

บทที่ 2 วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยนำเสนอวรรณคดีที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 3 ตอน คือ

- ตอนที่หนึ่ง แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ ประกอบด้วย ความหมายและประเภทขององค์การ องค์การภาครัฐ ประเภทองค์การภาครัฐ องค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษา อาชีพนอกระบบโรงเรียน และสรุปแนวคิดเกี่ยวกับองค์การ
- ตอนที่สอง แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ประกอบด้วย ตัวชี้วัดและเกณฑ์การตัดสินการประเมินประสิทธิผลขององค์การ รูปแบบประเมินผล รูปแบบประเมินประสิทธิผลขององค์การ ตัวแปรสำคัญที่แสดงถึงประสิทธิผลขององค์การ ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ และสรุปแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์การ
- ตอนที่สาม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย งานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การในประเทศ งานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การต่างประเทศ และสรุปเกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แต่ละตอนมีสาระโดยสรุป ดังนี้

ตอนที่หนึ่ง : แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ

ความหมายและประเภทขององค์การ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2535) นิยามว่า องค์การ หมายถึง ศูนย์รวมของกิจการที่ประกอบขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา พ.ศ. 2524 (2524, อ้างถึงใน พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา สรมณี, 2533) นิยามว่า องค์การ หมายถึง การจัดระเบียบเป็นกระบวนการที่จำแนกความแตกต่างของส่วนหนึ่งออกจากอีกส่วนหนึ่ง โดยให้แต่ละส่วนพัฒนาที่แตกต่างกัน และในขณะที่เดียวกันก็สร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ภายในส่วนรวมทั้งหมดนั้นให้กระทำหน้าที่ประสานกัน

Kast และ Rosenzweig (1974, อ้างถึงใน พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และ ชลิดา ศรมณี, 2533) กล่าวถึงลักษณะขององค์การว่า 1) เป็นการรวมตัวของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน 2) เป็นระบบของสังคมที่ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม 3) เป็นระบบของเทคโนโลยีที่ถูกรวบรวมมาใช้ในกรณีต่าง ๆ และ 4) มีปฏิกริยาร่วมกัน

จากความหมายขององค์การที่กล่าวทั้ง 3 ความหมาย พอจะสรุปได้ว่า องค์การ หมายถึง การรวมตัวของบุคคล ประกอบขึ้นเป็นหน่วยงาน เพื่อร่วมกันทำงานและมีการประสานกันอย่างเป็นระบบ โดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ

สำหรับประเภทขององค์การนั้น พงศ์สัมพันธ์ ศรีสมทรัพย์ และ ชลิดา ศรมณี (2533) กล่าวว่า องค์การจัดแบ่งได้หลายประเภท โดยอาศัยเกณฑ์ต่าง ๆ ในการแบ่ง เช่น ถ้าแบ่งตามโครงสร้างจะแบ่งได้ 2 ประเภท คือ องค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) และองค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization) หรือถ้าแบ่งตามการหากำไรจะได้ 2 ประเภทเช่นเดียวกัน คือ องค์การที่ไม่ค้ากำไร (Non Profit Organization) และองค์การที่ค้ากำไร (Profit Organization) หรืออาจแบ่งเป็นองค์การภาครัฐ (Government Organization) และองค์การภาคเอกชน (Non-Government Organization) เป็นต้น

องค์การที่เกี่ยวข้องกับบุคคลมากที่สุด อาจนับได้ว่าตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย คือ องค์การภาครัฐ ซึ่งเป็นองค์การที่เป็นทางการ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้าง ระบบของความสัมพันธ์ไว้อย่างชัดเจน มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับให้ยึดถือปฏิบัติไปในทางเดียวกัน และส่วนใหญ่เป็นองค์การที่ไม่ค้ากำไร แต่มุ่งช่วยเหลือบุคคลหรือให้บริการบุคคลในสังคม (ยกเว้นองค์การรัฐวิสาหกิจบางแห่ง) รายละเอียดขององค์การภาครัฐ มีดังนี้

องค์การภาครัฐ

วเรช จันทรศร (2539) ได้สรุปถึงลักษณะสำคัญขององค์การภาครัฐ ตามแนวคิดของ Max Weber ไว้ดังนี้

1 การแบ่งงานกันทำตามแนวราบ (Horizontal delegation) ทำให้กระบวนการของงานในองค์การทั้งระบบมีคนรับผิดชอบ แบ่งงานกันทำ เพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง (specialization) เกิดการเพิ่มผลผลิตและเกิดความถูกต้อง เนื่องจากมีความชำนาญงานมากขึ้น

2 การแบ่งงานกันทำตามแนวตั้งหรือมีการใช้สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) เพื่อควบคุมให้งานตามแนวราบได้รับการตรวจสอบให้เกิดความถูกต้อง (accuracy) และมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดในการควบคุมให้การทำงานขององค์การเป็นไปเพื่อจุดมุ่งหมายรวมขององค์การ ไม่ใช่จุดมุ่งหมายของแผนกงานย่อยในองค์การ

3 การยึดหลักกฎหมายและบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การทำงานมีความแน่นอน และมีลักษณะที่เป็นหลักฐานอ้างอิงได้ (evidence and reference)

4 มีกฎระเบียบ (Rule and regulation) เพื่อทำให้เกิดความแน่นอนในการทำงานมีความรวดเร็วขึ้น ลดการสื่อสารที่ไม่จำเป็น (unnecessary communication) ระหว่างผู้ปฏิบัติในองค์กร และเป็น การสร้างกรอบพฤติกรรมพื้นฐานให้สมาชิกในหน่วยงานทั้งหมดมีแบบแผนเดียวกัน (standardization of behavior)

5 การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามหลักอาวุโสและความสามารถ ทั้งนี้ เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงขององค์กรให้สอดคล้องกับวงจรชีวิตของสมาชิก ที่ต้องหมุนเวียนเข้าและออกจากหน่วยงานไปตามอายุ

6 การแยกผลประโยชน์ส่วนตัวจากผลประโยชน์ขององค์กร เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กร ทำงานให้องค์กรเพื่อผลประโยชน์รวมขององค์กร โดยใช้หลักความเป็นระเบียบแบบแผน (formality) และการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน (impersonality)

จากลักษณะสำคัญขององค์กรภาครัฐบาลตามแนวคิดของ Max Weber ดังกล่าว ระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้นำมายึดถือปฏิบัติหลายประการ คือ

1 เน้นบทบาทของรัฐในฐานะเป็นผู้ควบคุมและดำเนินกิจการของรัฐเสียเอง มีลักษณะการผูกขาด (Monopoly) สูง

2 เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยข้าราชการมากกว่าการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติในระดับล่างและประชาชน

3 เน้นการบริหารงานโดยองค์กรของรัฐซึ่งมีลักษณะของการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ (bureaucracy) มีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นตอน ควบคุมอำนาจสูงสุดที่เบื้องบน และแบ่งอำนาจลดหลั่นกันลงไป แต่ทุกอย่างต้องย้อนขึ้นไปสู่การตัดสินใจเด็ดขาดที่เบื้องบนสุดของยอดตามเหลี่ยมปิระมิด

4 เน้นการขยายตัวขององค์กรภาครัฐ เพื่อเข้าไปรับผิดชอบในภารกิจต่าง ๆ ให้มากขึ้น การขยายตัวของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเพื่อประโยชน์เอกเทศ มุ่งสนองตอบต่อวัตถุประสงค์และประโยชน์ขององค์กรและข้าราชการเอง มากกว่าเพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศและประชาชนผู้รับบริการ ตลอดจนสังคมส่วนรวม

5 เน้นการใช้กฎระเบียบ เป็นแนวทางของการแก้ปัญหา มากกว่าการใช้กลไกตลาด เน้นการตรวจสอบควบคุมเพื่อการควบคุมมากกว่าการใช้กลไกสิ่งจูงใจ (incentives) อย่างอื่น

6 เน้นการให้อำนาจและดุลพินิจในการปฏิบัติงานในที่ข้าราชการระดับล่าง ในขณะที่เดียวกันก็ใช้นโยบายแบบยึดยึดเข้าสู่ชุมชน (communities) ให้ชุมชนจำต้องปฏิบัติตามโดยขาดการมีส่วนร่วม

7 เน้นการให้หน่วยราชการขยายฐานของงบประมาณในแต่ละปีให้มากขึ้น โดยไม่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง หรือหากมีการประเมินผล โดยทั่วไปก็จะเป็นลักษณะของระบบปิด หน่วยราชการแต่ละหน่วยประเมินและรายงานผลการปฏิบัติแต่ละโครงการแต่ละปีเอง ซึ่งมีลักษณะของการรายงานความสำเร็จของตัวเอง เพื่อขยายงานและคงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของหน่วยงาน

จากการยึดถือปฏิบัติของระบบราชการดังกล่าว ทำให้เกิดผลกระทบในทางลบหลายประการคือ

1 ทำให้การบริหารของรัฐมีลักษณะผูกขาด ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในการให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการและประชาชนผู้บริโภค กลับเป็นการเสริมและกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐและข้าราชการ ตลอดจนพนักงานของรัฐใช้บทบาทของการผูกขาด แสวงหาประโยชน์หน่วยงานและสมาชิกของหน่วยงานเป็นหลัก การบริหารงานมีลักษณะขาดประสิทธิภาพ สิ้นเปลือง ไม่ประหยัด ประชาชนขาดความสะดวกในการรับบริการ และเป็นอุปสรรคขัดขวางในการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ

2 ทำให้การบริหารงานของรัฐช่วยสร้างรูปแบบการปกครองรัฐ ให้เป็นการปกครองโดยข้าราชการอย่างมีความเป็นสถาบัน โดยเฉพาะลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในทุก ๆ กิจกรรมของรัฐ ทำให้แนวทางการบริหารไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย ความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย กระจุกกระจายกันอยู่ทั่วประเทศจึงมีค่า เพราะข้าราชการทุกระดับต้องฟังคำสั่งและนโยบายที่มาจากส่วนกลาง ความรวดเร็วในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ก็มักจะล่าช้าและไม่ทันการณ์

3 ทำให้การบริหารงานขององค์การภาครัฐ ในการประสานระหว่างองค์การ ทั้งในระดับแนวตั้งลงล่างและในระดับแนวราบต่อแนวราบ เกิดความล่าช้า ความขัดแย้ง และซ้ำซ้อน เน้นจุดมุ่งหมายในระดับย่อยมากกว่าภาพรวม เช่น เน้นให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกองมากกว่ากรม ของกรมมากกว่ากระทรวง และของกระทรวงมากกว่าประเทศ ทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ มักจะล้มเหลวหรือล่าช้า ไม่ทันการณ์มาโดยตลอด

4 การขยายตัวขององค์การภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะของการขยายทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ยังทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในภารกิจ มีการทำงานที่เหลื่อมล้ำและขัดแย้งกัน มีการเพิ่มกำลังคนและงบประมาณในอัตราที่ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น เป็นภาระในระยะยาวต่อการพัฒนาประเทศ เกิดงบบุคลากรในด้านเงินเดือนและสวัสดิการ ทำให้เหลืองบบุที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในอัตราที่น้อยมาก

5 การใช้กฎระเบียบเป็นแนวทางในการแก้ปัญหา มากกว่าการใช้กลไกตลาด ทำให้รัฐต้องขยาย อดรากำลังมากขึ้น แต่ปัญหาในการนำไปปฏิบัติไม่ได้น้อยลง เพราะภาคเอกชนขยายตัวในอัตราที่มากกว่ารัฐหลายเท่า การใช้กำลังคนของรัฐเข้าควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ กลายเป็นเพิ่มอำนาจของข้าราชการที่จะเรียกร่องผลประโยชน์จากภาคเอกชนได้มากขึ้น ทำให้การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากปริมาณงานมีมากกว่ากำลังคน

6 การขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน ทำให้เกิดความผิดหวังจากชุมชน ประชาชนขาดศรัทธาในรัฐ และทำให้สร้างภาระการเผชิญหน้าระหว่างชุมชนกับรัฐบ่อยครั้ง และมีรูปแบบที่มีแนวโน้มของความรุนแรงสะสมเพิ่มขึ้น

7 การที่หน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลในระบบปิดแบบเข้าข้างตัวเอง ทำให้กระบวนการงบประมาณแผ่นดินของรัฐ ไม่สามารถสะท้อนการแก้ปัญหาของประเทศได้ การใช้งบประมาณเพิ่มเป็นการสร้างปัญหาเรื้อรังสะสมในองค์การภาครัฐบาลมากยิ่งขึ้น การประเมินผลที่ออกมาจึงเป็นการตอกย้ำให้มีการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ผล

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลนั้น มีแนวโน้มว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำระบบการประเมินผลแบบเปิดมาใช้กับองค์การภาครัฐบาล เนื่องจาก ที่ผ่านมาองค์การภาครัฐบาลมักจะประเมินผลเข้าข้างตนเอง เพื่อประโยชน์ในการขอยขยายอดรากำลัง และบทบาทหน้าที่ให้มากขึ้น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการพัฒนา การจัดสรรทรัพยากร การประสานงาน ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบทำได้ยาก จึงเห็นควรปรับระบบการประเมินผล โดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการหรือประชาชนเป็นผู้ให้ข้อมูลมากขึ้น

ประเภทขององค์การภาครัฐ

องค์การภาครัฐบาลมากกว่าครึ่งหนึ่ง มีภารกิจหลักในการบริการประชาชน ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก แต่พอจะจัดประเภทตามลักษณะการให้บริการตามแนวคิดของ จรัส สุวรรณมาลา (2539) ได้ 8 ประเภท และน่าจะเพิ่มประเภทให้บริการหลายๆ ด้าน โดยยึดกลุ่มเป้าหมายเป็นหลักอีก 1 ประเภท รวมเป็น 9 ประเภท ดังนี้

1 ประเภทบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข เช่น รักษาพยาบาล ส่งเสริมและฟื้นฟูสุขภาพ ป้องกันโรคติดต่อ ให้คำปรึกษาด้านสุขภาพ เป็นต้น

2 ประเภทบริการด้านสวัสดิการสังคม เช่น บริการด้านประกันสังคม ให้คำปรึกษาปัญหาสังคมต่าง ๆ ให้การสงเคราะห์ผู้ที่มีสมควรช่วยเหลือเกื้อกูล บริการด้านที่พักอาศัย สถานที่พักผ่อน สถานศึกษา ศูนย์บริการส่งเสริมสุขภาพ สถานที่รับเลี้ยงเด็ก พิพิธิภัณฑ์ของชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

3 ประเภทบริการด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดหางาน การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมการส่งออก การส่งเสริมการประกอบอาชีพด้านการเกษตร ฯลฯ เป็นต้น

4 ประเภทบริการด้านการศึกษา เช่น การจัดการเรียนการสอนในระบบการศึกษาที่เป็นทางการ ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา การจัดฝึกอบรม พัฒนาฝีมือแรงงาน สาธิต ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

5 ประเภทบริการด้านรักษาความปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรมในสังคม เช่น การจัดกองกำลังตำรวจเพื่อเฝ้าระวังรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรับแจ้งเหตุความเหตุร้าย การรับคำฟ้องร้องและพิจารณาความ และข้อพิพาทต่าง ๆ การควบคุม คุมขังบุคคล การก่อกวนเกลียดความประพฤติของบุคคล ฯลฯ เป็นต้น

6 ประเภทบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การจัดให้มีถนน แสงสว่าง ท่าเรือ สนามบิน ระบบการจราจรทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ น้ำสำหรับการอุปโภคบริโภคและการเกษตร ไฟฟ้า และการพลังงาน โทรศัพท์ และระบบการสื่อสารทางไกลต่าง ๆ ระบบระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม ฯลฯ เป็นต้น

7 ประเภทบริการด้านการรักษาความสะอาดและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น บริการเก็บขนและทำลายขยะ บริการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

8 ประเภทบริการเชิงบังคับ ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้ประชาชนต้องมาติดต่อ หรือดำเนินการกับองค์การภาครัฐ เพื่อให้รัฐสามารถกำกับดูแล ควบคุม คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น บริการทะเบียนราษฎร บริการเกี่ยวกับทะเบียนการค้าของสถานประกอบการ บริการเกี่ยวกับการออกหนังสือเดินทาง บริการออกเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การออกใบอนุญาตต่าง ๆ บริการที่เกี่ยวข้องกับเสียภาษีอากร ฯลฯ เป็นต้น

9 ประเภทบริการหลายด้านจากประเภทที่ 1-8 เช่น ให้บริการทั้งด้านสวัสดิการสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และบริการเชิงบังคับ เป็นต้น

จากองค์การทั้ง 9 ประเภท ดังกล่าว องค์การภาครัฐที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับบุคคลมากประเภทหนึ่ง คือ องค์การที่ให้บริการด้านการศึกษา ซึ่งอาจแบ่งย่อยได้เป็นองค์การที่ให้บริการด้านการศึกษาต่าง ๆ ด้วยวิธีการที่ต่างกันไปตามความเหมาะสม ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอสาระโดยสรุปขององค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียน

องค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษาอาชีวนอกระบบโรงเรียน

องค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษา มีทั้งให้การศึกษาในระบบโรงเรียนและนอกระบบโรงเรียน ทั้งด้านสายสามัญและสายอาชีพ สำหรับการให้การศึกษาหรือฝึกอบรมด้านอาชีพขององค์การภาครัฐนอกระบบโรงเรียนโดยตรง (ไม่นับรวมองค์การที่ขึ้นหน้าที่สนับสนุนหรือประสาน) นั้น สมบัติ วงศ์ศิริรัตน์ และ ไสว โอบะตม (2537) ได้สำรวจพบว่ามีจำนวนทั้งสิ้น 52 องค์การ ใน 8 กระทรวง แต่ถ้านับเฉพาะองค์การในระดับกรมแล้วมีจำนวน 19 องค์การ ใน 7 กระทรวง และหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง 1 หน่วยงาน คือ กรุงเทพมหานคร ดังนี้

- 1 สำนักงานรัฐมนตรี จำนวน 1 องค์การ คือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.)
- 2 กระทรวงกลาโหม จำนวน 3 องค์การ คือ กองทัพอากาศที่ 3, กรป.กลาง และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- 3 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำนวน 4 องค์การ คือ กรมประมง, กรมวิชาการเกษตร, องค์การส่งเสริมโคนมแห่งประเทศไทย และกรมส่งเสริมการเกษตร
- 4 กระทรวงมหาดไทย จำนวน 4 องค์การ คือ กรมการพัฒนาชุมชน, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (รพช.), กรมราชทัณฑ์ และกรมตำรวจ
- 5 กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 3 องค์การ คือ กรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.), กรมอาชีวศึกษา และสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.)
- 6 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จำนวน 2 องค์การ คือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมประชาสงเคราะห์
- 7 กระทรวงอุตสาหกรรม จำนวน 1 องค์การ คือ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
- 8 กรุงเทพมหานคร จำนวน 1 องค์การ คือ สำนักพัฒนาชุมชน

ในจำนวนองค์การระดับกรมทั้ง 19 องค์การ ที่ให้บริการด้านการศึกษาและฝึกอบรมวิชาชีพที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญหรือภารกิจหลักในการดำเนินการให้บริการด้านการศึกษาและฝึกอบรมด้านอาชีวนอกระบบโรงเรียนที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มี 10 องค์การ คือ กรป.กลาง กรมส่งเสริมการเกษตร กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และสำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร

ภารกิจในการจัดดำเนินการศึกษาหรือฝึกอาชีพของกรมที่สำคัญ ๆ โดยสรุป เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (2540) ได้กำหนดภารกิจในการเปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิต โดยเน้นการพัฒนาทักษะอาชีพช่างแก่เยาวชนชนบท กรมอาชีวศึกษา (2540) ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดการฝึกอบรมอาชีพนอกหลักสูตรระยะสั้นแก่ประชาชนทั่วไป กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (2540) ได้กำหนดกิจกรรมสำคัญในการฝึกอบรมและส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานแก่ประชาชนทั่วไป และสำนักงานพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร (2539) ได้กำหนดภารกิจสำคัญด้านการศึกษาอาชีพและส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนทั่วไป เป็นต้น

จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์สำคัญในการฝึกอาชีพของทุกองค์การ จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ มุ่งให้ผู้ผ่านการฝึกเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ตามสาขาที่ฝึก หรือนำความรู้ไปประกอบอาชีพอิสระ และใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวัน

การให้บริการด้านการศึกษาอาชีพนอกระบบขององค์การดังกล่าว ถ้าพิจารณาในรายละเอียด จะพบว่า สาขาวิชาที่ดำเนินการส่วนใหญ่ ได้แก่ สาขาวิชาช่างอุตสาหกรรม ซึ่งเนื้อหาจะครอบคลุมเกี่ยวกับช่างยนต์ ช่างโลหะ ช่างไฟฟ้า ช่างอิเล็กทรอนิกส์ ช่างก่อสร้าง ช่างกลโรงงาน สาขาวิชาคหกรรม เนื้อหาจะครอบคลุมเกี่ยวกับการออกแบบเสื้อผ้า โภชนาการ เครื่องแต่งกาย สาขาวิชาเกษตรกรรม ได้แก่ วิชาเกี่ยวกับพืช สัตว์ เป็นต้น

กลุ่มเป้าหมายที่ให้บริการส่วนใหญ่เป็นผู้จบการศึกษาภาคบังคับแล้วแต่ไม่ได้เรียนต่อ โดยอาจเป็นผู้ว่างงานที่ไม่มีฝีมือ ผู้มีฝีมือไม่ตรงกับความต้องการของตลาด ผู้เข้าสู่แรงงานใหม่ ผู้ต้องการยกระดับฝีมือ เป็นต้น ส่วนใหญ่จะกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยระบุคุณสมบัติไว้กว้าง ๆ ไม่จำกัดอายุหรือความรู้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้ารับบริการได้ ซึ่งผู้รับบริการส่วนใหญ่มักเป็นเยาวชนหรือประชาชนที่ไม่อยู่ในระบบการศึกษา ดังนั้น องค์การต่าง ๆ เหล่านี้จึงใช้วิธีการให้บริการด้านการศึกษานอกระบบโรงเรียน

การพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ในการบริการของกรมดังกล่าว ที่ให้บริการการศึกษาเกี่ยวกับอาชีพทั้ง 10 กรม นั้น พิจารณาได้จากพระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในกรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือภารกิจและกิจกรรมสำคัญ ๆ แผนระดับต่าง ๆ ของกรม ซึ่งอาจจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด เช่น กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งบางกรมอาจกำหนดกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม บางกรมอาจกำหนดเฉพาะผู้ด้อยโอกาส บางกรมอาจกำหนดเฉพาะเยาวชน หรือบางกรมอาจกำหนดให้แคบขึ้นเป็นเฉพาะเยาวชนชนบท เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ถือว่ากรมหรือองค์การเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการให้บริการด้านการศึกษาหรือฝึกอบรมเกี่ยวกับอาชีพนอกระบบโรงเรียน

นอกจากกรมเหล่านี้จะมีบทบาทภารกิจสำคัญในการให้บริการการศึกษาด้านอาชีพ หรือฝึกอบรมเกี่ยวกับอาชีพแล้ว ภารกิจอื่น ๆ ที่ทุกกรมต้องดำเนินการเหมือนกันหรือคล้ายกัน ไม่ว่าจะให้บริการด้านใดก็ตาม ได้แก่ การพัฒนาองค์การ โดยพัฒนาบุคลากรขององค์การ และปรับเปลี่ยนองค์การเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ลักษณะที่เหมือนกันอีกประการหนึ่ง ได้แก่ โครงสร้างขององค์การของกรมดังกล่าว

โครงสร้างองค์การของกรมต่าง ๆ จะเหมือนหรือคล้ายกับโครงสร้างองค์การภาครัฐส่วนใหญ่ คือ มีโครงสร้างชนิดสามเหลี่ยมพีระมิด มียอดบนแหลมและฐานล่างกว้าง มีสายการบังคับบัญชาจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดตรงลงมายังตำแหน่งรองแล้วตรงมายังกอง จากกองลงมายังหน่วยงานระดับต่ำกว่ากองหรือหน่วยงานในพื้นที่ และจากหน่วยงานระดับต่ำกว่ากองมายังฝ่ายหรืองานของผู้ปฏิบัติแต่ละคน องค์การลักษณะนี้แต่ละส่วนราชการจะรับคำสั่งและรายงานต่อผู้บังคับบัญชาคนเดียวไปตามลำดับชั้น ซึ่งโครงสร้างลักษณะนี้จะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีขององค์การที่มีโครงสร้างลักษณะชนิดสามเหลี่ยมพีระมิด มี 4 ประการ คือ

1 เข้าใจง่าย เพราะเป็นแบบง่ายที่สุด ผู้ปฏิบัติงานจะทราบจากสายบังคับบัญชา และทราบว่าใครดำรงตำแหน่งหรือทำหน้าที่อะไร ทำให้การประสานเป็นไปได้ง่าย ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจซึ่งกันและกันได้ดี

2 การวินิจฉัย ตัดสินใจ สั่งการ และปฏิบัติได้เร็ว เพราะมีผู้ตัดสินใจคนเดียว ทำให้งานไม่ค้างคั่งและฝึกสมรรถภาพผู้บังคับบัญชาได้

3 มีความชัดเจนแน่นอนในการบังคับบัญชาว่าใครบังคับบัญชาใคร ใครต้องรายงานและรับคำสั่งจากใคร ทำให้ง่ายต่อการบังคับบัญชาและปฏิบัติงาน

4 ควบคุม ตรวจสอบ และรักษาวินัยได้ง่าย เพราะมีสายการบังคับบัญชาชัดเจน

ข้อเสียขององค์การที่มีโครงสร้างลักษณะสามเหลี่ยม มี 4 ประการ เช่นกันคือ

1 การร่วมมือประสานระหว่างองค์การระดับเดียวกันทำได้ยาก เพราะในแต่ละองค์การมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดคนเดียว ทำให้แต่ละส่วนเป็นอิสระต่อกัน ผู้จะทำหน้าที่ประสานระหว่างองค์การได้ต้องมีลักษณะผู้นำเป็นอย่างสูง

2 ผู้บังคับบัญชาสูงสุดต้องรับภาระมาก อาจต้องปฏิบัติงานเล็กน้อยที่ไม่มีความสำคัญด้วยตนเอง เช่น ตรวจสอบหนังสือ หรืองานซึ่งเป็นลักษณะงานประจำ ทำให้ไม่มีเวลาในการวางแผน ควบคุม ปรับปรุง ตรวจสอบงานสำคัญได้เท่าที่ควร

3 ไม่มีความยืดหยุ่น โครงสร้างลักษณะนี้จะปรับปรุงได้ยาก เพราะไม่มีความยืดหยุ่น

4 โอกาสที่ผู้ปฏิบัติเกิดความชำนาญหรือเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีน้อย เพราะผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติงานหลายด้าน ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติงานหลายอย่าง รอบรู้หลายด้าน จึงจะให้คำแนะนำและวินิจฉัยสั่งการได้ จึงจะได้รับความก้าวหน้า

นอกจากสาระโดยสรุปเกี่ยวกับองค์การภาครัฐข้างต้นแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้เข้าใจถึงองค์การต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นองค์การประเภทใด คือ ทฤษฎีองค์การ ในที่นี้จึงได้นำเนื้อหาทฤษฎีองค์การที่เกี่ยวข้องมาเสนอด้วย

ทฤษฎีองค์การ

ทฤษฎีองค์การมีอยู่หลายทฤษฎีด้วยกัน และมักจะซ้ำซ้อนหรือคาบเกี่ยวกันบ้าง ซึ่งถ้าจะจัดแบ่งประเภทตามความแกร่ง (rigor) ของทฤษฎีในการอธิบาย พรรณนา พยากรณ์พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ขององค์การและบุคคลว่าได้มากน้อยแค่ไหนแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับต่ำสุดเป็นข้อสรุปโดยทั่วไปประการเดียวแบบพื้น ๆ เช่น ช่วงการบังคับบัญชา (span of control) ระดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) เป็นต้น 2) ระดับกลาง ซึ่งกล่าวถึงปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนขึ้น และ 3) ระดับสูง ซึ่งเป็นระดับที่กว้างที่สุดของการสร้างแนวความคิด พยายามนำเอาความเป็นไปได้ทั้งหมด และที่เหมาะสมมารวมไว้ในที่เดียวกัน เรียกว่า ทฤษฎีระบบ (System Theory)

ทฤษฎีระบบที่สำคัญ ๆ และเกี่ยวข้องในที่นี้ ได้แก่ ทฤษฎีระบบเปิดของ Katz และ Kahn ทฤษฎีระบบย่อยของ Griffith, Freeman และ Wamsley and Zald (Katz and Kahn, 1966 ; Griffith, 1961 ; Freeman, 1965 ; Wamsley and Zald, 1973 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพหุทธิ, 2538) ซึ่ง ดิน ปรัชญพหุทธิ ได้สรุปไว้ดังนี้

1 ทฤษฎีระบบเปิดของ Katz และ Kahn มองว่าองค์การเป็นระบบเปิด ที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างและภาวะสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีสิ่งที่ป้อนเข้าไปในโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง เพื่อผลิตผลสิ่งหนึ่งสิ่งใดออกมา หากโครงสร้างปราศจากสิ่งที่ป้อนเข้าไป โครงสร้างนั้นอยู่ไม่ได้ ลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของระบบเปิด มีดังนี้

1.1 พยายามแสวงหาพลังงาน หรือสิ่งที่ป้อนเข้าไปสู่ระบบ เช่น คน เงิน วัตถุ วิธีการจัดการ (importation of energy) มาใช้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

1.2 มีกระบวนการที่จะแปลงสิ่งที่ป้อนเข้าไปในระบบให้กลายเป็นผลผลิตออกมา (Through put)

1.3 มีผลผลิตออกมาจากระบบ เพื่อ “ขาย” ให้กับสภาพแวดล้อม

1.4 มีวงจร(cycles) นั่นก็คือ ผลผลิตที่ออกไปยังสิ่งแวดล้อมจะก่อให้เกิดพลังงานที่จะปฏิบัติงานตามวงจรใหม่อีกครั้งหนึ่ง

1.5 ต้องสำรวจให้พบว่ามีปัจจัยอะไรบ้าง ที่เป็นสาเหตุของปัญหาภายในระบบ (negative entropy)

1.6 ต้องมีข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งที่ป้อนเข้าไปในระบบ (information input) สิ่งที่ป้อนเข้าไปในระบบนี้ไม่จำกัดอยู่เฉพาะวัตถุที่จะใช้ในการผลิตเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงข่าวสารอื่นใดที่จะช่วยให้ระบบได้ทราบถึงข้อมูลป้อนกลับ (เฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลป้อนกลับในทางลบ) เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการประเมินสถานภาพของตนว่าดีหรือเลวอย่างไร ระบบที่ไม่ตระหนักถึงข้อมูลจะทรุดโทรมและถึงที่สุดลง

1.7 ต้องเผชิญกับสภาพปกติและสภาพแปรปรวน(steady state and homeostasis) ดังนั้น จะต้องพยายามปรับตัวให้เข้ากับสภาพนั้น ๆ ให้ได้

1.8 ต้องมีการแบ่งหน้าที่กันทำ และระบุว่าฝ่ายใดควรจะทำงานด้านใดไว้อย่างชัดเจน (differentiation and elaboration)

1.9 ระบบเปิดต่าง ๆ จะก้าวไปถึงจุดหมายปลายทางอันเดียวกัน โดยมรรควิธีต่าง ๆ กัน (equifinality)

นอกจากนี้ Katz and Kahn ยังได้กล่าวถึงภารกิจของระบบย่อยภายในไว้ 5 ระบบ (ย่อย) ด้วยกัน คือ

1 ระบบย่อยที่เกี่ยวกับการผลิตหรือเกี่ยวกับเทคนิค ซึ่งเป็นเรื่องของการแปลงสภาพสิ่งที่ป้อนเข้าไปให้กลายเป็นผลผลิตออกมา (throughput)

2 ระบบย่อยสนับสนุนการผลิต เช่น การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่าง ๆ

3 ระบบย่อยทะนุบำรุงรักษา เช่น การมอบหมายบทบาทให้คนปฏิบัติงาน

4 ระบบย่อยการปรับตัว เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และ

5 ระบบย่อยบริหาร ซึ่งเน้นการอำนวยความสะดวก การตัดสินใจจัดแย้ง และการควบคุมระบบย่อยอื่น ๆ

ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีระบบเปิดของ Katz and Kahn มององค์การมนุษย์ที่เป็นระบบของข่าวสารและพลังงาน และเพื่อที่จะเข้าใจการปฏิบัติการภายในองค์การ ผู้ศึกษาจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่กระบวนการแลกเปลี่ยนข่าวสาร และพลังงานระหว่างระบบนั้น ๆ กับภาวะสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การที่องค์การจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น สมาชิกขององค์การจะต้องมี

พฤติกรรมดังต่อไปนี้ 1) สมาชิกขององค์การจะต้องเข้าร่วมและคงอยู่ภายในองค์การ 2) สมาชิกขององค์การจะต้องปฏิบัติตามตามบทบาทที่ได้รับมอบหมายที่เชื่อถือได้ และ 3) สมาชิกในองค์การจะต้องร่วมแรงร่วมใจกันในการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ มากกว่าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น แต่ควรจะทำงาน "พิเศษ" นอกเหนือไปจากนั้นด้วย และการที่จะให้บรรจุมุ่งหมายทั้งสามข้างต้นนั้น สมาชิกในองค์การจะต้องยอมปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่องค์การได้ตั้งไว้ องค์การจะต้องให้ค่าตอบแทนที่ทำให้สมาชิกมีความพึงพอใจ สมาชิกจะต้องแสดงความรู้สึกส่วนตัว (self-expression) ว่าตนชอบหรือไม่ชอบอะไรบ้าง และสมาชิกจะต้องยอมรับว่า จุดมุ่งหมายขององค์การเป็นจุดมุ่งหมายของตนด้วย

ข้อดีของทฤษฎีนี้ก็คือ พยายามที่จะพิจารณาว่ามีตัวแปรอะไรบ้างที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ของกลุ่มคนและองค์การ ตัวแปรดังกล่าวนี้มีทั้งตัวแปรทางด้านสภาพแวดล้อมและตัวแปรจิตวิทยา และที่สำคัญที่สุดก็คือ นักสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมมองว่าองค์การเป็นสถาบันหรือเป็นสิ่งที่มีความชีวิตที่จะต้องประสบกับความเปลี่ยนแปลง และจะต้องปรับตัวเองให้มีความมั่นคงอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ องค์การจึงต้องพยายามปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมทั้งจากภายในและภายนอกองค์การ การมองพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ขององค์การในแง่ปัจเจกก็เกี่ยวข้องกับความเป็นจริงมากที่สุด

ส่วนข้อเสียของทฤษฎีนี้ก็คือ นักสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคมพยายามสร้างทฤษฎีโดยยึดหลักมหภาค (macro) เป็นการมองปัญหากว้างเกินไป จึงยากที่จะนำเอาแนวความคิดของทฤษฎีมาวิเคราะห์แก้ปัญหาเฉพาะหน้าขององค์การได้

2 ทฤษฎีระบบย่อย แบ่งเป็น

2.1 ทฤษฎีระบบย่อยของ Griffith Griffith ได้กล่าวถึงระบบย่อยว่าเป็น "วังน้ำวน" (whirlpool) ซึ่งดึงดูดเอาผู้ที่สนใจ และมีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายระบบย่อยนโยบายโดนนโยบายหนึ่งให้เข้ามาต่อสู้กัน เพื่อให้ความต้องการของตนไปปรากฏอยู่ในนโยบายสาธารณะระดับหน่วยงาน Freeman ได้ให้คำจำกัดความของระบบย่อยไว้ว่า เป็นแบบปฏิกริยาโต้ตอบของบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายระบบย่อยนโยบายโดนนโยบายหนึ่ง Fritschler พบว่า แม้ว่าหน่วยงานบางหน่วยจะต้องขึ้นตรงต่อกระทรวง ทบวง กรมที่สูงขึ้นไปก็ตาม แต่หน่วยงานเหล่านี้ก็มักจะปฏิบัติภารกิจที่มีความเป็นอิสระจากการควบคุมของเบื้องบน

2.2 ทฤษฎีระบบย่อยที่เน้นปัจจัยการเมืองและเศรษฐกิจของ Wamsley และ Zald ทฤษฎีนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับทฤษฎีระบบย่อยอื่น ๆ ทั้งทางด้านข้อสมมติ หน่วยวิเคราะห์ และคำนิยาม แต่ได้เน้นปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ (ทั้งในและนอกองค์การ) เป็นสำคัญ โดยมองว่า การต่อสู้ชิงดีชิงเด่นหรือการประนีประนอมในการจัดสรรทรัพยากรในนโยบายระบบย่อย ซึ่งทรัพยากรดังกล่าวนี้รวมถึงทรัพยากรทางการเมืองและทางด้านเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางการเมือง ได้แก่ ความชอบ

ธรรม (legitimacy) และสิทธิในอันที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (right to act) ส่วนทรัพยากรทางด้านเศรษฐกิจนั้นรวมไปถึง คน เงิน วัสดุ และเทคโนโลยี ซึ่งมีความสำคัญในอันที่จะปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายตามความชอบธรรมและสิทธิของตน

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับองค์การ

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับองค์การ พอจะสรุปได้ว่า องค์การเป็นการรวมตัวของบุคคลเพื่อร่วมกันดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามภารกิจขององค์การ องค์การที่เกี่ยวข้องกับบุคคลมากที่สุด คือ องค์การภาครัฐ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีภารกิจในการให้บริการ สำหรับองค์การที่มีภารกิจหลักหรือภารกิจสำคัญ ในการให้บริการด้านการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียนในระดับกรมหรือเทียบเท่ามี 10 องค์การ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้ารับการฝึกอบรมวิชาชีพในหน่วยงานสังกัดของกรมนี้ ๆ สาขาวิชาที่ดำเนินการส่วนใหญ่เป็นสาขาช่างอุตสาหกรรม

ลักษณะสำคัญขององค์การภาครัฐทำให้เกิดผลหลายประการ ที่สำคัญคือ ทำให้การบริการล่าช้า ขัดแย้ง ประชาชนขาดความศรัทธา มีการประเมินผลการดำเนินงานไม่เป็นระบบ และเข้าข้างตนเองในการศึกษาองค์การต่าง ๆ รวมทั้ง องค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษาหรือฝึกอาชีพนอกระบบโรงเรียนนั้น ถ้านำทฤษฎีองค์การมาศึกษาประกอบ จะทำให้สามารถเข้าใจถึงองค์การได้ดีขึ้น โดยเฉพาะทฤษฎีระบบซึ่งถือเป็นทฤษฎีระดับสูง มีการพิจารณาองค์การในภาพกว้างมากขึ้น โดยศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมในองค์การ และที่ต้องเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งแม้แต่องค์การภาครัฐเองในปัจจุบันก็ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย เหมือนกับองค์การอื่น ๆ เช่นเดียวกัน ดังนั้น ในการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับองค์การภาครัฐจึงควรมนำทฤษฎีระบบมาเป็นแนวทางประกอบด้วย

ตอนที่สอง : แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

การประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการประเมินในต่างประเทศ สำหรับในประเทศไทยยังมีการศึกษาเรื่องการประเมินประสิทธิผลขององค์การค่อนข้างน้อย โดยเป็นการศึกษาเพื่อทำวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาระดับปริญญาเอก ในสถาบันต่าง ๆ (กิ่งพร ทองใบ, 2533 ; อุทัย สันติสกุล, 2534 ; กุหลาบ รัตนสังขธรรม, 2536 ; อาภรณ์ เขียมไชยศรี, 2537 ; กรรณิกา เขียมเทียนชัย, 2538 ; ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538 ; สุจิตรา บุญยรัตนพันธุ์, 2539 ; ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์, 2540)

สำหรับการประเมินเกี่ยวกับองค์การล่าสุดในประเทศไทยที่ไม่ใช่การทำวิทยานิพนธ์นั้น ในช่วงปี 2539 และ 2540 ที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขึ้น โดยว่าจ้างให้บริษัททริส ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ 25 แห่ง และ องค์การภาครัฐ 3 แห่ง นอกจากนี้ จรัส สุวรรณมาลา (2539) ก็ได้เขียนหนังสือ เรื่อง “การตรวจสอบผลการดำเนินงาน : กลยุทธ์ในการปรับปรุงบริการภาครัฐ” อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะยังคงใช้คำว่า “ประสิทธิผล” ที่เคยใช้กันมาแต่ก่อนโดยแนวคิดไม่ได้แตกต่างกับคำว่า “ผลการดำเนินงาน” แต่อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าประเมินประสิทธิผลขององค์การจะมีน้อย เนื่องจากเป็นเรื่องยากและมีปัญหาหลายประการ Hrinco (1992) ได้ศึกษาเรื่องมโนทัศน์ประสิทธิผลขององค์การ และสรุปว่างานวิจัยเชิงประจักษ์ก็ไม่สามารถจะนำมาเปรียบเทียบกันได้ เพราะประสบปัญหาตั้งแต่เริ่มต้น คือ มิมโนทัศน์และนิยามความหมายประสิทธิผลต่างกัน เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินองค์การ ทำให้การศึกษาเรื่องประสิทธิผลและการประเมินประสิทธิผลขององค์การมีความก้าวหน้าเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ตัวชี้วัดและเกณฑ์การตัดสินใจการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

ตัวชี้วัด (Indicator) และเกณฑ์การตัดสินใจ นับได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญยิ่งในการประเมินและรูปแบบการประเมิน สำหรับตัวชี้วัดนั้นอาจมีการเรียกต่างกันไปบ้าง เช่น ตัวบ่งชี้ และเครื่องชี้วัด เป็นต้น แต่ก็ใช้ในความหมายเดียวกัน ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน เช่น Johnstone (1981) นิยามตัวชี้วัดว่าหมายถึง สารสนเทศที่บ่งบอกปริมาณเชิงสัมพัทธ์ หรือสถานะของสิ่งใดที่มุ่งวัด และศิริชัย กาญจนวาที (2536) ได้นิยามตัวบ่งชี้หรือตัวชี้วัดว่า หมายถึง ตัวประกอบหรือตัวแปรหรือค่าที่สังเกตได้ ซึ่งบ่งบอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะหรือผลการดำเนินงาน

การที่มีการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐในประเทศไทยน้อยดังกล่าวนั้น สาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ ยังไม่มีตัวชี้วัดที่เหมาะสมเพียงพอ เนื่องจากสร้างและพัฒนาได้ยาก (ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และ อภิชัย พันธเสน, 2539 ; รุ่ง แก้วแดง, 2539, 2540 ; สำนักงาน ก.พ., 2540 ; อรพินท์ สพโชคชัย, 2539) ซึ่งเมื่อตัวชี้วัดไม่สมบูรณ์แล้ว จึงยังไม่มีกำหนดเกณฑ์ตัดสินใจที่เหมาะสมเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ได้มีผู้ให้แนวทางและตัวอย่างตัวชี้วัดในการประเมินคุณภาพการให้บริการด้านต่าง ๆ ขององค์การภาครัฐไว้บ้างแล้ว โดยยึดประเด็นความถูกต้องตามกฎหมาย เพียงพอ ทั้งถึง เท่าเทียมกัน สะดวกรวดเร็ว เชื่อถือได้ ได้มาตรฐาน ค่าบริการเหมาะสม ต้นทุนต่ำ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (จรัส สุวรรณมาลา, 2539)

แนวทางในการประเมินต่อไปที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้ คือ จะให้ความสำคัญกับผลผลิตมากขึ้น เพราะที่ผ่านมามองค์การภาครัฐมักให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า (Input) เช่น งบประมาณ บุคลากร ฯลฯ และกระบวนการ (Process) มากกว่า ทำให้ไม่ทราบได้ว่าผลลัพธ์ (Results) ของการดำเนินงานเป็นอย่างไร ดังนั้น แนวทางในการประเมินที่ ก.พ. จะเร่งส่งเสริมจะให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลผลิตเป็นหลัก โดยเน้นตัวแปรประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และการพัฒนาองค์การ (สำนักงาน ก.พ., 2540)

นอกจากสำนักงาน ก.พ. จะเสนอแนวทางเน้นตัวชี้วัดดังกล่าวแล้ว รุ่ง แก้วแดง (2539) ได้เสนอให้เน้นเรื่องความพึงพอใจ ประสิทธิภาพ คุณภาพ และปริมาณ ของผลงานขององค์การภาครัฐ ส่วนกรมบัญชีกลาง (2539) ได้กำหนดกรอบตัวแปรในการประเมินองค์การรัฐวิสาหกิจในด้านประสิทธิภาพ คุณภาพ การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ ซึ่งจะเห็นว่ามีส่วนร่วมกันอยู่ คือ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับตัวชี้วัด ได้มีการกำหนดกรอบตัวแปรไว้กว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างตัวชี้วัดสำหรับใช้ประเมินผลการดำเนินงานขององค์การรัฐบาล รวมทั้ง ได้ยกตัวอย่างตัวชี้วัดตามประเด็นต่าง ๆ ไว้บ้างแล้ว แต่เป็นเพียงแนวทางและตัวอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ดังนั้น เพื่อจะให้ตัวชี้วัดมีความครอบคลุม ในที่นี้จึงกล่าวถึงแนวทางในการสร้างหรือพัฒนาตัวชี้วัดโดยสรุป ดังนี้

หลักการสร้างหรือพัฒนาตัวชี้วัดนั้น Johnstone (1981) ได้กำหนดหลักการสร้างตัวชี้วัดไว้ 3 ประการ คือ การคัดเลือกตัวแปรที่สามารถจะอธิบายสิ่งที่ต้องการศึกษาได้ การสังเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และการกำหนดค่าน้ำหนักความสำคัญของตัวแปร หลักทั้ง 3 ประการ ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักการทางทฤษฎีและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติด้วย เพื่อให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ซึ่งหลักการหรือขั้นตอนทั้ง 3 ประการ กล่าวโดยสรุปคือ

1 การคัดเลือกตัวแปร ซึ่งต้องมีความสัมพันธ์กับสิ่งที่ประเมิน โดยอาจยึดแนวทางจากทฤษฎี, งานวิจัย, ผู้เชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ของผู้สร้างเอง หรืออาจใช้หลายแนวทางร่วมกันก็ได้ โดยมีหลักที่สำคัญ คือ อย่าให้ตัวแปรมีจำนวนมากหรือซ้ำซ้อนกัน เพราะจะทำให้สิ้นเปลืองและแปลความหมายได้ยาก

2 การสังเคราะห์ตัวแปร ซึ่งอาจใช้วิธีการสังเคราะห์ตัวแปรด้วยการบวกหรือคูณกัน โดยมีหลักที่สำคัญ คือ จะใช้การบวกเมื่อความสำคัญของตัวแปรต่าง ๆ สามารถทดแทนกันได้ และจะใช้การคูณเมื่อตัวแปรต่าง ๆ ไม่สามารถทดแทนกันได้

3 การกำหนดค่าน้ำหนักความสำคัญของตัวแปร ซึ่งอาจใช้วิธีกำหนดให้เท่าหรือต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับธรรมชาติของตัวแปรและวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้ สำหรับการกำหนดให้ต่างกันนั้น อาจใช้วิธีการพิจารณาความสำคัญของตัวแปร โดยคำนึงถึงเวลา, ค่าใช้จ่าย ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรนั้น หรืออาจให้ผู้เชี่ยวชาญกำหนด หรืออาจใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ก็ได้

นอกจากหลักการสร้างหรือพัฒนาตัวชี้วัดดังกล่าวแล้ว ปัจจัยที่จะส่งผลต่อคุณภาพของตัวชี้วัดอีกประการหนึ่ง คือ การตรวจสอบตัวชี้วัด ซึ่งอาจใช้แนวคิดเชิงทฤษฎี โดยให้ผู้เชี่ยวชาญตัดสินหรือใช้สถิติตรวจสอบก็ได้ โดยตรวจสอบหลักการ/ขั้นตอนทั้ง 3 ที่กล่าวมาแล้ว

เรื่องตัวชี้วัดที่กล่าวมาเป็นหลักการกว้าง ๆ ในการสร้างหรือพัฒนาและตรวจสอบตัวชี้วัดทั่วไป สำหรับตัวชี้วัดที่จะใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐในที่นี้ นั้น ตั้งแต่หลักในการสร้างหรือพัฒนา คือ การคัดเลือก การสังเคราะห์ และการกำหนดค่าน้ำหนักของตัวแปร รวมทั้งการตรวจสอบคุณภาพของตัวชี้วัด ควรจะใช้แนวคิดเชิงทฤษฎีและการตัดสินของผู้เชี่ยวชาญประกอบกัน เนื่องจากต้องการให้มีหลักทางทฤษฎีกับความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติควบคู่กันไป

ผลเกี่ยวเนื่องมาจากเรื่องตัวชี้วัดอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องเกณฑ์ในการตัดสิน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งในการประเมิน และเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไข แห่งอาจลดระดับปัญหาลงได้ตามแนวคิดของ Stufflebeam และคณะ (1971) โดยเสนอหลักในการกำหนดเกณฑ์ไว้ว่าจะต้องคำนึงถึงแนวคิด ค่านิยม หรือความคาดหวังสิ่งที่จะประเมินจากบุคคล 4 กลุ่ม คือ 1) ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ 2) บุคลากรภายนอกองค์การ 3) เพื่อนร่วมงาน และ 4) ผู้รับผิดชอบองค์การที่จะประเมิน

เกี่ยวกับความหมายและประเภทของเกณฑ์นั้น ศิริชัย กาญจนวาสิ (2536) ได้ให้นิยามของเกณฑ์ว่า หมายถึง ระดับมาตรฐานที่ถือว่าเป็นความสำเร็จของการดำเนินงาน หรือผลการดำเนินงาน ซึ่งเป็นตัวตัดสินคุณภาพของการปฏิบัติหรือผลที่ได้รับ โดยอาจได้มาจากมาตรฐานทางวิชาชีพ มาตรฐานการกระทำ ความคาดหวังของผู้เกี่ยวข้อง เช่น มาตรฐานที่กำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญ ความต้องการของผู้รับบริการ เป็นต้น นอกจากนี้ให้นิยามดังกล่าวแล้ว ศิริชัย กาญจนวาสิ ได้กล่าวถึงเกณฑ์ว่ามี 2 ประเภท คือ 1) เกณฑ์สัมพัทธ์ (relative criterion) เป็นเกณฑ์ที่พัฒนามาจากประสบการณ์ในการเปรียบเทียบกับผลที่เคยทำมาแล้ว หรือเปรียบเทียบกับปกติสถาน (norm) ของการดำเนินงานทั่วไป 2) เกณฑ์สัมบูรณ์ (absolute criterion) เป็นเกณฑ์ที่พัฒนามาจากหลักเหตุผลเกี่ยวกับมาตรฐานของสิ่งนั้น หรือความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญกับมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับหรือคุณภาพของสิ่งนั้นอันเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ

Cameron and Whetten (1983) กำหนดแนวทางการตัดสินประสิทธิผลองค์การ มีทั้งหมด 5 วิธี คือ

1) การตัดสินโดยการเปรียบเทียบ (comparative judgment) เป็นการเปรียบเทียบประสิทธิผลองค์การกับองค์การอื่น ๆ

2) การตัดสินโดยใช้ปกติสถาน (normative judgment) เป็นการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานขององค์การกับระดับการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน หรือเป็นอุดมคติ (อุดมคติตามทฤษฎี)

3) การตัดสินโดยใช้เป้าหมาย (goal-centered judgement) เป็นการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานขององค์การโดยใช้ตัวชี้วัดตามเป้าหมายขององค์การ

4) การตัดสินโดยการปรับปรุงแก้ไข (improvement judgment) เป็นการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานในปัจจุบันกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมาขององค์การ โดยใช้ตัวบ่งชี้เดียวกันว่าดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่

5) การตัดสินใจโดยใช้คุณลักษณะ (trait judgment) เป็นการประเมินประสิทธิผลโดยใช้ลักษณะขององค์การ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การที่ตัวชี้วัดแน่นอน แนวทางนี้ต้องกำหนดลักษณะขององค์การที่พึงประสงค์ และพิจารณาตัดสินองค์การตามลักษณะดังกล่าว

จรัส สุวรรณมาลา (2539) กล่าวว่า หากที่ใช้วิธีหนึ่งวิธีใดในการกำหนดเกณฑ์การตัดสิน วิธีที่เหมาะสม คือ ให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนด โดยได้เสนอแนวทางการกำหนดเกณฑ์ตัดสินการประเมินองค์การภาครัฐ 5 ประการ คือ 1) ใช้เป้าหมายการดำเนินงานในแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานที่กำหนดไว้เมื่อต้นปี 2) ใช้เป้าหมายหรือทิศทางงานที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์ (แผนวิสาหกิจ ฯลฯ) ขององค์การ 3) ปรึกษาหารือตกลงร่วมกันระหว่างฝ่ายประเมินกับผู้บริหารองค์การ 4) ใช้เกณฑ์ตามมาตรฐานสากล และ 5) ใช้หลักทางวิชาการหรือเทคนิคเฉพาะด้าน

การอาศัยหลักต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว สำหรับประเทศไทยแม้ว่าในขณะนี้เริ่มมีการประเมินผล การดำเนินงานขององค์การภาครัฐบ้างแล้ว โดยใช้หลักการวัดแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard) และมีแนวทางการประเมินผลองค์การรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดเกณฑ์ในการประเมินโดยอาศัยหลักหลาย ประการประกอบด้วย เช่น ใช้ทั้งเป้าหมายของแผนต่าง ๆ การตกลงร่วมกันระหว่างผู้ที่เชี่ยวชาญกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และใช้เกณฑ์มาตรฐานสากลด้วย เป็นต้น (กรมบัญชีกลาง, 2539) ซึ่งการกำหนดเกณฑ์การ ประเมินขององค์การภาครัฐ น่าจะใช้แนวทางดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน โดยยึดหลักสำคัญเพื่อไม่ให้เกิด การประเมินส่งผลกระทบต่อองค์การ คือ อาจใช้ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเป็นหลักในการเปรียบเทียบ (กรมบัญชีกลาง, 2539) และยังมีควมหมายในการกำหนดกลยุทธ์การบริหารได้ดีกว่าอีกด้วย (วิระ วัฒน์ ปิ่นนิคามย์, 2537) ถ้าสามารถทำได้ในกรณีมีผลการประเมินในปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเกณฑ์ในการตัดสินคุณค่าของสิ่งที่จะประเมินนั้น ถ้าเป็นการประเมิน โดยยึดวัตถุประสงค์ หรือประเมินเพื่อรวบรวมสารสนเทศสำหรับช่วยในการตัดสินใจของผู้บริหารแล้ว อาจไม่จำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์สำหรับตัดสินผลหรือคุณค่าของสิ่งที่จะประเมิน แต่จะให้ถูกต้องตาม หลักการประเมินตามความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินแล้ว ก็ควรกำหนดเกณฑ์ตัดสินให้ถูก ต้องเหมาะสมสอดคล้องกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แม้จะทำให้ยากก็ตาม (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2539)

ตัวอย่างการกำหนดตัวแปร/ตัวชี้วัดในการประเมินและค่าน้ำหนัก และกำหนดเกณฑ์การตัดสิน โดยใช้ผู้เชี่ยวชาญ คือ การประเมินของบริษัททริส ซึ่งประเมินรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย จำนวน 11 แห่ง ในปีงบประมาณ 2539 และอีก 14 แห่ง ในปีงบประมาณ 2540 ตามระบบประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2538 เพื่อมุ่งหวังปรับปรุง ประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้สูงขึ้น สำหรับองค์การภาครัฐที่บริษัททริส จะ ประเมิน 3 หน่วยงานแรก คือ กรมสรรพากร กรมทะเบียนการค้า และสำนักงานประกันสังคม (กรม บัญชีกลาง, 2539)

การดำเนินการจะใช้รูปคณะกรรมการโดยผู้บริหารระดับสูงขององค์การ และผู้เชี่ยวชาญในด้าน ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ โดยวางกรอบในการประเมินไว้ 6 ด้านใหญ่ ๆ คือ ประสิทธิภาพทาง การเงิน ประสิทธิภาพทางกายภาพ คุณภาพของบริการ การดำเนินงานตามแผนวิสาหกิจ คุณภาพของ แผนวิสาหกิจ และคุณภาพของการบริหาร จากกรอบทั้ง 6 ด้าน ดังกล่าวจะใช้ตัวชี้วัดไม่เกิน 10 ถึง 15 ตัว เพื่อให้ผู้บริหารสามารถควบคุมผลการดำเนินงานได้เต็มที่ การคัดเลือกตัวชี้วัดจะยึดหลักสำคัญ ๆ คือ สามารถวัดได้ ไม่ซ้ำซ้อน เข้าใจง่าย วัดได้อย่างมีระบบ กรณีมีตัวชี้วัดมาตรฐานกำหนดสำหรับ อุตสาหกรรมใดให้ใช้ตัวแปรนั้น ผู้บริหารควบคุมตัวแปรนั้น ๆ ได้ และจะกำหนดเป็นตัวเลขเพื่อให้มี ความชัดเจน ถ้าไม่สามารถกำหนดตัวเลขให้เหมาะสมได้ จึงจะใช้การประเมินแบบคุณภาพ

จากแนวทางการดำเนินงานดังกล่าว จะเสนอตัวอย่างการประเมินการประปานครหลวง ซึ่งได้กำหนดน้ำหนักเบื้องต้นตามกรอบทั้ง 6 ด้าน คือ ประสิทธิภาพทางการเงินให้น้ำหนัก 20% (โดยวัดจากกำไรจากการดำเนินงาน 15% และต้นทุนแรงงานต่อหน่วย 5%) ประสิทธิภาพทางกายภาพ 40% คุณภาพการบริการ 20% การดำเนินการตามแผนวิสาหกิจ 10% คุณภาพแผนวิสาหกิจ 5% และคุณภาพการบริหาร 5% รวม 100%

เกณฑ์ประเมินผล กำหนดเป็นระดับ 1-5 มีความหมายตามลำดับ คือ ดีเยี่ยม ดีมาก ดี พอใช้ และปรับปรุง ตามลำดับ กำหนดเกณฑ์ในการตัดสิน คือ ระดับ 3 หรือระดับดี โดยใช้เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนเป็นฐานเปรียบเทียบ เมื่อได้ข้อมูลเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับเป้าหมายแล้ว จะให้คะแนนระดับ 1-5 นำมาคูณด้วยน้ำหนักที่กำหนดไว้ทุกตัว แล้วหาค่าคะแนนรวมซึ่งจะอยู่ระหว่าง 1-5 นำผลที่ได้มาตัดสินตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

การดำเนินการประเมินรัฐวิสาหกิจและองค์การภาครัฐของทริส จะให้ผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจร่วมกันกำหนดตัวแปร น้ำหนัก เกณฑ์การตัดสิน และการตัดสินผล ในการกำหนดค่าน้ำหนักนั้นจะกำหนดค่าน้ำหนักมากสำหรับตัวแปรผลิตหรือผลลัพธ์ แนวทางดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ อย่างไรก็ตาม การวัดตัวแปรการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะเป็นรูปธรรมกว่าองค์การภาครัฐ ส่วนใหญ่จะมีจำนวนเงินเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การประเมินค่อนข้างง่ายและเป็นปรนัย (objective) มากกว่าองค์การภาครัฐ

อีกกรณีหนึ่ง คือ การประเมินหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนเพื่อให้รางวัล Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ตั้งแต่ปี 1987 (วิระวัฒน์ ปิ่นนิทามย์, 2537) ในประเทศอเมริกา ซึ่งมีแนวทางเดียวกับการประเมินรัฐวิสาหกิจของทริส มีคะแนนรวม 1000 คะแนน โดยจะแยกเป็นหมวดต่าง ๆ 7 หมวด ซึ่งแต่ละหมวดจะมีการปรับคะแนนในทุกปีตามความเหมาะสม สาระโดยสรุปแต่ละหมวดมีดังนี้

หมวด 1 คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ มีคะแนนสูงสุด 300 คะแนน แบ่งย่อยเป็นหลายองค์ประกอบ ได้แก่ ความคาดหวังของผู้รับบริการในอดีตและปัจจุบัน 35 คะแนน การบริหารความสัมพันธ์กับผู้บริหาร 65 คะแนน พันธะผูกพันต่อผู้รับบริการ 15 คะแนน การกำหนดความพึงพอใจผู้รับบริการ 30 คะแนน ผลความพึงพอใจของผู้รับบริการ 85 คะแนน การเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้รับบริการ 70 คะแนน

หมวด 2 คือ การใช้ทรัพยากรมนุษย์ 150 คะแนน แบ่งย่อยเป็นหลายองค์ประกอบเช่นกัน คือ การวางแผนการจัดทรัพยากรมนุษย์ 20 คะแนน การเข้ามีส่วนร่วมของพนักงาน 40 คะแนน การฝึกอบรมพนักงาน 40 คะแนน การปฏิบัติงานของพนักงานและการให้การยอมรับ 25 คะแนน ความพึงพอใจของพนักงาน 25 คะแนน เป็นต้น

หมวด 3 คือ ผลของคุณภาพ 150 คะแนน ประกอบด้วย ผลของผลิตภัณฑ์และบริการ 50 คะแนน ผลเชิงปฏิบัติการขององค์กร 50 คะแนน กระบวนการธุรกิจและบริการเกื้อหนุน 20 คะแนน และคุณภาพของผลิตภัณฑ์จำหน่าย 30 คะแนน

หมวด 4 คือ การให้หลักประกันคุณภาพสินค้าและบริการ 140 คะแนน ประกอบด้วย การออกแบบ 40 คะแนน การบริหารกระบวนการผลิตและบริการ 35 คะแนน การบริหารกระบวนการเชิงธุรกิจและบริการเกื้อหนุน 30 คะแนน คุณภาพผู้จัดตั้ง 20 คะแนน และการประเมินคุณภาพ 15 คะแนน

หมวด 5 คือ ความเป็นผู้นำ 120 คะแนน ประกอบด้วย ความเป็นผู้นำของผู้บริหารระดับสูง 70 คะแนน การบริหารเพื่อคุณภาพ 25 คะแนน ความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและสังคม 25 คะแนน

หมวด 6 คือ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ 80 คะแนน ประกอบด้วย กระบวนการวางแผนปฏิบัติการขององค์กร 55 คะแนน และคุณภาพของแผน 25 คะแนน

หมวด 7 คือ สารสนเทศและการวิเคราะห์ 60 คะแนน ประกอบด้วย ขอบเขตของข้อมูล/การวิเคราะห์ ใช้ข้อมูลขององค์กร 40 คะแนน และการเปรียบเทียบแข่งขันกับองค์กรอื่น 20 คะแนน

ในการประเมินคณะกรรมการจะประเมินทั้ง 7 หมวด โดยพิจารณาเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1 แนวทาง (approach) หมายถึง วิธีการ มาตรการที่องค์กรใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายมาตรการเชิงป้องกัน เป็นต้น

2 การประยุกต์ใช้อย่างทั่วถึง (deployment) หมายถึง ขอบเขตที่มีการนำแนวทางในข้อ 1 มาใช้ในระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในองค์กรอย่างได้ผล

3 ผลที่ได้ (results) หมายถึง ผลลัพธ์และผลกระทบในการมุ่งสู่เป้าหมาย เช่น คุณภาพที่ปรากฏ ขอบเขตของการพัฒนาคุณภาพ เป็นต้น

จากแนวทางการประเมินทั้ง 2 ตัวอย่างดังกล่าว ยังมีการประเมินลักษณะเดียวกัน คือ European Quality Award ซึ่งเป็นการประเมินโดยให้ผู้เชี่ยวชาญในการกำหนดค่านำหนัก การให้คะแนน และเกณฑ์ตัดสิน ซึ่งอาจมีปัญหาเรื่องอัตวิสัย (subjective) บ้าง แต่การประเมินทั้ง 2 กรณีดังกล่าวก็ได้รับการยอมรับเป็นอย่างดีจากองค์กรผู้ใช้บริการ

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะเห็นว่าของบริษัทรวิส จะเน้นการประเมินผลสัมฤทธิ์และใช้ตัวชี้วัดน้อยกว่าการประเมินให้รางวัล Malcolm Baldrige นั่นคือ บริษัทรวิสจะเน้นประเมินผลสัมฤทธิ์ถึงประมาณ 60-80% โดยกำหนดน้ำหนักคะแนนกระบวนการและปัจจัยนำเข้าเพียง 20-40% เท่านั้น ในขณะที่การประเมินเพื่อให้รางวัล Malcolm Baldrige และ European Quality จะพิจารณาถึงปัจจัยนำเข้ารวมกันกับกระบวนการ เท่ากับผลสัมฤทธิ์ คือ 50%

สำหรับในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะให้น้ำหนักเฉพาะผลสัมฤทธิ์เท่านั้น เพราะเป็นการประเมินประสิทธิผล แต่ก็ศึกษาตัวแปรปัจจัยนำเข้าและกระบวนการทั้งในระดับองค์กร กลุ่ม และบุคคลด้วยเช่นกัน โดยศึกษาเชิงสาเหตุเพื่อพัฒนาและปรับปรุงตามปรัชญาของการประเมิน รวมทั้งเป็นทางเลือกในการนำไปใช้ขององค์กรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้กว้างขวางขึ้น

สำหรับการศึกษาอื่น ๆ ในประเทศไทยนั้น การกำหนดตัวแปรจะยึดรูปแบบของต่างประเทศเป็นหลัก เช่น การศึกษาของ กรรณิกา เจิมเทียนชัย (2538) และ ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม (2538) จะใช้ตัวแปรตามรูปแบบของ Hoy และ Miskel ซึ่งประสิทธิผลประกอบด้วย การปรับตัว การบรรลุจุดมุ่งหมาย การบูรณาการ และการรักษาแบบแผนขององค์กร เกี่ยวกับเกณฑ์การตัดสินของ ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม จะกำหนดคะแนนเฉลี่ยแต่ละด้านและคะแนนเฉลี่ยรวมจากการให้คะแนนระดับ 1-5 คะแนน โดยกำหนดให้คะแนนเฉลี่ยรวม 4.50 - 5.00 คะแนน หมายถึง ระดับประสิทธิผลมากที่สุด คะแนน 3.50 - 4.49 คะแนน หมายถึง ระดับประสิทธิผลมาก คะแนน 2.50 - 3.49 คะแนน หมายถึง ระดับประสิทธิผลปานกลาง คะแนน 1.50 - 2.49 หมายถึง ระดับประสิทธิผลน้อย และคะแนน 1.00 - 1.49 หมายถึง ระดับประสิทธิผลน้อยมาก ส่วน กรรณิกา เจิมเทียนชัย กำหนดระดับความมีประสิทธิผลสูงหรือต่ำขององค์กรที่ศึกษา โดยองค์กรที่มีเปอร์เซ็นต์ไทล์ 1-50 หมายถึง มีประสิทธิผลต่ำ และองค์กรที่มีเปอร์เซ็นต์ไทล์ 51-100 หมายถึง มีประสิทธิผลสูง

การกำหนดเกณฑ์ตัดสินของประเสริฐ สมพงษ์ธรรม เป็นลักษณะกำหนดโดยอิงเกณฑ์เช่นเดียวกับการให้รางวัล MBNQA ส่วนของกรรณิกา เจิมเทียนชัย เป็นลักษณะอิงกลุ่ม โดยเปรียบเทียบกันระหว่างองค์กร และของบริษัทรวิสจะเน้นเกณฑ์ที่เปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานที่ผ่านมาขององค์กรเอง โดยกำหนดว่าอย่างน้อยผลการดำเนินงานจะต้องเท่ากับปีที่แล้วจึงจะผ่านเกณฑ์

เมื่อพิจารณาการใช้เกณฑ์ในการตัดสินดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าการกำหนดเกณฑ์แบ่งได้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กำหนดเกณฑ์ที่เห็นสมควรไว้ล่วงหน้าตามที่ผู้ประเมินเห็นสมควรว่าองค์กรควรมีประสิทธิผลอยู่ในระดับใด และกำหนดเกณฑ์เปรียบเทียบภายในกลุ่มหรือเปรียบเทียบกับตัวเอง ซึ่งถ้า

เพื่อปรับกลยุทธ์ในการบริหารแล้วน่าจะเป็นการกำหนดเปรียบเทียบกับตัวเองจะเหมาะสมกว่า อย่างไรก็ตาม สำหรับในที่นี่นั้นจะเสนอแนวทางการใช้เกณฑ์ตัดสินต่าง ๆ ให้ผู้บริหารพิจารณาว่าควรใช้แนวทางใดจะเหมาะสมที่สุดสำหรับการนำรูปแบบไปทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ในภาคสนาม ซึ่งอาจมีการปรับให้เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

รูปแบบการประเมินผล

สำหรับการประเมินโดยทั่วไปมีรูปแบบ (Model) ให้เลือกมากมาย แต่ละรูปแบบต่างมีปรัชญาความเชื่อหรือทฤษฎีของผู้พัฒนารูปแบบนั้น ๆ (ศิริชัย กาญจนวาสิ, 2538) ซึ่งรูปแบบการประเมินโดยทั่วไปที่นิยมใช้กันมาก และเกี่ยวข้องกับเรื่องที่มี 4 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการประเมินโดยยึดจุดมุ่งหมาย (Goal-Based Model) 2) รูปแบบการประเมินโดยไม่ยึดจุดมุ่งหมาย (Goal-Free Model) 3) รูปแบบการประเมิน CIPP ซึ่งจะประเมินสภาพแวดล้อม (Context Evaluation) ประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) ประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) และประเมินผลผลิต (Product Evaluation) และ 4) รูปแบบหรือกระบวนการที่เน้นทฤษฎี (Theory-Based Evaluation) ซึ่งสามารถจะพิจารณาหาสาเหตุและผลลัพธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ทำให้เห็นภาพรวมของสิ่งที่จะประเมินได้ (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2537 ; 2539)

เกี่ยวกับรูปแบบ (Model) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

Hauser (1980) ได้กล่าวถึงรูปแบบว่า เป็นสิ่งที่ออกแบบมาเพื่อแสดงถึงองค์ประกอบและกระบวนการในการตรวจสอบความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์ในเชิงทฤษฎีกับปรากฏการณ์จริง

Nadler (1980) กล่าวถึงรูปแบบว่าเป็นการนำทฤษฎี แนวทาง และกรอบแนวคิดมาพัฒนา เพื่อให้สามารถแปลความหมายของปรากฏการณ์ต่าง ๆ ได้

Robbins (1986, 1993, 1997) ได้ให้นิยามว่า รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่เป็นนามธรรม ซึ่งทำให้เข้าใจปรากฏการณ์หรือความจริงได้ง่ายขึ้น ซึ่งรูปแบบทั่ว ๆ ไปจะต้องมีส่วนประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการคือ วัตถุประสงค์ ตัวแปร และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

เขาวดี วิบูลย์ศรี (2536) นิยามรูปแบบว่า หมายถึง วิธีการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ถ่ายทอดความคิด ความเข้าใจ และจินตนาการที่มีต่อสิ่งใด ๆ ให้ปรากฏ โดยใช้การสื่อสารที่เข้าใจได้ง่าย เช่น ภาพวาด ภาพเหมือน แผนภูมิ แผนผัง หรือสมการทางคณิตศาสตร์ โดยสามารถนำเสนอประเด็นต่าง ๆ ได้ อย่างกระชับภายใต้หลักการอย่างมีระบบ

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบข้างต้น สรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่สร้างหรือพัฒนาขึ้นจากแนวคิด/ทฤษฎีที่ได้ศึกษามาและของผู้สร้างเอง เพื่อถ่ายทอดออกมาแทนปรากฏการณ์ โดยใช้สื่อที่ทำให้เข้าใจได้ง่ายแต่กระชับถูกต้อง และสามารถตรวจสอบเปรียบเทียบกับปรากฏการณ์จริงได้ โดยมีองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ คือ จุดประสงค์ ตัวแปร และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ในการนำรูปแบบการประเมินมาใช้ ควรดัดแปลงปรับปรุงให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย ตลอดจนองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เอื้อให้นำรูปแบบเหล่านี้ไปปรับปรุง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการประเมิน (เฮวดี วิบูลย์ศรี, 2536 ; นิสา ชูโต, 2538 ; ศิริชัย กาญจนวาที, 2538 ; Fred, 1997) เนื่องจากรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นเป็นรูปแบบที่พัฒนาขึ้นในต่างประเทศทั้งสิ้น ซึ่ง ปพาณี ฐิติวัฒนา (2539) ได้กล่าวถึงแนวคิดการนำความรู้หรือทฤษฎีต่าง ๆ ของต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาประเทศนั้น แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ แนวคิดของกลุ่มทฤษฎีความจำเป็น (Necessity Theory) และแนวคิดกลุ่มทฤษฎีเป็นไปได้ (Possibility Theory)

ทฤษฎีความจำเป็นเชื่อว่า การวางเงื่อนไขต่าง ๆ ในการพัฒนาควรเป็นไปตามแบบอย่างของสังคมตะวันตก ซึ่งพัฒนาแล้ว ส่วนทฤษฎีความเป็นไปได้เชื่อว่า การวางเงื่อนไขต่าง ๆ ในการพัฒนาควรเป็นไปตามแบบอย่างของสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ไม่ควรยึดถือสังคมอื่นเป็นแบบอย่างทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะสังคมนั้นจะพัฒนาสมบูรณ์เพียงใดก็ตาม (อรุณ รักรธรรม, 2534 ; ปพาณี ฐิติวัฒนา ; 2535 ; ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2538) ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา มีนักวิชาการ นักการเมือง และผู้รับผิดชอบของประเทศต่าง ๆ จำนวนไม่น้อยที่เน้นการพัฒนาตามแนวคิดทฤษฎีจำเป็น ทำให้ผลการพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร หรือมีผลกระทบปัญหาอื่น ๆ ตามมา ดังนั้น รูปแบบการประเมินทั่วไปหรือรูปแบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งเป็นแนวคิดจากต่างประเทศนั้น ต้องปรับให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมหรือบริบทของประเทศไทยเช่นกัน

รูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การ จากการศึกษาพบว่ารูปแบบฯ สามารถ แบ่งได้หลายประเภทตามเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

1 แบ่งตามการให้ความหมาย ได้ 3 รูปแบบ คือ

1.1 รูปแบบการประเมินโดยยึดจุดมุ่งหมาย (Goal-Based Model) เป็นรูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การในยุคแรก ๆ โดยเน้นการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การมากกว่าวิธีการ ซึ่งยังใช้แพร่หลายจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ใช้ง่าย โดยเฉพาะถ้าจุดมุ่งหมายขององค์การชัดเจน และมีจำนวนไม่มาก แต่ถ้าองค์การมีจุดมุ่งหมายไม่ชัดเจน มีจุดมุ่งหมายหลายจุดมุ่งหมาย จุดมุ่งหมายขัดแย้งกัน จุดมุ่งหมายของบุคลากรในองค์การไม่สอดคล้องกัน ระดับของจุดมุ่งหมายสูงหรือต่ำเกินไป และองค์การภาครัฐซึ่งวัดจุดมุ่งหมายได้ยากแล้ว การใช้รูปแบบนี้อาจจะไม่เหมาะสม

1.2 รูปแบบระบบทรัพยากร (System Resource Model) รูปแบบนี้ใช้ทฤษฎีระบบเป็นหลักในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร นั่นคือพัฒนาความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร จากระบบที่ได้มาซึ่งทรัพยากร (Resource Getting System) เป็นสำคัญโดยไม่เน้นเรื่องจุดมุ่งหมายขององค์กร เนื่องจากเห็นว่าองค์กรกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อปรับองค์กรให้อยู่ในสภาพแวดล้อมได้เท่านั้น ดังนั้น ถ้าองค์กรใดได้รับทรัพยากรมาก ซึ่งถือเป็นปัจจัยนำเข้าและสามารถใช้กระบวนการแปรรูปให้ได้ผลผลิตเป็นปัจจัยนำเข้าของระบบหรือระบบแวดล้อมได้ จะถือว่ามีประสิทธิภาพ ซึ่งในทางปฏิบัติรูปแบบนี้จะใช้ได้ยากสำหรับองค์กรภาครัฐที่เน้นการให้บริการหรือผลผลิต มากกว่าการได้มาซึ่งปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร เพราะว่าถ้าเน้นปัจจัยนำเข้าแล้วอาจทำให้ภารกิจหรือจุดมุ่งหมายในการบริการบกพร่องได้

1.3 รูปแบบบูรณาการ (Integrated Model) รูปแบบนี้เป็นการประเมินโดยใช้รูปแบบการประเมินโดยยึดจุดมุ่งหมายและรูปแบบระบบทรัพยากรร่วมกัน เพื่อเสริมซึ่งกันและกันให้การประเมินมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นั่นคือให้รูปแบบที่ระบบทรัพยากรนำจุดมุ่งหมายขององค์กรมาร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งรูปแบบบูรณาการนั้นนอกจากจะเป็นการร่วมกันของรูปแบบที่ 1.1 และ 1.2 แล้ว อาจใช้ร่วมกับรูปแบบที่แบ่งตามเกณฑ์อื่น ๆ ที่จะกล่าวต่อไปได้อีกด้วย นั่นคือถ้ามีการใช้รูปแบบร่วมกันตั้งแต่ 2 รูปแบบแล้ว จะเรียกว่าเป็นรูปแบบบูรณาการ

2 แบ่งตามจำนวนตัวแปรที่ใช้ประเมิน ได้ 2 รูปแบบ คือ

2.1 รูปแบบตัวแปรเดียว (Univariate Model) เป็นรูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์กรในยุคแรก ๆ เช่นเดียวกับรูปแบบการประเมินโดยยึดจุดมุ่งหมาย จะพิจารณาประสิทธิผลขององค์กรโดยใช้ตัวแปรเพียงตัวเดียวเท่านั้น การใช้รูปแบบตัวแปรเดียวจะมีข้อจำกัดเรื่องความครอบคลุมว่าตัวแปรเพียงตัวเดียวไม่สามารถจะเป็นตัวแทนผลการดำเนินงานขององค์กรในภาพรวมได้ นอกจากนี้ การคัดเลือกตัวแปรก็ค่อนข้างเป็นความเห็นส่วนตัวมาก สำหรับรูปแบบตัวแปรเดียวที่เคยนำมาใช้นั้น Robbins, (1990) และ Banner (1995) ได้รวบรวมไว้ ได้แก่ ตัวแปรความมีประสิทธิภาพโดยทั่วไป ผลผลิต ประสิทธิภาพ ผลกำไร คุณภาพ อุบัติเหตุ การเติบโต การขาดงาน จำนวนเงินที่เก็บได้ ความพึงพอใจ การงู้อใจ ขวัญ การควบคุม ความขัดแย้ง-ความสามัคคี ความยืดหยุ่น-การปรับตัว การมีจุดมุ่งหมายเดียวกันของบุคลากรและองค์กร การยอมรับบทบาทและปกติวิสัย การจัดการเกี่ยวกับทักษะการทำงาน ทักษะระหว่างบุคคล การติดต่อสื่อสาร ความพร้อม การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม การประเมินโดยสภาพแวดล้อมภายนอก ความมั่นคงหรือการรักษาคนไว้ได้ การยอมรับจุดมุ่งหมายองค์กรเป็นของตน และคุณค่าของทรัพยากรบุคคล

2.2 รูปแบบตัวแปรหลายตัว (Multivariate Model) เป็นรูปแบบการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรในยุคหลัง ๆ โดยใช้ตัวแปรหลาย ๆ ตัว ที่เห็นว่ามีความสัมพันธ์กัน และเป็นองค์ประกอบของผลการดำเนินงาน การใช้รูปแบบนี้เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของรูปแบบตัวแปรเดี่ยว อย่างไรก็ตาม ตัวแปรต่าง ๆ ของแต่ละรูปแบบยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ซึ่ง Steers (1977) ได้รวบรวมรูปแบบการใช้ตัวแปรหลายตัวของนักศึกษา ดังตารางที่ 1 และจำนวนครั้งหรือความถี่ในการนำตัวแปรเหล่านี้ไปใช้ ดังตารางที่ 2

3 แบ่งตามแนวทางในการพัฒนารูปแบบ ได้ 2 รูปแบบ คือ

3.1 รูปแบบอธิบาย (Descriptive Model) รูปแบบนี้ใช้แนวทางการศึกษาลักษณะ/องค์ประกอบขององค์กรที่ประสบความสำเร็จ โดยศึกษาในสภาพจริงด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ และมักไม่มีการกำหนดบรรทัดฐานตัวแปรไว้

3.2 รูปแบบปทัสถาน (Normative Model) รูปแบบนี้ใช้แนวทางการศึกษาขององค์กรที่เห็นว่าน่าจะประสบความสำเร็จในการดำเนินงานจากแนวคิดทฤษฎี หรือ เหตุผล ของผลการศึกษาที่ผ่านมา กำหนดตัวแปรที่จะศึกษา แล้วมักจะมีการทดลองในสภาพจริงด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อทดสอบว่าตัวแปรที่กำหนดขึ้นนั้นเป็นมาตรฐานที่ใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์กรได้ถูกต้องหรือไม่เพียงใด

4 แบ่งตามประโยชน์การนำไปใช้ ได้ 2 รูปแบบ คือ

4.1 รูปแบบสากล (Universal Model) เป็นรูปแบบซึ่งผู้พัฒนาเห็นว่าสามารถนำไปใช้หรือประยุกต์ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรได้ทุกประเภท

4.2 รูปแบบเฉพาะ (Contingent Model) เป็นรูปแบบซึ่งผู้พัฒนามีจุดประสงค์หรือเห็นว่าสามารถนำไปใช้ หรือประยุกต์ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรบางประเภทเท่านั้น

5 แบ่งตามวิธีการในการพัฒนารูปแบบ ได้ 2 รูปแบบ คือ

5.1 รูปแบบอนุมาน (Deductive Model) รูปแบบนี้ได้จากการพิจารณาโดยหลักทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่ได้จากการศึกษาทฤษฎี แล้วอาจนำมาศึกษาวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่ง

5.2 รูปแบบอุปมาน (Inductive Model) รูปแบบนี้ได้จากการศึกษาเป็นกรณีเฉพาะ โดยกำหนดตัวแปรจากผลการศึกษาวิจัยของแหล่งต่าง ๆ หรือทำการวิจัยเองก็ได้

6 แบ่งตามเกณฑ์อื่น ๆ ตามแนวคิดและการนำเสนอของผู้ศึกษา

นอกจากแบ่งรูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การตามเกณฑ์ต่าง ๆ ทั้ง 5 เกณฑ์ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีการแบ่งหรือเสนอแนวทาง/รูปแบบตามแนวคิดของผู้ศึกษาเรื่องนี้ โดยได้แบ่งรูปแบบซึ่งบางรูปแบบคล้ายคลึงหรือเหมือนกันที่กล่าวมาแล้ว บางรูปแบบก็แตกต่างกัน เช่น Robbins, (1990) แบ่งเป็น 4 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการบรรลุจุดหมาย (Goal-Attainment Approach) 2) รูปแบบเชิงระบบ (System-Approach) 3) รูปแบบเชิงกลยุทธ์-กลุ่มที่เกี่ยวข้อง (Strategic-Constituencis Approach) และ 4) รูปแบบการแข่งขัน-คุณค่า (Competing-Values Approach) Hoy and Miskel, (1991) ได้นำเสนอรูปแบบบูรณาการ (Integrated Model)

การแบ่งแนวทาง/รูปแบบและการนำเสนอในข้อ 6 นี้ รวมได้ทั้งสิ้น 5 รูปแบบ แต่รูปแบบการบรรลุจุดหมายของ Robbins จะเหมือนกับรูปแบบยึดจุดหมายในการแบ่งตามการให้ความหมาย จึงยังเหลือรูปแบบที่มีความแตกต่างกันออกไปบ้างหรือเป็นรูปแบบใหม่เพิ่มเติม 4 รูปแบบ คือ

6.1 รูปแบบเชิงระบบ รูปแบบนี้มีแนวคิดว่าองค์การเป็นระบบที่ต้องการปัจจัยนำเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformational process) กลายเป็นผลผลิตออกมา ในขณะที่เน้นการปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมเพื่อการอยู่รอดขององค์การ รูปแบบนี้จะคล้ายกับรูปแบบระบบทรัพยากร และเหมาะจะใช้กับองค์การที่มีการเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต โดยพิจารณาความสำเร็จขององค์การจากการได้มาซึ่งทรัพยากร

6.2 รูปแบบเชิงกลยุทธ์-กลุ่มที่เกี่ยวข้อง รูปแบบนี้มีแนวคิดว่าองค์การมีฐานะเป็นระบบภายใต้สภาพแวดล้อม ซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง โดยถือว่าองค์การเป็นส่วนหนึ่งและพึ่งพาระบบคล้ายกับรูปแบบเชิงระบบ แต่รูปแบบเชิงกลยุทธ์-กลุ่มที่เกี่ยวข้องจะเน้นการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการอยู่รอดขององค์การเท่านั้น รูปแบบนี้เหมาะจะใช้เมื่อองค์การจำเป็นต้องสนองตอบความต้องการของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องที่มีอิทธิพลต่อองค์การ โดยพิจารณาความสำเร็จขององค์การจากความสามารถในการตอบสนองให้ทุกฝ่ายพอใจได้

6.3 รูปแบบการแข่งขัน-คุณค่า รูปแบบนี้มีแนวคิดว่าการประเมินผลการดำเนินงานขององค์การเป็นอัตนัย (Subjective) ขึ้นอยู่กับค่านิยม ความชอบ หรือความสนใจของผู้ประเมิน จึงไม่มีเกณฑ์ตายตัว ขึ้นอยู่กับว่าองค์การอยู่ในขั้นใดของชีวิตองค์การ (Organizational Life Cycle) ซึ่งมี 5 ระยะ (Stage) คือ ระยะประกอบการ (entrepreneurial) ระยะการรวบรวมสมาชิก (collectivity) ระยะกำหนดเกณฑ์และการควบคุม (formalization and control) ระยะการปรับโครงสร้าง (elaboration of structure) และระยะเสื่อมถอย (decline) รูปแบบนี้จึงเหมาะจะใช้เมื่อองค์การมีความเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลา โดยจะพิจารณาความสำเร็จขององค์การจากบุคลากร องค์การ ความยืดหยุ่น และการควบคุม

6.4 รูปแบบบูรณาการของ Hoy และ Miskel รูปแบบนี้จะเน้นการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กร 3 ประการ คือ ใช้เกณฑ์หรือตัวแปรหลายตัว พิจารณามิติเวลา และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ใช้ตัวแปรหลายตัว เนื่องจากตัวแปรเดี่ยวไม่ครอบคลุมประสิทธิผลได้เพียงพอ การกำหนดตัวแปรตัวชี้วัด (Indicator) ต้องมีทุกขั้นตอนของระบบ ตั้งแต่ปัจจัยนำเข้า การเปลี่ยนแปลง ปัจจัย และผลผลิต ซึ่งตัวชี้วัดต้องมีความสำคัญและเป็นตัวแทน เนื่องจากเห็นว่าองค์กรเป็นระบบของสังคม (Social System) ดังนั้น ตัวแปรพื้นฐานที่ควรใช้ 4 ตัว ได้แก่ การปรับตัว การบรรลุเป้าหมาย การบูรณาการ และการรักษาสิ่งช่อ่นเร้นภายใน ซึ่งตัวแปรทั้ง 4 ดังกล่าว จะพิจารณาทั้งในประเด็นของมิติเวลาและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง

2) มิติเวลา โดยแบ่งเวลาออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้น (Short-Term) ระยะกลาง (Intermediate) และระยะยาว (Long-Term) โดยตัวแปรระยะสั้น ได้แก่ การผลิต ประสิทธิภาพ และความพอใจ ตัวแปรในระยะกลาง ได้แก่ การปรับตัว และพัฒนา ส่วนตัวแปรในระยะยาว คือ การอยู่รอด

3) กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง โดยใช้ค่านิยมและความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับบุคคลและกลุ่ม ทั้งภายในและนอกองค์กรที่มีอิทธิพลต่อองค์กร โดยพิจารณาตัวแปรให้สอดคล้องกับความพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 1 รูปแบบตัวแปรหลายตัวในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ

ผู้ศึกษา	ตัวแปร	แนวทางการพัฒนา	ความเป็นสากล	วิธีการที่ได้ตัวแปร
Georgopoulos & Tannenbaum (1957)	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการผลิต (Productivity) - ความยืดหยุ่น (Flexibility) - การไม่มีแรงกดดัน (Absence of Organizational Strain) 	ปทัสถาน (normative)	ใช้กับทุกองค์การ	อนุมาน (deductive) : ติดตามด้วยการศึกษาจากแบบสอบถาม
Bennis (1962)	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) - ความรู้สึกมีเอกลักษณ์ (Sense of identity) - ความสามารถในการทดสอบความจริง (Capacity to test reality) 	ปทัสถาน	ใช้กับทุกองค์การ	อนุมาน : ไม่มีการศึกษาวิจัย
Blake & Mouton (1964)	<ul style="list-style-type: none"> - การบรรลุถึงเป้าหมายที่มุ่งที่ผลผลิตสูงและเป้าหมายที่มุ่งที่คนขององค์การ 	ปทัสถาน	ใช้เฉพาะกับองค์การธุรกิจ	อนุมาน : ไม่มีการศึกษาวิจัย
Caplow (1964)	<ul style="list-style-type: none"> - ความเจริญเติบโต (Growth) - การบูรณาการ (Integration) - ความเต็มใจ (Voluntarism) - ความสัมฤทธิ์ผล (Achievement) 	ปทัสถาน	ใช้ได้กับทุกองค์การ	อนุมาน : ไม่มีการศึกษาวิจัย
Katz & Kahn (1966)	<ul style="list-style-type: none"> - ความเจริญเติบโต (Growth) - การเก็บรักษา (Storage) - การอยู่รอด (Survival) - การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม (Control over environment) 	ปทัสถาน	ใช้ได้กับทุกองค์การ	อุปมาน (inductive) : จากการสำรวจการศึกษาวิจัย
Lawrence & Lorsch (1967)	<ul style="list-style-type: none"> - ความสมดุลระหว่างการบูรณาการ (Integration) กับความแตกต่าง (Differentiation) 	อธิบาย (descriptive)	ใช้เฉพาะกับองค์การธุรกิจ	อุปมาน : จากการการศึกษาวิจัย 6 หน่วยงาน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ผู้ศึกษา	ตัวแปร	แนวทางการพัฒนา	ความเป็นสากล	วิธีการที่ได้ตัวแปร
Yuchtman & Seashore (1967)	<ul style="list-style-type: none"> - การได้มาซึ่งทรัพยากรซึ่งมีจำกัด และมีคุณค่า - การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม 	ปทัศสถาน	ใช้ได้กับทุกองค์การ	อุปมาน : ศึกษาวิจัยหน่วยงานประกันกัน
Friedlander & Pickle (1968)	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการสร้างผลกำไร (Profitability) - ความพึงพอใจของพนักงาน (Employee satisfaction) - คุณค่าต่อสังคม (Societal value) 	ปทัศสถาน	ใช้เฉพาะกับองค์การธุรกิจ	อุปมาน : ติดตามด้วยการศึกษาวิจัยธุรกิจขนาดย่อม
Price (1968)	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการผลิต (Productivity) - การทำตามแบบ (Conformity) - ขวัญ (Morale) - ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) - ความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) 	อธิบาย	ใช้ได้กับทุกองค์การ	อุปมาน : จากการศึกษาวิจัย 50 ชิ้น ที่ได้รับการตีพิมพ์แล้ว
Mahoney & Weitzel (1969) แบบจำลองของธุรกิจทั่วไป แบบจำลองของหน่วยวิจัยและพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการผลิต-การสนับสนุน-การใช้ประโยชน์ (Productivity-Support-Utilizations) - การวางแผน (Planning) - ความเชื่อถือได้ (Reliability) - ความคิดริเริ่ม (Initiative) - ความเชื่อถือได้ (Reliability) - ความร่วมมือ (Cooperation) - การพัฒนา (Development) 	อธิบาย	ใช้เฉพาะกับองค์การธุรกิจ	อุปมาน : จากการศึกษาวิจัยองค์การ 13 องค์การ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ผู้ศึกษา	ตัวแปร	แนวทางการพัฒนา	ความเป็นสากล	วิธีการที่ได้ตัวแปร
Schein (1970)	<ul style="list-style-type: none"> - การติดต่อสื่อสารแบบเปิด (Open Communication) - ความยืดหยุ่น (Flexibility) - การสร้างสรรค์ (Creativity) - ความผูกพันทางจิตวิทยา (Psychological Commitment) 	ปทัสถาน	ใช้ได้กับทุกองค์การ	อนุমান : ไม่มีการศึกษาวิจัย
Mott (1972)	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการผลิต (Productivity) - ความยืดหยุ่น (Flexibility) - ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) 	ปทัสถาน	ใช้ได้กับทุกองค์การ	อนุমান : ติดตามด้วยการศึกษาวิจัยจากแบบสอบถามหลายองค์การ
Duncan (1973)	<ul style="list-style-type: none"> - การบรรลุถึงจุดมุ่งหมาย (Goal attainment) - การบูรณาการ (Integration) - การปรับตัว (Adaptation) 	ปทัสถาน	ใช้ได้กับทุกองค์การ	อนุমান : ติดตามด้วยการศึกษาวิจัยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ 22 หน่วย
Gibson et.al. (1973, 1972)		ปทัสถาน	ใช้ได้กับทุกองค์การ	อนุमान : จากการสำรวจแบบจำลองที่ทำไว้ก่อน
ในระยะสั้น	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการผลิต (Productivity) - ประสิทธิภาพ (Efficiency) - ความพึงพอใจ (Satisfaction) 			
ในระยะต่อมา	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) - การพัฒนา (Development) 			
ในระยะยาว	<ul style="list-style-type: none"> - การอยู่รอด (Survival) 			
Negandhi & Reimann (1973)	<ul style="list-style-type: none"> - การได้มาซึ่งอัตรากำลัง (Manpower acquisition) 	ปทัสถาน	ใช้เฉพาะกับองค์การธุรกิจ	อนุमान : ติดตามด้วยการศึกษาวิจัยของค์การของอินเดีย
ดัชนีทางพฤติกรรม (Behavioral Index)				

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ผู้ศึกษา	ตัวแปร	แนวทางการพัฒนา	ความเป็นสากล	วิธีการที่ได้ตัวแปร
ดัชนีทางเศรษฐกิจ (Economic Index)	<ul style="list-style-type: none"> - ความพึงพอใจของพนักงาน (Employee Satisfaction) - การรักษาไว้ซึ่งอัตราค่าจ้าง (Manpower retention) - ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal relations) - ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในสังกัดเดียวกัน (Interdepartmental relations) - การใช้ประโยชน์จากอัตราค่าจ้าง (Manpower utilization) - การเติบโตด้านการขาย (Growth in sales) - ผลกำไรสุทธิ (Net profit) 			
Child (1974,1975)	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการได้ผลกำไร (Profitability) - ความเจริญเติบโต (Growth) 	ปทัศสถาน	ใช้เฉพาะกับองค์การธุรกิจ	อนุমান : ติดตามด้วยการศึกษาหน่วยงานในอังกฤษ จำนวน 82 แห่ง
Webb (1974)	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามัคคี (Cohesion) - ประสิทธิภาพ (Efficiency) - ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) - การสนับสนุน (Support) 	อธิบาย	ใช้เฉพาะกับองค์การศาสนา	อุปมาน : จากการศึกษาองค์การทางศาสนา

ที่มา : Steers, R.M. (1977) *Organizational Effectiveness : A Behavioral View*. P.8

จากตารางที่ 1 ซึ่งมีรูปแบบจำนวน 17 รูปแบบ นั้น ถ้าแบ่งตามแนวทางการพัฒนาจะได้ 2 กลุ่ม คือ การพัฒนาตามแนวทางปทัสถาน 13 รูปแบบ ส่วนแนวทางอธิบายมีเพียง 4 รูปแบบ ถ้าแบ่งตามวิธีการที่ได้ตัวแปรจะได้ 2 กลุ่ม เช่นกันคือ การได้ตัวแปรด้วยวิธีอนุมาณ 10 รูปแบบ และวิธีอุปมาน 10 รูปแบบ และถ้าแบ่งตามลักษณะความเป็นสากลแล้วจะได้ 2 กลุ่ม คือ รูปแบบที่เป็นสากลใช้ได้กับทุกองค์การ 10 รูปแบบ รูปแบบที่ใช้กับองค์การเฉพาะ 7 รูปแบบ

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นว่ารูปแบบส่วนใหญ่ใช้การพัฒนาตามแนวทางปทัสถาน เนื่องจากผู้พัฒนาสามารถกำหนดกรอบล่วงหน้าได้ชัดเจน และสามารถตรวจสอบรูปแบบของตนด้วยการศึกษาวิจัยได้ เช่นเดียวกับวิธีการกำหนดตัวแปรผู้พัฒนาจะใช้วิธีอนุมาณมากกว่าวิธีอุปมาน เนื่องจากกำหนดตัวแปรล่วงหน้าทางทฤษฎีก่อนจะหาข้อสรุปด้วยการศึกษาเพิ่มเติมได้ ในขณะที่วิธีอุปมานจะได้กำหนดกรอบตัวแปรจากการค้นคว้าวิจัยที่ผ่านมา และมักไม่มีการศึกษาเพิ่มเติม นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาถึงประโยชน์ในการนำรูปแบบไปใช้แล้วจะเป็นรูปแบบสากลมากกว่ารูปแบบเฉพาะ เพราะผู้พัฒนาต้องการให้รูปแบบของตนเป็นสากล ซึ่งใช้ได้กว้างขวางกับทุกองค์การมากกว่ารูปแบบเฉพาะที่ใช้ได้กับองค์การบางประเภทเท่านั้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 จำนวนครั้งหรือความถี่ในการนำตัวแปรไปใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์การ

ตัวแปรในการประเมิน	จำนวนครั้งที่นำมาใช้จาก 17 ครั้ง
ความสามารถในการปรับตัว-ความยืดหยุ่น (Adaptability-Flexibility)	10
ความสามารถในการผลิต (Productivity)	6
ความพอใจ (Satisfaction)	5
ความสามารถในการสร้างผลประโยชน์/ผลกำไร (Profitability)	3
การได้มาซึ่งทรัพยากร (Resource Acquisition)	3
การปราศจากความเครียด (Absence of Strain)	2
การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม (Control over environment)	2
การพัฒนา (Development)	2
ประสิทธิภาพ (Efficiency)	2
การรักษาไว้ซึ่งพนักงาน (Employee retention)	2
การเจริญเติบโต (Growth)	2
การบูรณาการ (Integration)	2
การติดต่อสื่อสารแบบเปิด (Open communications)	2
การอยู่รอด (Survival)	2
เกณฑ์อื่น ๆ	1

ที่มา : Steer, R.M. (1977). *Organizational Effectiveness : A Behavioral View*. P. 46 .

จากรูปแบบประเมินผลการคำนวณหรือประสิทธิผลขององค์การที่กล่าวมาทั้งหมดตามเกณฑ์การแบ่งต่าง ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

รูปแบบที่แบ่งตามเกณฑ์ให้ความหมาย มี 3 รูปแบบ คือ รูปแบบการประเมินโดยยึดจุดมุ่งหมาย รูปแบบทรัพยากร และรูปแบบบูรณาการนั้น ความครอบคลุมของรูปแบบหลัง ๆ จะมากขึ้น โดยรูปแบบยึดจุดมุ่งหมายมีความครอบคลุมน้อยที่สุด คือ สนใจเฉพาะการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การเท่านั้น ส่วนรูปแบบทรัพยากรจะให้ความสนใจขององค์ประกอบอื่น เช่น ทรัพยากรและการปรับตัวขององค์การด้วย และรูปแบบบูรณาการนำรูปแบบยึดจุดมุ่งหมายกับรูปแบบทรัพยากรมาใช้ร่วมกัน แต่แต่ละรูปแบบมีจุดเด่นจุดด้อยต่างกัน ต้องเลือกใช้ให้เหมาะกับองค์การที่จะประเมิน

ต่อมาคือรูปแบบที่แบ่งตามจำนวนตัวแปร มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบตัวแปรเดียว และรูปแบบหลายตัวแปร รูปแบบตัวแปรเดียวนิยมใช้กันในยุคแรก ๆ แต่มีข้อจำกัดเรื่องความครอบคลุมเนื่องจากตัวแปรเพียงตัวเดียวไม่สามารถเป็นตัวแทนประสิทธิผลหรือผลการดำเนินงานขององค์กรได้เพียงพอ โดยเฉพาะองค์กรในปัจจุบัน จึงได้มีผู้พัฒนารูปแบบหลายตัวแปรขึ้นเพื่อแก้ข้อจำกัดของรูปแบบตัวแปรเดียว แต่ก็ยังประสบปัญหาเรื่องความเป็นสากล เนื่องจากตัวแปรแต่ละตัวหรือบางตัวในรูปแบบต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกันทั้งด้านจำนวนและเนื้อหา โดยขึ้นอยู่กับผู้เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ตัวแปรแต่ละตัวอาจขัดแย้งกันเองในรูปแบบนั้น ๆ เช่น ถ้าใช้ตัวแปรการเจริญเติบโตขององค์กรเป็นดัชนีชี้วัดตัวหนึ่งของผลการดำเนินงานขององค์กรแล้ว จะพบว่าถ้าองค์กรเติบโตขึ้นมักจะทำให้ประสิทธิภาพลดลง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อยลง และการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเป็นไปได้ยากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าความขัดแย้งไม่เป็นประเด็นสำคัญในการประเมิน ประเด็นที่น่าจะพิจารณาคือความถูกต้องครอบคลุมของตัวแปรมากกว่า และเนื่องจาก ปัญหาเรื่องความแตกต่างในการกำหนดตัวแปรดังกล่าว Harrison (1994) ได้สรุปวิธีการเลือกตัวแปรโดยให้เน้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง (Clients or Stakeholder) เป็นหลักสำคัญในการพิจารณาทั้งนี้ ต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการประเมินด้วย ซึ่งใกล้เคียงกับแนวคิดของ จินดาฉกษณ์ วัฒนธินธุ์ (2537) ที่กล่าวว่า ถ้าไม่มั่นใจเกี่ยวกับตัวแปรที่จะใช้ประเมินแล้ว ควรให้ผู้เกี่ยวข้องร่วมกันกำหนด

รูปแบบที่แบ่งตามแนวทางการพัฒนารูปแบบ มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบตามแนวทางอธิบาย และรูปแบบตามแนวทางปทัสถาน อาจเนื่องมาจากการพัฒนาตามแนวทางปทัสถานสามารถกำหนดตัวแปรล่วงหน้าได้ โดยอาจใช้ทฤษฎีหรือหลักเหตุผลเป็นกรอบ หลังจากนั้นถ้าต้องการตรวจสอบรูปแบบก็อาจทำได้ ซึ่งจากรูปแบบปทัสถาน 13 รูปแบบ ในตาราง 1 นั้น พบว่า หลังจากกำหนดตัวแปรในรูปแบบแล้วมีการตรวจสอบถึง 10 รูปแบบ เนื่องจากสามารถกำหนดกรอบล่วงหน้า และตรวจสอบได้ ทำให้ขอบเขตการศึกษากระชับและสะดวกกว่าการศึกษาตามแนวทางอธิบาย ผู้ศึกษาจึงนิยมใช้การพัฒนารูปแบบตามแนวทางปทัสถานมากกว่าแนวทางอธิบาย ส่วนรูปแบบที่แบ่งตามประโยชน์การนำไปใช้ มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสากลและรูปแบบเฉพาะ เมื่อพิจารณาตามตาราง 1 พบว่า มีรูปแบบสากลจำนวน 10 รูปแบบ และรูปแบบเฉพาะ 7 รูปแบบ แบ่งเป็นรูปแบบเฉพาะสำหรับองค์กรธุรกิจ 5 รูปแบบ องค์กรศาสนา 1 รูปแบบ และองค์กรธุรกิจ/องค์กรด้านวิจัยและพัฒนา 1 รูปแบบ เมื่อพิจารณาด้านจำนวนแล้วจะเห็นว่า มีรูปแบบสากลมากกว่า น่าจะเนื่องมาจากผู้พัฒนารูปแบบต้องการให้รูปแบบของตนใช้ประโยชน์ได้ในวงกว้าง แต่ในทางปฏิบัติอาจมีข้อจำกัด เพราะตัวแปรของรูปแบบสากลแต่ละรูปแบบยังแตกต่างกัน แม้ว่าบางรูปแบบจะมีตัวแปรร่วมบางตัวเหมือนกันก็ตาม ดังนั้นความเป็นสากลอาจเป็นเพียงความเชื่อ แนวคิด หรือเหตุผลของผู้พัฒนารูปแบบที่เห็นว่าสามารถนำไปใช้เป็นรูปแบบสากลกับทุกองค์กร

รูปแบบที่แบ่งตามวิธีการในการพัฒนารูปแบบ มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบอนุমানและรูปแบบอุปมาน ซึ่งเมื่อพิจารณาผลการรวบรวมดังตาราง 1 พบว่าผู้ศึกษาจะใช้วิธีการอนุมานมากกว่า จำนวน 17 รูปแบบ พบว่า เป็นการได้รูปแบบตามวิธีการอนุมาน 10 รูปแบบ และวิธีการอุปมาน 7 รูปแบบ โดยรูปแบบตามวิธีการอนุมานได้ตัวแปรจากทฤษฎี และมีการศึกษาเพิ่มเติมหลังจากกำหนดตัวแปรแล้ว 6 รูปแบบ และไม่ได้ศึกษาเพิ่มเติม 4 รูปแบบ ส่วนวิธีการอุปมานนั้นเมื่อกำหนดตัวแปรซึ่งอาจได้จากผลการวิจัยต่าง ๆ หรือทำการศึกษาวិจัยเองแล้ว มักจะไม่ทดสอบเพิ่มเติม

สุดท้ายได้แก่รูปแบบที่แบ่งตามเกณฑ์อื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว โดยมีผู้ศึกษาและแบ่งรูปแบบต่าง ๆ ตามแนวคิดของตน ซึ่งบางรูปแบบจะซ้ำกับรูปแบบที่ได้แบ่งไว้ข้างแล้ว เช่นรูปแบบบรรจุดมมุ่งหมายของรอบมินส์ กับรูปแบบยึดจุดมุ่งหมาย เป็นต้น บางรูปแบบก็จะมีคล้ายหรือเหมือนกัน เช่น รูปแบบบูรณาการของฮอยและมิสเกล จะคล้ายกับรูปแบบระบบทรัพยากรหรือรูปแบบบูรณาการจากการแบ่งตามเกณฑ์การให้ความหมาย เป็นต้น

ถ้าพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะพบว่า สิ่งสำคัญที่สุดที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบ คือ ตัวแปร นั่นเอง นั่นคือเมื่อใช้ตัวแปรต่างกันไปไม่ว่าจะเป็นด้านจำนวนหรือลักษณะตัวแปรก็ตาม จะมีผลทำให้เป็นอีกรูปแบบหนึ่งทันที และกรณีนำประเด็นหรือองค์ประกอบอื่น ๆ มาพิจารณาเพิ่มเติมในรูปแบบ เช่น มิติเวลา ผลที่ตามมาก็คือการใช้ตัวแปรสำหรับช่วงเวลานั้น ๆ นั่นเอง หรือถ้าจะนำผู้เกี่ยวข้องกับองค์การมาร่วมพิจารณาก็จะพิจารณาตัวแปรเพื่อให้สอดคล้องกับความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องอีกเช่นกัน

ตัวแปรสำคัญที่แสดงถึงประสิทธิผลขององค์การและมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ

จากการพิจารณาตัวแปรในตาราง 1 และ 2 นั้น พบว่า ตัวแปรที่ใช้ได้กับองค์การทุกประเภทมีจำนวน 24 ตัวแปร ได้แก่ ความสามารถในการผลิต ความยืดหยุ่น การไม่มีแรงกดดัน ความสามารถในการปรับตัว ความรู้สึกร่วมใจ ความสามารถในการทดสอบความจริง การเจริญเติบโต การบูรณาการ ความเต็มใจ ความสัมฤทธิ์ผล การเก็บรักษา การอยู่รอด การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม การได้มาซึ่งทรัพยากร การทำตามแบบ ขวัญ ความเป็นปึกแผ่น การติดต่อสื่อสารแบบเปิด การสร้างสรรค์ ความผูกพันทางจิตวิทยา การบรรลุจุดมุ่งหมาย ความพึงพอใจ และการพัฒนา

ตัวแปรทั้ง 24 ตัว จะเห็นว่ามี ความซ้ำซ้อนเกี่ยวเนื่องกันอยู่ โดยอาจแบ่งเป็นกลุ่มตัวแปรได้ คือ กลุ่มตัวแปรความยืดหยุ่น ความสามารถในการปรับตัว การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม และการพัฒนา ซึ่งส่งผลต่อกลุ่มตัวแปรความอยู่รอด การเก็บรักษา และความเป็นปึกแผ่น กลุ่มตัวแปรความสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในการผลิต และการบรรลุจุดมุ่งหมาย กลุ่มตัวแปรความพึงพอใจ ขวัญ ความผูกพันทางจิตวิทยา และการติดต่อสื่อสารแบบเปิด เป็นต้น ดังนั้น ถ้าจัดกลุ่มตัวแปรเหล่านี้ในเบื้องต้น ร่วมกับตัวแปรที่ไม่เข้ากลุ่มจะได้ 4 ชุด คือ 1) กลุ่มตัวแปรความยืดหยุ่น ความสามารถในการปรับตัว การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม การพัฒนา การเก็บรักษา ความเป็นปึกแผ่น และการบูรณาการ 2) กลุ่มตัวแปรสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในการผลิต และการบรรลุจุดมุ่งหมาย 3) กลุ่มตัวแปรความพึงพอใจ ขวัญ และความผูกพันทางจิตวิทยา และ 4) ตัวแปรประสิทธิภาพ

นอกจากตัวแปรจากรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว สำนักงาน กพ. ได้เสนอแนวทางกำหนดตัวแปรในการประเมินไว้ 3 ตัวแปร คือ 1) ประสิทธิภาพ (ความสามารถในการผลิตหรือให้บริการ) 2) ประสิทธิภาพ (ความประหยัด, รวดเร็ว) และ 3) การพัฒนาองค์กร และมีผู้เสนอตัวแปรอีกท่านหนึ่งคือ รุ่ง แก้วแดง เห็นว่ามีสิ่งที่ควรพิจารณา 4 ประการ ในการประเมิน คือ 1) ความพึงพอใจ 2) ประสิทธิภาพ 3) คุณภาพ และ 4) ปริมาณ ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ตัวแปรแล้วมี 2 ตัวแปร ได้แก่ ความพึงพอใจและประสิทธิภาพ ซึ่งตัวแปรประสิทธิภาพจะเหมือนกับแนวทางที่ กพ. เสนอไว้ สำหรับในต่างประเทศ เมื่อเร็ว ๆ นี้ Martin และ Kettner (1996) ได้เสนอตัวแปรที่ใช้วัดผลการดำเนินการขององค์กรภาครัฐ 3 ตัวแปร คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพ ซึ่งคล้ายกับแนวทางที่ได้มีผู้เสนอไว้แล้วเช่นกัน

สิ่งที่นำมาพิจารณาอีกประการหนึ่ง นอกจากการพิจารณาตัวแปรที่ได้มีการศึกษาและเสนอไว้แล้ว คือ ความถี่ของการใช้ตัวแปรดังกล่าวในการประเมิน ซึ่งพบว่า ตัวแปรที่ความถี่ในการใช้สูงมี 3 ตัวแปร คือ ความสามารถในการปรับตัว ใช้ 10 ครั้ง ความสามารถในการผลิต 6 ครั้ง ความพึงพอใจใช้ 5 ครั้ง ส่วนตัวแปรอื่น ๆ ใช้เพียง 1-3 ครั้ง เท่านั้น

เกี่ยวกับตัวแปรทั้งหมดที่กล่าวมาในประเด็นที่ใช้ได้กับทุกองค์กร การเป็นตัวแทนกลุ่มตัวแปรอื่น ๆ ได้ การเสนอที่ตรงกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งการนำเสนอของ Martin และ Kettner ตลอดจนความถี่ในการใช้ประเมิน สรุปได้ว่า ตัวแปรหลักมี 4 ตัวแปร คือ ความสามารถในการปรับตัว ผลการบริหารความเปลี่ยนแปลง หรือการบรรลุจุดมุ่งหมาย (ความสำเร็จในการดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามภารกิจการศึกษาชีพขององค์กร) ความพึงพอใจ และ

ประสิทธิภาพ ดังนั้น ถ้าใช้ตัวแปรทั้ง 4 ตัว ดังกล่าว น่าจะครอบคลุมเพียงพอ ในการเป็นตัวแทนของ ประสิทธิภาพขององค์การภาครัฐ ที่มีภารกิจสำคัญในการให้บริการด้านการศึกษาอาชีวชนอกระบบ โรงเรียนได้ นั่นคือ องค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์การที่มีความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมาย ตามภารกิจ (ให้บริการ ผดผลิต) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ประหยัด) ทำให้ผู้เกี่ยวข้อง (ผู้รับบริการ ประชาชน บุคลากร) มีความพึงพอใจ และสามารถบริหารความเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ได้ นั่นเอง

สำหรับตัวแปรที่มีความสัมพันธ์หรือคาดว่าน่าจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ จากการ ศึกษาเอกสารและงานวิจัยพบว่า มีตัวแปรหลักและตัวแปรย่อยไม่น้อยกว่า 43 ตัวแปร ที่คาดว่าจะมี อิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การและอิทธิพลต่อตัวแปรเหล่านี้เอง ได้แก่ โครงสร้าง (การกระจายอำนาจ ความชำนาญพิเศษ ความเป็นทางการ ช่วงการบังคับบัญชา ขนาดองค์การ ขนาดหน่วยงาน) เทคโนโลยี(การปฏิบัติการ วัสดุอุปกรณ์) คุณลักษณะพนักงาน พฤติกรรมของบุคลากร (ความสนใจ การตั้งใจ เป้าหมาย ความต้องการ ความสามารถ ความชัดเจนของบทบาท บุคลิกภาพ ภูมิหลัง การรับรู้ การตัดสินใจ) สภาพแวดล้อมภายนอก (ความซับซ้อน ความมั่นคง ความไม่แน่นอน) สภาพแวดล้อมภายใน บรรยากาศ (แนวโน้มความสำเร็จ ความเอาใจใส่ต่อพนักงาน การให้รางวัล การลงโทษ ความมั่นคง เสี่ยง ความเปิดเผย การปกป้อง) นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ (การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน การจัดหาและใช้ทรัพยากร การสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงาน การติดต่อสื่อสาร ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ การปรับตัวและริเริ่มสิ่งใหม่ การฝึกอบรม) ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม การสื่อสารภายในกลุ่ม ความขัดแย้ง สามัคคีของกลุ่ม โครงสร้างกลุ่ม ภาวะผู้นำกลุ่มและการตัดสินใจของกลุ่ม (Steers, 1977, 1986 ; Robbins, 1986, 1993, 1997 ; Stott and Walker, 1993 ; Hollenbeck and Wagner, 1995 ; Leche, 1996 ; Wacławski, 1996 ; Hunton and Price, 1997 ; Valle, 1999 ; Goleman, 2000) ซึ่งในประเทศไทยก็มีผู้นำตัวแปรต่าง ๆ บางตัวมาศึกษาด้วยเช่นกัน (กิ่งพร ทองใบ, 2533 ; อุทัย สันติสกุล, 2534 ; กุหลาบ รัตนสังธรรม, 2536 ; ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538 ; ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์, 2540)

จากตัวแปรที่คาดว่าน่าจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การข้างต้น ถ้านำมาจัดกลุ่มตามระดับ การศึกษาให้ครอบคลุมทุกระดับ คือ ระดับองค์การ กลุ่ม และบุคคล รวมทั้งแบ่งตามมิติโดยยึด ทฤษฎีเชิงระบบทั้งตัวแปรปัจจัยนำเข้าและกระบวนการแล้ว (สำหรับตัวแปรผลลัพธ์นั้นได้จัดกลุ่มให้ เป็นตัวแปรตามที่เป็นองค์ประกอบประสิทธิผลแล้ว) จะได้กลุ่มต่าง ๆ โดยสรุป คือ

การแบ่งตามระดับการศึกษา ตัวแปรในระดับขององค์การ ได้แก่ โครงสร้างองค์การ นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ระดับกลุ่ม เช่น ภาวะผู้นำกลุ่ม การสื่อสารภายในกลุ่ม ความขัดแย้ง ความสามัคคี ระดับบุคคล คือ คุณลักษณะพนักงาน และพฤติกรรมของบุคลากร และถ้าแบ่งตามทฤษฎีเชิงระบบ ตัวแปรปัจจัยนำเข้าจะได้แก่ โครงสร้างองค์การ นโยบายการบริหาร และผู้นำบุคลากร เป็นต้น ตัวแปรกระบวนการ เช่น การปฏิบัติและการสื่อสาร เป็นต้น สภาพแวดล้อม เช่น ความซับซ้อน ความมั่นคง เป็นต้น

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความประสงค์จะศึกษาให้ครอบคลุมทุกมิติและกระบวนการวิเคราะห์ จึงนำตัวแปรหลักต่าง ๆ มาจัดเป็นกลุ่มได้ 8 ตัวแปร คือ ตัวแปรในระดับองค์การ ได้แก่ ภาวะผู้นำองค์การ นโยบายการบริหารองค์การ และกระบวนการบริหารองค์การ โดยตัดตัวแปรโครงสร้างองค์การออก เนื่องจากปรับเปลี่ยนได้ยากและอยู่นอกเหนืออำนาจของผู้บริหารองค์การในการปรับเปลี่ยน ระดับกลุ่มก็นำตัวแปรในระดับองค์การมาปรับเป็นการศึกษา ตัวแปรในระดับกลุ่ม ได้แก่ ภาวะผู้นำกลุ่ม กระบวนการบริหารกลุ่ม และคุณลักษณะของกลุ่ม โดยปรับเป็นตัวแปรวัฒนธรรมกลุ่ม สุดท้ายคือตัวแปรในระดับบุคคล ได้แก่ คุณลักษณะและการปฏิบัติงานของบุคลากร ทั้งนี้ ตัวแปรทั้ง 8 ตัว ดังกล่าว ถ้านำมาจัดตามทฤษฎีเชิงระบบแล้ว ตัวแปรปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ภาวะผู้นำองค์การ นโยบายการบริหารองค์การ ภาวะผู้นำกลุ่ม วัฒนธรรมกลุ่ม และคุณลักษณะบุคลากร ตัวแปรกระบวนการ ได้แก่ กระบวนการบริหารองค์การ กระบวนการบริหารกลุ่ม และการปฏิบัติงานของบุคลากร ทั้งนี้ ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกจะไม่นำมาศึกษา เนื่องจากอยู่นอกเหนืออำนาจของผู้บริหารที่จะควบคุมได้ดังกล่าวแล้ว จึงคัดเลือกเฉพาะตัวแปรหลักสำคัญ ๆ ซึ่งครอบคลุมทั้งระดับการวิเคราะห์และมิติต่าง ๆ ที่ผู้บริหารองค์การสามารถควบคุมได้ นำมาศึกษาโดยนำตัวแปรย่อยข้างต้นบางตัวมารวมไว้ในตัวแปรหลักด้วย อย่างไรก็ตามการกำหนดกรอบตัวแปรเบื้องต้นของผู้วิจัยในครั้งนี้จะปรับตัวแปรต่าง ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับองค์การที่จะศึกษา รวมทั้ง นำตัวแปรที่คัดเลือกไว้เสนอให้ผู้บริหารองค์การพิจารณา เพื่อนำมาปรับปรุงอีกครั้งหนึ่งก่อนจะนำไปทดลองใช้จริงต่อไป สำหรับรายละเอียดของตัวแปรต่าง ๆ ทั้งตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบประสิทธิผลและตัวแปรที่คาดว่าน่าจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ นั้น มีสาระโดยสรุปตามลำดับดังนี้

ประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ระดับความสามารถที่องค์การบรรลุจุดมุ่งหมาย ตามที่ได้กำหนดไว้ (Downson, 1996) ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความหมายของ กิ่งพร ทองใบ (2533) ; ศิริชัย กาญจนวาสิ (2536) ; ทิพาดี เมฆสุวรรณ (2538) ; สุจิตรา บุญรัตนพันธ์ (2539) และบางท่านได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า ระดับความสามารถที่องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายหลายประการ (Zammuto, 1982) นั่นคือ ยังเป็นความสามารถบรรลุจุดมุ่งหมาย เพียงแต่เพิ่มปริมาณของจุดมุ่งหมายเท่านั้น

นอกจากจะมีการให้ความหมายลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ให้ความหมายกว้างขึ้นอีก ไม่เฉพาะแต่เพียงการบรรจุจุดมุ่งหมายขององค์การเท่านั้น แต่รวมถึงตัวแปรอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ความสามารถขององค์การในการที่จะอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพองค์การ และเติบโต Steers et.al. (1985) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ และความสามารถที่จะดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

เมื่อพิจารณาการให้ความหมายทั้ง 2 ลักษณะแล้ว การให้ความหมายที่น่าเสนอดังกล่าวจะมีตัวแปรอื่น ๆ เพิ่มเติม ซึ่งจากการรวบรวมของ Steers ดังตาราง 2 จะพบว่า มีการใช้ตัวแปรต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบของประสิทธิภาพแตกต่างกันไป บางตัวแปรอาจจะเหมือนกันบ้างในแต่ละรูปแบบ และในช่วงแรก ๆ ของการศึกษาเรื่องประสิทธิภาพขององค์การ โดยใช้ตัวแปรเดียวนั้นตัวแปรเดียวที่ใช้ก็ยังคงแตกต่างกันอีกด้วย ดังนั้น ในการให้ความหมายของประสิทธิภาพ อาจจัดได้ 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ 1) กลุ่มตัวแปรเดี่ยว ซึ่งแบ่งย่อยเป็นกลุ่มที่ให้ความหมายประสิทธิภาพ ว่าเป็นความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ อาจจะเพียงจุดมุ่งหมายเดียวหรือหลายจุดมุ่งหมาย ซึ่งกลุ่มนี้จะมากกว่าการใช้ตัวแปรอื่น ๆ และบางกลุ่มที่ใช้ตัวแปรอื่น ๆ เช่น ความพึงพอใจ, การออกจากงาน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันไม่ค่อยมีผู้นิยมให้ความหมายลักษณะนี้ เนื่องจากไม่สามารถเป็นตัวแทนของประสิทธิภาพได้เพียงพอ สำหรับกลุ่ม 2) กลุ่มตัวแปรหลายตัว กลุ่มนี้จะใช้ตัวแปรหลายตัวแทนความหมาย หรือองค์ประกอบของความมีประสิทธิภาพ ซึ่งนิยมนำมาศึกษาประสิทธิภาพขององค์การในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ตัวแปรที่เป็นองค์ประกอบของประสิทธิภาพดังกล่าว ก็มีความแตกต่างกันออกไปตามแนวคิดของผู้ศึกษาแต่ละคน ยังหาข้อสรุปที่เป็นสากลได้ยาก

เนื่องจากการให้ความหมายของประสิทธิภาพที่แตกต่างกันดังกล่าว ทำให้การศึกษาเรื่องประสิทธิภาพแตกต่างกันไป แม้แต่ตำราในยุคหลัง ๆ ก็ยังเห็นว่าหาข้อสรุปได้ยาก (Katz and Khan, 1978 ; Steers, et.al., 1985 ; Steers, 1988 ; Harrison, 1994 ; Banner, 1966) ทำให้การศึกษาเรื่องประสิทธิภาพขององค์การเป็นเรื่องยากตามไปด้วย (ภรณ์ กิริ์ดิบุตร, 2529) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษาเรื่องประสิทธิภาพขององค์การจะเป็นเรื่องยาก แต่ก็ยังคงมีผู้สนใจศึกษากันมากจนกระทั่งปัจจุบัน เพราะว่าประสิทธิภาพเป็นสิ่งสำคัญ และถือว่าเป็นเกณฑ์สำคัญสูงสุด (Ultimate Criterion) ที่จะตัดสินผลการจัดการหรือการดำเนินการขององค์การ (Steers, et.al., 1985) โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การภาครัฐ ซึ่งมีการกิจหลักในการให้บริการ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดหลักของประสิทธิภาพ คือ การยอมรับจากผู้ให้บริการ (กิ่งพรทองใบ, 2533) ซึ่งต้องสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการให้ได้มากที่สุด แม้จะต้องมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ทำให้ประสิทธิภาพต่ำลงก็ตาม เนื่องจากองค์การภาครัฐไม่ได้หวังกำไรเช่นองค์การธุรกิจเอกชน

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การให้ความหมายของประสิทธิผลยังมีความแตกต่างกัน การให้ความหมายในกลุ่มตัวแปรเดียวที่ได้รับการยอมรับและใช้กันมากที่สุด คือ การให้ความหมายประสิทธิผลว่าเป็นความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การที่ตั้งไว้ แต่ยังประสบปัญหาเรื่องความครอบคลุม ดังนั้น ในที่นี้จึงให้ความหมายของประสิทธิผลในแนวกว้าง ตามที่ได้ศึกษารวบรวมมา โดยประกอบด้วย ตัวแปรหลัก 4 ตัว คือ ความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมาย ประสิทธิภาพ ผลการบริหารการเปลี่ยนแปลง และความพึงพอใจ ดังกล่าวมาแล้ว

สำหรับตัวชี้วัดการบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษา นั้น จะวัดจากความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายตามภารกิจที่องค์การกำหนดไว้ ซึ่งถ้าเป็นองค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษาอาชีวชนอกระบบโรงเรียนแล้ว จะกำหนดจุดมุ่งหมายให้ผู้สำเร็จการฝึก นำความรู้ทักษะจากการฝึกไปใช้ประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การเข้าสู่ตลาดแรงงาน การเพิ่มรายได้ และการใช้ในชีวิตประจำวัน เป็นต้น (พรทิพย์ มีสัจย์, 2536) ดังนั้น ในที่นี้จะพิจารณาการบรรลุจุดมุ่งหมายในการจัดการฝึกอาชีพขององค์การ จากจำนวนผู้ผ่านการฝึกที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน นำความรู้ไปเพิ่มรายได้และใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันเป็นตัวชี้วัดหลัก

การวัดจะพิจารณาจากจำนวนผู้สำเร็จการฝึก ที่องค์การสามารถติดตามได้ว่ามีอัตราการนำความรู้จากการฝึกดังกล่าวไปใช้ประโยชน์จำนวนเท่าไร ในปัจจุประมาณที่ผ่านมาขององค์การนั้นๆ แม้ว่าผลการติดตามดังกล่าวไม่ใช่หลักความเป็นตัวแทน (Representative) ของผู้สำเร็จการฝึก เนื่องจากองค์การจะส่งแบบสอบถามให้แก่ผู้สำเร็จการฝึกทุกคน และนำผลจากผู้ที่ยกกลับมายวิเคราะห์โดยไม่ได้สุ่มตามหลักความน่าจะเป็น (Probability) แต่ก็ เป็นวิธีเดียวที่สามารถทำได้ในขณะนี้

นอกจากจะศึกษาประสิทธิผลโดยใช้ข้อเท็จจริงตามแนวทางดังกล่าวมาแล้ว ถ้าจะศึกษาโดยวัดจากการรับรู้ของผู้เกี่ยวข้องว่าองค์การมีประสิทธิผลในระดับใด โดยใช้แบบสอบถามมาตรฐานค่าก็ได้ ซึ่งการศึกษาทั้งหมดในประเทศไทยเท่าที่รวบรวมได้ที่ผ่านมา มักจะใช้วิธีการวัดเช่นนี้ (กิ่งพร ทองใบ, 2533 ; อุทัย สันติสกุล, 2534 ; กุหลาบ รัตนสังขรรม, 2536 ; อากรณ์ เขียมไชยศรี, 2537 ; ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538 ; สุจิตรา บุญรัตนพันธ์, 2539 ; ประพันธ์ศิริ สุขสารัง, 2540 ; ประเสริฐ บัณฉัตรศักดิ์, 2540) ดังนั้น ในที่นี้อาจมีการวัดโดยใช้วิธีดังกล่าวจากแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อสอบถามบุคลากรขององค์การ ในประเด็นต่าง ๆ ตามตัวชี้วัดดังกล่าวถ้าไม่สามารถหาข้อมูลที่แท้จริงได้

ประสิทธิภาพ (efficiency)

ศิริชัย กาญจนวาที (2536) ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพว่า เป็นการเปรียบเทียบค่าใช้จ่ายโดยตรงต่อการสร้างผลผลิต 1 หน่วย

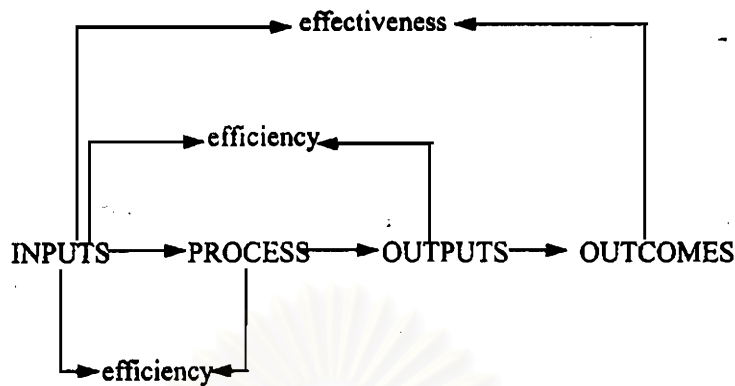
ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2538) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพว่า เป็นสิ่งที่วัดได้โดยหาจากขนาดความแตกต่างระหว่างผลผลิต (Outputs) กับต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้า (Inputs) ซึ่งผลิตภาพ (Productivity) จะเป็นอัตราการวัดผลเพื่อหาค่าประสิทธิภาพในการทำงานหรือดำเนินงานนั้น ๆ

ดิน ปรัชญพฤษ (2538) ให้ความหมายของประสิทธิภาพว่า หมายถึง การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่ได้รับผลมากที่สุด โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ซึ่งใกล้เคียงกับการให้ความหมายของ Katz and Kahn, (1978) ; Steers, (1986) นอกจากนี้ ชงชัย สันติวงษ์ (2540) ได้เพิ่มเติมในประเด็นว่า อาจได้ผลผลิตเท่าเดิมแต่ต้นทุนน้อยลง หรือผลิตได้เพิ่มขึ้นแต่ต้นทุนเท่าเดิม หรือจะยังมีประสิทธิภาพมากถ้าผลิตได้เพิ่มขึ้นแต่ต้นทุนลดลง

ศิริชัย กาญจนวาที (2536) ; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2536) ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพ 2 แนวทาง คือ ในทางเศรษฐศาสตร์ (economic efficiency) หมายถึง การใช้ทรัพยากรในการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิตในระดับที่ต้องการ แต่ใช้ทรัพยากรหรือค่าใช้จ่ายเป็นมูลค่าต่ำสุด (minimum cost) ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือ ประสิทธิภาพทางเทคนิค (technical efficiency) หมายถึง วิธีการผลิตที่ให้ผลผลิตสูงสุด ซึ่งใช้ปัจจัยน้อยกว่าวิธีอื่น โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าของปัจจัยที่นำมาใช้

จากการให้ความหมายของประสิทธิภาพดังกล่าว สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพพิจารณาได้ 2 แนว คือ แนวเศรษฐศาสตร์ และแนวเทคนิค ซึ่งแนวเศรษฐศาสตร์จะมีมูลค่าต้นทุนเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้นำมาใช้ได้ยากกับองค์การภาครัฐที่ไม่เน้นเรื่องกำไร เนื่องจากมีผลผลิตไม่คงที่ ทำให้ใช้อัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยนำเข้าได้ยาก

ที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพนั้น จะเห็นว่ามีการใช้ศัพท์คู่นี้ร่วมกันเสมอทั้งโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ ทั้งนี้ เนื่องจากประสิทธิผลและประสิทธิภาพมีความเกี่ยวข้องกัน (link)(Steers, et.al., 1985 ; Steers, 1988 ; Martin and Kettner, 1996) ความเกี่ยวข้องดังกล่าวแสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ความเกี่ยวข้องระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

ที่มา : ดัดแปลงจาก Martin and Kettner, (1996) *Measuring Performance of Human Service Program*. P.8

จากภาพที่ 1 จะเห็นว่าประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (ด้านบนของภาพ) จะเกี่ยวข้องกัน เนื่องจากพิจารณาจากปัจจัยนำเข้าตัวเดียวกัน ซึ่งในที่นี้ OUTPUTS ได้แก่ จำนวนผู้สำเร็จการฝึก และ OUTCOMES ได้แก่ จำนวนผู้นำความรู้ไปใช้ประโยชน์ในแง่ต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง ส่วนประสิทธิภาพด้านล่างของภาพ หมายถึง ความรวดเร็วในการทำงานโดยใช้เทคนิคต่าง ๆ ซึ่งเป็นประสิทธิภาพในเชิง PROCESS ดังกล่าวมาแล้ว

เนื่องจากการวัดประสิทธิภาพตามแนวทางที่กล่าวมาแล้วทำได้ยาก จึงอาจวัดประสิทธิภาพขององค์กรตามการรับรู้ของผู้เกี่ยวข้องได้เช่นเดียวกับประสิทธิผล โดยใช้แบบสอบถามมาตรฐานค่าถามถึงค่าใช้จ่ายและความประหยัดในการใช้งบประมาณดำเนินการขององค์กร ซึ่งเคยมีผู้ศึกษาด้วยวิธีดังกล่าวเช่นกัน (ประพันธ์ศิริ สุเสารัจ, 2540) ดังนั้น ในที่นี้ผู้วิจัยอาจวัดประสิทธิภาพจากการรับรู้ของผู้เกี่ยวข้อง โดยใช้แบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ผลการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Management of Change)

การบริหารการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในปัจจุบัน เนื่องจากปัญหาของการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วของสภาพแวดล้อม และส่งผลมาถึงองค์กร ทำให้ประสิทธิภาพขององค์กรเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ผู้บริหารจึงควรดำเนินการโดยมีกระบวนการดังนี้ (ธงชัย สันติวงษ์, 2539)

1 การเข้าใจถึงอิทธิพลผลกระทบที่เปลี่ยนแปลง

- 2 การพิจารณาความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง
- 3 การตรวจสอบวิเคราะห์ปัญหา
- 4 การตระหนักถึงข้อจำกัดของเงื่อนไขต่าง ๆ
- 5 การพิจารณาทางเลือกที่ใช้เป็นวิธีการและกลยุทธ์สำหรับพัฒนาองค์กร
- 6 การดำเนินการตามแผน/โครงการ
- 7 การติดตามประเมินผล

การดำเนินการตามกระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จะทำให้องค์กรสามารถปรับตัวได้ ซึ่งศัพท์คำว่าปรับตัว (adaptation) ได้มีผู้ให้ความหมายที่สอดคล้องกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดย Steers (1977) กล่าวถึงการปรับตัวว่า องค์กรจะสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมได้เพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารที่จะคาดการณ์สภาพแวดล้อมได้เป็นสำคัญ นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้สรุปการปรับตัวขององค์กรว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงขององค์กรเพื่อความอยู่รอดอีกด้วย (ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ผลการบริหารการเปลี่ยนแปลง คือ ความสามารถในการปรับตัวขององค์กรนั่นเอง แต่ในปัจจุบันนิยมใช้ผลการบริหารการเปลี่ยนแปลงกันมากขึ้นในทางบริหาร ดังนั้น ในที่นี้จึงใช้ผลการบริหารการเปลี่ยนแปลงแทนการปรับตัว ซึ่งการศึกษาที่ผ่านมาจะใช้คำว่าปรับตัว (กรรณิกา เจริญเทียนชัย, 2538 ; ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538) และการปรับเปลี่ยน (ประพันธ์ศิริ สุเสารัจ, 2540) โดยจะวัดการรับรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้องจากแบบสอบถามมาตรฐานค่าเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีเครื่องมือใหม่ๆ และการเปลี่ยนแปลงระบบหรือวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งในที่นี้จะใช้วิธีการวัดการรับรู้ของบุคลากรในองค์กรที่จะศึกษาด้วยมาตรฐานค่า 5 ระดับที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น เช่นเดียวกับที่ได้มีผู้ศึกษาไว้แล้ว โดยนำแนวคิดกระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลงข้างต้นประกอบด้วย

ความพึงพอใจ (Satisfaction)

ความพึงพอใจ หมายถึง ระดับความโน้มเอียงทางด้านทัศนคติในเชิงบวก ที่บุคลากรมีต่อการทำงานได้เข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กร (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2538) ส่วน Luthans (1995) กล่าวว่า ความพึงพอใจในงาน หมายถึง ผลการรับรู้ของบุคลากรที่มีต่องานว่าดีและมีความสำคัญทำให้มีความพึงพอใจในงาน ซึ่งถ้าพิจารณาถึงความพึงพอใจจากตำราทางบริหารทั่ว ๆ ไปแล้ว ความพึงพอใจส่วนใหญ่จะหมายถึง ความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่องาน โดยจะมีมิติ (dimension) สำคัญ ๆ 5 มิติ คือ 1) งานที่

ทำว่าน่าสนใจและมีโอกาสได้เรียนรู้เพียงใด 2) รายได้เมื่อเปรียบเทียบกับงาน 3) โอกาสความก้าวหน้าตามลำดับขั้น 4) การได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา และ 5) การได้รับการสนับสนุนจากผู้ร่วมงาน

นอกจากมิติของความพึงพอใจในงานดังกล่าวแล้ว ได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของความพึงพอใจและพัฒนาเป็นทฤษฎีไว้หลายทฤษฎี Korman (1977, อ้างถึงในสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2539) ได้จำแนกทฤษฎีความพึงพอใจในงานออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1 ทฤษฎีสอนองความต้องการ (Need Fulfillment Theory) ซึ่งถือว่าความพึงพอใจในงานเกิดจากความต้องการส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อผลที่ได้รับจากงานกับการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของตน

2 ทฤษฎีอ้างอิงกลุ่ม (Reference-Group Theory) ซึ่งถือว่าความพึงพอใจในงานมีความสัมพันธ์ทางบวกกับคุณลักษณะของงานตามความปรารถนาของกลุ่ม

จากทฤษฎีทั้ง 2 กลุ่ม ดังกล่าว จะเห็นว่าสอดคล้องกับมิติต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมิติข้างต้นทั้ง 5 มิติ นั้น ถ้านำมาจัดกลุ่มก็จะได้ 2 กลุ่ม เช่นกัน คือ มิติงานที่ทำ รายได้ และความก้าวหน้า จะอยู่ในกลุ่มทฤษฎีสอนองความต้องการ และมิติการได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา/ผู้ร่วมงานจะอยู่ในกลุ่มทฤษฎีอ้างอิงกลุ่ม

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นความพึงพอใจของบุคลากรในองค์การ ซึ่งการศึกษาส่วนใหญ่ที่ผ่านมาจะศึกษาความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่องานในองค์การทั้งสิ้น จึงได้มีผู้สร้างมาตรวัดต่าง ๆ สำหรับวัดความพึงพอใจไว้พอสมควร จากการรวบรวมแบบวัดความพึงพอใจที่สำคัญ ๆ ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) เช่น แบบวัดความพึงพอใจของ Hackman และ Oldham (1975) ซึ่งวัดความพึงพอใจในงานทั่วไป และวัดความพึงพอใจเฉพาะเกี่ยวกับงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะวัดมิติต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว และแบบวัดความพึงพอใจของมินนิโซตา (The Minnesota Satisfaction Questionnaire : MSQ) ซึ่งจะวัด 3 องค์ประกอบ คือ การนิเทศงาน สภาพการทำงาน และลักษณะงาน นอกจากนี้ ยังมีแบบสอบถามวัดความพึงพอใจของ Quinn and Staines (1979, cited in Price and Mueller, 1986) ซึ่งจะถามเกี่ยวกับความพึงพอใจในงานเพียงองค์ประกอบเดียว ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า แบบสอบถามวัดความพึงพอใจในงานนั้นจะมีองค์ประกอบใหญ่ สององค์ประกอบตามทฤษฎีที่กล่าวมาแล้ว เพียงแต่แบบสอบถามบางฉบับอาจแยกองค์ประกอบย่อยเพิ่มขึ้น หรือแบบสอบถามบางฉบับอาจศึกษาเพียงองค์ประกอบเดียว ดังนั้น ในที่นี้จะใช้แนวคิดจากทฤษฎีดังกล่าว นำมาสร้างแบบสอบถามมาตราประมาณค่า 5 ระดับ โดยสอบถามทัศนคติของบุคลากรเกี่ยวกับความพึงพอใจในงานตามกลุ่มทฤษฎีสอนองความต้องการ และความพึงพอใจต่อผู้ร่วมงานตามกลุ่มทฤษฎีอ้างอิงกลุ่ม

การศึกษาเกี่ยวกับองค์การโดยเฉพาะองค์การภาครัฐ ซึ่งมีภารกิจหลักในการให้บริการนั้น นอกจากความพึงพอใจของบุคลากรแล้ว ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการและประชาชนผู้เกี่ยวข้องก็มีความสำคัญยิ่งต่อองค์การภาครัฐ เนื่องจากเป็นตัวชี้วัดถึงคุณภาพการให้บริการได้เป็นอย่างดี ที่ผ่านมาผู้ศึกษามักจะไม่ให้ความสำคัญถึงประชาชน ทั้ง ๆ ที่เป็นตัวแปรหรือตัวชี้วัดที่มีความสำคัญยิ่ง อาจนับได้ว่าสำคัญกว่าความพึงพอใจของบุคลากรเสียอีก (Parasuraman, Berry and Zeithaml, 1991 อ้างถึงใน วีระวัฒน์ ปิ่นนิคามย์ ; Heaphy and Gruska, 1995 ; Goodstein and Butz, 1996) ซึ่งถ้ามีการกำหนดค่าน้ำหนักตัวแปรแล้ว จะกำหนดน้ำหนักความพึงพอใจของผู้รับบริการสูงกว่าตัวแปรอื่น

จากการวิจัยของ Parasuraman, Berry และ Zeithaml (1991, อ้างถึงใน วีระวัฒน์ ปิ่นนิคามย์, 2537) เกี่ยวกับองค์ประกอบของคุณภาพในการให้บริการ ได้สรุปมิติสำคัญที่เป็นตัวชี้วัดคุณภาพการบริการได้ 5 ด้านหลัก ตามลำดับความสำคัญ ได้แก่ ความน่าเชื่อถือ (Reliability) การตอบสนอง (Responsiveness) ความเอื้ออาทร (Empathy) ความมั่นใจได้ (Assurance) และความจับต้องได้ (Tangible) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าความน่าเชื่อถือเป็นหัวใจสำคัญของคุณภาพการบริการ นั่นคือ สามารถทำได้ตามสัญญาที่ให้ไว้ได้ ในที่นี้เป็นการฝึกอาชีพ ดังนั้น ถ้าสามารถฝึกได้ตามจุดประสงค์ก็ย่อมทำให้ผู้เข้ารับการฝึกมีความพึงพอใจหรือความเอื้ออาทร อาจปรับเป็นความเอาใจใส่ดูแลผู้เข้ารับการฝึก เป็นต้น

ในการจะวัดความพึงพอใจนั้น Parasuraman, Berry และ Zeithaml ได้สร้างแบบสอบถามเรียกว่า SERVQUAL โดยกำหนดน้ำหนักตามข้างต้น แบบสอบถามจะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นความคาดหวัง และส่วนที่เป็นการรับรู้ ใช้มาตราประมาณค่า 7 ระดับ ตั้งแต่ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งในระดับ 1 จนถึงเห็นด้วยอย่างยิ่งในระดับ 7 ผลการเปรียบเทียบ แสดงถึง คุณภาพของการบริการ ถ้าได้คะแนนติดลบแสดงว่าในด้านใดแสดงว่าผู้รับบริการไม่พึงพอใจในด้านนั้น ซึ่งในที่นี้จะใช้แนวทางการวัดความพึงพอใจดังกล่าวมาแล้ว โดยปรับให้เหมาะกับสภาพองค์การภาครัฐ เนื่องจากแบบสอบถาม SERVQUAL นั้นเหมาะสำหรับองค์การภาคธุรกิจ

ภาวะผู้นำองค์การ (leadership)

ติน ปรัชญพฤทธิ (2538) ให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า หมายถึง การเข้าไปมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างเต็มใจและบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน

Robbins (1986, 1993, 1997) กล่าวถึงภาวะผู้นำว่า หมายถึง ความสามารถในการมีอิทธิพลเหนือกลุ่มบุคคล เพื่อให้บรรลุผลตามจุดมุ่งหมาย

สุพิน เกษายุทธ์ (2539) กล่าวถึงความสำคัญของผู้นำว่าเป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการดำเนินงาน สั่งการ และควบคุมดูแลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายขององค์การ ดังนั้น ประสิทธิภาพขององค์การจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของผู้นำ นอกจากนี้ผู้นำจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การแล้ว ยังมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของสมาชิก เนื่องจากเป็นผู้กำหนดระบบการให้ทุนให้โทษ และสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้นำมีอิทธิพลสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ

จากความหมายและความสำคัญของภาวะผู้นำ สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการมีอิทธิพลหรือชักจูงให้สมาชิกปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายขององค์การ นับได้ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลสำคัญต่อประสิทธิผลขององค์การ รวมทั้ง การปฏิบัติงานของสมาชิกตลอดจนสภาพแวดล้อมในการทำงาน

เนื่องจากความสำคัญของผู้นำหรือภาวะผู้นำดังกล่าว จึงมีการศึกษาเรื่องนี้กันกว้างขวาง โดยพัฒนาทฤษฎีต่าง ๆ ขึ้นมาอย่างหลากหลาย ซึ่ง สุพิน เกษายุทธ์ (2539) ได้จัดกลุ่มแบบของผู้นำตามทฤษฎีต่าง ๆ โดยใช้เกณฑ์การยึดผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก และยึดผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นหลัก ได้ดังนี้

1 กลุ่มยึดผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก ได้แก่ ทฤษฎี X อัตตนิยม (autocratic) ยึดงานเป็นหลัก (task-oriented, Job-centered) ระบบปิด (closed system) มุ่งงาน (initiating structure) ชี้นำ (directive) สั่งการ (directive)

2 กลุ่มยึดผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นหลัก ได้แก่ ทฤษฎี Y ประชาธิปไตย (democratic) ยึดคนเป็นหลัก (consideration employee-centered) ระบบเปิด (open system) มุ่งจิตใจสัมพันธ์ (consideration) สนับสนุน (supportive) ให้มีส่วนร่วม (participative)

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแต่ละทฤษฎีแล้ว บางทฤษฎีจะแบ่งผู้นำออกเป็น 2 ขั้ว ชัดเจน เช่น ทฤษฎีภาวะผู้นำ 2 มิติ (2 Dimension Leadership) จะแบ่งเป็นผู้นำที่มุ่งเรื่องงาน กับผู้นำที่มุ่งเรื่องคน แต่บางทฤษฎีก็จะเพิ่มผู้นำกลางๆ ระหว่าง 2 ขั้ว ดังกล่าวเข้ามาด้วย เช่น ทฤษฎีผู้นำของ White and Lippitt แบ่งเป็นผู้นำแบบอัตตนิยม ผู้นำแบบประชาธิปไตย และผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire) นอกจากนี้ยังมีทฤษฎีเก่าแก่ เรียกว่า ทฤษฎีลักษณะเฉพาะของผู้นำ (Trait Theory) ซึ่งไม่ได้แบ่งผู้นำเป็นแบบต่าง ๆ แต่จะมุ่งค้นหาคุณสมบัติของผู้นำว่ามีลักษณะอย่างไรที่แตกต่างไปจากบุคคลธรรมดา เช่น ความฉลาด ความทะเยอทะยาน เป็นต้น ซึ่งการแบ่งแบบของผู้นำเป็น 2 ขั้ว ตามทฤษฎีบางทฤษฎีดังกล่าวได้รับวิจารณ์จากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องว่าไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง เนื่องจากแบบของผู้นำจะผสมอยู่ระหว่างการใช้อำนาจบริหารและการให้สิทธิต่อผู้บังคับบัญชา หรืออาจกล่าวได้ว่าผสมอยู่ระหว่างการยึดผู้บังคับบัญชาและยึดผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นหลัก การจะยึดรูปแบบใดมากกว่าในการบริหารย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์

จากแนวคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำดังกล่าว ผู้วิจัยจึงใช้หลักผสมผสานระหว่างการจำแนกผู้นำ โดยจะนำแบบของผู้นำทั้ง 2 ขั้ว ที่เห็นว่าน่าจะส่งผลกระทบต่อผลการดำเนินงาน รวมทั้ง นำแนวคิดของทฤษฎีลักษณะเฉพาะของผู้นำมาศึกษาด้วย ดังนั้น ในที่นี้จึงจะศึกษาภาวะผู้นำมุ่งงานตามแบบการยึดผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก ด้านมุ่งจิตใจตามแบบการยึดผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นหลัก และลักษณะความสามารถตามทฤษฎีลักษณะเฉพาะของผู้นำ

จากการยึดหลักผสมผสานดังกล่าว ถ้านำมาประยุกต์กับทฤษฎีแรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์ของ McClelland (1961) ซึ่งได้เน้นแรงงูใจทางสังคม 3 ประการ คือ

- 1 แรงงูใจใฝ่สัมพันธ์ หมายถึง ความปรารถนาให้เป็นที่ยอมรับของคนอื่น
- 2 แรงงูใจใฝ่อำนาจ หมายถึง ความปรารถนาที่จะมีอิทธิพลเหนือคนอื่น ๆ
- 3 แรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์ หมายถึง ความปรารถนาทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้สำเร็จลุกลงไปด้วยดี

ในที่นี้ เห็นว่าถ้านำแรงงูใจใฝ่สัมพันธ์และแรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์ของผู้นำตามทฤษฎีของ McClelland รวมทั้งความสามารถของผู้นำมาประกอบกันแล้ว จะได้ภาวะผู้นำที่ส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในการดำเนินงาน เนื่องจากถ้าผู้นำมีความสามารถ มีแรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์ และมีมนุษยสัมพันธ์แล้ว น่าจะเป็นภาวะผู้นำที่เหมาะสมกว่าการแบ่งผู้นำตามทฤษฎีหนึ่งทฤษฎีใดเพียงทฤษฎีเดียว ส่วนแรงงูใจใฝ่อำนาจนั้นจะทำให้ประสิทธิผลการดำเนินงานขององค์กรต่ำลง (ประเสริฐ สมพงษ์-ธรรม, 2538) จึงไม่นำมา สำหรับการวัดภาวะผู้นำทั้ง 3 ด้าน ดังกล่าว จะวัดจากแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อตามการรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อภาวะผู้นำของตน

เกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยเรื่องภาวะผู้นำที่มีอิทธิพลต่อองค์กร และตัวแปรอื่น ๆ นั้น Robbins (1986, 1993, 1997) ให้แนวคิดว่า ผู้นำมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการดำเนินงานหรือประสิทธิผลขององค์กร และจากผลการวิจัยของ กุหลาบ รัตนสังฆธรรม (2536) สุจิตรา บุญรัตนพันธ์ (2539) พบว่าผู้นำมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการดำเนินงานและบรรยากาศขององค์กร สำหรับการศึกษากุหลาบ รัตนสังฆธรรม นั้น ยังพบอีกว่า ผู้นำมีอิทธิพลทางตรงต่อพฤติกรรมของบุคลากรและบรรยากาศขององค์กร นอกจากนี้ จากที่กล่าวแล้วข้างต้นถึงความสำคัญของผู้นำ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดจุดมุ่งหมาย ทิศทางในการดำเนินการ หรือนโยบายในการบริหาร ตลอดจนการบริหารดำเนินการ และการควบคุมด้วย คล้ายคลึงกับผลการศึกษาของประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2540) ที่พบว่าภาวะผู้นำมีอิทธิพลโดยตรงต่อบรรยากาศขององค์กร วัฒนธรรมองค์กร และการกำหนดกลยุทธ์การบริหารด้วย ดังนั้น จึงนำตัวแปรภาวะผู้นำมาศึกษาในรูปแบบที่พัฒนาขึ้นด้วย เพื่อศึกษาว่าภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลและตัวแปรอื่น ๆ อย่างไร

นโยบายการบริหาร

นโยบาย หมายถึง หลักหรือแนวทางการดำเนินงานขององค์การ ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ได้กำหนดขึ้นสำหรับใช้ชี้นำให้ผู้ร่วมปฏิบัติในองค์การถือปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ (ศุภชัย ขวาระประภาส, 2538)

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2538) ให้ความหมายของนโยบายว่า หมายถึง แนวทางที่มีลักษณะเป็นคำพูด ลายลักษณ์อักษร หรือเป็นนัย ๆ ที่กำหนดไว้เพื่อบ่งชี้ถึงข้อจำกัดและทิศทางกรกระทำทางด้านการจัดการ ถ้าเป็นของรัฐบาลจะหมายถึง การที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำสิ่งหนึ่ง

นโยบายการบริหารถือว่าเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิภาพขององค์การ (Steers, 1997) และจากการศึกษาของประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2540) ก็พบว่า การกำหนดเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ ซึ่งอาจถือเป็นนโยบายนั้น ก็มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพขององค์การเช่นกัน แต่เป็นอิทธิพลทางอ้อม

นโยบายและแผนมีความสัมพันธ์กัน โดยนโยบายเป็นสิ่งที่ชี้นำในการวางแผน ในขณะที่แผนจะเป็นตัวทำให้เห็นนโยบายบรรลุจุดมุ่งหมายได้ ทั้งนโยบายและแผนมีองค์ประกอบและกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน จากการรวบรวมสามารถสรุปประเด็นลักษณะความสำคัญ องค์ประกอบ และกระบวนการของนโยบายและแผนได้ดังตารางที่ 3

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 สรุปความสำคัญ องค์ประกอบของนโยบายและการวางแผน

ประเด็น	นโยบาย	แผน	เปรียบเทียบ
ความสำคัญ	ช่วยเป็นกรอบชี้้นำการวางแผน กำหนดทิศทางการดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมาย	ช่วยทำให้องค์การบรรลุจุดมุ่งหมายด้วยกระบวนการที่ดีที่สุด	เป็นสิ่งที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์เหมือนกัน แต่นโยบายมีขอบเขตครอบคลุมแผน
องค์ประกอบ	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีจุดมุ่งหมายแน่นอน 2. มีแผนทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย 3. เป็นที่ทราบกันทั่วไป 4. ดำเนินการตามเวลา 5. ประเมินผลได้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีจุดมุ่งหมายแน่นอน 2. มีกลยุทธ์ทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย 3. ระบุเป้าหมาย 4. ปฏิบัติตามเวลา 5. ประเมินผลได้ 	คล้ายคลึงกัน แต่นโยบายเป็นเรื่องของส่วนรวมมากกว่า
กระบวนการ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ระบุปัญหา 2. เสนอเพื่อปรับปรุง 3. ประกาศ 4. ดำเนินการ 5. ประเมินผล 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เตรียมวางแผน 2. วางแผน 3. วิเคราะห์และพัฒนา 4. นำแผนสู่การปฏิบัติ 5. ประเมินผล 	มีกระบวนการสำคัญโดยรวมเหมือนกัน คือ ขั้นตอนเตรียมการ ขั้นใช้หรือปฏิบัติ และขั้นประเมินผล

นโยบายและแผนจะมีความเกี่ยวข้องกับการบริหาร ซึ่งการบริหาร หมายถึง กระบวนการของการวางแผน การจัดองค์การ การตั้งการ และการควบคุมเพื่อความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์การ (สมยศ นาวิกาน, 2538, 2540) ดังนั้น ถ้าเป็นนโยบายการบริหารในฐานะปัจจัยนำเข้าแล้ว ในที่นี้จึงหมายถึง แผนต่าง ๆ ขององค์การ และเมื่อสนใจผลการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณแล้ว ก็หมายถึง แผนปฏิบัติการนั่นเอง

แผน หมายถึง สิ่งที่กำหนดถือเป็นแนวดำเนิน (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2525, 2535) ซึ่งแผนที่คิดจะประกอบด้วยสาระสำคัญ ๆ คือ จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ แนวทางหรือมาตรการที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย และสามารถประเมินถึงความสำเร็จของแผนได้ ปัจจุบันองค์การภาครัฐจะมีแผนระยะ 5 ปี หรืออาจมีแผนระยะอื่น ๆ อีก แต่ทุกปีงบประมาณ ทุกกรมจะต้องจัดทำแผนเพื่อเสนอของบประมาณและแผนปฏิบัติการประจำปี เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการและตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนได้

แผนปฏิบัติการประจำปีจะมีช่วงระยะเวลา 1 ปีงบประมาณสาระสำคัญของแผนจะประกอบด้วย แผนงาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ สำหรับนำไปปฏิบัติ เพื่อสนองตอบจุดมุ่งหมายของแผน ดังนั้น ถ้าแผนมีจุดมุ่งหมายชัดเจนและได้รับการกลั่นกรองมาเป็นอย่างดีแล้ว จะส่งผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงานได้ ตัวแปรนี้วัดได้จากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ซึ่งผู้วิจัยสร้างขึ้น สำหรับสอบถามความคิดเห็นบุคลากรถึงความชัดเจน แนวทางปฏิบัติ และการประเมินผลของแผนปฏิบัติการ

นอกจากแผนปฏิบัติการจะเป็นตัวแทนนโยบายการบริหารดังกล่าวแล้ว สำหรับองค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียนนั้น ตัวแปรที่เป็นปัจจัยนำเข้าที่แสดงถึงนโยบายการบริหารที่สำคัญอีกตัวแปรหนึ่ง คือ หลักสูตร

หลักสูตร หมายถึง มวลประสบการณ์ต่าง ๆ ที่สถานศึกษาใช้เป็นแนวทางในการสอน เพื่อให้ผู้เรียนมีการเปลี่ยนแปลงไปตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ (อัญคนางค์ ภิญญู, 2539) และ วิชัย คิสสระ (มปป.) ได้สรุปว่า หลักสูตรที่เน้นกระบวนการหรือผลผลิตของหลักสูตรนั้น จะระบุถึงผลผลิตตามเป้าหมาย สาระเนื้อหา และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้เรียน ซึ่ง (วิชัย คิสสระ, มปป.) ได้กล่าวถึงหลักสูตรที่ดี สามารถสรุปได้ 4 ประการ คือ 1) สาระสำคัญของหลักสูตรต้องมีพื้นฐานข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้อง 2) จุดมุ่งหมายชัดเจนทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันและสอดคล้องกับผู้เขียน 3) สามารถวัดและประเมินผลได้ และ 4) มีความยืดหยุ่น

จากความหมายและลักษณะของหลักสูตรที่ดีจะเห็นว่า หลักสูตรมีลักษณะคล้ายกับแผนที่กล่าวมาแล้ว เพียงแต่มีขอบเขตแคบกว่า คือ เน้นเรื่องเกี่ยวกับการเรียนการสอนหรือการฝึกเท่านั้น โดยเฉพาะองค์การที่ให้บริการด้านการศึกษาจะต้องมีหลักสูตรสำหรับเป็นแนวทางในการเรียนการสอน อาจกล่าวได้ว่า หลักสูตรเป็นตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของผู้เรียนมากกว่าตัวแปรอื่น ๆ จากการวิจัยของ อัญคนางค์ ภิญญู (2539) เรื่อง การศึกษาองค์ประกอบการเรียนการสอนวิชาชีพระยะสั้นที่ส่งผลต่อความสำเร็จของผู้เรียน วิทยาลัยสารพัดช่าง พบว่า หลักสูตรเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดที่มีผลต่อความสำเร็จของผู้เรียน

สำหรับองค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษาอาชีพนอกระบบโรงเรียนนั้น จะมีหลักสูตรสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งใช้เวลาในการฝึกตั้งแต่ 1 วัน ถึง 1 ปี (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2537) แต่หลักสูตรที่ประชาชนนิยมสมัครเข้ารับการฝึกมากที่สุด คือ หลักสูตรวิชาชีพระยะสั้น ซึ่งใช้เวลาประมาณ 3-6 เดือน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้ผู้เข้ารับการฝึกสามารถนำความรู้ ทักษะเข้าสู่ตลาดแรงงาน และหารายได้หรือประโยชน์ในชีวิตประจำวันได้

ที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับนโยบายบริหารขององค์การ โดยนำตัวแปรแผนปฏิบัติการและหลักสูตรมาศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่าตัวแปรทั้งสองมีความสำคัญต่อผลการดำเนินงานขององค์การ และมีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ยืนยันเพิ่มเติมอีกด้วย ผู้วิจัยจึงนำตัวแปรดังกล่าวมาศึกษา สำหรับการวัดคุณภาพของหลักสูตรนั้น จะใช้แบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นตามแนวทางที่กล่าวมาแล้ว เพื่อวัดการรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อหลักสูตรขององค์การตน

กระบวนการบริหารองค์การ

ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารแล้วในหัวข้อนโยบายการบริหาร และเนื่องจากยังไม่มีการศึกษาเชิงประจักษ์ในประเทศไทย ที่พบว่ากระบวนการบริหารมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลขององค์การ แต่จากแนวคิดของ Steers (1977) ได้เสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรืออาจกล่าวว่าการบวนการบริหารมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ และมีการศึกษาที่ใกล้เคียงกับตัวแปรนี้ของ ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2540) ที่พบว่าการบริหารงานบุคคลมีอิทธิพลโดยตรงและโดยอ้อมต่อประสิทธิผล และมีอิทธิพลโดยตรงต่อบรรยากาศขององค์การ สำหรับการศึกษาก็ใกล้เคียงที่สุดคือ การศึกษาของอุทัย สันติสกุล (2539) เท่านั้นที่พบว่าการบริหารมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลขององค์การของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ดังนั้นในหัวข้อนี้จะนำตัวแปรย่อยที่กล่าวไว้ข้างต้นมารวมเป็นตัวแปรกระบวนการบริหาร หมายถึง คุณภาพของกระบวนการบริหารองค์การ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรย่อย 4 ตัวแปร คือ การสื่อสารภายในขององค์การ การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม การพัฒนาองค์การ และการติดตามประเมินผล เนื่องจากยังไม่มีผลการศึกษาโดยตรง ในที่นี้จึงนำตัวแปรย่อยทั้ง 4 ตัว มาเสนอ แต่ละตัวแปรมีสาระโดยสรุปดังนี้

การสื่อสาร (communication) หมายถึง การสื่อข้อความ การติดต่อ โดยการพูด เขียน หรือสัญลักษณ์อื่นใด เพื่อแสดงความคิดเห็นและความต้องการให้ผู้อื่นทราบ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นแนวตั้งหรือแนวนอนก็ได้ มิติในการสื่อสารสามารถพิจารณาได้จากมิติต่าง ๆ เช่น ความเพียงพอ ปริมาณ ความถี่ คุณภาพ ความเป็นกันเอง และทิศทาง เป็นต้น (ติน ปรัชญพฤทธิ์, 2538)

Robbins (1997) กล่าวถึงการสื่อสารว่ามีบทบาทสำคัญ 4 ประการ ต่อองค์การและกลุ่ม ได้แก่ 1) ความคุมพฤติกรรมของบุคลากร 2) สร้างแรงจูงใจให้แก่บุคลากร 3) แสดงถึงลักษณะของอารมณ์ได้ และ 4) เป็นข้อมูลสารสนเทศในการตัดสินใจ

สุพิน เกษาคุปต์ (2539) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการสื่อสารว่า มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรและกลุ่มภายในองค์การ นอกจากนี้ ภรณ์ กীরติบุตร (2529) ถ้ามีการสื่อสารกว้างขวางเท่าใดก็จะมีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานมากขึ้นเป็นลำดับ

เกี่ยวกับแบบในการสื่อสารนั้น ประพันธ์ศิริ สุเสารัจ, (2540) ได้สรุปแบบการสื่อสารในองค์การไว้ 4 แบบ ดังนี้

1 การสื่อสารทางลง (Downward) เป็นการสื่อสารที่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงสื่อสารมายังบุคคลในระดับต่ำกว่า มักจะมีข้อมูลน้อยและมีข้อผิดพลาดได้ง่าย ระดับความเข้าใจจะลดลงตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ซึ่ง สมยศ นาวิกการ (2540) ได้สรุปถึงประสิทธิภาพในการสื่อสารแบบทางลงว่า ระดับความเข้าใจจะค่อย ๆ ลดลงมา นั่นคือ ผู้บริหารระดับรองจากผู้บริหารสูงสุดจะเข้าใจประมาณ 2 ใน 3 ผู้บริหารระดับกลางเข้าใจประมาณ 50% ผู้บริหารระดับต้นเข้าใจประมาณ 30-40% และผู้ปฏิบัติจะเข้าใจประมาณ 20% เท่านั้น

2 การสื่อสารทางขึ้น (upward) เป็นการสื่อสารจากบุคคลในระดับต่ำไปสู่ระดับสูง เช่น การรายงานผล การเสนอความเห็น ซึ่งข้อมูลที่ได้จะมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของผู้บริหารมาก แต่ก็มีข้อเสียเช่นกัน เนื่องจากอาจถูกพิจารณาถ่วงถ่วงตามลำดับชั้น จนผู้บริหารระดับสูงอาจไม่ทราบข้อเท็จจริงได้

3 การสื่อสารแนวนอน (Horizontal) เป็นการสื่อสารของบุคคลในระดับเดียวกัน ซึ่งเป็นประโยชน์มากกว่าการสื่อสารทางลง จะมีข้อเสียก็เพียงเป็นการลดอำนาจผู้บังคับบัญชาลงบ้างเท่านั้น

4 การสื่อสารแนวทะแยง (Diagonal) เป็นการสื่อสารข้ามแผนก โดยที่ผู้ได้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องสื่อสารผ่านผู้บังคับบัญชา ซึ่งถือว่าการสื่อสารทางลัด ทำให้ประหยัดเวลาและแรงงานได้ แต่อาจประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชาได้

การสื่อสารทั้ง 4 แบบ ดังกล่าว แต่ละแบบจะมีข้อดีข้อเสียต่างกัน ในทางปฏิบัตินั้นอาจมีการสื่อสารผสมมากกว่า 1 แบบ ได้ ซึ่งเรียกว่าการสื่อสารแบบหลายทาง แต่ในองค์การภาครัฐแล้วมักจะเน้นการสื่อสารทางลง ซึ่งมีข้อเสีย คือ ระดับความเข้าใจต่ำลงเรื่อย ๆ ดังกล่าวแล้ว ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ผลการดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากความไม่เข้าใจอย่างเพียงพอหรือเข้าใจผิดของผู้รับข่าวสาร

สำหรับอิทธิพลของการติดต่อสื่อสารที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรนั้น นอกจากได้มีผู้สรุปไว้หลายท่านแล้ว (Steers, 1977 ; Robbin, 1997 ; ภาณี กิริติบุตร, 2529 ; สมยศ นาวิกาน, 2538, 2540 ; สุพิน เกษาศุปต์, 2539) ยังมีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ของ กุหลาบ รัตนสังขธรรม (2536) ที่พบว่า การสื่อสารมีอิทธิพลทางตรงต่อผลการดำเนินงานและพฤติกรรมบุคลากร และจากผลงานวิจัยของ ประพันธ์ ศิริ ฤเสาร์จ (2540) ก็พบว่า การสื่อสารมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลหรือผลการดำเนินงานขององค์กรเช่นกัน

จากความสำคัญของการสื่อสารดังกล่าว ผู้วิจัยจึงนำตัวแปรการสื่อสารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารมาศึกษาด้วย โดยจะวัดการรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อการสื่อสารขององค์กรว่ามีความถูกต้อง เพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ในการจะช่วยให้การปฏิบัติงานได้ถูกต้อง โดยจะสร้างแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ จากความหมายและแนวทางต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว

การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participatory Administration) การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม ในที่นี้คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารของบุคลากร ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการบริหารที่ได้รับความนิยมมากขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากบุคลากรในองค์กรมีการพัฒนา มีความรู้ทักษะมากกว่าในอดีต และมีความสามารถในการตัดสินใจมากขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารควรปรับเปลี่ยนการบริหารที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมมากขึ้น

ทัศนาศวรงค์ (2539) กล่าวถึงความสำคัญของการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารว่า จะส่งผลให้การปฏิบัติงานของบุคลากรบรรลุจุดมุ่งหมาย เนื่องจากมีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร โดยจะมุ่งมั่นให้ความร่วมมือในการทำงานให้ได้ดีที่สุดเพื่อตนเองและองค์กร

จากลักษณะและความสำคัญของการบริหาร ที่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมดังกล่าว ผู้บริหารในปัจจุบันจึงควรใช้หลักการบริหารดังกล่าว ซึ่งประเด็นที่ควรมีส่วนร่วมนั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2539) ได้เสนอไว้ตามหลักการบริหารทั่วไป คือ มีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน ดำเนินการ และประเมินผล

สำหรับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่สำคัญ คือ ทฤษฎี Y (Theory Y) (Luthans, 1995) ซึ่งมีแนวคิดว่า บุคลากรมีความรับผิดชอบ อยากรทำงาน มีความคิดสร้างสรรค์ และต้องการประสบความสำเร็จ จึงควรเปิดโอกาสให้ใช้ศักยภาพได้เต็มที่ ซึ่งตรงกันข้ามกับทฤษฎี X (Theory X) ที่มีแนวคิดความมนุษย์ไม่ชอบทำงาน เฉื่อยชา ไม่รับผิดชอบ ไม่ชอบคิด จึงต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด

ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมนั้น ทศนา แสงศักดิ์ (2539) ได้รวบรวมไว้ 6 ประเภท คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ การมีส่วนร่วมในการอำนาจการ การมีส่วนร่วมในการประสานงาน และการมีส่วนร่วมในการควบคุม ซึ่งผลงานวิจัยทุกประเภทมีผลสรุปสอดคล้องกันว่า ทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจและมุ่งมั่นปฏิบัติงาน ทำให้ผลการดำเนินงานขององค์การดีขึ้น

การจัดประเภทการมีส่วนร่วมทั้ง 6 ประเภท ดังกล่าว ถ้านำมาจัดกลุ่มใหม่ตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ จะได้ 3 กลุ่ม คือ การมีส่วนร่วมในการวางแผน จัดเป็นประเภทเดียวกัน ส่วนการมีส่วนร่วมในการจัดองค์การ การประสานงาน การอำนาจการ จัดเป็นกลุ่มมีส่วนร่วมในการดำเนินการ และการมีส่วนร่วมในการควบคุม จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการประเมินผล ยังคงเหลือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งถือว่าเป็นทุกชั้นตอนอยู่แล้วตั้งแต่การวางแผน ดำเนินการ และประเมินผล

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม จะเห็นว่ามีผลสำคัญต่อประสิทธิผลมากในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงสนใจจะศึกษาตัวแปรนี้ ซึ่งจะเน้นการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ดำเนินการ และประเมินผล โดยวัดการรับรู้ของบุคลากรถึงโอกาสมีส่วนร่วมในการบริหารในสถาบัน/ศูนย์ศึกษาชีพ จากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นตามแนวคิดทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น

การพัฒนาองค์การ (Organization Development) ธงชัย ตันติวงษ์ (2540) กล่าวถึงการพัฒนาองค์การว่า เป็นชุดของเทคนิคที่ใช้ดำเนินการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพผลการดำเนินงานขององค์การ โดยวิธีการจะประกอบด้วย ความพยายามปรับวัฒนธรรมขององค์การ เพื่อปลูกฝังค่านิยมทางพฤติกรรมใหม่ ๆ เช่น ทศนคติที่กว้างไกลและมองการณ์ไกล การไว้วางใจเพื่อนร่วมงานฝ่ายอื่น ๆ เป็นต้น จุดมุ่งหมายที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาองค์การก็คือ การปรับปรุงหรือยกระดับผลงานขององค์การ โดยส่วนรวม (Macro) ซึ่งต่างกับการอบรมหรือพัฒนาบุคลากร ซึ่งเป็นเพียงส่วนย่อย (Micro) ของการพัฒนาองค์การเท่านั้น

จากแนวคิดในการพัฒนาองค์การดังกล่าว จะเห็นได้ว่าจำเป็นที่จะต้องนำมาปรับใช้กับองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การภาครัฐ ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่องค์การจะเน้นการพัฒนาบุคลากร โดยการฝึกอบรมสัมมนา ฯลฯ ซึ่งเป็นเพียงส่วนย่อยมากกว่าจะพัฒนาโดยส่วนรวม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน จึงควรจะเริ่มดำเนินการพัฒนาองค์การในภาพรวม หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งกล่าวมาแล้วข้างต้น

สำหรับแนวคิดสำคัญในการพัฒนาองค์การนั้น ธงชัย สันติวงษ์ (2540) ได้สรุปไว้ 3 แนวคิด คือ

- 1 แนวคิดสามขั้นตอนของ Kunt Lewin ซึ่งประกอบด้วย การคลายตัว (unfreezing) การเปลี่ยนแปลง (changing) และการกลับคงตัวอย่างเดิม ซึ่งการคลายตัว หมายถึง การเตรียมการให้ องค์การพร้อมจะเปลี่ยนแปลงในกรณีที่เห็นชัดว่ามีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว ขั้นตอนที่สอง คือ การเปลี่ยนแปลง หมายถึง การปรับพฤติกรรมเก่าไปสู่พฤติกรรมใหม่ที่ได้เลือกแล้ว และเห็นว่าจะแก้ปัญหาของ องค์การได้ และขั้นตอนที่สาม คือ การกลับคงตัวอย่างเดิม หมายถึง ความพยายามเสริมกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อหล่อหลอมให้พฤติกรรมใหม่มั่นคงถาวร

- 2 แนวคิดของ Larry Greiner ซึ่งคล้ายกับแนวคิดแรก คือ การเปลี่ยนแปลงจะเกิดจากปัญหา และการกระตุ้นของผู้บริหารระดับสูง โดยใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อหล่อหลอมพฤติกรรมที่เหมาะสมให้ถาวร

- 3 แนวคิดของ Harold Leavitt แนวคิดนี้จะแตกต่างจาก 2 แนวข้างต้น โดยไม่ต้องมีขั้นตอน แต่ผู้บริหารสามารถเลือกการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัย 4 ประการ คือ 1) งาน 2) บุคลากร 3) เทคนิค วิชาการเครื่องมือเครื่องจักร และ 4) โครงสร้างองค์การ ซึ่งผู้บริหารสามารถเลือกที่จะปรับปรุงอย่าง หนึ่งอย่างใดในปัจจัยทั้ง 4 ได้ตามความเหมาะสม

เกี่ยวกับแนวคิดทั้ง 3 ดังกล่าว น่าจะนำมาพร้อมกันในการพัฒนาองค์การได้นั้นคือ 2 แนวคิดแรก จะเริ่มจากปัญหาที่องค์การประสบอยู่ และการกระตุ้นของผู้บริหาร เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง ซึ่งใน สภาพปัจจุบันองค์การภาครัฐจะประสบปัญหาดังกล่าวอยู่แล้ว ส่วนแนวคิดที่ 3 เป็นแนวทางในการเริ่ม พัฒนาองค์การได้ชัดเจน และเปิดโอกาสให้ผู้บริหารเลือกปัจจัยต่างๆ ได้ตามความเหมาะสมโดยอาจ เลือกเพียงปัจจัยหนึ่งปัจจัยเดียวก่อนหรือพร้อมกันก็ได้ โดยเฉพาะปัจจัยงาน บุคลากร และเทคนิควิทยา การ ซึ่งสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าโครงสร้างองค์การเนื่องจากโครงสร้างองค์การภาครัฐค่อนข้างคงที่

ในการพัฒนาองค์การนอกจากจะยึดแนวคิดสำคัญ ๆ ทั้ง 3 แนวคิด แล้ว จะต้องใช้เทคนิค ประกอบด้วย ซึ่งเทคนิคที่รู้จักกันดีและใช้กันแพร่หลายมากที่สุด คือ การฝึกอบรม เทคนิคการสร้าง ทีมงาน ซึ่งกำลังได้รับความสนใจจากองค์การภาครัฐ โดยมีการทำงานในลักษณะกลุ่มงานกันมากขึ้น เทคนิคการบริหารตามเป้าหมาย (Management by Objectives) และเทคนิคการเพิ่มคุณค่าของงาน (Job Enrichment) ซึ่งต้องคิดแปลงให้เนื้อหาของงานยากและมีคุณค่ามากขึ้น

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การกับประสิทธิผลองค์การโดยตรงยังไม่มี แต่มีที่ใกล้เคียงคือ การศึกษาของพรทิพย์ นูระณะขจรกิจ (2535) ที่พบว่าการพัฒนาข้าราชการมีความสัมพันธ์กับ ประสิทธิผลองค์การในสำนักงาน กค. แต่ต้องเป็นการพัฒนาภายใต้บรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการ พัฒนาข้าราชการผู้น้อยเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดในการพัฒนาองค์การ ซึ่งมีความสำคัญยิ่งในปัจจุบัน เนื่องจากองค์การภาครัฐซึ่งมีภารกิจหลักในการให้บริการ ประสบปัญหาไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้รับบริการ จึงควรมีการพัฒนาองค์การขึ้นจากการริเริ่มของผู้บริหาร โดยใช้เทคนิคต่าง ๆ เพิ่มเติมนอกจากการฝึกอบรมซึ่งใช้กันมากที่สุดแล้ว ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำตัวแปรนี้มาศึกษา วัดโดยการถามถึงการรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อแนวคิดและเทคนิคต่าง ๆ ในการพัฒนาองค์การดังกล่าวมาแล้ว จากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการบริหาร คือ การติดตามและประเมินผล ซึ่งการติดตามจะเป็นการกำกับ ควบคุม ในระหว่างดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้น และจะได้สารสนเทศการประเมินผลต่อไป สำหรับหลักการต่างๆ เกี่ยวกับการประเมินได้นำเสนอไว้แล้วในตอนต้น จึงไม่กล่าวรายละเอียดในที่นี้

การติดตามประเมินผลองค์การภาครัฐที่ให้บริการด้านการศึกษาอาชีพ ที่ผ่านมาส่วใหญ่จะดำเนินการเฉพาะการติดตามมากกว่าการประเมินผล ซึ่งถ้ามีการประเมินผลจะทำให้ทราบถึงระดับความสำเร็จในการดำเนินการหรือประสิทธิผลได้ รวมทั้ง เป็นข้อมูลย้อนกลับให้แก่ผู้เกี่ยวข้องทราบได้ด้วย ดังนั้น ในที่นี้จะถามถึงการรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อกระบวนการติดตามประเมินผลขององค์การว่ามีการดำเนินการมากน้อยเพียงใดในปัจจุบัน มีการรายงานผลการติดตามและประเมินผลให้แก่บุคลากรทราบ เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับหรือไม่เพียงไร โดยวัดจากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

ภาวะผู้นำกลุ่ม

สาระรายละเอียดจะเหมือนกับภาวะผู้นำองค์การ แต่จะสอบถามถึงการรับรู้ของบุคลากรที่มีต่อภาวะผู้นำของผู้บริหารสถาบัน/ศูนย์ฝึกวิชาชีพที่บุคลากรสังกัดอยู่

วัฒนธรรม (culture)

นักวิชาการทางด้านองค์การได้กล่าวถึงวัฒนธรรมว่า เป็นระบบของค่านิยม ปรัชญา ความเชื่อ บรรทัดฐาน ที่ทำให้สมาชิกขององค์การเป็นหนึ่งเดียว (สมยศ นาวิการ, 2538 ; Luthans, 1995) เมื่อบุคลากรเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การแล้ว จะต้องปรับตัวให้เหมาะสม (fit) กับวัฒนธรรมขององค์การ จึงจะสามารถอยู่ร่วมกันได้

จากการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กร พบว่า บางครั้งจะมีการใช้คำว่าบรรยากาศองค์กร (climate) แทนคำว่าวัฒนธรรมองค์กรในความหมายเดียวกัน ซึ่ง Luthans (1995) ได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวว่ามีความแตกต่างกัน โดยวัฒนธรรมองค์กรจะเป็นลักษณะเชิงจิตวิทยา (Psychological) เกี่ยวกับความเชื่อ ค่านิยมต่าง ๆ ขององค์กร อาจกล่าวได้ว่าเป็นบุคลิกหรือนิสัยขององค์กร ส่วนบรรยากาศองค์กรเป็นสภาพแวดล้อมทั่วไปทางกายภาพ (Physical) ที่บุคลากรรับรู้จากการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้ร่วมงานและการปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งถือว่าเป็นเพียงส่วนประกอบของวัฒนธรรมเท่านั้น

ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์กรนั้น ได้มีผู้เสนอแนวคิดและศึกษาไว้หลายท่าน ซึ่งมีความเห็นตรงกันว่า มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรและประสิทธิผลองค์กร (Steers, 1977 ; Robbins, 1993, 1997 ; สมยศ นาวิการ 2538, 2540 ; ธงชัย สันติวงษ์, 2540 ; ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์, 2540) รวมทั้งจากผลการวิจัยของ กุหลาบ รัตนสังขธรรม (2536) พบว่า บรรยากาศองค์กรมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลองค์กรและพฤติกรรมบุคลากร และอาจนับได้ว่าเป็นสิ่งที่ต้องเร่งปรับเป็นอันดับแรกในองค์กร (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2541) นอกจากนี้จะมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลแล้ว ยังมีอิทธิพลทางตรงต่อคุณลักษณะและการปฏิบัติงานของบุคลากรอีกด้วย (ภรณ์ กীরติบุตร, 2529)

จากความสำคัญของวัฒนธรรมองค์กรดังกล่าว และมีผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ พบว่า มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลและพฤติกรรมบุคลากร ผู้วิจัยจึงนำตัวแปรดังกล่าวมาศึกษาด้วย โดยวัดการรับรู้ของบุคลากรเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์และการปฏิบัติงานในองค์กร ด้วยการใช้แบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

กระบวนการบริหารกลุ่ม

กระบวนการบริหารกลุ่มจะศึกษาจากการติดต่อสื่อสาร การบริหารแบบมีส่วนร่วม และการติดตามประเมินผล

สำหรับการสื่อสารนั้นจะมีรายละเอียดของสาระเช่นเดียวกับในระดับองค์กร แต่จะเพิ่มเติมถึงลักษณะการสื่อสารแบบเปิด (open communication) ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในสถาบัน/ศูนย์ฝึกวิชาชีพ วัดจากการรับรู้ของบุคลากรโดยปรับจากแบบสอบถามของ Breugh (1980, cited in Price and Mueller, 1986) และการติดตามและประเมินผลของกลุ่ม จะมีสาระเช่นเดียวกับระดับองค์กรเช่นเดียวกัน แต่จะถามถึงการติดตามประเมินผลภายในสถาบัน/ศูนย์ฝึกวิชาชีพ

คุณลักษณะของบุคลิกภาพ (characteristics)

คุณลักษณะของบุคลิกภาพในองค์การนั้น Robbins (1986 ; 1993) ได้เสนอไว้หลายประการ ได้แก่ ค่านิยม เจตคติ การรับรู้ บุคลิกภาพ ภูมิหลัง และแรงงูใจ ซึ่งแรงงูใจเป็นคุณลักษณะที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานสูง รวมทั้งจากการศึกษาของประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2540) พบว่าคุณลักษณะของบุคลิกภาพมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิภาพผลองค์กร และ Steers (1977) เห็นว่าคุณลักษณะบุคลิกภาพที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน คือ ความสามารถของบุคลิกภาพ ซึ่งในที่นี้หมายถึง ความสามารถในด้านความรู้ และประสบการณ์ที่จะใช้ในการถ่ายทอดการฝึกวิชาชีพให้ผู้เข้ารับการฝึก ส่วนแรงงูใจ หมายถึง แรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์ตามทฤษฎีแรงงูใจทางสังคมของ McClelland (1961)

แรงงูใจ (Motivation) หมายถึง ระดับความตั้งใจในการทำงานของบุคลิกภาพ (Robinson, et.al. cited in Price and Mueller, 1986) และเป็นสิ่งสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของบุคคล จึงได้มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับแรงงูใจ โดยพัฒนาเป็นทฤษฎีแรงงูใจไว้หลายทฤษฎี

นอกจากจะมีนักวิชาการพัฒนาทฤษฎีแรงงูใจไว้หลายทฤษฎีแล้ว ยังได้มีผู้จำแนกทฤษฎีแรงงูใจทั้งหลายออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มทฤษฎีด้านเนื้อหา (content) และกลุ่มทฤษฎีด้านกระบวนการ (Process) (Luthans, 1995) ในที่นี้จะนำเสนอทฤษฎีด้านเนื้อหา เนื่องจากจะเกี่ยวข้องกับลักษณะของบุคลิกภาพ ซึ่งทฤษฎีด้านเนื้อหาที่สำคัญ ๆ มี 3 ทฤษฎี ได้แก่

1 ทฤษฎีแรงงูใจในตัวบุคคลของ Maslow (1970) (Maslow Theory of Human Motivation) ซึ่งมีลักษณะเป็นลำดับขั้น (hierarchy) โดยกล่าวถึงลำดับขั้นความต้องการของบุคคลไว้ 5 ประเภท คือ 1) ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological needs) 2) ความต้องการทางด้านความปลอดภัย (Safety needs) 3) ความต้องการทางด้านความรักและการยอมรับ (Love and Belonging needs) 4) ความต้องการนับถือเกียรติแห่งตน (Self-Esteem needs) และ 5) ความตระหนักในความสามารถของตน (Self-Actualization needs) Maslow กล่าวว่า บุคคลจะสนองตอบความต้องการของตนตามลำดับขั้น เมื่อได้ขั้นต่ำแล้วจึงจะสูงขึ้นต่อไป ไม่สามารถจะข้ามขั้นได้ ซึ่งได้รับการโต้แย้งจากนักวิชาการว่า บางครั้งบุคคลอาจมีความต้องการหลายขั้นพร้อมกันก็ได้ เช่น ต้องการความปลอดภัยและต้องการมีชื่อเสียงในขณะเดียวกัน เป็นต้น

2 ทฤษฎีแรงงูใจทางสังคมของ McClelland (1961) ซึ่งแบ่งแรงงูใจออกเป็น แรงงูใจใฝ่สัมพันธ์ แรงงูใจใฝ่อำนาจ และแรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์ ซึ่งได้กล่าวไว้ข้างแล้วในหัวข้อภาวะผู้นำองค์กร แรงงูใจทั้งสามประการนี้ McClelland เห็นว่าแรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์มีความสำคัญมากที่สุดต่อ

การทำงาน เนื่องจากเป็นความปรารถนาที่จะทำงานให้ถูกต้องไปด้วยดี โดยแข่งขันกับมาตรฐานอันดีเยี่ยม มีความสบายใจเมื่อทำได้สำเร็จ และมีความกังวลเมื่อประสบความล้มเหลว

3 พระราชวรณีย์ (2530) ได้แบ่งแรงงูใจออกเป็นแรงงูใจเทียม และแรงงูใจแท้ โดยแรงงูใจเทียม หมายถึง ความตั้งใจจะทำงานเมื่อมีแรงผลักดันจากภายนอก และแรงงูใจแท้เป็นความต้องการจากภายในของบุคคลอย่างแท้จริง ถือว่ามีความสำคัญมากกว่าแรงงูใจเทียม

จากทฤษฎีทั้ง 3 อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้ คือ ความต้องการตระหนักถึงความสามารถของตนตามทฤษฎีของ Maslow จะใกล้เคียงกับแรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์ ของ McClelland และแรงงูใจแท้ของพระราชวรณีย์ นั่นคือ เป็นความต้องการของบุคคลในระดับสูง ในการที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จตามความสามารถที่แท้จริงของตน ดังนั้น ในที่นี้จึงสนใจจะวัดแรงงูใจใฝ่สัมฤทธิ์ของบุคลากรตามทฤษฎีของ McClelland เนื่องจากเป็นแรงงูใจที่มีอิทธิพลต่อการทำงานสูงกว่าแรงงูใจอื่น ๆ โดยวัดจากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

การปฏิบัติงานของบุคลากร

การปฏิบัติงานของบุคลากร ในที่นี้หมายถึง การสอนหรือฝึกวิชาชีพให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกนั่นเอง ซึ่งจะมีการเตรียมการสอนหรือการวางแผน การดำเนินการสอน และการประเมินผล โดยยึดจากหลักของกระบวนการบริหารทั่ว ๆ ไป มาปรับเป็นกระบวนการสอน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะใช้วิธีการถามถึงการรับรู้ของผู้เข้ารับการฝึกที่มีต่อการสอนของผู้ฝึก จากแบบสอบถามมาตรฐานค่า 5 ระดับ ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

เกี่ยวกับวิธีสอนตามหลักสูตรวิชาชีพนั้น อัญจนวงศ์ ภิญโญ (2539) ได้กล่าวว่า การสอนที่ดีควรใช้เทคนิควิธีสอนหลายรูปแบบ เช่น การบรรยาย (Lecture) การสอนแบบถามตอบ (Questioning) แบบอภิปราย (Discussing) แบบให้ค้นคว้าด้วยตนเอง (Individual Study) และแบบทักษะปฏิบัติ ซึ่งการสอนแบบปฏิบัติถือว่ามีความสำคัญที่สุดที่จะให้ผู้เข้ารับการฝึกมีทักษะความชำนาญในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ

ขั้นตอนสุดท้ายในการเรียนการสอน คือ การประเมินผล ซึ่งการฝึกวิชาชีพนั้นควรมีการประเมินเป็นระยะ ๆ เพื่อพิจารณาว่าพัฒนาการของผู้เข้ารับการฝึกว่ามีเพียงใด แต่ทุกคนแตกต่างกันอย่างไร จะได้ปรับปรุงให้มีความสามารถเพียงพอที่จะนำไปใช้ในชีวิตจริงหลังจากสำเร็จการฝึกได้

สำหรับอิทธิพลการปฏิบัติงานของบุคลากรที่มีต่อประสิทธิผลนั้น จากการวิจัยของกุหลาบรัตนสังขธรรม (2536) พบว่าพฤติกรรมของบุคลากรมีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผล ซึ่งขัดแย้งกับผลการศึกษาของอุทัย สันติสกุล (2539) ที่พบว่าการปฏิบัติงานของบุคลากรไม่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลแต่อย่างใด เนื่องจากผลการศึกษาที่ได้ยังไม่สอดคล้องกัน หาข้อมูลสรุปไม่ได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงนำตัวแปรการปฏิบัติงานของบุคลากรมาศึกษาในครั้งนี้ด้วย

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับประเมินประสิทธิผลขององค์การ

การประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ผ่านมายังมีค่อนข้างน้อย เนื่องจากดำเนินการได้ยาก สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ ขาดตัวชี้วัดที่เหมาะสมเพียงพอ

รูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การมีหลายประเภทตามเกณฑ์การแบ่ง ซึ่งเป็นรูปแบบที่พัฒนาในต่างประเทศทั้งสิ้น บางรูปแบบได้มีผู้นำมาเป็นแนวทางศึกษาในประเทศไทยแล้ว แต่ยังไม่มีการพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลขึ้นแต่อย่างใด การพัฒนารูปแบบในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะใช้แนวทางปทัสถานและกำหนดตัวแปรด้วยวิธีอนุมาน เนื่องจากสามารถกำหนดกรอบล่วงหน้าและตรวจสอบได้

ตัวแปรสำคัญที่เป็นองค์ประกอบประสิทธิผลขององค์การมีมากมาย ที่นิยมนำมาใช้กันมากกว่าตัวแปรอื่น คือ ตัวแปรความสามารถในการปรับตัว ความสามารถในการผลิต และความพึงพอใจ จากผลการศึกษาในต่างประเทศที่ผ่านมา ถ้านำตัวแปรต่าง ๆ มาจัดกลุ่มจะได้ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวแปรที่เป็นตัวแทนของการบรรลุจุดมุ่งหมาย ตัวแทนของประสิทธิภาพ กลุ่มตัวแปรที่เป็นตัวแทนของการปรับตัวหรือผลการบริหารความเปลี่ยนแปลง และกลุ่มตัวแปรที่เป็นตัวแทนของความพึงพอใจ ส่วนตัวแปรที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ และมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน ได้แก่ ภาวะผู้นำ องค์การ นโยบายการบริหาร กระบวนการบริหารขององค์การ ภาวะผู้นำกลุ่ม กระบวนการบริหารกลุ่ม วัฒนธรรมกลุ่ม คุณลักษณะของบุคลากร และการปฏิบัติงานของบุคลากร

ตอนที่สาม : งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐเกี่ยวกับการศึกษาอาชีวชนอกระบบโรงเรียนโดยตรงยังไม่มี แต่มีการศึกษาที่ใกล้เคียง คือ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

งานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การในประเทศ

กิ่งพร ทองใบ (2533) วิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยลักษณะองค์การกับประสิทธิผลขององค์การภาครัฐในการบริหารราชการไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าปัจจัยลักษณะองค์การปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ และปัจจัยใดมีอิทธิพลมากที่สุด หน่วยที่ศึกษา ได้แก่ องค์การราชการระดับกรม จำนวน 68 กรม ใน 11 กระทรวง ทั้งนี้ ได้แบ่งปัจจัยลักษณะองค์การที่ศึกษาออกเป็น 3 มิติ ได้แก่ โครงสร้างองค์การ การจัดรูปแบบขององค์การ และกลยุทธ์ทางการบริหาร แต่ละตัว

แปรแบ่งเป็นมิติย่อย คือ โครงสร้างองค์การมี 3 มิติ คือ ความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ ตัวแปรการจัดรูปแบบขององค์การแบ่งตามแนวคิดของมินซ์เบิร์ก (Mintzberg) ซึ่งมี 5 แบบ คือ แบบวิชาชีพ (Professional bureaucracy) แบบง่าย (Simple Structure) แบบโครงสร้างแผนกงาน (Divisional Structure) แบบเครื่องจักร (Machine bureaucracy) และแบบคณะกรรมการ (Adhocracy) และตัวแปรกลยุทธ์ทางการบริหารแบ่งเป็น 6 มิติย่อย คือ เทคโนโลยีที่ใช้ในการตัดสินใจ การลดความไม่แน่นอน การบริหารการเปลี่ยนแปลง การบริหารความขัดแย้ง ระดับวัฒนธรรมองค์การ และการเจริญเติบโตขององค์การ ส่วนตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพรวมขององค์การ แบ่งเป็น 2 มิติย่อย ได้แก่ ประสิทธิภาพการใช้งบประมาณ และประสิทธิภาพภายในองค์การ เครื่องมือที่ใช้เป็นมาตรวัดที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นเพื่อวัดแต่ละมิติย่อยของตัวแปร มีค่าความเที่ยงโดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์อัลฟาตั้งแต่ .50 ถึง .85 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับข้อค้นพบทั่วไปและเกี่ยวกับสมมติฐาน โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ มีดังนี้

1 การค้นพบทั่วไป

1.1 ประสิทธิภาพใช้งบประมาณของหน่วยงานราชการไทย ส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ดี ร้อยละ 63 ของกรมที่ศึกษามีระดับคะแนนประสิทธิภาพการใช้งบประมาณสูงกว่าคะแนนเฉลี่ย นั่นคือ การใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ ภายใต้ระบบงบประมาณ ซึ่งกำหนดโดยสำนักงานประมาณนั้น เป็นที่พึงพอใจของเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณ โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณที่เป็นหัวหน้ารายงานวิเคราะห์งบประมาณของกรมต่าง ๆ มีการรับรู้ว่าการกำหนดวงเงินงบประมาณของกรม ส่วนใหญ่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล ตลอดจนวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักของแต่ละกรม และการบริหารงบประมาณหลังจากได้รับจัดสรรงบประมาณแล้วนั้น ส่วนใหญ่มีการจัดทำแผนปฏิบัติการและใช้จ่ายงบประมาณถูกต้อง ประหยัด รั่วไหลน้อย และกรมต่าง ๆ สามารถดำเนินงานได้ตามที่เสนอขอ รวมทั้งควบคุมการเบิกจ่ายได้ถูกต้อง กรณีมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณก็สอดคล้องกับความจำเป็นที่เปลี่ยนไป กรมที่มีระดับประสิทธิภาพการใช้งบประมาณสูงสุด ได้แก่ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รองลงมา ได้แก่ กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมการขนส่งทางบก สำนักงานประกันภัย และสำนักงานเศรษฐกิจการพาณิชย์ เนื่องจากกรมเหล่านี้มีความซับซ้อนทางโครงสร้างองค์การดำเนินการพัฒนาองค์การและเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์การมีความเข้าใจระบบงานงบประมาณอย่างดี ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของกรมชัดเจน ทำให้กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการประจำปีได้ชัดเจน

ส่วนกรมที่มีประสิทธิภาพการใช้งบประมาณต่ำสุด ได้แก่ กรมการศึกษานอกโรงเรียน รองลงมา ได้แก่ กรมทางหลวง สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมทรัพยากรธรณี กรมสรรพสามิต และกรมการปกครอง เนื่องจากมีความซับซ้อนของโครงสร้างองค์การสูง ไม่เน้นการพัฒนาองค์การ และมีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง ทำให้ขอบเขตของอำนาจไม่ชัดเจน

1.2 ประสิทธิภาพภายในองค์การของกรมส่วนใหญ่อยู่ในเกณฑ์ดีมาก คือ ร้อยละ 60 ของกรม ที่ศึกษา มีระดับคะแนนประสิทธิผลภายในองค์การสูงกว่าระดับคะแนนเฉลี่ย ซึ่งเป็นการรับรู้ของผู้บริหารของกรมในด้านความสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามกำหนดเป็นที่พึงพอใจของผู้รับบริการ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากระบบรายงานผลของกรมต่าง ๆ จะเน้นรายงานเฉพาะส่วนที่ประสบความสำเร็จ ทำให้ผู้บริหารระดับสูงมีการรับรู้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิผลการใช้งบประมาณและประสิทธิผลภายในองค์การแล้ว พบว่าค่าสหสัมพันธ์มีน้อยมากและไม่มีความสำคัญทางสถิติ ซึ่งอาจเนื่องมาจากมีเกณฑ์การประเมินที่ต่างกันและประเมินโดยกลุ่มผู้ประเมินคนละกลุ่ม

1.3 ประสิทธิภาพรวมขององค์การ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับดี คือ ร้อยละ 51 มีระดับคะแนนประสิทธิผลรวมสูงกว่าระดับคะแนนเฉลี่ย ซึ่งประสิทธิผลรวมนี้ได้จากการทำประสิทธิผลการใช้งบประมาณรวมกับประสิทธิผลภายในองค์การ ในอัตราส่วน 6 : 4 และจากการวิเคราะห์สหสัมพันธ์อย่างง่ายระหว่างประสิทธิผลภายในองค์การกับประสิทธิผลรวมขององค์การ พบว่ามีค่าสหสัมพันธ์ .91 และ .50 อย่างมีความสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

ผลการค้นพบทั่วไปสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการระดับกรม เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์การใช้งบประมาณ และการรับรู้ของผู้บริหารแล้ว ประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูงหรือดี ซึ่งต่างไปจากความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเป็นการประเมินในทัศนะของข้าราชการ จึงมีความเข้าใจในระบบราชการ และมีความพึงพอใจผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการในระดับสูง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลเป็นผู้มีบทบาทสูงในการวางแผน บริหาร และควบคุมการปฏิบัติราชการ ดังนั้น ผลการประเมินจึงน่าจะสะท้อนถึงระดับประสิทธิผลของหน่วยราชการ และเพิ่มพูนความมีประสิทธิภาพในอนาคตได้

2 การค้นพบเกี่ยวกับสมมติฐานการวิจัย

2.1 ตัวแปรโครงสร้างองค์การมีอิทธิพล มีอำนาจในการอธิบายประสิทธิผลได้ ร้อยละ 14 อย่างมีความสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อพิจารณาโครงสร้างองค์การในมิติย่อย พบว่าตัวแปรระดับความซับซ้อนอธิบายประสิทธิผลการใช้งบประมาณของหน่วยงานได้ ร้อยละ 44 และอธิบายประสิทธิผลรวมขององค์การได้ ร้อยละ 42 อย่างมีความสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนตัวแปรความเป็นทางการและการรวมอำนาจ ไม่สามารถอธิบายประสิทธิผลรวมขององค์การได้

2.2 ตัวแปรกลยุทธ์ทางการบริหาร ไม่สามารถอธิบายประสิทธิผลรวมขององค์การได้

2.3 ตัวแปรการจัดรูปแบบองค์การ ไม่สามารถอธิบายประสิทธิผลการใช้งบประมาณ และประสิทธิผลรวมขององค์การได้

2.4 เมื่อเปรียบเทียบน้ำหนักตัวแปรอิสระในมิติรวม คือ โครงสร้างองค์การ การจัดรูปแบบองค์การ และกลยุทธ์ทางการบริหาร พบว่าตัวแปรโครงสร้างองค์การสามารถอธิบายประสิทธิผลรวมขององค์การในมิติรวมได้ ร้อยละ 14 ส่วนตัวแปรอื่น ๆ ไม่สามารถอธิบายประสิทธิผลรวมได้

ต่อมา อุทัย สันติสกุล (2534) วิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ประสิทธิผลและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ ศึกษาเฉพาะกรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิผลจากตัวแปรความสามารถในการผลิต ความสามารถในการปรับตัว ความพึงพอใจ และความเจริญเติบโต ส่วนตัวแปรปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล ได้แก่ ลักษณะองค์การ สภาพแวดล้อม ลักษณะบุคลากร และนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้เป็นข้าราชการมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จำนวน 328 คน สถิติที่ใช้ คือ การวิเคราะห์ความแปรปรวน ความแปรปรวนร่วม และการวิเคราะห์ถดถอยพหุ ผลการวิจัยพบว่าประสิทธิผลองค์การมีแนวโน้มในทางบวก และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล คือ ลักษณะองค์การ ลักษณะสภาพแวดล้อม นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ โดยตัวแปรทั้ง 3 ตัว สามารถอธิบายประสิทธิผลองค์การได้ ร้อยละ 36.39 ส่วนคุณลักษณะบุคลากรไม่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การแต่อย่างใด

กุหลาบ รัตนสังขธรรม (2536) ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การระดับคณะ สาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีต่อระดับประสิทธิผล และเปรียบเทียบประสิทธิผลขององค์การระดับคณะ ระหว่างมหาวิทยาลัยในส่วนกลางกับมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ ได้แก่ คณบดี จำนวน 27 คน และหัวหน้าภาควิชา จำนวน 263 คน ที่ทำงานสาขาด้านแพทยศาสตร์ และวิชาที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพในมหาวิทยาลัยของรัฐ วิธีการศึกษาใช้การสัมภาษณ์ สถิติที่ใช้ คือ การวิเคราะห์ความแปรปรวน และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ผลการศึกษาพบว่า

บรรยากาศของคณะและพฤติกรรมผู้นำของคณบดี ที่มีอิทธิพลโดยตรงกับประสิทธิผลขององค์การระดับคณะมากที่สุด ปัจจัย 4 ตัว คือ บรรยากาศของคณะ พฤติกรรมผู้นำ การติดต่อสื่อสารภายในคณะ และพฤติกรรมของบุคลากรภายในหน่วยงาน สามารถอธิบายประสิทธิผลขององค์การระดับคณะได้ ร้อยละ 34.8 นอกจากนี้ ยังพบว่าคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาคมีประสิทธิผลขององค์การต่ำกว่ามหาวิทยาลัยในส่วนกลางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 พฤติกรรมผู้นำสามารถอธิบายบรรยากาศของคณะได้ ร้อยละ 10.7 และยังพบอีกว่าการจะพัฒนาพฤติกรรมของบุคลากรในคณะจะต้องพัฒนาบรรยากาศของคณะ การติดต่อสื่อสารภายในคณะ และพฤติกรรมผู้นำให้ดีขึ้น ซึ่งตัวแปรบรรยากาศของคณะ การติดต่อสื่อสาร และพฤติกรรมผู้นำ สามารถร่วมกันทำนายพฤติกรรมบุคลากรได้ ร้อยละ 55.4

อาภรณ์ เจียมไชยศรี (2537) ได้ศึกษาการพัฒนากระบวนการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากระบวนการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู และประเมินความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ รวมทั้ง ประโยชน์ของระบบการประเมิน การดำเนินการศึกษาแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการพัฒนากระบวนการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู และขั้นตอนการประเมินความเป็นไปได้โดยการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งความมีประโยชน์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการประเมิน ซึ่งสรุปแต่ละขั้นตอนได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยเกี่ยวกับการประเมินตนเอง ศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การเพื่อการประเมินตนเอง และเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ จากนั้นใช้วิธีสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 18 คน เพื่อรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของระบบการประเมินประสิทธิผลสำหรับวิทยาลัยครู ตลอดจนศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวิทยาลัยครู แล้วนำมาสังเคราะห์เนื้อหา เพื่อกำหนดองค์ประกอบของระบบการประเมินผลได้ 6 องค์ประกอบ คือ 1) แนวคิดในการประเมินตนเอง 2) การจัดโครงสร้างองค์การเพื่ดำเนินการประเมินตนเอง 3) เกณฑ์การประเมิน 4) การดำเนินการประเมิน 5) การรายงานผลการประเมิน และ 6) การนำผลการประเมินไปใช้ปรับปรุงงาน ซึ่งในองค์ประกอบที่ 3 ด้านเกณฑ์การประเมิน ได้หาความตรงเชิงสอดคล้อง โดยใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi) จากผู้เชี่ยวชาญ 26 คน

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการประเมินความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของวิทยาลัยครู 2 แห่ง คือ วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จเจ้าพระยา และวิทยาลัยครูอุบลราชธานี โดยใช้แบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า 5 ลำดับ และใช้การสัมภาษณ์เกี่ยวกับเกณฑ์การประเมิน ผลการศึกษาพบว่า

1 ระบบการประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับวิทยาลัยครู มีองค์ประกอบ 6 ประการ ดังกล่าวมาแล้ว มีเกณฑ์ประเมินซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญ จำนวน 203 ข้อ เป็นเกณฑ์ที่ผู้เชี่ยวชาญจากเทคนิคเดลฟาย มีความเห็นว่าสอดคล้องในระดับมากขึ้นไป 189 ข้อ

2 ผู้บริหารระดับสูงของวิทยาลัยครู 1 แห่ง มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ระบบการประเมินดังกล่าวมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ในปีเดียวกัน กรรณิกา เจิมเทียนชัย (2537) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนา รูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ประกอบปัจจัย ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลองค์การ และพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การของวิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ ได้แก่ วิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 24 แห่ง ผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้อำนวยการ 24 คน และอาจารย์ 697 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นเครื่องมือที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ปัจจัย และการทดสอบด้วยสถิติที่ ผลการวิจัยพบว่า

ปัจจัยที่แสดงถึงประสิทธิผลขององค์การวิทยาลัยพยาบาล มี 10 ปัจจัย คือ 1) ความสามารถในการปรับเปลี่ยน 2) การพัฒนา 3) ความผูกพัน 4) ความพึงพอใจ 5) นวัตกรรม 6) การติดต่อสื่อสารแบบเปิด 7) ความสอดคล้องระหว่างบทบาทและปทัสถาน 8) การจัดหาทรัพยากร 9) ผลงาน และ 10) ความพร้อม สำหรับรูปแบบการประเมินที่พัฒนาได้ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ โครงสร้าง เครื่องมือ และวิธีการใช้เครื่องมือ

ต่อมา สุจิตรา บุญรัตนพันธ์ (2539) วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะการบริหารงาน องค์การและประสิทธิผลของงาน : ศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติของนักบริหารระดับกลางและระดับสูง ที่มีต่อการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน และศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศขององค์การ ลักษณะการบริหาร องค์การ และประสิทธิผลของงาน กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนทั้งสิ้น 442 คน ประกอบด้วย นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งเป็นตัวแทนผู้บริหารระดับสูง จำนวน 176 คน และนักศึกษาหลักสูตรปริญญาโท ภาคพิเศษ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และคณะบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นตัวแทนผู้บริหารระดับกลาง จำนวน 266 คน เครื่องมือที่ใช้ ได้แก่ แบบสอบถามซึ่งผู้วิจัยได้สร้างขึ้นเพื่อสอบถามทัศนคติเกี่ยวกับบรรยากาศขององค์การ (ความเที่ยง .95) ลักษณะการบริหาร (ความเที่ยง .91) และประสิทธิผลของหน่วยงาน (ความเที่ยง .75) เป็นมาตราส่วนประมาณค่า 10 ระดับ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์ความแปรปรวน และการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุคูณ ผลการวิจัย มีดังนี้

1 การค้นพบทั่วไป

1.1 บรรยากาศขององค์การ พบว่ากลุ่มตัวอย่าง ร้อยละ 19 มีทัศนคติว่าบรรยากาศขององค์การของตนทันสมัยมาก คือ เน้นคุณธรรมโดยยึดจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์ของหน่วยงานเป็นหลัก ร้อยละ 13.5 มีทัศนคติว่าบรรยากาศในหน่วยงานของตนทันสมัย ร้อยละ 26 ประเมินว่าค่อนข้างทันสมัย ร้อยละ 17.3 ประเมินว่าค่อนข้างดั้งเดิม และร้อยละ 23.5 ประเมินว่าดั้งเดิม คือ เน้นระบบอุปถัมภ์โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องเป็นหลัก

1.2 ลักษณะการบริหารของผู้บริหาร พบว่า ร้อยละ 37 ประเมินว่าการบริหารหน่วยงานของตนทันสมัยมาก ร้อยละ 21.5 ประเมินว่าทันสมัย ร้อยละ 20.5 ประเมินว่าค่อนข้างทันสมัย ร้อยละ 12.2 ประเมินว่าค่อนข้างดั้งเดิม และร้อยละ 8.8 ประเมินว่าดั้งเดิม ทั้งนี้ การประเมินในหัวข้อนี้เป็นการประเมินการบริหารของตนเอง จึงอาจมีความลำเอียงบ้าง

1.3 ประสิทธิภาพขององค์การ พบว่า ร้อยละ 19.4 ประเมินว่าหน่วยงานของคนมีประสิทธิผล ร้อยละ 43.2 ประเมินว่าค่อนข้างมีประสิทธิผล ร้อยละ 27.1 ประเมินว่าค่อนข้างขาดประสิทธิผล และ ร้อยละ 10.3 ประเมินว่าขาดประสิทธิผล

2 การค้นพบเกี่ยวกับสมมติฐานการวิจัย

2.1 บรรยากาศขององค์การ ซึ่งตั้งสมมติฐานว่าองค์การภาคเอกชนมีบรรยากาศการทำงานทันสมัยกว่าองค์การภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่าเป็นไปตามสมมติฐาน คือ บรรยากาศขององค์การภาคเอกชนทันสมัยกว่าบรรยากาศขององค์การภาครัฐ ทั้งข้าราชการพลเรือนและตำรวจ โดยเฉพาะกรมตำรวจนั้น ข้าราชการตำรวจเองประเมินว่าบรรยากาศขององค์การของตนมีลักษณะดั้งเดิมมากกว่าองค์การภาครัฐพลเรือน

2.2 ลักษณะการบริหารของผู้บริหาร ซึ่งตั้งสมมติฐานว่า ลักษณะการบริหารของนักบริหารองค์การภาคเอกชน มีความทันสมัยมากกว่าภาครัฐ ผลการศึกษาพบที่ไม่เป็นไปตามสมมติฐาน นั่นคือการบริหารขององค์การภาคเอกชนไม่แตกต่างกับขององค์การภาครัฐ ยกเว้นกรมตำรวจที่ประเมินการบริหารของตนว่าล้ำสมัยกว่าทุก ๆ องค์การ

2.3 ประสิทธิภาพขององค์การ พบว่าไม่มีความแตกต่างระหว่างองค์การภาครัฐและเอกชน องค์การที่ประเมินว่าประสิทธิผลขององค์การของตนต่ำที่สุด คือ กรมตำรวจ

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศขององค์การ ลักษณะการบริหารและประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งตั้งสมมติฐานว่าบรรยากาศขององค์การและลักษณะการบริหารงานมีผลต่อประสิทธิผลขององค์การ ผลการศึกษาพบว่าเป็นไปตามสมมติฐาน นั่นคือ บรรยากาศขององค์การและลักษณะการบริหารสามารถอธิบายประสิทธิผลขององค์การได้ ร้อยละ 37.9 และเมื่อเพิ่มตัวแปรหน่วยงานต้นสังกัดจะอธิบายประสิทธิผลขององค์การได้ ร้อยละ 39.3

ในปีเดียวกัน เฉียบ ไทยยัง (2539) วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพขององค์การระบบเปิด : กรณีศึกษาการบริหารของคณะผู้บริหารระดับอธิการบดีและรองอธิการบดีสถาบันราชภัฏ โดยบูรณาการกรอบความคิด ทฤษฎีการบริหารและองค์การระบบเปิด แนวคิดในการประเมินประสิทธิผล และหลักการอุดมศึกษา โดยใช้ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสถาบันราชภัฏเป็นต้นแบบในการศึกษา โดยพัฒนารูปแบบการวิเคราะห์ 3 รูปแบบ คือ รูปแบบเชิงระบบ รูปแบบเชิงพฤติกรรม และรูปแบบเชิงเป้าหมาย ผลการวิจัยพบว่า

รูปแบบเชิงระบบประสิทธิผลองค์กร เกิดจากปัจจัยทุกปัจจัยในองค์การระบบเปิด คือ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านกระบวนการบริหาร ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม และภูมิหลังของผู้บริหาร ซึ่งคณะผู้บริหารยืนยันว่าประสิทธิผลองค์กรเป็นผลจากความสามารถในการใช้หลักการบริหาร ร้อยละ 64 ซึ่งได้แก่ ความสามารถในการจูงใจให้อาจารย์ทำงาน การมีบุคลิกภาพที่เหมาะสม การวางแผน การใช้คน และการปรับปรุงหน่วยงาน นอกจากนี้เป็นผลจากปัจจัยด้านทรัพยากร ร้อยละ 34 ที่เหลือเกิดจากปัจจัยอื่น ๆ

รูปแบบเชิงพฤติกรรม ซึ่งคณะอาจารย์เป็นผู้ประเมินประสิทธิผลการบริหารของคณะผู้บริหาร พบว่าคณะอาจารย์ปฏิเสธความมีประสิทธิภาพของการบริหารของคณะผู้บริหารโดยสิ้นเชิง มีตัวแปรเพียงชุดเดียวที่อาจารย์ยอมรับว่าคณะผู้บริหารมีความสามารถในระดับที่พอยอมรับได้ คือ ความสามารถในการวางแผนการทำงาน

ส่วนรูปแบบเชิงเป้าหมาย ซึ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพของนักศึกษาที่สำเร็จแล้ว พบว่าปัจจัยทุกตัวอธิบายความมีประสิทธิภาพได้เพียง ร้อยละ 20 เท่านั้น

ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2540) ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา โดยใช้กรอบแนวคิดของ Steers จำแนกปัจจัยที่ส่งผลออกเป็น 4 ด้านใหญ่ ๆ คือ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคคลในองค์การ ลักษณะโครงสร้างองค์การ นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ กลุ่มตัวอย่างเป็นศึกษานิเทศก์ จำนวน 403 คน เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสอบถามประมาณค่าที่สร้างขึ้นวิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุด้วยการวิเคราะห์เส้นทาง ผลการวิจัยพบว่า

ตัวแปรปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลองค์กร มี 7 ตัวแปร เรียงตามลำดับขนาดอิทธิพล คือ การใช้เทคโนโลยีองค์การ วัฒนธรรมองค์การ การบริหารงานบุคคล ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร คุณลักษณะของศึกษานิเทศก์ และบรรยากาศองค์การ ส่วนตัวแปรปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อมต่อประสิทธิผลองค์กร เรียงตามลำดับขนาดอิทธิพล ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร สภาพด้านการเมือง คุณลักษณะผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากร โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ สภาพเศรษฐกิจและสังคม การบริหารงานบุคคล และสภาพการใช้เทคโนโลยี

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์การในต่างประเทศ

Cameron (1978) ได้ศึกษาเพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การที่ปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับสูง คือ ระดับวิทยาลัย และมหาวิทยาลัย ในรัฐนิวอิงแลนด์ จำนวน 6 สถาบัน แบ่งเป็น มหาวิทยาลัยรัฐบาล 2 สถาบัน และมหาวิทยาลัยเอกชน 4 สถาบัน แต่ละสถาบันมีจำนวนนักศึกษาประมาณ 1,000-10,000 คน โดยใช้ตัวแปรทั้งหมดเท่าที่รวบรวมได้จากผลการศึกษาที่ผ่านมา จำนวน 130 ตัวแปร ขั้นตอนแรกใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและอาจารย์ ประมาณสถาบันละ 10 คน โดยให้ตอบคำถามดังนี้

- 1 มหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิผลมีลักษณะขององค์การ (organizational characteristics) อย่างไร?
- 2 อะไรในสถาบันนี้ซึ่งแตกต่างจากสถาบันอื่นในด้านของประสิทธิผล?
- 3 อะไรควรจะต้องเปลี่ยนแปลงไปเพื่อจะทำให้สถาบันแห่งนี้มีประสิทธิผลมากขึ้น?
- 4 ขอให้คิดถึงสถาบันการศึกษาระดับสูงซึ่งท่านเห็นว่าไม่มีประสิทธิผลอะไรคือสิ่งที่ทำให้สถาบันแห่งนั้นมีประสิทธิผล?
- 5 จากตัวแปรประมาณ 130 ตัว ที่ได้จากหนังสือต่าง ๆ ตัวแปรใดบ้างซึ่งไม่สามารถใช้ได้กับความมีประสิทธิภาพของสถาบันแห่งนี้?
- 6 จากตัวแปร 130 ตัวดังกล่าว ตัวแปรใดซึ่งไม่สามารถวัดได้ (not measurable) หรือหาข้อมูลเกี่ยวกับตัวแปรนั้นไม่ได้

ผลจากการสัมภาษณ์คำถาม 6 ข้อ ดังกล่าว สามารถสรุปมิติของความมีประสิทธิภาพ (dimension of effectiveness) 9 มิติด้วยกัน คือ

- 1 ความพึงพอใจของนักศึกษาเกี่ยวกับการศึกษา (educational satisfaction) เกณฑ์ที่ใช้วัดชี้ให้เห็นระดับความพึงพอใจของนักศึกษาเกี่ยวกับประสบการณ์ในการศึกษาที่สถาบันแห่งนี้
- 2 พัฒนาการทางวิชาการ (academic development) เกณฑ์ที่ใช้วัดชี้ให้เห็นระดับของการบรรลุเป้าหมายทางวิชาการ ความเจริญเติบโต และความก้าวหน้าของนักศึกษาในสถาบัน
- 3 พัฒนาการด้านอาชีพ (career development) ของนักศึกษา เกณฑ์ที่ใช้วัดชี้ให้เห็นความมากน้อยของพัฒนาการด้านอาชีพ (occupational development) ของนักศึกษา และการเน้นโอกาสในการพัฒนาอาชีพที่สถาบันจัดให้แก่นักศึกษา
- 4 พัฒนาการส่วนบุคคล (personal development) ของนักศึกษา เกณฑ์ที่ใช้วัดชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาในด้านที่ไม่ใช่ด้านวิชาการ (non academic) และด้านที่ไม่ใช่อาชีพ (non career areas) กล่าวคือ การพัฒนาในด้านสังคม จิตวิทยา หรือวัฒนธรรม และการเน้นการพัฒนาส่วนบุคคลและโอกาสที่สถาบันให้ในการพัฒนาส่วนบุคคล

5 ความพึงพอใจในด้านการว่าจ้างของคณาจารย์และผู้บริหาร (employment satisfaction) เกณฑ์ที่ใช้วัดบ่งชี้ถึงความพึงพอใจของอาจารย์ผู้สอน (faculty members) และผู้บริหารที่มีต่องานและการว่าจ้างของสถาบัน

6 พัฒนาการด้านวิชาชีพ (professional development) และคุณภาพของคณาจารย์ เกณฑ์ที่ใช้วัดบ่งชี้ถึงระดับของการบรรลุถึงจุดมุ่งหมายวิชาชีพ และการพัฒนาอาจารย์ (faculty) ตลอดจนความมากน้อยของการกระตุ้นใจ (stimulation) ให้ไปสู่การพัฒนาด้านวิชาชีพของสถาบัน

7 ความเปิดของระบบ (systems openness) และปฏิภพการต่อชุมชน (community interaction) เกณฑ์ที่ใช้วัดบ่งชี้ถึงการเน้นในเรื่องความสัมพันธ์ต่อสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนการปรับตัว (adaptation) และการให้บริการต่อสภาพแวดล้อมภายนอกสถาบัน

8 ความสามารถในการได้มาซึ่งทรัพยากร (ability to acquire resources) เกณฑ์ที่ใช้วัดบ่งชี้ถึงความสามารถของสถาบันในการจัดหาทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น นักศึกษา และอาจารย์ คี ๆ การสนับสนุนด้านการเงิน เป็นต้น

9 สุขภาพขององค์การ (Organizational health) เกณฑ์ที่ใช้วัดบ่งชี้ถึงความดีน่านับถือ (benevolence) ความกระปรี้กระเปร่า (vitality) และความสามารถมีชีวิตอยู่ต่อไปได้ (viability) ในกระบวนการบริหารงานภายใน และการปฏิบัติงานของสถาบัน

ขั้นตอนที่สองของการวิจัยหลังจากการจัดกลุ่ม หรือจัดประเภทของมิติของควมมีประสิทธิผล ได้ 9 มิติ ดังกล่าว พร้อมด้วยเกณฑ์ที่จะใช้วัดในแต่ละมิติ ก็คือการดำเนินการวัดจากเกณฑ์ต่าง ๆ โดยวิธีการส่งแบบสอบถาม (questionnaire) ให้ผู้ตอบอธิบายถึงความมากน้อยของมหาวิทยาลัยของตนที่มีลักษณะขององค์การตามที่ระบุไว้ หรือเกณฑ์ควมมีประสิทธิผล (effectiveness criteria) ติดตามด้วยคำถามที่สร้างขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจากบันทึก (records) การทำงานของแต่ละสถาบันแบบสอบถามดังกล่าวส่งไปยังผู้บริหารและหัวหน้าภาควิชาในแต่ละสถาบันทั้ง 6 แห่ง ประมาณ 75 คน ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า มิติทั้ง 9 มีความสัมพันธ์กันอย่างมากในทางบวก (multidimensional character) ไม่ใช่เป็นแนวความคิดเดี่ยว (unitary concept) แต่ทั้งนี้ การมีประสิทธิผลในมิติหนึ่งก็ไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับควมมีประสิทธิผลในอีกมิติหนึ่ง นอกจากนี้ ยังพบว่าไม่มีสถาบันการศึกษาใดมีประสิทธิผลในทุกมิติของควมมีประสิทธิผล บางสถาบันมีประสิทธิผลมากกว่าสถาบันอื่นในบางมิติ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น เช่น สภาพแวดล้อมที่ตั้งของสถาบัน ซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดว่าส่วนผสมของมิติของควมมีประสิทธิผลใดมีความสำคัญต่อสถาบันนั้นมากที่สุด เพื่อองค์การหรือสถาบันนั้นจะได้สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดและหาสาเหตุของจุดอ่อนในด้านประสิทธิผลของตนได้ต่อไป

ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ และ กรรณิกา เจิมเทียนชัย ได้รวบรวมผลการวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กรในต่างประเทศไว้หลายเรื่อง (Ewing, 1989 ; Goni, 1989 อ้างถึงใน กรรณิกา เจิมเทียนชัย, 2537 ; Worthman, 1990 ; Shepherd, 1991 ; Hrinco, 1992 ; Adam, 1993 ; Knopp, 1993 อ้างถึงใน ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์, 2540) มีสาระโดยสรุป คือ

Ewing (1989) วิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำกับบรรยากาศโรงเรียน กลุ่มตัวอย่างเป็นครูใหญ่ 18 คน ครู 278 คน จาก 18 โรงเรียน โดยใช้แบบสอบถามวัดตัวแปรทั้ง 3 ตัว พบว่าภาวะผู้นำของครูใหญ่มีความสัมพันธ์กับบรรยากาศโรงเรียน และครูส่วนใหญ่มีความพึงพอใจภาวะผู้นำแบบที่มีความกระตือรือร้นและที่แนะนำสนับสนุน Goni (1989) วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษา กับประสิทธิผลโรงเรียน ศึกษาในรัฐกาอุนา ประเทศไนจีเรีย จากโรงเรียน 8 แห่ง กลุ่มตัวอย่างเป็นครู 180 คน โดยใช้การสังเกตและสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่าพฤติกรรมของครูใหญ่มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรม คำนิยม ทศนคติ และสภาพแวดล้อมในโรงเรียน Worthman (1990) วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับประสิทธิผลโรงเรียนมัธยมศึกษา ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์ทางลบระหว่างระบบราชการกับประสิทธิผลองค์กร Shepherd (1991) วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจ ขอบเขตการยอมรับทางวิชาชีพ ความพึงพอใจในงานและประสิทธิผลองค์กร กลุ่มตัวอย่างเป็นครูโรงเรียนประถมในรัฐนิวเจอร์ซีย์ 282 คน เครื่องมือที่ใช้ประกอบด้วยแบบสอบถามวัดตัวแปรต่าง ๆ ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับความพึงพอใจในงานและประสิทธิผลองค์กร Hrinco (1992 อ้างถึงใน ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์, 2540) ศึกษาเรื่องมโนทัศน์ประสิทธิผลองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาความชัดเจนเกี่ยวกับมโนทัศน์ประสิทธิผลองค์กร เนื่องจากการศึกษาต่าง ๆ ที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน และมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ทำให้การศึกษาวิจัยทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับประสิทธิผลองค์กร เนื่องจากผลการศึกษาต่าง ๆ ดังกล่าวยากที่จะนำมาเปรียบเทียบกันได้ เพราะผู้วิจัยนิยามประสิทธิผลองค์กรต่างกัน ดังนั้น การศึกษาเรื่องประสิทธิผลองค์กรจึงพัฒนาได้น้อยมาก Adam (1993) วิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำองค์กรและผลกระทบต่อประสิทธิผลองค์กร 60 โรงเรียน กลุ่มตัวอย่างเป็นบุคลากรในโรงเรียน จำนวน 1,500 คน เครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามวัดภาวะผู้นำและประสิทธิผลองค์กร ผลการวิจัยพบว่าภาวะผู้นำองค์กรมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์กร และเป็นตัวแปรสำคัญที่สามารถทำนายประสิทธิผลองค์กรอีกด้วย Knopp (1993) วิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของครู แบบภาวะผู้นำ บรรยากาศกลุ่ม และความเครียดของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาในรัฐมิสซูรี กลุ่มตัวอย่างเป็นครูใหญ่ 218 คน ใช้แบบสอบถามวัดตัวแปรดังกล่าว ผลการวิจัยพบว่าบรรยากาศกลุ่มและภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์กร และพบว่าครูใหญ่ที่เน้นความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานมีความเครียดมากกว่าครูใหญ่ที่เน้นผลงาน

Adsit, Drom and Jones (1996) วิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างเจตคติความพึงพอใจของลูกจ้าง และการดำเนินงานขององค์กร เนื่องจากงานวิจัยที่ผ่านมายังหาข้อสรุปที่ชัดเจนไม่ได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังกล่าวมีค่าสูงหรือต่ำ กลุ่มตัวอย่างเป็นพนักงานแผนกคอมพิวเตอร์ของบริษัทในสหรัฐอเมริกา จำนวน 48 คน โดยใช้แบบสอบถามและบันทึกเอกสารของแผนก ผลการวิจัยพบว่ามี ความสัมพันธ์ระหว่างเจตคติพนักงาน ความพึงพอใจของลูกจ้าง และการดำเนินงานขององค์กร

Leche (1996) ได้ศึกษาถึงการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทและบรรยากาศที่ทำงานที่มีต่อความพึงพอใจของพนักงานเมื่อใช้โครงการช่วยในการจัดการ โดยศึกษากับองค์กรด้านอุตสาหกรรมในอเมริกา ใช้เครื่องมือประเมินองค์กรและความพึงพอใจเกี่ยวกับงานของมิชิแกน (Michigan Organization Assessment and job Satisfaction) ผลการศึกษาที่น่าสนใจมากที่สุด คือ พบว่ามีความสัมพันธ์ทางลบระหว่างการช่วยเหลือในการจัดการและความพึงพอใจของพนักงาน นั่นคือ ยิ่งให้การช่วยเหลือในการจัดการมาก พนักงานจะมีความพึงพอใจน้อยลง ซึ่ง เลขได้เสนอแนะว่าควรมีการวิจัยเพิ่มเติมถึงความสัมพันธ์ในทางลบระหว่างตัวแปรที่กล่าวมา หรือตัวแปรการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานของพนักงาน เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

Waclawski (1996) ได้ศึกษาองค์กร จำนวน 26 องค์กร ซึ่งอยู่ในพื้นที่แตกต่างกัน เพื่อตรวจสอบทฤษฎีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์กร โดยทำการวัดผลการปฏิบัติงานในแผนกการเงินของแต่ละองค์กร ใช้วิธีการสำรวจและให้ลูกจ้างของแต่ละองค์กร Rating ผลการบริหาร ผลการศึกษาพบว่า องค์กรที่ใช้ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลง มีสัมฤทธิ์ผลการปฏิบัติงานในแผนกการเงินสูงกว่าองค์กรอื่น ๆ และสามารถปรับปรุงพฤติกรรมความพยายามในการปฏิบัติได้สูงกว่า อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่ง พฤติกรรมความพยายามดังกล่าวสามารถพยากรณ์ผลการปฏิบัติงานในแผนกการเงินได้ นอกจากนี้ ยังพบว่าขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผลการปฏิบัติงานและตัวแปรที่ศึกษานั้น พบว่าวัฒนธรรมความยืดหยุ่นขององค์กรมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

Hunton and Price (1997) วิจัยเรื่อง ผลของการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้ความสำคัญกับพนักงานที่ติดต่อการปฏิบัติงาน (outcomes) ขององค์กร กลุ่มตัวอย่างเป็นพนักงานด้านข้อมูลในสหรัฐอเมริกา จำนวน 144 คน ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับความพึงพอใจ ความผูกพันต่องาน และผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังได้วิเคราะห์อิทธิพลของตัวแปรดังกล่าวต่อการปฏิบัติงาน พบว่าตัวแปรทุกตัวมีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อการปฏิบัติงาน

Levy and Williams (1998) ได้ศึกษาปฏิริยาต่อการประเมินความพึงพอใจในงาน และความผูกพันต่อองค์การของพนักงานธนาคาร จำนวน 62 คน ในมิสซิสซิปปี ใช้แบบสอบถามการรับรู้ตัวแปรต่าง ๆ ผลการศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างปฏิริยาต่อการประเมินความพึงพอใจในงาน และความผูกพันต่อองค์การ โดยความพึงพอใจในงานและความผูกพันต่อองค์การมีค่าความสัมพันธ์สูงกว่าตัวแปรอื่น ๆ

Lee, Law and Bobko (1999) วิจัยเรื่อง ความสำคัญของปฏิริยาต่อการประเมินและความพึงพอใจของพนักงานสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 8,000 คน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในสหรัฐอเมริกา ใช้แบบสอบถามความยุติธรรมของแบบประเมินและความพึงพอใจ หลังจากทดลองใช้แบบประเมิน 2 ปี จากการใช้แผนประเมินแบบ Skill-Based Pay Plan ผลการศึกษาพบว่าการสื่อสารและทำความเข้าใจแก่พนักงานมีอิทธิพลทำให้พนักงานมีความรู้สึกว่าได้รับความยุติธรรม และมีความพึงพอใจต่อแบบประเมิน รวมทั้งเห็นถึงประโยชน์ของแบบประเมินดังกล่าวด้วย

Valle (1999) ได้ศึกษาเรื่องวิกฤตการณ์ วัฒนธรรม และความศรัทธาของผู้นำยุคใหม่ในองค์การภาครัฐ เนื่องจากเห็นว่าในสภาพการณ์ที่ต้องแข่งขันของโลกปัจจุบัน องค์การภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนาปรับตัวให้เหมาะสมภายใต้ผู้นำยุคใหม่ได้ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา Valle สรุปว่าผู้นำองค์การภาครัฐจะยึดระเบียบเป็นหลักในการทำงาน การประเมินประสิทธิผลจึงอิงกับมาตรฐานตามระเบียบ กฎเกณฑ์ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วผู้นำเป็นผู้มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การสูง โดยสามารถควบคุมและปรับวัฒนธรรมการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพวิกฤตในปัจจุบันได้ ซึ่งผู้นำยุคใหม่ควรสร้างความศรัทธาแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และดำเนินการปรับวัฒนธรรมการทำงานให้เหมาะสมดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาสรุปว่าผู้นำยุคใหม่ขององค์การภาครัฐยังคงยึดแนวทางเดิมมากกว่าจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

Goleman (2000) ได้ศึกษาเรื่องแบบของภาวะผู้นำที่มีสัมฤทธิ์ผลต่อบรรยากาศขององค์การ โดยใช้วิธีการศึกษาข้อมูลและสังเกตผู้บริหารบริษัทประเภทต่าง ๆ จำนวน 1,000 คน โดยแบ่งผู้นำออกเป็น 6 แบบ คือ แบบบังคับ (Coercive) แบบใช้อำนาจ (Authoritative) แบบเน้นความสัมพันธ์ (Affiliative) แบบประชาธิปไตย (Democratic) แบบโน้มน้าว (Pacesetter) และแบบแนะนำ (Coaching) ผลการวิจัยพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างแบบผู้นำกับบรรยากาศขององค์การตามลำดับ คือ ผู้นำแบบใช้อำนาจตามระบบ (.54) แบบเน้นความสัมพันธ์ (.46) แบบประชาธิปไตย (.43) และแบบแนะนำ (.42) ส่วนผู้นำอีกสองแบบมีค่าความสัมพันธ์กับบรรยากาศขององค์การเป็นลบ คือ ผู้นำแบบบังคับ (-.26) และแบบโน้มน้าว (-.25)

สรุปเกี่ยวกับงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่ใกล้เคียงกับการประเมินประสิทธิผลองค์กรในประเทศ เกือบทั้งหมดเป็นวิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาเอกของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ โดยใช้รูปแบบซึ่งมีตัวแปรที่องค์ประกอบประสิทธิผลของต่างประเทศ และวิเคราะห์ขนาดอิทธิพลตัวแปรเชิงสาเหตุที่มีต่อประสิทธิผล ส่วนใหญ่จะพบว่าตัวแปรภาวะผู้นำ บรรยากาศองค์กร นโยบายการบริหารและการปฏิบัติหรือกระบวนการบริหาร มีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กร ส่วนตัวแปรคุณลักษณะบุคลากร ผลสรุปที่ได้ยังไม่ชัดเจน เนื่องจากงานวิจัยบางชิ้นพบว่าอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กร แต่งานวิจัยบางชิ้นพบว่าไม่มีอิทธิพลแต่อย่างใด

นอกจากตัวแปรดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรโดยตรงแล้ว ตัวแปรบางตัวยังมีอิทธิพลต่อตัวแปรอื่น ๆ เช่น ตัวแปรภาวะผู้นำมีอิทธิพลต่อนโยบายการบริหาร กระบวนการบริหาร วัฒนธรรม คุณลักษณะบุคลากร ด้วย หรือตัวแปรบรรยากาศองค์กรมีอิทธิพลต่อคุณลักษณะและพฤติกรรมของบุคลากร เป็นต้น

สำหรับงานวิจัยในต่างประเทศ จะศึกษาทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ ในเชิงทฤษฎีจะเน้นเรื่องลักษณะมิติของประสิทธิผลองค์กร ซึ่งพบว่ามีหลายมิติ และมโนทัศน์ของประสิทธิผลองค์กรที่ยังหาข้อสรุปตรงกันไม่ได้ เนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันตามแนวคิด ความเชื่อ ค่านิยม ประสบการณ์ของผู้ศึกษา ส่วนงานวิจัยเชิงประจักษ์จะเน้นศึกษาความสัมพันธ์ของประสิทธิผลองค์กรกับตัวแปรต่าง ๆ รวมทั้ง อิทธิพลของตัวแปรที่มีต่อประสิทธิผลองค์กร ตัวแปรที่นำมาศึกษาใกล้เคียงกับงานวิจัยในประเทศไทย เช่น ภาวะผู้นำ บรรยากาศหรือวัฒนธรรม กระบวนการบริหารที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการติดต่อสื่อสาร คุณลักษณะบุคลากรเกี่ยวกับเจตคติ เป็นต้น

งานวิจัยทั้งในและต่างประเทศดังกล่าว ใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบวัดการรับรู้จากผู้เกี่ยวข้องในระดับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ มากกว่าจะวัดจากข้อเท็จจริงจากองค์กรในระดับกรมหรือเทียบเท่า รวมทั้ง การคัดเลือกตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรมาศึกษา จึงเน้นตัวแปรเพียงบางตัวมากกว่าจะศึกษาตัวแปรหลาย ๆ ตัวในภาพรวม ทำให้ได้ข้อสรุปไม่ชัดเจนนัก ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงต้องการใช้ข้อมูลที่ได้จากข้อเท็จจริงเท่าที่จะทำได้ภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ โดยศึกษาองค์กรในระดับกรมและคัดเลือกตัวแปรที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรในภาพรวมที่มีลักษณะหลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย