

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง วัฒนธรรมองค์การในหน่วยงานต้นแบบของกรมการพัฒนาชุมชน ในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2551 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดหลัก ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง
3. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)
4. สาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
5. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551 – พ.ศ.2555)
6. ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวความคิดในการวิจัย

### แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของแต่ละองค์การ และยังเป็นตัวกำหนดความแตกต่างของบุคลากรในแต่ละองค์การ ส่งผลให้แต่ละองค์การมีเอกลักษณ์เฉพาะที่แตกต่างกันออกไป

ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การในงานวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ จึงต้องมีการทบทวนถึงรายละเอียด ซึ่งมีประเด็นดังนี้คือ ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ หน้าที่ของวัฒนธรรมองค์การ คุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ ระดับของวัฒนธรรมองค์การ และรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ

1. ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) ไว้หลายความหมายด้วยกัน อาทิเช่น

พิทยา บวรวัฒนา (2541, หน้า 130) ได้สรุปความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่า หมายถึง ระบบความเข้าใจร่วมกัน (shared meaning) ระหว่างสมาชิกองค์การว่าควรประพฤติปฏิบัติอย่างไร และองค์การที่ตนทำงานอยู่นั้นมีลักษณะอย่างไร ความเข้าใจร่วมกันนี้เป็นความเข้าใจที่วิวัฒนาการมาในระยะเวลาอันยาวนาน และปรากฏออกมาในรูปแบบของความเชื่อ (beliefs) สัญลักษณ์ (symbols) พิธีการ (rituals) นิทาน (myths) การเล่าเรื่อง และแนวทางการปฏิบัติ

มัลลิกา ต้นสอน (2544, หน้า 159) ให้ความหมายวัฒนธรรมองค์การว่าเป็นความเชื่อ ค่านิยม ประเพณี ที่สมาชิกส่วนใหญ่ยอมรับ และใช้เป็นแบบแผนในการปฏิบัติตัวในฐานะสมาชิกขององค์การ โดยสมาชิกแต่ละคนจะรับรู้ และเรียนรู้วัฒนธรรมองค์การผ่านกระบวนการทางสังคม โดยจะต้องแสดงบทบาทและมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นอย่างเหมาะสม เพื่อที่จะทำให้เขาได้รับการยอมรับในฐานะสมาชิกขององค์การ

พิภพ วงษ์เงิน (2547, หน้า 133) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น กำหนดขึ้น มีอยู่เป็นอยู่ในองค์การทุกองค์การ บุคลากรทุกคนจำเป็นต้องทราบ ต้องปฏิบัติ ต้องยอมรับ ต้องสร้างนิสัยทำให้มีฉันทะ เกิดเจตคติที่ดี เพราะวัฒนธรรมองค์การเป็นค่านิยมที่สนับสนุนกิจกรรมขององค์การ เป็นอุดมคติ เป็นปรัชญาที่ผู้สถาปนาองค์การได้สร้างขึ้น เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในสถาบันตลอดถึงลูกค้าผู้มาติดต่อกิจกรรมที่องค์การทำอยู่จะสร้างให้เกิดความเชื่อหรือความร่วมมือของสมาชิกในองค์การ โดยที่ทุกองค์การจะมีรูปแบบของความเชื่อ สัญลักษณ์ พิธีการ และแนวทางปฏิบัติมาเป็นเวลานาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันของสมาชิกในองค์การ

สมคิด บางโม (2548, หน้า 43) ให้คำจำกัดความว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ความคิด ความเชื่อ แบบแผนปฏิบัติงาน และการดำรงชีวิตของบุคลากรในองค์การหนึ่งๆ ซึ่งบุคลากรส่วนใหญ่ขององค์การยอมรับและปฏิบัติเป็นประเพณีและใช้เป็นแบบแผนในการปฏิบัติตนในฐานะสมาชิกขององค์การ

ปราณี เลหาพิบูลย์กุล (2549, หน้า 64) กล่าวถึง วัฒนธรรมองค์การว่าเป็นสภาพแวดล้อม และสิ่งที่แสดงออกโดยเฉพาะขององค์การหนึ่งที่แตกต่างไปจากองค์การอื่น ประกอบด้วยมิติหลายด้านทั้งอุดมการณ์ ความรู้ ความคิดและวิธีการกระทำที่สมาชิกขององค์การยึดถือปฏิบัติร่วมกัน รับรู้ได้จากการแสดงออกของสมาชิกในองค์การ ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียนรู้มีการพัฒนาขึ้นมาจากในอดีต และถ่ายทอดมายังสมาชิกรุ่นต่อไปขององค์การ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2549, หน้า 67) ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง แนวการดำเนินชีวิตและปฏิบัติงานขององค์การสังคมโดยเฉพาะองค์การแบบสหจร (association) ซึ่งสมาชิกองค์การจะต้องเรียนรู้และยึดถือปฏิบัติตราบเท่าที่ทำงานในองค์การนั้นๆ

Robbins (2000, p.235) ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ (organizational culture) หมายถึง ระบบความเข้าใจร่วมกันของสมาชิกในองค์การ ที่ทำให้องค์การนั้นมีความแตกต่างจากองค์การอื่นๆ

Schermerhorn, Hunt and Osbon (2001, p.391) ให้คำจำกัดความของวัฒนธรรมองค์การ (organizational culture) หมายถึง ระบบของความเชื่อและค่านิยมที่มีร่วมกัน ซึ่งมีการพัฒนาขึ้นภายในองค์การ และใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ

Nelson and Quick (2006, p.530) ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง รูปแบบของข้อสมมติพื้นฐานเบื้องต้นที่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ และมีการถ่ายทอดไปยังสมาชิกรุ่นใหม่ขององค์การที่แสดงให้เห็นถึงแนวทางในการคิดและความรู้สึกที่มีต่อองค์การ

สามารถสรุปได้ว่าวัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมที่สมาชิกส่วนใหญ่ขององค์การมีการรับรู้ยอมรับร่วมกัน และสามารถถ่ายทอดให้กับสมาชิกใหม่ขององค์การได้ยึดถือเป็นแบบแผนและแนวทางในการปฏิบัติตนร่วมกันจนกลายเป็นเอกลักษณ์เฉพาะขององค์การ ซึ่งความหมายของวัฒนธรรมองค์การข้างต้นได้สะท้อนออกมาให้เห็นผ่านหน้าที่ของวัฒนธรรมองค์การ

## 2. หน้าที่ของวัฒนธรรมองค์การ

การทราบถึงหน้าที่ของวัฒนธรรมองค์การจะช่วยทำให้เข้าใจถึงวัฒนธรรมองค์การได้ดีขึ้น โดยวัฒนธรรมองค์การมีหน้าที่ดังที่ สุนทร วงศ์ไวศยวรรณ (2540, หน้า 27-29) กล่าวไว้ดังนี้

2.1 สนับสนุนให้เกิดแนวปฏิบัติที่สมาชิกองค์การยอมรับ กล่าวคือ วิธีคิดวิธีการทำงานแบบใดที่ทำแล้วถูกต้องเหมาะสม หรือวิธีปฏิบัติใดที่ทำแล้วถูกดำเนินได้รับการลงโทษสิ่งต่างๆ เหล่านี้บุคคลากรใหม่จะค่อยๆ เรียนรู้จนทราบถึงวิธีคิด วิธีปฏิบัติที่สมาชิกองค์การส่วนใหญ่ปรารถนา



2.2 จัดระเบียบในองค์การ กล่าวคือ วัฒนธรรมองค์การจะช่วยวางกฎเกณฑ์ให้สมาชิกขององค์การคิดและทำอย่างมีระเบียบแบบแผน ส่งให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระบบและราบรื่น รวมทั้งใช้เป็นมาตรฐานในการตัดสินใจว่าวิธีคิดวิธีปฏิบัติใดที่เหมาะสมหรือไม่เหมาะสม

2.3 กำหนดนิยามความหมายให้กับพฤติกรรมต่างๆ ที่อยู่รอบตัว เมื่อบุคลากรในหน่วยงานเข้าใจและยอมรับวัฒนธรรมองค์การของตนเองแล้ว วัฒนธรรมองค์การจะช่วยให้สมาชิกเข้าใจถึงเหตุผลของพฤติกรรมหรือความเป็นไปได้ต่างๆ ในองค์การของตน

2.4 ลดความจำเป็นที่ต้องตัดสินใจในกิจกรรมที่ปฏิบัติอยู่เสมอ กล่าวคือ วัฒนธรรมองค์การเป็นค่านิยม ความเชื่อ และแนวปฏิบัติที่สมาชิกขององค์การทำอยู่เป็นประจำจนเคยชินกลายเป็นนิสัย ดังนั้นสมาชิกขององค์การสามารถทำกิจกรรมเหล่านั้นได้โดยอัตโนมัติไม่ต้องตัดสินใจมากว่าในแต่ละช่วงเวลาจะต้องทำอะไรและทำอย่างไร

2.5 แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการพื้นฐานขององค์การ กล่าวคือ วัฒนธรรมองค์การมีหน้าที่ในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก และการบูรณาการส่วนต่างๆ ภายในองค์การให้ทำงานประสานสอดคล้องกัน

2.6 ช่วยชี้แนวทางในการทำงานและการประพฤติปฏิบัติตัว และถ่ายทอดไปยังสมาชิกรุ่นใหม่ขององค์การ

2.7 สร้างเอกลักษณ์ร่วมกันในหมู่สมาชิก ว่าแต่ละเป็นพวกเดียวกันหรืออยู่ในกลุ่มเดียวกัน เพราะมีค่านิยม ความเชื่อและการประพฤติปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันและเป็นเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากวิถีทางของกลุ่มอื่น

นอกจากนี้ Robbins (1998, p.601; Kreitner and Kinicki, 2001, pp.73-75) ยังได้เสนอเพิ่มเติมว่าวัฒนธรรมองค์การยังมีหน้าที่ในการช่วยยกระดับความมั่นคงของระดับสังคม (ระบบสังคมในที่นี้ หมายถึง องค์การ) โดยที่วัฒนธรรมเปรียบเสมือนกาวทางสังคม (social glue) ที่เชื่อมโยงพนักงานขององค์การและกระตุ้นให้เกิดความผูกพันของสมาชิกในองค์การ

### 3. คุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ

สุนทร วงศ์ไวยวรรณ (2540, หน้า 14-19) ให้ความเห็นว่าคุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์การมีอยู่ 6 ประการคือ

3.1 เป็นความคิด ความเชื่อ และค่านิยมที่บุคลากรส่วนใหญ่ขององค์การยอมรับ และนำไปปฏิบัติจนสามารถคาดคะเนพฤติกรรมของคนที่อยู่ในองค์การเดียวกันได้

3.2 เป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาในการสั่งสม กล่าวคือ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมและแบบแผนการประพฤติปฏิบัติต่างๆ ต้องอาศัยเวลาในการสั่งสม บ่มเพาะ ทดสอบและพิสูจน์จนเป็นที่ยอมรับร่วมกันของบุคลากรในองค์กรแล้วว่าสามารถช่วยแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการขององค์กรได้

3.3 เป็นสิ่งที่สมาชิกขององค์กรเรียนรู้ได้จากการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่นภายในองค์กร โดยผ่านกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมที่เรียกว่า การหล่อหลอมขัดเกลาขององค์กร ซึ่งจะทำให้บุคลากรรู้ว่าตนควรมีพฤติกรรมอย่างไรในสถานการณ์ต่างๆ ทำให้สามารถอยู่ร่วมและเป็นที่ยอมรับของคนอื่นในองค์กรได้

3.4 เป็นสิ่งที่ฝังอยู่ในส่วนลึกของจิตใจจนกลายเป็นสามัญสำนึกของสมาชิกในองค์กร กล่าวคือ โดยปกติแล้วบุคลากรจะคิดและประพฤติปฏิบัติไปอย่างอัตโนมัติ โดยไม่ได้คิดถึงการเมืองอยู่ของธรรมเนียมหรือบรรทัดฐานของวัฒนธรรม

3.5 เป็นสิ่งที่สื่อสารไปยังสมาชิกขององค์กรโดยผ่านทางสัญลักษณ์ ได้แก่ ภาษา พิธีการ เรื่องเล่า เพลงประจำองค์กร เป็นต้น

3.6 เป็นสิ่งที่สามารถปรับตัวและเปลี่ยนแปลงได้ กล่าวคือ วัฒนธรรมองค์กรจะต้องมีการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการขององค์กร

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร หมายถึง การปรับเปลี่ยนค่านิยม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่ยึดถือกันมานานของบุคลากรทั่วทั้งองค์กรเสียใหม่ เพื่อให้เกิดเป็นพฤติกรรมใหม่ขึ้นในองค์กร อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรจะต้องอาศัยระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงที่ยาวนาน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรถือว่าการเปลี่ยนแปลงส่วนที่ยากที่สุดขององค์กร (กริช สืบสนธิ, 2537, หน้า 158-159) เพราะจะส่งผลกระทบต่อสมาชิกขององค์กร และในองค์กรหนึ่งได้มีวัฒนธรรมเพียงวัฒนธรรมเดียว แต่จะมีทั้งวัฒนธรรมแข็ง (strong culture) กล่าวคือ ค่านิยมหลักที่สมาชิกส่วนใหญ่ขององค์กรยอมรับและยึดถือปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัด ซึ่งค่านิยมดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกองค์กร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือวัฒนธรรมหลักขององค์กร (dominant culture) นั้นเอง (วันชัย มีชาติ, 2551, หน้า 291-292) นอกจากนี้องค์กรยังมีวัฒนธรรมย่อยๆ (subculture) คือ วัฒนธรรมของกลุ่มคนส่วนน้อยที่อยู่ในองค์กรขนาดใหญ่ยึดถือความเชื่อและค่านิยมที่คล้ายๆ กัน ซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานที่อยู่บนแผนกเดียวกัน การมีประสบการณ์ร่วมกัน มีอายุที่ใกล้เคียงกัน มีความสนใจร่วมกัน มาจากสถานศึกษาเดียวกัน เป็นต้น ส่งผลให้สมาชิกมีความผูกพันกันมาก

ยิ่งขึ้น (เสนาะ ตีเยาว์, 2543, หน้า 172; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2550, หน้า 187) ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การผู้บริหาร หรือผู้นำการเปลี่ยนแปลง ควรต้องตระหนักถึงวัฒนธรรมขององค์การดังที่กล่าวด้วย โดยเฉพาะถ้าองค์การที่มีวัฒนธรรมที่แข็งแกร่งมากเท่าใด ยิ่งเปลี่ยนแปลงได้ยากเท่านั้น และจะส่งผลให้องค์การ สมาชิกขององค์การต่อต้านขัดขวางการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้เกิดวัฒนธรรมแย้ง (counter culture) เกิดขึ้นตามมา

#### 4. ระดับชั้นของวัฒนธรรมองค์การ (Levels of Culture)

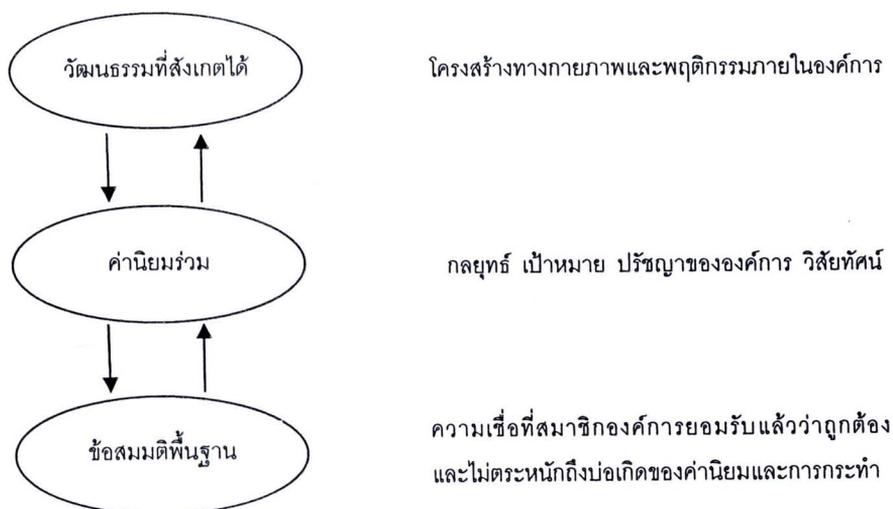
จากความหมายของวัฒนธรรมองค์การที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมองค์การประกอบด้วยสิ่งที่เป็นรูปธรรมและสิ่งที่เป็นนามธรรม ดังนั้นวัฒนธรรมจึงมีระดับหรือความลึกของวัฒนธรรม ซึ่งนำส่วนประกอบต่างๆ ของวัฒนธรรมองค์การมาจัดเรียงเป็นชั้น โดยองค์ประกอบที่มีลักษณะเหมือนกันจะถูกจัดอยู่ในชั้นเดียวกัน ดังนั้นการศึกษาวรรณกรรมองค์การจึงต้องพิจารณาถึงระดับของวัฒนธรรมองค์การด้วย ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาและแบ่งระดับของวัฒนธรรมองค์การไว้อย่างมากมาย ซึ่งผู้วิจัยขอเลือกนำเสนอเฉพาะการแบ่งระดับวัฒนธรรมองค์การที่เป็นที่ง่ายแก่การทำความเข้าใจไว้ ดังนี้

Gordon, Schermerhorn, Scheine เสนอว่าระดับชั้นของวัฒนธรรมองค์การสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับด้วยกัน ดังนี้ (Gordon, 1996, p.472; Schermerhorn, Hunt and Osborn, 2001, pp.392-393; Scheine, 2004, pp.25-26)

ระดับที่หนึ่ง วัฒนธรรมที่สังเกตได้ (observable culture) เป็นวัฒนธรรมที่มนุษย์สร้างขึ้นซึ่งสามารถสังเกตเห็น ได้ยิน และสัมผัสได้ ดังสังเกตเห็นได้จากสัญลักษณ์ของหน่วยงาน เครื่องแต่งกาย พิธีกรรม พิธีการต่างๆ ขององค์การ รวมถึงพฤติกรรมภายในองค์การ เป็นต้น

ระดับที่สอง ค่านิยมร่วม (Shared Values) จะอยู่เบื้องหลังวัฒนธรรมทางกายภาพ ซึ่งค่านิยมร่วมกันถือว่าเป็นส่วนสำคัญที่เชื่อมโยงสมาชิกขององค์การเข้าไว้ด้วยกัน ค่านิยมร่วมที่สมาชิกขององค์การยึดถือร่วมกันสามารถสังเกตได้จากกลยุทธ์ ปรัชญา วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์เป้าหมายขององค์การ

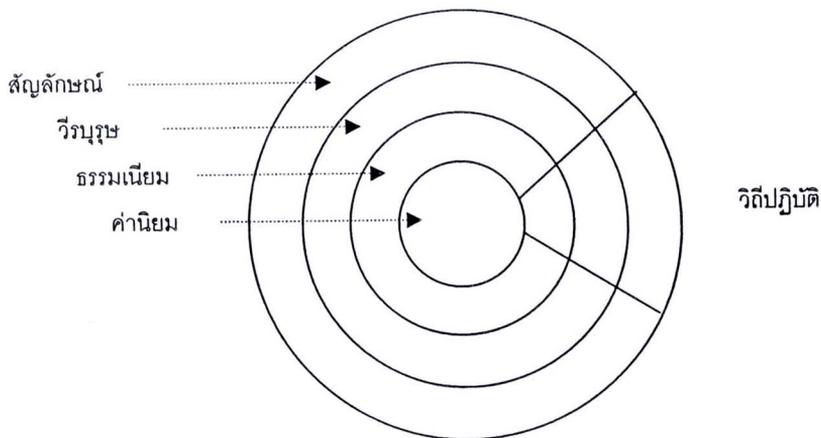
ระดับสุดท้าย ข้อสมมติพื้นฐาน (Common Assumptions) ถือได้ว่าเป็นแก่นแท้ของวัฒนธรรมองค์การ มีลักษณะเป็นนามธรรม สัมผัสจับต้องไม่ได้ ผังอยู่ในส่วนลึกของจิตใจของคน และเป็นระดับชั้นของวัฒนธรรมองค์การที่อยู่ลึกที่สุด



ภาพ 1 แสดงระดับวัฒนธรรมองค์กร

ที่มา: Scheine, 2004, p.26

ส่วน รูสโซ (Rousseau, 1990 อ้างอิงใน สุนทร วงศ์ไวยวรรณ, หน้า 44-45) ได้แบ่งระดับชั้นของวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 5 ระดับ โดยใช้เกณฑ์ในเรื่องระดับความยากง่ายในการมองเห็น ระดับความยากง่ายในการสืบค้น และระดับความยากง่ายในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งระดับชั้นทั้ง 5 ระดับเรียงจากชั้นนอกสุดไปหาชั้นในสุด ได้แก่ สิ่งประดิษฐ์ แบบแผนพฤติกรรม บรรทัดฐาน ค่านิยม และข้อสมมติพื้นฐานตามลำดับ นอกจากนี้ Hofstede (2005, pp.7-8) ยังได้แบ่งระดับชั้นของวัฒนธรรมองค์กรออกเป็น 4 ระดับ โดยเปรียบระดับชั้นของวัฒนธรรมองค์กรว่าเป็นเสมือนกับเปลือกของหัวหอม (onion) ที่จากเปลือกชั้นนอกสุดสังเกตเห็นได้ง่าย และเปลี่ยนแปลงได้ง่ายที่สุดจนถึงเปลือกชั้นในสุดที่ไม่สามารถสังเกตเห็นได้ และเปลี่ยนแปลงได้ยากที่สุดสามารถแสดงได้ดังภาพและรายละเอียดต่อไปนี้



ภาพ 2 แสดงระดับวัฒนธรรมองค์การของฮอฟสเต็ด

ที่มา: Hofstede, 1997, p.9

สัญลักษณ์ (Symbol) เป็นเปลือกนอกของวัฒนธรรมองค์การสามารถสังเกตเห็นได้ง่าย และใช้แทนความคิด ความรู้สึกของสมาชิกและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของสมาชิกในองค์กรนั้นๆ

วีรบุรุษ (Heroes) บุคคลที่ยังมีชีวิตอยู่หรือเสียชีวิตแล้ว ทั้งที่มีตัวตน หรือเกิดจากจินตนาการ ที่สมาชิกในองค์กรยกย่องนับถือและยึดถือเป็นแบบอย่างในการประพฤติปฏิบัติ

ธรรมเนียมปฏิบัติ (Rituals) กิจกรรมต่างๆ ที่สมาชิกเห็นพ้องร่วมกันว่าเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับองค์กรที่ช่วยเสริมสร้างอารมณ์ร่วมและช่วยควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกให้อยู่ในกรอบ

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสัญลักษณ์ วีรบุรุษ ธรรมเนียมปฏิบัติ รวมเรียกว่า วิถีปฏิบัติ (Practices) สามารถสังเกตเห็นได้จากบุคคลภายนอกองค์กร แต่จะมีเพียงสมาชิกขององค์กร เท่านั้นที่สามารถตีความหมายสิ่งเหล่านั้นได้ถูกต้อง

ค่านิยม (Values) ความรู้สึกของสมาชิกในองค์กรที่ใช้เป็นมาตรฐานในการประเมิน ค่าสิ่งต่างๆ ว่าควรหรือไม่ควรปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกับค่านิยมนั้น และถือว่าคุณค่าเป็นแก่นของวัฒนธรรมองค์การ

สรุปได้ว่า การแบ่งระดับของวัฒนธรรมองค์การเมื่อพิจารณาแล้วอาจพบว่าวัฒนธรรมองค์การจะมีอยู่ 2 ระดับด้วยกันคือ ระดับที่เป็นรูปธรรมที่สามารถสังเกตเห็น ได้ยิน สัมผัสได้ และเปลี่ยนแปลงได้ง่าย ประกอบด้วย สัญลักษณ์ วิธบุรุษ ขนบธรรมเนียมประเพณี ตำนาน หรือเรื่องเล่าขององค์การ เครือข่ายทางวัฒนธรรม เป็นต้น โดยวัฒนธรรมองค์การระดับนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงค่านิยม และความเชื่อขององค์การ ซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์การระดับที่เป็นนามธรรมที่ไม่สามารถสังเกตเห็นได้ และเปลี่ยนแปลงได้ยากซึ่งวัฒนธรรมองค์การทั้ง 2 ระดับนี้ต่างมีความสัมพันธ์กันกล่าวคือ วัฒนธรรมองค์การที่เป็นรูปธรรมมักจะถูกใช้ป็นสิ่งบ่งชี้ที่นำไปสู่การเข้าใจความหมายที่แท้จริงของวัฒนธรรมองค์การที่เป็นนามธรรม (สุนทร วงศ์ไวยวรรณ, 2540, หน้า 48) และวัฒนธรรมองค์การทั้งสองระดับนี้ก็ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่สมาชิกขององค์การสามารถเรียนรู้และถ่ายทอดกันได้

ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การจึงต้องทำการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทั้ง 2 ระดับ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดผลอย่างยั่งยืน

#### 5. รูปแบบของวัฒนธรรมองค์การ

องค์การแต่ละประเภทย่อมมีรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน หากองค์การใดมีวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสม และมีความสอดคล้องกับลักษณะหรือสิ่งแวดล้อมขององค์การย่อมส่งผลให้องค์การนั้นประสบความสำเร็จและอยู่รอดได้ หากจะพิจารณาว่าองค์การแต่ละประเภทควรมีรูปแบบวัฒนธรรมองค์การแบบใด ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการที่ให้ความสนใจศึกษาและกำหนดรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การไว้หลากหลายรูปแบบด้วยกัน

##### 5.1 รูปแบบวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของ Deal และ Kennedy

Deal and Kennedy เสนอว่าองค์การมี 4 ประเภท โดยองค์การแต่ละประเภทจะมีวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยสองอย่าง คือ ความเสี่ยง และความเร็วในการได้ข้อมูลย้อนกลับ ดังนี้ (Deal and Kennedy, n.d. อ้างอิงใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2550, หน้า 192; วันชัย มีชาติ, 2551, หน้า 279-283)

วัฒนธรรมห้าวหาญ หรือวัฒนธรรมแบบคนใจร้อน (Tough – Person) องค์การประเภทนี้จะเป็นองค์การที่มีความเสี่ยงสูง และมีข้อมูลย้อนกลับเร็ว มีค่านิยมที่ชอบความเสี่ยง เพื่อให้ได้ผลตอบแทนสูง รูปแบบวัฒนธรรมนี้ไม่เอื้อต่อการทำงานเป็นทีม

วัฒนธรรมอุตสาหกรรม หรือวัฒนธรรมแบบงานหนักรักสนุก (Work Hard/Play Hard) องค์การประเภทนี้จะเป็้องค์การที่มีความเสี่ยงต่ำ แต่มีข้อมูลป้อนกลับเร็ว วัฒนธรรมประเภทนี้จะถูกรอบำด้วยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานและการก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว วัฒนธรรมแบบนี้เน้นการกระตุ้น การกระทำ การตัดสินใจและความคิดเชิงสร้างสรรค์

วัฒนธรรมเดิมพันด้วยองค์การ (Bet your company) องค์การประเภทนี้จะเป็้องค์การที่มีความเสี่ยงสูง ความเร็วของข้อมูลย้อนกลับช้า วัฒนธรรมองค์การนี้จะเน้นที่การลงทุนในอนาคต และการตัดสินใจที่ถูกต้อง

วัฒนธรรมเน้นกระบวนการ (Process) วัฒนธรรมองค์การประเภทนี้จะเกิดขึ้นในองค์การที่มีความเสี่ยงต่ำ และมีความเร็วของข้อมูลย้อนกลับช้า เป็นวัฒนธรรมที่เน้นความเป็นเลิศในการทำงาน ทุกอย่างจะมีกระบวนการในการปฏิบัติไว้ให้ยึดถือและใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันการทํางาน สมาชิกในองค์การจะเน้นความถูกต้องในการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การที่ได้กำหนดไว้ องค์การจะมีระบบชั้น-ตำแหน่ง และมีความเป็นทางการสูง

## 5.2 รูปแบบวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของ Daft

Daft แบ่งวัฒนธรรมองค์การออกเป็น 4 แบบตามมิติของการเน้นความยืดหยุ่น (Flexibility) กับการมีเสถียรภาพ (Stability) และเน้นการมองภายในเป็นสำคัญ (Internal Focus) กับการมุ่งเน้นไปสู่ภายนอก (External Focus) โดยแต่ละแบบที่มุ่งเน้นจะมีค่านิยมที่แตกต่างกัน ดังนี้ (สุพานี สฤษฏีวานิช, 2549, หน้า 518-521; ฌ็อง-ฌัก แซงต์-ฌอร์ฌ, 2551, หน้า 259-260)

วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptability Culture) เป็นวัฒนธรรมที่เน้นความยืดหยุ่นสูง และมุ่งการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งวัฒนธรรมองค์การแบบนี้จะมีค่านิยมในเรื่องการเปิดโอกาสให้พนักงานขององค์การได้รับความเป็นอิสระในการตัดสินใจเอง และพร้อมที่จะลงมือปฏิบัติได้ทันทีเมื่อเกิดความจำเป็น โดยส่งเสริมและสนับสนุนพนักงานขององค์การให้กล้าเสี่ยง กล้าคิด กล้าทดลอง เพื่อให้เกิดจินตนาการและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ อีกทั้งยังมีการให้รางวัลและผลตอบแทนแก่ผู้ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นพิเศษ ค่านิยมที่สำคัญคือ การมุ่งตอบสนองต่อลูกค้าทั้งภายในและภายนอกขององค์การเป็นสำคัญ วัฒนธรรมองค์การแบบปรับตัวนี้ จะมีความสอดคล้องกับยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว

วัฒนธรรมแบบมุ่งผลสำเร็จ (Achievement Culture) เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นความมีเสถียรภาพหรือความมั่นคง และมุ่งเน้นการยอมรับ หรือตอบรับจากสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมแบบมุ่งผลสำเร็จ คือ เน้นความสำเร็จโดยมีวิสัยทัศน์เป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจนในเรื่องยอดขาย กำไร ส่วนครองตลาด และการตอบสนองความต้องการของลูกค้า และอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งค่านิยมของวัฒนธรรมองค์กรรูปแบบนี้เน้นค่านิยมแบบแข่งขันเชิงรุก ความสามารถการริเริ่มในระดับบุคคล เพื่อมุ่งไปสู่ชัยชนะ และความสำเร็จ

วัฒนธรรมแบบเครือญาติ (Clan Culture) เป็นวัฒนธรรมที่มีความยืดหยุ่นสูง แต่มุ่งเน้นสภาพแวดล้อมภายในองค์กรเป็นสำคัญ วัฒนธรรมแบบนี้จะมีค่านิยมที่สำคัญในเรื่องการเน้นการมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมของพนักงานภายในองค์กร เพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองให้พร้อมที่จะรองรับการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วจากภายนอก ผู้นำมุ่งเน้นเรื่องความร่วมมือ การให้ความเอาใจใส่ และความเอื้ออาทรทั้งพนักงานและลูกค้า โดยพยายามหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความรู้สึกแตกต่างกันทางสถานภาพ อีกทั้งผู้นำจะมุ่งในการให้ความเป็นธรรมและการปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาอย่างเคร่งครัด ทำให้เกิดการสร้างบรรยากาศของมวลมิตรที่ร่วมกันทำงานคล้ายอยู่ในครอบครัวเดียวกันขึ้นภายในองค์กร องค์กรที่มีวัฒนธรรมแบบนี้มักจะมีกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมมาก รวมทั้งมีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดี ทำให้พนักงานมีความรู้สึกเป็นเจ้าของ และจงรักภักดีต่อองค์กร ตลอดจนมีความภูมิใจที่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรแบบนี้

วัฒนธรรมแบบราชการ (Bureaucratic Culture) เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นความมีเสถียรภาพหรือความมั่นคง และมุ่งเน้นภายในองค์กรเป็นสำคัญ วัฒนธรรมแบบนี้มีค่านิยมที่เน้นเรื่องการยึดถือและการปฏิบัติตามกฎระเบียบ การเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เน้นความมีระเบียบแบบแผนของการทำงาน ความเป็นทางการ ยึดหลักการประหยัดและมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการทำงาน วัฒนธรรมแบบนี้จะก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ เสถียรภาพ และสามารถคาดหมายผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นได้

### 5.3 รูปแบบวัฒนธรรมองค์กรตามแนวคิดของ Cooke และ Lafferty

Cooke and Lafferty (1989 อ้างอิงใน มาลินี เคห์ทุ่ม, 2547, หน้า 20; รักลาพานันต์, 2547, หน้า 16-20) ทำการศึกษาวัฒนธรรมองค์กรจากทฤษฎีแบบแผนการดำเนินชีวิตร่วมกับทฤษฎีสัมพันธภาพระหว่างบุคคลกับการปฏิบัติงาน และทฤษฎีแรงจูงใจของมาสโลว์ (Maslow) ทฤษฎีผู้นำของแคทซ์ เมซิโอบีและเมอร์ส (Katz, Maceoby and Morse) และสต็อกกิล (Stogdill) ที่แบ่งรูปแบบของผู้นำออกเป็น 2 แบบ คือ แบบมุ่งเน้นบุคคลและแบบมุ่งเน้นงาน

โดยคุณและลาฟเฟอร์ที่ได้นำแนวคิดทั้งหมดนี้มาเป็นกรอบแนวคิดในการสร้างแบบวัดลักษณะของวัฒนธรรมองค์การออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

ลักษณะสร้างสรรค์ (Constructive styles) หมายถึง องค์การที่ให้ความสำคัญของค่านิยมในการทำงานโดยมุ่งเน้นที่ความพึงพอใจของบุคลากรในองค์กร คือ ความต้องการความสำเร็จ ต้องการไม่ตรีสัมพันธ์รวมทั้งส่งเสริมให้บุคลากรมีความสัมพันธ์และสนับสนุน ซึ่งกันและกัน มีลักษณะของการทำงานที่ส่งผลให้สมาชิกขององค์การประสบความสำเร็จในการทำงานสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 มิติ คือ

มิติที่ 1 มิติเน้นความสำเร็จ (Achievement) บุคลากรจะมีค่านิยม และพฤติกรรมกรรมการแสดงออกในการทำงานที่มีความขยันหมั่นเพียร กระตือรือร้น มี ความสุขกับการปฏิบัติงานรู้สึกว่าการงานในองค์กรนั้นมีความท้าทายอยู่ตลอดเวลา

มิติที่ 2 มิติเน้นการประจักษ์แห่งตน (Self-Actualizing) บุคลากรจะเป็นผู้ที่มีความยึดมั่นผูกพันกับงานและองค์การ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีบุคลิกภาพที่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานสูง

มิติที่ 3 มิติเน้นบุคคลและการสนับสนุน (Humanistic-Encouraging) จะมีค่านิยมและพฤติกรรมในการทำงานแบบมีส่วนร่วมและมุ่งเน้นคนเป็นศูนย์กลาง ให้ความสำคัญกับพนักงานว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุดขององค์การ

มิติที่ 4 มิติเน้นไม่ตรีสัมพันธ์ (Affiliative) มีค่านิยมและพฤติกรรมกรรมการแสดงออกที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับสัมพันธภาพระหว่างบุคคล สมาชิกขององค์การมีความเป็นกันเอง

ลักษณะตั้งรับ-เฉื่อยชา (Passive-Defensive Styles) หมายถึง องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมกรรมการแสดงออกมุ่งเน้นความต้องการความมั่นคงของบุคลากร และผู้นำที่มุ่งเน้นบุคคลเน้นการคล้อยตามความคิดเห็นของผู้บริหาร ยึดถือกฎระเบียบแบบแผนพึ่งพาผู้บริหารและหลีกเลี่ยงงานที่ต้องรับผิดชอบ แต่จะยอมรับการมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชา พนักงานเน้นสัมพันธภาพระหว่างบุคคลเป็นไปในลักษณะปกป้องตนเอง และตั้งรับเป็นแนวทางที่ทำให้มั่นคง ปลอดภัยและก้าวหน้าในการทำงาน แบ่งออกได้เป็น 4 มิติ

มิติที่ 1 มิติเน้นการเห็นพ้องด้วย (Approval) องค์การจะมีค่านิยมและพฤติกรรมกรรมการแสดงออกที่บุคคลให้การยอมรับซึ่งกันและกัน เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่อาจ

มิติที่ 2 มิติเน้นกฎระเบียบ (Conventional) องค์การจะมีค่านิยมและพฤติกรรม การแสดงออกแบบอนุรักษ์นิยม ยึดธรรมเนียมแบบแผนการปฏิบัติที่มีการควบคุมด้วยกฎ ระเบียบ สมาชิกขององค์การต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

มิติที่ 3 มิติเน้นการพึ่งพา (Dependent) องค์การจะมีค่านิยมและพฤติกรรมที่ แสดงออกที่สะท้อนถึงสายการบังคับบัญชา การบริหารการจัดการและตัดสินใจจะรวมศูนย์อยู่ที่ ผู้บริหาร หรือผู้นำกลุ่ม ซึ่งทุกคนต้องปฏิบัติตาม

มิติที่ 4 มิติเน้นการหลีกเลี่ยง (Avoidance) องค์การจะมีค่านิยมและพฤติกรรมที่ แสดงออกเน้นการลงโทษเมื่อเกิดความผิดพลาดในการทำงาน จึงทำให้สมาชิกขององค์การ หลีกเลี่ยงการตัดสินใจและพยายามทำงานที่มีการเสี่ยงน้อยที่สุด

ลักษณะตั้งรับ-ก้าวร้าว (Aggressive-Defensive Styles) หมายถึง วัฒนธรรม องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออกลักษณะผู้นำที่มุ่งเน้นงาน และเน้นความต้องการ ด้านความมั่นคงของพนักงาน ลักษณะการทำงานมุ่งเน้นอำนาจหน้าที่มีความคิดเห็นตรงกันข้าม สามารถแบ่งลักษณะวัฒนธรรมองค์การรูปแบบนี้ได้เป็น 4 มิติ

มิติที่ 1 มิติเน้นการเห็นตรงกันข้าม (Oppositional) องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรม การแสดงออกของบุคลากรในลักษณะการเผชิญหน้า อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับบุคคลอื่น

มิติที่ 2 มิติเน้นอำนาจ (Power) องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรมการแสดงออก เน้นที่อำนาจหน้าที่และบทบาทของแต่ละคนซึ่งจะถูกกำหนดจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่

มิติที่ 3 มิติเน้นการแข่งขัน (Competitive) องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรม การแสดงออกของพนักงานในลักษณะของการแข่งขันที่ต้องมีแพ้-ชนะ การแข่งขันเป็นการรักษา ความรู้สึกถึงการมีคุณค่าของตนเอง

มิติที่ 4 มิติเน้นความสมบูรณ์แบบ (Perfectionistic) องค์การที่มีค่านิยมและพฤติกรรม การแสดงออกถึงความสมบูรณ์แบบ พิถีพิถันในการทำงาน เน้นการทำงานที่ต้องมีความสมบูรณ์แบบ มีความละเอียด และตำหนิความผิดพลาดของตนเอง

จากการศึกษารูปแบบวัฒนธรรมองค์การ จะพบว่าวัฒนธรรมองค์การมีรูปแบบ ที่หลากหลายกันออกไป เนื่องจากไม่มีเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดรูปแบบที่ตายตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ เกณฑ์และวัตถุประสงค์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาเพื่อจำแนกรูปแบบวัฒนธรรมองค์การ

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนารัฐวิสาหกิจบนพื้นฐานแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตามนโยบายปฏิรูประบบราชการเฉพาะยุทธศาสตร์ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2551 ดังนั้นผู้วิจัยจึงนำแนวคิดของ Daft มาใช้ประกอบการศึกษาเพื่อวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนารัฐวิสาหกิจบนพื้นฐานแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ซึ่งจุดเด่นของ Daft คือ การจำแนกรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การ โดยให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมขององค์กรทั้งภายนอกและภายในองค์กรที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน เนื่องจากองค์กรเป็นระบบเปิดที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมอยู่ตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้พิจารณาวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนารัฐวิสาหกิจที่มีความเหมาะสมต่อการบริหารงานภาครัฐ

### แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการเปลี่ยนแปลง

การดำเนินงานขององค์กรล้วนได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อม อันเนื่องจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อม ยิ่งในสภาวะการณ์ปัจจุบันสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องทั้งสภาพแวดล้อมจากภายนอกและสภาพแวดล้อมจากภายในองค์กร มีผลทำให้องค์กรทั้งองค์กรภาครัฐ หรือองค์กรภาคเอกชน ต้องมีการปรับตัวให้ทันกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิผลขององค์กรนั้นๆ และเพื่อความอยู่รอดขององค์กรเอง

#### 1. ความหมายของการเปลี่ยนแปลงองค์กร

ศรีณรงค์ ชูศรีนวล (2542, หน้า 10-11) กล่าวว่า การปรับเปลี่ยนองค์กร คือ การปรับเปลี่ยนระบบ วิธีการ กระบวนการในการทำงานทั้งกระบวนการหลัก กระบวนการสนับสนุน และกระบวนการย่อย ตลอดจนจนรวมถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน

มัลลิกา ดันสอน และฉัตรยาพร เสมอใจ (2545, หน้า 124) ให้ความหมายของการเปลี่ยนแปลงองค์กร หมายถึง การดัดแปลง ยักย้าย การทำให้ลักษณะต่างไปจากเดิม การเปลี่ยนแปลงจึงเป็นการแก้ไข ปรับปรุงสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้อยู่ในสภาพที่ต่างไปจากสภาพเดิม ซึ่งอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นหรือแย่ลงก็ได้

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2550, หน้า 251) ให้ความหมายการเปลี่ยนแปลงองค์การ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงองค์การทั้งหมดหรือบางส่วนขององค์การ ซึ่งหมายรวมถึงการออกแบบ โครงสร้างองค์การใหม่ การจัดตั้งระบบสารสนเทศใหม่ และการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม

พิบูลย์ ทีปะपाल (2550, หน้า 328) ได้สรุปความหมายการเปลี่ยนแปลงองค์การไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงองค์การเป็นความพยายามของฝ่ายบริหารเพื่อเปลี่ยนแปลงองค์การจากสภาพ ปัจจุบันไปสู่สภาพที่พึงประสงค์ เพื่อความอยู่รอดและความเจริญก้าวหน้าในอนาคต

สรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงองค์การ คือ การปรับปรุงสภาพขององค์การในปัจจุบันให้ มีความเหมาะสมกับการบริหารงานมากขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงอาจเกิดขึ้นในทุกส่วนหรือเพียง บางส่วนขององค์การเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อความอยู่รอดและความเจริญเติบโตขององค์การ

## 2. สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงองค์การ

การเปลี่ยนแปลงขององค์การมีที่มาจากสาเหตุแรงผลักดันจากภายนอกองค์การ (External forces) คือ ปัจจัยต่างๆ ที่องค์การไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้หรือควบคุมได้น้อย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของ ตลาดสินค้าและบริการ คู่แข่ง ตลาดแรงงาน การศึกษาฯลฯ และสาเหตุจากแรงผลักดันภายใน องค์การ (Internal forces) คือ ปัจจัยต่างๆ ภายในองค์การที่เป็นผลอันเกิดจากกระบวนการต่างๆ ภายในองค์การและพฤติกรรมของบุคคลภายในองค์การ ได้แก่ ความด้อยประสิทธิภาพ ในการทำงานของพนักงาน ปัญหาโครงสร้างองค์การที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน การปรับ วัตถุประสงค์หรือนโยบายการบริหารใหม่ ความล้มเหลวของผลการดำเนินงาน การนำเทคโนโลยี เข้ามาใช้ในการปฏิบัติงาน ฯลฯ (ณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2545, หน้า 34-39; ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์, 2548, หน้า 837-840)

สรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงองค์การเกิดจากสาเหตุ หลัก 2 ประการ คือ สาเหตุจากภายนอกองค์การและสาเหตุจากภายในองค์การซึ่งต่างมีความเกี่ยวพันกัน กล่าวคือ เมื่อสภาพแวดล้อมจากภายนอกองค์การเกิดการเปลี่ยนแปลงก็จะส่งผลให้ สภาพแวดล้อมภายในองค์การมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เนื่องจากองค์การเป็นระบบเปิด (Open system) ที่มีความสัมพันธ์โต้ตอบกับสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ ซึ่งองค์การ ไม่อาจหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงได้เพราะสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารจัดการองค์การ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ, ม.ป.ป., หน้า 5) ดังนั้นองค์การควรตระหนักและให้ความสนใจต่อพลวัตรของ

สภาพแวดล้อมที่มีอยู่รอบๆ องค์การ อันจะนำมาซึ่งการเสริมสร้างประสิทธิผลให้กับองค์การอย่างต่อเนื่อง

### 3. สิ่งที่ถูกเปลี่ยนแปลงในองค์การ

จากแรงผลักดันภายนอกองค์การ และแรงผลักดันภายในองค์การที่ทำให้้องค์การต้องมีการปรับตัวเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การ ซึ่งตามทฤษฎีของฮาโรลด์ เจ เลวิตท์ (Harold J. Leavitt) ได้อธิบายไว้ว่าโดยทั่วไป้องค์การจะประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 4 ตัวแปร และเมื่อ้องค์การมีความจำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ้องค์การก็มักจะเปลี่ยนแปลงใน 4 ตัวแปรดังนี้ (Harold J. Leavitt, 1973 อ้างอิงใน เชี่ยวชาญ อาศุวัฒนกุล, 2530, หน้า 211; สุันทา เลานันท์, 2541, หน้า 36-37; เพ็ญศรี จันทร์อินทร์, 2549, หน้า 283-284)

3.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของแผนภูมิ้องค์การ สายการบังคับบัญชา นโยบาย กฎ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของ้องค์การ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งโครงสร้าง้องค์การ ถือได้ว่าเป็นสิ่งที่ยึดเหนี่ยวส่วนประกอบต่างๆ ของ้องค์การ ให้มีความสอดคล้องและสมดุลกัน หากเมื่อใดโครงสร้างของ้องค์การเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน จึงต้องมีการปรับระบบของ้องค์การและกลไกการประสานงานให้ทันสมัย

3.2 การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการนำเอาวิทยาการและเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาใช้ในการดำเนินงานของ้องค์การ ประโยชน์ก็เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรต่างๆ ออกมาในรูปของสินค้าและบริการ อีกทั้งยังเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ้องค์การอีกด้วย

3.3 การเปลี่ยนแปลงลักษณะของงานหรือผลผลิต จะเป็นการเปลี่ยนแปลงผลิตภัณฑ์ สินค้าและบริการใหม่ออกสู่ตลาด หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงงานต่างๆ ใน้องค์การที่จะต้องทำให้สำเร็จ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการทำงาน (Harold J. Leavitt, 1964 อ้างอิงใน สิริพรรณ หลิมวิจิตร, 2547, หน้า 14)

3.4 การเปลี่ยนแปลงด้านพนักงานหรือพฤติกรรม จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของบรรทัดฐาน ค่านิยม ความเชื่อ ทศนคติ และพฤติกรรมของพนักงาน หรืออาจกล่าวได้อีกนัยก็คือ การเปลี่ยนแปลงเรื่องของวัฒนธรรม้องค์การนั่นเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของวัฒนธรรม้องค์การถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเปลี่ยนแปลง้องค์การ

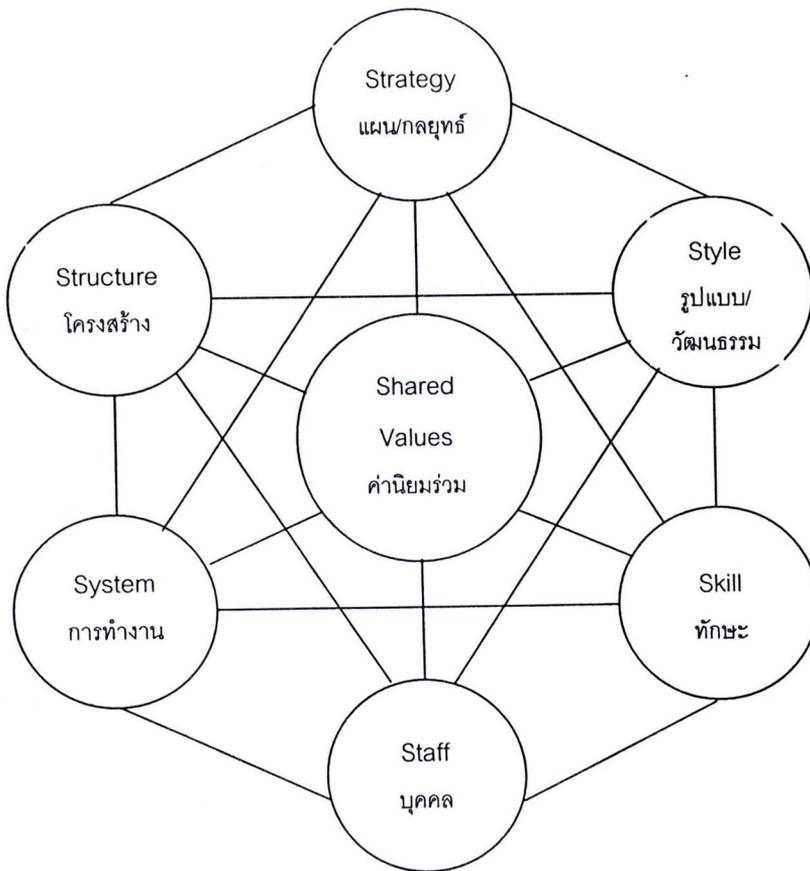
นอกจากนี้ สุพานี สถุษาภิวัตน์ (2549, หน้า 543-545) มีความคิดเห็นเพิ่มเติมจากประเด็นดังกล่าว คือ

3.5 การเปลี่ยนแปลงในด้านบุคลากร อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงในแง่ของการเพิ่มหรือลดลงอัตรากำลังคนในองค์กร หรือการเปลี่ยนแปลงในแง่ของการเปลี่ยนแปลงความรู้ ทักษะ พฤติกรรมบุคคล และพฤติกรรมกลุ่ม ตามลำดับ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สามารถทำได้ง่ายและใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงน้อย ก็คือ ความรู้ ไล่เรียงไปตามลำดับจนถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทั่วทั้งองค์กรที่สามารถทำได้ยากที่สุดและใช้เวลาในการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด

3.6 การเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงาน และสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง (Change Physical Work Setting) จะเป็นการปรับเปลี่ยนบรรยากาศในการทำงานใหม่ เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการติดต่อสื่อสารและการประสานงานมากขึ้น สามารถทำงานได้สะดวกมากขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศในการทำงานใหม่จะมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงาน และมีผลกระทบต่อวัฒนธรรมองค์กรด้วย (ธนวรรธ ตั้งสินทรัพย์ศิริ, 2550, หน้า 339)

3.7 การเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์และกลยุทธ์ขององค์กร เมื่อสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมภายนอกมีการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อองค์กร ผู้บริหารก็ควรจะต้องมีการทบทวนในวิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ ตลอดจนกลยุทธ์ขององค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมนั้นด้วย

สรุปได้ว่า สิ่งที่ถูกเปลี่ยนแปลงในองค์กรก็คือการเปลี่ยนแปลงในระบบย่อยที่ประกอบอยู่ในองค์กรหนึ่งๆ ซึ่งระบบย่อยขององค์กรที่กล่าวนั้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดในการแบ่งองค์ประกอบองค์การออกเป็นระบบย่อยตามแนวคิด 7Ss ของ Mckensey ซึ่งได้แก่ ระบบย่อยด้าน การวางแผนกลยุทธ์ (strategy) ระบบการทำงาน (system) โครงสร้าง (structure) บุคคล (staff) ทักษะ (skill) รูปแบบการปฏิบัติงาน (style) และค่านิยมร่วมขององค์กร (shared value) สามารถพิจารณาได้ดังนี้



ภาพ 3 แสดงการแบ่งองค์ประกอบองค์การออกเป็นระบบย่อย  
ตามแนวคิด 7Ss ของ Mckensey

ที่มา: จิราภรณ์ ตั้งกิติภากรณ์, 2553, หน้า 55

จากภาพสามารถอธิบายได้ว่าระบบย่อยต่างๆ ในองค์การล้วนมีความสัมพันธ์ต่อกัน กล่าวคือ เมื่อองค์การจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิสัยทัศน์ภารกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์องค์การ โครงสร้าง เทคโนโลยี/ลักษณะของงาน บุคลากร ทักษะ สภาพการทำงาน ซึ่งมีว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในด้านหนึ่งด้านใดก็ตามย่อมจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในอีกด้านหนึ่งด้วยเช่นกัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในระบบย่อยต่างๆ ทั้ง 6 ระบบย่อยที่ได้กล่าวนั้นจะก่อให้เกิดการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงของระบบย่อยที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการเปลี่ยนแปลงองค์การที่จะทำการเปลี่ยนแปลงนั้นประสบผลสำเร็จในระยะยาวนั้นก็คือ ระบบย่อยวัฒนธรรมองค์การ

จากที่กล่าวมาสามารถสรุปเป็นแนวทางใหญ่ๆ แต่มีความครอบคลุมในการเปลี่ยนแปลงองค์การได้ตามแนวทางของฮาโรลด์ เจ. เลวิตท์ ที่แบ่งแนวทางในการเปลี่ยนแปลงองค์การออกเป็น 3 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ซึ่งแนวทางในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนี้จะมีผลกระทบต่อลักษณะงานซึ่งเป็นระบบย่อยหนึ่งในองค์การด้วย แนวทางที่สองเป็นการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี จะมุ่งเน้นการพัฒนาและปรับปรุงเทคนิคต่างๆ ที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาขององค์การ และแนวทางสุดท้ายเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ตัวบุคลากรในองค์การ โดยมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงพฤติกรรมของบุคลากรในองค์การที่มีความเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ค่านิยม รวมไปถึงความสัมพันธ์ของคนในองค์การ ทักษะและความสามารถของบุคลากร (เชียวชาญ อาศุวัฒน์กุล, 2530, หน้า 212) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในแนวทางสุดท้ายนี้ กล่าวโดยภาพรวมก็คือ แนวทางในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่ถือได้ว่าเป็นส่วนที่เปลี่ยนแปลงได้ยากที่สุด ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การจึงต้องใช้กลวิธี จังหวะ การสื่อสารฯลฯ (กรีซ สืบสนธิ, 2537, หน้า 158) และต้องทำอย่างเป็นระบบและอย่างมีแผน (สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2540, หน้า 51) ซึ่งก็คือการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยที่ผู้บริหารหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจและสามารถบริหารการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำพาองค์การไปในทิศทางที่เหมาะสม

#### 4. ความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลง

สำหรับความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลง หรือ Change Management นั้นมีผู้ให้คำนิยามไว้หลากหลายด้วยกันดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2544, หน้า 10) ได้รวบรวมความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจไว้ดังนี้

บริษัทที่ปรึกษาการจัดการ ฮอลแลนด์และเดวิส (ม.ป.ป.) (Holland and Davis Management Consulting Service) ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารการเปลี่ยนแปลงไว้ว่าการบริหารการเปลี่ยนแปลงเป็นการใช้เทคนิควิธีที่เป็นระบบเพื่อประกันว่าการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นไปตามทิศทางที่ได้วางแผนไว้ ก่อให้เกิดความคุ้มค่า และประสิทธิภาพภายในระยะเวลาที่กำหนดพร้อมทั้งบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

พอล เอฟ. วิลสัน และคณะ (ม.ป.ป.) (Paul F. Wilson and others) กล่าวถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลงว่า เป็นกระบวนการปรับปรุงหรือทบทวนการออกแบบการปฏิบัติการ เทคนิค หรือระบบรวมทั้งส่วนที่เป็นโครงสร้าง และไม่ใช่โครงสร้าง เช่น กระบวนการ องค์การ ทบทวนเอกสาร โดยอาศัยการวางแผนการเปลี่ยนแปลง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2545) ให้ความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลง หมายถึง กระบวนการของกิจกรรมที่ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงในองค์กรบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ จากนิยามดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าการบริหารการเปลี่ยนแปลง คือ การที่บุคคลในองค์กรร่วมกัน ดำเนินกิจกรรมบางอย่าง เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงสามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้สำเร็จ โดยกิจกรรมมีลักษณะเป็นกระบวนการ และมีขั้นตอนการกระทำที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ต่างมีอิทธิพลต่อกันและกัน ขั้นตอนของกิจกรรมจะเริ่มตั้งแต่ก่อนเริ่มการเปลี่ยนแปลง ระหว่างการเปลี่ยนแปลง และหลังการเปลี่ยนแปลง

แก้วตา ไทรงาม (2548, หน้า 57) ได้สรุปความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลงว่า หมายถึง การวางแผนและดำเนินการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและส่วนต่างๆ ในองค์กรอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานใหม่ที่มีประสิทธิภาพได้ผลตามเป้าหมายในเวลาที่กำหนด โดยอาศัยองค์ความรู้ด้านต่างๆ เข้ามาช่วยให้การเปลี่ยนแปลงประสบผลสำเร็จ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ม.ป.ป., หน้า 10) ให้ความหมาย การบริหารการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การวางแผนและดำเนินการต่างๆ อย่างเป็นระบบที่จะลด ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง และสนับสนุนให้เกิดการปรับตัวและการยอมรับพร้อมทั้ง สร้างศักยภาพใหม่ๆ ให้รองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างเป็นผลตามเป้าหมายที่วางไว้ เพื่อนำพาองค์กรหรือบุคคลจากสภาวะปัจจุบันไปสู่สภาวะใหม่ที่พึงประสงค์ ดังนั้น การบริหาร การเปลี่ยนแปลงจึงอาจเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบในระดับองค์กรหรือระดับปัจเจกบุคคล ก็ได้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550)

ผลกระทบในระดับองค์กร หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นกระทบต่อ องค์กรประกอบในการบริหารองค์กร อันได้แก่ โครงสร้างองค์กร หน้าที่เขตความรับผิดชอบ ของตำแหน่งงานต่างๆ รวมทั้งกระบวนการกลไกในการบริหารทรัพยากรบุคคล

ผลกระทบในระดับปัจเจกบุคคล หมายถึง ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงต่อปัจเจก บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง โดยผลกระทบจะวิเคราะห์ในเชิง มุมมอง ทักษะคติ และพฤติกรรม ซึ่งจะส่งผลต่อการยอมรับและความสามารถในการปรับตัวกับ การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น การยอมรับและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลนั้น ถือเป็นความสำเร็จของการบริหารการเปลี่ยนแปลง

สถาบันทรัพยากรมนุษย์ (2551) ได้นำเสนอความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลงไว้ 2 นัยด้วยกัน กล่าวคือ

นัยแรก การบริหารการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การกระทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมีระบบตามแผนที่ได้จัดทำไว้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงตามนัยนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การที่เกิดขึ้นภายใต้อำนาจการบริหารขององค์การ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำระบบและวิธีการใหม่มาปฏิบัติในองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นัยที่สอง การบริหารการเปลี่ยนแปลง หมายถึง การบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงภายนอก ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีได้กำหนดและจัดทำเป็นแผนล่วงหน้าได้ จะต้องจัดทำเพิ่มเติมตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

จากความหมายของการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้นำเสนอไปนั้นสรุปได้ว่า "การบริหารการเปลี่ยนแปลง" คือ กระบวนการของกิจกรรมที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบตามแผนการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางไว้ เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ระบบวิธีการปฏิบัติงานใหม่ รวมไปถึงจนถึงความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยมและพฤติกรรมของบุคลากรในองค์การ โดยอาศัยเทคนิควิธีและองค์ความรู้ต่างๆ เข้ามาช่วยในการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้การบริหารการเปลี่ยนแปลงยังเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

#### 5. กระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลง

กระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างมีลำดับขั้นตอนซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงไว้หลายตัวแบบด้วยกัน ดังนี้

##### 5.1 ตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบสามขั้นตอนของเลวิน (Lewin's Three-Step Model)

Kurt Lewin ซึ่งเป็นนักจิตวิทยาได้ให้ข้อเสนอถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในองค์การประกอบด้วย 3 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกการละลายพฤติกรรม (unfreeze) ขั้นตอนที่สองการดำเนินการเปลี่ยนแปลง (change) และขั้นตอนสุดท้ายการคงที่พฤติกรรมใหม่หลังการเปลี่ยนแปลง (refreeze) ให้อยู่อย่างมั่นคง ซึ่งสามารถอธิบายและแสดงได้ดังภาพนี้ (Kurt Lewin, n.d. อ้างอิงใน สมยศ นาวิการ, 2544, หน้า 185-186; สมิทธิ จิตกมล, 2546, หน้า 163; ธงชัย สันติวงษ์ และชัยยศ สันติวงษ์, 2548, หน้า 847-848; วิเชียร วิทยอุดม, 2549, หน้า 475-479; ธวัช บุญยมณี, 2550, หน้า 152-154)



ภาพ 4 แสดงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของ Kurt Lewin

ที่มา: สมยศ นาวิกาน, 2544, หน้า 186



ขั้นตอนแรก การละลายพฤติกรรม (unfreeze) เป็นขั้นเตรียมความพร้อมก่อนที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง โดยสร้างบรรยากาศของการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้น และทำให้พนักงานในองค์กรเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจากพนักงาน ความมุ่งหมายของการดำเนินการในขั้นตอนนี้มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงค่านิยม ทักษะ ทักษะ ความเชื่อ ตลอดจนขนบธรรมเนียม ประเพณีเก่าๆ และพฤติกรรมที่เคยปฏิบัติกันอยู่เป็นประจำให้หมดไปเพื่อนำไปสู่การเรียนรู้ โดยกิจกรรมที่ต้องดำเนินการในขั้นตอนนี้คือ

1. พิจารณาว่ามีสิ่งใดบ้างในองค์กรที่เป็นปัญหาและต้องการเปลี่ยนแปลงรวมทั้งวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาว่าเกิดขึ้นมาจากสิ่งใด
2. สร้างความรู้สึกถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในองค์กรผ่านการให้ข้อมูลข่าวสารให้พนักงานในองค์กรรับทราบโดยทั่วกัน
3. กำหนดเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจนและดำเนินการวางแผนการบริหารการเปลี่ยนแปลง

ขั้นตอนที่สอง การดำเนินการเปลี่ยนแปลง (change) เป็นขั้นตอนของการดำเนินการเปลี่ยนแปลงและพัฒนารูปแบบของพฤติกรรมองค์กรขั้นใหม่ ซึ่งผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงก็คือ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) โดยดำเนินการตามแผนการเปลี่ยนแปลงที่ได้กำหนดไว้จากขั้นตอนแรกนำไปปฏิบัติ โดยอาศัยกลยุทธ์และเทคนิคต่างๆ เข้ามาช่วยในการดำเนินการ เพื่อมุ่งสร้างทัศนคติ ค่านิยม ตลอดจนพฤติกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นในองค์กร

ขั้นตอนสุดท้าย การคงที่พฤติกรรมใหม่หลังการเปลี่ยนแปลง (refreeze) สำหรับขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนของการบำรุงรักษาทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งกิจกรรมในขั้นตอนนี้ ก็คือ

5.1.1 ทำการประเมินผลและตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้น ว่าเป็นไปตามความปรารถนาขององค์กรหรือไม่

5.1.2 สนับสนุนพฤติกรรมใหม่ โดยอาศัยระบบการให้รางวัลสูงใจ และการเสริมแรงที่เหมาะสมในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เช่น การสรรเสริญ การให้เงินรางวัลพิเศษ เป็นต้น เพื่อเป็นการจูงใจให้พฤติกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นดำรงอยู่อย่างถาวร โดยที่มักกลับไปสู่พฤติกรรมในรูปแบบเดิมที่องค์กรไม่พึงประสงค์

สำหรับความสำเร็จในการทำให้พฤติกรรมใหม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงนั้น จะมีผลทำให้พฤติกรรมใหม่พัฒนาขึ้นมากลายเป็นปกติสถานใหม่ (New norm) ขององค์กร ซึ่งท้ายที่สุดก็คือประสิทธิผลขององค์กรนั่นเอง ดังนั้น การที่จะทำให้พฤติกรรมใหม่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง เพื่อนำไปสู่ประสิทธิผลของการเปลี่ยนแปลงองค์กรนั้นจำเป็นต้องสร้างบรรยากาศขององค์กร (Organizational Climate) ขึ้นมาสนับสนุน หรือรองรับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมใหม่ เพราะบรรยากาศขององค์กรจะเป็นสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่ทำให้เกิดแรงจูงใจต่อการเปลี่ยนแปลง (เชียวชาญ อาศุวัฒนกุล, 2530, หน้า 220)

## 5.2 ตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผน (The Planned Change Model)

ตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแบบแผน ดัดแปลงและปรับปรุงมาจากตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงของเลวิน โดยการปรับขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงจาก 3 ขั้นตอน เป็น 7 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดปัญหา (scouting) ที่ปรึกษาร่วมกับบุคลากรขององค์กร ร่วมกันสำรวจปัญหาขององค์กรที่ต้องเปลี่ยนแปลง

ขั้นตอนที่ 2 การเข้าสู่องค์กร (entry) คือ การพัฒนาความร่วมมือและกำหนดสิ่งที่คาดหวังในองค์กร โดยตัวแทนการเปลี่ยนแปลงหรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (change agent)

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์ปัญหา (diagnosis) เป็นการวิเคราะห์ปัญหา เพื่อกำหนดเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงให้มีความชัดเจนมากที่สุด

5.2.1 ขั้นตอนการวางแผน (planning) เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน รวมไปถึงการหาวิธีการที่จะเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

จากขั้นตอนที่ 1-4 เป็นในส่วนของขั้นตอนการละลายพฤติกรรมตามตัวแบบของ Kurt Lewin

5.2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (action) กล่าวคือ สมาชิกขององค์กร (change target) นำแผนการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางไว้ไปปฏิบัติ ภายใต้คำแนะนำของที่ปรึกษาหรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่ต้องการ

สำหรับในขั้นตอนนี้จะตรงกับขั้นตอนที่สอง คือ การเปลี่ยนแปลงตามตัวแบบของ Kurt Lewin

5.2.3 ขั้นตอนของการสร้างเสถียรภาพและประเมินผล (stabilization and evaluation) กล่าวคือ การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่

5.2.4 ขั้นสิ้นสุดโครงการ (termination) เป็นขั้นตอนที่ยุติบทบาทผู้นำในการเปลี่ยนแปลง และผู้นำในการเปลี่ยนแปลงจะต้องฝึกอบรมสมาชิกขององค์กรให้สามารถรักษาสถานภาพ ในการทำงานตามกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ได้ร่วมกันพัฒนาเพื่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรให้ดำรงอยู่ต่อไป

ขั้นตอนที่ 6 และ 7 เป็นในส่วนของขั้นตอนการคงที่พฤติกรรมใหม่ (refreeze) ตามตัวแบบของ Kurt Lewin (ทองใบ สุดชาติ, 2551, หน้า 386-388; ณัฐพันธ์ เขจรนันท์, 2545, หน้า 118)

### 5.3 ตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามทัศนะของ อรัญ โสติพันธ์

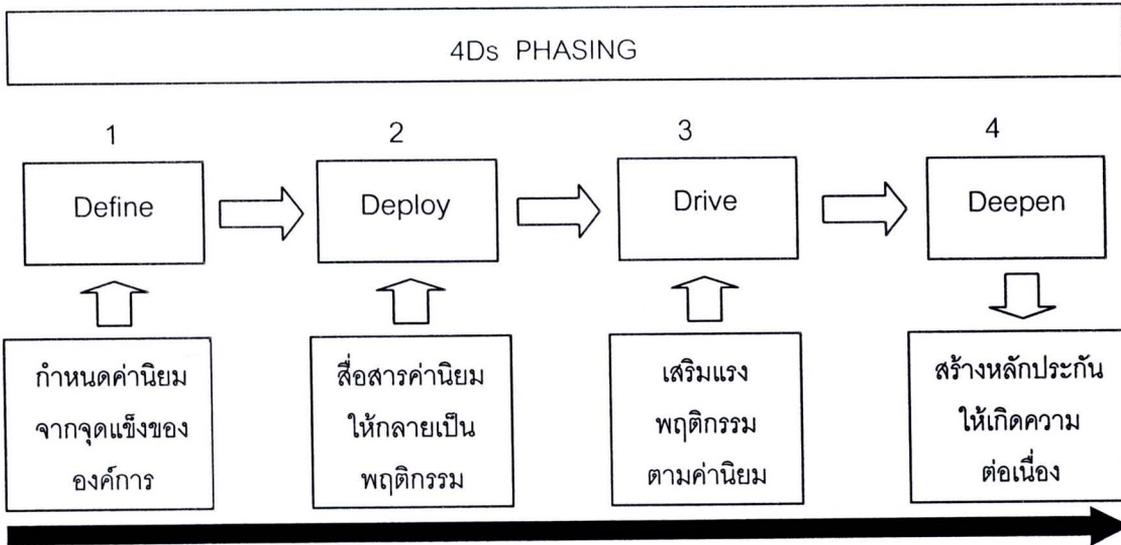
อรัญ โสติพันธ์ (ม.ป.ป.) ได้กล่าวถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรซึ่งมี 4 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 Define กำหนดค่านิยมจากปัจจัยแห่งความสำเร็จ ซึ่งพิจารณาจากวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์

ขั้นตอนที่ 2 Deploy สื่อสารค่านิยมให้กลายเป็นพฤติกรรม โดยนำไปประยุกต์ในแต่ละหน้าที่งาน ตำแหน่งงาน และกำหนดเป็นพฤติกรรมของบุคคล

ขั้นตอนที่ 3 Drive เสริมแรงพฤติกรรมตามค่านิยม มีการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนที่ 4 Deepen สร้างหลักประกันให้เกิดความต่อเนื่อง พนักงานได้เรียนรู้และนำไปใช้ได้จริง จากที่กล่าวมาสามารถแสดงได้ดังภาพนี้



ภาพ 5 แสดงกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามทัศนะของ อรัญ โสคติพันธ์ุ

ที่มา: อรัญ โสคติพันธ์ุ, ม.ป.ป.

#### 5.4 ตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงของ John Kotter (The Eight Stage Change Process)

Kotter ได้เสนอว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงใดๆ ภายในองค์กรจะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ ทั้งหมด 8 ขั้นตอน โดยจะต้องดำเนินการเป็นไปตามลำดับดังนี้ (Kotter, n.d. อ้างอิงใน พสุ เดชะรินทร์, 2546, หน้า 277-282; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550; ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2551, หน้า 111; บริหารการเปลี่ยนแปลง, ม.ป.ป.)

ขั้นตอนที่ 1 การสร้างความรู้สึกของความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง (Increase urgency) โดยการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานขององค์การ ตลอดจนการคาดคะเนถึงภาวะการณ์ต่อการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งกำหนดเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงให้ชัดเจน

ขั้นตอนที่ 2 สร้างทีมผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Build the guiding teams) ด้วยการกำหนดให้มีกลุ่มทำงานเป็นทีม และที่สำคัญบุคคลในทีมงานจะต้องเป็นผู้ที่เห็นถึงความจำเป็นและพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง

ขั้นตอนที่ 3 กำหนดวิสัยทัศน์ให้ชัดเจนและถูกต้อง (Get the vision right) ซึ่งวิสัยทัศน์จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพร้อมกันนั้นจะต้องร่างกลยุทธ์ที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จตามวิสัยทัศน์นั้น

ขั้นตอนที่ 4 การสื่อสารวิสัยทัศน์ (Communicating the vision) โดยการสื่อสารและถ่ายทอดวิสัยทัศน์ในทุกรูปแบบอย่างเปิดเผยให้พนักงานทั่วทั้งองค์กรได้รับทราบและเข้าใจถึงวิสัยทัศน์ขององค์กร รวมทั้งก่อให้เกิดความเชื่อที่ว่า การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งจำเป็นและเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงแล้วยอมจะทำให้องค์กรดีขึ้น

ขั้นตอนที่ 5 สนับสนุนให้เกิดการลงมือทำ (Enable action) และจัดอุปสรรคข้อขัดข้องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกฎ ระเบียบ โครงสร้างองค์กรให้พร้อมรองรับกับการเปลี่ยนแปลง รวมถึงการประสานระบบการดำเนินงานต่างๆ ที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

ขั้นตอนที่ 6 การสร้างความสำเร็จในระยะเวลาย่อย (Create short-term wins) คือ การนำเสนอผลความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว โดยอาจจะใช้วิธีการการมอบรางวัลและประกาศเกียรติคุณให้กับผู้ที่มีส่วนสนับสนุนในการสร้างความสำเร็จให้กับองค์กร เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจและการได้รับความร่วมมือร่วมใจจากพนักงานเพิ่มเติม

ขั้นตอนที่ 7 มุ่งมั่นไม่ย่อท้อ (Don't let up) ผลักดันและสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรายงานความคืบหน้าของสิ่งที่ประสบความสำเร็จแล้วและขั้นตอนการดำเนินงานต่อไป เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ขั้นตอนที่ 8 รักษาผลการเปลี่ยนแปลงไว้ให้คงอยู่ (Make change stick) หรือการรักษาวัฒนธรรมองค์กรแบบใหม่ รวมทั้งพัฒนาภาวะผู้นำและผู้สืบทอดให้ต่อเนื่อง เพื่อให้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้อย่างประสบความสำเร็จและยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าทั้ง 8 ขั้นตอนที่กำลังจะครอบคลุมรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของเลวิน กล่าวคือ ขั้นตอนที่ 1-4 เป็นขั้นตอนการละลายพฤติกรรม ส่วนขั้นตอนที่ 5-7 เป็นขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง และขั้นตอนที่ 8 เป็นขั้นตอนการคงที่พฤติกรรมใหม่หลังการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้น จากตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดข้างต้น ไม่ว่าจะแบ่งออกเป็นกี่ขั้นตอนก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วพบว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงจะมีขั้นตอนที่สำคัญด้วยกัน 3 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนการละลายพฤติกรรม ขั้นตอนการดำเนินเปลี่ยนแปลง และขั้นตอนการสร้างเสถียรภาพ หรือการคงที่พฤติกรรมใหม่หลังการเปลี่ยนแปลง

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกตัวแบบกระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบสามขั้นตอนของเลวิน (Lewin's Three-Step Model) มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนาชุมชนตามยุทธศาสตร์ที่ 5 ในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2551 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ของงานวิจัย

## 6. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

การบริหารการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมิใช่ว่าจะสามารถทำได้ง่ายและราบรื่นเสมอไป โดยธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงมักจะเกิดปรากฏการณ์การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to change) ของเหล่าสมาชิกภายในองค์การที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีทัศนคติและค่านิยมต่อการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันออกไป สำหรับการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมักจะเกิดจาก 2 สาเหตุใหญ่ด้วยกัน คือ

สาเหตุประการแรกเกิดจากตัวบุคคล กล่าวคือ คนแต่ละคนจะมีความสามารถในการรับรู้ที่แตกต่างกัน ประกอบกับข้อมูลและสิ่งที่ได้รับรู้มานั้นขาดความชัดเจนและความถูกต้อง จึงทำให้สมาชิกในองค์การขาดความเข้าใจและไม่ได้ตระหนักถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับนิสัยและความเคยชินที่คนมักจะคุ้นเคยและทำในสิ่งที่ตนถนัดอยู่เป็นประจำ และรู้สึกว่าการที่ตนทำอยู่นั้นมีความมั่นใจ เชื่อมั่นและปลอดภัยอยู่แล้ว จึงทำให้ไม่อยากจะเปลี่ยนแปลง เพราะสมาชิกในองค์การกลัวว่าถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นตนเองนั้นจะต้องมาเรียนรู้และเริ่มต้นสิ่งใหม่ ซึ่งอาจทำให้วิถีชีวิตของตนเองเปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงทำให้สมาชิกในองค์การเกิดความกลัวเพราะไม่รู้ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นจะเกิดสิ่งใดขึ้นกับตนเองแล้วจะส่งผลกระทบต่อตนเองและจะทำให้ตนเองนั้นเสียผลประโยชน์หรือเกิดความเสียหายอย่างไรบ้าง และสิ่งเหล่านี้ที่กล่าวมาจึงทำให้สมาชิกในองค์การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

สาเหตุประการที่สองเกิดจากองค์การ

### 6.1 โครงสร้างขององค์การไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลง

6.2 การเกรงกลัวต่อการสูญเสีย กล่าวคือ กลัวว่าอำนาจและบทบาทที่มีอยู่ในฐานะผู้เชี่ยวชาญจะถูกลดความสำคัญลง กลัวว่ากลุ่มของตนจะสูญเสียทรัพยากร เพราะการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้การจัดสรรทรัพยากรเปลี่ยนแปลงไป และการกลัวจะสูญเสียอำนาจในการตัดสินใจ

6.3 การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอาจขัดแย้งกับวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะถ้าองค์การมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งมาก ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลง นอกจากวัฒนธรรมองค์การแล้ว บรรทัดฐานของกลุ่มก็เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกัน จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นไปได้ยาก

6.4 การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่กระทบต่อทรัพย์สินที่ได้ลงทุนไปมากแล้ว รวมถึงการมีข้อตกลงกับหน่วยงานหรือกิจการอื่นๆ ไว้ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการเปลี่ยนแปลง จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้ยาก

6.5 บรรยากาศขององค์การที่เป็นอยู่นั้นดีอยู่แล้ว ทุกฝ่ายมีความพึงพอใจ มีโอกาสได้เสนอความคิดเห็นในการปฏิบัติงาน มีความไว้วางใจกันในระดับสูงก็ไม่อยากที่จะเปลี่ยนแปลง

6.6 ทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงไม่ได้รับการยอมรับจากผู้นำและกลุ่มต่างๆ รวมทั้งการขาดความร่วมมือในการเปลี่ยนแปลง

จากสาเหตุของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคที่คอยขัดขวางการดำเนินการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังส่งผลให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากและอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นการที่จะทำให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงประสบผลสำเร็จผู้บริหาร หรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลงจะต้องคำนึงถึงวิธีการ หรือกลยุทธ์ในการเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และปัจจัยต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ

#### 7. กลยุทธ์ในการเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

โดยทั่วไปแล้วกลยุทธ์ในการเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมีด้วยกันหลายวิธี ดังนี้ (เชียวชาญ อาศุวัฒนกุล, 2530, หน้า 223-226)

ประการแรก การสร้างความเชื่อถือ (Trust) กล่าวคือ ผู้บริหาร หรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลง จะต้องสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธาให้แก่พนักงานในองค์การยอมรับ เชื่อฟังหรือเห็นด้วย และยอมเปลี่ยนแปลงตาม

ประการที่สอง การให้การศึกษาและการติดต่อสื่อสาร (Education and communication) กล่าวคือ การสร้างระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพเพื่อถ่ายทอดข้อมูลที่ถูกต้องให้แก่พนักงานได้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทั่วถึง สำหรับวิธีการให้ข้อมูลแก่พนักงานสามารถทำได้หลายวิธี ยกตัวอย่างเช่น การพูดคุยเป็นการส่วนตัว การประชุมกลุ่ม เป็นต้น

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง (Participation) กล่าวคือ การให้พนักงานได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ให้ร่วมรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งการให้พนักงานได้เข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้พนักงานมีความรู้สึกผูกพันกับการเปลี่ยนแปลง เห็นว่าตนเองนั้นเป็นส่วนหนึ่งที่ได้สร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ให้กับองค์การ สำหรับวิธีการที่จะทำให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมโดยทั่วไปจะใช้รูปแบบการแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานขึ้นมาซึ่งอาจจะมาจากทุกระดับที่

มีส่วนเกี่ยวข้องก็ได้ และสำหรับวิธีการเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงด้วยการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง ได้รับการยืนยันจากการศึกษาของนักวิชาการที่ชื่อ เลสเตอร์ โคช และจอห์น อาร์ พี เฟรนช์ จูเนียร์ (Lester Coch and John R.P. French. Jr) แล้วว่าการให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้เกิดความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง

ประการที่สี่ การให้รางวัลตอบแทน (Supplementary Reward) ที่องค์การเสนอให้เพื่อแลกกับการไม่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และยอมรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรางวัลตอบแทนนี้อาจจะเป็นในรูปของตัวเงิน หรือไม่ใช้ตัวเงินก็ได้

ประการที่ห้า การให้คำปรึกษา (Provide Counseling) พนักงานอาจจะมีความกลัวหรือตื่นตระหนกต่อการเปลี่ยนแปลงในสิ่งใหม่ๆ ที่ตนเองไม่คุ้นเคย สถานการณ์เช่นนี้ผู้บริหารหรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลงจะต้องคอยให้คำปรึกษา โดยเชื่อมั่นว่าพนักงานสามารถจะปฏิบัติงานใหม่หรือแก้ปัญหาได้ ผู้ให้คำแนะนำจะต้องสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับพนักงาน สร้างบรรยากาศที่เป็นมิตรภาพต่อกัน เพื่อช่วยให้พนักงานลดความตึงเครียดหรือความคับข้องใจ

ประการที่หก การใช้เล่ห์เหลี่ยมและการดึงเข้ามาเป็นพวก (Manipulation and Co-optation) กล่าวคือ การใช้วิธีการปลอญข่าวลือให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจะทำให้เกิดผลดีหรืออาจใช้วิธีการชักจูง หรือบางครั้งอาจจะต้องซื้อตัว (Buy off) หัวหน้าหรือผู้นำกลุ่มต่อต้านโดยการให้ตำแหน่งและบทบาทสำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลง แต่อย่างไรก็ตามการเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการนี้ หากพนักงานทราบถึงความไม่จริงใจของผู้บริหารหรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลง จะทำให้เกิดผลเสียตามมา คือ การต่อต้านอาจจะเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

ประการที่เจ็ด การเจรจาต่อรอง (Negotiation) กล่าวคือ การอนุญาตให้พนักงานมีโอกาสเข้ามาเจรจาต่อรอง เพราะจะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิด และการประนีประนอมกันในการปรับปรุงแนวทางในการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทั้งฝ่ายบริหารและพนักงานต่างยอมรับกันได้

ประการที่แปด การใช้วิธีการบังคับ (Coercion) เป็นวิธีการใช้อำนาจบังคับให้พนักงานที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลงที่ได้กำหนดไว้ มิเช่นนั้นพนักงานอาจจะต้องถูกย้าย ไม่ได้เลื่อนตำแหน่ง ไม่ได้ขึ้นเงินเดือน เป็นต้น อย่างไรก็ตามวิธีการนี้อาจเป็นวิธีการที่นำไปสู่การต่อต้านที่รุนแรงเพิ่มมากขึ้น และที่สำคัญวิธีการนี้จะไม่มีความสัมพันธ์ที่จะทำให้เกิดการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

ประการที่เก้า การสนับสนุนและอำนวยความสะดวก (Facilitation) หากพนักงานเกิดความรู้สึกอึดอัด ไม่สะดวก ผู้บริหารหรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลงควรเน้นโอกาสและประโยชน์ที่จะได้รับในการจัดอุปกรณ์และกิจกรรมที่จะช่วยสนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบต่างๆ ที่จะช่วยเพิ่มความสะดวกให้กับพนักงาน

ประการที่สิบ การรอจังหวะเวลาที่เหมาะสม (Proper time) คือการรอจังหวะเวลาที่พนักงานเข้าใจ ยอมรับ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงแล้วจึงค่อยดำเนินการ (สุพานี สุฤษฏ์วานิช, 2550, หน้า 551)

ประการสุดท้าย การสร้างสรรคสิ่งแวดลอมที่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ผู้บริหารหรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลงจะต้องรู้จักสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการยอมรับในการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้บรรยากาศในองค์กรนั้นพร้อมอยู่เสมอที่จะเอื้ออำนวยให้บุคลากรปฏิบัติตนและฝึกฝนตนเองให้รู้จักคิด รู้จักริเริ่ม และยอมรับในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะเกิดขึ้น (ณรงค์ศักดิ์ บุญเลิศ, 2548, หน้า 263)

สำหรับกลยุทธ์ในการเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงประกอบไปด้วยกลยุทธ์หลายประการด้วยกันมีทั้งกลยุทธ์ในทางบวกและกลยุทธ์ในทางลบ ซึ่งการที่จะใช้กลยุทธ์ใดในการเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงไม่จำเป็นว่าจะต้องใช้ครบทุกกลยุทธ์ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับสถานการณ์และสภาพความเป็นจริงขององค์กรนั้นๆ ถึงอย่างไรก็ตามผู้บริหารหรือผู้นำในการเปลี่ยนแปลงความจะเลือกใช้กลยุทธ์ในทางบวก เช่น การสร้างความเชื่อถือ การติดต่อสื่อสาร การมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น มากกว่ากลยุทธ์ในทางลบ เช่น การใช้เล่ห์เหลี่ยมหรือการบังคับ เป็นต้น เนื่องจากการใช้กลยุทธ์ในทางลบจะสามารถสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่องและเกิดผลได้ในระยะยาว

## 8. ปัจจัยที่มีต่อผลสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง (Key Success Factors)

การเปลี่ยนแปลงใดๆในองค์กรควรที่จะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยหลักต่างๆที่จะทำให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี โดยปัจจัยหลักต่างๆประกอบไปด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป., หน้า 29-31)

8.1 การสร้างบรรยากาศ สภาพแวดล้อม และความพร้อมขององค์กรเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น สิ่งนี้จะสร้างขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรให้ความสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องภายในองค์กร ตลอดจนภูมิหลัง หรืออดีตอีกทั้งปัจจัยภายใน หรือปัจจัยภายนอกที่หล่อหลอมทำให้องค์กรเป็นอยู่ในสภาพปัจจุบันนี้

8.2 การยอมรับร่วมกันในกลยุทธ์ เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ของการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดขึ้น เนื่องจากการยอมรับ และการมีส่วนร่วมในความสำเร็จจะเป็นปัจจัยที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงควรจะมีการยอมรับร่วมกันตั้งแต่ระดับผู้นำระดับสูง และถ่ายทอดลงมาถึงระดับอื่นๆ ตลอดการดำเนินการเปลี่ยนแปลง

8.3 ทีมผู้นำระดับสูงที่กระตือรือร้น และมีวิสัยทัศน์กว้างไกล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความรู้และความชำนาญด้านการศึกษาลูกค้า ประชาชน ค่านิยม พฤติกรรม และผลลัพธ์ที่คาดหวังว่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้การแต่งตั้งทีมผู้นำที่ดีควรจะเป็นทีมเดียวกันตลอดโครงการการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้มีการถ่ายทอดแนวความคิดและการกระทำอื่นๆ ได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน ซึ่งจะส่งผลให้การใช้ทรัพยากร และการจัดการกับเวลาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

8.4 ดำเนินการตามแผนการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่วางไว้ให้เหมาะสมกับเวลา สถานการณ์ และกลุ่มเป้าหมาย แผนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ น่าจะสามารถช่วยสนับสนุนและเตรียมความพร้อมการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลาต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

8.5 ให้ความสำคัญกับการมองภาพรวมทั้งระบบ และความคิดอย่างต่อเนื่องเพื่อการดำเนินการที่เชื่อมโยงกันเป็นภาพรวมทั้งพฤติกรรม กลยุทธ์ การปฏิบัติงาน การตอบสนอง และการประเมินผล การปฏิบัติงานเพื่อจูงใจให้บุคลากรดำเนินการเปลี่ยนแปลงตามที่หวังไว้

8.6 ศึกษา และทำความเข้าใจกับสภาพภายนอกอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสภาพแวดล้อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามที่เราคาดหวังไว้และคาดหวังไม่ได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องที่จะต้องติดตามทำความเข้าใจปัจจัยต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ

8.7 ความสามารถในการกำหนด วางแผน และปรับแผนการดำเนินการ คือ ความยืดหยุ่นในการนำข้อมูลนั้นไปปรับแผนการดำเนินงานเพื่อตอบสนองประเด็นนั้นๆ ได้อย่างเหมาะสม และทันต่อเหตุการณ์เพื่อให้การดำเนินการเปลี่ยนแปลงสำเร็จได้ในท้ายที่สุด

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 ผู้วิจัยจะทำการศึกษาปัจจัยสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนาชุมชนตามยุทธศาสตร์ที่ 5 ในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2551 ซึ่งได้มาจากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยได้ทำการสรุปปัจจัยเพื่อใช้ทำการศึกษาค้นคว้าได้เป็น 3 ปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การ กล่าวคือ บรรยากาศองค์การ หมายถึง กลุ่มของลักษณะต่างๆ ของสภาพแวดล้อมของการทำงาน (สมยศ นาวิการ และดุสิต รุมาคม, 2525, หน้า 596) ซึ่งรับรู้โดยสมาชิกในองค์การทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และบรรยากาศองค์การจะเป็นแรงกดดันที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในการทำงานของสมาชิกในองค์การนั้นๆ (Gilmer, 1971, p.28; สมยศ นาวิการ, 2540, หน้า 192) ให้มีความแตกต่างไปจากองค์การอื่น ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากสภาพแวดล้อมภายในองค์การและสามารถวัดได้โดยการรับรู้

ดงงานวิจัยของลินดา อัญญธนากร (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้วัฒนธรรมองค์การ บรรยากาศองค์การ และพฤติกรรมการทำงานตามบทบาทของข้าราชการตำรวจในสถานีตำรวจนครบาล ที่พบว่าการรับรู้วัฒนธรรมองค์การในมิติการทำงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีค่านิยมและจริยธรรมมีความสัมพันธ์ทางบวกกับพฤติกรรมการทำงานตามบทบาทและมีความสัมพันธ์ทางบวกกับการรับรู้บรรยากาศองค์การ ซึ่งการรับรู้บรรยากาศองค์การโดยรวม และการรับรู้บรรยากาศองค์การด้านนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์การ ด้านลักษณะงาน และด้านสัมพันธภาพภายในหน่วยงาน มีความสัมพันธ์ทางบวกกับพฤติกรรมการทำงานตามบทบาท แต่ไม่พบความสัมพันธ์ในด้านโครงสร้างองค์การ ด้านการบริหารงานของผู้บังคับบัญชา และด้านเงินเดือนและสวัสดิการ

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของจิรวัดน์ จีระดีพลัง (2546) ทำการศึกษาเรื่องคุณลักษณะส่วนบุคคลและบรรยากาศองค์การที่มีผลต่อความรู้ในวัฒนธรรมองค์การ ผลการศึกษาพบว่า ความรู้ในวัฒนธรรมองค์การมีความสัมพันธ์ทางบวกกับบรรยากาศองค์การด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ โครงสร้างหน่วยงาน ความรับผิดชอบ มาตรฐานการปฏิบัติงาน และบรรยากาศองค์การด้านปฏิสัมพันธ์ระหว่างพนักงานกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร การให้รางวัลและการลงโทษ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน พฤติกรรมของผู้บังคับบัญชา และพฤติกรรมของผู้ร่วมงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

จะเห็นได้ว่า บรรยากาศองค์การกับวัฒนธรรมองค์การเป็นส่วนที่ความสัมพันธ์กัน ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การหากบรรยากาศองค์การไม่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงก็ไม่สามารถทำให้การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดผลสำเร็จได้ ฉะนั้นจึงต้องมีการสร้างบรรยากาศองค์การขึ้นมาสนับสนุนเพื่อทำให้เกิดแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลง และเพื่อรองรับทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมใหม่ที่เกิดขึ้นตามที่ต้องการมุ่งหวัง

สำหรับปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การที่จะใช้ทำการศึกษาคั้งนี้ จะวัดจากการติดต่อสื่อสาร การสร้างความเชื่อถือ การให้รางวัลตอบแทน การอำนวยความสะดวก และสนับสนุน ซึ่งได้มาจากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีในส่วนของกลยุทธ์ในเอาชนะการต่อต้าน การเปลี่ยนแปลงในทางบวก และสัมพันธภาพภายในหน่วยงาน ซึ่งได้มาจากงานวิจัยของ ลินดา อัญญธนากร

ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในองค์การ ให้ความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้ที่มีบทบาทสำคัญ ต่อกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงก็คือ ผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (change agent) เนื่องจากผู้นำ ในการเปลี่ยนแปลงมีหน้าที่ในการคิดริเริ่ม และผลักดันให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นใน องค์การ (ทองใบ สุตชารี, 2551, หน้า 376) ซึ่งผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงอยู่ 4 ประการ คือ 1. การมีอิทธิพลทางอุดมการณ์ 2. การสร้างแรงบันดาลใจ 3. การกระตุ้นการใช้ปัญญา และ 4. การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2548, หน้า 373-374)

ดงงานวิจัยของจักรกฤษณ์ บัวแสง (2548) ได้ทำการศึกษาภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงของข้าราชการราชทัณฑ์ระดับหัวหน้าฝ่ายกับประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ภายใต้การปฏิรูประบบราชการ พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงด้านการมีอิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล อยู่ในระดับปานกลาง ทั้งหมด และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในภาพรวม มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผล ของการปฏิบัติงานภายใต้การปฏิรูประบบราชการในระดับปานกลาง

นอกจากนี้งานวิจัยของสุนีย์ นวจินดาพันธุ์ (2548) ได้ทำการศึกษาภาวะผู้นำ การเปลี่ยนแปลงกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ศึกษากรณี: จังหวัดปัตตานี พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง การใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา การคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ถึงแม้งานวิจัยที่ได้กล่าวข้างต้นจะไม่ได้เน้นศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีส่วนสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ แต่สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2548, หน้า 367) ได้ชี้ให้เห็นว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถใช้ในการอธิบายได้อย่างกว้างขวางตั้งแต่ระดับจุลภาคระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นรายบุคคลไปจนถึงระดับมหภาคระหว่างผู้นำกับบุคลากรทั้งองค์การ ตลอดจนทั้งระบบวัฒนธรรม (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์, 2548, หน้า 367) ซึ่งตามแนวคิดวัฒนธรรมองค์การผู้นำในการเปลี่ยนแปลง จะเป็นผู้ผลักดันในการสร้างและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2550, หน้า 190) ดังนั้นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีประสิทธิผลจะต้องเป็นผู้ที่มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้ผู้ตามเกิดแรงจูงใจและคล้อยตาม แลหากวัฒนธรรมองค์การนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงให้มีความสอดคล้องกับองค์การได้สำเร็จก็จะนำไปสู่การมีประสิทธิภาพและความสามารถในการปฏิบัติงาน

ดังนั้นการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้นำปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมาใช้ในการศึกษาโดยจะวัดจากองค์ประกอบทั้ง 4 ด้านของผู้นำการเปลี่ยนแปลง คือ ด้านการใช้อิทธิพลอย่างมีอุดมการณ์ ด้านการสร้างแรงบันดาลใจ ด้านการกระตุ้นทางปัญญา และด้านการคำนึงถึงความเป็นปัจเจกบุคคล

ปัจจัยด้านพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในองค์การ มิอาจจะบรรลุผลสำเร็จได้ตามแผนการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางไว้ หากปราศจากบุคลากรในองค์การ ซึ่งถือได้ว่าเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่ต้องทำการเปลี่ยนแปลงทั่วทั้งองค์การ และการที่จะทำให้การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การประสบผลสำเร็จได้ตามที่คาดหวังไว้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่บุคลากรในองค์การจะต้องได้รับรู้ถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงอย่างถูกต้องและเปิดเผย และสร้างการเรียนรู้ให้เกิดขึ้น เพื่อให้สมาชิกขององค์การมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งความเข้าใจในวิธีปฏิบัติอันจะนำไปสู่วิถีใหม่ที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550, หน้า 12-19) และสร้างการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรในองค์การ และ ท้ายที่สุดก็จะเกิดการยอมรับจากสมาชิกในทุกระดับขององค์การและนำไปสู่การปฏิบัติตามแผนการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางไว้ได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2544, หน้า 32) ส่งผลรวมให้องค์การประสบความสำเร็จในการบริหารการเปลี่ยนแปลง

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงใดๆในองค์การพนักงานจะต้องมีการรับรู้ การเรียนรู้ การมีส่วนร่วม และมีการยอมรับต่อกลยุทธ์ เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ของการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็นการช่วยลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นดังนั้น ปัจจัยด้านพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะวัดจากการรับรู้ การเรียนรู้ การมีส่วนร่วม และการยอมรับ ซึ่งได้มาจากการทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในส่วนของปัจจัยที่มีต่อผลสำเร็จของการเปลี่ยนแปลง

จากการทบทวนแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงสรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงองค์การเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้กับองค์การภาครัฐและภาคเอกชนโดยที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ สาเหตุที่ทำให้้องค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงเกิดจากแรงผลักดันจากภายนอกองค์การและแรงผลักดันจากภายในองค์การ ส่งผลให้ระบบย่อยต่างๆ ในองค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบๆ ตัวองค์การที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงองค์การจึงต้องอาศัยเทคนิค วิธีการ รวมถึงองค์ความรู้ต่างๆ เข้ามาช่วยในการบริหารการเปลี่ยนแปลง และต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบมีขั้นตอนการกระทำที่ต่อเนื่องกัน สิ่งหนึ่งที่ผู้บริหารหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องศึกษา และทำความเข้าใจ เพื่อป้องกันมิให้การบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องประสบกับความล้มเหลว ก็คือ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรในองค์การ ดังนั้นเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเกิดเป็นผลดีต่อองค์การและบรรลุผลสำเร็จ ผู้บริหารหรือผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะต้องหากกลยุทธ์ หรือวิธีการที่จะเอาชนะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนปัจจัยที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การบริหารการเปลี่ยนแปลงจะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การและคน (บุคลากรในองค์การ) โดยเฉพาะคนซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจของการบริหารการเปลี่ยนแปลงทั้งเป็นตัวที่ช่วยขับเคลื่อนและขัดขวางการบริหารการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป., หน้า 2) ซึ่งความสำเร็จขององค์การอันเนื่องมาจากการบริหารการเปลี่ยนแปลงย่อมพิจารณาได้จากการยอมรับและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และพฤติกรรมของแต่ละปัจเจกบุคคลในองค์การเปลี่ยนแปลงไปเมื่อรวมกันเข้าก็จะกลายเป็นภาพรวมขององค์การ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือความสำเร็จขององค์การอันเนื่องมาจากการบริหารการเปลี่ยนแปลงย่อมพิจารณาได้จากวัฒนธรรมองค์การที่แสดงออกได้อย่างสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

สรุปได้ว่า การบริหารการเปลี่ยนแปลงในองค์การถือเป็นเรื่องที่สำคัญในการเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับองค์การและบุคลากรที่สามารถที่จะปรับตัวและตอบรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลการดำเนินงานของบุคลากรและองค์การ เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นบรรลุผลสำเร็จและส่งผลดีต่อองค์การ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป., หน้า 2)

### แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านกระบวนทัศน์ รูปแบบและวิธีการบริหารงานภาครัฐของประเทศต่างๆ ขึ้นในโลก ที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) โดย โอเวน อี ฮักส์ (Owen E. Hughes) ได้อธิบายถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวว่าเป็นผลมาจากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ กระแสแนวความคิดแบบอนุรักษนิยม การเติบโตและความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรประชาสังคม รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบบราชการเอง (อ้างอิงใน บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา, 2548) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานภาครัฐตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถือได้ว่าเป็นความท้าทายในการปรับเปลี่ยนวิธีการและรูปแบบการบริหารงานภาครัฐที่มีความแตกต่างไปจากตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิมหรือแบบประเพณีนิยมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน โดยหันมาเน้นการทำงานที่ยึดผลสัมฤทธิ์ผลทั้งในแง่ของผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพ และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 27)

#### 1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

สำหรับแนวคิดการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐได้รับอิทธิพลมาจากกระแสหลักสองขั้วแนวความคิด แนวคิดแรก คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อันเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกกับแนวคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่ และแนวคิดที่สอง ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ อันเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดทางรัฐศาสตร์กับแนวคิดทางกฎหมายมหาชน ดังมีรายละเอียดดังนี้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2545, หน้า 55-70)

### 1.1 แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo – classic Economics) จะให้ความสำคัญกับระบบตลาด (Market Mechanism) รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่การจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยให้ความสำคัญในองค์ประกอบ 2 เรื่องคือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลงโดยอาศัยการปรับลดงบประมาณรายจ่าย (Cutback) การลดอัตรากำลังคน (Reduction in Force) การแปรสภาพกิจการบางอย่างของภาครัฐให้เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือการโอนกิจการบางอย่างให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน (Privatization and Corporatization) และการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกับภาครัฐได้ (Market Testing)

แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) เป็นแนวคิดของการบริหารจัดการสมัยใหม่ของภาคเอกชน หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “Business – Like Approach” แนวคิดนี้เชื่อว่าวิธีการบริหารจัดการนั้นเหมือนกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน แต่มีความแตกต่างกันที่เป้าหมายของการบริหารงาน กล่าวคือ ภาคเอกชนมีเป้าหมายของการบริหารงานก็เพื่อการแสวงหากำไรสูงสุด (Profit Maximization) แต่เป้าหมายของการบริหารงานในภาครัฐมุ่งเน้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (Public Interests) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นสำคัญ ซึ่งแนวความคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่จะให้ความสำคัญในองค์ประกอบ 3 ประการได้แก่

1.1.1 มุ่งเน้นประสิทธิผลหรือผลสัมฤทธิ์ (Effectiveness)

1.1.2 มุ่งเน้นเรื่องคุณภาพ (Quality) หรือความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Satisfaction)

1.1.3 มุ่งเน้นเรื่องหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

แนวคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการโดยอาศัยการลดการควบคุมของหน่วยงานกลาง โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมมาเป็นเพียงผู้กำกับดูแล การยกเลิกการควบคุมโดยกฎ ระเบียบ มาเป็นการทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) รวมทั้งการปรับลดขนาดของระบบราชการลง (Downsizing) เช่น การถ่ายโอนภารกิจบางประการของส่วนราชการออกไปจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน หรืออาจจะจัดตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทใหม่ที่เรียกว่า “Special Delivery” Unit หรือหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นต้น



## 1.2 แนวคิดประชาธิปไตยในแนวทางใหม่

แนวคิดทางรัฐศาสตร์ เป็นแนวคิดการปกครองร่วมสมัยที่ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องของประเทศรัฐ หรือ "Participatory State" ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งเน้นความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูล การมุ่งเน้นเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และการมุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจ โดยอาศัยการรับฟังประชาชน (Public Hearing) หรือประชาหารือ (Public Consultation) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 เป็นต้น อันจะช่วยทำให้การทำงานของระบบราชการมีความโปร่งใสและเปิดเผยมากขึ้น

แนวคิดกฎหมายมหาชน (Public Law) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากนักกฎหมายมหาชนที่มุ่งเน้นในเรื่องของหลักนิติธรรม หรือนิติรัฐ "Rule of Law" ที่ต้องการเห็นการบริหารงานภาครัฐอยู่ในกรอบกติกาของสังคม มิใช่การใช้อำนาจตามอำเภอใจเกินกว่าขอบที่กฎหมายได้กำหนด หรือให้อำนาจเอาไว้ดังที่ผ่านมาในอดีต ดังนั้น ภาครัฐในแนวคิดกฎหมายมหาชนควรตั้งอยู่บนพื้นฐานความถูกต้อง มีความยุติธรรม รวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่มีความหลากหลายในตัวเอง กล่าวคือ มีการนำองค์ความรู้จากหลายสาขาวิชา (Interdisciplinary) อันประกอบด้วย แนวคิดเศรษฐศาสตร์ มุ่งเน้นการใช้กลไกตลาด แนวคิดการบริหารจัดการสมัยใหม่ มุ่งเน้นการทำงานที่ทันสมัยอิงแบบภาคเอกชนมากขึ้น แนวคิดทางรัฐศาสตร์ มุ่งเน้นในเรื่องของประเทศรัฐที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดกฎหมายมหาชนที่เน้นในเรื่องหลักนิติธรรม หรือนิติรัฐ ซึ่งลักษณะเด่นของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่อยู่ที่ความพยายามแก้ไขปัญหารบบบริหารงานภาครัฐตามตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน

## 2. แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สำหรับแนวทางของการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวทางไว้หลายแนวทางด้วยกัน ดังนี้

Christopher Hood (1991, pp.3-19 อ้างอิงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 31-32) ได้เสนอแนวทางของการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ดังนี้

1. เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (professional management) จะทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน
2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และให้ความสำคัญต่อภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for result) มากกว่าภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process)
3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล
4. พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลง และเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (disaggregating) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (contract out)
5. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) อันจะเป็นการช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น
6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (business - like approach)
7. เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

แนวทางของ Ewan Ferlie, et al. (1996 อ้างอิงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, หน้า 31-32) ได้เสนอแนวทางของกาจัดการภาครัฐแนวใหม่ออกเป็น 4 แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency drive) เป็นแนวทางการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในธุรกิจ หรือภาคเอกชน (business - like approach) มากขึ้น โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน
2. การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (downsizing and decentralization) เป็นแนวทางที่ต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลัก (core function) และภารกิจงานรอง (non - core function) เพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาด (market testing) หรือการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) การแยกผู้ซื้อและผู้ให้บริการออกจากกัน (purchaser - provider split) การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (contractualism) รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (agencification)

3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (in search of excellence) เป็นรูปแบบที่ขยายแนวคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง

4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public service orientation) แนวทางของ Jonathan Boston, et al. ได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้ (การจัดการภาครัฐแนวใหม่, ม.ป.ป.)

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน และการบริหารงานของภาครัฐ

2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่างๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของการผลิตและผลลัพธ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (process accountability) มาเน้นการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for results) แทน

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่า การที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจการงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6. เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถสรุปในภาพรวมได้ว่า แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนระบบราชการให้มีโครงสร้างและขนาดที่เล็กลง โดยใช้กลไกตลาดเข้ามาทำหน้าที่ ทั้งยังเป็นระบบที่มีวิธีการปฏิบัติงานที่มีความทันสมัยและมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยการนำเทคนิคและวิธีการทำงานของภาคเอกชนมาใช้ในการปฏิบัติงาน อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเกิดผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งเป็นระบบที่มีวัฒนธรรมการทำงานมุ่งสู่ความเป็นเลิศ กล่าวคือ ให้ข้าราชการมีวัฒนธรรมการทำงานแบบมืออาชีพ โดยหันมุ่งเน้นในเรื่องของการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ มากกว่ามุ่งเน้นในเรื่องของปัจจัยนำเข้าหรือกระบวนการทำงานดังที่ผ่านมาในอดีต เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น

### 3. การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

อดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีระบบการบริหารงานภาครัฐตามตัวแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม หรือแบบประเพณีนิยมที่สะท้อนให้เห็นผ่านการจัดโครงสร้างขององค์กรที่เน้นลำดับชั้นของการบังคับบัญชาสูง ผ่านกระบวนการหรือวิธีการปฏิบัติงานที่เน้นและยึดถือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงคำสั่งและประกาศต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือและแนวทางของการแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน ผ่านวัฒนธรรมองค์กร โดยข้าราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานมักจะมีเชื่อและค่านิยมในการปฏิบัติงานที่เน้นความเป็นทางการและความเป็นระเบียบแบบแผนสูง เน้นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่างๆ ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งความเชื่อในเรื่องของการเชื่อฟังและทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาจึงทำให้เกิดทัศนคติและค่านิยมในเรื่องของระบบเจ้าขุนมูลนาย โดยการทำงานจึงมุ่งรับใช้ไปที่ผู้บังคับบัญชามากกว่าการให้บริการประชาชน

ระบบราชการไทยตามตัวแบบดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินในช่วงยุคโลกาภิวัตน์ต้องประสบกับความล้มเหลว ดังเห็นได้จากการที่ระบบราชการเป็นส่วนหนึ่งในการนำพาประเทศเข้าสู่ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2540 จากความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการรวมทั้งปัญหาของระบบราชการที่สั่งสมมาอย่างต่อเนื่องยาวนานที่เป็นปัจจัยทำให้ไม่สามารถนำพาประเทศออกจากภาวะวิกฤตดังกล่าวได้ (สมเกียรติ ศรีสัมพันธ์, 2547, หน้า 1-2) ตรงนี้เองถือได้ว่าจุดเปลี่ยนสำคัญของระบบราชการและส่งผลให้การปฏิรูประบบราชการมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

การปฏิรูประบบราชการของไทยตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมารัฐบาล (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ได้นำแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข ปัญหาของระบบราชการไทยตามตัวแบบดั้งเดิมที่มีความชัดเจนขึ้น ดังจะเห็นได้จากแผน ในการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 – 2544) ซึ่งถือได้ว่าเป็นฉบับแรกและฉบับประวัติศาสตร์ของประเทศไทย โดยสาระสำคัญของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 – 2544) ได้กำหนดหลักการใหญ่สองหลักการ หลักการแรก คือ การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานภาครัฐ และหลักการที่สอง คือ การปรับปรุงระบบ การทำงานของรัฐ (บรรจบ กิมเกณธอม, 2543)

ช่วงรัฐบาลต่อมา (นายชวน หลีกภัย) ในปี พ.ศ.2542 แนวทางในการปฏิรูประบบราชการตามแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความชัดเจนเพิ่มขึ้นจากแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 – 2544) จะเห็นได้จากแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งมีลักษณะของการปรับเปลี่ยนระบบราชการอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น โดยเร่งปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ทั้งโครงสร้าง กระบวนการ และวัฒนธรรมการบริหารจัดการของภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544, หน้า 207-217) สาระสำคัญของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐมีความครอบคลุมใน 5 ด้านดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ
3. การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
4. การปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

แนวทางในการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของไทย มีความชัดเจนมากที่สุดในช่วงปี พ.ศ.2545 ซึ่งรัฐบาล (พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร) ได้มีการผลักดันการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง โดยการปฏิรูประบบราชการในยุคนี้เรียกว่า “การพัฒนาระบบราชการ” (ป๋นรล มลากุล ณ ออยุธยา, ม.ป.ป.) ซึ่งได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546 – พ.ศ.2551) ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

จากการศึกษาทบทวนแนวคิดและทฤษฎีที่ได้กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าปรัชญาหรือแนวทางในการบริหารงานของระบบราชการตามตัวแบบดั้งเดิมที่เน้นในเรื่องของโครงสร้างวิธีการทำงานที่ยึดติดกับกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ รวมทั้งการทำงานที่มุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชาเพื่อต้องการความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน สิ่งเหล่านี้จึงส่งผลต่อความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และแบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือวัฒนธรรมองค์การที่เน้นความเป็นทางการความเป็นระเบียบแบบแผน การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และการเชื่อฟังและทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทำให้ข้าราชการไม่กล้าตัดสินใจและกล้าเสี่ยงที่จะนำเสนอความคิดใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน เพราะวิธีคิดและวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการตามตัวแบบดังกล่าวนี้อาจจะถูกครอบงำด้วยโครงสร้างที่เป็นทางการตามสายการบังคับบัญชาสูง การปฏิบัติงานที่ยึดติดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนกรอบกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาแทนที่การบริหารงานของระบบราชการตามตัวแบบดั้งเดิมที่เน้นในเรื่องของการปรับโครงสร้างของระบบราชการโดยนำระบบตลาดเข้ามาใช้แทน เน้นในเรื่องของวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ เน้นการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีผลทำให้ระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงใน 3 ส่วนที่สำคัญด้วยกัน คือ ส่วนแรกมีการเปลี่ยนแปลงในแง่ของโครงสร้าง ส่วนที่สองมีการเปลี่ยนแปลงในแง่ของวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในสองส่วนนี้ย่อมมีอิทธิพลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่สามตามมาในแง่ของความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน หรือวัฒนธรรมองค์การ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องประสานกันทั้งวิธีคิดและวิธีปฏิบัติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบราชการได้อย่างยั่งยืน

## สาระสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

จุดเริ่มต้นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.2545 เพื่อก้าวเข้าสู่การเป็นราชการยุคใหม่ได้เริ่มต้นขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญ 2 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 พร้อมกันนั้นยังได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการติดตามและขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ และทำให้การพัฒนาระบบราชการเป็นไปอย่างรอบคอบเหมาะสม

สำหรับการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะเวลา พ.ศ.2546 - พ.ศ.2550 ไว้ว่า (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546)

พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชน โดยมีเป้าประสงค์ หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการไทย 4 ประการด้วยกันคือ

1. พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น (Better Service Quality)
2. ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม (Rightsizing)
3. ยกกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล (High Performance)
4. ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการพัฒนาระบบราชการไทยให้บรรลุตามเป้าประสงค์หลักข้างต้นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546 – พ.ศ.2550) ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

ยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเรื่องของวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนารัฐวิสาหกิจ หลังการปฏิรูประบบราชการบนพื้นฐานแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผู้วิจัยมุ่งเน้นในยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ซึ่งนับเป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทยและการที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการนั้นไม่สามารถทำได้โดยวิธีการใช้อำนาจสั่งการ การถ่ายทอดความรู้ในลักษณะให้การศึกษาฝึกอบรม หรือการรณรงค์ แต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้สนับสนุนและส่งเสริมให้การบริหารราชการเกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (Action learning) รวมทั้งเน้นข้าราชการเป็นศูนย์กลาง (empowerment) เพื่อให้สามารถเรียนรู้และเกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ด้วยตนเองด้วยความเต็มใจ นอกจากนี้ได้เสนอแนะการจัดระบบการบริหารจัดการและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ (enabling environment) เพื่อให้ข้าราชการมีความรู้ ความสามารถและทักษะที่พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงก้าวผ่านจิตสำนึกที่ไม่ยึดติดกับความคิดในลักษณะเป็นราชการแบบดั้งเดิม ตลอดจนจรรยาบรรณสร้างระบบราชการให้เป็นระบบเปิด คือ ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการยุคใหม่โดยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งเป้าประสงค์หลักของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, หน้า 6-9)

1. ข้าราชการมีกระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิบัติราชการ โดยยึดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
2. ผู้นำทางการเมืองมีกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารราชการ โดยยึดถือหลักการพัฒนานโยบายการบริหารราชการเพื่อประชาชน
3. ภาคประชาชนมีกระบวนทัศน์ใหม่ในการเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบและพัฒนาบริการภาครัฐ

ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการเรียนรู้ วัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการบรรลุเป้าประสงค์หลักที่กำหนดไว้ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์สำคัญ 3 ยุทธศาสตร์คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 สร้างรูปแบบกระบวนการเรียนรู้จากประสบการณ์จริงให้เกิดขึ้นในภาครัฐ โดยมีมาตรการดังนี้

1. เปลี่ยนกระบวนการของข้าราชการโดยวิธีการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง (Action Learning)
2. พัฒนายุทธวิธีและประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบนำรูปแบบการสร้างกระบวนการเรียนรู้เพื่อปรับเปลี่ยนกระบวนการใหม่ในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นนักการเมือง
3. สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Champion)
4. สร้างตัวอย่างต้นแบบการปรับเปลี่ยนให้เห็นเป็นรูปธรรม (Pilot and Demonstration Case)

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ โดยมีมาตรการดังนี้

1. ปรับปรุงกฎ ระเบียบให้เกื้อกูลต่อการทำงานเพื่อปลูกฝังกระบวนการใหม่
2. ส่งเสริมการปฏิบัติราชการตามหลักเกณฑ์วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
3. สร้างระบบการให้รางวัลและลงโทษ (Carrot and Stick) เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การเปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนเร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยม โดยมีมาตรการดังนี้

1. สร้างวาระแห่งชาติโดยการดึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมให้รับรู้ และมีบทบาทต่างๆ ในการกระตุ้นเร่งเร้าให้การปรับเปลี่ยนกระบวนการฯ เกิดขึ้นได้จริง
2. รณรงค์ เผยแพร่กระบวนการใหม่ให้ประชาชนเข้าใจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการ
3. สร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและติดตามการปรับเปลี่ยนกระบวนการฯ
4. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเห็นความสำคัญของงานปรับเปลี่ยนกระบวนการฯ อย่างต่อเนื่อง

## แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551 – พ.ศ.2555)

สืบเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546 – พ.ศ.2550) เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการดำเนินต่อจนบรรลุผลสำเร็จ และนำไปสู่ทิศทางของระบบราชการที่พึงประสงค์ สามารถดำเนินงานตอบสนองความต้องการและประโยชน์สุขของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งสามารถปรับตัวรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างเหมาะสมต่อไป คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงได้กำหนดวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาระบบราชการในช่วงระยะปี พ.ศ.2551 – พ.ศ.2555 ให้มีความสอดคล้องและมีความต่อเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546 – พ.ศ.2550) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551) ไว้ดังนี้

ระบบราชการไทยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ยึดมั่นในหลักจริยธรรม และธรรมาภิบาล โดยมีประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการที่สนับสนุนและใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบราชการ

### ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ.2551 – พ.ศ.2555 สามารถแยกออกได้ 4 ประเด็น โดยสรุปได้ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการเกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 มุ่งสู่การเป็นองค์กรการที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่องาน ต่อประชาชน และสังคมโดยรวม

สำหรับประเด็นของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-พ.ศ.2555) ปรากฏอยู่ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ที่มุ่งเสริมสร้างระบบคุณธรรม จริยธรรม ปรับกระบวนทัศน์ หล่อหลอมวัฒนธรรมใหม่ให้เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ โดย

1. ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการทำงาน รวมทั้งกำหนดให้มีกลไกเพื่อรับผิดชอบดูแลในเรื่องการส่งเสริมธรรมาภิบาลขึ้นในแต่ละส่วนราชการ

2. ส่งเสริมและหล่อหลอมวัฒนธรรมใหม่ให้เอื้อต่อทิศทางและแนวทางการพัฒนาระบบราชการ โดยให้หน่วยงาน ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม รวมทั้งการสร้างกลไกสอดส่องที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลไว้กับระบบงานอื่นๆ เพื่อให้ขยายผลเป็นวัฒนธรรมองค์การอย่างยั่งยืนต่อไป

3. สร้างจิตสำนึก ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ให้ปฏิบัติงานด้วยความประพฤติชอบ ซื่อสัตย์ สุจริต เป็นกลางไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมุ่งสู่ความเป็นองค์การแห่งสุจริตธรรม

4. จัดให้มีกลไกรับผิดชอบดูแลในเรื่องจริยธรรมขึ้นในแต่ละส่วนราชการ เพื่อส่งเสริมและให้คำปรึกษาแนะนำ เกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม และคอยสอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน

5. ปรับปรุงระบบสรรหาและกลั่นกรองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับในการแต่งตั้งเข้าสู่ตำแหน่ง โดยคำนึงถึงความดีงาม คุณธรรม และจริยธรรม เป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบด้วย

จากการศึกษาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-พ.ศ.2550) ประกอบกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551 – พ.ศ.2555) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจสรุปได้ว่า ในช่วงแรกของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มุ่งเน้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนในลักษณะของการสร้างการเรียนรู้จากประสบการณ์ปฏิบัติจริง พร้อมทั้งมีการจัดสภาพแวดล้อมโดยการปรับปรุงกฎ ระเบียบใหม่เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำ และเผยแพร่กระบวนทัศน์ใหม่ที่เกิดจากการเรียนรู้ ในช่วงหลังของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มุ่งเน้นการใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน และส่งเสริมให้ข้าราชการเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อมุ่งสู่ความเป็นองค์กรแห่งสุจริตธรรม และเพื่อให้เอื้อต่อทิศทางและแนวทางการพัฒนาระบบราชการภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผสมผสานกับหลักการของแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิผล

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สุกิติ มณฑะเทียรทอง (2539) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมองค์การในระบบราชการไทย: กรณีศึกษาข้าราชการกรมการปกครอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มุ่งเน้นศึกษาถึงผลกระทบของ "โลกาภิวัตน์" ต่อระบบราชการไทยโดยอาศัยกรอบแนวคิดทฤษฎีของ Fred W. Riggs เป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงทัศนคติและขนานนิยมของข้าราชการกรมการปกครองในจังหวัดเชียงใหม่ โดยพิจารณาจากวัฒนธรรมหรือปทัสสถานขององค์การในฐานะเป็นปัจจัยกำหนดที่สำคัญ รวมถึงเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่มีต่อการบริหารราชการของข้าราชการตลอดจนทิศทางของระบบราชการในอนาคตด้วย วิธีการที่ใช้ในการศึกษา เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ข้าราชการระดับ 5 ถึงระดับ 8 สังกัดกรมการปกครอง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 203 ราย ซึ่งกระจายอยู่ในพื้นที่ 22 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ และ 1 ที่ทำการปกครองจังหวัด ซึ่งจำแนกตามตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สาขาวิชาการศึกษา สถาบันการศึกษา อายุราชการ อัตราเงินเดือน และระดับชั้นที่ดำรงตำแหน่ง (ระดับซี) และตัวแปรตาม คือ ทัศนคติและความคิดเห็นต่างๆ ของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ ต่อประชาชน ต่อเพื่อนร่วมงาน ต่อผู้บังคับบัญชา และต่อระบบราชการไทย

ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการมีความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของ "โลกาภิวัตน์" อย่างดีและเล็งเห็นถึงความจำเป็น และความสำคัญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ด้วย ขณะเดียวกันด้านวัฒนธรรมมาตยธิปไตย มีแนวโน้มที่อ่อนตัวลงดังจะเห็นได้จากทัศนคติที่ปรากฏต่อประชาชนเป็นไปในเชิงบวก และสร้างสรรค์มากขึ้น ในขณะที่ความร่วมมือระหว่างข้าราชการด้วยกันเองเป็นไปอย่างกว้างขวาง และมีอิสระมากขึ้น ยอมรับบทบาทและสิทธิสตรีมากขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา พัฒนาจากแนวตั้ง มาเป็นลักษณะแนวราบเพิ่มขึ้น มีความยุติธรรมในผลงานและการให้คุณให้โทษ โดยยึดหลักคุณธรรม มีความชัดเจนมากกว่าในอดีต ท้ายที่สุดมีทัศนคติต่อทิศทางของระบบราชการว่าระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ไม่เหมาะสมในปัจจุบัน ควรมีการมอบอำนาจการตัดสินใจสู่ส่วนภูมิภาค

และส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันระบบอุปถัมภ์ยังมีความสำคัญอยู่ และเป็นปัญหาต่อการบริหารราชการไทยซึ่งควรมีการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

นิธิ สุทธิบุหงา (2541) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์องค์ประกอบวัฒนธรรมองค์การในระบบราชการพลเรือนไทย ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การในระบบราชการพลเรือนไทย และเปรียบเทียบความแตกต่างของการรับรู้วัฒนธรรมองค์การจากองค์ประกอบที่ค้นพบ โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลางจำนวน 900 คน ซึ่งได้มาจากการสุ่มแบบแบ่งกลุ่มเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างซึ่งจำแนกตามสำนักงานปลัดกระทรวง เพศ ระดับการศึกษา และระดับตำแหน่งของข้าราชการ คือ แบบวัดวัฒนธรรมองค์การในระบบราชการพลเรือนไทยแบบประมาณค่า ที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นตามกรอบแนวคิดของฮอฟสเต็ด และคณะในปี 1990 ซึ่งครอบคลุมส่วนประกอบของวัฒนธรรมองค์การ 4 ส่วน ได้แก่ สัญลักษณ์ วัชรบุษ ธรรมเนียมปฏิบัติ และค่านิยม

ผลการศึกษาพบว่าวัฒนธรรมองค์การในระบบราชการพลเรือนไทยมีทั้งหมด 9 องค์ประกอบ ได้แก่ 1. การคำนึงถึงผลงาน 2. ความเป็นปัจเจกนิยมและกลุ่มนิยม 3. การคำนึงถึงคุณธรรม 4. หน่วยงานให้บริการ 5. ความโน้มเอียงเป็นประชาธิปไตย 6. ความภูมิใจในอาชีพ 7. การมีวินัยในเรื่องเวลา 8. คำนึงถึงผู้รับบริการ และ 9. การคำนึงถึงความสำเร็จข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงต่างมีการรับรู้วัฒนธรรมองค์การแตกต่างกัน 8 องค์ประกอบ ยกเว้นองค์ประกอบความภูมิใจในอาชีพ ข้าราชการชายและข้าราชการหญิงมีการรับรู้วัฒนธรรมองค์การไม่แตกต่างกันทั้ง 9 องค์ประกอบ ข้าราชการที่มีระดับการศึกษาและระดับตำแหน่งต่างกันมีการรับรู้วัฒนธรรมองค์การแตกต่างกัน 5 องค์ประกอบ ได้แก่ ความเป็นปัจเจกนิยมและกลุ่มนิยม การคำนึงถึงคุณธรรม ความโน้มเอียงเป็นประชาธิปไตย ความภูมิใจในอาชีพ และการมีวินัยในเรื่องเวลา

กองวิจัยและพัฒนา สำนักงานแผนงานและงบประมาณ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2544) ทำการวิจัยเรื่อง วัฒนธรรมองค์การ กรณีศึกษาองค์การในกองบัญชาการตำรวจนครบาล เพื่อศึกษาวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การหรือแบบแผนพฤติกรรม บรรทัดฐาน ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ความเข้าใจของบุคลากรในองค์การกองบัญชาการตำรวจนครบาล รวมทั้งเพื่อทราบถึงวัฒนธรรมองค์การที่เอื้ออำนวยและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามภารกิจขององค์การในกองบัญชาการตำรวจนครบาล วิธีการที่ใช้ในการศึกษา คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ

เครื่องมือที่ใช้สำหรับการศึกษาวิจัยเพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์

ผลจากการวิจัยพบว่า ลักษณะบุคลิกภาพของผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาทั้ง 4 ด้าน คือ ด้านความมีอำนาจอิทธิพล ด้านความรับผิดชอบ ด้านความมั่นคงทางอารมณ์ และด้านการเข้าสังคม ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยสูงและมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับมาก และพฤติกรรมของผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาใน 2 มิติ คือ มิติกิจสัมพันธ์ และมิติมิตรสัมพันธ์ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกัน ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.985 และ 2.606 ตามลำดับ รวมทั้งมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับที่มาก รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างบุคลิกภาพและพฤติกรรมของผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา ในภาพรวมสรุปได้ว่า ลักษณะบุคลิกภาพของผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาด้านความมีอำนาจอิทธิพล ด้านความรับผิดชอบ ด้านการเข้าสังคม มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมมิติกิจสัมพันธ์และมิติมิตรสัมพันธ์ ส่วนบุคลิกภาพด้านความมั่นคงทางอารมณ์ไม่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมมิติกิจสัมพันธ์ แต่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมมิติมิตรสัมพันธ์

แนวคิดของบุคลากรที่มีต่อองค์การ จากกลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่

1. จุดเด่นขององค์การตำรวจนครบาลส่วนใหญ่อ้อยละ 37.4 เห็นว่าจุดเด่นขององค์การอยู่ที่ภารกิจขององค์การ รองลงมาอ้อยละ 27.8 เห็นว่าจุดเด่นขององค์การอยู่ที่ภาพลักษณ์ขององค์การ
2. ระบบบริหารงานภายในองค์การอ้อยละ 45.7 เห็นว่าผู้บริหารควบคุมแผนกต่างๆ ในระดับนโยบาย รองลงมาอ้อยละ 31.9 เห็นว่าผู้บริหารควบคุมการทำงานทุกแผนก
3. ความรู้สึกต่อนโยบายการบริหารงานภายในองค์การ อ้อยละ 52.2 รู้สึกว่านโยบายการบริหารงานภายในองค์การดีแต่ปฏิบัติยาก รองลงมาอ้อยละ 28.9 รู้สึกศรัทธาต่อนโยบายและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน
4. ความสำคัญของตัวเองที่มีต่อองค์การ อ้อยละ 41.2 เห็นว่าตนเองเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพของหน่วยงานควรภูมิใจ รองลงมาอ้อยละ 33.1 เห็นว่าตนเองมีความสำคัญต่อหน่วยงานแต่ไม่มีใครเห็นความสำคัญ
5. แรงจูงใจในการทำงานในองค์การตำรวจนครบาล อ้อยละ 48 เห็นว่ามีความภาคภูมิใจ รองลงมาอ้อยละ 33.3 เห็นว่ามีโอกาสพิสูจน์ความสามารถของตนเอง
6. ความเหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมาย อ้อยละ 42 เห็นว่าเหมาะสมสามารถใส่ความคิดสร้างสรรค์ได้เต็มที่ รองลงมาอ้อยละ 36.5 เห็นว่ามีความเป็นอิสระตรงกับนิสัยส่วนตัว

7. ความประทับใจในกิจกรรมที่หน่วยจัดขึ้นเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ร้อยละ 53.9 มีความประทับใจในกิจกรรมการแข่งขันกีฬาระหว่างแผนก รองลงมาร้อยละ 22.5 ประทับใจในกิจกรรมงานจัดเลี้ยงปีใหม่ที่หน่วยจัดขึ้น

8. กิจกรรมภายในหน่วยที่ช่วยให้บุคลากรมีการปรับตัวในการทำงาน ส่วนใหญ่ร้อยละ 62.4 เห็นว่าการปฏิบัติงานร่วมกันช่วยให้มีการปรับตัวในการทำงานได้มาก รองลงมาร้อยละ 33.6 เห็นว่าการอบรม / สัมมนาทางหน่วยจะช่วยให้บุคลากรมีการปรับตัวในการทำงาน

9. ความสัมพันธ์กับผู้ร่วมงาน ร้อยละ 82.8 เห็นว่ามีความสามัคคีรักใคร่กับผู้ร่วมงาน รองลงมาร้อยละ 13 เห็นว่าผู้ร่วมงานต่างคนต่างอยู่

การสื่อสาร บุคลากรภายในองค์กรมีการติดต่อสื่อสารอย่างทั่วถึงกันทั้งการสื่อสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์ อักษร

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ขององค์การในกองบัญชาการตำรวจนครบาลมีความเห็นเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนใหญ่เห็นว่าบุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในวัฒนธรรมหลักขององค์การ และบางส่วนเห็นว่าองค์การตำรวจนครบาลเป็นระบบอุปถัมภ์ ทำให้องค์การไม่เติบโต การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ บุคลากรมีค่านิยมที่พุ่งเพื่อต่อสู้ดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดในสังคม มีลักษณะการเอาตัวรอดและเห็นแก่ตัว

วัฒนธรรมองค์การตำรวจนครบาลที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานตามภารกิจขององค์การ 3 ด้าน คือ ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการจัดการจราจร ด้านการอำนวยความสะดวก และวัฒนธรรมองค์การตำรวจนครบาลที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจขององค์การ 2 ด้านคือ ด้านงานอำนวยความสะดวก และด้านการบริหารบุคคล

การถ่ายทอดวัฒนธรรมในองค์การ ผู้บังคับบัญชาทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเอาใจใส่ดูแลรับผิดชอบ และสร้างจิตสำนึกให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสำนึกในหน้าที่ ในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนในด้านอื่นๆ รวมทั้งมีการถ่ายทอดวัฒนธรรมให้แก่บุคลากรด้วยการประชุมชี้แจงนโยบาย ปฐมนิเทศ อบรมสัมมนา เป็นต้น

การดำรงชีพของข้าราชการตำรวจ ในระดับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยเฉพาะข้าราชการตำรวจชั้นประทวนมีรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพที่สูงขึ้นในปัจจุบันทำให้ความเป็นอยู่ค่อนข้างขาดแคลน จึงก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตในหน้าที่ เช่น มีการเรียกร้องสินบน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า การศึกษาของข้าราชการตำรวจชั้นประทวนส่วนใหญ่อยู่ในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงระดับปริญญาตรีประมาณ 50% การปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเกณฑ์ดี

มีความรับผิดชอบสูงยึดถือคำสั่งเป็นหลัก รวมทั้งความร่วมมือในหน่วยงานข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ของทุกหน่วยงานในกองบัญชาการตำรวจนครบาลมีการช่วยเหลือร่วมมือกัน ปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดีสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามเป้าหมาย

มาลินี เคห์ทุม (2547) ทำการศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ กรณีศึกษาสำนักงานพัฒนาชุมชนในจังหวัดขอนแก่น โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อ 1. ศึกษาสภาพปัจจุบันวัฒนธรรมองค์กรกับระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานพัฒนาชุมชนในจังหวัดขอนแก่น 2. ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานฯ และ 3. แนวทางการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องสัมพันธ์กับระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ วิธีการที่ใช้ในการศึกษา เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการใช้แบบสอบถามเก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่าง โดยแบบสอบถามที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 3 ตอน และในแต่ละตอนมีการจำแนกตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาดังนี้ ตอนที่ 1 ตัวแปรที่ใช้ศึกษา ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ วุฒิการศึกษา ตำแหน่ง ระดับ ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน ตอนที่ 2 ตัวแปรที่ใช้ศึกษา ได้แก่ ค่านิยม ความเชื่อ โครงสร้าง จารีตธรรมเนียมปฏิบัติ และตอนที่ 3 ตัวแปรที่ใช้ศึกษา ได้แก่ วิสัยทัศน์ ผลลัพธ์และ ผลผลิต ตัวชี้วัดผลการดำเนินการหลัก หรือ KPI และการวัดผลการปฏิบัติงาน ผลการศึกษาพบว่า

1. วัฒนธรรมองค์กรสำนักงานพัฒนาชุมชนฯ มีลักษณะของรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่แข็ง ทั้งในด้านค่านิยม ความเชื่อ จารีตธรรมเนียมปฏิบัติตลอดทั้งโครงสร้างในองค์กรอยู่ในระดับมาก
2. ปัจจุบันสำนักงานพัฒนาชุมชนฯ มีการปฏิบัติตามระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ทั้งในด้านวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายองค์กร ผลผลิตและผลลัพธ์องค์กร ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) และการวัดผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก
3. วัฒนธรรมองค์กรกับระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานพัฒนาชุมชนฯ มีความสัมพันธ์กันเชิงบวกระดับปานกลาง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .01 โดยเฉพาะด้าน จารีตธรรมเนียมปฏิบัติและความเชื่อในองค์กรมีความสัมพันธ์กับระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มากที่สุด
4. แนวทางการพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรให้สอดคล้องกับระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานพัฒนาชุมชนฯ ที่มีค่าความคิดเห็นในระดับสูง 3 อันดับแรก ได้แก่ ค่านิยม ความเชื่อ โครงสร้างในองค์กร จารีตธรรมเนียมปฏิบัติ

สมโชค บุญกำเนิด (2549) ทำการศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์กรกระทรวงยุติธรรม โดยมุ่งเน้นศึกษาวัฒนธรรมองค์กรของกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งพัฒนาปรับปรุงองค์กรของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งวิธีการที่ใช้ในการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถาม กึ่งโครงสร้าง และการสัมภาษณ์ระดมความคิดเห็น เพื่อศึกษาถึงสิ่งที่มีอยู่ของวัฒนธรรมองค์กรกระทรวงยุติธรรม และปรับปรุงให้เป็นวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

ผลการวิจัยพบว่า วัฒนธรรมองค์กรกระทรวงยุติธรรมทั้งแนวทางการปฏิบัติของข้าราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและมาตรฐานสากลที่ควรจะมี ไม่แตกต่างกัน ในมุมมองของนวัตกรรมที่สร้างโอกาสเพื่อเปลี่ยนกระบวนทัศน์ให้เกิดความรวดเร็วและชัดเจน ความจงรักภักดีต่อกระทรวงเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน มีการบูรณาภาพและประสิทธิภาพการทำงานเป็นทีมเพื่อสร้างความไว้วางใจให้แก่ผู้ใช้บริการ และการพัฒนาผลงานและวิธีการใหม่ผู้วิจัยจึงได้เสนอรูปแบบของวัฒนธรรมองค์กรกระทรวงยุติธรรม 4 ด้าน คือ ด้านความเชื่อและค่านิยม ด้านประเพณี และหลักธรรมศีลธรรม ด้านวิถีปฏิบัติที่เป็นประจำ และด้านผลประโยชน์ตอบแทน

สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (2550) ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการสร้างบรรยากาศและวัฒนธรรมในการทำงานที่ดีของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจวัฒนธรรมองค์กรของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ศึกษาคุณลักษณะ ข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในองค์กรตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาองค์กร โดยสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานใหม่ รวมถึงการเสริมสร้างบรรยากาศในที่ทำงานเพื่อมุ่งไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และทันสมัย ซึ่งการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพผสมผสานกับการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีการจัดเก็บข้อมูลทั้งจากเอกสารและภาคสนาม เครื่องมือที่ใช้สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย แบบสอบถาม การสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก การจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยกลุ่มเป้าหมายก็คือข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 10 ลงมา จำนวนทั้งสิ้น 445 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. วัฒนธรรมองค์กรสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีประเด็นวัฒนธรรมองค์กรที่ควรปรับเปลี่ยน เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่เป็นลำดับแรกสูงสุดอยู่ 2 ประการ คือ ระบบเจ้าขุนมูลนาย แบ่งพรรคแบ่งพวก และวัฒนธรรมยึดนายเป็นหลักมากกว่าผลผลิตของงาน และเมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพจะพบว่าวัฒนธรรมองค์กรสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ไม่เกื้อกูลต่อการทำงานเชิงรุกที่สำคัญ คือ วัฒนธรรมการทำงานตามนายสั่ง และวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชาโดยไม่ยึดกฎกติกาถูกต้อง

2. คุณลักษณะข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยตามตัวแบบ I AM READY มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์โดยรวมอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง

คุณลักษณะที่มีมาก คือ 1. ความรู้สึกภาคภูมิใจในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ 2. เพื่อนร่วมงานให้การยอมรับในผลงานที่ตนต้องปฏิบัติ 3. มีการทำงานเชิงรุก ขยันและตั้งใจทำงาน 4. มีจิตสำนึกความเป็นประชาธิปไตย และมีการทำงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และผลงานเป็นที่ประจักษ์

คุณลักษณะที่มีปานกลางค่อนข้างไปทางมาก คือ 1. รู้สึกว่าได้ทำงานตรงกับความสามารถ 2. ทำงานโดยยึดเป้าหมายและผลงานเป็นหลัก ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบ 3. ผู้บังคับบัญชาให้การชี้แนะและสอนงานในงานที่รับผิดชอบ 4. ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีด้านคุณธรรมและจริยธรรม 5. มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว รู้ทันโลก และมีความยืดหยุ่น 6. มีความกระตือรือร้นในการแสวงหาความรู้ใหม่ๆ อยู่เสมอ 7. มีการทำงานที่ยึดความโปร่งใสตรวจสอบได้ 8. มีทัศนคติในการยอมรับการเปลี่ยนแปลง 9. การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กรที่มุ่งไปสู่อนาคต เพื่อสร้างนวัตกรรมและยอมรับผิดชอบต่อสังคม 10. มีการใช้ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่หลากหลายมาประกอบกัน เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น 11. การมุ่งให้บริการและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย 12. การได้รับการยอมรับในการปฏิบัติงานทุกหน่วยงานอื่นมากกว่าหน่วยงานของตนเอง

คุณลักษณะที่มีปานกลางค่อนข้างน้อย คือ 1. ความกดดันจากผู้บังคับบัญชาในงานที่ตนต้องปฏิบัติ 2. ไม่มีขวัญกำลังใจในการทำงาน 3. ไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน 4. มีความเข้าใจไม่ตรงกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา 5. ทำงานโดยยึดกฎระเบียบมากเกินไป 6. มีการถ่ายทอดแลกเปลี่ยน เรียนรู้ระหว่างบุคลากรในหน่วยงานเพื่อเสริมสร้างขีดสมรรถนะในการปฏิบัติงาน และ 7. ผู้บริหารระดับสูงดำเนินการเพื่อให้วัฒนธรรมองค์กรแทรกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน

ศวรรยาพร จันทรสุขศรี (ม.ป.ป.) ศึกษาเรื่องการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการ ศึกษาเฉพาะกรณี กรมการพัฒนาชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ศึกษาการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการไทยตามคุณสมบัติที่พึงประสงค์ 2. สำรวจความคิดเห็นของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชนที่มีต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน 3. ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน 4. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน และ 5. วิธีการขับเคลื่อนในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน วิธีการที่ใช้ในเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร และทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชนที่ปฏิบัติงานในส่วนกลางจำนวน 7 ราย ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นการสัมภาษณ์เจาะลึกแบบมีโครงสร้าง ผลการศึกษาพบว่า

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม ของข้าราชการไทยตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์มีลักษณะที่เรียกว่า I AM READY

2. ข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชนมีความเห็นตรงกันว่า การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม เป็นสิ่งที่ดีมีความสำคัญ มีความจำเป็นต่อการพัฒนาระบบราชการ และต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

3. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน คือ ลักษณะสำคัญขององค์กร ผู้บริหาร บุคลากร การสร้างความรู้/ความเข้าใจของบุคลากร การมีส่วนร่วม/ความร่วมมือ และการจัดการเพื่อสร้างนวัตกรรม

4. ปัญหาและอุปสรรคในการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน คือ ผู้บริหารหรือผู้นำ บุคลากร การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน การสื่อสาร การขาดแรงจูงใจหรือผลตอบแทน และระยะเวลาในการดำเนินการ

5. วิธีการขับเคลื่อนในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน ควรใช้ วิธีการปฏิบัติให้เห็นผลจริงเป็นรูปธรรม วิธีการสร้างแรงจูงใจ วิธีการทำงานเป็นทีมเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม วิธีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป วิธีการสื่อสารทั่วทั้งองค์กร วิธีการศึกษาดูงานหน่วยงานต้นแบบ วิธีการจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับบุคลากร และวิธีการประเมินผล

### กรอบแนวความคิดในการวิจัย

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของระบบราชการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ก็คือ วัฒนธรรมแบบเจ้าขุนมูลนายที่ต้องทำงานตามนายสั่งและมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา โดยไม่ยึดกฎกติกาส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งวัฒนธรรมองค์การตามที่ได้กล่าวมานั้นเป็นลักษณะของวัฒนธรรมองค์การตามตัวแบบการบริหารแบบดั้งเดิม หรือแบบประเพณีนิยมที่ไม่มีความเหมาะสมกับการบริหารงานตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงควรมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การให้มีความสอดคล้องกับการบริหารราชการแนวใหม่ เพราะวัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาระบบราชการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างยั่งยืน ดังนั้นผู้วิจัยพบว่า

1. วัฒนธรรมองค์การ เป็นตัวแปรที่สำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีอยู่รอบๆ องค์การได้ เพราะฉะนั้นในการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมองค์การในรูปแบบหนึ่งไปสู่วัฒนธรรมองค์การในอีกรูปแบบหนึ่ง จึงต้องมีการศึกษาทั้งในแง่ของกระบวนการเปลี่ยนแปลงและปัจจัยที่เข้าสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องยังมีการศึกษาในประเด็นนี้อยู่ค่อนข้างน้อย แต่ก็พอพบเห็นอยู่บ้างจากการศึกษาของศวรรยาพร จันทร์สุขศรี ที่มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิธีการขับเคลื่อนในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่สำคัญส่งผลต่อความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชนมีอยู่ด้วยกัน 6 ปัจจัย คือ ลักษณะสำคัญขององค์การ ผู้บริหาร บุคลากร การสร้างความรู้ความเข้าใจของบุคลากร ความร่วมมือ/ การมีส่วนร่วม และการจัดการเพื่อสร้างนวัตกรรม สำหรับในส่วนของการศึกษาถึงกระบวนการใน

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การยังไม่ได้มีการทำการศึกษา สิ่งที่ศรรยาพร จันทรสุศรี ทำการศึกษาเป็นเพียงวิธีการขับเคลื่อนเท่านั้น

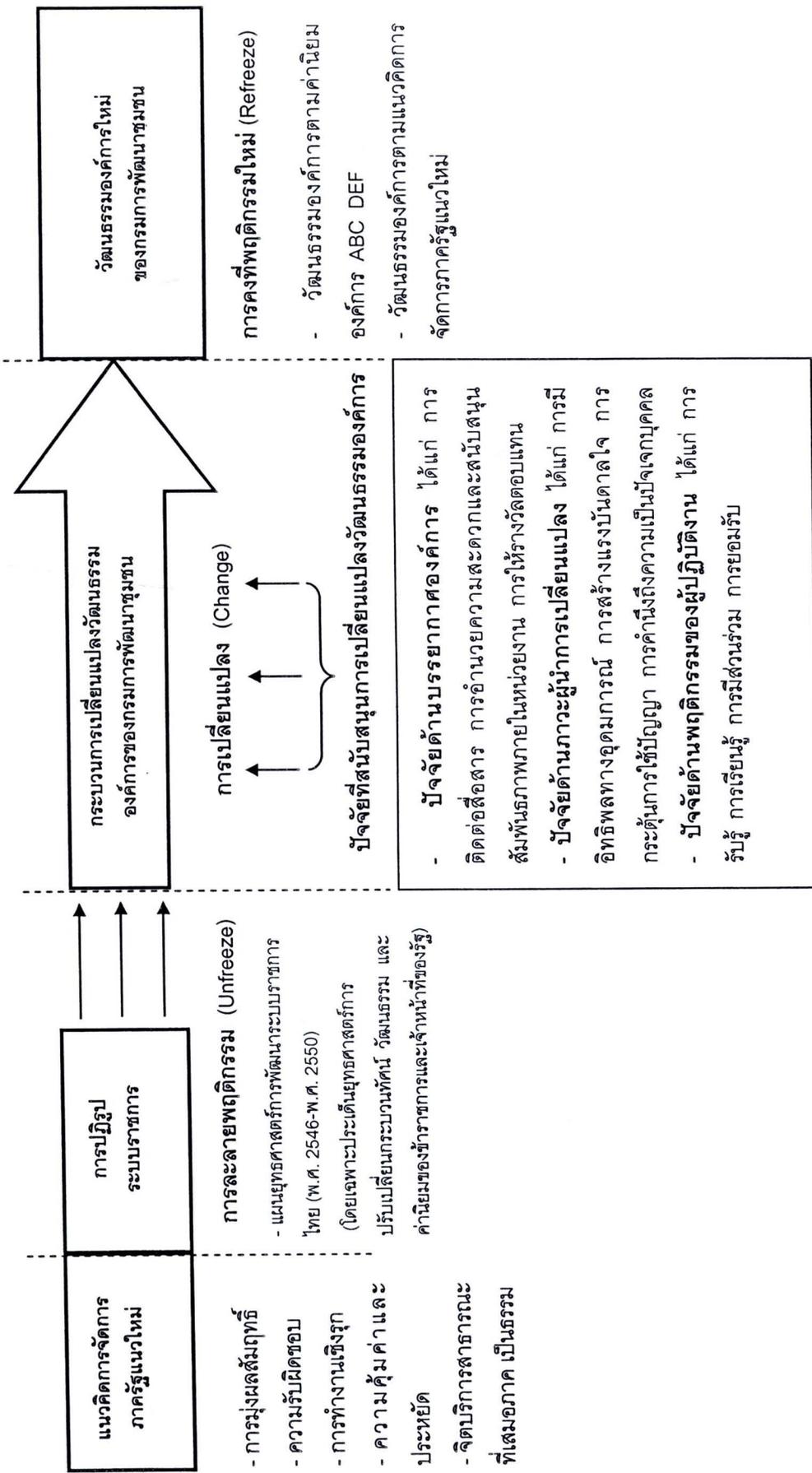
2. สิ่งที่น่าสนใจ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาวัฒนธรรมองค์การในหน่วยงานต้นแบบของ กรมการพัฒนาชุมชนในช่วงปี พ.ศ.2546 - พ.ศ.2551 โดยส่วนแรกของการศึกษา ผู้วิจัยจะ ทำการศึกษาวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนาชุมชน โดยผู้วิจัยจะใช้ตัวแบบ การจำแนกรูปแบบวัฒนธรรมองค์การของ Daft เพื่อทำการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การของ กรมการพัฒนาชุมชนบนพื้นฐานแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตามนโยบายปฏิรูประบบ ราชการเฉพาะยุทธศาสตร์ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในช่วงปี พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2551

ส่วนที่สองของการศึกษา ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม องค์การของกรมการพัฒนาชุมชนตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในช่วงปี พ.ศ.2546 - พ.ศ.2551 โดยงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยได้เลือกตัวแบบ กระบวนการเปลี่ยนแปลงแบบสามขั้นตอนของ Kurt Lewin ที่น่าจะเป็นตัวแบบที่สามารถอธิบาย ถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนาชุมชนได้เป็นอย่างดี มาใช้เป็น แนวทางในการศึกษาในเชิงคุณภาพ เพื่อทราบถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การของ กรมการพัฒนาชุมชนตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในช่วงปี พ.ศ.2546 - พ.ศ.2551 ว่าเป็นอย่างไร ขณะเดียวกันอาจทำให้ทราบถึงปัจจัย บางอย่างที่สนับสนุนต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ข้อมูล

ส่วนที่สามของการศึกษา ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงปัจจัยที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนาชุมชนตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในช่วงปี พ.ศ.2546 - พ.ศ.2551 ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยที่พบจากการศึกษา ของศรรยาพร จันทรสุศรี น่าจะมีปัจจัยอื่นๆอีกที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ ของกรมการพัฒนาชุมชน โดยการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ผู้วิจัยจะใช้วิธีการศึกษาในเชิงปริมาณ เพื่อจะดูถึงปัจจัยที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนาชุมชนตามแผน ยุทธศาสตร์ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในช่วงปี พ.ศ.2546 - พ.ศ.2551 ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาอาจมีปัจจัยบางตัวที่เหมือน หรือแตกต่างจากผลการศึกษา ของศรรยาพร จันทรสุศรี

3. การศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การ ควรที่จะต้องมีการศึกษาทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความรอบคอบในสิ่งที่จะทำการศึกษา ดังนั้นผู้วิจัยจึงนำแนวคิดในเรื่องนี้มาใช้แนวทางในการออกแบบระเบียบวิธีวิจัย

จากการศึกษาทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การในหน่วยงานต้นแบบของ กรมการพัฒนาชุมชนในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2551 โดยกรอบแนวคิดนี้ผู้วิจัยได้มาจาก กระบวนการบริหารการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดของ Kurt Lewin ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การละลายพฤติกรรม (unfreeze) การเปลี่ยนแปลง (change) และการคงที่พฤติกรรมใหม่ (refreeze) เพื่อต้องการทราบถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนาชุมชนตามยุทธศาสตร์ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในช่วงปี พ.ศ.2546 – พ.ศ.2551 และปัจจัยที่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การของกรมการพัฒนาชุมชนตามยุทธศาสตร์ด้านการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมในช่วง พ.ศ.2546 – พ.ศ.2551 ได้มาจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีการบริหารการเปลี่ยนแปลง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปปัจจัยที่จะนำมาใช้ในการศึกษานี้ได้ 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านบรรยากาศองค์การ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และปัจจัยด้านพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อนำไปสู่วัฒนธรรมองค์การใหม่ของกรมการพัฒนาชุมชนบนพื้นฐานแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีความเหมาะสมต่อการบริหารงานภาครัฐ นำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้



ภาพ 6 กรอบแนวคิดในการวิจัย