บทที่

7

วัฒนธรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคไทยแลนด์ 4.0

Organizational Culture of Local Administrative Organization in the Era of Thailand 4.0

อุษณี มงคลพิทักษ์สุข
Usanee Mongkolpitaksuk

บทที่ 7

วัฒนธรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยุคไทยแลนด์ 4.0[1]

Organizational Culture of Local Administrative Organization in the Era of Thailand 4.0

อุษณี มงคลพิทักษ์สุข[2]
Usanee Mongkolpitaksuk

บทคัดย่อ

หากทุกภาคส่วนมีพันธกิจในการนำพาสังคมไทยมุ่งสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเลี่ยงไม่พ้นในภาระหน้าที่นี้เช่นกัน บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาวัฒนธรรมองค์การ ที่สามารถสร้างประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายพร้อมกับริเริ่มนวัตกรรมใหม่ ผ่านการวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคอล โดยนำวัฒนธรรมองค์การ 4 รูปแบบของ Denison คือ วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง วัฒนธรรมสอดคล้อง วัฒนธรรมปรับตัว และวัฒนธรรมพันธกิจ และประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบ 4 ร คือ ร่วมใจ ระเบียบ ริเริ่ม และรวดเร็ว เป็นกรอบการศึกษา ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเผยให้เห็นว่า วัฒนธรรมพันธกิจและวัฒนธรรมปรับตัว เป็นวัฒนธรรมเด่นที่ส่งผลต่อตัวแบบประสิทธิผลด้านรวดเร็วและริเริ่ม โดยเฉพาะวัฒนธรรมปรับตัว จะช่วยเสริมสร้างความแข็งแกร่งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในยุคไทยแลนด์ 4.0 อย่างแท้จริง

คำสำคัญ : วัฒนธรรมองค์การ; ประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบ 4 ร

---

[1] จากงานวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับทุนสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยเกริก ปีการศึกษา 2557

[2] อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกริก เลขที่ 3 ซอยรามอินทรา 1 แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10220 (Ph.D) [nujumm@yahoo.com]

Abstract

If all sectors are responsible for driving the society towards Thailand 4.0, local administrative organization could not avoid such duty as well. The purpose of this article was to explore type of organizational culture, that could be established organizational effectiveness in order to achieve goals as well as innovation initiative, through canonical correlation analysis. The framework of study was based on the Denison organizational culture model; involvement culture, consistency culture, adaptability culture and mission culture and The 4 C's organizational effectiveness model; collaborate, control, creative, and compete. The results revealed that mission culture and adaptability culture were dominant cultures that effect on creative and compete effectiveness model. Particularly, adaptability culture will be actually contribute greatly to the strengthening of local administrative organization in the era of Thailand 4.0.

Keywords : Organizational Culture ; The 4 C's organizational effectiveness model

บทนำ

ภายใต้นโยบายการขับเคลื่อนประเทศไทยด้วยโมเดลไทยแลนด์ 4.0 เพื่อนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นจากกับดักด้านเศรษฐกิจที่มีความไม่สมดุลและเหลื่อมล้ำ พร้อมกับเปลี่ยนผ่านไปสู่ประเทศที่มีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนในบริบทของโลกยุค The Fourth Industrial Revolution อย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการสร้างความเข้มแข็งจากภายในควบคู่ไปกับการเชื่อมโยงกับประชาคมโลก ตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงผ่านกลไกประชารัฐ ได้ส่งผลกระทบให้องค์การทุกภาคส่วนต้องปรับกระบวนการและวิธีการทำงานขนานใหญ่ จากการทำงานในลักษณะงานประจำ (Routine Job) เป็นงานที่ไม่สามารถกระทำซ้ำ ๆ (Non Routine Job) เพื่อให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมการเรียนรู้แบบใหม่ ที่มุ่ง Learn Unlearn และ Relearn (กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา, 2559) โดยเริ่มจากการไม่ยึดติดกับสิ่งที่เรียนรู้มา (Unlearn) เพื่อเรียนรู้สถานการณ์หรือเหตุการณ์จากมุมมองใหม่อันแตกต่างไปจากเดิม (Relearn)

โดยการเรียนรู้ให้มีความสามารถในการรังสรรค์นวัตกรรมอยู่เสมอ (Learn) ไม่เว้นแม้กระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ปัจจุบันมีบทบาทสำคัญมากขึ้นทั้งด้านการพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานราก และการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนแต่ละพื้นถิ่น แม้ที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย จะนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เป็นแนวทางเพิ่มความเข้มแข็งและสมรรถนะการปฏิบัติงานให้มีพลวัตมากขึ้น แต่ก็มิอาจบริหารจัดการบริการสาธารณะได้ตามเจตนารมณ์ทางกฎหมายและความคาดหวังของสังคม สาเหตุประการสำคัญสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งเน้นทำให้ถูกต้อง (Do the thing right) มากกว่าทำในสิ่งที่ถูก (Do the right thing) ด้วยเชื่อว่า หากมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยเคร่งครัดทุกขั้นตอน จะนำมาซึ่งการอนุมัติจัดทำจากหน่วยงานกำกับดูแลและนำไปสู่ประสิทธิภาพของการทำงานในที่สุด ทั้งที่ทักษะทางความคิด การใช้ภูมิปัญญา ความคิดเชิงสร้างสรรค์และนวัตกรรม เพื่อยกระดับ ต่อยอด หรือและสร้างมูลค่าเพิ่มทางการผลิตและให้บริการสาธารณะ เป็นทักษะสำคัญของวัฒนธรรมการทำงานและการนำพาท้องถิ่นไปสู่คุณค่าโอกาส ความมั่นคง ความมั่งคั่ง ตามนโยบายไทยแลนด์4.0 อย่างแท้จริง

เมื่อผนวกกับ บริบททางการเมืองอันเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในปัจจุบันและจะทวีความเข้มข้นอย่างต่อเนื่อง เวทีการตัดสินใจที่เคยมีเพียงเฉพาะกลุ่มบุคคล ทั้งการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การบริหารจัดการ และการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ย่อมถูกท้าทายจากบุคคลในภาคส่วนต่าง ๆ กระบวนการทำงานแบบปิดตามระบบราชการเพียงอย่างเดียวจึงไม่เหมาะสมและเพียงพอ เพราะเหตุว่ากลไกทางการเมืองของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้ดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อชุมชน แตกต่างจากกรณีข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ถูกส่งตัวมาจากส่วนกลาง ต้องทำงานสนองความพึงพอใจต่อส่วนกลางเพื่อความก้าวหน้าในอาชีพ การจัดวางระบบการบริหารจัดการโดยอาศัยความเข้าใจและการแปลความต้องการของสภาพแวดล้อมมาสู่การกระทำ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงอยู่และพัฒนาต่อไปได้จึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น เพราะต่อไปวิกฤตการแข่งขันการให้บริการแก่ประชาชนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะทวีความรุนแรง ไปในทิศทางเดียวกับความขาดแคลนทรัพยากรการบริหารจัดการ การบริหารจัดการแบบมืออาชีพที่มุ่งประสิทธิภาพประสิทธิผล ขณะเดียวกันยังคงมุ่งประโยชน์สูงสุดของประชาชน จะเป็นหนทางให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านแรงกดดันระหว่างบทบาทหน้าที่ต่อประชาชนในท้องถิ่น และความสัมพันธ์เชิงอำนาจของราชการลำดับสูงกว่าที่กำลังรุกเร้าอยู่ได้

ท่ามกลางความคาดหวังของสังคม ที่ผกผันกับการมุ่งเน้นการปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็วที่เคยใช้ได้ดีในอดีต มิอาจสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชนอีกต่อไป การสำรวจว่าวัฒนธรรมองค์การรูปแบบใด ที่สามารถสร้างประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุพันธกิจไปพร้อมกับความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ จึงไม่เป็นเพียงปฐมบทสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายในประเทศไทยที่มีความใกล้เคียงของขนาด พื้นที่ตั้ง และภาระหน้าที่ เฉกเช่นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นำตัวแบบวัฒนธรรมองค์การที่ค้นพบไปใช้เป็นกลไกเตรียมความพร้อมและเติมเต็มศักยภาพของตนให้แสดงบทบาทเหมาะสม เท่าทันเงื่อนไขข้อเท็จจริงและพลวัตการเปลี่ยนแปลงในแต่ละสภาพพื้นที่ เพื่อยกระดับประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในระดับดีเท่านั้น ทว่ายังมีผลสืบเนื่องไปถึงภาระความรับผิดชอบของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนำพาชุมชนและสังคมเคลื่อนเข้าสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 อย่างยั่งยืนต่อไป

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาตัวแบบวัฒนธรรมองค์การ ที่มีสหสัมพันธ์ระดับสูงกับประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านริเริ่มสร้างสรรค์ อันเป็นตัวแบบประสิทธิผลองค์การที่สอดคล้องกับการย่างก้าวสู่บริบทไทยแลนด์ 4.0 มากที่สุด

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ อันมีจุดมุ่งหมายในการได้มาซึ่งคำตอบของปัญหาการวิจัยที่กำหนดไว้ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเริ่มต้นกระบวนการด้วยการเลือกตัวแบบจากการทบทวนวรรณกรรมที่กระทำอย่างรอบคอบ และพบหลักฐานยืนยันว่าวัฒนธรรมองค์การมีผลกระทบทางตรงกับประสิทธิผลขององค์การ (Sackmann, 2011) ในลักษณะความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง ผู้วิจัยจึงอาศัยเทคนิคการสืบค้นตัวแปรอิสระ ที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์อันเป็นผลลัพธ์ตามมา โดยมีสมมติฐานว่าทั้งตัวแปรตามและตัวแปรอิสระล้วนเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ผลการวิจัยนำไปใช้อธิบาย ทำนาย และควบคุมปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกันได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเลือกเป็นหน่วยการวิเคราะห์ คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วน

ตำบล เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองรูปแบบดังกล่าว มีความใกล้เคียงกันในด้านจำนวนสัดส่วน ขนาด พื้นที่ตั้ง และพันธกิจ จากเงื่อนไขข้างต้น ผู้วิจัยเลือกตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ Multistage Stratified Cluster Sampling โดยจำแนกจังหวัดในประเทศไทยที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลครบทุกประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก พบว่า มีจำนวน 7 จังหวัด คือ ชลบุรี นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ระยอง สมุทรปราการ และสมุทรสาคร จากนั้นสุ่มตัวอย่างแบบง่ายด้วยวิธีจับฉลากจำนวน 3 จังหวัด ได้จังหวัดชลบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ มีจำนวนเทศบาล 82 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 102 แห่ง แล้วใช้วิธีการสุ่มไม่ได้สัดส่วนกับขนาด เพื่อให้ได้มาซึ่งจำนวนขนาดตัวอย่างเท่ากัน ด้วยวิธีจับฉลากตามข้อมูลรายชื่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบละ 60 แห่งรวมทั้งสิ้น 120 แห่ง จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 120 แห่ง เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามแบบมาตรค่า จากข้าราชการฝ่ายการเมือง คือ รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการประจำได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการ หัวหน้าฝ่าย/ส่วน ได้กลุ่มเป้าหมายจำนวนทั้งสิ้น 439 คน จากข้อมูลที่จัดเก็บ ผู้วิจัยจัดกระทำข้อมูลโดยตรวจสอบความสมบูรณ์ของคำตอบและใช้เฉพาะข้อมูลที่มีความครบถ้วน จากนั้นจึงตรวจให้คะแนนและนำคะแนนไปวิเคราะห์ทางสถิติ ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคอล (Canonical Correlation Analysis) เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างชุดตัวแปรวัฒนธรรมองค์การ และชุดตัวแปรประสิทธิผลองค์การ

แนวคิดพื้นฐานทางทฤษฎี

แนวคิดวัฒนธรรมองค์การ

ด้วยเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่สุด อันนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐและการส่งมอบบริการสาธารณะมีความเหมาะสมทันต่อเหตุการณ์ (Waterhouse & Lewis, 2004; Mannion, Davies, & Marshall, 2005; Kloot & Martin, 2007; Morgan & Ogbonna, 2008) ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการและนักวิชาชีพ จึงหันมาสนใจถึงการแสวงหาคำตอบด้วยวิธีสำรวจและทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น

พร้อมกันนั้นก็พยายามสร้างเครื่องมือสำหรับประเมินหรือวัดวัฒนธรรม และจากการตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การ พบว่า การใช้แบบสอบถามมีความโดดเด่นมากที่สุด เพราะประหยัดค่าใช้จ่าย ง่ายต่อการจัดการและวิเคราะห์ข้อมูล อีกทั้งสามารถศึกษาองค์การต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง (Jung et al., 2009) แม้จะมีข้อบกพร่องบางประการ ทำให้ไม่สามารถประเมินองค์ประกอบวัฒนธรรมองค์การระดับลึก เช่น เครื่องหมาย ภาษาสัญลักษณ์ ฐานคติพื้นฐาน (Rousseau, 1990; Sackmann, 2006) โดยเฉพาะการกำหนดข้อความที่ใช้สอบถามล่วงหน้า ก่อนเก็บรวบรวมข้อมูล มักส่งผลต่อการตีความองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมขององค์การนั้น เว้นเสียแต่ว่าผู้ศึกษาต้องการสังเกตและวัดวัฒนธรรมองค์การที่เป็นความจริงหรือข้อเท็จจริง (Fact) และต้องการเปรียบเทียบวัฒนธรรมระหว่างองค์การ แม้จะมีข้อจำกัด แต่จำนวนเครื่องมือเชิงปริมาณก็เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 ทั้งยังคงได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง (Jung et al., 2009) โดยเฉพาะตัวแบบวัฒนธรรมองค์การของ Denison และคณะ จัดเป็นหนึ่งในตัวแบบวัฒนธรรมองค์การที่ได้รับความนิยมสูงสุด เนื่องจาก 1) เป็นตัวแบบแรกที่ออกแบบมา เพื่อใช้ประเมินความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์การ 2) เป็นตัวแบบที่มีการพัฒนาเครื่องมือวัดอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1990-2004 (Denison, 1984, 1990; Denison & Mishra, 1989, 1995; Denison & Fey, 2003; Denison, Haaland & Goelzer, 2003, 2004; Denison, Lief, & Ward, 2004) และ 3) เป็นตัวแบบที่รวมวิธีการเชิงปริมาณและคุณภาพในการตรวจสอบคุณลักษณะ หรือรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ 4 รูปแบบ คือ วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง วัฒนธรรมสอดคล้อง วัฒนธรรมปรับตัว และวัฒนธรรมพันธกิจ แต่ละรูปแบบประกอบด้วยมิติย่อย 3 มิติ รวมเป็น 12 มิติ ดังนี้

1. วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง หมายถึง วัฒนธรรมที่สมาชิกทุกคนถูกพิจารณาว่า เป็นผู้บริหารที่มีภาระหน้าที่ในการจัดการสินทรัพย์ต่าง ๆ ขององค์การ และรับผิดชอบในการจัดการด้วยตนเอง สมาชิกจะถูกกระตุ้นให้มีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของหน่วยงาน ประกอบด้วย 1) การมอบอำนาจ คือ การที่องค์การให้ความสำคัญกับการตัดสินใจและการทำงานด้วยตนเองของบุคลากร การสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบ มีการแบ่งปันข้อมูลข่าวสารที่ทั่วถึงและกว้างขวาง 2) มุ่งทีมงาน คือ การที่องค์การสนับสนุนการทำงานร่วมกันของบุคลากร บุคลากรจะควบคุมกันเองโดยไม่พึ่งพาสายการบังคับบัญชา ขณะเดียวกันก็พร้อมรับผิดชอบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ 3) การพัฒนาสมรรถนะ หมายถึง การที่องค์การมอบอำนาจหน้าที่ให้บุคลากร

ปฏิบัติงานด้วยตนเอง มีการลงทุนในการปรับปรุง พัฒนา และเตรียมความพร้อมด้านทักษะของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ เพื่อสร้างความได้เปรียบในแข่งขันและการตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ

2. วัฒนธรรมสอดคล้อง หมายถึง วัฒนธรรมที่มุ่งเน้นการบูรณาการความแตกต่างทางทัศนะ ความคิด ค่านิยม หรือพฤติกรรมของสมาชิกเข้าด้วยกัน อันนำไปสู่ความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบและพฤติกรรม รวมถึงการลงรอยผ่านข้อตกลงว่าสิ่งใดพึงกระทำหรือไม่พึงกระทำ เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันเมื่อประสบกับสถานการณ์ที่คลุมเครือหรือยากทำความเข้าใจ ทั้งยังเป็นแหล่งควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกมิให้ออกนอกลู่นอกทาง ประกอบด้วย 1) ประสานและบูรณาการเป็นเรื่องการเชื่อมโยงเป้าหมายระดับต่าง ๆ ของงานเข้าด้วยกัน การดำเนินงานภายในองค์การมีความชัดเจน คาดเดาได้ การประสานงาน การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของบุคลากรภายในและระหว่างหน่วยงานเป็นไปโดยง่าย 2) การตกลงร่วม หมายถึง องค์การสามารถบรรลุข้อตกลงหรือปัญหาสำคัญร่วมกันได้ ไม่ว่าปัญหานั้นจะมีความร้ายแรงเพียงใด บุคลากรจะมีข้อตกลงที่ชัดเจน และยึดถือเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกัน 3) ค่านิยมหลัก คือการระบุแนวทางการประพฤติปฏิบัติแก่บุคลากรทุกกลุ่มอย่างสอดคล้อง ชัดเจน และผู้บริหารก็ได้ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี การละเมิดหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามจะถือได้ว่าเป็นบุคคลที่สร้างปัญหาต่อองค์การ

3. วัฒนธรรมปรับตัว คือวัฒนธรรมที่แปลความต้องการของสภาพแวดล้อมภายนอกไปสู่การกระทำ องค์การจึงจำเป็นต้องมีระบบบรรทัดฐานและความเชื่อที่สนับสนุนความสามารถในการรับ การทำความเข้าใจ และแปลสัญลักษณ์จากสภาพแวดล้อมภายนอก รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลง ความรู้ ความเข้าใจ พฤติกรรม และโครงสร้างภายในที่เพิ่มโอกาสในการอยู่รอด การเติบโต และการพัฒนา ประกอบด้วย 1) การสร้างการเปลี่ยนแปลง โดยองค์การต้องสามารถอ่านสภาพแวดล้อมภายนอกอย่างรวดเร็ว เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง การปรับปรุง/ การนำวิธีการทำงานใหม่ ๆ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต 2) เน้นผู้ใช้บริการ หมายถึง องค์การมีเข้าใจและสามารถตอบสนองต่อผู้ใช้บริการ การขับเคลื่อนองค์การจะคำนึงถึงความกังวลเกี่ยวกับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ทั้งด้านการตัดสินใจ ผลประโยชน์ และข้อเสนอแนะต่าง ๆ 3) การเรียนรู้ขององค์การ หมายถึง องค์การมีความสามารถในการสรุป ตีความการดำเนินงานให้เป็นโอกาสสำหรับส่งเสริมความรู้และพัฒนาความสามารถแก่บุคลากรในหน่วยงาน พร้อมกันนั้นก็มีการสนับสนุน และให้รางวัลแก่ผู้ที่คิดค้นนวัตกรรมที่มี

ประโยชน์ต่อองค์การ

4. วัฒนธรรมพันธกิจ หมายถึง วัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับเสถียรภาพของจุดมุ่งหมาย แกนกลางหรือเป้าประสงค์หลัก ที่กำหนดบทบาททางสังคมและเป้าหมายภายนอกขององค์การ รวมถึงการกำหนดบทบาทของสมาชิกแต่ละบุคคล ให้มีความสัมพันธ์กับวิสัยทัศน์และทิศทางยุทธศาสตร์ขององค์การ ประกอบด้วย 1) ทิศทางยุทธศาสตร์ขององค์การที่ทำให้การทำงานมีความชัดเจน ทั้งด้านความหมาย เป้าประสงค์ แนวทางการทำงานระยะสั้นและระยะยาว ขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่น ง่ายต่อการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องต่อการสนองตอบพันธกิจ 2) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ที่องค์การกำหนดและบอกกล่าวแก่บุคลากรให้ มีความเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องกระทำ และการร่วมกันทำงานเพื่อการบรรลุผลสำเร็จ เป้าหมายที่ผู้นำกำหนดมักท้าทาย แต่เป็นจริงในทางปฏิบัติและการวัดผล 3) วิสัยทัศน์ เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ระยะยาวอันแสดงถึงสิ่งที่องค์การคาดหวังในอนาคต ซึ่งวิสัยทัศน์นั้นสามารถกระตุ้นหรือจูงใจบุคลากรให้ปฏิบัติ โดยไม่ถูกทำลายด้วยวิสัยทัศน์ระยะสั้น

ประสิทธิผลองค์การ

ประสิทธิผลนับว่าเป็นหัวข้อหรือประเด็นหนึ่งในการศึกษาทฤษฎีองค์การ ที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง ทว่า การศึกษาเรื่องประสิทธิผลขององค์การที่ผ่านมาพบว่ายังมีความหลากหลาย ขาดความแน่นอน เนื่องจากนักวิชาการต่างพากันนิยาม เสนอแนวคิด และระเบียบวิธีการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป ทำให้การประเมินประสิทธิผลขององค์การมีข้อจำกัดหลายประการ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาไปถึงขั้นสร้างการยอมรับในทฤษฎี หรือตัวแบบที่มีลักษณะสากล (Bedeian, 1984:142) ทั้งนี้เป็นผลจากการใช้เกณฑ์การประเมินแตกต่างกัน

จากการทบทวนวรรณกรรมจากอดีตถึงปัจจุบัน พบว่า การศึกษาประสิทธิผลองค์การมีทั้งสิ้น 3 แนวทาง คือ 1) แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การเชิงเดี่ยว เป็นรูปแบบการวัดประสิทธิผลขององค์การที่ใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเพียงเกณฑ์เดียว อันเป็นเกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุดในการประเมินความสำเร็จขององค์การ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 30 ตัวชี้วัด (Campbell, 1977:36-39) 2) แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การเชิงตัวแบบ เกิดจากการปรับปรุงวิธีการวัดประสิทธิผลองค์การเชิงเดี่ยวอันมิอาจวัดประสิทธิผลองค์การได้ทั้งหมด ด้วยการใช้เกณฑ์หลายเกณฑ์เพื่อสร้างตัวแบบ (Model) จากฐานคติหรือสมมติฐานที่กำหนดขึ้น แล้วนำไปทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีต่อประสิทธิผลองค์การ ประกอบด้วย 2.1) ตัวแบบบรรลุเป้าหมาย มักนิยาม

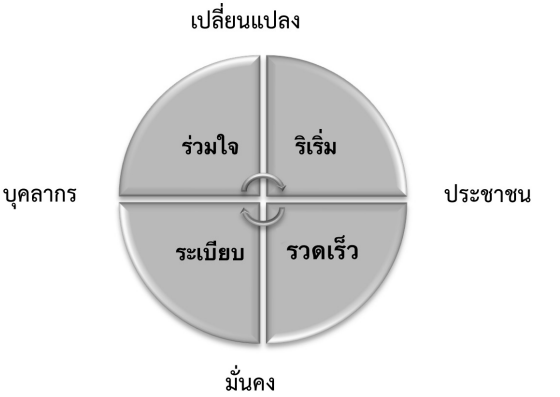
ประสิทธิผลขององค์การ คือ เป้าหมายสุดท้ายที่องค์การต้องการให้บรรลุ (Barnard, 1938; Etzioni, 1964; England, 1967; Price,1968; Reddins,1970; Shetty, 1979) 2.2) ตัวแบบระบบ แบ่งเป็น แนวทางระบบทรัพยากร เป็นการวัดความสามารถขององค์การในการจัดหาทรัพยากร การรักษาไว้ซึ่งระบบภายในองค์การ และการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (Yuchtman & Seashore, 1967; Child, 1975; Robbins, 2003) และแนวทางกระบวนการภายใน มองว่าประสิทธิผลขององค์การก็คือ องค์การที่มีสุขภาพดี หรืออีกนัยหนึ่งคือ ความสามารถในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความสัมพันธ์ภายในองค์การให้เกิดความไว้เนื้อเชื่อใจ มีการทำงานที่ราบรื่น และคล่องตัว (Parsons, 1964; Cameron, 1980; Georgopoulos & Tannenbaum, 1957; Daft, 2004) 2.3) ตัวแบบกลยุทธ์กลุ่มตัวแทน ที่มุ่งวัดระดับความสามารถในการสนองความพึงพอใจของกลุ่มตัวแทนต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกที่มีอิทธิพลต่อความอยู่รอดขององค์การ (Pfeffer & Salanik, 1978; Robbins, 2003; Hall &Tolbert, 2005) และ 3) แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การเชิงบูรณาการ เป็นแนวทางการศึกษาล่าสุด โดย Quinn and Rohrbaugh (1983) เห็นว่าสิ่งประกอบสร้าง (Construct) ของประสิทธิผลตามแนวทาง ตัวแบบยังไม่ชัดเจนเพียงพอแยกแยะให้เห็นความแตกต่างของแนวคิดที่อยู่ในสิ่งประกอบสร้าง ความคลุมเครือของวิธีเชื่อมโยงแนวคิดแต่ละแนวคิด รวมถึงชื่อเรียกกลุ่มแนวคิดเหล่านั้น ล้วนมีสาเหตุสืบเนื่องมาจาก ขาดการใช้เครื่องมือที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ตัวแปรแบบพหุ ดังนั้น Quinn and Rohrbaugh จึงเริ่มกระบวนการวิจัยด้วยการนำตัวชี้วัดจำนวน 30 ตัวแปรที่ Campbell เคยสำรวจมาลดทอนและจัดระเบียบเสียใหม่ จากข้อค้นพบที่ปรากฏสรุปได้ว่า เกณฑ์หรือตัวแปรประสิทธิผลองค์การ แสดงถึงนัยยะของกรอบทางทฤษฎีที่ถูกจำแนกออกเป็นกลุ่มตามแกนหรือมิติด้านค่านิยม 3 ชุด คือ 1) ชุดมิติค่านิยมจุดมุ่งเน้นขององค์การ “จากภายใน (ความเป็นอยู่ที่ดีและการพัฒนาบุคคลในองค์การ) สู่ภายนอก (ความผาสุกและการพัฒนาองค์การ)” 2) ชุดมิติค่านิยมด้านโครงสร้าง “จากการให้ความสำคัญกับความมั่นคงสู่ความยืดหยุ่น” และ 3) ชุดมิติค่านิยมด้านจุดมุ่งหมายและวิถีทาง “จากการเน้นความสำคัญของกระบวนการสู่ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย” โดยค่านิยมทั้งสามชุดล้วนมีนัยยะความเป็นคู่ขัดแย้งด้วยกันทั้งสิ้น ดังเช่น คู่ความยืดหยุ่นกับความมั่นคงในชุดค่านิยมด้านโครงสร้าง สะท้อนความแตกต่างของมุมมอง “การสั่งการและการควบคุม” กับ “นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง” ขณะที่คู่แข่งขันค่านิยมด้านจุดมุ่งเน้นภายนอก จะพิจารณาองค์การเป็นเครื่องมือที่ถูกออกแบบมาอย่าง

สมเหตุสมผลต่อการบรรลุเป้าหมายสูงสุดของงาน และการได้มาซึ่งทรัพยากรภายนอก บางคราวองค์การต้องปรับเปลี่ยนตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเพื่อสร้างความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน แตกต่างจากมุมมองภายในที่องค์การถูกพิจารณาในฐานะระบบเทคนิค ทางสังคม มีหน้าที่สร้างเสถียรภาพการทำงาน การเอาใจใส่ดูแล การใช้ข้อมูลข่าวสาร ที่เหมาะสมแก่บุคลากรผู้มีส่วนร่วมในองค์การ ส่วนความขัดแย้งประการสุดท้าย สะท้อน โดยชุดค่านิยมของ “วิถีทาง” กับ “จุดมุ่งหมาย” ที่ทุกองค์การต่างพยายามให้ได้มาซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ และการพัฒนาสินค้าหรือบริการ ผ่านการกระบวนการต่าง ๆ การนิยามประสิทธิผลขององค์การ จึงต้องพิจารณาใน 2 แง่มุม คือ แง่มุมด้านวัตถุประสงค์ขององค์การ กับแง่มุมด้านวิถีทางที่ทำให้องค์การดำรงอยู่และสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

การขัดกันระหว่างคู่ขัดแย้งในแต่ละชุดค่านิยมนี้ Quinn and Rohrbaugh อธิบายว่า มักถูกพิจารณาอย่างแยกส่วน และไม่เคยมีผู้ใดบูรณาการองค์ประกอบเหล่านี้ในกรอบแนวคิดเดียวกันมาก่อน ทั้งที่สามารถรวมสามมิติ สร้างชุดตัวแบบการแข่งขันด้านค่านิยมให้มีความเป็นหนึ่งเดียวกันได้ จึงได้บูรณาการมิติค่านิยมจุดมุ่งเน้นขององค์การ มิติค่านิยมโครงสร้าง และมิติค่านิยมจุดมุ่งหมายและวิถีทาง เป็นกรอบการประเมินประสิทธิผลองค์การ และเรียกแนวทางประเมินประสิทธิผลองค์การนี้ว่า “แนวทางการแข่งขันด้านค่านิยม” ประกอบด้วย 1) ตัวแบบมนุษยสัมพันธ์ เป็นตัวแบบที่สะท้อนค่านิยมภายใน (Internal Focus) และโครงสร้างยืดหยุ่น (Flexible Structure) 2) ตัวแบบระบบเปิด เป็นตัวแบบที่สะท้อนการผสมผสานระหว่างค่านิยมภายนอก (External Focus) กับโครงสร้างยืดหยุ่น (Flexibility Structure) 3) ตัวแบบเป้าหมายเชิงเหตุผล เป็นตัวแบบที่ผสมผสานระหว่างค่านิยมภายนอก (External Focus) กับโครงสร้างคงที่ (Structural Stability) และ 4) ตัวแบบกระบวนการภายใน ตัวแบบนี้จะสะท้อนถึงค่านิยมภายใน (Internal Focus) และความคงที่ของโครงสร้างองค์การ (Structural Stability)

จากตัวแบบ 4 ตัวแบบ เมื่อนำมาประยุกต์ใช้เป็นเกณฑ์วัดประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ตัวแบบประสิทธิผลตามแนวตั้งภายในองค์การ สามารถสะท้อนถึงค่านิยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับ “บุคลากร” อันมีตัวแบบ “ร่วมใจ” และ “ระเบียบ” เป็นตัวแทนค่านิยมดังกล่าว ด้วยตระหนักว่าบุคลากรคือ กลไกขับเคลื่อนภารกิจขององค์การให้ประสบผลสำเร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่สร้างความพึงพอใจให้เกิดกับบุคลากร ขณะที่ค่านิยมตามแนวตั้งภายนอกองค์การเป็นค่านิยมเกี่ยวกับ “ประชาชน” ประกอบด้วยตัวแบบ “ริเริ่ม” และ “รวดเร็ว” จะมุ่งความสนใจ

ไปยังประชาชนผู้ใช้บริการ เนื่องจากเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดบริการสาธารณะที่ทันเวลา ตรงตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ดังแผนภาพ



แผนภาพ ตัวแบบประสิทธิผลองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การสร้างความพึงพอใจต่อบุคลากรและการสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน ก่อเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ “เงื่อนไขที่มีแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง” กับ “เงื่อนไขที่องค์การต้องการสร้างเสถียรภาพหรือความมั่นคง” ภายใต้สภาวะที่องค์การต้องปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง การใช้ตัวแบบ “ร่วมใจ” และ “ริเริ่ม” จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งจุดสนใจไปการปรับปรุง พัฒนา สร้างสรรค์ระบบวิธีการทำงานใหม่ๆ ของบุคลากรและองค์การ แต่เมื่อใดก็ตาม ที่องค์การต้องการคุณภาพของผลงานและกระบวนการทำงานที่มีความชัดเจน แน่นอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะใช้ตัวแบบ “ระเบียบ” และ “รวดเร็ว” เพื่อการบรรลุประสิทธิผลองค์การสูงสุด

ผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลปรากฏว่า เทศบาลส่วนใหญ่ใช้วัฒนธรรมพันธกิจเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการองค์การ โดยมีวัฒนธรรมปรับตัวและวัฒนธรรมสอดคล้อง เป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมุ่งนำวัฒนธรรมเกี่ยวข้องมาใช้เป็นวัฒนธรรมหลัก และมีวัฒนธรรมสอดคล้อง วัฒนธรรมปรับตัว วัฒนธรรมพันธกิจ เป็นวัฒนธรรมสนับสนุน ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเป็นชุมชนเมืองและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง โดยเฉพาะเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ย่อมมีสภาพปัญหาของความเป็นชุมชนที่สลับซับซ้อน ภารกิจของ

เทศบาลจึงต้องซับซ้อนตามขนาดและระดับความต้องการของประชาชนในพื้นถิ่นนั้น โครงสร้างการบริหารราชการ จึงมุ่งเป้าหมายและแนวทางการทำงานของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน มีการตรวจสอบความคืบหน้าของงานอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง ตามคุณลักษณะวัฒนธรรมพันธกิจ เมื่อผนวกรวมกับการสนับสนุนอย่างแข็งขันขององค์การให้สมาชิกมีความผูกพัน พร้อมร่วมแรงร่วมใจทำงานตามหลักการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องก็ยิ่งช่วยทำให้องค์การสามารถคาดการณ์ความสำเร็จของ ภารกิจการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ที่มีปัญหาและความต้องการอันหลากหลาย ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้ ทางกลับกันองค์การบริหารส่วนตำบลมักใช้วัฒนธรรมเกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือสร้างการร่วมแรงร่วมใจทำงาน เพื่อความสำเร็จในการดำเนินการตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยมีฐานความเชื่อว่า หากบุคลากรมีความรักความผูกพันต่อกันและกัน ย่อมยินดีอุทิศตนให้กลุ่มหรือองค์การ และพร้อมทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานวัฒนธรรมองค์การ จำแนกตามมิติและรูปแบบ

มิติวัฒนธรรมองค์การ	รวม		เทศบาล		อบต.	
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*
การมอบอำนาจ	4.62	.499	4.68	.574	4.56	.406
การมุ่งทีมงาน	4.36	.465	4.40	.507	4.32	.420
การพัฒนาสมรรถนะ	4.21	.421	4.24	.508	4.17	.321
ประสานและบูรณาการ	4.19	.514	4.21	.547	4.17	.483
การตกลงร่วม	4.18	.482	4.21	.555	4.15	.399
ค่านิยมหลัก	4.25	.426	4.23	.480	4.27	.369
การสร้างการเปลี่ยนแปลง	4.16	.439	4.13	.479	4.19	.397
เน้นผู้ใช้บริการ	4.34	.497	4.38	.566	4.29	.417
การเรียนรู้ขององค์การ	4.18	.539	4.25	.582	4.12	.400
ทิศทางยุทธศาสตร์	4.34	.479	4.34	.521	4.34	.438
เป้าหมายและวัตถุประสงค์	4.50	.550	4.54	.600	4.45	.496
วิสัยทัศน์	4.24	.477	4.30	.511	4.18	.436
วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง	4.40	.417	4.44	.489	4.35	.327
วัฒนธรรมสอดคล้อง	4.21	.421	4.22	.478	4.20	.358
วัฒนธรรมปรับตัว	4.23	.434	4.25	.498	4.20	.363
วัฒนธรรมพันธกิจ	4.36	.460	4.39	.497	4.32	.420

ส่วนการวิเคราะห์ประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ไม่มีความแตกต่างระหว่างลำดับค่าคะแนนเฉลี่ยของตัวแบบประสิทธิผล ระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ ต่างมีประสิทธิผลองค์การรวดเร็วมากที่สุด รองลงมาคือ ร่วมใจ โดยด้านระเบียบและริเริ่ม มีค่าเฉลี่ยไม่แตกต่างกันและอยู่ในลำดับสุดท้าย อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เทศบาลมีค่าคะแนนเฉลี่ยประสิทธิผลองค์การรวม และแต่ละมิติในระดับสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมและองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงการกระจายของค่าคะแนน กลับปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีการกระจายค่าคะแนนน้อยกว่าเทศบาล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีการกระจายค่าคะแนนเท่ากับ .455 - .550 และเทศบาลมีการกระจายค่าคะแนนเท่ากับ .500 - .642 ย่อมหมายถึงกลุ่มผู้บริหารที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความคิดเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันมากกว่ากลุ่มผู้บริหารในเทศบาล

ตารางที่ 2 ตัวแบบประสิทธิผลองค์การ จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแบบประสิทธิผลองค์การ	รวม		เทศบาล		อบต.	
	M	*SD*	*M*	*SD*	*M*	*SD*
ร่วมใจ	4.70	.587	4.74	.642	4.67	.550
ระเบียบ	4.64	.493	4.67	.500	4.61	.489
ริเริ่ม	4.63	.517	4.66	.550	4.60	.485
รวดเร็ว	4.76	.496	4.78	.539	4.73	.452

จากผลการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การ และประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยนำชุดตัวแปรทั้งสองดังกล่าวมาทดสอบความสัมพันธ์ ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคอล ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ผลการวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคอลวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์การ

สมการ	ราก	Canonical R	Canonical R^2	Wilk's Lambda	df	Sig
1	1-4	.877	.769	.191	16	.000
2	2-4	.380	.144	.827	9	.010
3	3-4	.164	.026	.96	4	.420
4	4-4	.083	.006	.99	1	.376

ผลการทดสอบพบว่า ชุดตัวแปรวัฒนธรรมองค์การมีสหสัมพันธ์คาโนนิคอลกับชุดตัวแปรประสิทธิผลองค์การ ที่ปรากฏนัยสำคัญทางสถิติระดับ 0.05 จำนวน 2 สมการ คือ สมการที่ 1 (ราก 1-4) มีค่าสหสัมพันธ์คาโนนิคอลเท่ากับ 0.88 อยู่ในระดับสูงมาก โดยตัวแปรวัฒนธรรมองค์การที่มีสหสัมพันธ์คาโนนิคอลกับตัวแปรประสิทธิผลองค์การ เรียงตามขนาดค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอล ได้แก่ วัฒนธรรมพันธกิจ วัฒนธรรมปรับตัว วัฒนธรรมสอดคล้อง และวัฒนธรรมเกี่ยวข้อง ในชุดตัวแปรอิสระ (0.96, 0.94, 0.91, 0.90) ส่วนชุดตัวแปรประสิทธิผลองค์การ พบตัวแบบรวดเร็ว มีค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอลสูงที่สุด รองลงมาคือ ตัวแบบริเริ่ม ตัวแบบระเบียบ และตัวแบบร่วมใจ ตามลำดับ (0.94, 0.93, 0.92, 0.91) และสมการที่ 2 (ราก 2-4) มีค่าสหสัมพันธ์คาโนนิคอลเท่ากับ 0.38 โดยมีรูปแบบวัฒนธรรมปรับตัว และประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบริเริ่มเท่านั้น ที่ปรากฏค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอลสูงกว่า 0.30 (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์สหสัมพันธ์คาโนนิคอลระหว่างตัวแปรในชุดตัวแปรวัฒนธรรมองค์การกับชุดตัวแปรประสิทธิผลองค์การ

ตัวแปร	สมการที่ 1		สมการที่ 2	
	ค่าน้ำหนักคาโนนิคอล	ค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอล	ค่าน้ำหนักคาโนนิคอล	ค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอล
ชุดตัวแปรต้น วัฒนธรรมองค์การ				
วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง	.239	.898	.741	.243
วัฒนธรรมสอดคล้อง	.114	.912	.981	.175
วัฒนธรรมปรับตัว	.261	.936	2.048	.315
วัฒนธรรมพันธกิจ	.454	.962	.372	.009
ค่าส่วนเกินในชุดเดียวกัน	86.0%		4.7%	
ค่าส่วนเกินรวม	66.1%		0.7%	
ชุดตัวแปรตามประสิทธิผลองค์การ				
ตัวแบบร่วมใจ	.333	.914	1.148	.001
ตัวแบบระเบียบ	.342	.920	.114	.079
ตัวแบบริเริ่ม	.127	.933	2.778	.328
ตัวแบบรวดเร็ว	.277	.943	1.516	.051
ค่าส่วนเกินในชุดเดียวกัน	86.3%		2.9%	
ค่าส่วนเกินรวม	66.4%		0.4%	

อภิปรายผล

จากฐานคติของผู้วิจัยที่นำมุมมองแบบบูรณาการ มาใช้แปลความหมายเครื่องบ่งชี้ทางวัฒนธรรมที่มีความคงเส้นคงวา ตามความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มเป้าหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น ภาพสะท้อนวัฒนธรรมองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทที่ดำเนินการวิจัย จึงให้ความสำคัญกับฉันทามติและความชัดเจนของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาเพื่อวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงอนุมาน และผลการวิจัยยืนยันระดับความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นของวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์การทั้งด้านวิธีการและเป้าหมาย แนวคิดวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลองค์การที่นำมาใช้ มีสมมติฐานจากการสร้างความสมดุลระหว่างคุณลักษณะต่าง ๆ ขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อม โครงสร้าง และจุดมุ่งเน้นที่แตกต่างกัน ประสิทธิผลสูงสุดขององค์การจึงขึ้นอยู่กับขนาดความถี่ของวัฒนธรรมองค์การด้วย กล่าวคือ ยิ่งคุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์การมีค่าความถี่สูง ความสามารถในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และการสร้างความสมดุลเชิงโครงสร้างให้มีความมั่นคงหรือยืดหยุ่นภายในองค์การจะยิ่งเพิ่มขึ้น (Denison & Neale, 1996) ผลวิจัยครั้งนี้ ปรากฏค่าสหสัมพันธ์คาโนนิคอลระหว่างชุดวัฒนธรรมองค์การกับชุดประสิทธิผลองค์การ เท่ากับ 0.88 ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.00 ทั้งผลค่าน้ำหนักรวมคาโนนิคอลสะท้อนอย่างชัดเจนว่า เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้วัฒนธรรมพันธกิจและวัฒนธรรมปรับตัว ในการเชื่อมโยงความคิดความเชื่อ ค่านิยม ให้บุคลากรมุ่งทำงานเพื่อสนองตอบสภาพแวดล้อมภายนอกด้วยการจัดบริการสาธารณะที่รวดเร็ว มีคุณภาพ ตรงตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชน พร้อมกันนั้นก็มิได้ละเลยการสร้างการเปลี่ยนแปลงด้านกระบวนการและผลิตผลให้เกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยมีวัฒนธรรมสอดคล้องและวัฒนธรรมเกี่ยวข้อง เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดเอกภาพและการร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ขององค์การ สอดคล้องกับ Denison (2009) ระบุว่า องค์การที่มีสายตามุ่งไปสู่ภายนอกย่อมพยายามปรับตัว และแสวงหาแนวทางสนองตอบต่อสิ่งที่องค์การมองเห็น ซึ่งผลลัพธ์คือความสามารถในการเผชิญกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้เป็นอย่างดี เนื่องจากคุณลักษณะวัฒนธรรมพันธกิจ จะสร้างการรับรู้และสำนึกของบุคลากรที่ชัดเจนเกี่ยวกับ

เป้าหมายองค์การ วิธีการบรรลุถึงเป้าหมาย รวมถึงการส่งเสริม หรือสนับสนุนบุคลากร แต่ละคนบรรลุผลสำเร็จขององค์การ (Zakari, Poku, & Owusu-Ansah, 2013:98) การที่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้าใจอย่างชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมายและพันธกิจของตนและขององค์การ จึงเป็นผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงาน เพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์ที่วางไว้อย่างมีคุณภาพ ประหยัดทรัพยากร และระยะเวลา ขณะที่วัฒนธรรมปรับตัวจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิมุ่งเน้นเฉพาะการสร้างเสถียรภาพของกระบวนการภายในที่คาดการณ์ได้ตามคุณลักษณะของวัฒนธรรมพันธกิจ กระทั่งขาดความสนใจส่งเสริมการเรียนรู้ และพัฒนาความสามารถแก่บุคลากรในการสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายนอกองค์การ ด้วยวัฒนธรรมปรับตัว เป็นคุณลักษณะสำคัญของการรับรู้และการจำแนกแยกแยะอย่างรวดเร็วว่า ประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีปัญหาความต้องการหรือขาดแคลนบริการสาธารณะประเภทใดบ้าง เพื่อนำเอาความต้องการนั้นมาสร้างสรรค์บริการสาธารณะอย่างถูกต้อง สอดคล้อง เหมาะสมกับประชาชนผู้ใช้บริการแต่ละกลุ่ม แต่ละพื้นที่

นอกเหนือไปกว่านั้น เมื่อนำตัวแบบประสิทธิผลองค์การที่มีขนาดค่าน้ำหนักคาโนนิคอลรวมสูงสุดสองอันดับแรก คือ ตัวแบบรวดเร็วและตัวแบบริเริ่ม มาพิจารณาร่วมกับวัฒนธรรมพันธกิจและวัฒนธรรมปรับตัว ยิ่งพบความสอดคล้องของความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะสหสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างวัฒนธรรมการปรับตัวกับประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบริเริ่ม ทั้งในสมการที่ 1 และสมการที่ 2 แสดงให้เห็นว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำวัฒนธรรมปรับตัว มาใช้ในองค์การ แม้ในระดับไม่สูงเท่ากับวัฒนธรรมรูปแบบอื่น ๆ ก็สามารถสร้างประสิทธิผลขององค์การได้ เนื่องจากวัฒนธรรมปรับตัว มิได้ส่งผลเฉพาะความสำเร็จในการคิดค้น ริเริ่ม นำเสนอบริการสาธารณะใหม่ เพื่อสร้างคุณค่าและความพึงพอใจต่อผู้ใช้บริการ สังคม ประเทศชาติเท่านั้น แต่ยังมีผลให้องค์การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง พัฒนาทิศทาง นโยบาย ความคิด ความเชื่อ ความสามารถ ตลอดรวมถึงโครงสร้างและระบบงานภายใน (Denison & Mishra, 1995; Danison & Neale, 1996; Herzka & Turakova, 2010; Momot & Litvinenko, 2012; Wanjiku & Agusioma, 2014; Shirvani, Ghasemi, & Alzacleh,

2015; อุษณี มงคลพิทักษ์สุข, 2556; โกวิทย์ พวงงาม, 2557) กล่าวโดยง่ายคือ วัฒนธรรมปรับตัว มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับองค์การตั้งแต่ระดับบุคคล องค์การ และภาคสาธารณะ โดยเฉพาะธรรมชาติปัญหาภาคสาธารณะ มักซับซ้อน มีขอบเขตเชื่อมโยงอย่างกว้างขวาง และไม่สามารถแก้ไขด้วยเครื่องมือและวิธีการภาครัฐแบบเดิม ๆ ได้ (Daglio, Gerson, & Kitchen, 2014)

ฉะนั้น หากสังคมมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นตัวแทนสร้างความเจริญระดับรากหญ้า ด้วยการส่งมอบบริการที่มีประโยชน์และมีคุณค่าต่อสังคม เพื่อนำพาประเทศเข้าสู่ยุคไทยแลนด์ 4.0 อย่างมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ทุกภาคส่วนต้องผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้วัฒนธรรมปรับตัวในการบริหารจัดการองค์การ โดยนำมิติเน้นผู้ใช้บริการกับมิติการเรียนรู้ขององค์การมาสร้างการเปลี่ยนแปลง ด้วยการเข้าใจ เข้าถึงปัญหาความต้องการของประชาชน และนำปัญหาความต้องการนั้นไปคิดค้นประดิษฐ์สิ่งใหม่ให้เกิดเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น พร้อมกับถอดความรู้ สรุปบทเรียน รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลไปยังบุคลากรในองค์การทุกส่วนฝ่ายอย่างทั่วถึง ตลอดเวลา อันเป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะ Outside-In ที่เปิดช่องทางให้กับแนวคิดการบริหารปกครองซึ่งมุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (อุษณี มงคลพิทักษ์สุข, 2555) ศูนย์กลางการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงอยู่ที่ประชาชน เพราะการให้ความสำคัญกับประชาชน จะทำให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีกรอบคิดและแนวปฏิบัติมุ่งสู่ผลสำเร็จเชิงผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่น มากกว่ามุ่งกระบวนการดำเนินงานที่สร้างความเป็นเลิศเชิงสมรรถนะ และเทคนิคขององค์การอย่างเคยกระทำมา

เอกสารอ้างอิง

กองบริหารงานวิจัยและประกันคุณภาพการศึกษา. (2559). *Thailand 4.0 โมเดลขับเคลื่อนประเทศไทยสู่ความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน*. (4 มีนาคม 2560) สืบค้นจาก http://www.libarts.up.ac.th/v2/img/Thailand-4.0.pdf

โกวิทย์ พวงงาม. (2557). การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี. *วารสารการเมืองการปกครองกิจการสาธารณะ*, *4*(2), 32-60.

อุษณี มงคลพิทักษ์สุข. (2555). การบริการปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 Public Governance. *วารสารร่มพฤกษ์*, *30*(3), 175-188.

อุษณี มงคลพิทักษ์สุข. (2556). ภาวะผู้นำเต็มขอบเขตของปลัด อบต.กับประสิทธิผลขององค์การ : การวิเคราะห์จำแนกพหุ. *วารสารร่มพฤกษ์, 31*(2), 19-48.

Barnard, C.I. (1938). *The functions of the executive*. Boston : Harvard University.

Campbell, J.P. (1977). On the nature of organizational effectiveness. In P. S. Goodman and J.M. Pennings (Eds.), *New Perspectives on Organizational Effectiveness* Jossey-Bass : San Francisco.

Cameron, K.S. (1980). Critical questions in assessing organizational effectiveness. *Organizational Dynamics*, *9*(2), 66-80.

Child, J. (1975). Managerial and organization factors associated with company performance : A contingency analysis. *Journal of Management Studies*, *12*, 12-27.

Daft, R.L. (2004). *Organization theory and design*. Australia : Thomson South-Western.

Daglio, M., Gerson, D., & Kitchen, H. (2014). *Building organisational capacity for public sector innovation*. In The OECD Conference, Paris.

Denison, D.R. (1984). Bringing corporate culture to the bottom line. *Organizational Dynamics*, *13*(2), 4-22.

Denison, D.R. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. New York : John Wiley & Sons.

Denison, D.R. (2009). *Getting started with your Denison organizational culture survey results.* Retrieved from https://www.denisonconsulting.com/ docs/CultureGettingStarted/UsersGuideV7.pdf

Denison, D.R., & Fey, C.F. (2003). Organisational culture and effectiveness : Can American theory be applied in Russia? *Organisation Science, 14*(6), 686-706.

Denison, D.R., Haaland, S., & Goelzer, P. (2003). Corporate culture and organizational Effectiveness : Is there a similar pattern around the world ? *Advances in Global Leadership,* 3, 205-227.

Denison, D.R., Haaland, S., & Goelzer, P. (2004). Corporate culture and organizational effectiveness : Is Asia different from the rest of the world? *Organizational Dynamics, 33*(1), 98–109.

Denison, D.R., Lief, C., & Ward, L. W. (2004). Culture in family-owned enterprises: recognizing and leveraging unique strengths. *Family Business Review,* 17(1), 61-70.

Denison D.R., & Mishra, A. K. (1989). Organizational culture and organizational Effectiveness : A theory and some Preliminary empirical evident. *Academy of Management Best Paper Proceedings*, 168-172

Denison D.R., & Mishra, A. K. (1995). Toward a theory of organizational culture and effectiveness. *Organization Science*, *6*(2), 204-223.

Denison, D.R., & Neale, W. S. (1996). *Denison organisation culture survey : Facilitators guide*. Ann Arbor, MI : Aviat.

England, G.W. (1967). Organizational goals and expected behavior of American managers. *Academy of Management Journal*, *11*, 107-117.

Etizioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.

Georgopoulos, B.S., & Tannenbuam, A.S. (1957). A Study of organizational effectiveness. *American Sociological Review*, 22, 534-540.

Hall, R.H., & Tolbert, P.S. (2005). *Organization: Structure, processes and outcome*. (9th ed.) New Jersey : Prentice-Hall.

Herzka, P., & Turakova, A. (2010). *The applying Denison model for the analysis of Corporate Culture*. Retrieved from https://www.astadipangarso.staff.telkomuniversity.ac.id / wp-content.

Jung, T., Scott, T., Huw, T. O. D., Bower, P., Whalley, D., McNally, R., & Mannion, R. (2009). Instruments for exploring organizational culture : A review of the literature. *Public Administration Review*, *69*(6), 1087-1096.

Kloot, L., & Martin, J. (2007). Public sector change, organizational culture and financial Information : A study of local government. *Australian Journal of Public Administration, 66*(4), 485–497.

Mannion, R., Huw T. O. D., & Martin, N. M. (2005). *Cultures for performance in health care.* Maidenhead. UK : Open University Press.

Momot, V.E., & Litvinenko, O.M. (2012). Relationship between corporate culture and effectivenness of an organization. Nr., *1*(8), 5-20.

Morgan, P. I., & Ogbonna, E. (2008). Subcultural dynamics in transformation: A multi-perspective study of healthcare professionals. *Human Relations, 61*(1), 39–65.

Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). *The external control of organizations*. New York : Happer & Row.

Price, J. L. (1968). *Organizational effectiveness: An inventory of propositions*. Homewood, Illinois: Richard D. IRWIN, Inc. and the Dorsey Press.

Quinn, R., & Rohnbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Toward a competing value approach to organizational analysis. *Management Science*, *29*(3), 363-377.

Reddin, W. J. (1970). *Managerial effectiveness*. New York : McGraw-Hill.

Robbins, S. P. (2003). *Organization theory: Structure, design, and applications*. New Jersey : Prentice-Hall.

Rousseau, D. M. (1990). Assessing organizational culture: The case for multiple methods. In B. Schneider (Ed.), *Organizational culture and climate* (pp.153-192). San Francisco: Jossey-Bass.

Sackmann, S. A. (2006). *Assessment, evaluation, improvement: Success through Corporate culture*. Gütersloh : Bertelsmann Stiftung.

Sackmann, S. A. (2011). Cultural complexity in organizations: The value and limitations of qualitative methodology and approaches. In C. L. Cooper, S. Cartwright, and P. C. Earley (Eds.), *The international handbook of organizational culture and Climate* (pp 143–163). Chichester, UK : Wiley.

Shetty, Y. K. (1979). New look at corporate goals. *California Management Review*, 22(2), 71-79.

Shirvani, S. D. N., Ghasemi, H., & Alizadeh, S. (2015). Comparison of the traits of the organizational culture of health-care system with treatment system within the city of Amol (based on Dennison model). *Nature and Science,* 13(1), 61-68.

Wanjiku, N. A., & Agusioma, N. L. (2014). Effect of organisation culture on employee Performance in non govermental organizations. *International Journal of Scientificand Research Publication,* 4(11), 1-12.

Waterhouse, J., & Lewis, D. (2004). Communicating culture change: HRM implications for public sector organizations. *Public Management Review,* 6(3), 353–376.

Yuchtman, E., & Seashore, S. E. (1967). A system resource approach to organizational effectiveness. *American Sociological Review*, (December), 891-903.

Zakari, M., Poku, K., & Owusu-Ansah, W. (2013). Organisational culture and organizational performance: Empirical evidence from the banking industry in Ghana. *International Journal of Business*, *Human and Technology*, 3(1), 95-107.