

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพื่อเป็นการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อการบริหารงานองค์การของสำนักงานวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมใน 6 แขวงยุทธศาสตร์ของ ส.ป.ป. ลาว ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูล และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวความคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

1.1 ความหมายของความคิดเห็น

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้สรุปความหมายของความคิดเห็นไว้ ดังนี้ พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาอังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2524 : 246-247) ให้ความหมายของความคิดเห็นว่า “เป็นข้อพิจารณา เป็นความจริง จากการใช้ปัญญา ความคิดประกอบ ถึงแม้จะไม่ได้อาศัยหลักฐานพิสูจน์ยืนยันได้เสมอไปก็ตาม”

ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่ง แต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบและเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก (ประภาเพ็ญ สุวรรณ, 2520 : 3)

ความคิดเห็น (Opinion) เป็นการแสดงออกทางทัศนคติส่วนหนึ่ง และเป็นการแปลความหมายของข้อเท็จจริง (Facts) อีกส่วนหนึ่งในการแปลความหมายดังกล่าว ขึ้นอยู่กับอิทธิพลและทัศนคติของบุคคลที่มีต่อสิ่งนั้น มายเออร์ (Maier, 1955 : 52, อ้างถึงใน สุนทร ธีวัชไพบูลย์, 2531 : 10) ได้สรุปว่า “ความคิดเห็นชี้ให้เห็นทัศนคติ และเราจะทราบทัศนคติของบุคคลได้จากการแสดงความคิดเห็นของเขาในเรื่องนั้น ๆ” สรุปได้ว่าทัศนคติจะปรากฏในความคิดเห็นซึ่งเป็นเรื่องของการตัดสินใจ เพราะในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเรียงลำดับจากค่านิยมไปสู่ทัศนคติ และความคิดเห็นเป็นการก้าวจากเรื่องทั่วไป ไปยังเรื่องเฉพาะจากสภาพจิตหรือความโน้มเอียงที่กว้าง และเริ่มแคบเข้าจนในที่สุดแสดงออกมาเป็นความคิดเห็นเฉพาะเรื่อง ความคิดเห็นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ความคิดเห็นมักจะเป็นผลที่สลับซับซ้อนของทัศนคติหลายอย่าง เป็นการแสดงออกของแต่ละบุคคลในอันที่จะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) สิ่งใดสิ่งหนึ่งจากสถานการณ์แวดล้อมต่าง ๆ หรือความคิดเห็นเป็นการตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ได้รับอิทธิพลมาจากความโน้มเอียง และความโน้มเอียงนี้เองที่ทำให้แต่ละคนปฏิบัติตามซึ่งเรียกว่า โครงสร้างทางเจตคติ (Attitude Structure) ดังนั้นเจตคติจึงเป็นพื้นฐานของความคิดเห็น และมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นว่าจะไปในทางบวกหรือในทางลบ และเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึกที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง และทัศนคติของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งอาจจะเป็นไปในทางเห็นด้วยต่อสิ่งนั้นได้ความคิดเห็นเป็นความเชื่อที่

ผ่านการไตร่ตรองมาแล้วในระดับหนึ่งซึ่งอาจจะไม่รอบคอบหรือถูกต้องตามความรู้สึกของเรามากนัก การที่คนเราจะแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งออกมาเราจะต้องมีข้อเท็จจริง หรือความรู้สึกในเรื่องนั้น ๆ ด้วยเมื่อได้นำข้อมูลพิจารณาด้วยเหตุผลจนคิดว่าพอใจแล้วก็จะแสดงความคิดเห็นได้ ดังนั้นเมื่อข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้รับเปลี่ยนแปลงไป เราอาจเปลี่ยนแปลงความคิดเห็นหรือทัศนคติได้ รวมไปถึงการแสดงออกทางด้านทัศนคติอย่างหนึ่งแต่การแสดงความคิดเห็นนั้นมักจะมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ และเป็นส่วนที่พร้อมที่จะมีปฏิกิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอกเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดหรือการเขียนโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับการยอมรับ หรือการปฏิเสธจากคนอื่น ๆ ก็ได้ เมื่อเราแสดงความคิดเห็นอะไรออกมาเราจะเลือกเฉพาะสิ่งที่เราคิดว่าถูกต้องจากการประเมินด้วยเหตุผลของเราเองแล้วว่าดีที่สุด และด้วยความเชื่อมั่นว่าสิ่งนั้นเป็นความจริงตามการประเมินค่าของเราแล้วทั้งความคิดเห็น และทัศนคตินั้นเป็นเรื่องของการแสดงออกของแต่ละบุคคลต่อประชาชาติทั่วไป ต่อขนบธรรมเนียมประเพณี และการแสดงออกทางความคิดเห็นในรูปที่เกี่ยวกับตัวเขาและ “คำว่าความคิดเห็นนั้นจะใช้ในเรื่องเกี่ยวกับการลงความเห็น (Judgment) และความรู้ (Knowledge) ในขณะที่ทัศนคตินั้นใช้กันมากในเรื่องที่เกี่ยวกับความรู้สึก (Feeling) และความชอบพอ (Preference) ในท้ายสุดเขาได้สรุปว่าเรามักใช้คำว่าความคิดเห็นมากกว่าคำว่า ทัศนคติ” และการแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูดการเขียนโดยมีพื้นฐานความรู้เดิม และประสบการณ์ที่บุคคลได้รับตลอดจนสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้นเป็นหลักในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออกซึ่งการตัดสินใจการประเมิน (Evaluation Judgment) หรือทัศนคติ (Point of View) เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และความคิดย่อมได้รับอิทธิพลจากทัศนคติ และการแสดงออกด้านเจตคติที่ออกมาเป็นคำพูดเป็นการสรุปหรือการลงความคิดเห็นโดยอาศัยพื้นฐานความรู้ที่มีอยู่ ความคิดเห็นคือการยอมรับคำพูด (Statement) ที่เกิดขึ้นโดยทัศนคติเป็นการแสดงออกทางด้านความเชื่อ และความรู้สึกของแต่ละบุคคลโดยการพูด และความคิดเห็นเป็นพฤติกรรมของบุคคลนั้นจะไม่สัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องเสมอไปโดยส่วนใหญ่แล้วเมื่อบุคคลมีความคิดเห็นอย่างไรก็จะมีแนวโน้มเอียงที่จะปฏิบัติตามความคิดเห็นของตน

จากความหมายของความคิดเห็นดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ความคิดเห็นจะเกี่ยวกับค่านิยมและทัศนคติโดยที่ต่างก็เป็นเรื่องราวทางจิตอย่างกว้าง ๆ และทัศนคติก็เป็นเรื่องราวของจิตอีกชุดหนึ่งที่เริ่มจากค่านิยมอันเป็นเรื่องราวของจิตอย่างกว้าง ๆ และทัศนคติก็เป็นเรื่องราวของจิตที่แคบลงไปจนกระทั่งถึงทัศนคติหรือความคิดเห็นซึ่งเป็นเรื่องราวทางจิตที่แคบที่สุด ความคิดเห็นของบุคคลจะเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติประจำตัวของบุคคล

1.2 ความสำคัญของความคิดเห็น

เฟลด์แมน (Feldman, 1971 : 53 อ้างถึงใน สุนทร ธีวัชไพบุลย์, 2531 : 11) กล่าวว่า การสำรวจความคิดเห็นเป็นการศึกษาความรู้สึกของบุคคล กลุ่มคนต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ละคนจะแสดงความเชื่อ และความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยการพูด การเขียน เป็นต้น การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการเปลี่ยนแปลงระบบงาน รวมทั้งในการฝึกหัดการทำงานด้วยเพราะจะทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นไปด้วยความพอใจของผู้เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาความคิดเห็นต่าง ๆ เบส (Best, 1977 : 171 อ้างถึงใน สุขสวัสดิ์ ดุลยพัชร์, 2543 : 11) กล่าวว่า ส่วนมากจะใช้วิธีจยตลาดได้แก่ การซักถาม สอบถาม บันทึกไว้ และรวบรวมไว้เป็นข้อมูล ซึ่งเบส ได้เสนอแนะว่า วิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะบอกถึงความคิดเห็นก็คือการแสดงให้เห็นจำนวนร้อยละของคำถามแต่ละข้อความ เพราะจะทำให้เห็นว่าความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร จะได้สามารถทำตามข้อคิดเห็นเหล่านั้นได้

1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลที่ทำให้เกิดความคิดเห็น

พรพรรณ จรุงศักดิ์ (2545 : 7-8) กล่าวว่าความคิดเห็นเป็นของบุคคล เกิดจากประสบการณ์ การติดต่อปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น การเรียนแบบและองค์ประกอบของสถาบันของสังคมดังนี้

1. ประสบการณ์ บุคคลจะมีความคิดเห็นที่ดีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่มีอยู่ต่อสิ่งนั้น ๆ ในลักษณะใดหากบุคคลนั้นมีประสบการณ์ที่ไม่ดีก็จะมีความคิดเห็นที่ไม่ดีเช่นกัน
2. การติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่น ความคิดเห็นของคนบางคนอาจเกิดจากความใกล้ชิดสัมพันธ์กับคนอื่น โดยได้รับข้อมูลเรื่องราวต่าง ๆ แล้วถ่ายทอดความคิดเห็นนั้นมาเป็นของตนเอง เช่นความสัมพันธ์ที่ดีต่อพ่อแม่ ครูอาจารย์
3. ตัวแบบความคิดเห็นของบุคคล บางอย่างเกิดจากการเลียนแบบพฤติกรรมบางอย่างที่ตนชอบ เช่น พ่อ แม่ ครู และบุคคลที่ใกล้ชิด นอกจากนั้นอาจเลียนแบบจากภาพยนตร์และสื่อต่าง ๆ ที่พบเห็น หากตัวแบบดังกล่าวมีความคิดเห็นที่ดีต่อบุคคลหรือสิ่งต่าง ๆ ผู้เลียนแบบก็จะรับข้อมูลฝังเข้าไปในจิตใจ และความคิดเห็นต่อสิ่งต่าง ๆ ก็จะเหมือนกับตัวแบบ
4. องค์ประกอบทางสถาบันสังคม เช่น โรงเรียน โรงภาพยนตร์ วัด และองค์ประกอบอื่น ๆ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลในการสร้างความคิดเห็นให้เกิดขึ้นกับตัวบุคคลได้เป็นอย่างดี โดยบุคคลจะค่อย ๆ รับประสบการณ์จากชีวิตประจำวัน และสะสมมากขึ้นเป็นความคิดเห็น และมีพฤติกรรมที่ดีต่อไป เช่น โรงเรียนอาจจะอบรมให้ได้รู้จักเชื่อฟังและเคารพบิดามารดา เด็กก็จะรับข้อมูล และความคิดเห็นที่ดีต่อบิดามารดา เป็นต้น

1.4 การวัดความคิดเห็น

จิตเกษม คุระวรรณ (2541 : 9) กล่าวว่า “วิธีการแสดงความคิดเห็นที่ใช้กันทั่วไป คือการตอบแบบสอบถามและการสัมภาษณ์” ซึ่งจริงๆ แล้วในการศึกษาความคิดเห็นต่างๆ ของบุคคลสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การสัมภาษณ์ การตอบแบบสอบถาม การให้เล่าความรู้สึก และการให้ดูภาพแล้วแสดงความคิดเห็น แต่ว่า Moran และ King (1971 : 516 อ้างถึงใน สุนทร ธวัชไพบูลย์, 2531 : 12) เสนอแนะว่า “การจะถามความคิดเห็นใครนั้นควรถามต่อหน้าดีกว่าการให้ตอบแบบสอบถามเพราะแบบสอบถามทำให้เสียเวลาและการเขียนตอบทำให้ผู้ตอบไม่อยากแสดงความคิดเห็นได้”

2. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารองค์การ

2.1 การบริหาร

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม และช่วยกันทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ของกลุ่ม การที่จะทำให้สำเร็จนั้นมนุษย์หรือบุคคลคนเดียวย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้จึงต้องมีการรวมกันเป็นกลุ่มเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายในการที่จะดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกระบวนการจัดการหรือกระบวนการบริหารที่มีประสิทธิภาพซึ่งผู้บริหารจำเป็นต้องมีการบริหารที่ดี มีการวางแผนล่วงหน้าว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ดังนั้นการบริหารจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับใดก็ตาม (ฐิตารีย์ ทิมจำลองเจริญ, 2547 : 10)

การจัดการหรือการบริหาร คือศิลปะในการดำเนินงานร่วมกันของคณะบุคคล ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริหารขององค์การในหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุมกิจการให้ดำเนินไปตามนโยบายจนบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้อย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพที่สุด (ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, 2546 : 13)

การบริหารเป็นการดำเนินงานหรือขบวนการใดๆ ของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ร่วมกันโดยคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพอาจใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยใช้ระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพเข้ามาช่วย (พงศ์สันต์ ศรีสมบัติ, 2523 : 7-8)

การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร (Administrative Resource) เช่นคน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการมาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) เช่น POSDCoRB Model ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ(สมพงษ์ เกษมสิน, 2514 : 13-14)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2545 : 39) ได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการบริหารเกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โปสดคอร์บ (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเธอร์ กูลิค

(Luther Gulick) และลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร 7 ประการได้แก่การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ เฮ็นรี ฟาโยล (Henri Fayol) มี 5 ประการได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)

คำว่าการบริหาร (Administration) หรือการจัดการ (Management) มีผู้ให้ความหมายไว้มากมายสามารถสรุปได้ว่า การบริหารหรือการจัดการเป็นการที่ผู้บริหารดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่วางแผนไว้ ซึ่งคำว่า การบริหาร (Administration) จะใช้ในการบริหารนโยบาย (Policy) เป็นคำนิยมใช้ในการบริหารราชการ ส่วนคำว่าจัดการ (Management) เป็นการดำเนินกิจการไปตามนโยบายวางไว้เป็นคำนิยมใช้ในการดำเนินธุรกิจ

กล่าวโดยสรุป การบริหารเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมาย (Goal) ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและคน การบริหารจึงเป็นการใช้ศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยใช้ปัจจัยต่างๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

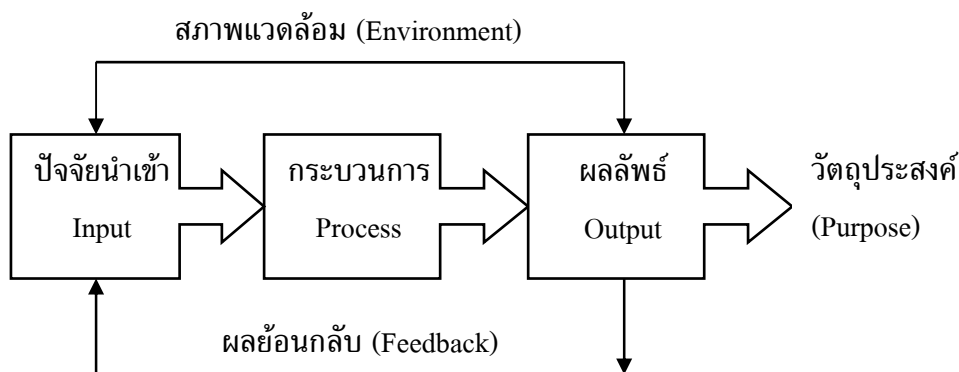
2.1.1 กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารเป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารทุกระดับจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจเพื่อเป็นพื้นฐานในการนำบริหารจัดการกิจการงานของตนยิ่งในสภาพของสังคมปัจจุบันที่มีการแข่งขันกันทุกด้าน ผู้บริหารจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับตัวเองให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งนี้ผู้บริหารจำเป็นต้องศึกษากระบวนการบริหารเพื่อให้การทำงานเป็นไปตามขั้นตอนของการทำงานไม่ให้ขั้นตอนการทำงานซ้ำซ้อนกันซึ่งเป็นการเสียเวลาทำให้ต้นทุนสูงโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อองค์การ

หน้าที่ในการจัดการ (Management Function) จะเหมือนกันในทุก ระดับขององค์การเพราะการจัดการคือ การดำเนินงานให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การได้ปฏิบัติงานให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (บรรยงค์ โตจินดา, 2545 : 29)

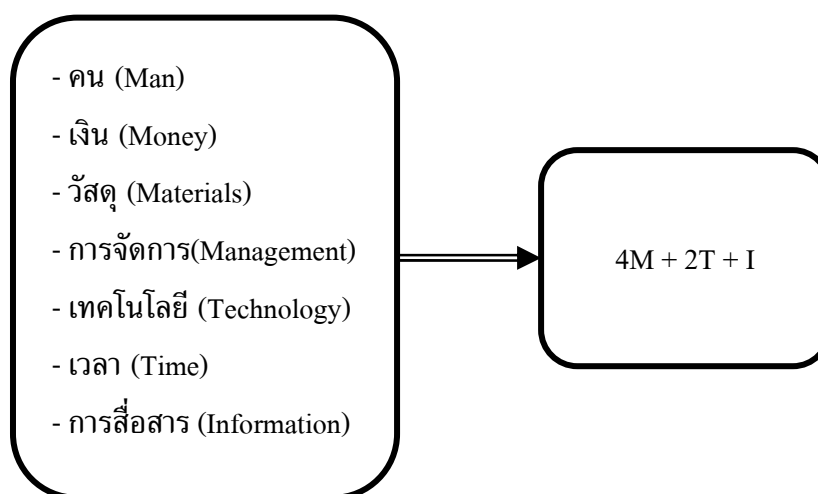
ในหลายกรณีจะพิจารณาการบริหารในเชิงระบบ (Management System) โดยพิจารณาในลักษณะของการนำปัจจัยในการบริหารที่เรียกว่า “Input” เข้าไปในกระบวนการจัดการหรือการบริหาร “Management Process” แล้วออกมาเป็น “Output” หรือ

ผลงานที่สนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ “Purpose” โดยมีสิ่งแวดล้อม “Environment” เข้ามาเกี่ยวข้อง และกระบวนการดังกล่าวจะมีการป้อนกลับ “Feedback” ระหว่างผลลัพธ์ และ ปัจจัยนำเข้าตลอดเวลา ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 โครงสร้างกระบวนการบริหารเชิงระบบโดยพื้นฐาน
ที่มา : ตัดแปลงมาจาก บรรณรักษ์ โตจินดา 2545 : 70

ปัจจัยนำเข้า (Input) คือการผสมผสานการใช้ทรัพยากรเพื่อให้ดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทรัพยากรหรือปัจจัยในการจัดการหรือการบริหารนั้นรวมมีกำลังคนที่มีความสามารถ (Man) มีงบประมาณที่เพียงพอ (Money) มีวัสดุอุปกรณ์เพียงพอและครบถ้วน (Materials) มีหลักการบริหารจัดการที่ดี (Management) มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย (Technology) มีระยะเวลาที่เหมาะสม (Time) และมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอ (Information) เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพรวมของการวิจัยผู้วิจัยขอสรุปปัจจัยนำเข้ามีรายละเอียดคือ (4M, 2T และ I) ดังภาพประกอบ 6



ภาพประกอบ 6 ส่วนประกอบของปัจจัยนำเข้า

กระบวนการ (Process) หรือการประกอบการในการบริหารหรือบางที่จัดว่าเป็นหน้าที่ของนักบริหารนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน บางท่านเห็นว่าน่าจะต้องประกอบด้วยการวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การประสานงาน และการควบคุมเป็นต้น แต่การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้แนวคิดกระบวนการบริหารของ ลูเทอร์ กุลิก และลินดอล เออร์วิค (Luther Gulick and Lyndall Urwick) เป็นกรอบในการศึกษาโดยมีรายละเอียดคือ กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ หรือเรียกย่อ ๆ ว่า “โพสคอ์บ” (POSDCoRB) ซึ่งเป็นที่นิยม และแพร่หลายอย่างกว้างขวางในระยะต่อมา (Gulick and Urwick, 1936 : 13, อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ชูประสูติ, 2533 : 2)

กุลิก ใช้คำว่า Directing (การอำนวยการ หรือการสั่งการ) แทนคำ Command (การบังคับบัญชา) ซึ่งเขาเพิ่มหน้าที่ในการตัดสินใจ และการสั่งการเข้าไปด้วย และใช้คำว่า Staffing (การจัดคนเข้าทำงาน) เพื่อแยกหน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ การสรรหา บุคคล การฝึกอบรม การจัดการที่เกี่ยวกับค่าตอบแทน และสวัสดิการออกจากหน้าที่ Organizing (การจัดองค์การ) นอกจากนี้ยังเพิ่มหน้าที่ในเรื่อง Reporting (การรายงาน) เข้ามาเพื่อเน้นให้เห็นความสำคัญของหน้าที่ในการให้ข่าวสาร และการติดต่อสื่อสารในองค์การ หรือการจัดการโดยเฉพาะนอกจากนั้นได้นำหน้าที่ Budgeting หรือการงบประมาณมาใช้ในการควบคุมอีกประการหนึ่งด้วย (บรรยงค์ โตจินดา, 2545 : 52-53)

การวางแผน (P = Planning) เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหาร คือ การวางแผน (Planning) และการกำหนดนโยบาย (Policy) นอกจากนี้ผู้บริหารในยุคปัจจุบัน มุ่งที่จะบริหารองค์การสู่ความเป็นเลิศจะต้องให้ความสนใจในเรื่องของการวางแผนแนวทางในการปฏิบัติ และกระบวนการทำงานภายในองค์การเพื่อบรรลุเป้าหมาย และนโยบายที่วางไว้ ตลอดจนต้องใช้ความสามารถในการบริหารกระบวนการทำงาน (Process Management) อย่างมีประสิทธิภาพนอกจากนี้บทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งของผู้บริหารในยุคปัจจุบันคือการบริหารผลงานขององค์การ (Performance Management) กล่าวคือ ในขณะที่วางแผนงานผู้บริหารที่มีความรอบคอบจะต้องคิดด้วยว่าจะวัดผลงานหรือความสำเร็จของแผนนั้นอย่างไรโดยการกำหนดดัชนีวัดความสำเร็จของงาน (Performance Indicators) ตลอดจนวิธีการหรือเครื่องมือวัดผลงาน (Performance Measurement) ไว้ล่วงหน้าด้วย และใช้เครื่องมือดังกล่าวประเมินความสำเร็จของงาน

การจัดองค์การ (O = Organizing) หน้าที่ที่สำคัญถัดมาคือ การจัดองค์การ (Organizing) เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การซึ่งผู้บริหารจะต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ (Objective Awareness) เป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อจะได้จัดแบ่งหน่วยงานให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเหล่านั้น นอกจากนี้สิ่งที่องค์การสมัยใหม่จะขาดไม่ได้เลยก็คือระบบข้อมูลเพื่อการปฏิบัติการ (Operation Information System) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารต้องจัดการให้มีขึ้น และนำไปใช้ในการตัดสินใจ

การจัดพนักงาน (S = Staffing) บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงในยุคปัจจุบัน นอกเหนือจากการจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) ให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถแล้ว ผู้บริหารควรมีบทบาทในการเป็นผู้นำในการสร้างคนในองค์การของตนให้มีทัศนคติ (Attitude) ที่ดีต่อองค์การซึ่งในปัจจุบันองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชน กำลังให้ความสนใจในเรื่องของทัศนคติเป็นอย่างมากโดยการสร้างกลไกที่จะหล่อหลอมความคิด และพฤติกรรมของพนักงานให้ เป็นไปในทางที่องค์การคาดหวัง คือการสร้างวัฒนธรรมองค์การ (Shaping Corporate Culture) ซึ่งก็เป็นบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้บริหารโดยการแสดงวิสัยทัศน์ (Vision) และเป็นผู้นำในการปฏิบัติตนตามวัฒนธรรมองค์การเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีแก่พนักงาน นอกจากนี้ผู้บริหารเองก็ควรประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นผู้ที่เป็นสัญลักษณ์ (Symbol Leader) ที่ดีขององค์การเพราะผู้บริหารระดับสูงจะถือเป็นตัวแทน (Representative) ขององค์การ

การอำนวยการ (D = Directing) การอำนวยการหรือสั่งการ (Directing) เป็นหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้บริหารองค์การชั้นนำที่ประสบความสำเร็จโดยรวดเร็ว ส่วนใหญ่เป็นองค์การที่ผู้บริหารกำหนดทิศทางขององค์การ (Direction) ไว้อย่างชัดเจน และเพื่อให้พนักงานรับรู้และเข้าใจถึงทิศทางขององค์การจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะต้องกระจายข้อมูลและบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ลงไปสู่ผู้บริหารและพนักงานในระดับต่าง ๆ อย่างชัดเจนด้วย เนื่องจากการทำงานในองค์การในยุคปัจจุบันต้องแข่งขันกับเวลาซึ่งไม่สามารถจะรอการตัดสินใจของผู้บริหารเพียงผู้เดียวได้ องค์การที่ประสบความสำเร็จหลายแห่งใช้วิธีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจลงสู่พนักงานแต่ละระดับตามความเหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของพนักงานด้วยว่าจะสามารถตัดสินใจได้ในระดับใดจึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารอีกประการหนึ่งซึ่งจะต้องมีการพัฒนาพนักงานเพื่อให้สามารถรับผิดชอบงาน และตัดสินใจในสิ่งที่รับผิดชอบได้ นอกจากนี้คำว่า การพัฒนาในที่นี้ยังหมายถึงหน้าที่ในการพัฒนาองค์การให้เข้มแข็งอีกด้วย

การประสานงาน (Co = Coordinating) ผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ประสานงาน (Coordinating) ระหว่างหน่วยงานย่อยในองค์การเพื่อให้การทำงานสอดประสานไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายขององค์การ นอกจากการทำหน้าที่ประสานงานในองค์การดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารระดับสูงจะต้องทำหน้าที่ประสานกับหน่วยงาน และบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การ หน้าที่ต่อมาซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่สำคัญมากข้อหนึ่งคือการติดต่อสื่อสาร (Communicating) ผู้บริหารที่ดีจะต้องมีความสามารถในการติดต่อสื่อสารกับบุคคลทุกระดับและทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจทั้งภายในองค์การ และระหว่างองค์การกับบุคคลภายนอก ถัดมาคือหน้าที่ในการควบคุม (Controlling) การดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนงานที่กำหนดไว้

การรายงาน (R = Reporting) ในส่วนของการรายงาน (Reporting) นอกเหนือจากผู้บริหารมีหน้าที่ต้องรายงานความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับงานให้ทุกฝ่ายในองค์การทราบแล้ว เห็นว่าผู้บริหารระดับสูงขององค์การควรมีการรายงานผลการดำเนินงานในส่วนที่สามารถเปิดเผยได้ให้สังคมภายนอกองค์การได้ทราบด้วย เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์องค์การส่วนหนึ่งและเปิดโอกาสให้สังคมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การได้ด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสขององค์การ (Transparence) หน้าที่ที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งคือการบริหารทรัพยากร (Resources Management) ที่มีอยู่ในองค์การทั้งหมดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์การในส่วนของ ความรับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งเห็นว่าเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูงที่จะมีความคาดหวังสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในสังคมที่ผู้คนมีการศึกษา และมีความเจริญก้าวหน้าของสังคม

การงบประมาณ (B = Budgeting) งบประมาณเป็นปัจจัยที่สำคัญ และมีประโยชน์ต่อการบริหารงานองค์การหลายด้าน ซึ่งผู้บริหารที่มีบทบาทสูงในการทำหน้าที่รู้จักใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารงานองค์การตามนโยบายของรัฐบาล รู้จักวิธีใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในทางเศรษฐกิจกล่าวคือรู้จักใช้ประโยชน์จากงบประมาณทั้งในด้านการหารายได้ การใช้จ่ายขององค์การในการดำเนินงาน รู้จักวิธีการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือทางสังคมกล่าวคือรู้จักใช้ประโยชน์จากงบประมาณโดยการจัดสรรงบประมาณให้มีการสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ และสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการประชาสัมพันธ์งาน และผลงานที่องค์การจะดำเนินการให้แก่สังคม ทั้งนี้ก็เพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การ และทำให้องค์การมีประสิทธิภาพสูง

สภาพแวดล้อมขององค์การ การบริหารไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนผู้บริหารต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานและการดำเนินการ การที่ผู้บริหารตระหนักถึงความสำคัญ และปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยกับสภาพแวดล้อมย่อมก่อให้เกิดโอกาสที่จะวางแผนสิ่งต่างๆ ได้ในอนาคตหากผู้บริหารละเลยไม่สนใจสภาพแวดล้อมในการบริหารองค์การแล้วจะเกิดความเสียหาย และทำให้การบริหารล้มเหลวได้ องค์การซึ่งมีทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในคือ

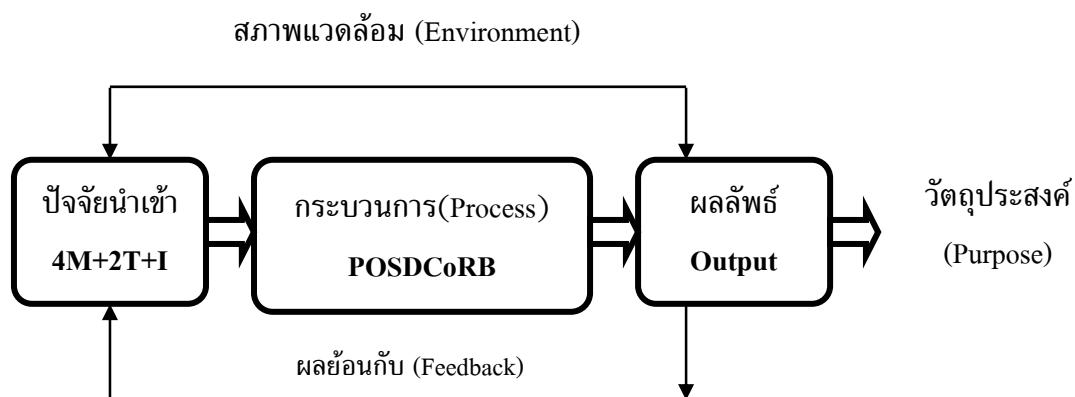
1. สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ (External Environment) ได้แก่แรงผลักดันภายนอกองค์การที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพของการบริหารองค์การและความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การเช่น

- สภาพแวดล้อมทางการเมือง และกฎหมาย
- สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
- สภาพแวดล้อมทางด้านเทคโนโลยี
- สภาพแวดล้อมทางด้านสังคม และวัฒนธรรม

2. สภาพแวดล้อมภายในองค์การ (Internal Environment) เป็นแรงผลักดันภายในองค์การซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์การ และการทำงานขององค์การเช่น

- คณะบริหารจะเป็นผู้บริหาร ผู้ควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ
- พนักงานเป็นสภาพแวดล้อมภายในที่ผู้บริหารต้องคำนึงถึงอย่างยิ่งเพราะงานจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็มาจากพนักงานนั่นเอง

กระบวนการบริหารที่ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า กระบวนการ (Process) หรือ POSDCoRB และสิ่งแวดล้อมนั้น (Environment) ดังภาพประกอบ 7

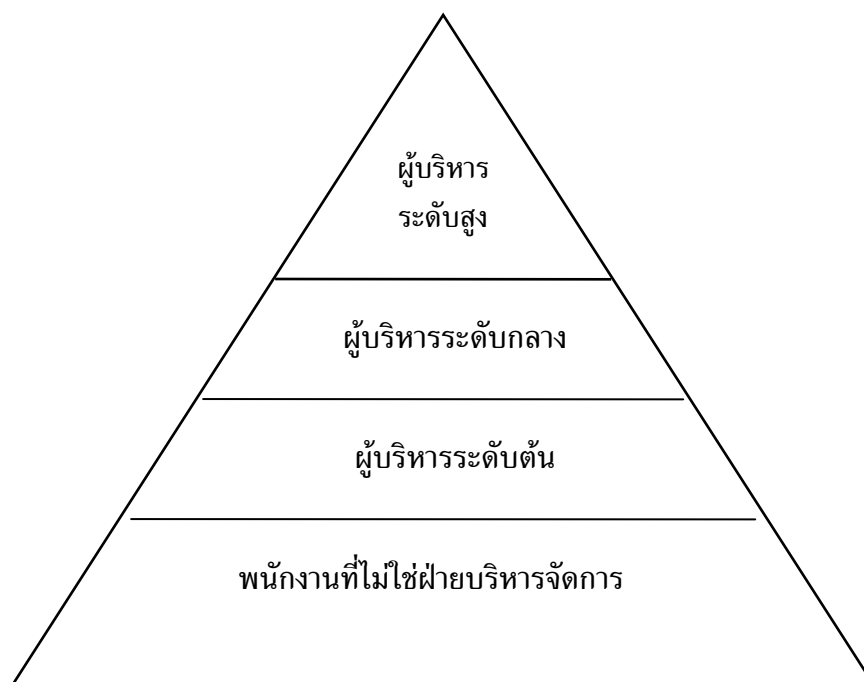


ภาพประกอบ 7 โครงสร้างการบริหารเชิงระบบผ่านกระบวนการ POSDCoRB

ที่มา : ดัดแปลงมาจาก บรรยงค์ โตจินดา 2545 : 70

2.1.2 ลำดับชั้นของการบริหาร

ลำดับชั้นของการบริหารจัดการ (Management Hierarchy) องค์กรต่างๆ จำเป็นต้องมีผู้บริหารในจำนวนที่เหมาะสมเพื่อการประสานทรัพยากรต่างๆ ขององค์กร กลุ่มของผู้บริหารทั่วไปประกอบด้วยผู้บริหาร 3 ระดับ หรือ 3 ประเภทคือ (1) ผู้บริหารระดับสูง (2) ผู้บริหารระดับกลาง และ (3) ผู้บริหารระดับต้น (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545 : 11-12) ดังภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 แสดงการจัดประเภทผู้บริหารในระดับการบริหาร

ที่มา : ดัดแปลงมาจาก บรรยงค์ โตจินดา 2545 : 27

ผู้บริหารแต่ละระดับมีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูง (Top or Senior Manager) ประกอบด้วยประธานคณะกรรมการ (Chairman of the Board) ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (Chief Executive Officer) ประธานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (Chief Operating Officer) และรองประธานอาวุโสฝ่ายต่างๆ (Senior Vice Presidents) โดยผู้บริหารระดับนี้จะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของกิจการ กำหนดแนวทางปฏิบัติที่มุ่งสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกิจการ และทำการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ของกิจการเพื่อความสำเร็จของวัตถุประสงค์

2. ผู้บริหารระดับกลาง (Middle Manager) ประกอบด้วยบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้ควบคุมด้านการผลิต (Production Superintendent) ผู้จัดการด้านการตรวจสอบ (Auditing Manager) ผู้จัดการฝ่ายขาย (Sales Manager) และผู้จัดการฝ่ายต่างๆ ผู้บริหารระดับกลางจะรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการมุ่งสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การตลอดจนพัฒนาวัตถุประสงค์ของแผนก และปฏิบัติงานเพื่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

3. ผู้บริหารระดับต้น (Lower or First Line or Supervisor Manager) ตำแหน่งผู้บริหารระดับต้นประกอบด้วยหัวหน้าคนงาน (Foreman) ผู้นำกลุ่ม (Crew Leader) ผู้บริหารระดับต้นจะทำหน้าที่ควบคุมพนักงานทั้งหลายที่ทำการผลิต และบริการขององค์การ

การจัดลำดับของการบริหาร หรือการจัดแบ่งประเภทผู้นำ สามารถสังเกตเห็นว่าในระบบองค์การมีการแบ่งชั้นคุ้มครองจากบนลงล่างอย่างเป็นสัดส่วนที่ชัดเจน จากผู้บริหารระดับสูงที่รับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบาย วางแนวทางในการปฏิบัติ จัดสรรหาทรัพยากร และอำนวยความสะดวกให้แก่การบริหารแต่ละชั้นได้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพสูง

2.2 องค์การ

นักทฤษฎีองค์การได้พยายามหาคำอธิบายที่เหมาะสม และสื่อความหมายให้เป็นที่เข้าใจกันได้โดยการประมวลรายละเอียดต่างๆ มาใช้ในการอธิบายเรื่ององค์การเช่น พิจารณาจากปรากฏการณ์ พิจารณาจากปัจจัยที่ก่อให้เกิดองค์การ พิจารณาจากคุณลักษณะที่เป็นระบบ และแบบแผนที่ชัดเจนแน่นอน พิจารณาจากความคิดเชิงทฤษฎี จากศาสตร์ทุกสาขาที่มีปฏิสัมพันธ์กัน และใช้อธิบายเรื่ององค์การได้ เช่น วิชาสาขามานุษยวิทยา วิชาสาขาพฤติกรรมศาสตร์ วิชาสาขาสังคมวิทยา ทฤษฎีระบบ และทฤษฎีตามสถานการณ์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะว่าโดยทั่วไปองค์การที่เป็นกระบวนการที่เป็นระบบในการจัดระเบียบกิจกรรมโครงสร้าง ภาระหน้าที่ รวมทั้งบุคคลากร และทรัพยากรอื่นๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้อง และมีเอกภาพในการทำงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ ในองค์การเช่น คน ทุน วัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยี เป็นต้นจะต้องก่อรูปร่างให้เป็นโครงสร้าง หน้าที่ และแสดงถึงกระบวนการในการทำงานอย่างเป็นระบบ

มีนักทฤษฎีองค์การได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “องค์การ” ไว้มากมายซึ่งมีความหมายเหมือนกัน และแตกต่างกันออกไป ดังนี้

องค์การ หมายถึงการรวมกลุ่มกันของคนเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ในองค์การทั่วไปจึงต้องมีวัตถุประสงค์ (Purpose) มีคน (People) และมีโครงสร้าง (Structure) ในองค์การสมัยใหม่ การดำเนินงานจะมีความยืดหยุ่น (Flexible) มีการติดต่อสื่อสาร (Communication) ตลอดทั่วถึงทั้งภายในและกับภายนอกองค์การ และมีความสามารถในการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทั้งปวง (วิรัช สงวนวงศ์วาน, 2546 : 6)

องค์การเป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการทำกิจกรรมหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่งโดยอาศัยกระบวนการจัดโครงสร้างของกิจกรรมหรืองานนั้นออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อแบ่งงานให้แก่สมาชิกในองค์การดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และลักษณะองค์การยังเป็นระบบเปิดที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เป็นปัจจัยนำเข้าไปสู่ระบบการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ปัจจัยนำเข้าไปสู่ผลผลิตหรือปัจจัยส่งออกที่พึงประสงค์ (พะยอม วงศ์สารศรี, 2538 : 4-5, อ้างถึงใน สุนันทา เลहनันท์, 2544 : 26)

องค์การ หมายถึงระบบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานกิจกรรมของบุคคลหรือพลังต่าง ๆ องค์การเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบความร่วมมือซึ่งเป็นที่ร่วมปัจจัยทางกายภาพ ชีววิทยา จิตวิทยา และสังคม สังคมประกอบด้วยระบบความร่วมมือมากมาย เช่น โรงเรียน ครอบครัว กิจกรรมอุตสาหกรรม ทหาร รัฐบาล ฯลฯ และแต่ละระบบความร่วมมือเหล่านี้ประกอบด้วยองค์การมากมายอีกชั้นหนึ่ง (Barnard, 1976 : 27)

องค์การได้แก่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมาทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้แล้วโดยมีโครงสร้าง (Structure) ที่จำแนกได้ ดังนี้ โรเบิร์ต เออร์สกาย (Robert Ersky, : 351-358, อ้างถึงใน บรรยงค์ โตจินดา, 2545 : 19)

1. องค์การที่เป็นหน่วยงานหลัก (Line Organization) มีอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชาเช่น ระบบราชการมีงานหลักคือ ให้บริการแก่ประชาชน หรือบริษัทขนาดใหญ่มีงานหลักคือ การผลิต และ/หรือให้บริการทางการตลาดด้วย

2. องค์การที่มีลักษณะงานทั้งงานหลักและงานช่วยหรืองานที่ปรึกษา (Line/Staff Organization) แสดงให้เห็นความต้องการให้มีคณะที่ปรึกษาพิเศษเพื่อให้คำแนะนำหรือหน่วยงานจัดเตรียมทรัพยากรให้แก่หน่วยงานหลักสามารถดำเนินงานได้

3. องค์การแบบเป็นโครงการ (Project Organization) จัดตั้งเป็นคณะทำงานโดยใช้ผู้ชำนาญการหลากหลายวิชาชีพเพื่อทำงานให้สำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

4. องค์การแบบแมทริกซ์ (Matrix Organization) เป็นรูปแบบขององค์การที่พัฒนามาจากองค์การแบบเป็นโครงสร้าง สมาชิกขององค์การมีอำนาจหน้าที่อย่างน้อย 2 สถานะตามสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทำให้คณะทำงานตามโครงการก็ต้องเปลี่ยนไปด้วย

องค์การ หมายถึงรูปแบบของการร่วมกันของบุคคลเป็นจำนวนมากซึ่งเข้ามาปรึกษาหารือ และร่วมมือกันทำงานที่ซับซ้อนอย่างแน่วแน่ตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้เพื่อบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นพ้องต้องกัน หรือองค์การคือกลุ่มคน (Group) คำว่ากลุ่มคนย่อหมายถึงเอกชนหลายๆ คนรวมกัน และเมื่อกลุ่มคนนั้นได้มีการจัดระเบียบขึ้นเรียกว่าเป็นองค์การ การจัดระเบียบขององค์การหมายถึงการจัดระเบียบในเรื่องสมาชิก หน้าที่สถาบัน ข้อบังคับ ราชรับ ราชจ่าย และความคิดเห็น (ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, 2546 : 2)

จากความหมาย และองค์ประกอบพื้นฐานขององค์การตามที่นักวิชาการได้กล่าวไว้ นั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่าองค์การคือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง (2 คนขึ้นไป) ซึ่งมาร่วมกันดำเนินการใด ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีระบบ มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน มีระเบียบการต่าง ๆ มีการแบ่งงานกันทำ มีการประสานงาน และให้ความร่วมมือกันทำงานในหน่วยงานนั้นเพื่อจัดเป็นองค์การให้บริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันขององค์การดังกล่าว และองค์การมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. ประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป (People)
2. มีโครงสร้างเกี่ยวกับการบริหาร (Management Structure) และมีการกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงาน (Structure Relation) ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ผลงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (Purposes or Objectives)
3. เป็นหน่วยงาน (Place) ที่มีกระบวนการทำงาน (Process) โดยวิธีแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization)
4. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ตามสายงานเป็นสัดส่วน
5. มีระบบติดต่อสื่อสาร และส่วนร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกัน (System of Communication and System of Coordination)
6. มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Management) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันขององค์การ (Organization Objective)

ลักษณะขององค์การ

องค์การมีลักษณะทางสังคม (Social Entities) มีเป้าหมาย (Goal) ที่แน่นอน มีการออกแบบโครงสร้างอย่างรอบคอบ (Deliberately Structured) และระบบกิจกรรมที่บูรณาการกัน (Integrated Activity) และมีการเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, 2545 : 12)

องค์การประกอบด้วยบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น องค์การจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันในการปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการเพื่อช่วยให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ปัจจุบันแนวโน้มการบริหารจัดการได้เน้นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ซึ่งแนวความคิดใหม่ของการออกแบบองค์การมีการมอบอำนาจให้กับพนักงานมากขึ้นซึ่งจะก่อให้เกิดโอกาสในการเรียนรู้ และการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน และผู้บริหารจะต้องกำหนดโครงสร้างองค์การอย่างรอบคอบตลอดจนมีการประสานทรัพยากรต่างๆ ขององค์การเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การร่วมกัน

ในขณะเดียวกันได้มีนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับองค์การได้วิเคราะห์ลักษณะองค์การในแง่มุมที่ต่างกัน ซึ่งจำแนกออกเป็น 5 ลักษณะ ดังนี้ (สุนันทา เลานันทน์, 2544 : 27)

ลักษณะที่หนึ่ง องค์การเป็นกลุ่มของบุคคล ลักษณะนี้มององค์การเป็นกลุ่มของบุคคลที่มีเป้าหมายร่วมกันทั้งนี้โดยมีพื้นฐานความเชื่อว่าคนเพียงคนเดียวไม่สามารถจะทำการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของตนได้ ทั้งนี้เพราะขาดกำลังความสามารถ เวลา และศักยภาพที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ ดังนั้นบุคคลจึงต้องแสวงหา

ความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลอื่นเพื่อร่วมกำลังกันปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน มีกฎและระเบียบการ กำหนดไว้ในโครงสร้างตลอดจนมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกัน

ลักษณะที่สอง องค์การเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ ลักษณะนี้มององค์การว่าเป็นกรอบของความสัมพันธ์ที่กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบไว้แน่นอน นับว่าเป็นการมององค์การในลักษณะนิ่งคงที่ (Static) แต่ในสภาพเป็นจริงองค์การเคลื่อนไหวตลอดเวลา และองค์การยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากกรอบความสัมพันธ์ ซึ่งได้แก่ปัจเจกบุคคล กระบวนการทำงาน เป้าหมาย และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เป็นต้น

ลักษณะที่สาม องค์การเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารหรือการจัดการ หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารหรือการจัดการ คือการจัดองค์การซึ่งเป็นกระบวนการที่นำปัจจัยต่าง ๆ ทางการบริหาร เช่น บุคคล งบประมาณ ที่ดิน และวัสดุ มารวมกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายขององค์การ

ลักษณะที่สี่ องค์การเป็นกระบวนการ ลักษณะนี้มององค์การว่าเป็นกระบวนการในการจัดกลุ่มของงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงไว้กลุ่มเดียวกัน มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด โดยมีการระบุดูความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่รวมทั้งมีการก่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในองค์การให้ร่วมมือกันทำงานให้บังเกิดประสิทธิผลสูงสุดเพื่อบรรลุความสำเร็วดำเนินการที่กำหนดไว้

ลักษณะที่ห้า องค์การเป็นระบบ ลักษณะนี้มององค์การว่ามีลักษณะเป็นพลวัต มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ระบบนี้จะประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า กระบวนการเปลี่ยนแปลงและผลผลิต โดยจะมีข้อมูลป้อนกลับไปสู่ที่มาเป็นปัจจัยนำเข้าต่อไป ลักษณะนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็นองค์การระบบเปิด

จากการศึกษาของนักวิชาการสามารถสรุปได้ว่า ในตัวขององค์การประกอบด้วยสังคมการทำงานของคนหลายคน ซึ่งเมื่อใดก็มีการประสานงาน และร่วมกันทำงานเพื่อประสบผลสำเร็จในเป้าหมายเดียวกัน การที่จะทำได้เช่นนั้นการบริหารหรือการจัดการเป็นปัญหาช่วยหนุนในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เข้ามาประกอบการให้เป็นระบบเพื่ออำนวยความสะดวกให้การทำงานดำเนินไปอย่างเป็นขบวนการ ซึ่งในนั้นได้มีการจัดกลุ่มงานและการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบอย่างละเอียด พร้อมทั้งมีการพัฒนาความสัมพันธ์ของคนในองค์การให้มีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกัน โดยรวมแล้วองค์การมีลักษณะเป็นระบบครบถ้วน ซึ่งมีเหตุผลเป็นปัจจัยนำเข้าสู่การทำงานและถูกแก้ไขตามขั้นตอนของกลไกการบริหารอย่างละเอียด พร้อมทั้งนั้นก็มี การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมอยู่ตลอดเวลาทั้งนี้เพื่อผลสำเร็จที่ได้มามีประสิทธิภาพสูง

3. แนวความคิดเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ

3.1 ความหมายของความรู้

มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของคำว่าความรู้ไว้ ดังนี้

พฤติกรรมความรู้ด้านสติปัญญาสามารถจำแนกออกเป็น 6 ระดับโดยเรียงลำดับความสามารถขั้นต่ำไปหาสูงดังนี้ (Bloom , et al., ม.ป.ป, อ้างถึงใน ภัทธา นิคนานนท์, 2532 : 101)

1. ความรู้-ความจำ (Knowledge) คือความสามารถในการระลึกได้ถึงเรื่องราวต่างๆ ที่เคยมีประสบการณ์มาทั้งในห้องเรียน และนอกห้องเรียน

2. ความเข้าใจ (Comprehensive) คือความสามารถในการแปลความการตีความหมาย และขยายความ

3. การนำไปใช้ (Application) คือความสามารถที่จะเอาความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่ได้เรียนมาไปแก้ปัญหาที่แปลกใหม่ หรือสถานการณ์ใหม่

4. การวิเคราะห์ (Analysis) คือความสามารถในการแยกแยะสิ่งต่างๆ ออกเป็นส่วนย่อยๆ ให้ได้ลำดับชั้นความคิดที่แสดงออกอย่างชัดเจนเพื่อค้นหาความจริงต่างๆ ที่แฝงอยู่ในเรื่องนั้น

5. การสังเคราะห์ (Synthesis) คือความสามารถในการรวบรวมข้อมูลที่เป็นส่วนย่อยต่างๆ เข้ามารวมเป็นส่วนรวมที่มีโครงสร้างใหม่ซึ่งมีความชัดเจนและมีคุณภาพ

6. การประเมินค่า (Evaluation) เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับคุณค่าของเนื้อหา และวิธีการต่างๆ โดยสรุปอย่างมีหลักเกณฑ์ว่าสิ่งนั้นดี-เลว เหมาะสมหรือไม่เพียงใด

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปได้ว่า ความรู้หมายถึงข้อเท็จจริง กฎเกณฑ์ และรายละเอียดของเรื่องราว และการกระทำต่างๆ ที่บุคคลได้ประสบมาแล้วสะสมไว้เป็นความจำที่สามารถถ่ายทอดต่อๆ ไปได้ และสามารถวัดความรู้โดยการระลึกออกมา

วิธีการวัดความรู้

วิธีการที่จะวัดว่าใครมีความรู้ในเรื่องนั้นๆ ให้เขาตอบโดยจะถามแต่เพียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือครบทั้ง 3 อย่างก็ได้ถ้าใครสามารถตอบได้ถูกต้องสอดคล้องกับที่เขาเคยสั่งสอนอบรมกันไว้ก็เรียกว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนั้น วิชา นั้น คำถามประเภทความรู้ทุกชนิดเป็นการวัดความสามารถในการระลึกออกของความจำที่เคยบันทึกไว้ในสมองมาก่อนทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่าคนที่มีความรู้ก็คือผู้ที่จำเนื้อเรื่อง วิธีการ และความคิดรวมยอดของเรื่องนั้นได้ก็สามารถระลึกทั้ง 3 ส่วนนั้นออกมาได้ (ชวาล แพรัตกุล, 2526 : 101-105)

3.2 ความหมายของความเข้าใจ

ความเข้าใจคือความสามารถในการผสมแล้วขยายความรู้ ความจำให้ไกลออกไปจากเดิมอย่างสมเหตุสมผล ความเข้าใจเป็นสมรรถภาพขั้นต้นชนิดแรกของตัวปัญหา เป็นความพยายามของสมองที่จะดัดแปลงปรับปรุง หรือเสริมแต่งความรู้เดิมให้มีรูปลักษณะใหม่เพื่อนำไปใช้กับสถานการณ์อันใหม่ที่แปลกออกไป แต่ก็ยังมีอะไร ๆ บางอย่างคล้ายคลึงกับของเดิมอยู่บ้าง ผู้ที่จะทำเช่นนี้ได้ จะต้องมีความสมบัติ 4 ประการนี้คือ (ชวาล แพร์ตกุล, 2520 : 134)

1. รู้ความหมายและรายละเอียดย่อย ๆ ของเรื่องนั้นมาก่อนแล้ว
2. รู้ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ ระหว่างชั้นความรู้ย่อย ๆ เหล่านั้น
3. สามารถอธิบายสิ่งเหล่านั้นได้ด้วยภาษาของตนเอง
4. เมื่อพบสิ่งอื่นใดที่มีสภาพทำนองเดียวกันกับที่เคยเรียนรู้มาแล้วก็สามารถตอบและอธิบายได้

ความเข้าใจสามารถแสดงออกได้ ดังนี้

1. การแปล (Translation) คือสามารถแปลความหมายของสิ่งต่าง ๆ ได้โดยแปลลักษณะและนัยของเรื่องราวซึ่งเป็นความหมายที่ถูกต้อง และใช้ได้ดีสำหรับเรื่องราวนั้น ๆ โดยเฉพาะ

2. การตีความ (Interpretation) คือความสามารถในการจับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนย่อย ๆ ของเรื่องนั้น ๆ จนสามารถนำมากล่าวเป็นอีกนัยหนึ่งได้

3. การขยายความ (Extrapolation) คือความสามารถในการขยายความหมายตามนัยของเรื่องนั้นให้กว้างไกลออกไปจากข้อเท็จจริงเดิมได้

4. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาองค์การ

4.1 ความหมายของการพัฒนาองค์การ

ความพยายามที่จะอธิบายความหมายของการพัฒนาองค์การ (Organization Development) มีมานานแล้ว แต่นักวิชาการทั้งหลายยังมีความเห็นแตกต่างกันออกไปปัจจุบันได้มีผู้แสดงความคิดเห็นกันไว้หลายแง่หลายมุม สุดแล้วแต่ละท่านจะมุ่งเน้นไปในทางใดเช่น

การพัฒนาองค์การ (Organization Development) หมายถึงกระบวนการวิเคราะห์ และแก้ไขปัญหาคำสั่งการโดยมุ่งที่จะให้องค์การมีความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้าโดยใช้ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกหรือภายในหน่วยงานเอง สำหรับขั้นตอนของการพัฒนาองค์การนั้นรวมถึงขั้นค้นหาสาเหตุของปัญหา การวางแผนดำเนินงานซึ่งหมายถึงขั้นเตรียม และจัดทำกลยุทธ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และพฤติกรรมปฏิบัติการให้เป็นไปตามกลยุทธ์ที่วางไว้ และการประเมินผล (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2527 : 51-52)

การพัฒนาองค์การ หมายถึงความพยายามในระยะยาวที่จะปรับปรุง การแก้ปัญหาขององค์การโดยใช้วิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ใช้วิธีการทำงานเป็นทีม ใช้หลัก ทฤษฎี พฤติกรรมศาสตร์ และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (French and Bell, 1973 : 15, อ้างถึงใน ศิริอร ชันธหัตถ์, 2545 : 188)

การพัฒนาองค์การเป็นความพยายามที่ทำองค์การให้ดีขึ้นโดยวางแผนไว้ก่อน ทั้งทั้งองค์การ และจัดการพัฒนาตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงมาด้วยการเพิ่มประสิทธิผล และ ความแข็งแกร่งขององค์การโดยแทรกวิธีการที่ได้วางแผนไว้นั้นเข้าไปในกระบวนการทำงาน และใช้ ความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์เข้าช่วย สารสำคัญของทฤษฎีการพัฒนาองค์การจะนำไปสู่การ ปฏิบัติซึ่งมีเงื่อนไขดังนี้ (Griffin, 1993 : 321, อ้างถึงใน บรรยงค์ โตจินดา, 2545 : 78-79)

1. พนักงานต้องมีความประสงค์จะเติบโต และพัฒนา
2. พนักงานมีความปรารถนาอย่างสูงที่จะได้รับการยอมรับจากคนอื่น ๆ

ภายในองค์การ

3. รูปแบบขององค์การที่ได้รับการออกแบบมาโดยรวมมีอิทธิพลต่อ พฤติกรรมของพนักงานแต่ละคน และแต่ละกลุ่ม

4. รูปแบบการร่วมมือระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน จะมีลักษณะที่ผู้บริหาร ต้องรู้จักเอื้อประโยชน์ และใช้ประโยชน์จากทักษะ และความสามารถของพนักงาน หรือกำจัด อุปสรรคของการยอมรับกันและกันให้หมดสิ้นไป

องค์ประกอบสำคัญของวิธีการพัฒนาองค์การแนวใหม่เพื่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงในองค์การนั้นได้แก่ (Black and Margulies, 1989 : 16, อ้างถึงใน สุนันทา เลานันท์, 2544 : 51)

1. วิธีการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางไว้อย่างเป็นระบบ
2. ควบคุมทั่วทุกระบบขององค์การ
3. ถูกออกแบบมาเพื่อปรับปรุงองค์การทั้งในระยะสั้น และระยะยาว
4. มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงด้านกระบวนการมากกว่าเนื้อหาสาระ
5. มุ่งแก้ปัญหา
6. มุ่งเน้นการพัฒนาความสัมพันธ์ของสมาชิก และของสังคม

กระบวนการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนในแต่ละประเทศที่ควบคุม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการบริหารโดยความเจริญทั้งสามด้านจะต้องกระจาย โอกาสให้มีความเท่าเทียมกันระหว่างบุคคล และกลุ่มมากที่สุดภายใต้ความเห็นชอบ และ การยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ (อาคม ใจแก้ว, 2534 : 20)

ดังนั้น สรุปได้ว่าผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาอันเกิดจากความพยายามในการพัฒนา องค์การคือความเปลี่ยนแปลงของสภาพจากสภาพหนึ่งไปสู่สภาพอื่นที่ดีกว่า และการเพิ่ม ประสิทธิภาพของการแก้ไขปัญหาความสามารถในการปรับตัวมุ่งสู่อนาคตขององค์การ ส่วนใน

ระดับบุคคลนั้นการพัฒนาองค์การเปิดโอกาสให้สมาชิกเพิ่มความตระหนักรู้ และเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อผสมผสานวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลให้สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การ

4.2 ลักษณะของการพัฒนาองค์การ

ลักษณะของการพัฒนาองค์การเป็นแนวความคิดที่นักวิชาการ และนักปฏิบัติการการพัฒนาองค์การจำนวนมากเห็นด้วย และยอมรับว่าเป็นความหมายที่สมบูรณ์ที่สุด หรืออาจจะพิจารณาความหมายคนอื่น ๆ ก็ตามอาจจะสรุปคุณลักษณะของการพัฒนาองค์การได้ ดังนี้ (สุนันทา เลาหันทน์, 2544 : 5356)

1. การพัฒนาองค์การเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ปัญหาขององค์การ มีความเกี่ยวข้องกับการวางแผนใช้กลยุทธ์เพื่อการพัฒนา และการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การเพื่อใช้ในการเปลี่ยนแปลง

2. การพัฒนาองค์การเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ กล่าวคือเป็นแนวคิดที่มองการเปลี่ยนแปลงขององค์การในลักษณะที่สัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกันรวมถึงมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันและกัน ลักษณะที่เกี่ยวเนื่องกัน องค์การในความหมายนี้จะประกอบไปด้วยระบบย่อยต่าง ๆ ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้องกันผู้ที่ทำการเปลี่ยนแปลงองค์การจะต้องคำนึงถึงว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบย่อยหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ของทั้งระบบถ้าต้องการเปลี่ยนแปลงระบบจะต้องดำเนินการวางแผนเปลี่ยนแปลงทั้งทั้งระบบใหญ่ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบ ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การจึงเป็นหน่วยวิเคราะห์สำหรับการพัฒนาองค์การ

3. การพัฒนาองค์การ เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา และใช้เวลานานโดยนัยนี้กระบวนการพัฒนาองค์การจึงเป็นกระบวนการแก้ปัญหาขององค์การที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหาเพียงครั้งเดียวแล้วเลิกกันไปหากต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอยู่เรื่อย ๆ เพื่อนำมาซึ่งประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเจริญก้าวหน้าขององค์การที่ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป กระบวนการที่มีลักษณะปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องจะช่วยชี้ให้เห็นความจำเป็นของการใช้เทคนิค การป้อนข้อมูลย้อนกลับเพื่อให้ทราบถึงผลของการปฏิบัติงานตามแผนรวมตลอดถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งจะช่วยให้กระบวนการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และประสานสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพโดยนัยนี้การพัฒนาองค์การจำต้องใช้ระยะเวลาเป็นเดือน ๆ หรือเป็นปี ๆ

4. การพัฒนาองค์การต้องการให้ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent or Catalyst) ได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงนักปฏิบัติการส่วนใหญ่เน้นความต้องการบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นตัวแทนการเปลี่ยนแปลง หรือตัวเร่งจากภายนอกองค์การไม่ประสงค์ให้คนในองค์การดำเนินการเองเพราะความเคยชินกับปัญหาอาจทำให้มีความล่าเอียง และอาจขาดความรู้ความชำนาญด้านพฤติกรรมศาสตร์ที่จำเป็นต่อการพัฒนาองค์การ

5. การพัฒนาองค์การมุ่งเน้นการเพิ่มสมรรถนะ และสุขภาพที่สมบูรณ์ขององค์การองค์การที่มีสมรรถนะโดยทั่วไปจะต้องมีทั้งประสิทธิผล และประสิทธิภาพโดยนัยนี้หมายถึงองค์การที่สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์มีการใช้ปัจจัยการผลิตน้อยแต่ได้ผลผลิตมากซึ่งวัดโดยเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลงานที่ได้รับ

6. การพัฒนาองค์การเป็นการเปลี่ยนแปลงค่านิยม พฤติกรรม และการปฏิบัติงานของกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การมากกว่าปัจเจกบุคคล ความเชื่อพื้นฐาน คือองค์การจะปฏิบัติภารกิจได้โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ และยังเชื่อว่าเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม กระบวน การติดต่อสัมพันธ์ และแนวทางการปฏิบัติงานของกลุ่มจะช่วยให้องค์การสามารถฟื้นฟูตนเองได้ และบังเกิดผลที่ถาวร ดังนั้นหากกลุ่มเปลี่ยนทัศนคติ ปทัสถาน และค่านิยมในการปฏิบัติงานได้แล้วย่อมจะมีผลต่อพฤติกรรมของสมาชิก ทั้งนี้เนื่องจากโดยทั่วไปวัฒนธรรมของกลุ่มจะมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของสมาชิกในกลุ่ม

7. การพัฒนาองค์การจะต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงที่จะต้องแสดงความผูกพัน (Commitment) ตลอดจนตระหนักถึงความรับผิดชอบที่พึงจะมีต่อการพัฒนาองค์การ

8. การพัฒนาองค์การเน้นเรื่องของการใช้ความรู้ทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ ในกระบวนการต่าง ๆ ขององค์การ และการใช้การวิจัยเชิงปฏิบัติการเป็นแม่แบบกลยุทธ์ของการสอดแทรกโดยการตรวจสอบวิธีการทำงานขององค์การตลอดจนปทัสถาน และค่านิยมที่เป็นอยู่ รวมทั้งค้นหาทางเลือกในการทำงาน การจัดความสัมพันธ์ และระบบรางวัลขององค์การตลอดจนวิธีการต่าง ๆ ซึ่งประยุกต์มาจากพฤติกรรมศาสตร์ และก่อนจะมีการใช้เทคนิคสอดแทรกจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์ และมีการป้อนข้อมูลย้อนกลับ ซึ่งวิธีนี้เป็นเรื่องการใช้รูปแบบวิจัยเชิงปฏิบัติการเก็บรวบรวมข้อมูล

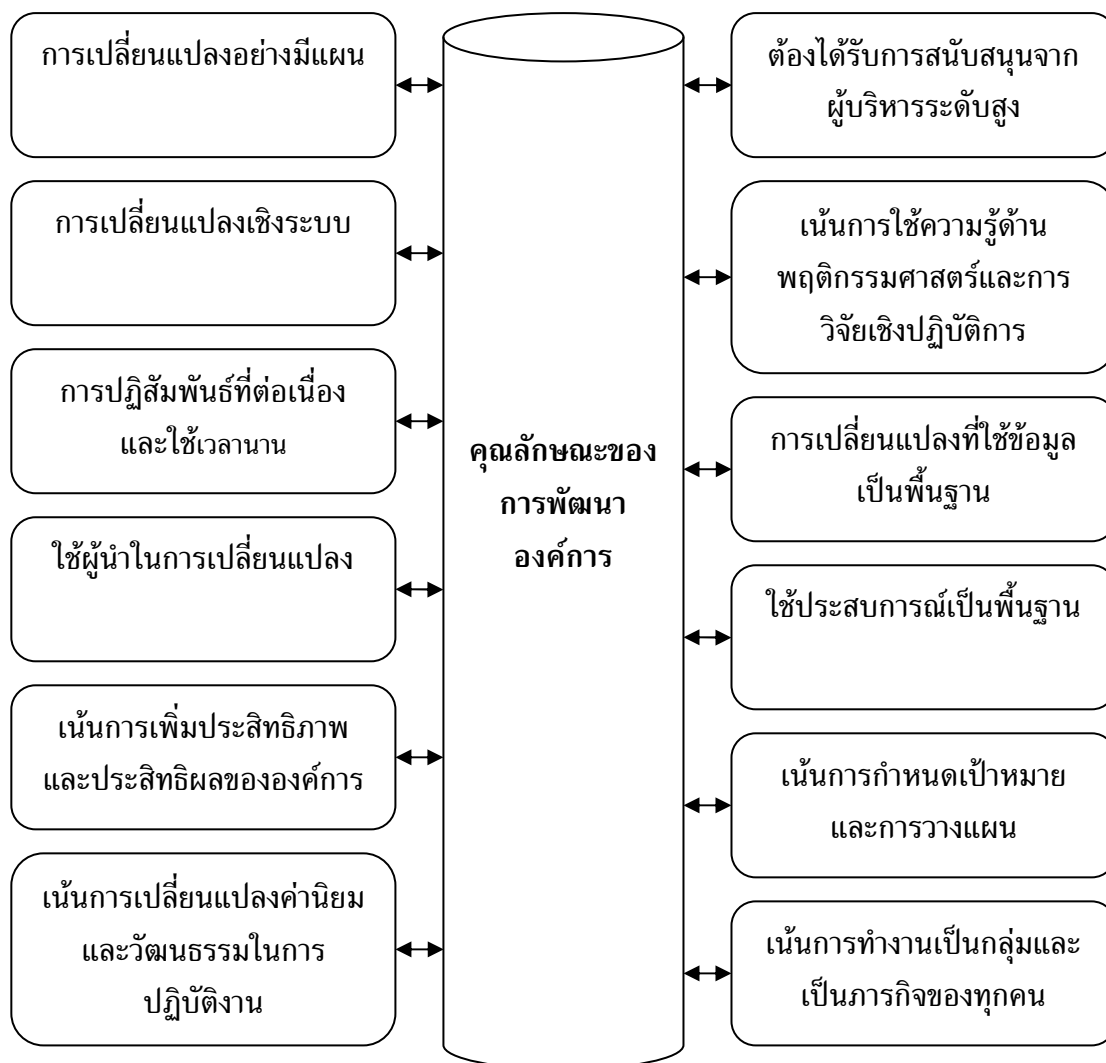
9. การพัฒนาองค์การจำเป็นจะต้องอาศัยฐานข้อมูลลักษณะที่เด่นชัดก็คือการพัฒนาองค์การเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ใช้ข้อมูลเป็นพื้นฐาน โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับระบบ และกระบวนการต่าง ๆ ขององค์การในการตัดสินใจไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยปัญหาขององค์การการใช้เทคนิคพัฒนาองค์การ หรือกรณีอื่น ๆ จะตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เก็บรวบรวมได้จากสมาชิกขององค์การมากกว่าการใช้ตำแหน่งหน้าที่บิบบังคับ หรือข่มขู่

10. การพัฒนาองค์การเป็นกระบวนการที่ใช้ประสบการณ์เป็นพื้นฐานการพัฒนาองค์การเน้นการเปิดโอกาสให้บุคคลได้เรียนรู้โดยการกระทำ ซึ่งแนวความคิดนี้พัฒนามาจากการฝึกอบรมในห้องปฏิบัติการ การเปิดโอกาสให้บุคคลได้เรียนรู้กระบวนการต่าง ๆ เช่น การแก้ไขข้อขัดแย้งในองค์การ หรือการตัดสินใจจากปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคล และกลุ่มจะช่วยให้บุคคลได้เรียนรู้วิธีการแก้ปัญหา และหาข้อสรุปโดยใช้ความรู้ทฤษฎี และประสบการณ์เป็นพื้นฐาน นอกจากนี้สิ่งที่ได้จากประสบการณ์จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับสถานการณ์อื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกันได้อีกด้วย

11. การพัฒนาองค์การเน้นความสำคัญของการกำหนดเป้าหมาย และการวางแผนการพัฒนาองค์การเป็นการใช้ความเพียรพยายามในการใช้กลยุทธ์ และกลวิธีต่างๆ เพื่อให้องค์การประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางแผนไว้ โดยนัยนี้้องค์การจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายไว้ทุกระดับ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดกิจกรรมการเรียนรู้เพื่อมุ่งพัฒนาทักษะความสามารถของสมาชิกในการกำหนดเป้าหมาย และการวางแผนดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินการ

12. การพัฒนาองค์การเน้นการพัฒนาการทำงานเป็นกลุ่มหรือเป็นทีม และเป็นภารกิจของสมาชิกทุก ๆ คนในองค์การ แทนที่จะมุ่งบุคคลเพียงคนเดียวเพราะการทำงานเป็นกลุ่มจะสร้างความร่วมมือร่วมใจ และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง รวมถึงการปรับปรุงฟื้นฟูองค์การได้มากกว่า ดังนั้นจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากกลุ่ม และสมาชิกกลุ่มทุกคน

จากคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้นพอสรุปลักษณะเด่นของคุณลักษณะของการพัฒนาองค์การได้ดังภาพประกอบ 9



ภาพประกอบ 9 คุณลักษณะของการพัฒนาองค์การ

4.3 สาเหตุของการพัฒนาองค์การ

สาเหตุของการพัฒนาองค์การหรือการเปลี่ยนแปลงองค์การที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดขึ้นอย่างช้า ๆ หรือฉับพลัน ย่อมเกิดขึ้นจากสาเหตุ 2 ประการคือ แรงผลักดันจากภายนอกองค์การ และแรงผลักดันภายในองค์การ (สุนันทา เลาहनันท์, 2531 : 9-40)

แรงผลักดันจากภายนอกองค์การ หมายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่องค์การไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้หรือควบคุมได้น้อย แรงผลักดันจากภายนอกองค์การที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้คือ

1. ปัจจัยทางด้านการบริการหมายถึงผลงาน และบริการต่างๆ ของ
องค์การ
2. ความก้าวหน้าทางด้านวิชาการ และเทคโนโลยีหมายถึงเครื่องมือ
และความรู้ต่างๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มีความก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว
3. ปัจจัยทางด้านสังคม หมายถึงค่านิยม ทศนคติ วัฒนธรรม และความ
คาดหวังของสังคมที่เปลี่ยนแปลง
4. ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ หมายถึงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ภาวะเงินเฟ้อ
และปัญหาทางด้านทรัพยากร
5. นโยบาย และบทบาทของรัฐบาลเอง หมายถึงการออกกฎหมายต่าง ๆ
การกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การ

แรงผลักดันภายในขององค์การ หมายถึงปัจจัยต่างๆ ภายในองค์การที่เป็นผล
สืบเนื่องมาจากกระบวนการต่างๆ ภายในองค์การและพฤติกรรมของบุคคลในองค์การปัจจัย
ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้แก่

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ในการกำหนดวัตถุประสงค์หรือปรับ
วัตถุประสงค์ใหม่จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างขององค์การใหม่
2. การปรับนโยบายเมื่อมีการปรับนโยบายองค์การจำเป็นต้อง
เปลี่ยนแปลง กลยุทธ์ในการดำเนินงาน
3. การใช้เทคโนโลยี องค์การต้องนำเอาเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการ
ผลิตจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการผลิต
4. พฤติกรรมของบุคลากร ความพอใจ และความไม่พอใจมีผลกระทบต่อ
พฤติกรรมการทำงานของบุคคลในองค์การ

ปัจจัยภายนอก และภายในขององค์การ ทำให้องค์การต้องเปลี่ยนแปลง
และปรับตัวเพื่อความอยู่รอด และเจริญก้าวหน้าขององค์การนอกจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ
สังคม เทคโนโลยี นโยบาย และอื่นๆ ที่เป็นแรงผลักดันในการพัฒนาองค์การแล้วการให้
ความสำคัญทางด้านวิชาการ การนำใช้วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีใหม่ๆ ที่ทันสมัยเข้าในองค์การก็มี
ความสำคัญยิ่งเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการผลิต และการบริการขององค์การให้เจริญก้าวหน้าใน
เมื่อมีการนำเอาเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ที่เป็นแรงผลักดันในการพัฒนาองค์การก็ย่อมมี
ผลกระทบต่อปัจจัยอื่นที่เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาองค์การนั้นก็คือนักวิชาการนั่นเอง

4.4 ความสำคัญของบุคลากรในการพัฒนาองค์กร

ในสภาวะปัจจุบันนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์กรเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตลอดเวลาซึ่งมีสาเหตุมาจากเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อกิจกรรมต่างๆในองค์กร ทุกๆ องค์กรที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้กับงานภายในองค์กรเพื่อนำมาซึ่งประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเจริญก้าวหน้าขององค์กรนั้น หมายถึงลักษณะของการพัฒนาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรดังได้กล่าวมาข้างต้น และการพัฒนาองค์กรนั้นย่อมมีผลกระทบต่อปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาองค์กร เช่น บุคลากรนั่นเอง

องค์ความรู้ของคนในองค์กรจะเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาองค์กร ความรู้ให้สูงขึ้น สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น และสิ่งนี้เองที่จะทำให้มนุษย์เป็นผู้ที่สามารถค้นคิด และสร้างสิ่งใหม่ๆ ได้อยู่เสมอ องค์ความรู้ที่สะสมอยู่ในสมองคนต่อไปจะถูกดึงออกมาอยู่ในสื่ออิเล็กทรอนิกส์มากยิ่งขึ้น ดังนั้นองค์กรจะเปรียบเหมือนคลังแห่งความรู้ที่สะสมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ องค์กรสามารถนำเอาองค์ความรู้ที่มีอยู่มาผสมผสานเพื่อคิดสิ่งใหม่ และใช้ในการพัฒนาได้มากขึ้น ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จ ของทุกๆ องค์กร เพราะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรที่สร้างสรรค์คุณค่าให้แก่องค์กรสูงสุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรประเภทมีคุณค่าเพิ่ม (Value Added) เพราะยังใช้ ยิ่งทำให้มีประสิทธิภาพ ทักษะเพิ่มมากขึ้น (ณรงค์วิทย์ แสนทอง, 2545 : 10)

ข้าราชการระดับล่างจะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้สภาวะความเป็นจริงของการปฏิบัติงานนั้นย่อมต้องเผชิญกับปัญหา และเงื่อนไขหลายประการทั้งประชาชนเป้าหมายลักษณะหน่วยงาน และตัวข้าราชการเองจึงต้องอาศัยคุณสมบัติ 3 ประการคือ (1) ความรู้ความสามารถ (2) ความตั้งใจจริง (3) การปรับตัวอย่างเหมาะสม (อาคม ใจแก้ว, 2533 : 53)

การสร้างคนเป็นรากฐานที่สำคัญมากที่สุดในในการพัฒนาการเมือง และพัฒนาทุกๆ ด้านของประเทศโดยพัฒนาผ่านกระบวนการการศึกษาเพื่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ และการพัฒนากลุ่มผู้นำทางความคิดให้มีลักษณะที่ประกอบไปด้วยความคิด ความอ่าน ยึดมั่นในหลัก คุณธรรม และจริยธรรม มีลักษณะนิสัยที่สอดคล้อง และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนา และเป็นแบบอย่างต่อสังคม (เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, 2538 : 68)

จากผลงานทางวิชาการดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า บุคคลมีความสำคัญมากในการพัฒนาองค์กร ดังนั้นการพัฒนาองค์กรหากบุคคลมีความรู้ความสนใจ และมีทัศนคติที่ดี ยอมรับสภาพความเป็นจริงของการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์รวมทั้งมีการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ สามารถทำได้อย่างเหมาะสมย่อมทำให้การพัฒนาองค์กรดำเนินการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงในทางตรงกันข้าม ถ้าหากบุคคลไม่มีความรู้ ความสามารถ ไม่มุ่งมั่น ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการ

พัฒนาองค์การเป็นอย่างมาก ดังนั้นการพัฒนาองค์การจะมีประสิทธิภาพ หรือไม่เพียงใดนั้นการบริหารจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการทำให้สภาพการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นเป็นที่ยอมรับของบุคลากรอีกด้วย

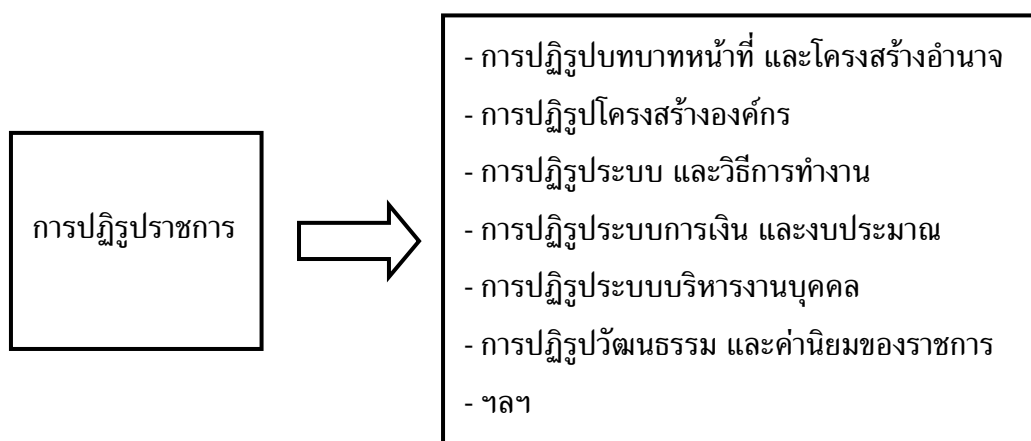
5. แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการคือ การเปลี่ยนแปลง แกไข ระบบราชการตั้งแต่เรื่องโครงสร้างการบริหารงานในระดับต่างๆ โครงสร้างรูปแบบส่วนราชการ ระบบการบริหารและวิธีดำเนินงาน บทบาทหน้าที่ของรัฐ กฎ ระเบียบ วัฒนธรรมในส่วนราชการ และระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้ระบบราชการการเป็นกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ และคุณธรรม เพื่อให้ระบบราชการสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และการพัฒนาประเทศได้ การปฏิรูประบบราชการเป็นการดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลงหลายเรื่องพร้อมกันในเชิงบูรณาการ ซึ่งครอบคลุมถึงภาครัฐทั้งหมด คือ หน่วยราชการ หน่วยราชการอื่นของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (สนาน รังสิโยกฤษฎ์, 2543 : 82)

การปฏิรูประบบราชการเป็นความพยายามเพื่อปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยคำนึงถึงหลักการ เน้นผลงาน เน้นประชาชน และสังคม หลักแห่งสามัญสำนึก และหลักการใช้ภาษาการให้คุ้มค่า (ปรัชญา เวสารัชช และอภิชัย พันธเสน, 2540 : 12-15)

การปฏิรูประบบราชการ คือ การปรับปรุงระบบราชการให้สมควรซึ่งอัตราการปรับปรุงที่สมควรจะกำหนดในอัตราร้อยละ 5-10 หรือมากกว่านั้น (รุ่ง แก้วแดง, 2538 : 137)

จากความหมายของการปฏิรูประบบราชการที่นักวิชาการเสนอมานั้น สามารถสรุปได้เป็นกรอบของการปฏิรูประบบราชการ ดังภาพประกอบ 10



ภาพประกอบ 10 กรอบของการปฏิรูประบบราชการ

ที่มา : ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2541 : 34

5.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ

ลักษณะของระบบราชการมีจุดอ่อนซึ่งเป็นข้อด้อยของระบบราชการได้แก่ การบริการสาธารณะล่าช้าเพราะขั้นตอนมาก มีกฎข้อบังคับมากโดยเฉพาะในองค์การรูปนัย (Formal Organization) ซึ่งจะทำให้งานล่าช้าไม่บรรลุเป้าหมาย และเกิดความห่างเหินประชาชนไม่คำนึงสาธารณะ ยิ่งไปกว่าความต้องการส่วนตัว ไม่มีการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงโดยยึดกับระเบียบเก่า ๆ ว่าเป็นสิ่งที่ดีอยู่แล้ว มีการขยายขนาดให้ใหญ่โตขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานใหม่มักจะขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในขณะที่หน่วยงานเก่ามักจะดำรงสถานภาพเดิมไว้ ปราศจากการควบคุม เพราะมีการแสวงหาอำนาจ และรวมอำนาจไว้มาก มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสูง และระบบราชการมีความสิ้นเปลืองเปล่าประโยชน์

ระบบราชการซึ่งได้รับการออกแบบให้เผชิญกับสถานการณ์ในอดีตซึ่งแตกต่างจากสถานการณ์ปัจจุบันย่อมไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป เปรียบเสมือนเครื่องมือที่ได้รับการออกแบบให้ใช้งานอย่างหนึ่งย่อมไม่สามารถใช้งานกับอีกอย่างหนึ่งได้ดี ถึงแม้จะมีการปรับปรุงอยู่อย่างต่อเนื่องแต่ก็เป็นเพียงการปรับปรุงซ่อมแซมพอประทังไปได้แต่ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ หากไม่มีการปฏิรูประบบราชการ สังคมก็จะเป็นสังคมที่ล่าช้าหลังมีการพัฒนาล่าช้า (ปรัชญา เวสารัชช์, 2540 : 23-24)

ความจำเป็นที่ต้องปฏิรูประบบราชการไทยน่าจะมีเหตุผลอย่างน้อย 9 ประการ (รุ่ง แก้วแดง, 2538 : 114-132)

- ปัญหาของระบบราชการในปัจจุบันใหญ่โตเทอะทะ และล่าช้าเนื่องจากมีโครงสร้างใหญ่โตมาก มีการขยายไม่หยุด มีการใช้งบประมาณและคนมาก ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

- ความไม่พอใจของผู้ใช้บริการ

- แรงกดดันจากการปฏิรูประบบราชการของประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ และประเทศในแหลมอินโดจีนภายหลังสงครามในประเทศยุคหลังก็ได้หันมาปฏิรูประบบราชการ

- การปฏิรูประบบราชการของประเทศที่พัฒนาแล้วเพื่อลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และเพิ่มประสิทธิภาพ และคุณภาพของการบริการตามข้อเรียกร้องของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

- การแข่งขันทางเศรษฐกิจกับสังคมโลกที่เป็นการผลิตเพื่อการส่งออกมิใช่เพื่อการบริโภคภายในประเทศ การบริหารราชการจึงต้องเปลี่ยนเพื่ออำนวยความสะดวกในการผลิต และส่งออกของภาคเอกชนโดยลดขั้นตอน กฎระเบียบ ฯลฯ และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ รวมทั้งความสะดวกสบายแก่ผู้เข้ามาลงทุนเพื่อเป็นการจูงใจ

- รายได้ค่าตอบแทน และสวัสดิการข้าราชการที่ต่ำกว่าภาคเอกชนมาเป็นแรงกดดันให้มีการปฏิรูป

- การรื้อระบบของภาคเอกชน เช่น ธนาคารกสิกรไทยที่ได้นำระบบ Reengineering มาใช้เพื่อพัฒนาระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพมากขึ้นโดยสามารถปรับลดกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับภารกิจ และความต้องการของลูกค้า
- ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสามารถนำมาทดแทนแรงงานซึ่งจำเป็นต้องลดกำลังคน และมีค่าใช้จ่ายถูกกว่าค่าจ้างแรงงานที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าทั้งในส่วนที่เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการ
- ระดับการศึกษาที่สูงของข้าราชการ และลูกจ้างทำให้ต้องการงานที่ท้าทายความสามารถในขณะที่ระบบราชการไม่ให้งานที่ท้าทาย และไม่ส่งเสริมให้คนริเริ่มในสิ่งใหม่ๆ ทำให้คนจำนวนหนึ่งไหลออก และอีกจำนวนหนึ่งไม่ไหลเข้าคงเหลือแต่ผู้ที่อยู่ไปวัน ๆ (Deadwood) มากขึ้นเรื่อยๆ

5.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ

การจะสร้างกรอบเค้าโครงแนวคิด หรือตัวแบบที่ครอบคลุมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจที่ว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง (Continuing Process) มีจุดเริ่มต้นและมีผลที่จะต้องได้รับการพิจารณาในแต่ละช่วงเวลาปัจจัยที่ส่งอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการจึงจำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงไม่ใช่เป็นปัจจัยทั่วไปอย่างกว้างๆ เช่น ภาวะผู้นำ หรือช่วงเวลาที่เหมาะสมในการปฏิรูปเท่านั้นกล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ปัจจัยในการคาดคะเนความสำเร็จ และความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการควรจะครอบคลุมถึงกระบวนการในการปฏิรูปทั้งหมด ปัจจัยหรือตัวแปรดังกล่าวจะต้องเป็นตัวแปรที่อธิบายความเป็นไปทางการเมืองได้ เช่น ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการยอมรับ หรือไม่ยอมรับแผนการปฏิรูปในขณะเดียวกันก็จะต้องมีตัวแปรหรือปัจจัยที่จะสามารถอธิบายหรือคาดการณ์ผลของการปฏิบัติงานตลอดจนสามารถประเมินค่านิยมของการปฏิรูป และสามารถประเมินผลของการนำแผนการปฏิรูปไปปฏิบัติได้ และโดยเฉพาะจะต้องมีปัจจัยที่สามารถแสดงให้เห็นถึงลักษณะของโครงสร้างการปฏิรูปที่แตกต่างกันอย่างเฉพาะเจาะจงได้พอสมควร

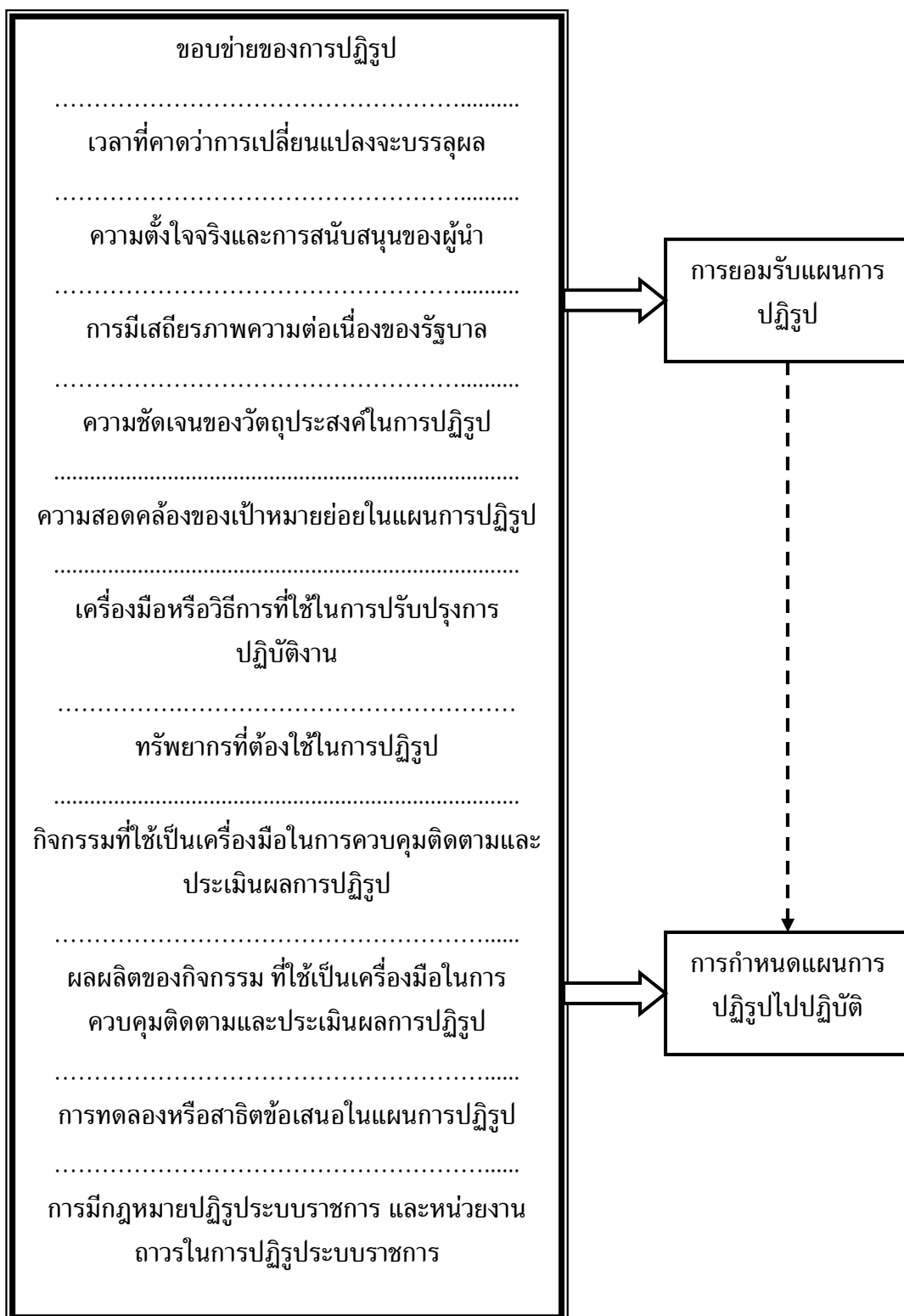
จากการสำรวจผลงานทางด้านการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญๆ อาจกล่าวได้ว่ามีปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ และหรือความล้มเหลวของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งวัดได้จากโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ (Adoption) และโอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ (Implementation) ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2541 : 33-60)

1. ขอบข่ายของการปฏิรูป
2. เวลาที่คาดว่าจะเปลี่ยนแปลงจะบรรลุผล
3. ความตั้งใจจริง และการสนับสนุนของผู้นำ
4. การมีเสถียรภาพความต่อเนื่องของรัฐบาล
5. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ในการปฏิรูป
6. ความสอดคล้องของเป้าหมายย่อยในแผนการปฏิรูป
7. เครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน
8. ทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิรูป
9. กิจกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตาม และประเมินผลการ

ปฏิรูป

10. ผลผลิตของกิจกรรม (Activity Outputs) ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมติดตาม และประเมินผลการปฏิรูป
11. การสร้างการมีส่วนร่วมในการปฏิรูป
12. การทดลองหรือสาธิตข้อเสนอในแผนการปฏิรูป
13. การมีกฎหมายปฏิรูประบอบราชการ และหน่วยงานถาวรที่รับผิดชอบผลักดัน และนำกลุ่มหลากหลายที่เกี่ยวข้องเข้ามาสนับสนุนการปฏิรูประบอบราชการ

ปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ที่ได้รับการพิจารณาว่าน่าจะมีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม (Dependent Variables) ซึ่งในที่นี้ได้แก่ โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่มีต่อกันได้ ดังภาพประกอบ 11



ภาพประกอบ 11 การบูรณาการปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการปฏิรูประบบราชการ

ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2541 : 60

5.3 วัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการมีวัตถุประสงค์ 5 ประการดังนี้ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2541 : 35)

1. เพื่อให้ราชการเป็นกลไก และเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลในการนำนโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติโดยราชการจะต้องมีความรู้ความสามารถในการนำนโยบายของรัฐบาลที่มักมีลักษณะเป็นนามธรรมมากำหนดให้มีความเป็นรูปธรรม และผลักดันให้เกิดผลตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้จะต้องมีความเข้าใจในภาพรวมของนโยบายรัฐบาลว่าส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้นสัมพันธ์อย่างไรกับส่วนราชการอื่นหรือส่วนอื่นของสังคม และจะต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายเพื่อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการปรับปรุงนโยบายให้มีประสิทธิภาพ และสนองต่อความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น
2. เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศในการแข่งขันระดับเวทีโลกสภาพโลกาภิวัตน์ ได้ทำให้จำนวนผู้ผลิต ผู้บริโภค ชนิดของสินค้ามากขึ้น ในขณะที่วงจรชีวิตของ สินค้า ล้นลง มีสินค้าชนิดใหม่ ๆ เข้าสู่ตลาดตลอดเวลา ดังนั้นราชการจะต้องมีความรู้ความสามารถในการสร้างปัจจัยพื้นฐานที่เอื้อต่อการแข่งขันของภาคเอกชน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้รวมถึงการมีระบบข้อมูล เศรษฐกิจมหภาคที่สมบูรณ์ ทันสมัย มีกฎหมายที่ทันสมัยเข้าใจง่ายและมีความสามารถในการต่อรองในเวทีเศรษฐกิจโลกเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการ และนักลงทุน
3. เพื่อสร้างความโปร่งใส ความตรงไปตรงมาในการปฏิบัติราชการ และขจัดความทุจริต ประพฤติมิชอบให้หมดไปจากระบบราชการ
4. เพื่อให้ส่วนราชการ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจที่บริสุทธิ์ และเปิดกว้างต่อความต้องการของประชาชน
5. เพื่อสร้างวัฒนธรรมและคุณค่าใหม่ในราชการ ได้แก่ ความตรงไปตรงมา ความโปร่งใส การทำงานเป็นทีม การทำงานเพื่อประชาชน การมีความเสียสละเพื่อส่วนรวม การพึ่งตนเอง และมีความพอดีในการดำรงชีวิต

6. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

6.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกระจายอำนาจบริหารให้แก่ประชาชนปกครองตนเองในชุมชนที่มีจำนวนหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ยอมรับว่าเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองระดับท้องถิ่นโดยการกระทำด้วยตนเองซึ่งจะอำนวยผลให้เกิดความชำนาญและความสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติในอนาคตต่อไปได้เป็นอย่างดี ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องสนับสนุนให้

ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นพื้นฐานก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาล และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนโดยการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การควบคุมของรัฐ เมื่อใดที่การปกครองท้องถิ่นมั่นคง และมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพจะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติได้ในที่สุด

การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเองการบริหารงานของท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 2)

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์อันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสและเรียนรู้ และดำเนินงานต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองความต้องการ และการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2519 : 40)

การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย กำหนดโครงสร้าง รูปแบบ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงานให้ประชาชนปกครองตนเองรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันตามนโยบายการปกครองของรัฐบาล และระบบการเมืองของประเทศนั้นๆ (ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร, 2534 : 2)

การปกครองท้องถิ่น คือการบริหารของรัฐซึ่งดำเนินการโดยองค์การปกครองท้องถิ่นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวแบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็นสามชั้นคือ ชั้นจังหวัด ชั้นอำเภอ และชั้นหมู่บ้าน

ชั้นจังหวัด มีจังหวัดและนครหลวงในกรณีจำเป็นก็อาจสร้างตั้งเขตพิเศษขึ้น

ชั้นอำเภอ มีอำเภอและเทศบาล

ชั้นหมู่บ้าน มีหมู่บ้าน

รัฐบาลมอบความรับผิดชอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นผู้คุ้มครองเขตแดนทรัพยากรธรรมชาติ และประชาชนเพื่อปกป้องรักษา และพัฒนาท้องถิ่นของตนให้มีความเจริญมั่งคั่ง และผาสุก (สภาแห่งชาติ, 2003 : 43-44)

จากคำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานการปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปปฏิบัติตามความเหมาะสม คืออำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต ถึงแม้ว่าการปกครอง

จะเป็นอิสระแต่ก็มีได้เป็นอิสระจากอำนาจรัฐทั้งหมด หรืออีกนัยหนึ่งกล่าวว่า “เป็นการคุ้มครองการบริหารรัฐซึ่งดำเนินโดยองค์การปกครองท้องถิ่น” นั่นเอง

6.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 11) ได้สรุปองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการเพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญเพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
5. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย หรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในความรับผิดชอบ และอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแก่รัฐและประชาชนในส่วนรวม

องค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะเฉพาะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปการปกครองตนเอง

6.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539 : 26-27) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังต่อไปนี้

1. เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารรมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมากทั้งในด้านการเงินตัวบุคคลตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกันการรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวย่อมไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้าหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนจากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

6.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคง และความมั่งคั่งของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนเพื่อประชาชนจะได้เกิดความรู้สึกว่าตนมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการปกครองจะทำให้เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์ของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ซึ่งเหล่านี้จะนำมาซึ่งความศรัทธา และความเลื่อมใสในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ในที่สุด

2. การปกครองท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง คือการมีส่วนร่วมในการปกครองซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้วผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงประชามติให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอนทำให้

ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนต่อการปกครองท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่

3. การปกครองท้องถิ่นมีส่วนช่วยในการแบ่งเบาภาระรัฐบาลซึ่งเป็นหลัก สำคัญในการกระจายอำนาจส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ อย่างตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหาร ประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมซึ่งการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมายังมีอุปสรรค สำคัญคือประชาชนยังไม่ทันมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

โดยสรุปแล้วในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นนั้นคือการเปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลจัดการกิจการสาธารณะที่จำเป็นของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของ ท้องถิ่นโดยตรงภายใต้นโยบายและการกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งนี้ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ จะต้องบริหารกิจการของท้องถิ่นภายใต้การตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเน้น ความโปร่งใส ยุติธรรม และเสมอภาคเพื่อมุ่งสู่ความรับประกันสร้างเงื่อนไขกลุ่มตนเองพึ่งตนเอง และ สร้างความเข้มแข็งด้วยตนเอง

7. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาค้นคว้ายังไม่มผลงานวิจัยใดที่ เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นของพนักงานที่มีต่อการบริหารงานองค์การของหน่วยงานอื่น ๆ ภายใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวอย่างไรก็ตามซึ่งมีเอกสารและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารงานโดยรวมอยู่บ้างที่อาจสามารถนำมาประยุกต์ใช้และก่อให้เกิดประโยชน์กับการ ศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้เป็นบางส่วนคือ

ถวิลวดี บุรีกุล (2546 : 31) ได้ศึกษาเรื่องโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผล การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีพบว่า การบริหารจัดการที่ดีจะมีคุณลักษณะที่สำคัญหลาย ประการ ได้แก่

1. เป็นการทำงานอย่างมีหลักการ มีความรับผิดชอบ สามารถอธิบายเหตุ และผล ต่อสาธารณะได้

2. เป็นการทำงานที่มีความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการ ตัดสินใจต่าง ๆ

3. ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ ร่วมตรวจสอบการทำงาน ของฝ่ายบริหาร ร่วมจัดการสังคมในลักษณะประชาสังคม

4. สมาชิกในสังคมเคารพสิทธิเสรีภาพซึ่งกันและกัน รู้หน้าที่ของตนเอง เคารพกฎระเบียบของสังคม ซึ่งในขณะนี้ได้มีความพยายามที่จะนำหลักดังกล่าวไปใช้ทั้งในส่วนภาครัฐตามแผนพัฒนาประเทศ และส่วนภาคเอกชนในลักษณะการพัฒนาองค์กร และสังคมโดยรวม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 3-4, อ้างใน ถวิลวดี บุรีกุล, 2546 : 31-32) ได้ทำการวิจัยโครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี โดยกล่าวถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้นการประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใสสามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนมากขึ้นจึงกล่าวได้ว่าภาครัฐในโลกประชาธิปไตยยุคใหม่จึงมีเป้าหมายร่วมกัน 3 ประการคือ

1. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้แก่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่เกิดกับประชาชนหรือผู้รับบริการ การปรับปรุงงานบริการให้มีคุณภาพได้มาตรฐานตามที่ประชาชนต้องการ และรายงานผลงานให้สาธารณะทราบมีความโปร่งใสในการตัดสินใจ และในกระบวนการทำงานโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ร่วมแสดงความคิดเห็น และมีส่วนร่วมในการทำงานรวมทั้งการให้ความสำคัญกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะบริหารอย่างคล่องตัวแต่ในขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้น ๆ แทนการยึดมั่นในการทำให้ถูกต้องตามกฎหมายและวิธีการอย่างเดียว

2. การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐ ได้แก่การเน้นงานในหน้าที่หลักของภาครัฐซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายที่มองการณ์ไกล มีการบังคับกฎหมายที่ให้ความเสมอภาค เป็นธรรมและองค์กรบริหารอิสระ มีส่วนร่วมในการดำเนินการ

3. การบริหารแบบพหุภาคี ได้แก่การบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจหรือร่วมปฏิบัติบริการเพื่อให้การบริหาร และการบริการสาธารณะเป็นที่พึงพอใจของประชาชน และเป็นการจัดระบบการบริหารแบบใหม่ที่ไม่ผูกขาดหรือรวมศูนย์

ประไพ ปิยจันทร์ (2523 : 27-28) ได้ศึกษาพฤติกรรมความเป็นผู้นำของผู้บริหารสถาบันการศึกษาพยาบาลในประเทศไทยพบว่า ความเป็นผู้นำเป็นเท่าใดแบบก็ตามพฤติกรรมความเป็นผู้นำของหัวหน้าจะปรากฏหรือแสดงออกในรูปแบบใดก็ตาม มิได้เป็นการยืนยันว่าจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการบริหารได้ ควรมีการประเมินพฤติกรรมของผู้นำในแง่ของความมีประสิทธิภาพซึ่งขึ้นอยู่กับอัตราส่วนสมดุลของพฤติกรรมมุ่งงานและมุ่งความสัมพันธ์ สถานการณ์ ความพึงพอใจของผู้ร่วมงาน การประเมินตนเองและสถานการณ์ของผู้นำ ความสามารถของผู้นำเป็นสำคัญ

โจนส์ (Jones, 1981 : 4235-A, อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ชูประสูติ, 2533 : 45-46) ได้วิเคราะห์งานตามกระบวนการบริหาร POSDCoRB และการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการศึกษาของชุมชนของโรงเรียนประถมศึกษา มลรัฐอิลลินอยส์ สหรัฐอเมริกา พบว่า การวางแผนช่วยแก้ปัญหาในการกำหนดโครงการเพื่อนำทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ และการลงทุนการศึกษาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดในการกำหนดโครงการและการศึกษาของชุมชน ผู้บริหารควรระลึกอยู่เสมอตลอดเวลาว่า กระบวนการบริหารมีความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษาของชุมชน

สาธิต ธรรมประดิษฐ์ (2547 : 51-56) ได้ศึกษาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาลพบว่า คณะผู้บริหาร อบต. สมาชิกสภา อบต. และประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าในภาพรวม อบต. มีการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับมาก โดยมีการบริหารงานที่ยึดหลักคุณธรรมมากที่สุดรองลงมาคือยึดหลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ตามลำดับ

กรมการปกครอง (2539 : คำนำ) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการบริหารงานแต่ละด้านดังนี้

1. ด้านโครงสร้างและระบบงาน เจ้าหน้าที่ อบต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบงานสารบรรณ และขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สมาชิก อบต. ยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง การปฏิบัติงานประจำวัน (Routing Work) ยังไม่เป็นระบบ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างอำเภอกับ อบต. ยังไม่คล่องตัวรวมทั้งขาดการประสานงานกันระหว่าง อบต. ที่ใกล้เคียงกันในการจัดทำข้อบังคับตำบล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล อบต. ขาดแคลนบุคลากรบางตำแหน่ง เช่น ช่างโยธา และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีและเจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานใน อบต. ไม่ได้ทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานได้เต็มที่เพราะมีงานประจำของตนเอง ขาดความรู้ความเข้าใจในงาน อบต. ตลอดจนความเอาใจใส่อย่างจริงจัง

3. ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ อบต. ยังขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการ ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในการบริหาร การใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เน้นโครงสร้างพื้นฐานเจ้าหน้าที่ยังขาดความแม่นยำในระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลัง อบต. ขาดการประสานงานในการจัดทำโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้สอดคล้องกัน

4. ด้านการบริหารพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจและเจตนาของผู้ปฏิบัติเองและมีการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบต.

ส่วนการปัญหาในการกำกับดูแลของอำเภอและจังหวัดนั้นพบว่าโครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัดยังไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจในการกำกับดูแลท้องถิ่น ข้อจำกัดในเรื่องจำนวนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบงานองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังขาดความชำนาญ

อุดม ทุมโฆสิต, (2546 : 450) ได้วิจัยในประเด็นโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ความสัมพันธ์ของทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นควรมีความสัมพันธ์ที่สอดคล้องประสานการทำงานกัน โดยที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรเป็นผู้สนับสนุนการทำงาน การกำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นต้งเจตนาธรรมณ์ของรัฐธรรมณูแห่งชาติ ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตนรับและสนองนโยบายของส่วนภูมิภาคและส่วนกลางมาปฏิบัติโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่คนทั้งจังหวัด จึงมีลักษณะการให้บริการแบบมหภาค (Macro Services) ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่ในการให้บริการประชาชนเฉพาะพื้นที่ตนเองรับผิดชอบแต่ละพื้นที่ เป็นลักษณะการให้บริการแบบจุลภาค (Micro Services)

สมพงศ์ ศิริเขต (2523 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษากระบวนการบริหารงานของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราชพบว่าครูใหญ่ปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาในแต่ละด้านพบว่าครูใหญ่ปฏิบัติงานด้านการบังคับบัญชา การสื่อสาร และการตัดสินใจมากกว่าด้านการวางแผน การจัดองค์การ การประสานงาน และการประเมินผลงาน ครูใหญ่ที่วุฒิปริญญาตรีขึ้นไปและต่ำกว่าปริญญาตรีมีการบริหารงานในด้านการวางแผน การจัดองค์การ การประสานงาน และการประเมินผลงานไม่แตกต่างกัน ครูใหญ่ที่มีประสบการณ์ต่างกัน บริหารงานในด้านการวางแผน การบังคับบัญชา การสื่อสาร และการประเมินผลไม่แตกต่างกัน

ประสิทธิ์ ชูประสูติ (2533 : 71-86) ได้ศึกษากระบวนการบริหารงานของศึกษาธิการอำเภอตามทัศนะของผู้บริหารการศึกษาในจังหวัดตรังโดยศึกษากระบวนการบริหารเจ็ดด้านคือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดพนักงาน ด้านการอำนวยความสะดวก/สั่งการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน และด้านการงบประมาณพบว่า ระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารของศึกษาธิการอำเภอในด้านงบประมาณอยู่ในระดับมาก ส่วนด้านอื่น ๆ

อยู่ในระดับปานกลาง และโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน ซึ่งในนั้นผู้บริหารที่มีวุฒิทางการศึกษาต่างกัน ผู้บริหารการศึกษาที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานต่างกัน และผู้บริหารการศึกษาที่สังกัดต่างกัน เห็นว่าระดับการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารโดยภาพรวมแตกต่างกัน ส่วนผู้บริหารการศึกษาที่มีอายุต่างกันเห็นว่าการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารโดยภาพรวมแต่ละด้านไม่แตกต่างกัน

ประดิษฐ์ รสิตานนท์ (2528 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่องกระบวนการบริหารงานของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาจังหวัดนครราชสีมาโดยศึกษากระบวนการบริหารเจ็ดด้านคือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดพนักงาน ด้านการอำนาจการ/สั่งการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน และด้านการงบประมาณพบว่า ครูใหญ่บริหารงานด้านการวางแผน การจัดพนักงาน การอำนาจการ การรายงาน และการงบประมาณอยู่ในระดับสูง ส่วนการบริหารงานด้านการจัดองค์การ และด้านการประสานงานอยู่ในระดับปานกลาง ครูใหญ่ที่มีวุฒิต่างกันบริหารงานด้านการวางแผน การจัดองค์การ การจัดพนักงาน การอำนาจการ/สั่งการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และครูใหญ่ที่มีประสบการณ์ต่างกัน บริหารงานด้านการวางแผน การจัดองค์การ การจัดพนักงาน การอำนาจการ/สั่งการและการประสานงานแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

พรศรี ทองสมจิตร (2518 : 147-149) ได้ศึกษาพฤติกรรมการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดกรุงเทพมหานครโดยศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานเจ็ดด้านของผู้บริหารคือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดพนักงาน การอำนาจการ/สั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ พบว่า ครูใหญ่ปฏิบัติงานด้านการเสนอรายงาน และการวินิจฉัยสั่งการอยู่ในระดับสูง ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดพนักงาน ด้านการประสานงาน ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการวางแผน และด้านการงบประมาณปฏิบัติอยู่ในระดับน้อย

วิโรจน์ สมมี. (2531 : บทคัดย่อ) ได้วิจัยเรื่อง การปฏิบัติงานบริหารที่เป็นจริง และที่ควรปฏิบัติของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดตรัง โดยศึกษาการปฏิบัติงานบริหารในเจ็ดด้านคือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดพนักงาน ด้านการอำนาจการ/สั่งการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน และด้านการงบประมาณ พบว่า การปฏิบัติงานบริหารที่เป็นจริงด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดพนักงาน ด้านการอำนาจการ/สั่งการ ด้านการประสานงาน และด้านการรายงานอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านการงบประมาณอยู่ในระดับมาก ส่วนผู้บริหารโรงเรียนที่มีคุณวุฒิ วัยวุฒิและประสบการณ์ต่างกันพบว่า การปฏิบัติงานบริหารที่เป็นจริงแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ยาใจ อุ่นจิตต์. (2519 : 130-136) ได้วิจัยเรื่องพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหาร โดยได้ทำการศึกษาในวิทยาลัยอาชีวศึกษา จำนวน 23 แห่ง ผลการวิจัยพบว่า

1. ด้านการวางแผน ผู้บริหารส่วนใหญ่มีพฤติกรรมถูกต้องตามหลักและทฤษฎีการบริหาร มีความเข้าใจดีในเรื่องนโยบาย
2. ด้านการจัดองค์การ มีการแบ่งหน่วยงานตามแผนภูมิที่กรมอาชีวศึกษาระบุไว้ทุกประการ แต่มีการดำเนินงานไปตามสายงานที่เขียนไว้เพียงบางส่วน และบางหน่วยงานมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน มีการทำงานขัดแย้งกัน
3. ด้านการจัดพนักงาน ในการจัดวิชาสอนให้กับครูอาจารย์ พิจารณาความต้องการ และความถนัดในการสอนเท่านั้น
4. ด้านการวินิจฉัยสั่งการ ผู้บริหารส่วนใหญ่ถือความเห็นของคณะกรรมการการบริหารวิทยาลัยเป็นสำคัญ รวมทั้งเมื่อมีผู้เสนอความคิดริเริ่ม
5. ด้านการประสานงาน วิธีการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกอยู่ในวงแคบเกินไป ส่วนการประสานงานภายในวิทยาลัยอยู่ในเกณฑ์ดี
6. ด้านการรายงาน มีการบันทึกเสนอขึ้นตามลำดับในเรื่องปัญหาของวิทยาลัยการเรียนการสอน
7. ด้านการจัดงบประมาณการเงิน ผู้บริหารส่วนใหญ่เข้าใจระเบียบวิทยาลัยเป็นบางเรื่องเท่านั้น จึงให้เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ฝ่ายบัญชี ร่วมกันควบคุมดูแล

ศิรินาม เม่งช่วย. (2524 : 81-99) ได้ทำการศึกษาเรื่องพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารวิทยาลัยเทคโนโลยีอาชีวศึกษา ในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า

1. อาจารย์มีทัศนคติต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารวิทยาลัยเทคโนโลยีอาชีวศึกษา เขตกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับปานกลางทั้ง 7 ด้านคือ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการจัดพนักงาน ด้านการวินิจฉัยสั่งการ ด้านการประสานงาน ด้านการรายงาน และด้านการงบประมาณ
 2. ผู้บริหารมีทัศนคติต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารวิทยาลัยเทคโนโลยีอาชีวศึกษา เขตกรุงเทพมหานคร อยู่ในระดับสูง 3 ด้านได้แก่ ด้านการวางแผน ด้านการจัดองค์การ ด้านการวินิจฉัยสั่งการ ส่วนที่เหลืออีก 4 ด้าน คือ ด้านจัดพนักงาน ด้านประสานงาน ด้านการรายงาน และด้านการงบประมาณ อยู่ในระดับปานกลาง
- ผู้บริหาร และอาจารย์มีทัศนคติต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารแตกต่างกันทั้ง 7 ด้าน
4. อาจารย์ที่มีประสบการณ์ต่ำกว่า 10 ปี และตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปมีทัศนคติต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารแตกต่างกันด้านการจัดองค์การ สำหรับผู้บริหารที่มีประสบการณ์ต่างกันมีทัศนคติต่อพฤติกรรมกรรมการบริหารของผู้บริหารไม่แตกต่างกันทั้ง 7 ด้าน

นวลศรี อุทัยเชษฐ. (2536 : 80, 96, 104 -106) ได้ทำการศึกษาเรื่องการบริหารหลักสูตรเทคโนโลยีหมู่บ้านของวิทยาลัยเทคนิคในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับปฏิบัติการบริหารหลักสูตรเทคโนโลยีหมู่บ้านของวิทยาลัยเทคนิคในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้านการวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยการ การประสานงาน การงบประมาณ และโดยส่วนรวมอยู่ในระดับที่เหมาะสมปานกลาง ส่วนด้านการจัดพนักงาน และด้านการรายงานอยู่ในระดับที่เหมาะสมน้อย

2. ระดับปฏิบัติการบริหารหลักสูตรเทคโนโลยีหมู่บ้านระหว่างวิทยาลัยเทคนิคทั้ง 5 แห่งที่ตั้งอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ใน ด้านการวางแผน การจัดพนักงาน การอำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และโดยส่วนรวมมีความแตกต่างกันมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .01 และด้านการงบประมาณก็มีความแตกต่างกันมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05 ส่วนด้านการจัดองค์การไม่แตกต่างกันมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05

3. ผู้บริหารกับอาจารย์วิทยาลัยเทคนิคในจังหวัดชายแดนภาคใต้เห็นว่าระดับปฏิบัติการบริหารหลักสูตรเทคโนโลยีหมู่บ้าน ด้านการวางแผน การอำนวยการ การประสานงาน การรายงาน การงบประมาณ และโดยส่วนรวมแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .01 และด้านการจัดองค์การ การจัดพนักงานก็มีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05 โดยผู้บริหารเห็นว่าปฏิบัติได้เหมาะสมในระดับที่สูงกว่า

4. ผู้บริหารวิทยาลัยเทคนิคในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีประสบการณ์การบริหารต่างกัน เห็นว่าระดับปฏิบัติการบริหารหลักสูตรเทคโนโลยีหมู่บ้านในแต่ละด้าน และโดยส่วนรวมไม่แตกต่างกัน

5. อาจารย์วิทยาลัยเทคนิคในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีประสบการณ์สอนต่างกัน เห็นว่าระดับปฏิบัติการบริหารหลักสูตรเทคโนโลยีหมู่บ้านในแต่ละด้าน และโดยส่วนรวมไม่แตกต่างกัน

การทบทวนเอกสาร และผลงานวิจัยดังกล่าวมานั้นถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานองค์การของสำนักงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ใน 6 แขวงยุทธศาสตร์ ของสาธารณรัฐ ประชาธิปไตย ประชาชนลาวก็ตามแต่ก็ช่วยให้ผู้วิจัยได้รับทราบ และเข้าใจถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานองค์การของสำนักงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะได้ทำการวิจัยขึ้นเพื่อจะได้นำผลการวิจัยมาช่วยเป็นเครื่องชี้แนวทางในการที่จะศึกษากระบวนการบริหารงานองค์การ อันก่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการทำงาน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่