

วัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ORGANIZATIONAL CULTURE

AND LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION EFFECTIVENESS

อุษณี มงคลพิทักษ์สุข
USANEE MONGKOLPITAKSUK
มหาวิทยาลัยเกริก
KRIRK UNIVERSITY
กรุงเทพมหานคร
BANGKOK

บทคัดย่อ

วัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลองค์การ เป็นปรากฏการณ์ที่บริหารจัดการได้ ตามนัยยะนี้ทั้งสองย่อมบรรลุผลสำเร็จ หากผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญพร้อมกับแสวงหาวิธีการเพิ่มและพัฒนาวัฒนธรรมและประสิทธิผลขององค์การ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลองค์การ และศึกษารูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่มีอำนาจในการทำนายประสิทธิผลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การของ Denison 4 รูปแบบ คือ วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง วัฒนธรรมสอดคล้อง วัฒนธรรมปรับตัว และวัฒนธรรมพันธกิจและประสิทธิผลองค์การ ตามตัวแบบการแข่งขันเชิงค่านิยมของ Quinn and Rohrbaugh 4 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบมนุษยสัมพันธ์ ตัวแบบกระบวนการภายใน ตัวแบบระบบเปิด และตัวแบบเป้าหมายเชิงเหตุผล ประชากรคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในประเทศไทย สุ่มตัวอย่างด้วยวิธีหลายขั้นตอนหลายชั้นหลายกลุ่ม ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 120 แห่ง จากเทศบาล 60 แห่ง และ อบต. 60 แห่ง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การวิเคราะห์สหสัมพันธ์เพียร์สัน และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณเชิงเส้น จากผลการวิเคราะห์สหสัมพันธ์เพียร์สัน แสดงให้เห็นว่า วัฒนธรรมองค์การมีสหสัมพันธ์ระดับสูงมากกับประสิทธิผลองค์การอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($r=0.87$, $p<0.01$) ทั้งพบด้วยว่า รูปแบบวัฒนธรรมองค์การ สามารถทำนายประสิทธิผลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละตัวแบบแตกต่างกัน โดยวัฒนธรรมพันธกิจเป็นวัฒนธรรมโดดเด่นที่สุด ที่ส่งเสริมให้เกิดประสิทธิผลองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกตัวแบบ

คำสำคัญ : วัฒนธรรมองค์การ, ประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบการแข่งขันเชิงค่านิยม

ABSTRACT

Organizational culture and organizational effectiveness are manageable phenomena. It is meaning that both can be achieved if local administrators have realized the important of the organizational culture and organizational effectiveness and how it grows and expands. This article was aimed to examine relationship between organizational culture and organizational effectiveness, and to determine types of organizational culture, that effect on each effectiveness model in local administrative

organization. The research based on the Denison organizational culture model; involvement culture, consistency culture, adaptability culture and mission culture and the competing value framework of Quinn and Rohrbaugh effectiveness model; human relationship model, internal process model, opened system model and rational goal model. Population was all municipality and Tambon Administrative Organization (TAO) in Thailand, and the sample consists of 60 municipalities and 60 TAOs where were selected through stratified cluster multistage sampling. The statistical analysis methods applied to this research comprised descriptive statistics and inferential statistics, such as Person correlation and linear multiple regression. The Pearson correlation analysis revealed that organizational culture model has a very highly significant relationship with organizational effectiveness ($r=0.87$, $p<0.01$). The different types of organizational culture were also predictors of each effectiveness model in local administrative organization. Furthermore, the mission culture was the most prominent of the four types in term of fostering all organizational effectiveness models.

Keywords : Organizational culture, Competing value framework

บทนำ

ท่ามกลางกระแสการกระจายอำนาจ และการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ถูกตั้งคำถามถึงศักยภาพการบริหารจัดการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า ประหยัดที่ผ่านมา และจะต้องดำเนินต่อไปในอนาคต นับเป็นแรงขับเคลื่อนให้ระบบราชการไทยต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากเดิมที่บริการสาธารณะถูกรวมศูนย์อยู่กับรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งมีอาจทำให้ประชาชนได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างทั่วถึง โดยส่งมอบหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีเจ้าพนักงานเป็นผู้ใกล้ชิดและทราบถึงปัญหาเฉพาะเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อให้การบริการสาธารณะมีคุณภาพ และตอบสนองความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของประชาชนแต่ละพื้นที่ แต่ความเป็นจริงที่ปรากฏกลับพบว่า ตลอดระยะเวลานับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 ที่มีการกระจายอำนาจการปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถบริหารจัดการบริการสาธารณะให้ประสบความสำเร็จ อย่างมีศักยภาพตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ทั้งยังพบว่า การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก มักเน้นการปฏิบัติให้ถูกต้องตามแนวคิระบบราชการ โดยเชื่อว่าหากปฏิบัติตามกฎระเบียบที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัด ทุกขั้นตอน จะนำไปสู่ประสิทธิภาพของการทำงาน (อุษณีย์ มงคลพิทักษ์สุข, 2556) ความคุ้นเคยต่อวัฒนธรรมระบบราชการ จึงกลายเป็นจุดอ่อนต่อการสร้างความเข้มแข็ง และการพึ่งพาตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลายครั้งทำลายโอกาสการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้ริเริ่มกลยุทธ์หรือวิสัยทัศน์ใหม่ ๆ ในการพัฒนาชุมชนของตนเอง โครงการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเรียบง่าย ไม่ซับซ้อน และไม่ต้องใช้ความริเริ่มใด ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รับการอนุมัติจัดทำ ทั้งที่ทักษะทางความคิดเป็นทักษะสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการองค์การยุคปัจจุบัน

การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นองค์การกระจายอำนาจ ผู้ทำหน้าที่เบ็ดเสร็จทั้งด้านการบริหาร การปกครอง และการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางที่สะท้อนความต้องการของประชาชน อันสอดคล้องกับขีดความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารจัดการ เพื่อมุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์ขององค์การและการบริการสาธารณะ ด้วยเหตุว่าบริบทการจัดการที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีความซับซ้อนเชิงเทคนิควิธีการ เมื่อผนวกกับความคาดหวังของสังคม ที่ต้องการให้ท้องถิ่นสร้างประโยชน์สุขในการดำรงชีวิตของประชาชน การเพิ่มความมั่นคงและความปลอดภัย การธำรงรักษาความหลากหลายในมิติทางสังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การส่งเสริม

คุณค่าและสิทธิความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ฯลฯ (ราชกิจจานุเบกษา, 2550) การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรให้มีรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อบรรลุเป้าหมายการให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงเป็นสิ่งมีอาทิลภัยเสี่ยงได้อีกต่อไป เพราะวัฒนธรรมองค์กรจะเป็นเครื่องร้อยรัดค่านิยม ความเชื่อ ทัศนคติพื้นฐานการทำงานอย่างมีอาชีพแก่สมาชิกขององค์กร ให้ได้ใช้ความรู้ ความสามารถ สติปัญญา ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงานเชิงรุก เพื่อมุ่งสนองผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม ขณะเดียวกันก็สามารถสร้างความร่วมมือ การประสานงาน การยอมรับ และการสนับสนุนจากองค์กร หน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งในระดับเดียวกันและระดับเหนือกว่า เข้ามาเป็นพันธมิตรในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการสร้างโอกาสให้กลไกของเวทีทางเมืองแก่ประชาชน มีส่วนร่วมในกิจกรรมการดำเนินงานท้องถิ่น ตามคุณค่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ด้วยสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาข้างต้น การค้นหารูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยึดถือ จึงเป็นประเด็นท้าทายที่ไม่เพียงสะท้อนภาพความเป็นจริงและทิศทางการบริหารจัดการกระบวนการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีส่วนเอื้ออำนวยให้การบรรลุวัตถุประสงค์เป็นไปอย่างมีคุณภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อการกิจของรัฐ และสนองตอบปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่นทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนถึงความสามารถในการปกครองตนเอง คำตอบที่ได้รับยังเป็นเครื่องมือการแสวงหารูปแบบวัฒนธรรมที่เหมาะสม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กร เพื่อสร้างความเป็นเลิศในการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ปรากฏเด่นชัดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย และเกณฑ์คุณภาพการบริหารราชการภาครัฐต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษารูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่มีอำนาจทำนายประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประโยชน์ของการวิจัย

1. เพิ่มพูนองค์ความรู้ทางวิชาการ ด้านวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. นำเสนอรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่เหมาะสม ต่อการบรรลุเป้าหมายการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมทั้งการสร้างภาพพจน์ต่อบุคลากรและประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ มีวิธีดำเนินการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การทบทวนวรรณกรรมเพื่อวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบหลักฐานยืนยันว่า วัฒนธรรมองค์กรมีผลกระทบทางตรงกับประสิทธิผลขององค์กร (Sackmann, 2011) ในลักษณะความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง (Linear) โดยตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรที่ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ในประเทศยุโรปและสหรัฐอเมริกาตลอดระยะเวลากว่า 20 ปี คือ ตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรของ Denison เนื่องจากเป็นตัวแบบแรกที้นำมาใช้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์กรกับประสิทธิผลองค์กร และยังคงได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่อง (Denison,

1984, 1990; Denison & Mishra, 1989, 1995; Denison & Fey, 2003; Denison, Haaland & Goelzer, 2003, 2004; Denison, Lief, & Ward, 2004) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี ค.ศ. 1989 Denison ได้ทำงานร่วมกับ Mishra เพื่อบูรณาการสมมติฐานเกี่ยวกับวัฒนธรรมและสร้างเป็นทฤษฎีทั่วไป สมมติฐานที่ว่านี้ประกอบด้วย 1) สมมติฐานความเกี่ยวข้อง (The involvement hypothesis) อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า องค์กรที่พนักงานมีส่วนร่วมในระดับสูง จะมีการพัฒนาศักยภาพของพนักงานทุกระดับ ทั้งยังสร้างความรู้สึกรักความเป็นเจ้าของ ความรับผิดชอบ และความจงรักภักดีที่มีต่อองค์กร 2) สมมติฐานความสอดคล้อง (The consistency hypothesis) สมมติฐานนี้หมายความว่า องค์กรที่มีวัฒนธรรมภายใน แข็งแกร่งและเหนียวแน่น มีแนวโน้มนำองค์กรไปสู่ประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากองค์กรที่มีความสอดคล้อง สมานฉันท์ และฉันทามติของพนักงานสูง ย่อมสามารถบรรลุของตกลงระหว่างมวลหมู่สมาชิกทุกระดับอย่างง่ายดาย เมื่อพวกเขามีจุดเน้นที่แตกต่างของมุมมองเกี่ยวกับคำถามที่ยากลำบากต่อการตัดสินใจ 3) สมมติฐานการปรับตัว (The adaptability hypothesis) สมมติฐานนี้เน้นที่ความสามารถขององค์กรในการปรับตัวอย่างรวดเร็วต่อสัญญาณจากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น ความต้องการของลูกค้า องค์กรที่มีการปรับตัวที่แข็งแกร่งย่อมสามารถแปลสัญญาณเหล่านั้น สู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมภายใน เพื่อเพิ่มโอกาสการอยู่รอดและการพัฒนาองค์กร 4) สมมติฐานพันธกิจ (The mission hypothesis) เป็นสมมติฐานที่ใช้สำหรับตรวจสอบความชัดเจนของวิสัยทัศน์ ทิศทาง กลยุทธ์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ รวมถึงการสอบทวนความเข้าใจ และความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสมาชิกทั้งหมด ต่อแถลงการณ์ขององค์กร ซึ่งพนักงานทุกคนจะใช้อ้างอิงการทำงานประจำวันของตน สมมติฐานทั้งสี่ดังกล่าว เมื่อ Denison (1990) นำมาวิเคราะห์ผ่านการทบทวนวรรณกรรมทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดอธิบายกระบวนการอิทธิพลของวัฒนธรรมต่อประสิทธิภาพองค์กร พบว่า สมมติฐานหรือรูปแบบวัฒนธรรมองค์กรที่มีคุณลักษณะเฉพาะแต่ละรูปแบบ สามารถนำมาใช้ผสมผสานกันเพื่อสร้างประสิทธิผลและความสมดุลให้เกิดขึ้นแก่องค์การ ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 Denison and Mishra ได้ร่วมกันพัฒนาเครื่องมือวัด Denison Organizational Culture Survey (DOCS) เพื่อค้นหารูปแบบของวัฒนธรรมองค์กรที่เชื่อมโยงกับประสิทธิภาพองค์กร ผลการศึกษาพบหลักฐานที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Denison ก่อนหน้านั้น คือ สี่รูปแบบของวัฒนธรรมมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพขององค์กรที่แตกต่างกัน

ขั้นตอนที่ 2 การสร้างและการพัฒนาเครื่องมือวิจัย เครื่องมือการวิจัยในครั้งนี้คือแบบสอบถาม ประกอบด้วย 3 ตอน คือ ตอนที่ 1 คุณลักษณะของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 แบบวัดวัฒนธรรมองค์กร (DOCS) ประกอบด้วย 4 รูปแบบ คือ วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง วัฒนธรรมสอดคล้อง วัฒนธรรมปรับตัว และวัฒนธรรมพันธกิจ แต่ละรูปแบบมีมิติย่อย 3 มิติ แต่ละมิติมีประเด็นหรือข้อคำถามจำนวน 5 ข้อ รวมเป็น 60 ข้อ ตอนที่ 3 แบบวัดประสิทธิผลองค์กร ประกอบด้วย 4 ตัวแบบ คือ ตัวแบบด้านมนุษยสัมพันธ์ ตัวแบบระบบเปิด ตัวแบบเป้าหมายเชิงเหตุผล ตัวแบบกระบวนการภายใน แต่ละตัวแบบมีประเด็นหรือข้อคำถามจำนวน 5 ข้อ รวมเป็น 20 ข้อ ทุกข้อคำถามในตอนที่ 2-3 ใช้มาตราวัดประมาณค่า 6 ระดับ คือ จาก 1 ถึง 6 โดยใช้สิ่งบ่งชี้ค่าคะแนนคือ 1) ใช้ที่สุด (6) ไม่ใช่เลย (1) เครื่องมือวิจัยผ่านการตรวจสอบคุณภาพด้วย 1) การวัดความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาจากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน โดยใช้ดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับจุดประสงค์ (IOC) ได้ค่า IOC เท่ากับ 0.86 2) การวัดความเชื่อมั่นด้วยเทคนิคสัมประสิทธิ์อัลฟา (Coefficient alpha) ของ Cronbach ด้วยการทดลองใช้กับประชากรที่มีได้นำมาเป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 35 ชุด ได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง 0.86 วัฒนธรรมสอดคล้อง 0.83 วัฒนธรรมปรับตัว 0.85 วัฒนธรรมพันธกิจ 0.91 ประสิทธิภาพองค์กรตัวแบบด้านมนุษยสัมพันธ์ 0.88 ตัวแบบระบบเปิด 0.93 ตัวแบบเป้าหมายเชิงเหตุผล 0.92 ตัวแบบกระบวนการภายในองค์กร 0.89

ขั้นตอนที่ 3 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ประชากรคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอนหลายชั้นหลายกลุ่ม เริ่มจาก 1) จำแนกจังหวัดในประเทศไทยที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ครบทุกรูปแบบ (ส่วนวิจัยและพัฒนากระบวนการแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558) ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ระยอง สมุทรปราการ และสมุทรสาคร 2) สุ่มตัวอย่างแบบง่ายด้วยวิธีจับฉลากจำนวน 3 จังหวัด ได้จังหวัดชลบุรี นนทบุรี และ สมุทรปราการ ประกอบด้วย เทศบาล จำนวน 82 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 102 แห่ง 3) ใช้วิธีการ สุ่มแบบไม่ได้สัดส่วนกับขนาด ด้วยวิธีจับฉลากตามข้อมูลรายชื่อเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบละ 60 แห่ง รวมทั้งสิ้น 120 แห่ง ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่าจากกลุ่มเป้าหมาย ที่เป็นบุคลากรระดับบริหาร ได้แก่ รองนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองปลัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการ หัวหน้าฝ่าย/ส่วน และปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่น้อยกว่า 1 ปี แห่งละ 4 คน วิเคราะห์ข้อมูล ด้วยสถิติเชิงพรรณนา และสถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การวิเคราะห์สหสัมพันธ์เพียร์สัน เพื่อทดสอบ ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์กร ส่วนการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณเชิงเส้น ใช้ทดสอบ อำนาจการทำนายของชุดตัวแปรวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อประสิทธิผลองค์กรแต่ละตัวแบบ

ผลการวิจัย

ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวิเคราะห์ข้อมูล ทางสถิติด้วยเทคนิคการวิเคราะห์สหสัมพันธ์เพียร์สัน เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมและประสิทธิผลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลการวิจัยแสดงดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์สหสัมพันธ์ของวัฒนธรรมองค์การกับประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแปร	ค่าสหสัมพันธ์เพียร์สัน (r)				
	มนุษย์สัมพันธ์	ระบบเปิด	เป้าหมายเชิงเหตุผล	กระบวนการภายใน	ชุดประสิทธิผลองค์กร
วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง	0.73**	0.70**	0.74**	0.74**	0.78**
วัฒนธรรมสอดคล้อง	0.72**	0.72**	0.76**	0.76**	0.79**
วัฒนธรรมปรับตัว	0.75**	0.80**	0.77**	0.75**	0.82**
วัฒนธรรมพันธกิจ	0.77**	0.79**	0.81**	0.76**	0.84**
ชุดวัฒนธรรมองค์การ	0.80**	0.81**	0.82**	0.81**	0.87**

** p<0.01

จากตารางที่ 1 พบว่า ชุดตัวแปรวัฒนธรรมองค์การมีสหสัมพันธ์เชิงบวกกับชุดตัวแปรประสิทธิผลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงมาก ($r=0.87$, $p<0.01$) โดยตัวแปรวัฒนธรรมองค์การที่มีสหสัมพันธ์กับชุดตัวแปรประสิทธิผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรียงตามขนาดค่าสหสัมพันธ์เพียร์สัน ได้แก่ วัฒนธรรมพันธกิจ วัฒนธรรมปรับตัว วัฒนธรรมสอดคล้อง และวัฒนธรรมเกี่ยวข้อง ตามลำดับ ($r=0.84$, $p<0.01$; $r=0.82$, $p<0.01$; $r=0.79$, $p<0.01$; $r=0.78$, $p<0.01$) ไม่ต่างจากจากตัวแปรประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประกอบด้วย ตัวแบบเป้าหมายเชิงเหตุผล ตัวแบบระบบเปิด ตัวแบบกระบวนการภายใน และตัวแบบมนุษย์สัมพันธ์มีสหสัมพันธ์เชิงบวกกับชุดตัวแปรวัฒนธรรม องค์การ ตามลำดับ ($r=0.82$, $p<0.01$; $r=0.81$, $p<0.01$; $r=0.81$, $p<0.01$; $r=0.80$, $p<0.01$)

อนึ่ง แม้การวิเคราะห์สหสัมพันธ์เพียร์สันข้างต้น จะให้คำตอบเกี่ยวกับแบบแผนและอัตราความสัมพันธ์ของชุดตัวแปร วัฒนธรรมองค์การกับชุดตัวแปรประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่วัฒนธรรมองค์การตามตัวของ Denison มีที่มาจากการผสมผสานสมมติฐาน (Multi-dimension hypotheses) จำนวนสี่ชุดเข้าด้วยกัน และสมมติฐานดังกล่าว สามารถนำมาใช้อธิบายอิทธิพลของวัฒนธรรมต่อประสิทธิผลองค์กรได้พร้อมกัน

การศึกษารูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่มีอำนาจทำนายประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นขั้นตอนที่ผู้วิจัยจะนำชุดตัวแปรวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลองค์การแต่ละตัวแบบ มาวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณเชิงเส้น เพื่อทดสอบอำนาจการทำนายของวัฒนธรรมองค์การต่อประสิทธิผลองค์การแต่ละตัวแบบ ดังนี้

ขั้นตอนแรก ผู้วิจัยใช้โปรแกรม MINITAB เลือกตัวแบบการถดถอยพหุคูณที่ดีที่สุด พบชุดตัวแปรวัฒนธรรมองค์การสามารถทำนายตัวแปรประสิทธิผลองค์การแต่ละตัวแบบ (≤ 0.05) หลายตัวแบบ จึงคัดเลือกตัวแบบโดยใช้เกณฑ์ค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจ (R^2) ค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจที่ปรับแล้ว (Adj R^2) ค่าเฉลี่ยกำลังสองของความคลาดเคลื่อน (MSE) รวมถึงใช้ค่า Mallow Cp ช่วยพิจารณาจำนวนตัวแปร ในตัวแบบที่สร้างขึ้นใหม่ โดยเลือกตัวแบบจากขนาดค่า Cp ต่ำที่สุด และใกล้เคียงจำนวนตัวแปรอิสระเดิมมากที่สุด

ขั้นตอนที่สอง นำตัวแบบที่คัดเลือกมาวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ พบว่า ทุกตัวแบบมีขนาดค่าสัมประสิทธิ์การตัดสินใจทำนายระดับสูงคือ มากกว่าร้อยละ 60 ผลที่ได้ทำให้แน่ใจว่าตัวแบบที่เลือกมีความเหมาะสม และเมื่อพิจารณาขนาดค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย (B) และค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน (Beta) ของตัวแปรวัฒนธรรมองค์การที่มีอำนาจในการทำนายตัวแปรประสิทธิผลองค์การแต่ละตัวแบบ พบว่า ตัวแบบประสิทธิผลองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละตัวแบบ ขึ้นอยู่กับการใช้รูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน โดยวัฒนธรรมองค์การพันธกิจเป็นรูปแบบที่สร้างประสิทธิผลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกตัวแบบ ขณะที่วัฒนธรรมสอดคล้อง เป็นรูปแบบวัฒนธรรมที่สามารถนำมาใช้ร่วมทำนายประสิทธิผลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามตัวแบบกระบวนการภายในเพียงตัวแบบเดียว ดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณเชิงเส้น

วัฒนธรรมองค์การ	t	P	Beta	B	F	df	P
ประสิทธิผลองค์การ : มนุษย์สัมพันธ์			(-0.24)		70.13	3,116	0.00
เกี่ยวข้อง	2.64	0.00	0.35	0.25			
ปรับตัว	1.92	0.05	0.30	0.22			
พันธกิจ	3.27	0.00	0.48	0.38			
$R^2=64.50$, Adj $R^2=63.50$, Cp=3.00, MSE=0.12							
ระบบเปิด			(0.36)		125.94	2,117	0.00
ปรับตัว	4.54	0.00	0.55	0.46			
พันธกิจ	3.84	0.00	0.44	0.39			
$R^2=68.30$, Adj $R^2=67.70$, Cp=1.90, MSE=0.08							
เป้าหมายเชิงเหตุผล			(0.54)		126.82	2,117	0.00
เกี่ยวข้อง	3.07	0.00	0.30	0.20			
พันธกิจ	7.19	0.00	0.65	0.49			
$R^2=68.40$, Adj $R^2=67.90$, Cp=4.70, MSE=0.07							
กระบวนการภายใน			(0.43)		71.40	3,116	0.00
เกี่ยวข้อง	2.18	0.03	0.27	0.22			
สอดคล้อง	2.26	0.02	0.30	0.26			
พันธกิจ	3.55	0.00	0.39	0.36			
$R^2=64.90$, Adj $R^2=64.00$, Cp=5.20, MSE=0.11							

จากผลการทดสอบการถดถอยพหุคูณ สามารถสรุปเป็นโครงสร้างเชิงอำนาจในการอธิบายและทำนายของชุดตัวแปร วัฒนธรรมองค์การต่อตัวแปรประสิทธิผลองค์การ ดังนี้

ตัวแปรที่ 1 วัฒนธรรมพันธกิจ เป็นตัวแปรที่มีอำนาจการทำนายตัวแปรประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบมนุษย์สัมพันธ์มากที่สุด รองลงมาคือ วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง และวัฒนธรรมปรับตัว ตามลำดับ

ตัวแปรที่ 2 วัฒนธรรมปรับตัว เป็นตัวแปรที่มีอำนาจการทำนายตัวแปรประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบระบบเปิดมากที่สุด รองลงมาคือ วัฒนธรรมพันธกิจ

ตัวแปรที่ 3 วัฒนธรรมพันธกิจ เป็นตัวแปรที่มีอำนาจการทำนายตัวแปรประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบเป้าหมายเชิงเหตุผลมากที่สุด รองลงมาคือ วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง

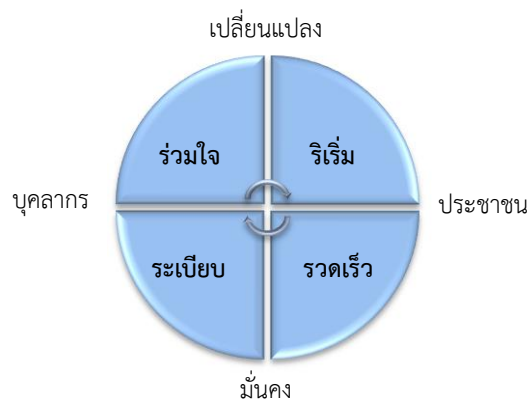
ตัวแปรที่ 4 วัฒนธรรมพันธกิจ เป็นตัวแปรที่มีอำนาจการทำนายตัวแปรประสิทธิผลองค์การตามตัวแบบกระบวนการภายในมากที่สุด รองลงมาคือ วัฒนธรรมสอดคล้อง และวัฒนธรรมเกี่ยวข้องตามลำดับ

อภิปรายผล

การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลองค์การที่มีระดับสูงมาก สามารถยืนยันตามผลการวิจัยที่ผ่านมาได้ว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นปัจจัยมูลเหตุสำคัญของประสิทธิผลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Dension & Neale, 1996; Yilmaz & Ergun, 2008; Sheikhalizadeh, 2014; Shirvani, Ghasemi, & Alzadeh, 2015) โดยเฉพาะวัฒนธรรมพันธกิจ เป็นวัฒนธรรมที่มีคุณลักษณะเด่นในบรรดาคุณลักษณะวัฒนธรรมองค์การ และมีวัฒนธรรมรูปแบบอื่นคือ วัฒนธรรมปรับตัว วัฒนธรรมสอดคล้อง และวัฒนธรรมเกี่ยวข้องร่วมกันเชื่อมโยงบุคลากรให้ทำงานเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล ในประเทศไทย ต่างพยายามสร้างความสมดุลต่อการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายองค์กร และการบรรลุผลการสร้างความพึงพอใจแก่บุคลากร จึงทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นจุดสนใจไปยังสภาพแวดล้อมภายนอกสูงกว่าสภาพแวดล้อมภายในเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องด้วยวัฒนธรรมองค์การแต่ละรูปแบบ ล้วนเป็นตัวแปรสาเหตุของการบรรลุประสิทธิผลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ แม้เทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล จะยึดถือวัฒนธรรมพันธกิจเป็นบรรทัดฐานพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรร่วมกับวัฒนธรรมการปรับตัว เนื่องจากวัฒนธรรมพันธกิจ และวัฒนธรรมปรับตัวมีสหสัมพันธ์เชิงบวกกับปัจจัยด้านผู้ใช้บริการระดับสูง (Zakari, Poku & Owusu-Ansah, 2013) หากสองวัฒนธรรมดังกล่าว มีอาจสร้างการมีส่วนร่วมและเอกภาพระหว่างบุคลากรภายในองค์กร เฉกเช่นวัฒนธรรมสอดคล้องและวัฒนธรรมเกี่ยวข้อง เนื่องจากวัฒนธรรมสอดคล้องและวัฒนธรรมเกี่ยวข้อง เป็นวัฒนธรรมที่มุ่งส่งเสริมให้บุคลากรมีความรัก ความสามัคคี ความผูกพัน และพร้อมร่วมแรง ร่วมใจปฏิบัติงานภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะวัฒนธรรมสอดคล้อง เป็นวัฒนธรรมที่แสดงถึงคุณลักษณะความคงเส้นคงวาของค่านิยมบุคลากรทุกระดับจะมีความเห็นพ้องตรงกันถึงข้อตกลงที่องค์การใช้เป็นแนวปฏิบัติ ดังนั้นไม่ว่าจะอยู่สายงานใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรย่อมมีทัศนคติหรือมุมมองต่อประเด็นการทำงานไม่แตกต่างกัน วัฒนธรรมสอดคล้องจึงเป็นแหล่งพลังที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้สร้างเสถียรภาพและบูรณาการความหลากหลายที่มีอยู่ ให้เกิดเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Kotrba, Eillespie, Schmidt, Smerek, Ritchie & Denison, 2012) อันส่งผลเชิงบวกต่อประสิทธิผลองค์การ เช่นเดียวกับ วัฒนธรรมเกี่ยวข้องเป็นวัฒนธรรมที่มุ่งเสริมอำนาจการบริหารงานแก่บุคลากรทุกระดับ ผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้ค่านิยมเชื่อมโยงความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความผูกพัน ความไว้วางใจ เป็นแนวทางสร้างการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบของแต่ละบุคคล บุคลากรในเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงทำงานโดยคำนึงถึงพันธะสัญญาหรือความรู้สึกผูกพันต่อองค์การในระยะยาว มากกว่าทำงานเพื่อผลตอบแทนเฉพาะเพียงค่าจ้างและเงินเดือน (Wanjiku & Agusioma, 2014)

ส่วนผลการทดสอบรูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่มีอำนาจทำนายประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้พบแบบแผนความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างรูปแบบวัฒนธรรมพันธกิจ วัฒนธรรมปรับตัว วัฒนธรรมสอดคล้อง และวัฒนธรรมเกี่ยวข้อง ทว่า หลายครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับการบรรลุประสิทธิผลองค์กรบางตัวแบบ ซึ่งผลการวิจัยเชิงประจักษ์พบว่า โครงสร้างความสัมพันธ์และระดับความแข็งแกร่งของรูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่มีต่อกันและกัน แต่ละโครงสร้าง สามารถทำนายตัวแบบประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน การเลือกใช้รูปแบบวัฒนธรรม ที่ถูกต้อง เหมาะสม ย่อมสอดคล้องกับกฎความประหยัด (Law of parsimony) ของตัวแปร อันจะทำให้ขนาดค่าอิทธิพล ของวัฒนธรรมองค์การต่อประสิทธิผลองค์กร อยู่ในระดับสูงที่สุดด้วย

เมื่อผนวกกับข้อค้นพบของงานวิจัย จากการนำตัวแบบประสิทธิผลองค์กรตามตัวแบบการแข่งขันเชิงค่านิยม มาใช้เป็นแนวทางการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่าตัวแบบดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประสิทธิผลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีเป้าหมายในการบรรลุประสิทธิผลองค์กร 4 ประการหรือ 4 ร คือ “ร่วมใจ” “ระเบียบ” “ริเริ่ม” และ “รวดเร็ว” โดยตัวแบบประสิทธิผลองค์กร 4 ร นี้ มีคุณลักษณะพิเศษเฉพาะแตกต่างกันไปตามค่านิยม และจุดมุ่งเน้นขององค์การเช่นกัน แสดงดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ตัวแบบประสิทธิผลองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแบบประสิทธิผลตามแนวตั้งภายในองค์กร สะท้อนค่านิยมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับ “บุคลากร” อันมีตัวแบบ “ร่วมใจ” และ “ระเบียบ” เป็นตัวแทนค่านิยมดังกล่าว โปรดตระหนักว่า บุคลากรคือ กลไกขับเคลื่อนภารกิจขององค์การให้ประสบผลสำเร็จ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่สร้างความพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับบุคลากร ขณะที่ค่านิยมตามแนวตั้งภายในองค์กรเป็นค่านิยมเกี่ยวกับ “ประชาชน” ประกอบด้วยตัวแบบ “ริเริ่ม” และ “รวดเร็ว” จะมุ่งความสนใจไปยังประชาชนผู้ใช้บริการตามเป้าหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การจัดบริการสาธารณะที่ถูกต้อง ทัวถึง ฉับไว เป็นธรรม ตรงกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละท้องถิ่น การสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนจึงเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลองค์กรตามค่านิยมนี้ กระนั้นก็ดี การสร้างความพึงพอใจต่อบุคลากรและการสร้างความพึงพอใจต่อประชาชน ก่อเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขสองประการ คือ “เงื่อนไขที่มีแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง” กับ “เงื่อนไขที่องค์การต้องการสร้างเสถียรภาพหรือความมั่นคง” ภายใต้สภาวะที่องค์การต้องปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง การใช้ตัวแบบ “ร่วมใจ” และ “ริเริ่ม” จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งจุดสนใจไปยังการปรับปรุง พัฒนา สร้างสรรค์ระบบวิธีการทำงานใหม่ ๆ ของบุคลากรและองค์การ สอดคล้องกับ Panyachareon (2015) ระบุว่า

ท่ามกลางกระแสของความซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผลงานในระดับสูงย่อมขึ้นอยู่กับการจัดการความร่วมมือ และกระบวนการเปลี่ยนแปลงขององค์กร แต่เมื่อใดก็ตาม องค์กรต้องการคุณภาพของผลงานและกระบวนการทำงาน ที่มีความชัดเจน แน่นนอน การใช้ตัวแบบ “ระเบียบ” และ “รวดเร็ว” จะช่วยเพิ่มบรรลุปริสิทธิภาพสูงสุดขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

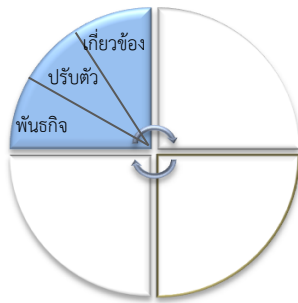
“ร่วมใจ” หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญแก่บุคลากรในฐานะทรัพยากรอันมีคุณค่า ต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งและความสำเร็จขององค์กร บุคลากรจะรับรู้ถึงความเป็นเจ้าของ ความไว้วางใจ เชื่อใจ การช่วยเหลือพึ่งพากันและกัน คุณค่าหลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือ จึงเป็นเรื่องของการผูกมัด เกี่ยวโยง และการธำรงไว้ซึ่งสมาชิกภาพของบุคลากร ให้เกิดการร่วมแรงร่วมใจในการปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นที่มีจำนวนมาก และผกผันไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกับจำนวนบุคลากรที่มีอยู่ในองค์การ ผ่านการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล การเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน การเอาใจใส่ต่อความเป็นอยู่ และการใช้ระบบคุณธรรมเป็นตัวชี้ นำการบริหารงานบุคคล ตลอดจนรวมถึงการพัฒนาทักษะ ความชำนาญแก่บุคลากรทุกระดับอย่างต่อเนื่อง การร่วมใจ จึงเป็นตัวแบบประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมีจุดมุ่งเน้นที่การสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นภายในองค์การ ด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ด้วยเชื่อว่าบุคลากรที่มีขวัญกำลังใจ มีความรัก ความผูกพันต่อกัน มีความพร้อม เชิงสมรรถนะ จะสามารถร่วมมือกันทำงาน เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาวได้

“ระเบียบ” หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแบบแผนและระบบการทำงานที่ชัดเจน สอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตลอดทั่วทั้งองค์การ และแนวปฏิบัติที่มั่นคงต่อระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดจากราชการ ส่วนกลาง ตามนัยยะนี้ คุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์การทางปกครองที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติ ทางกฎหมายและนโยบายแห่งรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีภาระรับผิดชอบ ทั้งต่อผลประโยชน์ของประชาชนในชุมชนพื้นที่ และผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรวม การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง ผ่านกฎหรือระเบียบก็เพื่อให้ประชาชน ผู้ใช้บริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย มั่นใจว่าบริการสาธารณะที่จัดหาและส่งมอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้ มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ประสิทธิภาพด้านระเบียบ จึงเป็นเรื่องของการทำให้ถูกต้อง (Do things right) ด้วยเชื่อว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน เป็นเอกภาพ การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทั้งถึงและสอดคล้องกัน การใช้ระเบียบข้อบังคับ ควบคุมและตรวจสอบผลการดำเนินงานและแนวปฏิบัติของบุคลากร เป็นไปอย่างเหมาะสม ย่อมทำให้สภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความราบรื่น สามารถลดขั้นตอน การทำงานที่มีความซับซ้อน รวมถึงลดความขัดแย้งหรือคาดเดาความเลื่องที่อาจเกิดขึ้น เพื่อมิให้กระทบต่อการบรรลุ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายภารกิจการให้บริการสาธารณะนั่นเอง

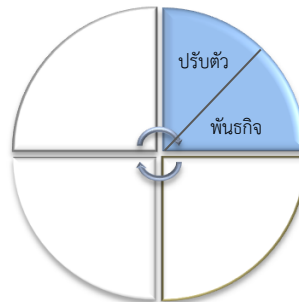
“ริเริ่ม” หมายถึง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแสวงหารูปแบบ กระบวนการ เทคนิค วิธีการใหม่ ๆ ในการบริการสาธารณะ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและอรรถประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน การริเริ่ม จึงไม่ได้เป็นเพียงความคิดเชิงสร้างสรรค์เท่านั้น แต่ต้องสามารถปฏิบัติได้จริง นอกเหนือจากนั้นจะต้องมีความแปลกใหม่ คือ มีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากบริการสาธารณะเดิมที่มีอยู่ หรือเป็นการปรับปรุงการบริการที่มีอยู่ ให้ประชาชน ชุมชน สังคม หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เกิดความพึงพอใจต่อองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การริเริ่มจึงเป็น กระบวนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะเคลื่อนไหวเป็นพลวัต เพราะองค์การจะเตรียม ความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินภารกิจใหม่ การให้บุคลากร มีอิสระใช้ความคิดและมุมมองที่แตกต่างหลากหลาย เพื่อแก้ไขปัญหา หรือเสนอวิธีการอันเป็นประโยชน์ และสอดคล้อง กับความต้องการของประชาชนแต่ละชุมชน ซึ่งการเชื่อมโยงบุคลากรกับองค์ความรู้ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การนี้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์กับคนในชุมชนท้องถิ่น ให้เกิดความไว้วางใจ ซึ่งกันและกัน กระทั่งกลายเป็นเครือข่ายทางสังคมที่ร่วมกันทำงานให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า

“รวดเร็ว” หมายถึง การดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไวต่อการรับรู้และเข้าใจอย่างถ่องแท้ ถึงความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการในปัจจุบัน ขณะเดียวกันก็ต้องคาดการณ์ความต้องการความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ในอนาคตได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความคล่องตัว ต่อการสนองตอบต่อความต้องการ หรือความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นเรื่องเฉพาะหน้าและการนำเสนอบริการสาธารณะใหม่ ๆ อันแตกต่างและโดดเด่น เหนือบริการขั้นพื้นฐานจากที่ได้ดำเนินการอยู่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ประสิทธิภาพของการ ด้านความรวดเร็ว จึงเป็นเงาสะท้อนความใส่ใจต่อคุณค่าของประชาชนผู้ให้บริการ ในฐานะศูนย์กลางการบริหารราชการ (Citizen center) เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกแบบการบริการสาธารณะที่มุ่งผลสำเร็จหรือผลลัพธ์ที่ดีที่สุด โดยมีระบบและกระบวนการทำงานที่เน้นถึงคุณภาพของผลงาน ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าจากการใช้ทรัพยากร ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

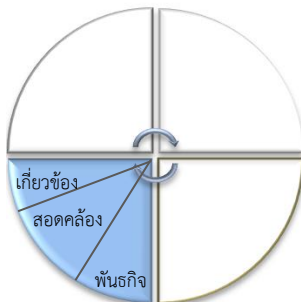
ฉะนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการบรรลุประสิทธิผลด้านความรวดเร็ว ระเบียบ และร่วมใจ ควรนำวัฒนธรรมพันธกิจมาใช้เป็นวัฒนธรรมหลัก เนื่องจากวัฒนธรรมพันธกิจมีคุณลักษณะเกี่ยวกับการมุ่งเน้นให้บุคลากร ทำงานตามวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ที่ต้องการในอนาคต พร้อมกับมุ่งมั่นทำงานตามภารกิจในการตอบสนองต่อปัญหา หรือความต้องการเร่งด่วนเฉพาะหน้า อันเป็นเป้าหมายระยะสั้น แล้วจึงผสานวัฒนธรรมรูปแบบอื่น แสดงดังภาพที่ 2



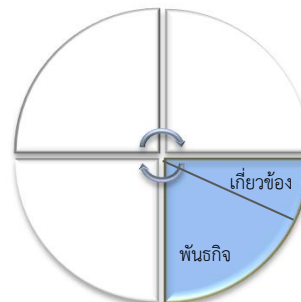
ประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวแบบร่วมใจ



ประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวแบบริเริ่ม



ประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวแบบระเบียบ



ประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวแบบรวดเร็ว

ภาพที่ 2 โครงสร้างเชิงองค์ประกอบวัฒนธรรมองค์การต่อตัวแบบประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้วัฒนธรรมพันธกิจร่วมกับวัฒนธรรมเกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการด้าน “รวดเร็ว” การใช้ วัฒนธรรมพันธกิจ วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง และวัฒนธรรมสอดคล้องเพื่อบรรลุประสิทธิผลด้าน “ระเบียบ” โดยเน้นมิติการ ประสานงาน ข้อตกลงร่วม และค่านิยมหลักอันเป็นคุณลักษณะวัฒนธรรมสอดคล้อง มากกว่ามิติมอบอำนาจ การมุ่งทีมงาน และการพัฒนาสมรรถนะที่เป็นองค์ประกอบของวัฒนธรรมเกี่ยวข้อง ขณะที่ประสิทธิผลด้าน “ร่วมใจ” ควรให้ความสำคัญ

ต่อวัฒนธรรมพันธกิจ วัฒนธรรมเกี่ยวข้อง รวมถึงวัฒนธรรมปรับตัว อันเป็นวัฒนธรรมด้านการสร้างการเปลี่ยนแปลง การเน้นผู้ให้บริการ และการเรียนรู้ขององค์กร ตามลำดับ การบรรลุประสิทธิผลองค์กรด้าน “ริเริ่ม” สามารถใช้วัฒนธรรมปรับตัวเป็นวัฒนธรรมหลักวัฒนธรรมเดียว หรือใช้ร่วมกับวัฒนธรรมพันธกิจ เพราะผลการวิเคราะห์สหสัมพันธ์เพียร์สันและค่า สัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน ปรากฏขนาดค่าความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมปรับตัวและประสิทธิผลองค์กรด้าน “ริเริ่ม” (ระบบเปิด) ในระดับสูง สอดคล้องกับ อุษณี มงคลพิทักษ์สุข (2560) ที่ระบุว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำวัฒนธรรมปรับตัวมาใช้ในองค์กร ก็สามารถสร้างประสิทธิผลขององค์กรได้ เนื่องจากวัฒนธรรมปรับตัว มีเพียงส่งผลต่อความสำเร็จในการคิดค้น ริเริ่ม นำเสนอบริการสาธารณะใหม่ เพื่อสร้างคุณค่าและความพึงพอใจแก่ผู้ให้บริการ สังคม ประเทศชาติ ยังมีผลต่อการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง พัฒนาทิศทาง นโยบาย ความคิด ความเชื่อ ความสามารถ ตลอดจนถึงโครงสร้างและระบบงานภายในขององค์กรด้วย หากแต่การนำวัฒนธรรมพันธกิจมาใช้ร่วมกับวัฒนธรรมปรับตัว ย่อมสนับสนุนให้การอธิบายหรือการทำนายประสิทธิผลองค์กรด้านริเริ่มหนักแน่นเพิ่มขึ้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

จากขนาดค่าความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในระดับสูงมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเพิ่มระดับการใช้วัฒนธรรมองค์กร เพื่อสร้างประสิทธิผลองค์กรตามภารกิจบริการสาธารณะ ให้เกิดความรวดเร็ว ริเริ่มสร้างสรรค์ พร้อมกับการร่วมแรงร่วมใจ และความรักความสามัคคีในการทำงานให้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติที่ตกลงร่วมกัน เพื่อสร้างมาตรฐานคุณภาพและการบริการที่ดี ซึ่งมีแนวทางดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มพูนความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องของบุคลากรทุกระดับให้เกิดขึ้นภายในองค์กร ด้วยการทำงานเป็นทีม เพราะการทำงานเป็นทีมจะช่วยให้บุคลากรมีเพียงสนใจเฉพาะภารกิจที่ได้รับมอบหมาย แต่สามารถรับรู้และเข้าใจงานในบริบทอื่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำความเข้าใจถึงความจำเป็นที่ทุกคนต้องทำงานร่วมกัน เพื่อสร้างมูลค่าสูงสุดต่อบริการสาธารณะแก่ประชาชนผู้ให้บริการ และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การสร้างข้อตกลงร่วมและการประสานการทำงานแบบบูรณาการ เพื่อสร้างความสอดคล้องของทิศทางการทำงาน ด้วยการนำแนวคิดการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้สร้างความชัดเจน และเชื่อมโยงเป้าหมายการปฏิบัติงานของบุคลากรทุกระดับให้มุ่งไปสู่ทิศทางเดียวกัน ผ่านกระบวนการสื่อสารสองทางระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรท้องถิ่น ได้ทราบถึงความคาดหวังและร่วมกันจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน ตลอดจนร่วมกันรับผิดชอบต่อผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น

3. การสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ด้วยการสนับสนุนให้บุคลากรไม่ยึดติดกับความรู้เดิม และพยายามผลักดันให้เข้าถึงแหล่งความรู้ใหม่ตลอดเวลา ตลอดจนถึงการสร้างกระบวนการเรียนรู้รูปแบบต่าง ๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม ให้มีลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ทั่วทั้งองค์กร

4. การใช้ระเบียบปฏิบัติเท่าที่จำเป็น เพราะรูปแบบการทำงานที่คำนึงถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ เพื่อความถูกต้อง สะดวก ได้มาตรฐาน ไม่สามารถสนองต่อประสิทธิผลด้านความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงควรลดบทบาทการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบกระบวนการภายในอย่างใกล้ชิด เพื่อใช้เวลาอันมีค่าในการแสวงหาแนวทางสนองตอบความต้องการของบุคลากรและประชาชน ด้วยแนวคิดหรือวิธีการรูปแบบใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ด้วยผลการวิจัยครั้งนี้ มีข้อค้นพบเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ประการ หรือ 4 ร คือ รวดเร็ว ริเริ่ม ร่วมใจ ระเบียบ ดังนั้นผู้ที่สนใจศึกษาประสิทธิผลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การอื่น ๆ สามารถนำตัวแบบประสิทธิผลดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันการใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ แม้ช่วยยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างชุดแนวคิดวัฒนธรรมองค์การกับแนวคิดประสิทธิผลองค์การ แต่มีอาจสร้างความเข้าใจอย่างลึกซึ้งของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองแนวคิดดังกล่าว ผู้สนใจจึงอาจนำชุดแนวคิดวัฒนธรรมองค์การ และชุดแนวคิดประสิทธิผลองค์การ หรือเลือกเฉพาะโครงสร้างเชิงองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การบางตัวแบบ ไปใช้แสวงหาความรู้และอธิบายปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทุกมิติ อย่างลุ่มลึกเป็นพลวัตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 (หน้า 1-3). เล่ม 124 ตอนที่ 2 ก, 8 มกราคม 2550.
- ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันที่ 9 มีนาคม 2558. สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2558, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>
- อุษณี มงคลพิทักษ์สุข. (2556). ภาวะผู้นำเต็มขอบเขตของปลัด อบต. กับประสิทธิผลขององค์การ: การวิเคราะห์จำแนก พท. วารสารร่มพญักษ์, 31(2), 19-48.
- _____. (2560). วัฒนธรรมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยุคไทยแลนด์ 4. วารสารร่มพญักษ์, 35(2), 143-164.
- Denison, D. R. (1984). Bringing corporate culture to the bottom line. *Organizational Dynamics*, 13(2), 4-22.
- _____. (1990). *Corporate culture and organizational effectiveness*. New York : John Wiley & Sons.
- Denison, D. R., & Fey, C. F. (2003). Organisational culture and effectiveness: Can American theory be applied in Russia?. *Organisation Science*, 14(6), 686-706.
- Denison D. R., & Mishra, A. K. (1989). Organizational culture and organizational effectiveness: A theory and some preliminary empirical evident. *Academy of Management Best Paper Proceedings*, 168-172.
- _____. (1995). Toward a theory of organizational culture and effectiveness. *Organization Science*, 6(2), 204-223.
- Denison, D. R., & Neale, W. S. (1996). *Denison organisation culture survey: Facilitators guide*. Ann Arbor, MI: Aviat.
- Denison, D. R., Haaland, S., & Goelzer, P. (2003). Corporate culture and organizational effectiveness: Is there a similar pattern around the world ? *Advances in Global Leadership*, 3, 205-227.
- _____. (2004). Corporate culture and organizational effectiveness: Is Asia different from the rest of the world? *Organizational Dynamics*, 33(1), 98-109.

- Denison, D. R., Lief, C., & Ward, L. W. (2004). Culture in family-owned enterprises: Recognizing and leveraging unique strengths. *Family Business Review*, 17(1), 61-7.
- Kotrba, L. M., Gillespie, M. A., Schmidt, A. M., Smerek, R. E., Ritchie, S. A., & Denison, D. R. (2012). Do consistent corporate cultures have better business performance? Exploring the interaction effects. *Human Relations*, 65(2), 241-262.
- Quinn, R., & Rohnbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Toward a competing value approach to organizational analysis. *Management Science*, 29(3), 363-377.
- Sackmann, S. A. (2011). Cultural complexity in organizations: The value and limitations of qualitative methodology and approaches. In C. L. Cooper, S. Cartwright, and P. C. Earley (Eds.), *The international handbook of organizational culture and Climate* (pp. 143-163). Chichester, UK : Wiley.
- Sheikhalizadeh, H. M. (2014). Effects of organizational culture on organizational effectiveness in Islamic Azad Universities of Northwest of Iran. *Indian Journal of Fundamental and Applied Life Sciences*, 4(s3), 250-256.
- Shirvani, S. D. N., Ghasemi, H., & Alizadeh, S. (2015). Comparison of the traits of the organizational culture of health-care system with treatment system within the city of Amol (based on Denison model). *Nature and Science*, 13(1), 61-68.
- Panyachareon, S. (2015). Book Review: Handbook of Public Administration (Third Edition). *Thai Journal of Public Administration*, 13(1), 151-163. (In Thai)
- Wanjiku, N. A., & Agusioma, N. L. (2014). Effect of organisation culture on employee performance in non governmental organizations. *International Journal of Scientific and Research Publication*, 4(11), 1-12.
- Yilmaz, C., & Ergun, E. (2008). Organizational culture and firm effectiveness: An examination of relative effects of culture traits and the balanced culture hypothesis in an emerging economy. *Journal of World Business*, 43(3), 290-306.
- Zakari, M., Poku, K., & Owusu-Ansah, W. (2013). Organisational culture and organizational performance: Empirical evidence from the banking industry in Ghana. *International Journal of Business, Human and Technology*, 3(1), 95-107.

ผู้เขียนบทความ

ดร. อุษณีย์ มงคลพิทักษ์สุข

ผู้อำนวยการโครงการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

เลขที่ 3 ถนนรามอินทรา แขวงอนุสาวรีย์ เขตบางเขน

กรุงเทพมหานคร

E-mail : nujumm@yahoo.com