

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในครั้งนี้ได้ประมวลและสังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีที่สำคัญของนักวิชาการ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์การ การประกันคุณภาพการศึกษา และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแบ่งการนำเสนอเป็น 5 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นของเขตพื้นที่การศึกษา ประวัติของการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา โครงสร้างและหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตอนที่ 2 เป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายเกี่ยวกับองค์การ ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ แนวทางการศึกษาประสิทธิผลขององค์การ แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การกับวงจรชีวิตขององค์การ ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์การ ตอนที่ 3 นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของคุณภาพ ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา แนวคิดพื้นฐานในการประกันคุณภาพการศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในกับการประเมินคุณภาพภายนอก กรอบการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา ตอนที่ 4 เป็นการนำเสนอสาระเกี่ยวกับโมเดลลิสเรล การวิเคราะห์โมเดลลิสเรล การวิเคราะห์โมเดลเชิงสาเหตุ การใช้โปรแกรมลิสเรล การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมลิสเรล ตอนที่ 5 เป็นการนำเสนอสาระที่เกี่ยวกับกรอบแนวคิดในการวิจัย

ตอนที่ 1 จุดเริ่มต้น ประวัติและหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1.1 จุดเริ่มต้นของเขตพื้นที่การศึกษา

Candoli , Cullen and Stufflebeam (1994) Lunenburg and Ornstein (1996) Oliva and Pawlas (2001 อ้างถึงใน สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545) อธิบายว่าเขตพื้นที่การศึกษาของสหรัฐอเมริกา เป็นองค์การบริหารการศึกษาระดับกลาง ในโครงสร้างระบบการบริหารการศึกษา มีการจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่เหมือนเขตพื้นที่การศึกษาเป็นครั้งแรกเมื่อ 9 มิถุนายน 1837 ในรูปสภาการศึกษาธรรม (Common council) ที่ Buffalo มลรัฐ New York และมีการแต่งตั้งศึกษาธิการเขต (superintendent) คนแรกเมื่อ 31 กรกฎาคม 1837 ที่ Louisville มลรัฐ Kentucky มลรัฐ New England เป็นมลรัฐแรกที่ประกาศเขตพื้นที่การศึกษาอย่างเป็นทางการในช่วงปลายศตวรรษ ที่ 18 เขตพื้นที่การศึกษาที่ตั้งขึ้นในครั้งนั้นมีหน้าที่กำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารการศึกษา เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นในพื้นที่เขตเมือง ซึ่งมีการพัฒนา

อย่างรวดเร็วในขณะนั้น ช่วงปี 1860 สหรัฐอเมริกามีสำนักงานศึกษาธิการเขตพื้นที่การศึกษา รวม 27 เขต ทุกเขตล้วนแต่ตั้งอยู่ในเขตเมืองทั้งสิ้น

การจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาในพื้นที่ชนบทเริ่มต้นในศตวรรษที่ 20 ในระยะนั้นโรงเรียนในชนบทส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนที่มีห้องเรียนเดี่ยวเปิดสอนตั้งแต่เกรด 1 – 8 เขตพื้นที่การศึกษาในชนบทเป็นเขตที่มีโรงเรียนเพียงโรงเรียนเดียวเป็นส่วนใหญ่ สภาการศึกษาของมลรัฐพยายามขยายการนิเทศการศึกษาลงสู่โรงเรียนในชนบท โดยการรวมโรงเรียนขนาดเล็กเป็นเขตการปกครอง (county) ในปี ค.ศ.1915 มลรัฐ Utah เป็นมลรัฐแรกที่ประกาศใช้แผนการรวมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตปกครอง ภายใต้ความรับผิดชอบของศึกษาธิการเขตการปกครองเดียว นับจากนั้นมีการประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาและแต่งตั้งคณะกรรมการการศึกษาระดับเขตพื้นที่การศึกษาอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เขตพื้นที่การศึกษาในชนบทเป็นเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็ก ในปี ค.ศ.1930 สหรัฐอเมริกามีเขตพื้นที่การศึกษา 130,000 เขต ในจำนวนนี้ครึ่งหนึ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาที่มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 300 คน และเขตพื้นที่การศึกษาที่มีขนาดใหญ่ที่สุดมีจำนวนนักเรียน 10,000 คน

ช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงที่มีความพยายามที่จะรวมเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อให้เขตพื้นที่ศึกษามีโรงเรียนที่สามารถให้บริการการศึกษาครบชั้นตั้งแต่เกรด 1 – 12 และเพื่อให้การจัดการศึกษาในแต่ละเขตพื้นที่ศึกษามีประสิทธิภาพ – ต้นทุน (cost - effectiveness) สูง การรวมเขตพื้นที่การศึกษาในระยะแรก เป็นการรวมโรงเรียนขนาดเล็กเข้าเป็นระบบโรงเรียนมีหลายวิทยาเขต (multicampus school system) ต่อมา มีการยุบรวมเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็กและโรงเรียนขนาดเล็ก นักการศึกษาเชื่อว่าการยุบรวมเขตพื้นที่ศึกษานั้น แม้ว่าจะมีบุคลากรหลายกลุ่มได้รับผลกระทบ แต่ในภาพรวมได้ผลดีตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวคือ มีการปิดโรงเรียนขนาดเล็กที่มีห้องเรียนเดี่ยว และมีการยุบรวมเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็ก ที่ไม่มีประสิทธิภาพจำนวนมาก ผลจากการดำเนินงานดังกล่าวทำให้จำนวนเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็กลดน้อยลง และจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศลดน้อยลง จากจำนวนเขตพื้นที่การศึกษาทั่วประเทศรวม 130,000 เขต ในปี ค.ศ. 1930 ลดลงเหลือ 40,520 เขตในปี ค.ศ. 1960 และลดลงเหลือ 15,025 เขต ในปี ค.ศ.1994 ในจำนวนนี้มีเขตพื้นที่การศึกษาเพียงร้อยละ 23 (คิดเป็นจำนวน 3,465 เขต) เท่านั้นที่เป็นเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 300 คน และมีเขตพื้นที่ศึกษาร้อยละ 1.3 (คิดเป็นจำนวน 202 เขต) ที่เป็นเขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ มีจำนวนนักเรียน 25,000 คน เขตพื้นที่การศึกษาที่ใหญ่ที่สุดมีจำนวนนักเรียนสูงสุด คือเขตพื้นที่การศึกษาใน New York มีจำนวนนักเรียน 985,000 คน รองลงไปคือเขตพื้นที่การศึกษาใน Los Angeles มีจำนวนนักเรียน 640,000 คน ใน Chicago มีจำนวนนักเรียน 410,000 คน และใน Dade County, Florida มีจำนวนนักเรียน 305,000 คน

Oliva and Pawlas (2001) เสนอว่าการรวมเขตพื้นที่การศึกษาเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาเริ่มมีลักษณะแบบรวมศูนย์ (centralization) ช่วงคริสต์ทศวรรษที่ 1970s และ 1980s เป็นช่วงที่บางมลรัฐและบางเขตพื้นที่การศึกษา ออกกฎระเบียบบังคับให้โรงเรียนต้องจัดการศึกษาตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำที่กำหนดไว้ แต่ในช่วง คริสต์ทศวรรษที่ 1990s ลักษณะที่แตกต่างกันหลากหลายทาง วัฒนธรรม เชื้อชาติ และความต้องการของท้องถิ่นที่ต่างกันทำให้เกิดการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา (decentralization)

Lunenburg and Ornstein (1996) สรุปว่าช่วงปลายศตวรรษที่ 19 แนวความคิดเรื่องการยุบรวมเขตพื้นที่การศึกษาให้มีขนาดใหญ่เริ่มเปลี่ยนแปลงพร้อมๆกับการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจทางการศึกษา จากผลงานวิจัยหลายเรื่องที่ศึกษาขนาดที่เหมาะสมของเขตพื้นที่การศึกษา นักการศึกษาพบว่า เขตพื้นที่การศึกษาที่มีขนาดจำนวนนักเรียน 5,000 คน เป็นเขตพื้นที่การศึกษาที่มีประสิทธิภาพสูงด้านการลงทุน เพราะจะมีตำแหน่งลำดับที่ 14 - 30 จากตำแหน่งสูงสุด ตามเกณฑ์ค่าใช้จ่ายต่อหัว แต่มีตำแหน่งลำดับที่ 10 จากตำแหน่งสูงสุด ตามเกณฑ์ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน เมื่อคิดลำดับตำแหน่งเปอร์เซ็นต์ไทล์ นอกจากนี้ยังมีงานวิจัย นัยร้อยเรื่องยืนยันความสัมพันธ์ทางลบ ระหว่างความสำเร็จในการดำเนินงานกับขนาดของเขตพื้นที่การศึกษา จากข้อค้นพบจากงานวิจัยดังกล่าว ประกอบกับความต้องการของชุมชนที่มีลักษณะหลากหลายในเขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ ทำให้ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เป็นช่วงเวลาที่เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่เริ่มพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจ (decentralization) อย่างจริงจัง จากการวิจัยในปี ค.ศ. 1980 โดยศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ที่มีจำนวนนักเรียน มากเกินกว่า 50,000 คน พบว่าเขตพื้นที่การศึกษากว่าร้อยละ 67 จากเขตพื้นที่การศึกษา ขนาดใหญ่ รวม 69 เขตรายงานว่ามีการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา ลงสู่ระดับพื้นที่ (area) 28 เขต ลงสู่ระดับเขตย่อย (sub - district) และเขตชุมชน (community district) 7 เขต และลงสู่ระดับภูมิภาค (regions) 6 เขต ทั้งที่เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่มาก มีระดับการกระจายอำนาจ สูงกว่าเขตพื้นที่การศึกษาขนาดรองลงไป สัดส่วนของผู้บริหารที่บริหารจัดการแบบรวมศูนย์ ต่อผู้บริหาร ที่บริหารจัดการแบบกระจายอำนาจในเขตพื้นที่การศึกษา มีค่าเท่ากับ 21.50 ใน Cleveland ซึ่งยังมีการบริหารแบบรวมศูนย์ และมีค่าเท่ากับ 3.37 ใน Los Angeles และ 0.56 ใน New York ซึ่งมีการบริหารแบบการกระจายอำนาจ

กล่าวโดยสรุป ในสหรัฐอเมริกา ประวัติการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาแสดงให้เห็นว่ามีการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษา และแต่งตั้งศึกษานิเทศก์ตั้งแต่ปี ค.ศ.1837 ในระยะแรกเขตพื้นที่การศึกษาเกิดจากการรวมระบบโรงเรียน เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ส่วนใหญ่เป็นเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็ก เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่มีแต่ในเขตเมืองในช่วงปี ค.ศ.1930

สหรัฐอเมริกา มีเขตพื้นที่การศึกษาสูงถึง 130,000 เขต โดยที่เขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็ก มีจำนวนนักเรียนไม่เกิน 300 คน เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่มีจำนวนนักเรียน 10,000 คน ช่วงต้นศตวรรษที่ 19 มีความพยายามยุบรวมเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและลดต้นทุนการดำเนินงาน ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 มีแนวโน้มการปฏิรูปการบริหารและการจัดการให้เป็นแบบการกระจายอำนาจมากขึ้น ปัจจุบันนี้สหรัฐอเมริกาจึงมีเขตพื้นที่การศึกษาประมาณ 15,000 เขต โดยที่เขตการศึกษาขนาดเล็กมีจำนวนนักเรียนน้อยกว่า 300 คน และเขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่มีจำนวนนักเรียนเกินกว่า 25,000 คน โดยที่เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่ เช่น New York มีจำนวนนักเรียนสูงถึง 100,000 คน ทั้งนี้ เขตพื้นที่การศึกษาขนาดใหญ่มากมีการกระจายอำนาจลงสู่เขตย่อย เขตชุมชน เขตภูมิภาคมากขึ้น (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545)

1.2 ประวัติของการจัดตั้งเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศไทย

การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา มีการดำเนินงานทั้งโดยกระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงก่อนและหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการดำเนินงานโดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษาคณะกรรมการมหาชนเฉพาะกิจ เรียงลำดับการดำเนินงานดังต่อไปนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์ และคณะ, 2545; สุวัฒน์ เงินจ๋า และคณะ, 2544 อ้างถึงใน สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545)

30 เมษายน 2542 รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ (นายชุมพล ศิลปอาชา) ตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ (คำสั่งที่ 324/2542)

9 มิถุนายน 2542 คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ เสนอผลการดำเนินงานกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาโดยยึดหลัก ความเป็นเอกภาพ หลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกรอบในการพิจารณากำหนดเขตพื้นที่การศึกษา และวางเกณฑ์การกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาไว้ 4 ประการ ประการแรก เขตพื้นที่การศึกษา มีประชากรประมาณ 120,000 คนขึ้นไป ประการที่สอง เขตพื้นที่ศึกษามีสถานศึกษาตั้งแต่ก่อนระดับประถมศึกษาถึงระดับมัธยมศึกษาครบ และมีจำนวนใกล้เคียงกัน ประการที่สาม เขตพื้นที่การศึกษา มีสภาพภูมิศาสตร์ วัฒนธรรมนิยมประเพณี วิถีชีวิตเหมือนกัน หรือเป็นพื้นที่ติดต่อกัน ประการที่สี่ เขตพื้นที่การศึกษาเป็นเขตปกครองที่ประชาชนมีภารกิจเกี่ยวพัน และมีความเคยชินที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของวิถีชีวิต และราชการ คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาตามเกณฑ์ดังกล่าวโดยพิจารณาตามแนวทาง 4 ประการ ประการแรก อำเภอที่มีประชากรและสถานศึกษาสูงกว่าเกณฑ์ จะได้รับการกำหนดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา ประการที่สอง แรกอำเภอที่มีประชากรและสถานศึกษาดำกว่าเกณฑ์ จะได้รับการรวมกับอำเภอลักษณะเดียวกันที่มีพื้นที่ติดต่อกัน และ

กำหนดเป็น เขตพื้นที่การศึกษา ประการที่สาม อำเภอที่มีประชากรและสถานศึกษาดำกว่าเกณฑ์ และไม่มีอำเภอใกล้เคียงที่จะรวมกันได้ หากต่ำกว่าเกณฑ์เล็กน้อย จะได้รับการกำหนดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา หากต่ำกว่าเกณฑ์มากจะจัดรวมกับอำเภอที่ติดต่อกัน และประการที่สี่ จังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดเล็กหรือเป็นเกาะ จะได้ระบบการกำหนดเป็นเขตพื้นที่การศึกษา ผลการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ได้เขตพื้นที่การศึกษาที่มีอำเภอเดียว 63 เขต เขตพื้นที่การศึกษาที่รวมอำเภอ 257 เขต และเขตพื้นที่การศึกษาทั้งจังหวัด 7 เขต รวมจำนวนเขตพื้นที่การศึกษา 327 เขตทั่วประเทศ

28 ธันวาคม 2542 กระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้ง คณะกรรมการดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการวางเกณฑ์ที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา

11 มกราคม 2543 มีพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชน เฉพาะกิจ และคณะกรรมการบริการสำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจ

14 กุมภาพันธ์ 2543 กระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจ ได้ดำเนินการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา โดยอาศัยผลการศึกษาวิจัยของกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การศึกษาตัวแปรกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา เป็นกรอบในการพิจารณา การวิจัยดังกล่าวได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดสรรงบประมาณจากโครงการศึกษาวิจัยและการเงินเพื่อการศึกษา เงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ให้กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการเป็นสองระยะ ระยะแรก เป็นการศึกษาโดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ พบตัวแปรสำคัญ 6 ตัว ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ระยะที่สอง เป็นการตรวจสอบ ตัวแปรทั้งหมดตัวจากระยะแรก โดยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าตัวแปรสำคัญที่ควรใช้ในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา มีเพียง 4 ตัวแปร คือ จำนวนประชากร จำนวนสถานศึกษา เขตอำเภอ และลักษณะทางภูมิศาสตร์ ในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาครั้งนี้ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจ ได้กำหนดหลักการรวม 4 ประการ ประการแรก เขตพื้นที่การศึกษาควรมีจำนวนประชากร 150,000 – 200,000 คน ประการที่สอง เขตพื้นที่การศึกษาควรมีสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประมาณ 100 แห่ง โดยคำนึงถึงโอกาสทางการศึกษาสายสามัญ และสายอาชีพด้วย ประการที่สาม ใช้เขตอำเภอเป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา โดยไม่มีการแยกอำเภอใดออกไปอยู่มากกว่าหนึ่งเขตพื้นที่การศึกษา และประการที่สี่ สามารถเดินทางไปกลับในเขตพื้นที่การศึกษาเดียวกันได้ภายในวันเดียว เพื่อให้เกิดความสะดวกในการดูแลสนับสนุนสถานศึกษาและหน่วยงานทางการศึกษา ผลการดำเนินงาน กำหนดเขตพื้นที่การศึกษารวม 295 เขต เมื่อแยกตามสถานที่แยกเป็นเขตพื้นที่การศึกษา

ในส่วนภูมิภาค จำนวน 289 เขต ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 6 เขต และเมื่อแยกตามลักษณะการรวมอำเภอแยกได้เป็นเขตพื้นที่การศึกษาทั้งจังหวัด 7 เขต เขตพื้นที่การศึกษาที่มีอำเภอเดียว 26 เขต เขตพื้นที่การศึกษาที่รวม 2 – 5 อำเภอมี 255 เขต และเขตพื้นที่การศึกษาที่รวม 7 อำเภอมี 1 เขต

10 พฤศจิกายน 2543 – 5 กุมภาพันธ์ 2544 สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชน เฉพาะกิจ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 57 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 โดยจัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนใน 10 ภูมิภาค ณ จังหวัดลำปาง อุตรธานี นครราชสีมา พิษณุโลก นครศรีธรรมราช ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา จันทบุรี เพชรบุรี และกรุงเทพมหานคร รวมผู้เข้าร่วมประชุม 1,131 คน ในจำนวนนี้ร้อยละ 84.77 เห็นว่าการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา 295 เขต มีความเหมาะสม และมีความเห็นว่าการบริหารตามแนวใหม่นี้จะให้บริการการศึกษาได้ทั่วถึง และใกล้ชิดประชาชน ผู้เข้าร่วมประชุมร้อยละ 15.23 ไม่เห็นด้วยและเสนอแนะให้แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาสองแนวทาง แนวทางแรกให้แบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ตามจำนวนเขตเลือกตั้งรวม 444 เขต เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนลับสน แนวทางที่สองให้แบ่งเขตพื้นที่การศึกษาตามจังหวัดรวม 76 จังหวัด อันเป็นรูปแบบที่ง่ายไม่ซับซ้อน และไม่ใช้งบประมาณมากเหมือนกับการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษาขนาดเล็กจำนวนมาก

กระทรวงศึกษาธิการ ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาใหม่ให้มีขนาดเหมาะสม ไม่กระจายมากเกินไป และไม่สร้างภาระด้านงบประมาณและการพัฒนาบุคลากร โดยกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาในระยะแรก 76 เขต ตามเขตจังหวัด และเมื่อจังหวัดใดมีขนาดใหญ่ หรือมีลักษณะพิเศษ หรือมีความพร้อม ก็สามารถกำหนดให้มีหลายเขตพื้นที่การศึกษาได้จนครบ 295 เขต ในอนาคต ทั้งนี้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้มีการดำเนินการเป็น 3 ระยะ ระยะแรก ปีงบประมาณ 2546 ประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา 76 เขต ระยะที่สอง ปีงบประมาณ 2547 ประกาศเขตพื้นที่การศึกษาเพิ่มเติมเป็น 125 เขต และระยะที่สาม ปีงบประมาณ 2548 – 2550 หลังจากมีการเสริมสร้างความพร้อมแล้ว ประกาศเขตพื้นที่การศึกษา 295 เขต ตามที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจเสนอไว้

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจ นำเสนอข้อชี้แจงเพิ่มเติมให้เห็นว่าการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาในระยะแรก 6 เขต แล้วประกาศเพิ่มเติมจนครบ 295 เขต นั้น มิได้แก้ปัญหการบริหารและการจัดการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมที่มีอยู่ และยังทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารและการจัดการ เพราะต้องมีการยุบเลิกตำแหน่งศึกษานิเทศก์จังหวัด ศึกษานิเทศก์อำเภอ ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด ผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัด หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ จำนวน 2,200 ตำแหน่งใหม่รองรับบุคลากรดังกล่าว นอกจากนั้นยังมีความยุ่งยากในการปรับเข้าระบบ 76 เขต และปรับเข้าระบบ 295 เขต ในช่วงเวลาต่อมา

6 สิงหาคม 2544 สำนักงานโครงการนาร่องปฏิรูปการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2544 อ้างถึงใน สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545) อนุมัติการดำเนินงานโครงการนาร่องปฏิรูปการศึกษา ในเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อเตรียมความพร้อม และแสวงหาคำตอบว่า เขตพื้นที่การศึกษาที่เล็กที่สุดของการกระจายอำนาจ ที่มีอิสระและมีความเป็นไปได้ที่จะทำให้การบริหารและการจัดการศึกษามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ควรมีขนาดและรูปแบบการบริหารอย่างไรในการดำเนินงาน กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติรับผิดชอบจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งแบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษา 5 เขต สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งแบ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษา 2 เขต กรมอาชีวศึกษารับผิดชอบจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นเขตพื้นที่การศึกษาทั้งจังหวัด และกรมการศึกษานอกโรงเรียนรับผิดชอบจังหวัดภูเก็ต ซึ่งกำหนดเป็นเขตพื้นที่การศึกษาทั้งจังหวัด ดำเนินการสองภาคเรียน คือภาคปลาย ปีการศึกษา 2544 และภาคต้น ปีการศึกษา 2545 และให้สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏรับผิดชอบประเมินผลโครงการนาร่องฯ

สิงหาคม 2545 สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ (2545 อ้างถึงใน สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545) เสนอผลการประเมินโครงการนาร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา สรุปว่า ตัวแปรสำคัญในการกำหนดเขตพื้นที่ศึกษามี 5 ตัวแปร ตามเกณฑ์ต่อไปนี้ ประการแรก เขตพื้นที่การศึกษาควรมีจำนวนประชากร 150,000 – 200,000 คน ประการที่สอง เขตพื้นที่การศึกษาควรมีจำนวนสถานศึกษา 100 – 130 แห่ง ประการที่สาม ควรใช้เขตอำเภอในการแบ่งเขตพื้นที่การศึกษา ประการที่สี่ สถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาไม่ควรใช้เวลาเดินทางเกิน 2 ชั่วโมง และประการสุดท้าย เขตพื้นที่การศึกษาควรมีสภาพสังคม วัฒนธรรม และประเพณี เป็นสภาพเดียวกัน สำนักงานโครงการนาร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (2545 อ้างถึงใน สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545) ยังให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า เขตพื้นที่การศึกษาในโครงการนาร่องฯ แต่ละเขตสามารถรับผิดชอบสถานศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ 150 – 200 แห่ง และคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษาควรเป็นไตรภาคี ได้แก่ ภาครู้และบุคลากรทางการศึกษา ภาคีตัวแทนผู้ประกอบการ และภาคนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิในสัดส่วนที่เท่ากัน

4 กันยายน 2545 สำนักงานโครงการนาร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ สรุปผลการดำเนินงาน และเสนอให้ใช้เกณฑ์จำนวนประชากร 200,000 คน จำนวนสถานศึกษา 175 – 200 แห่ง และความเหมาะสมด้านสภาพภูมิศาสตร์ เส้นทางคมนาคม เขตปกครอง วัฒนธรรมประเพณี พร้อมทั้งนำเสนอการกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา 223 เขต ประกอบด้วยเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นเขตตามเกณฑ์ปกติ มีจำนวน 174 เขต เขตที่รวมจังหวัดเป็นเขต มีจำนวน 11 เขต เขตที่เป็นอำเภอ มีจำนวน 5 เขต เขตที่ตั้งอยู่ชายแดน แต่มีวัฒนธรรม

ประเพณีที่เป็นเอกลักษณ์ มีจำนวน 13 เขต เขตที่มีข้อจำกัดด้านการปกครอง มีจำนวน 17 เขต และเขตที่มีขนาดใหญ่ มีจำนวน 3 เขต

10 กันยายน 2545 กระทรวงศึกษาธิการ โดยคณะอนุกรรมการอำนวยการเตรียมจัดระบบบริการของส่วนราชการตามโครงสร้างใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ ได้พิจารณาทางเลือก 3 แนวทางในการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ทางเลือกแรกกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา 145 เขต โดยใช้เกณฑ์ประชากรและจำนวนสถานศึกษา คือ เขตพื้นที่การศึกษา มีจำนวนประชากร 350,000 – 500,000 คน และสถานศึกษา 250 – 350 แห่ง 158 เขต ทางเลือกที่สองกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต โดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เป็นเกณฑ์กำหนดให้เขตพื้นที่การศึกษามีจำนวนประชากร 350,000 – 400,000 คน และสถานศึกษา 250 – 350 แห่ง และทางเลือกที่สามกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา 223 เขต ตามข้อเสนอของสำนักงานโครงการนำร่องปฏิรูปการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

30 ตุลาคม 2545 กระทรวงศึกษาธิการประกาศเขตพื้นที่การศึกษา 175 เขต แม้ว่า การประกาศเขตพื้นที่การศึกษารั้งนี้จะมีจำนวนต่ำกว่าที่สำนักงานปฏิรูปการศึกษา องค์การมหาชนเฉพาะกิจ ได้เสนอไว้และหน่วยงานบางหน่วยงาน เช่น สมาพันธ์ครูประถมศึกษ แห่งประเทศไทย (สทท.) คัดค้าน แต่การประกาศใช้เขตพื้นที่การศึกษา 175 เขตนี้ ได้รับการยอมรับ เพราะเป็นจุดเริ่มต้นที่อาจขยายได้ง่ายขึ้นหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งคาดว่าจะประกาศใช้ในต้นปี พ.ศ. 2546 (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545)

1.3 โครงสร้างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการ กำหนดโครงสร้างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย 6 กลุ่ม และ 1 หน่วย ดังนี้

1) **กลุ่มอำนวยการ** รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป งานประชาสัมพันธ์ งานประสานงาน งานบริหารการเงินและสินทรัพย์ มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบบริหารองค์กร การประสานงานและให้บริการ สนับสนุน ส่งเสริม ให้กลุ่มภารกิจและงานต่างๆในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สามารถบริหารจัดการและดำเนินงานตามบทบาทภารกิจ อำนาจหน้าที่ ได้อย่างเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลบนพื้นฐานของความถูกต้องและโปร่งใส ตลอดจนสนับสนุนและให้บริการข้อมูล ข่าวสาร เอกสาร สื่อ อุปกรณ์ทางการศึกษาและทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการศึกษาแก่สถานศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาบริหารจัดการได้อย่างสะดวก คล่องตัว มีคุณภาพ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.)

2) **กลุ่มบริหารงานบุคคล** รับผิดชอบงานธุรการ งานวางแผนกำหนดอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง งานสรรหาและกำหนดแต่งตั้ง งานบำเหน็จความชอบและทะเบียนประวัติ งานพัฒนาบุคคล งานวินัยและนิติการ งานเลขานุการ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษา โดยมีแนวคิดดังนี้ การบริหารงานบุคคลในเขตพื้นที่การศึกษาเป็นมาตรการจูงใจให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยงาน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัว เกิดความอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานได้รับการพัฒนา มีความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ นำไปสู่การบริการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของผู้เรียนต่อไป (กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.)

3) **กลุ่มนโยบายและแผน** รับผิดชอบ งานธุรการ งานข้อมูลสารสนเทศ งานนโยบายและแผน งานวิเคราะห์งบประมาณ งานติดตามประเมินผลและรายงาน งานเลขานุการ คณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีแนวคิดดังนี้ ส่งเสริม สนับสนุนและประสานงานในเชิงนโยบายให้สถานศึกษาจัดการศึกษาเป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการศึกษาชาติ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานตามยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ (strategic result based management : SRBM) ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (strategic performance base budgeting: SPBB) โดยเน้นความโปร่งใส ทันสมัย ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ยึดหลักการมีส่วนร่วม (participation) การบริหารที่สนับสนุนที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (school – based management) โดยมีกระบวนการวางแผน การดำเนินการตามแผน การกำกับติดตามผลอย่างมีระบบ (กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.)

4) **กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา** รับผิดชอบ งานส่งเสริมกิจการนักเรียน งานส่งเสริมกิจการพิเศษ งานส่งเสริมคุณภาพการจัดการศึกษา งานส่งเสริมสวัสดิการ สวัสดิภาพและกองทุนเพื่อการศึกษา โดยมีแนวคิดดังนี้ สนับสนุนและส่งเสริมสถานศึกษา งานส่งเสริมการจัดการศึกษาเป็นงานที่สนับสนุนและส่งเสริมให้สถานศึกษาในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการบูรณาการ การจัดการศึกษาทั้งในระบบ นอกโรงเรียนและตามอัธยาศัย ไปสู่การศึกษาดลอดชีพ นำแหล่งเรียนรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นใช้ประกอบการเรียนการสอน ส่งเสริมสุขภาพกายและสุขภาพจิตให้สมบูรณ์ จัดสวัสดิการ สวัสดิภาพ และกองทุนเพื่อการศึกษา ที่จะเป็นการช่วยเหลือผู้เรียนปกติ ด้อยโอกาส พิการ และมีความสามารถพิเศษ อีกทั้งส่งเสริมให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน สถาบันทางภาษา สถานประกอบการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชน ร่วมจัดการศึกษาที่จะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของผู้เรียน (กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.)

5) **กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา** รับผิดชอบ งานพัฒนาหลักสูตรการศึกษาขั้นพื้นฐานและกระบวนการเรียนรู้ งานวัดและประเมินผลการศึกษา งานส่งเสริมและพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา งานนิเทศติดตามและประเมินผลระบบบริหารและกำรจัดการศึกษา งานส่งเสริมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา งานเลขานุการคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลและนิเทศการศึกษา มีแนวคิดดังนี้ ดำเนินงานเกี่ยวกับการนิเทศการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษา เพื่อให้สถานศึกษา มีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการเรียนการสอน ได้อย่างมีคุณภาพ ได้มาตรฐานเท่าเทียมกันโดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน ส่งผลให้ ผู้เรียนทั้งในระบบนอกระบบและตามอัธยาศัย เกิดการเรียนรู้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.)

6) **กลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา** รับผิดชอบ งานการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย พัฒนานวัตกรรมการบริหาร งานระบบข้อมูลสารสนเทศ งานการประสานการตรวจราชการ งานติดตามตรวจสอบ ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา งานส่งเสริม สนับสนุน การสร้างองค์ความรู้และเทคนิควิชาชีพในการบริหารการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีแนวคิดดังนี้ สร้างความเข้มแข็งการบริหารด้านวิชาการ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคลและด้านการบริหารทั่วไป ให้แก่สถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการอันจะนำไปสู่คุณภาพการศึกษา บุคลากรในกลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษาประกอบไปด้วยผู้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ด้านการบริหารจัดการเป็นพิเศษ มีหน้าที่ช่วยให้การบริหารจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักการบริหารที่ใช้กระบวนการ ประสาน ส่งเสริม สนับสนุนเพื่อนำนโยบายสู่การปฏิบัติ กระบวนการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานผลทางการบริหารจัดการ และมุ่งเน้นศึกษา วิเคราะห์ วิจัย แสวงหา และจัดทำนวัตกรรม รูปแบบ มาตรฐาน เทคนิควิธีการและเครื่องมือในการบริหารจัดการ (กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.)

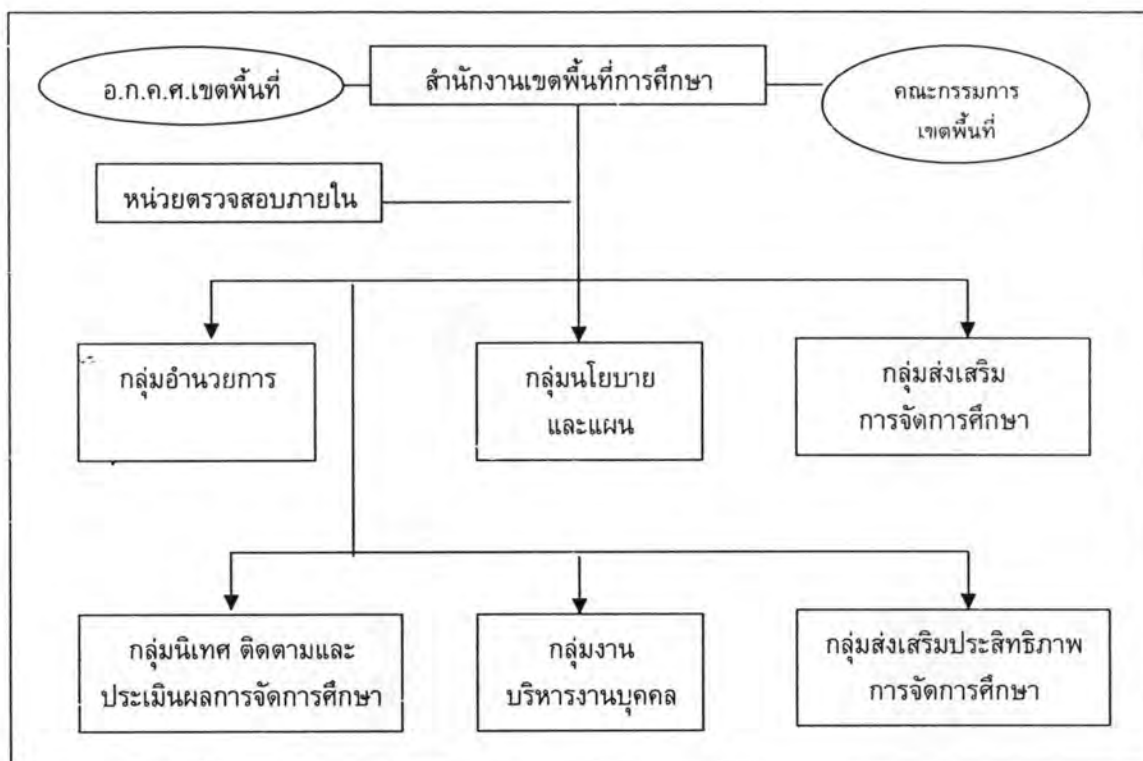
7) **หน่วยตรวจสอบภายใน** รับผิดชอบ ตรวจสอบการเงินและการบัญชี ตรวจสอบการดำเนินงาน มีแนวคิดดังนี้ เป็นหน่วยงานควบคุมภายในของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการส่งสัญญาณเตือนความเสียหายที่ทำให้หน่วยงานปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมาย การตรวจสอบภายในที่เพียงพอ มีการสอบทานที่ดีสามารถที่จะทำให้การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล ประหยัดและโปร่งใส (กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.)

1.4 หน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สาระบัญญัติเกี่ยวกับเขตพื้นที่การศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 มีรายละเอียดค่อนข้างชัดเจนดังสาระสำคัญที่ระบุไว้ในหมวด 5 การบริหารและการจัดการศึกษา ส่วนที่หนึ่ง การบริการและการจัดการศึกษาของรัฐ ดังนี้ มาตรา 9(2) ระบุว่า การจัดระบบโครงสร้างและกระบวนการจัดการศึกษาให้ยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 37 ระบุว่า การบริหารและการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ยึดเขตพื้นที่การศึกษา โดยคำนึงถึงปริมาณสถานศึกษา จำนวนประชากร วัฒนธรรม และความเหมาะสมด้านอื่นด้วย

ในเรื่องการดำเนินงานด้านการบริหารและการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 38 ระบุว่าในแต่ละเขตพื้นที่การศึกษา ให้มีคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล จัดตั้ง ยุบรวม หรือเลิกสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา ประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมและสนับสนุน การจัดการศึกษาของบุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่นที่จัดการศึกษาในรูปแบบที่หลากหลาย ในเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 39 ระบุว่าให้กระทรวงศึกษาธิการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

ในเรื่องการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา การบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษา มาตรา 31 กำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับประเภท กำหนดนโยบาย แผนและมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลป วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด มาตรา 34 กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่พิจารณาเสนอแนะนโยบาย แผนพัฒนามาตรฐาน และหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, 2545)



แผนภาพที่ 2.1 โครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานปฏิรูปการศึกษา โดย นางลักษณ วิรัชชัย (2545) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้สำหรับการประเมินคุณภาพการบริหารและการจัดการเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งเป็นรายงานการวิจัยเอกสารที่จัดทำขึ้นจากการสังเคราะห์เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งของในประเทศและต่างประเทศ ได้ทำการพัฒนาตัวบ่งชี้จากบทบาทหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา สำนักงานเขตและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หลักการสร้างตัวบ่งชี้และแนวทางการประเมินสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ชุดของตัวบ่งชี้ตามขั้นตอนการพัฒนาตัวบ่งชี้ในเบื้องต้น ที่สามารถนำไปดำเนินการต่อไปในการตรวจสอบความตรงของชุดตัวบ่งชี้และการนำไปใช้ประโยชน์ในการประเมินคุณภาพการบริหารและการจัดการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่อไป โดยประกอบด้วยชุดตัวบ่งชี้ที่มีความเหมาะสมรวม 10 มาตรฐาน 45 ตัวบ่งชี้ ประกอบด้วยประเด็นการประเมินด้านการเรียน ของนักเรียนทั้งในระดับโรงเรียนและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 4 ประเด็นย่อย คือ ด้านการปฏิบัติงานของครูทั้งในระดับโรงเรียนและระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 4 ประเด็นย่อย ด้านการปฏิบัติงานของผู้บริหารสถานศึกษา 5 ประเด็นย่อย ด้านการปฏิบัติงานของผู้บริหารสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 7 มาตรฐาน 32 ตัวบ่งชี้ ในด้านการบริหารทั่วไป

การบริหารงานวิชาการ การบริหารธุรการการเงินและพัสดุ การบริหารเทคโนโลยี ผลการดำเนินงาน และผลกระทบการดำเนินงาน โดยผู้วิจัยเสนอว่า ตัวบ่งชี้ที่พัฒนาได้นี้ เป็นตัวบ่งชี้สำหรับช่วยในการดำเนินงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในระยะ 5 ปีแรกเท่านั้น หลังจากนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จะมีอำนาจสมบูรณ์มากขึ้นจึงต้องมีการปรับปรุงตัวบ่งชี้ต่อไป

สมเกียรติ พันธธรรม (2543) ได้ศึกษาถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้อำนวยการสำนักงาน การศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา โดยมีลักษณะการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ และใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (focus group) ผลการวิจัยพบว่า คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของผู้อำนวยการเขตพื้นที่การศึกษา มี 3 ด้าน คือ 1) คุณลักษณะด้านบุคลิกภาพ 2) คุณลักษณะด้านความเป็นผู้นำ และ 3) คุณลักษณะด้านความรู้ความสามารถ

ตอนที่ 2 ความหมายเกี่ยวกับองค์การ และปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์การ

2.1 ความหมายเกี่ยวกับองค์การ

การศึกษาความหมายขององค์การ (organization) นั้น ได้มีผู้ศึกษาไว้มากมาย ล้วนแล้วแต่มีความหมายใกล้เคียงกันจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ในที่นี้จะนำความหมายของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับองค์การ เสนอเพื่อให้ได้ความหมายร่วมกันขององค์การ โดยแยกเสนอเป็น 3 กลุ่มตามแนวคิดของแต่ละกลุ่ม Barnard (1976) กล่าวว่า องค์การ คือ ระบบที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันทำงานอย่างมีจิตสำนึกซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Pfiffner & Sherwood (1960) ที่ว่า องค์การเป็นผลจากบุคคลจำนวนมากร่วมแรงร่วมใจกันทำงานที่มีความซับซ้อนและจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบขึ้นมาเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากนี้ ในการศึกษาความหมายขององค์การจากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 พบว่า องค์การ หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบัน ซึ่งเป็นส่วนประกอบของหน่วยงานใหญ่ ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกัน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546) และส่วน มัลลิกา ดันสอย (2544) กล่าวว่า องค์การคือระบบสังคมที่มีวัตถุประสงค์ ชัดเจน และเกิดขึ้นจากการรวมตัวของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาตกลงร่วมมือ ร่วมใจ และทำงานร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ Pfiffner and Sherwood (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) องค์การ คือ สถาบันซึ่งบุคคลกลุ่มหนึ่งเข้ามาทำงานร่วมกัน มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน โดยตั้งใจแน่วแน่ที่จะร่วมมือกัน จัดวางระบบงานต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับ Barnard (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) ที่กล่าวว่า องค์การเป็นระบบการร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป Parsons (อ้างถึงใน สมิหรา จิตตลดากร, 2546) มององค์การในแง่หน่วยงานทางสังคม คือ การเป็นกลุ่มที่ถูกสร้างขึ้นอย่างรอบคอบและมีการปรับปรุงตามกาลเวลาเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง Bedeian (อ้างถึงใน สมิหรา จิตตลดากร, 2546) กล่าวว่าองค์การจะต้องประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ เช่น การเป็นระบบสังคมซึ่งหมายถึงต้องประกอบด้วยคนและกลุ่มคน ความสัมพันธ์ระหว่างคนและภารกิจเป็นไป

ตามที่องค์การกำหนด Porter (อ้างถึงใน สมิทธิ จิตตลดากร, 2546) กล่าวว่า องค์การน่าจะให้ความหมายมองภาพในส่วนที่เกี่ยวกับการตอบปัญหาว่า ใคร (Who) ซึ่งหมายถึงองค์ประกอบด้านปัจเจกชนและกลุ่ม ศิริพร วงศ์ศรีโรจน์ (2538) องค์การ คือ กลุ่มคนกลุ่มหนึ่ง 2 คนขึ้นไปซึ่งมาร่วมกันดำเนินการใดๆ ซึ่งตรงกับ ภัทรพล มหาจันทร์ (2545) ได้ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า องค์การ หมายถึง กลุ่มคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

สำหรับแนวคิดของนักวิชาการในกลุ่มที่สองนั้น Hick (1972) องค์การคือ กระบวนการจัดโครงสร้างเพื่อให้บุคคลต่างๆ ได้ปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และ Massie (1964) ได้แสดงให้เห็นว่า องค์การ คือกระบวนการจัดระเบียบหรือกระบวนการจัดโครงสร้างของกลุ่มคนให้มีการกำหนด กิจกรรมแบ่งแยกงานออกเป็นฝ่ายๆ ทำหน้าที่ต่างๆ กันไปและมอบหมายให้บุคคลในแต่ละฝ่ายปฏิบัติ เพื่อบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ความหมายขององค์การของนักวิชาการกลุ่มนี้ได้ให้ความสำคัญแก่การจัดโครงสร้างขององค์การออกเป็นฝ่ายๆ และทำหน้าที่ต่างกัน แต่ละฝ่ายต่างก็ทำหน้าที่ไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้ร่วมกัน ดังนั้น ประสิทธิภาพขององค์การจะขึ้นอยู่กับการจัดโครงสร้างขององค์การ และการบริหารองค์การที่ถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งตรงกับ White (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) กล่าวว่าไว้ว่า องค์การ คือ การจัดระบบการทำงานของบุคคลภายในองค์การตามสายงาน และตามความรับผิดชอบ เพื่อให้การปฏิบัติงานได้รับผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายเดียวกัน ส่วน Dimock (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) องค์การ คือการจัดระเบียบโดยนำเอาส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมารวมกันในรูปของส่วนรวม เพื่อให้มีการใช้อำนาจบริหารงานและเป็นศูนย์อำนาจการ เพื่อให้การดำเนินงานลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

Domock (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การ หมายถึงการจัดบุคคลให้ร่วมกันปฏิบัติงานโดยมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนสัดส่วน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันโดยราบรื่นและบังเกิดความพอใจทั้งฝ่ายผู้ปฏิบัติงานและฝ่ายที่จะได้รับผลประโยชน์จากผลงานนั้น ส่วน Millet (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) เสนอว่า องค์การคือ โครงสร้างของกิจการงาน ซึ่งคนจำนวนมากต่างก็ทำงานเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ Mclarney (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) กล่าวว่าองค์การ คือ การวางระบบแบบแผนในการดำเนินงานด้านต่างๆ ให้สมดุลย์กัน โดยการระบุว่าใครมีหน้าที่ต้องทำอะไร มีอำนาจและความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุผล ตามแผนงานที่ได้วางไว้

Mooney and Riley (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) องค์การเป็นรูปแบบของความร่วมมือกันในการทำงานของมนุษย์ เพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน ส่วน Presthus (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) องค์การ คือ ระบบสังคมซึ่งกว้างใหญ่ แน่นนอนมีการกำหนด

หรือวางวิธีดำเนินงานไว้เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยให้มีการประสานกิจกรรมต่างๆของสมาชิกในองค์กรนั้น และ Koontz and Donnell (อ้างถึงใน คีรพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) กล่าวว่าองค์กร คือ กลุ่มของกิจกรรมที่จำเป็นในการกระทำงานนั้นๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนงานและเป้าหมายในการมอบหมายงาน

Hick (อ้างถึงใน คีรพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) ได้ให้ความหมายขององค์กรไว้ว่า หมายถึง โครงสร้างที่ได้จัดทำขึ้นตามกระบวนการ สำหรับให้บุคคลฝ่ายต่างๆเข้ามาร่วมกันปฏิบัติงาน เพื่อความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ Massie (อ้างถึงใน คีรพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) องค์กร คือ โครงสร้างหรือกระบวนการที่กลุ่มคนได้คิดขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือมอบหมายงานให้สมาชิกทำ กำหนดความรับผิดชอบระหว่างสมาชิกและจัดกิจกรรมต่างๆไว้เป็นหมวดหมู่เพื่อให้สมาชิกผู้ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ Brown (อ้างถึงใน สมิหรา จิตตลดากร, 2546) กล่าวว่า องค์กรหมายถึงหน้าที่ซึ่งสมาชิกแต่ละคนของหน่วยงาน ถูกคาดหวังให้ประพฤติปฏิบัติ และถูกคาดหวังความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วน Schien (อ้างถึงใน สมิหรา จิตตลดากร, 2546) หมายความว่า องค์กรคือการประสานกัน อย่างมีเหตุผลของกิจกรรมต่างๆที่กระทำโดยสมาชิกกลุ่ม โดยมีการแบ่งงาน แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชา เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายร่วมกัน และ Dale (อ้างถึงใน สมิหรา จิตตลดากร, 2546) พิจารณาถึง องค์กรที่มีขนาดเล็ก โดยกล่าวว่า องค์กรหมายถึงการกำหนดว่าจะทำอะไร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ มีการแบ่งภารกิจให้มีขนาดเล็กพอที่บุคคลหนึ่งคนจะทำได้ แล้วจัดให้มีการประสานงานกัน เพื่อมิให้มีการสูญเปล่า ซ้ำซ้อน หรือก้าวท้าวซึ่งกันและกัน

Bedeian (อ้างถึงใน สมิหรา จิตตลดากร, 2546) กล่าวว่าองค์กรจะต้องประกอบด้วย ปัจจัยในด้านความพยายามเพื่อที่จะมุ่งไปสู่เป้าหมาย ซึ่งองค์กรอาจมีเป้าหมายได้หลายๆเป้าหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาจมีเป้าหมายที่แตกต่างกันได้ ส่วน Porter (อ้างถึงใน สมิหรา จิตตลดากร, 2546) เสนอว่า องค์กรน่าจะให้ความหมายมองภาพว่าทำไม (Why) ซึ่งหมายถึง การบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจง ส่วน อุทัย บุญประเสริฐ (2531) ให้ความหมายของ องค์กรว่าหมายถึงหน่วยงานทางสังคม ที่เป็นความร่วมมือของมนุษย์ที่ร่วมมือกันสร้างขึ้นมา เพื่อการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะ องค์กรจึงเป็นที่รวมตัวกันของสมาชิกจำนวนหนึ่ง ร่วมกันทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และสัมพันธ์กันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดไว้ คีรพร พงษ์ศรีโรจน์ (2538) กล่าวว่า องค์กร คือ การดำเนินงานของสมาชิกมาร่วมกันดำเนินการใดๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านของ ภัทรพล มหาพันธ์ (2545) กล่าวว่า องค์กร หมายถึง กลุ่มคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่นำความรู้ เทคโนโลยีมาใช้ในการประสานงาน

ร่วมมือกันทำงานมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

นักวิชาการในกลุ่มที่ 3 เช่น Katz & Kahn (1978) ได้มองว่าองค์กร คือ ระบบเปิดที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformation process) และผลผลิต (output) และ Gibson, Inancevich & Donnelly (1991) กล่าวว่าองค์กรเป็นระบบหนึ่งของสังคมซึ่งมีส่วนประกอบต่างๆ คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และสิ่งแวดล้อม ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลต่อกัน

Allen (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) องค์กร คือ กลไก หรือโครงสร้างที่ช่วยให้คนทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วน Bakke (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) กล่าวว่า องค์กร คือ ระบบงานที่ต่อเนื่องกันของกิจการต่างๆของมนุษย์ซึ่งประสานเข้าด้วยกัน เพื่อนำเอาทรัพยากรต่างๆ เช่น คน วัสดุ ทุน ความคิดและทรัพยากรธรรมชาติรวมเข้าเป็นอันเดียวกัน เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคลต่างๆ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย Urwick (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) องค์กร คือ การกำหนดกิจกรรมต่างๆ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในขณะเดียวกัน ก็จัดแบ่งกิจกรรมเหล่านั้นออกเป็นหมวดหมู่ เพื่อมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ และ Kath and Kalm (อ้างถึงใน ศิริพร พงษ์ศรีโรจน์, 2538) กล่าวว่า องค์กร คือ ระบบพลังนำเข้าและนำออก (input and output)

Bedeian (อ้างถึงใน สมิหระ จิตตลดากร, 2546) กล่าวว่า องค์กรจะต้องประกอบด้วย ปัจจัยต่างๆ คือ การมีระบบกิจกรรม คือมีการใช้ความรู้ ใช้เทคโนโลยีในการปฏิบัติการกิจการแบ่งกลุ่มภารกิจ มีการประสานระหว่างกลุ่มภารกิจเพื่อให้มีประสิทธิภาพของงาน และองค์กรต้องสามารถที่จะทราบถึงขอบเขตศักยภาพของตนเองได้ สามารถทราบถึงความต้องการภายในองค์กร สามารถแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับสิ่งแวดล้อมโดยต้องเปลี่ยนแปลงภารกิจ หน้าที่ และทำให้ภารกิจและหน้าที่นั้นชัดเจนอยู่เสมอ ในด้านของ Porter (อ้างถึงใน สมิหระ จิตตลดากร, 2546) กล่าวว่า องค์กรน่าจะให้ความหมายมองภาพอย่างไร และเมื่อไร คือ อย่างไร (How) ซึ่งหมายถึง วิธีการให้มีการแบ่งแยกหน้าที่กันทำ และมีการประสานกันอย่างมีเหตุผลและภายใต้การอำนวยการ และเมื่อไร (When) ซึ่งหมายถึง ภายในช่วงเวลาต่อเนื่องกัน

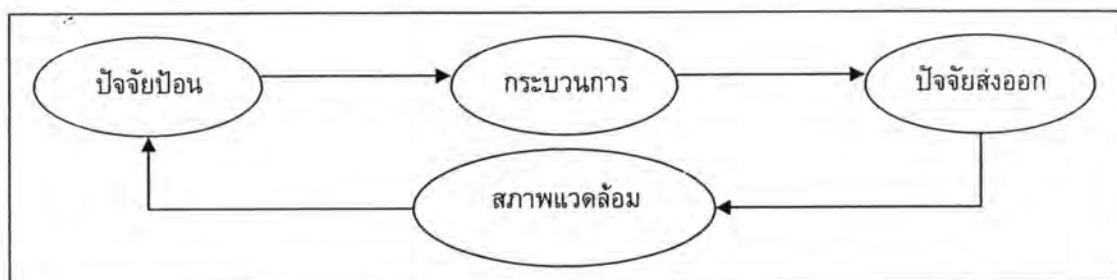
ศิริพร วงศ์ศรีโรจน์ (2538) ได้กล่าวว่าองค์กร คือ กลุ่มคนซึ่งมีการจัดขึ้นเป็นหน่วยงานที่มีระบบมารวมกันดำเนินการใด ๆ มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน มีการแบ่งงานกันทำ มีการประสานงานและให้ความร่วมมือกันทำงานในหน่วยงานนั้น และ ภัทรพล มหาจันทร์ (2545) กล่าวว่า องค์กร หมายถึง กลุ่มคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มาร่วมกันดำเนินงานอย่างมีความเป็นระบบ

มีสายบังคับบัญชาที่แน่นอนมีการแบ่งงานกันทำ มีการเปลี่ยนแปลงภารกิจหน้าที่และทำให้ภารกิจหน้าที่ชัดเจนอยู่เสมอ

นักวิชาการในกลุ่มที่สามนี้ได้มององค์การอย่างเป็นระบบ โดยที่องค์การจะมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต และสิ่งแวดล้อม ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและมีอิทธิพลต่อกัน ความหมายขององค์การที่นักวิชาการทั้งสามกลุ่มได้ให้ไว้ นั้น พอจะสรุปได้ว่า องค์การเป็นระบบที่เกิดจากการรวมตัวของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่มีจุดมุ่งหมายในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน โดยมีกระบวนการจัดโครงสร้างของงานออกเป็นฝ่ายต่างๆ เพื่อแบ่งแยกงานให้บุคลากรแต่ละฝ่ายในองค์การนั้นไปดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน กระบวนการทำงานขององค์การประกอบด้วย ปัจจัยป้อน ไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงและไปสู่ผลผลิตที่พึงประสงค์

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า องค์การ หมายถึง กลุ่มคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่ร่วมกันดำเนินงานด้วยความรู้ เทคโนโลยีมาใช้ในการประสานงาน โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนร่วมกัน และปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ มีความเป็นระบบ มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอนมีการแบ่งงานกันทำ มีการเปลี่ยนแปลงภารกิจหน้าที่และทำให้ภารกิจหน้าที่ชัดเจนอยู่เสมอ

ซึ่งความหมายขององค์การ ดังกล่าวข้างต้น แสดงว่า การศึกษาเกี่ยวกับองค์การจะต้องเป็นการศึกษาในเชิงระบบ แนวความคิดเชิงระบบจะไม่พิจารณาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์การเท่านั้น แต่จะพิจารณาภาพรวมทั้งหมดขององค์การ ซึ่งประกอบด้วย ส่วนต่างๆ คือ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต หรือผลงานขององค์การที่มีความสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อองค์การด้วย ทั้งนี้เพราะการที่องค์การจะประสบความสำเร็จได้ จะต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาได้เป็นอย่างดี (Kast & Rosenwieg, 1985) การศึกษาตามแนวคิดเชิงระบบนี้พอจะสรุปได้ว่า องค์การจะต้องมีปัจจัยป้อนและรับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมเข้าไปสู่องค์การ และจะมีกระบวนการเพื่อเปลี่ยนสภาพปัจจัยป้อนต่างๆให้ออกมาเป็นผลผลิตหรือผลงาน และผลผลิตที่ได้ก็จะถูกส่งเข้าไปสู่สภาพแวดล้อม ดังแผนภาพที่ 2.1 ซึ่งเสนอตามแนวความคิดของ Gibson, Ivancevich & Donnelly (1991)



แผนภาพ 2.2 แนวคิดเชิงระบบ

2.2 ความหมายของประสิทธิผลองค์กร

จากการศึกษาของนักวิชาการสาขาต่างๆ ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์กรแตกต่างกันไปในรายละเอียดตามสาขาวิชาของแต่ละคน แต่ความหมายหลักของประสิทธิผลขององค์กร ยังคงเป็นไปตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ผลผลิตหรือปริมาณของผลผลิตหรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ตรงตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ต่อหนึ่งหน่วยการลงทุน องค์กรที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์กรที่สามารถปฏิบัติงานตามเป้าหมาย บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร (ภัทรพล มหาพันธ์, 2545) จากความหมายหลักดังกล่าว นักวิชาการที่ศึกษาประสิทธิผลขององค์กรได้ให้ความหมายมีรายละเอียดเพิ่มเติมอีกหลายท่าน ดังนี้

ภรณ์ กীরติบุตร (2529) กล่าวถึงประสิทธิผลขององค์กร คือ องค์กรที่มีประสิทธิผล จะมีทั้งประสิทธิภาพ คือบรรลุเป้าหมายและมีความสามารถรักษาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขององค์กรไว้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ Hannan and Free (1977) ให้ความหมายว่าประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ระดับของความเหมาะสมระหว่างเป้าหมายขององค์กรกับผลผลิต คือ พิจารณาจากการที่องค์กรสามารถดำเนินการได้บรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดไว้ ส่วน Price (1968) เห็นว่าประสิทธิผลขององค์กร คือ ระดับของการบรรลุเป้าหมายหลายประการขององค์กร เช่นเดียวกับ Reddin (1970) ที่ชี้ว่า คือการที่องค์กรบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในด้านของ Etzioni (1964) ได้เสนอความคิดเห็นไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์กร เป็นการเน้นระดับการบรรลุเป้าหมายขององค์กรเป็นประสิทธิผลขององค์กร

Parsons, Caplow, Katz and Kahn (อ้างถึงใน ภรณ์ กীরติบุตร, 2529) ที่เห็นว่า ประสิทธิภาพเป็นส่วนหนึ่งของการวัดประสิทธิผลขององค์กร จะต้องมีทั้งประสิทธิภาพ คือการบรรลุเป้าหมาย และมีความสามารถรักษาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขององค์กรด้วย จึงจะถือว่า องค์กรนั้นมีประสิทธิผล ซึ่งตรงกับ Armandi and Heaton; Northcraft and Neale (อ้างถึงใน บุญเรือน หมั่นทรัพย์, 2538) ประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง การที่องค์กรสามารถดำเนินการ

บรรลุปเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้ และ Geopoulos and Tannenbaum (อ้างถึงใน บุญเรือน หมั่นทรัพย์, 2538) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมหนึ่ง ในการดำเนินการบรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิธีการดำเนินงาน และทรัพยากรขององค์การ ตลอดจนสามารถแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในองค์การได้อย่างเหมาะสม

Steer (1985) ให้ความหมายว่า ประสิทธิภาพขององค์การมีความหมาย 2 นัย คือ 1) เป็นความสามารถขององค์การที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ และ 2) เป็นความสามารถขององค์การที่จะดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ประสิทธิภาพขององค์การที่ดีที่สุดเป็นการทำเป้าหมายขององค์การในสถานการณ์ใดๆ ให้มีความเป็นไปได้ ในด้านของ Robbins, (1994) ได้กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ระดับที่องค์การบรรลุเป้าหมายผลสำเร็จระยะสั้น และเป้าหมายวิธีการระยะยาวอย่างสอดคล้องเหมาะสมกับกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง ผู้วัดประเมิน และระยะของวัฏจักรวงจรชีวิตขององค์การ

อีกแนวทางหนึ่งคือ การตระหนักของความพอใจของบุคลากรทุกระดับทั้งภายในและภายนอกองค์การ (the stakeholder approach) ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานและการดำรงอยู่ขององค์การอันได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง ลูกค้า ผู้ส่งมอบ องค์การต่างๆของรัฐ และกลุ่มสังคมต่างๆ ดังนั้นประสิทธิภาพขององค์การจึงต้องคำนึงถึง ความพึงพอใจของกลุ่มบุคคลดังกล่าวด้วย

ละมัยพร โลหิตโยธิน (2542) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ภาพรวมขององค์การที่สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ตอบสนองต่อความต้องการกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มทั้งภายในและภายนอกองค์การ รวมทั้งตอบสนองความต้องการของสังคมตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ สอดคล้องกับ แวตศิริ พัฒนทอง (2544) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง องค์การที่ได้ดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ส่วนรุ่ง แก้วแดง และ ชัยณรงค์ สุวรรณ (อ้างถึงใน ปิยดา สว่างศิลป์, 2545) ได้ให้นิยามประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ และประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ปิยดา สว่างศิลป์ (2545) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ ว่าหมายถึง สมรรถนะขององค์การในการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐาน 4 ประการ เพื่อให้องค์การในฐานะระบบสังคมอยู่รอด คือ ความสามารถในการปรับตัว ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ความสามารถในการบูรณาการ และความสามารถในการรักษาแบบแผนวัฒนธรรมขององค์การ ชีระ สุวรรณพงษ์ (2543) กล่าวว่า องค์การที่มีประสิทธิผล หมายถึง องค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (goals) ที่ตั้งไว้ ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์การในการกระทำสิ่งต่างๆตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงาน

ตามเป้าหมาย ส่วนองค์การที่มีประสิทธิผลต่ำ จึงเป็นองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำงาน ให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นการพูดถึงประสิทธิผลองค์การ จึงเป็นเรื่องของการพยายามหาคำตอบว่า องค์การที่ศึกษานั้นได้ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ให้สำเร็จแค่ไหน เบญจาลัญญา (2541) ประสิทธิภาพขององค์การ คือ การบรรลุเป้าหมาย (goals) ที่องค์การตั้งไว้

มีฆวาฬ สุวรรณเรือง (อ้างถึงใน ชิงชัย บุญประกอบ, 2544) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การไว้ว่า หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบริหารอย่างคุ้มค่า สมาชิกเกิดความพอใจในงาน และองค์การโดยส่วนรวม สามารถปรับตัวและพัฒนาเพื่อดำรงอยู่ต่อไปได้ รัตนะ บัวสนธิ์ (อ้างถึงใน ชิงชัย บุญประกอบ, 2544) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลโครงการว่า หมายถึงการดำเนินงานของโครงการนั้นๆ บรรลุไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การที่เราจะพิจารณาว่าโครงการที่จัดทำขึ้นนั้นมีผลสำเร็จมากน้อยเป็นประการใด เราจะนำผลที่เกิดขึ้นจากโครงการไปเทียบกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่เรากำหนดได้ หากผลที่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แล้วก็แสดงว่าโครงการดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ซึ่งตรงกับ Etzioni (อ้างถึงใน ชิงชัย บุญประกอบ, 2544) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ขนาดความสามารถขององค์การในการที่จะทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

พิทยา บรรณวัฒนา (อ้างถึงใน ชิงชัย บุญประกอบ, 2544) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การว่า หมายถึงองค์การที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (goals) ที่ตั้งใจไว้ หรืออีกนัยหนึ่งคือ องค์การประสบความสำเร็จเพียงใดในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งใจไว้ ส่วน Zamuto (1982) ได้สรุปความหมายของประสิทธิผลองค์การไว้ 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นความหมายที่ใช้แนวทางเป้าหมาย (goal - based approach) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมาย พิจารณาว่า การดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้หรือไม่ ลักษณะที่ 2 ความหมายที่ใช้แนวทางระบบ (system - based approach) เป็นความหมายที่เน้นความหมายขององค์การในการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์การ และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และลักษณะที่ 3 ความหมายที่ใช้แนวทางกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (multiple - contingencies) เป็นความหมายที่เน้นความสามารถในการตอบสนองความพอใจของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง

Cameron , (1986, อ้างถึงใน ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538) กล่าวว่า ประสิทธิภาพองค์การ มีสาระสำคัญที่องค์การจะต้องบรรลุเป้าหมาย มีการจัดทรัพยากรที่ต้องการ กระบวนการภายในมีสุขภาพดี กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องเชิงกลยุทธ์มีความพอใจ ตรงกับ Kast and Rosenzweig (1985) ซึ่งกล่าวไว้ว่า ในการบริหารองค์การ สิ่งที่จะรับผิดชอบพื้นฐาน มี ประการ คือ การบรรลุเป้าหมายขององค์การ (goal attainment) และคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร (quality of

work life) กล่าวคือ ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมายโดยให้บุคลากรขององค์การมีความเป็นอยู่ดี อาจใช้เป็นเกณฑ์พื้นฐานของประสิทธิผลขององค์การได้

นักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งได้เน้นความหมายของประสิทธิผลขององค์การในด้านการใช้ทรัพยากร Steer 1985 ให้ความหมายว่า ประสิทธิผลขององค์การ มีความหมาย 2 นัย คือ 1) เป็นความสามารถขององค์การ ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ และ 2) เป็นความสามารถขององค์การที่จะดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ประสิทธิผลขององค์การที่ดีที่สุดเป็นการทำเป้าหมายขององค์การในสถานการณ์ใดๆ มีความเป็นไปได้ และ Hall (อ้างถึงใน บุญเรือน หมั่นทรัพย์, 2538) ได้ให้ความหมายสอดคล้องกับ Steer ไว้ว่า ประสิทธิผลขององค์การหมายถึง ความสามารถขององค์การในการแสวงหาผลประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ได้ทรัพยากรที่หาได้ยากและมีคุณค่า ซึ่งจะนำไปใช้สนับสนุนการดำเนินการขององค์การ Geopoulos and Tannenbaum (อ้างถึงใน บุญเรือน หมั่นทรัพย์, 2538) ประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การ ในฐานะที่เป็นระบบสังคมหนึ่งในการดำเนินการ บรรลุได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิธีการดำเนินงาน และทรัพยากรขององค์การ ตลอดจนจนสามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การได้อย่างเหมาะสม

Seashore and Quoting (1991 อ้างถึงใน ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่า เป็นความสามารถขององค์การที่จะนำทรัพยากรที่มีจำกัด และมีคุณค่าจากสภาพแวดล้อมมาใช้ประโยชน์ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ Koontz and Wehrich (1988) ถือว่า ประสิทธิภาพเป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลเป้าหมายที่ต้องการด้วยการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้น้อยที่สุด ให้ขัดแย้งหรือต่อต้าน สิ้นเปลืองน้อยที่สุด ส่วนกรณีกาเจิมเทียนชัย (2539) ได้สรุปและให้ข้อสังเกต จากการศึกษาความหมายประสิทธิผลขององค์การไว้ว่า แม้ความหมายของประสิทธิผลจะหลากหลายแต่ก็มีคำสำคัญที่ปรากฏอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่ การคำนึงถึงผลผลิตที่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเหมาะสม และการรักษาสภาพขององค์การให้อยู่ได้เป็นอย่างดีในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

Mott (1972 อ้างถึงใน กมลวรรณ ชัยวานิชศิริ, 2536) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์กร ในแง่ของความสามารถการผลิต ความสามารถในการปรับตัว และความสามารถในการยืดหยุ่นกับความต้องการของตลาด Gross (อ้างถึงใน ปิยดา สว่างศิลป์, 2545) ประสิทธิผลขององค์การ คือ การมีสมดุลอย่างดีที่สุด (optimum balance) ระหว่างกิจการด้านการปรับตัว (adaptation) และการรักษาสภาพ (maintenance) ดังนั้น กิจกรรมขององค์การซึ่งเป็นเครื่องตัดสินการปฏิบัติงานขององค์การว่ามีประสิทธิผลหรือไม่จึงประกอบไปด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

1) การได้มาซึ่งทรัพยากร (acquiring resource) 2) การใช้ตัวป้อน (inputs) อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต (output) 3) การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้า 4) การปฏิบัติงานด้านเทคนิค (technical) และด้านการบริหาร (administrative) อย่างมีประสิทธิภาพ 5) การลงทุนในองค์การ (investing in organization) 6) การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม (conforming to codes of behavior) และ 7) การสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

รุ่ง แก้วแดง และ ชัยณรงค์ สุวรรณ (อ้างถึงใน ปิยดา สว่างศิลป์, 2545) ได้ให้นิยามประสิทธิผลขององค์การว่า หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ขององค์การและประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับ มัชฌิมสุวรรณ์เรือง (อ้างถึงใน ชิงชัย บุญประคอง, 2544) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบริหารอย่างคุ้มค่าสมาชิกเกิดความพอใจในงานและองค์การโดยส่วนรวม สามารถปรับตัวและพัฒนาเพื่อดำรงอยู่ต่อไปได้

Zamuto (1982) ได้สรุปความหมายของประสิทธิผลองค์การไว้ 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นความหมายที่ใช้แนวทางเป้าหมาย (goal - based approach) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมาย พิจารณาว่าการดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ ลักษณะที่ 2 ความหมายที่ใช้แนวทางระบบ (system - based approach) เป็นความหมายที่เน้นความหมายขององค์การในการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์การ และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และลักษณะที่ 3 ความหมายที่ใช้แนวทางกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (multiple - contiencies) เป็นความหมายที่เน้นความสามารถในการตอบสนองความพอใจของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง Cameron and Whetten (1983) ได้ให้ความเห็นว่า ประสิทธิผลองค์การไม่ควรมีความหมายแคบแต่ควรรวมถึงพฤติกรรมความชอบ และมาตรฐานของการปฏิบัติงานที่หลากหลาย คือ 1) ประสิทธิผลของแต่ละบุคคล เน้นผลการปฏิบัติงานของพนักงานหรือสมาชิกภายในองค์การ ภาระงานที่ทำเป็นส่วนหนึ่งของงานหรือตำแหน่งงานในองค์การ ซึ่งผู้บริหารใช้เป็นเกณฑ์ในการเพิ่มเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง หรือให้ผลตอบแทนอื่นๆ 2) ประสิทธิผลของกลุ่มเป็นผลรวมของการสนับสนุน ของสมาชิกทุกคนในองค์การ

ดังนั้น ประสิทธิผลขององค์การ ประกอบด้วย ประสิทธิผลของแต่ละบุคคลและของกลุ่ม ซึ่งมากกว่าผลรวมของประสิทธิผลแต่ละบุคคลและประสิทธิผลของกลุ่มในแต่ละระดับของประสิทธิผล มีตัวแปรที่เป็นสาเหตุของผล ที่เรียกว่า เหตุของประสิทธิผล (courses of effectiveness) ดังนี้ Gibson, Ivancevich and Donnely (อ้างถึงใน ศิริินภา ชี้อาทัง, 2543) 1) ประสิทธิผลของแต่ละบุคคล เกิดจาก ความสามารถ ทักษะ ความรู้ ทัศนคติ การจูงใจ และความเครียดของบุคคล 2) ประสิทธิผลของกลุ่มเกิดจากเหตุ ความสามัคคีกลมเกลียว

ภาวะผู้นำ โครงสร้าง สถานะ บทบาท และบรรทัดฐานของกลุ่ม 3) ประสิทธิภาพขององค์การ มีเหตุจาก สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี การเลือกกลยุทธ์ที่จะใช้โครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรม องค์การ

Ross (1987 อ้างถึงใน ละมัยพร โลหิตโยธิน, 2542) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ผลการปฏิบัติงาน เช่น ความสามารถในการสร้างผลประโยชน์สูงสุดให้กับองค์การ การผลิตสินค้า ให้เพียงพอ Gibson, Ivancevich and Donnelly (อ้างถึงใน ปิยดา สว่างศิลป์, 2545) ประสิทธิภาพขององค์การหมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ในแต่ละระยะเวลา คือระยะสั้น ประเมินการผลิต ประสิทธิภาพ และความพอใจของคนในองค์การ ระยะกลาง ประเมินการปรับตัวและพัฒนาเพิ่มเติมขึ้น และระยะยาว ประเมินการอยู่รอดขององค์การ

ส่วนนักวิชาการในกลุ่มที่สามนั้นได้เน้นถึงความสามารถในการปรับตัวขององค์การ โดยอธิบายว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง สมรรถภาพขององค์การในการที่จะดำรงอยู่ ได้ปรับตัวรักษาสภาพและเติบโตไม่ว่าองค์การนั้นจะต้องมีหน้าที่ที่จะปฏิบัติอย่างไร คือ McFarland and Bennis (อ้างถึงใน บุญเรือน หมั่นทรัพย์, 2538) กล่าวว่าประสิทธิผลขององค์การ หมายถึง สมรรถนะขององค์การในการที่จะอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพและเติบโต ไม่ว่าองค์การนั้นจะมี หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติประการใด และ Schein (1970) เน้นความหมายด้านความสามารถ ในการปรับตัวขององค์การโดยอธิบายว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง สมรรถภาพ ขององค์การในการที่จะดำรงอยู่ได้

Schein (อ้างถึงใน กมลวรรณ ชัยวานิชศิริ, 2536) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง สมรรถนะขององค์การในการที่จะอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพและเติบโต ไม่ว่าองค์การนั้นจะมี หน้าที่ใดที่ต้องการทำให้ลุล่วง Zammuto and Bedein (1991 อ้างถึงใน ละมัยพร โลหิตโยธิน, 2542) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง การบรรลุความสำเร็จของเป้าหมาย (the goal approach) ซึ่งมี 2 แนวทาง คือแนวทางแรกใช้ทางทฤษฎีระบบศึกษา (system - resource approach) ที่มององค์การเป็นระบบสังคม อยู่ท่ามกลางสิ่งแวดล้อมต่างๆ ดังนั้นองค์การที่มีประสิทธิภาพ คือองค์การที่สามารถแข่งขันและดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่วุ่นวายด้วยความสำเร็จ ภารณี กীরติบุตร (2529) กล่าวถึง ประสิทธิภาพขององค์การ คือ องค์การที่มีประสิทธิผลจะมีทั้งประสิทธิภาพ คือบรรลุเป้าหมาย และมีความสามารถรักษาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขององค์การไว้ด้วย สำนักงาน การศึกษาเอกชน (2532) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ ไว้ว่า หมายถึงผลที่ได้ จากการดำเนินการ นับตั้งแต่ประสิทธิภาพของระบบไปจนถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของพนักงาน ตลอดจนคุณภาพพจน์ที่ดีขององค์การ

Geopoulos and Tannenbaum (อ้างถึงใน บุญเรือน หมั่นทรัพย์, 2538) ประสิทธิภาพ ขององค์การ หมายถึง ความสามารถขององค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมหนึ่ง ในการดำเนินการ

บรรลุได้ตามวัตถุประสงค์ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อวิธีการดำเนินงาน และทรัพยากรขององค์กร ตลอดจนสามารถแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในองค์กรได้อย่างเหมาะสม

Parsons , Caplow , Katz and Kahn (อ้างถึงใน ภรณ์ กীরติบุตร, 2529) ที่เห็นว่าประสิทธิภาพเป็นส่วนหนึ่งของการวัดประสิทธิผลขององค์กร จะต้องมั่งทั้งประสิทธิภาพคือการบรรลุเป้าหมายและมีความสามารถรักษาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขององค์กรด้วย จึงจะถือว่าองค์กรนั้นมีประสิทธิผล Lawrence and Lorsch (1967, อ้างถึงใน บุญเรือน หมั่นทรัพย์, 2538) มองประสิทธิผลขององค์กรว่า ขึ้นกับสมรรถนะความอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพและเติบโต Goodman and Pennings (อ้างถึงใน บุญเรือน หมั่นทรัพย์, 2538) กล่าวว่าองค์กรจะมีประสิทธิผลต่อเมื่อองค์กรสามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องได้ผลที่น่าพึงพอใจและมีผลลัพธ์ใกล้เคียงกับเป้าหมายขององค์กรหรือสูงกว่า

กรรณิกา เจิมเทียนชัย (2538) ได้สรุปและให้ข้อสังเกตจากการศึกษาความหมายประสิทธิผลองค์กรไว้ว่า แม้ความหมายของประสิทธิผลจะหลากหลายแต่ก็มีคำสำคัญที่ปรากฏอยู่ 3 ลักษณะ ได้แก่ การคำนึงถึงผลผลิตที่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเหมาะสม และการรักษาสภาพขององค์กรให้อยู่ได้เป็นอย่างดีในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ สุทธิพงษ์ ยงค์กมล (2543) ได้ประมวลความหมายต่างๆของประสิทธิผลองค์กรไว้ แล้วแยกว่า ประสิทธิผลองค์กรต้องการปัจจัย 2 ส่วน คือ ปัจจัยประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งหมายถึง การบรรลุเป้าหมาย ทั้งระยะสั้นและระยะยาวด้วยการใช้ทรัพยากร เช่น คน เงิน เวลา วัสดุอุปกรณ์ได้อย่างคุ้มค่าเหมาะสม และในขณะเดียวกันต้องมีปัจจัยส่วนที่ 2 คือ ปัจจัยการรักษาสภาพความเป็นอยู่ขององค์กร (organization maintenance) ด้วย ซึ่งก็คือ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การปรับตัวเปลี่ยนแปลงองค์กรเข้ากับสภาพแวดล้อม การประสานภายในและภายนอกวัฒนธรรมองค์กร และขวัญกำลังใจของคนในองค์กร Becker & Neuhauser (1975, อ้างถึงใน ภรณ์ กীরติบุตร, 2529) สรุปไว้ว่าองค์กรที่มีประสิทธิผลต้องมีทั้งประสิทธิภาพ และสามารถรักษาสภาพความเป็นอยู่ขององค์กรไว้ได้ด้วย

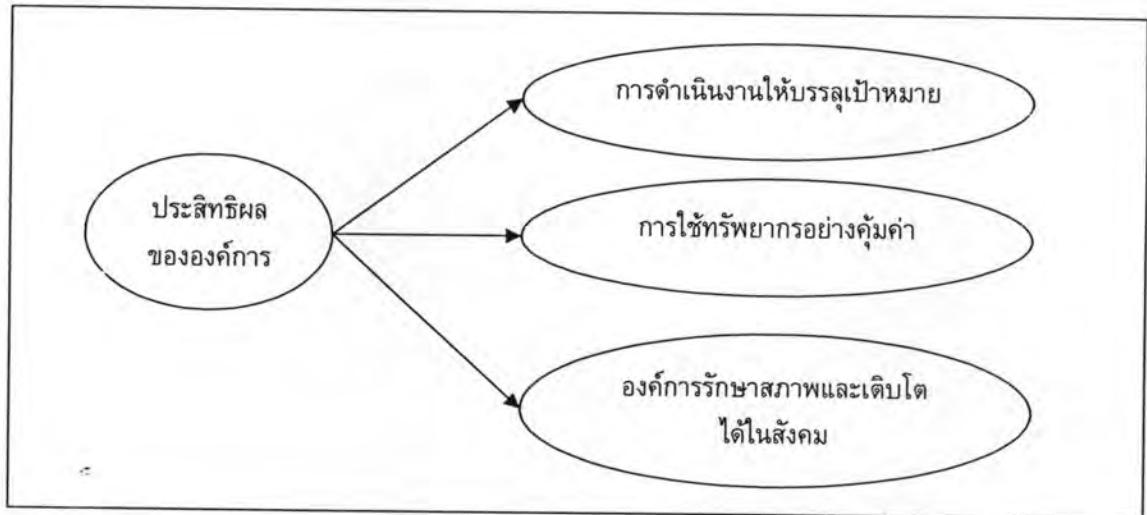
Zamuto (1982) ได้สรุปความหมายของประสิทธิผลองค์กรไว้ 3 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นความหมายที่ใช้แนวทางเป้าหมาย (goal - based approach) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมาย พิจารณาว่าการดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ ลักษณะที่ 2 ความหมายที่ใช้แนวทางระบบ (system - based approach) เป็นความหมายที่เน้นความหมายขององค์กรในการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์กร และบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์กร และลักษณะที่ 3 ความหมายที่ใช้แนวทางกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (multiple - contingencies) เป็นความหมายที่เน้นความสามารถในการตอบสนองความพอใจของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง

Schein (อ้างถึงใน กมลวรรณ ชัยวานิชศิริ, 2536) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง สมรรถนะขององค์การในการที่จะอยู่รอด ปรับตัว รักษาสภาพและเติบโต ไม่ว่าองค์การนั้น จะมีหน้าที่ใดที่ต้องการทำให้ลุล่วง Mott (1972 อ้างถึงใน กมลวรรณ ชัยวานิชศิริ, 2536) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การในแง่ของความสามารถการผลิต ความสามารถในการปรับตัว และความสามารถในการยืดหยุ่นกับความต้องการของตลาด Gross (อ้างถึงใน ปิยดา สว่างศิลป์, 2545) ประสิทธิภาพขององค์การ คือ การมีสมดุลที่ดีที่สุด (optimum balance) ระหว่างกิจการ ด้านการปรับตัว (adaptation) และการรักษาสภาพ (maintenance) ดังนั้น กิจกรรมขององค์การ ซึ่งเป็นเครื่องตัดสินการปฏิบัติงานขององค์การว่า มีประสิทธิภาพหรือไม่จึงประกอบไปด้วยกิจกรรม ดังต่อไปนี้ 1) การได้มาซึ่งทรัพยากร (acquiring resource) 2) การใช้ตัวป้อน (inputs) อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับผลผลิต (output) 3) การผลิตผลผลิตในรูปบริการหรือสินค้า 4) การปฏิบัติงานด้านเทคนิค (technical) และด้านการบริหาร (administrative) อย่างมีประสิทธิภาพ 5) การลงทุนในองค์การ (investing in organization) 6) การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพฤติกรรม (conforming to codes of behavior) 7) การสนองตอบความสนใจที่แตกต่างกันของบุคคลและกลุ่ม

ปิยดา สว่างศิลป์ (2545) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ ว่าหมายถึง สมรรถนะขององค์การในการปฏิบัติหน้าที่พื้นฐาน 4 ประการ เพื่อให้องค์การในฐานะระบบสังคมอยู่รอด คือ ความสามารถในการปรับตัว ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ความสามารถในการบูรณาการ และความสามารถในการรักษาแบบแผนวัฒนธรรมขององค์การ มัชวาท สุวรรณเรือง (อ้างถึงใน ชิงชัย บุญประคอง, 2544) ได้ให้ความหมายของประสิทธิผลไว้ว่า หมายถึง ความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยใช้ประโยชน์จากทรัพยากร บริหารอย่างคุ้มค่า สมาชิกเกิดความพอใจในงานและองค์การโดยส่วนรวม สามารถปรับตัว และพัฒนาเพื่อดำรงอยู่ต่อไปได้ Argyris (อ้างถึงใน ปิยดา สว่างศิลป์, 2545) ประสิทธิภาพขององค์การ เป็นสภาวะขององค์การตามระยะเวลาที่ผ่านมาไป เพิ่มผลผลิต (outputs) ขึ้นในขณะที่ ตัวป้อน (inputs) คงที่หรือลดน้อยลงหรือมีผลผลิตที่คงที่ในขณะที่ตัวป้อนลดน้อยลง Friedlander and Pickle (อ้างถึงใน ภรณ์ กิริติบุตร, 2529) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึงความมากน้อย ในการที่องค์การตอบสนองต่อความต้องการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มลูกค้าซึ่งสามารถ วัดได้จากสิ่งที่ลูกค้าได้รับจากหน่วยงานในแง่ของคุณภาพสินค้า บริการ ปริมาณ ความเรียบร้อย และความได้มาตรฐานของสินค้า หรือบริการความเร็วของบริการความเต็มใจช่วยเหลือ ความเป็นมิตรและลักษณะท่าทีของพฤติกรรมพนักงาน

Kreitner and Kinicki, 1989; Robbin (1990 อ้างถึงใน ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การจะต้องสอดคล้องกับธรรมชาติ และภารกิจขององค์การแต่ละองค์การ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2532) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ ไว้ว่า

หมายถึง ผลที่ได้จากการดำเนินการ นับตั้งแต่ประสิทธิภาพของระบบไปจนถึงคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของพนักงานตลอดจนภาพพจน์ที่ดีขององค์กร



แผนภาพที่ 2.3 แนวความคิดประสิทธิผลขององค์กร

สรุปได้ว่า ประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้ โดยการแสวงหาและใช้ทรัพยากรรวมทั้งเทคโนโลยีอย่างคุ้มค่า ประหยัด สมาชิกในองค์กรมีสุขภาพจิตที่ดี และองค์กรสามารถดำรงอยู่ ปรับตัว รักษาสภาพและเติบโตได้ในสังคม

2.3 แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์กร

การศึกษาประสิทธิผลองค์กร เริ่มประมาณปี 1930 ด้วยรูปแบบเป้าหมาย (goal model) อันเป็นรูปแบบดั้งเดิม ซึ่งใช้กันอย่างกว้างขวางในการประเมินประสิทธิผลองค์กร โดยให้ความหมายของประสิทธิผลองค์กรว่า ระดับการบรรลุเป้าหมาย (goal attainment) มุ่งเน้นที่ผลผลิต (outputs) ต่อมาปี 1950 ได้พัฒนาแนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์กรโดยมององค์กรในฐานะที่เป็นระบบ (system) ที่ต้องอาศัยทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อม เพื่อให้องค์กรรักษาเสถียรภาพ มีความมั่นคงและอยู่รอด เรียกว่า รูปแบบระบบทรัพยากร (system – resource model) โดยให้ความหมายของประสิทธิผลองค์กรว่า ระดับที่องค์กรจัดหาทรัพยากรที่มีจำกัดและที่มีคุณค่าได้สำเร็จ มุ่งเน้นที่ปัจจัยการผลิต (input) รูปแบบทั้งสองดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์กรในระยะต่อมา (Bedein, 1980; Zamuto, 1982)

แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การจากการพัฒนารูปแบบต่างๆ ดังกล่าว สามารถสรุปแนวทางการศึกษาได้ทั้งหมด 4 แนวทาง ดังนี้ (Robbin, 1990)

1. แนวทางการบรรลุเป้าหมาย (goal – attainment approach)

แนวทางการบรรลุเป้าหมายนี้ เป็นไปตามความหมายขององค์การที่หมายถึงเป็นการสร้างขึ้นมา เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายเฉพาะ (specific goals) ระดับการบรรลุผลของเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ เป็นการเน้นที่ผล (ends) มากกว่าที่วิธีการ (means) ฐานคติ (assumption) ของแนวทางนี้คือ 1) องค์การต้องมีเป้าหมายแน่นอน (ultimate goals) 2) เป้าหมายต้องมีความชัดเจน เข้าใจตรงกัน 3) เป้าหมายต้องไม่มากเกินไป 4) เป็นเป้าหมายที่มีความสอดคล้องกัน และ 5) วัดความก้าวหน้าของเป้าหมายได้ เป้าหมายองค์การที่จะทำให้เป็นไปตามฐานคติ ควรจัดทำให้เป็นเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ (operative goals) เป็นเป้าหมายเฉพาะ (specific goals) ขององค์การเพื่อให้เข้าใจตรงกันและสามารถวัดได้

2. แนวทางเชิงระบบ (system approach)

แนวทางเชิงระบบ เป็นไปตามความหมายขององค์การที่ว่า องค์การเป็นระบบ (systems) ต้องการปัจจัย (inputs) มีกระบวนการเปลี่ยนปัจจัย (transformational process) และมีผลผลิต (outputs) ต้องรักษาเสถียรภาพและความสมดุล ดังนั้นแนวทางเชิงระบบเน้นเกณฑ์ที่เพิ่มความอยู่รอดขององค์การในระยะยาว ประสิทธิผลองค์การตามแนวทางเชิงระบบนี้จึงหมายถึงความสามารถขององค์การในการจัดทรัพยากร การรักษาเสถียรภาพและความสมดุลของระบบภายในองค์การ และการมีปฏิสัมพันธ์อย่างประสพผลสำเร็จ กับสภาพแวดล้อมภายนอก แนวทางเชิงระบบเน้นที่วิธีการ (means) มากกว่าที่ผล (ends)

ข้อดีของแนวทางระบบ คือ การทำให้ผู้บริหารตระหนักในความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของระบบย่อยในองค์การ และเหมาะสมกับองค์การที่มีเป้าหมายคลุมเครือ ไม่สามารถวัดได้ เพราะสามารถใช้เกณฑ์อื่นๆ แทนการทำให้บรรลุเป้าหมาย

3. แนวทางเชิงกลยุทธ์ – กลุ่มที่เกี่ยวข้อง (strategic – constituencies approach)

แนวทางเชิงกลยุทธ์ – กลุ่มที่เกี่ยวข้อง จัดเป็นการศึกษาประสิทธิผลองค์การแนวใหม่ ฐานคติ (assumptions) ของแนวทางนี้ พิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบภายใต้สภาพแวดล้อม ซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการ ความพอใจของกลุ่มที่เกี่ยวข้องที่ให้การสนับสนุน องค์การให้มีความอยู่รอด ความหมายของประสิทธิผลองค์การตามแนวทางนี้ คือ ระดับความสามารถขององค์การในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มที่เกี่ยวข้องในสภาพแวดล้อมขององค์การ แนวทางกลุ่มที่เกี่ยวข้องจะคล้ายคลึงกับแนวทางเชิงระบบ แต่มีจุดเน้นต่างกัน โดยแนวทางกลุ่มที่เกี่ยวข้องเชิงกลยุทธ์ พิจารณาสภาพแวดล้อมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอยู่รอด

ขององค์การ ผู้บริหารองค์การจะไม่ละเลยต่อกลุ่มที่มีอำนาจ ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์การ

4. แนวทางการแข่งขัน คุณค่า (competing – values approach)

แนวทางการแข่งขัน คุณค่า เป็นกรอบแนวคิดบูรณาการในการศึกษาประสิทธิผลองค์การ ฐานคติของแนวทางนี้ คือ ประสิทธิผลองค์การจะมีความเป็นอัตนัย (subjective) ขึ้นอยู่กับค่านิยม ความชอบและความสนใจของผู้ประเมิน จึงไม่มีเกณฑ์ที่ดีที่สุด (best criterion) สำหรับการประเมิน ประสิทธิผลองค์การ แนวทางนี้คาดว่าจะทำให้การประเมินประสิทธิผลองค์การเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการกำหนดองค์ประกอบทั่วไป ของเกณฑ์ประสิทธิผลองค์การ และให้องค์ประกอบเหล่านั้น เป็นพื้นฐานในการกำหนดคุณค่าที่แข่งขันเพื่อที่จะกำหนดรูปแบบประสิทธิผลที่มีลักษณะเฉพาะ (unique effectiveness model) ได้ในแต่ละรูปแบบ

การเลือกรูปแบบประสิทธิผลองค์การที่เหมาะสมนั้น คุณค่าใดจะถูกใช้เป็นเกณฑ์ประเมิน ขึ้นอยู่กับองค์การอยู่ในขั้นตอนใดของวงจรชีวิตขององค์การ (organizational life cycle) คือ ลักษณะขององค์การในแต่ละระยะเวลา (stage)

แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การทั้ง 4 แนวทางนั้น การนิยามความหมายของประสิทธิผลองค์การ และเงื่อนไขที่เหมาะสมในการใช้แต่ละแนวทาง สามารถสรุปเปรียบเทียบได้ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การ

| แนวทาง | นิยาม (ขอบเขตของประสิทธิผล องค์การ) | เงื่อนไขการใช้แนวทางนี้ |
|--|--|---|
| แนวทางการ บรรลุ เป้าหมาย | องค์การทำให้เป้าหมายที่ระบุ บรรลุผล | เป้าหมายชัดเจนมีระยะเวลาแน่นอน วัดได้ |
| แนวทาง ระบบ | ได้รับทรัพยากรที่จำเป็น | มีการเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างปัจจัย และการผลิต |
| แนวทางเชิง กลยุทธ์ กลุ่ม ผู้เกี่ยวข้อง | กลุ่มผู้เกี่ยวข้องเชิงกลยุทธ์ทุกฝ่ายมี ความพอใจ | กลุ่มผู้เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อองค์การและ องค์การจำเป็นต้องตอบสนองต่อ ความต้องการของกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง |

ตารางที่ 2.1 แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์กร (ต่อ)

| แนวทาง | นิยาม (ขอบเขตของประสิทธิผล องค์กร) | เงื่อนไขการใช้แนวทางนี้ |
|----------------------------------|---|--|
| แนวทางการ แข่งขัน - คุณค่า | การเน้นขององค์กรในประเด็นที่ สำคัญขององค์กร 4 ด้าน (คน องค์กร ความยืดหยุ่น การควบคุม) | องค์กรไม่มีความชัดเจนในจุดเน้นของ ตนเอง หรือความสนใจในเกณฑ์เปลี่ยนแปลง ไปตามระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลง |

จะเห็นได้ว่าแนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์กรทั้ง 4 แนวทางแต่ละแนวทางมีเงื่อนไขของการใช้แตกต่างกัน (ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม, 2538) ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แนวทางเชิงระบบ (system approach) ซึ่งเป็นแนวทางที่เน้นความอยู่รอดขององค์กรในระยะยาว และวิธีการ (means) มากกว่าผลผลิต (ends) เนื่องด้วยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นองค์กรที่อยู่ในระยะเริ่มกิจการ (entrepreneurial stage) ซึ่งมีเป้าหมายยังไม่สมบูรณ์

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์กรกับวงจรชีวิตขององค์กร

การมีวิวัฒนาการ และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงมีการแบ่งองค์กรออกเป็นระยะ (stage) ตามช่วงลักษณะขององค์กรแต่ละช่วง ลักษณะขององค์กรในแต่ละระยะจะใช้เป็นแนวทางกำหนดปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลได้ ทำให้มีการจัดการบริหารได้สอดคล้องกับสภาพลักษณะความต้องการ และปัญหาขององค์กรในขณะนั้นส่งผลให้องค์กรมีประสิทธิผลสูง (Robbins, 1990) เนื่องจากว่ากิจกรรมและโครงสร้างขององค์กรในระยะหนึ่งจะไม่เหมือนกันในระยะต่อไป วงจรชีวิตขององค์กรจึงสามารถนำมาใช้เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลความสำเร็จขององค์กรในแต่ละระยะของการพัฒนาได้ (Kreitner & Kinicki, 1989)

Robbins (1990) ได้พัฒนาแนวคิดวงจรชีวิตขององค์กรมาใช้กับประสิทธิผลองค์กรจากแนวคิดและผลงานวิจัยของ (Quinn & Rohrbaugh, อ้างถึงใน Robbins, 1990) และ Cameron & Whetten (1983) ได้แบ่งชีวิตขององค์กรออกเป็น 5 ระยะ ดังนี้

1. ระยะเริ่มกิจการ (entrepreneurial stage) องค์กรเพิ่งเริ่มต้นประกอบการ เป้าหมาย และทิศทางขององค์กรยังไม่สมบูรณ์ ต้องการความคิดสร้างสรรค์สูง การได้มาและรักษาสภาพที่แน่นอนของทรัพยากรเพื่อพัฒนาในขั้นต่อไป ลักษณะสำคัญขององค์กรในระยะนี้ คือ นวัตกรรม ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การได้รับการจัดสรรทรัพยากร การได้รับการสนับสนุนจากภายนอกองค์กร ในระยะนี้จึงต้องมีความสามารถในการยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้ดีต่อเงื่อนไข

และอุปสงค์ของสภาพแวดล้อมภายนอก ดังนั้นรูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์กรที่เหมาะสม และจะช่วยเสริมสร้างประสิทธิผลขององค์กรได้ คือรูปแบบระบบเปิด (open – systems model)

2. ระยะเวลารวบรวมเป็นปึกแผ่น (collectivity stage) ระยะเวลาต่อเนื่องจากในระยะแรก ในด้านนวัตกรรม เมื่อองค์การขยายตัวเติบโตใหญ่ขึ้น มีการเกี่ยวข้องของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ในระยะนี้ภารกิจขององค์การมีความชัดเจน การติดต่อสื่อสารและโครงสร้างขององค์การจำเป็นต้องมีลักษณะไม่เป็นทางการ สมาชิกทำงานอยู่ในองค์การระยะยาว และแสดงความผูกพันต่อองค์การ ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องในเชิงกลยุทธ์ต่างๆ จะต้องรวมสมาชิกและหน่วยต่างๆ ในองค์การ สร้างความรู้สึกและบรรยากาศของความเป็นครอบครัวร่วมกันภายในองค์การ และพัฒนาให้สมาชิกมีความผูกพันต่อองค์การสูงขึ้น จึงต้องการรูปแบบการประเมินผลประสิทธิผลองค์กรแบบเน้นที่คนและความสัมพันธ์ คือ รูปแบบพัฒนามนุษยสัมพันธ์ (human – relations model)

3. ระยะเวลากำหนดแบบแผนกฎเกณฑ์และการควบคุม (formalization and control stage) ระยะเวลาโครงสร้างขององค์การมีความแน่นอน องค์การเติบโตเต็มที่ มีการกำหนดกฎวิธีในการปฏิบัติที่เป็นทางการ มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความมั่นคง ความสำคัญของนวัตกรรมลดลง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งในองค์การแสดงบทบาทมากขึ้น การตัดสินใจเป็นแบบอนุรักษ์นิยม เน้นความคงอยู่ขององค์การเหนือกว่าตัวบุคคล บทบาทหน้าที่ของสมาชิกกำหนดชัดเจน สมาชิกใดไม่เข้มงวดในการปฏิบัติงานจะเป็นสาเหตุให้ออกจากงานได้ ในระยะนี้จึงเป็นการทำให้้องค์การมีประสิทธิภาพและมีความเป็นระเบียบ องค์การเริ่มมีวุฒิภาวะ เน้นที่เสถียรภาพและความสามารถในการผลิตตามเป้าหมาย ในการนี้รูปแบบที่เหมาะสมจึงเป็นแบบที่มุ่งเน้นกระบวนการทำงาน (internal – process model) และการมุ่งเป้าหมายผลงาน (rational – goal model)

4. ระยะเวลาปรับเปลี่ยนพัฒนาโครงสร้าง (elaboration of structure stage) ในระยะนี้้องค์การมีผลผลิตและบริการที่หลากหลาย มีการค้นหาแนวทางสำหรับผลผลิตใหม่และโอกาสในความก้าวหน้า โครงสร้างขององค์การจะมีความสลับซับซ้อนและละเอียดถี่ถ้วน ลักษณะการตัดสินใจจะเป็นแบบกระจายอำนาจ หรือปรับการทำงานให้สอดคล้องกับสภาวะใหม่ๆ ดังนั้นระยะนี้จึงเน้นการควบคุมสภาพแวดล้อมภายนอก ผู้เกี่ยวข้องจะให้ความสำคัญในเรื่องการยืดหยุ่นขององค์การ ความสามารถในการจัดหาทรัพยากร เพื่อการเจริญเติบโตขององค์การ รูปแบบในการประเมินประสิทธิผลที่เหมาะสม จึงเป็นรูปแบบระบบเปิด (open – system model)

5. ระยะเวลาเสื่อมถอย (decline stage) ในระยะนี้ความต้องการในด้านการผลิตและบริการล็ดน้อยลง พนักงานลาออกเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานที่มีทักษะ เกิดความขัดแย้งภายในองค์การ การบริหารเป็นการค้นหาวิธีที่จะขยายตลาดและโอกาสใหม่ๆ ผู้บริหารควรใช้ภาวะผู้นำในการยกระดับจากการเสื่อมถอย การตัดสินใจเป็นลักษณะของการรวมอำนาจ องค์การในระยะนี้ มีแนวโน้มคล้ายกับเมื่อองค์การเริ่มต้นใหม่ๆ จึงต้องตระหนักถึงความสามารถของ

องค์การในเรื่องนวัตกรรมและการจัดหาทรัพยากร ดังนั้นในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ ในระยะนี้ ควรใช้รูปแบบระบบเปิด (open – system model) เป็นแนวทาง

2.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ

ภัทรพล มหาพันธ์ (2545) กล่าวว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ มีหลายด้าน ด้านแรก คือ ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพขององค์การ ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยย่อย 3 ประการ ประการแรก คือ ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะขององค์การ ประการที่สองคือ ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะของคณะกรรมการขององค์การ ประการที่สาม คือ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ด้านที่สอง คือ ปัจจัยด้านการดำเนินงานขององค์การ การจัดกิจกรรมและการมีส่วนร่วมของสถานศึกษา สำหรับปัจจัยด้านที่สาม ได้แก่ประสิทธิผลขององค์การ ซึ่งประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 6 ประการด้วยกัน คือ 1) ผลงานขององค์การ 2) ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า 3) ความพอใจของคณะกรรมการขององค์การในการปฏิบัติงาน 4) การปรับตัวขององค์การอย่างเหมาะสม 5) การพัฒนาขององค์การที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง และ6) ความยืดหยุ่นขององค์การหรือความยั่งยืน

Steer (อ้างถึงใน ปิยดา สว่างศิลป์, 2545) เสนอแบบจำลองกระบวนการของประสิทธิผล (a process model effectiveness) ซึ่งเน้นกระบวนการและสภาพแวดล้อม รวมทั้งบทบาทสำคัญของการบริหารจะต้องสร้างความเข้าใจ และตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่นำไปสู่การยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ขององค์การ ที่นำไปสู่การยกระดับความสำเร็จขององค์การแบบจำลอง กระบวนการครอบคลุมมิติ 3 มิติสำคัญ คือ

1. การตระหนักและให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายสูงสุดที่เป็นไปได้
2. การพิจารณาองค์การเชิงระบบ เน้นความสำคัญของปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อม

3. เน้นพฤติกรรมของบุคคลในการบริหารองค์การนั้นๆ เน้นความเข้าใจและบทบาทของพฤติกรรมของบุคคลที่ส่งผลกระทบต่อผลผลิตขององค์การ ความจำเป็นของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการส่วนบุคคลกับความต้องการขององค์การ และความจำเป็นของความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายส่วนบุคคลกับเป้าหมายองค์การ

ตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การ ตามแบบจำลองกระบวนการ จำแนกเป็น 4 ด้าน แบ่งออกเป็นปัจจัยย่อย 12 ด้าน คือ ลักษณะขององค์การ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคลากรในองค์การ และนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ตัวแปรของแต่ละด้าน มีรายละเอียด ดังนี้



1. ลักษณะขององค์การ

องค์การเป็นการรวมกลุ่มของคนเข้ามาร่วมกันทำงาน เพื่อให้สามารถทำงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ องค์การจึงเป็นศูนย์กลางของคนและทรัพยากรต่างๆที่เกี่ยวข้องกันในสังคม มีการประสานร่วมมือกันและมีการจัดการองค์การให้เป็นระบบเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานได้บรรลุตามลักษณะขององค์การนั้นๆ

ดังนั้น องค์การจึงมีโครงสร้าง (structure) ตามหลักการจัดองค์การอย่างมีระเบียบ และหลักการของการจัดแบ่งหน้าที่งาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การบังคับบัญชา เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องจัดให้เหมาะสมกับเทคโนโลยี (technology) ที่องค์การนั้นๆ ใช้ในการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ

1.1 โครงสร้างองค์การ

Bedian and Zammuto (1991) ได้ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การว่าเป็นรูปแบบของการประสานงานของหน่วยงานกับส่วนกลางการเคลื่อนไหวของงานอำนาจในการดำเนินงาน และการติดต่อสื่อสารซึ่งเชื่อมโยงกับกิจกรรมต่างๆ ของบรรดาสมาชิกขององค์การนั้น ขณะที่ McFarland (อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) ให้ความหมายของโครงสร้างองค์การไว้สั้นๆ ว่า หมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่างๆ และผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ

โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่างานในองค์การ ได้มีการแบ่งหรือจัดสรรกันอย่างไร ใครรายงานต่อใครและกลไกความร่วมมือประสานงานที่เป็นทางการตลอดจนรูปแบบ ปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์การ นักทฤษฎีองค์การและนักวิจัยได้ให้นิยามโครงสร้างองค์การไว้หลากหลายกัน จนไม่มีนิยามที่เป็นสากล กล่าวได้ว่าโครงสร้างขององค์การเปรียบประดุจกับกายภาพของร่างกาย ดังนั้นโครงสร้างจึงมองเห็นได้โดยปรากฏออกมาในรูปของสิ่งที่เรียกว่า แผนภูมิองค์การ (organization chart) ประกอบด้วย ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) การแบ่งแรงงาน (division of labor) การจัดแผนงาน (departmentalization) ช่วงการควบคุมบังคับบัญชา (span of control) สายการบังคับบัญชา (chain of command) หลักเอกภาพการบังคับบัญชา (unity of command) อำนาจหน้าที่ (authority) ความรับผิดชอบ (responsibility)

Blackburn and Cumming (อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) องค์ประกอบหลักของโครงสร้าง ขององค์การที่ได้รับการยอมรับกันมากที่สุด สรุปได้ 3 ประการ ได้แก่ ความซับซ้อน (complexity) ความเป็นทางการ (formalization) และการรวมอำนาจ (centralization)

ความซับซ้อน เป็นระดับของความแบ่งแยกความแตกต่าง (degree of differentiation) ที่มีอยู่ในองค์การ ซึ่งพิจารณาได้เป็น ความแตกต่างทางแนวนอน (horizontal differentiation) ความแตกต่างทางแนวตั้ง (vertical differentiation) ความแตกต่างพื้นที่ (spatial differentiation) ความซับซ้อนมีผลกระทบต่อองค์การกล่าวคือ ยิ่งองค์การมีระดับความซับซ้อนสูง องค์การก็ยิ่งจะมีความยากลำบากในการติดต่อสื่อสาร การประสานงานและการควบคุม ซึ่งมีผลทำให้ประสิทธิผลขององค์การลดน้อยลง

ความเป็นทางการ หมายถึง ระดับซึ่งงานภายในองค์การถูกกำหนดให้เป็นมาตรฐาน (standardise) งานที่มีความเป็นทางการสูง จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ความพิถีพิถันของตนต่ำ มีการบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เทคนิคที่จะทำให้งานเป็นทางการ คือ การออกกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ปฏิบัติงาน กระทำตามรวมทั้งการคัดเลือกบุคลากรให้มีคุณสมบัติเฉพาะตามต้องการขององค์การ ความเป็นทางการจะช่วยให้องค์การสามารถทำนายพฤติกรรมของบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การได้ ดังนั้นองค์การขนาดใหญ่จำนวนมาก จึงกำหนดให้มีความเป็นทางการขึ้นเพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพโดยมีต้นทุนต่ำ (Robbin, 1987) หรืออาจกล่าวได้ว่ายิ่งองค์การมีระดับความเป็นทางการสูงองค์การก็ยิ่งมีระดับประสิทธิผลสูง นอกจากนี้ความเป็นทางการมีความสัมพันธ์ ความซับซ้อน โดยความซับซ้อนที่สูงมีความสัมพันธ์กับการเป็นทางการต่ำ (Hage & Alken, 1967 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543)

การรวมอำนาจ หมายถึง ระบบการมุ่งเน้นให้บุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือ กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ โดยเริ่มตั้งแต่การมีบทบาทในการเก็บข้อมูล การตีความ การเลือกทางเลือก ตลอดจนการดำเนินงานตามที่ได้เลือกไว้ การรวมอำนาจ มีความสัมพันธ์อย่างมากกับความซับซ้อน โดยยิ่งมีความซับซ้อนสูงก็ยิ่งมีการรวมอำนาจต่ำ หรือ กระจายอำนาจต่ำ (Hage & Alken, 1967 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) ส่วนความสัมพันธ์กับการเป็นทางการยิ่งคลุมเครือเนื่องจากในระยะยาว ไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองนี้ แต่ต่อมาพบว่ามีความสัมพันธ์เชิงนิเสธ คือ ยิ่งองค์การมีความเป็นทางการก็ยิ่งมีการรวมอำนาจต่ำ (Child, 1972 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) หากแต่ภายหลังกลับพบว่า ความเป็นทางการสูง พบว่าทั้งโครงสร้างที่มีการรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการรวมอำนาจกับประสิทธิผลขององค์การนี้ เชื่อว่ายิ่งองค์การมีระดับการรวมอำนาจสูง องค์การก็ยิ่งมีระดับประสิทธิผลขององค์การลดลง (Price, 1968 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543)

ในการจัดโครงสร้างขององค์การนั้นสิ่งที่สำคัญ คือ ภารกิจหรือวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นว่าคืออะไร แล้วจึงดำเนินการจัดโครงสร้างให้สอดคล้องกับภารกิจในการจัดองค์การอาจจะจัดโดยยึดเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง ดังนี้

1. การจัดโครงสร้างโดยยึดหน้าที่ หรือภารกิจเป็นหลัก (design by function)
2. การจัดโครงสร้างโดยยึดผลผลิตเป็นหลัก (design by product)
3. การจัดโครงสร้างโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก (design by territory)

สมยศ นาวิการ และสุสดี รุมาคม (2520) ได้เสนอไว้ว่าในการจัดโครงสร้างของความสัมพันธ์ภายในองค์กรนั้นจะต้องมีโครงสร้างของสิ่งต่อไปนี้ 1) การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร 2) อำนาจหน้าที่ (authority) 3) การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (centralization and decentralization) 4) อำนาจ (power) 5) ความรับผิดชอบ (responsibility) 6) ภาระหน้าที่ (accountability)

สำหรับแนวคิดการแบ่งโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรนั้น มีการแบ่งออกเป็นหลายวิธีการด้วยกัน เช่น แบ่งองค์กรออกเป็นองค์กรตามรูปแบบ หรือองค์กรรูปนัย และองค์กรแบบไม่เป็นทางการหรือองค์กรอรูปนัย

ลีลา สิมานูเคราะห์ (2530) แบ่งองค์กรออกเป็น 4 แบบ ดังนี้ โครงสร้างองค์กรแบบงานหลัก (line organization structure) โครงสร้างองค์กรแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (line and staff organization) โครงสร้างองค์กรแบ่งแยกตามหน้าที่ (functional organization) โครงสร้างองค์กรแบบเมทริก (matrix organization)

ทองใบ สุดซารี (อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ชี้ว่าตามความเป็นจริงแล้ว ไม่อาจพบว่าโครงสร้างขององค์กรใดมีลักษณะเป็นแบบใดแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ ตามรูปแบบที่กล่าวข้างต้น แต่รูปแบบขององค์กรมักจะมีส่วนผสมที่ประกอบขึ้นหลายรูปแบบ การที่หน่วยงานใดๆจัดโครงสร้างตามลักษณะที่เรียกว่าโครงสร้างแบบผสม (hybrid structure)

การที่องค์กรสามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิผลได้นั้น นอกจากการกำหนดโครงสร้างองค์กรให้มีระดับความซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจที่เหมาะสมแล้ว ยังต้องพิจารณาถึง รูปร่างองค์กร (configuration) ที่ต้องมีการออกแบบให้เหมาะสมด้วย องค์กรโดยทั่วไปจะมีส่วนประกอบพื้นฐาน 5 ส่วน คือ ส่วนปฏิบัติการ (operating core) ส่วนบริหารระดับสูง (strategic apex) ส่วนบริหารระดับกลาง (middle line) ส่วนเทคนิค (techno structure) และส่วนให้การสนับสนุน (support staff) (Mintzberg, 1983) ซึ่งส่วนประกอบใดส่วนประกอบหนึ่งอาจมีความสามารถในการครอบงำหรือเป็นส่วนประกอบเด่นในการดำเนินงานขององค์กร มีผลทำให้รูปร่างองค์กรแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่า ส่วนประกอบใดเป็นส่วนประกอบเด่น หากส่วนปฏิบัติการเป็นส่วนประกอบเด่น การตัดสินใจจะมีลักษณะกระจายอำนาจ รูปร่างองค์กร

จะมีลักษณะที่เรียกว่า ระบบราชการแบบวิชาชีพ (professional) ถ้าส่วนบริหารระดับสูงเป็นกลุ่มเด่น การตัดสินใจมีลักษณะรวมอำนาจสู่ส่วนกลาง รูปร่างองค์กรจะมีลักษณะโครงสร้างอย่างง่าย (simple structure) ถ้าส่วนบริหารระดับกลางเป็นกลุ่มเด่น กลุ่มงานระดับฝ่ายหรือแผนกจะมีอำนาจในการตัดสินใจและควบคุม รูปร่างองค์กรนี้เรียกว่าโครงสร้างแผนกงาน (divisional structure) ถ้าส่วนเทคนิคเป็นกลุ่มเด่น การตัดสินใจจะควบคุมจะเน้นความเป็นมาตรฐาน ทำให้รูปร่างองค์กรมีลักษณะระบบราชการแบบเครื่องจักร (machine bureaucracy) และถ้าส่วนสนับสนุนเป็นกลุ่มเด่น การตัดสินใจและควบคุมจะขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจร่วมกันของส่วนปฏิบัติและส่วนให้คำปรึกษา รูปร่างองค์กรจะมีลักษณะโครงสร้างคณะกรรมการ (adhocracy) (Mintzberg, 1983)

รูปร่างองค์กรทั้ง 5 ลักษณะ มีความสัมพันธ์กับระดับความซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจของโครงสร้างองค์กรต่างกัน รวมทั้งมีความเหมาะสมกับระดับสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน ซึ่ง Robbins (1990) เห็นว่า การจัดรูปร่างองค์กรที่ต่างกันมีผลต่อประสิทธิผลขององค์กร การออกแบบโครงสร้างองค์กรจึงต้องคำนึงถึง ทั้งในส่วนลักษณะขององค์กรเอง พร้อมทั้ง กับพิจารณาลักษณะของสภาพแวดล้อมขององค์กร เพื่อให้ได้โครงสร้างองค์กรตามปัจจัยสภาพแวดล้อม

Duncan (1972 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) อธิบายคุณลักษณะของสภาพแวดล้อม 3 ประการที่มีผลต่อการออกแบบโครงสร้างแบบจักรกลยึดกฎเกณฑ์ (mechanistic structure) และโครงสร้างแบบอินทรีย์เน้นความคล่องตัว (organic structure) ซึ่งสอดคล้องกับที่ Mintzberg (1979 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) ที่ได้ชี้เสนอไว้ว่าแบบโครงสร้างองค์กรแต่ละแห่งจะแตกต่างกันไปตามสภาพเงื่อนไขความแตกต่างของสภาพแวดล้อมเสมอ ในสภาพแวดล้อมที่เรียบง่ายมีความแน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก องค์กรสามารถกำหนดรูปแบบ วิธีการดำเนินงานต่างๆ เป็นมาตรฐานได้ เช่น ระบบกระบวนการวิธีการบริหารหรือเกณฑ์ในการปฏิบัติงานต่างๆ โครงสร้างองค์กรจะเป็นแบบจักรกลหรือยึดกฎเกณฑ์ ซึ่งองค์กรบางลักษณะจะรวมศูนย์อำนาจในขณะที่บางแห่งจะกระจายอำนาจด้านการปฏิบัติออกไป หากสภาพแวดล้อมขององค์กรสลับซับซ้อนไม่แน่นอน โครงสร้างองค์กรจะเป็นแบบอินทรีย์ หรือความคล่องตัวที่อาจจะมีการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจตามแต่ละระดับความสลับซับซ้อนของภาระงานและสภาพแวดล้อม

องค์กรทางการศึกษาโดยทั่วไป ประกอบด้วยโครงสร้างของรูปแบบอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการเช่นเดียวกับองค์กรประเภทอื่น Owens (1970 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) เนื่องจากภารกิจขององค์กรทางการศึกษามีหลายด้าน บุคลากรในแต่ละองค์กรโดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรทางการศึกษาประเภทที่ต้องผสมผสานความแตกต่างของลักษณะงาน ลักษณะคนและลักษณะวัฒนธรรมอย่างสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

การจัดโครงสร้างจึงควรผสมผสานทั้ง โครงสร้างองค์การที่เป็นรูปแบบทางการชัดเจน และแบบไม่เป็นทางการโดยมีลักษณะคล่องตัว รวดเร็วของการประสานงานตามความชำนาญเฉพาะของหน่วยงานย่อยๆแต่ละด้าน เช่น การจัดแบบองค์การผสม (hybrid) หรือองค์การ matrix โดยจัดโครงสร้างผสมระหว่างสายงานให้ประสานกัน หรือจัดโครงสร้างหลักขององค์การและผู้ที่ได้รับผิดชอบในโครงสร้างหลักแต่ละส่วนจะรับผิดชอบในโครงการย่อยอีกด้วย เพื่อให้เกิดโครงสร้างองค์การที่ช่วยให้เกิดการจูงใจ ไม่เป็นโครงสร้างที่ทำให้เกิดข้อจำกัดหรืออุปสรรคแต่เป็น การช่วยอำนวยความสะดวกให้เกิดพฤติกรรมที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพองค์การต่อไป

ในการพิจารณาการออกแบบโครงสร้างองค์การ ชงชัย สันติวงษ์ (2537) ได้กล่าวอ้างถึงกลยุทธ์สำคัญ 3 ประการ มีความเหมาะสมในการพิจารณาปรับออกแบบโครงสร้างองค์การ คือ

1. การจัดรวมกลุ่มไว้ด้วยกัน (aggregation) ปัจจัยประการแรกที่เป็นส่วนประกอบพื้นฐานขององค์การ คือ บทบาทหน้าที่หรือตำแหน่งงานต่างๆที่มีอยู่จะถูกจัดเป็นกลุ่มให้อยู่ด้วยกัน หรือรวมกันเป็นกลุ่มทำงาน ทีมทำงานหรือหน่วยงานต่างๆ จากนั้นหน่วยงานต่างๆเหล่านี้ ก็จะมีการจัดกลุ่มหน่วยงานที่ใหญ่ขึ้น ที่เรียกว่า ฝ่าย แผนก สำนัก หรือ ศูนย์ เป็นต้น ในการตัดสินใจเพื่อรวมกลุ่มหน้าที่งานหรือหน่วยงานไว้ด้วยกันนี้ ผลที่กระทบจะเป็นไปในสองทางคือ จากการรวมคนหรือหน่วยงานเข้าด้วยกัน จะมีผลช่วยทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นไปโดยสะดวกและรู้ถึงกัน โดยเฉพาะถ้าหากคนในกลุ่มหรือหน่วยเหล่านั้นทำงานเหมือนกันแล้วจะประหยัด ก็จะได้เกิดจากการที่ได้มีการใช้ทรัพยากรที่รวมศูนย์ไว้ร่วมทำ ทว่าการแยกคนออกมาเพื่อรวมเข้ากับกลุ่มงานเดียวกัน ก็ทำให้ผู้นั้นมีการประสานงานกับงานเดิมยากขึ้น

2. ความสัมพันธ์ระหว่างกันในกลุ่ม (intraunit relationships) คือ ลักษณะของความสัมพันธ์ที่มีอยู่ภายในหน่วยงานต่างๆในทางปฏิบัติจะประกอบด้วยการจัดขอบเขตหน้าที่งานต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน การวางระเบียบวิธีการต่างๆ ที่ใช้ ตลอดจนการกำหนดรูปแบบติดต่อ สื่อสารไว้ด้วย ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็คือ การจัดองค์การที่มีรูปแบบการสัมพันธ์ต่อกันเป็นแบบจักรกล (mechanistic form) นั้นเอง แต่ในอีกทางหนึ่ง บทบาทหน้าที่งานอาจจัดเป็นแบบคล่องตัว ไม่กำหนดไว้ชัดเจน โดยให้แต่ละคนทำงานหลายๆ อย่างในเวลาต่างกันได้ และมีการให้การติดต่อสื่อสารกระจายออกไป หรือทำกันได้อิสระแล้วแต่ความสะดวก ซึ่งการจัดความสัมพันธ์แบบนี้เป็นแบบไม่เป็นทางการ และมีการติดต่อเชื่อมโยงกันมากๆ เช่นนี้ นักทฤษฎีการจัดองค์การเรียกว่า แบบอินทรีย์ (organic form)

3. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน (interunit relationships) เป็นการพิจารณาว่ากิจกรรมของกลุ่มต่างๆ จะเชื่อมโยงต่อกันอย่างไร หรือลักษณะ

ของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการที่จัดขึ้นระหว่างหน่วยงานต่างๆ ควรเป็นอย่างไร ข้อพิจารณานี้ก็คือ ปัญหาการพิจารณาเกี่ยวกับการประสานงาน (coordination) และการควบคุม (control) สิ่งที่ต้องทำในปัจจุบันนี้ คือ การสร้างกลไกที่จำเป็นที่ต้องใช้สำหรับการประสานกิจกรรมของหน่วยงานทั้งหลายที่อยู่ด้วยกัน การจัดเตรียมกลไกที่ว่านี้อาจมีตั้งแต่การกำหนดง่าย ๆ เช่น การออกระเบียบกฎเกณฑ์ หรือการใช้วิธีเพิ่มระดับการบังคับบัญชาเพื่อกำกับระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้ประสานกันได้ จนอาจไปถึงการจัดความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน เช่น การจัดเป็นโครงสร้างองค์การเชิงซ้อน (matrix organization) หรือทีมงานโครงการ (project team) สิ่งที่ต้องคิดพิจารณาก็คือ ควรจะเลือกกลไกชนิดใดจึงจะสามารถช่วยให้การเชื่อมโยงกันของกลุ่มต่างๆ เป็นไปด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ต้องนำกลุ่มที่มีโอกาสขัดแย้งกันให้เข้ากันได้ ในโครงสร้าง

กระบวนการออกแบบโครงการนี้ในทางปฏิบัติจะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเปรียบเทียบและเลือกใช้ปัจจัยที่เป็นกลไกทั้ง 3 คือ การรวมกลุ่มงาน การจัดความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม และการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในโครงสร้าง และเมื่อผนวกเอากลไกของปัจจัยในวงกว้าง ของโครงสร้างองค์การนี้เข้าไปใช้งานกับส่วนประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวกับโครงสร้าง คือ การออกแบบงาน การจัดระบบรางวัลผลตอบแทน แล้วทั้งหมดนี้จะกลายเป็นกลไกหรือเครื่องมือรวมที่จะเป็นช่องทางหรือทางออกที่จะใช้ปรับเปลี่ยนและยกระดับประสิทธิภาพของโครงสร้างองค์การได้

1.2 เทคโนโลยีองค์การ

Steers (1977) ให้คำจำกัดความของเทคโนโลยีว่า หมายถึง กระบวนการที่องค์การแปลงสภาพวัตถุดิบหรือตัวป้อนที่มีจำกัดให้เปลี่ยนเป็นผลผลิตที่มีประสิทธิภาพตามเป้าหมาย โดยอาศัยพลังงานทางเครื่องจักรและทางสมอง ในขณะที่นักทฤษฎีองค์การคนอื่นๆ เห็นหลากหลายกันไป อาทิ เทคโนโลยีเป็นชนิดของกิจกรรม ที่ประกอบด้วยคนและเครื่องจักรกล ซึ่งต่างก็มีส่วนในการผลิตสินค้าหรือบริการที่ต้องการ (Thompson, 1967 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) วิธีการและกระบวนการที่ใช้ (Woodward, 1958 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543)

Perrow (1967 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) ระบุว่าเทคโนโลยีเป็นการกระทำซึ่งบุคคลได้ปฏิบัติต่อวัตถุ โดยอาจใช้หรือไม่ใช้เครื่องมือหรือกลไก เพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุนั้นเป็นผลสำเร็จในองค์การ นิตยา เงินประเสริฐศรี (2540) ได้กล่าวถึงความหมายของเทคโนโลยีโดยอ้างถึง Hodge and Anthony (1988) ว่าหมายถึง เทคนิคและศาสตร์ของการผลิตและจำหน่ายสินค้า และบริการ นอกจากนั้นยังได้ อ้างถึง Brown and Moberg (1988) ที่มีความเห็นสอดคล้องกันว่าเทคโนโลยี คือความรู้และวิธีการต่างๆที่องค์การนำมาใช้เพื่อเปลี่ยนวัตถุดิบและสิ่งนำเข้าให้เป็นผลิตภัณฑ์หรือบริการ

เทคโนโลยีจึงมีความหมายที่หลากหลายทั้งในแง่การพิจารณาว่าเทคโนโลยีเป็นความสามารถ และคุณสมบัติทางกายภาพขององค์การ ซึ่งได้แก่ เครื่องจักรกล เครื่องมือ และอุปกรณ์ต่างๆ เมื่อพิจารณาในแง่เทคโนโลยีเป็นความรู้ที่องค์การมีอยู่ เมื่อความหมายของเทคโนโลยีมากมายจึงมีการศึกษาในหลายๆ รูปแบบและระดับ ในระดับปัจเจกบุคคลนั้น เทคโนโลยี หมายถึง เครื่องมือและความรู้ที่จำเป็นต่อการบรรจุมารกิจ ในระดับองค์การนั้น เทคโนโลยีมีความหมายกว้างขึ้นเป็นเทคโนโลยีของการปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์และความรู้ รวมถึงเทคโนโลยีของสิ่งนำเข้า เทคโนโลยีของกระบวนการแปรสภาพ และเทคโนโลยีของสิ่งที่ผลิตออกมาในระดับสังคมและเทคโนโลยีหมายถึง ศาสตร์ของการผลิตและจำหน่าย

จึงอาจสรุปได้ว่า เทคโนโลยีเป็นสื่อ เครื่องมือ วิธีการ ทักษะต่างๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในองค์การ เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพวัตถุ ข้อมูลหรือคนให้เป็นผลผลิตตามที่องค์การต้องการ ดังนั้น เทคโนโลยีจึงต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับลักษณะงานขององค์การ หากมีการเปลี่ยนแปลงของงานก็จะมีผลให้เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปและในทางกลับกัน หากเทคโนโลยีมีการปรับเปลี่ยนไป ก็จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนระบบงานและการบริหารงานด้วย ดังที่ Burns and Stalker (1961 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) กล่าวว่า เทคโนโลยีแบบงานประจำมีแนวโน้มที่จะสร้างบรรยากาศเน้นกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกดขี่โดยมีการไว้วางใจและสร้างสรรค์ต่ำ ส่วนองค์การที่ใช้เทคโนโลยีคล่องตัวและมีการเปลี่ยนแปลงง่ายจะมีบรรยากาศการติดต่อสื่อสารกันอย่างเปิดเผย มีการไว้วางใจ สร้างสรรค์และมีความรับผิดชอบในการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งเห็นได้ว่าสอดคล้องกับข้อสรุปวิเคราะห์ของ Woodward (1958 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) ซึ่งกล่าวว่าองค์การที่มีเทคโนโลยีแตกต่างกันจำเป็นต้องใช้โครงสร้างและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่แตกต่างกันไป

Thompson (1967 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) ได้จำแนกลักษณะของเทคโนโลยีในลักษณะกว้าง โดยแบ่งเป็น 1) เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกันต่อเนื่องยาวนาน (long-linked technology) ซึ่งมีลักษณะงานหลายๆ อย่างเกี่ยวเนื่องอาศัยกัน 2) เทคโนโลยีเป็นตัวสื่อกลาง (mediating technology) ซึ่งเชื่อมโยงหน่วยงานเอกเทศเข้าด้วยกัน และ 3) เทคโนโลยีแบบเข้มข้น (intensive technology) คือการใช้เทคโนโลยีลักษณะพิเศษเฉพาะด้านตามความต้องการของผู้ใช้บริการหรือความจำเป็นของผลผลิต นอกจากนั้นแล้วยังมีการแบ่งเทคโนโลยีของ Perrow (1967 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) ที่น่าสนใจ 4 ประเภท คือ เทคโนโลยีที่ต้องการใช้ฝีมือ (craft technology) เทคโนโลยีเฉพาะ (nonroutine technology) เทคโนโลยีที่ใช้ประจำ (routine technology) และเทคโนโลยีทางวิศวกรรม (engineering technology)

เห็นได้ว่าการจัดแบ่งประเภทของเทคโนโลยีองค์การตามแนวคิดข้างต้น มีความคล้ายคลึงกันมาก หากแต่เรียกชื่อประเภทการแบ่งเทคโนโลยีต่างๆ กันออกไปตามลักษณะ

ความสนใจของผู้แบ่ง วัตถุประสงค์และลักษณะขององค์การ เมื่อองค์การได้นำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงาน ย่อมมีเหตุผลทำให้องค์การต้องปรับปรุงสิ่งต่างๆ ภายในองค์การหลายแห่ง เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก สายการบังคับบัญชา การพัฒนาบุคลากร เป็นต้น เทคโนโลยีจึงมีส่วนสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการของการออกแบบองค์การแตกต่างกันไป ให้มีโครงสร้างเหมาะสม

Van de ven (1976 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีและการประสานงานในองค์การและได้เสนอเทคโนโลยีในองค์การว่าภารกิจประจำที่ใช้เทคโนโลยีแบบง่ายๆ สามารถประสานด้วยกลไกต่างๆ ภารกิจพิเศษที่ใช้เทคโนโลยีซับซ้อนสามารถประสานด้วยการประชุมกลุ่ม ภารกิจประจำที่ใช้เทคโนโลยีที่พึ่งพิงกันสามารถประสานด้วยกลุ่มหรือตัวบุคคล สำหรับองค์การใหญ่ต้องมีการประสานกลไกด้วยกฎเกณฑ์ นโยบาย การสื่อสารแบบทางการ แสดงว่าเทคโนโลยีและขนาดของหน่วยปฏิบัติงานในองค์การขนาดใหญ่มีอิทธิพลต่อวิธีการประสานงานขององค์การ Reimann (1980) ศึกษาพบว่าหากพิจารณาในระดับองค์การ เทคโนโลยีจะสัมพันธ์กับจำนวนระดับของสายการบังคับบัญชา หากพิจารณาในระดับทางเดินของงาน เทคโนโลยีจะสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อม

ทุกองค์การมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทั้งภายในองค์การเองและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การอย่างปฏิเสธไม่ได้ อีกทั้งสภาพแวดล้อมทั้งหลายจะมีความซับซ้อนหลากหลายไม่แน่นอน และเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ องค์การจึงไม่สามารถปิดกั้นตนเอง หากแต่ต้องศึกษาและวิเคราะห์แนวโน้มของสภาพแวดล้อม เพื่อใช้เป็นแนวทางการกำหนดทิศทางอนาคตขององค์การให้ได้อย่างเหมาะสม

ลักษณะของสภาพแวดล้อมในที่นี้จะให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายในองค์การเป็นหลัก ส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกจะมีบทบาทสัมพันธ์กับลักษณะนโยบายการบริหารและการปฏิบัติที่จะศึกษาวิเคราะห์ ในแนวคิดของการบริหารเชิงกลยุทธ์ต่อไป ผู้วิจัยใช้วัฒนธรรมองค์การและบรรยากาศขององค์การเป็นปัจจัยด้านลักษณะของสภาพแวดล้อมภายใน เพราะวัฒนธรรมและบรรยากาศขององค์การแสดงถึงลักษณะสภาพภายในองค์การได้อย่างดี

2.1 วัฒนธรรมองค์การ

Smircich (1983) ได้แสดงนิยามของวัฒนธรรมองค์การว่ามีที่มาจากความคิดพื้นฐาน 2 แนวทางหลัก คือ แนวทางแรกเห็นว่าวัฒนธรรมเป็นตัวแปรตัวหนึ่งในองค์การ ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้เช่นเดียวกับตัวแปรอื่นๆ (culture is something an organization has) และแนวทางที่สองที่เห็นว่าวัฒนธรรมเปรียบเสมือนองค์การ เพราะเป็นความคิด ความเชื่อ

ที่อยู่ภายในจิตใจของกลุ่มไม่เป็นแค่เพียงตัวแปรหนึ่งเท่านั้นแต่คือความเป็นองค์การ (culture is something an organization is)

Rousseau (1990) เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การประกอบด้วยข้อสมมติพื้นฐาน ค่านิยม บรรทัดฐาน แบบแผนพฤติกรรมและสิ่งประดิษฐ์ทางกายภาพ Daft (1991) เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การประกอบด้วย ชุดของค่านิยม ความเชื่อ ความเข้าใจและบรรทัดฐานซึ่งสมาชิกองค์การมีอยู่ร่วมกัน Hunt (1991) เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การคือแผนในใจ (mental programs) ที่คนจำนวนหนึ่งที่อยู่ร่วมกัน แผนในใจดังกล่าวครอบคลุมค่านิยม ความเชื่อ ข้อสมมติพื้นฐาน พฤติกรรม บรรทัดฐานและองค์ประกอบอื่นๆ Kilmann (1985) เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึงปรัชญา อุดมการณ์ ค่านิยม ข้อสมมติพื้นฐาน ความเชื่อ ความคาดหวัง ทศนคติ และบรรทัดฐานซึ่งโยงใยชุมชนหนึ่งเข้าด้วยกัน Hofstede (1990) ได้ทำการศึกษาวิจัยพบว่าองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การครอบคลุมถึงค่านิยม การรับรู้และการปฏิบัติของสมาชิก หน่วยงาน เห็นได้ว่า นิยามวัฒนธรรมองค์การส่วนใหญ่มักมีองค์ประกอบด้าน ค่านิยม ความเชื่อและบรรทัดฐานรวมอยู่ด้วยเสมอ

นักวิชาการให้ความสำคัญ หรือน้ำหนักแต่ละองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การไม่เท่ากัน เช่น Kilmann (1985) เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การมีองค์ประกอบหลายประการแต่ให้ความสำคัญกับบรรทัดฐานมากที่สุด เพราะเห็นว่า วัฒนธรรมองค์การในลักษณะที่เป็นบรรทัดฐานมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติที่จะสืบค้นและเปลี่ยนแปลง Deal & Kennedy (1982) เห็นว่าวัฒนธรรมองค์การประกอบด้วยสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ค่านิยม วีรบุรุษขององค์การ (heroes) พิธี แนวปฏิบัติและเครือข่ายทางวัฒนธรรม (cultural network) แต่พวกเขาเห็นว่าองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดคือ ค่านิยม เพราะสิ่งนี้คือหัวใจของวัฒนธรรมองค์การ Trice & Beyer (1993) นำองค์ประกอบต่างๆของวัฒนธรรมองค์การจัดเป็นส่วนประกอบ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นเนื้อหา และส่วนที่เป็นรูปแบบ ส่วนที่เป็นเนื้อหามีลักษณะเป็นนามธรรมอันประกอบด้วยชุดของความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐาน ส่วนที่เป็นรูปแบบ คือส่วนที่เห็นได้ชัดเจนและทำหน้าที่บ่งชี้หรือสะท้อนส่วนที่เป็นเนื้อหาให้ปรากฏ ส่วนที่เป็นรูปแบบประกอบด้วยองค์ประกอบต่างๆมากมาย เช่น การตกแต่งสถานที่ เรืองเล่า พิธีต่างๆในหน่วยงาน สำนวนภาษา ฯลฯ อย่างไรก็ตาม Trice & Beyer ให้ความสำคัญกับส่วนที่เป็นเนื้อหาของวัฒนธรรมองค์การมากกว่าที่เป็นรูปแบบ Shils (อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงศ์กมล, 2543) ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ คำว่า วัฒนธรรมองค์การว่าหมายถึง บริเวณที่ประกอบด้วยศูนย์รวมของค่านิยม ความเชื่อ สัญลักษณ์ สิ่งต่างๆ เหล่านี้พัฒนามาเป็นบรรทัดฐานของสมาชิกทุกคนในองค์การ แล้วส่งผลต่อพฤติกรรม โครงสร้างกิจกรรมและบทบาทของสมาชิกทุกคนในองค์การ วัฒนธรรมองค์การเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดเอกลักษณ์ของบุคคลและกลุ่มมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของบุคคลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

จากแนวคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า วัฒนธรรมคือแบบอย่างของพฤติกรรมทั้งหลายที่ได้มาจากการเรียนรู้ และการถ่ายทอดไปทางสังคมโดยอาศัยสัญลักษณ์ เช่น ศิลป ดนตรี ความเชื่อ ค่านิยมและบรรทัดฐาน วัฒนธรรมจึงเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละสังคมและมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา กล่าวได้ว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยม ความเชื่อ สัญลักษณ์ที่ร่วมกันพัฒนาจนกลายเป็นบรรทัดฐานให้สมาชิกทุกคนปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

Fitcher (1957 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) กล่าวว่า หน้าที่สำคัญของวัฒนธรรมมีดังนี้ คือ การกำหนดรูปแบบของสถาบัน เช่น รูปแบบของครอบครัว เป็นตัวกำหนดบทบาทความสัมพันธ์หรือพฤติกรรมของมนุษย์ ทำหน้าที่ควบคุมสังคม เป็นเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ที่ แสดงว่าสังคมหนึ่งแตกต่างจากอีกสังคมหนึ่ง ทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างหล่อหลอมบุคลิกภาพทางสังคมให้สมาชิก ทำให้สมาชิกแต่ละคนและสังคมตระหนักถึงความหมายและจุดประสงค์ของการมีชีวิตของตน และสร้างแบบความประพฤติการปฏิบัติ ชนิดา รักษ์พลเมือง (2525) กล่าวถึงหน้าที่ของวัฒนธรรมพอสรุป ได้ว่า วัฒนธรรมทำให้มนุษย์เรียนรู้ในการปรับตัว ทำให้เกิดการเรียนรู้พฤติกรรมต่าง ๆ เข้ากับกลุ่ม เกิดเอกภาพและการอยู่รอดของสังคม ได้แก่ การกำหนดให้มีบรรทัดฐาน (norms) ของสังคม มีการให้รางวัลและการลงโทษสร้างความรู้สึก เอกลักษณะของกลุ่ม

โดยสรุปแล้ว วัฒนธรรมทำหน้าที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบความประพฤติของสังคมให้สมาชิกได้ปฏิบัติตาม เพื่อความเป็นเอกลักษณ์ของสังคม เพราะวัฒนธรรมองค์การเป็นมรดกสังคมที่มีอิทธิพลต่อการประพฤติปฏิบัติและพฤติกรรมของมนุษย์

สมยศ นาวิการ (2533) แบ่งวัฒนธรรมองค์การเป็น 2 ระดับ ดังนี้

1. วัฒนธรรมองค์การระดับพื้นผิว ได้แก่ วัฒนธรรมที่มองเห็นได้ รวมทั้งลักษณะของเครื่องแต่งกาย เรื่องราว สัญลักษณ์ งานพิธี และการวางผังสำนักงาน เป็นวัฒนธรรมองค์การที่มองเห็นได้ในองค์การ

2. วัฒนธรรมองค์การระดับลึก ได้แก่ ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ควบคุมพฤติกรรม ค่านิยมที่ไม่สามารถมองเห็นได้โดยตรง สามารถแปลความได้จากเรื่องราว ภาษา และสัญลักษณ์ ที่เป็นตัวแทน ค่านิยมเหล่านี้จะถูกยึดถือโดยสมาชิกขององค์การ

Schein (1985) เสนอระดับชั้นขององค์การออกเป็น 3 ระดับชั้น ตามความยากง่ายของการสังเกตเห็น ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การชั้นนอกสุด ซึ่งสามารถสังเกตได้ง่ายที่สุด คือ สิ่งประดิษฐ์ (artifacts) วัฒนธรรมองค์การที่อยู่ชั้นกลาง ได้แก่ คติฐานเบื้องต้น (basic assumptions)

Rousseau (1990) แบ่งระดับชั้นวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 5 ชั้น ได้แก่ สิ่งประดิษฐ์ แบบแผนพฤติกรรม บรรทัดฐาน ค่านิยม และสมมติฐานเบื้องต้น

จากการที่วัฒนธรรมเป็นทั้งสิ่งที่เห็นได้และเห็นไม่ได้ขององค์การซึ่งมีบทบาทอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนในองค์การ ผู้บริหารจึงสมควรศึกษาการใช้วัฒนธรรมองค์การให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารองค์การ ให้มีประสิทธิภาพที่สุด ด้วยการสร้างให้มีวัฒนธรรมองค์การที่แข็งแกร่ง (strong culture) คือ ร่วมกันอย่างเข้มแข็งในการเห็นและเคร่งครัดในการปฏิบัติ ผู้บริหารจึงต้องสามารถประยุกต์ใช้วัฒนธรรมองค์การโดยการสอดแทรกค่านิยม ความเชื่อ และแนวทาง การทำงานที่หน่วยงานคาดหวังลงในพิธีการ งานฉลอง สัญลักษณ์อื่นๆ รวมถึงการปฏิบัติต่างๆ ในการดำเนินงาน และโดยเฉพาะการประพฤติ ปฏิบัติของผู้บริหารเองเพื่อเป็นแบบอย่างแก่บุคคลในองค์การ อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมองค์การอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับตัวตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีค่านิยมที่เข้มแข็งแต่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและอนาคตต่อไป วัฒนธรรมองค์การจึงจำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การด้วย จะได้เป็นจุดแข็งที่สำคัญขององค์การต่อไป

ดังที่ Moorhead & Griffin (1992) ได้สรุปไว้ว่า การบริหารวัฒนธรรมองค์การเกี่ยวข้องกับ 3 องค์ประกอบ คือ 1) ใช้วัฒนธรรมที่เป็นอยู่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด 2) ถ้ายทอดวัฒนธรรมองค์การโดยกระบวนการสังคม 3) ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ

พอลกล่าวสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การจะขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ขององค์การ กลยุทธ์ขององค์การจะอยู่บนรากฐานของสภาพแวดล้อมภายนอก วัฒนธรรมองค์การจึงควรจะสอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การ เช่น ถ้าองค์การตระหนักดีว่าสภาพแวดล้อมภายนอกต้องการความยืดหยุ่นและการตอบสนอง วัฒนธรรมก็ควรกระตุ้นให้เกิดการปรับตัวให้สอดคล้องกัน เพื่อสนับสนุนผลการปฏิบัติขององค์การได้ เป็นต้น

2.2 บรรยากาศองค์การ

Forehand & Gilmer (1964 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ให้ความหมายของบรรยากาศองค์การว่า คือ กลุ่มของลักษณะที่อธิบายถึงองค์การและบอกถึง 1) ความแตกต่างขององค์การหนึ่งกับองค์การหนึ่ง 2) ลักษณะนั้นจะต้องอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง และ 3) สิ่งนั้นจะต้องมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การนั้น หรือกล่าวสั้นๆ บรรยากาศองค์การ ได้แก่ การรับรู้ของสมาชิกขององค์การที่มีต่อองค์การนั้น

สมยศ นาวิการ และ ผุสดี รุมาคม (2520) ให้ความหมายของบรรยากาศว่าเป็นกลุ่มลักษณะของสภาพแวดล้อมของงานที่บุคลากรรับรู้ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เป็นแรงกดดันที่สำคัญ มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในการทำงาน

Steers มองบรรยากาศขององค์การในแง่ของ บุคลิกขององค์การที่เห็นได้ โดยสมาชิกขององค์การ ซึ่งความหมายนี้เอง Steers ได้ให้ข้อสังเกตไว้หลายประการ เช่น 1) บรรยากาศขององค์การที่แท้จริงย่อมขึ้นอยู่กับความเชื่อ ของบรรดาสมาชิกในองค์การที่มีความเชื่อว่า"ควรจะเป็น"มากกว่า"ที่เป็นอยู่จริง" 2) ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะต่างๆ ขององค์การ การกระทำ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในด้านบรรยากาศขององค์การนั้น ย่อมมีลักษณะเฉพาะไม่ซ้ำแบบ ในแต่ละองค์การที่แตกต่างกันออกไป 3) บรรยากาศซึ่งแสดงออกมาให้เห็นภายในองค์การนั้นย่อมเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมที่สำคัญๆ ของคนทำงานในองค์การนั้น (Steers, 1977)

Campbell & Beaty ได้ศึกษาถึงบรรยากาศขององค์การและพบว่าสัมพันธ์กับ 1) โครงสร้างของงาน (task structure) 2) ความสัมพันธ์ระหว่างค่าตอบแทนและระบบการลงโทษ (reward punish relationship) การเลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือนที่ได้รับขึ้นอยู่กับปริมาณงาน ระบบคุณความดี (merit system) 3) การรวมศูนย์การตัดสินใจ (decision centralization) 4) การมุ่งเน้นความสำเร็จ (achievement emphasis) รวมตลอดถึงการมีส่วนร่วมในวัตถุประสงค์ขององค์การ 5) การมุ่งเน้นฝึกอบรมและการพัฒนา (training and development emphasis) 6) ความมั่นคงปลอดภัยกับการเสี่ยง (security vs. risk) 7) การเปิดเผยกับการป้องกันตนเอง (openness vs. defensiveness) 8) ฐานะทางสังคมและขวัญกำลังใจ (status and morale) 9) การยอมรับนับถือและข่าวสารย้อนกลับ (recognition and feedback) 10) ความสามารถทั่วไปขององค์การและความยืดหยุ่น (general organizational competence and flexibility) (Campbell & Beaty, 1971 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์กมล, 2543)

Bobbitt ได้แยกลักษณะต่างๆ ของบรรยากาศขององค์การไว้ดังนี้ คือ การติดต่อสื่อสารภายในองค์การ การกระตุ้นทางใจ การวินิจฉัยสั่งการภายในองค์การ การควบคุม การประสานงานระหว่างแผนกต่างๆ และการบริหารทั่วไป ส่วนในด้านความพึงพอใจต่อองค์การ ผู้บังคับบัญชา งานที่ทำอยู่และต่อกลุ่มทั้งหมด เป็นต้น นอกจากนั้น ยังควรจะต้องคำนึงถึงลักษณะของผู้นำอีกด้วยโดยเฉพาะในด้านการสนับสนุนทางการบริหาร การมุ่งเน้นที่เป้าหมาย การอำนวยความสะดวกด้านการบริการ รวมทั้งการติดต่อสังสรรค์กับบุคคลอื่น เพื่อร่วมงาน งานและปฏิกริยาสัมพันธ์ระหว่างกัน (Bobbitt, 1978 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์กมล, 2543)

อรุณ รักธรรม (2523) ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องบรรยากาศไว้ดังนี้

1. เป็นเพราะว่า คำว่า"บรรยากาศ" (climate) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของแต่ละคนหรือกลุ่ม ดังนั้น การวัดบรรยากาศขององค์การจำเป็นจะต้องคำนึงถึง
- 2 ระดับนั้นเป็นสำคัญ ดังนั้นการกล่าวถึงประสิทธิผลขององค์การ อาจจะเหมาะสมกว่าที่จะพูดถึง

“บุคคล” หรือ“กลุ่ม” ในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิผล ตัวอย่างเช่น การพึงพอใจในงาน ปริมาณงานของพนักงาน ความผูกพันต่อองค์กรในด้านจิตใจ

2. ไม่มีบรรยากาศใดขององค์กรที่ดีที่สุด หรือเหมาะสมที่สุด แทนที่ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาตัดสินว่า อะไรเป็นเป้าหมายที่พยายามจะสร้างบรรยากาศเหล่านั้นขึ้นมาในองค์กร และถือว่าเป็นการสอดคล้องกับเป้าหมายส่วนบุคคลของบรรดาสมาชิกทุกคนด้วย เช่น ถ้าหากว่า “ปริมาณงาน” (performance) เป็นความต้องการ บรรยากาศในด้านความสำเร็จในงาน อาจจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม ในขณะที่ความผูกพันทางใจ (affiliation-oriented) อาจจะเป็นบรรยากาศที่เหมาะสมกว่า ถ้าต้องการ“ความพึงพอใจในงาน” (job satisfaction) เหล่านี้เป็นต้น (Litwin & Stringer, 1968 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์กมล, 2543)

ในด้านองค์ประกอบของบรรยากาศองค์กรนั้น James & Jones (1974 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์กมล, 2543) ได้แบ่งองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศองค์กรออกเป็น 5 องค์ประกอบด้วยกัน คือ 1) บริบทขององค์กร ได้แก่ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ บทบาทหน้าที่ขององค์กร เป็นต้น 2) โครงสร้างขององค์กร ได้แก่ ขนาด ระดับของการกระจายอำนาจ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นต้น 3) กระบวนการดำเนินงาน ได้แก่ ประเภทของภาวะผู้นำ การสื่อสาร การตัดสินใจ และกระบวนการที่เกี่ยวข้อง 4) สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ 5) ระบบค่านิยมและทัศนคติขององค์กร ได้แก่ การเคารพต่อระเบียบ ความซื่อสัตย์ต่อองค์กร ระบบค่าตอบแทน เป็นต้น

Davis (1981 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์กมล, 2543) ได้กล่าวว่าทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานต่างต้องการบรรยากาศที่ดีขององค์กร เพื่อที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างสมบูรณ์ Davis ได้ระบุว่า บรรยากาศองค์กรที่ดีนั้นจะต้องมีองค์ประกอบต่อไปนี้ 1) คุณภาพของผู้นำ 2) ปริมาณของความไว้วางใจกัน 3) การสื่อสารที่เป็นทั้งทางลงล่างและขึ้นสู่เบื้องบน 4) ความรู้สึกว่างานที่ทำเป็นประโยชน์ 5) ความรับผิดชอบ 6) ความยุติธรรมในการได้รับรางวัล 7) ความกดดันอย่างมีเหตุผลของงาน 8) โอกาสในการก้าวหน้า 9) การจัดระบบโครงสร้างและการควบคุมที่สมเหตุสมผล 10) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุปองค์ประกอบของบรรยากาศองค์กรนั้น อาจจะมองในภาพรวมที่เป็นองค์ประกอบใหญ่ หรือมององค์ประกอบย่อยตามที่ Davis พูดยุ่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของผู้ที่ต้องการจะจำแนกนั้น การมองบรรยากาศองค์กรอาจจะมองในแง่สุขภาพองค์กร องค์กรใดที่มีสุขภาพดี จะสามารถทำให้พัฒนาไปได้ดี และบรรยากาศองค์กรก็จะดีด้วย (Hoy & Miskel, 1991)

Steer (1977) กล่าวว่า การวิเคราะห์บทบาทของสภาพแวดล้อมซึ่งต่างกัน ซึ่งมีต่อการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพขององค์การจะไม่สมบูรณ์หากไม่พิจารณาลักษณะสภาพแวดล้อมภายในองค์การ (internal environment) ซึ่งก็คือ บรรยากาศขององค์การ (organizational climate) นั่นเอง ดังนั้นแล้วผู้บริหารจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดบรรยากาศขององค์การ ซึ่งบรรยากาศขององค์การ จึงเกี่ยวเนื่องกับการรับรู้ของบุคคลในองค์การ ที่มีต่อองค์การ ที่ทำงานอยู่ในลักษณะกว้างขวาง เช่น โครงสร้างระบบงาน การเปิดโอกาส ความอบอุ่น ความเอาใจใส่ การให้ผลตอบแทน เป้าหมาย พฤติกรรมการบริหาร การติดต่อสื่อสาร การสนับสนุน เป็นต้น ซึ่งจะมีผลต่อความพอใจในงานได้ เพราะจะเป็นแรงกดดันสำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคน

ต่อมา Litwin & Stringer (1968 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) ได้ปรับปรุง งานการศึกษาบรรยากาศขององค์การโดยเพิ่มมิติบรรยากาศขององค์การเป็น 9 มิติ คือ โครงสร้าง ความรับผิดชอบ รางวัล ความเสี่ยง ความอบอุ่น การสนับสนุน มาตรฐานงาน ความขัดแย้ง และเอกลักษณ์เฉพาะองค์การ Hoy & Miskel (1991) แบ่งบรรยากาศขององค์การออกเป็น 4 ประเภท คือ 1) บรรยากาศเปิด (open climate) 2) บรรยากาศสามัคคี (engaged climate) 3) บรรยากาศขาดความสามัคคี (disengaged) และ 4) บรรยากาศปิด (closed climate) Halpin & Croft (1970) ได้แบ่งบรรยากาศขององค์การออกเป็น 6 แบบ โดยเริ่มจากบรรยากาศแบบเปิดจนถึงบรรยากาศแบบปิด ดังนี้ 1) บรรยากาศแบบเปิด (the opened climate) 2) บรรยากาศแบบอิสระ (the autonomous climate) 3) บรรยากาศแบบควบคุม (the controlled climate) 4) บรรยากาศแบบสนิทสนม (the familiar climate) 5) บรรยากาศแบบรวมอำนาจ (the paternal climate) 6) บรรยากาศแบบปิด (the closed climate)

James & Jones (1974 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) ชี้ว่า ทุกองค์การได้รับอิทธิพลของบรรยากาศแตกต่างกันออกไป แต่ทุกองค์การได้รับอิทธิพลจากบริบทขององค์การ โครงสร้าง องค์การ กระบวนการดำเนินงาน สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ระบบค่านิยม และปทัสสถาน การสร้างและการรักษาบรรยากาศที่ดีขององค์การ การถือเป็นเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บริหารมากกว่าฝ่ายปฏิบัติงาน

บทบาทของผู้บริหารในการสร้างบรรยากาศขององค์การ การบริหารองค์การที่สำคัญ ประการหนึ่งก็คือ การพยายามใช้ทรัพยากรองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรองค์การที่มีความสำคัญมากที่สุดคือ ทรัพยากรมนุษย์ ผู้บริหารองค์การจะต้องบริหารให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้และสมาชิกภายในองค์การพอใจ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ได้ นั้น ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติงานจะต้องหันหน้าเข้าหากัน ช่วยกันสร้างบรรยากาศอันพึงประสงค์ภายในองค์การ

Blake & Mouton (1964 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) กล่าวว่า การดำเนินการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้นจะต้องเป็นการผสมผสานกันระหว่างความสนใจต่อผลงานเท่าๆกับความสนใจต่อบุคลากร หรืออีกนัยหนึ่งประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้เมื่อผู้บริหารมุ่งเน้นทั้งผลงานและบุคลากร บรรยากาศองค์การแบบเปิดจะเน้นทั้งความต้องการของบุคลากรและการบรรลุความสำเร็จของงาน โดยบุคลากรจะมีขวัญในการทำงาน มีความสุข มีความสามัคคีในหมู่คณะ มีความผูกพันกับองค์การ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บุคลากรมีการยอมรับนับถือซึ่งกันและกัน และทำงานเพื่อให้องค์การมีความก้าวหน้า ผู้บริหารจะมีความกระตือรือร้นในการทำงานและมีความสนใจในการพัฒนาด้านการศึกษา จะมีการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานสำหรับทุกคน ผู้บริหารจะเป็นแบบอย่างที่ดีสำหรับอาจารย์ และจะเน้นการทำงานร่วมกับบุคลากรเป็นอย่างดี และ Mcgragor (1960 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) กล่าวสนับสนุนว่าการกระทำต่างๆ จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดนั้น ผู้นำจะต้องคำนึงถึงงานและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ดังนั้น ในการบริหารองค์การให้มีประสิทธิผลจะต้องปรับพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารให้มีพฤติกรรมแบบประสานคนและงานในระดับสูงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ Koib Rubin & McIntyre (1974 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) มีความเห็นที่สอดคล้องว่าบรรยากาศองค์การที่มีความอบอุ่น มีการสนับสนุน และรางวัลสูง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความต้องการ สัมฤทธิ์ผลสูง และความพอใจสูงในเรื่องการทำทนายให้ถึงเป้าหมาย บรรยากาศองค์การแบบเปิด เป็นบรรยากาศที่มีความร่วมมือ ระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ ผู้บริหารจะยอมรับฟังความคิดเห็นของอาจารย์ อาจารย์จะมีความร่วมมือในการทำงานและมีความผูกพันในงานซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Gibson, Ivancevich & Donnelly (1973 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) ซึ่งพบว่าบรรยากาศองค์การแบบปรึกษาหารือนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ บุคคลสำคัญที่สุดที่ทำให้บรรยากาศองค์การดีขึ้นมากคือ ผู้นำที่มีลักษณะเน้นการประสานคนและงานในระดับสูง เพราะพฤติกรรมผู้นำมีอิทธิพลต่อบรรยากาศองค์การสูงมาก และยังมีการศึกษาว่าการจัดองค์การในลักษณะการผสมผสาน และการจัดให้มีโครงการเพื่อการปฏิบัติงานเป็นทีม นั้น จะส่งผลต่อบรรยากาศการบริหารงานอย่างมีส่วนร่วมมากขึ้น ประกอบกับแนวทางในการบริหารจัดการสมัยใหม่ เน้นการพัฒนาองค์การโดยให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการทำงานที่เป็นคณะทำงาน ช่วยกันทำ ช่วยกันคิด ความสำเร็จของงานคือความสำเร็จของทีมและองค์การนั้น (รุ่ง แก้วแดง, 2538 อ้างถึงใน พูลสุข หิงคานนท์, 2540)

แม้ว่าการบรรลุเป้าหมายขององค์การจะเป็นเครื่องตัดสินถึงความมีประสิทธิภาพขององค์การก็ตาม แต่ผู้บริหารจะต้องพยายามนึกถึงการใช้ทรัพยากรองค์การได้อย่างผสมกลมกลืน และต้องพยายามปรับปรุงองค์ประกอบทั้งห้าประการของบรรยากาศองค์การตามข้อเสนอแนะของ James & Jones นั้นเอง แผนกหรือฝ่ายต่างๆที่เป็นระบบย่อยขององค์การ

จะต้องพยายามปรับปรุงบรรยากาศและประสิทธิภาพของตนจะทำให้ประสิทธิผลขององค์การเพิ่มเติมโดยจะต้องกำหนดบทบาทของตนให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่ต้องประสานสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานภายใน ถ้าหากหน่วยงานภายในยังมีการประสานสัมพันธ์กันมากเท่าใด บรรยากาศขององค์การของหน่วยงานนั้นก็ยิ่งดีขึ้น จุดเริ่มต้นของการสร้างหรือปรับปรุงบรรยากาศขององค์การน่าจะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารบุคคล เริ่มตั้งแต่กระบวนการคัดเลือก การบรรจุ การปฐมนิเทศ การฝึกอบรม ตลอดจนงานนิเทศติดตามงาน สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารได้ควบคุมบรรยากาศขององค์การ ยกตัวอย่างเช่น การคัดเลือกคนเข้าทำงานนั้น นอกจากจะต้องคัดเลือกคนที่มีความสามารถแล้ว จะต้องคัดเลือกคนที่เข้าบรรยากาศ หรือลักษณะเฉพาะขององค์การด้วย การดำเนินการเช่นนี้เป็นการรักษาบรรยากาศขององค์การเดิมไว้ โดยการกลั่นกรองคนที่เหมาะสมเข้ามา นอกจากการคัดเลือกแล้ว การฝึกอบรมก็อาจจะมีส่วนในการสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงานของสมาชิกองค์การอีกด้วย

การควบคุมความขัดแย้งของผู้บริหารจะทำได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับสาเหตุของความขัดแย้ง โดยทั่วไปความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นด้วยสองสาเหตุใหญ่ คือ ความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากประเด็นของปัญหาจริงๆ และความขัดแย้งอันเนื่องมาจากอารมณ์ของผู้เกี่ยวข้อง Walton (1969 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากปัญหาจริงๆ อาจเป็นปัญหาด้านนโยบาย โครงสร้างองค์การ ปัญหาการปฏิบัติงาน และปัญหาด้านบทบาทหน้าที่ของแต่ละคนเป็นส่วนใหญ่ เช่น ความรู้สึกว่าตนไม่ได้รับความไว้วางใจ การถูกปฏิเสธ ความหวาดระแวง เป็นต้น ความขัดแย้ง ด้านประเด็นปัญหาของงานเป็นเรื่องที่ผู้บริหารสามารถควบคุมและแก้ไขได้ไม่ยากนัก แต่ความขัดแย้ง ด้านอารมณ์เป็นสิ่งที่เป็นอันตรายต่อบรรยากาศขององค์การเป็นอย่างมาก แม้ว่าผู้บริหารไม่สามารถขจัดความขัดแย้งภายในองค์การได้หมดสิ้นสมบูรณ์ก็ตาม แต่ยังมีแนวทางเลือกหรือวิธีที่จะพยายามลดความขัดแย้งภายในองค์การได้หลายประการ Walton ได้เสนอแนะไว้ เช่น เพิ่มแรงจูงใจ เพิ่มความรับฟังความคิดเห็นของบุคคล ย้ำให้ทุกคนเข้าใจบทบาทของตนโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนอื่น และให้แต่ละกลุ่มระวังในบทบาทเฉพาะของตน เป็นต้น

จากข้างต้น เห็นได้ว่าบรรยากาศขององค์การจะเป็นไปในทางดีหรือไม่ดีนั้น จะต้องประกอบด้วยทั้ง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติหรือคนงาน ดังนั้น การที่ผู้บริหารระดับสูง หรือกลุ่มที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การกลุ่มที่มีอิทธิพลกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งลงไปแล้วอาจจะมีผลกระทบต่อบรรยากาศขององค์การได้เสมอ

3. ลักษณะของบุคลากรในองค์การ

มนุษย์นับได้ว่าเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด การศึกษาพฤติกรรมของคนในองค์การเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการศึกษาประสิทธิภาพขององค์การ เพื่อให้เข้าใจพฤติกรรม

ระดับบุคคลได้จำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานทางจิตวิทยาศึกษาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องและส่งผลต่อพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งได้แก่ 1) การรับรู้ (perception) 2) ทศนคติ (attitudes) และค่านิยม (value) 3) บุคลิกภาพ (personality) 4) การเรียนรู้ (learning) 5) การจูงใจ (motivation)

การที่ผู้บริหารจะสามารถจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความแตกต่างของแต่ละบุคคลหรือแต่ละกลุ่ม จำเป็นที่จะต้องมีความรู้พื้นฐานพฤติกรรมของคนข้างต้น แล้วปรับใช้ความรู้สึกเหล่านั้นเพื่อใช้จัดการบริหารบุคลากรในองค์การของตนได้ถูกคนและสถานการณ์ให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย การรู้จักลักษณะคนและบริหารได้ จึงเป็นเรื่องของศาสตร์และศิลปะที่ผู้บริหารต้องใช้ในการบริหารเพื่อให้ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ

3.1 การรับรู้

โดยทั่วไปบุคคลจะแปลความหมายหรือมองเห็นสิ่งต่าง ๆ แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นสภาวะการณ์ สิ่งของ บุคคล หรือเหตุการณ์ เป็นผลให้มีปฏิกิริยาตอบสนองแตกต่างกันทั้งในด้านความคิดและพฤติกรรม กระบวนการแปลความหมายของมนุษย์นี้คือ การรับรู้ซึ่งเป็นกระบวนการของการคัดเลือก (selection) การจัดระเบียบ (organization) การแปลความ (interpretation) ของสิ่งที่บุคคลเห็นหรือสัมผัสด้วย

บุคคลเลือกรับสิ่งเร้าต่างกันตามความสนใจที่มีความหมายต่อตนเองและจัดระเบียบตลอดจนแปลความหมายสิ่งเร้าแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับพื้นฐานและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ซึ่ง Duntram (1984) เสนอกระบวนการย่อยของการรับรู้ไว้ 5 ขั้นตอน คือ

3.1.1 สภาพแวดล้อมภายนอก (external environment) หมายถึง สิ่งเร้า (stimulus) หรือสถานการณ์ (situation) ได้แก่ การเร้าทางประสาทสัมผัส (sensual stimulation) หรือสภาพแวดล้อมทางกายภาพ (physical environment) หรือสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรม (sociocultural environment) อาจกล่าวได้ว่า การรับรู้จะไม่เกิดขึ้นได้เลยหากไม่มีสิ่งเร้ามากระทบตัวบุคคลหรือเกิดสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งขึ้น

3.1.2 การเผชิญหน้า (confrontation) การรับรู้ของบุคคลเริ่มเมื่อบุคคลนั้นได้เผชิญหน้ากับสิ่งเร้าทางกายภาพอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเผชิญกับสถานการณ์ทางสังคมวัฒนธรรมสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ตัวอย่างของการเผชิญทั้งสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคม วัฒนธรรม ได้แก่ การที่บุคคลเข้าไปทำงานในองค์การหนึ่งและถูกแวดล้อมด้วยทั้งสภาพแวดล้อมทางกายภาพ และสภาพแวดล้อมทางสังคมวัฒนธรรมองค์การ

3.1.3 การคัดเลือก (selection) เมื่อผ่านขั้นตอนการเผชิญหน้ากับสิ่งเร้าและสถานการณ์ โดยรับรู้ด้วยประสาทสัมผัสทั้ง 5 แล้ว ในท่ามกลางสิ่งเร้ามากมายและสถานการณ์ต่าง ๆ นั้น บุคคลจะเลือกให้ความสนใจในสิ่งแวดล้อมภายนอกอย่างใดอย่างหนึ่ง

หรือหลายอย่างตามทัศนะของบุคคลนั้น ขั้นตอนการคัดเลือกนี้จะเกี่ยวข้องกับตัวกรองทางจิตวิทยา (psychological filters) ซึ่งจะกำหนดว่าสิ่งเร้าใดที่บุคคลจะรับไว้หรือปฏิเสธ บุคคลจะมีความตระหนักหรือเห็นความสำคัญในสิ่งเร้าที่ตนได้คัดเลือก และจะไม่เห็นความสำคัญในสิ่งเร้าที่ตนปฏิเสธ แม้สิ่งเร้าเหล่านั้นจะมีอยู่ในสภาพแวดล้อมเดียวกันก็ตาม

3.1.4 การจัดระเบียบการรับรู้ (perceptual organization) เมื่อบุคคลได้คัดเลือกรับรู้สิ่งเร้าในสภาพแวดล้อมภายนอกแล้ว ก็จะเกิดการจัดระเบียบของการรับรู้ แม้บุคคลแต่ละคนจะมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวแตกต่างกัน แต่ก็มีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการจัดระเบียบของการรับรู้ในสิ่งเร้าของบุคคลโดยทั่วไป ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ความคล้ายคลึงกัน (similarity) เช่น ความคล้ายคลึงกันในเรื่องสี ขนาด หรือลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้เห็นความแตกต่างทางกายภาพ นอกจากนั้นระยะใกล้ไกล (proximity in space) ความเร็วช้า (proximity in time) ของสิ่งเร้าหรือสิ่งที่ถูกรับรู้ ก็มีอิทธิพลต่อการจัดระเบียบของการรับรู้ด้วยเช่นกัน นั่นก็คือสิ่งที่อยู่ใกล้ๆกัน หรือเคลื่อนไหวด้วยความเร็วช้าพอกๆกัน จะถูกรับรู้ว่ายู่ในกลุ่มเดียวกัน

3.1.5 การตีความ (interpretation) เป็นขั้นตอนของการตีความสิ่งเร้าที่รับเข้ามาในตัวบุคคลและได้จัดระเบียบไว้แล้ว การตีความนี้ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตีความ ก็คือลักษณะของสิ่งเร้าและลักษณะส่วนตัวของบุคคลผู้นั้น

Munn (1966 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มมล, 2543) กล่าวว่าบุคคลจะรับรู้ต่างกันเนื่องจาก 2 ปัจจัยสำคัญ คือ ปัจจัยความสนใจภายนอก (external attention factors) และปัจจัยความสนใจภายใน (internal attention factors)

ปัจจัยความสนใจภายนอก (external attention factors) ในที่นี้มีได้หมายถึงสิ่งเร้าหรือสถานการณ์ แต่หมายถึงลักษณะของสิ่งเร้าหรือสถานการณ์เหล่านั้น ได้แก่ ความเข้ม (intensity) อันอาจหมายถึงความเข้มของสี แสง หรือรสก็ได้ โดยทั่วไปบุคคลจะเลือกรับรู้สิ่งที่เข้มข้นมากกว่าสิ่งที่อ่อนหรือเจือจาง สิ่งที่มีขนาดใหญ่ก็จะมีเสียงรบกวนความสนใจได้มากขึ้น ความตรงกันข้ามหรือความขัดแย้งกัน (contrast) อาทิ ของเล็กอยู่ใกล้ของใหญ่ซึ่งมีลักษณะขัดแย้งหรือตรงกันข้าม จะทำให้ผู้มองสิ่งนั้นได้ชัดเจนขึ้น การทำซ้ำ (repetition) นั้น ก็คือ จะเป็นการเรียกความสนใจได้ดีกว่าการเกิดสิ่งเร้าเพียงครั้งเดียว การเคลื่อนไหว (motion) จะได้รับความสนใจมากกว่าสิ่งที่อยู่นิ่งกับที่ เป็นต้น

ปัจจัยความสนใจภายใน (internal attention factors) ซึ่งหมายถึงปัจจัยภายในตัวบุคคลนั่นเอง อันอาจพิจารณาได้ในประเด็นการจูงใจ การเรียนรู้ และบุคลิกภาพซึ่งล้วนสัมพันธ์กับการรับรู้ทั้งสิ้น

มนุษย์นั้นเมื่อเกิดมาก็จะมีความต้องการต่างๆ (needs) ทั้งทางกายภาพ และทางจิตใจ เมื่อมีความต้องการเกิดขึ้นภายในตัวบุคคลก็จะพยายามตอบสนองความต้องการของตนอันจะทำให้เกิดความสุขและความพึงพอใจ ดังนั้นบุคคลจึงสนใจในสิ่งที่จะช่วยทำให้ความต้องการของตนได้รับการตอบสนอง อาทิ ความหิวนั้นก็จะมีอาหารก็จะเป็นสิ่งล่อใจ (incentive) ที่จะคอยสนองความต้องการในความหิวนั้นได้ สำหรับบุคคลที่มีความต้องการในระดับสูงขึ้น อาทิ ความต้องการในอำนาจหรือความสำเร็จนั้น ก็จะเลือกรับรู้เฉพาะสิ่งเร้าหรือสถานการณ์ที่จะเอื้ออำนวยให้บรรลุถึงความต้องการดังกล่าวได้ ฉะนั้น การประพจน์ปฏิบัติหรือพฤติกรรมต่างๆ ของบุคคลที่แสดงออกมาจึงเป็นผลของการจูงใจและการรับรู้ของบุคคลนั้นๆ

การเรียนรู้ที่บุคคลมีมาแต่เกิดจนกระทั่งเป็นผู้ใหญ่แล้วจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการรับรู้ของเขา บุคคลจะมีการเรียนรู้ที่ต่างกัน ซึ่งจะทำให้บุคคลเกิดความสนใจและรับรู้ในสิ่งเร้าและสถานการณ์รอบตัวต่างกันไปด้วย นอกจากการจูงใจและการเรียนรู้ที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้แล้วบุคลิกภาพก็มีส่วนในการช่วยทำให้บุคคลนั้นเลือกรับรู้ในบางสิ่งบางอย่างที่สอดคล้องกับบุคลิกภาพของเขาแต่ละคนต่างกันไป

3.2 ทักษะ (Attitude) และค่านิยม (Value)

ความหมายที่หลากหลายของทัศนคติพอสรุปได้ว่า ทัศนคติคือ ผลผสมผสานของความรู้สึกนึกคิด ความเชื่อ ความคิดเห็น ความรู้ และความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง คนใดคนหนึ่ง สถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ซึ่งออกมาในรูปการประเมินค่าอันอาจเป็นไปในทางยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้ และความรู้สึกเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งขึ้น ดังนั้นพฤติกรรมของมนุษย์ก็คือ การแสดงออกซึ่งทัศนคติของเขา อันเป็นผลมาจากความคิด ความเชื่อ ความรู้ ประสบการณ์ ภูมิหลังและการเรียนรู้ที่ผ่านมาของบุคคลนั้นๆ ในแง่ของความเชื่อนั้น ทัศนคติทุกทัศนคติจะรวมเอาความเชื่อเข้าไว้ด้วย ทั้งนี้ได้หมายความว่าความเชื่อทุกอย่างจะเป็นทัศนคติ เมื่อทัศนคติของบุคคลถูกรวบรวมไว้ด้วยกันอย่างมีโครงสร้างระดับชั้น นั้น ก็คือ ระบบค่านิยม และเมื่อบุคคลมีความแตกต่างกัน ทัศนคติของแต่ละบุคคลที่มีต่อสิ่งเดียวกันจึงแตกต่างกันไปด้วย (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2541)

แม้ทัศนคติของแต่ละบุคคลจะแตกต่างกันก็ตาม แต่องค์ประกอบที่สำคัญของทัศนคติโดยทั่วไปจะเหมือนกัน อันประกอบด้วย

3.2.1 องค์ประกอบด้านความคิด ความเข้าใจ (cognitive component) ความคิดความเข้าใจนี้จะเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้หรือความเชื่อ ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้ในประสบการณ์ต่างๆ จากสภาพแวดล้อมอันเป็นเรื่องของปัญหาในระดับที่สูงขึ้น

3.2.2 องค์ประกอบด้านความรู้สึก (affective component) องค์ประกอบด้านความรู้สึกนี้ จะเป็นสภาพทางอารมณ์ (emotion) ประกอบกับการประเมิน (evaluation) ในสิ่งนั้นๆ อันเป็นผลจากการเรียนรู้ในอดีต ดังนั้นจึงเป็นการแสดงออกซึ่งความรู้สึก อันเป็นการยอมรับหรือปฏิเสธต่อสิ่งนั้น

3.2.3 องค์ประกอบด้านแนวโน้มของพฤติกรรม (behavioral tendency component) หมายถึง แนวโน้มของบุคคลที่จะแสดงพฤติกรรมหรือปฏิบัติต่อสิ่งที่ตนชอบหรือเกลียด อันเป็นการตอบสนองหรือการกระทำในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากความคิด ความเชื่อ ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งเร้านั้นๆ

แม้องค์ประกอบของทัศนคติทั้งด้านความคิด ความรู้สึก และแนวโน้มของพฤติกรรมนี้ จะมีลักษณะสอดคล้องไปในทางเดียวกันก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏความไม่สอดคล้องสัมพันธ์ของปัจจัย ทั้ง 3 นี้อยู่ นั่นก็คือพฤติกรรมอาจเกิดขึ้นในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับความคิดหรือความรู้สึกของบุคคลนั้นๆ ทั้งนี้เพราะอิทธิพลของตัวแปรอื่น อันได้แก่ สภาพแวดล้อม เป็นต้น

ทัศนคติมิได้มีในตัวบุคคลมาแต่กำเนิด หากแต่ค่อยๆ เกิดขึ้นภายในตัวบุคคล อันเป็นผลมาจากประสบการณ์หรือการเรียนรู้ (learning) ที่ผ่านมาในชีวิตของบุคคลนั้นๆ อาจกล่าวได้ว่า บ่อเกิดของทัศนคตินั้นมีหลายทาง คือ ประสบการณ์ส่วนบุคคล การศึกษาเล่าเรียน การอบรมสั่งสอน กระบวนการเรียนรู้ทางสังคม และการลอกเลียนแบบ เมื่อทัศนคติมีที่มาหลายทาง ดังนั้นการกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเอง จึงอาจมีหลายทางได้เช่นกัน การกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลนั้นจะมีทัศนคติในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรม และพฤติกรรมของเขานั้นจะอยู่ภายใต้อิทธิพลหลายอย่าง ดังนั้นในที่นี้การกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ จึงเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมที่จะช่วยกระตุ้นทัศนคติหนึ่งๆ เช่น การสร้างบรรยากาศ เป็นต้น ประกอบกับการขึ้นอยู่กับความจำเป็น ความต้องการบางประการของบุคคลที่จะเปลี่ยนทัศนคติ หรือสิ่งที่เกี่ยวข้องกับบางประการในสภาพแวดล้อม และสภาพที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ

ส่วนการเปลี่ยนแปลงทัศนคตินั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเรียนรู้ เพราะทัศนคติเกิดจากการเรียนรู้ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติจึงอาจเกิดขึ้นได้ ก็ด้วยการเรียนรู้เช่นกัน ฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงก็อาจเปลี่ยนได้โดยแนวทางเดียวกัน การเรียนรู้ทางสังคมจะปลูกฝังความคิด ความเชื่อต่างๆ ให้แก่บุคคล และหากจะเปลี่ยนทัศนคติซึ่งเป็นผลผสมผสานของความรู้ ความเข้าใจ ความเชื่อ รวมตลอดถึงอารมณ์ของบุคคล แล้วก็ต้องให้ข้อมูลแก่ผู้นั้นโดยทางอ้อม เช่น ชี้อ้าง อภิปราย การอ่าน การซักจูง และวิธีการอื่นๆ เป็นต้น เสริมสร้าง พัฒนา หรือดอกย้ำความเชื่อต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติให้เหมาะสมกับหน่วยงานด้วยวิธีการต่างๆ ตามสถานการณ์ (กฤษณา ศักดิ์ศรี, 2530)

ค่านิยม (Value) เป็นกระบวนการทางความคิดของบุคคลซึ่งเป็นตัวกำหนดตัดสินใจหรือชี้แนะให้บุคคลปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องหรือไม่ก็ได้ บทบาทค่านิยมมีสองประการ คือ เป็นมาตรฐานที่จะนำทางหรือเป็นแนวทางให้ บุคคลประพฤติปฏิบัติตลอดจนประเมินผลว่า สิ่งใดดีหรือไม่ดี และทำหน้าที่กระตุ้นให้เกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติ รวมถึงเสริมสร้างทัศนคติ ความสนใจและความตั้งใจซึ่งจะนำไปสู่การแสดงพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมนั้นในที่สุด

บุคลากรในองค์กรแต่ละแห่งย่อมมีค่านิยมต่อสิ่งต่าง ๆ แตกต่างกัน การศึกษา ค่านิยมของบุคคลในองค์กรต่อสิ่งต่าง ๆ จึงมีความสำคัญต่อการเข้าใจพฤติกรรมบุคคล และจะเป็นประโยชน์ในการวางแผน เพื่อจัดกิจกรรมเสริมสร้าง หรือปลูกฝังค่านิยมที่ดีอันจะนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์ได้

3.3 บุคลิกภาพ (Personality)

Allport (1937, อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) ได้ให้คำจำกัดความบุคลิกภาพไว้ว่า หมายถึง การรวมตัวของระบบร่างกายและจิตใจอันมีลักษณะเป็นพลวัตภายในตัวบุคคลแต่ละคน และเป็นตัวกำหนดลักษณะการปรับตัวผู้นั้นให้เข้ากับสภาพแวดล้อม Wallace(1970, อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543) มีทัศนะว่าบุคลิกภาพ หมายถึง องค์ประกอบที่สลับ ซับซ้อนของความรู้ ความเชื่อ ศิลปะ ศิลธรรม กฎหมาย ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความสามารถและนิสัยอื่นๆที่บุคคลแสวงหาได้ด้วยตนเอง Luthans (1986) เห็นว่าบุคลิกภาพหมายถึงลักษณะที่ปรากฏภายนอกและพฤติกรรมหรือค่านิยมทางสังคมที่กระตุ้นพฤติกรรม การตระหนักภายในตนเองในฐานะที่เป็นพลังที่ถาวรภายในตัวบุคคลและเป็นแบบพฤติกรรมของคนๆนั้น

ดังนั้นบุคลิกภาพจึงควรเป็นภาพรวมทั้งหมดของบุคคลที่ปรากฏออกมาอันเป็นผลสะท้อนของลักษณะภายในของบุคคล เกิดเป็นลักษณะเฉพาะตนขึ้นมาซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างไปจากผู้อื่น

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดบุคลิกภาพประกอบด้วย ปัจจัยด้านชีววิทยา พันธุกรรม เช่น สีผิว สีผิว โครงสร้างรูปร่าง ปัจจัยด้านการเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ เช่น ครอบครัว โรงเรียน กลุ่มเพื่อน กลุ่มการทำงาน กลุ่มศาสนา ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมประเพณีของสังคม แนวทางการปฏิบัติของเชื้อชาติ และปัจจัยทางด้านสถานการณ์ซึ่งเปลี่ยนแปลงเสมอ ทำให้มีบุคลิกภาพได้หลายรูปแบบต่าง ๆ กัน

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2541) ได้ศึกษาพบว่านักวิชาการได้พัฒนาทฤษฎีเพื่ออธิบายถึงบุคลิกภาพคนไว้มากมาย ได้แก่ ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ (psychoanalytic theory) ทฤษฎีคุณลักษณะ (trait theory) ทฤษฎีทางสังคม (social theory) และทฤษฎีตนเอง (self theory)

ทฤษฎีจิตวิเคราะห์ของ Sigmund Freud (อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์กมล, 2543) นักจิตวิทยาผู้มีชื่อเสียงได้เป็นผู้เสนอขึ้นเป็นคนแรก ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาบุคคลที่มีความผิดปกติทางจิต Freud เชื่อว่าสภาพจิตของมนุษย์นั้นจะมีความขัดแย้งหรือปฏิกิริยาโต้ตอบภายในตัวเองระหว่าง 3 สภาวะ นั่นคือ id ,ego และ superego ทฤษฎีของ Freud นี้ถือว่าเป็นทฤษฎีที่สำคัญและเป็นที่รู้จักมากที่สุดในการบรรดาทฤษฎีโครงสร้างบุคลิกภาพ (personality structure)

ทฤษฎีคุณลักษณะ Theodorson & Freud (1969 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์กมล, 2543) ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึงแบบอย่าง พฤติกรรมหรือด้านอื่นๆ ของบุคลิกภาพที่มีลักษณะค่อนข้างสม่ำเสมอและคงทนของบุคคล แบบอย่างพฤติกรรมนี้จะ ปรากฏให้เห็นได้ในสถานการณ์ต่างๆ และนำมาใช้เป็นเครื่องบอกความแตกต่างของบุคลิกภาพหนึ่งจากบุคลิกภาพอื่นๆ

ทฤษฎีคุณลักษณะที่มีชื่อเสียงได้แก่ ทฤษฎีคุณลักษณะของ Gordon Allport ซึ่งมีรากฐานอยู่บนความแตกต่างระหว่างลักษณะธรรมดาโดยทั่วไป (common traits) และลักษณะส่วนตัวบุคคลที่เขามีอยู่ (personal dispositions) ลักษณะธรรมดานั้นใช้เพื่อการเปรียบเทียบตัวบุคคล เช่น กล่าวว่าเขามีลักษณะเป็นนักการเมือง นักศาสนา นักเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น นอกจากลักษณะธรรมดานี้แล้ว ก็จะมีลักษณะโดยเฉพาะที่สมบูรณ์ซึ่ง Allport เรียกว่าลักษณะส่วนตัวบุคคลที่มีอยู่ การเน้นลักษณะดังกล่าว ซึ่งต่างจากลักษณะธรรมดาโดยทั่วไปนั้น ทำให้ทฤษฎีของ Allport เน้นถึงความสลับซับซ้อนและความมีลักษณะพิเศษเฉพาะด้านของบุคลิกภาพบุคคล

ทฤษฎีตนเอง เป็นทฤษฎีที่พยายามรวบรวมผนึกส่วนต่างๆ ของโครงสร้างบุคลิกภาพ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดที่สำคัญของทฤษฎีนี้ก็คือประสบการณ์ภายในจิตใจ (inner experience) ของบุคคลจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลเกิดความเป็นอิสระในการกระทำหรือเลิกดำเนินการบางอย่างที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและความสำเร็จในชีวิตของเขา ซึ่งเป็นเรื่องของบุคคลแต่ละคนที่เชื่อว่าเขาเป็นหรืออยากจะเป็นสิ่งนี้เป็นผลผสมผสานของกระบวนการทางจิตวิทยาหลายกระบวนการ คือ การรับรู้ (perception) การเรียนรู้ (learning) และการจูงใจ (motivation) ยังผลให้เกิดลักษณะรวมของบุคคลที่มีลักษณะพิเศษไม่เหมือนบุคคลอื่น ซึ่งถือเป็นวิถีทางที่บุคคลได้ปรากฏให้บุคคลอื่นเห็น หรือวิถีทางที่บุคคลนั้นคิดว่าเขาปรากฏให้บุคคลอื่นเห็น

ทฤษฎีทางสังคม ถือเอาการกระทำตอบโต้ของบุคคลในสถานการณ์หนึ่งๆ ซึ่งเน้นในเรื่องการเรียนรู้เป็นพื้นฐานทางทฤษฎี การปรับตัวของบุคคลให้เข้ากับความเป็นของสภาพแวดล้อมเป็นตัวกำหนดบุคลิกภาพของบุคคลนั้น ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพการเรียนรู้ทางสังคมจะช่วยเสริมสร้างหรือไม่เสริมสร้างบุคลิกภาพที่แสดงออก ทั้งนี้เพื่อจะให้สอดคล้องกับตัวกระตุ้นที่มีในสถานการณ์นั้นๆ ฉะนั้น การเข้าใจในกระบวนการเชื่อมโยงระหว่างสถานการณ์และพฤติกรรมก็จะเป็นการเข้าใจในเรื่องของบุคลิกภาพของบุคคลเช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการเรียนรู้ทางสังคมเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการหล่อหลอมบุคลิกภาพของบุคคล (Bobbitt & others, 1978 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงศ์มกล, 2543)

เห็นได้ว่าความรู้เกี่ยวกับบุคลิกภาพนั้นช่วยทำให้ผู้ศึกษามีความเข้าใจในเอกบุคคลมากขึ้น และอาจขยายระดับไปถึงการสามารถทำนายพฤติกรรมของบุคคลนั้นๆ บุคลิกภาพเป็นผลผสมผสานของลักษณะทั้งภายในและภายนอกตัวบุคคล ดังกล่าวมาแล้ว และโดยเฉพาะบุคลิกภาพภายในนั้น แม้จะมองไม่เห็นด้วยตาแต่ก็มีอิทธิพลอย่างมากต่อพฤติกรรม ดังนั้นจึงควรปรับใช้วิธีการต่างๆ เช่น การปรับใช้ภาวะการเป็นผู้นำ หรือการจัดระบบตอบแทนให้เหมาะสม เป็นต้น

3.4 การเรียนรู้ (Learning)

การเรียนรู้มีผลกระทบต่อพฤติกรรมในองค์การ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ต่อพฤติกรรม ทักษะ ทศนคติ การจูงใจ เป็นต้น ทำให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้ ทั้งในส่วนพฤติกรรมที่แสดงออกเปิดเผย (overt behavior) และพฤติกรรมซ่อนเร้น (covert behavior) ประเด็นสำคัญของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นดังกล่าว ข้างต้นนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่า ต่อเนื่องมาจากการตั้งใจ ผึกฝน อบรมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในจิตใจแล้วจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรม ดังนั้น พฤติกรรมที่เกิดจากการเรียนรู้จึงเป็นพฤติกรรมจงใจ (voluntary behavior) มิใช่เป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นโดยไม่มีสาเหตุหรือเกิดขึ้นโดยบังเอิญ หรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมอันเนื่องมาจากการเติบโต หรือการเจ็บไข้ได้ป่วยของร่างกาย และจิตใจ รวมตลอดถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือพฤติกรรมสะท้อนตอบ (reflexive behavior) เช่น การกระพริบตาเมื่อมีแสงจ้า เป็นต้น นอกจากนั้นพฤติกรรมเรียนรู้ยังเกิดจากการฝึกฝนอบรมด้วยความตั้งใจจะเป็นพฤติกรรมที่มีลักษณะค่อนข้างถาวรที่ติดตัวบุคคลผู้นั้น เช่น เมื่อผ่านการฝึกวิธีการแก้ปัญหา บุคคลก็จะมีความรู้และทักษะในการแก้ปัญหา แต่ความรู้และทักษะที่ทำให้เกิดพฤติกรรมการแก้ปัญหานั้นไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นโดยทันที และบุคคลจะสร้างพฤติกรรมเพื่อแก้ปัญหาตามเวลาและสถานการณ์ที่เหมาะสม

ทฤษฎีการเรียนรู้ที่สำคัญ ได้แก่ ทฤษฎีการกำหนดเงื่อนไขแบบดั้งเดิม (classical conditioning theory) ทฤษฎีการกำหนดเงื่อนไขแบบปฏิบัติการ (operant conditioning

theory) ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิด (cognitive theory) และทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม (social learning theory) (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2541)

ทฤษฎีการกำหนดเงื่อนไขแบบดั้งเดิม Ivan pavlov ซึ่งถึงสิ่งเร้า (stimulus) หรือ ตัวเสริมแรง (reinforcer) มาก่อนที่จะเกิดพฤติกรรมหรือปฏิกิริยาตอบโต้ ในขณะที่ทฤษฎีกำหนดเงื่อนไขแบบปฏิบัติการของ B.F. Skinner แสดงในทางกลับกัน คือ ใช้ตัวเสริมแรงหรือสิ่งเร้าการให้รางวัลหลังจากเกิดพฤติกรรมและเป็นพฤติกรรมที่เกิดจากความตั้งใจหวังผลบางประการ

ทฤษฎีเกี่ยวกับความคิด เชื่อว่าการเรียนรู้เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเบาะแสหรือร่องรอยทางความคิด (cognitive cues) กับความคาดหวัง (expectation) ส่วนทฤษฎีการเรียนรู้มิได้เกิดจากสิ่งเร้าเฉพาะหน้าหรือผลที่ได้ที่จะตามมาหลังการแสดงพฤติกรรมเท่านั้น แต่การเรียนรู้เกิดจากการรู้และเข้าใจซึ่งเน้นที่การกระทำตอบโต้และการแลกเปลี่ยนของการรับรู้หรือเข้าใจพฤติกรรมและสภาพแวดล้อมอีกด้วย ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมให้ความสำคัญกับกระบวนการใช้ตัวแบบ (modeling processes) โดยมีการเลียนแบบผู้อื่นซึ่งเกี่ยวข้องกับความตั้งใจ (attention) การคงไว้ (retention) การแสดงพฤติกรรมจำลอง (motoric reproduction) และการใช้แรงเสริม (reinforcement)

3.5 การจูงใจ (Motivation)

การจูงใจทำให้บุคคลกระทำการมุ่งสู่เป้าหมาย โดยทั่วไปแรงจูงใจจะเกี่ยวข้องกับความปรารถนา (desires) ความต้องการ (wants) เป้าประสงค์ (aims) เป้าหมาย (goal) ความต้องการจำเป็น (needs) แรงขับ (motive or drives) และสิ่งตอบแทน (incentive) กล่าวได้ว่าจุดหลักสำคัญของการจูงใจอยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการหรือทำให้เกิดความพึงพอใจอันเนื่องมาจากความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว สิ่งใดที่สามารถทำให้บุคคลพึงพอใจ ก็อาจถือได้ว่าเป็นสิ่งล่อใจหรือจูงใจ ซึ่งจะกลายเป็นเป้าหมายที่บุคคลแสวงหา (Hersey & Blanchard; Gibson & other อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543)

ในองค์การสิ่งจูงใจหรือเป้าหมายนี้อาจเป็นสิ่งจูงใจหรือเป้าหมายทางบวก (positive) เช่น การยกย่องชมเชย การยอมรับ การเลื่อนขั้นตำแหน่ง การเพิ่มเงินเดือน หรืออาจเป็นการจูงใจหรือเป้าหมายทางลบ (negative) เช่น การว่ากล่าวตักเตือน ลงโทษ ซึ่งบุคคลพยายามเลี่ยงด้วยการไม่สร้างพฤติกรรมใดๆ ที่จะนำไปสู่เป้าหมายทางลบนี้องค์กรจึงควรจูงใจบุคลากรด้วยตัวแปรที่ส่งเสริมหรือมีอิทธิพลโน้มน้าวการกระทำของบุคคล (Alkinson & Birch 1978 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) เช่นความสามารถ ความพยายามที่ใช้ระดับความทะเยอทะยาน ประสบการณ์และภูมิหลังส่วนตัวตลอดจนสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น กลุ่มงาน ตัวแบบพฤติกรรม

การเสริมแรง โครงสร้างทางสังคม เทคโนโลยี การเรียนรู้ การศึกษาอบรม โดยนัยนี้จึงเห็นได้ว่า กระบวนการจูงใจเกิดขึ้นและดำเนินไปโดยอิทธิพลขององค์การและโครงสร้างทางสังคม

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2541) สรุปว่าทฤษฎีแรงจูงใจมีมากมายหลายทฤษฎี ซึ่งอาจจะพอแบ่งได้ออกเป็น 3 กลุ่มทฤษฎีใหญ่ๆ คือ กลุ่มทฤษฎีที่เน้นเนื้อหาของการจูงใจ (content theories of motivation) ได้แก่ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow (Maslow's need hierarchy) ที่แบ่งความต้องการเป็นด้านร่างกาย ความปลอดภัยมั่นคง ทางสังคม ชื่อเสียง การยอมรับและการประสบความสำเร็จตามความนึกคิดของตนเอง ทฤษฎีสองปัจจัยของ Herzberg (Herzberg's dual factor theory) ซึ่งเสนอปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่พอใจเรียกว่า ปัจจัยค้ำจุน (hygiene factors) และปัจจัยที่ทำให้เกิดความพึงพอใจเรียกว่า ปัจจัยจูงใจ (motivation factor) ทฤษฎี E.R.G. ของ Alderfer (Alderfer's E.G.R. Theory) เสนอความต้องการของคนเป็น 3 ระดับ คือความต้องการเพื่อดำรงชีพ (existence) สัมพันธภาพ (relatedness) และเจริญเติบโต (growth) ทฤษฎีกลุ่มนี้เน้นเนื้อหาการจูงใจนี้ เห็นว่าสภาวะความขาดแคลนเป็นความต้องการของสาเหตุแห่งพฤติกรรม การเน้นเพียงเรื่อง ความต้องการนั้นเป็นเรื่องที่แม้ว่าจะเข้าใจได้ง่าย และนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้ดี แต่ก็มีความไม่อาจเข้าใจในเรื่องการจูงใจที่สลับซับซ้อนได้มาก

กลุ่มทฤษฎีที่เน้นกระบวนการของการจูงใจ (process theories of motivation) ได้แก่ ทฤษฎีความคาดหวังของ Vroom (Vroom's expectancy theory) ที่เสนอแนวคิด กระบวนการจูงใจว่ามีพื้นฐานจากตัวแปรของความคาดหวัง (expectancies) ผลลัพธ์ (outcomes) เครื่องมือ (instrumentalities) คุณค่า (valences) และการเลือก (choice) ทฤษฎีตัวแบบการจูงใจของ Porter & Lawler (the porter-rowler motivation model) ที่แสดงสัมพันธภาพระหว่างความพึงพอใจกับการปฏิบัติงาน ทฤษฎีความเสมอภาคของ Adams (Adams' equity theory) ที่พิจารณาองค์ประกอบของสิ่งที่นำเข้า (input) กับผลลัพธ์ (output) ของบุคคลที่ได้เทียบกับความเสมอภาค ทฤษฎีที่เน้นกระบวนการจูงใจกลุ่มนี้อธิบายและวิเคราะห์การจูงใจได้มากขึ้น แต่นำไปปรับใช้ได้น้อยในแง่การทำงานและควบคุมพฤติกรรม

ทฤษฎีกลุ่มที่สามเป็นทฤษฎีที่เน้นการเสริมแรงจูงใจอื่นๆ เช่น ทฤษฎีการจูงใจของ Likert ที่ใช้วิธีการให้มีส่วนร่วมในการบริหาร (participative management approach) ทฤษฎีการจูงใจของ Mayo ที่เน้นการเอาใจใส่เป็นพิเศษต่อตัวคน ทฤษฎีการจูงใจของ Skinner ในเรื่องการจูงใจโดยการเสริมแรง

การปรับใช้ทฤษฎีเพื่อให้เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัตินับเป็นภาระที่ยากลำบากของผู้บริหารองค์การที่จะต้องพิจารณาหลายๆ ด้าน อาทิ การตระหนักในความแตกต่างของบุคคล การจัดคนให้เหมาะสมกับงาน การใช้เป้าหมายจูงใจ การใช้ข้อมูลย้อนกลับเพื่อจูงใจ การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม การให้ผลตอบแทน การสร้างและธำรงระบบการจูงใจที่เป็นธรรม

ซึ่งจะต้องใช้ความสามารถในการตัดสินใจให้เหมาะสมกับคนและสถานการณ์เพื่อให้เกิดการจูงใจที่มีประสิทธิผล

Locke (1976 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ได้ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจในงาน เป็นความเต็มใจ ความต้องการและความปรารถนาของบุคคลที่จะทำงาน ความพึงพอใจเป็นตัวกระตุ้น ซึ่งเกิดจากการชอบงานและพยายามทำงานให้สำเร็จ ความพึงพอใจในงานเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการจากงานและผลที่ได้รับ โดยเป็นความรู้สึกในทางบวกต่องานที่ได้รับผิดชอบ นอกจากนี้ความพึงพอใจเป็นความแตกต่างระหว่างสิ่งที่คิดว่าควรจะได้รับกับสิ่งที่รู้สึกว่าได้ในปัจจุบัน Porter (1970 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543)

ความพึงพอใจในงานของบุคลากรนั้นมีความสำคัญเนื่องจากการสร้างแรงกระตุ้นในการทำงานมีผลให้บุคลากรทำงานได้อย่างเต็มศักยภาพและนำไปสู่ผลงานที่มีคุณภาพ และยังทำให้บุคลากรอยู่ในงานได้ยาวนานด้วยผู้บริหารจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการสร้างสิ่งจูงใจในการทำงานซึ่งจะทำให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจได้

ตัวแปรที่มีผลโดยตรงต่อความสำเร็จขององค์การ คือ พฤติกรรมของบุคลากรในองค์การ องค์การต้องได้รับการตอบสนองจากบุคลากรเพื่อให้เกิดประสิทธิผล องค์การ พฤติกรรมสำคัญประการหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับความพึงพอใจของบุคคล ได้แก่ องค์การต้องมีความสามารถในการสรรหาและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ ซึ่งหมายความว่านอกเหนือจากกระบวนการสรรหาบรรจุและแต่งตั้งบุคลากรแล้ว องค์การยังต้องสามารถรักษามูลค่าที่มีคุณค่าไว้ด้วยการจัดระบบค่าตอบแทนและรางวัลให้เหมาะสมกับผลงาน และสนองตอบความต้องการของแต่ละบุคคล (Steers, 1977)

Ratsoy (1973 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ศึกษาความพึงพอใจในงานของครูทั่วไปพบว่ายังอยู่ในระดับต่ำ ถ้าครูรับรู้ถึงระดับของความเป็นข้าราชการสูง กล่าวคือ ในองค์การประกอบด้วยระบบด้านข้าราชการซึ่งมีสายการบังคับบัญชาชัดเจนหลั่นกัน และมีการรวมอำนาจ จะพบว่าระดับความพึงพอใจในงานของบุคลากรอยู่ในระดับต่ำ และพบว่าความชัดเจนของงานจะส่งเสริมให้ความพึงพอใจของบุคลากรอยู่ในระดับสูง

การใช้เป้าหมายเพื่อการจูงใจ เป้าหมายจะเกี่ยวข้องกับความปรารถนา ความอยาก หรือความต้องการซึ่งจะเป็นมูลเหตุก่อให้เกิดความตั้งใจและเกิดพฤติกรรมหรือการกระทำในเวลาต่อมาตามทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow แสดงให้เห็นถึงความต้องการในระดับต่ำสุดไปจนถึงระดับสูงสุด กล่าวคือ ควรต้องสามารถใช้เป้าหมายเพื่อจูงใจให้เหมาะสมเริ่มจากค่าจ้าง แรงงานเป็นสิ่งแลกเปลี่ยนกับผลงาน เอื้ออำนวยให้มีสภาพการทำงานที่เหมาะสมตามระดับความต้องการของบุคลากร

การปรับใช้สิ่งจูงใจหรือเป้าหมายเพื่อการจูงใจนี้ สามารถใช้แรงความคิด การจูงใจของ Herzberg และ Mcgreger ประกอบกันไป กล่าวคือ ใช้การจูงใจในทางลบ ได้แก่ การดักเตือน การภาคทัณฑ์ การลงโทษ การให้ออก การไล่ออก เป็นต้น และหากจะใช้การจูงใจทางบวกบ้าง ก็จะต้องใช้สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินและจับต้องได้และให้โอกาสในการควบคุมตัวเอง ด้วยการมอบงาน ความรับผิดชอบ เป็นต้น อันเป็นการเพิ่มคุณภาพงานที่บุคคลนั้นทำอยู่โดยให้ความรับผิดชอบในของเขตของงานอย่างสมบูรณ์โดยมีเป้าหมายและรายละเอียดให้ชัดเจน สรุปก็คือ ใช้สิ่งจูงใจต่าง ๆ เป็นเป้าหมายแห่งพฤติกรรมที่ต่างกันในแต่ละบุคคล อาทิ มอบงานที่ท้าทายความสามารถ ให้ผลตอบแทนที่เหมาะสมหลังปฏิบัติงานแล้วเสร็จ การให้ข้อมูลป้อนกลับ และการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของนักบริหารหรือผู้ควบคุมบังคับบัญชาในการดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในการให้ผลตอบแทนหรือรางวัลแก่บรรดาผู้ปฏิบัติงานที่ต่างกัน ด้วยการสร้างและธำรงไว้ซึ่งระบบการจูงใจที่เป็นธรรม เพราะปกติบุคคลจะนึกเปรียบเทียบตนเองกับผู้อื่น ทั้งในแง่การทำงานและผลงานหรือรางวัลอันเนื่องจากการปฏิบัติงานที่ผู้อื่นได้รับ หากได้รับรู้และเข้าใจ (perceive) ว่าผลตอบแทนที่ตนได้จากองค์การไม่ได้สัดส่วนกับสิ่งที่ได้ทุ่มเทให้ องค์การ ก็จะทำให้คิดว่าระบบการจูงใจที่เป็นธรรมอันเสมอภาคนั้นไม่มีอยู่ ไม่สามารถธำรงอยู่ต่อไปได้อีกแล้ว ก็จะหมดความพึงพอใจและเกิดพฤติกรรมของผู้ที่มีขวัญต่ำ หากความพึงพอใจและระดับขวัญต่ำถึงระดับผู้นั้นอาจลาออกจากองค์การ หรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ทุ่มเทให้เป็นแทรกแซงบุคคลอื่น ดังนั้นสำหรับบุคคลหนึ่งแล้วรางวัลที่ได้อันเป็นผลจากการกระทำควรมีค่าเท่าเทียมกับสิ่งที่เขาได้ทุ่มเทให้ กล่าวง่าย ๆ ก็คือเมื่อผู้ปฏิบัติงานด้วยความรู้ ความสามารถ ทักษะ อุดสาหกรรม วิริยะ ฯลฯ ต่างกันผลงานที่ออกมาก็ย่อมต้องต่างกัน และต้องย่อมต่างกันในรางวัลหรือผลตอบแทนที่ได้ด้วย

4. นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ (Managerial Policies and Practices)

นโยบายการบริหารและการปฏิบัติเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้องค์การมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ ซึ่งประกอบไปด้วยเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ (strategic goal setting) การจัดหาและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (efficient resource acquisition and utilization) สภาพแวดล้อมการปฏิบัติงาน (performance environment) กระบวนการติดต่อสื่อสาร (communication processes) ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ (leadership and decision making) การปรับตัวและนวัตกรรมขององค์การ (organization adaptation and innovation) Steer (1977)

แนวคิดของ Steer ในเรื่องนโยบายการบริหารและการปฏิบัติเป็นการบริหารเชิงรุกที่มีความสอดคล้องกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management) ที่กระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารได้เปลี่ยนจากในอดีต ที่มักเน้นเฉพาะการตัดสินใจสำหรับสภาพแวดล้อมในขณะนั้นขององค์การ ซึ่งอาจเป็นที่น่าพอใจในช่วงเวลานั้น เปลี่ยนมาเป็นการตัดสินใจโดยคำนึงถึงผล

ในอนาคตเพิ่มขึ้นอีกด้วย โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ให้ได้ดีที่สุดภายใต้สถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ในระยะเวลาที่ผ่านมาด้วยสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในโลกเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ส่งผลให้การบริหารงานต้องปรับให้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วด้วย การบริหารงานของผู้บริหารในทุกวันนี้จะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าว จึงเกิดการพัฒนาศึกษาเรื่องกลยุทธ์ (strategy) และถูกพัฒนาให้ก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา จึงยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ว่าการบริหารเชิงกลยุทธ์มีความหมายแน่นอนอย่างไร (Ansoff, 1984 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543)

Glueck (1980 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ให้ความหมายของการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้ว่าเป็นชุดของการตัดสินใจและการกระทำต่าง ๆ ที่ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนากลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายต่าง ๆ ได้

ธงชัย สันติวงษ์ (2539) ชี้ว่าการบริหารเชิงกลยุทธ์ประกอบด้วย ส่วนสำคัญต่าง ๆ คือ

1. การคิดวางแผนโดยการติดตามและคาดการณ์สภาพแวดล้อมไกลออกไป
2. การตัดสินใจกำหนดวัตถุประสงค์ของบริษัทที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นภายในอนาคตโดยการกำหนดขึ้นมาจากสภาพแวดล้อมดังกล่าว
3. การพิจารณาเชิงกลยุทธ์ที่จะให้ได้วัตถุประสงค์ดังกล่าว
4. การแปลความและพัฒนาเป็นนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่ซึ่งจะนำมาใช้ปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างหรือขัดเกลามูลนิธิภาพขององค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

กลยุทธ์จึงเป็นแผนงานที่สมบูรณ์ซึ่งโยงการพิจารณาทุกส่วนขององค์กรเข้ามารวมกันอย่างครบถ้วนครอบคลุมงานทุกด้าน ทำให้เกิดการประสานแผนงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องเข้ากันได้ สนับสนุนแก่กันและกัน ทำให้วัตถุประสงค์ของกิจการสามารถบรรลุผลสำเร็จได้

Certo & Peter (1990) ให้คำจำกัดความของการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้ว่าเป็นกระบวนการที่ทำซ้ำ ๆ (iterative) อย่างต่อเนื่องเป็นปัจจุบัน (continuous) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดองค์การให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ด้วยการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน (step) ต่อเนื่องตลอดเวลาเป็นวัฏจักรไป ซึ่งได้แก่

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม (environmental analysis)

- direction)
2. การกำหนดทิศทางขององค์กร (establishing organizational direction)
 3. การกำหนดกลยุทธ์องค์กร (strategy formulation)
 4. การนำกลยุทธ์ไปใช้ (strategy implementation)
 5. การควบคุมกลยุทธ์ (strategy control)

Thompson & Stickland (1995) เสนอกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ว่าประกอบด้วยงาน 5 ประการ คือ

1. การพัฒนาวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (developing a strategic vision)
2. การกำหนดวัตถุประสงค์ (setting objectives)
3. การกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (crafting a strategy to achieve the objective)
4. การปฏิบัติการและการบริหารกลยุทธ์ (implementing and executing the strategy)
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน ทบทวนพัฒนาการใหม่ ๆ และกระตุ้นการแก้ไขปรับปรุง (evaluating performance, reviewing new developments, and initiating corrective adjustments)

Higgin & Vinze (1993 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) ได้แสดงกระบวนการในการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้ 5 ขั้นตอน เช่นกัน คือ

1. การกำหนดข้อความวิสัยทัศน์ ภารกิจและเป้าหมาย (vision statement, mission, goals)
2. การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ (strategy objectives)
3. การกำหนดกลยุทธ์ (formulation of strategies) และการเตรียมการปฏิบัติการ (preparation for implementation)
4. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (implementation of strategy)
5. การประเมินผลและการควบคุมกลยุทธ์ (evaluation and control of strategy)

Dess & Miller (1993) แสดงส่วนประกอบของการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้ 3 ส่วน คือ

1. การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ (strategy analysis)
2. การกำหนดกลยุทธ์ (strategy formulation)
3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (strategy implementation)

ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะมีผู้ให้ขั้นตอนของการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้หลายแบบแนวคิดก็ตาม หากแต่ก็เป็นเพียงการจัดแบ่งแยกหรือรวมกันต่างแบบวิธีเท่านั้น พิจารณาโดยรวมแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะสำคัญร่วมกันเป็นแกนสำคัญ 3 ขั้นตอนดังที่ Dess & Miller ได้เสนอไว้ คือ ขั้นตอนการวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ ขั้นตอนการกำหนดกลยุทธ์ และขั้นตอนการปฏิบัติกลยุทธ์

4.1 การวิเคราะห์กลยุทธ์

เป็นการวิเคราะห์ถึงโอกาสและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมภายนอกและวิเคราะห์ถึงจุดอ่อนจุดแข็งที่มีอยู่จากสภาพภายในขององค์กร รวมถึงศึกษาการประเมินผลข้อมูลที่ต้องใช้ในการแก้ปัญหาหรือใช้โอกาสที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อวินิจฉัยตัดสินใจในการบริหารว่าจะดำเนินการปรับตัวอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุดต่อองค์กร

การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์จึงประกอบด้วยการวิเคราะห์ทบทวนกลยุทธ์หรือวิธีการที่ใช้ในปัจจุบันว่าสามารถเข้ากับสภาพแวดล้อมได้หรือไม่ กลยุทธ์ที่ใช้ยังมีพื้นฐานการกำหนดอย่างไร สภาพแวดล้อมเป็นไปตามการคาดการณ์หรือไม่ มีผลสรุปอย่างไรและควรยึดกลยุทธ์ใดเป็นแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์ใหม่ในปัจจุบันและอนาคตว่ามีผลกระทบต่อองค์กรหรือไม่ อย่างไร จำเป็นต้องมีการปรับตัว เปลี่ยนแปลงกลยุทธ์อย่างไร เพื่อให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงได้อย่างใกล้เคียงความจริงมากที่สุดทั้งในส่วนสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน (Certo & Peter, 1990)

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมนับเป็นเรื่องสำคัญหลักที่ทุกองค์กรต่างให้ความสำคัญ เพราะมีอิทธิพลสามารถส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรให้ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรในปัจจุบันที่มักมีสภาพเป็นองค์กรระบบเปิดมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม ยิ่งต้องมีการจัดการปรับทิศทางอย่างเหมาะสมเพื่อความสำเร็จขององค์กร (Thomas, 1974 อ้างใน สุทธิพงศ์ ยงค์มกล, 2543)

โดยทั่วไปสภาพแวดล้อมภายนอกจะประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยด้านเทคโนโลยี ในขณะที่สภาพแวดล้อมภายใน คือ ปัจจัยด้านองค์กร ปัจจัยด้านการตลาด ปัจจัยด้านการเงิน ปัจจัยด้านการผลิต และปฏิบัติการ ปัจจัยด้านทรัพยากรและบุคลากร ซึ่งย่อมจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสภาพของแต่ละองค์กร ผู้บริหารระดับสูงจึงต้องพัฒนาเครือข่ายด้านทรัพยากรบุคคลให้มี

ความสามารถในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งในส่วนของความรู้ภายในองค์กรในแต่ละส่วนงานต่างๆ และเรื่องภายนอกขององค์กรเป็นอย่างดี พร้อมกับสามารถคาดการณ์เพื่อตัดสินใจได้อย่างถูกต้องในด้านต่างๆ ต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ กระทำโดยวิเคราะห์สรุปจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้นตามวงจรธุรกิจ ปัจจัยสำคัญที่วิเคราะห์ติดตามคือ รายได้รวมประชาชาติ รายได้ส่วนบุคคล จำนวนคนที่มี งานทำ จำนวนอาคารและร้านค้า การใช้จ่ายของรัฐบาล การใช้จ่ายลงทุน เงินทุนและอัตราดอกเบี้ย การเติบโตของธุรกิจ อุตสาหกรรม เกษตรกรรมและบริการ

2. การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยการวิเคราะห์และคาดการณ์ปัจจัยต่างๆทางสังคมในอนาคตข้างหน้า ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้น เช่น จำนวนคนผู้รู้หนังสือ ระดับการศึกษา ความเชื่อ ค่านิยม ขนบธรรมเนียมประเพณี การดำรงชีวิต อายุ สภาพแวดล้อมตลอดจนปัญหาต่างๆในสังคม

3. การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีขอบเขตกว้างถึงการเมืองและนโยบาย การดำเนินการของรัฐทั้งในระดับชาติและสากล ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาวะการค้า การลงทุน การเงิน การคลัง การอุตสาหกรรม การบริโภคและกฎหมายต่างๆ

4. การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่งเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วตลอดจนเวลาอย่างไม่มีข้อจำกัดและมีผลกระทบต่อ การดำเนินกิจการขององค์กรอย่างมาก เช่น เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์เครื่องใช้สมัยใหม่ต่างๆ

5. การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง ภายในองค์กร เป็นการวิเคราะห์แนวทางการดำเนินการที่องค์กรทำอยู่เพื่อให้ทราบถึงทรัพยากรที่มี ผลงานที่ทำได้และรูปแบบการปฏิบัติที่จะสามารถกระทำได้ในอนาคตอย่างเหมาะสมกับทรัพยากรขององค์กร จะได้สามารถสร้างประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้น และเตรียมรับสถานการณ์แวดล้อมที่จะเป็นอุปสรรคต่อองค์กรได้ รวมไปถึงการวิเคราะห์เครือข่ายการสื่อสาร โครงสร้างองค์กร วัตถุประสงค์ นโยบาย กฎระเบียบ การดำเนินงานและการทำงานเป็นทีม

6. การวิเคราะห์ด้านการตลาด โดยการวิเคราะห์ลักษณะของความต้องการ (demand) ของตลาดที่มีอยู่ มีขนาดใหญ่เล็กเพียงใด สามารถที่จะขยายตัวออกไปได้หรือไม่ ด้วยการคาดการณ์ความต้องการของตลาด และวิเคราะห์ลักษณะของการตอบสนอง (supply) ขององค์กรที่ทำกิจการหรือบริการใกล้เคียงกันมีจำนวนมากน้อยเพียงใด สภาพความแตกต่างของผลผลิต อุปสรรคของการจัดตอบสนอง การแข่งขันระหว่างองค์กรที่ตอบสนอง และการวิเคราะห์ต้นทุนกับค่าใช้จ่าย

7. การวิเคราะห์ด้านการเงิน เป็นการวิเคราะห์ที่ยังลึกถึงโครงสร้าง ต้นทุน ความสามารถในการสร้างเงินทุน ความพอเพียงของเงินทุนหมุนเวียน เงินสำรอง สภาพคล่อง ความสามารถในการก่อหนี้ ความสามารถในการใช้ทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนความสามารถในการทำกำไร

8. การวิเคราะห์ด้านการผลิตหรือปฏิบัติการ เป็นการวิเคราะห์และ พยากรณ์การออกแบบกระบวนการผลิต การจัดสำนักงาน เครื่องมือ เครื่องจักร อุปกรณ์เทคโนโลยี และสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีประสิทธิภาพ การศึกษาเทคนิคการวิจัยพัฒนาผลผลิตและ กระบวนการให้ดีขึ้นในด้านการวางกำหนดตารางเวลา การวิเคราะห์ต้นทุนแรงงาน จุดคุ้มทุน สินค้า คงเหลือ แผนความต้องการวัตถุดิบ การจัดซื้อ การรับประกันคุณภาพ การควบคุมวัดผลและ บำรุงรักษา

9. การวิเคราะห์ด้านทรัพยากรและบุคลากร เป็นการวิเคราะห์ ระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ตั้งแต่การสรรหา การพัฒนา และการบำรุงรักษาเอาไว้ อย่างมี ประสิทธิภาพ เช่น วิเคราะห์อัตราการเข้าออกของพนักงาน สืบรวจความรับผิดชอบ งบประมาณ การศึกษาอบรม การวิเคราะห์ความต้องการและระดับความสามารถของแต่ละบุคคล การชมเชยให้รางวัลและการสนับสนุนบุคลากร

Osborn & Hunt (1974 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ได้ ทำการศึกษาเกี่ยวกับความสลับซับซ้อนของสิ่งแวดล้อม (environmental complexity) ที่มี ส่วน เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของงานในองค์การที่ทำหน้าที่การบริการทางสังคม ซึ่งความหมายของ ความสลับซับซ้อนของสิ่งแวดล้อมนั้น หมายถึง 1) จำนวนการเสี่ยง (risk) ที่เกี่ยวข้อง ในความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมขององค์การ 2) การขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมขององค์การในการ อยู่รอดหรือเจริญเติบโต และ 3) ธรรมชาติ เช่น ความเหมาะสมหรือความไม่เหมาะสม ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ผลของการศึกษาพบว่า ระดับของการ"เสี่ยง"ที่ปรากฏและ เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมภายนอกไม่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์การ อย่างไรก็ตาม พบว่า ทั้งความเกี่ยวข้องของสิ่งแวดล้อม (environmental dependency) และความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การ (interorganizational interaction) มีความหมายต่อประสิทธิผลขององค์การเป็นอย่างมาก และนอกจากนั้นยังพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่างๆหรือความสามารถขององค์การ ในการพัฒนาแลกเปลี่ยนกับสิ่งแวดล้อม มีความสำคัญที่สุดต่อประสิทธิผลขององค์การ กล่าวคือ การที่องค์การเองพยายามที่จะเชื่อมโยงตัวเองกับสิ่งแวดล้อม มีความสำคัญและมีอิทธิพล ต่อประสิทธิผลขององค์การ ทัศนะของ Steer (1977) ในด้านอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีผล ต่อความสำเร็จขององค์การขึ้นอยู่กับ 1) ความสามารถในการทำนายของสิ่งแวดล้อมในอนาคต 2) ความถูกต้องของความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม 3) ระดับเหตุผลขององค์การซึ่ง

ทั้งสามประการนี้ย่อมมีความสำคัญอย่างมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ

อย่างไรก็ตาม ยังมีตัวแปรอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน องค์การ โดยเฉพาะด้านธุรกิจองค์การ (business organization) กฎ ระเบียบข้อบังคับ กำลังคน ข่าวสาร ข้อมูล ตลาด บริการต่างๆ งานทางสังคม จริยธรรม การต่อต้าน ความกดดัน บุคลากร กำลังแรงงาน ผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจ ความเกี่ยวข้อง การกระตุ้นในทางการเมือง และวัฒนธรรมที่แตกต่าง (Sethi, 1972 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงศ์กมล, 2543)

โดยสรุปผู้บริหารระดับสูงจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงปัจจัยพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดวางกลยุทธ์ขององค์การอย่างกว้างขวางรอบคอบ เริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกคือ การตรวจสอบโดยละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีที่ซึ่งองค์การเกี่ยวข้องอยู่และทำการประเมินเพื่อจะให้เห็นถึงโอกาส (opportunities) และข้อจำกัด (threats) ขององค์การว่ามีประการใดบ้าง นอกจากนั้นผู้บริหารจะต้องวิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับทรัพยากรต่างๆที่มีอยู่ภายใน เพื่อประเมินจุดแข็ง (strengths) และจุดอ่อน (weakness) จะได้ทราบถึงกำลังความสามารถที่มีอยู่ที่จะช่วยให้การดำเนินงานต่างๆ ดำเนินต่อไปได้และประสบความสำเร็จได้ภายใต้เงื่อนไขของสภาวะแวดล้อมขององค์การที่เป็นอยู่และที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ในขณะที่เดียวกันนั้น ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องบุคลากรขององค์การทั้งในส่วนค่านิยมส่วนบุคคลและค่านิยมของกลุ่ม เพื่อให้กลยุทธ์ที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกสอดคล้องกับค่านิยมและความชอบของบุคลากรในองค์การเพื่อที่จะเกิดการยอมรับได้ในการปฏิบัติ และประการสำคัญผู้บริหารจะต้องมีความแน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับภาพพจน์ขององค์การที่พึงมีต่อสังคมว่ามีอะไรบ้างเพียงใด เพื่อจะได้ตัดสินใจกำหนดกลยุทธ์และปฏิบัติตามกลยุทธ์ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

4.2 การกำหนดกลยุทธ์

การกำหนดกลยุทธ์ คือ การวางแผนกลยุทธ์เพื่อให้เป็นเครื่องมือใช้สำหรับองค์การ สามารถก้าวหน้าไปในอนาคตด้วยกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับมีแผนงานหลักต่างๆ พร้อมด้วยนโยบายและกลยุทธ์ย่อยเพื่อจัดบริหารทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติต่อไป หลังจากที่ได้วิเคราะห์วินิจฉัยสภาพแวดล้อมและสภาพขององค์การแล้ว

Anthony (1965 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงศ์กมล, 2543) ให้ความหมายของกำรวางแผนทางกลยุทธ์ ว่าเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ขององค์การ การเปลี่ยนแปลงในวัตถุประสงค์ การใช้ทรัพยากรเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ตลอดจนการวางนโยบายต่างๆ ที่จะใช้เป็นหลักในการตัดสินใจดำเนินกิจการและการบริหาร



ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามที่ตั้งวัตถุประสงค์ไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ

Vancil (1976 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) กล่าวว่า เป็นแนวคิดของผู้นำองค์การในการจัดระเบียบขึ้นและสะท้อนให้เห็นถึง 1) วัตถุประสงค์ระยะยาวหรือจุดหมายขององค์การ 2) ข้อจำกัดต่างๆที่เกิดขึ้นในวงกว้างและนโยบายทั้งหมด 3) ชุดแผนงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและเป้าหมายในระยะสั้นที่ยอมรับกันว่าจะช่วยสร้างความสำเร็จให้องค์การ

Ross & Kami (1973 อ้างถึงใน สุทธิพงษ์ ยงค์มกล, 2543) ได้กล่าวถึงข้อผิดพลาดที่สำคัญของการวางแผนกลยุทธ์ว่า แม้แต่ทุกอย่างต่างก็เข้าใจกันดีแล้วว่าการพัฒนาจัดทำกลยุทธ์และการชี้แจงให้เข้าใจถึงกลยุทธ์จะช่วยให้อุทิศฝ่ายสามารถเข้าใจทิศทางขององค์การได้ตรงกัน แต่ในทางปฏิบัติมักจะถูกชะเลยเสมอ

การวางแผนกลยุทธ์ในความหมายที่ถูกต้อง จึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการพิจารณาค้นหาปัญหาต่างๆ ในทางกลยุทธ์และพัฒนาขึ้นใหม่ หรือการแบ่งสรรทรัพยากรเท่านั้น หากแต่จะต้องสามารถ มีกลไกที่จะช่วยให้เกิดความมั่นใจทั้งในระยะสั้นและระยะยาวได้ว่าทรัพยากรต่างๆ ได้มีการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้รวมถึงการต้องมีประสิทธิภาพภายใต้สภาวะวิกฤตต่างๆ ด้วย

ในการวางแผนกลยุทธ์ที่ดี จึงควรต้องมีการวิเคราะห์โดยละเอียดถี่ถ้วนและจะต้องได้รับการตรวจสอบพิจารณาอย่างจริงจังจากผู้บริหารระดับสูง โดยจะต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลและตัวเลขประกอบอย่างครบถ้วนควบคู่กันไปด้วย พร้อมทั้งทำงบประมาณและแผนงานประจำปีให้สอดคล้องต่อเนื่องกัน รวมถึงการพิจารณาเกี่ยวกับประสิทธิภาพผลผลิตต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

การวางแผนกลยุทธ์จะประกอบด้วย การกำหนดพันธกิจ (mission) และวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ (strategic objective) และการกำหนดแผนงานหลัก (major plans) นโยบาย (policies) และกลยุทธ์ย่อย (substrategies)

การกำหนดพันธกิจและวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ คือ การพิจารณาคงใจเกี่ยวกับการกิจหรือจุดมุ่งหมายขององค์การว่า ตั้งขึ้นเพื่ออะไร และระบุผลสำเร็จที่ต้องการให้เกิดขึ้น จะได้เป็นเครื่องชี้ให้องค์การให้สามารถดำเนินกิจการได้มั่นคงเติบโตอย่างเหมาะสม ถูกต้อง เช่น มีการระบุถึงการอยู่รอด (survival) การทำกำไร (profitability) ขนาดและการแบ่งส่วนตลาด (size and market share) การทำประโยชน์ต่อสังคม (social contribution).

ในส่วนการกำหนดวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์นั้น องค์การควรยึดลูกค้าเป็นหลักสำคัญที่สุดสำหรับการระบุขอบเขตวัตถุประสงค์ ซึ่งควรพิจารณาว่า 1) ลูกค้าจะได้รับ

ประโยชน์อะไรบ้างจากขอบเขตวัตถุประสงค์ 2) องค์กรจะได้ประโยชน์ทางด้านประสิทธิภาพของต้นทุนผลิตจากการระบุขอบเขตวัตถุประสงค์ไว้กว้างอย่างไร 3) ความต้องการของลูกค้าและเทคโนโลยีที่ใช้มีความสัมพันธ์กับการผลิต การวิจัยพัฒนาการตลาด การบริหารอย่างไร 4) องค์กรมีความชำนาญในกิจกรรมที่ขยายขอบเขตวัตถุประสงค์หรือไม่ (ธงชัย สันติวงษ์, 2539)

การกำหนดแผนงานหลัก นโยบาย และกลยุทธ์ย่อยเป็นการแจกแจงพันธกิจ วัตถุประสงค์ออกเป็นแผนงานหลักต่างๆที่จำเป็น เพื่อให้สามารถทำงานได้บรรลุตามที่องค์กรต้องการแผนงานหลักนี้ หมายถึง แผนงานและโครงการใหม่ต่างๆที่จำเป็น เพื่อช่วยให้พันธกิจและวัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จได้ สำหรับนโยบายจะเป็นพื้นฐานของแผนงานและทำให้โครงการสำเร็จ เช่น นโยบายการแบ่งสรรทรัพยากร (resource allocation) การกำหนดช่วงจังหวะ (time horizons) ช่วงจังหวะการเสี่ยง (risk horizons) การแข่งขันเทคโนโลยีและกระบวนการ (competition, technology and processes) เป็นต้น ในขณะที่กลยุทธ์ย่อยทั้งหลายจะเป็นเส้นทางเข้าสู่เป้าหมาย ซึ่งโดยทั่วไปจะถูกจัดทำขึ้นเป็นชุดแผนงานต่างๆหรือเรียกเป็นชุดปฏิบัติการต่างๆ เช่น การออกผลิตภัณฑ์ใหม่ การอบรมพนักงานบุคลากรที่เตรียมไว้ การยุบยกเลิกงานบางอย่างหรือขยายงานขึ้น ซึ่งต่างก็จะถูกประมวลเข้าด้วยกันสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้นการวางแผนปฏิบัติการตามปกติและการจัดทำงบประมาณประจำปี ก็ต้องมีการทบทวนและปรับให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ที่วางไว้ด้วย

ส่วนสำคัญของการกำหนดกลยุทธ์คือ การสร้างกลยุทธ์ทางเลือก (identifying strategic alternatives) ขึ้นเพื่อการบรรลุพันธกิจและเป้าประสงค์ขององค์กร Byars (1992) แบ่งระดับกลยุทธ์เป็นกลยุทธ์ระดับองค์กรหรือบริษัท (corporate strategies) ซึ่งเป็นกลยุทธ์โดยรวม กลยุทธ์เฉพาะหน่วยธุรกิจ (business unit strategies) ซึ่งเป็นกลยุทธ์เฉพาะหน่วยงานหนึ่งๆ และกลยุทธ์ปฏิบัติการ (functional strategies) อันเป็นแนวทางการปฏิบัติของกิจกรรมเฉพาะงาน

กลยุทธ์ระดับองค์กรเป็นแนวทางหลักเสมือนนโยบายใหญ่ซึ่ง ได้แก่ กลยุทธ์ดังต่อไปนี้ คือ การอยู่คงที่ (stable) การเติบโต (growth) การหยุด (endgame) การตัดทอน (retrenchment) การผสม (combination) ส่วนกลยุทธ์เฉพาะหน่วยธุรกิจซึ่งย่อยลงไปเฉพาะหน่วย ได้แก่ การเป็นผู้นำการลดต้นทุนทั้งหมด (overall cost leadership) การสร้างความแตกต่าง (differentiation) และการกำจัดขอบเขต (focus) ในขณะที่กลยุทธ์ปฏิบัติการปรีอระดับหน้าที่หมายถึง กลยุทธ์ที่เน้นการปฏิบัติดำเนินงานเฉพาะด้านในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ เช่น กลยุทธ์ที่เน้นการปฏิบัติดำเนินงานเฉพาะด้านในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ เช่น กลยุทธ์การผลิต (production) การเงิน (finance) การตลาด (marketing) และบุคลากร (personnel) (Byars, 1992) ตลอดจน การวิจัย

พัฒนาเทคโนโลยี (research & development and technology) การจัดการ (operations) และทรัพยากรมนุษย์ (human resource) (Certo & Peter, 1990)

จึงน่าจะสรุปได้ว่า กลยุทธ์ขององค์การน่าจะเริ่มจากกลยุทธ์การกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย นโยบายขององค์การ เพื่อแสดงทิศทางขององค์การ กลยุทธ์หลักเพื่อให้เห็นจุดเน้นของการก้าวเดินไปสู่ทิศทางที่กำหนดและกลยุทธ์ย่อยเพื่อให้รู้ว่าแต่ละงานจะต้องดำเนินการอย่างไร

ในการเลือกกลยุทธ์ที่ดีที่สุดกับแต่ละองค์การจำเป็นต้องขึ้นกับการวิเคราะห์เลือกผู้บริหาร ซึ่งต้องแน่ใจได้ว่าเป็นกลยุทธ์ที่ต้องบรรลุเป้าหมายได้โดยใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด และมีผลกระทบต่อทบถนอยที่สุด ซึ่ง McGinnis (อ้างถึงใน Byars, 1992) ได้เสนอว่าปัจจัยที่มีผลในการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์ ได้แก่

1. ทิศนคติของการจัดการต่อการเสี่ยง (managerial attitudes toward risk)
2. สภาพแวดล้อมขององค์การ (environment of the organization)
3. วัฒนธรรมองค์การและพลังของสัมพันธ์ภาพ (organization culture and power relationships)
4. การปฏิบัติการแข่งขันและปฏิกิริยาตอบโต้ (competitive actions and reactions)
5. อิทธิพลของกลยุทธ์เดิมขององค์การ (influence of previous organizational strategies)
6. การพิจารณาด้านเวลา (timing considerations)

Etzioni เชื่อว่ากลยุทธ์จะเปลี่ยนแปลงไปตามพลังของสังคม (social force) ตามโครงสร้างหรือระเบียบสังคม เขาได้แบ่งโครงสร้างกลยุทธ์ออกเป็น 3 ประเภทคือ 1) การใช้กำลังบังคับ (coercive) กลยุทธ์นี้สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพในการเปลี่ยนแปลงองค์การภายใต้สถานการณ์จำเพาะ 2) การใช้ปกติสถาน (normative) กลยุทธ์นี้มักจะใช้ภาวะผู้นำ การใช้สัญลักษณ์และการใช้พิธีการต่างๆในสังคม 3) การถือประโยชน์นิยม (utilitarian) ซึ่งประโยชน์กลยุทธ์นี้มีลักษณะคือการควบคุมทรัพยากรและประโยชน์ โดยผ่านทางกระบวนการแจกแจงประโยชน์ กำไร หรือบริการที่ได้รับเพิ่มเติมมากขึ้น ผู้นำต้องพิจารณาสถานการณ์ให้รอบคอบ (Etzioni, 1964 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มมล, 2543)

Jones (1963 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์กมล, 2543) เสนอข้อมูลงานวิจัย การประยุกต์ใช้กลยุทธ์ไว้ว่า มีกลยุทธ์ 2 ประเภท คือ วิถีปทัสถานและประโยชน์นิยม รวมกัน เข้าแล้วเป็นจำนวน 54 % ของกรณีทั้งหมดกลยุทธ์ที่เกี่ยวกับการบังคับมีเป็นจำนวน 27.86% จึงสรุปได้ว่ากลยุทธ์ปทัสถานประโยชน์นิยมเป็นลักษณะเด่นที่สุด และวิธีการเข้ามามีส่วนร่วม มีการใช้มากที่สุด

4.3 การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategic implementation)

การปฏิบัติตามกลยุทธ์เป็นการนำเอาแผนงานกลยุทธ์ทั้งหลายต่างๆ ที่ได้ กำหนดไว้มาดำเนินงานให้ต่อเนื่องลุล่วงอย่างเชื่อมโยงเพื่อไปสู่ความสำเร็จตลอดจนมีการประเมิน พัฒนากลยุทธ์ต่อไป ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปฏิบัติงานตามแผนให้สำเร็จได้มีหลายประการ คือ โครงสร้างองค์การ ภาวะผู้นำ การพัฒนางบประมาณ การปฏิบัติงาน ระบบการจูงใจและระบบ การควบคุม (Byars, 1992) วัฒนธรรมองค์การ วิธีการดำเนินงาน การประเมิน (Certo & peter, 1990) นอกจากนี้โครงสร้าง 7-S ของ Mckinsey (Mckinsey 7-S framework) ทำให้เกิดความเข้าใจ ในพื้นฐานของปัจจัยของความสำเร็จของกลยุทธ์องค์การได้ว่าต้องประกอบด้วย 1) โครงสร้าง 2) กลยุทธ์ 3) คนหรือพนักงาน 4) ลักษณะการบริหาร 5) ระบบวิธีการ 6) ค่านิยมหรือ คุณค่าร่วม 7) ทักษะฝีมือ

ความสำเร็จของการปฏิบัติกลยุทธ์ขึ้นอยู่กับความสมดุลย์ของปัจจัย หลายด้านต่างๆ ข้างต้นสรุปได้ คือ โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ ทรัพยากรมนุษย์หรือ บุคลากร ระบบหรือกระบวนการบริหาร การควบคุมและความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำ จะเห็นได้ว่า 4 ปัจจัยแรกสอดคล้องกับแนวคิดของ Steer ในเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ สำหรับการเน้นความสำคัญของการควบคุมและภาวะผู้นำแยกพิเศษออกมาก็เพื่อให้เกิดการเร่งรัด ให้กลยุทธ์มีการปฏิบัติอย่างจริงจังรวดเร็วและได้ผลสำเร็จตามแนวคิดของการบริหารเชิงกลยุทธ์

ปัจจัยด้านภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ (leadership strategy) และปัจจัย การควบคุมกลยุทธ์ (strategic control) พิจารณาได้ดังต่อไปนี้ ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์เพื่อไปสู่ ความสำเร็จจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรม 3 ประการ (Dess & Miller, 1993)

ประการแรกคือการกำหนดทิศทาง (setting a direction) ขององค์การ ทั้งในด้านวิสัยทัศน์และกลยุทธ์วิธีการต่างๆ ซึ่งผู้บริหารจะต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมทั้งหลายอย่าง ลึกซึ้งตลอดจน เข้าใจความต้องการของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด (stakeholders) ขององค์การและ สามารถนำความรู้เหล่านั้นมาสร้างให้เป็นทิศทางเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนไม่แน่นอน ซึ่ง Morris (Morris, 1987) ชี้ว่าผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ทางกลยุทธ์ (strategic vision) ในทาง

ตอบสนองแบบรุกหน้า (proactive strategy) และรวมไปถึงการจัดกลยุทธ์ตามสถานการณ์ (contingency) ด้วย

ประการที่สอง คือ การออกแบบองค์การ (designing the organization) เป็นกิจกรรมของผู้นำที่จะต้องประเมินองค์การและจัดการออกแบบเปลี่ยนแปลงองค์การในด้านโครงสร้างระบบทีมงานและกระบวนการต่างๆขององค์การที่จำเป็นต่อการเกิดผลลัพธ์เป้าหมาย ความสำเร็จ ผู้นำจึงต้องมีความคิดสร้างสรรค์คิดค้นสิ่งใหม่ๆและไวต่อการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์รอบด้าน

ประการที่สาม คือ การปลูกฝังวัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศและคุณธรรม (installing a culture emphasizing excellence and ethics) เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายขององค์การมีค่านิยมร่วมกัน ความเชื่อ วิสัยทัศน์ บรรทัดฐานของความเป็นเลิศในองค์การ ในขณะเดียวกันผู้นำจะต้องปลูกฝัง วัฒนธรรมของคุณธรรม ความรับผิดชอบ จรรยาบรรณและมาตรฐานขององค์การอีกด้วยว่าดำเนินการอย่างไร จึงถูกต้อง ยุติธรรมและเหมาะสม

ธงชัย สันติวงษ์ (2537) เสนอว่าสิ่งจำเป็นของการปฏิบัติตามกลยุทธ์คือการจัดองค์การหรือกลุ่มงาน เพราะจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การในฐานะที่เป็นพาหนะหรือเป็นสื่อในการดำเนินการตามกลยุทธ์ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเมื่อมีการพัฒนากลยุทธ์อันหนึ่งขึ้นมาแล้วจะต้องมีโครงสร้างขึ้นมารองรับอย่างรวดเร็ว โครงสร้างนี้ต้องมีการออกแบบอย่างสอดคล้องสมเหตุสมผลต่อเนื่องจากกลยุทธ์

พูลสุข หิงคานนท์ (2540) ทำการศึกษารูปแบบองค์การของวิทยาลัยพยาบาลกระทรวงสาธารณสุข ชี้ว่า การจัดองค์การการศึกษาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้อิสระทางความคิด และความเป็นวิชาชีพกับผู้ปฏิบัติอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การและการสร้างสรรค์ผลงานในสาขาวิชาของตน ทั้งในด้านลึกและด้านกว้างไปพร้อมกัน โดยเสนอว่า การจัดองค์การแบบราชการเชิงวิชาชีพเพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับวิทยาลัยพยาบาลในประเด็นของการมีอัตรากำลังน้อย ภารกิจและการไม่ร่วมมือกันปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้นการจัดองค์การจึงต้องผสมผสานการจัดองค์การแบบทีมเข้าไปด้วย โดยกำหนดให้มีการปฏิบัติงานเป็นทีมในกลุ่มงานโครงสร้าง เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติงานประจำที่ได้รับมอบหมาย และงานตามโครงการเพื่อการพัฒนาของวิทยาลัยตามนโยบายต่างๆซึ่งมีการมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่ตามความรู้ความสามารถและความสมัครใจ อันส่งเสริมความร่วมมือและการทำงานเป็นทีมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดโครงสร้างในลักษณะการทำงานเป็นทีมผสมผสานกับการปฏิบัติงานประจำตามระบบราชการนั้น ทรงกิจ อติวาณิชย์ (อ้างถึงใน พูลสุข หิงคานนท์, 2540) ได้ศึกษาการพัฒนาบุคลากรสาธารณสุข จังหวัดสมุทรปราการ กรณีศึกษาการสร้างทีม การเรียนรู้แบบเป็นทีมและการคงอยู่ของทีม

ซึ่งพบว่าจากประสบการณ์การเป็นแพทย์สาธารณสุขจังหวัด และมีการจัดองค์การเป็นสืบลูกมืองาน เพื่อสนองต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด แต่พบว่า ผู้ปฏิบัติงานทำงานไปตามการกำกับ กำหนดจากหน่วยงานในระดับกรม กอง และผู้ปฏิบัติทำงานในลักษณะ"ทำตามคำสั่ง"ที่ต้องทำงานให้เสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่หวังผลอะไรมากกว่านั้น และคิดว่าสนองตอบนโยบายแล้ว โดยที่เขาขาดแรงจูงใจและการพัฒนาตนเองและองค์การ ดังนั้นจึงได้เริ่มการทำงานเป็นทีมโดยให้ผู้ปฏิบัติไปเลือกกันเอง ทำงานตามโครงการที่มอบหมาย โดยทีมกำหนดโครงการและผลที่ต้องการของโครงการร่วมกัน พบว่าตลอดเวลาที่ใช้การทำงานเป็นทีมนั้นงานบรรลุเป้าหมายไม่เสียเวลาถามหาคนตัดสินใจเพราะการตัดสินใจจะมาจากทีมเกิดการมีส่วนร่วมและการพัฒนาตนเองเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ เกิดการเรียนรู้กันระหว่างคนเก่งกับคนไม่เก่ง ทำให้เกิดการคิดเป็น ทำเป็นและเป็นเจ้าของงานได้

นอกจากนี้แนวคิดการจัดองค์การที่มีการจัดทีมทำงานเสริมงานหลักนั้น Likert (1967 อ้างถึงใน สุทธิพงศ์ ยงค์มมล, 2543) ได้เสนอแนวทางไว้ว่า องค์การที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีกลุ่มที่มีส่วนร่วมซึ่งกันและกัน มีการทำงานเป็นทีมร่วมกันได้ มีการตัดสินใจผ่านกระบวนการในทุกระดับการประสานงาน และการสื่อสารของคนในองค์การสามารถทำได้โดยคล่องตัว แม้ว่าองค์การนั้นจะเป็นองค์การข้าราชการ องค์การการศึกษา องค์การทางสาธารณสุขหรือองค์การอุตสาหกรรมก็ตาม

องค์การหรือหน่วยงานยังจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดระบบข่าวสาร ข้อมูลทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้เอื้ออำนวยต่องานและบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์การสามารถติดต่อกันไปได้โดยสะดวก ซึ่งหมายถึงการจัดระบบเส้นทางการติดต่อสื่อสารที่ดีนั่นเอง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ผู้นำเชิงกลยุทธ์จะต้องเป็นผู้สร้างวิสัยทัศน์ นำการเปลี่ยนแปลงและการสร้างให้เกิดความยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกลยุทธ์เพื่อไปสู่จุดประสงค์ที่ต้องการขององค์การ ผู้บริหารจึงมีบทบาททั้งในฐานะผู้ริเริ่ม ผู้ประกอบการ ผู้บริหาร ผู้จัดสรร ผู้จูงใจ ผู้เจรจาต่อรองผู้ประสานงาน ผู้กำกับนโยบาย ผู้แก้ไขปัญหา ผู้ให้คำแนะนำ ผู้ตัดสินใจ ผู้สนับสนุนส่งเสริม ผู้ควบคุมและอื่นๆตามแต่สถานการณ์

ในส่วนของ การควบคุมกลยุทธ์ เป็นการเปรียบเทียบระหว่างผลสำเร็จจริงกับผลสำเร็จที่ต้องการและป้อนข้อมูลกลับให้กับผู้บริหารเพื่อประเมินผลสำเร็จและดำเนินการแก้ไขกลยุทธ์ได้ต่อไป ด้วยการพิจารณาอนาคตข้างหน้าประกอบ จะได้เกิดการคิดริเริ่มและพัฒนากลยุทธ์ใหม่ๆกระบวนการควบคุมกลยุทธ์จึงประกอบด้วยองค์ประกอบพื้นฐาน 3 ส่วน คือ 1) วัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน 2) การประเมินผลการดำเนินงาน และ 3) ข้อมูลย้อนกลับหรือการแก้ไข (Byars, 1992)

Glueck (1980) ได้เสนอขั้นตอนการควบคุมและประเมินกลยุทธ์
ใน 2 ลักษณะคือ

1. การวิเคราะห์และประเมินผลปัจจัยภายใน ซึ่งได้แก่ การกำหนด
มาตรฐานการปฏิบัติงานและความเบี่ยงเบนที่ยอมรับได้ ดำเนินการวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงตามเวลา
ที่กำหนดเพื่อหาผลลัพธ์ที่ได้เกินกว่าที่ยอมรับได้ แล้ววิเคราะห์สาเหตุเพื่อแก้ไข

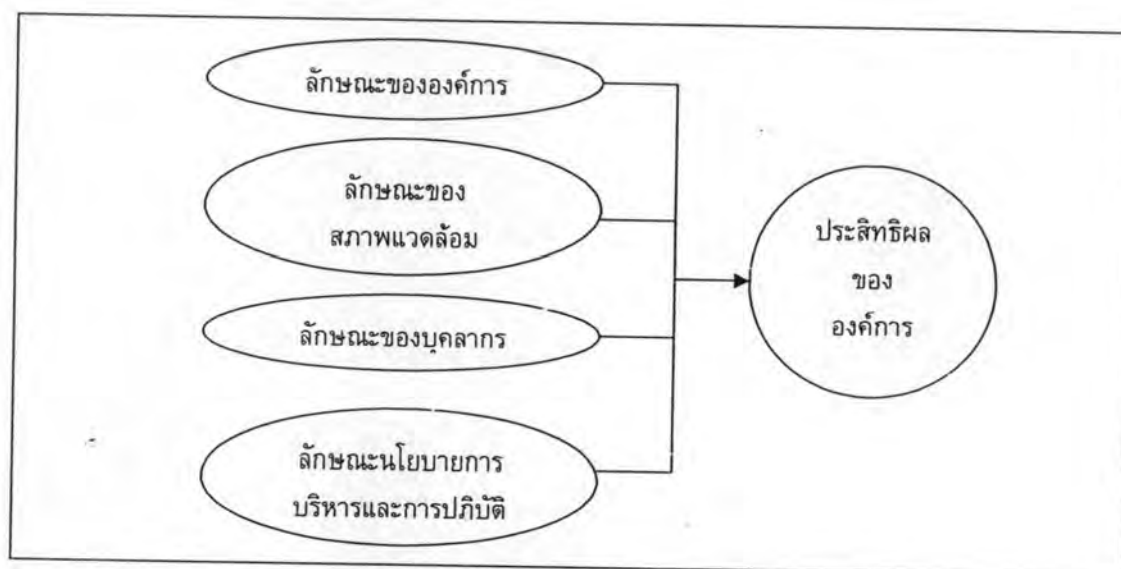
2. การวิเคราะห์และประเมินผลปัจจัยภายนอก คือ สภาพแวดล้อม
ที่มีการเปลี่ยนแปลงและยอมทำให้ผลลัพธ์เกิดความเบี่ยงเบนด้วยการกำหนดข้อสมมติฐาน
ของสภาพแวดล้อมแล้วประเมินสภาพแวดล้อมอย่างละเอียด หากมีการเปลี่ยนแปลงไป
จากที่คาดการณ์กำหนดไว้ จะต้องปรับปรุงเป้าหมาย กลยุทธ์และแผนงาน

การประเมินผลกลยุทธ์ถือได้ว่าเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของผู้บริหารระดับสูง
ที่จะทำการประเมินถึงกลยุทธ์ต่างๆขององค์การและกลยุทธ์ทางธุรกิจทั้งหลาย เพราะเมื่อได้จัดวาง
กลยุทธ์ไว้ดีแล้วก็ต้องมีการวิเคราะห์ตรวจสอบโดยตลอดเกี่ยวกับผลที่ทำได้ ของกลยุทธ์
ที่กำลังใช้อยู่ในทุกด้าน ทั้งในด้านการเงิน การปฏิบัติงาน ความพอใจส่วนตัวของบุคคลและ
กลุ่มต่างๆการทำประโยชน์แก่สังคมและอื่นๆที่คาดไว้ว่าควรทำได้

อย่างไรก็ตาม การประเมินกลยุทธ์โดยการทบทวนดูผลการปฏิบัติตาม
กลยุทธ์ที่ทำได้ดังนี้ ประโยชน์ที่ได้รับจะมีน้อย เพราะเป็นการมองย้อนกลับไปสู่สิ่งต่างๆ
ที่ได้ผ่านมาแล้ว เท่านั้น

การกระทำให้การประเมินกลยุทธ์เกิดประโยชน์นั้นต้องนำมาใช้
ประกอบการพิจารณาทบทวนกับสภาพปัจจุบันรวมทั้งมองไปในอนาคตข้างหน้าด้วย การวิเคราะห์
กลยุทธ์ จะต้องมีการพิจารณามิติด้านเวลาเสมอ เพื่อใช้เป็นฐานสำหรับการคิดริเริ่มและพัฒนา
กลยุทธ์ใหม่

ผู้นำขององค์การจะต้องให้ความสำคัญกับการควบคุมกลยุทธ์
ผ่านกระบวนการดำเนินการต่างๆขององค์การ คือ ระบบให้รางวัล การจัดโครงสร้างองค์การ
ที่สอดคล้องกับเป้าหมายกลยุทธ์ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่สนับสนุนการควบคุมกลยุทธ์ และ
การจัดระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการสนับสนุนและควบคุม (Certo & Peter, 1990)



แผนภาพที่ 2.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์การ

ภัทรพล มหาจันทร์ (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาประสิทธิผลของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทางการศึกษานอกระบบโรงเรียน: อนาคตภาพจากการประยุกต์โมเดลสมการโครงสร้างและการสนทนากลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประสิทธิผลของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทางการศึกษานอกระบบโรงเรียนด้วยการวิจัยเชิงบรรยายจากข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ นำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบขนาดและทิศทางของอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของคณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนในสภาพปัจจุบันและในสภาพอนาคตของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนดีเด่นและศูนย์การเรียนรู้ทั่วไปทุกภูมิภาคของประเทศ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของศูนย์การเรียนรู้ชุมชนทั้งในสภาพปัจจุบันและสภาพอนาคต ได้แก่ การรับรู้ในบทบาทด้านการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน พฤติกรรมภาวะผู้นำแบบมุ่งงานและความผูกพันต่อองค์กร ปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงได้แก่ ความผูกพันต่อองค์กรและพฤติกรรมภาวะผู้นำ ซึ่งมีปัจจัยที่มีอิทธิพลทางอ้อมที่ส่งผ่านปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรง ได้แก่ แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การรับรู้ในบทบาทการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน ทั้งนี้ปัจจัยที่เป็นข้อแตกต่างระหว่างโครงสร้างในสภาพปัจจุบันและอนาคต ได้แก่ ประสพการณ์ในการปฏิบัติงานและระดับการศึกษาของคณะกรรมการศูนย์การเรียนรู้ชุมชน

ปิยะธิดา ทองอร่าม (2545) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพของสถานศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา: การวิเคราะห์ห้พหุระดับด้วยโมเดลเชิงเส้นตรงระดับลดหลั่น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัจจัยระดับโรงเรียน และปัจจัยระดับจังหวัดที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพของสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยระดับโรงเรียนที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพ

ของสถานศึกษาได้แก่ สัดส่วนของนักเรียนต่อครู สัดส่วนของนักเรียนต่อห้องเรียน ขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงาน และความเป็นผู้นำของผู้บริหาร ปัจจัยระดับจังหวัดที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพ ของสถานศึกษา ได้แก่ ค่าเฉลี่ยปริมาณการให้คำแนะนำทางวิชาการจากหน่วยศึกษานิเทศก์ ของจังหวัด ค่าเฉลี่ยงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนจากจังหวัด

จู่ไรรัตน์ สุตรุ่ง (2538, อ้างถึงใน ปิยะธิดา ทองอร่าม, 2545) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัย ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานวิชาการในโรงเรียนมัธยมศึกษาขนาดใหญ่ สังกัดกรมสามัญ ศึกษา: กรณีศึกษาโรงเรียนที่ได้รับรางวัลพระราชทานในกรุงเทพมหานคร เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง แบบสังเกต และแบบศึกษาเอกสาร ผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ผู้ช่วยผู้บริหารโรงเรียนฝ่ายวิชาการ หัวหน้าหมวดวิชา ครูผู้สอน ผู้ปกครอง และ นักเรียน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา และ นำเสนอในลักษณะของการบรรยาย ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานวิชาการในโรงเรียน ประกอบด้วย องค์ประกอบ 4 ด้าน คือ 1) ด้านสภาพทั่วไปของโรงเรียน ประกอบด้วย ความพร้อมด้านอาคาร สถานที่ ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ บรรยากาศและสิ่งแวดล้อมทางวิชาการ 2) ด้านผู้บริหาร ประกอบด้วย ประสบการณ์และระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งในโรงเรียน ความรู้เรื่องการบริหารงาน วิชาการ คุณลักษณะของผู้บริหาร การพัฒนาครูทางด้านวิชาการ การจัดบุคลากรทางด้านวิชาการ การนิเทศติดตามผล การสร้างขวัญและกำลังใจ 3) ด้านครู ประกอบด้วย วุฒิการศึกษาและ ประสบการณ์ในการสอน ทักษะคติต่อวิชาชีพครู การได้รับการอบรมความรู้เรื่องหลักสูตรและการสอน การจัดการเรียนการสอน การใช้เวลาของครู ความร่วมมือกันระหว่างครู และ 4) ด้าน ผู้ปกครอง ประกอบด้วย การให้ความร่วมมือของผู้ปกครอง และการให้การสนับสนุนของสมาคม ผู้ปกครองและครู

บุญเรือน หมั่นทรัพย์ (2538) ได้ศึกษาปัจจัยที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลการจัดการศึกษาระดับ มัธยมศึกษาของโรงเรียนเอกชนคาทอลิก กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ได้มาจาก ผู้บริหาร โรงเรียน 40 คน และครู 309 คน โดยเลือกจากโรงเรียนที่เปิดสอนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึง มัธยมศึกษาตอนปลาย 20 โรงเรียน ในอัครสังฆมณฑลกรุงเทพฯ เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสอบถาม 2 ฉบับ ฉบับที่ใช้กับผู้บริหารประกอบด้วย ข้อคำถามตามตัวแปรในปัจจัยด้านโรงเรียน ด้านผู้บริหารและประสิทธิผลการจัดการศึกษา ส่วนฉบับที่ใช้กับครูประกอบด้วยข้อคำถามตาม ตัวแปรในปัจจัยด้านครู ด้านนักเรียนและประสิทธิผลการจัดการศึกษา สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ข้อมูล ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าร้อยละ สหสัมพันธ์พหุคูณ และการวิเคราะห์ การถดถอยพหุคูณแต่ละขั้นตอน ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยด้านผู้บริหาร ได้แก่ พฤติกรรม ผู้นำด้าน กิจสัมพันธ์และมิติสัมพันธ์ ปัจจัยด้านครู ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนทางสังคม ความสามัคคี ความพึงพอใจ และปัจจัยด้านนักเรียน ได้แก่ พฤติกรรมการเรียน สังคมและการเรียนพิเศษ

เป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการจัดการศึกษาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นอกจากนี้ ปัจจัยด้านผู้บริหาร ได้แก่ พฤติกรรมผู้นำด้านกิจสัมพันธ์และมิตรสัมพันธ์ ปัจจัยด้านครู ได้แก่ การได้รับการสนับสนุนทางสังคม ความสามัคคี และปัจจัยด้านนักเรียน ได้แก่ พฤติกรรมด้านสังคมกับกลุ่มเพื่อน เป็นตัวทำนายประสิทธิผลการจัดการศึกษาได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เยาวลักษณ์ แสงสร้อย (2542) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษา โดยใช้การวิเคราะห์ด้วยโมเดลเชิงเส้นตรงระดับลดหลั่น มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนประถมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรระดับโรงเรียนที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานวิชาการของผู้บริหารโรงเรียน ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ความเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารโรงเรียน และจำนวนครั้งที่รับการอบรมงานวิชาการในช่วง 3 ปีของผู้บริหารโรงเรียน ตัวแปรที่มีอิทธิพลทางลบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ อัตราส่วนครูต่อนักเรียนและระยะทางระหว่างโรงเรียนกับอำเภอ และตัวแปรระดับชุมชนที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติวิชาการของผู้บริหารโรงเรียน ทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ค่าเฉลี่ยของจำนวนเงินที่ได้รับบริจาคจากบุคคล หรือ หน่วยงาน หรือองค์กรในชุมชน ค่าเฉลี่ยของปริมาณความร่วมมือของชาวบ้านในชุมชน ค่าเฉลี่ยของปริมาณความร่วมมือของผู้บริหารภายในกลุ่มโรงเรียน และสัดส่วนของผู้บริหารโรงเรียนที่พักอาศัยในชุมชน

ลัดดา ด่านวิริยะกุล (2537, อ่างถึงใน ปิยะธิดา ทองอร่าม, 2545) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาตัวบ่งชี้รวมของประสิทธิภาพการมัธยมศึกษาตอนต้น เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้รวมของประสิทธิภาพการมัธยมศึกษาตอนต้น ในด้านการศึกษา ความเสมอภาคทางการศึกษา ทรัพยากรทางการศึกษา และความสูญเสียทางการศึกษา ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วยดัชนีเกี่ยวกับการจัดการศึกษา 10 ตัว ด้านความเสมอภาคทางการศึกษา 6 ตัว โดยการวิเคราะห์ตัวประกอบสกัดตัวประกอบแบบภาพพจน์และหมุนแกนตัวประกอบแบบอโรทอนอล ด้วยวิธีวาริแมกซ์ เปรียบเทียบตัวบ่งชี้รวมของประสิทธิภาพการมัธยมศึกษาเป็นรายด้าน ด้วยการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวตามขนาดของโรงเรียน และวิเคราะห์สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สันระหว่างตัวบ่งชี้รวมทั้ง 7 ตัว กับคะแนนมาตรฐานโรงเรียน ผลการวิจัยพบว่า ตัวบ่งชี้รวมของประสิทธิภาพการมัธยมศึกษาตอนต้นเป็นรายด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านการจัดการศึกษา ได้แก่ ภาวะการสอน และการสะพัดและคงอยู่ของนักเรียน 2) ด้านความเสมอภาคทางการศึกษา ได้แก่ สภาพการเป็นโรงเรียนในเขตเมืองและการแข่งขันการรับนักเรียนเข้าใหม่ 3) ด้านทรัพยากรทางการศึกษา ได้แก่ สภาพความต้องการของโรงเรียน และปัจจัยสนับสนุนคุณภาพการสอน

4) ด้านความสูญเปล่าทางการศึกษา ได้แก่ สภาพการไม่สำเร็จการศึกษา และสภาพการออกกลางคัน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2533, อ้างถึงใน ปิยะธิดา ทองอร่าม, 2545) ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพการศึกษา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อคุณภาพการศึกษาของโรงเรียน คือ 1) ผู้บริหารเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และมีบุคลิกภาพเป็นผู้นำในการบริหารงาน 2) ครูเป็นผู้มีความรอบรู้มีประสบการณ์ มีเจตคติต่ออาชีพครูในทางที่ดี และมีคุณลักษณะเป็นแบบอย่างที่เหมาะสมกับความเป็นครู 3) นักเรียนและผู้ปกครอง 4) ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน

หน่วยศึกษานิเทศก์ เขตการศึกษา 7 (2540, อ้างใน ปิยะธิดา ทองอร่าม, 2545) ได้ศึกษาการประเมินคุณภาพ ประสิทธิภาพในการจัดการศึกษาด้านปัจจัย กระบวนการ และด้านผลผลิต เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลด้านปัจจัยและด้านกระบวนการ มีทั้งหมด 7 ชุด สำหรับเครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลด้านผลผลิต (คุณภาพนักเรียน) มีทั้งหมด 2 ชุด คือ แบบสอบฉบับเขตการศึกษาและสอบพัฒนาฐานคะแนน การวิเคราะห์ข้อมูลทำการคำนวณค่าสถิติพื้นฐาน ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC+ ประมาณค่าพารามิเตอร์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป BILOG 3.04 ปรับเทียบค่าพารามิเตอร์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป EQUATE 2.0 และการวิเคราะห์สมการเชิงทดสอบโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป Lisrel 8.0 ผลการวิจัยพบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน ได้แก่ องค์ประกอบกระบวนการเรียนการสอน องค์ประกอบศักยภาพของผู้บริหาร องค์ประกอบด้านการบริหารหลักสูตร องค์ประกอบด้านความรู้เดิมของนักเรียนองค์ประกอบด้านการเลี้ยงดู และองค์ประกอบด้านการบริการและความร่วมมือกับชุมชน ส่งผลต่อผลผลิตคุณภาพทางการศึกษาของนักเรียนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ประเสริฐ บัณฑิตศักดิ์ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของหน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรทุกตัวในแบบจำลองมีอำนาจในการอธิบายประสิทธิภาพของหน่วยศึกษานิเทศก์กรมสามัญศึกษา โดยมีขนาดอิทธิพลรวมเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ประสิทธิภาพการติดต่อสื่อสาร วัฒนธรรมองค์การ สภาพการใช้เทคโนโลยีในองค์การ สภาพด้านการเมือง คุณลักษณะผู้นำของหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารงานบุคคล โครงสร้างองค์การ ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากร สภาพเศรษฐกิจ สังคม ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากร คุณลักษณะของศึกษานิเทศก์ และบรรยากาศองค์การ โดยตัวแปรทุกตัวในแบบจำลองมีความสามารถร่วมกันอธิบายความผันแปรของประสิทธิภาพองค์การได้ร้อยละ 34

ประเสริฐ สมพงษ์ธรรม (2538) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ภาวะผู้นำของกระทรวงศึกษาธิการจังหวัดที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์กรสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำแบบตามสบายของศึกษาธิการจังหวัด ผลการวิจัยพบว่า ความสำคัญของตัวบ่งชี้เรียงตามลำดับความสำคัญจากมากไปหาน้อย ดังนี้ ความสามารถในการประสานงาน ความสามารถในการปรับตัว ความสามารถในการผลิตและบริการ ความพึงพอใจในการทำงานและความผูกพันต่อสำนักงาน ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนของศึกษาธิการจังหวัดกับประสิทธิผลองค์กร สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนั้น ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถช่วยเสริมประสิทธิผลองค์กร สำนักงานองค์การ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเพิ่มจากภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนและตัวทำนายประสิทธิผลองค์กรสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดโดยรวมที่ดี ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน โดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านการให้รางวัลอย่างเหมาะสมมีค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยเป็นบวก

อาภรณ์ เจียมไชยศรี (2537) ได้ศึกษาการพัฒนากระบวนการประเมินประสิทธิผลองค์กรสำหรับวิทยาลัยครู โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาระบบการประเมินประสิทธิผลองค์กรสำหรับวิทยาลัยครู เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ และความมีประโยชน์ของระบบ โดย ผู้บริหารระดับสูงของวิทยาลัยครู 2 แห่ง ผลการวิจัยพบว่า 1) ระบบการประเมินประสิทธิผลองค์กรสำหรับวิทยาลัยครูประกอบด้วย องค์ประกอบ 6 ประการ คือ (1) แนวคิดในการประเมินตนเอง (2) การจัดโครงสร้างองค์การเพื่อดำเนินการประเมินตนเอง (3) เกณฑ์ประเมิน (4) การดำเนินการประเมิน (5) การรายงานผลการประเมิน และ (6) การนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงงาน เกณฑ์ประเมินซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมีจำนวนทั้งหมด 203 ข้อ เป็นรายการเกณฑ์ประเมินที่ ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการเทคนิคเดลฟายมีความเห็นสอดคล้องกันว่ามีความเหมาะสมในระดับอย่างมากขึ้นไป 2) รายการเกณฑ์ประเมินที่ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยครูอย่างน้อย 1 แห่ง มีความเห็นสอดคล้องกันว่ามีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ และมีประโยชน์ในระดับอย่างมากขึ้นไปมีจำนวน 115 ข้อ และ 187 ข้อตามลำดับ โดยผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า ควรมีการกำหนดให้รายการเกณฑ์ประเมินขั้นพื้นฐาน เป็นรายการเกณฑ์ประเมินขั้นต่ำสำหรับการประเมินประสิทธิผลองค์กรของวิทยาลัยครู โดยเน้นในรายการเกณฑ์ประเมินขั้นพื้นฐาน 5 ข้อ คือ 1) ความเพียงพอด้านความรู้ และความสามารถในการสอนของอาจารย์ 2) ความเพียงพอของพื้นที่และจำนวนหนังสือในห้องสมุด สำหรับการศึกษาค้นคว้าของนักศึกษา โปรแกรมวิชาต่างๆและในการศึกษา ค้นคว้าเพื่อเตรียมการสอน และการทำวิจัยของอาจารย์ 3) คุณธรรม จริยธรรม เช่น ความซื่อสัตย์ ความตรงต่อเวลา (ของนักศึกษาและบัณฑิต) 4) ความสามารถในการประสานงานกับบุคลากรและหน่วยงานในท้องถิ่น เช่น ศิลปินในท้องถิ่น

วัด เพื่อจัดกิจกรรมเกี่ยวกับการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และ 5) การได้รับการยอมรับในผลงานทางวิชาการของอาจารย์

วัฒนา ล่วงลือ (2538) ได้ศึกษาการวิเคราะห์ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยไทย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาตัวบ่งชี้ประสิทธิผล และมิติประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยไทย เพื่อพัฒนาแบบประเมินประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยไทย และเพื่อวิเคราะห์ประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัย จำแนกตามโครงสร้าง ขนาดของสภามหาวิทยาลัยและประเภทของมหาวิทยาลัย ดำเนินการวิจัยโดย การศึกษาตัวบ่งชี้และมิติประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัย ผลการวิจัยพบว่า 1) ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยไทยมี 71 ประการ จำแนกเป็นมิติประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัยได้ 8 มิติ คือ (1) มิติเชิงความเข้าใจบริบทของสถาบัน ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 9 ประการ (2) มิติเชิงการศึกษาข้อมูล ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 7 ประการ (3) มิติเชิงการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 8 ประการ (4) มิติเชิงการมีส่วนร่วม ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 10 ประการ (5) มิติเชิงการสนับสนุนงานของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 8 ประการ (6) มิติเชิงการวิเคราะห์ปัญหาและการตัดสินใจ ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 12 ประการ (7) มิติเชิงการติดตามและประเมินผล ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ 10 ประการ และ (8) มิติเชิงการกำหนดคุณคโบาย ประกอบด้วย ตัวบ่งชี้ 8 ประการ 2) แบบประเมินประสิทธิผลของสภามหาวิทยาลัย มีคุณภาพด้านความเที่ยงชนิดความคงที่ภายในสูง เท่ากับ 0.972 และมีความตรงตามเนื้อหา ข้อกระทงในทุกมิติประสิทธิผลมีสหสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันระดับมากอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 3) สภามหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยทุกแห่งมีประสิทธิผลสูง เมื่อพิจารณาตามโครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย สภาแบบไตรภาคี สภาแบบผู้บริหาร และสภาแบบผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมีประสิทธิผลแตกต่างกัน ในมิติเชิงการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม มิติเชิง การติดตามและประเมินผลและมิติเชิงการกำหนดคุณคโบายแตกต่างกัน ส่วนมิติอื่นๆไม่มีความแตกต่าง ส่วนขนาดของสภามหาวิทยาลัย สภาขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่ มีประสิทธิผลแตกต่างกันในมิติเชิงการศึกษาข้อมูล การทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม และการกำหนดคุณคโบาย ส่วนมิติอื่นๆไม่มีความแตกต่าง โดยที่สภาขนาดเล็กมีประสิทธิผลสูงกว่าสภาขนาดกลางและขนาดใหญ่ในทุกมิติ สำหรับสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการกับไม่เป็นส่วนราชการมีประสิทธิผลแตกต่างกันในเกือบทุกมิติ ยกเว้นมิติเชิงการสนับสนุนงานของมหาวิทยาลัยไม่มีความแตกต่าง สภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะไม่เป็นส่วนราชการมีประสิทธิผลสูงกว่าสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการในทุกมิติประสิทธิผล

สุทธิพงศ์ ยงค์กมล (2543) ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อการสอน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อการสอนด้วยการพัฒนาปัจจัยที่ส่งผลและ

ตรวจสอบปัจจัยที่ส่งผลด้วยกระบวนการเทคนิคเดลฟาย ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียนเอกชนที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นสื่อการสอนมี 12 ด้านและรายการสำคัญที่สุดของปัจจัยแต่ละด้านมี ดังนี้ คือ 1) โครงสร้างองค์การ:การกำหนดบทบาทหน้าที่และการประสานงาน 2) เทคโนโลยีองค์การ:เทคโนโลยีเพื่อการดำเนินงานและประสานงาน 3) วัฒนธรรมองค์การ:การถ่ายทอดวัฒนธรรมด้วยการอบรมบุคลากร 4) บรรยากาศองค์การ:การทำงานเป็นทีม สัมพันธ์ 5) การรับรู้ ของบุคลากร:การรับรู้ของบทบาทหน้าที่และกฎระเบียบ 6) ทศนคติและค่านิยมของบุคลากร: ความมุ่งมั่นจริงจังต่อความสำเร็จของงานและความพึงพอใจงาน 7) บุคลิกภาพของบุคลากร:บุคลิกภาพที่เหมาะสมกับหน้าที่ 8) การเรียนรู้ของบุคลากร:กระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา 9) การจูงใจของบุคลากร:การมอบหมายงานที่เหมาะสมกับลักษณะของแต่ละคน 10) การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์:ความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายกับทรัพยากร 11) การกำหนดกลยุทธ์:การจัดทำวัตถุประสงค์ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษได้อย่างสอดคล้องกับเป้าหมายโรงเรียน 12) การปฏิบัติตามกลยุทธ์:การเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและการกำกับติดตามตรวจสอบการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์ ทุกรายการปัจจัยทั้ง 12 ด้านเป็นรายการที่ผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการเทคนิคเดลฟายมีความเห็นสอดคล้องกันว่าส่งผลในระดับมากและมากที่สุด ยกเว้นในปัจจัยด้านบุคลิกภาพของบุคลากรเท่านั้นที่ไม่มีรายการใดส่งผลต่อประสิทธิผลในระดับมากที่สุด

กมลวรรณ ชัยวานิชศิริ (2536) ได้ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลของโรงเรียนเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลของโรงเรียนเอกชน ผลการวิจัยพบว่า โรงเรียนที่มีผู้บริหารดำรงตำแหน่งทางการบริหารแตกต่างกันมีประสิทธิผลไม่แตกต่างกัน แต่ประสิทธิผลของโรงเรียนจะแปรปรวนไปตามวุฒิทางการศึกษาของผู้บริหาร และประสิทธิผลของโรงเรียนแตกต่างกันตามขนาด ประเภทและที่ตั้ง มีตัวแปร 6 ตัวที่สามารถทำนายประสิทธิผลของโรงเรียนเอกชนได้ คือ พฤติกรรมของผู้นำทางวิชาการ ขนาดของโรงเรียน ความสามัคคีของครู ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลงสภาพ การได้รับการอบรมทางการบริหาร อัตราส่วนระหว่างครูที่มีวุฒิปริญญาต่อครูที่มีวุฒิต่ำกว่า

ปิยดา สว่างศิลป์ (2545) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การ:ศึกษารณบริษัท มิตรชยุสมิโตโม อินชัวรันซ์ จำกัด สาขาประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัจจัยด้านลักษณะสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคลากรในองค์การ รูปแบบขององค์การ และนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์การของบริษัทมิตรชยุ สมิโตโม อินชัวรันซ์ จำกัดสาขาประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าพนักงานขององค์กรที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลขององค์กรไปในทิศทางใด ทั้งนี้เพื่อนำผลที่ได้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิผลของบริษัทฯ ต่อไป ผลการวิจัยพบว่า พนักงานในบริษัทเห็นว่าบรรยากาศ

ขององค์กรมีอำนาจมากที่สุดในการอธิบายความผันแปรของประสิทธิผลขององค์กร ส่วนน้อยที่สุดคือ สภาพเศรษฐกิจ

รัตนพร ไกรถาวร (2545) ได้ศึกษาการพัฒนาตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ และเพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผล ต่อตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผลการวิจัยพบว่า 1) โมเดลประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ตัวแปรที่สำคัญของตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่ โรงเรียนมีกิจกรรมเสริมหลักสูตรที่ พัฒนานักเรียนตามศักยภาพนักเรียนมีความรู้เรื่องอาชีพและภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สามารถนำไปเป็นแนวทางในการประกอบอาชีพ โรงเรียนดำเนินงานได้ตามแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปี บรรยากาศของสถานศึกษาเอื้อต่อการจัดการเรียนรู้ กรรมการสถานศึกษาได้รับการพัฒนาในด้านความรู้ความสามารถในการทำงานเป็นทีม โรงเรียนจัดกิจกรรมการเรียนการสอนโดยยึดผู้เรียนเป็นสำคัญ โรงเรียนเป็นแหล่งวิทยากรของชุมชน กรรมการสถานศึกษาได้รับการพัฒนาในด้านความรู้ความสามารถในการบริหารโรงเรียน โรงเรียนมีธรรมเนียมโรงเรียนที่ชัดเจนสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาโรงเรียนได้ตามสภาพจริง ชุมชนดำรงไว้ซึ่งจารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม โรงเรียนมีหลักสูตรท้องถิ่นที่สนองต่อความต้องการของชุมชน โรงเรียนมีหลักสูตรท้องถิ่นที่สนองต่อผู้เรียนที่หลากหลาย โรงเรียนมีคณะกรรมการช่วยปฏิบัติงานที่เหมาะสม โรงเรียนมีแผนปฏิบัติงานประจำปีสอดคล้องกับ ธรรมเนียมโรงเรียน โรงเรียนมีรายงานผลการดำเนินงานประจำปี โรงเรียนมีวัสดุอุปกรณ์ในการจัดการเรียนการสอนอย่างพอเพียง และเด็กในเขตบริการทุกคนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง 2) ตัวแปรที่มีผลต่อตัวบ่งชี้รวมประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยได้แก่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของคณะกรรมการสถานศึกษา ความรู้ความสามารถเรื่องการบริหารงานวิชาการ การแต่งตั้งที่ปรึกษา และ/หรือ คณะอนุกรรมการเพื่อกำหนดดำเนินงานตามระเบียบที่เห็นสมควร การส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิเด็ก ดูแลเด็กพิการ เด็กด้อยโอกาส และเด็กที่มีความสามารถพิเศษให้ได้รับการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ การจัดรูปแบบที่มุ่งงานให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน และการให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีของสถานศึกษาก่อนเสนอต่อสาธารณชน ตามลำดับ โดยชุดของตัวแปรดังกล่าวนี้ สามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของตัวบ่งชี้รวม ประสิทธิผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ร้อยละ 58.10

ศิรินภา ชีทงให้ (2543) ได้ศึกษาตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การพยาบาล โดย มีวัตถุประสงค์ เพื่อค้นหาและวิเคราะห์ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การพยาบาล โดยใช้เทคนิค การวิจัยแบบเดลฟาย ผลการวิจัยพบว่า ตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การพยาบาลที่ผู้เชี่ยวชาญ ให้ความเห็นมีทั้งหมด 136 รายการ และมีความเห็นสอดคล้องกันว่าเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผล ขององค์การพยาบาล มีทั้งหมด 114 รายการ จำแนกเป็น 3 ชุด คือ 1) รายการตัวชี้วัดประสิทธิผล ขององค์การพยาบาลด้านผู้ให้บริการ 2) รายการตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การพยาบาลด้าน การจัดการทางการพยาบาล และ 3) รายการตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การพยาบาลด้าน ผู้รับบริการ รายการตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การพยาบาลด้านผู้ให้บริการ ประกอบด้วยรายการ ตัวชี้วัดจำนวน 59 รายการ จำแนกเป็นกลุ่มตัวชี้วัดย่อยได้ 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) รายการตัวชี้วัด ของผู้บริหาร จำนวน 10 รายการ 2) รายการตัวชี้วัดของพยาบาล จำนวน 8 รายการ 3) รายการ ตัวชี้วัดด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จำนวน 15 รายการ 4) รายการตัวชี้วัดด้านพฤติกรรมกร ทำงานของบุคลากรทางการพยาบาล จำนวน 10 รายการ และ 5) รายการตัวชี้วัดด้านการให้ การพยาบาล จำนวน 16 รายการ รายการตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การพยาบาลด้านการจัดการ ทางการพยาบาล ประกอบด้วยรายการตัวชี้วัดจำนวน 39 รายการ จำแนกเป็นกลุ่มตัวชี้วัดย่อยได้ 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) รายการตัวชี้วัดของสภาพแวดล้อมด้านสถานที่ จำนวน 4 รายการ 2) รายการตัวชี้วัด ด้านอุปกรณ์เครื่องมือทางการพยาบาล จำนวน 6 รายการ 3) รายการตัวชี้วัดด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ จำนวน 5 รายการ 4) รายการตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการในองค์การพยาบาล จำนวน 23 รายการ และ 5) รายการตัวชี้วัดด้านงบประมาณ จำนวน 1 รายการ รายการตัวชี้วัดประสิทธิผล ขององค์การพยาบาลด้านผู้รับบริการ ประกอบด้วยรายการตัวชี้วัด จำนวน 16 รายการ จำแนกเป็น กลุ่มตัวชี้วัดย่อยได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) รายการตัวชี้วัดด้านจำนวนผู้รับบริการ จำนวน 1 รายการ 2) รายการตัวชี้วัดด้านการได้รับการดูแล จำนวน 6 รายการ และ 3) รายการตัวชี้วัดด้านคุณภาพ การ ดูแลทางคลินิก จำนวน 9 รายการ

Kijai (1984, อ้างถึงใน ปิยะธิดา ทองอร่าม, 2545) ได้ศึกษาคุณลักษณะของโรงเรียน ที่ประสบความสำเร็จจากปัจจัย 5 ประการ คือ บรรยากาศของโรงเรียน ภาพพจน์ของโรงเรียน ความเป็นผู้นำทางวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของโรงเรียนสูงกว่า โรงเรียนอื่นๆ

Rosalind Levacic and Derek Glover (1998, อ้างถึงใน ปิยะธิดา ทองอร่าม, 2545) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการทรัพยากรการเรียนที่มีประสิทธิภาพของโรงเรียน โดยใช้ ข้อมูลจากโรงเรียนมัธยมศึกษา 117 โรงเรียน ซึ่งรายงานโดย Office for Standards in Education (OFSTED) โดยใช้วิธีเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ พบว่า ทรัพยากรการเรียนรู้อันมีประสิทธิภาพ มีความสัมพันธ์กันทางบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับประสิทธิภาพของโรงเรียน

ตารางที่ 2.2 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษา (ต่อ)

| ตัวแปร | Steers | ภัทรพล | ปิยะธิดา | จวีรัตน์ | บุญเรือน | เยาวลักษณ์ | ลัดดา | สกต. | หน่วย ศน. | ศรินภา | ปิยดา | รัตนพร | วัฒนา | สุทธิพงศ์ | กมลวรรณ | ระเสวีฐิ | ประเสริฐ | อาภาณี | Kijai | Levacic |
|-------------------------------|--------|--------|----------|----------|----------|------------|-------|------|-----------|--------|-------|--------|-------|-----------|---------|----------|----------|--------|-------|---------|
| ลักษณะของบุคลากร | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.การรับรู้ | / | / | | | | | | / | / | | | / | | / | / | | / | | | / |
| 2.ทัศนคติ | / | / | | / | / | | | / | | | | / | | / | / | | / | | | |
| 3.สำนึก | / | / | | | / | | | / | | | | / | | / | / | | | | | |
| 4.บุคลิกภาพ | / | / | / | / | / | / | | / | / | / | / | / | / | / | / | | / | / | / | / |
| 5.การเรียนรู้ | / | | | / | | | | | | / | / | / | / | / | / | | / | | / | / |
| 6.แรงจูงใจ | / | / | / | / | / | | | | | / | / | / | / | / | / | | / | | / | / |
| 7.ความคิดสร้างสรรค์ | | | | | | | | | | | | | | | | | / | | | |
| นโยบายและการปฏิบัติงาน | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.การวิเคราะห์กลยุทธ์ | | | | | | | | | | | | / | / | / | | | / | | | |
| 2.การกำหนดกลยุทธ์ | / | | | | | | | | | | | / | / | / | | | / | | | / |
| 3.การปฏิบัติตามกลยุทธ์ | | | | | | | | | | | | / | / | / | | | / | | | |

ตอนที่ 3 ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

3.1 ความหมายของคุณภาพ

“คุณภาพ” เป็นคำที่มีพื้นฐานมาจากภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม โดยมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่าคุณภาพไว้หลายท่าน แต่ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับคำว่า การตรวจสอบ การควบคุมมาตรฐาน และความพึงพอใจของลูกค้า ในที่นี้ผู้วิจัยได้รวบรวมความหมายของคุณภาพได้ดังนี้

อุทุมพร จามรมาน (2541) กล่าวถึงนิยามของคุณภาพการศึกษาในด้านของการอุดมศึกษาว่าเป็นภาพรวมผลผลิตและบริการที่อยู่ในระดับที่ผู้รับพอใจ ซึ่งคล้ายกับ อานูภาพ ธงภักดี (2543) ที่ได้กล่าวว่า คุณภาพคือลักษณะที่แสดงถึงความมีมาตรฐานและความตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รวมไปถึงความพึงพอใจในลักษณะที่เกิดขึ้น ทางด้านสมศักดิ์ ตลประสิทธิ์ (2539) กล่าวว่า คุณภาพ หมายถึง ระดับมาตรฐานในการผลิตหรือระดับมาตรฐานของผลงานตามการรับรู้ของผู้ใช้บริการ ที่ต้องการและคาดหวังไว้ มีคุณสมบัติเป็นไปตามข้อกำหนดเหมาะสมกับการนำไปใช้ประโยชน์และถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ประอร สุนทรวิภาต (2543) ได้ให้ความหมายของคุณภาพว่าคุณภาพก็คือการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ ดอบสนองภารกิจ มีความคุ้มค่า มีการสำรวจ ควบคุม

ดูแลและปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการ และวีรพจน์ ลือประสิทธิ์สกุล (2540) กล่าวว่า เรื่องของควมมีคุณภาพนั้นต้องยึดความต้องการ ความคาดหวัง หรือความพึงพอใจของลูกค้าเป็นหลัก

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของคุณภาพ ดังนี้ Davies (1979) ได้กล่าวว่า คุณภาพคือ คุณลักษณะหรือคุณสมบัติที่เป็นธรรมชาติของสิ่งต่างๆที่แสดงระดับ ความเป็นเลิศในสังคม Sallis (1993) อธิบายว่า คุณภาพมีความหมายแยกได้ 2 แนวทาง คือ คุณภาพที่เป็นจริง (quality in fact) และคุณภาพที่เป็นตามมาตรฐานตามการรับรู้ (quality in perception) เป็นคุณภาพที่เป็นไปตามความต้องการและความพอใจสูงสุดของผู้บริโภค คุณภาพ จะเป็นไปตามความเห็นของผู้บริโภค Nasa (2004) กล่าวถึง คุณภาพ ว่าเป็นกระบวนการผลิต สินค้าหรือบริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าจนมีความพึงพอใจอยู่ในระดับมาก Feigenbaum (1991) ได้กล่าวว่า คุณภาพ คือ การตัดสินใจของผู้บริโภค ไม่ใช่วิศวกรตลาด หรือ ผู้บริหารทั่วไป เป็นประสบการณ์จริงของผู้บริโภคเกี่ยวกับการผลิตหรือบริการ ซึ่งวัดจากความต้องการตามสภาพหรือความรู้สึก คุณภาพมุ่งไปที่ความพอใจของลูกค้า และแนวคิดหลักของคุณภาพจะต้องมีการควบคุม Hradesky (1995) อธิบายว่า คุณภาพเป็นความต้องการและความคาดหวังของลูกค้าซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์และการบริการ รวมทั้งสิ่งต่างๆที่ลูกค้าคาดหวังและต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา Goetsch & Stanley (1994) พูดถึง คุณภาพว่า เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลง ได้ขึ้นอยู่กับ การผลิต การบริการ บุคคล กระบวนการ และสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่า จะดีและเหมาะสมกว่าเดิม และ Besterfield & Others (1995) กล่าวว่า คุณภาพ เป็นสัดส่วนของการปฏิบัติกับความคาดหวังเขียนเป็นสมการได้ว่า $Q = P/E$ เมื่อ Q คือ คุณภาพ (quality) P คือผลการปฏิบัติงาน (performance) และ E คือ ความคาดหวัง (expectations)

Styman AB. (2004) ได้กล่าวไว้ว่า คุณภาพ หมายถึง ระดับความพึงพอใจของลูกค้า โดย คุณภาพจะเกิดขึ้นเมื่อมีความสมดุลระหว่างสิ่งเหล่านี้ คือ ความคาดหวังและผลที่เกิดขึ้น (expectation & results) สัญญาและการปฏิบัติตามสัญญา (promises & deliveries) ตัวแทนจำหน่ายและลูกค้า (suppliers & customers) ปริมาณและคุณภาพ (quantity & quality) ประโยชน์ของตนเองและความพอใจของลูกค้า (self - interest & customer value) ศีลธรรมและความประพฤติ (ethics & moral) ค่านิยมและการปฏิบัติ (values & behaviors) การรับและการให้ (to take & to gives) การพูดและการฟัง (to talk & to listen) คำพูดและการกระทำ (words & actions) การพูดและการเขียน (the said & written) ความคิดเห็นและข้อเท็จจริง (openions & facts) ระยะสั้นและระยะยาว (short - term & long - term) แผนการและความเป็นจริง (the map & the reality) อะไรและอย่างไร (what & How) ความแข็งและความอ่อน (the hard & the soft) ความไม่เป็นทางการและความเป็นทางการ (the informal & the formal)

ในด้านของ Flood (1993) ได้รวบรวมความหมาย จากนักวิชาการหลายท่าน คือ Deming ให้นิยามคุณภาพ คือ ระดับที่สามารถทำนายได้ของความเหมือนและความไว้วางใจได้ Juran ให้นิยาม คุณภาพ คือ ความเหมาะสมสำหรับการใช้ Crosby ให้นิยาม คุณภาพ คือ ความตรงตามข้อกำหนด ไม่ใช่ความดีหรือความสวยงาม Feigenbaum ให้นิยาม คุณภาพ คือ วิธีการในการบริหารองค์การหรือการประกอบขึ้นเป็นสินค้าทั้งหมด และลักษณะนิสัยของการบริการ การตลาด การวิศวกรรม การผลิต และการบำรุงรักษา โดยที่สินค้าและบริการนั้นจะตรงตามความคาดหวังของลูกค้า The British Standard ให้นิยาม คุณภาพ คือ คุณลักษณะและลักษณะนิสัยทั้งหมดของสินค้าบริการ หรือกระบวนการ ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการที่กำหนดโดยลูกค้า Hoshin ให้นิยาม คุณภาพ คือ การแก้ไขและป้องกันความสูญเสีย หรือการดำรงอยู่โดยปราศจากความสูญเสีย และ Harrington ให้นิยาม คุณภาพ คือ การทำได้ดีถึงหรือเกินกว่าที่ลูกค้าคาดหวังด้วยราคาที่แสดงให้ลูกค้ารู้ถึงคุณค่า

Taguchi, Elsayed and Hsiang (1989) ให้นิยาม คุณภาพ คือ ความสูญเสียที่น้อยที่สุดที่สินค้า นั้นทำให้เกิดแก่สังคม นับจากวันที่สินค้านั้นออกสู่ตลาด Sallis (2002) ให้นิยาม คุณภาพ คือ ความสมบูรณ์แบบ มีความหมายใกล้เคียงกับความดี ความงาม และความจริง ซึ่งแสดงถึงความมีมาตรฐานสูงสุด และคุณภาพต้องครอบคลุม ถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ 1) ภาวะความรับผิดชอบ (accountability) 2) ประสิทธิภาพ (efficiency) 3) ประสิทธิภาพ (effective) 4) ความเป็นเลิศ (excellence) นอกจากนี้ คุณภาพยังมีความหมายที่สัมพันธ์กัน 2 ด้าน คือ ด้านผู้ผลิต ซึ่งจะให้ความหมายคุณภาพ คือ ความตรงตามมาตรฐานซึ่งเป็นการให้ความหมายคุณภาพในเชิงที่เป็นจริง (quality in fact) และด้านผู้บริโภค ซึ่งจะให้ความหมายคุณภาพ คือ ความตรงตามความต้องการ ซึ่งเป็นการให้ความหมายคุณภาพตามการรับรู้ (quality in perception) Hradesky (1995) ให้นิยาม คุณภาพ คือ ความต้องการและความคาดหวังของลูกค้าที่มีต่อผลิตภัณฑ์และบริการ รวมทั้งสิ่งต่างๆ ที่ลูกค้าคาดหวังและต้องการซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และ Goetsch and Davis (1995) กล่าวว่า คุณภาพเป็นสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ขึ้นอยู่กับการผลิต การบริการ บุคคล กระบวนการ และสิ่งแวดล้อม เมื่อปัจจัยเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป คุณภาพก็ย่อมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

Nicholls (1993) กล่าวเกี่ยวกับพัฒนาการของคุณภาพ 4 ชั้น จากจุดเน้นภายในองค์กรไปสู่จุดเน้นภายนอกองค์กรซึ่งก็คือ ลูกค้านั่นเอง โดยคุณภาพทั้ง 4 ชั้น คือ

- ชั้นที่ 1 คุณภาพ คือ การผลิตสินค้าหรือบริการได้ตามมาตรฐาน
- ชั้นที่ 2 คุณภาพ คือ ความเหมาะสมกับจุดมุ่งหมาย
- ชั้นที่ 3 คุณภาพ คือ สิ่งที่ลูกค้าต้องการ
- ชั้นที่ 4 คุณภาพ คือ การให้สิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดแก่ลูกค้า

Hutchins (1991) กล่าวสรุปเกี่ยวกับคุณภาพที่สามารถนิยามหรือให้ความหมายได้หลายประการขึ้นอยู่กับพื้นฐานแนวคิด 3 ประเด็น คือ

การนิยามหรือให้ความหมายโดยถือองค์การเป็นพื้นฐาน คุณภาพ หมายถึง ความตรงตามลักษณะเฉพาะ และมาตรฐานในการใช้ประโยชน์ขององค์การ

การนิยามหรือให้ความหมายโดยถือความพึงพอใจของลูกค้าเป็นพื้นฐาน คุณภาพ หมายถึง ความเหมาะสมกับการใช้ของสินค้าหรือบริการ

การนิยามหรือให้ความหมายโดยถือความพึงพอใจของลูกค้าและความพึงพอใจขององค์การเป็นพื้นฐาน คุณภาพ หมายถึง การตอบสนองความต้องการ ความปรารถนา และความคาดหวังของลูกค้าในราคาประหยัด

จากความหมายของ "คุณภาพ" จะเห็นได้ว่านักวิชาการมีความเห็นที่สอดคล้องกัน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับคุณลักษณะของสินค้าและบริการ รวมถึงการตอบสนองความต้องการของลูกค้า และจากความหมายเหล่านี้ ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปได้ว่า คุณภาพ หมายถึง คุณลักษณะของสินค้า กระบวนการผลิต หรือการบริการ ที่ตรงตามมาตรฐานที่กำหนด สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า คู่กับการลงทุน และสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่าการให้นิยามคุณภาพยังขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลิต เมื่อปัจจัยเหล่านั้นเปลี่ยนไป คุณภาพก็จะเปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน ดังนั้นแนวคิดหลักในการสร้างคุณภาพให้เกิดขึ้นจะต้องมีการควบคุมคุณภาพซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในทุกขั้นตอนของกระบวนการผลิต ทั้งนี้เพื่อต้องการให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพนั่นเอง

3.2 ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา

การประกันคุณภาพการศึกษาเริ่มมีขึ้นครั้งแรกในปี 1988 โดยประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ริเริ่มและพัฒนาแนวคิดการประกันคุณภาพการศึกษา โดยมีการผสมผสานแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพการศึกษากับแนวคิดเกี่ยวกับการประกันคุณภาพเข้าไว้ด้วยกัน ต่อมาปี 1992 เริ่มมีการใช้มาตรฐาน BS 5750 หรือ ISO 9000 มาใช้กำหนดเป็นมาตรฐานการศึกษา ซึ่งทำให้เกิดแนวทางสำหรับการปฏิบัติของโรงเรียนเพื่อประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาขึ้น และการประกันคุณภาพการศึกษานี้ได้มีการแพร่หลายและมีการประยุกต์ใช้ไปยังประเทศต่าง ๆ ในระยะเวลาต่อมาอย่างรวดเร็ว ซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา ไว้ดังนี้

อุทุมพร จามรมาน (2543) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษาหมายถึง การควบคุมคุณภาพ การตรวจสอบคุณภาพภายใน การตรวจสอบคุณภาพภายนอกแล้วตัดสินตามเกณฑ์ ซึ่งได้ให้ความหมายของคำ 4 คำ ที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา ดังนี้

1. การควบคุมคุณภาพ (quality control) หมายถึง การดำเนินงานตามแผนที่วางไว้ อย่างรัดกุมทุกขั้นตอน
2. การตรวจสอบคุณภาพ (quality audit) ได้แก่ การตรวจสอบคุณภาพภายใน (internal quality audit) ซึ่งเป็นการตรวจสอบคุณภาพโดยตัวเองตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น และการตรวจสอบคุณภาพจากภายนอก (external quality audit) เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงาน / กลุ่มภายนอกตามเกณฑ์ที่กำหนด
3. การรับรองคุณภาพ (quality accreditation) หมายถึง การรับรอง หรือไม่รับรองคุณภาพตามมาตรฐาน
4. การประเมินคุณภาพ (quality assessment) เป็นการหาข้อมูลที่เชื่อถือได้เพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับคุณภาพของผลผลิต / บริการของหน่วยงานตามเกณฑ์ที่กำหนด

พงศ์เทพ จิระโร (2546) ได้ให้คำนิยามว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง กระบวนการ หรือ กลไกในการดำเนินงานเพื่อให้การจัดการศึกษาเป็นไปอย่างมีคุณภาพและได้มาตรฐาน โดยมีระบบการควบคุมคุณภาพอย่างเหมาะสมและมีการพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถสร้างความมั่นใจให้แก่สังคม ผู้ปกครอง ผู้จัดการศึกษาและผู้จบการศึกษาว่า การจัดการศึกษานั้นจะมีกระบวนการบริหาร กระบวนการเรียนการสอนที่ผู้ร่วมงานทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนดำเนินการ มีจิตสำนึกในการพัฒนาคุณภาพ ระบบงาน มีการควบคุมคุณภาพการทำงานเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาที่สังคมต้องการ

สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2539) กำหนดว่า การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ ผู้จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ การประกันคุณภาพเป็นกระบวนการที่จะยกมาตรฐานของโรงเรียนต่างๆที่ยังไม่เข้ามาตรฐานผลักดันให้ได้มาตรฐาน โดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลคุณภาพของโรงเรียนป้อนกลับมา เพื่อรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ร่วมกันสนับสนุนและพัฒนาโรงเรียนให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อว่า ถ้ากระบวนการประกันคุณภาพมีการวางระบบอย่างถูกต้องแล้วคุณภาพที่ดีก็จะตามมา

ไพบุลย์ แจ่มพงษ์ (2541) ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษาว่า เป็นมาตรการที่กำหนดแนวปฏิบัติหรือแนวทางในการดำเนินงานในการจัดการศึกษาเพื่อจะช่วยให้การจัดการศึกษาของโรงเรียนมีหลักประกันว่า นักเรียนจะมีคุณภาพตามมาตรฐานการศึกษาและเป็นที่ยอมรับของสังคม

กรมสามัญศึกษา (2542) กำหนดว่า การประกันคุณภาพ หมายถึง การดำเนินการต่างๆในกระบวนการจัดการศึกษาตั้งแต่การวางแผนไว้ตั้งแต่ต้น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อ

สร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันต่อผู้ปกครอง ชุมชน และสังคมว่า สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เรียนที่จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของสังคม

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2542) กำหนดว่าการประกันคุณภาพภายในคือ กระบวนการบริหารที่มีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ ซึ่งเป็นภารกิจที่สถานศึกษาจะต้องทำอยู่แล้ว การประกันคุณภาพจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ หรือเป็นเรื่องแปลกแยกไปจากงานปกติ และ ไม่ใช่การประเมิน เพื่อประเมิน ไม่เน้นการสร้างเอกสาร แบบวัด หรือแบบประเมินเป็นจำนวนมาก แต่เป็นการประเมินเพื่อพัฒนาโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

อารีรัตน์ วัฒนสิน (2543) ได้ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษาว่า เป็นกระบวนการบริหารจัดการการศึกษาทุกด้านของสถานศึกษา เป็นภาระงานปกติของสถานศึกษาที่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ จัดระบบให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ วางแผนจนถึงประเมินตนเอง ปรับปรุงพัฒนางานของตนตามทิศทางเดียวกัน เพื่อให้ผู้เรียนได้พัฒนาตนเองอย่างเต็มศักยภาพ สอดคล้องกับหลักสูตร เป็นที่ยอมรับของนักเรียน ครู บุคลากรของสถานศึกษา ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคม

ปาริชาติ โถน้อย (2545) ได้ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษาว่า หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ ในกระบวนการจัดการศึกษาของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ เพื่อสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันต่อ ผู้ปกครอง ชุมชน และสังคมว่า สถานศึกษาสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เรียนมีคุณภาพตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์

สำนักงานทดสอบทางการศึกษา กรมวิชาการ (2540) กล่าวว่า การประกันคุณภาพเป็นกระบวนการที่ยกมาตรฐานของโรงเรียนต่างที่ยังไม่เข้ามาตรฐาน ผลักดันให้ได้มาตรฐาน โดยมุ่งเน้นการใช้ข้อมูลคุณภาพมาตรฐานโรงเรียนป้อนกลับมาเพื่อรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ร่วมกันสนับสนุนและพัฒนาโรงเรียนให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้โดยมีความเชื่อว่าถ้ากระบวนการประกันคุณภาพมีการวางระบบอย่างถูกต้องแล้วคุณภาพที่ดีก็จะตามมา

สำนักงานรับรองมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน, 2544) ให้ความหมายว่า การประกันคุณภาพหมายถึง การพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย หลักการ และแนวการจัดการศึกษาตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติโดยสถานศึกษาจะต้องมีการประกันคุณภาพภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและการจัดการเรียนการสอนอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา เพื่อพัฒนาคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐาน แล้วรายงานผลให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบทุกปี และได้รับการประเมินคุณภาพภายนอกเพื่อชี้จุดแข็ง จุดอ่อน ให้สถานศึกษาได้พัฒนาคุณภาพต่อไป

กรมวิชาการ (2539) กำหนดว่าการประกันคุณภาพการศึกษา เป็นมาตรการหนึ่งที่จะทำให้ เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมี คุณภาพ ผู้จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ การประกันคุณภาพการศึกษาเป็น กระบวนการที่ยกมาตรฐานของโรงเรียนต่างๆที่ยังไม่เข้ามาตรฐานผลักดันให้ได้มาตรฐานโดย มุ่งเน้นการใช้ข้อมูลคุณภาพมาตรฐานของโรงเรียนป้อนกลับมา เพื่อรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายให้ร่วมกันสนับสนุน และพัฒนาโรงเรียนให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อว่า ถ้ากระบวนการประกันคุณภาพมีการดำเนินงานที่เป็นระบบอย่างถูกต้องแล้วคุณภาพที่ดีก็จะตามมา

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (2540 อ้างใน สยาม สุ่มงาม, 2541) กำหนดว่า การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นวิธีการหรือกลยุทธ์ที่กำหนดแนวปฏิบัติ หรือแนวทางในการ ดำเนินงานในการจัดการศึกษาที่เป็นหลักประกันว่านักเรียนมีคุณภาพ ตามมาตรฐานการศึกษาและ เป็นที่ยอมรับของสังคม

เข้มทอง ศิริแสงเลิศ (2540) กล่าวว่า ระบบการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง ระบบ การบริหารงานของโรงเรียนที่ทำให้โรงเรียนสามารถบรรลุถึงมาตรฐานคุณภาพที่กำหนดไว้ ตลอดเวลา เพื่อผู้ที่ได้รับการบริการเกิดความเชื่อมั่นในคุณภาพของโรงเรียน ระบบดังกล่าว ประกอบด้วย 3 ระบบย่อย คือ ระบบการวางแผน ระบบการควบคุมคุณภาพและระบบการทบทวน และปรับปรุงการปฏิบัติงาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน (2541 อ้างถึงใน สยาม สุ่มงาม, 2541) กำหนด ว่าการประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การให้ความมั่นใจแก่ผู้รับบริการและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องว่าโรงเรียนเอกชนมีแนวทางและพัฒนาคุณภาพการศึกษาที่ชัดเจนและสอดคล้องกับ หลักการ นโยบายและจุดเน้นของแผนการศึกษาของรัฐ และโรงเรียนได้ปฏิบัติตามแนวทาง ดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อคุณภาพการศึกษาที่ดีของผู้เรียนแต่ละคนและทุกคน

สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2541) กล่าวว่า โรงเรียนที่มีระบบการประกันคุณภาพเป็นการ รับประกันระบบการบริหารคุณภาพขององค์กร เป็นการสร้างความมั่นใจว่า ผลผลิต(นักเรียน) เมื่อ ออกมาจากกระบวนการแล้วจะมีคุณภาพที่ดีตรงตามความต้องการของลูกค้า การประกันคุณภาพ การศึกษา หมายถึง การให้หลักประกัน และความเชื่อมั่นของสถานศึกษากับ ผู้ปกครอง ชุมชน และ นักเรียนว่าเมื่อนักเรียนได้เข้ามาสู่ระบบการศึกษา ผู้จบการศึกษามีคุณภาพตามมาตรฐานที่กำหนด ไว้ในหลักสูตรและตรงตามความต้องการของสังคม

ทบวงมหาวิทยาลัย (2541) ระบุว่า การประกันคุณภาพการศึกษา คือกิจกรรมหรือแนว ปฏิบัติใดๆ ที่หากได้ดำเนินการตามระบบ และแผนที่ได้วางไว้แล้วจะเกิดความมั่นใจ จะได้ผลผลิต ของการศึกษาที่มีคุณภาพตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์

Geoffrey (1994) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การตรวจสอบ จุดหมาย เนื้อหา ทรัพยากร ระดับ และรายได้ของโครงการมาตรฐานการจัดโปรแกรม

Thenneyson (1996) กล่าวว่า การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง นโยบาย ทัศนคติ การปฏิบัติ และกระบวนการที่จำเป็นในการรับรองคุณภาพของการศึกษาและการลงทุน ซึ่งจำเป็นต้องมีการรักษาและการพัฒนา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2543) ได้อธิบายความหมายของการประกันคุณภาพ การศึกษา หมายถึง การบริหารจัดการและการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจปกติของสถานศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนอย่างต่อเนื่อง

จากความคิดเห็นของนักวิชาการที่ให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษา จะเห็นได้ว่าการให้ความหมายของการประกันคุณภาพการศึกษานั้น มีการผสมผสานคุณภาพ 3 ส่วน คือ การบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมตามภารกิจขององค์กร / หน่วยงาน เพื่อพัฒนาคุณภาพ โดยมีกลไกในการรักษามาตรฐาน ดังนี้ 1) การควบคุมคุณภาพ (quality control) 2) การตรวจสอบคุณภาพ (quality audit) ได้แก่ การตรวจสอบคุณภาพภายใน (internal quality audit) และการตรวจสอบคุณภาพจากภายนอก (external quality audit) เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงาน / กลุ่มภายนอกตามเกณฑ์ที่กำหนด 3) การรับรองคุณภาพ (quality accreditation) 4) การประเมินคุณภาพ (quality assessment)

สำหรับการประกันคุณภาพการศึกษาตามความคิดเห็นของผู้วิจัย การประกันคุณภาพการศึกษา หมายถึง การวางแผนการดำเนินการอย่างเป็นระบบ จนส่งผลให้มีคุณภาพในด้านการจัดการศึกษา และการบริหารการศึกษา ซึ่งมีผลทำให้ผู้รับบริการทางการศึกษา ซึ่งหมายถึง สถานศึกษามีคุณภาพตรงตามมาตรฐานการศึกษา และมีระบบประกันคุณภาพที่ดี ครบวงจร

3.3 แนวคิดพื้นฐานในการประกันคุณภาพการศึกษา

ในการประกันคุณภาพการศึกษา มีนักวิชาการและองค์กรทางการศึกษาได้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้ สำนักเลขาธิการสภาการศึกษา (2543) ได้ให้แนวคิดของระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาที่ได้มีการพัฒนากันอยู่ในขณะนี้ มีแนวคิดเพื่อส่งเสริมและเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับ การพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา โดยมีการดำเนินงาน 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. การควบคุมคุณภาพ (quality control) เป็นการกำหนดมาตรฐานคุณภาพ และการพัฒนาสถานศึกษาให้เข้าสู่มาตรฐาน
2. การตรวจสอบคุณภาพ (quality audit) เป็นการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

3. การประเมินคุณภาพ (quality assessment) เป็นการประเมินคุณภาพของสถานศึกษา โดยหน่วยงานที่กำกับดูแลในเขตพื้นที่ และหน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลาง ซึ่งจะดำเนินการตรวจเยี่ยมและประเมินสถานศึกษาเป็นระยะๆ ตามที่กำหนดโดยหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้ความช่วยเหลือ และส่งเสริมสนับสนุนให้สถานศึกษามีการพัฒนาคุณภาพอันเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนรับการประเมินภายนอกจาก สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งเป็นองค์การมหาชน

สุวิมล ว่องวานิช และนงราม เศรษฐพานิช (2545) ได้ให้แนวคิดพื้นฐานในการประกันคุณภาพการศึกษาไว้ ดังนี้ การประกันคุณภาพการศึกษา คือ การที่หน่วยงาน / องค์การร่วมกันพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพการดำเนินงานของตนเองให้เป็นไปตามมาตรฐาน ไม่ใช่การจับผิดการทำงานของผู้ใด โดยเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพให้เกิดขึ้นทุกฝ่าย การวางระบบการประกันคุณภาพการศึกษาที่ดีต้องเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการและการทำงานของบุคลากรทุกคนในองค์กร / หน่วยงาน ไม่ใช่เป็นกระบวนการที่แยกส่วนมาจากการดำเนินงานตามปกติขององค์กร / หน่วยงาน กระบวนการประกันคุณภาพเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในองค์กร / หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร และบุคลากรอื่นๆในหน่วยงาน โดยในการดำเนินงานจะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย โดยมีการวางแผนพัฒนาและมีแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายชัดเจน มีการปฏิบัติตามแผน ตรวจสอบ ประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เป็นระบบ มีความโปร่งใส และมีจิตสำนึกในการพัฒนาคุณภาพการทำงาน

กระบวนการประกันคุณภาพ มี 2 ประเภท คือ การประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอก ซึ่งได้กล่าวถึงหลักการของการประกันคุณภาพทั้ง 2 ประเภทในส่วนต่อไป

3.3.1 หลักการในการประกันคุณภาพภายใน

การประกันคุณภาพภายใน มุ่งเน้นที่จะนำผลมาพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานของตนเอง ระบบประเมินภายในเพื่อการประกันคุณภาพการศึกษาต้องเป็นระบบที่ยึดติดอยู่กับการทำงานปกติ โดยมีวงจการทำงานแบบ PDCA ได้แก่ การวางแผนปฏิบัติงาน การนำแผนสู่การปฏิบัติ การตรวจสอบผลการดำเนินงาน และการปรับปรุงพัฒนา ในการดำเนินงานดังกล่าวหน่วยงานต้องมีการวางระบบการประเมินผลภายในของตนเอง ซึ่งจะประกอบด้วยองค์ประกอบใดก็ได้ แต่จะต้องมีคุณภาพพอที่จะทำให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหน่วยงาน (สุวิมล ว่องวานิช และ นงราม เศรษฐพานิช, 2545) โดยผู้ที่เกี่ยวข้องควรยึดหลักการสำคัญในการประกันคุณภาพภายในขององค์กร / หน่วยงาน ดังนี้

3.3.1.1 จุดมุ่งหมายของการประกันคุณภาพภายใน คือ การที่องค์กร / หน่วยงานร่วมกัน พัฒนาปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษา ไม่ใช่การจับผิดหรือ ทำให้บุคลากรเสียหน้า โดยเป้าหมายที่สำคัญอยู่ที่การพัฒนาคุณภาพให้เกิดขึ้นกับผู้เรียน

3.3.1.2 การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารจัดการและการทำงานของบุคลากรทุกคนในองค์กร / หน่วยงาน ไม่ใช่เป็นกระบวนการแยกส่วนมาจากการดำเนินงานตามปกติขององค์กร / หน่วยงาน โดยองค์กร / หน่วยงานจะต้องวางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการที่มีเป้าหมายชัดเจน ทำตามแผน ตรวจสอบประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ มีความโปร่งใส และมีจิตสำนึกในการพัฒนาคุณภาพการทำงาน

3.3.1.3 การประกันคุณภาพการศึกษาเป็นหน้าที่ของบุคลากรทุกคนในองค์กร / หน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร ครู – อาจารย์ และบุคลากรอื่นๆในหน่วยงาน โดยในการดำเนินงานจะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้เรียน ชุมชน เขตพื้นที่ หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลเข้ามา มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย วางแผน ติดตามประเมินผล พัฒนาปรับปรุง ช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยผลักดันให้องค์กร / หน่วยงานมีคุณภาพ เพื่อให้ผู้เรียนได้รับการศึกษาที่ดีมีคุณภาพ เป็นไปตามความต้องการของผู้ปกครอง สังคม และประเทศชาติ

3.3.2 หลักการในการประกันคุณภาพภายนอก

ในการประกันคุณภาพภายนอกมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การประเมินคุณภาพ และรับรองคุณภาพ จึงต้องมีการออกแบบระบบให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ยุติธรรม และให้ข้อมูลที่ถูกต้อง เป็นกระบวนการที่สร้างสรรค์ ไม่ใช่การจับผิดการดำเนินงานของบุคลากรในหน่วยงาน สำหรับหลักการสำคัญของการประกันคุณภาพภายนอกองค์กร / หน่วยงาน มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.3.2.1 จุดมุ่งหมายของการประกันคุณภาพภายนอก คือ การที่องค์กร อิสระทำการประเมินตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรเพื่อรับรองคุณภาพการดำเนินงาน ขณะเดียวกันก็ให้ข้อมูลที่ช่วยในการพัฒนาองค์กรให้ดียิ่งขึ้น

3.3.2.2 การประกันคุณภาพการศึกษาภายนอก ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ โปร่งใส ยุติธรรม และได้มาตรฐานเดียวกัน

3.3.2.3 การรายงานผลการประเมินต้องเป็นไปอย่างสร้างสรรค์ มุ่งหวังให้เกิดผลที่นำไปสู่การพัฒนา มากกว่าการจ้องจับผิดและทำลาย (สุวิมล ว่องวานิช และ นงราม เศรษฐพานิช, 2545)

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก

การประกันคุณภาพมี 2 ประเภทคือ การประกันคุณภาพภายใน และการประกันคุณภาพภายนอก การประกันคุณภาพภายใน คือการประเมินผลและติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินงานจากภายใน โดยบุคลากรของหน่วยงานนั่นเอง ส่วนการประกันคุณภาพภายนอก เป็นการประเมินผลและติดตามตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินงานโดยองค์การอิสระภายนอก เพื่อเป็นการประกันคุณภาพและให้มีการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินงาน

ในที่นี้จะพบคำสำคัญ 2 คำ คือ การประกันคุณภาพภายใน กับการประกันคุณภาพภายนอก ความแตกต่างของคำ 2 คำนี้อยู่ที่ บุคคลซึ่งเป็นผู้ประเมินและจุดมุ่งหมายของการดำเนินงาน การประกันคุณภาพภายใน เป็นกระบวนการที่บุคลากรในองค์การเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง เรียกว่า เป็นการประเมินตนเอง หรือการตรวจสอบตนเอง เพื่อพัฒนาตนเอง การประเมินตนเองจึงเหมือนกับการส่องกระจกดูตนเอง เมื่อส่องกระจกพบข้อดีข้อด้อย ก็พยายามปรับปรุงตนเองเพื่อให้ "ดูดีขึ้น" การสำรวจหรือประเมินตนเองจึงเป็นสิ่งที่คนเราควรทำในชีวิตประจำวัน สิ่งที่เป็นคำถามตามมา คือ หน่วยงานควรประเมินตนเองในด้านใด คำถามนี้จึงนำไปสู่การที่ต้องมีการกำหนดคุณภาพของงานที่ต้องการ ซึ่งบางคนเรียกว่า มาตรฐาน หรือระบบคุณภาพ

ส่วนการประกันคุณภาพภายนอก ผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินตรวจสอบ การดำเนินงาน คือ บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ถูกประเมิน จุดมุ่งหมายของกระบวนการนี้เน้นที่การรับรองหน่วยงาน และให้ข้อมูลที่นำไปสู่การพัฒนาให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้น การประกันคุณภาพภายในและการประกันคุณภาพภายนอก จึงเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมการพัฒนาองค์การร่วมกัน โดยเป็นการตรวจสอบและพัฒนาจากมุมมองของบุคคลสองฝ่าย ด้วยวิธีการที่หลากหลายเพื่อให้ผลการประเมินมีคุณภาพน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

การประกันคุณภาพการศึกษาให้ความสำคัญกับกระบวนการบริหารจัดการศึกษา หากองค์การมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพที่มีคุณภาพก็มุ่งหวังว่า ผลผลิตที่ได้จะมีคุณภาพด้วย อย่างไรก็ตาม ก็มีความเป็นไปได้ที่องค์การนั้น จะมีระบบการบริหารจัดการการดำเนินงานที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน แต่ผลผลิตไม่ได้เป็นไปตามที่มุ่งหวัง หากเป็นเช่นนี้ ก็จะต้องมีการปรับระบบการประกันคุณภาพใหม่ แสดงว่าระบบการประกันคุณภาพที่ใช้อยู่เดิมยังไม่สามารถประกันคุณภาพการปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น ในการประกันคุณภาพภายใน หลักการสำคัญจึงอยู่ที่ว่าระบบคุณภาพที่ต้องการคืออะไร ต้องกำหนดกระบวนการดำเนินการอย่างไร จึงจะทำให้ได้คุณภาพตามที่กำหนด มีกลไกกำกับ

การดำเนินงานอย่างไร ให้มีการทำงานตามกระบวนการที่กำหนด มีการประเมินผลเช่นใดเพื่อให้รู้ว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่ และจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานอะไรบ้างเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมาย

สำหรับการประกันคุณภาพภายนอก ซึ่งเน้นที่การตรวจสอบการดำเนินงานตามมาตรฐานที่กำหนด และนำไปสู่การรับรองคุณภาพการจัดการศึกษานั้น ต้องเป็นกระบวนการที่ดำเนินงานโดยบุคคลภายนอกองค์การซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีความชำนาญในด้านการประเมิน สามารถให้ข้อมูลที่สะท้อนคุณภาพของการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ยุติธรรม และโปร่งใส ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานที่ถูกประเมินตลอดจนสาธารณชนมีความมั่นใจว่าองค์การหรือหน่วยงานที่จัดการศึกษาต่าง ๆ ได้มีการดำเนินงานที่มีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน โดยผ่านการตรวจสอบจากคณะบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความสามารถและน่าเชื่อถือรับรองคุณภาพ

โดยแท้จริงแล้ว กระบวนการบริหารจัดการที่มีการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีคุณภาพ เป็นภารกิจที่องค์กร / หน่วยงานจะต้องทำอยู่แล้ว การประกันคุณภาพจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ หรือเป็นเรื่องแปลกแยกไปจากงานปกติ ไม่ใช่การประเมินเพื่อประเมิน ไม่เน้นการสร้างเอกสาร แบบวัด หรือแบบประเมินมากมาย ที่จะกลายเป็นกระดาษกองโต แต่เป็นการประเมินเพื่อพัฒนา

โดยสรุป การประเมินผลเป็นกระบวนการที่สร้างสรรค์ มีคุณค่า ไม่ใช่เป็นการจับผิด ไม่ใช่เป็นการตัดสินว่าใครดี / ไม่ดี แต่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การพัฒนาคุณภาพให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา จะต้องมีการกระตุ้นโดยการประเมินจากบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญสามารถให้ข้อเสนอแนะ ที่จุดอ่อน จุดแข็งของหน่วยงานได้อย่างถูกต้อง ตรงตามความเป็นจริง รวมทั้งสามารถให้คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาปรับปรุงให้กับหน่วยงานได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ การประเมินผลจะนำไปสู่การพัฒนาเพื่อพัฒนาคุณภาพต่อไป (สุวิมล ว่องวานิช และ นงราม เศรษฐพานิช, 2545)

3.5 กรอบการดำเนินงานด้านการประกันคุณภาพการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการ โดยกระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้มีสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน 175 เขตทั่วประเทศ และกำหนดโครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย 6 กลุ่มงาน และ 1 หน่วย คือ 1) กลุ่มอำนวยการ 2) กลุ่มบริหารงานบุคคล 3) กลุ่มนโยบายและแผน 4) กลุ่มส่งเสริมการจัดการศึกษา 5) กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา 6) กลุ่มส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดการศึกษา และ 7) หน่วยตรวจสอบภายใน ซึ่งในแต่ละกลุ่มงานมีหน้าที่แตกต่างกันออกไปซึ่งพบว่ากลุ่มนิเทศ ติดตามและ

ประเมินผลการจัดการศึกษานั้นมีความใกล้ชิดกับสถานศึกษาเป็นอย่างมากด้วยเหตุผลที่ว่ากลุ่มนิเทศ ติดตาม และประเมินผลการจัดการศึกษา สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นกลุ่มงานดำเนินการเกี่ยวกับ การนิเทศการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดการเรียนการสอนได้อย่างมีคุณภาพได้มาตรฐานเท่าเทียมกันโดยยึดโรงเรียนเป็นฐาน ส่งผลให้ผู้เรียนทั้งในระบบนอกระบบและตามอัธยาศัย เกิดการเรียนรู้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการศึกษา โดยที่กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานคือ 1) เพื่อให้มีแนวทางการนิเทศ การบริหารและการจัดการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา 2) เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษามีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการหลักสูตรสถานศึกษาและจัดกระบวนการเรียนรู้ได้อย่างมีคุณภาพ 3) เพื่อส่งเสริมให้สถานศึกษา มีระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาตามมาตรฐานการศึกษาชาติ 4) เพื่อส่งเสริมการพัฒนา การวัดและประเมินผลการศึกษา การพัฒนาสื่อ นวัตกรรมและเทคโนโลยีทางการศึกษา ให้มีคุณภาพ 5) เพื่อพัฒนาระบบการนิเทศติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการบริหารจัดการศึกษา 6) เพื่อส่งเสริม การศึกษา วิจัย และพัฒนาให้เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา มีคุณภาพได้มาตรฐาน

จากวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานทำให้กลุ่มนิเทศ ติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา มีขอบข่ายภารกิจที่กว้างขวาง และเป็นงานหลักสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มส่งเสริมพัฒนาระบบประกันคุณภาพการศึกษา เพราะการประกันคุณภาพการศึกษาถือว่าเป็นภารกิจที่สถานศึกษาจำเป็นต้องปฏิบัติอย่างยิ่งเนื่องจากส่งผลกระทบต่อนักเรียนซึ่งขอบข่ายภารกิจของกลุ่มส่งเสริมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษามีขอบข่ายภารกิจ ดังนี้

1. งานส่งเสริมการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
2. งานตรวจสอบคุณภาพภายในสถานศึกษา
3. งานส่งเสริมและประสานงานการประกันคุณภาพภายในและภายนอกสถานศึกษา
4. งานศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

จะเห็นได้ว่าภารกิจหน้าที่ของกลุ่มส่งเสริมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษา มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นภารกิจที่ทำให้โรงเรียนมีความเป็นมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับของสังคมและบุคคลทั่วไป ซึ่งในกลุ่มส่งเสริมพัฒนาระบบการประกันคุณภาพการศึกษามีขั้นตอนและแนวการปฏิบัติงาน ดังนี้

1. งานส่งเสริมพัฒนาระบบ การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

ขั้นตอนและแนวการปฏิบัติ

1. ศึกษาาระบบหลักเกณฑ์ วิธีการ การประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ตลอดจันกฎเกณฑ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. ศึกษา ค้นคว้า หลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำมาตรฐาน การศึกษา แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรฐานการศึกษาชาติและระดับเขตพื้นที่การศึกษา
3. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษาสร้างความตระหนัก ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพและการประกันคุณภาพการศึกษาแก่บุคลากรทุกคน
4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษากำหนดมาตรฐานระดับสถานศึกษา ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชน /ท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดตัวบ่งชี้และ เกณฑ์ในการแปลผลและตัดสินการผ่านมาตรฐานพร้อมทั้งจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ระหว่าง สถานศึกษาด้วยกัน
5. ร่วมกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพทั้งระดับเขต พื้นที่การศึกษา และระดับสถานศึกษา
6. ส่งเสริมให้สถานศึกษาจัด สร้าง ระบบประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษา โดยมีหลักการและแนวคิดอยู่บนพื้นฐานการปรับปรุงพัฒนา
7. นิเทศ ติดตาม การจัด สร้าง พัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษา

ผลสำเร็จที่คาดหวัง

สถานศึกษามีความสามารถในการจัด สร้าง ระบบประกันคุณภาพภายใน สถานศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องระบบ หลักเกณฑ์ วิธีการประกันคุณภาพ ภายในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๕

2. งานตรวจสอบคุณภาพภายในสถานศึกษา

ขั้นตอนและแนวการปฏิบัติ

1. จัดทำระบบการตรวจสอบคุณภาพภายในสถานศึกษา ระดับเขตพื้นที่การศึกษา
2. นิเทศ สถานศึกษา เพื่อให้สามารถดำเนินการประเมินผลและตรวจสอบคุณภาพภายในสถานศึกษาโดยการประเมินตนเอง
3. ร่วมกับสถานศึกษาวิเคราะห์ผลการประเมินเพื่อหาจุดพัฒนาและนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงสถานศึกษาที่ยังไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์
4. จัดตั้งคณะทำงานเพื่อรับผิดชอบและให้ความช่วยเหลือสถานศึกษาที่ยังไม่ได้มาตรฐานตามเกณฑ์อย่างเป็นระบบ
5. จัดตั้งคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการตรวจสอบวิเคราะห์ผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา เพื่อกำหนดนโยบายในการพัฒนาการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
6. จัดทำระบบสารสนเทศผลการประเมินคุณภาพภายในสถานศึกษา
7. จัดทำเอกสารเผยแพร่ตัวอย่างสถานศึกษาที่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานจากคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา
8. นิเทศ ติดตาม กำกับ สถานศึกษาทุกแห่งให้ได้มาตรฐานตามเกณฑ์

ผลสำเร็จที่คาดหวัง

สถานศึกษาทุกแห่งในเขตพื้นที่การศึกษาได้รับการตรวจสอบคุณภาพภายในสถานศึกษา ทั้งโดยวิธีการประเมินตนเอง และจากคณะกรรมการระดับเขตพื้นที่การศึกษา

กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องระบบ หลักเกณฑ์ วิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๕

3. งานส่งเสริมและประสานงานการประกันคุณภาพภายในและภายนอก สถานศึกษา

ขั้นตอนและแนวการปฏิบัติ

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถานศึกษาประเมินตนเอง และจัดทำรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา
2. พิจารณาให้ข้อเสนอแนะกับ สถานศึกษาในการจัดทำรายงานการประเมินตนเองของสถานศึกษา
3. ประสานงานกับสถานศึกษาที่มีความพร้อมรับการประเมินภายนอก เพื่อเสนอรายชื่อสถานศึกษาต่อสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)
4. ประสานงานกับสำนักงานรับรองมาตรฐาน และประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)เมื่อถึงกำหนดการประเมินคุณภาพภายนอกของสถานศึกษา
5. ประสาน ติดตามผลการประเมินภายนอก เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ผลสำเร็จที่คาดหวัง

สถานศึกษามีความพร้อมรับการประเมินคุณภาพภายนอก

กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒
2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องระบบหลักเกณฑ์ วิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๕

4. งานการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ วิจัย มาตรฐานและการประกันคุณภาพ การศึกษา

ขั้นตอนและแนวการปฏิบัติ

1. ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย มาตรฐานการประกันคุณภาพภายในและภายนอกสถานศึกษาของแต่ละหน่วยงาน
2. ส่งเสริม สนับสนุนและหรือร่วมกับสถานศึกษาดำเนินการวิจัยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา

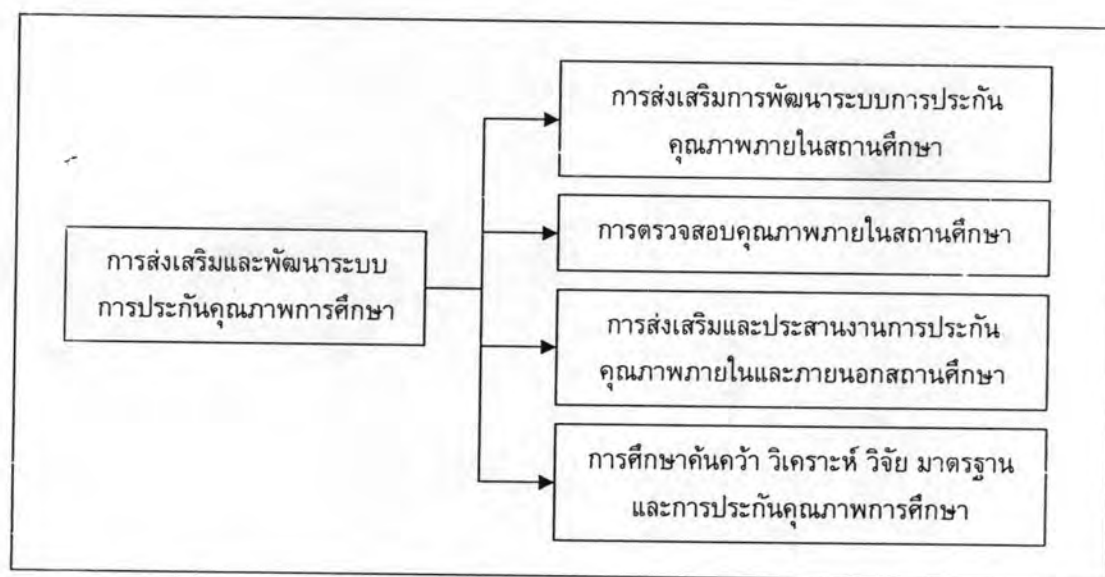
3. ส่งเสริม สนับสนุนให้สถานศึกษานำผล การวิจัยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาใช้ในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
4. รวบรวมและเผยแพร่ผลการวิจัยมาตรฐานและการประกันคุณภาพ การศึกษาของสถานศึกษา
5. นิเทศ ติดตาม การวิจัยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาของ สถานศึกษาและนำผลมาใช้ในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา

ผลสำเร็จที่คาดหวัง

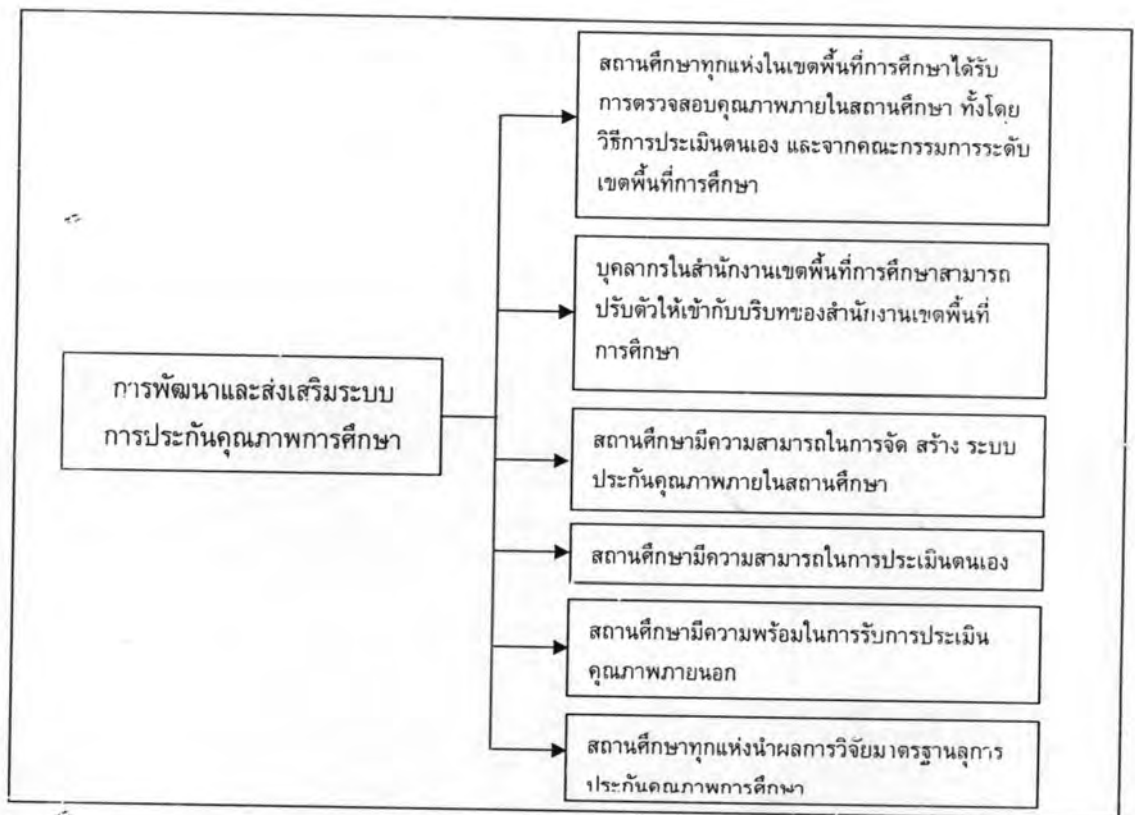
สถานศึกษาทุกแห่งนำผลการวิจัยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาใช้ในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ

กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2. ประกาศกระทรวงศึกษาธิการเรื่องระบบหลักเกณฑ์ วิธีการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๕
3. มาตรฐานการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓



แผนภาพที่ 2.5 ภาระหน้าที่ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการพัฒนาและส่งเสริมระบบการประกันคุณภาพการศึกษา



แผนภาพที่ 2.6 วัตถุประสงค์ในการพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษา
ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

3.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษา

สยาม สุ่มงาม (2541) ได้ศึกษากระบวนการดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหา การประกันคุณภาพการศึกษา:กรณีศึกษาโรงเรียนนาร่อง สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด อุทัยธานี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาใน โรงเรียนนาร่องของสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทัยธานี โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า กระบวนการดำเนินงานการประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานการ ประถมศึกษาจังหวัดอุทัยธานี เริ่มดำเนินการปีการศึกษา 2541 ระยะเวลาดำเนินงาน 3 ปี โดย ข้าราชการโยบาย 4 ประกัน มีการดำเนินงานโดยใช้กรอบซึ่งสอดคล้องกัน สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ 3 ขั้นตอน 1) การควบคุมคุณภาพการศึกษา 2) การตรวจสอบและ ปรับปรุงโรงเรียนและ 3) การประเมินคุณภาพโรงเรียนเพื่อการให้ใบรับรองมาตรฐานการศึกษา

วันชัย ศิริชนะ (2537) ศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ผลการวิจัย พบว่า ระบบการประกันคุณภาพ การศึกษาของทุกประเทศ ที่ศึกษาได้เน้นถึงหลักการในเรื่องความเป็นอิสระ (autonomy) ควบคู่ไป

กับความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากภายนอก (accountability) ของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้โดยที่แต่ละประเทศมีกลไกการดำเนินการ และวิธีการในรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปตามประสบการณ์และจารีตนิยมของตน สำหรับรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่พัฒนาขึ้นได้ใช้กระบวนการรับรองวิทยฐานะ โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น 2 แบบ แบบที่ 1 ใช้ระบบการตรวจสอบกลไกการควบคุมคุณภาพทางวิชาการภายในที่สถาบันได้จัดให้มีขึ้น โดยลักษณะนี้จะใช้กับสถาบันอุดมศึกษา หรือหลักสูตรที่เปิดดำเนินการไปแล้ว และเป็นระบบที่ให้เป็นไปโดยความสมัครใจ แบบที่ 2 ใช้ระบบการตรวจสอบผลการดำเนินการสำหรับสถาบันหรือหลักสูตรที่ขอจัดตั้ง หรือเปิดดำเนินการใหม่ เมื่อเห็นว่ามีมาตรฐาน และเกณฑ์การดำเนินการเหมาะสมก็ให้การรับรองวิทยฐานะ โดยทั้งสองระบบมุ่งเน้นการกระตุ้นให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการกำกับดูแลตนเอง โดยการสร้างระบบควบคุมคุณภาพติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของตนขึ้นด้วยตนเอง

เข็มทอง ศิริแสงเลิศ (2540) ศึกษา การวิเคราะห์ระบบประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน กรุงเทพมหานคร ผลการวิจัย พบว่า ระบบโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน ใช้การประกันคุณภาพการศึกษา คือ ระบบประกันคุณภาพที่เน้นการควบคุมการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาและใช้ปฏิทินการศึกษาเป็นเกณฑ์วัดความสำเร็จในการปฏิบัติงาน มีการวางแผนปฏิบัติงานระยะ 1 ปี มากที่สุด ส่วนการกำหนดเกณฑ์และมาตรฐานของงานตลอดจนการทบทวนและปรับปรุงการปฏิบัติงานยังไม่พบแบบแผนที่ชัดเจน 2) ระบบประกันคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนขาดปัจจัยสำคัญตามแนวทางของระบบประกันคุณภาพการศึกษาตามทฤษฎีทั้ง 3 ระบบย่อยคือ 1) ระบบการวางแผน บุคลากรมีส่วนร่วมน้อยและไม่มีเป้าหมายมาตรฐานและเกณฑ์การจัดที่ชัดเจน 2) ระบบการควบคุมคุณภาพ ขาดการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกและ 3) ประสิทธิภาพของระบบประกันคุณภาพการศึกษา 3 ด้าน คือ ด้านคุณภาพของกระบวนการบริหารโรงเรียน ด้านคุณภาพของนักเรียน และด้านคุณภาพของการบริการไม่พบว่าโรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชนแห่งใดมีประสิทธิภาพครบทั้ง 3 ด้าน

มณิดา แมนผดุง (2544) ได้ศึกษาการดำเนินงานและปัญหาการประกันคุณภาพการศึกษาโรงเรียนอนุบาลเอกชนในกรุงเทพมหานคร ตัวอย่างประชากร ได้แก่ ผู้บริหาร 52 คน และครูอนุบาลในโรงเรียนอนุบาลเอกชน 156 คน รวมเป็น 208 คน จาก 52 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกต และแบบศึกษาเอกสาร นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ แจกแจงความถี่และคำนวณค่าร้อยละ ผลการวิจัย พบว่า ด้านการเตรียมการดำเนินงานส่วนใหญ่ ให้ความสำคัญเรื่องการมอบหมายงาน มีการประชุมแบ่งหน้าที่ตามความสามารถ ด้านปรัชญาและเป้าหมาย มีการกำหนดวิธีดำเนินงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายการศึกษาของชาติสนองความต้องการของชุมชน วิเคราะห์สภาพในปัจจุบันและอนาคต ด้านหลักสูตรและกระบวนการ

การเรียนการสอน มีการจัดแนวการประสบการณ์โดยผสมผสานการส่งเสริมพัฒนาการและส่งเสริมด้านวิชาการ ด้านบุคลิกภาพ มีการจัดฝึกอบรมหรือประชุมปฏิบัติการ ด้านทรัพยากรเพื่อการเรียนการสอน มีการวางแผนโครงการเพื่อใช้อาคารสถานที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้านการจัดการและ การบริหาร มีการปรับเปลี่ยนหน้าที่ตามมติที่ประชุม ด้านกิจการนักเรียน มีการจัดกิจกรรมเสริมความสามารถพิเศษให้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรของโรงเรียน และด้านพัฒนาสัมฤทธิ์ผลของผู้เรียน มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมพัฒนาการทุกด้านอย่างเหมาะสม ปัญหาที่พบคือ ผู้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการวางแผนมีน้อย ครูไม่สามารถจัดประสบการณ์ตามแนวทางของโรงเรียนได้เต็มรูปแบบ การจัดประสบการณ์ไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปกครอง ชาติผู้ที่มีความรู้เหมาะสมกับระดับชั้น ขาดงบประมาณ และผู้ปกครองคาดหวังสัมฤทธิ์ผลของเด็กสูงเกินกว่าสภาพจริง

สุดาพร ปานกลิ่น (2540) ศึกษาการบริหารงานโรงเรียนประถมศึกษาที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดปราจีนบุรี ผลการวิจัยพบว่า 1) งานวิชาการ บริหารงานโดยใช้หลักสูตรแกนกลาง และพัฒนาหลักสูตรให้สอดคล้องกับนักเรียนและท้องถิ่น และส่งเสริมให้ครูเตรียมการสอนตามแผนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพ ดำเนินการวัดผลและนำผลไปใช้พัฒนาการเรียนการสอนนิเทศภายในอย่างสม่ำเสมอและจัดส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมและนำผลมาพัฒนาการเรียนการสอน 2) งานกิจการนักเรียน มีการจัดบริการอาหารกลางวัน บริการสุขภาพ แนะนำการดูแลสุขภาพ ช่วยเหลือนักเรียนที่ขาดแคลน และจัดทำข้อมูลนักเรียนที่จบแล้ว 3) งานบุคลากร จัดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานได้ครบตามภารกิจ พัฒนาให้มีการเพิ่มพูนความรู้ และประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร 4) งานธุรการ การเงินและพัสดุ ดำเนินการเป็นปัจจุบัน เกิดประโยชน์ต่อการจัดกิจกรรมการเรียนการสอน 5) งานอาคารสถานที่ มีการวางแผนการจัดสร้าง รื้อถอน การบำรุงรักษาอาคารสถานที่ได้อย่างเหมาะสม 6) งานสัมพันธ์ชุมชน ประชาสัมพันธ์ให้บริการแก่ชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาโรงเรียน

สุวิมล ราชธรรมา (2541) ได้สำรวจรูปแบบกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและอาจารย์ต่อกระบวนการประกันคุณภาพการศึกษา ผลการวิจัยพบว่า สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งได้มีการเผยแพร่หลักการและนโยบาย เรื่องการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถาบัน เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจและเห็นความสำคัญของการประกันคุณภาพการศึกษา ส่วนใหญ่มีการดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายของทบวงมหาวิทยาลัย มีรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษา 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 ประกอบด้วยระบบกำกับ ระบบสนับสนุน และตรวจสอบ รูปแบบที่ 2 มีการเน้นการพัฒนาบุคลากรภายในสถาบัน เพื่อเตรียมความพร้อมเป็นสิ่งสำคัญ รูปแบบที่ 3 กำหนดกรอบแนวคิดเป็นขั้นตอน แบ่งเป็น 5 ระยะ คือ 1) สร้างความรู้ ความเข้าใจแก่บุคลากร 2) จัดตั้งสภาวิชาการเป็นองค์กรหลักที่ดูแลการประกันคุณภาพการศึกษา แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการ

เพื่อทำหน้าที่ประสานงานและจัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์ ให้คณะวิชาถือเป็นแนวปฏิบัติ 3) การนำนโยบายสู่แนวปฏิบัติ ออกเยี่ยมชมหน่วยงานเพื่อดูความคืบหน้า 4) ปรับปรุงระบบ 5) การดำเนินการประกันคุณภาพการศึกษาทั้งระบบ ในด้านความคิดของผู้บริหารและอาจารย์ ต่อวิธีการควบคุมคุณภาพ ในหน่วยงาน พบว่า ผู้บริหารให้ความสำคัญต่อวิธีดำเนินงานด้านหลักสูตรมากที่สุด ปัญหาและอุปสรรคพบว่า บุคลากรส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับการปฏิบัติ และมีความเข้าใจว่าการประกันคุณภาพเป็นการตรวจสอบหรือการจับผิดการทำงานของบุคลากร และผู้บริหารในการพัฒนาหลักสูตรภายในสถาบัน และแนวปฏิบัติในการนำไปใช้

พงศ์เทพ จิระโร (2546) ได้ศึกษาการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสำหรับการศึกษาดูเฉพาะทางของกองทัพเรือ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้คุณภาพการศึกษาของกองทัพเรือ เพื่อพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสำหรับการศึกษาดูเฉพาะทางของกองทัพเรือ และเพื่อทดลองใช้และประเมินระบบประกันคุณภาพภายในสำหรับการศึกษาดูเฉพาะทางของกองทัพเรือที่พัฒนาขึ้น ดำเนินการวิจัยโดย การศึกษาเอกสาร การสำรวจโดยใช้แบบสอบถาม บุคลากรทางการศึกษาของสถานศึกษาในกองทัพเรือ จำนวน 225 คน การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาทุกสถาบันในกองทัพเรือ จำนวน 11 ท่าน ผลการวิจัยพบว่า มาตรฐานคุณภาพการศึกษาของกองทัพเรือที่พัฒนาขึ้นประกอบด้วย 8 มาตรฐาน ทั้งระดับอุดมศึกษาและระดับอุดมศึกษาดำกว่าปริญญาตรี โดยในระดับอุดมศึกษาปริญญาตรี ประกอบด้วยตัวบ่งชี้ที่แสดงความเป็นเฉพาะทางของกองทัพเรือ จำนวน 21 ตัวบ่งชี้ ส่วนที่สอดคล้องกับ สมศ. จำนวน 25 ตัวบ่งชี้ รวมเป็น 46 ตัวบ่งชี้ ส่วนในระดับอุดมศึกษาดำกว่าปริญญาตรี ประกอบด้วย ตัวบ่งชี้ที่แสดงความเป็นเฉพาะทางของกองทัพเรือ จำนวน 17 ตัวบ่งชี้ และสอดคล้องกับ สมศ. จำนวน 29 ตัวบ่งชี้ รวมเป็น 46 ตัวบ่งชี้ สำหรับระบบประกันคุณภาพการศึกษาของกองทัพเรือที่พัฒนาขึ้นประกอบด้วย 4 กิจกรรมหลัก ได้แก่ การประกันคุณภาพภายในของสถานศึกษา การประเมินคุณภาพการศึกษาระดับกองทัพเรือ การนิเทศงานประกันคุณภาพการศึกษา และการประเมินระบบประกันคุณภาพการศึกษาของกองทัพเรือ ในการประเมินระบบประกันคุณภาพการศึกษาหลังการทดลองใช้ พบว่า ความรู้และการปฏิบัติของบุคลากรเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทักษะความสามารถหลังการทดลองใช้ระบบมีพัฒนาการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกทักษะ กระบวนการประกันคุณภาพภายใน กิจกรรมการนิเทศ กิจกรรมการประเมินคุณภาพ การให้ข้อมูลย้อนกลับมีความเห็นด้วยในการนำมาใช้ในระดับมาก การประเมินผลการดำเนินงานเกือบทุกรายการมีความเห็นด้วยในการนำมาใช้ในระดับมาก

นันทิยา บุญสวัสดิ์ (2545) ได้ศึกษาการพัฒนาแนวทางการเก็บข้อมูลโรงเรียนสำหรับผู้ประเมินภายนอก โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัย เพื่อพัฒนาแนวทางการเก็บข้อมูลโรงเรียนสำหรับผู้ประเมินภายนอกตามมาตรฐานการศึกษา โดยมีวิธีดำเนินการวิจัยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการเพื่อการออกแบบแนวทางการเก็บข้อมูล โดยมีวิธีการ ดังนี้

- 1) การศึกษาข้อมูลและแนวคิดเกี่ยวกับการประเมิน 2) การศึกษาสภาพปัญหาจากการประเมินโรงเรียนของผู้ประเมินภายนอก โดยกลุ่มตัวอย่างได้แก่ วิทยาการของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และผู้เข้ารับการอบรมเป็นผู้ประเมินภายนอก จำนวน 116 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 3) การศึกษารายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 25 โรงเรียน เพื่อนำข้อมูลมาใช้กำหนดเป็นร่องรอยมาตรฐาน และ 4) การศึกษาระบบการดำเนินงานของโรงเรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 2 โรงเรียน ข้อมูลสารสนเทศทั้งหมดนี้ นำมาเป็นข้อมูลพื้นฐานในการร่างแนวทางการเก็บข้อมูลขั้นต้น

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างและพัฒนาแนวทางการเก็บข้อมูลโรงเรียน โดยผู้วิจัยออกแบบแนวทางการเก็บข้อมูลโรงเรียน แล้วนำไปทดลองใช้และวิเคราะห์คุณภาพ

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบคุณภาพโดยผู้ทรงคุณวุฒิ พิจารณาจากองค์ประกอบต่อไปนี้

- 1) การสนองความต้องการของผู้ใช้ (ประโยชน์/ความครบถ้วนของข้อมูล)
- 2) ความสะดวกในการนำไปใช้
- 3) ความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา
- 4) การสร้างความเข้าใจในแนวทางการจัดการศึกษาตามนโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้
- 5) การช่วยประหยัดเวลาในการเตรียมตัวก่อนการตรวจเยี่ยมโรงเรียน และ
- 6) การช่วยด้านการวางแผนเก็บข้อมูลอย่างมีระบบ

ผลการวิจัยพบว่า ผู้ประเมินภายนอกขาดแนวทางการเก็บข้อมูล กลุ่มตัวอย่างมีความต้องการแนวทางการเก็บข้อมูลโรงเรียน ร้อยละ 87.90 และต้องการให้มีแนวทางการสัมภาษณ์ และตัวอย่างของร่องรอย หลักฐาน เพื่อใช้ในการเก็บข้อมูล แนวทางการเก็บข้อมูลที่พัฒนาขึ้นประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนแรก บทนำได้แก่ จุดมุ่งหมาย การแนะนำในการใช้ คำอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วนที่สอง ได้แก่ วิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล และส่วนสุดท้ายเป็นส่วนที่ให้ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาตามแนวการปฏิรูปการเรียนรู้ ผลการตรวจสอบคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า แนวทางการเก็บข้อมูลโรงเรียนสำหรับผู้ประเมินภายนอกมีความเหมาะสมมากในการนำไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการประเมิน

มธุรส พะวินรัมย์ (2539, อ้างถึงใน ปิยะธิดา ทองอร่าม, 2545) ได้ศึกษาการดำเนินงานโครงการปรับปรุงคุณภาพการศึกษาโรงเรียนประถมศึกษาขนาดเล็ก สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัย พบว่า ระดับการปฏิบัติการในโรงเรียน ผู้บริหารมีการสำรวจ ประชุมครูเพื่อวางแผนร่วมกันอย่างน้อย ภาคเรียนละ 1 ครั้ง แนะนำให้ครูทราบแนวทางของโครงการจัดงบประมาณในการประชาสัมพันธ์และประสานงานกับกลุ่มโรงเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดครูเข้ารับการอบรม ปัญหาที่พบ คือ นักเรียนอ่านหนังสือไม่ออก นักเรียนลอกเฉลย

แบบเรียนสำเร็จรูปยังไม่ปรับปรุงตามหลักสูตรใหม่ ได้รับแบบเรียนสำเร็จรูปล่าช้า ขาดการนิเทศติดตามผล ครูและผู้บริหารไม่มีความรู้เกี่ยวกับโครงการเพราะไม่ได้รับการอบรม

ดวงใจ กฤดากร (2545) ได้ศึกษาความต้องการจำเป็นในการดำเนินการด้านประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา หลังการได้รับการประเมินคุณภาพจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความต้องการจำเป็นในการดำเนินการด้านประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาของโรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา หลังการได้รับการประเมินภายนอกจากสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) โดยใช้วิธีการสำรวจในการเก็บ ข้อมูล ซึ่งศึกษาจากกลุ่มผู้บริหารและคณะกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา จำนวน 301 คน รวม 12 โรงเรียน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็น แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นโดยใช้กรอบแนวคิดตามขั้นตอนการดำเนินการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ผลการวิจัยพบว่า 1) ความต้องการจำเป็นในขั้นเตรียมการ ประกอบด้วย 2 ด้าน คือ ด้านเตรียมความพร้อมของบุคลากร เรียงจากมากไปน้อย 3 ลำดับ คือ (1) การจัดให้มีบุคลากรแกนนำ/วิทยากร ที่มีความรู้ความสามารถทำหน้าที่ให้ความรู้แก่บุคลากรในสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความตระหนักและเห็นคุณค่าของการประกันคุณภาพภายใน (2) การให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 หมวด 6 มาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา แก่บุคลากรในสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง (3) การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาแก่บุคลากรในสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง และการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานเป็นทีมแก่บุคลากรในสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ด้านการแต่งตั้งคณะกรรมการที่รับผิดชอบ เรียงจากมากไปน้อย 3 ลำดับ คือ (1) การให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพภายใน (2) การร่วมคิดร่วมทำของผู้บริหารในการประกันคุณภาพภายใน (3) การให้บุคลากรในสถานศึกษาทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพภายใน 2) ความต้องการจำเป็นในขั้นการดำเนินการ ประกอบด้วย 4 ด้าน คือ ด้านการวางแผน (plan) เรียงจากมากไปน้อย 3 ลำดับ คือ (1) การศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลก่อนการวางแผน (2) การให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งจากบุคลากรในสถานศึกษาและจากผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาคุณภาพการศึกษา และ การกำหนดเป้าหมาย/มาตรฐานการศึกษา ที่เป็นความต้องการร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (3) การจัดอันดับความสำคัญของเป้าหมาย/มาตรฐานการศึกษาเพื่อการพัฒนา และการกำหนดแนวทางหรือวิธีปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/มาตรฐานการศึกษา ด้านการปฏิบัติตามแผน (do) เรียงจากมากไปน้อย 3 ลำดับคือ (1) การสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรในสถานศึกษาร่วมกันดำเนินการตามแผนที่จัดทำไว้ (2) การจัดวิทยากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญให้การนิเทศระหว่างดำเนินการด้านต่างๆ (3) การกำกับติดตามทั้งระดับรายบุคคล รายกลุ่ม รายหมวด/ฝ่าย เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้มีการดำเนินงานตามแผน

ด้านการตรวจสอบประเมินผล (check) เรียงจากมากไปน้อย 3 ลำดับคือ (1) การทดลองใช้เครื่องมือเพื่อปรับปรุงแก้ไขก่อนการนำไปใช้จริงและการหลอมรวมเครื่องมือให้สามารถวัดสิ่งที่เกี่ยวข้องกันได้ด้วยเครื่องมือชุดเดียวกัน (2) การให้ผู้ที่รับผิดชอบร่วมกันกำหนดรูปแบบ/วิธีการในการวิเคราะห์และการสรุปผลข้อมูลของผู้เรียนเพื่อใช้เป็นแนวทางเดียวกัน (3) การกำหนดกรอบการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งระดับ รายบุคคล ระดับห้องเรียนและภาพรวมของสถานศึกษา ด้านการนำผลการประเมินมาปรับปรุงงาน (act) เรียงจากมากไปน้อย 3 ลำดับ คือ (1) การให้บุคลากรในสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการนำผลการประเมินมาวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อย หาสาเหตุและแนวทางแก้ไขก่อนการวางแผนในระยะต่อไป (2) การนำผลการประเมินมาพัฒนาเป็นข้อมูลสารสนเทศที่สามารถใช้ได้สะดวกและเป็นปัจจุบันเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ (3) การนำเสนอผลการประเมินต่อบุคลากรในสถานศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลไปใช้พัฒนาตนเองและปรับปรุงแผนการทำงานในทุกระดับของโรงเรียน 3) ความต้องการจำเป็นในชั้นการรายงาน ประกอบด้วย การจัดทำรายงานประเมินตนเองหรือรายงานประจำปี เรียงจากมากไปน้อย 3 ลำดับ คือ (1) การเขียนรายงานการประเมินตนเอง/รายงานประจำปีโดยสรุป เพื่อเผยแพร่ให้กับกลุ่มผู้ปกครองของชุมชน (2) การรวบรวมผลการดำเนินงาน ผลการประเมินมาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์จำแนกตามมาตรฐานการศึกษาเพื่อการเขียนรายงานประเมินตนเอง/รายงานประจำปี (3) การจัดให้ผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับวิธีการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นผู้จัดทำรายงานการประเมินตนเอง/รายงานประจำปี

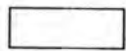
Patricai (1996) ได้ศึกษาการประเมินการก้าวไปสู่การประกันคุณภาพการศึกษาและการควบคุมการปฏิบัติงานการศึกษาในประเทศเยอรมัน สวีเดน ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์และออสเตรเลีย ผลการวิจัยพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจน ในระบบที่มีการประกันคุณภาพการศึกษานั้น ในประเทศเยอรมันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยเริ่มจากจังหวัดหนึ่งไปสู่อีกจังหวัดหนึ่ง การประกันคุณภาพการศึกษาในฝรั่งเศส ให้ความสำคัญและเชื่อถือการประเมินจากภายนอกโรงเรียน และมีการควบคุมจากส่วนกลาง ในประเทศนิวซีแลนด์ให้ความสำคัญกับการประเมินจากบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา มีการนำระบบการสอบมาตรฐานกลาง ซึ่งอ้างอิงไปสู่การยอมรับที่เป็นมาตรฐาน รวมทั้งมีการเตรียมการอย่างมีแบบแผน เพื่อนำไปสู่การควบคุมคุณภาพและการประกันคุณภาพการศึกษาในทุกๆระดับ

ตอนที่ 4 มโนทัศน์เกี่ยวกับหลักการวิเคราะห์

4.1 การวิเคราะห์โมเดลลิสเรล

ในการวิเคราะห์โมเดลลิสเรลมีสัญลักษณ์ที่ใช้ในการเขียนภาพโมเดล รวมทั้งตัวแปร และ เมทริกซ์พารามิเตอร์ต่างๆที่ใช้ในโมเดลลิสเรล ดังต่อไปนี้

สัญลักษณ์ในการเขียนภาพโมเดล



แทน ตัวแปรที่สามารถสังเกตได้



แทน ตัวแปรแฝง



แทน ความสัมพันธ์ที่เป็นสาเหตุและผล ตัวแปรที่ปลายลูกศรทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยตรง (สาเหตุ) ต่อตัวแปรที่หัวลูกศร (ผล)

เวกเตอร์ของตัวแปรและเมทริกซ์พารามิเตอร์

| | | | | |
|------------|---|------------|---|---|
| X | = | Esk | = | เวกเตอร์ตัวแปรภายนอกสังเกตได้ X ขนาด($NX \times 1$) |
| Y | = | Wi | = | เวกเตอร์ตัวแปรภายในสังเกตได้ Y ขนาด($NY \times 1$) |
| ξ | = | Xi | = | เวกเตอร์ตัวแปรภายนอกแฝง K ขนาด($NK \times 1$) |
| η | = | Eta | = | เวกเตอร์ตัวแปรภายในแฝง E ขนาด($NE \times 1$) |
| δ | = | $Delta$ | = | เวกเตอร์ความคลาดเคลื่อน d ในการวัดตัวแปร X ขนาด($NX \times 1$) |
| ϵ | = | $Epsilon$ | = | เวกเตอร์ความคลาดเคลื่อน e ในการวัดตัวแปร Y ขนาด($NY \times 1$) |
| ζ | = | $Zeta$ | = | เวกเตอร์ความคลาดเคลื่อน z ในการวัดตัวแปร E ขนาด($NE \times 1$) |
| ΔX | = | $Lambda-X$ | = | เมทริกซ์สัมประสิทธิ์การถดถอยของ K บน X ขนาด($NX \times NK$) |
| ΔY | = | $Lambda-Y$ | = | เมทริกซ์สัมประสิทธิ์การถดถอยของ E บน Y ขนาด($NY \times NE$) |
| Γ | = | $Gamma$ | = | เมทริกซ์อิทธิพลเชิงสาเหตุจาก K ไป E ขนาด($NE \times NK$) |
| β | = | $Beta$ | = | เมทริกซ์อิทธิพลเชิงสาเหตุระหว่าง E ขนาด ($NE \times NE$) |

| | | | | |
|---------------------|---|---------------|---|---|
| Φ | = | Phi | = | เมทริกซ์ความแปรปรวน – ความแปรปรวนร่วม ระหว่างตัวแปรภายนอกแฝง K ขนาด(NK x NK) |
| Ψ | = | Psi | = | เมทริกซ์ความแปรปรวน – ความแปรปรวนร่วม ระหว่างความคลาดเคลื่อน z ขนาด(NE x NE) |
| $\Theta\delta$ | = | Theta-delta | = | เมทริกซ์ความแปรปรวน-ความแปรปรวนร่วม ระหว่างความคลาดเคลื่อน d ขนาด(NX x NX) |
| $\Theta\varepsilon$ | = | Theta-epsilon | = | เมทริกซ์ความแปรปรวน-ความแปรปรวนร่วม ระหว่างความคลาดเคลื่อนขนาด(NY x NY) |

4.2 การวิเคราะห์โมเดลเชิงสาเหตุ

โมเดลลิสเรล (LISREL model) หรือโมเดลสมการโครงสร้าง (structural equation model) หรือโมเดลโครงสร้างความแปรปรวนร่วม (covariance structural model) เป็นโมเดลที่แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรที่สร้างขึ้นโดยวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกลมกลืนระหว่างโมเดลการวิจัยที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมาจากทฤษฎีหรือการวิจัยที่ผ่านมา กับข้อมูลเชิงประจักษ์ หัวใจที่สำคัญของการวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมลิสเรลอยู่ที่การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างเมทริกซ์ความแปรปรวน-ความแปรปรวนร่วม (variance-covariance matrix) ที่ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์กับเมทริกซ์ที่ได้จากการประมาณค่าพารามิเตอร์ที่คำนวณจากโมเดลลิสเรลที่เป็นสมมติฐานการวิจัยเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างโมเดลกับข้อมูลเชิงประจักษ์ พร้อมทั้งรายงานดัชนีความสอดคล้องด้วย

ในโปรแกรมลิสเรลโมเดลใหญ่นั้นจะประกอบไปด้วยโมเดลที่สำคัญสองโมเดล ได้แก่ โมเดลการวัด (Measurement model) และโมเดลสมการโครงสร้าง (structural equation model)

1. โมเดลการวัด (measurement model or confirmatory factor model)

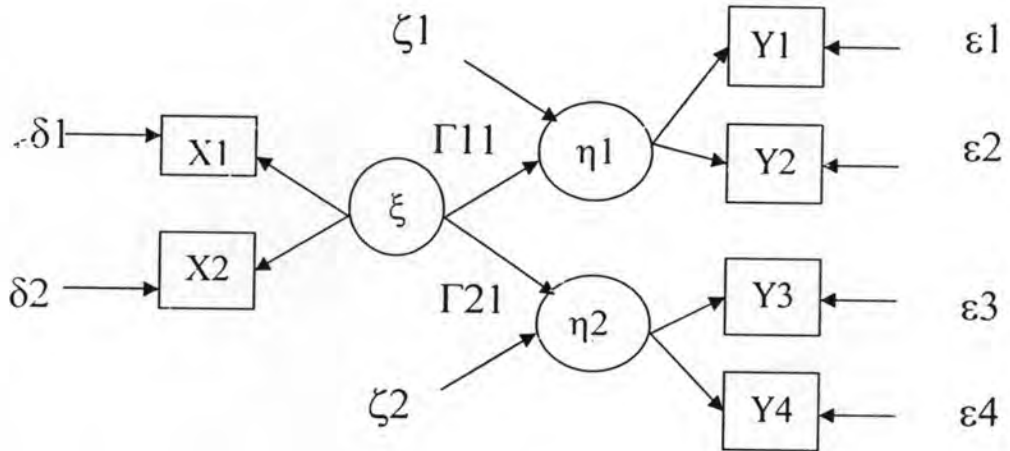
โมเดลการวัดเป็นโมเดลการวิเคราะห์ตัวประกอบซึ่งแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สังเกตได้กับตัวประกอบหรือตัวแปรแฝง โมเดลการวัดประกอบด้วยชุดของตัวแปรที่สังเกตได้ 2 ชุด คือ ตัวแปรอิสระที่สังเกตได้ $X = (X_1, X_2, \dots, X_n)$ และตัวแปรตามที่สังเกตได้ $(Y_1 = Y_1, Y_2 = Y_2, \dots, Y_m = Y_m)$ ซึ่งมีลักษณะดังสมการ

$$X = (\Delta X)(\xi) + \delta$$

$$Y = (\Delta Y)(\eta) + \varepsilon$$

2. โมเดลสมการโครงสร้าง (Structural equation model)

โมเดลสมการโครงสร้างเป็นโมเดลที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแฝงภายในโมเดล การวิจัยซึ่งมีลักษณะดังสมการ $\eta = \beta\eta + \Gamma\xi + \zeta$



แผนภาพที่ 2.7 โมเดลลิสเรลที่ประกอบด้วยโมเดลการวัดและโมเดลสมการโครงสร้าง

จุดประสงค์หลักของโมเดลลิสเรลนั้นต้องการที่จะวัดค่าตัวแปร โมเดลสมการโครงสร้าง แต่ไม่สามารถที่จะวัดตัวแปรที่อยู่ในสมการโครงสร้างได้โดยตรงเพราะตัวแปรที่อยู่ในสมการโครงสร้างเป็นตัวแปรแฝงซึ่งไม่สามารถสังเกตได้โดยตรง ดังนั้นจึงต้องมีโมเดลการวัดอยู่ในโมเดลใหญ่ของลิสเรล ทำให้โมเดลสามารถทำการประมาณค่าพารามิเตอร์ในการวิเคราะห์การถดถอยได้

โมเดลลิสเรลเป็นผลของการสังเคราะห์วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญ 3 วิธี คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) การวิเคราะห์อิทธิพล (path analysis) และการประมาณค่าพารามิเตอร์ในการวิเคราะห์การถดถอย โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบและการประมาณค่าพารามิเตอร์ในการวิเคราะห์การถดถอยนั้นเป็นการวิเคราะห์ในโมเดลการวัดซึ่งถือว่าเป็นจุดเด่นที่สำคัญของโปรแกรมลิสเรลโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบของตัวแปรแฝงซึ่งเป็นตัวแปรที่สังเกตได้ ส่วนการประมาณค่าพารามิเตอร์ในการวิเคราะห์การถดถอยนั้นจะเป็นค่าสถิติที่ช่วยให้เราทราบค่าพารามิเตอร์ที่แท้จริงได้ เพราะว่าค่าตัวแปรที่วัดได้จะมีการบอกเล่าความคลาดเคลื่อนของการวัดในแต่ละตัวแปรด้วย และในการวิเคราะห์อิทธิพลนั้นจะอยู่ในโมเดลโครงสร้างซึ่งเป็นโมเดลที่สำคัญในโมเดลลิสเรล โดยเป็นการวิเคราะห์หาค่าสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรแฝงภายนอกและตัวแปรแฝงภายใน

ข้อตกลงเบื้องต้นในการวิเคราะห์โมเดลลิสรถ

1. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งหมดในโมเดลเป็นความสัมพันธ์แบบเส้นตรงเชิงบวกและเป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ
2. ลักษณะการแจกแจงของตัวแปรทั้งตัวแปรภายในและตัวแปรภายนอก และความคลาดเคลื่อนต้องเป็นการแจกแจงแบบปกติ ความคลาดเคลื่อนต่าง ๆ ต้องมีค่าเฉลี่ยเป็นศูนย์
3. ลักษณะความเป็นอิสระต่อกันระหว่างตัวแปรกับความคลาดเคลื่อนสามารถแยกออกได้ เป็นความคลาดเคลื่อนที่เป็นอิสระต่อกัน ความคลาดเคลื่อนและตัวแปรแฝงเป็นอิสระต่อกัน
4. สำหรับการวิเคราะห์อนุกรมเวลา ที่มีการวัดข้อมูลมากกว่า 2 ครั้ง การวัดตัวแปรต้องไม่ได้รับอิทธิพลจากช่วงเวลาเหลื่อม (time lag) ระหว่างการวัด

จะเห็นได้ว่าข้อตกลงของโมเดลลิสรถนั้นมีการผ่อนคลายนอกเหนือจากข้อตกลงของการวิเคราะห์การถดถอยและการวิเคราะห์เส้นทางเป็นอย่างมาก

ลักษณะเด่นของการวิเคราะห์โมเดลลิสรถ

1. หลักการการวิเคราะห์โมเดลเป็นหลักการที่ตรงตามวิธีวิทยาการวิจัย คือ นักวิจัยได้มีการสร้างสมมติฐานในรูปของความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นระหว่างตัวแปรโดยมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงนำมาวิเคราะห์โมเดลลิสรถโดยการตรวจสอบข้อมูลเชิงประจักษ์กลมกลืนสอดคล้องกับโมเดลลิสรถที่พัฒนาขึ้น
2. ลิสรถเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติที่ใช้ศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุได้ทั้งการวิจัยที่เป็นการวิจัยเชิงทดลองและไม่ใช่การวิจัยเชิงทดลอง โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลจะมีความถูกต้องมากขึ้นจากการวิเคราะห์แบบดั้งเดิม เนื่องจากในโมเดลมีการรวมตัวแปรแฝงและการผ่อนคลายนอกข้อตกลงเบื้องต้นหลายประการซึ่งทำให้ข้อมูลสอดคล้องกับข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติได้ดีขึ้น เช่น การที่โมเดลลิสรถยอมให้ตัวแปรมีความคลาดเคลื่อน และความคลาดเคลื่อนอาจสัมพันธ์กันได้ แต่ถ้าเป็นการวิเคราะห์แบบสหสัมพันธ์พหุคูณซึ่งเป็นการวิเคราะห์แบบดั้งเดิมนั้น จะกำหนดว่าต้องไม่มีความสัมพันธ์กันของความคลาดเคลื่อน และตัวแปรวัดได้โดยไม่มีความคลาดเคลื่อน ดังนั้นหากผู้วิจัยสร้างเครื่องมือวัดตัวแปรอย่างไม่มีคุณภาพย่อมจะทำให้ตัวแปรผลการวิจัยไม่ถูกต้อง
3. เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูล โมเดลลิสรถสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบทฤษฎีที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา ทั้งในด้านการตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างและการตรวจสอบความตรงของโมเดล โดยสามารถพิจารณาได้จากดัชนีที่โปรแกรมเสนอไว้ในผลการวิเคราะห์ เช่น ไค-สแควร์ ดัชนีความสอดคล้อง (GFI) ดัชนีความสอดคล้องเชิงเปรียบเทียบ (CFI) และดัชนีรากกำลังสองเฉลี่ยของเศษที่เหลือ (RMR) ดัชนีเหล่านี้จะบ่งบอกว่าโมเดลที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นหรือโครงสร้างที่ต้องการ

ตรวจสอบมีความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์หรือไม่ ถ้ายังไม่สอดคล้องผู้วิจัยสามารถปรับโมเดลโดยพิจารณาจากดัชนีการปรับโมเดล (MI) และดัชนีการเปลี่ยนแปลงที่คาดหวัง (EPC)

4.3 การใช้โปรแกรมลิสเรล

โปรแกรมลิสเรลเป็นโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปที่ Karl Joreskog และ Dag Sorbom ได้พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับโมเดลความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้น (Linear Structural Relation model) หรือ โมเดลลิสเรล (LISREL model) ปัจจุบันโปรแกรมลิสเรลได้รับการพัฒนาถึงรุ่น (version) ที่ 8 และมีความนิยมใช้กันอย่างมาก โปรแกรมลิสเรลเป็นโปรแกรมที่มีความสมบูรณ์และได้รับการยอมรับจาก นักวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์อย่างกว้างขวางว่ามีความเหมาะสมในการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงสาเหตุ แต่โปรแกรมลิสเรลยังนับว่าเป็นโปรแกรมค่อนข้างใหม่สำหรับนักวิจัยไทย ประกอบกับการเขียนคำสั่งเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลมีลักษณะซับซ้อนแตกต่างจากโปรแกรมที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ทั่วไป (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542)

ข้อตกลงเบื้องต้นสำหรับการวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมลิสเรล

1. ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งหมดในโมเดลเป็นความสัมพันธ์แบบเส้นตรงเชิงบวกและเป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (causal relationship)
2. ลักษณะการแจกแจงของตัวแปรภายนอกและตัวแปรภายใน และความคลาดเคลื่อนต้องเป็นการแจกแจงแบบปกติ ความคลาดเคลื่อนต่างๆต้องมีค่าเฉลี่ยเป็นศูนย์
3. ลักษณะความเป็นอิสระต่อกัน (independent) ระหว่างตัวแปรกับความคลาดเคลื่อนสามารถแยกได้ ดังนี้ คือ ความคลาดเคลื่อนเป็นอิสระต่อกัน ตัวแปรและความคลาดเคลื่อนเป็นอิสระต่อกัน แต่ความคลาดเคลื่อนของตัวแปรแต่ละกลุ่มอาจสัมพันธ์กันได้
4. สำหรับการวิเคราะห์อนุกรมเวลา (time series data) ที่มีการวัดข้อมูลมากกว่า 2 ครั้ง การวัดตัวแปรต้องไม่ได้รับอิทธิพลจากช่วงเวลาเหลือม (time lag) ระหว่างการวัด

ลักษณะเด่นของโปรแกรมลิสเรล

โปรแกรมลิสเรลมีลักษณะเด่นที่สรุปได้ ดังนี้ (Joreskog และ Sorbom, 1989 อ้างถึงใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542)

1. โปรแกรมลิสเรลเป็นโปรแกรมที่ถูกพัฒนาขึ้น เพื่อใช้วิเคราะห์กลุ่มตัวอย่างหลายกลุ่ม ได้คุณสมบัติเด่นในการวิเคราะห์กลุ่มตัวอย่างหลายกลุ่ม คือ

1.1 เป็นประโยชน์ในการตรวจสอบว่าผลการทดสอบความสอดคล้องและค่าประมาณพารามิเตอร์มีความคงที่ตลอดทุกกลุ่มตัวอย่างหรือไม่

1.2 สามารถเปรียบเทียบเมทริกซ์สัมพันธ์ เมทริกซ์ความแปรปรวน-ความแปรปรวนร่วมระหว่างกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่มได้ด้วย

1.3 การยอมรับให้ตัวแปรที่มีค่าเฉลี่ยไม่เท่ากับศูนย์ เป็นการผ่อนคลायข้อตกลงเบื้องต้นในการวิเคราะห์ข้อมูลอีกข้อหนึ่ง

2. โปรแกรมลิสเรล สามารถประมาณค่าพารามิเตอร์ได้หลายวิธี คือ วิธี Maximum likelihood -ML วิธี Instrumented variable -IV วิธี Two - stage least squares - TALS วิธี Unweighted least squares - UL วิธี Generalized least squares - GLS วิธี Generalized weighted squares - WLS วิธี Diagonal weighted least squares - DLS

3. ลักษณะของโมเดลลิสเรล โมเดลใหญ่ในโปรแกรมลิสเรลประกอบด้วย โมเดล 2 โมเดล คือ โมเดลการวัด (measurement model) และโมเดลสมการโครงสร้าง (structural equation model)

โมเดลการวัดทำให้โปรแกรมลิสเรล สามารถแก้ปัญหาความคลาดเคลื่อนในการวัด (measurement error) ได้ โดยใช้หลักการวิเคราะห์องค์ประกอบเพื่อยืนยันหรือการวิเคราะห์ยืนยันองค์ประกอบ (confirmatory factor analysis) ในการประมาณค่าตัวแปรแฝงตามโมเดลแสดงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างแบบเส้น ระหว่างตัวแปรที่สังเกตได้กับตัวแปรแฝง แล้วใช้ตัวแปรแฝงไปวิเคราะห์ข้อมูล

โมเดลสมการโครงสร้างในโปรแกรมลิสเรล ครอบคลุมลักษณะความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างแบบเส้นทุกรูปแบบทำให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้ ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (causal relationship) โมเดลแบบผลกระทบทางเดียวหรือแบบผลกระทบย้อนกลับ (recursive or nonrecursive model) รวมทั้งโมเดลที่มีปัญหาการร่วมเส้นตรงพหุ (multicollinearity)

4. นักวิจัยสามารถใช้โปรแกรมเพื่อตรวจสอบโมเดลความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างแบบเส้นระหว่างตัวแปรตามทฤษฎีว่าโมเดลสอดคล้องกับข้อมูลเพียงใดได้หลายวิธี คือ ใช้ไค-สแควร์ (chi-square) ดัชนีวัดความพอเหมาะพอดีหรือดัชนีวัดความสอดคล้อง (goodness of fit index -GFI) และรากของกำลังสองของเศษเหลือเฉลี่ย (Root of mean square residual - RMR) เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าโมเดลและข้อมูลสอดคล้องกัน ผลการประมาณค่าพารามิเตอร์ด้วยวิธี ML จะมีความถูกต้องตามค่าพารามิเตอร์ ถ้าพบว่าโมเดลและข้อมูลไม่สอดคล้องกัน โปรแกรมลิสเรลจะมีแนวทางแนะนำให้ผู้วิจัยปรับเปลี่ยนเส้นทาง (path diagram) ในโมเดล หรือตรวจสอบความคลาดเคลื่อนในการวัดตัวแปรจนกว่าจะได้ผลการวิเคราะห์ที่ต้องการ

5. โปรแกรมลิสเรลผ่อนคลायข้อตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและผ่อนคลायข้อตกลงเบื้องต้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างความคลาดเคลื่อนให้มีความสัมพันธ์กันได้

6. สามารถวิเคราะห์ประมาณค่าพารามิเตอร์ เมื่อมีเงื่อนไขกำหนดเกี่ยวกับพารามิเตอร์ได้ ทั้งแบบพารามิเตอร์เท่าและไม่เท่ากัน พารามิเตอร์เป็นความสัมพันธ์ทั้งแบบเส้นตรงและเส้นโค้ง รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้วย

7. มีโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลขั้นต้น PRELIS (preprocess for LISREL) เพื่อช่วยในการเตรียมเมทริกซ์สหสัมพันธ์สำหรับตัวแปรต่อเนื่องและไม่ต่อเนื่องได้ และเมื่อนักวิจัยไม่กำหนดตัวแปรอ้างอิง (reference variable) ให้ การวิเคราะห์ข้อมูลในโปรแกรมลิสเรลจะมีการกำหนดมาตรฐานของการวัดตัวแปรแฝงให้ แต่ถ้าไม่ต้องการให้โปรแกรมทำให้นักวิจัยสามารถกำหนดได้เอง เช่นเดียวกัน นอกจากนี้โปรแกรมลิสเรลยังให้ผลการวิเคราะห์แยกค่าสหสัมพันธ์ของผลกระทบทางอ้อมและผลกระทบรวมในรูปคะแนนดิบและคะแนนมาตรฐานด้วย

ข้อจำกัดของโปรแกรมลิสเรล

อย่างไรก็ดีโปรแกรมลิสเรลก็มีจุดด้อยเช่นเดียวกับโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทั่วไป ผู้ที่จะใช้งานโปรแกรมลิสเรลก็ต้องเรียนรู้การใช้คำสั่งซึ่งมีสัญลักษณ์และรูปแบบค่อนข้างซับซ้อน (นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2538) นอกจากนี้โปรแกรมลิสเรลยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ คือ

1. ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง โปรแกรมลิสเรลที่มีการประมาณค่าพารามิเตอร์ด้วยวิธี ML ต้องมีกลุ่มตัวอย่างขนาดใหญ่ และการแจกแจงของตัวแปรต้องเป็นโค้งปกติ ซึ่งนักวิจัยควรตรวจสอบข้อมูลว่า ข้อมูลมีความสอดคล้องกับข้อตกลงเบื้องต้นนี้หรือไม่
2. เมื่อใช้ข้อมูลสอดแทรกเป็นระดับลดหลั่น (hierarchical nested) โปรแกรมลิสเรลมีได้นำเอาเรื่องความคลาดเคลื่อนในการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง (sampling design) มาวิเคราะห์ด้วย
3. เมื่อโปรแกรมลิสเรลให้ผลการทดสอบว่า โมเดลสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ มิได้หมายความว่าโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุนั้นเป็นโมเดลที่ถูกต้อง เพียงหมายความว่าไม่มีหลักฐานที่เพียงพอที่จะยืนยันว่าโมเดลไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ อำนาจของการวิเคราะห์โมเดลลิสเรลจำกัดอยู่เพียงการพิสูจน์ว่าโมเดลการวิจัยไม่ถูกต้อง แต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าโมเดลการวิจัยถูกต้อง

4.4 การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมลิสเรล

ในการวิเคราะห์โมเดลลิสเรลนั้น ต้องมีโมเดลการวิจัยซึ่งเป็นโมเดลที่สร้างขึ้นโดยอาศัยพื้นฐานทางทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องก่อน และเมื่อสร้างโมเดลการวิจัยแล้ว งานสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมลิสเรล คือ การกำหนดค่าเมทริกซ์ทั้ง 8 เมทริกซ์ ให้สอดคล้องกับโมเดลการวิจัย เพื่อจะได้เขียนคำสั่งให้โปรแกรมลิสเรลประมาณค่าพารามิเตอร์ การกำหนด



ค่าเมทริกซ์หรือสถานะ (model) ของเมทริกซ์ทั้ง 3 แบบ ตามลักษณะของพารามิเตอร์ในโมเดล ซึ่ง Joreskog และ Sorbom (1989, อ้างถึงใน นงลักษณ์ วิรัชชัย, 2542) แบ่งไว้เป็น 3 ประเภท คือ

1. พารามิเตอร์กำหนด (fixed parameter - FI) เมื่อโมเดลการวิจัยไม่มีเส้นแสดงผลกระทบเชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรพารามิเตอร์ ผลกระทบเชิงสาเหตุตัวนั้นมีค่าเป็นศูนย์ นักวิจัยกำหนดค่าสมาชิกในเมทริกซ์ที่แทนค่าพารามิเตอร์นั้นเป็นพารามิเตอร์กำหนด ใช้สัญลักษณ์ "0"

2. พารามิเตอร์บังคับ (constained parameter - ST) เมื่อโมเดลการวิจัยมีเส้นแสดงผลกระทบเชิงสาเหตุระหว่างตัวแปร และพารามิเตอร์ขนาดผลกระทบเชิงสาเหตุตัวนั้นเป็นค่าที่ต้องประมาณ แต่นักวิจัยมีเงื่อนไขกำหนดให้พารามิเตอร์บางตัวมีค่าเฉพาะคงที่ เช่น มีค่าเท่ากับหนึ่ง หรือมีค่าเท่ากับพารามิเตอร์ตัวอื่นๆ กรณีนี้นักวิจัยกำหนดค่าสมาชิกในเมทริกซ์ที่แทนค่าพารามิเตอร์นั้นเป็นพารามิเตอร์บังคับ ถ้าบังคับให้มีค่าเป็นหนึ่ง ใช้สัญลักษณ์ " 1 "

3. พารามิเตอร์อิสระ (free parameter - FR) หมายถึง พารามิเตอร์ที่นักวิจัยต้องการประมาณค่าและมีได้บังคับให้มีค่าอย่างใดอย่างหนึ่ง ใช้สัญลักษณ์ " * "

ในการกำหนดลักษณะของพารามิเตอร์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับลักษณะโมเดลการวิจัย และการกำหนดลักษณะพารามิเตอร์ว่าเป็นพารามิเตอร์กำหนด พารามิเตอร์บังคับ และพารามิเตอร์อิสระในเมทริกซ์พารามิเตอร์ทั้ง 8 เมทริกซ์นั้น มีความสำคัญต่อการใช้โปรแกรมลิสเรลมาก ในการเขียนคำสั่งนักวิจัยต้องกำหนดด้วยว่าเมทริกซ์พารามิเตอร์มีรูปแบบ (form) และสถานะ (model) เป็นแบบใด ซึ่งรูปแบบของเมทริกซ์ที่ใช้ในโปรแกรมลิสเรลเหมือนรูปแบบและนิยามที่ใช้ในพีชคณิตในเมทริกซ์ทั่วไป

เมื่อกำหนดลักษณะพารามิเตอร์แล้วขั้นตอนต่อไปคือ เขียนคำสั่งเพื่อให้โปรแกรมประมาณค่าพารามิเตอร์ในการเขียนคำสั่งนั้นทำได้โดยการเตรียมไฟล์ข้อมูลให้มีชื่อสกุล .INP โดยใช้โปรแกรม QEDIT และถ้าเนื้อที่ในแต่ละบรรทัดไม่พอสำหรับการเขียนคำสั่งต้องขึ้นบรรทัดใหม่และพิมพ์ตัวอักษร C เพื่อให้โปรแกรมรู้ว่ายังมีข้อมูลต่อเนื่องในไฟล์ข้อมูลชื่อสกุล .INP นี้ เป็นไฟล์ที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลทั้งหมดที่จะใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียด 5 ส่วน ดังนี้

1. ชื่อเรื่อง (title)
2. ข้อมูล (data - DA)

คำสั่งในส่วนนี้เป็นการกำหนดรายละเอียดของข้อมูลและลักษณะของเมทริกซ์ที่จะใช้โปรแกรมวิเคราะห์ รูปแบบของคำสั่งตั้งต้นด้วยคำว่า DA ต่อด้วยสัญลักษณ์บอกลักษณะของข้อมูล

3. การสร้างโมเดล (model construction - MO)

คำสั่งส่วนนี้เป็นการกำหนดข้อมูลจำเพาะของโมเดล หรือค่าเมทริกซ์ทั้ง 8 เมทริกซ์ที่สอดคล้องกับโมเดลการวิจัย เพื่อให้โปรแกรมประมาณค่าพารามิเตอร์และใส่เข้าคอมพิวเตอร์ โดยบอกรูปแบบและสถานะของเมทริกซ์ที่ได้กำหนดข้อมูลจำเพาะของโมเดลไว้ จากนั้นเป็นการกำหนดสถานะของพารามิเตอร์แต่ละตัวที่นักวิจัยต้องการเปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในเมทริกซ์รวมทั้งหมด

การสร้างภาพแสดงเส้นทาง (path diagram) คำสั่งในส่วนนี้ไม่ใช้ด้วย

4. ผลการวิเคราะห์ (output - OU) คำสั่งในส่วนนี้เป็นการกำหนดลักษณะของผลการวิเคราะห์ ที่นักวิจัยต้องการเขียนตามหลังคำสั่งว่า OU

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลขึ้นกับการเขียนคำสั่งในโปรแกรมลิสเรลซึ่งเขียนด้วยภาษาลิสเรลและภาษาซิมพลิส ลักษณะของผลการวิเคราะห์ข้อมูลในภาษาซิมพลิสจะอยู่ในรูปสมการสำหรับผลการวิเคราะห์ข้อมูลในภาษาลิสเรลจะอยู่ในรูปเมทริกซ์ สารสำคัญของผลการวิเคราะห์ทั้งสองภาษาตรงกัน แต่ผลการวิเคราะห์ในภาษาลิสเรลจะมีรายละเอียดมากกว่าเล็กน้อย ซึ่งรายการผลการวิเคราะห์ในภาษาลิสเรลมีดังต่อไปนี้

- คำสั่งที่ผู้ใช้งานสั่งการให้โปรแกรมลิสเรลวิเคราะห์ข้อมูล
- เมทริกซ์ความแปรปรวนร่วมที่โปรแกรมลิสเรลใช้วิเคราะห์ข้อมูล
- การกำหนดพารามิเตอร์จำเพาะทั้ง 8 เมทริกซ์ (parameter specification)
- ค่าประมาณพารามิเตอร์ (LISREL Estimates)
- ค่าสถิติเทียบความสอดคล้อง (goodness-of-fit statistics)
- ข้อมูลสำหรับวิเคราะห์ความคลาดเคลื่อน
- ดัชนีสำหรับปรับโมเดล (modification indices)
- ผลการวิเคราะห์ในรูปของคะแนนมาตรฐาน (standardized solution)
- ผลกระทบทางตรง ทางอ้อมและผลกระทบรวม (direct, indirect and total effects)
- แผนภาพแสดงเส้นทาง (path diagram)

ตอนที่ 5 กรอบแนวคิดและสมมติฐานในการวิจัย

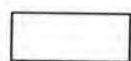
1. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้วิจัยนำมาประมวลไว้ ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ในรูปของโมเดลลิสเรล โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในเชิงระบบ (system model) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (inputs) กระบวนการ (process) และผลผลิต (outputs) หรือผลงานขององค์กรที่มีความสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อองค์กรด้วย ทั้งนี้เพราะองค์กรประสบความสำเร็จได้จะต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยตลอดเวลาได้เป็นอย่างดี ซึ่ง Kast & Rosenwing (1985) สรุปว่า องค์กรจะต้องมีปัจจัยป้อนต่างๆ ให้ออกมาเป็นผลผลิตหรือผลงานและผลผลิตที่ได้ก็จะถูกส่งไปสู่สภาพแวดล้อม นอกจากนี้ยังใช้แนวคิดวงจรชีวิตขององค์กรของ Robbin (1990) ที่ได้เสนอวงจรชีวิตขององค์กรไว้ ซึ่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจัดว่าเป็นองค์กรที่อยู่ในระยะเริ่มกิจการ (entrepreneurial stage) ลักษณะสำคัญขององค์กรในระยะนี้ คือ 1) ความต้องการนวัตกรรม 2) การมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ 3) การได้รับการจัดสรรทรัพยากร 4) การได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก ในระยะนี้องค์กรจึงต้องมีความสามารถในการยืดหยุ่น และปรับตัวได้ดีต่อเงื่อนไขและอุปสงค์ของสภาพแวดล้อมภายนอก และตัวแบบกระบวนการประสิทธิผล (a process model of effectiveness) ของ Steers (1977) ที่เสนอแนวทางการพิจารณาประสิทธิผลองค์กรซึ่งครอบคลุมหลายด้าน ประกอบด้วยปัจจัยหลัก 4 ด้าน ได้แก่ ลักษณะขององค์กร ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของบุคลากร และนโยบายและการปฏิบัติงาน รวมทั้งเป้าหมายสูงสุดของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ 1) ความสามารถของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการตรวจสอบคุณภาพภายในสถานศึกษา 2) ความสามารถในการปรับตัวของบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 3) ความสามารถของสถานศึกษาในการจัดสร้างระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ 4) ความสามารถของสถานศึกษาในการประเมินตนเอง 5) ความพร้อมของสถานศึกษาในการรับการประเมินคุณภาพภายนอก 6) ความสามารถของสถานศึกษาในการนำผลการวิจัยมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษา มาใช้ในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ จากทฤษฎีและแนวคิดดังกล่าว สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ได้ดัง ตารางที่ 2.8

ตารางที่ 2.3 สรุปกรอบแนวคิดประสิทธิผลในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

| ตัวแปรอิสระ | แนวคิดและทฤษฎี | |
|---|--|----------------------------|
| ปัจจัยด้าน ลักษณะของ สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา | ปัจจัยนำเข้า | Kast & Rosenwing (1985) |
| | ความต้องการนวัตกรรม | |
| | ความต้องการทรัพยากร | Robbin (1990) |
| | ลักษณะขององค์กร | Steers (1977) |
| ปัจจัยด้าน ลักษณะ สภาพแวดล้อม ของสำนักงาน เขตพื้นที่ การศึกษา | ลักษณะสภาพแวดล้อมขององค์กร | Steers (1977) |
| ปัจจัยด้าน ลักษณะบุคลากร ของสำนักงาน เขตพื้นที่ การศึกษา | ปัจจัยนำเข้า | Kast & Rosenwing (1985) |
| | การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม | Kast & Rosenwing (1985) |
| | ลักษณะของบุคลากรในองค์กร | Steers (1977) |
| ปัจจัยด้าน นโยบายและการ ปฏิบัติงานของ สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา | นโยบายและการปฏิบัติงาน | Steers (1977) |
| ตัวแปรตาม | | |
| ประสิทธิผลใน การดำเนินงาน พัฒนาและ ส่งเสริมระบบ ประกันคุณภาพ การศึกษาของ สำนักงานเขต พื้นที่การศึกษา | ผลผลิต | Kast & Rosenwing (1985) |
| | กระบวนการประสิทธิผล | Robbin (1990) |
| | เป้าหมายในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษา | สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา |

กรอบแนวคิดโมเดลเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจาก ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ตัวแปรอิสระ ซึ่งเป็นตัวแปรแฝงภายนอก 4 ตัวแปร คือ 1) ลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งสามารถวัดได้จากตัวแปรสังเกตได้ภายนอก คือ การจัดโครงสร้างของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สภาพการติดต่อสื่อสาร รูปแบบในการให้ความรู้ และงบประมาณที่ได้รับจัดสรร 2) ลักษณะสภาพแวดล้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา วัดได้จากตัวแปรสังเกตได้ภายนอกได้ คือ วัฒนธรรมในการทำงาน และบรรยากาศในการทำงาน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 3) ลักษณะบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา วัดได้จาก ตัวแปรสังเกตได้ภายนอก คือ การปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนด ทศนคติต่อการพัฒนาและ ส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษา บุคลิกภาพของบุคลากร การพัฒนาตนเองของบุคลากร แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ความคิดสร้างสรรค์ในการดำเนินงาน 4) นโยบายและการปฏิบัติงาน ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา วัดได้จากตัวแปรสังเกตได้ภายนอก คือ การวิเคราะห์กลยุทธ์ การกำหนดกลยุทธ์ ความสามารถในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์ ตัวแปรตาม เป็นตัวแปรแฝง ภายในของประสิทธิผลในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบการประกันคุณภาพการศึกษาของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งวัดได้จากตัวแปรสังเกตได้ 6 ตัวแปร คือ 1) ความสามารถของ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในการตรวจสอบคุณภาพภายในของสถานศึกษา 2) ความสามารถ ในการปรับตัวของบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา 3) ความสามารถของสถานศึกษา ในการจัด สร้าง ระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ 4) ความสามารถของ สถานศึกษาในการประเมินตนเอง 5) ความพร้อมของสถานศึกษาในการรับการประเมินคุณภาพ ภายนอก 6) ความสามารถของสถานศึกษาในการนำผลการวิจัยมาตรฐานและการประกันคุณภาพ การศึกษามาใช้ในการพัฒนาระบบประกันคุณภาพภายในสถานศึกษาให้มีประสิทธิภาพ



แทน ตัวแปรที่สามารถสังเกตได้



แทน ตัวแปรแฝง



แทน ความสัมพันธ์ที่เป็นสาเหตุและผล ตัวแปรที่ปลายลูกศรทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยตรง (สาเหตุ) ต่อตัวแปรที่หัวลูกศร (ผล)

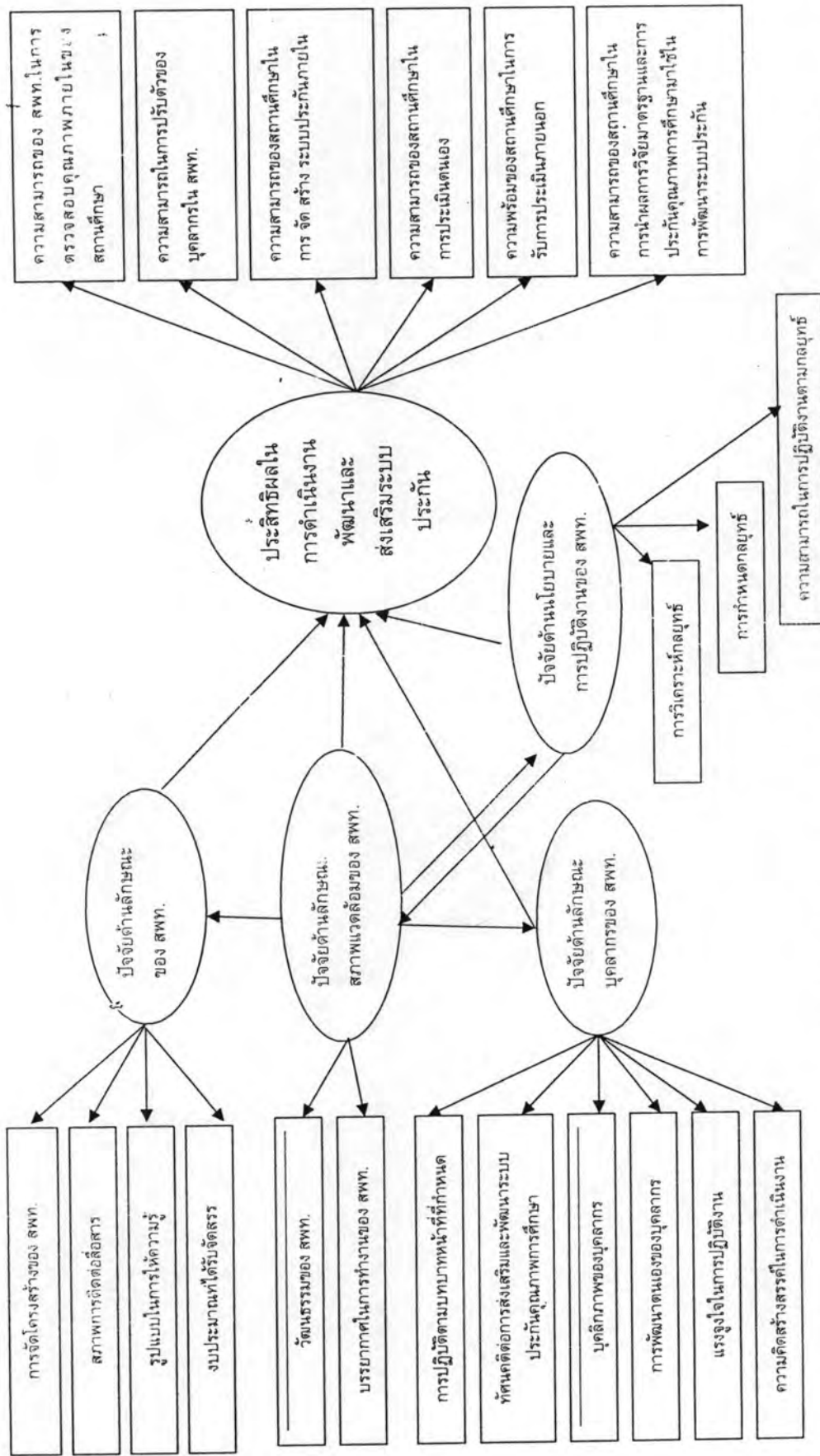
2. สมมติฐานการวิจัย

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากกรอบแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกัน

คุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ความไม่แปรเปลี่ยนของโมเดลดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยกำหนดสมมติฐานในการวิจัย ดังนี้

1. ปัจจัยด้านลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ด้านลักษณะสภาพแวดล้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ด้านลักษณะบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และด้านนโยบายและการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา น่าจะมีอิทธิพลเชิงสาเหตุโดยตรงและทางอ้อมต่อประสิทธิผลในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยที่ปัจจัยด้านลักษณะสภาพแวดล้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาน่าจะมีอิทธิพลทางตรงต่อ ปัจจัยด้านลักษณะของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปัจจัยด้านบุคลากรของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ปัจจัยด้านนโยบายและการปฏิบัติงานของเขตพื้นที่การศึกษา และปัจจัยด้านนโยบายและการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาน่าจะมีอิทธิพลทางตรงต่อ ปัจจัยด้านลักษณะสภาพแวดล้อมของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

2. โมเดลเชิงสาเหตุของประสิทธิผลในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นจากทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องน่าจะมีผลสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์



แผนภาพที่ 2.8 กรอบแนวคิดในการวิจัยปัจจัยที่ส่งผลในการดำเนินงานพัฒนาและส่งเสริมระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา