

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง “ธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์การ กับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงาน ในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิดทฤษฎีตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแยกตามหัวข้อสำคัญ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดประสิทธิผลองค์การ
- 2.2 แนวคิดธรรมาภิบาล
- 2.3 แนวคิดวัฒนธรรมองค์การ
- 2.4 บริบทของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดประสิทธิผลองค์การ

แนวคิดประสิทธิผลองค์การ (Organizational Effectiveness) เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลา ยาวนานแล้ว และมีลักษณะกว้างขวาง เป็นประเด็นที่นักทฤษฎีองค์การให้ความสำคัญ เพราะเป็น แก่นของแนวคิดที่ส่งผลต่อการขับเคลื่อนองค์การในด้านต่างๆ อีกจำนวนมาก เช่น โครงสร้าง องค์การ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์การ ชงชัย สันติวงษ์ (2537, หน้า 22) กล่าวไว้ว่า ประสิทธิผลองค์การ เป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าการบริหารองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด องค์การจะอยู่รอดและมีความมั่นคงเพียงใด ขึ้นอยู่กับประสิทธิผล องค์การ ความหมายของประสิทธิผลองค์การที่ใช้กันในกลุ่มผู้บริหารองค์การ คือ ความสามารถ ขององค์การที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ทำให้เกิดผลผลิตที่บรรลุเป้าหมายขององค์การ และสามารถคงอยู่ได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ประสิทธิผลองค์การที่ดีที่สุดเป็นการ ทำให้เป้าหมายขององค์การในสถานการณ์ใดๆ มีความเป็นไปได้ ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายสูงสุด ที่ผู้บริหารองค์การต้องการจะบรรลุถึง (พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 136) ซึ่งทุกองค์การ ไม่ว่าจะ มีขนาด ประเภท หรือสถานที่ตั้งอย่างไร ล้วนต้องการความเจริญก้าวหน้า ความอยู่รอด การปรับตัว รักษาสภาพ และไม่ต้องการความขัดแย้งในการทำงาน เหล่านี้เป็นประสิทธิผลองค์การ ทั้งสิ้น แต่กรณีจะเป็นไปได้ ต้องอาศัยการบริหารและการจัดการที่เหมาะสม (Steers, 1977, p. 55) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การในศตวรรษที่ 21 ซึ่งอยู่ในยุค โลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่มีการ เปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี

สารสนเทศ อย่างรวดเร็ว การแข่งขันระหว่างประเทศที่ความรุนแรงมากขึ้น กฎหมาย ข้อตกลง ระหว่างประเทศ การเปิดเสรี ตลอดจนการรวมกลุ่มกันของประเทศต่างๆ ส่งผลให้องค์การ ทุกองค์การ จำเป็นที่จะต้องปรับสภาพแวดล้อมภายใน อาทิ ด้านโครงสร้าง การนำองค์การ การวางแผนยุทธศาสตร์ การมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของ องค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การจัดการความรู้ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนการบริหารจัดการ ให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าว เพื่อให้การ ดำเนินการขององค์การบรรลุผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนด องค์การมีการพัฒนาและ เจริญเติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

ในยุคแรกของการศึกษาเรื่องประสิทธิผลขององค์การ มีแนวคิดหลักอยู่ 2 แนวคิด ที่มีความแตกต่างกัน แนวคิดแรก เป็นแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยว (Ultimate Effectiveness Measures) (Steers, 1977, pp. 11-15) โดยใช้หลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งเพียงเท่านั้น ในการวัด ประสิทธิภาพขององค์การ เช่น วัดจากผลกำไร วัดจากความพึงพอใจ เป็นต้น ส่วนอีกแนวคิดหนึ่ง นั้น มีลักษณะที่แตกต่างกัน คือเป็นแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลแบบหลายเกณฑ์ (Multivariate Effectiveness Measures) โดยใช้หลายเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลขององค์การ Thorndike (1949, อ้างถึงใน พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, หน้า 2553)

สำหรับแนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยว (Ultimate Effectiveness Measures) นักวิชาการหลายท่าน เช่น Cameron (1981, p. 1) ได้แสดงความคิดเห็นถึงความไม่เหมาะสมว่า ในการดำเนินงานภายในองค์การ มักจะประกอบไปด้วย แผนงาน โครงการหลากหลาย ซึ่งแผนงาน โครงการเหล่านั้น อาจมีการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ขัดแย้งกัน หรือทับซ้อนกันได้ เนื่องจาก เป้าหมายของแต่ละโครงการ เกิดจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หลากหลายกลุ่ม ดังนั้น การนำเกณฑ์การ วัดประสิทธิผลเชิงเดี่ยวมาใช้ จึงไม่เหมาะสม เช่น การนำเกณฑ์วัดด้านผลกำไรมาวัด อาจวัด ความสำเร็จของโครงการหนึ่งได้ แต่ไม่สามารถนำไปใช้วัดประสิทธิผลของโครงการอื่นๆ ได้ทั้งหมด เพราะโครงการอื่นๆ อาจไม่ได้มีเป้าหมายที่มุ่งหวังผลกำไรก็ได้ เช่น โครงการบาง โครงการอาจมีเป้าหมายด้านความพึงพอใจของผู้รับบริการ หรือบางโครงการมีเป้าหมายเพื่อลด ต้นทุนการผลิต การวัดด้วยผลกำไร จึงไม่สามารถบอกถึงประสิทธิผลในภาพรวมของโครงการได้ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ แนวคิดเกณฑ์วัดประสิทธิผลแบบหลายเกณฑ์ (Multivariate Effectiveness Measures) จึงเป็นอีกแนวคิดหนึ่ง ที่ได้รับความนิยมในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ โดย นักวิชาการได้พยายามสร้างตัวแบบหรือแบบจำลอง และนำไปทดสอบสมมติฐาน (Hypothesis) ด้วยการนำไปทดลองหรือหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลัก ซึ่งอาจมีผลต่อความสำเร็จของ องค์การ ดังนั้น เกณฑ์การวัดประสิทธิผลขององค์การ จึงมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับฐานคติในเรื่อง ประสิทธิภาพขององค์การของนักวิชาการแต่ละท่าน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการนิยามความหมายของ แนวคิดประสิทธิผลขององค์การที่แตกต่างกันด้วย สอดคล้องกับแนวคิดของ พงษ์เทพ จันทสุวรรณ

(2553, หน้า 137) กล่าวว่า การก่อตัวเรื่องแนวคิดประสิทธิผลองค์กร ยังไม่มีสถานะความเป็นสากล (Generalization) ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะประเมินประสิทธิผลองค์กรในเชิงประจักษ์ เนื่องจากยังขาดความชัดเจน สมบูรณ์ที่เป็นสากลในการให้นิยามความหมาย แนวคิดของประสิทธิผลองค์กร

2.1.1 ความหมายของประสิทธิผลองค์กร

นักวิชาการทางด้านทฤษฎีองค์กรได้ให้นิยามประสิทธิผลองค์กร ไว้มากมาย และหลากหลาย ขึ้นอยู่กับเจตคติของนักวิชาการ ดังนี้

Schein (1970, p. 117) มีความเห็นว่า ประสิทธิผลองค์กร หมายถึง สมรรถนะ (Capacity) ขององค์กรในการที่จะอยู่รอด (Survival) ปรับตัว (Adapt) รักษาสภาพ (Maintain) และเติบโต (Grow) ไม่ว่าองค์กรนั้นจะมีหน้าที่ใดที่ต้องการให้ลุล่วง

Robbins (1990, p. 49) ให้นิยามประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ระดับที่ซึ่งองค์กรบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ทั้งในเชิงผลลัพธ์และเชิงกระบวนการ การเลือกตัวแปรหรือเรื่องที่น่ามาเป็นเกณฑ์ในการประเมินผล สะท้อนค่านิยมของกลุ่มยุทธศาสตร์ ที่มีอิทธิพลต่อการอยู่รอดขององค์กร สะท้อนความสนใจของผู้ประเมิน และระยะเวลาที่องค์กรได้รับจัดตั้งขึ้นมา

Hoy & Miskel (1991, p. 381) กล่าวว่า ประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง การที่ผู้บริหารสามารถใช้ภาวะผู้นำ เป็นศูนย์กลางในการจัดการศึกษา ทำให้ครูและนักเรียนเกิดความพึงพอใจ เป็นผลทำให้การดำเนินงานของโรงเรียนมีประสิทธิผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์

ธงชัย สันติวงษ์ (2533, หน้า 314) ประสิทธิผลขององค์กรจะมีขึ้นได้ ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า องค์กรสามารถทำประโยชน์จากสภาพแวดล้อมจนบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งใจไว้ แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดอยู่เบื้องหลังควบคู่กับประสิทธิผลก็คือ ความมีประสิทธิภาพ (EFFICIENCY) ซึ่งหมายถึง การมีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลได้สูง โดยได้ผลผลิตที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไป

วิทยา ดำนรงค์กุล (2546, หน้า 27) ได้ให้ความหมายว่า ประสิทธิผล หมายถึง ความสามารถในการเลือกเป้าหมายที่เหมาะสมและบรรลุเป้าหมายนั้นๆ ประสิทธิผลจึงวัดกันที่ว่า องค์กรสามารถสนองผู้บริโภคสินค้าหรือบริการที่เป็นที่ต้องการหรือไม่ และสามารถบรรลุในสิ่งที่พยายามจะทำมากน้อยเพียงใด

สมจินตนา คุ่มภัย (2553, หน้า 16) สรุปความหมายของประสิทธิผลองค์กร ไว้ว่า การที่องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายทั้งระยะสั้นหรือจุดหมาย (Ends) และระยะยาวหรือวิธีการ (Means) โดยบรรลุเป้าหมายในระดับที่ดีเลิศ (Excellence) เกินกว่าระดับปกติ และสอดคล้องหรือตอบสนองความต้องการของผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรด้วย ดังนั้น การวัดหรือประเมินประสิทธิผลควรวัดในหลายด้านทั้งด้านการเงินและด้านอื่นๆ นอกเหนือจากการเงิน เช่น ความพึงพอใจของ

ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การ (Stakeholders)

จากการศึกษาความหมายของประสิทธิผลองค์การ จากนิยามต่างๆ แล้ว สามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพองค์การ (Organizational Effectiveness) หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงผลงาน หรือผลสำเร็จตามเป้าหมายที่องค์การได้กำหนดไว้ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ทั้งในรูปของเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ขึ้นอยู่กับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การนั้นๆ โดยมุ่งไปสู่ความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืนขององค์การ

2.1.2 แนวคิดการประเมินประสิทธิผลองค์การ

ในช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ได้มีการศึกษาเรื่องประสิทธิผล (Effectiveness) กันอย่างกว้างขวาง อาทิ Campbell (1977, pp. 13-55) ได้รวบรวมตัวแปรที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลไว้จำนวน 30 ตัวแปร ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพโดยรวม (Overall Effectiveness) 2) การเพิ่มผลผลิต (Productivity) 3) ประสิทธิภาพ (Efficiency) 4) ผลกำไร (Profit) 5) คุณภาพ (Quality) 6) อุบัติเหตุ (Accidents) 7) การเติบโต (Growth) 8) การขาดงาน (Absenteeism) 9) การเข้าออกงาน (Turnover) 10) ความพึงพอใจในงาน (Job Satisfaction) 11) การจูงใจ (Motivation) 12)ขวัญกำลังใจ (Morale) 13) การควบคุม (Control) 14) ความขัดแย้ง/การรวมตัว (Conflict/ Cohesion) 15) ความยืดหยุ่น/การปรับตัว (Flexibility/Adaptation) 16) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (Planning and Goal Setting) 17) ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (Goal Consensus) 18) การยอมรับเป้าหมายมาเป็นแนวทางปฏิบัติ (Internalization of Organizational Goals) 19) การยอมรับต่อบทบาทและปทัสสถาน (Role and Norm Congruence) 20) ทักษะระหว่างบุคคล (Managerial Interpersonal Skills) 21) ทักษะด้านการทำงาน (Managerial Task Skills) 22) การจัดการข้อมูลและการสื่อสาร (Information Management and Communication) 23) ความพร้อม (Readiness) 24) การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (Utilization of Environment) 25) การประเมินจากภายนอกองค์การ (Evaluations by External Entities) 26) เสถียรภาพ (Stability) 27) คุณค่าของทรัพยากรมนุษย์ (Value of Human Resources) 28) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation and Shared Influence) 29) การฝึกอบรมและการพัฒนา (Training and Development Emphasis) 30) การบรรลุเป้าหมาย (Achievement Emphasis) การศึกษาวิจัยในยุคนั้นส่วนใหญ่จะใช้หลักเกณฑ์สำหรับประเมินประสิทธิผลองค์การมากกว่าหนึ่งหลักเกณฑ์หรือใช้หลายหลักเกณฑ์ประกอบกัน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ทั้ง 30 ประการนี้ ฤทธิวิภากรวิจิตรณ์ว่ามีความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน และไม่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกองค์การ เนื่องจากหลายหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ อาจมีความสำคัญกับเป้าหมายความสำเร็จขององค์การหนึ่ง แต่อาจจะไม่สำคัญกับเป้าหมายความสำเร็จของอีกองค์การหนึ่งก็ได้

ต่อมา Cameron (1981, pp. 3-8) เสนอความเห็นว่าการประเมินประสิทธิผลขององค์การขึ้นอยู่กับตัวแปรในองค์การที่ใช้ศึกษา และประสิทธิผลเป็นสิ่งบ่งชี้ความสำเร็จขององค์การ

เช่น ผลผลิต (Productivity) ตัวชี้วัดทางการเงิน (Financial Ratios) อัตราความผิดพลาด (Error Rates) หรือความจงรักภักดีของลูกค้า (Customer Loyalty) เป็นต้น นอกจากนี้ การวัดประสิทธิผลขององค์กร ยังขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการของแนวคิดทางการจัดการอีกด้วย เช่น แนวคิดระบบราชการหรือองค์กรขนาดใหญ่ (Bureaucracy) ประสิทธิภาพขององค์กรที่มุ่งเน้นที่ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (More Specialization) ความเป็นทางการ (Formalization) ความมีมาตรฐาน (Standardized) และการรวมอำนาจ (Centralization) หรือในยุคที่องค์กรให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร (Stakeholders) มีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์กร ประสิทธิภาพขององค์กรจึงให้ความสำคัญต่อความต้องการและความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร ผลลัพธ์ (Result) การปรับตัวขององค์กร เป้าหมาย (Goal) ที่สอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร เป็นต้น เมื่อประสิทธิผลขององค์กรมีความหลากหลายดังกล่าวข้างต้น Cameron (1981, pp. 3-8) จึงเสนอแนวคิดหรือรูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์กร ไว้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย หรือเป้าประสงค์ (The Goal-Attainment Approach) ประเมินความสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรจากผลลัพธ์ (Ends) มากกว่าประเมินจากวิธีการ (Means) ได้แก่ มีผลกำไรสูงสุด ชนะทีมฟุตบอลคู่แข่ง รักษาผู้ป่วยให้หายจากโรคความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น โดยเป้าหมายที่ประสบผลสำเร็จ ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้ 1) องค์กรมีเป้าหมายที่แท้จริง 2) สามารถวัดได้ 3) พนักงานมองเห็นและเข้าใจในเป้าหมาย 4) พนักงานเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายนั้น 5) วัดได้ว่าองค์กรบรรลุเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด แต่แนวคิดการบรรลุเป้าหมายมีจุดอ่อนหลายประการ คือ มักพบความแตกต่างระหว่างเป้าหมายที่กำหนดอย่างเป็นทางการกับเป้าหมายที่เกิดขึ้นจริง องค์กรมีทั้งเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาว ฉะนั้น องค์กรควรประเมินการบรรลุเป้าหมายจากเป้าหมายใด นอกจากนี้ องค์กรหนึ่งมีหลายเป้าหมาย บางครั้งมีความขัดแย้ง ไม่สอดคล้องกัน ในขณะที่แนวคิดนี้ เห็นว่าเป้าหมายขององค์กรต้องสอดคล้องกัน สำหรับวิธีแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว Cameron (2005) เสนอแนะว่า ควรจะต้องดำเนินการดังนี้ 1) สร้างความมั่นใจว่ากำหนดเป้าหมายจากปัจจัยที่สำคัญต่อองค์กร 2) สังเกตพฤติกรรมการทำงานของพนักงาน เพื่อวัดเป้าหมายที่เกิดขึ้นจริง (Actual Goals) 3) ให้ความสำคัญทั้งเป้าหมายระยะสั้นและระยะยาว 4) ใส่ใจต่อเป้าหมายที่จับต้องได้ พิสูจน์และสามารถวัดได้ และ 5) ปรับเปลี่ยนเป้าหมายให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา

2. แนวคิดเชิงระบบ (The Systems Approach) องค์กรนอกจากให้ความสำคัญแก่เป้าหมายสุดท้าย (End Goal) แล้ว ยังให้ความสำคัญแก่หลักเกณฑ์อื่นที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น คือ ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายและวิธีการ (Means) ที่ทำให้บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากมีสมมติฐานว่า องค์กรประกอบด้วยระบบย่อยต่างๆ ที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน หากระบบย่อยระบบใดระบบหนึ่งทำงานไม่ดี จะกระทบต่อการบริหารงานทั้งระบบ ดังนั้น ประสิทธิภาพองค์กรจำเป็นต้องใส่ใจและ

สร้างสัมพันธภาพที่ดีกับปัจจัยแวดล้อมขององค์กร เช่น รักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ ผู้จัดส่งปัจจัยการผลิต รัฐบาล สหภาพแรงงาน หรือผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อมีอำนาจดำเนินงานในองค์กรอย่างมั่นคง องค์กรที่มีประสิทธิผลจะสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอก นอกจากนี้ ยังต้องสัมพันธ์แบบพึ่งพากับส่วนต่างๆ ในองค์กร หากส่วนใดส่วนหนึ่งทำงานบกพร่องแล้ว จะส่งผลกระทบต่อการทำงานในส่วนอื่นๆ อีกด้วย อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ วัดประสิทธิผลขององค์กรเชิงปริมาณได้ยาก โดยเฉพาะความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือ (Valid and Reliable) เนื่องจากมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับวิธีการดำเนินงานที่จะนำไปสู่ประสิทธิผล มากกว่าผลลัพธ์หรือเป้าหมายขององค์กร อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวมีจุดแข็งในเรื่องที่ผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะมองผลลัพธ์ในระยะยาว มีการตัดสินใจมุ่งเน้นไปที่ความอยู่รอดและความเข้มแข็งขององค์กรในระยะยาว หรือเน้นความยั่งยืนขององค์กรมากกว่าผลประโยชน์ในระยะสั้น

3. วัดจากการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร หรือกลุ่มยุทธศาสตร์ (The Strategic - Constituencies Approach) เนื่องจากองค์กรได้รับความกดดันและข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลต่างๆ ในสภาพแวดล้อมขององค์กรตลอดเวลา บางกลุ่มมีความสำคัญยิ่งต่อองค์กร สามารถกำหนดความอยู่รอด มีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นต่อการอยู่รอดขององค์กร องค์กรที่มีประสิทธิผล ต้องประเมินว่าผู้เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บุคคลหรือกลุ่มใดสำคัญต่อองค์กร ต้องสนใจบุคคลหรือกลุ่มเหล่านั้น ไม่ให้ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการทำงานขององค์กร โดยกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องต่อความต้องการของผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร ที่มีอำนาจควบคุมทรัพยากรที่จำเป็นต่อความอยู่รอดขององค์กร ประสิทธิภาพจึงประเมินจากความสามารถในการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้เกี่ยวข้อง บุคคลหรือกลุ่มที่ทำให้้องค์กรสามารถอยู่รอดต่อไปในอนาคตได้ แต่องค์กรหนึ่งๆ มีผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรจำนวนมาก ซึ่งมีระดับของอำนาจแตกต่างกัน บุคคลหรือกลุ่มเหล่านี้พยายามหาความพึงพอใจให้กับตนเอง ผู้บริหารจำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ควบคุมทรัพยากรอันจำเป็นต่อความอยู่รอดขององค์กร เช่น ปรับตัวต่อสภาพแวดล้อม สร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับของรัฐบาล เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติแนวคิดนี้ทำได้ยาก เนื่องจากสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารต้องเข้าใจว่ากลุ่มผลประโยชน์ใดสำคัญและจำเป็นอย่างมากต่อองค์กร ด้วยการจัดลำดับความสำคัญ ที่จะมีผลกระทบต่อองค์กรแล้วตอบสนองความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์นั้นๆ มากกว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีความสำคัญน้อยกว่า ดังนั้น แนวคิดการประเมินจากการสร้างความพึงพอใจแก่ผู้เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือกลุ่มยุทธศาสตร์นั้น จึงมีขอบเขตเฉพาะเจาะจงมากกว่าแนวคิดในเชิงระบบ

4. แนวคิดการแข่งขันของค่านิยม (The Competing-Values Approach) เป็นแนวคิดประเมินประสิทธิผลเชิงบูรณาการ นำหลักเกณฑ์ที่องค์กรให้คุณค่ามาประเมินประสิทธิผล ซึ่งขึ้นอยู่กับ

ความสนใจ หรือการให้คุณค่าของแต่ละองค์การ นอกจากนี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับองค์การจะประเมิน ประสิทธิภาพขององค์การเดียวกัน แตกต่างกันไป แนวคิดนี้มีสมมติฐานว่าไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่ดีที่สุด สำหรับใช้ในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การ การใช้หลักเกณฑ์ใดขึ้นอยู่กับให้คุณค่าหรือความ สนใจของผู้ประเมินเป็นสำคัญ รูปแบบของแนวคิดการแข่งขันของค่านิยม ประกอบด้วย 1) จัดโครงสร้าง องค์การใน 2 มิติที่ตรงกันข้าม คือ ความยืดหยุ่น (Flexibility) กับการควบคุม (Control) ความยืดหยุ่นให้ คุณค่าต่อนวัตกรรม การปรับตัว และการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่การควบคุม มุ่งเน้นเสถียรภาพ กฎระเบียบ และความสามารถคาดการณ์ได้ 2) ให้ความสำคัญระหว่างการพัฒนาและความเป็นอยู่ที่ดีของ พนักงาน (People) คือ ใส่ใจต่อความรู้สึกและความต้องการของพนักงาน กับการพัฒนาและความอยู่รอด ขององค์การ (Organization) ได้แก่ ใส่ใจต่อการเพิ่มผลผลิตและการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย 3) ให้ความสำคัญ แก่วิธีการ (Means) กับการเป้าหมาย (Ends) ซึ่งการให้คุณค่าแก่วิธีการ ให้ความสำคัญต่อกระบวนการภายใน และผลระยะยาว ส่วนการให้คุณค่าแก่เป้าหมาย มุ่งเน้นผลลัพธ์สุดท้ายและผลระยะสั้น โดยสามารถแสดง รูปแบบการประเมินประสิทธิภาพขององค์การและเงื่อนไขการนำไปใช้ ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รูปแบบการประเมินประสิทธิภาพขององค์การและเงื่อนไขการนำไปใช้ของ Cameron

รูปแบบ	นิยาม ประสิทธิภาพ	เงื่อนไขการนำไปใช้
ยึดเป้าหมาย	การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้	เป้าหมายชัดเจน ขอบเขต ระยะเวลาที่แน่นอนและสามารถวัดได้
เชิงระบบ	องค์การสามารถจัดหาทรัพยากรที่ ต้องการได้	การประสานเชื่อมโยงระหว่าง ปัจจัยนำเข้าและผลผลิต
กลุ่ม ผู้เกี่ยวข้อง เชิงกลยุทธ์	กลุ่มผู้เกี่ยวข้องเชิงกลยุทธ์ทุกฝ่ายมี ความพึงพอใจ	กลุ่มผู้เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อ องค์การและองค์การจำเป็นต้อง ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่ม ผู้เกี่ยวข้อง
ค่านิยมที่มี การแข่งขัน	การเน้นขององค์การในประเด็นที่ สำคัญ 4 ด้าน(คน องค์การ ความ ยืดหยุ่น การควบคุม)	องค์การไม่กระจ่างชัดในจุดเน้น ของตนเองหรือความสนใจในเกณฑ์ เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาที่ เปลี่ยนแปลง

ที่มา : ประยุกต์จาก Cameron (1981, pp. 3-8)

ต่อมา มีแนวคิดการประเมินประสิทธิผลองค์การเชิงบูรณาการ ของ Quinn & Rohrbaugh (1983, pp. 363-365) ซึ่งมีฐานคิดว่าประสิทธิผลองค์การ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือเกณฑ์วัดใดเพียงเกณฑ์วัดเดียวโดยเฉพาะ แต่เป็นสิ่งที่ประกอบสร้างขึ้นมาจากค่านิยม จึงได้พยายามนำเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลองค์การหลายๆ เกณฑ์ มาบูรณาการรวมกันและได้ศึกษาประสิทธิผลองค์การ โดยการจัดระบบเกณฑ์วัดประสิทธิผลองค์การอย่างเป็นรูปธรรมจนได้ตัวแบบเชิงบูรณาการที่เข้มแข็ง เรียกว่า แนวคิดการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Approach) ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ 1) ด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) 2) ด้านระบบเปิด (Open System) 3) ด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล (Rational Goal) และ 4) ด้านกระบวนการภายใน (Internal Process) ทั้งนี้ แนวคิดการแข่งขันของค่านิยม ยอมรับว่ามีเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลองค์การหลาย เกณฑ์ แต่ได้จัดรูปแบบการประเมินไว้ใน 4 ด้าน ทำให้สามารถระบุเกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิผล องค์การที่เหมาะสม ซึ่งตอบสนองต่อกลุ่มยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน และแนวคิดการแข่งขันของ ค่านิยม ได้รวมเอาจุดเด่นของการศึกษาประสิทธิผลองค์การ กับตัวแบบการประเมินประสิทธิผล องค์การ มาจัดเป็นกลุ่มตัวแปรในแต่ละมิติของประสิทธิผลองค์การ ซึ่งสามารถที่จะวัดประสิทธิผล องค์การครอบคลุมมิติต่างๆ ได้มากกว่าตัวแบบอื่นๆ ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2 แสดงเกณฑ์การวัดประสิทธิผลองค์การ Competing Values Framework ของ Quinn & Rohrbaugh

เกณฑ์การวัด ประสิทธิผล 4 ด้าน	ชุดค่านิยม	วิธีการ (means)	ผลลัพธ์หรือ เป้าหมาย (Ends)
ด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Model)	ชุดค่านิยมความ ยืดหยุ่น (Flexibility) และชุดค่านิยมที่เน้น ภายในองค์การ (Internal)	ความสามัคคี (Cohesion) การทำงานเป็นทีม (Team work) การมีส่วนร่วม (Participation) การให้อำนาจ (Empowerment) ขวัญกำลังใจ (Morale) สนใจในการความคิดเห็น (Concern For Idea)	การพัฒนาทักษะ ของผู้ปฏิบัติ (Skilled Work Force)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

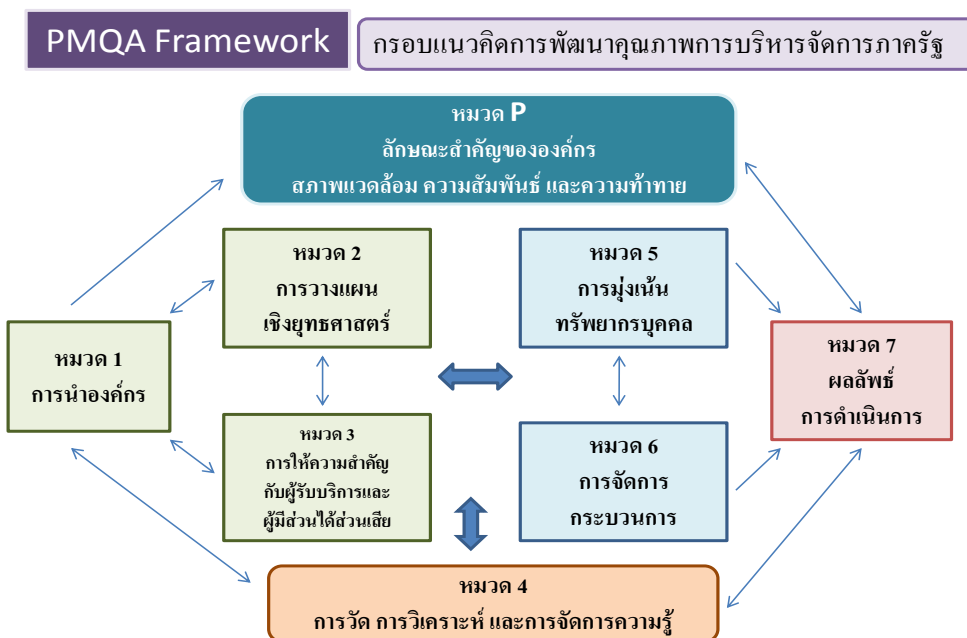
เกณฑ์การวัด ประสิทธิผล 4 ด้าน	ชุดค่านิยม	วิธีการ (means)	ผลลัพธ์หรือ เป้าหมาย (Ends)
ด้านระบบเปิด (Open System Model)	ชุดค่านิยมความ ยืดหยุ่น (Flexibility) และชุดค่านิยมที่เน้น ภายนอกองค์กร (External)	ความยืดหยุ่น (Flexibility) การเจริญเติบโต (Growth) ความพร้อมพร้อม (Readiness) นวัตกรรม (Innovation) ความคิดสร้างสรรค์ (Creativity)	การแสวงหาและ สะสมทรัพยากร (Acquisition of Resources)
ด้านเหตุผล- เป้าหมาย (Rational- Goal Model)	ชุดค่านิยมด้านการ ควบคุม (Control) และชุดค่านิยมที่เน้น ภายนอกองค์กร (External)	การวางแผน (Planning) มุ่งมั่น (Task Focus) เป้าหมายชัดเจน (Goal Clarity) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) มีศักยภาพ (Performance)	ความสามารถใน การผลิต (Productivity) และประสิทธิภาพ (Efficiency)
ด้านกระบวนการ ภายใน (Internal Process Model)	ชุดค่านิยมด้านการ ควบคุม (Control) และชุดค่านิยมที่เน้น ภายในองค์กร (Internal)	การจัดการข้อมูลข่าวสาร (Information Management) การควบคุม การรวมอำนาจ (Control, Centralization) เสถียรภาพ, คำสั่ง, การ เรียงลำดับ (Stability, Order, Continuity) สามารถทำนายผลการ ปฏิบัติหน้าที่ได้ (Predictable Performance Outcomes)	ความมีเสถียรภาพ (Stability)

ที่มา : ประยุกต์จาก ของ Quinn & Rohrbaugh (1983, pp. 363-365)

ในทางปฏิบัติองค์กรต่างๆ ให้ความสำคัญแก่การวัดประสิทธิผลขององค์กรในหลายปัจจัย มิได้มุ่งเน้นเพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งเท่านั้น จะเห็นได้จากในปี ค.ศ.1987 สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา (U.S.Congress) ให้รางวัลแก่องค์กรที่จัดการคุณภาพอย่างดีเยี่ยม คือ รางวัล Malcolm Baldrige National Quality Award : MBNQA รางวัลนี้ช่วยให้้องค์กรต่างๆ เข้าใจผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ (Excellence) และสร้างความสำเร็จการแข่งขัน องค์กรที่เข้าร่วมเพื่อขอรับรางวัลนี้ ต้องแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์และการพัฒนาในหลากหลาย เป้าหมาย (Goal) หรือผลลัพธ์สำคัญที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ให้รางวัล ประกอบด้วย 1) ผลงานด้านลูกค้าและการตลาด (Customer and Marketplace Performance) ได้แก่ ความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) การรักษาลูกค้า (Customer Retention) ความพึงพอใจของลูกค้าเปรียบเทียบกับคู่แข่ง (Customer Satisfaction Relative to Competitors) ส่วนแบ่งการตลาด (Market Share) และความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) และ 2) ผลงานด้านธุรกิจ (Business Performance) คือ คุณภาพของสินค้าและบริการ (Product and Service Quality) การเพิ่มผลผลิตและการเติบโต (Asset Productivity and Growth) ผลการปฏิบัติงานของผู้จัดส่งปัจจัยการผลิต (Supplier Performance) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Responsibility) และผลการปฏิบัติงานทางการเงิน (Financial Performance) (Wehrich & Koontz, 2005, pp. 75-77) ขณะเดียวกัน ประเทศในแถบยุโรปก็จัดให้มีรางวัลคุณภาพเช่นเดียวกัน เรียกว่า The European Foundation for Quality Management (EFQM) ซึ่งจัดขึ้นในปี ค.ศ.1996 เป็นต้นมา กำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลลัพธ์องค์กรที่เป็นเลิศจากความพึงพอใจของพนักงาน (People Satisfaction) ความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) ผลกระทบที่มีต่อสังคม (Impact on Society) และผลลัพธ์ทางธุรกิจ (Business Results) (Wehrich & Koontz, 2005, pp. 78-79)

สำหรับประเทศไทย ในปี พ.ศ.2548 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้เริ่มคิดหลักเกณฑ์ “คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ” หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า PMQA เป็นคำย่อมาจาก Public Sector Management Quality Award แปลเป็นภาษาไทยว่า รางวัลคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยประยุกต์มาจาก MBNQA (รางวัลคุณภาพแห่งชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา) และ TQA (รางวัลคุณภาพแห่งชาติประเทศไทย) นำมาใช้กับระบบราชการไทย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2548 ได้เห็นชอบในหลักการให้ส่วนราชการมีเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเป็นกรอบในการประเมินองค์กรด้วยตนเอง คือการนำหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารองค์กรที่เป็นเลิศ ที่ได้รับการยอมรับเป็นมาตรฐานสากลโลก มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ โดยอาศัยหลักการประเมินองค์กรด้วยตนเอง เป็นการทบทวนสิ่งที่องค์กรดำเนินการเทียบกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เมื่อตรวจพบว่าเรื่องใดยังไม่อยู่ในระบบที่น่าพอใจเมื่อ

เทียบกับเกณฑ์ องค์กรจะได้พัฒนาวิธีปฏิบัติ เพื่อปรับปรุงองค์การอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานขององค์กร ไปสู่มาตรฐานระดับสากล โดยเริ่มกำหนดเป็นตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2549 (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548) ดังภาพประกอบที่ 2



ภาพประกอบที่ 2 กรอบแนวคิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA Framework) ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร. (2548)

นอกจากนี้ ยังมีเครื่องมือสำหรับประเมินผลการปฏิบัติงานหรือวัดประสิทธิผลขององค์กรที่เรียกว่า ดุลยภาพ หรือดุลดัชนี หรือ Balanced Scorecard: BSC (Kaplan & Norton, 1996, pp.75-78) เสนอเครื่องมือ หลักเกณฑ์หรือวิธีวัดการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ที่มีได้ให้ความสำคัญแก่การประเมินจากข้อมูลทางการเงินเพียงประการเดียว เพราะผลประกอบการทางการเงินมีความสัมพันธ์เพียงเล็กน้อยกับผลการปฏิบัติงานในอนาคตขององค์กร แต่ดุลดัชนีเป็นเครื่องมือวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรในสี่ด้าน เพื่อเกิดความสมดุล ทำให้องค์การเติบโตในระยะยาว และไม่ใช่ว่าจะเป็นระบบการวัดผลเพียงอย่างเดียว แต่จะเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) และแผนกลยุทธ์ (Strategic Plan) แล้วแปลผลลงไปสู่ทุกจุดขององค์กร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของหน่วยงานและบุคคล โดยระบบของ BSC จะเป็นการจัดหาแนวทางการแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินงาน โดยพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นของกระบวนการทำงานภายในองค์กรและผลกระทบจาก

ลูกค้าภายนอกองค์กร มาปรับปรุงและสร้างกลยุทธ์องค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดี เมื่อองค์กรได้ปรับเปลี่ยนเข้าสู่ระบบ BSC แบบเต็มระบบแล้ว จะช่วยปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ขององค์กร ไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ BSC ประกอบด้วยมุมมอง (Perspective) 4 ด้าน ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 คุณภาพหรือคุณดัชนี (Balanced Scorecard: BSC) ของ Kaplan & Norton (1996)

มุมมอง 4 ด้าน ตามหลัก Balanced Scorecard: BSC		
ด้านที่ 1	ด้านการเงิน (Financial Perspective)	การวิเคราะห์ผลประกอบการทางการเงินสามารถชี้ให้เห็น ประสิทธิภาพขององค์กรได้ เพราะข้อมูลทางการเงินวัดผลงาน สถานภาพ และอนาคตขององค์กร และเป็นเครื่องมือที่ใช้อย่าง แพร่หลายในองค์กรต่างๆ ได้แก่ งบการเงินของบริษัท คือ งบดุล และงบกำไรขาดทุน เป็นต้น
ด้านที่ 2	ด้านลูกค้า (Customer Perspective)	องค์กรต้องให้ความสำคัญแก่การแข่งขันทางธุรกิจที่มีมากขึ้น อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องให้ความสำคัญแก่ ลูกค้า (Customers) พิจารณาถึงความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) หากสามารถตรวจสอบความพึงพอใจ ของลูกค้าที่มีต่อสินค้าและบริการขององค์กรได้ ย่อมสามารถ ควบคุมและพัฒนาการดำเนินงานด้านต่างๆ ได้
ด้านที่ 3	ด้านกระบวนการ บริหารขององค์กร (Internal Business Process Perspective)	วัดศักยภาพการจัดการภายในขององค์กร ซึ่งมีผลโดยตรงต่อ ความพึงพอใจของลูกค้าและผลประกอบการทางการเงิน จึงวัด เกี่ยวกับระบบและวิธีการดำเนินการ นับตั้งแต่กระบวนการแรก จนถึงกระบวนการสุดท้ายของการดำเนินงาน รวมถึง การคิดค้น กระบวนการใหม่ๆ การสร้างและริเริ่มบริการใหม่ๆ เช่น ออกแบบและพัฒนาผลิตภัณฑ์ สร้างสินค้าชนิดใหม่ เป็นต้น
ด้านที่ 4	ด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Development Perspective)	เป็นการวัดประสิทธิผลการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่องค์กร ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วยทัศนคติและความพึง พ้อใจของพนักงาน (Attitude and Satisfaction) ซึ่งเป็น ความรู้สึกและความคิดเห็นของพนักงานต่อการทำงานใน องค์กร การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) ทั้งด้านการทำงานและชีวิตส่วนตัว

ที่มา : ประยุกต์จาก Balanced Scorecard: BSC (Kaplan & Norton, 1996, pp. 75-78)

ยังมีรูปแบบบูรณาการของ Hoy & Miskel (1991, p. 381) เป็นการบูรณาการระหว่างรูปแบบยึดเป้าหมาย รูปแบบเชิงระบบ และรูปแบบกลยุทธ์ ตัวแปรแสดงประสิทธิผลขององค์กรมี 4 ประการ คือ การปรับตัว การบรรลุเป้าหมาย การผสมผสาน และการรักษาแบบแผนวัฒนธรรม ตัวแปรทั้ง 4 ด้าน จะพิจารณาทั้งมิติเวลาและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ด้านมิติเวลาแบ่งตัวแปรเป็น 3 ระยะ คือ ตัวแปรระยะสั้น ได้แก่ การผลิต ประสิทธิภาพ และความพึงพอใจ ตัวแปรระยะกลาง ได้แก่ การปรับตัวและพัฒนา ตัวแปรระยะยาว ได้แก่ การอยู่รอด ส่วนกลุ่มผู้เกี่ยวข้องพิจารณาจากค่านิยมและความต้องการของผู้เกี่ยวข้องภายในและภายนอกองค์กร ทั้งระดับบุคคลและกลุ่ม รูปแบบบูรณาการของ Hoy & Miskel นี้ พบมากในการศึกษาประสิทธิผลขององค์กร ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงรูปแบบบูรณาการของประสิทธิผลองค์กรของ Hoy & Miskel (1991, p. 381)

มิติของประสิทธิผล	ประเด็นพิจารณา	ตัวบ่งชี้ประสิทธิผล
การปรับตัว (Adaptation)	เวลา กลุ่มที่เกี่ยวข้อง	นวัตกรรม (Innovation) ความก้าวหน้า (Growth) การพัฒนา (Development)
การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment)	เวลา กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	ผลสัมฤทธิ์ (Achievement) คุณภาพ (Quality) การได้ทรัพยากร (Resource Acquisition) ประสิทธิภาพ (Efficiency)
การผสมผสาน (Integration)	เวลา กลุ่มที่เกี่ยวข้อง	ความพึงพอใจ (Satisfaction) บรรยากาศองค์กร (Climate) การติดต่อสื่อสาร (Communication) ความขัดแย้ง (Conflict)
การรักษา แบบแผนวัฒนธรรม (Latency)	เวลา กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	ความจงรักภักดี (Loyalty) ความสนใจในชีวิต (Central life Interests) การจูงใจ (Motivation) ความมีเอกลักษณ์ขององค์กร (Identity)

ที่มา : ประยุกต์จาก รูปแบบบูรณาการของประสิทธิผลองค์กรของ Hoy & Miskel (1991, p.381)

2.1.3 แนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กร

สำหรับแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรนั้น นักทฤษฎีองค์กรต่างมีความเห็นว่า ประสิทธิผลองค์กรเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาองค์กร เพราะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับหรือขอบเขตของความสำเร็จในการดำเนินงาน ซึ่งการที่องค์กรจะมีประสิทธิผลได้นั้น เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะส่วนบุคคลของคนในองค์กร ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์กร สภาพแวดล้อมในการทำงาน ตัวแบบการปฏิบัติการขององค์กร ความยืดหยุ่นขององค์กร (Flexibility) และความผูกพันต่อองค์กร (Organizational Commitment) (Chien, 2004) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาในเรื่องประสิทธิผลขององค์กรค่อนข้างมีความหลากหลายและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น

Jamrog & Overholt (2005, pp. 11-12) นำเสนอแนวคิดตัวแบบของประสิทธิผลขององค์กร ที่พัฒนาโดยทีมงานของ HRI-Human Resource Institute ซึ่งทำการพัฒนาเครื่องมือการวัดประสิทธิผลขององค์กรที่เรียกว่า Organizational Capabilities Index ทำให้องค์กรรู้ว่าควรจัดวางองค์กรอย่างไร โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 5 องค์ประกอบหลัก ที่มีส่วนสำคัญในการจัดวางองค์กรเพื่อบรรลุประสิทธิผลสูงสุด ได้แก่

- 1) การจัดวางกลยุทธ์ การที่องค์กรให้ความสำคัญกับส่งผ่านข้อมูลด้านกลยุทธ์ขององค์กร และมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับพฤติกรรมและค่านิยมของคนในองค์กร
- 2) การเน้นที่ลูกค้าเป็นหลัก กลยุทธ์ วิธีการทำงานของคนในองค์กรจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับลูกค้าเป็นหลัก
- 3) ภาวะผู้นำและการจัดการบุคคลที่มีศักยภาพสูง การที่รูปแบบภาวะความเป็นผู้นำสามารถสื่อสาร จูงใจ สร้างความมีพันธะสัญญาต่อองค์กร ตลอดจนสร้างพฤติกรรมหรือบรรยากาศในการทำงานที่ส่งเสริมการเพิ่มผลิตผลขององค์กร
- 4) การจัดวางด้านผลการปฏิบัติงาน การที่พฤติกรรม กระบวนการและกิจกรรมในแต่ละวันสอดคล้องและสนับสนุนกลยุทธ์ขององค์กรและ
- 5) การจัดวางด้านวัฒนธรรม ค่านิยมและความเชื่อของพนักงานและกระบวนการสามารถเชื่อมโยงกันจนเกิด พฤติกรรมที่ส่งเสริมกลยุทธ์ขององค์กร

Steers (1997, p. 8) ได้เสนอปัจจัยที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์กร ได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะองค์กร ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านนโยบายบริหารและการปฏิบัติ เป็นการมองปัจจัยในองค์กรโดยรวม ซึ่ง Steers ได้กล่าวว่าหากองค์กรสามารถกำหนดปัจจัยทั้ง 4 ประการให้บังเกิดผลได้ จะทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่

Reid, David & Peter (1998, pp. 24-29) เสนอว่า ปัจจัยที่สัมพันธ์กับประสิทธิผล

ของโรงเรียน ได้แก่ ปัจจัยด้านการบริหารงาน ปัจจัยด้านครู ปัจจัยด้านผู้บริหาร ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนและนักเรียน

พิภพ วังเงิน (2547, หน้า 45) ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์การมีประสิทธิผล ได้แก่

1. มีการจัดโครงสร้างอย่างเหมาะสมชัดเจน
2. มีบรรยากาศในทางสร้างสรรค์เอื้ออำนวยต่อการทำงาน
3. มุ่งเน้นการบริการ การตลาด
4. พัฒนานักบริหารอย่างต่อเนื่องให้มีคุณภาพดีเยี่ยม ฝึกอบรม สร้างคนขึ้นมา

รับผิดชอบงานได้ครบทุกระยะทุกระดับ ยืดหยุ่นให้ผู้บริหารยึดมั่น ผูกพันกับเป้าหมายและวิธีการต่างๆ ขององค์การ

5. คอยสำรวจทัศนคติ ติดตามดูแลความเป็นอยู่ของพนักงาน
6. ให้ความสำคัญและปรับปรุงการติดต่อสื่อสารกับพนักงานให้ตลอดเวลา
7. สร้างแรงจูงใจในการทำงานและร่วมแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่างๆ ให้ลุล่วงไป
8. มีแผนงานที่ดี
9. มีหน่วยธุรกิจกลยุทธ์ (strategic business units) ผนวกกับการพัฒนากระบวนการ

ตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ

10. มีความพร้อม ความถูกต้อง ความสมบูรณ์ของข้อมูล

พิชศาล พันธุ์วัฒนา (2557, หน้า 12) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนหญิงในพื้นที่นครบาล พบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะ แรงจูงใจ และคุณลักษณะที่ดีตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนหญิง

ทรงยศ แก้วมงคล (2555, หน้า 7) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารงานวิชาการของโรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานคร พบว่าพฤติกรรมการบริหารภาวะผู้นำ พฤติกรรมการตัดสินใจ และพฤติกรรมการติดต่อสื่อสาร มีอิทธิพลทางบวกต่อค่าเฉลี่ยประสิทธิผลการบริหารวิชาการ

ธนวิน ทองแพง (2549, หน้า 181) ที่ได้ศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ ได้แก่ คุณลักษณะผู้นำของผู้บริหาร วัฒนธรรมองค์การ เทคโนโลยีสารสนเทศ พฤติกรรมการบริหารของผู้บริหาร ความพึงพอใจในงานของบุคลากร แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของผู้บริหารและบรรยากาศขององค์การ

บัณฑิต ผังนิรันดร์ (2550, หน้า 1) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า ตัวบ่งชี้ที่จะบ่งบอกถึงการเป็นองค์การที่มีประสิทธิผลคือ ต้องเป็นองค์การที่มีโครงสร้างและมีผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์และเป็นผู้นำ มีกระบวนการปฏิบัติงานและการบริหารที่ชัดเจน

มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เอื้ออำนวย บุคลากรในองค์กรมีแรงจูงใจและความพึงพอใจในงาน และหรือรู้สึกยึดมั่นผูกพันต่อองค์กร เป็นต้น

ปิยดา สว่างศิลป์ (2545) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กร: ศึกษากรณี บริษัทมิทซูซุมิโตโม อินชัวร์นซ์ จำกัด สาขาประเทศไทย พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์กร มากที่สุด เรียงตามลำดับ ประกอบด้วย บรรยากาศขององค์กร แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การบริหารทรัพยากรบุคคล กระบวนการติดต่อสื่อสาร โครงสร้างบริษัท การบริหารการเปลี่ยนแปลง คุณลักษณะของพนักงานด้านความรู้ความสามารถ สภาพการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม วัฒนธรรมองค์กร สภาพเศรษฐกิจ และเป้าหมายและภารกิจขององค์กร

นวลลักษณ์ นุชบง (2552) ศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงกลาโหม พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กร ประกอบด้วย ปัจจัยระดับบุคคล ได้แก่ ความรู้ความสามารถของอาจารย์ คุณภาพผู้เรียน ทักษะ ทักษะ การจูงใจ และความเครียด ปัจจัยระดับกลุ่ม ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร โครงสร้างกลุ่ม สถานภาพบรรทัดฐาน การติดต่อสื่อสาร และความสามัคคี ในระดับองค์กร ได้แก่ สภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายใน โครงสร้างองค์กร ภาระงาน การเลือกกลยุทธ์ กระบวนการบริหาร และวัฒนธรรมองค์กร

สุดาพร ทองสวัสดิ์ และสุจิตรา จรจิตร (2556, หน้า 338) ได้สังเคราะห์การวิจัยเพื่อสังเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล ในการบริหารสถานศึกษา พบว่า ประกอบด้วยปัจจัยหลัก 4 ปัจจัย ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านผู้บริหาร 2) ปัจจัยด้านกระบวนการบริหาร 3) ปัจจัยด้านครูที่มีประสิทธิภาพ และ 4) ปัจจัยด้านกระบวนการเรียนการสอน

รุจิราพรรณ คงช่วย (2556, หน้า 54) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา พบว่า ปัจจัยภาวะผู้นำของผู้บริหาร วัฒนธรรมองค์กร ความพึงพอใจในงาน เทคโนโลยีสารสนเทศ และบรรยากาศขององค์กร เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ของมหาวิทยาลัยราชภัฏเขตภูมิศาสตร์ภาคใต้

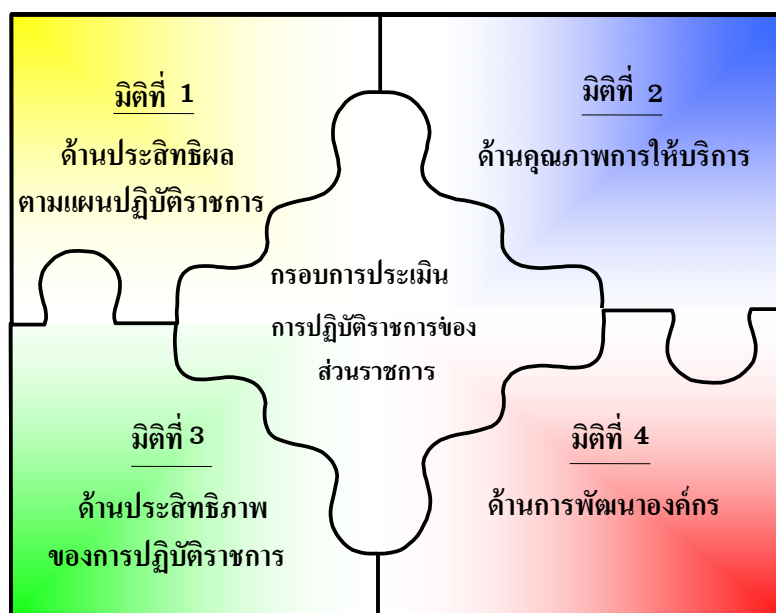
จากแนวคิดปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรนั้น มีได้หลายปัจจัย ขึ้นอยู่กับเป้าหมายและวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญต่อประสิทธิผลองค์กรของทุกองค์กร ควรประกอบด้วย 1) การนำองค์กร ผู้บริหารจะต้องมีภาวะผู้นำกำหนดทิศทางและเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีวิสัยทัศน์ 2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งประกอบด้วย การวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผล และการบริหารความเสี่ยง 3) การมุ่งเน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร 4) การจัดการความรู้และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ 5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล และสร้างบรรยากาศในการทำงาน 6) การจัดการกระบวนการ โดยออกแบบและกำหนด

กระบวนการสร้างคุณค่าและกระบวนการสนับสนุนที่ชัดเจน 7) หลักธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลตนเองที่ดี และ 8) วัฒนธรรมองค์การ

2.1.4 รูปแบบการประเมินประสิทธิผลของราชการไทย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ” และ พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 12 กำหนดให้มีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติราชการ และมาตรา 45 กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจ

ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) ยุทธศาสตร์ ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และถือเป็นเรื่องหนึ่งส่วนหนึ่งของการให้เงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 เห็นชอบในหลักการและรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการสร้างแรงจูงใจเพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการจะต้องทำการพัฒนาการปฏิบัติราชการและทำข้อตกลงผลงานกับผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผล และจะได้รับสิ่งจูงใจตามระดับของผลงานตามที่ตกลง (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547) โดยกำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามแนวคิดเครื่องมือสำหรับประเมินผลการปฏิบัติงานหรือวัดประสิทธิผลองค์การที่เรียกว่า บาลัดซ์นิ หรือ Balanced Scorecard: BSC (Kaplan & Norton, 1996, pp. 75-78) แบ่งกรอบการประเมิน เป็น 4 มิติ ดังภาพประกอบที่ 3



ภาพประกอบที่ 3 กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร. (2549)

สำหรับรายละเอียดของกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการแยกตามมิติ สามารถแสดงได้ดังภาพประกอบที่ 4

<p>มิติที่ 1: ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ</p> <p>แสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน</p>	<p>มิติที่ 2 : ด้านคุณภาพการให้บริการ</p> <p>แสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการในการให้บริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ</p>
<p>มิติที่ 3: ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ</p> <p>แสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดรอบระยะเวลาการให้บริการ การบริหารงบประมาณ การประหยัดพลังงาน เป็นต้น</p>	<p>มิติที่ 4 : ด้านการพัฒน่องค์กร</p> <p>แสดงความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงขององค์กรและการพัฒนาบุคลากร เพื่อสร้างความพร้อมในการสนับสนุนแผนปฏิบัติราชการ</p>

ภาพประกอบที่ 4 รายละเอียดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ

ที่มา : ประยุกต์จาก กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ก.พ.ร. (2549)

ในการศึกษาครั้งนี้ เนื่องจากองค์การที่ใช้ในการศึกษา คือ หน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการ ที่จะต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ ตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งใช้แนวคิดเชิงระบบอยู่แล้ว ประกอบกับ ผู้ศึกษา มีความเห็นว่า แนวคิดการประเมินผลเชิงระบบนั้น ใช้วัดประสิทธิผลองค์การในเชิงปริมาณได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะยังมีประเด็นที่โต้แย้งในเรื่องความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือ (Valid and Reliable) เนื่องจากให้ความสำคัญแก่วิธีการ มากกว่าผลลัพธ์ขององค์การ และตัวแปรบางตัวยังไม่สามารถวัดผล หรือกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนได้ ทำให้ต้องใช้ดุลยพินิจในการประเมิน ซึ่งอาจทำให้ผลการประเมินไม่ตรงกับข้อเท็จจริงขององค์การได้

ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษา จึงมีความสนใจที่จะใช้แนวคิดการแข่งขันของค่านิยมของ Quinn & Rohrbaugh (1983) เป็นแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลองค์การ เพราะจากการศึกษาตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม ทำให้เห็นได้ว่าตัวแบบนี้สามารถแก้ปัญหาการพยายามบูรณาการ เกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลองค์การของนักวิชาการที่ผ่านมาได้มากที่สุด ในขณะที่ ตัวแบบการแข่งขันของค่านิยมยอมรับว่ามีเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลองค์การหลายเกณฑ์ แต่ได้พยายามกำหนดกรอบคิดในการประเมิน เหลือเพียง 4 ด้าน ทำให้สามารถระบุเกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิผลองค์การที่เหมาะสม ซึ่งตอบสนองต่อกลุ่มยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน และตัวแบบการแข่งขันของค่านิยม ได้รวมเอาจุดเด่น ของการศึกษาประสิทธิผลองค์การกับตัวแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การ มาจัดเป็นกลุ่มตัวแปรในแต่ละมิติของประสิทธิผลองค์การ ซึ่งสามารถที่จะวัดประสิทธิผลองค์การครอบคลุมมิติต่างๆ ได้มากกว่า รวมทั้งการเลือกใช้เกณฑ์ที่เหมาะสม ต่อช่วงวงจรชีวิตขององค์การที่แตกต่างกันด้วย เนื่องจากในแต่ละช่วงวงจรชีวิตขององค์การ อาจมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลองค์การคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันได้

2.2 แนวคิดทฤษฎีบท

2.2.1 วิวัฒนาการของทฤษฎีบท

อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณกาล นับแต่สมัยเพลโต (Plato) (427-347 B.C., cited in Skinner, 1992, pp. 58-59) เพลโต ได้เขียนงานชื่อ “The Republic” ในหนังสือซึ่งมีประเด็นถกเถียงกันในเรื่องใครจะเป็นผู้ปกครอง จะใช้รูปแบบการปกครองใด ซึ่งการถกเถียงดังกล่าวนับได้ว่าเป็นการจุดประเด็นเรื่อง “การปกครอง” ครั้งแรกและการถกเถียงนี้ได้ส่งต่อถึงปัจจุบันว่า การปกครองที่ดีคืออะไร โดยเพลโต มีความเห็นว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่ดี แต่ก็เป็นระบอบที่มีเสน่ห์ดึงดูดใจผู้คนจำนวนมาก เพราะระบอบดังกล่าวมีความหลากหลายอยู่ในตัว เมื่อเปรียบเทียบกับระบอบอื่นๆ ที่คนส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจทางการเมืองเหมือนในระบอบนี้ ความหลากหลายของประชาธิปไตย เกิดจากการที่พลเมืองแต่ละคนมี

สิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ทุกคนจึงปกครองตนเองและเป็นนายของตนเอง

ต่อมาในสมัย อริสโตเติล (Aristotle) (384-322 B.C., cited in Skinner, 1992, p. 60) อริสโตเติล มองว่ารูปแบบการปกครองของรัฐที่ดี คือรัฐที่ให้ความสุขแก่พลเมือง เป็นรัฐที่พลเมือง สามารถมีกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ โดยอริสโตเติล ได้จัดรูปแบบการปกครองไว้แยกเป็นประเภทต่างๆ ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 การจัดรูปแบบการปกครองของ อริสโตเติล (Aristotle) (384-322 B.C.)

ประเภท	การปกครองที่ดี	การปกครองที่เลว
ผู้ปกครองคนเดียว	ราชาธิปไตย	ทรราชย์
ผู้ปกครองเป็นคณะ	อภิชนาธิปไตย	คณาธิปไตย
ผู้ปกครองจำนวนมาก	การปกครองโดยหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญ (Polity)	ประชาธิปไตย

ที่มา : ประยุกต์จาก Skinner (1992, pp. 58-60)

อาจสรุปได้ว่ารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด คือระบอบการปกครอง โดยหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Polity) ซึ่งให้คนจำนวนมาก สามารถตรวจสอบซึ่งกันและกัน เป็นการป้องกันและลดการทุจริต การปกครองดังกล่าว ได้ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นสำคัญ ทุกอย่างจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และสามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้

Weiss (2000, p. 795) ได้กล่าวไว้ว่า อภิบาลเป็นแนวคิดการปกครองที่มีมาแต่โบราณชาวกรีก นับแต่สมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์หลายท่านได้พยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี แต่ก็ยังไม่ได้รับความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของรูปแบบอภิบาลที่ดี เกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการปกครองที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคม และสามารถฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังจากสงคราม ซึ่งต่อมารูปแบบการปกครองดังกล่าว ผสมผสานกับระบบราชการของ Max Weber คือ ลักษณะการปกครองที่มีโครงสร้างเป็นลำดับชั้น มีการเมืองที่เป็นกลาง มีเป้าหมายที่ปฏิบัติได้ และมีการประสมประสานของระบบคุณธรรม ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบการปกครองของ Weber (1911, cited in Weiss, 2000, p. 795) ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้และสานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลก

นอกจากโครงสร้างของระบบราชการจะทำให้การปกครองบ้านเมืองขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องทางการบิดเบือนการใช้อำนาจและการคอร์รัปชัน ในช่วงต้น ค.ศ.1980 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่มีการปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองใหม่ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนนานาชาติ ได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน และพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองที่ดี หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “Good Governance” หรือ “ธรรมาภิบาล” เมื่อย้อนยุคไปในอดีต แม้ธรรมาภิบาลจะเป็นเรื่องที่มีการพูดถึงอย่างมากในช่วงปี ค.ศ.1980-1990 แต่ธรรมาภิบาล ก็มีความเก่าแก่เทียบเท่ากับเรื่องประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ก็ว่าได้ ปัจจุบันธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายขององค์กรระหว่างประเทศหลายๆ องค์กร (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546, หน้า 5-6)

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการและนักปฏิบัติส่วนหนึ่งนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปขยายผลใช้กับการปรับโครงสร้างและกระบวนการทั้งในองค์กรของรัฐและธุรกิจ ขณะที่นักวิชาการบางส่วน ได้นำเอาธรรมาภิบาลไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า “Government” หรือการปกครอง ที่หมายถึงรัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาล สามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ไม่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่ร่วมกับ ประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืน ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ นักรัฐศาสตร์ ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบสามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการบริหารจัดการที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล คือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบบประชาธิปไตย ไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้น เป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้น ต้องมีการบริหารจัดการที่ดี ทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในทางเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคม โดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ให้มีความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการ จะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2544, หน้า 5-6)

ประเทศไทยเริ่มมีแนวความคิดธรรมาภิบาล เข้ามาใช้ ในช่วง พ.ศ.2540 (ค.ศ.1997) โดยคำว่า “Good Governance” ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือของรัฐบาลไทยใน

ขณะนั้นที่แสดงเจตจำนงในการขอกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) หลังจากนั้นรัฐบาลไทยและนักวิชาการไทยกลุ่มต่างๆ เริ่มหันมาสนใจธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น แต่สิ่งที่น่าสังเกต และมีความน่าสนใจเพื่อศึกษาธรรมาภิบาลในบริบทของสังคมไทย คือธรรมาภิบาล ที่ธนาคารโลกสร้างขึ้น เป็นธรรมาภิบาลในระดับโลก แต่ในบริบทสังคมไทยนั้น ไม่มีการเร่งสร้างธรรมาภิบาลระดับประเทศโดยตรง แต่กลับเร่งสร้างธรรมาภิบาลระดับองค์กรเป็นส่วนใหญ่ จึงน่าจะมีส่วนสำคัญ ที่ทำให้มาตรฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และการปกครองของประเทศไทย ยังมีปัญหาธรรมาภิบาลอยู่มาก โดยเฉพาะในเรื่องของการทุจริตคอร์รัปชันและความไม่โปร่งใส ในช่วงเริ่มต้นตัวแบบธรรมาภิบาลของประเทศไทยที่น่าสนใจ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งมีหลักการสำคัญ 6 องค์ประกอบ คือ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Morality) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation) 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Cost Effectiveness)

ต่อมามีการตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ขึ้นใช้บังคับ โดยขยายกรอบแนวคิดจากเดิม ให้ครอบคลุมถึงการบริหารภาครัฐแนวใหม่ จากนั้นสถาบันพระปกเกล้า โดยถวิลวดี บุรีกุล และคณะ(2549) ได้นำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ มาบูรณาการร่วมกัน และสังเคราะห์จัดทำองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลใหม่ เรียกว่า “ทศธรรม” โดยเพิ่มหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล จากเดิม 6 องค์ประกอบ เป็น 10 องค์ประกอบ ซึ่งองค์ประกอบที่เพิ่มขึ้น คือ 7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) 8) องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) 9) การบริหารจัดการ (Management) และ 10) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information Technology and Communication)

2.2.2 ความหมายของธรรมาภิบาล

2.2.2.1 ธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย หรือ The Asian Development Bank (ADB) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาล สามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และ นิตยา ภัทรศิริระพันธ์, 2541)

United Nations and Development Programme (UNDP) ให้คำนิยามของธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการ

กิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชน และกลุ่ม สามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดง ความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริม หลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บน ความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการ จัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุดจิต นิมิตรกุล, 2543, หน้า 13-14)

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น-JICA กล่าวถึง ธรรมนูญสากล ว่าเป็นรากฐานของพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและ สร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้และมีความ ยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2543, หน้า 68-81)

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้นำไปใช้ครั้งแรก เมื่อประมาณปี ค.ศ.1989 ซึ่งใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara, From Crisis to Sustainable Growth” โดยได้ให้ ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีของทางการ ที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลก เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมี ธรรมนูญสากล เพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มี ประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไป ตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบ ได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2546, หน้า 7)

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ได้ให้ความสำคัญกับ ธรรมนูญสากล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศ ให้มี การพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ ต้องเกิดจากความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมนูญสากล คือ การมี ส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกัน ได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2546, หน้า 7)

Annan อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมนูญสากลเป็น แนวทางการบริหารงานของรัฐที่ก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริม ประชาธิปไตย มีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (สถาบันพระปกเกล้า, 2546, หน้า 8)

จากการศึกษาข้อมูล พบว่าในทัศนะของธนาคารโลก ธรรมนูญสากลเป็นการ ใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมืองโดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ โดยรวมแล้ว

ทั้งธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ต่างเน้นประเด็นการบริหารจัดการภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส ดังนั้น แนวคิดขององค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องการสร้าง ความเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐบาลที่มีต่อต่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยทำสัญญาการค้ากับ ประเทศตะวันตก ในรัชกาลที่ 4 (พ.ศ.2398) โดยประเทศไทยเปิดรับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม แต่รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนเพื่อให้ เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่ละเอียดละน้อย จนกระทั่งมีการ เปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ อย่างเห็นได้ชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 (พ.ศ.2475) อย่างไรก็ตาม การเมืองการ ปกครองของไทยปัจจุบัน ยังอยู่ในช่วงการพัฒนาและเปลี่ยนแปลง รัฐบาลไทยยังขาดเสถียรภาพ และพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย ยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพ ระดับการศึกษา ความเสมอภาคทางสิทธิและสถานภาพทางสังคม โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใส ของการบริหารงานภาครัฐ ปัญหาดังกล่าวผลักดันให้ประเทศไทยให้ความสำคัญ ต่อการสร้างธรรมาภิบาลมากขึ้น

2.2.2.2 ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีองค์การที่เกี่ยวข้องและบุคคล ที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับ ธรรมาภิบาล ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้ดังนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541, หน้า 3) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และ รับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก

ธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 1) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล ว่าเป็น กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไป ในการที่จะ ทำให้การ บริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรมและ ตรวจสอบ ได้ ทั้งนี้ยังได้เสนอว่า “ธรรมรัฐแห่งชาติ” เป็นยุทธศาสตร์ที่ถูกต้อง เป็นการยกระดับ กระบวนการความสัมพันธ์ ความร่วมมือของส่วนต่างๆ ในสังคม อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคสังคม และ เอกชน สถาบันสำคัญๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาคและระดับชาติ ในลักษณะเป็น รูปธรรม มีพลัง

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลว่า เป็นระบบ โครงสร้าง กระบวนการความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

อานันท์ ปันยารชุน (2541, หน้า 1) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่าเป็นผลลัพธ์ของ การจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประ โยชน์ร่วมกันได้กระทำ ลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสาน

ผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 กำหนดว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและรวมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่จะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน” (สุจิต นิมิตกุล, 2543, หน้า 13-24)

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เช่นกัน ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ 1) เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก.)

จากความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ที่หน่วยงาน และนักวิชาการต่างๆ ทั้งจากต่างประเทศ และในประเทศ ได้นำเสนอไว้ นั้น อาจสรุปรวมได้ว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การบริหารปกครองและกำกับดูแล การดำเนินกิจการต่างๆ ทั้งภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยอาศัยความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อสร้างสรรค์องค์การให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนและการพัฒนาประเทศที่มีความมั่นคง ยั่งยืนอย่างแท้จริง

2.2.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล เป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทางหรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ในที่นี้ได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลของหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ ได้แก่ องค์การระหว่างประเทศ และหน่วยงานราชการของภาครัฐ ในส่วนของหน่วยราชการของภาครัฐ จะได้พิจารณาถึงสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการ

ข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) รายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.3.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2542 เน้นการกำหนดเป็นกรอบแนวทางให้แก่หน่วยราชการเพื่อถือปฏิบัติ ซึ่งมีองค์ประกอบ 6 หลัก ดังนี้ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 633.)

1) หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของตัวบุคคล

2) หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติ เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4) หลักความมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ เช่น การแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ เป็นต้น

5) หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ต่อมาในปี พ.ศ.2547 สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 พ.ศ.2547 ขึ้น ด้วยเหตุผลว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงสมควรยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 121 ตอนพิเศษ 95 ง.)

2.2.3.2 กระทรวงมหาดไทย

องค์ประกอบในการเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีของกระทรวงมหาดไทย มี 11 องค์ประกอบ เน้นไปทางด้านการบริหาร การปกครอง การพัฒนา และการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นสายงานที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบโดยตรง (สุดจิต นิमितกุล, 2543, หน้า 13-24) ดังนี้

1) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการมีส่วนร่วมของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มและพลังการทำงานที่สอดคล้องประสานกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายในการให้บริการแก่ประชาชน

2) ความยั่งยืน (Sustainability) มีการบริหารงานที่อยู่บนหลักการของความสมดุลทั้งในเมืองและชนบท ระบบนิเวศ และทรัพยากรธรรมชาติ

3) ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งที่ชอบธรรม (Legitimacy) และให้การยอมรับ (Acceptance) การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนประชาชนพร้อมที่จะยอมสูญเสียประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

4) มีความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลต่างๆ ต้องตรงกับข้อเท็จจริงของการดำเนินการและสามารถตรวจสอบได้ มีการดำเนินการที่เปิดเผย ชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้

5) ส่งเสริมความเป็นธรรม (Equity) และความเสมอภาค (Equality) มีการกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและมีระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์ชัดเจน

6) มีความสามารถที่จะพัฒนาทรัพยากร (Resource Development) และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงานจะต้องได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะ เพื่อให้สามารถ นำไปปรับใช้กับการทำงานได้ และมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้ทุก หน่วยงานยึดถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน

7) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศ (Promoting Gender Balance) เปิดโอกาสให้สตรีทั้งในเมืองและในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและสังคมในทุกๆ ด้าน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

8) การอดทน อดกลั้น (Tolerance) และการยอมรับ (Acceptance) ต่อทัศนคติที่หลากหลาย (Diverse Perspectives) รวมทั้งต้องยุติข้อขัดแย้งด้วยเหตุผล หากจุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

9) การดำเนินการตามหลักนิติธรรม (Operating by Rule of Law) พัฒนาปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม

10) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินความสำเร็จของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

11) การเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) แทนการควบคุม โอนงานบางอย่างไปให้องค์กรท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด หรือบางอย่างก็ต้องแปรรูปให้เอกชนดำเนินการแทน

2.2.3.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 3/1 (เพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/12) ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ ส่วนพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ก็ใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เช่นกัน ซึ่งได้แก่การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ 1) เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ 10 หลัก และให้ความหมายไว้ ดังตารางที่ 6

ตารางที่ 6 ความหมายสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล	ความหมาย
หลักประสิทธิผล (Effectiveness)	<ul style="list-style-type: none"> • ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทาง ยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึง มีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ
หลักประสิทธิภาพ (Efficiency)	<ul style="list-style-type: none"> • การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม
หลักการตอบสนอง (Responsiveness)	<ul style="list-style-type: none"> • การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง
หลักความพร้อมรับ ผิด(Accountability)	<ul style="list-style-type: none"> • การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้น ควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ
หลักความโปร่งใส (Transparency)	<ul style="list-style-type: none"> • กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรีโดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้
หลักการมีส่วนร่วม (Participation)	<ul style="list-style-type: none"> • กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

ตารางที่ 6 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	ความหมาย
หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)	• การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากส่วนราชการส่วนกลาง ให้แก่หน่วยการปกครองอื่นและภาคประชาชน ดำเนินการแทน รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินงานที่ดี ของส่วนราชการ
หลักนิติธรรม (Rule of Law)	• การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหาร ราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
หลักความเสมอภาค (Equity)	• การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการ แบ่งแยกด้านถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทาง กายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่นๆ
หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented)	• การหาข้อตกลงทั่วไป ภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจาก กลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับ ผลกระทบโดยตรง ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็น ที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้อง โดยเอกฉันท์

ที่มา : สำนักงาน ก.พ.ร. (2555, หน้า 21-22)

นอกจากนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบ ราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability ตรวจสอบได้

D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

ในบริบทของประเทศไทย อาจไม่สามารถใช้แนวทางจันทามติกับทุกเรื่องได้ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้รวมหลักจันทามติไว้กับหลักการมีส่วนร่วม และปรับถ้อยคำเป็นหลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาจันทามติ (Participation/ Consensus Oriented) และต่อมาอนุกรรมการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมี วิษณุ เครืองาม เป็นประธาน ในการประชุม ครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ.2554 ได้มีข้อสังเกตว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลักดังกล่าว เป็นหลักที่จำยาก จึงควรจัดกลุ่มใหม่ (Regroup) โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบทางการบริหาร โดยเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 279 ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ด้วย (สำนักงาน ก.พ.ร., 2555, หน้า 21-22) ซึ่งหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ.2555 ได้มีมติเห็นชอบตามที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ของ GG Framework	
1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	1.1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) 1.2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 1.3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness)
2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)	2.1) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) 2.2) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) 2.3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2.4) หลักความเสมอภาค (Equity)
3) ประชาธิปไตย (Participatory State)	3.1) หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นจันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

ตารางที่ 7 (ต่อ)

4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ของ GG Framework	
	3.2) การกระจายอำนาจ (Decentralization)
4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)	4.1) หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

ที่มา : ประยุกต์จาก สำนักงาน ก.พ.ร. (2555)

2.2.4 ธรรมชาติของการพัฒนาระบบราชการของประเทศไทย

การปกครองของไทยในช่วงที่ผ่านมา ได้มีแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองบ้านเมืองจากระบบการปกครอง (Government) แบบเดิม ไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมือง (Governance) ซึ่งมีกลไกอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองมากขึ้น จากเดิมที่มีเพียงรัฐบาลกับระบบราชการเท่านั้น ขณะนี้เริ่มมีภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น เช่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบหรือระบบในการทำงานร่วมกัน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551) แนวความคิดที่มาของเรื่องนี้ เกิดขึ้นเมื่อ 20-30 ปีที่แล้ว ตามกระแสแนวความคิดในเรื่องของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งต้องการจะเห็นการบริหารงานภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยได้อิทธิพลมาจากนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและนักบริหารจัดการ ซึ่งให้คุณค่าความสำคัญกับเรื่องของการแข่งขัน เพราะที่ใดไม่มีการแข่งขัน ที่นั่นย่อมไม่มีประสิทธิภาพ จึงเน้นเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ในส่วนของนักบริหารจัดการ ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิผลในการดำเนินงานหรือผลสัมฤทธิ์ เน้นในเรื่องของคุณภาพในการทำงาน ภาระรับผิดชอบต่อผลของงานหรือการทำงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในส่วนของแนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตยสมัยใหม่ ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม การเปิดเผย โปร่งใส ความเป็นธรรม ความเสมอภาค เป็นต้น แนวความคิดทั้งสอง เป็นหลักของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และ กระแสความเป็น ประชาธิปไตย (Democratization) ที่พูดถึงเรื่องชุมชนนิยม ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ประชาธิปไตยทางตรง รวมทั้งหลักกฎหมายมหาชนต่างๆ จึงได้มีการรวมแนวความคิดทั้งสองเข้าด้วยกัน และพยายามผลักดันการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาระบบราชการหรือการบริหารราชการแผ่นดินทั่วโลก

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Principles) มีอยู่หลายแนวคิด เช่น หลักของ UN ที่ให้นิยามของ Good Governance ไว้ว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วม (Participation) เน้น หลักนิติธรรม (Rule of law) นิติรัฐ ความ โปร่งใส (Transparency)

การตอบสนองความต้องการของประชาชน ความโปร่งใส สมานฉันท์ มุ่งหาฉันทมติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และภาระรับผิดชอบ (Accountability) ในที่สุดกระแสแนวความคิดต่างๆ ข้างต้นก็เข้ามาสู่ประเทศไทย จากผลของนักวิชาการทั้งหลาย รวมทั้งอิทธิพลของ World Bank จุดเปลี่ยนของประเทศไทยในเรื่องของ Good Governance เกิดขึ้นมาจากหลายส่วน โดยเฉพาะในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ซึ่งเริ่มมีแนวความคิดใหม่ๆ เช่น เรื่องประชาธิปไตย (Participatory State) เข้ามาคู่ขนานกันไป ในขณะที่ ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยขึ้น โดยแนวความคิดใหม่ๆ ได้เริ่มเข้ามาเพื่อสร้างเสริมความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) มากขึ้น ทำให้เริ่มเห็นกฎหมายต่างๆ ที่ออกมารองรับ และที่สำคัญที่สุดคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่วางหลักการในเรื่องของ Good Governance เอาไว้ รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ในหมวดที่ 5 ก็เป็นครั้งแรกที่กล่าวถึงการให้รัฐจัดระบบงานของรัฐและระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และให้มีการจัดมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และเพื่อความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นตัวผลักดัน คือ บริบทของบ้านเมือง เช่น วิกฤติฟองสบู่แตก ทำให้มีการพูดถึงเรื่องธรรมรัฐ บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) เพิ่มมากขึ้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551)

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้ประเทศไทยหันมาให้ความสนใจในเรื่องของธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มากขึ้น จนในที่สุดปี พ.ศ.2542 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ขึ้น (ปัจจุบันได้ประกาศยกเลิกแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547) หลังจากนั้นได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2545 ซึ่งหัวใจหลักไม่ใช่การปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ออกเป็น 20 กระทรวงตามที่ปรากฏ แต่เป็นการนำหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เข้ามาใช้ในระบบราชการไทย โดยปัญหาของระบบราชการในขณะนั้นคือ ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต ซ้ำซ้อน มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง เน้นการจัดโครงสร้างตามสายบังคับบัญชา ทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นแบบแยกส่วน (Fragmentation) มีขั้นตอนยุ่งยาก เกิดความล่าช้าในการทำงาน ยึดกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเป็นเป้าหมายปลายทาง (Ends) มากกว่าวิธีการ (Means) ทำให้ขาดวิสัยทัศน์และการวางแผนเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน ขาดการวัดผลที่เป็นรูปธรรม เกิดความเฉื่อยชาและขาดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงตนเองให้เข้ากับบริบทโลก ใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า ยังไม่มีประสิทธิภาพ ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ค่อนข้างน้อย มีวัฒนธรรมการทำงานเป็นแบบเดิม ที่ยังไม่ค่อยตอบสนองการบริการประชาชนมากเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องค่าตอบแทน เงินเดือน สวัสดิการที่ค่อนข้างต่ำ

ปัญหาเกี่ยวกับสมองไหล ไม่สามารถดึงดูดคนรุ่นใหม่ คนดีมีความสามารถรุ่นใหม่ให้เข้าสู่
 ราชการ ขาดโอกาสในการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะตนเองอย่างจริงจังและต่อเนื่อง
 ข้าราชการบางส่วนยังคงขาดจิตสำนึก จริยธรรม และจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเกิด
 ปัญหาระบบอุปถัมภ์ ทำให้ข้าราชการขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ดังนั้น เมื่อมีแนวคิดในการ
 พัฒนาระบบราชการเกิดขึ้น จึงได้นำหลักการของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปกำหนดไว้ใน
 มาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยกำหนดให้
 การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน น้อมนำพระปฐมบรมราชโองการ
 ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่ง
 มหาชนชาวสยาม” มาเจริญรอยตาม จากนั้นก็นำหลักธรรมาภิบาลทั้งหมด มาใส่ในมาตราดังกล่าว
 อาทิ ผลสัมฤทธิ์ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า เปิดเผย โปร่งใส ลดขั้นตอน กระจายอำนาจ
 มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน เป็นต้น และวรรคท้ายของมาตรา 3/1 ระบุว่าให้นำแนวความคิด
 ดังกล่าว ไปขยายความเพื่อให้เห็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการ ดังนั้น 1 ปีต่อมา จึงได้มี
 การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ขึ้น
 (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551)

สำหรับการศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลของหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน
 ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในครั้งนี้ ผู้ศึกษา ได้นำแนวคิด “หลักธรรมาภิบาลของการบริหาร
 กิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานราชการ
 โดยนำมาใช้เป็นองค์ประกอบหลัก ในการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน และแผนปฏิบัติราชการ
 ของส่วนราชการ ตลอดจนนโยบายแนวทางการปฏิบัติราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
 ยังได้กำหนดกรอบการบริหารและปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานในสังกัด ด้วยหลักการ
 ของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่
 1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) 2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 3) หลักการตอบสนอง
 (Responsiveness) 4) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) 5) หลักเปิดเผย/โปร่งใส
 (Transparency) 6) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 7) หลักความเสมอภาค (Equity) 8) หลักการมีส่วนร่วม
 (Participation) 9) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ 10) หลักคุณธรรม/
 จริยธรรม (Morality/Ethics)

2.3 แนวคิดวัฒนธรรมองค์การ

2.3.1 แนวคิดวัฒนธรรมองค์การ

แนวคิดวัฒนธรรมองค์การ ได้มีการกล่าวถึงในหนังสือเทพเจ้าแห่งการบริหาร หรือ
 Gods of Management โดยนักวิชาการทางด้านการบริหารชาว Irish คนสำคัญชื่อ Handy (2009)

ได้อธิบายขององค์กรที่มีบุคลิกที่แตกต่างกันแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ ที่แต่ละลักษณะ หมายถึงเทพเจ้าตามความเชื่อของกรีกโบราณ ที่เป็นบ่อเกิดอารยธรรมทางด้านความคิดของคนตะวันตก ได้แก่ 1) เทพเจ้าซีอุส (Zeus) คือ เทพเจ้าที่มีลักษณะการบริหารแบบผู้ปกครอง ซึ่งบริหารองค์กรแบบการตัดสินใจที่รวดเร็ว และใช้การสื่อสารระหว่างกันแบบเห็นหน้าก็รู้ใจกัน จัดเป็นวัฒนธรรมองค์กรแบบการมีสโมสรเฉพาะ 2) เทพเจ้าอพอลโล (Apollo) คือ เทพเจ้าที่ให้ความสำคัญต่อกิจกรรมเบียดต่างๆ และเชื่อในระบบขั้นตอนนับว่าเป็นวัฒนธรรมแบบให้ความสำคัญต่อตำแหน่ง 3) เทพสตรีเอธีน่า (Athena) เป็นเทพสตรีแห่งการรังสรรค์ และยอมรับฝีมือและความชำนาญของผู้ปฏิบัติเท่านั้น เป็นตัวแทนจิตขององค์กร เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นไปที่ภารกิจขององค์กรเป็นหลัก และ 4) เทพเจ้าไดโอนิซุส (Dionysus) คือ เทพเจ้าที่พนักงานหรือผู้บริหารในองค์กรนั้น มีความสามารถเฉพาะตัวสูงหรือมีทักษะสูง เป็นวัฒนธรรมของปัจเจกชน ซึ่งพนักงานหรือผู้บริหารเหล่านี้ จะไม่มีความภักดีให้กับใครได้นาน

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งขององค์กร คือ เป็นที่รวมของบุคคลซึ่งทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร (Kreitner, 1998, p. 68) และในขณะที่เดียวกันก็บรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตนด้วย องค์กรจึงคล้ายกับมนุษย์ กล่าวคือ องค์กรมีระบบค่านิยมของตนเองซึ่งตามปกติทั่วไปแล้ว เรียกว่า วัฒนธรรมองค์กร (Organizational Culture) เมื่อวัฒนธรรมองค์กร เป็นตัวแทนค่านิยมและความเชื่อที่มีความสัมพันธ์กับบุคลากร โครงสร้างองค์กร และระบบการควบคุมที่ทำให้เกิดบรรทัดฐานทางพฤติกรรม วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นเครื่องมือในการควบคุมกลยุทธ์ขององค์กรอย่างหนึ่ง และยังเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสารให้บุคลากรในองค์กรได้รับทราบแนวทางปฏิบัติต่างๆ ด้วย วัฒนธรรมองค์กรของแต่ละองค์กรจึงจำเป็นต้องผ่านการทดสอบตามกาลเวลาจนเป็นที่ยอมรับจากบุคลากรในองค์กรว่าสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ขององค์กรได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อความอยู่รอดขององค์กร (Schein, 1991, p. 6) การที่ผู้บริหารมีความเข้าใจถึงวัฒนธรรมองค์กร จะส่งผลดีและช่วยผู้บริหารในการวางแผนต่างๆ เพื่อมิให้ขัดต่อวัฒนธรรมองค์กร และเพื่อให้เกิดความร่วมมืออันดีของบุคลากร (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 202) ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์กร โดยการประเมินสภาพของวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอยู่ และประเมินความเหมาะสมหรือคุณค่าที่มีต่อองค์กร เพื่อจะได้สร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร

2.3.2 ความหมายของวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กร เป็นคำที่มีผู้ใช้กันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงว่าเป็นสิ่งที่อยู่ในความสนใจของคนทั่วไป ทักษะของนักวิชาการด้านองค์กร ได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์กรไว้มากมาย ดังนี้

Deal & Kennedy (1982, p. 107) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ และพฤติกรรมที่สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วมกัน

Schein (1992, p. 12) ได้อธิบายความหมายว่า วัฒนธรรมองค์กร คือ แบบแผน ฐานคติ พื้นฐาน ค่านิยม และความเชื่อที่ได้เกิดขึ้นและพัฒนาขึ้นภายในองค์กร ซึ่งนำพฤติกรรมของสมาชิก ช่วยสมาชิกในการแก้ปัญหาที่องค์กรเผชิญได้ สำเร็จมาก่อน จึงถูกถ่ายทอดไปยังสมาชิกใหม่ๆ โดยที่สมาชิกอาจไม่รู้ตัวแต่ปฏิบัติตามโดยดี

Lederach (1995, p. 9) นิยามว่า วัฒนธรรม เป็นผลจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และการสร้างสรรค์ร่วมกันระหว่างบุคคลเกี่ยวกับการรับรู้ การแปลความหมาย การแสดงออกและความรับผิดชอบต่อสังคมของสมาชิกในสังคมนั้น

Moorhead & Griffin (1995, p. 440) นิยามว่า วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง การแสดงให้เห็นถึงค่านิยม ความรู้ ความคิด ศีลธรรม ประเพณี เทคโนโลยีตลอดจนสิ่งต่างๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นมา ความเชื่อถือศรัทธาร่วมกันของบรรดาสมาชิกภายในองค์กรนั้นๆ และทั้งแสดงให้เห็นถึงสัญลักษณ์ต่างๆ เช่น ปรัชญา ตำนาน นิยาย เรื่องราว และภาษาพิเศษ

Gordon (1999, p. 342) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กรคือสิ่งที่อธิบายสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่รวมเอาข้อสมมุติ ความเชื่อ และค่านิยมที่สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วมและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อมีปฏิสัมพันธ์กับ โครงสร้างอย่างเป็นทางการในการกำหนดรูปแบบพฤติกรรม

Robbins & Coulter (2002, p. 16) อธิบายไว้ว่า วัฒนธรรมองค์กร คือ ระบบของความหมายที่มีร่วมกันของสมาชิกภายในองค์กรที่เป็นตัวกำหนดว่าสมาชิกควรจะประพฤติปฏิบัติตนอย่างไรในองค์กร ลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรแต่ละแห่งจะมีเอกลักษณ์ของตนเองทำให้องค์กรนั้นๆ แตกต่างจากองค์กรอื่น

พร ภิสก (2546, หน้า 12) สรุปไว้ว่าวัฒนธรรมองค์กร คือ กลุ่มของค่านิยมร่วมที่ได้รับการยอมรับในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิก และช่วยให้สมาชิกในองค์กรเข้าใจว่าการปฏิบัติใดที่ได้รับการพิจารณาว่ายอมรับได้ เกิดแนวการปฏิบัติที่สืบต่อกันมา อีกทั้งค่านิยมเหล่านี้มักจะถูกถ่ายทอดผ่านทางเรื่องราว และสื่อทางสัญลักษณ์ต่างๆ

วิรัช สงวนวงษ์วาน (2547, หน้า 20) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์กร คือค่านิยมและความเชื่อที่มีร่วมกันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในองค์กร และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กรนั้น วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นเสมือน “บุคลิกภาพ” หรือ “จิตวิญญาณ” ขององค์กร

เมื่อพิจารณาจากความหมายที่นักวิชาการให้ไว้ข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง แบบแผนการประพฤติปฏิบัติ ค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ร่วมกันของคนส่วนใหญ่ในองค์กร เป็นสิ่งสำคัญที่แสดงออกถึงพฤติกรรมของคนในองค์กรนั้นๆ วัฒนธรรมองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ทุกคนในองค์กรจะต้องรับทราบ เข้าใจ ยอมรับ คิดและมองไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งเป็นตัวกำหนดแนวทางร่วมกันในองค์กร ให้คนใน

องค์การดำเนินงานโดยยึดแนวทางตามวัฒนธรรมองค์กรนั้นๆ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายขององค์กรที่กำหนดไว้

2.3.3 ที่มาของวัฒนธรรมองค์กร

ที่มาของวัฒนธรรมองค์กร สามารถจำแนกออกเป็นสองปัจจัยหลัก ปัจจัยแรก คือ ปัจจัยภายในองค์กร ประกอบด้วย ผู้นำและพนักงานในองค์กร ผู้นำหรือผู้บริหารเป็นผู้ริเริ่มหรือกำหนดวัฒนธรรมองค์กรขึ้นมา เพื่อเป็นแบบแผนให้พนักงานนำไปปฏิบัติ แต่หากพนักงานปฏิบัติแล้ว ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้ พนักงานจะสร้างแบบแผนพฤติกรรมหรือวัฒนธรรมองค์กรใหม่ขึ้นมาแทนวัฒนธรรมเดิม และปัจจัยที่สอง คือ ปัจจัยภายนอก เช่น ลูกค้า ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คู่แข่งขัน รัฐบาล เทคโนโลยี ลักษณะทางสังคม ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจ เป็นต้น ปัจจัยภายนอกนี้ มีผลต่อวัฒนธรรมองค์กรอย่างมาก เนื่องจากปัจจุบันองค์กรต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทุกด้าน ภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้นและต้องการได้เปรียบการแข่งขันท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา องค์กรจะอยู่รอดได้ ต้องดำเนินกลยุทธ์ทางการตลาดที่รวดเร็ว (Speed to Market) ริเริ่มสร้างสรรค์สินค้าและผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ประหยัดต้นทุน (Cost-Effective) และปรับตัวอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีวัฒนธรรมองค์กรที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดวัฒนธรรมให้เหมาะสมสอดคล้องกับปัจจัยดังกล่าวข้างต้น (Buytendijk, 2006, p. 24)

2.3.4 องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กร ประกอบด้วย สิ่งที่เป็นนามธรรม (Intangible Phenomena) ได้แก่ ค่านิยม ความเชื่อ ฐานคติ การรับรู้ ปทัสถาน และแบบแผนของพฤติกรรม ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สามารถมองเห็น (Unseen) หรือไม่สามารถสังเกตได้ (Unobservable) แต่แสดงออกมาเป็นกิจกรรมต่างๆ ขององค์กร ที่สามารถมองเห็นและสังเกตได้ (Schieen, 1992, p. 12) ที่พบเห็นทั่วไปในองค์กร โดยกลุ่มพนักงานเรียนรู้ร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหา ใช้ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอกและสร้างความร่วมมือภายในองค์กร เมื่อองค์กรนำแบบแผนนี้ไปใช้สำหรับแก้ปัญหาได้แล้ว ยังถ่ายทอดไปยังสมาชิกใหม่ขององค์กร เพื่อให้รู้สึกคิดและแก้ปัญหาได้ถูกต้อง ดังที่พนักงานได้ปฏิบัติกันมา และทำให้มองเห็นแนวทางที่ทำให้้องค์การบรรลุเป้าหมาย (Robbins & DeCenzo, 2004, p.159)

วัฒนธรรมองค์กร ยังเป็นตัวกำหนดแนวทางร่วมกันในองค์กร เพื่อให้พนักงานมีแนวทางสำหรับปฏิบัติงาน ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร วัฒนธรรมองค์กรสามารถจำแนกออกเป็น 3 ระดับ โดยมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน (Schein, 1999, pp.15-20) คือ

1) วัฒนธรรมทางกายภาพ (Artifacts) สามารถรับรู้ จับต้องได้ จากการมองเห็น ได้ฟัง และจากความรู้สึกของพนักงาน ได้แก่ ลักษณะทางกายภาพหรือทางวัตถุขององค์กร เช่น ภาษา เทคโนโลยี สถาปัตยกรรมและพิธีการที่สังเกตได้ วัฒนธรรมองค์กรประเภทนี้แสดงออกมา

ได้ง่ายแต่เข้าใจยาก พนักงานอาจมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ในความหมายของวัฒนธรรมเหล่านี้

2) วัฒนธรรมที่เป็นค่านิยม (Espoused Values) หรือสิ่งที่องค์กรกำหนดแล้ว สื่อสารให้พนักงานนำไปปฏิบัติ พนักงานเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ควรกระทำ และรู้ถึงวิธีการดำเนินกิจกรรม วัฒนธรรมองค์การประเภทนี้นำไปสู่พฤติกรรมและการทำงานของพนักงาน ได้แก่ กลยุทธ์ เป้าหมาย ปรัชญาขององค์การ เป็นต้น

3) วัฒนธรรมที่เป็นฐานคติ (Basic Assumption) ปรากฏให้เห็นจากพฤติกรรมและการกระทำที่พนักงานใช้ตอบสนองต่อสถานการณ์และปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งพนักงานแสดงออก โดยไม่รู้สึกรู้สีกตัว (Unconscious) สะท้อนถึงความเชื่อ ความคิดและความรู้สึกของพนักงานที่มีต่อสิ่งต่างๆ

วัฒนธรรมองค์การมีทั้งเชิงลึก (Deep) เชิงกว้าง (Broad) และมีความมั่นคง (Stable) ที่กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การมีความลึก เนื่องจากวัฒนธรรมควบคุมพนักงานมากกว่าพนักงาน ควบคุมวัฒนธรรม เพราะวัฒนธรรมให้แนวทางและทำให้สามารถคาดการณ์การปฏิบัติงานประจำวันของพนักงานได้ ส่วนความกว้างนั้น วัฒนธรรมมีลักษณะที่ไม่สิ้นสุดหรือไม่รู้จบสิ้น (Endless Task) ไม่มีขอบเขตที่แน่นอน (Boundless) และเปลี่ยนแปลงได้ยาก จึงถือว่ามีมีความมั่นคง (Schein, 1999, pp. 25-26) และเนื่องจากวัฒนธรรมองค์การมีความมั่นคงและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ในระยะเวลาที่รวดเร็ว จึงทำให้บุคคลภายนอกองค์กร เข้าใจทัศนคติและพฤติกรรมขององค์กรนั้นๆ ซึ่งวัฒนธรรมองค์การสามารถสะท้อนถึงบุคลิกภาพขององค์กร (Organization's Personality) ได้เป็นอย่างดี (Bowditch & Buono, 2005, p. 304)

วัฒนธรรมองค์การ จัดว่าเป็นปัจจัยหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environment) หรือสิ่งที่อยู่ภายในองค์กรและมีผลกระทบต่อพนักงาน การจัดการและองค์กรมีความสำคัญเพราะมีอิทธิพลต่อความคิด ความรู้สึก และการทำงานของพนักงาน (Williams, 2008, p. 46) รวมทั้งมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันแก่องค์กรได้ สร้างผลดำเนินการด้านการเงินให้สูงขึ้น หากเป็นวัฒนธรรมที่สร้างคุณค่าแก่องค์กร (Valuable) คือ ทำให้ยอดขายสูงขึ้น ลดค่าใช้จ่าย หรือเพิ่มมูลค่าทางการเงินให้องค์กร นอกจากนี้ ถ้าเป็นวัฒนธรรมที่หายาก (Rare) หมายถึง มีลักษณะหรือคุณสมบัติที่ไม่สามารถพบเห็นได้ในองค์กรอื่นๆ และองค์กรอื่นไม่สามารถลอกเลียนแบบวัฒนธรรมนั้นได้อย่างสมบูรณ์ (Imperfectly Imitable) คือ ไม่สามารถลอกเลียนแบบ หรือไม่สามารถทำให้เหมือนได้ เช่น ชื่อเสียง ประสิทธิภาพที่สั่งสมมายาวนาน เป็นต้น (Barney, 1986, pp. 656-665)

2.3.4 ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ

องค์กรเป็นหน่วยงานทางสังคม ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สมาชิกทุกคนจะต้องร่วมแรงร่วมใจดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามภาระหน้าที่และบทบาท

ของตน ในระหว่างการปฏิบัติงานสมาชิกก็จะเรียนรู้ว่าควรจะทำปฏิบัติตนอย่างไรจึงจะทำงานให้ลุล่วงด้วยดี และเมื่อองค์การเผชิญปัญหา สมาชิกก็จะหาแนวทางแก้ปัญหาหาร่วมกัน แนวทางใดที่ปฏิบัติแล้วสามารถแก้ปัญหาได้ เป็นที่ยอมรับ ก็จะกลายเป็นบรรทัดฐาน (Norms) การปฏิบัติสมาชิกที่มาใหม่ก็จะเรียนรู้ว่า เมื่อมาเป็นสมาชิกขององค์การแห่งนี้ เขาควรจะทำอะไร จะรู้สึกและแสดงออกอย่างไรเมื่อพบกับเหตุการณ์ที่เข้ามากระทบ ภายใต้สถานการณ์ที่องค์การเผชิญในแต่ละวัน Kreitner & Kinicki (2004, pp. 91-95) ได้กล่าวถึงความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การไว้ว่า วัฒนธรรมองค์การช่วยสมาชิกโดยการทำหน้าที่ 4 ประการ ดังนี้

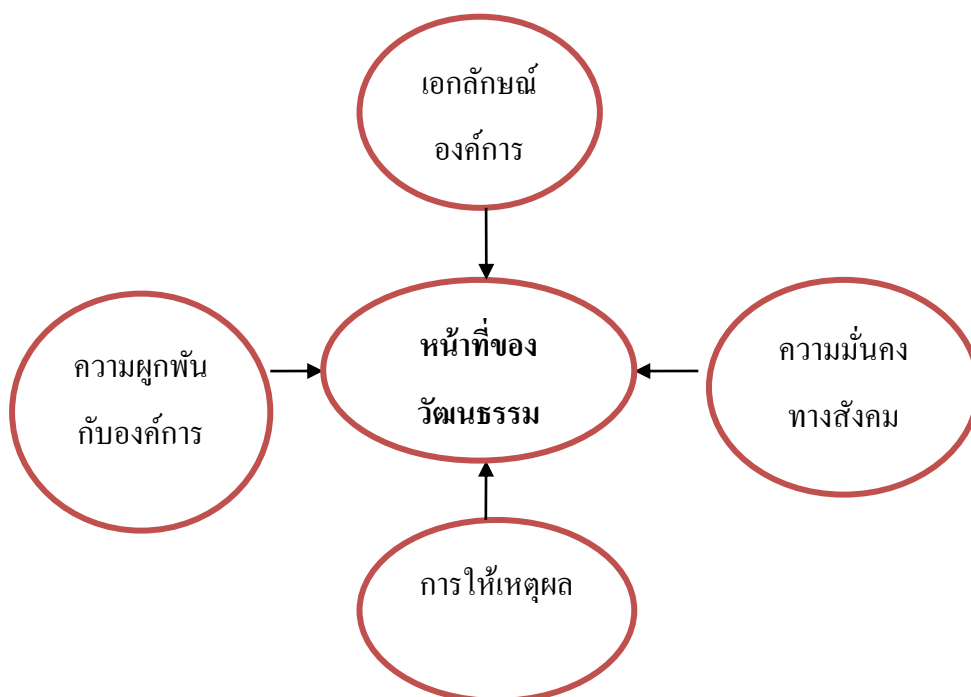
1. หน้าที่ในการเป็นเอกลักษณ์ขององค์การ (Organization Identity) วัฒนธรรมองค์การเปรียบได้เหมือนกับบุคคลที่มีเอกลักษณ์ของตนเอง อันแสดงว่าตนเองมีความแตกต่างจากองค์การอื่น เช่น บริษัท 3M ผู้ผลิตกระดาษบันทึกวาดที่ใช้กันทั่วโลก สร้างวัฒนธรรมองค์การที่ส่งเสริมการคิดริเริ่ม สร้างสรรค์สิ่งแปลกใหม่ ส่งเสริมให้พนักงานประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา โดยบริษัทจะตั้งรางวัลใจให้กับพนักงานที่คิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่ และสามารถเพิ่มยอดขายผลิตภัณฑ์ใหม่ได้สูงเกินเป้าหมาย อีกตัวอย่างหนึ่งที่ได้เห็นได้ชัดในประเทศไทย ได้แก่ วัฒนธรรมขององค์การวิชาชีพต่างๆ เช่น องค์การตำรวจ ทหาร จะมีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การมีวินัย การแต่งเครื่องแบบ วัฒนธรรมของอาจารย์มหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการหาความรู้ใหม่ๆ จะเห็นได้ว่าองค์การเหล่านี้จะมีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง และหล่อหลอมสมาชิกที่เข้ามาอยู่ใหม่ แม้ว่าก่อนเข้ามาสมาชิกใหม่อาจมีความคิด ความเชื่อที่ไม่เหมือนกับคนในองค์การนั้น แต่เมื่อได้มาทำงานในองค์การใดองค์การหนึ่งนานๆ เข้า วัฒนธรรมองค์การนั้นๆ ก็จะแทรกซึมเข้าไปอยู่ในความคิด ค่านิยม และการแสดงพฤติกรรมของบุคคลนั้นให้เป็นแบบอย่างเดียวกันกับสมาชิกอื่นๆ ในองค์การ

2. หน้าที่ในการช่วยให้เกิดความผูกพันกับองค์การ (Facilitate Collective Commitment) ในการหล่อหลอมสมาชิกใหม่ องค์การจะปลูกฝังค่านิยมร่วม (Shared Values) ให้กับสมาชิก จะทำให้สมาชิกเกิดความรู้สึกผูกพันต่อค่านิยมนั้น เช่น บริษัท 3M กำหนดค่านิยมองค์การว่าเป็นบริษัทที่พนักงานภูมิใจที่เป็นส่วนหนึ่งของบริษัทที่มีชื่อเสียงในการสร้างนวัตกรรมให้แก่วงการธุรกิจโลก พนักงานก็จะผูกพันกับพันธกิจในการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ โดยถือเป็นหน้าที่หลัก และเมื่อทำแล้วประสบความสำเร็จก็ได้รับการชื่นชมและรางวัลตอบแทนในรูปแบบต่างๆ จากบริษัท การให้รางวัลเป็นการตอกย้ำสิ่งที่บริษัทต้องการให้เป็น อีกตัวอย่างหนึ่งคือ บริษัทอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งกำหนดค่านิยมว่า พนักงานของบริษัทจะต้องยึดมั่นในการอุทิศตนต่องานพัฒนาตนเอง อยู่กันอย่างพี่น้อง และไว้ใจได้ ค่านิยมเช่นนี้แสดงถึงสิ่งที่บริษัทเห็นว่าสำคัญทำให้สมาชิกทุกคนจะต้องทำงานอย่างทุ่มเทให้องค์การ มีความผูกพันกับคนอื่นๆ ในองค์การดังคนในครอบครัวและจะต้องซื่อสัตย์ต่อหน้าที่และต่อเพื่อนร่วมงาน

3. หน้าที่ในการช่วยสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social System Stability) ความมั่นคงทางสังคม เกิดจากการที่สมาชิกของหน่วยงานมีความคิด ความเชื่อคล้ายกัน เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เมื่อพบกับปัญหาความขัดแย้งใดๆก็สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในองค์กรที่สมาชิกมีความคิดความเชื่อและมีค่านิยมแตกต่างกัน การแก้ปัญหาจะทำได้ยากกว่า เพราะสมาชิกแต่ละคน แต่ละกลุ่ม ไม่สามารถมีความเห็นร่วมกันได้ มีความแตกแยกทางความคิดสูง สมาชิกขาดความสามัคคีจึงเป็นอุปสรรคต่อการร่วมมือกัน ดังนั้นการมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นเรื่องผลประโยชน์ขององค์กรจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการช่วยให้เกิดบรรยากาศการทำงานที่สร้างสรรค์เมื่อองค์กรเผชิญกับปัญหาที่มากกระทบ

4. หน้าที่ในการเป็นเครื่องมือในการให้เหตุผล (Sense-Making Device) หน้าที่ประการสุดท้าย คือการให้สมาชิกองค์กรใช้เป็นเครื่องมือในการอธิบายเหตุผลถึงสิ่งต่างๆ ที่กระทำกันในองค์กร สมาชิกใช้วัฒนธรรมองค์กรที่มีอยู่ในการให้เหตุผลว่า ทำไมองค์กรจึงทำสิ่งนั้นสิ่งนี้ ด้วยวิธีการนั้นวิธีการนี้ ทำแล้วจะช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายในระยะสั้นและระยะยาวได้อย่างไร การอธิบายการกระทำดังกล่าวนี้ทำให้สมาชิกเกิดการยอมรับในสิ่งที่ทำ จึงเท่ากับเป็นการย้ำและปั้นแต่ง (Shaping) พฤติกรรมของสมาชิกทุกคนให้อยู่ในบรรทัดฐานเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การแต่งเครื่องแบบมาทำงาน การจัดพิธีต้อนรับสมาชิกใหม่และพิธีอำลาผู้เกษียณอายุ การให้สมาชิกใหม่ทุกคนต้องหมั่นเวียนทำงานทุกแผนกของบริษัทก่อนแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งประจำ การลงโทษสมาชิกที่ไม่ทำตามระเบียบของหน่วยงาน เป็นต้น วัฒนธรรมองค์กรเหล่านี้ตอกย้ำให้รู้ว่าอะไรคือสิ่งที่ควรทำและไม่ควรทำในองค์กร

จากหน้าที่ทั้ง 4 ประการจะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมองค์กรมีความสำคัญต่อองค์กรเป็นอย่างมาก และเป็นปัจจัยที่ผูกโยงพฤติกรรม การปฏิบัติตน และปฏิบัติงานของสมาชิกเข้าด้วยกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังภาพประกอบที่ 5



ภาพประกอบที่ 5 หน้าที่ของวัฒนธรรมองค์กร

ที่มา : ประยุกต์จาก Kreitner & Kinicki (2004, pp. 91-95)

2.3.5 วัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร

วัฒนธรรมองค์กรมีอิทธิพลต่อพนักงานและกระบวนการทำงานขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง (Strong Organizational Culture) สามารถควบคุมพฤติกรรมขององค์กรได้ (Organizational Behavior) เป็นตัวกำหนดว่าพนักงานต้องทำอะไร และทำในแนวทางเดียวกับวัฒนธรรมขององค์กร (Greenberg, Jerald & Baron, 2003, pp. 526) หรือกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมองค์กรมีผลต่อพฤติกรรมของพนักงาน เช่น อุทิศตน เสียสละให้แก่องค์กร ทำงานร่วมกัน ตัดสินใจ สื่อสาร ผูกพันกับองค์กร เป็นต้น และพฤติกรรมเหล่านี้ของพนักงานมีต่อผลการปฏิบัติงานขององค์กร ตามแนวคิด “The Behavioral Perspective” ซึ่ง Wright, Smart & McMahan (1995, pp. 1052-1074) เห็นว่า พฤติกรรมของพนักงานเป็นสื่อกลางสำคัญนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานขององค์กร องค์กรจึงดำเนินวิธีการต่างๆ เกี่ยวกับพนักงาน (Various Employment Practice) เพื่อควบคุมและทำให้พนักงานมีทัศนคติและพฤติกรรมตามที่องค์กรต้องการ เนื่องจากทัศนคติและพฤติกรรมมีผลต่อองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันแก่องค์กร ดังนั้น องค์กรจึงกำหนดวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้พนักงานมีแนวทางสำหรับนำไปปฏิบัติ ตลอดจนให้ข้อมูลย้อนกลับไม่ว่าจะเป็นผลทางบวก เช่น ให้การยอมรับ ชมเชย ยกย่อง หรือให้ผลทางลบแก่พนักงาน เช่น ต่ำหนิ ตีตีสอน ไม่สมาคมด้วย เพื่อให้พนักงานมี

พฤติกรรมดั่งที่องค์กรต้องการอย่างสม่ำเสมอ ในขณะที่เดียวกันก็ละเว้นพฤติกรรมที่องค์กรไม่ปรารถนา ฉะนั้น องค์กรต้องใช้ประโยชน์และควบคุมทัศนคติและพฤติกรรมของพนักงานด้วยวัฒนธรรมองค์กร เนื่องจากพฤติกรรมของพนักงานมีผลต่อประสิทธิผลขององค์กร

มีการศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับผลการปฏิบัติงานหรือประสิทธิผลขององค์กรมาเป็นเวลานานแล้ว นับตั้งแต่ 360 ปี ก่อนคริสตกาล Aristotle (cited in Shafritz, 2005, p. 11) กล่าวไว้ในงานเขียนชื่อ “The Politics” ว่าสภาพแวดล้อมทางวัฒนธรรม (Cultural Environment) มีผลต่ออำนาจและหน้าที่การบริหาร (Executive Powers and Functions) ทำให้รัฐ (States) หรือองค์กร (Organizations) มีความแตกต่างกัน ต่อมาในปี ค.ศ.1377 นักวิชาการชาวมุสลิม ชื่อ Khaldun (cited in Shafritz et al, 2005, p.12) เขียนหนังสือชื่อ The Muqaddimah : An Introduction to History ซึ่งกล่าวว่า วิธีการพัฒนาองค์กรสามารถทำได้โดยวิทยาศาสตร์ของวัฒนธรรม (The Science of Culture) และ Mayo (cited in Shafritz et al, 2005, p. 14) ทำการทดลองชื่อ Hawthorne Studies เพื่อทดสอบว่าสภาพการทำงานที่ดีมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานหรือไม่ แต่กลับพบว่า ปทัสถานทางสังคม (Social Norms) เป็นตัวกำหนดผลผลิตของพนักงาน ไม่ใช่สภาพการทำงาน พฤติกรรมของพนักงานถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม คือ พนักงานมีความคาดหวังและความเชื่อร่วมกันในกลุ่ม หรือวัฒนธรรมของกลุ่มมีอิทธิพลควบคุมการทำงานของพนักงาน เนื่องจากพนักงานในกลุ่มมีข้อตกลงร่วมกันว่าจะผลิตสินค้าจำนวนเท่าใด โดยมีได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่รู้กันเป็นนัยว่าเมื่อพนักงานคนใดทำงานมากกว่าปริมาณที่ตกลงกันไว้ ก็จะเตือนกันด้วยการตบไหล่ (สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2547, หน้า 202) Whyte (1956, cited in Shafritz et al, 2005, p. 16) เขียน The Organization Man ว่าพนักงานที่ยอมรับต่อค่านิยมขององค์กร จะปฏิบัติตามนโยบายขององค์กรเป็นอย่างดี สอดคล้องกับ Presthus (1962) ที่กล่าวไว้ใน The Organizational Society (Shafritz et al, 2005, p. 18) ว่าวิธีการที่ทำให้บุคคลเหมาะสมหรือสะดวกสบายในองค์กร คือ ยอมรับค่านิยมขององค์กร ส่วนบุคคลที่ ปฏิเสธค่านิยมขององค์กร ก็จะหาความพึงพอใจจากปัจจัยอื่นนอกเหนือจากงาน

ต่อมาในปี ค.ศ.1981 Ouchi (1981, pp. 280-296) ได้เขียนหนังสือ ชื่อ Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge โดยศึกษาบริษัทขนาดใหญ่ของญี่ปุ่นที่ประสบผลสำเร็จในการแข่งขันระดับนานาชาติ อูชิพบปัจจัยหลายประการที่ทำให้บริษัทญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ สิ่งหนึ่งคือวัฒนธรรมการบริหารซึ่งให้ความสำคัญแก่การทำงานเป็นทีมและรับผิดชอบร่วมกัน การมีส่วนร่วมของพนักงาน การสื่อสารที่เปิดกว้าง (Open Communication) ความมั่นคงปลอดภัย (Security and Safty) และความเท่าเทียมกัน (Equality) แตกต่างจากวัฒนธรรมการบริหารของบริษัทอเมริกันที่ให้ความสำคัญแก่ความสามารถเฉพาะตนหรือความเป็นปัจเจกชนนิยม (Individualism) มากกว่าความเป็นพหุชนนิยม (Collectivism) Ouchi (1981, pp. 280-296) ยังเสนอรูปแบบวัฒนธรรมที่เรียกว่า “Type Z Culture” บูรณาการวัฒนธรรมแบบญี่ปุ่นและ

สหรัฐอเมริกาเข้าไปด้วยกัน โดยพนักงานร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายและพัฒนาความรู้สึกร่วมกัน ในองค์กรให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมการทำงาน ด้วยการสนับสนุนให้พนักงานรับผิดชอบส่วนบุคคลในขณะที่เดียวกันสามารถทำงานร่วมกันเป็นทีมได้ จะทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จ Pacale & Athos (1981, cited in Lessem, 1990, pp. 32-33) เขียนหนังสือเรื่อง The Art of Japanese Management: Applications for American Executive เพื่อหาสาเหตุที่บริษัทญี่ปุ่นประสบความสำเร็จเหนือบริษัทอเมริกันหลายแห่ง พบว่าองค์กรโดยทั่วไปประกอบด้วยสององค์ประกอบที่สำคัญคือ ส่วนที่เป็นด้านแข็ง (Hard Side) กับส่วนที่เป็นด้านอ่อน (Soft Side) ส่วนที่เป็นด้านแข็งยังจำแนกได้เป็น 1) กลยุทธ์ (Strategy) 2) โครงสร้างองค์กร (Structure) และ 3) ระบบต่างๆ (Systems) สำหรับส่วนที่เป็นด้านอ่อน ประกอบด้วย 1) ทักษะ (Skills) 2) สไตล์ (Style) 3) การบริหารงานบุคคล (Staff) และ 4) ค่านิยมร่วมกัน (Shared Values) โดยองค์กรจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อส่วนประกอบทั้ง 7 ส่วนสอดคล้องซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี Pacale and Athos พบว่าบริษัทญี่ปุ่นและบริษัทอเมริกันคล้ายคลึงกันในส่วนประกอบด้านแกร่ง แต่แตกต่างกันในส่วนประกอบด้านอ่อน ทำให้บริษัทญี่ปุ่นประสบความสำเร็จมากกว่าบริษัทอเมริกันในช่วงนั้น

ใน ค.ศ.1982 มีงานเขียนที่ได้รับความนิยมมากที่สุดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร คือ งานเขียนของ Peters & Waterman (1982) ชื่อ In Search of Excellence : Lessons from America's Best-Run Companies โดยสังเกตการณ์องค์กรที่ประสบความสำเร็จ จำนวน 62 แห่ง เช่น Hewlett-Packard, McDonald's, Disney Productions, Levi Strauss และ Johnson and Johnson และสรุปลักษณะวัฒนธรรมองค์กรสำคัญ 8 ประการ ที่มีผลต่อความสำเร็จขององค์กร ได้แก่

1) มุ่งเน้นการปฏิบัติ (A Bias for Action) คือ ตัดสินใจแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว เมื่อองค์กรพบกับปัญหาหรืออุปสรรคต่างๆ ผู้บริหารเข้าถึงปัญหาของพนักงาน จากการเดินไปพบปะกับพนักงาน โดยตรง (Walk Around) และใช้นโยบายเปิดประตู (Open Door Policy) ติดต่อสื่อสารหลายช่องทางอย่างไม่เป็นทางการ และแบ่งหน่วยงานออกเป็นกลุ่มย่อยๆ เพื่อให้การบริหารงานยืดหยุ่นและคล่องตัว

2) ใกล้ชิดลูกค้า (Closeness to the Customer) การเรียนรู้จากลูกค้าเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร ความพึงพอใจของลูกค้าเป็นค่านิยมสำคัญสำหรับองค์กร นำไปสู่การบริการลูกค้าที่เป็นเลิศ ผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพตลอดจนมีความน่าเชื่อถือสูง โดยองค์กรใส่ใจต่อสภาพแวดล้อมภายนอก กำหนดให้ความจงรักภักดีของลูกค้าเป็นกลยุทธ์สำคัญที่สร้างผลกำไรระยะยาว ด้วยบริการที่มีคุณภาพ และได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากลูกค้า หาช่องทางการตลาดเสนอสินค้าและบริการตรงกับความต้องการของลูกค้า ให้ความสำคัญแก่ลูกค้ามากกว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายหรือเทคโนโลยี ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของลูกค้าหรือผู้ใช้บริการ

3) มีอิสระและมีความเป็นเจ้าของกิจการ (Autonomy and Entrepreneurship) องค์กร

ที่เป็นเลิศ กระตุ้นให้พนักงานสร้างสรรค์นวัตกรรม (Innovativeness) โดยพัฒนาโครงสร้างที่สนับสนุนส่งเสริม การคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) กล้าเปลี่ยนแปลง (Change) และสร้างสิ่งใหม่ๆ (Innovation) หน่วยงานมีขนาดเล็กลงเพื่อให้พนักงานรู้สึกเป็นเจ้าของ (A Sense of Belonging) และรู้สึกสะดวกสบายเมื่อเสนอแนะสิ่งใหม่ คณะผู้บริหารระดับสูงสนับสนุนพนักงานอย่างเต็มที่ให้คิดค้นสิ่งใหม่ๆ ส่งเสริมการแข่งขันภายในองค์กร โดยติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตามพนักงานต้องอดทนต่อความล้มเหลว ในกรณีสร้างนวัตกรรมไม่สำเร็จหรือไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

4) เพิ่มผลผลิตจากพนักงาน (Productivity Through People) องค์กรเห็นว่าพนักงานเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า เนื่องจากพนักงานเป็นแหล่งของคุณภาพและสามารถเพิ่มผลผลิตแก่องค์กรได้ องค์กรมีหลักปรัชญาร่วมกัน ได้แก่ ให้ความสำคัญต่อบุคคล เปิดโอกาสให้พนักงานแสดงความสามารถอย่างเต็มที่ ปฏิบัติต่อพนักงานอย่างผู้มีวุฒิภาวะ เป็นต้น บริหารงานด้วยสายการบังคับบัญชาที่ยืดหยุ่น สร้างภาษาที่ใช้ร่วมกัน จัดงานรื่นเริงหรืองานเฉลิมฉลองเพื่อกระตุ้นหรือสร้างแรงจูงใจแก่พนักงาน

5) สัมผัสใกล้ชิดคลุกคลีกับงาน ใช้ค่านิยมผลักดันงาน (Hands-On, Value-Driven) ผู้บริหารขององค์กรที่เป็นเลิศ ต้องกำหนดค่านิยมขององค์กรอย่างชัดเจน แล้วสื่อสารไปยังพนักงานระดับล่างสุด ให้เข้าใจค่านิยม แนวทาง และการปฏิบัติขององค์กรอย่างชัดเจน

6) ดำเนินธุรกิจที่สามารถทำได้เป็นเลิศ (Excellence Business) องค์กรที่ประสบความสำเร็จจะดำเนินธุรกิจที่ตนรอบรู้ หรือมุ่งเน้นธุรกิจใดธุรกิจหนึ่งที่มีความเชี่ยวชาญเท่านั้น ไม่ควรดำเนินธุรกิจหลากหลายประเภทจนเกินไป

7) มีรูปแบบที่เรียบง่าย ประหยัดจำนวนพนักงาน (Simple Form, Lean Staff) คือมีโครงสร้างไม่ซับซ้อน ประกอบด้วยตำแหน่งงานจำนวนน้อย เป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร ลำดับชั้นการบังคับบัญชาไม่เกิน 5 ชั้น ถึงแม้เพิ่มขนาดองค์กรก็ไม่ควรเพิ่มชั้นการบังคับบัญชา โยกย้ายสับเปลี่ยนพนักงานข้ามแผนกงานอยู่เสมอ

8) ให้ความสำคัญแก่ความเข้มงวดและความยืดหยุ่นพร้อมๆ กัน (Simultaneous Loose-Tight Properties) องค์กรที่เป็นเลิศต้องมีทั้งให้อำนาจ หรือควบคุมอย่างหลวมๆ และรวบอำนาจหรือควบคุมอย่างเข้มงวดควบคู่กันไป และในปีเดียวกันนี้ ยังมีงานเขียนของ Deal & Kennedy (1982, p. 107) ชื่อว่า Corporate Culture ที่เห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรมีผลต่อการตัดสินใจและการสร้างกลยุทธ์ของผู้บริหาร เพราะวัฒนธรรมองค์กรขึ้นอยู่กับระดับของความเสี่ยง (Level of Risk) และความรวดเร็วของข้อมูลป้อนกลับ (Speed of Feedback)

นอกจากนี้ยังมีงานเขียนเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรเป็นจำนวนมากในวารสาร Business Week's Denison (1990, pp. 204-233) ศึกษาวิจัยและตีพิมพ์เป็นหนังสือชื่อว่า “วัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลองค์กร (Corporate Culture and Organizational Effectiveness)” ศึกษา

ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร ด้วยวิธีการเชิงปริมาณและคุณภาพ เริ่มต้นจากเก็บข้อมูลเชิงปริมาณด้วยแบบสอบถามที่วัดบรรยากาศองค์กร ซึ่งมหาวิทยาลัยมิชิแกนเป็นผู้สำรวจไว้ สอบถามองค์กร จำนวน 34 แห่ง ใช้ระยะเวลารวบรวมข้อมูลบรรยากาศองค์กร 5 ปี Denison ยังได้เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์ จำนวน 25 ครั้ง ในองค์กร 5 แห่ง รวมทั้งศึกษาค้นคว้าเอกสารงานวิจัยต่างๆ ประกอบกัน และพบความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กรในรูปของผลประกอบการ นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาจำนวนมากที่พบว่าวัฒนธรรมองค์กรที่แกร่ง (Strong Corporate Culture) ทำให้ผลประกอบการทางการเงินสูงขึ้น เช่น งานวิจัยของ Calori & Sanin (1991, pp. 49-74), Kotter & Heskett (1992), Gordon & DiTomaso (1992, pp. 783-798), Denison & Mishra (1995, pp. 204-203) เป็นต้น

ลักษณะวัฒนธรรมองค์กรที่ก่อให้เกิดประสิทธิผล ในระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมานี้ นักวิชาการจำนวนไม่น้อยกำหนดมิติ (Dimension) หรือคุณลักษณะ (Attributes) ของวัฒนธรรมองค์กรขึ้นมา เพื่อสะดวกต่อการศึกษาวัฒนธรรมองค์กร สามารถสรุปได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

1) วัฒนธรรมมุ่งเน้นความสัมพันธ์ (Clan Culture) (Cameron and Quinn, 1999) หรือ วัฒนธรรมองค์กรแบบครอบครัว (Family) (Trompenaars and Hampden-Turner, 2004) หรือ วัฒนธรรมแบบสโมสรรือเทพซิวอส (Handy, 1991) คือ วัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญแก่พนักงาน (Person) มากกว่างาน (Task) องค์กรเปรียบเสมือนครอบครัวขนาดใหญ่ ผู้นำหรือผู้บริหารทำหน้าที่เสมือนบิดาหรือมารดา ให้คำแนะนำ ปกป้อง ช่วยเหลือ ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจและการสั่งการขึ้นอยู่กับคนเพียงไม่กี่คน พนักงานทำงานด้วยความจงรักภักดีหรือทำงานตามธรรมเนียมประเพณี ในขณะที่เดียวกันมีความผูกพันกันสูง ให้ความสำคัญแก่ผลกำไรระยะยาว พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สร้างความสามัคคีกลมเกลียว และใช้หลักศีลธรรมความสำเร็จขององค์กรพิจารณาจากความใส่ใจต่อลูกค้าและผู้เกี่ยวข้องกับองค์กร (Stakeholders) การทำงานจึงมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) แบ่งแยกงานเป็นหน่วยๆ หรือแยกการผลิตสินค้าออกอย่างชัดเจน แบ่งหน้าที่การทำงานจากศูนย์กลาง มุ่งเน้นทำงานเป็นทีม มีส่วนร่วม และความเป็นเอกฉันท์ (Consensus) วัฒนธรรมองค์กรเช่นนี้ มีกระบวนการทำงานแบบระบบราชการ บ้างเล็กน้อย ปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมภายนอกได้ยาก ไม่ค่อยเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มากนัก รวมอำนาจแต่เป็นทางการน้อย กฎระเบียบไม่มากนัก มุ่งเน้นการตัดสินใจที่รวดเร็ว แต่ให้ความสำคัญแก่ผู้มีอำนาจ ซึ่งอำนาจมาจากการควบคุมทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการปฏิบัติงาน ความสำเร็จขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้มีอำนาจมากกว่าผลงาน แต่พนักงานไว้วางใจซึ่งกันและกัน ผูกพันกันที่พี่น้อง ให้คุณค่าแก่บุคคล เห็นว่าเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่า องค์กรจึงมีความอบอุ่น (Warm) ใกล้ชิดสนิทสนมกัน (Intimate) และมีมิตรภาพต่อกัน (Friendly)

2) วัฒนธรรมแบบราชการ (Hierarchy Culture) (Deal & Kennedy, 1982, Cameron &

Quinn, 1999) หรือวัฒนธรรมองค์การแบบหอไอเฟล (Eiffel Tower) (Trompenaars & Hampden-Turner, 2004) หรือ วัฒนธรรมมุ่งเน้นตำแหน่งหรือแบบเทพออลโด (Handy, 2009) มีที่มาจากแนวคิดของ Weber รวมทั้งแนวคิดของ Taylor & Ford คือ องค์การมีโครงสร้างหลายระดับ กระบวนการทำงานมีหลายขั้นตอน เป็นทางการสูง กฎระเบียบมีจำนวนมาก งานที่ทำเป็นงานประจำ (Routine) เพื่อป้องกันความผิดพลาด รวมทั้งควบคุมการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ผู้นำทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและผู้จัดองค์การ (Coordinators and Organizers) ที่มีประสิทธิภาพ พยายามให้การดำเนินงานราบรื่นทุกสถานการณ์ กำหนดกฎระเบียบและนโยบายอย่างเป็นทางการ แบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ให้ความสำคัญแก่ความมั่นคงและผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ คือ ทำงานทันเวลาที่กำหนด บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป ความสำเร็จวัดจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบและต้นทุนที่ต่ำ เห็นว่าบุคลากรเป็นจักรกลหรือปัจจัยหนึ่งขององค์การ มุ่งความมั่นคงในการจ้างงานและความสามารถคาดการณ์พฤติกรรมได้ ส่วนพนักงานปฏิบัติงานตามคำบรรยายลักษณะงาน (Job Description) มอบหมายงานตามสายการบังคับบัญชา ให้ความสำคัญแก่การสั่งการ และการควบคุมดูแล อำนาจมาจากตำแหน่งและสถานภาพในองค์การ วัฒนธรรมองค์การเช่นนี้ให้ความสำคัญแก่ความมั่นคง การคาดการณ์ได้ ความปลอดภัย งานประจำ และความเชื่อถือได้ มุ่งเน้นลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) และงาน (Task) เป็นสำคัญ รวมอำนาจและเป็นทางการสูง องค์การจึงขาดความยืดหยุ่น (Inflexible) ดำเนินงานล่าช้า ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ยาก และไม่นิยมสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ หรือละเลยเพิกเฉยต่อการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมเช่นนี้เหมาะสมกับองค์การขนาดใหญ่

3) วัฒนธรรมมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง (Adhocracy Culture) (Cameron & Quinn, 1999; Trompenaars & Hampden-Turner, 2004) หรือวัฒนธรรมมุ่งเน้นภารกิจหรือแบบเทพเฮอริ่ง (Handy, 1991) ให้ความสำคัญแก่การเปลี่ยนแปลงหรือการปรับเปลี่ยนตลอดเวลา มีความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurial) และริเริ่มสร้างสรรค์ ผู้นำองค์การกล้าเสี่ยงและให้ความสำคัญแก่นวัตกรรม พนักงานผูกพันกันด้วยการทดลอง (Experiment) และสร้างสิ่งใหม่ๆ แก่องค์การ รวมทั้งแก้ปัญหาต่างๆ ให้ภารกิจสำเร็จลุล่วง นิยมความนำสมัย การเติบโตระยะยาวและค้นหาทรัพยากรใหม่ๆ ความสำเร็จขององค์การอยู่ที่ความเป็นหนึ่งเดียวกัน (Unique) ผลิตภัณฑ์และบริการใหม่ๆ แก้ไขปัญหาได้ถูกต้อง ต้องการเป็นผู้นำในสินค้าและบริการ กระตุ้นให้พนักงานแต่ละคนคิดริเริ่ม (Initiative) และมีอิสระ (Freedom) ในการทำงานเสนอสิ่งใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่องค์การ รวมทั้งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง องค์การมีลักษณะเป็นเครือข่าย มีโครงสร้างอย่างหลวมๆ แบบแมทริก (Matrix Structure) ทำงานเป็นทีม ยืดหยุ่น ให้อิสระแก่พนักงาน ให้อำนาจ และเป็นทางการน้อย องค์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามสภาพแวดล้อมภายนอก และกำหนดวิธีการทำงานให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงด้วย

4) วัฒนธรรมการตลาด (Market Culture) (Cameron & Quinn, 1999) หรือ วัฒนธรรมทำงานหนักและสนุกสนาน (Work Hard and Play Hard) (Deal & Kennedy, 1982) หรือ วัฒนธรรมองค์การแบบจรวดนำวิถี (Guided Missile) (Trompenaars & Hampden Turner, 2004) หรือ วัฒนธรรมมุ่งเน้นบุคคลหรือแบบเทคดิโอซีอุส (Handy, 1991) เชื่อว่าพนักงานสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตนต้องการได้และทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายได้ จึงให้ความสำคัญแก่ผลลัพธ์จากการทำงาน พนักงานแข่งขันกันเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายหรือประสบผลสำเร็จ โดยผู้มาเป็นผู้ขับเคลื่อน หรือผู้อำนวยการ (Producers) และเป็นคู่แข่ง (Competitors) ต้องการและมุ่งมั่นจะประสบความสำเร็จ ความผูกพันของพนักงานในองค์การอยู่ที่ชัยชนะ ชื่อเสียง และความสำเร็จ ผลการดำเนินงานให้ความสำคัญแก่การแข่งขันและบรรลุเป้าหมายที่สามารถวัดได้ ในรูปแบบแบ่งการตลาด ค้นหาตลาดใหม่ เป็นผู้นำด้านราคาและการตลาด เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่าให้ความสำคัญต่อการขาย (Sales-Oriented) นอกจากนี้ยังกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและให้รางวัลตอบแทนเมื่อทำงานสำเร็จ แต่ให้ความสำคัญแก่ปริมาณมากกว่าคุณภาพให้อ่านใจ แต่เป็นทางการสูง มีความเป็นประชาธิปไตย มอบหมายงานตามความสามารถของพนักงานเป็นหลัก ความสัมพันธ์ภายในองค์การเป็นไปตามหลักเหตุผล (Rational Considerations) ให้ความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายและประสิทธิผล (Achievement and Effectiveness) มากกว่าอ่านใจหน้าที่ กระบวนการหรือตัวบุคคล แก้ไขปัญหาให้ประสบผลสำเร็จ ถึงแม้วัฒนธรรมดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญแก่งานแต่ยืดหยุ่นและมีพลวัตร (Dynamism) ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี พนักงานที่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญจะมีอำนาจและอิสระมาก พนักงานผูกพันต่องาน จัดการโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objectives) และจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Pay for Performance)

งานวิจัยจำนวนไม่น้อยนำมิติทางวัฒนธรรมทั้ง 4 ลักษณะดังกล่าวข้างต้นไปศึกษาเพื่อหาความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งก็พบว่าวัฒนธรรมแต่ละมิติ ต่างก็สัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การแตกต่างกันไป ตามลักษณะและบริบทขององค์การที่ศึกษา แต่ไม่สามารถระบุได้ว่าวัฒนธรรมมิติใดส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การมากที่สุด Ginevicius & Vaitkunaite (2006, pp. 201-211) รวบรวมลักษณะของวัฒนธรรมองค์การจากการศึกษางานวิจัย จำนวน 53 ชิ้น นำมาจัดหมวดหมู่ แล้วจำแนกเป็นวัฒนธรรมองค์การได้ 25 มิติหรือลักษณะ โดยเรียงลำดับจากวัฒนธรรมที่มีงานวิจัยกล่าวถึงมากที่สุดไปหาน้อยสุด ได้แก่ 1) การสื่อสาร (Communication) 2) รูปแบบการจัดการ (Management Style) เช่น รูปแบบการจัดการ ภาวะผู้นำ การสนับสนุน ให้มีส่วนร่วม การจัดการที่เข้มแข็ง เป็นต้น 3) ระบบการให้รางวัลและการจูงใจ (Reward and Incentive System) เช่น รูปแบบการจัดการระบบการจ่ายค่าตอบแทน การให้รางวัลและลงโทษ หลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น 4) การตัดสินใจ (Decision Making) 5) กลยุทธ์และเป้าหมาย (Strategy and Goals) ได้แก่ เป้าหมาย กลยุทธ์ และแผนการดำเนินงาน ระยะยาว 6) การร่วมมือ (Cooperation/Collaboration) เช่น ความร่วมมือกัน การทำงานเป็นทีม ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

7) การประสานงานและบูรณาการ (Cooperation and Integration) เช่น ความยึดเหนี่ยวของกลุ่ม (Cohesion of Groups) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ความสัมพันธ์ระหว่างลำดับชั้นการบังคับบัญชา และกลุ่มย่อย (Subgroups) 8) สร้างนวัตกรรม (Innovations) เช่น นวัตกรรม สร้างการเปลี่ยนแปลงกล้าเสี่ยง 9) การปรับตัว (Adaptation) เช่น การปรับตัว การจัดการการเปลี่ยนแปลง การตอบสนองต่อตลาด 10) การเรียนรู้ (Learning) เช่น การเรียนรู้และการฝึกอบรม ทักษะหรือสมรรถนะ การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การพัฒนาอาชีพ การจัดการความรู้ การพัฒนาผู้บริหาร เป็นต้น 11) กฎระเบียบ ค่านิยม และบรรทัดฐาน เช่น กฎระเบียบ ค่านิยม และบรรทัดฐาน มาตรฐานของกลุ่ม เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร ระดับความเป็นทางการ เป็นต้น 12) โครงสร้างองค์การ เช่น โครงสร้างองค์การ จำนวนลำดับการบังคับบัญชา 13) พฤติกรรมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก (Behavior with Subjects of External Environment) เช่น มีพฤติกรรมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก นโยบายตอบสนองสภาพแวดล้อม ใส่ใจต่อลูกค้า รับผิดชอบต่อสังคม 14) บรรยากาศองค์การ (Climate) เช่น บรรยากาศองค์การ สภาพแวดล้อมการทำงาน เป็นต้น 15) กลไกการควบคุม (Mechanism of Control) เช่น กลไกการควบคุม การจัดการการควบคุม 16) การมีส่วนร่วม (Involvement) เช่น มีส่วนร่วม การเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ 17) การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร (Transmission of Information) เช่น ระบบสารสนเทศ กระบวนการถ่ายทอดความรู้ 18) ใส่ใจต่อพนักงาน (Concern for Employees) เช่น ใส่ใจต่อพนักงาน การสนับสนุนของผู้บริหาร การจัดการคุณภาพชีวิตการทำงาน 19) ข้อตกลงร่วมกัน (Agreement) เช่น ข้อตกลงร่วมกัน การจัดการความขัดแย้ง 20) ความรับผิดชอบและอิสระของพนักงาน (Degree of Employees' Responsibility and Freedom) เช่น ความรับผิดชอบและอิสระของพนักงาน ความรับผิดชอบ ระดับของควมมีอิสระ ความรับผิดชอบของผู้บริหาร 21) การให้อำนาจ (Empowerment) ประกอบด้วย การมอบหมายงาน การให้อำนาจ 22) ระบบการคัดเลือกพนักงาน (System of Selection of Employees) เช่น ระบบการคัดเลือก กระบวนการรวมกลุ่ม นโยบายบริหารบุคคล 23) มิวทัศน์ทัศน์ (Vision) 24) มีพันธกิจ (Mission) และ 25) นโยบายขององค์การ (Politics of Enterprise)

สำหรับวัฒนธรรมองค์การในประเทศไทย พิชสิริ ชมภูคำ (2552, หน้า 59-60) เห็นว่า วัฒนธรรมองค์การที่ได้รับความสนใจในปัจจุบัน ได้แก่

1) วัฒนธรรมให้ความสำคัญแก่นวัตกรรม (Innovative Organizational Culture) เนื่องจากองค์การต้องปรับตัวให้อยู่รอดท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และได้เปรียบการแข่งขัน โดยคิดค้นผลิตภัณฑ์หรือกระบวนการทำงานใหม่ เพื่อสร้างความแตกต่างและลดต้นทุน พนักงานในองค์การกล้าคิด กล้าทำ ริเริ่ม สร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ แบ่งปันแลกเปลี่ยนความรู้ และความคิดซึ่งกันและกันอยู่เสมอ ตัวอย่างองค์การที่ให้ความสำคัญแก่นวัตกรรม ได้แก่ บริษัทปูนซิเมนต์ไทย ที่กำหนดว่าภายในปี 2558 ปูนซิเมนต์ไทย จะเป็นองค์การแห่งนวัตกรรมที่นำร่วมงานด้วยและจะเป็นแบบอย่างด้านบรรษัทภิบาลและพัฒนาอย่างยั่งยืน ปลูกฝังวัฒนธรรม

นวัตกรรมแก่พนักงานให้คิดค้นสร้างสรรค์หรือประดิษฐ์สิ่งใหม่ๆ สร้างบรรยากาศ วิธีคิด วิธีการทำงานแบบสร้างสรรค์

2) วัฒนธรรมมุ่งเน้นให้บริการ (Service Oriented Organizational Culture) ที่มีคุณภาพแก่ลูกค้า ปลูกฝังจิตสำนึกการให้บริการลูกค้าแก่พนักงาน สร้างและรักษาค่านิยมการบริการแก่พนักงานทุกคนในองค์กร เพราะพนักงานทุกคนต้องมีลูกค้า ลูกค้าที่พนักงานต้องให้ความสำคัญประกอบด้วยลูกค้าภายในและลูกค้าภายนอกองค์กร ลูกค้าภายใน คือ พนักงานที่ใช้บริการหรือรับงานต่อกัน ส่วนลูกค้าภายนอก คือ บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับองค์กร องค์กรที่มีวัฒนธรรมมุ่งเน้นให้บริการ ให้ความสำคัญแก่การคัดเลือกบุคคลที่มีบุคลิกภาพชอบให้บริการเข้ามาทำงานในองค์กร เพื่อสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าวได้ง่าย

3) วัฒนธรรมความปลอดภัย (Safety Organization Culture) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ความปลอดภัยในการทำงานมีความสำคัญมาก เพราะหากเกิดอุบัติเหตุใดๆ ขึ้นมาแล้ว ย่อมสูญเสียหรือเสียหายหลายด้าน เช่น สูญเสียบุคลากร เสียค่าใช้จ่าย เสียชื่อเสียง และความน่าเชื่อถือ เป็นต้น องค์กรที่ให้ความสำคัญแก่ค่านิยมความปลอดภัยในการทำงาน จะประกาศนโยบาย กฎระเบียบ แนวทางหรือวิธีการทำงาน รวมทั้งสร้างจิตสำนึกเรื่องความปลอดภัยให้ฝังอยู่ในการทำงาน of พนักงาน

จากการศึกษาข้อมูลด้านวัฒนธรรมองค์กรของนักวิชาการต่างๆ อาจสรุปได้ว่า วัฒนธรรมองค์กรจำแนกออกเป็นหลายลักษณะหรือหลายมิติ แต่วัฒนธรรมองค์กรลักษณะหรือมิติใดสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์กรนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและบริบทขององค์กรเป็นสำคัญ ดังเช่น Cameron & Ettington (1988, p. 356) กล่าวว่าในองค์กรหนึ่งๆ จะมีวัฒนธรรมรูปแบบใด ปริมาณมากน้อยเท่าใด ขึ้นอยู่กับวงจรชีวิตขององค์กร (Organizational Life Cycle) โดยในระยะเริ่มแรกที่องค์กรเพิ่งก่อตั้ง องค์กรมีขนาดเล็กวัฒนธรรมองค์กรจึงมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง (Adhocracy Culture) หลังจากนั้นจะเปลี่ยนมาให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ (Clan Culture) จนเมื่อองค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้นวัฒนธรรมองค์กรจะมีลักษณะแบบราชการ (Hierarchy Culture) มากกว่าวัฒนธรรมรูปแบบอื่นๆ เป็นต้น นอกจากนี้ การศึกษาลักษณะวัฒนธรรมองค์กรที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์กร ควรศึกษาจากวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรหรือบริษัทที่ประสบผลสำเร็จมาประกอบการพิจารณาว่า วัฒนธรรมองค์กรใดมีผลต่อความสำเร็จขององค์กร และองค์กรนั้นๆ สร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรอย่างไรบ้าง

2.3.6 ประเภทของวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กรถูกจัดแบ่งมากมายหลายแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนักวิชาการแต่ละท่านว่าใช้อะไรเป็นหลักในการแบ่ง เช่น การแบ่งวัฒนธรรมองค์กรแบบมุ่งงานและแบบมุ่งความสัมพันธ์ วัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมและวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย วัฒนธรรมการแข่งขัน

และวัฒนธรรมแบบร่วมมือร่วมใจ เป็นต้น ภายใต้วัฒนธรรมแต่ละแบบ สมาชิกในองค์กรจะมีบรรทัดฐานของพฤติกรรมร่วมกัน ตลอดจนการสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยมและทัศนคติ ความเชื่อที่เป็นพื้นฐานแห่งพฤติกรรมดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อช่วยให้การศึกษาวัฒนธรรมองค์กรสามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาประเภทและแบบแผนพฤติกรรม ของวัฒนธรรมองค์กรสรุปได้ดังนี้

Daft (1998, p. 369) มีความเห็นว่า ปัจจัยแวดล้อมภายนอกมีผลต่อวัฒนธรรมองค์กร ภายในองค์กรหนึ่งๆ อาจมีวัฒนธรรมย่อยที่แตกต่างกันได้ แต่วัฒนธรรมที่เป็นแก่นหลักจะเหมือนกัน เพราะอยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน วัฒนธรรมแก่นนี้ คือสิ่งที่ช่วยยึดเหนี่ยวและส่งเสริมให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จ เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับบริการ ความพึงพอใจของลูกค้าเป็นสิ่งสำคัญที่สุด องค์กรจะต้องสร้างวัฒนธรรมให้บริการอย่างเป็นเลิศ ถ้าองค์กรมีชื่อเสียงเพราะผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพเยี่ยมยอดกว่าคู่แข่ง ความถูกต้องเที่ยงตรงจะต้องเป็นค่านิยมหลักของหน่วยงาน เป็นต้น Daft (1998) ได้จัดประเภทของวัฒนธรรมองค์กร โดยพิจารณาความเชื่อมโยงกับสิ่งแวดล้อมภายนอกและยุทธศาสตร์ขององค์กร เป็น 4 แบบ ดังนี้

1. วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptive Culture) ได้แก่ องค์กรที่ให้ความสำคัญกับลูกค้า ผู้รับบริการ พนักงานภายใน ผู้ถือหุ้น ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ มีความพร้อมที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โครงสร้างองค์กรจะมีความยืดหยุ่น วัฒนธรรมแบบนี้เหมาะกับองค์กรที่สิ่งแวดล้อมภายนอกมีการเปลี่ยนแปลงเร็ว ระบบบริหารจัดการต้องใช้การมีส่วนร่วมและใช้การกระจายอำนาจ

2. วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement Culture) เหมาะกับองค์กรที่มีลูกค้าเฉพาะกลุ่ม ความรวดเร็วไม่ใช่ปัจจัยหลักของความสำเร็จ แต่อยู่ที่ผลงานที่ดีมีคุณภาพ สิ่งแวดล้อมขององค์กรแบบนี้ค่อนข้างคงที่ แต่ก็ยังต้องแข่งขัน ต้องทำงานเชิงรุก มีนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้า บุคลากรต้องทำงานหนักเพื่อให้ผลงานสำเร็จตามเป้าหมาย

3. วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม (Involvement Culture) ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในคือ การให้บุคลากรมีส่วนร่วมอย่างมากในการตัดสินใจเพื่อให้ทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงภายนอก องค์กรแบบนี้ให้ความสำคัญกับพนักงาน เน้นความร่วมมือ การเอาใจใส่พนักงานและลูกค้า พนักงานและผู้บริหารมีความสัมพันธ์อันดีแบบผู้ร่วมงาน พนักงานจะมีความพึงพอใจมากกว่าแบบอื่น

4. วัฒนธรรมแบบมุ่งความสอดคล้อง (Consistency Culture) องค์กรให้ความสำคัญกับปัจจัยภายใน เหมาะกับองค์กรที่สิ่งแวดล้อมภายนอกค่อนข้างคงที่ ไม่เปลี่ยนแปลงเร็ว องค์กรมีการวางกฎระเบียบ คู่มือแนวปฏิบัติงานให้แก่สมาชิก ให้ความสำคัญกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความเห็นพ้องต้องกัน บุคลากรที่ดีคือ ผู้ทำตามกฎเกณฑ์

วัฒนธรรมองค์การ 4 แบบ ของ Daft (1998, p. 369) ดังภาพประกอบที่ 6

	ความยืดหยุ่น	ความคงที่
ภายนอก	วัฒนธรรมแบบปรับตัว	วัฒนธรรมแบบมุ่งสำเร็จ
ภายใน	วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม	วัฒนธรรมแบบสอดคล้อง

ภาพประกอบที่ 6 ปัจจัยแวดล้อมกับวัฒนธรรมองค์การของ Daft

ที่มา : ประยุกต์จาก Daft (1998, p. 369)

Hellriegel, Slocum & Woodman (2001, p. 523) ได้แบ่งวัฒนธรรมองค์การโดยพิจารณาตัวแปรด้านการควบคุมว่ามีการเข้มงวดหรือยืดหยุ่นกับตัวแปรด้านความสนใจต่อภายนอกหรือภายในองค์การ ปรากฏเป็นวัฒนธรรมองค์การ 4 ประเภท ดังนี้

1. วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ (Bureaucratic Culture) ระบบราชการ หมายถึง องค์การประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญกับรูปแบบ พิธีการ และความเป็นทางการ มีการกำหนดโครงสร้าง ระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติงานที่ชัดเจน ในองค์การแบบนี้จะมีแบบแผนพฤติกรรมที่เน้นอำนาจของผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติงานที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์ สมาชิกสามารถคาดการณ์และทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ว่าหากไม่ทำตามระเบียบและบรรทัดฐานขององค์การจะเกิดอะไรขึ้น การมีระเบียบกฎเกณฑ์ให้ยึดถือ ทำให้สมาชิกรู้สึกมั่นใจว่าอะไรคือสิ่งถูกผิดในองค์การ ความมั่นคง ความมีเสถียรภาพจึงเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ เมื่อเกิดความขัดแย้งในองค์การก็ใช้การแก้ปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาหรือมอบหมายบุคคลผู้หนึ่งทำหน้าที่ประสานความเข้าใจ และมักใช้คำสั่งระเบียบเป็นเครื่องมือในการควบคุม แต่ใน โลกปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นนี้ มีองค์การน้อยมากที่สามารถดำเนินงานภายใต้ภาวะแวดล้อมที่มั่นคง ผู้นำส่วนใหญ่จึงพยายามหลีกเลี่ยงวัฒนธรรมแบบราชการ เนื่องจากต้องการมีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากขึ้นนั่นเอง จะมีค่านิยมในเรื่อง

- การประหยัดและมุ่งประสิทธิภาพในการทำงาน
- เน้นความเป็นทางการ และความเป็นระเบียบแบบแผน

- การใช้เหตุผล ใช้ข้อมูลตัวเลขต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน
- การเน้นในระเบียบ คำสั่ง กฎระเบียบต่างๆ
- การเชื่อฟัง ทำตามกฎระเบียบ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

แนวคิดของวัฒนธรรมแบบนี้จะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ และสามารถคาดหมายผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้ และเหมาะกับองค์การที่อยู่สภาพแวดล้อมที่ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง องค์การประเภทหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจมักมีวัฒนธรรมในแบบนี้มาก เพราะอยู่ภายใต้กรอบของระบบราชการ แต่แนวโน้มในอนาคตของวัฒนธรรมแบบนี้ น่าจะลดลง เพราะหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจทั้งหลายต่างพยายามมุ่งออกจากระบบราชการ พยายามบริหารงานแบบธุรกิจเอกชน โดยพยายามลดขั้นตอนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นลง เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้วิจารณญาณที่เหมาะสมให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานมากขึ้น นอกจากนี้รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูปหลายประการ ทั้งการปฏิรูปโครงสร้าง ระบบการทำงาน ระบบงบประมาณ รวมทั้งวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการทั้งหลายด้วย โดยเน้นให้มีให้มีประสิทธิภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้ใช้บริการให้มากขึ้น

2. วัฒนธรรมองค์การเครือญาติ (Clan Culture) เป็นวัฒนธรรมที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล วัฒนธรรมองค์การแบบนี้ได้แก่ องค์การที่ให้ความสำคัญกับสมาชิกในองค์การ เปรียบเสมือนเครือญาติ เน้นความสามัคคี เป็นพี่น้อง สร้างความจงรักภักดีต่อองค์การ ผู้บริหารเปรียบเสมือนพ่อแม่และพี่ที่ต้องสอนงาน แนะนำน้องหรือผู้ที่มาใหม่ และคอยดูแลช่วยเหลือน้องๆ ผู้ที่อ่อนอาวุโสกว่าก็จะให้ความเคารพนับถือและเกรงใจผู้ใหญ่ วัฒนธรรมแบบนี้ยอมรับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์การ และมุ่งสร้างความรู้สึกดีๆ ให้ทุกคนภูมิใจในองค์การ มีประเพณีพิธีการประจำปี ดอกย่ำให้เห็นคุณค่าของความเป็นสมาชิกในองค์การ จะมีค่านิยมสำคัญในเรื่อง

- การทำตามประเพณีปฏิบัติ
- การคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อคนอื่น ๆ
- การเน้นความเป็นทีม
- เน้นการมีส่วนร่วม
- การเห็นพ้องกัน ไม่พยายามสร้างความแตกแยก อะลุ่มอล่วยกันช่วยเหลือกัน

ร่วมมือกัน เป็นกันเอง เป็นแบบพี่น้อง

- การเน้นความเป็นธรรม ยุติธรรมและเท่าเทียมกัน

ในองค์การที่มีวัฒนธรรมองค์การแบบนี้มักจะมีกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมมากรวมทั้งมีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดี ทำให้พนักงานมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและจงรักภักดีต่อองค์การ ตลอดจนมีความภาคภูมิใจที่ได้เป็นสมาชิกขององค์การแบบนี้

3. วัฒนธรรมองค์การ วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture) หรือแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Culture) ผู้ประกอบการ หมายถึง เจ้าแกหรือเจ้าของกิจการ ในองค์การประเภทนี้ เจ้าขององค์การเป็นผู้รับผิดชอบต่อกำไร และขาดทุนขององค์การ ผู้เป็นเจ้าของจึงใช้อำนาจและควบคุมทุกสิ่งทุกอย่างในองค์การ เพื่อสร้างกำไรสูงสุดจากการลงทุน การดำเนินงานต่างๆ ในการประกอบการจะคิดถึงผลที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้กำไรมากที่สุด และพร้อมที่จะโยกย้ายทรัพยากรต่างๆ ไปแหล่งใหม่ที่ซึ่งให้ประโยชน์มากกว่า องค์การจึงต้องคิดหาช่องทางและวิธีการใหม่ๆ ในการทำธุรกิจอยู่เสมอ วัฒนธรรมแบบผู้ประกอบการนี้ จะมีความกล้าเสี่ยง (Risk Taking) ริเริ่มสร้างสิ่งใหม่ๆ (Creative) ไม่กลัวการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมให้บุคลากรคิดค้นและสร้างนวัตกรรมที่ทำให้้องค์การเป็นผู้นำในธุรกิจ หรือนำกำไรมาสู่้องค์การ บุคลากรในองค์การที่เป็นผู้มีความคิดริเริ่มจะได้รับการส่งเสริมจากฝ่ายบริหาร องค์การแบบนี้จะมีความยืดหยุ่นและมีความสามารถในการปรับตัว ฝ่ายบริหารจะยอมให้พนักงานมีอิสระในการทำงานตามสมควร โดยไม่ต้องติดขัดกับระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวด หลายบริษัทได้เปลี่ยนนโยบายใหม่มาเน้นเรื่องการมอบหมายอำนาจในการตัดสินใจแก่พนักงาน เน้นกลยุทธ์ความยืดหยุ่นและความสามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกได้รวดเร็วเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ซึ่งมีค่านิยมในเรื่อง

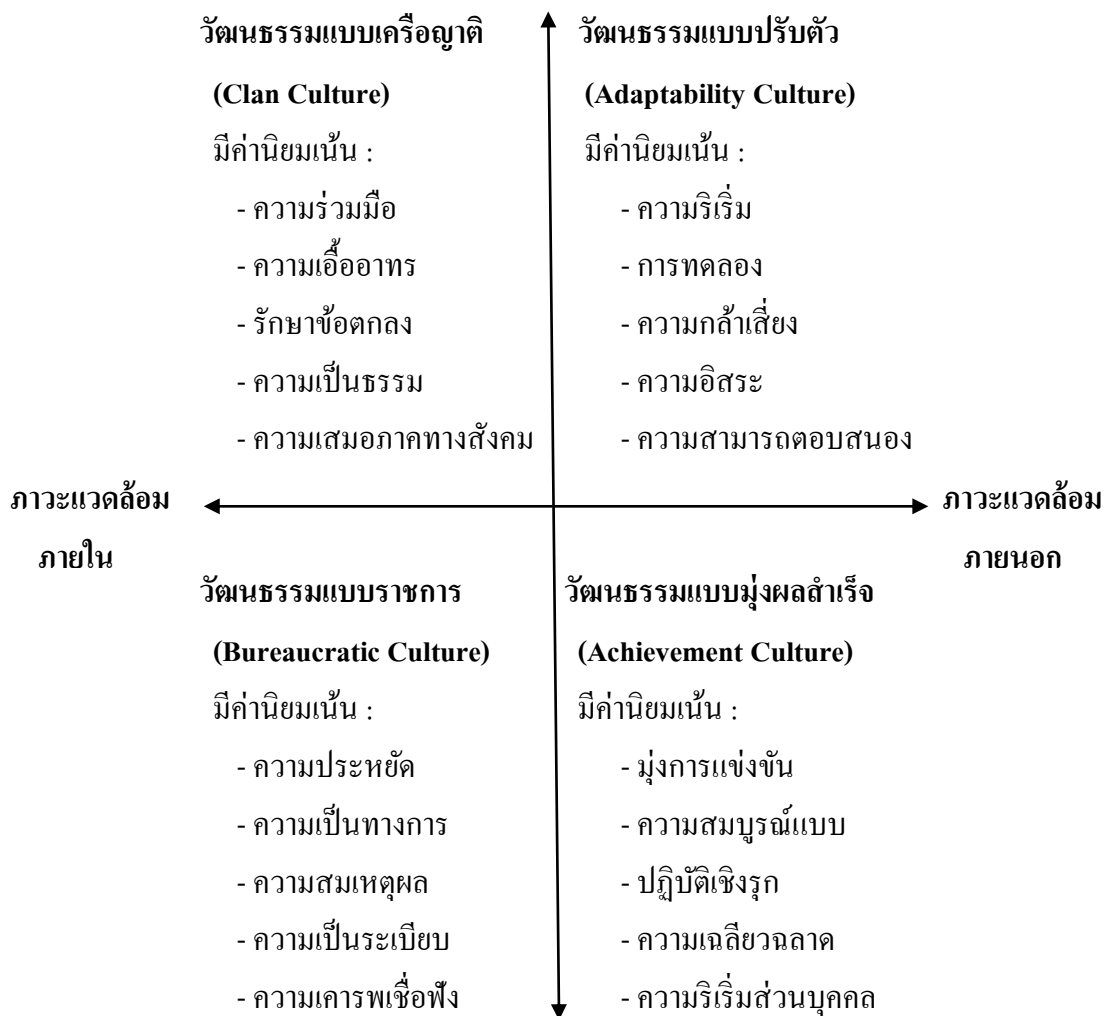
- ส่งเสริมการสร้างสรรค์ การใช้จินตนาการ
- ส่งเสริมให้ทดลอง ให้อลองทำ ผิดพลาดไม่เป็นไร ให้อถือเป็นบทเรียน
- ให้อกล้าเสี่ยง ให้อกล้าคิดอะไรที่นอกกรอบได้
- การให้ออิสระ ให้อคิด ให้อทำได้ ให้อมีความเป็นผู้ประกอบการอยู่ในตัว
- การมุ่งตอบสนองต่อลูกค้าและฝ่ายต่างๆ โดยไม่ยึดติดกับกรอบแบบเดิมๆ

4. วัฒนธรรมองค์การ วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสำเร็จ (Achievement Culture) หรือแบบการตลาด (Market Culture) องค์การแบบนี้เน้นการแข่งขัน ต้องการเป็นผู้นำในตลาด ต้องการเป็นผู้ชนะในเกมการแข่งขันทางธุรกิจ มีการวางแผนกลยุทธ์เพื่อชิงความได้เปรียบ และปรับเปลี่ยนตลอดเวลา เพื่อให้อยู่เหนือคู่แข่ง ให้ความสำคัญกับตัวเลขที่วัดได้ เช่น จำนวนลูกค้า ยอดขาย ส่วนแบ่งการตลาดที่เพิ่มขึ้น การบริหารงานจึงต้องกำหนดตัวชี้วัดผลงาน การบริหารคนก็ใช้การตกลงทำสัญญาว่าจ้าง และใช้รางวัลเป็นตัวจูงใจ ค่าตอบแทนในการทำงานให้ตามผลงานที่ทำได้ ลักษณะเช่นนี้ทำให้พนักงานต้องทำงานแข่งกันเอง วาระการจ้างงานเป็นไปตามสัญญาจ้าง พนักงานไม่มีความมั่นคงจึงขาดความผูกพันหรือจงรักภักดีต่อ้องค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับพนักงานเป็นความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนต่อรองผลประโยชน์ ผู้ที่มีคุณค่ากับ้องค์การ คือผู้ที่สามารถทำผลงานได้ตามที่้องค์การต้องการ ใน้องค์การที่มีวัฒนธรรมแบบนี้ พนักงานจะมีการแข่งขันกันทำงานอย่างหนัก และมุ่งเน้นยอดขายและผลกำไรเป็นที่ตั้ง ้องค์การที่ยึดวัฒนธรรมแบบมุ่งผลสำเร็จจึงเน้นค่านิยมแบบแข่งขันเชิงรุก ความสามารถริเริ่มของบุคคล และ

พึงพอใจต่อการทำงานหนักในระยะยาวจนกว่าจะบรรลุผลตามเป้าหมาย ค่านิยมที่มุ่งการเอาชนะจึงเป็นเสมือนกาวเชื่อมทุกคนในองค์กรเข้าด้วยกัน หลายบริษัทที่มีวัฒนธรรมมุ่งผลสำเร็จ จะให้ความสำคัญกับการแข่งขัน การเอาชนะ พนักงานที่มีผลงานดีจะได้ผลตอบแทนสูงในขณะที่ผู้ที่มีผลงานต่ำกว่าเป้าหมายก็จะถูกไล่ออกจากงาน จะมีค่านิยมในเรื่อง

- การให้แข่งขันกันทำงาน เพื่อสร้างผลงาน
- การรูก การมุ่งมั่น เอาจริงเอาจัง
- การทำอะไรให้เสร็จ ให้สมบูรณ์ ให้ดีที่สุด
- การขยันขันแข็งในการทำงาน
- การริเริ่มในระดับบุคคล เพื่อมุ่งไปสู่ชัยชนะ และความสำเร็จสำหรับ

วัฒนธรรมองค์การสี่แบบของ Hellriegel, Slocum & Woodman (2001, p. 523) ดังภาพประกอบที่ 7



ภาพประกอบที่ 7 วัฒนธรรมสี่แบบขององค์การ (Four Corporate Cultures)

ที่มา : ประยุกต์จาก Hellriegel, Slocum & Woodman (2001, p. 523)

เป็นการยากที่จะกล่าวได้ชัดเจนว่าวัฒนธรรมองค์การแบบไหนดีกว่ากัน เพราะวัฒนธรรมองค์การแต่ละแบบ ก็จะมีลักษณะเด่นที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การแห่งหนึ่ง แต่ก็อาจกลายเป็นลักษณะด้อย เมื่อนำไปใช้ในอีกองค์การหนึ่ง และในบางองค์การก็มีลักษณะที่เป็นส่วนผสมของวัฒนธรรมองค์การมากกว่าหนึ่งแบบข้างต้นได้ ดังนั้น การศึกษาวัฒนธรรมองค์การ จึงควรให้ความสนใจกับค่านิยมองค์การ ลักษณะและพฤติกรรมในมิติย่อย เพื่อวิเคราะห์ดูว่า อะไรบ้างที่เป็นประโยชน์ และอะไรที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ อย่างไรก็ตามการกำหนด วัฒนธรรมองค์การต้องให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้้องค์การสามารถบริหารจัดการให้บรรลุเป้าหมายได้

การแบ่งประเภทวัฒนธรรมที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวัฒนธรรม องค์การของราชการไทย น่าจะได้แก่งานของ Cooke & Szumal (2000, pp. 146-149) ได้แบ่ง วัฒนธรรมองค์การอย่างกว้างๆ ออกเป็น 3 ประเภท โดยใช้บรรทัดฐานความเชื่อหลักของสมาชิก ในกลุ่มเป็นเกณฑ์การแบ่งวัฒนธรรมแต่ละแบบสมาชิกในกลุ่มหรือองค์การจะมีความคิดความเชื่อ ที่เป็นอย่างเดียวกันหรือคล้ายๆ กัน และใช้เป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติตนในองค์การ เช่น เมื่อเผชิญปัญหาในองค์การ การปฏิสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานและลูกน้อง การทำงาน ล่วงเวลา หรือการรักษาระเบียบวินัย วัฒนธรรมองค์การที่เขาแบ่งได้แก่ วัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์ วัฒนธรรมแบบตั้งรับ-ปกป้อง วัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง ดังมีลักษณะพฤติกรรมเด่นๆ ดังนี้

1. วัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์ (Constructive Culture) ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การที่ ส่งเสริมให้สมาชิกร่วมกันทำงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จขององค์การ ขณะเดียวกันสมาชิกก็ได้ เรียนรู้และมีการพัฒนา วัฒนธรรมแบบนี้สัมพันธ์กับค่านิยมด้านการมุ่งความสำเร็จ การประจักษ์ ในตน มนุษย์นิยม และการมุ่งความสัมพันธ

2. วัฒนธรรมแบบตั้งรับ-ปกป้อง (Passive-Defensive Culture) หมายถึง องค์การที่ สมาชิกมีความเชื่อว่า การติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นนั้นต้องระวังอย่าแสดงออกไปในทางที่เป็นภัยต่อ ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง ค่านิยมที่ยึดถือได้แก่ การคล้อยตาม การยอมรับอย่างง่ายๆ โดยไม่ตั้งคำถาม การทำสิ่งต่างๆ ตามแบบที่เคยทำกันมา การฟังฟังผู้อื่น หรือการดูคนอื่นว่าทำ อย่างไรก่อนแล้วค่อยทำตามและพฤติกรรมหลีกเลี่ยงปัญหา

3. วัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง (Aggressive-Defensive Culture) หมายถึง องค์การที่สมาชิกมักแสดงออกถึงพฤติกรรมอย่างชัดเจนในการปกป้องสถานภาพและความมั่นคง ในงานของตน ค่านิยมของสมาชิกในองค์การแบบนี้ ได้แก่ การแสวงหาอำนาจ การแข่งขัน การเป็น ปฏิบัติกับผู้อื่นที่มีความคิดเห็นแตกต่างและการทำงานที่เน้นความสมบูรณ์แบบ

วัฒนธรรมองค์การของ Cooke & Szumal (2000, pp. 146-149) สามารถแสดง ประเภท ค่านิยม และพฤติกรรมสมาชิกได้ ตามตารางที่ 8

ตารางที่ 8 วัฒนธรรมองค์การของ Cooke & Szumal (2000, pp. 146-149)

ประเภท	ค่านิยม	พฤติกรรมสมาชิก
วัฒนธรรม แบบ สร้างสรรค์	<ul style="list-style-type: none"> - มุ่งความสำเร็จ - การประจักษ์ในตน - มนุษย์นิยม - สร้างความสัมพันธ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรกำหนดเป้าหมายและกำหนดมาตรฐานที่สูง - ยกย่องผู้ทำงานสำเร็จตามเป้าหมาย และผลงานที่เป็นเลิศ - ให้ความสำคัญกับความคิดริเริ่มสร้างสรรค์คุณภาพงานเหนือปริมาณ เน้นการทำงานให้สนุก และพัฒนาตนเองอย่างแปลกใหม่ - พัฒนาองค์กรโดยยึดคนเป็นศูนย์กลาง ใช้การมีส่วนร่วมสนับสนุนช่วยเหลือพนักงานให้มีการพัฒนาตนเอง - เน้นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคคลและองค์กร แสดงความเป็นมิตร เปิดเผย มีความพึงพอใจในองค์กร
วัฒนธรรม แบบตั้งรับ- ปกป้อง	<ul style="list-style-type: none"> - การยอมรับ - ประเพณีนิยม - การพึ่งพา - การหลีกเลี่ยงปัญหา 	<ul style="list-style-type: none"> - องค์กรให้คุณค่าต่อความสงบเรียบร้อย ไม่ชอบความขัดแย้ง แม้ไม่เห็นด้วย สมาชิกก็ไม่ควรแสดงการขัดขวางให้ยอมรับแม้ว่าจริงใจก็ตาม - เป็นองค์กรแบบอนุรักษ์นิยมแบบระบบราชการ สมาชิกถูกคาดหวังให้ทำตามกฎระเบียบและแบบแผนที่ปฏิบัติตามมา ผู้ทำตามกฎระเบียบได้ชื่อว่าเป็นคนดี - องค์กรที่ปกครองตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เน้นการควบคุม ไม่ชอบการมีส่วนร่วม องค์กรเป็นผู้กำหนดนโยบายและสั่งการ พนักงานเป็นผู้ปฏิบัติตาม - องค์กรที่ลงโทษคนทำผิดพลาดแต่ไม่ให้รางวัลกับคนที่ทำสำเร็จ ทำให้สมาชิกหลีกเลี่ยงที่จะรับผิดชอบ และปิดงานให้พ้นตัว หรือคอยดูว่าคนอื่นทำอะไรแล้วคอยทำตาม เพื่อตนจะได้ไม่ถูกตำหนิ

ตารางที่ 8 (ต่อ)

ประเภท	ค่านิยม	พฤติกรรมสมาชิก
วัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง	- การเป็นปฏิบัติ - มุ่งอำนาจ - การแข่งขัน - ความสมบูรณ์แบบ	- องค์กรให้รางวัลกับคนที่แสดงการต่อต้านแม้จะเป็นพฤติกรรมในเชิงลบก็ตาม สมาชิกที่ชอบวิพากษ์วิจารณ์ผู้อื่นจะเป็นคนเด่นคนดัง ทำให้ผู้แสดงตนเป็นปฏิบัติกระทำบ่อยขึ้น - องค์กรวางโครงสร้างอำนาจตามลำดับชั้น รางวัลได้จากการมีตำแหน่ง เพราะเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมลูกน้อง ส่งเสริมให้สมาชิกต้องแสวงหาตำแหน่ง ซึ่งมักได้โดยการเอาใจผู้เป็นนาย - องค์กรให้คุณค่าแก่ผู้ชนะ ผู้ที่มีผลงานเหนือผู้อื่นกรอบความคิดในการทำงานคือ ถ้าไม่เป็นผู้ชนะก็คือผู้แพ้ มองเพื่อนร่วมงานเป็นคู่แข่งกัน - การทำงานที่ไม่ผิดพลาด ถูกต้อง เทียบตรง สมาชิกต้องทำงานหนัก เอาใจใส่แม้ในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ เน้นความสมบูรณ์แบบ

ที่มา : ประยุกต์จาก Cooke & Szumal (2000, pp. 146-149)

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการ ที่แบ่งวัฒนธรรมองค์กร ด้วยเกณฑ์ด้านอื่นๆ อีกมากมาย อาทิ

Rousseau (1990, pp. 448-460) ศึกษาวิจัยเรื่อง Normative Beliefs in Fund-Raising Organizations: Linking Culture to Organizational Performance and Individual Responses ได้แบ่งวัฒนธรรมออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ชั้นที่ 1 เป็นชั้นภายนอกที่เป็นสิ่งประดิษฐ์ที่มนุษย์สร้างขึ้น ชั้นที่ 2 เป็นแบบแผนพฤติกรรม ชั้นที่ 3 เป็นบรรทัดฐาน ชั้นที่ 4 ได้แก่ ค่านิยม และชั้นที่ลึกสุดชั้นที่ 5 คือ ฐานคติพื้นฐาน (Basic Assumption)

Hofstede (1997, pp. 7-9) ได้แบ่งวัฒนธรรมออกเป็น 4 ชั้น 1) ชั้นเปลือกนอก ได้แก่ การกระทำ และสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ตลอดจนสัญลักษณ์หรือคำพูดที่ใช้ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันเองในหมู่สมาชิกองค์กร 2) ได้แก่ วีรบุรุษ (Heroes) หรือบุคคลที่สมาชิกในองค์กรให้การเคารพยกย่อง และยึดถือเป็นแบบอย่างในการประพฤติปฏิบัติ เช่น การตรงต่อเวลา การแต่งกาย ความขยันอดทน 3) ธรรมเนียมการปฏิบัติ (Rituals) ได้แก่ กิจกรรมต่างๆ ที่สมาชิกในองค์กรแสดงออกร่วมกัน

เป็นส่วนของการควบคุมพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในองค์กร เช่น การแสดงความเคารพผู้อาวุโส การประกอบพิธีกรรมทางศาสนา การจัดพิธีการฉลองในวาระต่างๆ เป็นต้น และ 4) คือ ค่านิยม ได้แก่ สิ่งที่สมาชิกในองค์กรยึดถือเป็นสิ่งสำคัญ และใช้ในการประเมินค่าว่าพฤติกรรมใดเป็นสิ่งดีและไม่ดี ควรปฏิบัติและไม่ควรปฏิบัติ ค่านิยมจึงเป็นสิ่งที่อยู่ลึกที่สุด เป็นเรื่องของความคิด และจิตใจ

Schein (1992, p. 77) แบ่งลำดับชั้นของวัฒนธรรมองค์กรเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) สิ่งประดิษฐ์ (Artifacts) 2) ค่านิยมที่แสดงออก และ 3) ฐานคติพื้นฐาน

จากความหมายดังกล่าว จะเห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรมีทั้งส่วนที่เป็นรูปธรรมและส่วนที่เป็นนามธรรม ส่วนที่เป็นรูปธรรมนั้นคือสิ่งที่ปรากฏให้เห็นภายนอกได้ และส่วนที่เป็นนามธรรม คือสิ่งที่อยู่ภายในใจ สมาชิกจึงยากที่จะรู้ได้ วัฒนธรรมองค์กรจึงแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ลักษณะที่เป็นแก่น วัฒนธรรม (Substance of Culture) ได้แก่ อุดมการณ์ (Ideology) ความเชื่อ (Beliefs) และค่านิยม (Values) ที่สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ฝังอยู่ในจิตใจ เป็นความคิด ความรู้สึกที่สมาชิกมีต่อสภาพแวดล้อมภายนอก เป็นวัฒนธรรมที่ไม่ใช่วัตถุ (Non-Material Culture) สิ่งที่อยู่ภายในจิตใจนี้ อุดมการณ์ คือ สิ่งสูงสุดที่เป็นฐานคติของความเชื่อ และค่านิยม แต่ทั้ง 3 สิ่งนี้ จะมีความสอดคล้องกัน ตัวอย่างของแก่นวัฒนธรรม ได้แก่ อุดมการณ์ และค่านิยม เรื่องความเสมอภาคในองค์กร ความสามัคคีของหมู่คณะ การทุ่มเทเพื่อองค์กร การเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร เป็นต้น

2. ลักษณะที่เป็นรูปแบบของวัฒนธรรม (Cultural Forms) ได้แก่ การแสดงออกที่สามารถเห็นได้ในรูปแบบการกระทำต่างๆ เช่น การแต่งเครื่องแบบ การใช้ภาษาพูดตามสถานภาพทางสังคม การจัดห้องทำงาน การทำตราสัญลักษณ์ เพลงประจำบริษัท การจัดงานประกาศเกียรติคุณผู้มีผลงานดีเด่น เป็นต้น รูปแบบวัฒนธรรมเหล่านี้จัดว่าเป็นวัฒนธรรมด้านวัตถุ (Material Culture) ซึ่งเป็นเปลือกภายนอก

วัฒนธรรมองค์กรทั้งสองลักษณะมีความสัมพันธ์ต่อกัน ส่วนที่เป็นแก่นของวัฒนธรรมนั้นอยู่ในส่วนลึกของจิตใจ มีลักษณะเป็นนามธรรม แต่มีผลต่อการแสดงออกของวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม ตัวอย่างเช่น อุดมการณ์ ความเท่าเทียมกันของมนุษย์ รูปแบบการแสดงออกคือการปฏิบัติต่อคนอื่นๆ ทุกคนเหมือนกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะตำแหน่งสูงต่ำแตกต่างกันเพียงไร องค์กรที่มีค่านิยมเรื่องความสามัคคีของหมู่คณะ รูปธรรมที่แสดงออกที่เห็นได้คือการปฏิบัติต่อกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือกันและกัน หลีกเลี่ยงความขัดแย้งเมื่อเห็นเพื่อนร่วมงานทำผิดก็ไม่อยากว่า และแม้เมื่อเห็นว่าทำให้องค์กรเสียหายก็ไม่อยากลงโทษ เพราะเกรงว่าจะทำให้แตกความสามัคคีกัน

ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบวัฒนธรรมทั้ง 2 ลักษณะข้างต้นนั้น ได้สร้าง

แบบแผนพฤติกรรม (Behavioral Pattern) ขึ้นภายในองค์กร อันทำให้องค์กรแต่ละแห่งมีแบบแผนพฤติกรรมและบรรยากาศการทำงานที่แตกต่างกัน

Kreitner & Kinicki (2004, pp. 41-48) เห็นว่า ค่านิยมในองค์กรเป็นรากฐานของวัฒนธรรมองค์กร และเป็นปัจจัยในการกำหนดพฤติกรรมทางจริยธรรม สิ่งที่เรียกว่าค่านิยมมีลักษณะดังนี้

1. เป็นแนวความคิดหรือความเชื่อ
2. เกี่ยวกับเป้าหมายหรือพฤติกรรมที่พึงปรารถนา
3. อยู่เหนือสถานการณ์ (ค่านิยมไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่าสถานการณ์เปลี่ยนแปลง)
4. ชี้นำการคัดเลือกหรือการประเมินพฤติกรรม (ว่าสิ่งใดควร ไม่ควร) และเหตุการณ์ต่างๆ (เป็นประโยชน์หรือไม่เป็นประโยชน์)
5. สามารถจัดลำดับได้ว่าสิ่งใดมีความสำคัญมากกว่าสิ่งใด (เช่น ความซื่อสัตย์สำคัญกว่าเงินทอง)

ค่านิยม สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ค่านิยมที่องค์กรต้องการให้เกิดขึ้น (Espoused Values) ซึ่งองค์กรเป็นผู้กำหนดและถ่ายทอดให้สมาชิกถือปฏิบัติ 2) ค่านิยมที่สมาชิกบุคคลยึดถือ (Enacted Values) และปฏิบัติจริง ซึ่งอาจสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับองค์กรก็ได้ เช่น องค์กรกำหนดค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์ โปร่งใส ถ้าสมาชิกในองค์กรเห็นดีด้วยและปฏิบัติตามเท่ากับว่า ค่านิยมขององค์กรและบุคคลมีความสอดคล้องกัน แสดงให้เห็นจากพฤติกรรมของสมาชิกที่จะไม่พูดปด หลอกลวงลูกค้ำ และเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ต่อผู้อื่น เป็นต้น แต่ถ้าค่านิยมองค์กรนั้นไม่ได้รับการปฏิบัติ พนักงานยังคงทำงานแบบลับๆ ล่อๆ ไม่ตรงไปตรงมา ค่านิยมที่กำหนดไว้ จึงเป็นเพียงข้อความที่เป็นความปรารถนาขององค์กรเท่านั้น แต่มิได้มีผลต่อพฤติกรรมของสมาชิก ซึ่งจะกลายเป็นช่องว่างหรือ Gap ที่ต้องมีการจัดการต่อไป การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่พึงปรารถนา จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องเสริมสร้างค่านิยมของสมาชิกในองค์กรให้สอดคล้องกับค่านิยมขององค์กร

ในองค์กรหนึ่งๆ จะมีค่านิยมหลายอย่างซ้อนๆ กัน เราเรียกว่า ระบบค่านิยม (Value System) ค่านิยมเหล่านี้บางอย่างจะสอดคล้องกันและบางอย่างก็ขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น ค่านิยมที่เกี่ยวกับการทำให้งานบรรลุเป้าหมาย และค่านิยมที่เกี่ยวกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ค่านิยมทั้ง 2 นี้มีความขัดแย้งกัน เพราะค่านิยมแรกองค์กรจะต้องใช้การตั้งเป้าหมายและมาตรฐานที่สูง ติดตามงานอย่างเข้มงวด ใช้การแข่งขันเพื่อให้ได้ผลที่ดีที่สุด ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดวัฒนธรรมการแข่งขันและความขัดแย้งได้ง่าย ซึ่งขัดกับวัฒนธรรมองค์กรแบบร่วมมือร่วมใจที่เน้นความสามัคคี สมานฉันท์ ไม่ชอบความขัดแย้ง เป็นต้น ในยุคปัจจุบันค่านิยมองค์กรทั่วไปให้ความสำคัญแก่ค่านิยม แก่หลักความมีประสิทธิภาพ และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งทั้ง 2 หลักนี้เป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันโดยธรรมชาติ ดังนั้น สิ่งที่องค์กรต้องพิจารณา คือ จะจัดลำดับความสำคัญของ

ค่านิยมอย่างไร

2.3.7 วัฒนธรรมที่เหมาะสมกับองค์การยุคใหม่

องค์การยุคใหม่ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน มีการเปลี่ยนแปลงไปจากองค์การแบบเดิมมาก การเปลี่ยนแปลงมีทั้งด้านกายภาพ โครงสร้าง ระบบ เทคโนโลยีในการทำงานและการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ กรอบแนวความคิด หรือ กระบวนทัศน์ (Paradigm) โดยเน้นความเชื่อเรื่องสิทธิมนุษยชนและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กำลังเข้ามาแทนที่ ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การปฏิบัติต่อสิ่งต่างๆ ของมนุษย์ ทำให้การบริหารองค์การยากขึ้น องค์การและการบริหารในยุคนี้ จึงต้องก้าวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น และเตรียมรับสถานการณ์ให้พร้อม ซึ่งทำทลายความสามารถของผู้บริหารองค์การเป็นอย่างมาก องค์การจำเป็นต้องมีความสามารถในการปรับตัว (Adaptive) โดยการออกแบบโครงสร้างที่ยืดหยุ่น (Flexibility) มีการเรียนรู้พัฒนาตนเองตลอดเวลา (Learning and Development) และจะต้องดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถสูง เพื่อสร้างองค์การให้มีขีดความสามารถสูง (High Performance) ขึ้นด้วย องค์การยุคใหม่นี้ จึงต้องมีวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับยุคสมัยใหม่ด้วย ซึ่งลักษณะวัฒนธรรมองค์การยุคใหม่ ได้แก่

1. วัฒนธรรมมุ่งผลงาน (Results Based Culture) องค์การยุคใหม่ต้องมุ่งผลงานหรือการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management) ผลงานคือ สิ่งที่ยกถึงความสำเร็จขององค์การ การทำงานใดๆ ก็เพื่อให้เกิดผลงาน บุคลากรในองค์การต้องระลึกอยู่เสมอว่า ผลงานคือ สิ่งที่แสดงถึงความสามารถของบุคคล และเหตุผลการดำรงอยู่ขององค์การ

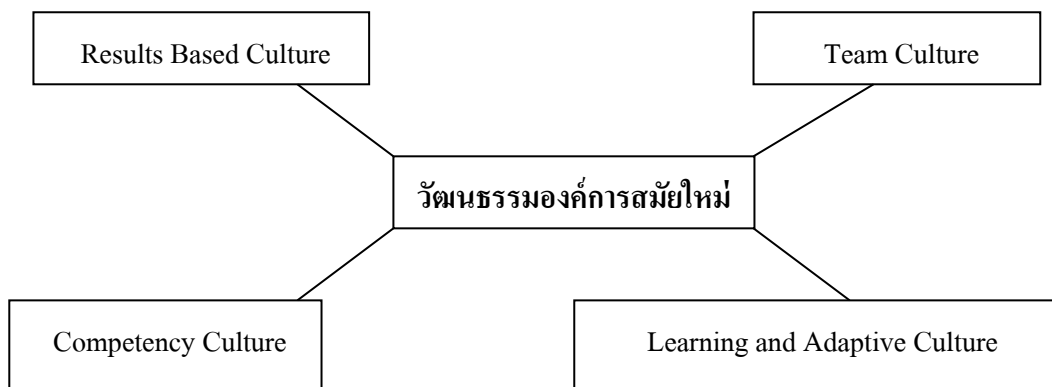
2. วัฒนธรรมแบบทีมงาน (Team Culture) การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน องค์การจำเป็นต้องผนึกกำลังคนให้ทำงานเป็นทีม เพื่อเพิ่มความสามารถในการคิดและปฏิบัติทีมงานเกิดจากการจัดกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญแต่ละด้าน ที่จำเป็นสำหรับการทำงานอย่างหนึ่งให้สำเร็จ โดยมุ่งความสำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย สมาชิกในทีมจะยึดมั่นที่จะต้องร่วมมือกันปฏิบัติงานให้ลุล่วง ความสำเร็จหรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นถือเป็นความรับผิดชอบของทุกคนทุกฝ่ายในองค์การ

3. วัฒนธรรมความสามารถ (Competency Culture) องค์การยุคใหม่จะต้องยึดหลักความสามารถในการบริหารงาน การสรรหา คัดเลือกบุคลากร การเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การให้รางวัล ต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ตามผลงาน และตามความสามารถของผู้ปฏิบัติ จึงจะดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถให้ทุ่มเททำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายขององค์การได้

4. วัฒนธรรมการเรียนรู้และปรับตัว (Learning and Adaptive Culture) การเรียนรู้ช่วยให้บุคคลและองค์การมีความฉลาดขึ้น ความรู้มีการพัฒนาตลอดเวลา จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์การให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) บุคลากรจะต้องพัฒนาตนเองให้มีความรู้ที่ทันสมัยอยู่เสมอ และนำไปสู่การสร้างนวัตกรรม (Innovation) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญใน

การสร้างรายได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) และผลักดันให้ให้องค์การมีความก้าวหน้าและพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง

ลักษณะวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับองค์การยุคใหม่ สามารถแสดงได้ตามภาพประกอบที่ 8



ภาพประกอบที่ 8 วัฒนธรรมองค์การสมัยใหม่

ที่มา : ประยุกต์จากสำนักงาน ก.พ.ร. (2549)

ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเข้าสู่การบริหารจัดการภาครัฐตามแนวตะวันตก มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และได้มีการปฏิรูประบบราชการ ปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานมาเป็นระยะๆ จนกระทั่งโลกก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สังคมต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างมาก ส่งผลกระทบต่อแนวคิด ความเชื่อ การประกอบอาชีพ และวิถีชีวิตของมนุษย์ทั้งหลาย และการทำงานขององค์กรต่างๆ ด้วย ระบบราชการไทยถูกเรียกร้องให้จัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ พร้อมกับต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ๆ เช่น ปัญหาการรุกคืบของการค้าสมัยใหม่ (Modern Trade) ที่เป็นทุนข้ามชาติ ทำให้กิจการของคนไทยได้รับการกระทบจนต้องปิดกิจการ ปัญหาสิทธิบัตร แรงงานข้ามชาติ ตลอดจนอาชญากรรมข้ามชาติ และอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น ในยุคดังกล่าว ระบบราชการถูกกล่าวหาว่า ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ข้าราชการยังคงทำตัวเป็นเจ้าขุนมูลนาย ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ยึดติดกฎระเบียบ ขาดความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ ก้าวไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกที่ต้องการความรวดเร็ว และไม่สามารถแก้ปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้ วัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการที่มีอยู่เดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีมากขึ้น การทำงานของราชการไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในยุคโลกาภิวัตน์

ใน พ.ศ.2540 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการไทย ได้จัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐขึ้น โดยมีแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2540-2544 และต่อมา คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556-2560) ตามลำดับ และทางด้านรัฐบาลได้มีการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นแผน 4 ปี ในปีงบประมาณ พ.ศ.2546 มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตลอดจนออกมาตรการต่างๆ อีกมากมายในการพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้มีขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานในระดับสูงเทียบเกณฑ์สากล และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ดียิ่งขึ้น แผนต่างๆ ดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบราชการในทิศทางเดียวกันเป็นประเด็นสำคัญ คือ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของภาคราชการ และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการ จึงกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมของระบบราชการไทยที่เป็นอยู่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับปัญหาด้านโครงสร้าง กระบวนการบริหารงานและด้านอื่นๆ

วัฒนธรรมของระบบราชการไทย ก็คือ พฤติกรรมของข้าราชการในระบบที่แสดงออกในการปฏิบัติงานที่คนทั่วไปรับรู้ (Perceive) ในอดีตข้าราชการคือ บุคคลที่มีเกียรติศักดิ์ศรี มีความรู้มากกว่าคนทั่วไป เข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองบริหารบ้านเมืองให้มีความสงบสุขและเจริญรุ่งเรือง ข้าราชการจึงเป็นชนชั้นพิเศษ เป็นเจ้าคนนายคน ที่ทำงานเพื่อประเทศ ข้าราชการจึงได้รับความเคารพนับถือ ชาวบ้านทั่วไปต่างประสงค์ให้ลูกหลานให้มีการศึกษา เพื่อจะได้รับราชการเป็นเจ้าคนนายคน ความคิดและค่านิยมเหล่านี้ได้ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปตามกาล เมื่อเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตมากขึ้น ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมีการขยายตัวใหญ่ขึ้น มีการติดต่อกับต่างประเทศ ทำให้มีการนำสิ่งประดิษฐ์และแนวคิดใหม่ๆ จากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น มีการนำรูปแบบและวิธีการบริหารสมัยใหม่เข้ามาใช้ ระบบราชการถูกเรียกร้องให้ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนและช่วยเหลือภาคเอกชนมากขึ้น ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนมีการพัฒนาไปอย่างมาก ระบบราชการกลับตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่างๆ เป็นไปอย่างเชื่องช้า ระบบราชการยังคงทำงานล่าช้า ขึ้นตอนมาก ระเบียบล้าสมัย ปกปิดข้อมูล มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในด้านประชาชนทั่วไปก็มิได้มีทัศนคติที่ดีต่อระบบราชการเช่นกัน ข้าราชการถูกกล่าวหาว่าทำตัวอยู่เหนือประชาชน ไม่สนใจแก้ปัญหา ไม่ตอบสนองความต้องการ ข้าราชการรับใช้นายทุนมากกว่าประชาชนธรรมดาๆ ภาพลักษณ์ของระบบราชการดังที่กล่าวมานี้ ทำให้มีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการในทุกๆ ด้าน อย่างรีบด่วนเพื่อให้ทันสมัยและตอบสนองประชาชนได้มากขึ้น และหนึ่งในยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ให้เข้าสู่การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ คือ ยุทธศาสตร์การปรับเปลี่ยน วัฒนธรรมองค์กรและค่านิยมของข้าราชการ (สุพิณ เกษาคุปต์, 2006)

สำหรับตัวแบบด้านวัฒนธรรมองค์กรที่ผู้ศึกษาจะนำมาใช้ในการศึกษาวิจัย ใน

ครั้งนี้ ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะนำหลักการแบ่งวัฒนธรรมองค์การ ของ Cooke & Szumal (2000, pp. 146-149) ซึ่งได้แบ่งวัฒนธรรมองค์การอย่างกว้างๆ ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ วัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์ วัฒนธรรมแบบตั้งรับ-ปกป้อง วัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง มาเป็นตัวแปรที่จะใช้ในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การ ในการศึกษาบริบทของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

2.4 บริบทของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้จัดแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เหมาะสมกับสภาพของงาน โดย มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 บัญญัติให้การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกองบัญชาการ หรือการจัดตั้งกองบัญชาการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 บัญญัติไว้ว่า การแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นให้ออกเป็นกฎกระทรวง และให้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎกระทรวงด้วย ดังต่อไปนี้

2.4.1 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 มาตรา 4 ได้แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

ก. สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แบ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ ดังต่อไปนี้

1) สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ 2) สำนักงานส่งกำลังบำรุง 3) สำนักงานกำลังพล 4) สำนักงานงบประมาณและการเงิน 5) สำนักงานกฎหมายและคดี 6) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ 7) สำนักงานเรตำรวจ และ 8) สำนักงานตรวจสอบภายใน

ข. ให้จัดตั้งกองบัญชาการหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองบัญชาการ ดังต่อไปนี้

1) กองบัญชาการตำรวจนครบาล 2)-10) ตำรวจภูธรภาค 1-9 11) ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ 12) กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง 13) กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 14) กองบัญชาการตำรวจสันติบาล 15) สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง 16) กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน 17) สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ 18) สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ 19) สำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 20) กองบัญชาการการศึกษา 21) โรงเรียนนายร้อยตำรวจ และ 22) โรงพยาบาลตำรวจ

2.4.2 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552

แบ่งส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองบังคับการ อยู่ในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ 6 กองบังคับการ ประกอบด้วย 1) สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ 2) กองการต่างประเทศ 3) กองสารนิเทศ 4) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ 5) กองบินตำรวจ และ 6) กองวินัย

2.4.3 ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตาม พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547

มาตรา 6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีและมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รักษาความปลอดภัยสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ

(2) ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา

(4) รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

(6) ช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

(7) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.4 โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

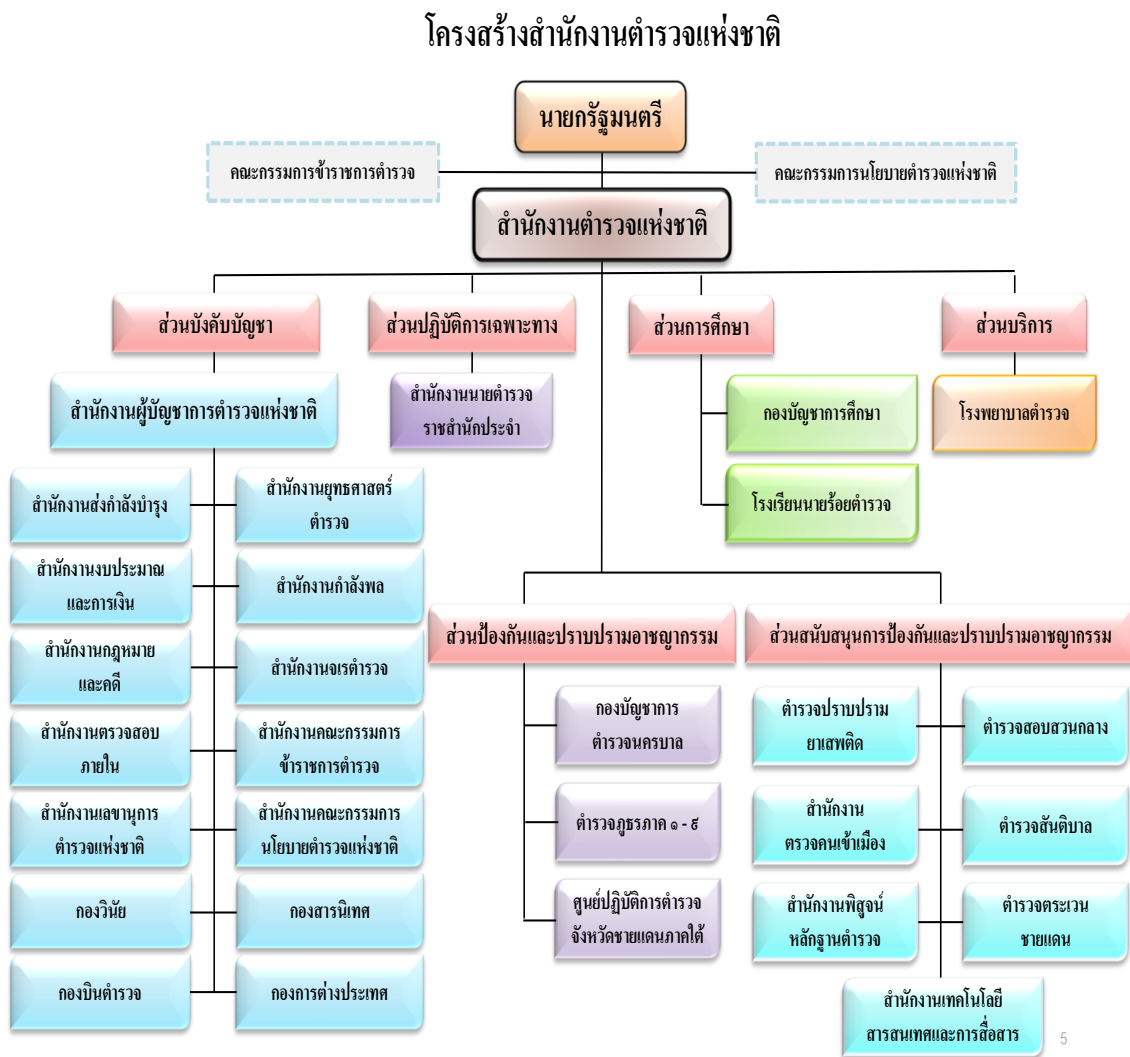
ตามความในมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ.ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้แบ่งส่วนราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไว้ ดังนี้

1. สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

2. กองบัญชาการ

โดยการแบ่งส่วนราชการตาม 1 เป็นกองบัญชาการหรือการจัดตั้งกองบัญชาการตาม 2 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และการแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้นแล้วแต่กรณี

โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกา แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 และกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการเป็น กองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 กำหนดการ แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังภาพประกอบที่ 9



ภาพประกอบที่ 9 โครงสร้างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 65 ก.

2.5.5 บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

มาตรา 5 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 กำหนดส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไว้ดังต่อไปนี้

1) สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ

มีหน้าที่ในการเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ในการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ จัดทำแผนปฏิบัติการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ วิเคราะห์กำหนดยุทธศาสตร์ ประเมินสถานการณ์ พัฒนารูปแบบ เสนอแนะแนวทางในการจัดทำนโยบายและแผนในภาพรวม ดำเนินการขับเคลื่อนทางยุทธศาสตร์ รวมทั้งการบริหารความเสี่ยงให้ครอบคลุมทั้งองค์กร ประเมินผลยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาคุณภาพตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านกิจการพิเศษ ด้านการรักษาความปลอดภัยบุคคล และสถานที่สำคัญ ส่งเสริมให้คำปรึกษา และแนะนำแก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งในด้านงานความมั่นคง งานจราจร งานบริการประชาชน วิเคราะห์รวบรวมข้อมูล เฝ้าระวัง ติดตาม และประเมินผล เสนอแนะผู้บังคับบัญชาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี จัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันอาชญากรรม รวมทั้งการวิเคราะห์และประเมินสถานภาพอาชญากรรม และเสนอแนะแนวทาง แผน แผนงาน โครงการกับการป้องกันและแก้ไขปัญหอาชญากรรม ดำเนินการเกี่ยวกับการรณรงค์การป้องกันอาชญากรรม การพัฒนาระบบงานตำรวจชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน และดำเนินงานด้านการวิจัย พัฒนาระบบและยุทธวิธีตำรวจ ด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม พัฒนาระบบและรูปแบบด้านการบริการบริการสังคม และด้านความมั่นคงของชาติ และกิจการพิเศษ รวมทั้งส่งเสริมและประสานการวิจัย ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐ เอกชน เป็นการพัฒนางานสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย ฝ่ายอำนวยการ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ กองยุทธศาสตร์ กองแผนงานกิจการพิเศษ กองแผนงานอาชญากรรม และกองวิจัย

2) สำนักงานส่งกำลังบำรุง

ทำหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนงบประมาณ การใช้งบประมาณ ด้านส่งกำลังบำรุงและวิเคราะห์และควบคุมงบประมาณ ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ งานตรวจสอบเอกสารและร่างสัญญา การคำนวณค่าปรับ การบอกเลิกสัญญา การเปลี่ยนแปลงรูปแบบรายการ การแก้ไขสัญญา ที่อยู่ในอำนาจกองบัญชาการ อำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การงดหรือลดค่าปรับและเหนืออำนาจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการฟ้องร้องและติดตามผลการดำเนินการในคดีปกครองและคดีแพ่ง งานบริหารฐานข้อมูลพัสดุ งานกำหนดกรอบอัตราพัสดุ และศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ งานวิชาการ งานวิจัยและพัฒนาให้คำปรึกษาแนะนำช่วยเหลืองานฝึกอบรมด้านส่งกำลังบำรุง และการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะพัสดุ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ งานการพัสดุประเภทสรรพาวุธของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ งานคลังรับ-จ่าย บัญชีคุม และงานคลังอาวุธและ วัตถุประสงค์ งานศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมเกี่ยวกับอาวุธและวัตถุประสงค์ งานตรวจพิสูจน์วัตถุประสงค์ งานช่างอาวุธ งานผลิตกระสุน และงานวิชาการและฝึกอบรมด้านสรรพาวุธ งานศูนย์รับแจ้งเหตุตรวจสถานที่เกิดเหตุ งานค้นหาเก็บกู้ พิสูจน์ทราบ

ทำให้ปลอดภัยซึ่งวัดถูกระเบิดในสถานที่สงสัยว่าจะมีหรือได้รับแจ้ง งานตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุในกรณีที่มีเหตุเกิดระเบิดขึ้นงานป้องกันการก่อวินาศกรรม งานถวายความปลอดภัย งานรักษาความปลอดภัยสถานที่และบุคคลสำคัญ การเก็บรักษาและซ่อมแซมเครื่องมือเทคนิค งานการพัสดุประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดินและอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเป็นที่ราชพัสดุ ตลอดจนการขอใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ งานควบคุมทะเบียน และงานการอนุญาตและรับบริจาค ประกอบด้วย กองบังคับการอำนวยการ กองพลธิการ กองโยธาธิการ และกองสรรพาวุธ

3) สำนักงานกำลังพล

ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านกระบวนการบริหารงานบุคคล ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย งานการกำหนดนโยบายและการวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่งหน้าที่การงาน คุณสมบัติและค่าตอบแทน การสรรหาบุคคล (การคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน) การบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการ และทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การพัฒนาความสามารถ (การฝึกอบรม) การประเมินผลการปฏิบัติงาน การแต่งตั้ง การให้บำเหน็จความชอบ การลาและการให้สวัสดิการ และการให้ออกจากงาน ประกอบด้วย กองทะเบียนพล กองอัตรากำลัง กองสวัสดิการ ฝ่ายอำนวยการสำนักงานกำลังพล และกลุ่มงานพัฒนาทรัพยากรบุคคล

4) สำนักงานงบประมาณและการเงิน

ทำหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับ งบประมาณ การเงินและการบัญชีของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการจัดทำแผนงาน โครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ดำเนินการตั้งคำขอ การจัดสรร การบริหาร การควบคุม และการกำกับดูแลตลอดจนติดตามและประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับระบบงบประมาณ การเงิน และการบัญชี ประกอบด้วย ฝ่ายยุทธศาสตร์งบประมาณ กองงบประมาณ กองการเงิน และกองบัญชี

5) สำนักงานกฎหมายและคดี

ทำหน้าที่รับผิดชอบ พัฒนา ระบบงานและบุคลากรด้านกฎหมายและสอบสวนให้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้เกิดความยอมรับ ศรัทธาต่อประชาชนและสังคม ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นด้านกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งในการปฏิบัติงานต่างๆ แก่ทุกหน่วยในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตรวจสอบ พิจารณา กลั่นกรองงานของกองกฎหมาย กองคดีอาญา กองคดีปกครองและคดีแพ่ง สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน และส่วนตรวจสอบสำนวนคดีอุทธรณ์ และฎีกา ก่อนนำเสนอสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบ รวมทั้งการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ บูรณาการและสร้าง

สัมพันธมิตรกับหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม ร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และให้มีการเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา อันจะนำไปสู่การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อประโยชน์แก่ประชาชนและสังคม และดำเนินการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนและการปฏิบัติงานของหน่วยงาน สำนักงานกฎหมายและคดี

6) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจและตามที่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมอบหมาย พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรืออนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรืออนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการแก้ไข วัน เดือน ปีเกิด ในทะเบียนประวัติและการควบคุมเกษียณอายุ ของข้าราชการตำรวจ พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรืออนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจ และพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจหรืออนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา วินิจฉัยปัญหา การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ มติของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจ

7) สำนักงานจเรตำรวจ

ทำหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจราชการทุกหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจ-แห่งชาติ โดยมีหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับงานอำนวยและงานป้องกันปราบปราม ซึ่งเน้นการตรวจเฉพาะการตรวจเชิงนโยบายและการบริหารงานว่าหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีการดำเนินการตามนโยบายและการบริหารงานตามที่รัฐบาลและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการไว้หรือไม่เพียงใด ตลอดจนรับฟังปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหาแนวทางแก้ไขต่อไป รวมทั้งงานที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ประกอบด้วย กองตรวจราชการ 1, กองตรวจราชการ 2, กองตรวจราชการ 3, กองตรวจราชการ 4, กองตรวจราชการ 5 และกองบังคับการอำนวย

8) สำนักงานตรวจสอบภายใน

ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นฝ่ายอำนวยด้านยุทธศาสตร์ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติในการวางแผน ควบคุมตรวจสอบให้คำแนะนำและเสนอแนะการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของสำนักงานตรวจสอบภายในและหน่วยงานในสังกัด ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน

หน่วยงานต่างๆของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งมีสิทธิและอำนาจในการเข้าถึง ข้อมูล เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนบุคคลากรและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ให้คำปรึกษาต่อผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการบริหารจัดการที่ดีมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล รายงานผลการตรวจสอบและให้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ ประเมินผลให้ ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไข

9) สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ

ทำหน้าที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณและงานเลขานุการของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ งานรับและเสนองานต่อสำนักงานผู้บังคับบัญชาสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ และงานโต้ตอบหนังสือในส่วนที่ เกี่ยวกับงานบริหารและงานของจเรตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนงานของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ งานธุรการ งานสารบรรณ และงานเลขานุการของ สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ งานรับและเสนองานต่อสำนักงานผู้บังคับบัญชาสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติ และงานโต้ตอบหนังสือ ดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าเฝ้าฯ งานถวายความปลอดภัย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ รวมทั้งงานพระราชพิธี งานรัฐพิธี งานพิธีต่างๆ และบริการการประชุม การศึกษาพิจารณาและ เผยแพร่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งที่เกี่ยวกับงานสารบรรณและ กฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ให้คำปรึกษาและตอบ ข้อหารือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และคำสั่งที่เกี่ยวกับงานสารบรรณและกฎหมาย ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

10) กองการต่างประเทศ

ทำหน้าที่รับผิดชอบ เป็นฝ่ายอำนวยการด้านกิจการต่างประเทศ ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษากับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในด้านกิจการต่างประเทศทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ สร้างพันธมิตรของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อร่วมมือกันในการป้องกัน ปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ ที่คุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินและสิทธิ เสรีภาพของผู้นั้นในสังคมโลกมากขึ้นกว่าในอดีต ทำหน้าที่ล่ามในการประชุมระหว่างประเทศของ ผู้บังคับบัญชาระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และงานพิธีการต่างๆ

11) กองสารนิเทศ

ทำหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้า และผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับงานสถานีวิทยุกระจายเสียงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการเกี่ยวกับงานเฝ้าฟัง รวบรวม ตรวจสอบ ประเมินค่า วิเคราะห์ สรุปรายงานข่าวและสถานการณ์ จัดทำสรุปรายงานประจำวัน และรายงาน ข่าวที่สำคัญเร่งด่วนให้ผู้บังคับบัญชา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ และดำเนินการเกี่ยวกับงาน

พิพิธภัณฑสถานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

12) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) โดยดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการประชุมคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ฝ่ายอำนวยการให้กับคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ โดยเป็นเจ้าหน้าที่ในการศึกษาและนำเสนอคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เพื่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายการบริหารงานตำรวจและการดำเนินภารกิจตามที่ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งเป็นฝ่ายอำนวยการให้กับคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ ในการตรวจสอบ ติดตาม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นเจ้าหน้าที่ในการศึกษาและนำเสนอ คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เพื่อการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เกี่ยวกับการตรวจสอบ ติดตามและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนประสานงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ กรุงเทพมหานคร จังหวัด และ สถานีตำรวจ (กต.ตร.กทม./จังหวัด และ สน./สภ.)

13) กองบินตำรวจ

ทำหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติการบินเป็นราชพาหนะ สนับสนุนอากาศยานเพื่อปฏิบัติการกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ บำรุงรักษาอากาศยาน ปฏิบัติงานร่วมหรือสนับสนุน การปฏิบัติของส่วนราชการอื่นๆ ที่ขอสนับสนุน และฝึกอบรมให้กับบุคลากร เพื่อทำหน้าที่ ปฏิบัติการการบิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ วางแผนในการใช้เครื่องบินและเฮลิคอปเตอร์ในการปราบปรามผู้ก่อการร้าย โดยการพิจารณาคำขอใช้เครื่องบินประกอบกับพิจารณาสถานการณ์ เพื่อการกำหนดแผนการใช้เครื่องบินให้ถูกต้องและเหมาะสมตามภารกิจ และปฏิบัติ การบินสนับสนุนทางอากาศยาน

14) กองวินัย

ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การตรวจพิจารณาสำนวน การสืบสวนหรือสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจ สำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริง การสรรหาบุคคลเพื่อร่วมเป็นคณะกรรมการสืบสวนหรือสอบสวนทางวินัยข้าราชการตำรวจ การพิจารณาและประสานงานในคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการตำรวจ รวมทั้งกรณีอุทธรณ์เรียนและเป็นผู้ร้องเรียน การพิจารณาให้ข้าราชการตำรวจออกจากราชการเพราะเหตุมีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน หรือถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดคดีอาญา และพิจารณา วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ปัญหาข้อเท็จจริง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย การพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการตำรวจ การพัฒนาบุคลากรด้านวินัยให้กับหน่วยงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้าง

และพัฒนาให้ข้าราชการตำรวจมีวินัย และการป้องกันมิให้ข้าราชการตำรวจกระทำผิดวินัย และในการดำเนินการทางวินัยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ วิเคราะห์เหตุแห่งการกระทำผิดวินัยเพื่อนำมาปรับปรุงเป็นแนวทางการเสริมสร้างและพัฒนาให้ข้าราชการตำรวจมีวินัยการจัดทำและเผยแพร่คู่มือ วิชาทัศน์ ตลอดจนสื่อต่างๆ

2.5.6 การจัดแบ่งชั้น ยศ และตำแหน่งของข้าราชการตำรวจ

1) การแบ่งชั้นข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 25 กำหนดไว้ ดังนี้

ชั้นสัญญาบัตร ได้แก่ ผู้มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป ชั้นประทวน ได้แก่ ผู้มียศสิบตำรวจตรี สิบตำรวจโท สิบตำรวจเอก จำสิบตำรวจ และดาบตำรวจ และ ชั้นพลตำรวจ ได้แก่ พลตำรวจสำรอง

2) ยศตำรวจ มีตามลำดับ ดังต่อไปนี้ พลตำรวจเอก พลตำรวจโท พลตำรวจตรี พันตำรวจเอก พันตำรวจโท พันตำรวจตรี ร้อยตำรวจเอก ร้อยตำรวจโท ร้อยตำรวจตรี ดาบตำรวจ จำสิบตำรวจ สิบตำรวจเอก สิบตำรวจโท สิบตำรวจตรี

ว่าที่ยศใด ให้ถือเสมือนมียศนั้น ถ้าผู้มียศตำรวจเป็นหญิง ให้เติมคำว่า “หญิง” ทำยศตำรวจด้วย

3) ตำแหน่งข้าราชการตำรวจ มีดังต่อไปนี้

ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้บังคับการและพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ รองผู้บังคับการและพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำกับการและพนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ รองผู้กำกับการและพนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ สารวัตรและพนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ รองสารวัตรและพนักงานสอบสวน ผู้บังคับหมู่ และรองผู้บังคับหมู่

สำหรับหน่วยงานและจำนวนข้าราชการตำรวจที่อยู่ในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือส่วนบังคับบัญชา ซึ่งเป็นบริบทที่ผู้ศึกษาใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ดังตารางที่ 9

ตารางที่ 9 บัญชีข้าราชการตำรวจในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (แยกตามระดับตำแหน่ง) ข้อมูล ณ 1 ตุลาคม 2556

ชื่อหน่วย	รอง ผบช.		รอง ผบก.		รอง ผกก.		สว.	รอง ผ.ห.	
	ผบช.	ผบช.	ผบก.	ผบก.	ผกก.	ผกก.		สว.	ห.
สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ	1	4	4	9	23	30	50	113	56
สำนักงานกฎหมายและคดี	1	2	5	12	26	44	81	116	115
สำนักงานกำลังพล	1	3	4	12	39	81	172	200	353
สำนักงานส่งกำลังบำรุง	1	2	5	7	20	23	53	140	199
สำนักงานงบประมาณการเงิน	1	2	3	12	21	26	62	151	82
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ	1	2	5	8	17	30	51	71	35
สำนักงานตรวจสอบภายใน	1	2	4	6	17	21	16	103	19
สำนักงานจรตำรวจ	1	9	13	23	24	37	47	61	62
สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ			1	4	5	10	15	35	40
กองการต่างประเทศ			1	3	9	17	18	20	35
กองสารนิเทศ			1	4	6	10	20	31	50
สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ			1	3	5	5	10	19	15
กองบินตำรวจ			1	3	47	30	49	138	149
กองวินัย			1	2	5	11	20	30	30
รวม	8	26	55	140	354	486	818	1,496	1,232

ยอดกำลังพลรวมทั้งสิ้น 4,615 คน

ที่มา : สำนักงานกำลังพล (2557)

สรุปได้ว่า ลักษณะอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลาง และเป็นส่วนบังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบหลักในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ การติดตามประเมินผลนโยบาย การบริหารงานยุทธศาสตร์ การบริหารงานงบประมาณการเงิน การบริหารงานบุคคล งานสวัสดิการ งานส่งกำลังบำรุง งานการพัฒนาบุคลากร งานกิจการต่างประเทศ ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้ ล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนด โดยการประเมินประสิทธิผลที่สำคัญของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรให้ความสำคัญกับเรื่องมนุษยสัมพันธ์

การประสานงาน การทำงานเป็นทีม การทำงานเป็นระบบ เน้นส่วนปัจจัยการผลิต กระบวนการผลิต ผลลัพธ์ และผลสะท้อนกลับ การมองในเชิงเหตุผล ตลอดจนให้ความสำคัญกับเรื่องของกระบวนการภายในของหน่วยงาน และปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้งานในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ สัมฤทธิ์ผลและเกิดประสิทธิผลตามเป้าหมายที่กำหนดได้ เป็นเรื่องของการบริหารและปฏิบัติงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี หรือ Good Governance และการมีวัฒนธรรมองค์กรที่เข้มแข็ง มีการทำงานในลักษณะเชิงรุก และมีความคิดหรือกระบวนการที่สร้างสรรค์ เพื่อพัฒนาองค์กรสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปสู่เป้าหมายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ว่าจะเป็น “ตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน”

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษามี 3 ตัวแปร คือ ปัจจัยประสิทธิผลองค์กร ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับสมมติฐานและวัตถุประสงค์ในการศึกษา ผู้ศึกษาจึงนำเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแปร 2 ตัวแปร ดังต่อไปนี้

2.5.1 ปัจจัยด้านธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลองค์กร

2.5.1.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการต่างประเทศ

Putnam, Robert & Nanetti (1993, pp. 169-171) ศึกษาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐอิตาลี” ผลการศึกษาพบว่า แม้ในประเทศเดียวกัน มีกฎหมายและการกระจายอำนาจเหมือนกัน แต่การบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของสาธารณรัฐอิตาลีกลับมีปัญหา ผู้มีอิทธิพลและการทุจริตมากมาย แตกต่างกับการบริหารท้องถิ่นในภาคเหนือของสาธารณรัฐอิตาลีที่ประสบความสำเร็จสูงกว่าและมีการทุจริตน้อยมาก เนื่องจากความสัมพันธ์แนวราบที่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่มและบุคคลต่างๆ ตลอดจนความร่วมมือกันและความเข้มแข็งของกลุ่มประชาสังคมในภาคเหนือ ทำให้การบริหารท้องถิ่นในภาคเหนือของสาธารณรัฐอิตาลีทั้งในการจัดการภาครัฐและภาคเศรษฐกิจ ตลอดจนธรรมาภิบาลดีกว่าการบริหารท้องถิ่นในภาคใต้ของสาธารณรัฐอิตาลี ซึ่งมีความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างผู้มีอิทธิพลกับบิรารและประชาชนในท้องถิ่น Putnam ได้เสนอลักษณะของชุมชนที่ เรียกว่า “ชุมชนแบบประชาสังคม” (Civic Community) กล่าวคือ เป็นชุมชนที่สมาชิกในชุมชนร่วมกัน สร้างบรรทัดฐานของการพึ่งพาอาศัยกัน (Norms of Reciprocity) ความเป็นพลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมกันเพื่อส่วนรวม (Networks of Civic Engagement) โดยอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจต่อกัน (Social Trust) ซึ่งถือว่าเป็น “ทุนทางสังคม” (Social Capital) ที่จะช่วยให้เกิดพลังในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Blumel (2000, p. 25) ได้ศึกษาเรื่อง “ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ความร่วมมือกันระหว่างนักสังคมสงเคราะห์และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ (ประเทศเคนยา)” ผลการวิจัยพบว่า หลักธรรมาภิบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อความร่วมมือ ต่องานความช่วยเหลือระหว่างประเทศของนักสังคมสงเคราะห์ต่างๆ ส่วนปัจจัยอื่นๆ ที่ช่วยเสริมสร้างการทำงานร่วมกันระหว่าง นักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในประเทศเคนยา (Kenya) คือความสามารถของนักสังคมสงเคราะห์ ในการเข้าถึงวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และรวมไปถึงการปรับตัวเข้าหากัน เพื่อที่จะสร้างความร่วมมือเป็นกลุ่มย่อยๆ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการสื่อสาร และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ จากความร่วมมือกันระหว่างประเทศ โดยการนำกิจกรรมและการมีส่วนร่วมต่างๆ เข้ามา เป็นปัจจัยในการเชื่อมต่อง่ายก่อให้เกิดการสร้างสภาพสังคมใหม่ๆ ในประเทศเคนยา ขึ้นอีกด้วย

Clarke & Burge (2001, p. 35) ศึกษาเรื่อง “การใช้หลักธรรมาภิบาลในการกระจายอำนาจการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสาธารณรัฐกานา” ผลการศึกษาพบว่า ในประเทศที่ด้อยพัฒนา การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ทำให้เกิดกลยุทธ์การพัฒนาที่เป็นจริง มีการปรับตัวในการปฏิบัติต่างๆ ของท้องถิ่นโดยใช้หลักธรรมาภิบาล จนถือเป็นกุญแจสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการยึดถือพวกพ้อง ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนาประเทศ

Kimmet (2005, p. 32) ได้ศึกษาเรื่อง “การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบอบ การเมืองการปกครองในอาเซียน 4 ประเทศ” งานวิจัยนี้พบว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วหลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำไปใช้ในเชิงของกลยุทธ์ทางการเมืองมากกว่าการนำเนื้อหาสาระไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ 4 ประเทศ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยพิจารณาเป็นประเทศและเปรียบเทียบกับกรณีศึกษา โดยศึกษาว่าประเทศเหล่านี้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างไรบ้าง รวมไปถึงการมีส่วนร่วมของหลักธรรมาภิบาลในการเลือกตั้งในปี 2004 ซึ่งพบว่าหลักธรรมาภิบาล ได้ถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวางและเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูป รูปแบบการปกครอง นอกจากนี้ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้ง 4 ประเทศ ยังได้เรียนรู้ในการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง โดยเน้นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้พัฒนาบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะที่บ้านเมืองมีความไม่แน่นอนและเศรษฐกิจถดถอย เพื่อเป็นรูปแบบและเป็นแนวทางในการบริหารประเทศใหม่ๆ เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลช่วยสนับสนุนการเมือง การปกครอง ซึ่งแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลมีที่มาจากชาติตะวันตก ซึ่งก่อให้เกิดรูปแบบการบริหารใหม่ๆ และก่อให้เกิดการพัฒนาทางประชาธิปไตย ซึ่งคือหนึ่งในจุดประสงค์สำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

2.5.1.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการในประเทศ

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ (2552, หน้า 1-33) ศึกษาวิจัย เรื่อง “ธรรมาภิบาลในองค์กรของรัฐ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจไทย” โดยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ใช้กรอบความคิดของ OECD ที่มองการมีธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการมากกว่าการมองจากผลการดำเนินงาน โดยให้ความสำคัญต่อบทบาทการทำงานของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ (คณะกรรมการฯ) เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์และประเมินธรรมาภิบาล องค์กรที่เลือกศึกษาเป็นบริษัทมหาชนซึ่งจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและการจัดองค์กรในรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งหมด 7 องค์กร คือ บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โดยมีผลการศึกษาดังนี้ ด้านกลไกภายนอกองค์กร เช่น กฎระเบียบของรัฐวิสาหกิจ ปัญหาโครงสร้างและกลไกภายในองค์กรล้วนมีบทบาทที่คล้าย ๆ กัน ขณะเดียวกันก็มีความแตกต่างกันมากบ้างน้อยบ้างในการกำหนดและมีธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจทั้งเจ็ดแห่ง กลไกภายนอกองค์กรที่สำคัญ ได้แก่ กฎระเบียบที่ทำให้รัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดในการทำงาน ไม่เอื้อหรือไม่เกิดแรงจูงใจให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐวิสาหกิจได้สิทธิประโยชน์หลายอย่างเหนือเอกชน ทำให้การแข่งขันมีความไม่เท่าเทียมกัน รัฐวิสาหกิจมักไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนหรือมีหลายเป้าหมายที่ขัดกันเอง จนทำให้ทุกฝ่าย ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพได้อย่างเป็นวัตถุวิสัย ไม่สามารถทำให้คณะกรรมการฯ และผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและการดำเนินงาน โดยเฉพาะเมื่อมีการทำงานที่ผิดพลาด มีการทับซ้อนขององค์กรหรือบุคคลในฝ่ายกำกับดูแลกับฝ่ายที่ดำเนินงาน ทำให้ขาดความโปร่งใส ขณะเดียวกันมีการแทรกแซงการดำเนินงานของฝ่ายการเมือง รัฐวิสาหกิจมีปัญหาโครงสร้างที่ขาดเจ้าของที่แท้จริง รัฐวิสาหกิจจึงเหมือนเป็นของทุกคนและไม่เป็นของใครเลยในเวลาเดียวกัน ไม่มีใครใส่ใจเดือดเนื้อร้อนใจในปัญหาของรัฐวิสาหกิจ ทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแสวงหาประโยชน์โดยประชาชนไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบได้

ด้านกลไกภายในองค์กร ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูล แม้ว่ารัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในรูปแบบที่เป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะผู้ถือหุ้นจะเข้าถึงข้อมูลได้รวดเร็วกว้างขวาง แต่ปัญหาที่มีร่วมกันทุกแห่งที่พบในการศึกษา ก็คือ กระบวนการการได้มาของคณะกรรมการฯ ยังมีลักษณะของการตอบแทนทางการเมืองสูงมาก และคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ นั้น พบว่า กรรมการส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่ตรงและเหมาะสมกับงานหรือวัตถุประสงค์ขององค์กร มีกรรมการที่เป็นข้าราชการเกินความจำเป็น ทำให้ภาพรวมของคณะกรรมการฯ เป็นภาระและเป็นต้นทุนมากกว่าการเป็นประโยชน์หรือเป็นสินทรัพย์ต่อองค์กร กระบวนการคัดเลือก การกำหนดค่าตอบแทนและคุณสมบัติของคณะกรรมการฯ มีปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์ค่อนข้างมาก คณะกรรมการฯ ส่วนใหญ่ขาดความรับผิดชอบ

ในการทำงานหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาด นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า ในการปฏิบัติแก่ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ถือหุ้นรายย่อยมักได้รับความไม่เป็นธรรมจากนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองและสังคม

ชญญา ลีศัตรุพ่าย (2552, หน้า 179-180) ทำการศึกษาเรื่อง “การทำงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจสังกัดกรุงเทพมหานคร ภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล” ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ได้รับอิทธิพลทางบวก โดยตรงจากเจตคติของพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล การมีแบบอย่างในการทำงาน และความพึงพอใจในงาน และได้รับอิทธิพลทางบวกโดยอ้อมจากลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตน เหตุผลเชิงจริยธรรม การมีแบบอย่างในการทำงาน และได้รับอิทธิพลทางลบโดยอ้อมจากการรับรู้ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ ผ่านเจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล และได้รับอิทธิพลทางบวกโดยอ้อมจากการรับรู้ความยุติธรรมในองค์การผ่านความพึงพอใจในการทำงาน เจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ได้รับอิทธิพลทางบวกโดยตรงจากลักษณะมุ่งอนาคตควบคุมตน เหตุผลเชิงจริยธรรม การมีแบบอย่างในการทำงาน และอิทธิพลทางลบโดยตรงจากการรับรู้ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งตัวแปรทั้งหมดร่วมกันสามารถอธิบายเจตคติต่อพฤติกรรมการทำงานภายใต้ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล ความพึงพอใจในการทำงาน ได้รับอิทธิพลทางบวกโดยตรงจากการรับรู้ความยุติธรรมในองค์การ และได้รับอิทธิพลทางลบโดยตรงจากความขัดแย้งในบทบาท

ทวีศักดิ์ คูจินดา (2554, หน้า 40-41) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของรัฐสภาไทยในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจ (The Role of Thai Parliament in The Control of Police Good Governance)” ผลการศึกษา พบว่าตำรวจในฐานะองค์กร คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตำรวจในฐานะการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ปรากฏข้อมูลและหลักฐานที่แสดงว่ายังขาดธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธรรมาภิบาลของตำรวจในระบบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) และในมุมมองของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตำรวจต้องสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้กับสาธารณะ (Public Security) ในขณะเดียวกันต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และเสรีภาพส่วนบุคคล การควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจภายในองค์กรตำรวจเอง ไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยการควบคุมจากองค์กรภายนอก รัฐสภาเป็นองค์กรควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งสามารถมีบทบาทควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจผ่านองค์กรภายในคือ คณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการการของ

สภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ประกอบกับพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พุทธศักราช 2554 การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาในการควบคุมธรรมาภิบาลของตำรวจให้เข้มงวดขึ้น โดยปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสองสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวุฒิสภา จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลของตำรวจอย่างแท้จริง

2.5.2 ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร

2.5.2.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการต่างประเทศ

Ouchi (1981, pp. 280-296) ศึกษา “วัฒนธรรมการทำงานแบบญี่ปุ่นกับประสิทธิผลองค์กร” ผลการศึกษา พบว่าวัฒนธรรมการทำงานแบบญี่ปุ่น เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ธุรกิจญี่ปุ่นสามารถเอาชนะอเมริกาได้ในทศวรรษที่ 80

Calori & Sanin (1991, pp. 49-74) ศึกษาเรื่อง “Corporate Culture and Economic Performance: a French Study” เพื่อศึกษาวัฒนธรรมองค์กรในบริษัทของชาวฝรั่งเศสจำนวน 5 แห่ง ที่มีกลยุทธ์แตกต่างกัน ผลการศึกษา พบว่าบริษัทแต่ละแห่งมีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน จึงจำแนกเป็นค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (Work-Related Values) จำนวน 12 มิติ และการจัดการ (Management Practice) จำนวน 17 มิติ และผลการปฏิบัติงานที่นำมาใช้สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ 1) ผลตอบแทนการลงทุน (Return on Investment) 2) ผลตอบแทนต่อยอดขาย (Return on Sales) และ 3) การเจริญเติบโต (Growth) ผลการวิจัยพบว่า 1) ค่านิยมและการจัดการหลายมิติสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตขององค์กร 2) วัฒนธรรมที่แข็งแกร่ง (Strong Culture) มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการเจริญเติบโตในระดับสูง (High Growth) และ 3) ค่านิยมและการจัดการจำนวนเล็กน้อยสัมพันธ์กับความสามารถทำกำไร (Profitability)

Gordon & DiTomaso (1992, pp. 783-798) ศึกษาวิจัยเรื่อง “Predict Corporate Performance from Organizational Culture” ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรที่แข็งแกร่ง (Strong Corporate Culture) และ ระดับผลการปฏิบัติงาน ในบริษัทประกันภัยของสหรัฐอเมริกา จำนวน 11 แห่ง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลในปี 1981 และรวบรวมผลการปฏิบัติงานปี 1982-1987 ผลการวิจัยพบว่า เมื่อองค์กรมีวัฒนธรรมองค์กรที่แข็งแกร่ง องค์กรจะมีผลดำเนินงานทางการเงินที่สูงขึ้นในปีต่อๆ มา วัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ทำให้้องค์การมีผลดำเนินงานทางการเงินที่สูงขึ้นในปีต่อๆ มา แต่วัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นความมั่นคงหรือเสถียรภาพ (Stability) จะทำให้้องค์การมีผลดำเนินงานทางการเงินที่ต่ำลงในปีต่อๆ มา

Marcoulides & Heck (1993, pp. 209-225) ศึกษาเรื่อง “Organizational Culture and Performance: Proposing and Testing a Model” โดยใช้โปรแกรม LISREL (Linear Structure RELations) สำหรับศึกษาตัวแปรวัฒนธรรมองค์กรที่มีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์กร

พบว่าวัฒนธรรมองค์การประกอบด้วยตัวแปรจำนวน 5 ตัวแปร ได้แก่ 1) โครงสร้างองค์การ ประกอบด้วย ความซับซ้อน การอ้างเหตุผลการผลิตและการบริการ 2) งานขององค์การ ประกอบด้วย การคัดเลือก ประเมินผล จ่ายค่าตอบแทนผลการปฏิบัติงาน การสอนงาน การตัดสินใจ และความท้าทาย 3) ค่านิยมขององค์การ ประกอบด้วย ความเสี่ยง ความปลอดภัย ประสิทธิภาพความเป็น มืออาชีพ ภาพลักษณ์และการตลาด การวิจัยและพัฒนา 4) บรรยากาศในองค์การ ประกอบด้วย บทบาทขององค์การ การสื่อสาร การร่วมมือประสานงาน เทคโนโลยีและความเครียด 5) ทักษะของพนักงาน ประกอบด้วย อดทน ความอดทน ชาตินิยม ความสุขในสังคม ความผูกพัน และการมีส่วนร่วม ส่วนตัวแปรตาม คือ ผลการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ รายได้ มูลค่าหุ้น ผลกำไรและผลตอบแทน พบว่า ตัวแปรดังกล่าวข้างต้นซึ่งประกอบกันเป็นวัฒนธรรมองค์การสามารถทำนายผลการปฏิบัติงานได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยโครงสร้างองค์การมีความสัมพันธ์ต่องานขององค์การและบรรยากาศในองค์การ ค่านิยมขององค์การสัมพันธ์กับงานขององค์การ บรรยากาศในองค์การและทักษะของพนักงาน งานขององค์การสัมพันธ์กับทักษะของพนักงาน บรรยากาศในองค์การและผลการปฏิบัติงาน บรรยากาศในองค์การมีความสัมพันธ์ต่อทักษะของพนักงานและผลการปฏิบัติงาน ทักษะของพนักงานมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน

Patty (1995, pp. 483-492) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและผลการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งมีชื่อภาษาอังกฤษว่า Relationships Between Organizational Culture and Organizational Performance การวิจัยนี้ จำแนกวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 มิติ ได้แก่ 1) ทำงานเป็นทีม (Teamwork) 2) ความไว้วางใจและความเชื่อถือ (Trust and Credibility) 3) พัฒนาผลการปฏิบัติงานและกำหนดเป้าหมาย (Performance Improvement and Common Goals) และ 4) การทำหน้าที่ในองค์การ (Organizational Functioning) สำหรับผลการปฏิบัติงานที่นำมาใช้ศึกษาประกอบด้วย 1) การดำเนินงาน (Operation) 2) ความรับผิดชอบต่อลูกค้า (Customer Responsibility) 3) การสนับสนุนด้านการบริการ (Support Services) 4) ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของพนักงาน (Employee Safety and Health) 5) การตลาด (Marketing) โดยกลุ่มตัวอย่าง ในการศึกษา คือ บริษัทที่ให้บริการด้านไฟฟ้าในสหรัฐอเมริกา จำนวน 12 แห่ง พบว่า การทำงานเป็นทีมมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน

Denison & Mishra (1995, pp. 204-233) ศึกษาวิจัยเรื่อง “Toward a Theory of Organizational Culture and Effectiveness” เพื่อพัฒนา รูปแบบ ของ วัฒนธรรม องค์การ และประสิทธิผล จากลักษณะวัฒนธรรมองค์การ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) มีส่วนร่วม (Involvement) 2) มีวัฒนธรรมที่แข็งแกร่ง (Consistency) 3) การปรับตัว (Adaptability) และ 4) มีพันธกิจ (Mission)

วัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 ลักษณะนี้ ผ่านการตรวจสอบและศึกษาโดยวิธีการเชิงคุณภาพจากกรณีศึกษา (Qualitative Case Studies) ใน 5 บริษัท เพื่อระบุวัฒนธรรมองค์การที่เชื่อมโยงกับประสิทธิผล และใช้วิธีการเชิงปริมาณ (Quantitative Study) เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์

การรับรู้ของผู้บริหารระดับสูง (CEO) ต่อวัฒนธรรมองค์การ 4 ลักษณะ โดยวัดทั้งแบบวัตถุประสงค์ (Objective) และอัตวิสัย (Subjective) เกี่ยวกับประสิทธิผลจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 764 องค์การ พบว่า วัฒนธรรมองค์การ 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมและการปรับตัว เป็นตัวชี้วัดความยืดหยุ่น (Flexibility) การเปิดเผย (Openness) และการตอบสนอง (Responsiveness) รวมทั้งเป็นตัวทำนายสำคัญของการเติบโต (Growth) ส่วนวัฒนธรรมองค์การอีก 2 ลักษณะ ได้แก่ วัฒนธรรมที่แข็งแกร่ง และมีพันธกิจเป็นตัวชี้วัดการบูรณาการ (Integration) ทิศทาง (Direction) และวิสัยทัศน์ (Vision) รวมทั้งเป็นตัวทำนายที่ดีต่อความสามารถทำกำไร (Profitability)

นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์การแต่ละลักษณะยังสามารถทำนายประสิทธิผลอย่างมีนัยสำคัญ เช่น คุณภาพ (Quality) ความพึงพอใจของพนักงาน (Employee Satisfaction) และผลการปฏิบัติงานผลการศึกษายังแสดงให้เห็นอีกว่าวัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 ลักษณะเป็นตัวชี้วัดที่เข้มแข็งของประสิทธิผลด้านอัตวิสัย (Subjective) สำหรับองค์การที่เป็นตัวอย่างทั้งหมด แต่เป็นตัวชี้วัดที่เข้มแข็งด้านวัตถุประสงค์ (Objective) สำหรับองค์การขนาดใหญ่ เช่น ผลตอบแทนต่อสินทรัพย์ (Return of Assets) และการเติบโตของยอดขาย (Sale Growth)

Kim, Lee & Yu (2004, pp. 340-359) วิจัยเรื่อง “Corporate Culture and Organizational Performance” ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและผลการปฏิบัติงานขององค์การ โดยใช้การวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) จำแนกวัฒนธรรมองค์การ ออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ มุ่งเน้นนวัตกรรม (Innovation) ทำงานเป็นทีม (Team) มุ่งเน้นความสัมพันธ์ (Support) และมุ่งเน้นงาน (Task) ศึกษากับธุรกิจ 3 ประเภท ได้แก่ ธุรกิจประกันภัยอุตสาหกรรม และโรงพยาบาล พบว่า ธุรกิจประกันภัยให้ความสำคัญแก่นวัตกรรม (Innovation) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน คือ การเจริญเติบโตของยอดเงินประกัน อัตราผู้ทำประกันเพิ่มสูงขึ้น แต่ไม่มีผลกระทบต่อผลตอบแทนการลงทุน (Return on Investment) ส่วนธุรกิจประเภทอุตสาหกรรมมุ่งเน้นความสัมพันธ์ (Support) วัฒนธรรมองค์การดังกล่าวสัมพันธ์กับผลกำไรและผลตอบแทนการลงทุน และธุรกิจโรงพยาบาลพบว่ามีวัฒนธรรมองค์การทำงานเป็นทีมและมุ่งเน้นงาน (Task) เป็นสำคัญ มีผลต่ออัตราการเข้าออก (Turnover) ของพนักงาน

Belassi, Kondra & Tukul (2007, pp. 12-24) ทำการวิจัยเรื่อง “New Product Development Projects: The Effects of Organizational Culture” เนื่องจากการจัดการโครงการ (Project Management) ในองค์การของสหรัฐอเมริกา มักประสบผลสำเร็จน้อย คือ มีเพียงร้อยละ 17 เท่านั้นที่ประสบผลสำเร็จ ส่วนที่เหลือนำโครงการไปดำเนินการแล้วประสบความล้มเหลว จึงทำการศึกษาว่า วัฒนธรรมมีผลต่อการจัดการโครงการหรือไม่ กับองค์การในสหรัฐอเมริกา จำนวน 95 แห่ง โดยจำแนกวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) อิสระในการทำงาน (Independent Intercept) 2) สภาพแวดล้อมการทำงานทางบวก (Positive Work Environment) 3) ภาวะผู้นำ (Management Leadership) และ 4) มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-Oriented) จากการวิจัยพบว่า

สภาพแวดล้อมการทำงานทางบวกมีผลต่อความสำเร็จด้านการค้า (Commercial Success) ด้านเทคนิค (Technical Success) และความพึงพอใจของลูกค้า (Customer Satisfaction) ภาวะผู้นำมีผลต่อความสำเร็จด้านการค้าและด้านเทคนิค ในขณะที่อิสระในการทำงานมีผลต่อความสำเร็จด้านเทคนิคและความพึงพอใจของลูกค้า แต่การมุ่งเน้นผลลัพธ์ไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จใดๆ เลย

2.5.2.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการในประเทศ

สุภัทรา เอื้อวงศ์ (2539, หน้า 100-101) ศึกษาเรื่อง “วัฒนธรรมองค์การในสถาบันการศึกษา: การศึกษาเฉพาะกรณีสถาบันการศึกษาพยาบาล” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่าสถาบันการศึกษาพยาบาล มีภาพรวมของวัฒนธรรมองค์การด้านวิชาชีพคล้ายกัน แต่วิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงกลาโหม มีวัฒนธรรมองค์การที่มีลักษณะเด่นของความเป็นทหาร ซึ่งเกี่ยวกับการปกครองตามลำดับชั้น และการเชื่อฟังคำสั่ง บุคลากรภายในองค์การมีลักษณะคล้ายตาม ยึดถือระบบอาวุโส ยศอาวุโสรุ่น วัฒนธรรมองค์การที่มีลักษณะเด่นดังกล่าว มีผลทั้งในการส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์การ เพราะเป็นจุดอ่อนที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้ ขณะที่คณะพยาบาลศาสตร์ ในสังกัดมหาวิทยาลัยต่างๆ มีวัฒนธรรมองค์การที่เน้นให้อิสระในการทำงาน บุคลากรภายในองค์การควบคุมตนเองและมีความรับผิดชอบ ซึ่งเอื้อต่อการพัฒนาองค์การมากกว่า

สมจินตนา คุ่มภัย (2553, pp. 245-265) ทำการศึกษาวิจัย “การเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ : กรณีศึกษารัฐวิสาหกิจในประเทศไทย” การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาอิทธิพลของวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อประสิทธิผลขององค์การแบบรัฐวิสาหกิจทางการเงินในประเทศไทย และ 2) เปรียบเทียบความแตกต่างด้านวัฒนธรรมองค์การระหว่างองค์การที่มีประสิทธิผลสูง ปานกลาง และต่ำ ด้วยวิธีสืบค้นหาสาเหตุหรือตัวแปรอิสระ คือ วัฒนธรรมองค์การที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์หรือตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพขององค์การโดยจำแนกรัฐวิสาหกิจออกเป็น 3 กลุ่ม คือ องค์การที่มีประสิทธิผลสูง ปานกลาง และต่ำ

ผลการวิจัย พบว่า รัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิผลสูงมีวัฒนธรรมองค์การเชิงประสิทธิผลมากกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิผลปานกลางบางวัฒนธรรม ได้แก่ 1) ให้ความสำคัญแก่ภาวะผู้นำ 2) จัดองค์การสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม และ 3) มีมาตรฐานจริยธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม และพบว่ารัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิผลสูงและปานกลาง มีวัฒนธรรมเชิงประสิทธิผลทุกลักษณะมากกว่ารัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิผลต่ำ ประกอบด้วย 1) มุ่งผลสำเร็จ 2) มุ่งเน้นลูกค้า 3) สร้างนวัตกรรม 4) ให้ความสำคัญแก่ภาวะผู้นำ 5) จัดองค์การสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม 6) ทำงานเป็นทีม 7) จัดการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 8) ลดการควบคุม 9) มีมาตรฐานจริยธรรมและรับผิดชอบต่อสังคม และ 10) มีการจัดการทรัพยากรมนุษย์

สรุปได้ว่า วัฒนธรรมองค์การมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การที่เป็น

รัฐวิสาหกิจทางการเงินในประเทศไทย เนื่องจากองค์การที่มีประสิทธิผลสูง มีวัฒนธรรมองค์การมากกว่าองค์การที่มีประสิทธิผล ปานกลาง และต่ำ ตามลำดับ

ปริณ บุญถนอย (2556, หน้า 221-264) ทำการศึกษาเรื่อง “วัฒนธรรมองค์การ องค์การการเรียนรู้ และประสิทธิผลองค์การของศาลยุติธรรม : ตัวแบบสมการโครงสร้าง” โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างตัวแบบ มาตรฐานที่สร้างตามแนวคิดกับตัวแบบมาตรฐานที่สร้างขึ้นตามข้อมูลที่จัดเก็บได้ของปัจจัยด้านประสิทธิผลองค์การ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การและปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ของศาลยุติธรรมในภาพรวม ศึกษาหาระดับประสิทธิผลองค์การระดับ วัฒนธรรมองค์การและระดับองค์การการเรียนรู้ของศาลยุติธรรม และศึกษาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างปัจจัยด้านประสิทธิผลองค์การ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ ปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ของศาลยุติธรรม และเพื่อศึกษาความสามารถในการอธิบายและทำนายปัจจัยประสิทธิผลองค์การด้วยปัจจัยวัฒนธรรมองค์การและปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ของศาลยุติธรรม หน่วยในการวิเคราะห์ คือ ศาลทุกชั้นศาลทั่วประเทศในสังกัดศาลยุติธรรม จำนวน 239 ศาล

ผลการศึกษาพบว่าในระดับตัวแบบมาตรฐานของตัวแบบตามทฤษฎีประสิทธิผลองค์การ วัฒนธรรมองค์การ และองค์การการเรียนรู้ พบว่ามาตรฐานของแต่ละแนวคิดมีความเที่ยงตรงเชิงกลุ่มเข้า และความน่าเชื่อถือเชิงโครงสร้าง เมื่อพิจารณาค่าดัชนีความเหมาะสมของตัวแบบมาตรฐานที่สร้างตามแนวคิดประสิทธิผลองค์การ แนวคิดวัฒนธรรมองค์การ และแนวคิดด้านองค์การการเรียนรู้ในภาพรวม ยังไม่มีความสอดคล้องกับตัวแบบมาตรฐานที่สร้างขึ้นตามข้อมูลที่จัดเก็บได้ เมื่อศึกษาในบริบทของศาลยุติธรรม จำเป็นต้องปรับปรุงตัวแบบมาตรฐาน ระดับประสิทธิผลองค์การ ระดับปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ และระดับปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ของศาลยุติธรรมในภาพรวม อยู่ในระดับสูง โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.374 ถึง 4.970 และพบว่าปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ ปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ และประสิทธิผลองค์การในภาพรวมต่างมีความสัมพันธ์เชิงบวก อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อศึกษาในบริบทของศาลยุติธรรม โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยรายคู่เท่ากับ 0.335 ถึง 0.762 ผลการศึกษายังพบว่าปัจจัยวัฒนธรรมองค์การ มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยร้อยละ 83.20 ของค่าความแปรปรวน ในแนวคิดประสิทธิผลองค์การ สามารถถูกอธิบายและทำนายโดยปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การในระดับสูงมาก ปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยร้อยละ 68.80 ของค่าความแปรปรวนในแนวคิดประสิทธิผลองค์การ สามารถถูกอธิบายและทำนายโดยปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ ในระดับสูง ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ กับปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ เมื่อศึกษาร่วมกัน พบว่าปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยร้อยละ 83.60 ของค่าความแปรปรวนในแนวคิดประสิทธิผลองค์การ สามารถถูกอธิบายและทำนายโดยปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ

แต่ปัจจัยด้านองค์การการเรียนรู้ มีอิทธิพลเชิงลบต่อประสิทธิผลองค์การ อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ -0.053

พิเชฐ ทรวงโพธิ์ วันทนีย์ ภูมิภัทราคม และธีรชนิษฐ์ ศิริโวหาร (2553, หน้า 1-14) ศึกษาวิจัย “ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรกับแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรกรมทรัพยากรน้ำบาดาล” การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษารูปแบบวัฒนธรรมองค์กรของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล 2) เพื่อศึกษาแรงจูงใจในการทำงาน 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับแรงจูงใจในการทำงาน และ 4) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรกับแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรกรมทรัพยากรน้ำบาดาล รูปแบบการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงสำรวจกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือ บุคลากรของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 320 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ แบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคล รูปแบบวัฒนธรรมองค์กร และแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร ซึ่งมีค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.99 วิเคราะห์ข้อมูลโดยหาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทดสอบสมมติฐานโดยทดสอบค่าสหสัมพันธ์ไครสแควร์ (Chi-Square) และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบง่ายของเพียร์สัน (Paerson Product Moment Correlation) และมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ .05

ผลการวิจัยพบว่า

1. กรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรแบบมุ่งผลสำเร็จ รองลงมาคือแบบปรับตัว แบบเครือข่าย และแบบราชการ ตามลำดับ

2. บุคลากรกรมทรัพยากรน้ำบาดาล มีระดับแรงจูงใจในการทำงานโดยภาพรวม อยู่ในระดับมาก โดยมีระดับแรงจูงใจในการทำงานด้านความสำเร็จสูงสุด รองลงมาคือแรงจูงใจ ด้านผู้บริหาร แรงจูงใจด้านการยอมรับ และแรงจูงใจด้านสถานะทางสังคม ตามลำดับ ส่วนวัฒนธรรมองค์กรแบบปรับตัวมีระดับแรงจูงใจสูงสุดในระดับมาก รองลงมาคือวัฒนธรรมองค์กรแบบราชการวัฒนธรรมองค์กรแบบมุ่งผลสำเร็จ และวัฒนธรรมองค์กรแบบเครือข่าย

3. ปัจจัยส่วนบุคคลมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการทำงาน ของบุคลากรกรมทรัพยากรน้ำบาดาล ในทุกด้าน

4. รูปแบบวัฒนธรรมองค์กรทั้ง 4 รูปแบบ มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรกรมทรัพยากรน้ำบาดาล คือ

4.1 วัฒนธรรมองค์กรแบบมุ่งผลสำเร็จ มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจด้านการยอมรับด้านลักษณะของเนื้องาน ด้านสัมพันธ์ภาพกับผู้บริหาร และมีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจที่เกิดจากการบริหาร

4.2 วัฒนธรรมองค์กรแบบปรับตัว มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจด้านความสำเร็จ ด้านการยอมรับ ด้านลักษณะของเนื้องาน ด้านความก้าวหน้า ด้านสถานะทางสังคม

ด้านสัมพันธภาพกับผู้บริหาร ด้านเงินค่าจ้าง/เงินเดือน ด้านความยุติธรรม ด้านความดีความชอบมีความสัมพันธ์กับเงื่อนไขการทำงานและความเป็นกันเองในงาน

4.3 วัฒนธรรมองค์กรแบบเครือญาติ มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจด้านความสำเร็จ ด้านการยอมรับ ด้านความรับผิดชอบที่ได้รับและมีความสัมพันธ์กับผู้บริหาร

4.4 วัฒนธรรมองค์กรแบบราชการ มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจด้านการยอมรับ ด้านลักษณะของเนื้องาน ด้านความรับผิดชอบที่ได้รับ ด้านสัมพันธภาพกับผู้บริหาร มีความสัมพันธ์กับแรงจูงใจที่เกิดจากการบริหาร และมีความสัมพันธ์กับผู้บริหาร

2.5.3 ปัจจัยด้านธรรมาภิบาลกับปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร

ธรรมาภิบาล เป็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งการที่จะสร้างสรรค์เกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะของปฏิสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างสามภาคส่วนดังกล่าว นอกจากจะขึ้นอยู่กับระบบ ขั้นตอน และแนวปฏิบัติที่วางไว้แล้ว ยังต้องอาศัยการมีทัศนคติที่ถูกต้อง และการมีแบบแผนพฤติกรรมที่เหมาะสมของบุคคลผู้มีหน้าที่บริหารและรับผิดชอบองค์การด้วย (Agere, 2000, p. 229)

2.5.3.1 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการต่างประเทศ

Heflich (1998, pp. 281-284) ศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ในการใช้คอมพิวเตอร์เป็นสื่อในการติดต่อสื่อสารกับวัฒนธรรมองค์กรของโรงเรียน” ด้วยการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์และจดหมายอิเล็กทรอนิกส์จากนักศึกษา ซึ่งเป็นตัวแทนของโรงเรียนในประเทศสหรัฐอเมริกาจำนวน 16 มลรัฐและตัวแทนจากประเทศต่างๆ อีกจำนวน 6 ประเทศ ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบวัฒนธรรมองค์กรทางบวก เช่น การไว้วางใจ ความร่วมมือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก ความผูกพันต่อองค์การ การเคารพต่อสิทธิของนักเรียนในการเรียนรู้เป็นรายบุคคล รวมทั้งการสนับสนุน และกระตุ้นจากฝ่ายบริหารของโรงเรียน จะช่วยให้การนำคอมพิวเตอร์ ไปใช้ในการติดต่อสื่อสาร (Computer-mediated communication) ภายในโรงเรียนทำได้ง่ายขึ้นและส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การที่ดีขึ้นอีกด้วย

Anani (1999, pp. 248-249) ศึกษาเรื่อง “การแสวงหาทางการเมืองของการดำรงสภาพอยู่: ศึกษาเฉพาะการบริหารจัดการในสาธารณรัฐกานา” เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการมีช่องว่างทางการเมืองของคนยากจนในชนบทของสาธารณรัฐกานา และศึกษาวัฒนธรรมสังคมของคนส่วนใหญ่ในชนบท ที่มีความแตกต่างกับคนส่วนน้อยที่อยู่ในเมือง ผลการศึกษาพบว่าผู้นำชุมชนของคนในชนบท มีส่วนในการระดมคนชนบทในชุมชนนั้นๆ ให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการจัดการทรัพยากร ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการมีหลักธรรมาภิบาลในชุมชนของชนบท โดยกลยุทธ์ที่สำคัญในการสร้างธรรมาภิบาล ในชนบทของสาธารณรัฐกานา ได้แก่ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ค่านิยม หลักการพื้นฐาน และวัฒนธรรมของท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ซึ่งเป็นตัวแบบที่สำคัญในการสร้างหลักธรรมาภิบาลในระดับชุมชน

Dunbar (2007, pp. 181-183) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมในการบริหารของพยาบาลในโรงพยาบาลทหารผ่านศึก” โดยมีขั้นตอนเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วม ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติการและการรับรู้เกี่ยวกับการพยาบาลในโรงพยาบาล ได้แก่ การดูแลรักษาผู้ป่วยเบื้องต้น การดูแลรักษาผู้ป่วยระยะยาว การดูแลรักษาผู้ป่วยด้านสุขภาพจิต การอายุรกรรมและศัลยกรรม และการดูแลรักษาผู้ป่วยระยะเยียบพลัน โดยมีวิธีดำเนินการ ดังนี้ การจัดโครงสร้างคณะกรรมการด้านต่างๆ รวม 5 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการด้านคุณภาพ คณะกรรมการด้านการสนับสนุน คณะกรรมการด้านการพัฒนาวิชาชีพ คณะกรรมการด้านการปฏิบัติงาน และคณะกรรมการด้านการฝึกปฏิบัติงาน ซึ่งคณะกรรมการแต่ละด้าน ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญในสาขาการพยาบาลนั้นๆ พยาบาลประจำการ และพยาบาลปฏิบัติการ โดยมีผู้บริหารทางการพยาบาลเป็นผู้ประสานงาน คณะกรรมการแต่ละด้านจัดให้มีการประชุมประจำเดือน เพื่อสื่อสารข้อมูลการพยาบาลและอื่นๆ ร่วมกันแสดงความคิดเห็น วิธีการดังกล่าว แสดงออกให้เห็นถึงกระบวนการและวิธีการส่งเสริมให้พยาบาลประจำการ มีส่วนร่วมในการบริหารอย่างจริงจัง โดยผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงด้านวัฒนธรรมการพยาบาล อันเป็นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการบริหารการพยาบาลที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้เป็นอย่างดีและเป็นรูปธรรม และช่วยส่งเสริมธรรมาภิบาลให้คงอยู่ต่อไปในองค์กร

2.6.3.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการไทย

ธวัชชัย สัตยสมบูรณ์ (2548, หน้า 135-138) ศึกษาเรื่อง “วัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ของวิทยาลัยการสาธารณสุขสุจริตินทร สถาบันพระบรมราชชนก” ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ของวิทยาลัยการสาธารณสุขสุจริตินทร สถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ประกอบด้วย 1) การมุ่งเน้นสัมฤทธิ์ เป็นการเน้นความรู้ ความรับผิดชอบและความกระตือรือร้นในงาน 2) ความเป็นปัจเจกบุคคล เป็นการเคารพในสิทธิส่วนบุคคล ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความเจริญเติบโตก้าวหน้าของแต่ละบุคคล 3) การมีคุณธรรม เป็นการยึดถือหลักการและเหตุผล ความซื่อสัตย์สุจริตต่อตนเอง หน้าที่และสังคม 4) ความเป็นหน่วยงานให้บริการ เป็นการจัดให้บริการที่มีคุณภาพ มีหลักประกันคุณภาพของมาตรฐานการบริการ 5) ความเป็นประชาธิปไตยเป็นการบริหารแบบมีส่วนร่วม โดยมีการทำงานเป็นทีม 6) ความภูมิใจในอาชีพ เป็นความรู้สึกลึกถึงความสำเร็จในคุณค่าของวิชาชีพ 7) การคำนึงถึงผู้รับบริการ เป็นการให้บริการที่มีคุณภาพและคำนึงถึงสิทธิของผู้รับบริการ 8) ลักษณะเน้นอนาคต เป็นการวางแผนกลยุทธ์ กำหนดวิสัยทัศน์ เพื่อพัฒนาตนเองและพัฒนางาน 9) การมุ่งพัฒนาบุคลากร เป็นการวางแผนพัฒนาบุคลากร เพื่อพัฒนาระบบ และ 10) การจัดการความรู้มุ่งสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

อดิศักดิ์ ภู่วพิพัฒน์วงศ์ (2552, หน้า 86-88) ทำการวิจัยเรื่อง “การประเมินประสิทธิผลองค์การแบบองค์รวม: ศึกษากรณีกรมศุลกากร” มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อประเมินประสิทธิผลองค์การแบบองค์รวมของกรมศุลกากร ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า

ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรต่างๆ กับประสิทธิผลองค์กรแบบองค์รวม การวิจัยครั้งนี้ ได้ใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ผสมกับการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผลการวิจัยพบว่า กรมศุลกากรมีประสิทธิผลแบบองค์รวม อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง โดยมีผลการประเมินประสิทธิผลด้านการเงินและด้านลูกค้าอยู่ในเกณฑ์ดี ด้านกระบวนการภายในอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ส่วนด้านที่มีประสิทธิผลน้อยที่สุด คือด้านการเรียนรู้และการพัฒนา แต่ก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ปานกลางเช่นกัน ซึ่งถ้าเป็นการพิจารณาประสิทธิผลองค์กรเช่นในอดีต โดยดูประสิทธิผลด้านการเงินเพียงอย่างเดียว คงสรุปว่าองค์กรนี้ประสบความสำเร็จ แต่ทั้งนี้การนำแนวคิดทฤษฎี Balanced Scorecard เฉพาะ 4 ด้าน คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา มาเป็นแนวทางในการประเมินประสิทธิผลในด้านต่าง ๆ รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ก็พบว่า โครงสร้างองค์กรถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลองค์กร หากแต่ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรแบบองค์รวมของกรมศุลกากรแท้จริงคือ ผู้นำ นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่าการนำแนวคิดภาวะผู้นำของ รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2551) และแนวคิด Balanced Scorecard ของ Kaplan & Norton (1996) มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาองค์กร จะทำให้ประสิทธิผลองค์กรแบบองค์รวม พัฒนาในทิศทางเชิงบวกต่อไป

ลาซิต ไชยอนงค์ (2556, หน้า 204-220) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ธรรมาภิบาลวัฒนธรรมองค์กร กับประสิทธิผลองค์กร ของศาลยุติธรรม : ตัวแบบสมการโครงสร้าง” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาหาระดับประสิทธิผลองค์กร ระดับปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และระดับปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรของศาลยุติธรรมในภาพรวม 2) เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างตัวแบบมาตรวัดที่สร้างตามแนวคิดกับตัวแบบมาตรวัดที่สร้างขึ้นตามข้อมูลที่จัดเก็บได้ของประสิทธิผลองค์กร ปัจจัยด้าน ธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรของศาลยุติธรรมในภาพรวม 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างปัจจัยด้านธรรมาภิบาล ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร และประสิทธิผลองค์กรของศาลยุติธรรมในภาพรวม และ 4) เพื่อศึกษาความสามารถในการอธิบายและทำนายประสิทธิผลองค์กรของศาลยุติธรรมในภาพรวมด้วยปัจจัยด้านธรรมาภิบาลและปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรการศึกษาครั้งนี้ อยู่ภายใต้กระบวนการทัศน์แบบปฏิฐานนิยม (Positivism) โดยใช้การวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research Design) และใช้แนวทางการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ประชากรที่ศึกษา คือ ศาลในสังกัดศาลยุติธรรมทุกชั้นศาลทั่วประเทศ ทั้งศาลชั้นต้น ศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลฎีกา รวมจำนวนทั้งสิ้น 239 ศาล

จากการศึกษา พบว่า ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างปัจจัยด้าน
ธรรมาภิบาลและปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การในภาพรวม มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญ
ทางสถิติ เมื่อศึกษาในบริบทของศาลยุติธรรมนั้น สามารถอธิบายได้ว่า ธรรมาภิบาลจะเป็นหลัก
ปฏิบัติอันเป็นรากฐานสำคัญในด้านการก่อตัว จัดการ คัดสรร ปลูกฝังและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม
องค์การ และในทางตรงกันข้าม วัฒนธรรมองค์การจะส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคลากรในองค์การ
ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติเช่นเดียวกันโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม ปัจจัยด้าน
ธรรมาภิบาลและปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ มีความสามารถในการอธิบายและทำนาย
ประสิทธิผลองค์การของศาลยุติธรรมในภาพรวม อยู่ในระดับสูงมาก