

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาประสิทธิผล ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และเพื่อสร้างแบบจำลองความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าดำเนินไปตามความมุ่งหมาย ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพร้อมได้นำเสนอตามหัวข้อสำคัญซึ่งสรุปการศึกษาออกเป็น 4 ตอน ดังต่อไปนี้

ตอนที่ 1 การบริหารงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1. ความเป็นมาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
2. การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
3. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา
4. หลักการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ตอนที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลในการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1. ความหมายของประสิทธิผลองค์การ
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ
3. การวัดประสิทธิผลขององค์การ

ตอนที่ 3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1. ปัจจัยชีวสังคมของผู้บริหาร
2. ปัจจัยพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร
3. ปัจจัยวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร
4. ปัจจัยบรรยากาศสำนักงาน
5. ปัจจัยวัฒนธรรมองค์การ

ตอนที่ 4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ตอนที่ 1 การบริหารงานในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1. ความเป็นมาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เกิดจากการที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดว่าการบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย เว้นแต่การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาแห่งชาติ มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งในปัจจุบันนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ลงนามประกาศจัดตั้งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาแล้วจำนวน 175 เขต ในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการ และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีอำนาจหน้าที่การกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษาประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพครู ผู้แทนสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบริหารการศึกษา ผู้แทนสมาคมผู้ปกครองและครู และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งในปัจจุบันได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตแล้ว การบริหารจัดการ ให้มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการไว้เป็นการเฉพาะการใช้อำนาจ และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย ในสำนักงานตามวรรคหนึ่งจะให้มีรองผู้อำนวยการ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากผู้อำนวยการเพื่อช่วยปฏิบัติราชการก็ได้ โดยรองผู้อำนวยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่ เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงาน มีอำนาจหน้าที่ตามที่ผู้อำนวยการกำหนดหรือมอบหมาย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้าคำนำ)

2. การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่บริหารและจัดการศึกษา (Manage) ในเขตพื้นที่การศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยมีการแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นกลุ่มตามงานที่ปฏิบัติในลักษณะกำกับ ดูแล ประสาน ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่ การศึกษาตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่กล่าวแล้วข้างต้น รวมทั้ง ส่งเสริม สนับสนุน การดำเนินงานของคณะกรรมการและสถานศึกษา ดังนี้

1. กลุ่มอำนวยการ มีขอบเขตภารกิจเกี่ยวกับ งานบริหารทั่วไป งานประชาสัมพันธ์ การประสานงาน และงานบริหารการเงินและสินทรัพย์
2. กลุ่มบริหารงานบุคคล มีขอบข่ายภารกิจเกี่ยวกับ การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การบำเหน็จความชอบและทะเบียนประวัติ การพัฒนาบุคลากร งานวินัยและนิติการ และงานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา
3. กลุ่มนโยบายและแผน มีขอบข่ายภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูลสารสนเทศ งานนโยบายและแผน การวิเคราะห์งบประมาณ การติดตามประเมินผลและรายงาน และงานเลขานุการคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา
4. กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา มีขอบข่ายภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษา การส่งเสริมกิจการนักเรียน การส่งเสริมสวัสดิการ การส่งเสริมกิจการพิเศษ และส่งเสริมการจัดการศึกษาของเอกชน
5. กลุ่มนิเทศติดตามและประเมินผล มีขอบข่ายภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและประสานงานพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระบวนการเรียนรู้ การวัดและประเมินผล การศึกษา การส่งเสริมและพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีการศึกษา การนิเทศ ติดตามและประเมินผลระบบบริหารและการจัดการศึกษา การส่งเสริมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาและงานเลขานุการคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา
6. กลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา มีขอบข่ายภารกิจเกี่ยวกับการศึกษา การวิเคราะห์ วิจัย และพัฒนานวัตกรรมการบริหาร การประสานการตรวจราชการ และการสร้างองค์ความรู้และเทคนิควิชาชีพในการบริหารจัดการ

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีหน่วยตรวจสอบภายในทำหน้าที่ ตรวจสอบการเงินและบัญชีและตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำหรับเขตพื้นที่การศึกษาที่มีลักษณะพิเศษหรือมีเหตุผลและความจำเป็น อาจแบ่งส่วนราชการภายในเพิ่มเติมจากที่กล่าวมาข้างต้นได้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ

ได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องการแบ่งส่วนราชการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 43 แห่ง มีกลุ่มส่งเสริมสถานศึกษาเอกชนเพิ่มอีก 1 กลุ่ม กลุ่มงานทุกกลุ่มต้องปฏิบัติงานรองรับและสนับสนุนสำนักงานและคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา และองค์คณะบุคคลอื่นตามกฎหมายให้สามารถกำกับ ดูแล ประสานส่งเสริมสนับสนุน การดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยกลุ่มที่ต้องปฏิบัติงาน ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาด้วย คือ กลุ่มนโยบายและแผน ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดประชุมคณะกรรมการ จัดเตรียมข้อมูล สารสนเทศอย่างชัดเจน ครอบคลุมให้คณะกรรมการ จัดทำ และแจ้งรายงานการประชุมและรายงานผลการดำเนินงานต่าง ๆ ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาให้คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษารับทราบ รวมทั้งการดำเนินงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายตามขอบข่ายหน้าที่ของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 17-19)

3. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ใกล้ชิดกับสำนักงาน คณะกรรมการจำเป็นต้องรู้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งตามมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องแบ่งส่วนราชการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำหนดอำนาจหน้าที่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

1. จัดทำนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายมาตรฐานการศึกษา แผนการศึกษา แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและความต้องการของท้องถิ่น
2. วิเคราะห์การจัดตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปของสถานศึกษา และหน่วยงานในเขตพื้นที่การศึกษาและแจ้งการจัดสรรงบประมาณที่ได้รับให้หน่วยงานข้างต้นรับทราบ รวมทั้งกำกับตรวจสอบ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว
3. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาหลักสูตรร่วมกับสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
4. กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา
5. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และรวบรวมข้อมูลสารสนเทศด้านการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
6. ดำเนินการจัดตั้ง ยุบ รวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา
7. พิจารณาแบ่งส่วนราชการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานและของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
8. พัฒนางานด้านวิชาการ จัดระบบประกันคุณภาพการศึกษา และประเมินผลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

9. ประสานการระดมทรัพยากรด้านต่าง ๆ รวมทั้งทรัพยากรบุคคล เพื่อส่งเสริม สนับสนุน การจัดและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

10. ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การจัดการศึกษาของสถานศึกษาเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งบุคคล องค์กรชุมชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษา

11. ดำเนินการและประสาน ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา

12. รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาและประสานงาน ส่งเสริมการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ และคณะทำงานด้านการศึกษา

13. ประสานการปฏิบัติราชการทั่วไปกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะสำนักงานผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ในเขตพื้นที่การศึกษา

14. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการภายในเขตพื้นที่การศึกษาที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหน่วยใด โดยเฉพาะ หรือปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 7-8)

4. หลักการจัดการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาไทย ทั้งในด้านสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเสมอภาคกันในการได้รับการศึกษา ขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการจัดการศึกษาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน เป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง หลักการสำคัญดังกล่าว ตรงกับแนวคิดหลักในการจัดการศึกษาเพื่อทุกคนทุกฝ่าย (Education for All) และทุกคนทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการศึกษา (All for Education) อันเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับทั่วโลก

การปฏิรูปการศึกษารั้งนี้ นอกจากจะเน้นการปฏิรูประบบและกระบวนการจัดการศึกษาแล้วยังเน้นในส่วนที่เป็นแนวทาง หลักการ โครงสร้าง และระบบบริหารให้เป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือคุณภาพการศึกษา ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 จึงกำหนดสาระการปฏิรูป ให้ครอบคลุมทุกด้าน เช่น เป้าหมาย และหลักการ สิทธิและโอกาส

ระบบการศึกษา แนวทางการจัด การศึกษา โครงสร้างการบริหารจัดการ คุณภาพ และมาตรฐาน การศึกษา ครูและบุคลากรทางการศึกษา งบประมาณทางการศึกษา และสื่อและเทคโนโลยีเพื่อ การศึกษา เป็นการปฏิรูปเพื่อให้มีเอกภาพ ด้านนโยบาย มีความหลากหลายในทางปฏิบัติ โดย ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดมาตรฐานการศึกษาและการจัดระบบประกันคุณภาพการศึกษาทุกระดับ มีการระดม ทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาใช้ในการจัดการศึกษา ยึดหลักการ ส่งเสริมมาตรฐานและพัฒนาครู คณาจารย์ และบุคลากรทางการศึกษา ให้อุทิศ ครอบครัวยุทธศาสตร์ชุมชน องค์กรเอกชน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการและสถาบันสังคมอื่น มี ส่วนร่วมในการจัดการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, 2547, หน้า 14)

ตอนที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลในการบริหารสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา

ประสิทธิผลของงานเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนาและมุ่งหวังในชีวิตการทำงาน แต่ ประสิทธิภาพของงานไม่ใช่จะได้มาง่าย ๆ หลายองค์การต้องประสบปัญหาหรืออุปสรรคมากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ ในการบริหารองค์การทางการศึกษา ในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการแนวใหม่เป็นการใช้หลักการบริหาร งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting: PBB) และการบริหารโดยใช้ โรงเรียนเป็นฐาน (School-Based Management: SBM) เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามนักวิชาการ และ นักการศึกษาได้เสนอแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลองค์การขึ้นมาเพื่อพัฒนาองค์การให้ เจริญก้าวหน้า สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทุกด้านและเป็นองค์การที่มีคุณภาพและมาตรฐาน ที่จะดำรงอยู่ในสภาวะการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1. ความหมายของประสิทธิผลองค์การ

มีนักการศึกษาและนักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามความหมายของประสิทธิผลองค์การ ไว้หลากหลายทัศนะ เช่น แฮนเมน และฟรีแมน (Hanmen & Freeman, 1977, p. 109 อ้างถึงใน รังสรรค์ โฉมยา, 2546, หน้า 26) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การว่าหมายถึง การที่ องค์การสามารถดำเนินการได้บรรลุตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์องค์การที่กำหนดไว้ ส่วน เกียร์ทเนอร์และรามนาราย (Gaertner & Ramnarayan, 1983, pp. 97-107 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช, 2544, หน้า 168) ให้นิยามว่า ประสิทธิผลองค์การ คือเป้าหมาย และ เป้าประสงค์ (Goals & Objectives) ที่ประสบความสำเร็จ กอร์ดอนและคณะ (Gordon, 1990, p. 14) ได้ให้นิยามความหมาย คำว่า ประสิทธิภาพขององค์การ คือ ชีตความสามารถขององค์การที่จะ

ดำเนินการผลิตเพื่อก่อให้เกิดผลผลิต สำเร็จตามเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์การกำหนดขึ้น ร็อบบินส์ (Robbins, 1990, p. 5) อธิบายว่า ประสิทธิภาพขององค์การควรจะหมายถึง ระดับที่องค์การบรรลุเป้าหมาย ฮอลล์ (Hall, 1996, p. 261) อธิบายเพิ่มเติมว่า ความสำเร็งนั้นควบคุมถึงความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับทรัพยากรทั้งที่ใช้เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ต่อความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ โดยรวมถึง เป้าหมายที่เปลี่ยนไปเมื่อเวลาเปลี่ยนไป ล็อกและครอฟอร์ด (Lok & Crawford, 2000, p. 2) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การหมายถึงระดับความสำเร็จของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ องค์การ โรฆัส (Rojas, 2000, pp. 97-104) ได้เสนอว่าประสิทธิผลขององค์การเป็นสิ่งที่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ในองค์การที่แสวงหาผลกำไร และองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร ทั้งนี้ในองค์การทั้งสองรูปแบบนั้นจะมีลักษณะของแบบจำลองการประเมินที่มีลักษณะแตกต่างกัน บางในบางประเด็น แล้วแต่การจัดรูปขององค์การ เช่น อาจแบ่งเป็นองค์ประกอบแบบแสวงหาผลกำไร (Profit Organization) และองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organization) หรือองค์การแบบ เป็นทางการ (Formal Organization) และองค์การแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organization) หรือเป็นองค์การ ภาครัฐบาล (Government Organization) และองค์การที่เป็นภาคเอกชน (Non-Government Organization) ทริโบด์วซ์และฟาวิลลา (Tribodeaux & Favilla, 1996, pp. 1-2) อธิบายว่าประสิทธิผลขององค์การหมายถึง การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างคุ้มค่าเหมาะสม โดยไม่ได้เป็นการบังคับหรือตีกรอบให้บุคลากรในองค์การปฏิบัติแต่อย่างใดก็ตามการให้นิยามของประสิทธิผลขององค์การขึ้นอยู่กับแบบจำลอง (Model) สำหรับการอธิบายและการให้ความสำคัญ อาทิ เช่น (1) แบบจำลองที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมาย (Goal Model) ประสิทธิภาพขององค์การจะหมายถึงระดับของความสำเร็จของเป้าหมายที่องค์การตั้งไว้ (2) แบบจำลองที่ให้ความสำคัญกับระเบียบ (Legitimacy Model) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึงการประเมินจากภายนอกองค์การในขอบเขตเนื้อหาการวัดส่วนประกอบของงานและการจัดสิ่งแวดล้อมเพื่อการปฏิบัติงาน (3) ในแบบจำลองที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการ (Process Model) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง การดำเนินงานที่ผ่านระยะต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ ซึ่งประกอบด้วยระยะกิจกรรมการดำเนินการ ระยะการกำหนดกิจกรรม ระยะหาความจำเป็นที่ต้องประเมิน ระยะการสำรวจเป้าหมาย ระยะการพัฒนาเกณฑ์การประเมิน ระยะการออกแบบประเมินผล และระยะการใช้เครื่องมือประเมินผลและการวิเคราะห์ข้อมูล (4) ในแบบจำลองที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มอิทธิพล (Constituency Model) ประสิทธิภาพขององค์การหมายถึงชุด ของข้อกำหนดต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงการใช้ประโยชน์จากการประเมินด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินองค์การ โดยการให้ความสำคัญกับเกณฑ์การประเมินองค์การ และ (5) ในแบบจำลองที่ให้ความสำคัญกับทรัพยากร เชิงระบบ (System Resource Model) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง สถานะข้อตกลง

ในฐานะที่เป็นภาพสะท้อนของความสามารถของการอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่าง การใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรที่องค์การมีอย่างเต็มที่กับการใช้ทรัพยากรที่จะเข้าไป เกี่ยวข้องกับเงื่อนไข บางประการ โดยวิธีใดจะได้ประโยชน์ต่อความสำเร็จขององค์การ

จากแนวคิดที่นำมาศึกษาสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์การเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การอย่างคุ้มค่า เหมาะสมโดยที่บุคคลในองค์การมีความรู้สึที่ดี และองค์การสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ

การศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ มักจะเกี่ยวข้องกับคำว่าแบบจำลอง เนื่องจาก ประสิทธิภาพขององค์การเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากมีการประเมินองค์การในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งการที่จะ ประเมินองค์การโดยอาศัยองค์ความรู้ในทางทฤษฎีมาสู่แนวปฏิบัติ มักจะนำเอาแนวคิดมาวิเคราะห์ และพัฒนามาเป็นรูปแบบที่เรียกว่า โมเดล รูปแบบ หรือแบบจำลอง (Model) คำว่า แบบจำลองนั้น ตามพจนานุกรมของเว็บสเตอร์ (Merriam-Webster, 2001) ได้ให้ความหมายไว้หลายนัย เช่น การกำหนดแบบแผนสำหรับการสร้างแนวคิด การจำลอง การออกแบบโครงสร้าง แบบแผน ตัวอย่างสำหรับการเลียนแบบหรือเอาอย่าง แบบแผนทางความคิด ระบบการอ้างอิง ข้อมูลและ รูปแบบเพื่อการแสดงความเห็น ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการหลายท่าน เช่น โรบินสัน (Robbin, 1997) ที่กล่าวว่า แบบจำลอง หมายถึง รูปแบบทางความคิดที่ช่วยให้มองเห็นภาพของสิ่งที่ต้องทำ ความเข้าใจให้มีลักษณะเข้าใจลึกซึ้งความเป็นรูปธรรมมากที่สุด โดยจะต้องมีองค์ประกอบสามประการ คือ วัตถุประสงค์ ตัวแปรและ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ

จากความหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับแบบจำลองข้างต้นสรุปได้ว่า แบบจำลอง หมายถึง รูปแบบที่มีจุดหมายที่จะอธิบายแนวคิด ทฤษฎี กรอบทางความคิด กรอบแนวคิด ให้อยู่ในลักษณะ ที่บุคคลทั่วไปสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย สั้น ๆ แต่ครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ แนวทางคิดที่ กำหนดไว้ครบถ้วน โดยสามารถนำมาตรวจสอบโดยวิธีการทางการศึกษาได้ แบบจำลองจะ ประกอบด้วย วัตถุประสงค์ ตัวแปรและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ในการทบทวนทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในการศึกษาเกี่ยวกับ ประสิทธิภาพขององค์การ นักวิชาการได้นำเสนอแบบจำลองต่าง ๆ ไว้มากมาย ดังนั้นในการวิจัย ครั้งนี้จะนำเสนอแบบจำลองประสิทธิภาพขององค์การ ในกรอบแนวคิดทฤษฎีที่สอดคล้องกับ รูปแบบที่องค์การที่ผู้วิจัยศึกษา พบว่ามีแนวคิดทางทฤษฎีและแบบจำลองการอธิบายประเมิน ประสิทธิภาพขององค์การที่น่าสนใจอยู่หลายแบบจำลอง ซึ่งตามแนวคิดการประเมินองค์การ สมัยใหม่ อาจมีการแยกแบบจำลองสำหรับการประเมินที่ชัดเจนมากขึ้น ตามการจัดรูปแบบของ องค์การ ซึ่งทำให้ลักษณะของการประเมินประสิทธิภาพขององค์การมีความแยกย่อยและเฉพาะ

เจาะจงมากขึ้น เช่น การพิจารณาแบบจำลอง สำหรับการประเมินประสิทธิผลขององค์กร ระหว่างองค์กรที่แสวงหาผลกำไร และองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ดังที่จะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

โรฆาส (Rojas, 2000, pp. 97-104) ได้นำเสนอแบบจำลองสำหรับการประเมินประสิทธิผลขององค์กร โดยแบ่งเป็น 4 แบบจำลองคือ

แบบจำลอง 1 มาจากผลการศึกษาวิจัยผลการปฏิบัติงานองค์กรเล็ก ๆ ที่ยังไม่ได้ดำเนินงานแบบรูปแบบองค์กรมาตรฐาน (Indian Organization) และเป้าหมายโครงสร้างขององค์กรที่พัฒนาให้ดีขึ้นในการรับรู้ประสิทธิผลขององค์กรในภาพรวมทั้งหมด ซึ่งมาจากการศึกษาของ ภควะและซิงหา (Bhargava and Singha, 1992 อ้างถึงใน Rojas, 2000, p. 98) โดยในการศึกษาดังกล่าว เป็นการประเมินโดยการแบ่งคะแนนออกเป็น 7 ระดับ แบ่งออกเป็น 4 องค์ประกอบ สำหรับการทำนายประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งได้แก่ ผลผลิต (Product) ซึ่งหมายถึงผลผลิตขององค์กร (Flow of Output) ความผูกพันต่อองค์กร (Commitment) หมายถึง ระดับความผูกพันต่อองค์กร ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง ระดับของอำนาจและความสามารถของผู้นำองค์กร และความขัดแย้งระหว่างบุคคล (Interpersonal Conflict) หมายถึง ระดับของการรับรู้เกี่ยวกับความไม่เข้าใจกันระหว่างผู้บริหาร (Supervisor) และผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate) โดยในแบบจำลองนี้ใช้เข้าไปประเมินประสิทธิผลขององค์กรที่แสวงหาผลกำไรและองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร

แบบจำลอง 2 โรฆาส (Rojas, 2000, p. 98) กล่าวว่าแบบจำลองนี้จะเป็นผลการผสมผสานแนวคิดของทฤษฎีระบบ (System Theory) ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และทฤษฎีการให้คำปรึกษา (Consultation Theory) แบบจำลองนี้ประกอบด้วยการประเมินกระบวนการขององค์กร 11 ประการ ที่สนับสนุนให้เกิดประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งเป็นแบบจำลองที่เหมาะสมสำหรับการประเมินองค์กรที่แสวงหาผลกำไร ซึ่งจากการศึกษา พบว่า แบบจำลองนี้มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการขององค์กร (Ridley & Mendoza, 1993, pp. 168-178) ซึ่งแรกเริ่มพัฒนาขึ้นเป็นเครื่องมือสำหรับที่ปรึกษาทางการบริหารขององค์กร (Management Consultants)

แบบจำลอง 3 โรฆาส (Rojas, 2000, pp. 98-99) นำมาจากแนวคิดของแจ็คสัน (Jackson, 1999) โดยแบบจำลองนี้มีพื้นฐานมาจากการรับรู้ร่วมกันของประสิทธิผลที่ถูกเลือกมาก่อนการประเมิน แจ็คสันได้พัฒนาแบบจำลองนี้โดยการตรวจสอบความแตกต่างระหว่างชุมชนในองค์กร (Community) และบุคลากรระดับการปฏิบัติงานขององค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร โดยใช้การสำรวจจากเครื่องมือวัดการรับรู้ของบุคลากรในองค์กรจาก 6 ตัวชี้วัด ซึ่งประกอบด้วย

ประสบการณ์ของผู้บริหารองค์การ โครงสร้างขององค์การ ผลกระทบจากนโยบาย (Political Impact) ความมีส่วนร่วมของคณะกรรมการบริหารองค์การ (Board of Directors Involvement) ความเอาใจใส่ของอาสาสมัครขององค์การและการสื่อสารภายในองค์การ แบบจำลองนี้ใช้สำหรับประเมินประสิทธิผลขององค์การในองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร

แบบจำลอง 4 ใช้สำหรับองค์การที่แสวงหาผลกำไรและองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร พัฒนามาจากกรอบการพัฒนาศักยภาพองค์การ (Competing Value Framework) เป็นพื้นฐานของการพยายามกำหนดรูปแบบขอบเขตของเกณฑ์สำหรับการประเมินองค์การที่มีประสิทธิผล (Rojas, 2000, pp. 100-101) แบบจำลองนี้ใช้ค่าคะแนนประเมินจากหลายมิติ (Multidimensional) ในแต่ละมิติสามารถแยกเป็นแบบจำลองย่อยสำหรับการประเมินในแต่ละแบบจำลอง ดังนี้ (1) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Human Relation) หรือในแบบจำลองย่อยเรียกว่า “Human Relation Model” โดยพิจารณาจาก การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของบุคลากรในองค์การ (2) ระบบที่เป็นระบบเปิด (Open System) หรือในแบบจำลองย่อยที่เรียกว่า “Open System Model” เป็นพิจารณาจากนวัตกรรมใหม่ๆ (Innovation) และการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกองค์การ (3) เป้าหมายที่มีเหตุผล (Rational Goal) หรือในแบบจำลองย่อยเรียกว่า “Rational Goal Model” พิจารณาจากผลกำไรและผลผลิตที่ตรงกับเป้าประสงค์ขององค์การ และ (4) กระบวนการภายใน (Internal Process) หรือในแบบจำลองย่อยเรียกว่า “Internal Process Model” พิจารณาจากกระบวนการบริหารภายในองค์การ เช่น การวิเคราะห์เอกสาร และการวิเคราะห์การบริหารงาน ข้อมูลข่าวสาร โดยดูจากความสม่ำเสมอของความสำเร็จ การควบคุมและความต่อเนื่องของความสำเร็จตามเป้าหมาย ในโมเดลนี้ใช้กระบวนการภายในประเมินองค์การ โดยขึ้นอยู่กับพื้นฐานของการเน้นบทบาทของบุคลากรในองค์การที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์การในระยะยาว ให้ความสำคัญกับบุคคล เช่น ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ทัศนคติต่องาน พฤติกรรมการทำงาน ของบุคลากร การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารและบุคลากร ความผูกพันต่อองค์การ การทำงานเป็นทีม และการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ (Organization Citizen Behavior) โมเดลนี้จึงมักจะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรบุคคลกับประสิทธิผลขององค์การ

เฮาเวซ (Howze, 2000, pp. 161-162 อ้างถึงใน รังสรรค์ โหมยา, 2546, หน้า 37) ได้นำเสนอแบบจำลองสำหรับเสริมสร้างคุณภาพขององค์การที่สามารถใช้ได้กับองค์การที่แสวงหาผลกำไรและองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งเรียกว่ารางวัลคุณภาพแห่งรัฐมิสซูรี (The Missouri Quality Award: MQA) โดยกล่าวว่า คุณภาพของการดำเนินงานขององค์การประกอบไปด้วยหลัก 7 ประการที่สำคัญ คือ (1) ผู้บริหารองค์การทั้งระดับสูงและระดับกลาง จะต้องเข้าใจผู้บริหารที่ระดับต่ำลงมา และผู้ได้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ปฏิบัติงานขององค์การ (2) กลยุทธ์การวางแผนจะต้องมี

ความทันต่อเหตุการณ์ (3) บุคลากรในองค์กรจะต้องเกิดความรู้สึกพึงพอใจในงานที่ทำ (4) มีการวิเคราะห์ ข้อมูลข่าวสาร เพื่อประโยชน์ต่อการวางแผนปฏิบัติและจัดการงานต่าง ๆ (5) หัวหน้างาน และทีมผู้ช่วย (Staff) ต้องให้ความสนใจพัฒนางานเพื่อนำไปสู่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ องค์กรต่าง ๆ (6) การศึกษาและการสนับสนุนด้านการศึกษา (7) การปฏิบัติขององค์กรจะต้อง พิจารณาจากผลงานของผู้ปฏิบัติและความพึงพอใจของผู้มารับบริการ

สถาบันเทคโนโลยีและมาตรฐานแห่งสหรัฐอเมริกา (National Institute of Standards and Technology) ในโครงการรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (The Malcolm Baldrige National Quality Award) หน่วยงานดังกล่าวเป็นหน่วยงานกลางที่ดำเนินการประเมินองค์กรคุณภาพ และ ประสิทธิภาพขององค์กรในองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนของสหรัฐอเมริกาซึ่งเริ่มดำเนินการ มาตั้งแต่ปี 1987 จนถึงปัจจุบัน องค์กรดังกล่าวได้เสนอแนวคิด การประเมินประสิทธิภาพของ องค์กรด้านสุขภาพได้นำเสนอแนวคิดของการประเมินภายใต้ชื่อ “Health Care Criteria Performance Excellence” (Hertz, 2002, pp. 5-11) โดยในแนวคิดดังกล่าวประกอบด้วยพิจารณา องค์กรประกอบการประเมิน 7 ประการ คือ (1) ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กร (Leadership) (2) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) (3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการทั่ว ๆ ไป ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายขององค์กรหรือกลุ่มคนที่อยู่ในความรับผิดชอบ (Focus on Patients, Other Customers, and Markets) (4) ข้อมูลข่าวสารสนเทศและการวิเคราะห์ข้อมูล (Information and Analysis) (5) การให้ความสำคัญกับคณะทำงาน (Staff Focus) (6) การบริหารกระบวนการผลิตหรือ การบริหารขององค์กร เพื่อประกันคุณภาพและความพึงพอใจ (Process Management) และ (7) ผล การดำเนินงานขององค์กร (Organization Performance Results)

อย่างไรก็ตามแบบจำลองสำหรับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กร ในแต่ละ แบบจำลองที่ถูก นำเสนอมาแล้วดังกล่าวข้างต้น ต่างก็มีจุดเด่นและจุดด้อยที่แตกต่างกันไป และ ในแต่ละแบบจำลองก็เหมาะสมต่อการนำไปใช้ในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรในองค์กร ที่แตกต่างกันออกไปถึงแม้ว่าแนวคิดที่หลากหลาย การนิยามประสิทธิภาพขององค์กรที่มี ความหมายครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวางก็เป็นประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาในการหา แนวทางที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กร แนวคิดบางอย่างอาจจะนำมาใช้ในการ ประเมินร่วมกันได้ หากมีเนื้อหาและบริบทของการวัดที่ยืนอยู่บนฐานแนวคิดที่ใกล้เคียงกัน

3. การวัดประสิทธิภาพขององค์กร

การดำเนินงานขององค์กรนั้น การที่จะทราบว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ ต้องมีการวัด และประเมินให้ทราบถึงประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในการศึกษาเกี่ยวกับ

ประสิทธิผลขององค์การมีการพัฒนา รูปแบบการวัดต่าง ๆ ขึ้นมามากมาย เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะขององค์การและเนื้อหาของการประเมินรวมทั้งแบบจำลองการวิจัยที่มีมโนทัศน์ของการพิจารณาประสิทธิผลขององค์การในนิยามของศาสตร์สาขาต่าง ๆ โดยมีนักวิจัยและนักวิชาการได้เสนอรูปแบบการวัดประสิทธิผลไว้มากมายดังนี้

แคปโลว์ (Caplaw, 1964, p. 21) ได้นำเสนอแบบจำลองการวิเคราะห์ที่มีชื่อว่า แบบจำลองทฤษฎีเชิงเดี่ยว (Single Theoretical Model) เพื่อให้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์องค์การในสมัยนั้น โดยในทฤษฎีดังกล่าวได้เสนอการวัดประสิทธิผลขององค์การจาก 4 ลักษณะ คือ (1) ความมั่นคงในระยะยาวขององค์การ (Stability) ซึ่งหมายถึง การที่องค์การสามารถรักษาดำรงสถานะของความเป็นองค์การได้อย่างเหนียวแน่น (2) การบูรณาการ (Integration) ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างบุคลากรในองค์การ (3) บุคลากรเต็มใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์การ (Voluntarism) ซึ่งหมายถึง องค์การได้ให้ความพึงพอใจและตอบสนองต่อความต้องการของบุคลากรในองค์การ เพื่อให้องค์การดำรงอยู่ต่อไป และ (4) การประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ (Achievement) หมายถึงการที่องค์การสามารถดำเนินการสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ แนวคิดนี้ถือว่าเป็นรูปแบบการวัดประสิทธิผลขององค์การที่พัฒนาขึ้นมาในระยะแรก อีแวน (Evan, 1976, pp. 22-23) ได้นำเสนอการวัดประสิทธิผลขององค์การในการวัดอัตราส่วนประสิทธิผลขององค์การ (Organization Effectiveness Ratios: OER) โดยการเปรียบเทียบอัตราส่วนเพื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกันของส่วนประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน โดยแบ่งเป็น 4 ประการคือ (1) อัตราส่วนผลผลิตต่อปัจจัยนำเข้า หรือที่เรียกว่า O/I เช่นการพิจารณาจำนวนผู้ป่วยเข้ารับรักษาในโรงพยาบาล (2) อัตราส่วนของการเปลี่ยนแปลงสภาพต่อปัจจัยนำเข้า หรือที่เรียกว่า T/I เช่น การลงทุนซื้อหรือจัดหาเครื่องมือทางการแพทย์ (3) อัตราส่วนของการเปลี่ยนแปลงสภาพต่อผลผลิต หรือที่เรียกว่า T/O เช่น จำนวนผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล และ (4) อัตราส่วนของการเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าต่อปัจจัยนำเข้า หรือที่เรียกว่า I/I เช่น การเปลี่ยนแปลงของจำนวนผู้ป่วยที่เข้ารับรักษาในโรงพยาบาล ซึ่งงานการศึกษาของอีแวนเป็นการพิจารณาตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์การน้อยและไม่ครอบคลุมในตัวแปรด้านอื่นๆ จึงเป็นการประเมินประสิทธิผลขององค์การในลักษณะหยาบ ๆ เหมาะสำหรับการประเมินขั้นพื้นฐานเบื้องต้น เพเรซิออสซี (Preziosi, 1980) ได้สร้างแบบวัดประสิทธิผลขององค์การที่มีชื่อว่า แบบวัดวินิจฉัยองค์การหรือ แบบวัด ODQ (Organization Diagnosis Questionnaire) โดยมีลักษณะเป็นแบบวัดที่บ่งชี้ถึงระดับของประสิทธิผลขององค์การโดยการตอบคำถามของบุคลากรในองค์การ ในลักษณะของการประเมินและการรายงานด้วยตนเอง สตีล (Steele, 1987, pp. 5-7) ได้สร้างแบบวัดประสิทธิผลขององค์การที่มีชื่อว่า แบบวัด

OEQ (Organization Effectiveness Questionnaire) ซึ่งแบบวัดนี้ถูกนำมาใช้ในการศึกษาต่าง ๆ มากมาย ธิบอดัวซ์และฟาวิลลา (Thibodeaux & Favilla, 1996, pp. 1-5) ได้นำเสนอแบบวัดประสิทธิผลขององค์การในงานวิจัยของเขา ซึ่งแบบวัดดังกล่าวเป็นการประเมินประสิทธิผลขององค์การจากองค์ประกอบ 10 ประการ คือ ความขัดแย้ง ลูกค้ำหรือผู้มารับบริการ การปรับตัวขององค์การ การบริหารข้อมูลข่าวสาร จริยธรรมองค์การ แผนงานและการกำหนดเป้าหมาย ผลผลิตคุณภาพงาน ข้อเสนอแนะข้อเสนอแนะและการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลง และการให้คุณค่าทรัพยากรบุคคล กิลเบิร์ตและพาฮิซการี (Gilbert & Parhizgari, 2000, pp. 3-7) ได้พัฒนาการวัดประสิทธิผลขององค์การโดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบ เพื่อหาความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้างและค้นหาองค์ประกอบที่สำคัญในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ พบว่า การวัดประสิทธิผลขององค์การสามารถวัดได้ 9 ประเด็นที่สำคัญคือ (1) ความสำคัญของภารกิจ (2) นโยบายที่สนับสนุนการดำเนินงาน (3) ความเหมาะสมของการออกแบบขององค์การ (4) เส้นใยของงาน (5) ค่าจ้าง และผลประโยชน์ของบุคลากร (6) การบังคับบัญชาอย่างสร้างสรรค์ของผู้บริหาร (7) ความซื่อสัตย์และความภาคภูมิใจของบุคลากรในองค์การ (8) การรับรู้ในความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากร และ (9) พฤติกรรมการเอาใจใส่ต่อลูกค้ำหรือผู้มารับบริการ โดยแบบวัดทั้ง 9 องค์ประกอบ มีค่าความเชื่อมั่น (Reliability) เท่ากับ $\text{Alpha} = 0.7$ เขาให้ชื่อแบบวัดนี้ว่า OAQ มอทท์ (Mott, 1972 อ้างถึงใน สิทธิพร นิยมศรีสมศักดิ์, 2546, หน้า 220) ได้ทำการศึกษาและกำหนดเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ โดยใช้หลายเกณฑ์ เป็นเครื่องตัดสินและประเมินประสิทธิผลหรือความสำเร็จขององค์การ ได้แก่ (1) ผลงานขององค์การ (Productivity) ในด้านปริมาณและคุณภาพของผลงานที่สำเร็จ (2) ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ความสามารถในการวิเคราะห์วิจัยปัญหา การพัฒนากระบวนการแก้ปัญหาเพื่อการปรับตัว ตลอดจนความสามารถในการประยุกต์เทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ในการแก้ปัญหา (3) ความสามารถในการปรับเปลี่ยนยืดหยุ่น (Flexibility) ในนโยบาย และการบริหารสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้นในปัจจุบัน และอนาคต คินลอว์ (Kinlaw, 2001, pp. 1-2) ได้สร้างแบบประเมินประสิทธิผลขององค์การที่มีชื่อว่าแบบสำรวจประสิทธิผลขององค์การ (Organization Effectiveness Survey: OES) ซึ่งเป็นแบบสอบถามที่ให้บุคลากรตอบว่าข้อคำถามนั้นเขามีความรู้สึกรู้สึกว่าเข้าใจและตรงกับส่วนงาน (Unit) ที่เขาปฏิบัติงานอยู่หรือไม่เพียงใด แบบสอบถาม OES จะเป็นการสำรวจอย่างง่าย ๆ เกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การที่มีลักษณะไม่ซับซ้อน ผลสรุปของข้อมูลไม่กว้างขวางเท่าที่ควร ไม่เหมาะกับการประเมินองค์การที่ต้องการให้เห็นประสิทธิผล ชัดเจน ถูกต้องแน่นอน พาวน์เดอร์ (Pounder, 1999, pp. 389-400) ที่ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ ในองค์การทางการศึกษาในเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงประเทศจีน โดยเขาได้พัฒนาแบบวัดที่มีลักษณะเป็นมาตรฐานประมาณค่า 4 ระดับ โดย

ประเมินประสิทธิผลขององค์การใน 9 มิติ การวัด พบว่า แบบวัดดังกล่าวสามารถใช้และตอบสนองข้อปัญหาทางการวิจัยได้เป็นอย่างดี ดีน (Dean, 1997, pp. 1-8 อ้างถึงใน รังสรรค์ โหมยา, 2546, หน้า 43) ที่ศึกษาเกี่ยวกับระบบแบบเป็นทีม (Team-Based Management System) ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ เขาได้พัฒนาแบบวัดที่จะใช้ในการศึกษาประสิทธิผลขององค์การในงานวิจัยของเขา โดยการวัดประสิทธิผลขององค์การใน 4 องค์ประกอบคือ (1) ผลผลิต (Productivity) (2) คุณภาพของงาน (Quality) (3) ความพึงพอใจ (Satisfaction) และ (4) การปฏิบัติการ (Performance) ซึ่งแบบทดสอบนี้มีลักษณะเป็นมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ แบบของลิเคิร์ต (Likert's Profile of Organization Characteristics) แบบวัดดังกล่าวมีความเชื่อมั่นอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ และถูกนำไปใช้เป็นแม่แบบในการพัฒนาแบบวัดเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยมากมาย

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า แบบจำลองการวัดประสิทธิผลขององค์การ เราสามารถจำแนกการวัดประสิทธิผลขององค์การออกเป็น 2 แบบจำลอง คือ (1) แบบจำลองการวัดประสิทธิผลขององค์การในมิติเดียว (Univariate Effectiveness Model) เช่น การประเมินประสิทธิผลขององค์การ จากความพึงพอใจในการทำงาน ผลงาน ผลการดำเนินงานหรือประสิทธิผลโดยภาพรวม และ (2) แบบจำลองการวัดประสิทธิผลขององค์การในหลายมิติ (Multivariate Effectiveness Model) เช่น การประเมินประสิทธิผลขององค์การจากปัจจัยหรือตัวแปรหลาย ๆ ด้าน การประเมินในลักษณะนี้มักจะมีรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการและการตีความหมายที่ค่อนข้างซับซ้อน แต่การประเมินด้วยแบบจำลองแบบนี้ถือว่ามีความครอบคลุมมากกว่า ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดการประเมินประสิทธิผลขององค์การในหลายมิติ ของมอทท์ (Mott, 1972 อ้างถึงใน สิทธิพร นิยมศรีสมศักดิ์, 2546, หน้า 220) มาเป็นเครื่องตัดสินและประเมินประสิทธิผลหรือความสำเร็จขององค์การ โดยมอทท์ได้แบ่งประสิทธิผลขององค์การเป็น 3 ตัวแปร ได้แก่ (1) ด้านผลงานขององค์การ (Productivity) (2) ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) (3) ความสามารถในการปรับเปลี่ยนยืดหยุ่น (Flexibility) โดยในแต่ละตัวแปรมีความหมายรายละเอียด การนิยามตัวแปร แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรย่อยๆ ดังกล่าวต่อไปนี้

1. ด้านผลงานขององค์การ (Productivity) เป็นตัวแปรที่ตรวจสอบผลการดำเนินการขององค์การและผลของการที่องค์การสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับผู้มารับบริการ การบริการด้านการศึกษา ด้านงบประมาณ และด้านการดำเนินการด้านการตลาดขององค์การผลของระบบงานและทีมงาน การปฏิบัติการ รวมถึงการตรวจสอบระดับของการดำเนินการที่ให้บริการทางด้านการศึกษา การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การ หมายถึง กระบวนการของการประเมินผล

พนักงานแต่ละคนอย่างเป็นระบบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อน ของพนักงานแต่ละคน ในการทำงาน รวมทั้งแนวทางที่จะปรับปรุงผลการปฏิบัติงานของพนักงานเหล่านั้นให้ดีขึ้น เฮลล์เลียเจล และสล็อตัม (Hellriegel & Slocum, 1992, p. 409 อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2541, หน้า 367) ส่วน คราฟท์ (Draft, 1993, pp. 409-416 อ้างถึงใน ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2541, หน้า 368) กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กร หมายถึง กระบวนการของการสังเกต และการประเมินค่าผลการปฏิบัติงานของพนักงาน ทำการบันทึกประเมินและจัดหาข้อมูลย้อนกลับ ไปสู่ตัวพนักงาน ดังนั้นสรุปได้ว่า การปฏิบัติงานขององค์กร หมายถึง กระบวนการประเมินค่า พฤติกรรมการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กร เพื่อหาข้อดี ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของ บุคคลเพื่อดำเนินการชี้แนะแนวทางการพัฒนา ปรับปรุงให้บุคลากรในองค์กรมีพฤติกรรม การทำงานดีขึ้น การใช้ผลการดำเนินงานเป็นข้อบ่งชี้ประสิทธิผลขององค์กร เช่น ในงานการศึกษา ของโจชิ (Joshi, 2000, p. 106) ที่ศึกษาประสิทธิผลขององค์กร โรงพยาบาลที่มีคุณภาพในการ ดำเนินการ เขาพิจารณาประสิทธิผลองค์กรจากผลลัพธ์ของงาน ซึ่งเขาใช้การวัดจากอัตราการ เสียชีวิตของผู้ป่วยและลักษณะการเสียชีวิตของผู้ป่วยอย่างไม่สมควร เป็นตัวบ่งชี้ความมีคุณภาพ ขององค์กร ในขณะที่ ชุก (Shook, 2000, p. 116) ใช้การพิจารณาความรู้ในงานของบุคลากรใน องค์กร ส่วนในงานการศึกษาของ โอเลียรี่ (O'Leary, 2000, p. 201) ใช้การพิจารณาจากต้นทุน ต่อการให้บริการขององค์กร นอกจากนี้ บราวน์ (Brown, 2000, p. 5) ประเมินประสิทธิผลของ องค์กรในองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรของรัฐ จากผลลัพธ์จากการดำเนินการขององค์กร การรับรู้ของบุคลากรต่อความถูกต้องในการดำเนินงานองค์กร งบประมาณที่องค์กรมีอยู่และ ความเป็นผู้นำของผู้บริหาร นอกจากนี้ยังพบว่าประสิทธิผลขององค์กรยังประเมินได้จากความ พึงพอใจของผู้มารับบริการและความพึงพอใจของผู้ให้บริการด้วย ในการศึกษาครั้งนี้การพิจารณา ผลการดำเนินการขององค์กร ในประเด็นดังนี้

1.1 ผลของการให้ความสนใจต่อผู้มารับบริการ หมายถึง การรายงานสถานะของ ความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจของผู้มารับบริการ ซึ่งได้มาจากการพิจารณา ข้อมูลย้อนกลับ ทั้งที่เป็นแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (Formal and Informal Feedback) เรื่องราวร้องทุกข์ (Complaints) ข้อมูลข่าวสารที่พบเห็นในระหว่างให้บริการ ซึ่งอาจรวมถึงข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่พบใน อินเทอร์เน็ตก็ได้ มิติต่าง ๆ ของความพึงพอใจของผู้มารับบริการ เช่น ความพึงพอใจจากคุณภาพ ของการให้บริการ (Quality of Care) ความพึงพอใจจากการสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้ให้บริการ (Provider Interaction) ความพึงพอใจกับการบริการต่าง ๆ เหล่านี้ คือดัชนีชี้วัดความพึงพอใจที่ สามารถบ่งชี้ประเด็นดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ยังพิจารณาจากข้อมูลส่วนอื่น เช่น ข้อมูล องค์กรอื่น ๆ รวมถึงข้อมูลจากหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ตัวแปรนี้จะมีความเชื่อมโยงกับตัวแปร

ความพึงพอใจและความสัมพันธ์ต่อผู้มารับบริการจากองค์การ แต่เป็นการนำเอาผลลัพธ์เข้ามาพิจารณา การให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของผู้มารับบริการนั้นเนื่องมาจากคุณภาพ และการเพิ่มผลผลิตซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายขององค์การนั้นมีความสัมพันธ์กับการสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าหรือผู้มารับบริการนั่นเอง (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2541, หน้า 623) ในงานวิจัยของ แอดสิต, โครม และ โจนส์ (Adsit, Crom, & Jones, 1996, pp. 62-75) ที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างทัศนคติ ความพึงพอใจของผู้มารับบริการกับผลการดำเนินงานขององค์การ โดยเก็บตัวอย่างจากกลุ่มพนักงานในบริษัทคอมพิวเตอร์ ด้วยแบบสอบถาม และข้อมูลที่ได้จากเอกสารการบันทึกของแผนกงาน พบว่า มีความสัมพันธ์กันระหว่าง ทัศนคติของบุคลากรขององค์การ ความพึงพอใจของผู้มารับบริการ กับผลการดำเนินการขององค์การ นอกจากนี้ผลจากการศึกษาของ ซีดแมน (Seidman, 2001) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของพนักงานกับความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของพนักงานกับความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ โดยการวัดพฤติกรรมพนักงานใน 4 ตัวแปร คือ ความเชื่อมั่นของพนักงาน การตอบสนองต่อผู้มารับบริการของพนักงาน การให้ความไว้วางใจของพนักงานและความเข้าใจถึงความรู้สึกของผู้อื่นของพนักงานและสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม พบว่า มีความสัมพันธ์ในทางบวกระหว่าง พนักงานการตอบสนองต่อผู้มารับบริการของพนักงาน การให้ความไว้วางใจของพนักงานและสิ่งแวดล้อมทางกายภาพกับความพึงพอใจของผู้มารับบริการ ดังนั้นจากแนวคิดและผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น เราสามารถสรุปได้ว่าตัวแปรในเรื่องของความพึงพอใจของผู้มารับบริการเป็นตัวแปรพื้นฐานสำคัญ ตัวแปรหนึ่งที่น่าสนใจในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การได้อย่างค่อนข้างชัดเจน และมีความเป็นรูปธรรมในการประเมินสูงอีกตัวแปรหนึ่ง

1.2 ผลทางด้านสถานะทางการเงินขององค์การและความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายขององค์การ (Financial and Market Results) หมายถึง ผลทางด้านงบประมาณขององค์การ และผลการดำเนินงานต่อกลุ่มเป้าหมายหรือผู้ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การ โดยการพิจารณาจากงบประมาณขององค์การ แนวโน้มด้านการเงินในขอบเขตการดีค่าในทางด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic Value) การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ในที่นี้ หมายถึง ความครอบคลุมในการให้บริการทางการศึกษาในเขตรับผิดชอบ เนื่องจากการศึกษาในองค์การของรัฐ ซึ่งไม่แสวงหาผลกำไร)

1.3 ผลของการดำเนินงานของระบบงานและทีมงาน (Staff and Work System Results) หมายถึง ผลของระบบงานและทีมงาน ซึ่งประกอบด้วย สถานะความเป็นอยู่ของบุคลากรในองค์การ ความพึงพอใจและการพัฒนางาน ระบบงาน ดัชนีตัวชี้วัดที่เหมาะสม อาจประกอบไป

ด้วยเรื่องของงาน การแบ่งแยกงาน การออกจากงาน ตลอดจนอัตราการเปลี่ยนหัวหน้างาน การพิจารณาถึงแนวโน้มในเรื่องของความเป็นอยู่ของบุคลากรในองค์กร ความพึงพอใจในองค์กร จากการศึกษาของ เซน (Shen, 1997) ได้ศึกษาเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศกับประสิทธิผลขององค์กร โดยศึกษาในตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับทีมงานและบุคลากรคือ การรับรู้เกี่ยวกับทีมงาน (Perception of Team Work) ความพึงพอใจในการทำงาน และความรู้สึกละเอียดที่จะได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาในตัวแปรประสิทธิผลขององค์กร ผลการศึกษาสนับสนุนสมมติฐานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรดังกล่าวข้างต้น และในการศึกษาของ ดีน (Dean, 1997, pp. 1-8 อ้างถึงใน รังสรรค์ โคมยา, 2546 หน้า 43) ได้ศึกษาเกี่ยวกับผลของระบบการบริหารแบบทีม (Team-Based Management System) ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กร โดยการศึกษาเพื่อที่จะตรวจสอบความสัมพันธ์ในมิติต่างๆ ของสองตัวแปรดังกล่าวข้างต้น โดยการใช้แบบสอบถามที่ดำเนินการจัดส่งทางไปรษณีย์ไปยังองค์กรชั้นนำจำนวน 500 องค์กรในสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับกลับมาเพียง 146 องค์กร ในจำนวนนี้เป็นแบบสอบถามที่ได้รับการตอบอย่างสมบูรณ์ 126 องค์กร การศึกษาครั้งนี้วัดประสิทธิผลขององค์กรใน 4 องค์ประกอบ คือ ผลผลิต (Productivity) คุณภาพของงาน (Quality) ความพึงพอใจ (Satisfaction) และการปฏิบัติการ (Performance) วิเคราะห์โดยใช้การวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ พบว่า ระบบการบริหารเป็นตัวแปรที่ทำนายประสิทธิผลขององค์กรได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยที่สามารถทำนายประสิทธิผลขององค์กรในองค์ประกอบผลผลิตได้ร้อยละ 39 องค์ประกอบด้านคุณภาพงานได้ร้อยละ 31 องค์ประกอบด้านความพึงพอใจได้ร้อยละ 34 และองค์ประกอบด้านการปฏิบัติการได้ร้อยละ 37 จากผลการวิจัยนี้สามารถยืนยันได้ว่าผลการดำเนินงานของระบบงานและทีมงาน สามารถนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรได้เป็นอย่างดี และในการศึกษานี้ถือว่าผลการดำเนินงานของระบบงานและทีมงานเป็นตัวแปรหนึ่งที่ผู้ศึกษานำมาใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร การประเมินในตัวแปรนี้จะช่วยบอกถึงระดับขีดความสามารถและความพร้อมของ ทีมงานและระบบงานขององค์กรว่าพร้อมสำหรับการดำเนินการมากน้อยเพียงใด ความพร้อมในประเด็นดังกล่าวจะเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของ องค์กรอีกทีหนึ่ง

จากแนวคิดและงานวิจัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าได้ว่า ผลการดำเนินการขององค์กรที่สนับสนุนให้องค์กรประสบกับความสำเร็จหรือมีประสิทธิผลขององค์กรเกิดขึ้น โดยเทียบเคียงจากข้อมูล 2 ประการ คือ (1) การประเมินผลการปฏิบัติการ (Operational Results) ซึ่งวัดจากความเชื่อถือขององค์กร (Organizational Accreditation) และ (2) การประเมินการตอบสนองต่อสังคม สาธารณะชนหรือประชาชนต่อองค์กร (Public Responsibility and Citizenship Results) ซึ่งอาจพิจารณาจากความพึงพอใจของครู ผู้อำนวยการสถานศึกษา และประชาชนในชุมชน

2. ด้านความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์ วิจัยปัญหา การพัฒนากระบวนการแก้ปัญหาเพื่อการปรับตัว ตลอดจนความสามารถในการประยุกต์เทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ในการแก้ปัญหา เป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารขององค์กรและระบบการประเมินผลการดำเนินการ รวมถึงการที่องค์กรวิเคราะห์ข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรอย่างไร ข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศและการวิเคราะห์ข้อมูล ในการศึกษาครั้งนี้การพิจารณาความสามารถในการปรับตัวขององค์กรดังนี้

2.1 ความสามารถในการวิเคราะห์และการวัดการดำเนินงานขององค์กร (Measurement and Analysis of Organization Performance) หมายถึง การที่องค์กรให้ความสำคัญและจัดหาระบบการบริหารประสิทธิภาพการดำเนินการขององค์กร (Hertz, 2002, p. 20) สำหรับการประเมิน การวิเคราะห์ การวางแผนและการส่งเสริมให้การดำเนินการขององค์กรดีขึ้น การวัดการดำเนินการขององค์กรเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อเท็จจริง เพื่อกำหนด และการวางแผนขององค์กร เพื่อเป็นข้อชี้แนะและแนวทางสำหรับหน่วยงานย่อย (Work Unit) ในองค์กรทุกระดับขององค์กร นอกจากนี้ยังต้องมีการเปรียบเทียบข้อมูลต่าง ๆ กับองค์กรที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอื่น ๆ) ส่วนการวิเคราะห์ คือการตรวจสอบแนวโน้มในเรื่องบริบทขององค์กร การให้บริการทางด้านการศึกษา แผนงานด้านเทคโนโลยี และอื่น ๆ ความสามารถในการวิเคราะห์และการวัดการดำเนินงานขององค์กรถือว่าเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งต่อการดำเนินการขององค์กร การประเมินองค์กรอย่างต่อเนื่องทำให้องค์กรเกิดการกระตือรือร้น การพัฒนา รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงข้อจำกัดและลดจุดอ่อนต่าง ๆ ขององค์กรที่พบเห็นในระหว่างการประเมินการดำเนินการขององค์กร ซึ่งช่วยให้องค์กรสามารถดำเนินงานเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรได้ดียิ่งขึ้น

2.2 ความสามารถในการบริหารจัดการข้อมูลขององค์กร (Information Management) หมายถึง การที่องค์กรสามารถเข้าใจได้ในคุณภาพและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่จำเป็นรวมถึงสารสนเทศต่าง ๆ สำหรับทีมงาน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร ผู้ร่วมงานทั้งบุคคลและองค์กร ตลอดจนผู้มารับบริการ (Hertz, 2002, p. 18) ทั้งในเรื่องการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่องค์กรมีอยู่ (Data Availability) และคุณภาพของข้อมูลทั้งในแง่ของวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ สำหรับการเก็บบันทึก ตลอดจนฮาร์ดแวร์ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการใช้งาน (Hardware & Software Quality) ความสำคัญของการบริหารจัดการข้อมูลขององค์กรที่พบได้ในองค์กรทางธุรกิจใหญ่ในปัจจุบัน การทุ่มเทงบประมาณขององค์กรหลายแห่งที่ให้น้ำหนักและความสำคัญในเรื่องของข้อมูล ช่วยให้เราสามารถสรุปได้ว่า ผลของการบริหารจัดการข้อมูลเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ

การอธิบายผลการดำเนินการขององค์การ ตลอดจนประสิทธิผลขององค์การโดยรวม ดังเช่น ในงานการศึกษาของ ฮอง (Hong, 2000) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับผลของข้อมูลสินค้ากับการดำเนินการขององค์การ โดยเป็นการศึกษาวิจัยในขอบเขตของการบริหารธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์จากข้อมูลคลังสินค้ากับการดำเนินการขององค์การ ต่อความสำเร็จตามเป้าประสงค์ขององค์การ ผลการวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีต่อองค์การ นอกจากนี้ในงานวิจัยของ วีระ เผ่าพันธุ์ (Paopun, 2001) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศกับผลการดำเนินการขององค์การ โดยการศึกษาความสัมพันธ์ในทางตรง ผลการดำเนินงานขององค์การเพิ่มขึ้นจากการลงทุนในเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่อย่างไรก็ตามในการศึกษานี้เป็นการศึกษาเพื่อประยุกต์และทำความเข้าใจในมิติระหว่างตัวแปรทั้งสอง การศึกษานี้เก็บข้อมูลในประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสอง และพบความสัมพันธ์ระหว่างการลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศกับผลการดำเนินการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศด้วย แม้ว่าจะงานวิจัยฉบับดังกล่าวอาจจะไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางตรงระหว่างการบริหารจัดการข้อมูลกับประสิทธิผลขององค์การ ในลักษณะที่บอกได้ว่าตัวแปรเรื่องการบริหารจัดการ ข้อมูลสามารถนำมาใช้แทนการประเมินประสิทธิผลขององค์การในทางตรงได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผลของตัวแปรดังกล่าว สามารถเทียบเคียงได้ว่า การบริหารจัดการข้อมูลคือหนึ่งในตัวแปรที่จะสามารถนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การได้

2.3 การวางแผนกลยุทธ์ หมายถึง การที่องค์กรพัฒนาเป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์ และแผนปฏิบัติการ ด้วยการตรวจสอบการเลือกเป้าประสงค์เชิงกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการว่ามีลักษณะอย่างไร (Hertz, 2002, p. 6) ทั้งนี้เพราะกลยุทธ์เป็นแผนปฏิบัติการซึ่งอธิบายถึงการจัดการทรัพยากรและกิจกรรมอื่น ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและนโยบายมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เป็นสิ่งที่บอกลักษณะของโครงสร้างงานสำหรับใช้เป็นแผนสำหรับการปฏิบัติงานซึ่งจะมีผลต่อขอบเขตการจัดการองค์การ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2541, หน้า 190) แผนกลยุทธ์เป็นวิธีการหรือกระบวนการทางการบริหารที่ถูกนำมาใช้ในองค์การธุรกิจต่าง ๆ นับตั้งแต่ปี 1960 เป็นต้นมา (Paskewicz, 2000, pp. 1-15) การวางแผนกลยุทธ์ช่วยให้องค์กรเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์การ การตัดสินใจที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น การชี้ให้เห็นแนวทางการดำเนินงานที่จำเป็นที่นำไปสู่การหากลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการขององค์การ โอนิล (O' Neil, 2001, pp. 112-128) ที่ศึกษาพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบของกลยุทธ์ภายนอกต่อประสิทธิผลขององค์การ เป้าประสงค์ที่สำคัญของการที่องค์กรจำเป็นต้องมีแผนกลยุทธ์ คือ เพื่อกำหนดบทบาทภารกิจขององค์การ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์การ และเพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจ

2.4 ความสามารถในการใช้กระบวนการดำเนินการขององค์กร หมายถึง ความเจริญเติบโตขององค์กรและความสำเร็จ ความก้าวหน้าขององค์กร ในที่นี้มองในแง่เป้าหมายความสำเร็จและความก้าวหน้าขององค์กร เป็นการพิจารณาจากการที่องค์กรที่การนำเข้าหรือมีการพัฒนาในเรื่องของนวัตกรรมใหม่ ๆ เทคโนโลยีด้านต่าง ๆ การบริหารในวงจรของอุปทานหรือการตลาด การบริหาร โครงการ และการส่งเสริมภาพลักษณ์ ขององค์กรต่อชุมชน โดยการดำเนินการทางธุรกิจจะต้องมีลักษณะทั้งการดำเนินการเชิงรุกและเชิงรับไปพร้อมกัน ในงานการศึกษาของ ริคาร์ด (Ricard, 2000) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการผสมผสานของการปรับเปลี่ยนกระบวนการทางธุรกิจ (Business Processes Reengineering) กับทฤษฎีการพัฒนาองค์กร: แนวคิดองค์รวม (Holistic Approach) ต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กร โดยศึกษาในเชิงคุณภาพ ซึ่งเริ่มจากการค้นหาหลักการและแนวปฏิบัติสำหรับการปรับเปลี่ยนกระบวนการทางธุรกิจ การประเมินจุดแข็งจุดอ่อนประสิทธิผล โดยมุ่งเน้นที่เนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร ในขอบเขตการเปลี่ยนแปลงการบริหาร ภาวะผู้นำ การสื่อสารและการมีส่วนร่วมในองค์กร ศึกษาจากกรณีหลาย ๆ กรณี ข้อค้นพบจากการวิจัย ชี้ให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างการปรับเปลี่ยนกระบวนการทางธุรกิจ การเปลี่ยนแปลงองค์กร แม้ว่าในงานวิจัยดังกล่าวจะไม่สามารถบ่งชี้ชัดเจนถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการดำเนินการทางธุรกิจขององค์กรกับการประเมินประสิทธิผลขององค์กรอย่างชัดเจน แต่สามารถเทียบเคียงจากแนวคิดได้ว่า การที่องค์กรมีการ นำเข้าหรือมีการพัฒนาในเรื่องของนวัตกรรมใหม่ ๆ เทคโนโลยีด้านต่าง ๆ การบริหารในเรื่อง การสนับสนุนงานขององค์กร การบริหารองค์กร และการส่งเสริมภาพลักษณ์ขององค์กรต่อ ชุมชนในรูปแบบการดำเนินการขององค์กรทางธุรกิจเหล่านี้ สามารถที่จะใช้บ่งชี้ถึงประสิทธิผลขององค์กรที่เกิดขึ้นในองค์กรจากแนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า การที่องค์กรมีความสามารถในการวิเคราะห์บริบทขององค์กร และข้อมูลข่าวสาร เพื่อใช้ในวางแผนพัฒนาองค์กร หรือแก้ปัญหาเพื่อการปรับองค์กรให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนความสามารถในการประยุกต์เทคโนโลยีและวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาขององค์กรนั้นสามารถใช้เป็นตัวบ่งชี้ถึงประสิทธิผลขององค์กรได้

3. ด้านความสามารถในการปรับเปลี่ยนยืดหยุ่น (Flexibility) หมายถึง ความสามารถของกลุ่มในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา นโยบาย กระบวนการบริหารไปสู่ความสำเร็จได้ดี และสอดคล้องต่อความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกภายนอก ในประเด็นดังนี้

3.1 กระบวนการบริหารงานขององค์กร (Work System) หมายถึง การบริหารจัดการเกี่ยวกับงาน ค่าจ้าง ค่าชดเชยต่าง ๆ ความก้าวหน้าในอาชีพ การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การให้อำนาจในการตัดสินใจ ตลอดจนการยอมรับในความสำเร็จของบุคคลในองค์กร รับฟังข้อมูลย้อนกลับในทีมงานขององค์กร การเสริมแรงต่าง ๆ ในบุคลากรที่ปฏิบัติงาน

ตามที่องค์กรต้องการได้ดี เช่น การให้บริการที่ดีแก่ผู้มารับบริการอย่างสม่ำเสมอ องค์กรจะต้องมีการวางแผนงานทุกระยะของความก้าวหน้าของงานหรือของทีมงานในทุกระดับ ซึ่งระบบงานขององค์กรจะต้องบริหารในเรื่องของการส่งเสริมภาพลักษณ์ขององค์กร นวัตกรรมใหม่ ๆ วัฒนธรรมองค์กรที่จะช่วยสนับสนุนงานขององค์กร การวางแผนงานที่ดีย่อมเป็นสิ่งที่ชีวิตว่าองค์กรมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการดำเนินการมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในองค์กรปัจจุบันที่เผชิญกับสภาวะการแข่งขันระหว่างองค์กรสูง การวางแผนงานที่ดีย่อมช่วยให้องค์กรได้เปรียบในเชิงการแข่งขันเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ ในการศึกษาของ ดิกสัน (Dixon, 2002, p. 266) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการทรัพยากรบุคคลและประสิทธิผลขององค์กรในองค์กรด้านกีฬา ที่ไม่หวังผลกำไรบนพื้นฐานแนวความคิดแบบการวิเคราะห์ทุกระดับ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อทดสอบโมเดลความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสอง เก็บตัวอย่างจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ฝึกสอนการกีฬา จำนวน 1,702 คน และผู้จัดการกีฬา จำนวน 100 คน ผลการศึกษายืนยันความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านการจัดการทรัพยากรบุคคล และประสิทธิผลขององค์กร นอกจากนี้ในงานการศึกษาของ โอกูรินด์ (Ogunrinde, 2001, p. 671) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการวางแผนด้านงานทรัพยากรบุคคลและประสิทธิผลขององค์กร เก็บตัวอย่างจาก 173 บริษัท ใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบริษัทที่มีการวางแผนด้านทรัพยากรบุคคลแตกต่างกัน ผลการศึกษพบว่า องค์กรที่ให้ความสำคัญกับการวางแผนงานด้านทรัพยากรบุคคลดีกว่าจะมีประสิทธิผลขององค์กรโดยรวมสูงกว่า โดยพบผลดังกล่าวจาก 54 องค์กร ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่าระบบงานขององค์กรเป็นตัวแปรที่จะสามารถนำมาใช้ในการประเมินประสิทธิผลองค์กรได้

3.2 การใช้กระบวนการสนับสนุนการดำเนินการขององค์กร หมายถึง การพิจารณาสิ่งที่สำคัญที่สุดสำหรับสนับสนุนการออกแบบการบริการ การวางแผนงานสนับสนุนการให้บริการ และการนำเสนอบริการสนับสนุนอื่น ๆ ที่ส่งเสริมการบริการหลักต่อผู้มารับบริการขององค์กร ในทุกวันทั้งองค์กรดำเนินการ รวมถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่กระทำต่อผู้มารับบริการ เช่น ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ และการพัฒนาทรัพยากรบุคคล เป็นต้น การศึกษาของบราวน์ (Brown, 2000, p. 6403) ที่ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์กรในองค์กรที่ให้บริการประชาชนโดยไม่แสวงหาผลกำไร โดยศึกษาเพื่อตรวจสอบการบริหารงานของคณะผู้บริหาร (Board Performance) โดยพิจารณาจากลักษณะนโยบายของคณะผู้บริหาร (Political Character of The Board) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่อยู่ในผู้บริหาร ทักษะคิดต่าง ๆ ของคณะผู้บริหาร และการสรรหาผู้ที่จะเป็นคณะผู้บริหารกับประสิทธิผลองค์กร เก็บข้อมูลด้วยวิธีการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ถึงองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร จำนวน 214 องค์กรในเขตมหานครลอสแอนเจลิส ผลการศึกษสรุปได้ว่า ลักษณะของนโยบายของคณะผู้บริหารซึ่งขึ้นำการออกแบบการบริการ การวางแผน

การสนับสนุนการให้บริการ มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับประสิทธิผลขององค์กร ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ เกลเลอร์ (Galer, 2000) ซึ่งศึกษาพบว่า นโยบายด้านการตลาด ขององค์กรมีผลต่อความพึงพอใจของผู้มารับบริการหรือคุณภาพของการให้บริการและประสิทธิผลขององค์กร

3.3 การให้ความสำคัญกับคณะทำงาน หมายถึง (Staff Focus) หมายถึง การที่องค์กรให้พลังใจในการทำงาน การมอบอำนาจต่อทีมงานทุกคน เพื่อพัฒนาและใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มความสามารถ ในการวางแผนทางเป้าประสงค์และแผนปฏิบัติการทั้งหมดขององค์กร การสร้างและการรักษาสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี บรรยากาศที่ส่งเสริมการดำเนินการเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรและองค์กร การให้ความสำคัญกับคณะทำงานหรือทีมงาน ความสำคัญของทีมงานกับประสิทธิผลขององค์กร จะสะท้อนออกมาในงานวิจัยต่าง ๆ ที่ศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมองค์กร เช่น งานการศึกษาของเอียนเน (Ahearne, 2000) ที่ศึกษาเกี่ยวกับผลของพฤติกรรมสร้างพลังใจของผู้นำและพฤติกรรมการเป็นพลเมืองดีขององค์กร (Organizational Citizenship Behavior) ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของทีมงาน โดยงานวิจัยดังกล่าวดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนจำหน่ายยา จำนวน 1,123 คน ใน 306 ทีมงาน ผลการวิจัย พบว่า มีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างพฤติกรรมสร้างพลังงานใจของผู้นำและพฤติกรรมการเป็นพลเมืองดีขององค์กรกับการปฏิบัติงานของบุคลากรในระดับปฏิบัติงาน การศึกษาของไวท์ (White, 2001, p. 3714) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์กร ด้วยการเก็บกลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่ ครอบคลุมรัฐเคนตักกี หลุยเซียนา นอร์ทแคโรไลนา เพ็กซัส และวิสคอนซินในประเทศอเมริกา เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างความเชื่อมั่นของบุคลากร วัฒนธรรมองค์กร และประสิทธิผลขององค์กร ผลการศึกษาแสดงให้เห็นระดับการรับรู้ประสิทธิผลขององค์กรสามารถอธิบายได้ด้วยวัฒนธรรมองค์กรและความเชื่อมั่นของบุคลากรในองค์กรได้เป็นอย่างดี การศึกษาของ แมคเคนนา, เชลตันและคาร์ลิง (McKenna, Shelton, & Darling, 2002, pp. 314-322) ที่ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของรูปแบบพฤติกรรมต่อประสิทธิผลองค์กร ซึ่งผลการศึกษาพบความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กร การเลือกคนให้เหมาะสมกับงานที่ทำ สภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อตัวแปรต่าง ๆ ของบุคคล ทีมงาน และประสิทธิผลขององค์กร การศึกษาของอีสเตอร์และเบ็ตตี้ (Esther & Betty, 2002, pp. 129-138) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศในองค์กรกับพลังใจในการทำงานของพยาบาลวิชาชีพในฮ่องกง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประยุกต์และดัดแปลงการวัดพลังใจในการทำงานและตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศในองค์กรและการรับรู้ถึงพลังใจในการทำงานของพยาบาลวิชาชีพ เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพยาบาลวิชาชีพ จำนวน 331 คน การศึกษาพบว่า ตัวแปรที่ทำนายการรับรู้พลังใจในการทำงาน

ได้ดีที่สุดสองตัวแปรจากหก ตัวแปรย่อยในบรรยากาศขององค์กร คือ ตัวแปรภาวะผู้นำและการทำงานเป็นทีม ส่วนการศึกษาของ คอห์น (Corn, 2000, pp. 1-6) ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง การรับรู้ของทีมงาน ผลกระทบของประสิทธิผลของทีมงานและคุณภาพ การออกแบบต่อกระบวนการวินิจฉัยกลุ่มการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาในแบบพหุวิธี (Multi-Method Filed Study) ในการตรวจสอบบทบาทกระบวนการวินิจฉัยกลุ่มในการดำเนินการผลิต เก็บตัวอย่างจากทีมงานทั้งหมด 119 ทีมงาน ใน 9 องค์กรวัดประสิทธิผลของกลุ่มด้วยการประเมินการรับรู้เหตุผลของความสำเร็จและความล้มเหลวของทีมงานของตน จากสมาชิกในทีมแต่ละคน ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพของทีมเป็นตัวแปรอธิบายตัวแปรตามได้ชัดเจนกว่า คุณภาพการออกแบบงาน

จากแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่า กระบวนการบริหารและทีมงาน จะส่งผลต่อความสามารถของกลุ่มในการเปลี่ยนแปลง การพัฒนานโยบายและกระบวนการบริหารไปสู่ความสำเร็จขององค์กร ได้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของโลกภายนอกได้

อนึ่งในการตีความหมายของตัวแปรต่าง ๆ ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร ในแนวคิดของ มอห์ต ที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ อยู่ในบริบทของการตีความและการนิยามโดยอาศัยบริบทของการดำเนินการในลักษณะที่เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร และในความเป็นองค์การบริการประชาชนพื้นฐานของรัฐ เนื้อหาบางส่วนปรับปรุงและประยุกต์ให้เหมาะสมกับการประเมินประสิทธิผลขององค์กรในลักษณะดังกล่าวมากขึ้น งานวิจัยฉบับนี้อาศัยการวิเคราะห์องค์ความรู้ การนิยามและการตีความหมายเพื่อที่จะสร้างแบบจำลองการประเมินขึ้นมาใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการศึกษาและบริบทขององค์กรที่เป็นอยู่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตามตัวแปรต่าง ๆ นั้น ผู้วิจัยได้พยายามค้นหางานวิจัยที่สามารถนำมาเทียบเคียงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ความเกี่ยวข้องของการใช้ตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้ ในฐานะของตัวแปรสำหรับการประเมินประสิทธิผลขององค์กรในภาพรวม

ตอนที่ 3 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต้องนำเอาข้อมูลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มาศึกษา สนับสนุน ได้แก่ องค์ประกอบเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและองค์ประกอบของผู้บริหาร ปัจจัยระดับผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีความสำคัญในการส่งเสริม และสนับสนุนให้ผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ การพัฒนาสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจึงขึ้นอยู่กับศักยภาพของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้รับผิดชอบ

ทุกฝ่าย สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาได้ศึกษาในประเด็นสำคัญ คือ (1) ลักษณะชีวสังคมของผู้บริหาร (2) พฤติกรรมผู้นำ (3) วิสัยทัศน์ผู้บริหาร (4) บรรยากาศสำนักงาน และ (5) วัฒนธรรมองค์การ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ปัจจัยลักษณะชีวสังคมของผู้บริหาร เป็นตัวกำหนด องค์ประกอบทางสถานภาพ ส่วนตัวของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารงาน (DeRoche, 1987, p. 223) ผู้วิจัยกำหนดการศึกษาปัจจัยชีวสังคมของผู้บริหารประกอบด้วย

1.1 วุฒิการศึกษา การศึกษามีส่วนช่วยให้คนมีความคิด มีเหตุผลและมีความสมบูรณ์มากขึ้น (ปริยาพร วงศ์อนุตรโรจน์, 2543, หน้า 34) เนื่องจากการศึกษาจะมุ่งพัฒนาให้เกิดความรู้ ความคิด ทักษะ และเจตคติ ทำให้รู้จักตนเอง เข้าใจสังคมและสิ่งแวดล้อมที่ตนอยู่ร่วม และนำความรู้ความเข้าใจมาใช้ในการแก้ปัญหาเพื่อช่วยให้ตนเองประสบความสำเร็จ (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2523, หน้า 57) ผู้ที่มีการศึกษาสูงย่อมได้รับการถ่ายทอดความรู้ ความคิด และแนวทางปฏิบัติ ทำให้มีความรู้ ความเฉลียวฉลาด และมีวิจารณญาณมากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า (จรัส พรหมอยู่, 2526, หน้า 14) ดังนั้นความแตกต่างของการศึกษาทำให้คนมีความสามารถในการทำงานและพัฒนาตนเองไม่เท่ากัน (อาภา โลจายะ, 2538, หน้า 14 อ้างถึงใน มณี ถีศิริวัฒนากุล, 2540, หน้า 32) เนื่องจากการศึกษาเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่มีจุดมุ่งหมายให้บุคคลเกิดการพัฒนา บุคคลย่อมมีความรู้ความสามารถ มีสติปัญญาในการคิดหาเหตุผลต่าง ๆ ทั้งด้านกว้างและด้านลึกมากขึ้นตามลำดับของการศึกษาที่สูงขึ้น (Corcoran, 1981, p. 114 อ้างถึงใน รุจิรา อินทรตุล, 2532 หน้า 43) วุฒิการศึกษาเป็นตัวแปรที่บ่งบอกถึงระดับการศึกษาของผู้บริหารที่ได้เรียนรู้จากสถานศึกษาในระดับอุดมศึกษา ผู้บริหารองค์การที่มีวุฒิการศึกษาสูงย่อมใช้ความรู้ความสามารถและทักษะพัฒนาองค์การให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น อำนาจความรู้ทำให้ผู้ร่วมงานยอมรับ รักศรัทธา และให้ความร่วมมือ มีผลทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพสูง เพรสเซล (Pressel, 1986, p. 1516) ทำการวิจัยพบว่า ผู้บริหารที่สำเร็จระดับปริญญาเอก ทำให้ผู้ร่วมงานมั่นใจ อบอุ่นใจมากกว่าผู้สำเร็จปริญญาโท ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสุพรรณิ วงคำจันทร์ (2541, บทคัดย่อ) พบว่า ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับสมรรถนะด้านการบริหาร และภาวะผู้นำของหัวหน้าฝ่ายการพยาบาล และสอดคล้องกับการศึกษาของ นิตยา อินกลิ่นพันธ์ (2539, บทคัดย่อ) พบว่า ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์ทางบวกกับการรับรู้สมรรถภาพในการปฏิบัติงานโดยรวมของพยาบาลประจำการ นอกจากนี้ มีนักการศึกษาหลายท่านได้ทำการวิจัย เช่น วิจิตร วรุตบางกูร (2530, หน้า 11) ดิน ปรัชญพุดธิ์ (2543, หน้า 114) กมลวรรณ ชัยวานิชศิริ (2536, หน้า 212) เพนี่ (Payne, 1982, p. 62) ดร็กเกอร์ (Drucker, 1989, p. 13) และ เอ็มบามบาร์, เนวูร์ และจู๊ป (Mbamba, Nwagwu & Joof,

1992, p. 22) วิจัยพบว่า ประสิทธิภาพขององค์กร จะแปรปรวนไปตามวุฒิการศึกษาของผู้บริหาร องค์กร สอดคล้องกับการวิจัยของ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และคณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (2527, หน้า 70-71) ที่ พบว่า วุฒิการศึกษาของผู้บริหารองค์กรทางการศึกษาสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการจัดการศึกษา นอกจากนี้มีการวิจัยที่ศึกษา พบว่า วุฒิการศึกษา และการศึกษาต่อเนื่องของผู้บริหารองค์กรทาง การศึกษามีความสัมพันธ์กับความสำเร็จ หรือประสิทธิผลของการจัดการบริหารองค์กรทางการศึกษาเป็น อย่างมาก (Robbins, 1998, p. 109; Pendley, 1985, p. 98; Schermerhorn, Hunt, & Osborn, 1989, p. 379) และงานวิจัยของกมลวรรณ ชัยวานิชศิริ (2536, หน้า 138) พบว่า ระดับการศึกษาของผู้บริหาร ไม่ทำให้ประสิทธิผลของโรงเรียนเอกชนสูงขึ้นหรือต่ำลง ภาวดี อนันต์ดำนาวี (2545, หน้า 123) วิจัย พบว่า วุฒิการศึกษาของผู้บริหาร ไม่มีความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงต่อประสิทธิผลของโรงเรียน ประถมศึกษา

จากแนวคิดและงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า วุฒิทางการศึกษา เป็นปัจจัยที่มี ความสำคัญทำให้ผู้บริหารประสบความสำเร็จในการบริหาร ช่วยให้การวางแผนงาน การแก้ไข ปัญหาการดำเนินงาน ตลอดจนความเชื่อถือความศรัทธาในการบริหารงานของผู้บริหารองค์กร

2. ปัจจัยพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร เป็นตัวแปรที่มีความสำคัญในการกำหนด ประสิทธิภาพขององค์กรในระดับต้น ๆ ผู้นำขององค์กรในเขตพื้นที่การศึกษามีบทบาทสำคัญใน การบริหารงาน หากไม่มีศักยภาพในการนำที่ดีพอแล้วจะไม่สามารถที่จะนำการบริหารให้เกิด ประสิทธิภาพ อีกทั้ง ไม่สามารถสร้างศรัทธา และประสานความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้เกิด เป็นพลังร่วมที่ก่อให้เกิดการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นจริงได้ นอกจากนั้นแล้วยังส่งผลให้ต้องเผชิญ กับแรงต่อต้านที่มักจะเกิดขึ้นเสมอเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ดังจากรายงานสภาวะการศึกษาไทยปี 2541 เรื่องวิกฤตและโอกาสในการปฏิรูปการศึกษาและสังคมไทย ได้กล่าวถึงอุปสรรคสำคัญของ การปฏิรูปการศึกษาไทย คือ การขาดภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง และมีวิสัยทัศน์ที่จะปฏิรูปการศึกษา (วิทยากร เชียงกูล, 2542, หน้า 145) ซึ่งสอดคล้องกับ สงวน นิตยรัตน์พงศ์ (2541, หน้า 83) ได้ กล่าวไว้ว่า ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งจะเป็นส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างเป็น จริง ดังนั้นภาวะผู้นำของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จึงเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็น อย่างยิ่งในการบริหารงานให้บรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นจริงได้

1. ความหมายของพฤติกรรมผู้นำ การศึกษาพฤติกรรมผู้นำกับประสิทธิผลขององค์กร ได้รับความสนใจศึกษามากโดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งความหมายของพฤติกรรมผู้นำ องค์กรในทางทฤษฎีนั้น กล่าวว่า พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารองค์กร หมายถึง บุคคลที่ทำให้ องค์กรประสบกับความก้าวหน้า และบรรลุผลสำเร็จโดยใช้อิทธิพล ูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม

นอกจากนั้นแล้วผู้นำยังมีส่วนทำให้เกิดวิสัยทัศน์ขององค์การ และบุคลากรในองค์การ รวมทั้งผู้นำสามารถใช้อิทธิพลต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมเพื่อนำกลุ่มประกอบกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2541, หน้า 433) นอกจากนี้ ร็อบบินส์ (Robbins, 1997) อธิบายว่า พฤติกรรมผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการมีอำนาจ อิทธิพลต่อบุคคล กลุ่มบุคคลเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย พฤติกรรมผู้นำถือว่าเป็นศิลปะที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อนักบริหารที่จะนำองค์การไปสู่ความสำเร็จ ผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจ กำหนดปัญหา วางแผนและรับผิดชอบต่อความอยู่รอดหรือการพัฒนาขององค์การ ไชมอน (Simon, 1977, p. 126) อธิบายว่า พฤติกรรมผู้นำ หมายถึง ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนสำเร็จ ผู้บริหารหรือผู้นำเป็นผู้ที่ใช้ศิลปะในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จตรงตามจุดมุ่งหมายขององค์การ เฮอร์เช และบลันชาร์ด (Hersey & Blanchard, 1982, p. 3) กล่าวว่า พฤติกรรมผู้นำ หมายถึง การทำงานของผู้นำร่วมกับคนอื่นในกลุ่ม เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การ เบส และอวอลิโอ (Bass & Avolio, 1994, p. 49) ให้ความหมายของพฤติกรรมผู้นำว่า เป็นกระบวนการของการกระทำที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อกลุ่มเพื่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ โอเวนส์ (Owens, 1987, p. 128) ให้ความหมายของพฤติกรรมว่า หมายถึง บทบาทการกระทำที่ผู้นำสนับสนุนให้กลุ่มทำงานสำเร็จ มุ่งเน้นภารกิจสำคัญ คือ จัดการภายในกลุ่มเพื่อพัฒนาให้ได้ผลผลิตร่วมกัน และประสบความสำเร็จในงานที่ทำอยู่ เซอร์จิโอวานนี (Sergiovanni, 1984, p. 5) กล่าวว่า พฤติกรรมผู้นำคือ กระบวนการทำงานตาม บทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร โดยทำงานร่วมกับผู้อื่น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า พฤติกรรมผู้นำ หมายถึง การแสดงออกของการกระทำที่เกี่ยวกับนิสัยในการทำงานของผู้บริหาร ซึ่งจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำมีทฤษฎีต่าง ๆ

กล่าวไว้มากมาย เช่น ทฤษฎีคุณลักษณะผู้นำ (Trait Theories of Leadership) ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงพฤติกรรมศาสตร์: แบบเผด็จการและแบบประชาธิปไตย (Behavioral Theories of Leadership: Autocratic and Democratic Leadership) ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำเชิงสถานการณ์ (Contingency Theories of Leadership) ฯลฯ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์, 2541, หน้า 439) ซึ่งในแต่ละทฤษฎีก็มีแนวคิด และรายละเอียดเนื้อหาของทฤษฎีที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งต่างก็พยายามอธิบายถึงคุณลักษณะของผู้นำในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยไม่ขอนำเสนอรายละเอียดแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ผู้วิจัยสนใจศึกษาเท่านั้น สำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นจะศึกษาพฤติกรรมผู้นำตามแนวคิดของเฮ้า และมิทเชล (House & Mitchell, 1974, pp. 81-97) ที่ว่า

ผู้นำจะสามารถช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาให้เดินไปตามวิถีทางเพื่อไปสู่เป้าหมาย โดยผู้นำเลือกใช้พฤติกรรมที่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดกับความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาและสถานการณ์การทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น จะเลือกใช้แบบพฤติกรรมผู้นำที่เหมาะสมที่สามารถเพิ่มความคาดหวังในความสำเร็จและความพึงพอใจในงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา พฤติกรรมแต่ละแบบของผู้นำจะมีผลต่อแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชาแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชาและคุณลักษณะของงานอีกด้วย ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย (Path-Goal Theory) เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำตามสถานการณ์ ซึ่งอาศัยแนวคิดของ อีแวนส์ (Evans, 1970) และปรับปรุงพัฒนาโดยเฮ้าและมิทเชลล์ (House & Mitchell, 1974; House & Baetz, 1979 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544, หน้า 90) ที่เรียกทฤษฎีนี้ว่า วิถีทาง-เป้าหมาย เพราะอธิบายวิถีทาง (Path) ที่ผู้นำใช้ในการบรรลุเป้าหมาย (Goal) ทั้งที่เป้าหมายเกี่ยวกับงานและเป้าหมายของบุคคล ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย เสนอแนะว่าหน้าที่สำคัญของผู้นำคือ การตั้งเป้าหมายร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชา ช่วยผู้ใต้บังคับบัญชาในการหาวิถีทางที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมาย และช่วยในการจัดอุปสรรคทั้งหลายทั้งปวง ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย มีส่วนประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ พฤติกรรมผู้นำ และสถานการณ์ที่เอื้อต่อผู้นำ

2.1 พฤติกรรมผู้นำ (Leader Behavior) ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย แบ่งพฤติกรรมผู้นำออกเป็น 4 แบบ คือ (House & Mitchell, 1974, pp. 81-97 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544, หน้า 90-95)

2.1.1 พฤติกรรมแบบสนับสนุน (Supportive Behavior) เป็นพฤติกรรมการบริหารที่คล้ายกับพฤติกรรมมุ่งมิตรสัมพันธ์ (Consideration Behavior) ของผู้นำจากการศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอสเตต กล่าวคือ ผู้นำให้การสนับสนุนและมีพฤติกรรมที่เป็นมิตรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถเข้าถึงได้ง่าย เป็นผู้นำที่ใส่ใจในสวัสดิการความเป็นอยู่และความต้องการในฐานะความเป็นมนุษย์ของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำจะแสดงพฤติกรรมให้การสนับสนุนในการสร้างบรรยากาศที่ดีของการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งให้การปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ และให้การนับถือต่อศักดิ์ศรีของ ผู้ใต้บังคับบัญชา

2.1.2 พฤติกรรมแบบสั่งการ (Derivateness Behavior) เป็นพฤติกรรมการบริหารที่คล้ายกับพฤติกรรมผู้นำแบบมุ่งกิจสัมพันธ์ (Initiating Leadership) การศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอสเตต เป็นพฤติกรรมผู้นำที่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ด้วยการใช้คำสั่งเกี่ยวกับการทำงาน รวมทั้งแจ้งความคาดหวังให้ทราบ บอกถึงวิธีการทำงาน ตลอดจนกำหนดเวลาการทำงานสำเร็จให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบ ผู้นำแบบสั่งการจะกำหนดมาตรฐานการทำงาน พร้อมกับกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ชัดเจนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

2.1.3 พฤติกรรมแบบมุ่งความสำเร็จของงาน (Achievement Behavior) เป็นพฤติกรรมการบริหารที่ผู้นำกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย สร้างความมีมาตรฐานด้านความเป็นเลิศสูงแก่ ผู้ใต้บังคับบัญชา และแสวงหาวิธีการปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการคาดหวังต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการแสดงความมั่นใจว่าผู้ใต้บังคับบัญชา จะสามารถจะปฏิบัติงานที่มีมาตรฐานสูงได้สำเร็จ

2.1.4 พฤติกรรมแบบมีส่วนร่วม (Participative Behavior) เป็นพฤติกรรมการบริหารที่ผู้นำแสดงต่อผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการขอคำปรึกษาก่อนที่จะตัดสินใจ รวมถึงพฤติกรรมที่เกี่ยวกับการขอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ กระตุ้นให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และมีการประชุมกับผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำงานบ่อย ๆ ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมจะกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายของกลุ่มและเขียนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ขึ้นในที่ทำงาน

ในทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมายนี้ ผู้นำจะต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ดังนั้นผู้นำต้องแสดงพฤติกรรมในแบบที่เหมาะสมกับสถานการณ์

2.2 สถานการณ์ ตัวแปรด้านสถานการณ์ในทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย ประกอบด้วยตัวแปร 2 ชนิด คือ

2.2.1 คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นส่วนสำคัญสำคัญของสถานการณ์ประกอบด้วย

2.2.1.1 ความต้องการส่วนบุคคล เช่น ความต้องการความสำเร็จ ความต้องการมีอิสระ ความต้องการการเปลี่ยนแปลง

2.2.1.2 ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น ความรู้ ทักษะ ความถนัด

2.2.1.3 คุณลักษณะของบุคลิกภาพ เช่น การเชื่ออำนาจภายใน-ภายนอกตนเอง ความเชื่อมั่นในตนเอง

คุณสมบัติส่วนตัวบุคคลนี้เป็นตัวกำหนดทั้งศักยภาพที่จะจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา และวิธีที่ผู้นำใช้ในการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชา ตัวอย่าง เช่น ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นบุคคลที่เชื่ออำนาจภายในตนเอง (Internal Locus of Control) ซึ่งเชื่อว่าเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำของตน ผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทนี้จะตอบสนองเป็นเป็นอย่างดีต่อพฤติกรรมผู้นำแบบให้มีส่วนร่วม ในทางตรงข้ามหากผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นบุคคลที่เชื่ออำนาจภายนอกตนเอง (External Locus of Control) ซึ่งเชื่อว่าเหตุการณ์ต่าง ๆ ตนเองควบคุมได้เพียงเล็กน้อย ส่วนใหญ่เกิดเพราะโชคหรือเคราะห์ ผู้ใต้บังคับบัญชาประเภทนี้จะตอบสนองเป็นเป็นอย่างดีต่อพฤติกรรมผู้นำแบบสั่งการ แต่ถ้าหากผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้มีความสามารถสูงในการปฏิบัติงาน ก็มักจะต่อต้านพฤติกรรมผู้นำแบบสั่งการ

2.2.2 ความกดดันและการเรียกร้องของสิ่งแวดล้อม ตัวแปรของสิ่งแวดล้อมที่เป็นส่วนสำคัญที่ท่าสถานการณ์เมื่อต่อผู้นำประกอบด้วย

2.2.2.1 โครงสร้างของภารกิจ (Task Structure)

2.2.2.2 ระดับของความเป็นพิธีการ (Formalization) ระเบียบ กฎที่ใช้ในการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา

2.2.2.3 ปทัสถาน (Norms) ของกลุ่มงาน (Work Group)

2.3 ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย นิยามประสิทธิผลของผู้นำในรูปของสถานะทางจิตวิทยาของผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ใช่รูปของความสำเร็จในการปฏิบัติงาน พฤติกรรมผู้นำจะมีประสิทธิผล ถ้า

2.3.1 ขกระดับความพึงพอใจในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

2.3.2 เพิ่มการยอมรับของผู้นำ

2.3.3 ส่งเสริมแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชา

ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย มีหลักความเชื่อ 2 ประการ คือ

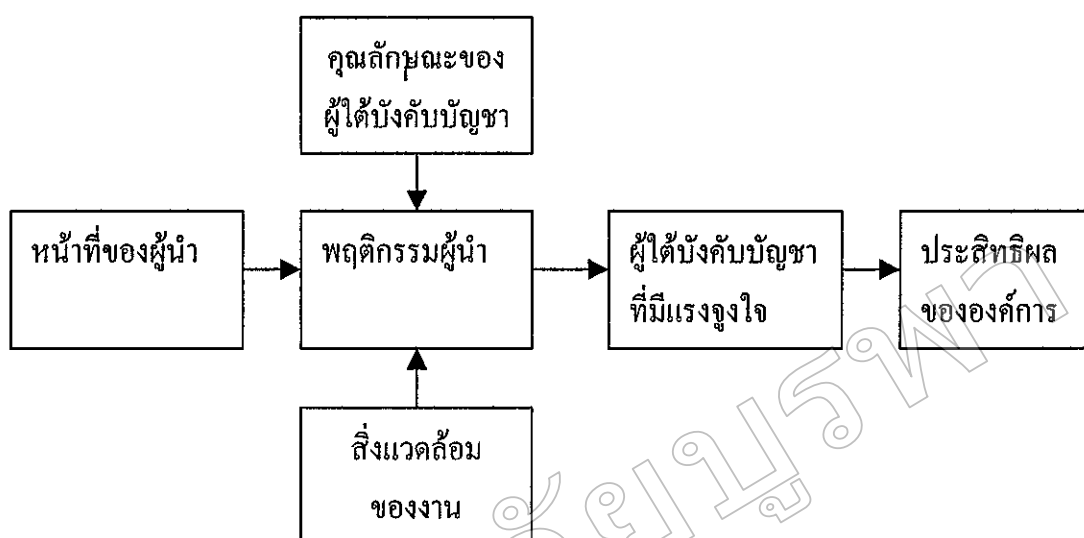
ก. ผู้ตามจะยอมรับ และพอใจพฤติกรรมผู้นำ ถ้าผู้ตามเห็นว่าพฤติกรรมนั้นช่วยให้เกิดความพอใจในทันที หรือเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้เกิดความพอใจในอนาคต

ข. พฤติกรรมผู้นำจะจูงใจการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อ

- สนองความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อทำงานมีประสิทธิภาพ
- เป็นสิ่งแนะนำ สนับสนุน ให้รางวัลแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจำเป็นต่อ

ประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาขาดสิ่งเหล่านั้น

ดังนั้นพฤติกรรมผู้นำจะมีประสิทธิผลเมื่อพฤติกรรมนั้น ช่วยให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความพอใจ และช่วยในการปฏิบัติงาน พฤติกรรมผู้นำจึงเป็นเครื่องกรุยทาง (วิถี) ไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนาทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย อธิบายประสิทธิผลของผู้นำ ดังภาพที่ 3



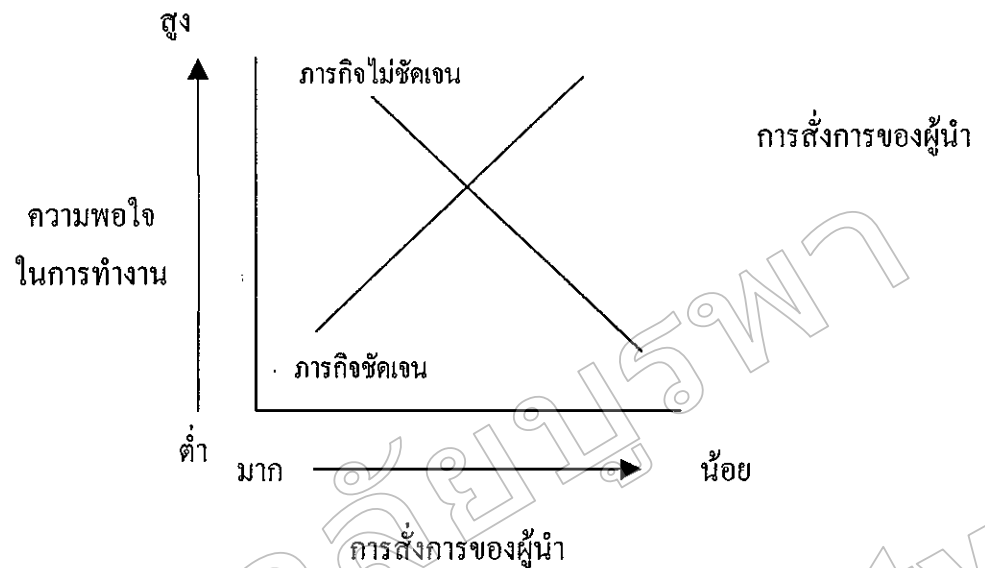
ภาพที่ 3 ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย

2.4 ความสอดคล้องของพฤติกรรมผู้นำกับสถานการณ์ ตัวแปรสถานการณ์ในทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมายประกอบด้วย คุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตาม และความกดดัน และความเรียกร้องของสิ่งแวดล้อม เพื่อที่จะช่วยให้เข้าใจทฤษฎีนี้ชัดเจนขึ้น เช่น ตัวอย่างโครงสร้างของภารกิจ ซึ่งเป็นตัวแปรในด้านสิ่งแวดล้อม โครงสร้างของภารกิจเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำแบบสั่งการกับความพอใจในการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย อธิบาย ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองไว้ดังนี้

2.4.1 พฤติกรรมสั่งการที่สูงมากในสถานการณ์ที่คลุมเครือ จะช่วยเพิ่มทั้งแรงจูงใจ และความพอใจ โดยทำให้วิถีทางที่จะบรรลุเป้าหมายกระชับชัดเจน

2.4.2 พฤติกรรมแบบสนับสนุน และพฤติกรรมแบบให้มีส่วนร่วมในสถานการณ์ที่ภารกิจชัดเจน จะช่วยเพิ่มความชัดเจน จะช่วยเพิ่มความพอใจในการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา ในขณะที่พฤติกรรมแบบสั่งการ จะก่อให้เกิดความขุ่นเคืองและเครียดในสถานการณ์ที่ภารกิจชัดเจน

ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำแบบสั่งการ และความพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาในสถานการณ์เกี่ยวกับโครงสร้างของภารกิจ แสดงให้เห็นดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมแบบสั่งการกับความพอใจในการทำงานในสถานการณ์เกี่ยวกับ โครงสร้างกับภารกิจ

ทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย อธิบายความเหมาะสมของผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมไว้ดังนี้ คือ (House & Mitchell, 1974, pp. 94 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544, หน้า 90-95)

- ผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมเหมาะสมกับสถานการณ์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจที่ทำที่หาย และภารกิจนั้นมีความคลุมเครือด้วย

- ในภารกิจอื่น ๆ ผู้นำแบบมีส่วนร่วมเหมาะสมที่สุด ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการมีอิสระในการปฏิบัติงานในระดับสูง และมีบุคลิกภาพที่ต่อต้านเผด็จการ

โดยทั่วไปแล้ว ความสอดคล้องของแบบผู้นำกับสถานการณ์ ในทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย มีดังนี้ (Yukl, 1981, pp. 145-151 อ้างถึงใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544, หน้า 94)

- ภาวะผู้นำแบบสั่งการเหมาะสมในสถานการณ์ที่จำเป็นจะต้องลดความคลุมเครือในบทบาท และเพิ่มแรงจูงใจของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยให้รางวัลสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน

- ภาวะผู้นำสนับสนุนเหมาะสมในสถานการณ์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความวิตกกังวลสูง และขาดความเชื่อมั่นในตนเอง

- ภาวะผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จของงานเป็นพฤติกรรมผู้นำที่มีประสิทธิผลในสถานการณ์ที่ภารกิจไม่ชัดเจน และผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการสิ่งท้าทายเพื่อบรรลุเป้าหมาย

- ภาวะผู้นำแบบให้มีส่วนร่วมเหมาะสมในสถานการณ์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องการมีอิสระหรือความสำเร็จสูง หรือเหมาะสมในสถานการณ์ที่ภารกิจไม่ชัดเจน

มโนทัศน์และความสัมพันธ์ของตัวแปรที่เป็นเหตุ (Causal Variables) หรือตัวแปรต้น ตัวแปรกลางหรือเชื่อมโยง (Moderator Variables) และตัวแปรที่เป็นผลผลิต (Outcome Variables) หรือตัวแปรตามในทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมายแสดงให้เห็นดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในทฤษฎีวิถีทาง-เป้าหมาย

3. ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำกับประสิทธิผลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในการบริหารองค์การ ผู้บริหารเป็นผู้ที่มีหน้าที่บริหารงานตามภารกิจขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด หน้าที่ในการบริหารงาน จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลายอย่าง ขึ้นอยู่กับว่าอยู่บนพื้นฐานการบริหารของศาสตร์ใด แต่ไม่ว่านักบริหารการศึกษา หรือนักบริหารธุรกิจ ศาสตร์ต่าง ๆ ในโลกก็ไม่ต่างกันเท่าไร ส่วนที่แตกต่างกันเป็นเรื่องเทคนิค และประสบการณ์ การบริหารการศึกษามากกว่าเพราะเห็นผลนานกว่าจะรู้ว่าจะบริหารผิดพลาด เด็กก็เรียนจบไปนานแล้ว ส่วนทางด้านธุรกิจนั้น ถ้าบริหารผิดจะเห็นผลเร็วมากและบทลงโทษก็รุนแรงกว่า (วรภัทร์ ภูเจริญ, 2542, หน้า 7) ดังนั้นผู้บริหารในฐานะผู้นำขององค์การจะต้องมีภาวะผู้นำซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดต่อความสำเร็จขององค์การ เพราะเป็นบุคคลที่ตัดสินใจว่าควรทำอะไร และเป็นผู้สร้างสรรค์สิ่งต่าง ๆ เป็นความจริงที่ว่าคนเพียงคนเดียวไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโลกทั้งโลก หรือแม้แต่องค์การขนาดกลางได้ แต่ต้องอาศัยพลังความคิด ความกระตือรือร้นจากหลายคน แต่ถ้า

ปราศจากผู้นำ การริเริ่มก็ไม่ถูกทำให้มีเสียงแล้วตั้งแต่แรก สิ่งต่าง ๆ ก็จะดำเนินไปอย่างไร้ทิศทาง ฉะนั้นเมื่อไม่มีผู้นำ ผลที่จะเกิดขึ้นจะเอาแน่นอนไม่ได้ เหตุผลที่ผู้นำสำคัญกว่าวัฒนธรรมองค์การ และเครื่องมือการจัดการ เพราะผู้นำเป็นผู้สร้างวัฒนธรรม วัฒนธรรมที่ดีขององค์การไม่สามารถเกิดขึ้น หรือหล่อหลอมตนเองได้ แต่ต้องอาศัยผู้นำสร้างขึ้นมา ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำจะช่วย สนับสนุนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยคือ (1) ช่วยให้บุคลากร ขององค์การได้รับการประสานงาน และแนะนำการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ที่กำหนด (2) ช่วยรักษาสภาพภาพขององค์การให้มีความมั่นคง โดยการปรับเปลี่ยนหรือปรับตัว ตามเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม (3) ช่วยประสานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การ ให้ ดำเนินการได้ตามลักษณะพลวัตภายในองค์การองค์การ โดยเฉพาะ ในช่วงที่องค์การอยู่ในระหว่าง การพัฒนาและเปลี่ยนแปลง ช่วยแก้ไขความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ และ (4) ช่วยให้บุคลากรใน องค์การบรรลุถึงความต้องการต่าง ๆ ทั้งในด้านความพึงพอใจ และเป้าหมายส่วนบุคคล โดยจะเป็น ผู้ที่ชักชวนจูงใจให้ผู้ร่วมงานมีความยินดีและมีความเต็มใจที่จะร่วมมือปฏิบัติงานให้บรรลุ เป้าหมาย (Steers, 1991) นอกจากนั้นการศึกษาของ อีสเตอร์และเบ็ตตี้ (Esther & Betty, 2002, pp. 129-138) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศในองค์การกับพลังจูงใจในการทำงาน ของพยาบาลวิชาชีพในฮ่องกง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประยุกต์และคัดแปลงการวัดพลังจูงใจใน การทำงานและตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างบรรยากาศในองค์การ และการรับรู้ถึงพลังจูงใจใน การทำงานของพยาบาลวิชาชีพ เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพยาบาลจำนวน 331 คน พบว่า ตัวแปรที่ทำนายการรับรู้พลังจูงใจในการทำงานได้ดีที่สุดสองตัวแปร จากหกตัวแปรย่อยใน บรรยากาศขององค์การ คือ ตัวแปรพฤติกรรมผู้นำและการทำงานเป็นทีม ซึ่งสอดคล้องกับงานการศึกษา ของ แมคคอนเนล (McConnell, 1992, p. 235) และบริดเจส (Bridges, 1992, p. 669) ที่ศึกษา พบว่า มีความเกี่ยวพันระหว่างภาวะผู้นำกับประสิทธิผลขององค์การ ส่วนการศึกษาของไวซอง (Wysong, 2000, p. 336) ที่ศึกษาพฤติกรรมผู้นำกับประสิทธิผลขององค์การ พบว่า ลักษณะของผู้นำที่ แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การที่ต่างกัน

จากแนวคิดและงานวิจัยที่กล่าวข้างต้นของนักการศึกษาและวิชาการ แสดงให้เห็นได้ว่า พฤติกรรมผู้นำเป็นตัวแปรสำคัญอย่างหนึ่งที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการบริหารของ ผู้บริหารและส่งผลถึงประสิทธิผลขององค์การ และเป็นเครื่องมือสำคัญที่สำคัญที่สุดในการ ปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์การ เพราะเป็นกระบวนการที่ผู้นำสร้างระบบความสัมพันธ์ของ กิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การ ซึ่งเปรียบเสมือนสมอง เส้นเลือด แขน ขา และพลังกำลังขององค์การที่ ผู้บริหารทุกระดับจะต้องใช้เป็นวิธีทางนำไปสู่ความสำเร็จในการทำงาน

4. วิธีการวัดพฤติกรรมผู้นำ รูปแบบของพฤติกรรมทั้งสี่แบบตามแนวคิดทฤษฎีวิถีทางเป้าหมาย นี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแบบวัด LBDQ ซึ่งเป็นการศึกษาที่มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ โดยที่ผู้นำแบบสั่งการและมุ่งความสำเร็จของงานเป็นส่วนหนึ่งของพฤติกรรมในมิติกิจสัมพันธ์ (Initiating Structure) และผู้นำแบบสนับสนุน และแบบให้มีส่วนร่วมเป็นตัวแทนในมิติมิตรสัมพันธ์ (Consideration) ดังนั้นจึงสามารถใช้ LBDQ Form 12 (Leader Behavior Description Questionnaire) ของ เฮ้า และ เดสเลอร์ (House & Dessler, 1974) ในการวัดพฤติกรรมผู้นำได้

3. ปัจจัยวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร แนวคิดในการพัฒนาองค์การ และพัฒนาผู้นำส่วนใหญ่แล้วมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ พัฒนาองค์การให้มีวิสัยทัศน์ มีผู้นำองค์การทั้งที่ฉลาดคิด คือ เป็นผู้นำที่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อยู่ตลอดเวลาและฉลาดทำคือ ผู้นำที่มีประสิทธิผลสูง นอกจากนั้นต้องมีคุณสมบัติในการฉลาดคิดแล้ว ยังต้องมีความสามารถในการปฏิบัติ เพื่อให้ทั้งวิสัยทัศน์และพันธกิจนั้นบรรลุตามเป้าหมายได้ และไม่ว่าจะปฏิรูปองค์การให้มีรูปโฉมเป็นเช่นใด ก็ให้คำนึงถึงวิสัยทัศน์องค์การไว้เสมอ จึงจะยังคงศักยภาพ และความสามารถในการแข่งขันไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้นในองค์การที่จะเป็นผู้นำในภาคส่วนต่าง ๆ ได้นั้นจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน พนักงานทั่วทั้งองค์การรับทราบและเห็นพ้อง จะร่วมมุ่งมั่นปฏิบัติงานตามแผนเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์นั้นให้ได้ภายในกำหนด (วีรวัชร มาชะศิริานนท์, 2541, หน้า 22)

3.1 ความหมายของวิสัยทัศน์ผู้บริหาร คำว่า วิสัยทัศน์ (Vision) มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดและความหมายของวิสัยทัศน์ (Vision) ไว้ดังนี้ ประชุม โพธิกุล (2542, หน้า 22) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพอนาคตที่องค์การต้องการให้เป็น เป็นภาพสะท้อนค่านิยม เป้าหมาย ความมุ่งมั่นขององค์การ วรรณพร สุขอนันต์ (2541, หน้า 27) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง คุณสมบัติของผู้นำที่สามารถมองเห็นภาพในอนาคตของงานที่พึงปรารถนา โดยภาพนั้นมีความเป็นไปได้ มีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน และสามารถมองเห็นวิธีการปฏิบัติที่จะทำให้องค์การดำเนินไปในทิศทางนั้นจนบรรลุวัตถุประสงค์ เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2538, หน้า 7) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง ภาพขององค์การในอนาคต เป็นภาพที่มีความเฉพาะเจาะจง ได้พัฒนาแล้ว และสามารถบรรลุถึงได้ ผู้นำจะต้องมองไปข้างหน้า มีทิศทางที่ชัดเจน เป็นทิศทางที่จะให้องค์การไปทางนั้น และบรรลุสภาพการณ์ที่ปรารถนาได้ ฮิกแมน และซิลวา (Hickman & Silva, 1984, p. 151) ให้ความเห็นว่า วิสัยทัศน์ คือ การคิดไตร่ตรองโดยใช้สมอง ใช้ปัญญา ความรู้ความสามารถ จากสิ่งที่รู้ไปหาสิ่งที่ไม่รู้ เป็นการสร้างสรรค์อนาคตจากข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ในปัจจุบัน เบนนิส และนาซัส (Bennis & Nanus, 1985, p. 89) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง สัมพันธภาพขององค์การในอนาคต ซึ่งได้มาจากปัญญา ความคิด มีความเป็นไปได้ และสอดคล้องกับเป้าหมายและภาระหน้าที่ขององค์การ บลัมเบิร์ก และกรีนฟิลด์ (Blumberg & Greenfield, 1986, pp. 277-228 อ้างถึงใน สรรค์น

คลีแกว, 2544, หน้า 17) กล่าวว่า วิสัยทัศน์ หมายถึงความสามารถในการมองเห็นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่ต้องการให้เป็นในอนาคต และสามารถกระทำกิจกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปสู่สภาพที่ต้องการในอนาคตได้สำเร็จ

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า วิสัยทัศน์ หมายถึง คุณลักษณะของผู้นำหรือบุคคลที่สามารถกำหนดแผนงาน เป้าหมาย และมองอนาคตขององค์การหรือหน่วยงาน ถึงทิศทางการทำงานเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือหน่วยงานที่ตั้งไว้ ซึ่งการมองภาพในอนาคตนั้นจะต้องมีความเป็นไปได้

3.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับมิติของวิสัยทัศน์ มีนักวิชาการหลายท่าน ได้สรุปแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ของผู้ผู้นำไว้ เช่น บรอน (Braun, 1991, อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2525, หน้า 9-11) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับมิติวิสัยทัศน์ทางบุคคลว่า สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 มิติ คือ (1) การสร้างวิสัยทัศน์ (Formulating Vision) หมายถึง การสร้างความฝันที่เป็นจริง หรือการสร้างพิมพ์เขียวขององค์การที่มีความเป็นไปได้ในอนาคต เป็นการสร้างภาพในอนาคตที่ผู้บริหารปรารถนาให้องค์การของตนเองเป็นเช่นนั้น จะต้องศึกษาองค์การอย่างละเอียดลึกซึ้ง มีการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างชัดเจนเกี่ยวกับจุดเด่น จุดด้อยของบุคคล สถานที่ ทรัพยากรและเวลา วิสัยทัศน์ที่สร้างจำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม วิธีการที่ดีในการสร้างวิสัยทัศน์ ก็คือ การให้มีส่วนร่วม (Shared Vision) (2) การเผยแพร่วิสัยทัศน์ (Articulation Vision) คือ กระบวนการที่จำเป็นต้องบรรยาย อธิบาย และทำให้สมาชิกขององค์การได้รับรู้ เข้าใจ และมองเห็นความเป็นไปได้ ผู้บริหารจะต้องเผยแพร่วิสัยทัศน์ที่สร้างขึ้น นั่นคือ เปลี่ยนสภาพของวิสัยทัศน์ส่วนบุคคลให้เป็นวิสัยทัศน์ของส่วนรวม จุดมุ่งหมายของการเผยแพร่วิสัยทัศน์ คือ การให้สมาชิกขององค์การยอมรับวิสัยทัศน์ว่าเป็นของตนเอง ผู้บริหารจะต้องมีศิลปะในการแสดง สามารถอธิบาย และโน้มน้าวสมาชิกขององค์การให้เข้าใจและยอมรับ ผู้บริหารจะต้องมีอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและค่านิยมของสมาชิกในองค์การ (3) การปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ (Operationalizing Vision) หมายถึง การนำเอาวิสัยทัศน์ที่สร้างขึ้นไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริง โดยการร่วมมือ ทดมเทกำลังใจ กำลังความคิด และความเพียรพยายามของสมาชิกในองค์การ เพื่อนำวิสัยทัศน์ที่สร้างขึ้นไปสู่การปฏิบัติที่สำเร็จ นั่นคือ เป็นการรวบรวมพลังเพื่อบรรลุสภาพการณ์ในอนาคต ปรับปรุงองค์การให้มีความเป็นไปได้ตลอดไป แฮมเมอร์และแชมพีย์ (Hammer & Champie, 1993 อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, 2541, หน้า 129) กล่าวว่าผู้นำในยุคนี้จะต้องมีคุณลักษณะ 3 ประการ คือ (1) มิวสัยทัศน์ (Vision) คือ สามารถกำหนดหรือสร้างภาพความสำเร็จขององค์การในอนาคต เช่น สถานศึกษา 4-5 ปี ข้างหน้า จะต้องมียุทธศาสตร์หรือจุดเด่นในเรื่องใด (2) ต้องสามารถสื่อความหมายวิสัยทัศน์ (Vision) ให้ผู้ร่วมงานเข้าใจตรงกัน (Communication) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง