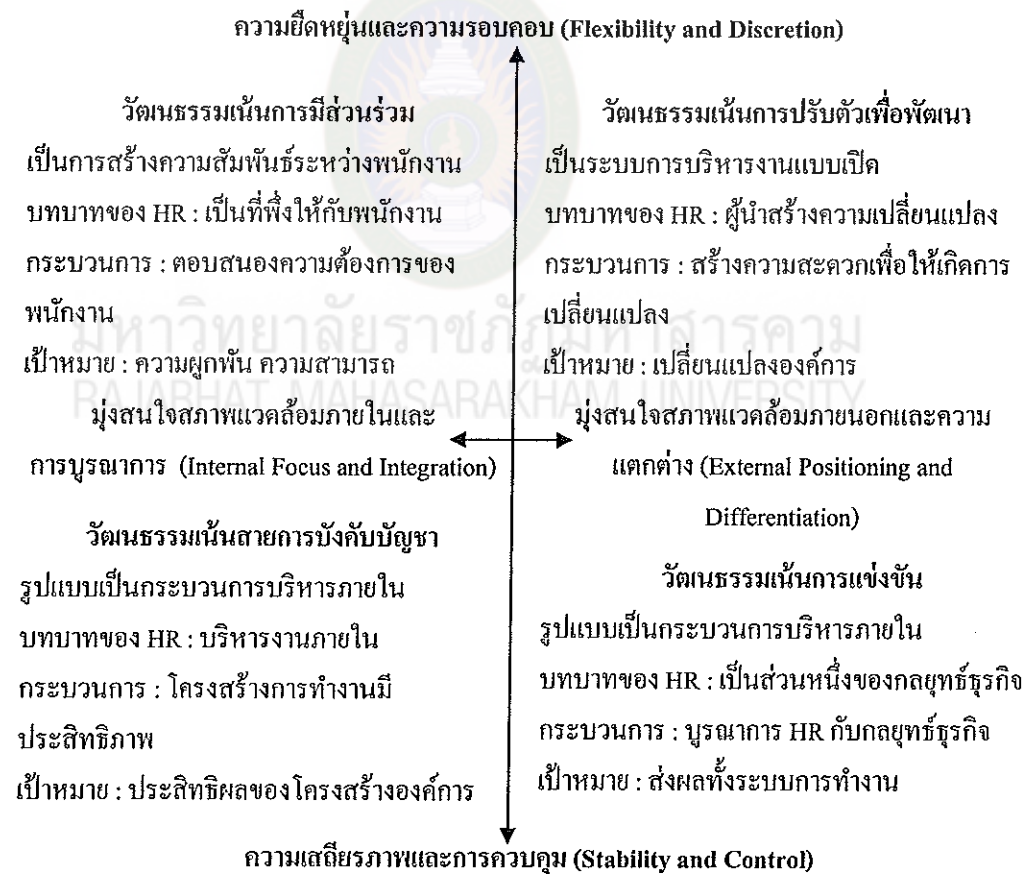
ที่มา : Xenikou and Simosi (2006 : 124)

จากเส้นทางการสัมพันธ์เชิงเส้นผลปรากฏว่าวัฒนธรรมเน้นผลสำเร็จวัฒนธรรมเน้นการปรับตัว มีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงาน และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมเน้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน มีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการปฏิบัติงาน โดยส่งผ่านวัฒนธรรมเน้นผลสำเร็จ ส่วนวัฒนธรรมเน้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานมีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการปฏิบัติงาน โดยผ่านวัฒนธรรมเน้นผลสำเร็จ เพราะว่าลักษณะของการทำงานร่วมกัน โครงสร้างความสัมพันธ์ในองค์กรจะมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน จะต้องมีการทำงานเป็นทีมเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายเดียวกัน และวัฒนธรรมเน้นการปรับตัวมีอิทธิพลเชิงลบกับผลการปฏิบัติงานอาจจะเป็นเพราะว่าการปรับตัวตามสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอาจจะส่งผลทางลบกับผลทางการเงินในระยะสั้นแต่วัฒนธรรมเน้นการปรับตัวตามสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง อาจจะมีส่วนช่วยต่อผลทางการเงินและเศรษฐกิจขององค์กรในระยะยาว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรจะอยู่ในระดับมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับลักษณะความแตกต่างของแต่ละปัจจัยด้านวัฒนธรรมขององค์กรที่ดีที่สุด

4. ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะถูกพิจารณาในบริบทขององค์การซึ่งประกอบไปด้วย วัฒนธรรมองค์กร กลยุทธ์องค์กร ภาวะผู้นำ และความคาดหวังของพนักงาน โดยที่วัฒนธรรมขององค์การเป็นทิศทางในการควบคุมกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Garavan, 2007 : 34) ซึ่งวิสัยทัศน์และค่านิยมจะเป็นตัวเสริม และเป็นเกณฑ์กำหนด เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญและนักปฏิบัติทางด้านพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ใช้ในการประเมินความสอดคล้องภายในระหว่างกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับวัฒนธรรมองค์กร (Pfeiffer, 1994 : 12) และการบูรณาการวัฒนธรรมองค์กร กับกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเป็นการช่วยให้กลยุทธ์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์การบรรลุผลสำเร็จ (Truss and Gratton, 1994 : 13) ทั้งนี้วิธีการเรียนรู้ของพนักงาน ในแต่ละองค์การจะแตกต่างกันไปตามแต่ละวัฒนธรรมขององค์การ เนื่องจากวัฒนธรรมจะมีผลต่อทัศนคติ ค่านิยม พฤติกรรมของพนักงาน และแนวปฏิบัติขององค์การทำให้วัฒนธรรมมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญกับการฝึกอบรม และการพัฒนาของพนักงาน (Armstrong, 2006 : a) เช่นเดียวกับกิจกรรมพัฒนาอาชีพเป็นกิจกรรมที่ตระหนักถึงการศึกษาและเป้าหมายขององค์การซึ่งลักษณะของกิจกรรมพัฒนาอาชีพจะแตกต่างกันในแต่ละองค์การเพราะต้องขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์กร (Rees, Jarvalt and Metcalfe, 2005 : 5) และเนื่องจากองค์การมีความซับซ้อนทำให้การออกแบบกิจกรรมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การทำให้นักกลยุทธ์บริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องออกแบบ โดยเริ่มจากการเปลี่ยนแปลงองค์การ และวัฒนธรรมขององค์การ ซึ่งวัฒนธรรมการทำงานที่มีลักษณะความไว้วางใจ มีกลไกการให้รางวัล จะทำให้นักกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ตระหนักถึงความต้องการของกลยุทธ์ธุรกิจชัดเจนขึ้น (Kearns, 2003 : 42) ซึ่งวัฒนธรรมขององค์การที่ส่งเสริมการเรียนรู้และเอื้อให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประสบความสำเร็จ (Marquardt, 1996 : 3) กิจกรรมการพัฒนาองค์การเป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นเพื่อพัฒนาและสร้างแนวทางการแก้ปัญหาให้กับองค์การ ซึ่งเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบมีความเชื่อมโยงกับพนักงานทุกคน กลยุทธ์ โครงสร้างขององค์การ และวัฒนธรรมขององค์การ (Gilley and Maycunich, 2000 : 51) ทั้งนี้ช่องทางของการส่งผ่านกิจกรรมการบริหารทรัพยากรมนุษย์คือ โครงสร้างขององค์การ วัฒนธรรม และความสามารถขององค์การ โดยช่องทางหลักที่ใช้ในการปฏิรูปงานของการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น คือ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมขององค์การ (Reddington, Williamson and Withers, 2005 : 43) and (Harris and Mossholder, 1996 : 52)

สรุปว่า วัฒนธรรมองค์การจะเป็นศูนย์กลางของปัจจัยด้านการกำหนดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพราะวัฒนธรรมองค์การจะมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคคล ความผูกพัน แรงจูงใจ และคุณธรรม เช่นเดียวกับ (Armbrecht et al. 2001 : 31) สรุปว่า มี 3 ปัจจัยที่มีผลต่อการเรียนรู้ในองค์การ คือ วัฒนธรรม โครงสร้างพื้นฐาน และเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยวัฒนธรรมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด สอดคล้องกับ (Pool. 2000 : 21) and (Hall. 2001 : 23) ที่สรุปว่า วัฒนธรรมที่คงอยู่ในองค์การเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จขององค์การ เนื่องจากวัฒนธรรมเป็นกระบวนการที่สนับสนุน กระตุ้นให้พนักงานเกิดเรียนรู้และปรับปรุง พัฒนา และถ่ายโอนความรู้ (Panayotopoulou and Papalexandris. 2004 : 42) ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกรอบวัฒนธรรมองค์การกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ถูกอธิบายโดย (Cameron and Quinn. 1999 : 51) เป็นรูปแบบที่ใช้สำหรับการบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสัมพันธ์กัน 4 รูปแบบดังนี้



แผนภาพที่ 15 ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR)
ที่มา : Panayotopoulou and Papalexandris (2004 : 65)

จากแผนภาพที่ 16 พบว่า รูปแบบที่ 1 เป็นรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของพนักงาน มีลักษณะการทำงานที่ยืดหยุ่น โดยตระหนักถึงการทำงานเป็นทีม และความผูกพันของพนักงาน ส่วนรูปแบบที่ 2 รูปแบบระบบเปิด มีลักษณะการทำงานที่ยืดหยุ่น โดยมุ่งสนใจสถานการณ์ภายนอกองค์กร และสนับสนุนการสร้างนวัตกรรม ทางด้านรูปแบบที่ 3 รูปแบบกระบวนการภายใน มีลักษณะการทำงานที่ถูกบังคับบัญชาจากกระบวนการภายใน เป็นระบบการทำงานที่เป็นระบบปิด และควบคุมการทำงานของพนักงาน และรูปแบบที่ 4 รูปแบบมุ่งเน้นความสำเร็จ มีลักษณะการทำงานที่ถูกควบคุม โดยยึดความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกเป็นหลัก โดยจะตระหนักถึงการวางแผน และกำหนดเป้าหมาย

ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ตัวแปรวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร ได้มาจากการสังเคราะห์วัฒนธรรมการทำงานในองค์กร โดยประยุกต์มาจากแนวคิดของนักวิชาการ 6 คน คือ (Harrison. 1972 ; Charles. 1979 ; Handy. 1981 ; Cameron and Quinn. 1999 ; Denison. 2000 and Daft. 2008) ได้แก่ วัฒนธรรมการทำงานเน้นการปรับตัว วัฒนธรรมการทำงานเน้นการมีส่วนร่วม และวัฒนธรรมการทำงานเน้นพันธกิจ

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมการทำงานในองค์กร หมายถึง กรอบแนวทางการปฏิบัติงานในรูปแบบแผน ค่านิยมหลัก ที่ทำให้อนุคลากรในองค์กรยึดถือใช้เป็นวิถีปฏิบัติร่วมกัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับของกลุ่มบุคลากรส่วนใหญ่ที่อยู่ในองค์กร โดยบุคลากรจะแสดงออกมาในรูปแบบของพฤติกรรมและวิถีปฏิบัติในการทำงาน ประกอบด้วย

1. วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการปรับตัว หมายถึง กรอบแนวทางวิธีการปฏิบัติงานของบุคลากรที่สามารถปรับตัวต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียในองค์กร การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการให้บริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี
2. วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการมีส่วนร่วม หมายถึง กรอบแนวทางการปฏิบัติงานของบุคลากรที่มุ่งเน้นให้ผู้คนภายในและภายนอกองค์กรมีส่วนร่วม มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติเพื่อให้ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรด้วยความรู้สึกของการเป็นเจ้าของทุกคน
3. วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นพันธกิจ หมายถึง กรอบแนวทางการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ให้ทำงานโดยมุ่งเน้นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ จุดมุ่งหมายที่ชัดเจนขององค์กร เพื่อให้ได้ประสิทธิผลที่ต้องการ โดยบุคลากรทุกคนในองค์กรรับรู้ถึงพันธกิจที่มีร่วมกัน และสามารถเข้าใจทิศทางขององค์กรได้เป็นอย่างดี

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสมรรถนะบุคลากร

การบริหารงานในปัจจุบันขององค์การได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องแนวคิดสมรรถนะ (Competency) เพิ่มมากขึ้น และได้รับการยอมรับจากทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชนว่า แนวคิดนี้มีบทบาทสำคัญที่จะเข้าไปช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียด ดังนี้

1. ความหมายของสมรรถนะ

มีนักวิชาการหลายท่านอาทิ (รัชนีวรรณ วนิชย์ถนอม, 2550 : 75), (สุกัญญา รัศมีธรรม โชติ, 2548 : 13), (อาภรณ์ ภูวิทย์พันธ์, 2548 : 45), (ณรงค์วิทย์ แสนทอง, 2547 : 24), และ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548 : 5) เป็นต้น ที่ได้กล่าวไว้อย่างสอดคล้องกันว่า คำว่าสมรรถนะ (Competency) และความสามารถ (Capability) มีความหมายคล้ายกันและสามารถใช้แทนกันได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นคุณสมบัติหรือความรู้ความสามารถ ที่อยู่ในตัวบุคลากรในองค์การซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับองค์การ และช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุดตามที่องค์การต้องการและเพื่อความเป็นเอกภาพในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้คำว่า สมรรถนะบุคลากรหรือความสามารถของบุคลากรที่มีความหมายคล้ายกัน (อานนท์ สักดิ์วรวิชัย, 2547 : 61) ได้สรุปคำนิยามของสมรรถนะไว้ว่า สมรรถนะ คือ คุณลักษณะของบุคคลซึ่งได้แก่ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณสมบัติต่างๆ อัน ได้แก่ ค่านิยม จริยธรรม บุคลิกภาพ คุณลักษณะทางกายภาพและอื่นๆ ซึ่งจำเป็นและสอดคล้องกับความเหมาะสมกับองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสามารถจำแนกได้ว่าผู้ที่ประสบความสำเร็จในการทำงานได้ต้องมีคุณลักษณะเด่นๆ อะไร หรือลักษณะสำคัญๆ อะไรบ้าง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือสาเหตุที่ทำงานแล้วไม่ประสบความสำเร็จเพราะขาดคุณลักษณะบางประการคืออะไร เป็นต้น กล่าวไว้สอดคล้องกับ (อาภรณ์ ภูวิทย์พันธ์, 2548 : 32) กล่าวว่า Competency มีความหมายเหมือนกันกับคำว่า Ability to Learn (ความสามารถในการเรียนรู้) คือ ความสามารถในการรับรู้ข้อมูลและรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับผิดชอบได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งความกระตือรือร้นและความพยายามที่จะแสวงหาโอกาสในการเรียนรู้งานที่ตนรับผิดชอบทั้งงานในปัจจุบันและงานใหม่ๆ อยู่เสมอ และยังสอดคล้องกับ (ณรงค์วิทย์ แสนทอง, 2547 : 9) สรุปความหมายของ Competency ออกเป็น 2 กลุ่มว่าหมายถึง บุคลิกลักษณะของคนที่สะท้อนให้เห็นถึงความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) ทศนคติ (Attitude) ความเชื่อ (Belief) และอุปนิสัย (Trait) และหมายถึง กลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะของบุคคล (Attributes) ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากพฤติกรรมในการ

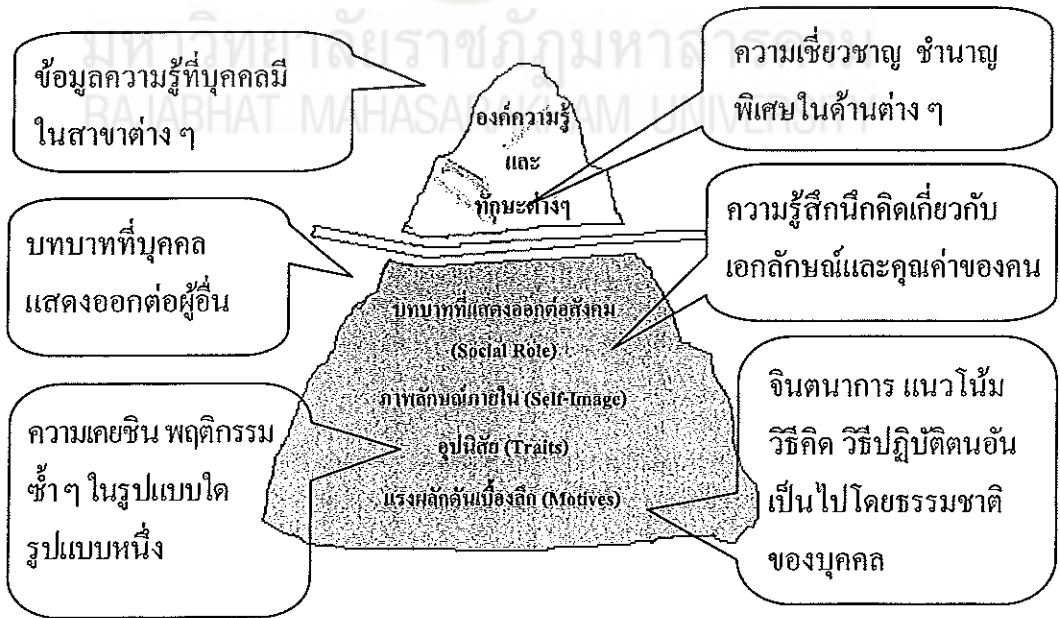
ทำงานที่แสดงออกมาของแต่ละบุคคลที่สามารถวัดและสังเกตเห็นได้ และยังสามารถเชื่อมโยงกับ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2548 : 5-6) ได้กำหนดนิยามของสมรรถนะว่าเป็นคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ ความสามารถและคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆ ในองค์กรกล่าวคือการที่บุคคลจะแสดงสมรรถนะใดสมรรถนะหนึ่งได้มักจะต้องมีองค์ประกอบของทั้งความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ

นอกจากนี้ (Good and Merkel. 1973 : 121) ได้ให้ความหมายของสมรรถนะว่า หมายถึง ทักษะ (Skill) ความคิดรวบยอด (Concept) และเจตคติ (Attitude) ที่ต้องมีในการปฏิบัติงานทุกประเภท เป็นความสามารถอย่างหนึ่งในการนำเอาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งเทคนิคในสาขาวิชาต่างๆ มาประยุกต์ใช้กับสถานการณ์จริง เพื่อทำงานและแก้ปัญหาให้ได้ผลอย่างสูงสุด และยังสามารถเชื่อมโยงกับ (McClelland. 1985 : 57-83) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า Competency คือบุคลิกลักษณะที่ซ่อนอยู่ภายในปัจเจกบุคคลซึ่งสามารถผลักดันให้ปัจเจกบุคคลนั้นสร้างผลการปฏิบัติงานที่ดีหรือตามเกณฑ์ที่กำหนดในงานที่ตนรับผิดชอบ และยังสามารถเชื่อมโยงกับ (Spencer and Spencer. 1993 : 9-11) ได้กล่าวว่า สมรรถนะคือ คุณลักษณะของบุคคลที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลต่อความมีประสิทธิภาพของเกณฑ์ที่ใช้และการทำงานที่ดีขึ้นกว่าเดิม และได้ขยายความหมายของสมรรถนะไว้ว่าจากการศึกษาพบว่าสมรรถนะเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล (Underlying Characteristic) ที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Causal Relationship) จากความมีประสิทธิภาพของเกณฑ์ที่ใช้ (Criterion - Reference) และหรือการปฏิบัติงานที่ได้ผลสูงสุด (Superior Performance) และยังสามารถเชื่อมโยงกับ (Parry. 1997 : 23) ได้นิยามความหมายของสมรรถนะว่า คือ กลุ่มของความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skills) และคุณลักษณะ (Attributes) ที่เกี่ยวข้องกันซึ่งมีผลกระทบต่องานหลักของตำแหน่งงานหนึ่งๆ ซึ่งกลุ่มความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะดังกล่าวสัมพันธ์กับผลงานของตำแหน่งงานนั้นๆ และสามารถวัดผลเทียบกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ และเป็นสิ่งที่สามารถเสริมสร้างขึ้นมาได้โดยผ่านการฝึกอบรมและการพัฒนา

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า สมรรถนะ หมายถึง คุณลักษณะ คุณสมบัติ ทักษะ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ความเชื่อ ค่านิยม และคุณลักษณะอื่นๆ ที่แสดงออกของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จ หรือคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานได้ดี

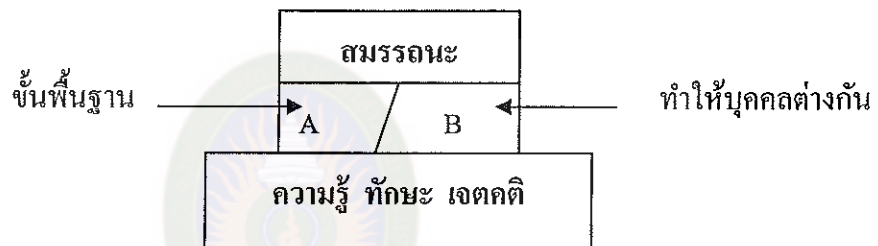
2. องค์ประกอบของสมรรถนะ

ศาสตราจารย์ David C. McClelland นักจิตวิทยาของมหาวิทยาลัย Harvard เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดเกี่ยวกับสมรรถนะ โดยพัฒนาแบบทดสอบทางบุคลิกภาพเพื่อศึกษาว่า บุคคลที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีทัศนคติและนิสัยอย่างไร และได้เขียนบทความเรื่อง Testing for Competence Rather than for Intelligence ในปี 1973 โดยมีใจความสำคัญ คือ ผลการเรียนรู้ไม่ได้ทำนายผลสำเร็จในการประกอบอาชีพ แบบทดสอบเขาวนั้ปัญญา และแบบวัดความถนัดไม่ได้ทำนายความสำเร็จทางอาชีพ หรือความสำเร็จในชีวิตอื่นๆ แบบทดสอบและผลการเรียนทำนายผลงานได้ก็เพราะว่าคนที่ทำแบบทดสอบได้ดีและมีผลการเรียนดีเป็นคนที่มีความรู้ทางสังคมดี แบบทดสอบนั้น ไม่ยุติธรรมกับชนกลุ่มน้อย และสมรรถนะจะเป็นสิ่งที่สามารถทำนายพฤติกรรมที่สำคัญได้ดีกว่าแบบทดสอบ แนวคิดเรื่องสมรรถนะมีการเปรียบเทียบกับภูเขาน้ำแข็ง หรือ Iceberg Model ซึ่งเปรียบเทียบว่าบุคคลมีองค์ความรู้ และทักษะต่างๆ ที่เปรียบเทียบบนผิวน้ำของภูเขาน้ำแข็งที่ลอยอยู่เหนือน้ำ คือ เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่อยู่ใต้น้ำ และส่วนที่อยู่ใต้น้ำนี้เป็นส่วนที่เห็นได้ชัดเจน สามารถวัดได้ง่าย แต่ส่วนที่อยู่ในภายในจิตใจ (ส่วนใต้น้ำของภูเขาน้ำแข็ง) เชื่อว่าจะส่งผลให้บุคคลมีพฤติกรรมในการทำงานที่แตกต่างกัน โดยศึกษาและสังเกตจากพฤติกรรมที่บุคคลแสดงออก อธิบายดังภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 16 โมเดลภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg Model) ของสมรรถนะ
ที่มา : McClelland (1985 : 234)

การที่บุคคลจะมีพฤติกรรมในการทำงานอย่างใดขึ้นอยู่กับคุณลักษณะที่บุคคลมีอยู่ ซึ่งอธิบายในตัวแบบภูเขาน้ำแข็ง คือ ทั้งความรู้ ทักษะ ความสามารถ (ส่วนที่อยู่เหนือน้ำ) และคุณลักษณะอื่นๆ (ส่วนที่อยู่ใต้น้ำ) ของบุคคลนั้นๆ จากแนวคิดของแมคคิลเลนดั้น (Parry, S. B. 1997 : 34) เห็นควรจะรวมส่วนประกอบที่เป็นความคิดเกี่ยวกับตนเอง คุณลักษณะและแรงจูงใจเข้าเป็นกลุ่มเรียกว่าคุณลักษณะ (Attributes) ดังนั้นบางครั้งเมื่อพูดถึงองค์ประกอบของสมรรถนะจึงมีเพียง 3 ส่วนคือ ความรู้ ทักษะ คุณลักษณะ ซึ่งตามทัศนะของแมคคิลเลนดั้นกล่าวว่า (สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ. 2547 : 48) สมรรถนะเป็นส่วนประกอบขึ้นมาจากความรู้ ทักษะ และเจตคติ แรงจูงใจ หรือ ความรู้ ทักษะ และเจตคติ แรงจูงใจ ก่อให้เกิดสมรรถนะ ดังแผนภาพที่ 17



แผนภาพที่ 17 สมรรถนะเป็นส่วนประกอบที่เกิดขึ้นมาจากความรู้ ทักษะ เจตคติ

ที่มา : สุกัญญา รัศมีธรรมโชติ (2547 : 48)

จากแผนภาพที่ 17 ความรู้ ทักษะ และเจตคติไม่ใช่สมรรถนะแต่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดสมรรถนะ ดังนั้นความรู้ใดๆ จะไม่เป็นสมรรถนะแต่ถ้าเป็นความรู้ที่สามารถนำมาใช้ให้เกิดกิจกรรมจนประสบความสำเร็จถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสมรรถนะ สมรรถนะในที่นี้จึงหมายถึงพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดผลงานสูงสุดนั้น ตัวอย่างเช่น ความรู้ในการขับรถ ถือว่าเป็นความรู้ แต่ถ้านำความรู้มาทำหน้าที่เป็นผู้สอนขับรถและมีรายได้จากส่วนนี้ ถือว่าเป็นสมรรถนะ ในทำนองเดียวกัน ความสามารถในการก่อสร้างบ้านถือว่าเป็นทักษะ แต่ความสามารถในการสร้างบ้านและนำเสนอให้เกิดความแตกต่างจากคู่แข่ง ได้ถือว่าเป็นสมรรถนะ

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า สมรรถนะสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ สมรรถนะขั้นพื้นฐาน เป็นความรู้ หรือ ทักษะพื้นฐานที่จำเป็นของบุคคลที่ต้องมีเพื่อให้สามารถที่จะทำงานที่สูงกว่า หรือ ซับซ้อนกว่าได้ เช่น สมรรถนะในการพูด การเขียน เป็นต้น และ

สมรรถนะที่ทำให้เกิดความแตกต่าง เป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีผลการทำงานที่ดีกว่าหรือสูงกว่ามาตรฐาน สูงกว่าคนทั่วไปจึงทำให้เกิดผลสำเร็จที่แตกต่างกัน

3. ตัวแบบสมรรถนะบุคลากรเทศบาลตำบล (Competency Model)

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2553 : 21-22) ได้จัดทำ “เอกสารความรู้สถาบันดำรงราชานุภาพ” ลำดับที่ 19 ปีงบประมาณ 2553 เรื่อง “Competency : เครื่องมือในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์” โดยส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ เพื่อแจกจ่าย เผยแพร่ ให้ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติราชการต่อไป การกำหนดตัวแบบสมรรถนะ (Competency Model) สำหรับระบบข้าราชการพลเรือนไทย เพื่อสร้างแบบสมรรถนะ (Competency) ให้ข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะสำหรับใช้ในการบริหารและประเมินผลงานตลอดจนพัฒนาศักยภาพในระยะยาว ซึ่งในด้านแบบสมรรถนะประกอบด้วยสมรรถนะ 2 ส่วน คือ 1) สมรรถนะหลักสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกกลุ่มงาน และ 2) สมรรถนะประจำกลุ่มงานซึ่งแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มงาน

3.1 สมรรถนะหลัก (Core Competency)

สมรรถนะหลัก คือ สมรรถนะ (Competency) ที่เป็นแก่นหรือแกนหลักขององค์กรนั้นๆ ซึ่งทุกคนในองค์กรต้องมีคุณสมบัติที่เหมือนกัน เพราะความสามารถและคุณสมบัติประเภทนี้เป็นตัวกำหนดหรือผลักดันให้องค์กรบรรลุตามวิสัยทัศน์ (Vision) และพันธกิจ (Mission) ที่วางไว้ตลอดจนยังเป็นตัวสะท้อนถึงค่านิยม (Values) ที่คนในองค์กรมี และถือปฏิบัติร่วมกัน ประกอบด้วยสมรรถนะ 5 ด้าน คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) การบริการที่ดี (Service Mind) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) จริยธรรม (Integrity) และความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork)

3.2 สมรรถนะด้านลักษณะงาน (Functional Competency)

สมรรถนะด้านลักษณะงาน คือ สมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับแต่ละกลุ่มงานเพื่อสนับสนุนให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมแก่หน้าที่และส่งเสริมให้สามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งจะมีชั้นความสามารถแตกต่างกันไปตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือคาดหวัง สมรรถนะประเภทนี้ จะสะท้อนถึงความลึกซึ้งของความสามารถที่พนักงานต้องมีก่อนที่จะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานหนึ่งๆ

ถึงตรงนี้มีคำใหม่ที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งคำ คือ “กลุ่มงาน” ในระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่นี้ มีการจัดตำแหน่งงานทุกตำแหน่ง ให้อยู่ในกลุ่มงาน

ต่างๆ มีทั้งหมด 18 กลุ่มงาน การจัดกลุ่มงานเป็นวิธีการจำแนกประเภทของงาน โดยการจัดงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเข้าไว้ในกลุ่มเดียวกัน โดยพิจารณาจากเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ กลุ่มลูกจ้างหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของตำแหน่งงานนั้นเป็นใครเป็นกลุ่มลูกจ้างภายในหรือภายนอก ภาคราชการ และตำแหน่งงานนั้นมุ่งผลลัพธ์ หรือผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจหลักของภาครัฐด้านใด

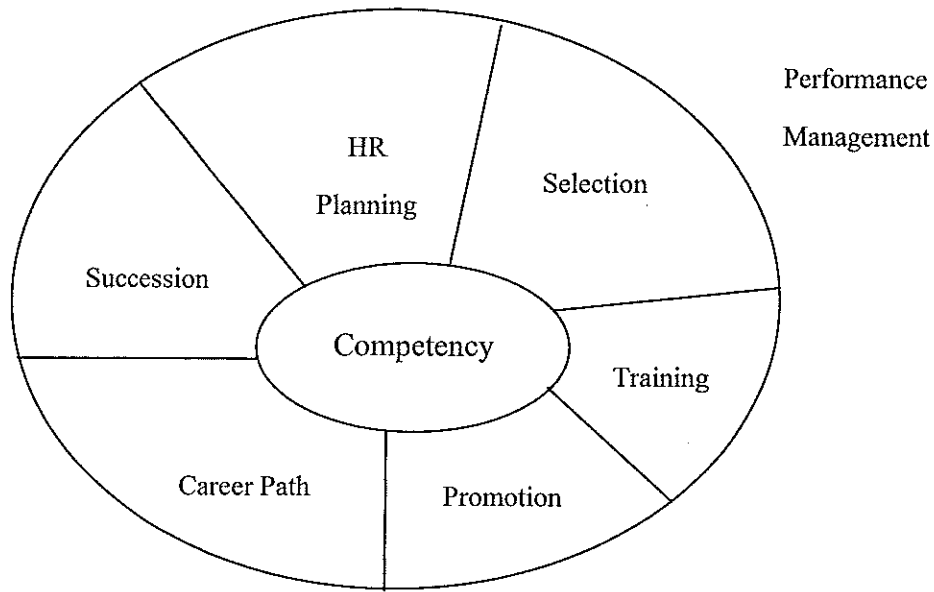
ดังนั้น งานที่จัดอยู่ในกลุ่มงานเดียวกัน จึงควรมีวัตถุประสงค์ของงานและผลสัมฤทธิ์ของงานที่คล้ายคลึงกัน ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในกลุ่มงานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใดก็ควรจะมีสมรรถนะ (คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมประจำงาน) เช่นเดียวกัน เพื่อให้ได้ผลการปฏิบัติงานที่ดีเลิศมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน แต่ละกลุ่มงานจะมีสมรรถนะประจำกลุ่มงานๆ ละ 3 ด้าน เมื่อรวมกับสมรรถนะหลักแล้ว ข้าราชการแต่ละคนจะต้องมุ่งพัฒนาสมรรถนะรวม 8 ด้านด้วยกันโดยทั่วไปแล้วบุคลากรจำเป็นต้องมีสมรรถนะ 2 ส่วนนี้ประกอบกันเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีในแขนงวิชาชีพของตนเอง ซึ่งการประยุกต์สมรรถนะด้านเทคนิคเหล่านี้ จะต้องอาศัยสมรรถนะหลัก เพื่อให้การปฏิบัติงานทั้งที่เป็นส่วนของตนเอง และต้องประสานงานร่วมมือกับผู้อื่นเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ตัวแบบสมรรถนะ จึงหมายถึง กลุ่มของสมรรถนะ (Group of Competencies) ที่มีความสำคัญ และเป็นตัวขับเคลื่อนความสำเร็จของบุคคล (Individual) ทีมงาน (Team) และองค์กร (Organization)

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์การกำหนดตัวแบบสมรรถนะ (Competency Model) ของ สถาบันดำรงราชานุภาพ (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2553 : 21-22) ซึ่งเป็นสมรรถนะบุคลากรสำหรับระบบข้าราชการพลเรือนไทย เพื่อสร้างแบบสมรรถนะ (Competency) ให้ภาคราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะสำหรับใช้ในการบริหารและประเมินผลงานตลอดจนพัฒนาศักยภาพในระยะยาว ซึ่งในด้านแบบสมรรถนะบุคลากร ประกอบด้วยสมรรถนะ 2 ส่วน คือ 1) สมรรถนะหลัก สำหรับตำแหน่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกกลุ่มงาน และ 2) สมรรถนะประจำกลุ่มงาน ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มงาน

4. ความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะบุคลากร กับประสิทธิผลการดำเนินงาน

การนำสมรรถนะ (Competency) ไปประยุกต์ใช้ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (HR) ขององค์กรจะส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน ซึ่งนักวิชาการที่นำเสนอแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มุ่งเน้นไปที่ระดับจุลภาคหรือที่ตัวบุคคล เช่น (Gilley and Eggland, 1989 : 72) มีมุมมอง และแนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่าต้องตระหนัก ให้ความสำคัญไปที่การพัฒนาตัวของพนักงาน มากกว่าที่จะเน้นไปที่การพัฒนาองค์กร เนื่องจากเห็นว่าประสิทธิผลขององค์กรนั้นถูกสร้างขึ้น โดยเริ่มต้นมาจากการปรับปรุงพัฒนา

ของพนักงาน โดยผ่านการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ภายในองค์กร เพื่อปรับปรุงการทำงาน และ ผลการปฏิบัติงานของพนักงาน ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ตัว พนักงาน สอดคล้องกับ (Nadler and Nadler, 1980 : 82) ที่ได้นำเสนอแนวคิดของการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรว่า เป็นกิจกรรมที่ต้องการมุ่งเน้นให้ผลลัพธ์เกิดขึ้นกับตัวพนักงาน โดยตรงซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การฝึกอบรม การศึกษา และการพัฒนา โดยวิธีการปฏิบัติ นั้นมีหลากหลายวิธีทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ สามารถทำได้หลายประการ คือ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) จะเป็นการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ด้านความต้องการเกี่ยวกับตำแหน่ง ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับกำหนดสมรรถนะในแต่ละ ตำแหน่ง เพื่อให้ทราบว่าในองค์กรมีคนที่เหมาะสมจะต้องมี สมรรถนะใดบ้าง เพื่อให้ สอดคล้องกับการวางกลยุทธ์ขององค์กร การตีค่างานและการบริหารค่าจ้างและเงินเดือน (Job Evaluation of Wage and Salary Administration) สมรรถนะสามารถนำมาใช้ในการกำหนดค่า งาน (Compensable Factor) เช่น วิธีการ Point Method โดยการกำหนดปัจจัยแล้วให้คะแนนว่า แต่ละปัจจัยมีความจำเป็นต้องใช้ในตำแหน่งงานนั้นๆ มากน้อยเพียงใด เป็นต้น การสรรหาและ การคัดเลือก (Recruitment and Selection) เมื่อมีการ กำหนดสมรรถนะไว้แล้ว การสรรหา พนักงานก็ต้องให้สอดคล้องกับสมรรถนะตรงกับตำแหน่งงาน การบรรจุตำแหน่ง ก็ควร คำนึงถึงสมรรถนะของผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมหรือมีความสามารถตรงตามตำแหน่งที่ต้องการ การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and Development) ก็ดำเนินการฝึกอบรมให้สอดคล้องกับ สมรรถนะของบุคลากรให้เต็มขีดสุดของแต่ละคน การวางแผนสายอาชีพและการสืบทอด ตำแหน่ง (Career Planning and Succession Planning) องค์กรจะต้องวางแผนเส้นทางอาชีพ (Career Path) ในแต่ละเส้นทางที่แต่ละคนก้าวเดินไปในแต่ละขั้นตอนนี้ต้องมีสมรรถนะ ะไรบ้าง การ โยกย้าย การเลิกจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง (Rotation Termination and Promotion) การทราบสมรรถนะของแต่ละคนทำให้สามารถบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการ โยกย้าย การเลิก จ้าง และการเลื่อนตำแหน่งได้ง่ายและเหมาะสม และการจัดการผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เป็นการนำหลักการจัดการทางคุณภาพที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ PDCA มาใช้ ในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่การวางแผนที่ต้องคำนึงถึงสมรรถนะของแต่ละคนวาง คนให้เหมาะกับงานและความสามารถรวมทั้งการติดตามการทำงาน และ การประเมินผล ก็พิจารณาจากสมรรถนะ เป็นสำคัญ และนำผลที่ได้ไปปรับปรุงต่อไป ดังแผนภาพที่ 18



แผนภาพที่ 18 การประยุกต์ใช้สมรรถนะในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
ที่มา : สุภิญญา รัศมีธรรมโชติ (2547 : 50-59)

จากแผนภาพที่ 18 จะเห็นได้ว่าสมรรถนะเป็นจุดศูนย์กลางของกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงในกระบวนการทุกขั้นตอน ทั้งนี้สมรรถนะจะเป็นตัวกำหนดรายละเอียดของการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอน

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า สมรรถนะบุคลากร หมายถึง คุณลักษณะ คุณสมบัติ ทักษะ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ ความเชื่อ ค่านิยม และคุณลักษณะอื่นๆ ที่เหมาะสมของบุคลากรที่สามารถปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จ หรือคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้โดดเด่นกว่าเพื่อนร่วมงานอื่นๆ ในองค์กร โดยส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดตามที่องค์กรต้องการ ซึ่งสมรรถนะบุคลากร ประกอบด้วย

1. สมรรถนะหลักของบุคลากร หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานสูงของบุคลากรเทศบาลตำบลที่ทุกคนต้องมี ประกอบด้วย การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ จริยธรรม และความร่วมมือร่วมใจ
2. สมรรถนะด้านลักษณะงานของบุคลากร หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติงานตามมาตรฐานสูงของบุคลากรเทศบาลตำบลที่ทุกคนในส่วนหรือกองหรือสำนักต้องมี ซึ่งจะมีขึ้นความสามารถแตกต่างกันไปตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

บริบทของเทศบาลตำบล

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบลในปัจจุบันยังคงจัดตั้งและบริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับ (บุญอริ ยีหมะ. 2551 : 135) จนกระทั่งถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 และเพื่อช่วยให้สามารถเข้าใจถึงการบริหารงานของเทศบาลตำบลเพิ่มมากขึ้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องทราบถึงบริบทโดยรวมของเทศบาลตำบลด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอเกี่ยวกับ 1) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบล 2) โครงสร้างของเทศบาลตำบล และ 3) ภารกิจหลักของเทศบาลตำบล ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 125 - 126)

- 1.1 จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- 1.2 ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
- 1.3 ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 กำหนดไว้ว่าท้องถิ่นใดซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง ในทางปฏิบัติจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม. 2552 : 191)

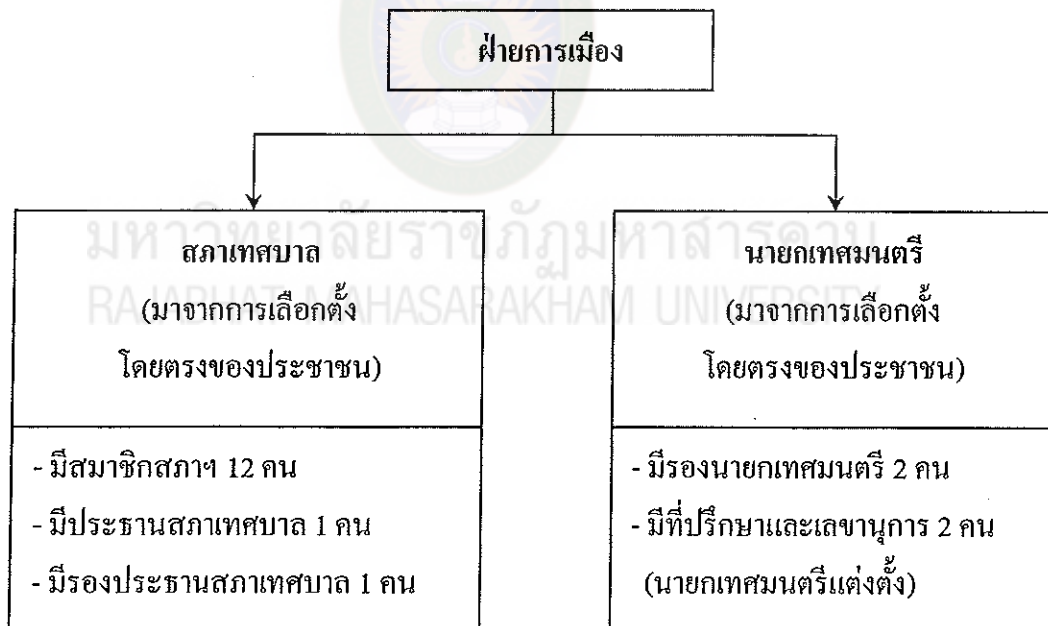
- 1.4 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปี งบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
 - 1.5 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
 - 1.6 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตร.กม.ขึ้นไป
 - 1.7 ได้รับความเห็นชอบจากรายฐรในท้องถิ่นนั้น
- สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ตำบลเฉพาะแห่งได้หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2. โครงสร้างของเทศบาลตำบล

ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ได้แบ่ง โครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี แต่สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลแล้ว จะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล ดังนั้นจึงสามารถแบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ฝ่ายการเมือง และ 2) ฝ่ายพนักงานประจำ

2.1 โครงสร้างฝ่ายการเมือง



แผนภาพที่ 19 โครงสร้างฝ่ายการเมืองของเทศบาลตำบล

ที่มา : อนันตชัย นาระถิ (2553 : 10)

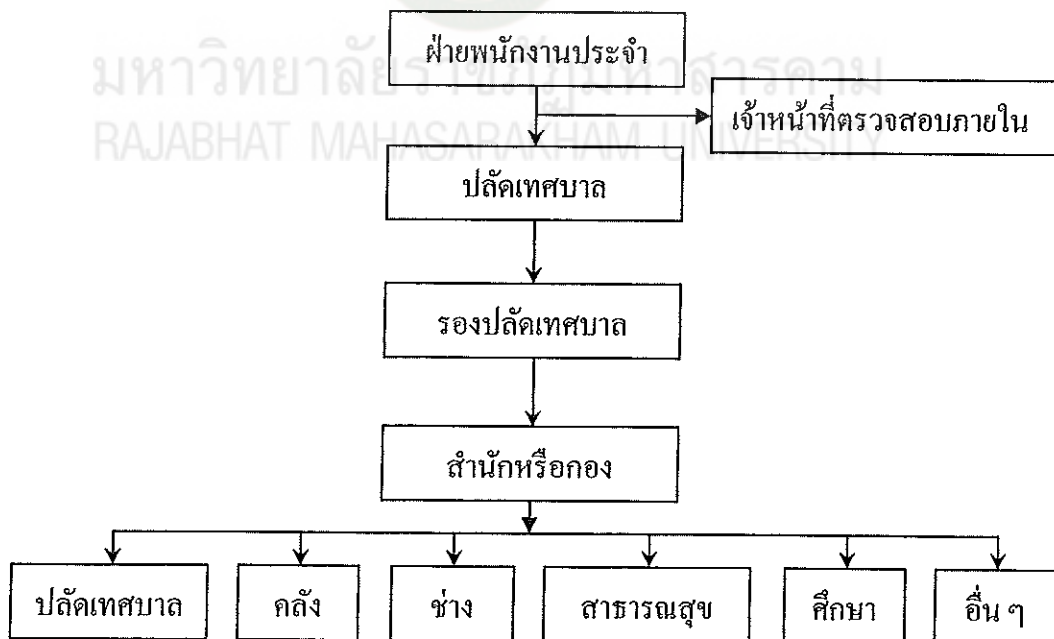
จากแผนภาพที่ 19 โครงสร้างฝ่ายการเมือง จะประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีซึ่งกำหนดให้มีคุณสมบัติ ดังนี้

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

2.1.2 นายกเทศมนตรี เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2.2 โครงสร้างฝ่ายพนักงานประจำ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีที่วาระเทศมนตรีรับผิดชอบและภารกิจในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539 : 129)



แผนภาพที่ 20 โครงสร้างฝ่ายพนักงานประจำของเทศบาลตำบล

ที่มา : อนันตชัย นาระถิ (2553 : 15)

ประเภทของพนักงานประจำของเทศบาล ประกอบด้วย

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

2.2.2 พนักงานจ้าง ประกอบด้วย 3 ประเภทคือ พนักงานจ้างทั่วไป พนักงานจ้างตามภารกิจ และพนักงานจ้างผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

2.2.3 ลูกจ้างประจำ

3. ภารกิจหลักของเทศบาลตำบล

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดให้คณะกรรมการจัดทำแผนตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการตามมาตรา 32 ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่กรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ตามมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน นอกจากนี้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 32 (1) ได้กล่าวถึงการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบของการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ โดยมีการกำหนดการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ ภารกิจแรก เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเอง ภารกิจที่สอง เป็นภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับภาครัฐ ซึ่งเป็นภารกิจที่ภาครัฐได้โอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และมีส่วนที่ภาครัฐยังคงดำเนินการเองอยู่ ดังนั้นจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน และภารกิจที่สาม เป็นภารกิจที่ภาครัฐยังคงดำเนินการอยู่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการเองได้ จึงเป็นภารกิจที่เข้าซ้อนแต่ยังคงกำหนดให้ภาครัฐดำเนินการอยู่ต่อไปซึ่งในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน ดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ 1) การคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ ทางบกและทางน้ำ 2) การสาธารณสุขปโลก ได้แก่ แหล่งน้ำระบบประปาชนบท 3) สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีและควบคุมตลาด 4) การผังเมือง และ 5) การควบคุมอาคาร

ด้านที่ 2 ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ 1) การส่งเสริมอาชีพ 2) งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็กสตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส 3) การนันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมกีฬา และการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 4) การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ และการศึกษานอกระบบ 5) การสาธารณสุข ได้แก่ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ และ 6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

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

ด้านที่ 4 ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว แบ่งเป็น กลุ่มภารกิจต่างๆ คือ 1) การวางแผน 2) การพัฒนาเทคโนโลยี 3) การส่งเสริมการลงทุน 4) การพาณิชยกรรม 5) การพัฒนาอุตสาหกรรม และ 6) การท่องเที่ยว

ด้านที่ 5 ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆ คือ 1) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ และ 3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

ด้านที่ 6 ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น มีภารกิจในการปกป้องคุ้มครอง ควบคุม และดูแลบำรุงรักษา โบราณสถาน โบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

4. ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกรายจังหวัด

ตารางที่ 6 ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ลำดับ	จังหวัด	จำนวน อบจ. (แห่ง)	จำนวน เทศบาลนคร (แห่ง)	จำนวน เทศบาลเมือง (แห่ง)	จำนวน เทศบาลตำบล (แห่ง)	จำนวน อบต. (แห่ง)	รวม (แห่ง)
1	กาฬสินธุ์	1	-	2	69	79	151
2	ขอนแก่น	1	1	6	68	149	225
3	ชัยภูมิ	1	-	1	34	107	143
4	นครพนม	1	-	1	17	85	104
5	นครราชสีมา	1	1	4	77	251	334
6	บุรีรัมย์	1	-	3	57	148	209
7	บึงกาฬ	1	-	-	18	41	60
8	มหาสารคาม	1	-	1	18	123	143
9	มุกดาหาร	1	-	1	23	30	55
10	ยโสธร	1	-	1	22	64	88
11	ร้อยเอ็ด	1	-	1	64	137	203
12	เลย	1	-	2	27	71	101
13	ศรีสะเกษ	1	-	2	27	187	217
14	สกลนคร	1	1	-	49	90	141
15	สุรินทร์	1	-	1	25	146	173
16	หนองคาย	1	-	2	17	48	68
17	หนองบัวลำภู	1	-	1	23	43	68
18	อุดรธานี	1	1	3	62	114	181
19	อุบลราชธานี	1	1	4	40	193	239
20	อำนาจเจริญ	1	-	1	21	41	64
รวม		20	5	37	758	2,147	2,967

ที่มา : ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและ
โครงสร้าง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2557 : www.dla.go.th)

จากบริบทของเทศบาลตำบลทำให้ทราบถึงบทบาทภารกิจหลักของเทศบาลตำบล ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เทศบาลจัดเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ส่งผลให้เทศบาลตำบลจึงมีภารกิจและหน้าที่ในการจัดทำและส่งเสริม บริการสาธารณะให้กับประชาชนตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่า ภารกิจหลักในการจัดทำและส่งเสริมบริการสาธารณะของเทศบาลตำบล ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะประกอบไปด้วยภารกิจหลัก 6 ด้านได้แก่ ด้านโครงสร้าง พื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความ สงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการ บริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

สุพรรณิ เกลื่อนกลาด (2549 : 87) ได้ทำการศึกษาเรื่อง กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการศึกษา พบว่า สมาชิกใน “กลุ่มการเมือง” ก่อนเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นต่างมีการสะสมทุนในภาคธุรกิจ โดยมีระดับความมั่นคงทางการเงินในระดับหนึ่งแล้วจึงเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา “กลุ่ม ธุรกิจ” ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้นในลักษณะของการทำธุรกิจควบคู่ไปกับการ ทำงานทางการเมือง โดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองกับ นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และรวมถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ การศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ของ “กลุ่มผลประโยชน์” กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใน 3 ระดับ คือ 1) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมฐาน คะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง 2) นักการเมืองระดับชาติมีความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยน ผลประโยชน์ทางธุรกิจกับกลุ่มธุรกิจในท้องถิ่น โดยเป็นผู้ประสานการจัดสรรงบประมาณ จากรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กลุ่มการเมืองในท้องถิ่นมีความพยายามที่จะ สร้างเครือข่ายทางการเมืองให้ครอบคลุมการเมืองในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยการส่ง

คนในครอบครัวและเครือข่ายติลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

กรพินธุ์ โอฬารเสถียรกุล, ทิพย์นภา เกียรติบรรจง และ วรรัตน์ เลาหชนะกุล. (2550 : 87-88) เรื่อง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพกับผลการดำเนินงานขององค์กร : ศึกษาในกลุ่มอุตสาหกรรมชิ้นส่วนรถยนต์ ผลการวิจัยพบว่า แนวปฏิบัติการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Practices) มีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งวัดผลจากผลตอบแทนสุทธิจากสินทรัพย์รวม (ROA) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 การรับรู้ของพนักงานต่อผลลัพธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Outcomes) มีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งวัดผลจากผลตอบแทนสุทธิจากสินทรัพย์รวม (ROA) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพซึ่งประกอบด้วย แนวปฏิบัติการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Practices) และผลลัพธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR Outcomes) มีความสัมพันธ์กับผลการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งวัดผลได้จากผลตอบแทนสุทธิจากสินทรัพย์รวม (ROA) งานวิจัยในลักษณะที่ได้ทำการศึกษานี้ ในประเทศไทยยังมิได้มีการทำการศึกษาวิจัยกันอย่างแพร่หลายนัก ดังนั้นตัวแบบในการศึกษาความสัมพันธ์นี้จึงเป็นเรื่องที่อุตสาหกรรมต่างๆ ในประเทศไทย นำที่จะนำไปประยุกต์ใช้ และวัดผลเพื่อแสดงความสัมพันธ์ของประสิทธิภาพของงานบริหารทรัพยากรมนุษย์กับผลการดำเนินงานขององค์กร รวมถึงสามารถนำตัวแบบนี้สร้างเป็นดัชนีการวัด ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

นันทิยา น้อยจันทร์ (2550 : 121) ได้ศึกษาเรื่อง วัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิภาพการบริหารอุดมศึกษา ผลการวิจัย พบว่า วัฒนธรรมองค์กรสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย 12 องค์ประกอบ คือ การกำหนดทิศทางขององค์กร การมีส่วนร่วมในองค์กร การพัฒนาผู้ความ เป็นเลิศ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การทำงานเป็นทีม ประสิทธิภาพการดำเนินงาน มาตรฐานการดำเนินงาน การมอบหมายงาน การติดตามและประเมินผล วิสัยทัศน์ การบริหารจัดการ การสนับสนุนทางการจัดการ และการบริหารจัดการองค์กร ประสิทธิภาพการบริหารอุดมศึกษา ระหว่างกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏกับกลุ่มมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเดิมในภาพรวมไม่มีความแตกต่าง ผลการทดสอบ พบว่า โมเดลมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงว่าวัฒนธรรมองค์กรมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพการบริหารอุดมศึกษา

ปิลัญ ปฎิพิมพาคม (2550 : 213-215) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบภาวะผู้นำและ ประสิทธิภาพของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบภาวะผู้นำของผู้บริหารสถานศึกษาเอกชนมี 6 ประกอบ คือ การมีวิสัยทัศน์ที่ดี ความสามารถในการจูงใจ การเป็นตัวอย่างที่ดี การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับ ชุมชน ด้านความฉลาดและมีไหวพริบ และด้านหลักในการปกครองโรงเรียน องค์ประกอบ ประสิทธิภาพของโรงเรียนเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมี 8 องค์ประกอบ คือ ความ สามารถในการผลิต ความสามารถในการพัฒนาเจตคติ ความสามารถในการปรับตัว บรรยากาศ และสิ่งแวดล้อมของโรงเรียน ความพึงพอใจในงานบุคลากร ความสามัคคี ของบุคลากร ด้านการพัฒนาบุคลากร และการแก้ปัญหาภายใน ภาวะผู้นำของผู้บริหารสถาน ศึกษาที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพของโรงเรียนเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน อย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001

อุไร โต้ะทอง (2551 : 93) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาล เมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามมุมมองการประเมินแห่งคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า มุมมอง ด้านการเงิน เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการเทศบาลเมืองหัวหิน และเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ ด้านการทุจริต ประพฤติมิชอบ ในการบริหารการเงิน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่แตกต่าง มุมมองด้านกระบวนการ ปฏิบัติงานภายในองค์กร มุมมองด้านการเรียนรู้และนวัตกรรมในองค์กร พบว่า ความคิดเห็น ของพนักงานเทศบาลเมืองหัวหินและเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ โดยรวมและรายด้าน ไม่ แตกต่างกัน ส่วนมุมมองส่วนผู้เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร พบว่า ความคิดเห็นมุมมองผู้เกี่ยวข้อง ภายนอกองค์กรของประชาชนผู้มาติดต่อรับบริการกับเทศบาลเมืองหัวหินและเทศบาลเมือง ประจวบคีรีขันธ์ โดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 เมื่อพิจารณาเป็น รายด้าน พบว่า ด้านความรวดเร็ว ด้านความสะดวก ด้านความถูกต้อง และมนุษยสัมพันธ์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 นอกนั้นไม่แตกต่าง

พงศ์สุรีย์ ชาญตะบะ (2551 : 85) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการปฏิบัติ งานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนา อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนา อำเภอมหาราช จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับสูงมี 6 ด้านเรียงลำดับดังนี้ ด้านการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม ด้านบทบาทหน้าที่ที่ อบต.อาจต้องทำ ด้านบทบาทหน้าที่

ที่ อบต.ต้องทำ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลด้านการเมืองการบริหาร นอกจากนี้ประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่อยู่ในระดับปานกลางมี 5 ด้าน เรียงลำดับดังนี้ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม และด้านแหล่งน้ำ ตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมอยู่ในระดับสูง เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านการติดตามประเมินผลและด้านการเป็นผู้นำอยู่ในระดับสูง ส่วนด้านการวางแผนและด้านการจัดองค์การอยู่ในระดับปานกลาง

อุษณี มงคลพิทักษ์สุข (2551 : 173) ได้ศึกษาเรื่อง ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับประสิทธิผลขององค์การ ผลการวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิกอล ปรากฏว่า ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพและภาวะผู้นำแลกเปลี่ยนอยู่ในระดับปานกลาง มีสหสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลขององค์การ โดยภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพมีขนาดค่าความสัมพันธ์สูงกว่า ส่วนภาวะผู้นำไร้การนำมีสหสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผลขององค์การ เมื่อวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิกอลของมิติต่างๆ ในชุดตัวแปรภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ และชุดตัวแปรประสิทธิผลขององค์การ พบว่า มิติที่เป็นองค์ประกอบภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ ได้แก่ การมีอิทธิพลต่ออุดมการณ์ การเอาใจใส่ต่อปัจเจกบุคคล การกระตุ้นทางปัญญา และการสร้างแรงคลใจ มีสหสัมพันธ์กับมิติประสิทธิผลขององค์การ ด้านการพัฒนาองค์การ ความพึงพอใจในงาน และการบริหารจัดการ สำหรับการให้รางวัลตามสถานการณ์มีสหสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การสามมิติข้างต้นและมิติผลลัพธ์การดำเนินการ ขณะที่การไร้การนำมีสหสัมพันธ์เชิงลบกับประสิทธิผลขององค์การทุกมิติที่กล่าวมา จากข้อค้นพบจึงเสนอว่า นายก อบต. พึงใช้ภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพและภาวะผู้นำแลกเปลี่ยนในการบริหาร อบต. ให้เกิดประสิทธิผล รวมถึงพัฒนามิติที่เป็นองค์ประกอบภาวะผู้นำเปลี่ยนสภาพ และมิติการให้รางวัลตามสถานการณ์ในองค์ประกอบของภาวะผู้นำแลกเปลี่ยน ทั้งต้องลดพฤติกรรมภาวะผู้นำไร้การนำ

ชวนพิศ สิทธิธาดา (2552 : 228) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบสมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสิทธิผล ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบสมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสิทธิผลอยู่ในระดับมาก ประกอบด้วย 5 องค์ประกอบ คือ

- 1) สมรรถนะด้านวิชาชีพ
- 2) สมรรถนะด้านภาวะผู้นำ
- 3) สมรรถนะด้านหน้าที่
- 4) สมรรถนะด้านบุคคล และ
- 5) สมรรถนะด้านการบังคับบัญชา

รูปแบบสมรรถนะของผู้บริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีประสิทธิผลเป็นรูปแบบที่ประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 องค์ประกอบ

ที่มีความถูกต้อง เหมาะสม เป็นไปได้และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งสอดคล้องกับกรอบแนวคิดทฤษฎีของการวิจัย

พงษ์ศักดิ์ ทองพันชั่ง (2552 : 214) ได้ศึกษาเรื่อง รูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของอธิการบดีที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ผลการวิจัยพบว่า 1) รูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงสาเหตุ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของอธิการบดีที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์อยู่ในเกณฑ์ที่ดี 2) องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของอธิการบดีด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ส่งผลทางตรงเชิงบวกต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยส่งผลต่อประสิทธิผลด้านผลงานตามภารกิจมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านการเติบโต และด้านความพึงพอใจในงาน ตามลำดับ 3) องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของอธิการบดีด้านการสร้างแรงบันดาลใจส่งผลทางตรงเชิงบวกต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นไปในทิศทางตรงข้ามกัน โดยส่งผลต่อประสิทธิผลด้านผลงานตามภารกิจมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านความพึงพอใจในงาน และด้านการเติบโต ตามลำดับ 4) องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของอธิการบดีด้านการกระตุ้นภูมิปัญญาส่งผลทางตรงเชิงบวกต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยส่งผลต่อประสิทธิผลด้านผลงานตามภารกิจมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านความพึงพอใจในงาน และด้านการเติบโต ตามลำดับ และ 5) องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของอธิการบดีด้านการคำนึงถึงปัจเจกบุคคลส่งผลทางตรงเชิงบวกต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยส่งผลต่อประสิทธิผลด้านผลงานตามภารกิจมากที่สุด รองลงมา คือ ด้านความพึงพอใจในงาน และด้านการเติบโต ตามลำดับ

สมคิด สกุลสถาปัตย์ (2552 : 250) ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผล ประกอบด้วย การสร้างสื่อกลางที่มีศักยภาพ การใช้ความฉลาดทางอารมณ์เป็นฐาน การสร้างแรงบันดาลใจ การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล การกระตุ้นการใช้ปัญญา และการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ สำหรับองค์ประกอบของการปฏิรูปการศึกษาแบบยั่งยืน ประกอบด้วย กระบวนการเปลี่ยนแปลงสมดุลต่อเนื่อง เน้นผู้เรียน บังจายนำเข้ามีพลังขับเคลื่อน ผลผลิตมีคุณภาพ ผลลัพธ์มีคุณภาพเชิงพลวัต บริบทเหมาะสมเอื้อต่อการเรียนรู้แบบพอเพียง รูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผลในการปฏิรูปการศึกษาแบบยั่งยืนเป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของพหุตัวแปรที่ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 11 องค์ประกอบ กล่าวคือ การสร้างสื่อกลางที่มีศักยภาพ การใช้ความฉลาดทางอารมณ์

เป็นฐาน การสร้างแรงบันดาลใจ การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล การกระตุ้นการใช้ปัญญา และการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ (ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผล) ซึ่งมีอิทธิพลต่อบัจฉานำเข้ามีพลังขับเคลื่อน กระบวนการเปลี่ยนแปลงสมดุลต่อเนื่อง เน้นผู้เรียน ผลผลิตมีคุณภาพ ผลลัพธ์มีคุณภาพเชิงพลวัต บริบทเหมาะสม เอื้อต่อการเรียนรู้แบบพอเพียง (การปฏิรูปการศึกษาแบบยั่งยืน) ทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งรูปแบบมีความถูกต้อง เหมาะสมเป็นไปได้ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้

เกรียงไกรยศ พันธุ์ไทย (2552 : 161) ได้ทำการศึกษาเรื่อง อิทธิพลของพฤติกรรมผู้นำวัฒนธรรมการทำงานในองค์กร และกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการปรับตัว กิจกรรมการฝึกอบรม และกิจกรรมการพัฒนาของพนักงานมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยที่พฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานมากที่สุด รองลงมาคือ กิจกรรมการฝึกอบรม วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการปรับตัว และกิจกรรมการพัฒนาของพนักงาน ตามลำดับ และพฤติกรรมผู้นำที่ขาดภาวะผู้นำมีอิทธิพลทางตรงเชิงลบต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยที่วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นพันธกิจ และพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการปฏิบัติงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยส่งผ่านกิจกรรมการฝึกอบรม และกิจกรรมการพัฒนาของพนักงาน และพบว่าพฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการปรับตัว วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นพันธกิจ และพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมการทำงานในองค์กรเน้นพันธกิจ

วัชรพงษ์ อินทรวงศ์ (2552 : 3-4) ได้ทำการวิจัยเรื่อง อิทธิพลของวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ต่อผลการปฏิบัติงานบุคลากร ผลการศึกษาพบว่า วิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ตามแนวคิดวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับผลการปฏิบัติงานของบุคลากรสายผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาด้านการจัดกลุ่มของวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มดังนี้ กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย การคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนา กลุ่มที่ 2 ประกอบด้วย การประเมินผลการปฏิบัติงาน ระบบรางวัลตามผลงาน กลุ่มที่ 3 ประกอบด้วย การออกแบบงาน การมีส่วนร่วมและการติดต่อสื่อสาร กลุ่มสุดท้ายประกอบด้วย การเลื่อนขั้นจากภายใน ความมั่นคงในการทำงานและความ

เสมอภาค ตัวแบบการเชื่อมโยงระหว่างวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์กับผลการปฏิบัติงาน มีกระบวนการเชื่อมโยงโดยผ่านกล่องคำ วิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ 2 กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4 มีอิทธิพลทางตรงต่อ ความสามารถแรงจูงใจ การมีส่วนร่วมและความผูกพัน ต่อองค์กร ตามลำดับ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรม โครงสร้างองค์การกับวิธีปฏิบัติ ด้านทรัพยากรมนุษย์ พบว่า วัฒนธรรมองค์การแบบคุณภาพ โครงสร้างองค์การที่มีความเป็นทางการและมีกรมอบหมายอำนาจหน้าที่ มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ทั้ง 4 กลุ่ม อย่างไรก็ตามสถาบันอุดมศึกษาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นองค์การระบบเปิดที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์และปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางการจัดการของตน ดังนั้น การนำวิธีปฏิบัติด้านทรัพยากรมนุษย์ตามแนวคิดวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดมาใช้ผู้บริหาร สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องประยุกต์ใช้ทฤษฎีเหล่านั้นให้เหมาะสมและ สอดคล้องกับสภาพปัญหาและบริบทของตนตามแนวคิดของทฤษฎีระบบและทฤษฎีตาม สถานการณ์

จิราภรณ์ พงษ์ศรีทัศน์ (2553 : 162) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรและการจัดการความรู้ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยด้านการจัดการความรู้ และประสิทธิผลของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล อยู่ในระดับปานกลาง อิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยด้านการจัดการความรู้ และประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล มีลักษณะดังนี้ 1) วัฒนธรรมองค์กรแบบครอบครัวมีอิทธิพลทางตรงต่อ ประสิทธิภาพด้านการวิจัยเพียงด้านเดียว วัฒนธรรมองค์กรแบบเน้นการพัฒนามีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลด้านการสอนเพียงด้านเดียว แต่ในการมีอิทธิพลจะเป็น ไปในทางตรงข้าม วัฒนธรรมองค์กรแบบเน้นสายการบังคับบัญชา มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลโดยรวม ประสิทธิภาพด้านการสอน และประสิทธิผลด้านการบริการวิชาการ ส่วนวัฒนธรรมองค์กรแบบ เน้นการตลาดนั้น ไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล 2) วัฒนธรรมองค์กรแบบเน้นการพัฒนา วัฒนธรรมองค์กรแบบเน้นสายการบังคับบัญชา และ วัฒนธรรมองค์กรแบบเน้นการตลาด มีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลในทุกด้าน และ 3) การระบุนความรู้มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั้งประสิทธิผลโดยรวม และประสิทธิผลทั้ง 4 ด้าน ดังนั้น การจัดการความรู้ให้เป็นระบบมีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี ราชมงคลด้านการวิจัยเพียงด้านเดียว การเข้าถึงความรู้มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลของ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลโดยรวม ด้านการสอน ด้านการวิจัย และด้านการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม การแลกเปลี่ยนความรู้มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลโดยรวม ด้านการวิจัย และด้านการบริการวิชาการ การประยุกต์ใช้ความรู้ มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลโดยรวม ด้านการสอน และด้านการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ส่วนการสร้างและแสวงหาความรู้ การประมวลและ กลั่นกรองความรู้ ไม่มีอิทธิพลทางตรงต่อประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

สุภาพร ขาวชำนาญ (2554 : 84) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการดำเนินงานตาม ภารกิจหลักในมุมมองการประเมินผลเชิงคุณภาพของเทศบาลตำบล จังหวัดชุมพร ผลการวิจัย พบว่า 1) ระดับความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานตามภารกิจ หลักในมุมมองการประเมินผลเชิงคุณภาพ โดยรวมและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดย ด้านผู้เกี่ยวข้องภายนอกองค์กร มีประสิทธิผลของการดำเนินงานอยู่ในอันดับสูงสุด 2) ระดับ ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานตามภารกิจหลักในมุมมองการ ประเมินผลเชิงคุณภาพ จำแนกตามสถานภาพส่วนบุคคล โดยรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน ยกเว้น เมื่อจำแนกตามตำแหน่งงาน พบว่า ด้านการเงิน มีความคิดเห็นแตกต่างกัน 3) ภารกิจ หลักโดยรวมมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการดำเนินงานตามภารกิจหลักในมุมมองการ ประเมินผลเชิงคุณภาพในทางบวกอยู่ในระดับสูง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เมื่อ พิจารณารายด้านพบว่า ภารกิจหลักมีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลการดำเนินงานตาม ภารกิจหลักในมุมมองการประเมินผลเชิงคุณภาพทุกด้านข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้พบว่า เทศบาลมีการแจ้งผลการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้ประชาชนหรือผู้ร้องเรียนทราบ จึง ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินงาน ด้านต่างๆ ของเทศบาลอย่างครอบคลุมและ ทัวถึงทุกพื้นที่

สิริพงษ์ ปานจันทร์ (2554 : 344 – 345) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพในการ บริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยพบว่า ทั้งประชาชนและพนักงาน ของเทศบาลตำบลมีความเห็นตรงกันว่าประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลใน จังหวัดนครปฐม โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการบริหารงานของเทศบาลตำบลใน การให้บริการสาธารณะด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตมีประสิทธิผลมากที่สุด และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นมีประสิทธิผลน้อยที่สุด ส่วนตัวชี้วัด ประสิทธิภาพในการบริหารงานที่ได้ค่าเฉลี่ยสูงสุดของภารกิจแต่ละด้านจะมีความแตกต่างกันไป ตามภารกิจ แต่เกือบทุกภารกิจทั้งประชาชนและพนักงานของเทศบาลตำบลมีความเห็น

สอดคล้องกันว่า ตัวชี้วัดประสิทธิผลในการบริหารงานด้านประสิทธิภาพมีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดและ ปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงาน มากที่สุดคือ ภาวะผู้นำ (เผด็จการแบบมีศิลป์) รองลงมาคือ ทรัพยากรทางการบริหารจัดการ (งบประมาณ) นโยบายขององค์กร (ขั้นการออกแบบแผนงาน) วัฒนธรรมองค์กร (การทำงาน เป็นทีมและการปรึกษาหารือ) สมรรถนะหรือความสามารถขององค์กร (การตอบสนองความต้องการของประชาชน) เทคโนโลยีขององค์กร (แบบร่วมกันทำงาน) และ โครงสร้างองค์กร (แบบโครงการ) ส่งผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานน้อยที่สุด ส่วนปัจจัยแวดล้อมทางการ บริหารจัดการภายนอกองค์กร พบว่า สภาพแวดล้อมทั่วไปด้านการเมืองและสภาพแวดล้อม เฉพาะด้านผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์กร ส่งผลต่อประสิทธิผลในการ บริหารงานมากที่สุด สำหรับการวิเคราะห์แบบถดถอยพหุคูณพบว่า มีปัจจัยเพียง 5 ปัจจัย เท่านั้นที่สามารถทำนายความเป็นไปได้ที่มีผลต่อประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาล ตำบลในจังหวัดนครปฐม ได้มากที่สุดซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ ด้านทรัพยากรทางการ บริหารจัดการ ด้านการเมือง และด้านผู้สนับสนุนหรือผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตแก่องค์กร

ภาคภูมิ นันทปรีชา (2555 : 131 – 132) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีความ

สัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงาน โดยตัวชี้วัดตามแนวคิด Balanced Scorecard : กรณี ศึกษาสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ผลการวิจัยพบว่า สถาบันฯ มีการจัดทำ ตัวชี้วัด 2 ลักษณะ คือ 1) ตัวชี้วัดที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดเพื่อวัดผลการดำเนินงานของ องค์กร และ 2) ตัวชี้วัดที่สถาบันฯ จัดทำเพื่อวัดผลการดำเนินงานในระดับส่วนงานของสถาบัน ฯ ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการจัดทำแบ่งเป็น 3 ระยะ ได้แก่ 1) การจัดทำยุทธศาสตร์และ แผนงานประจำปีขององค์กร 2) การจัดทำตัวชี้วัดของสำนักงาน ก.พ.ร. 3) การจัดทำตัวชี้วัด ระดับส่วนงานซึ่งปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานที่สนับสนุนต่อ ประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยตัวชี้วัดตามแนวคิด Balanced Scorecard ประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำ นโยบายของผู้บริหารองค์กร ด้านการจัดการข้อมูล ความสัมพันธ์ภายใน ส่วนงาน การสื่อสารภายในส่วนงาน การติดตามประเมินผล การพัฒนาความรู้ความ สามารถของบุคลากรในองค์กร และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน โดย ตัวชี้วัดตามแนวคิด Balanced Scorecard ประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ ความไม่เข้าใจ และความ วิตกกังวลของบุคลากร ความซับซ้อนของการจัดทำตัวชี้วัดระดับส่วนงาน การตั้งตัวชี้วัดส่วน งาน ระยะเวลาในการจัดทำ ความศรัทธาของบุคลากรต่อหัวหน้างาน การกำหนดตัวชี้วัดของ สำนักงาน ก.พ.ร. และความรู้สึกลึกของบุคลากร โดยปัจจัยต่างๆ มีความเกี่ยวข้องและเป็นปัจจัย

ที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน โดยตัวชี้วัดตามแนวคิด Balanced Scorecard

ภราดร สุทธิสารากร (2555 : 87) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทบาทการเมืองภาคประชาชน ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองย่างทอย อำเภอศรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์ ผลการศึกษาพบว่า 1) ประชาชนมีบทบาททางการเมือง ภาคประชาชนในด้านการเคลื่อนไหวร้องทุกข์ การเคลื่อนไหวตรวจสอบกระบวนการใช้อำนาจอรัฐ การประท้วงอำนาจอรัฐและการร่วมมือเชิงวิพากษ์กับรัฐ เพื่อให้การดำเนินบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดประสิทธิผลและสิทธิภาพสูงสุดแก่ชุมชน 2) ปัญหาอุปสรรคของบทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อองค์การบริหารส่วนตำบลหนองย่างทอย ได้แก่ การขาดจิตสำนึก การว่างเฉยของประชาชน การขาดภาวะผู้นำ และรายได้ที่ไม่เพียงพอ และ 3) แนวทางเสนอแนะ ได้แก่ ภาครัฐต้องเปิดโอกาสในการแสดงบทบาททางการเมืองในทุก ๆ เรื่องและจะต้องปลูกฝังหลักประชาธิปไตยในทุกระดับ

เสน่ห์ จุ้ยโต (2555 : 87) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การพัฒนาขีดสมรรถนะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า 1) ผลการศึกษาสภาพปัจจุบันและความต้องการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานบุคลากรด้านการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีความคิดเห็นต่อสภาพปัจจุบัน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และ มีความต้องการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานบุคลากร โดยรวมอยู่ในระดับมาก เทศบาลมีความคิดเห็นต่อสภาพปัจจุบัน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และมีความต้องการพัฒนาประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานบุคลากร โดยรวมอยู่ในระดับมาก องค์กรบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นต่อสภาพปัจจุบัน โดยรวมอยู่ในระดับมาก และมีความต้องการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานบุคลากรอยู่ในระดับมาก 2) ผลการจัดทำต้นแบบขีดสมรรถนะบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ต้นแบบสมรรถนะหลักขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดมี 6 ประการ ได้แก่ ความรอบรู้ด้านวัฒนธรรมองค์กร การคิดค้นนวัตกรรมใหม่ การทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม ความรอบรู้ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการทำงานเป็นทีม ต้นแบบสมรรถนะหลักของเทศบาลมี 6 ประการ ได้แก่ จิตสำนึกบริการ คุณธรรมจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การทำงานเป็นทีม การคิดนอกกรอบ ริเริ่ม การส่งเสริมความเชี่ยวชาญในอาชีพและการจัดการความขัดแย้งในชุมชน ต้นแบบสมรรถนะหลักขององค์กรบริหารส่วนตำบลมี 6 ประการ ได้แก่ จิตสำนึกบริการ ความรอบรู้ด้านวัฒนธรรมองค์กร การสร้างเครือข่ายและการมีส่วนร่วม จิตสำนึกประชาธิปไตย ความรอบรู้ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการทำงาน

เป็นที่ 3) ผลการดำเนินการพัฒนาบุคลากรตามสมรรถนะหลักขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรพัฒนาบุคลากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้มืออาชีพทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เทศบาลตำบลบึงยี่โถ และองค์การบริหารส่วนตำบล บึงทองหลาง มีความพึงพอใจต่อการพัฒนาบุคลากรตามสมรรถนะหลักด้วยเทคนิคการฝึกอบรมเชิงระบบอยู่ในระดับมาก

อนุสิทธิ์ นามโยธา (2555 : 187) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของสมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า 1) รูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของสมรรถนะผู้บริหารสถานศึกษาที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน ประกอบด้วยองค์ประกอบด้านภูมิหลังของผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา การอบรมทางการบริหาร ประสบการณ์ทางการบริหาร องค์ประกอบด้านสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ ความสัมพันธ์ของผู้บริหารสถานศึกษากับผู้ได้บังคับบัญชา การจัดโครงสร้างงาน การใช้อำนาจในตำแหน่งและความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน ด้านสมรรถนะหลักของผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริการที่ดี การพัฒนาตนเอง การทำงานเป็นทีม และการมีคุณธรรมจริยธรรม ด้านสมรรถนะประจำสายงานของผู้บริหารสถานศึกษา ได้แก่ การสื่อสารและการจูงใจ การมีวิสัยทัศน์ การวิเคราะห์และสังเคราะห์ การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และการมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ด้านประสิทธิผลของโรงเรียน ได้แก่ การบริหารจัดการ การจัดการเรียนการสอน ครูและบุคลากร ผู้เรียน การมีส่วนร่วมของชุมชน และบรรยากาศและสิ่งแวดล้อม 2) ผลการตรวจสอบความสอดคล้องของรูปแบบที่พัฒนากับข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า มีความสอดคล้องกลมกลืน ($\chi^2 = 361.98$, $p\text{-value} = 0.25$, $df = 181$, $RMSEA = 0.04$, $GFI = 0.95$, $AGFI = 0.92$, $Largest\ Standardized\ Residual = 1.72$) ค่าอิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลรวมที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนเรียงลำดับค่าอิทธิพลจากมากไปหาน้อย เป็นดังนี้ อิทธิพลทางตรง ได้แก่ สมรรถนะหลักของผู้บริหารสถานศึกษา องค์ประกอบด้านสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง องค์ประกอบด้านภูมิหลังของผู้บริหารสถานศึกษา อิทธิพลทางอ้อม ได้แก่ องค์ประกอบด้านสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง องค์ประกอบด้านภูมิหลังของผู้บริหารสถานศึกษา อิทธิพลรวม ได้แก่ สมรรถนะหลักของผู้บริหารสถานศึกษา องค์ประกอบด้านสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง องค์ประกอบด้านภูมิหลังของผู้บริหารสถานศึกษา และสมรรถนะประจำสายงานของผู้บริหารสถานศึกษา เมื่อพิจารณาค่าอำนาจการพยากรณ์ พบว่า ภูมิหลังของผู้บริหารสถานศึกษา และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสถานศึกษา สามารถร่วมกัน

อธิบายความแปรปรวนของสมรรถนะหลักของผู้บริหารสถานศึกษาได้ร้อยละ 98 ภูมิหลังของผู้บริหารสถานศึกษา และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสถานศึกษา สามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของสมรรถนะประจำสายงานของผู้บริหารสถานศึกษาได้ร้อยละ 92 และสมรรถนะหลักของผู้บริหารสถานศึกษา สมรรถนะประจำสายงานของผู้บริหารสถานศึกษา ภูมิหลังของผู้บริหารสถานศึกษา และสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารสถานศึกษา สามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิผลของโรงเรียนได้ร้อยละ 94 ตามลำดับ

2. งานวิจัยในต่างประเทศ

Howell and Avolio (1993 : 34) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำแบบสร้างความเปลี่ยนแปลงที่มีต่อผลการปฏิบัติงานของหน่วยธุรกิจ ผลจากการศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลพฤติกรรมผู้นำที่กระตุ้นผู้ตามด้วยสติปัญญา และพฤติกรรมผู้นำที่มีลักษณะมีบารมี มีส่วนช่วยสนับสนุนต่อผลการปฏิบัติงานของหน่วยธุรกิจให้ดีขึ้นมากกว่าพฤติกรรมผู้นำที่ใช้เทคนิคในการบริหารแบบมีข้อยกเว้น (Management by Exception) และพฤติกรรมของผู้นำที่ให้รางวัลตามสถานการณ์ (Contingent Reward) จากผลการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่าพฤติกรรมผู้นำแบบสร้างความเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) มีผลต่อการเพิ่มผลการปฏิบัติงานของหน่วยธุรกิจ

Avolio (1999 : 64) ได้ศึกษาเรื่อง อิทธิพลของผู้นำแบบสร้างความเปลี่ยนแปลงและผู้นำแบบแลกเปลี่ยนที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ผลการวิจัยพบว่า พฤติกรรมผู้นำมีอิทธิพลต่อการเข้าใจวัฒนธรรมองค์การของพนักงานอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมเน้นความสอดคล้องต่อกัน วัฒนธรรมเน้นการปรับตัว และวัฒนธรรมการมุ่งเน้นที่พันธกิจ โดยที่พฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงมีส่วนช่วยการรับรู้เข้าใจของพนักงานมากกว่าพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยน และพฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงสามารถที่จะปลูกฝังวัฒนธรรมการทำงาน โดยการสนับสนุนให้ความสำคัญกับการปรับตัว ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ส่วนพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะปลูกฝังวัฒนธรรมการทำงาน โดยสนับสนุนให้พนักงานยังคงรักษาวิธีการทำงานและเน้นความสำคัญเฉพาะภายในองค์การ ซึ่งพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะสร้างความเชื่อการรับรู้โดยผ่านการให้รางวัลตามสถานการณ์

Daft (1999 : 24) ได้ศึกษาเรื่อง พฤติกรรมผู้นำจากกลุ่มนักวิชาการมหาวิทยาลัยมิชิแกน (Michigan) ซึ่งได้ค้นพบว่า พฤติกรรมของผู้นำที่สำคัญมีอยู่เพียง 2 แบบ ได้แก่ 1)

พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งเน้นผลผลิตเป็นศูนย์กลาง (Job-Centered Leader) เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่มุ่งเน้นงาน มีการจัดประชุมเป็นทางการ กำหนดวันและเวลาของงาน กำหนดรายละเอียด และเทคนิคต่าง ๆ ในการทำงาน เพื่อปรับปรุงผลการปฏิบัติงานให้งานบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมองว่าพนักงานเป็นองค์ประกอบ หรือเครื่องมือหนึ่ง ที่จะช่วยทำให้งานนั้นประสบความสำเร็จ 2) พฤติกรรมผู้นำที่มุ่งเน้นพนักงานเป็นศูนย์กลาง (Employee – Centered Leader) เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่เน้นไปที่การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้ร่วมงานในการทำงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม ตระหนักถึงความพึงพอใจในการทำงาน การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ยอมรับให้เกียรติซึ่งกันและกัน การเคารพความคิดของลูกน้อง และการคำนึงถึงความรู้สึกของลูกน้อง

Hellriegel., et al (2001 : 43) ทำการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์อิทธิพลทางตรงของวัฒนธรรมองค์การกับผลการปฏิบัติงานหรือประสิทธิผล ซึ่งจากผลการศึกษาระหว่างวัฒนธรรมและประสิทธิผลทำให้พบว่า วัฒนธรรมองค์การอยู่ในระดับปานกลาง อิทธิพลของวัฒนธรรมการทำงานเน้นการมีส่วนร่วมมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงานหรือประสิทธิผลการดำเนินงาน และองค์การจะมีวัฒนธรรมหนึ่งวัฒนธรรมที่ดีที่สุดที่ทำให้ประสิทธิผลขององค์การสูง โดยความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมกับผลการปฏิบัติงานมี ดังนี้

1. วัฒนธรรมองค์การมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การในระยะยาว
2. วัฒนธรรมองค์การจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การในทศวรรษหน้า
3. วัฒนธรรมองค์การที่ขัดขวางผลการปฏิบัติงานเป็นสิ่งที่พบได้ง่าย แต่วัฒนธรรมองค์การก็สามารถที่จะพัฒนาได้อย่างมีเหตุมีผลด้วยสติปัญญาของพนักงาน
4. ผู้บริหารที่เข้าใจ และสนับสนุนวัฒนธรรม จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่สามารถยกระดับผลการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นได้

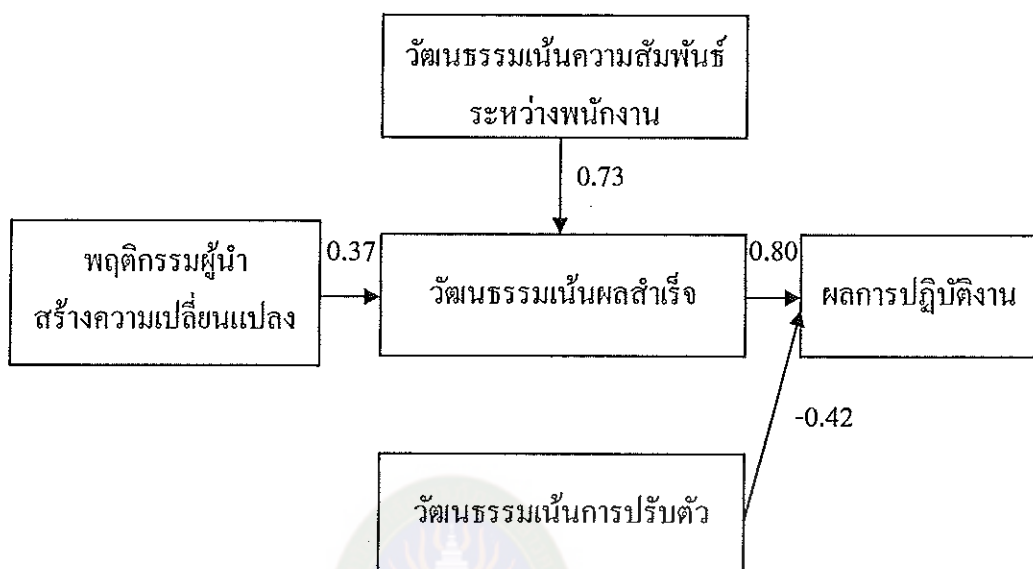
จากผลการศึกษาทำให้สรุปได้ว่า อิทธิพลของวัฒนธรรมองค์การมีผลต่อพฤติกรรมของพนักงานและผลการปฏิบัติงาน เนื่องจากการรับรู้วัฒนธรรมขององค์การทำให้พนักงานทราบเข้าใจประวัติ และปัจจุบันขององค์การ สิ่งที่พนักงานได้รับรู้นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมของพนักงานในอนาคต และวัฒนธรรมขององค์การนั้นสามารถที่จะสร้างความผูกพันให้พนักงานเกิดความรู้สึกที่จะทำงานร่วมกันเพื่อเป้าหมายเดียวกัน ซึ่งวัฒนธรรมขององค์การนั้นสามารถรับรู้โดยผ่านพฤติกรรม ธรรมเนียมปฏิบัติ

Parry (2003 : 47) ได้ศึกษาเรื่องพฤติกรรมผู้นำในองค์การภาครัฐ พบว่า พฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงมีอิทธิพลเชิงบวกกับนวัตกรรมและประสิทธิผลขององค์การ

Judge and Piccolo (2004 : 128) ได้ศึกษาเรื่อง อิทธิพลของพฤติกรรมผู้นำแบบสร้างความเปลี่ยนแปลง(Transformational Leadership) ที่มีต่อผลการปฏิบัติงาน และผู้วิจัยยังได้ตรวจสอบอิทธิพลของพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) และพฤติกรรมผู้นำที่ขาดภาวะของผู้นำ (Laissez – Faire) ที่มีต่อผลการปฏิบัติงาน ซึ่งการศึกษาพฤติกรรมของผู้นำนั้นวัดจากการรับรู้ของสมาชิกในองค์การ โดยผ่านแบบสอบถาม ผลที่ได้จากการศึกษา พบว่า พฤติกรรมผู้นำแบบสร้างความเปลี่ยนแปลงมีความสัมพันธ์สูงมากต่อ 6 เกณฑ์ดังนี้ คือ 1) ความพึงพอใจในงานของพนักงาน 2) ความพึงพอใจของผู้นำ 3) แรงจูงใจของพนักงาน 4) ผลการปฏิบัติงานของผู้นำ 5) ผลการปฏิบัติงานขององค์การ 6) ประสิทธิภาพของผู้นำ และยังพบว่าพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีส่วนช่วยในการสร้างผลผลิตที่ดี แต่พฤติกรรมผู้นำที่ขาดภาวะของผู้นำนั้นไม่มีส่วนช่วยในการผลิตผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ยังได้ข้อสรุปว่า พฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับพฤติกรรมผู้นำแบบสร้างความเปลี่ยนแปลง และพฤติกรรมผู้นำแบบสร้างความเปลี่ยนแปลงมีความสัมพันธ์เชิงลบกับพฤติกรรมผู้นำที่ขาดภาวะของผู้นำ

Plummer (2005 : 79) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การรับรู้ของพนักงานเกี่ยวกับคุณลักษณะของประสิทธิผลขององค์การของ District of Columbia Department of Human Services, Mental Retardation and Developmental Disabilities Administration (MRDDA) ข้อมูลจากการวิจัยพบว่า ตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ ภาวะผู้นำ ความพอใจในภารกิจ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี ความเป็นมืออาชีพ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และวัฒนธรรมองค์การที่อ่อนแอ ตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ การออกแบบงาน การสร้างแรงจูงใจในในพันธกิจ และแรงจูงใจในองค์การ และตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับสูงมีเพียง แรงจูงใจในการบริการประชาชนของพนักงาน ผลการสำรวจของพนักงานเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่า MRDDA ต้องมีการจัดระเบียบ โครงสร้างการบริหารจัดการ และดำเนินการวิเคราะห์ทั้งทรัพยากรภายในและภายนอกของหน่วยงาน และทำการตรวจสอบว่าพนักงานมีความเข้าใจในเกณฑ์การประเมินวัดผลงานของ MRDDA ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการประเมินระหว่างการเรียนรู้ของพนักงานในบทบาทและเป้าหมายขององค์การ นอกจากนี้จะช่วยอำนวยความสะดวกในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ในการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยพัฒนาการตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานให้ดีขึ้น

Xenikou and Simosi (2006 : 4) ได้ทำการวิจัยเรื่อง พฤติกรรมผู้นำ วัฒนธรรมการทำงาน และผลการปฏิบัติงานทางธุรกิจ ผลการวิจัยพบว่า มีรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเส้น ดังนี้



แผนภาพที่ 21 รูปแบบความสัมพันธ์เชิงเส้นของพฤติกรรมผู้นำ วัฒนธรรมการทำงาน และ ผลการปฏิบัติงานทางธุรกิจ

จากเส้นทางการความสัมพันธ์เชิงเส้นผลปรากฏว่าวัฒนธรรมเน้นผลสำเร็จวัฒนธรรมเน้นการปรับตัว มีอิทธิพลทางตรงต่อผลการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมผู้นำแบบสร้างความเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมเน้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน มีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการปฏิบัติงานโดยส่งผ่านวัฒนธรรมเน้นผลสำเร็จ ดังนั้น ธรรมเนียมปฏิบัติการทำงานขององค์กรต้องมีการตั้งเป้าหมายมาตรฐานการทำงานที่สูง และตั้งเป้าประสิทธิผล เพื่อที่จะช่วยให้เกิดผลการปฏิบัติงานในระดับที่สูง ส่วนวัฒนธรรมเน้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานมีอิทธิพลทางอ้อมต่อผลการปฏิบัติงาน โดยผ่านวัฒนธรรมเน้นผลสำเร็จ เพราะว่าลักษณะของการทำงานร่วมกัน โครงสร้างความสัมพันธ์ในองค์กรจะมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน จะต้องมีการทำงานเป็นทีมเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายเดียวกัน และวัฒนธรรมเน้นการปรับตัวมีอิทธิพลเชิงลบกับผลการปฏิบัติงานอาจจะเป็นเพราะว่าการปรับตัวตามสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอาจจะส่งผลกระทบต่อผลทางการเงินในระยะสั้น แต่วัฒนธรรมเน้นการปรับตัวตามสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง การมีความคิดสร้างสรรค์นวัตกรรม อาจจะมีส่วนช่วยต่อผลทางการเงินและเศรษฐกิจขององค์กรในระยะยาว

Brooks and Nafukho (2006 : 24) ได้ทำการวิจัยเรื่อง อิทธิพลของการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ทุนทางสังคม (Social Capital) และสติปัญญาทางอารมณ์ (Emotional Intelligence) ที่มีผลต่อผลผลิตขององค์การ (Organizational Productivity) เป็นการศึกษา ความสัมพันธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานเป็นการศึกษาน พื้นฐานของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีจิตวิทยา และแนวคิดการคิดเชิงระบบ (Systems Thinking Models) ซึ่งผลผลิตขององค์การพิจารณาจากมิติของความสามารถในแข่งขัน และการ เพิ่มขึ้นของผลผลิต โดยวัดจากผลลัพธ์ที่เพิ่มขึ้นต่อการทำงานต่อคนหนึ่งคน คือ พิจารณาจาก การจ้างงาน แรงงาน และทุน ผลการศึกษาที่ได้พบว่า การบูรณาการระหว่างการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ ทุนทางสังคม และสติปัญญาทางอารมณ์ มีความสัมพันธ์กับผลผลิตของ องค์การภายใต้สิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก ในการศึกษาของ Brooks and Nafukho ได้ นิยามกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกิจกรรม หรือกระบวนการที่หลากหลาย เพื่อ สร้างศักยภาพสำหรับบุคคล ทีมงาน ให้เกิดการพัฒนาคความรู้ในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานที่ อยู่ในวัยผู้ใหญ่ เกิดความเชี่ยวชาญ ความพึงพอใจเพื่อให้อาจสามารถสร้างผลิตผล ผลประ โยชน์ ให้กับองค์การ ซึ่งกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ประกอบไปด้วยกิจกรรมการพัฒนา บัณฑิตบุคคล กิจกรรมการพัฒนาอาชีพ และกิจกรรมพัฒนาองค์การ ในส่วนของกิจกรรม การพัฒนาบัณฑิตบุคคลจะมุ่งสนใจไปที่การฝึกอบรมและการพัฒนาตลอดชีวิต ซึ่งการให้นิยาม กิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มีที่มาจากกรอบทฤษฎีของนักวิชาการต่าง ๆ

Hassan (2007 : 8) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์กับค่านิยมหลักขององค์การ ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้อง ตระหนักถึงค่านิยมร่วมกันในองค์การ เพื่อที่องค์การจะได้จัดกิจกรรมการพัฒนาพนักงาน ทั้ง กิจกรรมการฝึกอบรม กิจกรรมการเรียนรู้ ที่สอดคล้องกับค่านิยมของพนักงาน ค่านิยมการ ทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมกับงาน และความคิดสร้างสรรค์ เป็นค่านิยมที่เอื้ออำนวยต่อ กิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งกิจกรรมการประเมินศักยภาพ การให้รางวัล การพัฒนา และผลการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการคนให้เหมาะสมกับองค์การ (Person – Organizational Fit)

Taormina (2008 : 42) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการคนให้เหมาะสมกับ องค์การ (Person – Organizational Fit) ผลการศึกษาพบว่า วัฒนธรรมการทำงานแบบเน้น โครงสร้างและกฎระเบียบ (Bureaucratic Culture) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับกิจกรรมการ ฝึกอบรม แต่มีความสัมพันธ์เชิงลบกับการรับรางวัลและ โอกาสความก้าวหน้า เมื่อวิเคราะห์

อิทธิพลของวัฒนธรรมที่มีต่อกิจกรรมการฝึกอบรม ผลปรากฏว่าวัฒนธรรมการทำงานแบบเน้นโครงสร้างและกฎระเบียบไม่อิทธิพลต่อกิจกรรมการฝึกอบรม และมีอิทธิพลทางลบกับการรับรางวัลและ โอกาสความก้าวหน้า เนื่องจากเป็นวัฒนธรรมการทำงานที่ยึดตามหลักกฎระเบียบและลักษณะการทำงานที่มีรูปแบบเป็นทางการมากเกินไป ทำให้การทำงานต้องเป็นไปตามหลักกฎระเบียบขององค์กร และทำให้ขาดโอกาสความก้าวหน้าหรือรางวัลที่จะได้รับ ส่วนวัฒนธรรมการทำงานแบบสร้างสรรค์นวัตกรรม (Innovation Culture) หรือเป็นวัฒนธรรมเน้นการปรับตัวเพื่อพัฒนา มีความสัมพันธ์เชิงลบกับกิจกรรมการฝึกอบรม แต่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการรับรางวัลและ โอกาสความก้าวหน้า เมื่อวิเคราะห์อิทธิพลของวัฒนธรรมผลปรากฏว่าวัฒนธรรมการทำงานแบบสร้างสรรค์นวัตกรรมมีอิทธิพลต่อการรับรางวัลและ โอกาสความก้าวหน้า เนื่องจากลักษณะการทำงานจะเป็นในรูปแบบที่กล้าเสี่ยง ชอบทดลอง และมีรางวัล โบนัสสำหรับพนักงานที่มีความคิดสร้างสรรค์ และสามารถพัฒนาตนเองได้ และวัฒนธรรมทำงานเน้นความสัมพันธ์ระหว่างพนักงาน (Supportive Culture) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับกิจกรรมการฝึกอบรม แต่มีความสัมพันธ์เชิงลบกับการรับรางวัลและ โอกาสความก้าวหน้า เนื่องจากผลความแตกต่างของเงินเดือน รางวัลและ โอกาสความก้าวหน้า ทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างพนักงานด้วยกันเพื่อแย่งชิงรางวัลและ โอกาสความก้าวหน้า ทำให้เป็นการลดความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างพนักงานด้วยกัน

Casida and Pinto-Zipp (2008 : 9) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำและ วัฒนธรรมองค์กร สรุปผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนในมิติของพฤติกรรมผู้นำที่ให้รางวัลตามสถานการณ์ มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมองค์กรทั้งวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม (Involvement Culture) วัฒนธรรมเน้นความสอดคล้องต้องกัน (Consistency Culture) วัฒนธรรมเน้นการปรับตัว (Adaptability Culture) และวัฒนธรรมการมุ่งเน้นที่พันธกิจ (Mission Culture) เพราะพฤติกรรมผู้นำนั้นสามารถที่จะสร้างความสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นกับความมั่นคงของการทำงานในองค์กร

Laohavichien, Fredendall and Cantrell (2009 : 64) ได้ทำการศึกษาเรื่องผลกระทบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและการทำธุรกรรมในการปรับปรุงคุณภาพ พบว่า พฤติกรรมผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมีผลต่อการปรับปรุงผลการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับพฤติกรรมผู้นำสร้างความเปลี่ยนแปลง ซึ่งผู้นำต้องไม่ใช่แค่แสดงวิสัยทัศน์ แต่ต้องใช้รางวัลและบทลงโทษเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของพนักงานด้วย

Chiou and Chang (2009 : 93) งานวิจัยเรื่อง ผลของรูปแบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับการวางแผนการตลาดที่มีคุณภาพการบริการและผลลัพธ์ทางการเงิน : กรณีศึกษาบรรษัทข้ามชาติ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านรูปแบบการบริหารมีผลต่อปัจจัยด้านการมุ่งเน้นการตลาด คุณภาพการบริการ และผลของการบริการ และส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ด้านการเงิน ปัจจัยด้านรูปแบบการบริหาร มีผลต่อปัจจัยด้านการมุ่งเน้นการตลาด คุณภาพการบริการ และผลของการบริการ และส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ด้านการเงิน

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพการดำเนินงานโดยตัวชี้วัดตามแนวคิด Balanced Scorecard ตามมุมมองด้านประชาชน ด้านกระบวนการภายใน ด้านการเรียนรู้และการเติบโต และด้านการเงิน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ แรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมการทำงานในองค์กร และสมรรถนะบุคลากร โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง และมีอิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลโดยรวมต่อประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กร

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยเรื่อง รูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาสังเคราะห์เพื่อกำหนดปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล

ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล คือ ผลสำเร็จของการดำเนินงานที่องค์กรได้ดำเนินงานใดๆ โดยการใช้ทรัพยากรต่างๆ จนเกิดผลสำเร็จบรรลุตามเป้าหมายต่างๆ ที่องค์กรตั้งไว้โดยการประเมินผลเชิงคุณภาพตามแนวคิดของ (Kaplan and Norton. 2006 : 4) ประกอบด้วย 4 มุมมอง ได้แก่ 1) มุมมองด้านประชาชน (Customer Perspective) 2) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspective) 3) มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต (Learning and Growth) และ 4) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspective)

2. แนวคิดด้านการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ

การสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติได้มาจากการสังเคราะห์ปัจจัยที่เป็นหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองตามแนวคิดของ (Macridis. 1967 : 17-19) ที่ชี้ให้เห็นว่าพรรค

การเมืองทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างสังคมกับรัฐ หรือกลุ่มคนในสังคมกับรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ

3. แนวคิดด้านแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน

แรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชนได้มาจากการสังเคราะห์ปัจจัยที่เป็น บทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อการเป็นคุณลักษณะแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชนตามแนวคิดของ (เสกสรรค์ ประเสริฐกุล. 2548 : 204) ที่ชี้ให้เห็นถึงความหมายและสาระสำคัญของการเมืองภาคประชาชนต่อการเป็นคุณลักษณะการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนไว้

4. แนวคิดด้านประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้มาจากการสังเคราะห์ปัจจัยที่เป็น กิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของ (Nadler. 1984 : 19) และตามแนวคิดของ (Gilley and Egglend. 1989 : 37) โดยมุ่งเน้นใน 5 ส่วน คือ 1) การฝึกอบรมของบุคลากร (Training) 2) การศึกษาของบุคลากร (Education) 3) การพัฒนาบุคลากร (Development) 4) การพัฒนาอาชีพสำหรับบุคลากร (Career Development) และ 5) การพัฒนาองค์การ (Organization Development)

5. แนวคิดด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้มาจากการสังเคราะห์ปัจจัยที่เป็นภาวะผู้นำที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นลักษณะเชื่อมโยงกันและลักษณะภาวะต่อเนื่องของภาวะผู้นำตามแนวคิดของ (Northouse 2007 : 45) เป็นกรอบแนวคิดปัจจัยด้านภาวะ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ประกอบด้วย การมีอิทธิพลต่อความคิดของผู้ตามของผู้นำ (Idealized Influence) การสามารถสร้างแรงบันดาลใจของผู้ตาม (Inspirational Motivation) ความสามารถกระตุ้นผู้ตามด้วยสติปัญญาของผู้ตาม (Intellectual Stimulation) และการมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้ตาม (Individualized Consideration)

6. แนวคิดด้านวัฒนธรรมการทำงานในองค์การ

วัฒนธรรมการทำงานในองค์การ ได้มาจากการสังเคราะห์วัฒนธรรมการทำงานในองค์การที่ครอบคลุมทุกมิติที่มีร่วมกันของเทศบาลตำบล โดยประยุกต์มาจากแนวคิดของ

นักวิชาการ 6 คน คือ (Harrison. 1972 ; Charles. 1979 ; Handy. 1981 ; Cameron and Quinn. 1999 ; Denison. 2000 and Daft. 2008) ซึ่งตัวแปรปัจจัยด้านวัฒนธรรมการทำงานในองค์การประกอบไปด้วยตัวแปร 3 ตัวแปร คือ 1) วัฒนธรรมเน้นการปรับตัว (Adaptability Culture) 2) วัฒนธรรมเน้นการมีส่วนร่วม (Involvement Culture) และ 3) วัฒนธรรมเน้นพันธกิจ (Mission Culture)

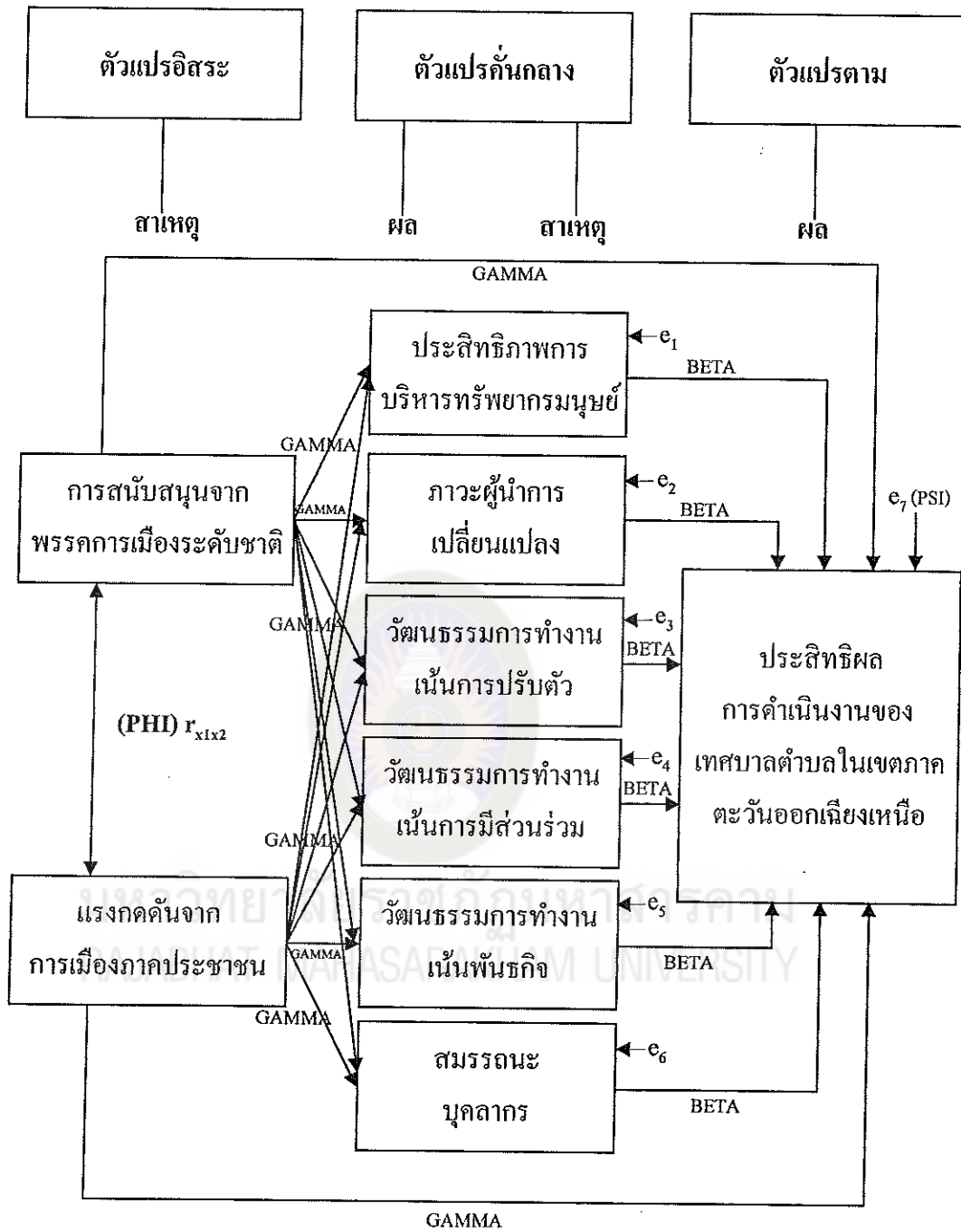
7. แนวคิดด้านสมรรถนะบุคลากร

สมรรถนะบุคลากร ได้มาจากการสังเคราะห์แนวคิดของ (สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. 2553 : 21-22) ได้จัดทำ “เอกสารความรู้สถาบันดำรงราชานุภาพ” ลำดับที่ 19 ปีงบประมาณ 2553 เรื่อง “Competency : เครื่องมือในการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์” โดยส่วนพัฒนาและบริหารจัดการความรู้ สถาบันดำรงราชานุภาพ ประกอบด้วย สมรรถนะหลักของบุคลากร (Core Competency) และสมรรถนะด้านลักษณะงานของบุคลากร (Functional Competency)

จากแนวคิด ทฤษฎี และผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้โดยปัจจัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือสามารถจัดเป็นกลุ่มปัจจัยเดียวกัน ได้ผู้วิจัยได้กำหนดชื่อเรียกปัจจัยและกำหนดรูปแบบสมมติฐานการวิจัย ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปร เป็นรูปแบบความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ เนื่องจากตัวแปรที่มีลักษณะเป็นตัวแปรแฝง (Latent Variables) และตัวแปรที่สังเกตได้ (Observed Variables) (สัญญา เคนาภูมิ และ เสาวลักษณ์ โภศกพิศดิอัมพร. 2555 : 2 - 5) โดยกำหนดให้การสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติ และแรงกดดันจากการเมืองภาคประชาชน เป็นตัวแปรภายนอกที่มีอิทธิพลเพียงอย่างเดียว เนื่องจากเป็นตัวแปรที่ผู้วิจัยต้องการศึกษาสาเหตุจากภายนอก และต้องการศึกษาว่าส่งผลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลหรือไม่ ซึ่งได้กำหนดให้ประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล เป็นตัวแปรภายใน และประสิทธิภาพการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมการทำงานเน้นการปรับตัว วัฒนธรรมการทำงานเน้นการมีส่วนร่วม วัฒนธรรมการทำงานเน้นพันธกิจ และสมรรถนะบุคลากร เป็นตัวแปรภายใน และเป็นตัวแปรคั่นกลาง และมีอิทธิพลไปยังประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล ดังนั้น กรอบแนวคิดในการวิจัย จึงได้แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะของปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีความสัมพันธ์กัน

โดยผู้วิจัยได้กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์แบบจำลองเชิงสาเหตุ (Causal Model) เพื่ออธิบายหรือพยากรณ์ส่วนประกอบต่างๆ ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันในลักษณะของความเป็นเหตุเป็นผลและสอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริง เป็นสมการเชิงโครงสร้าง หรือ SEM (Structural Equation Model) โดยอาศัยหลักการเหตุผลสัมพันธ์ลำดับการเกิดก่อนหลัง (Birth Order) กล่าวคือ ตัวแปรที่เป็นสาเหตุ ควรมาก่อนหรือเกิดก่อนตัวแปรที่เป็นผลของตัวแปร ปัจจัยลักษณะที่มีอิทธิพลทางตรง และอิทธิพลทางอ้อม ต่อประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบล องค์ประกอบทั้งหมดนี้มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในลักษณะของความเป็นเหตุเป็นผล

จากที่กล่าวมา ผู้วิจัยสามารถแสดงภาพกรอบแนวคิดในการวิจัยซึ่งแสดงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในลักษณะความสัมพันธ์เชิงสาเหตุด้วยรูปภาพ (Path Diagram) โดยแสดงตัวแปรต่างๆ และอิทธิพลของตัวแปรเหล่านั้นในรูปของลูกศรชี้ และนำเสนอกรอบแนวคิดการวิจัยด้วยเทคนิคการเขียนกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (สัญญา เคนาภูมิ, 2557 : 45) ดังนี้



แผนภาพที่ 22 กรอบแนวคิดในการวิจัยรูปแบบการพัฒนาประสิทธิผลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ