



วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์ภาวะผู้นำของศึกษาธิการจังหวัดที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์การการสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ผู้วิจัยได้ศึกษาวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยและสมมติฐานของการวิจัย มีหัวข้อต่อไปนี้

1. ความเป็นมาและสภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
2. ทฤษฎีและแนวคิดของภาวะผู้นำ
3. รูปแบบภาวะผู้นำของแบบ ส : แนวคิดใหม่ของการศึกษา
4. หลักการและแนวคิดของประสิทธิผลองค์การ
5. แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
6. ความสัมพันธ์ของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนกับ

ประสิทธิผลองค์การ

**ความเป็นมาและสภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด**

ประวัติความเป็นมาของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตั้งขึ้นเนื่องจากการจัดการศึกษาให้ประชาชนในส่วนภูมิภาคมีจำนวนมากขึ้น ในอดีต จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการดูแล ตรวจสอบติดตาม และรายงานผลให้กระทรวงทราบ เนื่องจากหลังจากที่ได้จัดตั้งกระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการ) เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 การจัดการศึกษาให้กับประชาชนแพร่หลายทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในระยะแรกปี พ.ศ. 2441 กำหนดให้มีสารวัตรใหญ่ สารวัตรและสารวัตรรองดูแลและตรวจตราการจัดการศึกษาของ โรงเรียนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับในส่วนภูมิภาค สารวัตรใหญ่ ดูแลการจัดการศึกษาในระดับมณฑล สารวัตรดูแลการจัดการศึกษาในระดับเมือง และสารวัตรรองดูแลการจัดการศึกษาในระดับอำเภอ ต่อมา ปี พ.ศ. 2459 เรียกว่า ธรรมการจังหวัด ปี พ.ศ. 2462 เรียกว่า ศึกษาธิการจังหวัด ดังนั้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในอดีต จึงเรียกว่า แผนกธรรมการเมือง แผนกธรรมการจังหวัด ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัด ตามลำดับ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2507)

สำนักงานการศึกษาธิการจังหวัด มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ แบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลา คือ 1) ช่วง พ.ศ. 2441-2509 2) ช่วง พ.ศ. 2509-2523 และ 3) ช่วง พ.ศ. 2523-ปัจจุบัน (จักรพรรดิ วัฒนา, 2530)

ระยะแรกช่วงเวลา พ.ศ. 2441-2509 ในระยะนี้ สำนักงานการศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบดูแลและจัดการศึกษาในจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลตรวจตราการศึกษาในจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค ดังเช่นในปี พ.ศ. 2494 กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัด มีหน้าที่ทั่วไป เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติและควบคุมราชการอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการและเป็นกรรมการจังหวัด เป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีหน้าที่ในการบริหารการศึกษาของจังหวัด ในระยะนี้จึงเป็นระยะที่ศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่เป็นผู้บริหารงานทุกกรมของกระทรวงศึกษาธิการภายในจังหวัด

ระยะที่ 2 ช่วงเวลา พ.ศ. 2509-2523 ในช่วงนี้ได้มีการโอนโรงเรียนประถมศึกษาเกือบทั้งหมดจากกระทรวงศึกษาธิการ ไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย จึงทำให้บทบาทหน้าที่ของสำนักงานการศึกษาธิการจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการประถมศึกษาเปลี่ยนแปลงไป โดยเป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือในการควบคุม ดูแลและส่งเสริมให้การจัดการประถมศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน มติคณะรัฐมนตรี และตามคำแนะนำของกระทรวง ทบวง กรม

ระยะที่ 3 ช่วง พ.ศ. 2523-ปัจจุบัน ในช่วงนี้ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ และปรับปรุงงานของสำนักงานการศึกษาธิการจังหวัดหลายประการ ปี พ.ศ. 2523 ได้โอนโรงเรียนประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทย มาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติขึ้นรับผิดชอบการจัดการประถมศึกษา มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยจัดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบดูแลการจัดการประถมศึกษาในระดับจังหวัดและอำเภอ ชั้นตรงต่อกรมเจ้าสังกัด คือ สำนักงานการศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานการศึกษาอำเภอ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู

มีฐานะเทียบเท่ากรม เพื่อบริหารบุคคลของข้าราชการครู ส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพครู ส่วนกรมอื่น ๆ เนื่องจากมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงได้จัดตั้งหน่วยงานในสังกัดกรมในระดับจังหวัดและอำเภอเพื่อรับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษาระดับมัธยมศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน จัดตั้งศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดและศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ รับผิดชอบดูแลการจัดการศึกษานอกระบบโรงเรียน

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในระยะนี้จึงเปลี่ยนไปมาก เนื่องจากมีหน่วยงานในสังกัดกรมขึ้นรับผิดชอบบริหารการศึกษาในระดับต่าง ๆ ขึ้นตรงกับกรม กระทรวงศึกษาธิการจึงปรับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้ชัดเจน เป็นการทำให้การบริหารในระดับจังหวัดมีเอกภาพในนโยบาย และเพื่อให้รองรับการกระจายอำนาจทางการบริหารให้ส่วนภูมิภาคและการเร่งรัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในด้านการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมให้มีความคล่องตัวและสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2527 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นองค์กรกลางในการประสานงานการปฏิบัติงานของกระทรวง มีฐานะเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัด กำหนดให้มีบทบาทในการปฏิบัติงาน 3 ลักษณะ คือ เป็นศูนย์ข้อมูล สถิติและวางแผน ศูนย์บริการและประสานงาน และศูนย์ติดตามและประเมินผล (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, กองแผนงาน, 2533) ปี พ.ศ. 2528 ได้จัดให้มีคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด และเปลี่ยนชื่อเป็น "คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด" (ศศว.จ) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา โดยให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ศึกษาธิการจังหวัดเป็นเลขานุการ กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนกรมต่าง ๆ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ผู้แทนกระทรวงหลักอื่น ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิมีหน้าที่หลักในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด กำหนดมาตรการในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน พิจารณาจัดสรรงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนที่จังหวัดได้รับ กำกับเร่งรัดติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน (คณะอนุกรรมการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรม ระยะที่ 6 ของกระทรวงศึกษาธิการ, 2533) และปรับปรุงหน้าที่

และความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้มีความชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้ปฏิบัติงานตามภารกิจเป็น 3 ฐานะ คือ 1) ในฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด 2) ในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการของจังหวัด 3) ในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและงานครูสภาจังหวัด

จากบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติดังกล่าว ปี พ.ศ. 2532 สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้มีโครงการพัฒนาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด/อำเภอ (ปี 2532-2535) ได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอ ให้ชัดเจนและเหมาะสมในการปฏิบัติงาน 3 ฐานะดังกล่าว ปรับปรุงรูปแบบและพัฒนาระบบงาน และปรับปรุงอาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์ และอัตรากำลังให้มีความพร้อมและเพียงพอในการปฏิบัติงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, กองแผนงาน, 2533) การพัฒนาดังกล่าวเป็นไปตามเป้าหมายเพียงบางส่วน เนื่องจากงบประมาณจำกัด อาคารสถานที่ วัสดุ ครุภัณฑ์และอัตรากำลังยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2535 กระทรวงศึกษาธิการ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้มีความชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535

จะเห็นได้ว่าสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับจังหวัด ที่มีความสำคัญ ในระยะแรก สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นหน่วยงานเดียวในจังหวัดสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดูแลและจัดการศึกษาของจังหวัด มีศึกษาธิการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดที่กระทรวงศึกษาธิการส่ง ไปประจำเพื่อดูแลและจัดการศึกษาในส่วนภูมิภาค ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวง ต่อมาในระยะหลัง มีหน่วยงานทางการศึกษาสังกัดกรมต่าง ๆ รับผิดชอบดูแลจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ขึ้นตรงกับกรมเจ้าสังกัด บทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจึงเปลี่ยนแปลงไปเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสาน ส่งเสริม อำนวยความสะดวกให้หน่วยงานทางการศึกษาและสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในจังหวัดให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและสอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด

## สภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นองค์การทางการศึกษาที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานและสถานศึกษาในจังหวัดที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บริหารสำนักงาน เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ ในเขตจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, กองการเจ้าหน้าที่, 2533) มีสภาพแวดล้อม ปรัชญา วัตถุประสงค์ และบทบาทหน้าที่ โครงสร้างการบริหารงาน สังคมจิตวิทยา เทคนิค สิ่งอำนวยความสะดวก และการบริหารงาน ดังนี้

### 1. สภาพแวดล้อม

#### 1.1 สภาพสังคมไทย

จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รวมทั้งกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เป็นยุคสังคมข่าวสาร ข้อมูล หรือยุคโลกาภิวัตน์ อันมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย มีผลทำให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่สมดุล เกิดปัญหาสังคมทั้งในสังคมชนบทและสังคมเมือง แบบแผนการดำเนินชีวิต วัฒนธรรม ค่านิยม การพัฒนาจิตใจและพฤติกรรมทางการเมืองเปลี่ยนไป ปัญหาขาดองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2534) ปัญหาดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะรุนแรงมากยิ่งขึ้น จำเป็นต้องพัฒนาคนในฐานบุคคล สมาชิกขององค์การ สังคม ประเทศชาติและประชาคมโลก ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว เป็นหน้าที่โดยตรงของระบบการศึกษาของชาติ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2534) ดังนั้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในฐานะองค์การทางการศึกษาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคน คือ การพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของเยาวชนและประชาชนในแต่ละจังหวัด จะต้องตระหนักถึงสภาพปัญหาและความต้องการดังกล่าว

## 1.2 นโยบายการบริหารและสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ

นโยบายการบริหารและสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ มีผลกระทบต่อ การบริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ทำให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีความเกี่ยวข้องกับ หน่วยงานระดับกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงาน สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษา ธิการภายในจังหวัด รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

จากโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ ที่แบ่งส่วนราชการออกเป็น กรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม รวม 14 กรม เป็นราชการบริหารส่วนกลาง แต่ละกรม มีโครงสร้างการบริหารงานแตกต่างกันไป โดยแต่ละกรมมีหน่วยงาน สถานศึกษา สังกัดกรม ต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ชั้นตรง ต่อกรมเจ้าสังกัด มีเพียงกรมเดียว คือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการที่แบ่งส่วนราชการ บริหารออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค (สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, กองการเจ้าหน้าที่, 2533; 2535)

1) ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็นสำนักและกองต่าง ๆ นอกจากทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษา ธิการแล้วยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนส่งเสริมการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ด้วย อาทิ กองคลัง ส่งเสริมสนับสนุนการเงิน บัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะ กองการเจ้าหน้าที่ ส่งเสริมสนับสนุนการจัดระบบงาน การบริหารงานบุคคล กองตรวจและรายงาน ส่งเสริมสนับสนุน การประสาน การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติ ราชการตามแผนงานและโครงการ สำนักนโยบายและแผน ส่งเสริมสนับสนุนในการเสนอแนะ นโยบาย จัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ประสานแผนปฏิบัติงาน เป็นต้น

2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็น 2 ส่วน คือ สำนัก งานศึกษาธิการจังหวัด และสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ มีบทบาทหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมการพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัดและอำเภอ ตามลำดับ ให้

เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ การปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากราชการบริหารส่วนกลางในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวแล้ว ยังได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากกรมอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและจังหวัดตามแผนงาน โครงการหรืองานที่มอบหมาย

ส่วนกรมอื่น ๆ นั้น การบริหารงานของกรมแต่ละกรมที่มีหน่วยงาน สถานศึกษาตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ใช้วิธีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแล โดยมีศึกษาธิการจังหวัดในฐานะหัวหน้าส่วนราชการและในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมาย ลักษณะการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัดจึงมีหลายลักษณะ แบ่งใหญ่ ๆ ได้เป็น 2 ลักษณะ

(1) งานของกรมที่มีสายงานผ่านจังหวัด รับผิดชอบในฐานะและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติและกลั่นกรองเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ งานของกรมต่าง ๆ คือ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการศาสนา กรมพลศึกษา กรมวิชาการ กรมศิลปากร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและคุรุสภา

(2) งานของกรมที่สายงานไม่ผ่านจังหวัด แต่ทำหน้าที่ประสานงานการจัดการศึกษากับหน่วยงาน สถานศึกษาสังกัดกรมต่าง ๆ ที่อยู่ในจังหวัด ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมสามัญศึกษา กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรมอาชีวศึกษา กรมพลศึกษา (วิทยาลัยพลศึกษา) กรมการฝึกหัดครู และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

นอกจากนี้ ยังต้องประสานการจัดการศึกษากับหน่วยงาน สถานศึกษาสังกัดเทศบาล สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคดังกล่าวเป็นผลให้โครงสร้างการบริหารการศึกษาของจังหวัดขาดเอกภาพทางการบริหาร (unity of command) แบ่งเป็นส่วน ๆ ขึ้นตรงกับกรมเจ้าสังกัด ทำให้การบริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดความคล่องตัว กระทรวงศึกษาธิการจึงมีนโยบายในด้าน

การบริหารและสนับสนุน ส่งเสริมให้การบริหารการศึกษาของจังหวัด มีเอกภาพในนโยบาย โดยกำหนดบทบาทและ โครงสร้างของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม จังหวัด (ศสว.จ.) ให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานการ จัดการศึกษากับหน่วยงาน สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการภายในจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรณีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารงานของกรมจะ พยายามให้มีความคล่องตัวในส่วนของกรม โดยให้มีโครงสร้างการบริหารงานอยู่ในระดับจังหวัด และอำเภอ เพื่อให้มีบุคลากรในสังกัดกรมปฏิบัติงาน เป็นผลให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และ โครงสร้างการบริหารของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้สอดคล้อง กับลักษณะ โครงสร้างการบริหารของกรมที่เปลี่ยนแปลง ไป

## 2. ปรัชญา วัตถุประสงค์และบทบาทหน้าที่

### 2.1 ปรัชญาในการทำงาน

สืบเนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการที่แบ่งส่วน ราชการออกเป็นกรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมต่าง ๆ โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการปฏิบัติราชการ ในฐานะกรมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป ของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของกรมใด ในสังกัดกระทรวงรวมทั้งกำกับและ เร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบาย แนว ทางและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงเป็นองค์การ การบริหารงานกลางของกระทรวง โดยขึ้นนำ อำนวยการและประสานการปฏิบัติตลอดจนกำกับติดตามผลและประเมินผลให้การดำเนินงานของกระทรวงดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประ สิทธิภาพ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นเป้าหมายหลัก (goal) ในการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ (สุนจน์ ทรายแก้ว, 2536) ดังนั้น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในฐานะที่เป็น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มีศึกษาธิการจังหวัดเป็น หัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการเพื่อช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการ



ปฏิบัติหน้าที่ราชการที่เป็นหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการในเขตจังหวัดและดูแลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการสังกัดส่วนภูมิภาคและส่วนราชการ สังกัดส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ดังนั้น ปรัชญาในการทำงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะมีลักษณะ เช่นเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเป็นองค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ประสานงาน ส่งเสริม อำนวยความสะดวกให้หน่วยงาน สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตจังหวัดพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมให้เป็นไปตามแนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และสอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด

## 2.2 วัตถุประสงค์และบทบาทหน้าที่

วัตถุประสงค์และบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ปัจจุบันเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 และการปรับปรุงบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 โดยกระทรวงศึกษาธิการมุ่งเน้นให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดปฏิบัติงานตามภารกิจใน 3 ฐานะ คือ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, กองการเจ้าหน้าที่, 2533; 2535)

1) ในฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมในจังหวัด ได้แก่ งานเลขานุการของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดที่จะประสานและจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดและแผนปฏิบัติการ การตั้งและการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สอดคล้องกับแผนแม่บทของกระทรวงและแผนจังหวัด กำกับ เร่งรัด ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการของหน่วยงาน สถานศึกษาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการภายในจังหวัด ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานด้านการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมรวมทั้งส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานทั้งในและนอกสังกัดกระทรวงศึกษาธิการภายในจังหวัด

2) ในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในจังหวัด มีหน้าที่ปฏิบัติงาน ในอำนาจหน้าที่ที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย สั่งการและปกครองดูแลเจ้าหน้าที่ สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด มีลักษณะงานที่ปฏิบัติมี 4 ลักษณะ คือ ดำเนิน การเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไป งานการเงิน บัญชีและพัสดุ งานบริหารบุคคลและงานวิชาการ

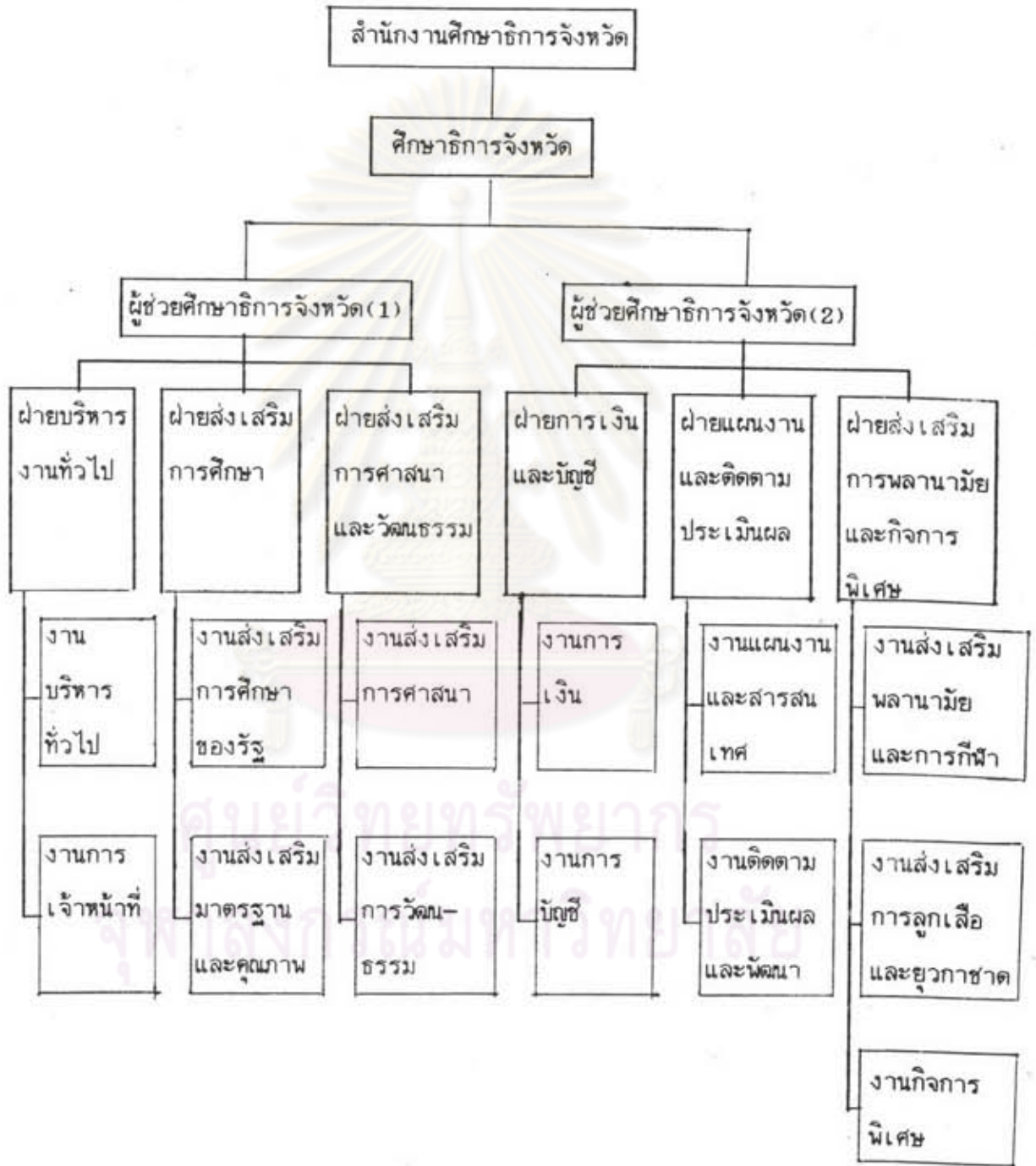
3) ในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและงาน ครูสภาในจังหวัด ได้แก่ งานของกรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติให้จังหวัดที่กรมมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ที่กรมมอบหมายให้ศึกษาธิการจังหวัด หรือเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติพิจารณาเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการหรือปฏิบัติ

### 3. โครงสร้างการบริหารงาน

โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ได้มีการปรับเปลี่ยน ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบทบาทหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดมา ปัจจุบันโครงสร้างการ บริหารงาน เป็นไปตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 3 (ปี 2536-2538) เป็นโครงสร้างการ บริหารงานแบบงานหลัก (Line Organization Structure) มีศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บริ- หารสำนักงานภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด 2 คน แบ่งหน้าที่การปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่มี 6 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป 2) ฝ่ายการ เงินและบัญชี 3) ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล 4) ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา 5) ฝ่าย ส่งเสริมการศาสนาและการวัฒนธรรม และ 6) ฝ่ายส่งเสริมพลานามัยและกิจการพิเศษ ดัง แผนภูมิที่ 2 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2536)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแผนแอตตรากำลัง 3 ปี  
 รอนที่ 2 (ปี 2536-2538)



นอกจากนี้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังมีโครงสร้างการบริหารงานแบบคณะกรรมการ (Committe Organization Structure) ตามที่กระทรวง กรมหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำหนด เช่น คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด คณะอนุกรรมการ วัฒนธรรมจังหวัด คณะกรรมการกีฬาจังหวัด คณะกรรมการลูกเสือจังหวัด คณะกรรมการยุวกาชาดจังหวัด คณะกรรมการครุสภาจังหวัด โดยมีสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการหรือสำนักงานคณะกรรมการ

โครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดังกล่าว ทำให้งานของแต่ละฝ่ายมีความชัดเจนขึ้น ไม่ซ้ำซ้อนกัน จัดกลุ่มงานที่สอดคล้องกันให้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน มีลักษณะเป็นโครงสร้างแนวนอนมากยิ่งขึ้น ทำให้เอื้อต่อการบริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, กองการเจ้าหน้าที่, 2533) แต่ในด้านอัตรากำลังยังไม่ได้บุคลากรตามแผนอัตรากำลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรด้านงานที่เกี่ยวข้องกับวิชาการ อาทิ ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา ฝ่ายส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม และฝ่ายส่งเสริมพละนันทนาการและกิจการพิเศษยังมีบุคลากรไม่เพียงพอ

#### 4. สังคมจิตวิทยา

จากการศึกษาวิจัยของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2533 บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีทัศนคติต่อสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในทางบวก โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีทัศนคติต่อด้านต่าง ๆ ในสำนักงาน 5 ด้าน เรียงตามลำดับจากสูงไปต่ำ คือ บุคลากรในสำนักงาน งานที่รับผิดชอบ บรรยากาศในสำนักงาน ลักษณะของสำนักงานและวัสดุอุปกรณ์ และพบว่าบุคลากรบางสายงานยังขาดขวัญกำลังใจเนื่องจากไม่มีความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, กองแผนงาน, 2533)

#### 5. เทคนิค วัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก

จากการศึกษาของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2533 เช่นกัน บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังขาดความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานบางฝ่าย

โดยเฉพาะทางด้านวิชาการ เช่น การวางแผน การติดตามประเมินผล เป็นต้น งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อใช้ในการบริหารงานไม่เพียงพอ ครุภัณฑ์ที่มีอยู่มีคุณภาพต่ำกว่าเกณฑ์รายการ และมีครุภัณฑ์บางรายการไม่มีตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น เครื่องพิมพ์ดีด 2 ภาษา เครื่องโสตทัศนอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นต้น ในด้านอาคารสถานที่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดส่วนใหญ่ตั้งบนศาลากลางจังหวัด มีพื้นที่จำกัด คับแคบและบางแห่งทรุดโทรม

#### 6. การบริหารงาน

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีระบบการบริหารงาน ได้แก่ การกำหนดเป้าหมาย การวางแผน การจัดหาทรัพยากร การจัดองค์การ การปฏิบัติงานตามแผนงาน งานโครงการ และการควบคุม โดยได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและจังหวัดในด้านนโยบาย บุคลากร งบประมาณ เทคนิคการปฏิบัติงานและวัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการกำหนดเป้าหมายและวางแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม จะมีการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดระยะ 5 ปี แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด ประจำปีงบประมาณ และแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ ให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและความต้องการของจังหวัด โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด (ศศว.จ.) การจัดหาทรัพยากรในส่วนของแผนงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งในด้านการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การจัดสรรงบประมาณ เทคนิคการปฏิบัติงานต่าง ๆ และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากจังหวัด คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้สำหรับการดำเนินงานตามแผน ในการจัดองค์การ นอกจากจะดำเนินงานตามโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดแล้วยังมีการจัดโครงสร้างแบบคณะกรรมการจากบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดและอำเภอเพื่อระดมสรรพกำลังในการปฏิบัติงานตามแผนงาน งานโครงการ สำหรับการปฏิบัติงานตามแผนงานงานโครงการนั้น จะมีการประสานงานในงานศึกษาธิการจังหวัดรับผิดชอบ ศึกษาธิการจังหวัดจะ

เป็นผู้บริหารควบคุมดูแลให้งานโครงการดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย และการควบคุม โดยทั่วไป สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะมีการติดตามผลการดำเนินงานโครงการ โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรายงานตามแบบรายงานที่กำหนด และมีการรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการ ศศว.จ. ทราบ และหาแนวทางในการปรับปรุงต่อไป (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533; 2535)

จากการประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและศิลปวัฒนธรรมระยะที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ของกระทรวงศึกษาธิการ มีปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ดังนี้ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2535)

- 1) โครงสร้างการบริหารการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ยังไม่มีเอกภาพในภาพรวมของกระทรวง ทั้งงานส่วนใหญ่จะมีศูนย์รวมอยู่ที่ส่วนกลาง มีการกระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคน้อย งานส่วนใหญ่ส่งตรงจากกรม ไปยังหน่วยปฏิบัติในภูมิภาคและเป็นลักษณะต่างกรมต่างดำเนินการ ทั้งนี้เพราะกรมแต่ละกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสามารถปฏิบัติงานเบ็ดเสร็จภายในกรมได้โดยไม่จำเป็นต้องประสานหรือพึ่งหน่วยงานอื่น เนื่องจากสอดคล้องกับระบบงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีวิธีการขอตั้งและการพิจารณาอนุมัติโดยยึดกรมเป็นหลัก
- 2) การจัดทำนโยบายและการส่งผ่านนโยบายจากกระทรวงไปกรม เขตจังหวัด อำเภอ และสถานศึกษา ยังไม่สอดคล้องกันเท่าที่ควร เช่น นโยบายของกรมบางกรม อาจมีบางส่วนซึ่งไม่สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง เป็นต้น ทั้งนี้เพราะระบบการประสานงานในแต่ละระดับยังไม่ดีเท่าที่ควร
- 3) คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด (ศศว.จ.) ยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรกลางในด้านการวางแผน การประสานการปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผลในระดับจังหวัด เพราะยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน ขาดทิศทางและคู่มือการดำเนินงาน
- 4) การติดตามประเมินผล ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอเข้าไปตรวจสถานศึกษาได้ยาก เพราะยังไม่เป็นที่ยอมรับของสถานศึกษา

5) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ ยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมในระดับจังหวัด/อำเภอ เพราะมีข้อจำกัดในด้านบุคลากรทั้งปริมาณและคุณภาพ ข้อจำกัดด้านวัสดุครุภัณฑ์ ด้านงบประมาณ ทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานยังไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของตนอย่างทั่วถึง

6) สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอยังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และเครื่องมือที่ทันสมัยในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ การประสานงานเพื่อจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศของกระทรวงยังไม่เป็นเอกภาพ การประสานงานในแต่ละระดับยังไม่ดีเท่าที่ควร ข้อมูลไม่เป็นปัจจุบันและมีความคลาดเคลื่อน

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีปรัชญาในการทำงานที่จะต้องประสานงาน ส่งเสริม อำนวยความสะดวกให้หน่วยงาน สถานศึกษาดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและความต้องการของจังหวัด วัตถุประสงค์และบทบาทหน้าที่ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อม ได้แก่สภาพปัญหาของสังคมไทยในส่วนภูมิภาคที่จะต้องแก้ไข พัฒนาให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต และนโยบายการบริหารและสนับสนุนทั้งของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรมต่าง ๆ ที่มี การเปลี่ยนแปลง มีผลกระทบต่อสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทั้งสิ้น ดังเช่น สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่และ เป็นผลให้ปรับปรุง โครงสร้างการบริหารงาน อัตรา กำลัง ระบบงาน สิ่งอำนวยความสะดวก อาคารสถานที่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การบริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ผ่านมายังมีข้อจำกัดที่ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อาทิ โครงสร้างการบริหารการศึกษาของจังหวัดไม่มีเอกภาพในการบริหาร หน่วยงาน สถานศึกษาชั้นตรงต่อกรมเจ้าสังกัดเป็นผลให้หน่วยงาน สถานศึกษาตระหนักใน ความสำคัญของการปฏิบัติงานตามนโยบายของกรมมากกว่าที่จะเห็นความสำคัญของนโยบายของจังหวัด คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรกลางของจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยังไม่กล้าตัดสินใจ ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตน บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังขาดความรู้ความสามารถตามบทบาทหน้าที่โดยเฉพาะ

ทางด้านวิชาการ ชาติชวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรที่ค่อนข้างจำกัด สิ่งอำนวยความสะดวก เช่น วัสดุครุภัณฑ์ยังไม่ได้รับตามเกณฑ์ที่กำหนด อาคารสถานที่ส่วนใหญ่ค่อนข้างคับแคบ สภาพดังกล่าว ทำให้หน่วยงาน สถานศึกษาขาดการยอมรับในบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเท่าที่ควร

#### หน้าที่และความรับผิดชอบของศึกษาธิการจังหวัด

จากสภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดังกล่าว ศึกษาธิการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้บริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพียงส่วนราชการเดียวในระดับจังหวัด และตามพระราชบัญญัติระเบียบว่าด้วยบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 หัวหน้าส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัดเป็นผู้ที่กระทรวง ทบวง กรมส่งมาทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดตามภารกิจของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ดังนั้น ศึกษาธิการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดตามภารกิจของกระทรวงศึกษาธิการอันได้แก่ การศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรม และกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดให้ศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในการประสานส่งเสริมการพัฒนาศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในกรมการจังหวัด (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2535)

ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในมาตราฐานกำหนดตำแหน่ง กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบว่า ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าหน่วยงานในฐานะศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่และความรับผิดชอบสูงมากเทียบระดับกอง รับผิดชอบงานการศึกษาในระบบโรงเรียน และการศึกษานอกระบบโรงเรียน งานการศึกษา งานวัฒนธรรม งานศิลปกรรม และงานครุสภาของหน่วยงานระดับจังหวัด โดยควบคุมตรวจสอบปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่หรือปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนพอสมควรและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีลักษณะงานที่ปฏิบัติดังนี้ กำหนดจุดมุ่งหมายการทำงาน กำหนดแผนการปฏิบัติงาน การพิจารณาวางอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณของสำนักงาน ติดต่อประสานงาน วางแผนมอบหมายงาน วินิจฉัยสั่งการ ควบคุมงาน ตรวจสอบให้คำปรึกษาแนะนำติดตามผล และแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ส่งเสริมคุณภาพ



การศึกษา โดยการรวบรวมข้อมูลทางการศึกษา การทดลองและวิจัยการศึกษา การตรวจสอบ และนิเทศการศึกษา การอบรมครู และการพัฒนาหลักสูตรรวมทั้งการประสานงานกับสถานศึกษา และหน่วยงานอื่น ตลอดจนปฏิบัติงานที่กฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และแบบธรรมเนียมของทางราชการที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบและหน้าที่ปฏิบัติที่อื่นที่เกี่ยวข้อง (ธำรง เจริญฉลาด, 2529)

จากแนวคิดในการบริหารองค์การ การบริหารในทุกองค์การและทุกหน่วยงานต่าง ๆ มุ่งหวังที่จะทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การบรรลุผลไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Kast and Rosenzweig, 1985) การที่องค์กรหรือหน่วยงานจะสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดนั้น ผู้ที่มีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่ง คือ ผู้บริหารในฐานะที่เป็น "ผู้นำ" ขององค์การ จะต้องมีความสามารถในการนำ หรือมีภาวะผู้นำอย่างเหมาะสมเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมาย (Hoy and Miskel, 1991)

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า ศึกษาธิการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นผู้บริหารการศึกษาระดับสูงในจังหวัด มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการของจังหวัดที่จะต้องประสานงานและส่งเสริมการปฏิบัติงานของหน่วยงาน สถานศึกษาภายในจังหวัด เป็นผู้ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการบริหารหลายประการ มีหน้าที่ในการบริหาร อาทิ กำหนดเป้าหมายและวางแผน การบริหารบุคคล การอำนวยความสะดวก การควบคุม เป็นต้น และการที่ศึกษาธิการจังหวัดจะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการนำ หรือมีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล

## ทฤษฎีและแนวคิดของภาวะผู้นำ

### มโนทัศน์ของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำ (leadership) เป็นปรากฏการณ์สากลของมนุษยชาติ เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับสังคมมนุษย์ ทุกสังคมไม่ว่าสังคมที่เจริญแล้วหรือสังคมที่ล้าหลัง กลุ่มใหญ่หรือกลุ่มเล็กต่างมีผู้นำทั้งสิ้น (Bass, 1991) ในยุคก่อนนั้นมีคำที่แสดงภาวะผู้นำ เช่น หัวหน้า ประมุข ราชา พญา เป็นต้น ส่วนคำว่า ผู้นำ (leader) เป็นคำที่เกิดในยุคหลัง มีในภาษาอังกฤษ ประมาณ ค.ศ. 1300 แต่คำว่า "leadership" (ภาวะผู้นำ) เพิ่งจะปรากฏประมาณปี ค.ศ. 1800 ภาวะผู้นำเป็นวิธีการ (means) ของการสั่งการเพื่อให้กลุ่มได้บรรลุวัตถุประสงค์ ส่วน ผู้นำ คือ บุคคลที่ใช้วิธีการหรือกระบวนการ เพื่อให้กลุ่มบรรลุวัตถุประสงค์ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2525)

คำว่า ผู้นำ (leader) กับผู้บริหาร (manager) มีผู้ให้ความหมายแตกต่างกัน เนื่องจากผู้บริหารเป็นตำแหน่งทางการบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในองค์การ แต่ละคนอาจแสดงบทบาทภาวะผู้นำตามตำแหน่งของเขาในองค์การ ผู้นำบางคนอาจไม่ได้เป็นผู้บริหาร และผู้บริหารหลาย ๆ คนอาจไม่ได้เป็นผู้นำ เนื่องจากไม่แสดงบทบาทผู้นำ (Robbins, 1991) ดังนั้นภาวะผู้นำจึงปรากฏใน 2 ลักษณะ คือ 1) ภาวะผู้นำที่เป็นทางการ (Formal leadership) เป็นภาวะผู้นำของบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทางการในองค์การ และ 2) ภาวะผู้นำที่ไม่เป็นทางการ (Informal leadership) เป็นภาวะผู้นำของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อผู้อื่น เนื่องจากมีทักษะเฉพาะ (special skills) สอดคล้องกับความต้องการของผู้นั้น อย่างไรก็ตามภาวะผู้นำทั้งสองมีความสำคัญต่อองค์การ (Hunt and Osborn, 1991)

การศึกษาภาวะผู้นำได้มีการกล่าวและหาคำตอบในอดีตตลอดมา แต่เพิ่งจะมีการวิจัยส่วนใหญ่มุ่งเน้นตรวจสอบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล (leadership effectiveness) โดยพยายามที่จะอธิบายในเรื่องคุณลักษณะ (traits) ความสามารถ (abilities) พฤติกรรม (behaviors) ที่มาของอำนาจ (source of power) หรือลักษณะของสภาพการณ์ (situation) ที่ทำให้ผู้นำสามารถมีอิทธิพลต่อผู้ตามให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม (Yukl, 1989) และได้มีการให้ความหมายคำว่า "ภาวะผู้นำ" แตกต่างกันตามทักษะหรือแนวทางการศึกษาวิจัย เช่น

เฮมพิล และคูนส์ (Hemphill and Coons, 1957) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือพฤติกรรมของบุคคลหนึ่งที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้กิจกรรมของกลุ่มเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดร่วมกัน

แทนเนบาวม และคณะ (Tannenbaum and others, 1961) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ อิทธิพลระหว่างบุคคลที่ปฏิบัติในสถานการณ์หนึ่งและอำนวยความสะดวกตามขอบเขตการติดต่อสื่อสารทำให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

จาคอบส์ (Jacobs, 1970) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่บุคคลหนึ่งเสนอข่าวสารข้อมูล และบุคคลอื่นมีความเชื่อว่า เมื่อเขาปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือความปรารถนาของบุคคลนั้นแล้ว ผลงานที่เขาได้รับจะได้รับการปรับปรุง

เอทซิโอนิ (Etzioni, 1967) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ เป็นอำนาจ (power) ที่เป็นลักษณะส่วนบุคคลที่มีเหนือผู้อื่น

แคทซ์ และคาน (Katz and Kahn, 1978) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ การเพิ่มอิทธิพลต่อสมาชิก ให้ยอมทำตามทิศทางการทำงานตามปกติในองค์การ

เฮาส์ และแบทซ์ (House and Baetz, 1979) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ เกิดขึ้นในกลุ่มของคน 2 คน หรือมากกว่า และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมให้ดำเนินงานบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม

เฮอร์ซี และบลิงชาร์ด (Hersey and Blanchard, 1982) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมของบุคคลหรือกลุ่มเพื่อพยายามให้บรรลุเป้าหมายในสถานการณ์หนึ่ง และสรุปว่า กระบวนการภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นความสัมพันธ์ของผู้นำ (leader) ผู้ตาม (follower) และสภาพการณ์ (Situation) ซึ่งเขียนสัญลักษณ์ได้ดังนี้  $L = f(l, f, s)$

บาส (Bass, 1985) ให้ความหมายว่าภาวะผู้นำคือ กระบวนการเปลี่ยนแปลงผู้นำต้องเป็นผู้เปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของผู้ตามต้อง ได้ผลเกินเป้าหมายที่กำหนด ที่ศันคติ ความเชื่อ ความเชื่อมั่นและความต้องการของผู้ตามต้อง ได้รับการเปลี่ยนแปลงจากระดับต่ำ ไปสู่ระดับที่สูงกว่า

จากความหมายดังกล่าว จึงสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ คือกระบวนการที่ผู้หนึ่งมีอิทธิพลต่อบุคคลหรือกลุ่มในอันที่จะก่อให้เกิดการกระทำ กิจกรรมหรือการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม โดยใช้การจูงใจให้บุคคลหรือกลุ่มปฏิบัติตามความคิดเห็น ความต้องการของตนได้ด้วยความเต็มใจ ความยินดีที่จะให้ความร่วมมือ ดังนั้นผู้นำก็คือ ผู้ที่มีอิทธิพลต่อบุคคลหรือกลุ่มในอันที่จะก่อให้เกิดการกระทำกิจกรรมหรือการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

#### ความสำคัญของภาวะผู้นำของผู้บริหาร

ในการบริหารองค์การ ผู้บริหารเป็นผู้ที่มีหน้าที่บริหารงานตามภารกิจขององค์การให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด หน้าที่ในการบริหารงานจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลายอย่าง ได้แก่ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การนำ (leading) การควบคุม (controlling) เป็นต้น (Dubrin, 1992) ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องมีความสามารถในการนำ (leading) ดังที่ มินท์ซเบิร์ก (Mintzberg, 1973) ได้สรุปจากการทำวิจัยว่า ผู้บริหารมีบทบาทในการเป็นผู้นำ (leader role) อันเป็นบทบาทหนึ่งใน 10 บทบาท

ผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ (leadership) จะช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์การเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คือ 1) ช่วยให้ผู้คลากรขององค์การได้รับการประสานงานและแนะนำการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด 2) ช่วยรักษาสถานภาพขององค์การให้มีความมั่นคง โดยการปรับเปลี่ยนหรือปรับตัวตามเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม 3) ช่วยประสานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การให้ดำเนินการได้ตามลักษณะพลวัตภายในองค์การ โดยเฉพาะในช่วงที่องค์การอยู่ในระหว่างการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลง ช่วยแก้ไขความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ และ 4) ช่วยให้ผู้คลากรในองค์การบรรลุถึงความต้องการต่าง ๆ ทั้งในด้านความพึงพอใจและเป้าหมายส่วนบุคคล (Steers, 1991) โดยจะเป็นผู้ที่ชักชวนจูงใจให้ผู้ร่วมงานมีความยินดีและมีความเต็มใจที่จะร่วมมือปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย (Baron and Greenberg, 1990)

โดยนัยนี้ ภาวะผู้นำของผู้บริหารจึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นที่สนใจของนักวิชาการบริหาร ด้วยถือกันว่า เป็นองค์ประกอบสำคัญที่นับเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การ (รัชนี วิเศษสังข์, 2537) จึงได้มีการศึกษาวิจัย ค้นหา แบบแผนของภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล เรื่อยมา

### ทฤษฎีภาวะผู้นำ I การเปลี่ยนแปลงแนวการศึกษา

ทฤษฎีภาวะผู้นำมีวิวัฒนาการจากการศึกษาเริ่มมีความชัดเจนประมาณต้นศตวรรษที่ 20 โดยศึกษาตามแนวความเชื่อของทฤษฎีภาวะผู้นำในแต่ละช่วง เป็นผลให้เกิดแนวคิดมาพัฒนาทฤษฎีภาวะผู้นำและนำมาใช้ในการพัฒนาผู้นำกลุ่มและองค์การในปัจจุบันแบ่งการเปลี่ยนแปลงแนวทางการศึกษาเป็น 3 แนวทาง (Arnold and Feldman, 1986) คือ 1) ทฤษฎีคุณลักษณะ 2) ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ 3) ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ และปัจจุบันนักวิชาการให้ความสนใจทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Yukl, 1989)

#### 1. ทฤษฎีคุณลักษณะ (Trait Theories)

การศึกษาภาวะผู้นำในระยะแรก ค.ศ. 1910-1940 เป็นการพัฒนาภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลตามความเชื่อจากทฤษฎีผู้ยิ่งใหญ่ (The Great Man Theory) ในสมัยกรีกและโรมัน โดยมีความเชื่อว่า "ผู้นำเป็นมาแต่กำเนิด ไม่สามารถสร้างได้" ผู้จะเป็นผู้นำจะมีความแตกต่างจากผู้ตาม ดังนั้น การศึกษาส่วนใหญ่จึงเป็นการเปรียบเทียบสถานภาพหรือประสิทธิผลของผู้นำกับผู้ตาม ความเชื่อเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้นำได้ลดน้อยลงหลังจากที่สตอกคิล (Stogdill) และคนอื่น ๆ ได้นำผลการศึกษาวิจัยก่อนปี 1940 เปรียบเทียบกับผลการวิจัย ช่วงปี 1940-1970 พบว่า ผลการวิจัยดังกล่าวไม่สัมพันธ์กับภาวะผู้นำเสมอไป ผลการค้นพบที่ไม่เป็นสากล จึงนำไปสู่กระแสแนวทางการศึกษาพฤติกรรมผู้นำที่มีประสิทธิผล อย่างไรก็ตามคุณลักษณะของผู้นำยังคงต้องทำความเข้าใจต่อไป เพราะการศึกษาภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลยังคงต้องเกี่ยวกับคุณลักษณะส่วนบุคคลและทักษะของผู้นำ (Arnold and Feldman, 1986)

## 2. ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ

การศึกษาพฤติกรรมผู้นำเริ่มขึ้นประมาณต้นสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นการศึกษาพฤติกรรมผู้นำที่ทำให้ผู้ตามเกิดความพึงพอใจและมีผลต่อการปฏิบัติงานสูงขึ้น ทฤษฎีและการวิจัยมีการใช้หลายกรอบแนวความคิด โดยพัฒนาจากการศึกษาแบบภาวะผู้นำดั้งเดิมของเลวิน ลิมปิทท์ และไวท์ (Lewin, Lippitt and White, 1939 quoting Luthans, 1992) ศึกษาทดลองภาวะผู้นำ 3 แบบ คือ 1) แบบเผด็จการ (Autocratic) เป็นลักษณะของการควบคุมกิจกรรมของกลุ่มและตัดสินใจโดยผู้นำ 2) แบบประชาธิปไตย (Democratic) เป็นแบบที่เน้นการมีส่วนร่วมของกลุ่มและกฎเกณฑ์ที่สำคัญ 3) แบบตามสบาย (Laissez-faire) ผู้นำมีส่วนเกี่ยวข้องน้อยมากในทุกกิจกรรม ผลการวิจัย ได้ผลว่าภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยได้ผลในกระบวนการกลุ่มดีกว่าแบบอื่น ๆ ผลงานวิจัยที่แพร่หลายต่อมาได้แก่ การศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ เริ่มพัฒนาโดยแฮมพิลและคูนส์ (Hamphill and Coons, 1950) และได้ปรับปรุงต่อมาโดยฮัลปินและไวเนอร์ (Halpin and Winer, 1952) การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน พัฒนาโดยลิเคิร์ตและคณะ (Likert, 1964) และการศึกษาของเบลคและมูตัน (Blake and Mouton, 1964) ได้พัฒนาการศึกษาของฮัลปินเป็นตารางการบริหาร (The Managerial Grid) ผลการศึกษาได้พบพฤติกรรมผู้นำ 2 มิติ คือ มิติริเริ่มโครงสร้าง (Initiating Structure) และมิติสัมพันธ์ (Consideration) หรือมุ่งเน้นงาน (job-Center Behavior) และมุ่งเน้นคน (Employer-Centered) ผลการศึกษาได้ผลว่าผู้นำที่มีประสิทธิผล คือการบรรลุเป้าหมายและรักษาสภาพขวัญกำลังใจของผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในระดับสูง ผู้นำต้องมีพฤติกรรมผู้นำสูงทั้งสองมิติ อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะหาองค์ประกอบพฤติกรรมที่สัมพันธ์กับผลผลิตของกลุ่มและองค์การยังเป็นการพิสูจน์ที่ค่อนข้างยาก และพฤติกรรมผู้นำมิติสัมพันธ์โดยทั่วไปจะช่วยทำให้ผู้ตามมีความพึงพอใจ แต่ก็ไม่เป็นเช่นนั้นทุกกรณี เป็นผลให้การศึกษาพฤติกรรมผู้นำยังไม่มีแบบภาวะผู้นำแบบใดแบบหนึ่งที่ใช้ได้ดีที่สุดเป็นสากลในทุกสถานการณ์และสภาพแวดล้อม (Kellerman, 1984) ดังนั้นนักทฤษฎีภาวะผู้นำจึงพยายามที่จะทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมผู้นำกับความต้องการภาวะผู้นำของสถานการณ์ต่าง ๆ (Arnold and Feldman, 1986)

### 3. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ (Arnold and Feldman, 1986)

การศึกษาภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ได้เริ่มสนใจกันตั้งแต่ปีทศวรรษที่ 1960-1980 เป็นการศึกษภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล "วิธีที่ดีที่สุด" (best way) เหมาะสมกับความต้องการของสถานการณ์ต่าง ๆ มีการศึกษากันหลายแนวทางโดยการนำเอาพฤติกรรมผู้นำดั้งเดิม 3 แบบ หรือมิติพฤติกรรมผู้นำ 2 มิติ จากการศึกษาตามทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำดังกล่าว มาศึกษากับสถานการณ์เฉพาะที่กำหนดในแต่ละทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ของฟีดเลอร์ (Fiedler's Contingency Theory) ทฤษฎีสถานการณ์ตัดสินใจของวรูมและเยทตัน (Vroom and Yetton's Normative Decision Theory) ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ของเฮอร์ซีและบลิงชาร์ด (Situation Leadership Theory) ทฤษฎีเส้นทาง-เป้าหมายของเฮาส์ (House's Path-Goal Theory) เป็นต้น การศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ดังกล่าวกำหนดสถานการณ์ในแต่ละทฤษฎีแตกต่างกัน ส่วนแบบผู้นำที่มีประสิทธิผลจะใช้แบบผู้นำแตกต่างกันตามสถานการณ์ของแต่ละทฤษฎีนั้น ๆ ดังเช่น ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ของฟีดเลอร์ให้ความสำคัญของสถานการณ์การควบคุม (situational control) 3 สถานการณ์ คือ 1) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม 2) โครงสร้างงาน 3) อำนาจตามตำแหน่ง ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ผู้นำที่มีภาวะการจูงใจในดำเนินงาน (task motivated) เป็นผู้นำที่มีประสิทธิผลในสถานการณ์ด้านการควบคุมสูงและในสถานการณ์การควบคุมต่ำ ส่วนผู้นำที่มีภาวะผู้นำการจูงใจในด้านความสัมพันธ์ (relationship motivated) เป็นผู้นำที่มีประสิทธิผลในสถานการณ์การควบคุมปานกลาง เป็นต้น

### 4. ทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Theory)

ทฤษฎีและแนวคิดของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership Theory) เป็นแนวคิดของการศึกษาภาวะผู้นำแนวใหม่ ที่มุ่งยกระดับความต้องการความเชื่อกศนคติ คุณธรรมของผู้ตามให้สูงขึ้น เพื่อให้มีผลต่อการพัฒนาการเปลี่ยนแปลงกลุ่มองค์การให้มีประสิทธิผล โดยมีแนวคิดว่าการศึกษาภาวะผู้นำในระยะที่ผ่านมายังไม่สามารถอธิบายภาวะผู้นำได้อย่างชัดเจน และยังไม่รู้ว่าอะไรเป็นแก่นแท้ของภาวะผู้นำที่สอดคล้องกับชีวิตในยุคปัจจุบัน

(Burns, 1978) ยังเป็นภาวะผู้นำที่มุ่งเน้นการเสริมแรงอย่างเหมาะสม (contingent reinforcement) เป็นกระบวนการแลกเปลี่ยน (exchange process) เป็นภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) อันเป็นพฤติกรรมความต้องการของมนุษย์ขั้นพื้นฐาน (first order of change) เท่านั้น (Bass, 1985) จึงทำให้เกิดแนวคิดของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและเป็นที่สนใจของนักวิชาการทางการบริหาร ทั้งในวงการอุตสาหกรรม ธุรกิจและการศึกษาอย่างแพร่หลาย (Yukl, 1989;) ควรที่จะได้มีการพัฒนาผู้นำให้มีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในทศวรรษที่ 1990 อย่างแท้จริง (Avolio, Waldman and Yammarino, 1991)

#### แนวคิดของเบิร์นส์ (Burns)

เบิร์นส์ (Burns, 1978) เป็นผู้เสนอความคิดภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในหนังสือที่เขาแต่งขึ้น ชื่อ "ภาวะผู้นำ" (Leadership) เขามีความเห็นว่าการศึกษภาวะผู้นำจะต้องนำความคิดเกี่ยวกับผู้นำและผู้ตามมารวมกันทำให้บทบาทของผู้นำกับผู้ตามกลายเป็นมโนทัศน์รวม (united conceptually) คือ เป็นปฏิสัมพันธ์ร่วมกันของผู้นำกับผู้ตาม และให้ความหมายของภาวะผู้นำว่า "การทำให้ผู้ตามปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่แสดงออกถึงค่านิยม แรงจูงใจ ความต้องการ ความจำเป็น ความคาดหวังของทั้งผู้นำและผู้ตาม" และมีความเห็นว่า ภาวะผู้นำเป็นปฏิสัมพันธ์ของบุคคลที่มีความแตกต่างกันในด้านอำนาจ ระดับแรงจูงใจและทักษะเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งเกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะ คือ

1) ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) เป็นปฏิสัมพันธ์ที่ผู้นำริเริ่มติดต่อกับผู้ตาม เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยใช้กระบวนการต่อรอง โดยผู้นำการแลกเปลี่ยนจะใช้รางวัลสนองความต้องการของผู้ตาม เพื่อแลกเปลี่ยนกับการทุ่มเทความพยายามเพื่อทำงานให้สำเร็จ ซึ่งถือว่าทั้งผู้นำและผู้ตามมีความต้องการอยู่ในระดับแรก ของระดับความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's need hierarchy theory)

2) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม ค้นหาแรงจูงใจของผู้ตาม พัฒนาผู้ตาม ผลของผู้นำการเปลี่ยนแปลง คือ ผู้นำและผู้ตามมีความสัมพันธ์กันในการยกระดับความต้องการซึ่งกัน



และกันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งสองฝ่าย คือ เปลี่ยนผู้ตามไปเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนผู้นำการเปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้นำจริยธรรม ผู้นำการเปลี่ยนแปลงตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม โดยการกระตุ้นให้ผู้ตามเกิดความสำนึก (conscious) ของความต้องการ ยกกระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามระดับความต้องการของมาสโลว์ และทำให้ผู้ตามเกิดจิตสำนึกของอุดมการณ์อันสูงส่งและยึดถือค่านิยมเชิงจริยธรรมเป็นค่านิยมจุดหมาย (end values) เช่น อีสระภาพ ความยุติธรรม ความเสมอภาค สันติภาพและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ตามถูกรอบงำด้วยอำนาจฝ่ายต่ำ เช่น ความกลัว ความโลภ ความเกลียด ความอิจฉา วิชา เป็นต้น

3. ภาวะผู้นำจริยธรรม (Moral Leadership) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะกลายเป็นผู้นำจริยธรรมอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อเขาได้ยกระดับความประพฤติของมนุษย์และความปรารถนาเชิงจริยธรรมของทั้ง 2 ฝ่ายให้สูงขึ้น และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งสองฝ่าย สาระสำคัญของผู้นำจริยธรรม คือ การที่ผู้นำตระหนักถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้ตาม อำนาจของผู้นำจะเกิดขึ้นเมื่อผู้นำทำให้ผู้ตามเกิดความไม่พึงพอใจต่อสภาพเดิม ทำให้ผู้ตามเกิดความขัดแย้งระหว่างค่านิยมกับวิธีปฏิบัติ สร้างจิตสำนึกให้ผู้ตามรู้สึกเกิดความต้องการอย่างแรงกล้า และเป็นความต้องการที่สูงกว่าเดิมตามระดับความต้องการของมาสโลว์หรือระดับการพัฒนาจริยธรรมของโคทล์เบิร์ก แล้วจึงดำเนินการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้ผู้ตามร่วมกันเคลื่อนไหวไปสู่จุดหมายที่สูงส่งที่จะยังประโยชน์ทั้งแก่ผู้นำและผู้ตาม

ภาวะผู้นำดังกล่าวมีลักษณะเป็นแกนต่อเนื่อง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนอยู่ปลายสุดของแกน ตรงกันข้ามกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมุ่งเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะผู้นำจริยธรรม

แนวคิดของทิจีและอูลริช (Tichy and Ulrich)

ทิจี และอูลริช (Tichy and Ulrich, 1984 quoting Kolb, Rubin and Osland, 1991) มีแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์การเพื่อพัฒนาให้มีประสิทธิผลนั้น

ผู้ที่มีส่วนสำคัญ คือ ผู้บริหารองค์การจะต้องเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leader) โดยต้องทำ 3 กิจกรรมคือ 1) การสร้างทัศนภาพ (Creation of a vision) ผู้นำต้องสร้างทัศนภาพขององค์การในอนาคต ให้สมาชิกที่เป็นบุคคลสำคัญขององค์การมีส่วนร่วมรับรู้ในทัศนภาพ ผู้นำเป็นแกนสำคัญในความรับผิดชอบต่อทัศนภาพ ผู้นำจำเป็นต้องมีการคิดในเชิงบูรณาการ สร้างสรรค์ หยั่งรู้และอุปนัย การสร้างทัศนภาพดังกล่าวควรจะสอดคล้องกันในเรื่องปรัชญาและแบบทั้งของผู้นำและองค์การ 2) การสร้างความผูกพัน (Mobilization of Commitment) บุคลากรขององค์การหรืออย่างน้อยส่วนใหญ่ต้องยอมรับภารกิจและทัศนภาพใหม่และกระทำให้เกิดขึ้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องเข้าใจผู้ตามอย่างลึกซึ้ง ควรทำองค์การให้มีชีวิตชีวาแตกต่างจากผู้นำคนก่อน และ 3) การเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นมาแต่เดิม (Institutionalization of Change) องค์การจะต้องได้รับการปรับให้มีรูปแบบพฤติกรรมใหม่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องทำทัศนภาพให้เป็นจริง ภารกิจต่าง ๆ ต้องมีการกระทำ ปรัชญาต้องนำไปสู่การปฏิบัติ ความเป็นจริง การกระทำและการปฏิบัติใหม่ต่าง ๆ ต้องมีส่วนร่วมกันทั้งองค์การ วิธีการติดต่อสื่อสาร การตัดสินใจและระบบการแก้ปัญหาเป็นเครื่องมือที่ทำให้ทัศนภาพกลายเป็นความจริงได้ การเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นมาแต่เดิมจำเป็นต้องมีการรูปแบบและการเสริมแรงของวัฒนธรรมใหม่ที่เหมาะสมกับองค์การ ระบบทรัพยากรมนุษย์ในการคัดเลือก การพัฒนา การประเมินและการให้รางวัล เป็นเรื่องหลักสำหรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

#### แนวคิดและผลการศึกษาของแบส (Bass)

แบส (Bass, 1985) ได้นำแนวคิดภาวะผู้นำของเบิร์นส์ (Burns) มาพัฒนาและเสนอรูปแบบภาวะผู้นำ แบ่งผู้นำออกเป็น 2 ประเภท เป็นปฏิสัมพันธ์กันระหว่างผู้นำกับผู้ตาม และมีความเกี่ยวเนื่องกัน คือ ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) และ 2) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) โดยภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนเป็นกระบวนการที่ผู้นำทำให้ผู้ตามเกิดความพยายามที่คาดหวัง (expected effort) และปฏิบัติงานตามที่คาดหวัง (expected performance) และผู้นำใช้กระบวนการ

การของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อยกระดับ ความพยายามของผู้ตามให้สูงขึ้น (extra effort) และปฏิบัติงานเกินความคาดหวัง (performance beyond expectation) โดยการทำให้ผู้ตามมีความเต็มใจ มีความยินดีที่จะปฏิบัติงานเกิดความจงรักภักดี ศรัทธาและมีความผูกพันต่อผู้นำเป็นรูปแบบภาวะผู้นำที่มีลักษณะเป็นพลวัต ผู้นำคนเดียวสามารถปรับเปลี่ยนภาวะผู้นำระหว่างทั้งสองแบบได้ตามเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน (Avolio and Bass, 1988) แบบส (Bass) ได้วิเคราะห์องค์ประกอบของภาวะผู้นำทั้งสองแบบ และได้สรุปผลการศึกษาค้นคว้าเป็นภาวะผู้นำที่มีพิสัยเต็ม (The Model of the Full Range of Leadership) เพื่อหาความเป็นสากลของภาวะผู้นำ ได้องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมี 4 ด้าน คือ 1) การสร้างบารมี (Charisma or Idealized Influence) 2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) 3) การกระตุ้นเขาวินิจฉัย (Intellectual Stimulation) และ 4) การคำนึงถึงเอกบุคคล (Individualized Consideration) องค์ประกอบของภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนมี 3 ด้าน คือ การให้รางวัลอย่างเหมาะสม (Contingent Reward) 2) การบริหารแบบมีข้อยกเว้นโดยตรง (Active Management-by-Exception) และ 3) การบริหารแบบมีข้อยกเว้นโดยอ้อม (Passive Management-by-Exception) และองค์ประกอบของภาวะผู้นำแบบตามสบาย (Laissez-faire Leadership) (Bass, 1985; Bass, 1991)

จากการวิเคราะห์การพัฒนาการศึกษาภาวะผู้นำในช่วงเวลาต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาภาวะผู้นำในอดีต ยังมีจุดด้อยบางประการ กล่าวคือ การศึกษาคุณลักษณะผู้นำยังสรุปคุณลักษณะของภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลที่เป็นสากลยังไม่ได้ การศึกษาพฤติกรรมผู้นำก็ยังไม่สรุปพฤติกรรมผู้นำที่เหมาะสมในสถานการณ์ต่าง ๆ ไม่ได้เช่นกัน และการศึกษาภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ก็จะมีสถานการณ์แตกต่างกันตามแนวคิดของแต่ละทฤษฎี ส่วนการศึกษาตามแนวทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นแนวทางที่ผู้นำมุ่งพัฒนาผู้ตาม ให้เป็นผู้ที่มีจิตสำนึกอันสูงส่ง เพื่อบรรลุจุดหมายร่วมกันทั้งของผู้นำและผู้ตาม สามารถเปลี่ยนแปลงองค์การไปในทางที่ปรารถนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาภาวะผู้นำตามแนวทางของแบบส เป็นแนวทางที่มีหลักการที่ดี เป็นกระบวนการที่ผู้นำเปลี่ยนแปลงผู้ตามให้มีระดับความต้องการสูงขึ้น ทำให้ผู้

ตามเกิดความพยายามเป็นพิเศษ และปฏิบัติงานเกินความคาดหวัง โดยมีความเต็มใจ ยินดีที่จะปฏิบัติงาน เกิดความจงรักภักดีต่อผู้นำ มีความผูกพันต่อภาระกิจ

ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ จากการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งชี้ให้เห็นว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่ศึกษาธิการจังหวัดจะต้องศึกษาภาพในการบริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในสภาพการณ์ที่มีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการบริหารงานทั้งในด้านโครงสร้าง บุคลากร ระบบงานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ควรที่จะศึกษาภาวะผู้นำของศึกษาธิการจังหวัดตามแนวคิดของแบส (Bass) เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาที่เหมาะสม

#### รูปแบบภาวะผู้นำของแบส : แนวคิดใหม่ของการศึกษา

##### แนวคิดใหม่ของการศึกษาภาวะผู้นำ

แบส (Bass, 1985) มีความคิดเห็นว่า การศึกษาวิจัยภาวะผู้นำที่ผ่านมายังมีความขัดแย้งกันหาข้อสรุปที่ชัดเจนยังไม่ได้ ยังมุ่งเน้นแนวทางการศึกษาผู้นำแบบเผด็จการกับแบบประชาธิปไตย (Autocratic versus Democratic Approches) โดยมีคำถามเกี่ยวกับรูปแบบการตัดสินใจ (Decision making) ยังมุ่งเน้นแนวทางการศึกษาแบบขงการกับแบบให้มีส่วนร่วม (Directive versus Participative Approaches) โดยมีคำถามเกี่ยวกับมุ่งเน้นงานกับความสัมพันธ์ (Tasks versus Relationships) หรือคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมมุ่งเน้นริเริ่ม โครงสร้างกับมุ่งเน้นสัมพันธ์ (Initiation versus consideration) ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการศึกษาจากสาระเดิมเพื่อนำมาส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงในระดับบุคคล กลุ่มและองค์การ ซึ่งการส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงมีการโต้แย้งเพื่อให้ใช้ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย แบบการให้มีส่วนร่วมหรือแบบมุ่งเน้นความสัมพันธ์ ทั้ง ๆ ที่มีหลายสถานการณ์ เช่น ภาวะฉุกเฉิน หรือผู้ตามขาดประสบการณ์ แบบผู้นำที่ใช้ได้มีประสิทธิภาพมากกว่าได้แก่ แบบขงการ แบบมุ่งเน้นงาน และแบบเน้นริเริ่มโครงสร้าง ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้ว

การปฏิบัติงานของกลุ่มหรือองค์การใด ๆ ก็ตาม มีความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงให้บรรลุเป้าหมายทั้งปริมาณ และคุณภาพให้สมาชิกมีเป้าหมายที่สอดคล้องกัน มีความตั้งใจในการปฏิบัติงาน ลดการต่อต้าน และมีการตัดสินใจอยู่ในกรอบมโนทัศน์ การที่จะทำให้เกิดผลดังกล่าวได้ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงความต้องการ (Needs) ของบุคคล หรือกลุ่มให้อยู่ในระดับสูง (higher order of change) ตามทฤษฎีของมาสโลว์ (Maslow's need hierarchy theory) หากผู้บริหารเปลี่ยนแปลงความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มให้อยู่ในระดับสูงได้ บุคคลหรือกลุ่มก็จะเพิ่มความพยายามในการปฏิบัติงานและมีการเปลี่ยนแปลงอัตราการทำงานของกลุ่ม และแก้ไขสิ่งต่าง ๆ ให้ถูกต้อง ทั้งนี้เนื่องจากบุคลากรมีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยม และความต้องการ ดังนั้นจึงควรเปลี่ยนแปลงการศึกษาภาวะผู้นำใหม่

รูปแบบภาวะผู้นำของแบส (Bass) เปลี่ยนแนวทางไปจากทฤษฎีภาวะผู้นำเดิมทั้งแบบผู้นำและแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำเชิงสถานการณ์ โดยเปลี่ยนแนวทางการใช้แบบผู้นำ 2 มิติ คือ มุ่งเน้นการริเริ่ม โครงสร้างและมุ่งเน้นสัมพันธที่ ใช้ในทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำหรือแบบผู้นำในทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสถานการณ์ของฟีดเลอร์ ทฤษฎีเส้นทาง-เป้าหมาย ตารางบริหารของเบลคและมูตัน ทฤษฎีทัศนคติตัดสินใจของวูมและเยทตัน และทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงสภาพการณ์ของเฮอร์ซี และบลิงชาร์ด เป็นต้น แบสได้แบ่งภาวะผู้นำออกเป็น 2 แบบ คือ 1) ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) และ 2) ภาวะผู้นำแบบเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ซึ่งพฤติกรรมมุ่งเน้นงานและพฤติกรรมมุ่งเน้นสัมพันธมีอยู่ในทั้งภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง เช่น ในด้านพฤติกรรมมุ่งเน้นโครงสร้าง ผู้นำการแลกเปลี่ยนบอกวิธีการการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง ผู้นำการเปลี่ยนแปลงบอกกลยุทธ์และทัศนภาพ (Vision) ของวิธีการที่จะแก้ปัญหา ในทำนองเดียวกัน ในด้านพฤติกรรมมุ่งเน้นสัมพันธ ผู้นำการแลกเปลี่ยนเอาใจใส่ต่อความต้องการและผลประโยชน์ของผู้ตาม ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเอาใจใส่ในการพัฒนาบุคคลของผู้ตาม ในระยะยาวตามความต้องการขององค์การ เป็นต้น ส่วนในด้านสภาพการณ์นั้น มีมโนทัศน์ให้ผู้นำมีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic) ในลักษณะ

ที่เป็นผู้ที่มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำการเปลี่ยนแปลง ไม่ต้องมีปฏิกริยาที่จำเป็นต่อสภาพแวดล้อม แต่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้สร้างสภาพแวดล้อม โดยพยายามที่จะเป็นผู้นำในสถานการณ์ และผู้นำคนเดียวกันสามารถเป็นได้ทั้งผู้นำการแลกเปลี่ยนและผู้นำการเปลี่ยนแปลง แต่แตกต่างกันในด้านจำนวนครั้งและความเข้มข้นในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน (Avolio and Bass, 1988)

### รูปแบบภาวะผู้นำ

รูปแบบภาวะผู้นำตามแนวคิดของเบส (Bass, 1985) มีนัยของภาวะผู้นำ คือ กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformational process) ผู้นำต้องเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของผู้ตามให้ได้ผลเกินเป้าหมายที่กำหนด ทศนคติ ความเชื่อ แรงจูงใจ ความเชื่อมั่นของผู้ตาม ได้รับการเปลี่ยนแปลงจากระดับต่ำไปสู่ระดับที่สูงกว่า โดยใช้ฐานคติของทฤษฎีความคาดหวัง (Expectancy Theory) ของวรูม (Vroom) ทฤษฎีความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's need hierarchy) และทฤษฎีความต้องการของอัลเดอร์เฟอร์ (Alderfer's ERG theory)

เบส (Bass, 1985) ได้เสนอรูปแบบภาวะผู้นำ ประกอบด้วย ภาวะผู้นำ 2 แบบ มีลักษณะเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม ดังนี้

#### 1. ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)

ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนมุ่งเน้นกระบวนการแลกเปลี่ยน (exchange process) ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดย เบส (Bass) ได้ใช้ฐานคติของทฤษฎีความคาดหวังของวรูม (Vroom) กล่าวคือ ความพยายามของบุคคลขึ้นอยู่กับ 2 องค์ประกอบ คือ 1) ความเชื่อมั่นหรือความเป็นไปได้หรือความคาดหวังของบุคคลว่าผลลัพธ์ที่ต้องการของเราก็จะได้รับโดยการปฏิบัติงาน 2) คุณค่าของผลลัพธ์ที่ต้องการ หากมีมากเป็นที่ปรารถนาของเราก็จะเป็นเครื่องมือทำให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการอย่างอื่นได้ ดังนั้น "ระดับความพยายามของผู้ตามจะขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นของผู้ตามที่ว่าความพยายามของเราก็จะเป็นผลให้เขาได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ" อธิบายได้ในรูปของความสัมพันธ์ของผู้นำกับผู้ตาม 3 ประการ คือ 1) เป็นการตระหนักถึงสิ่งที่ทั้งสองฝ่าย

ต้องการได้รับจากงานและพยายามชี้ให้เห็นว่า ถ้าการปฏิบัติงานของทั้งสองฝ่ายได้รับผลสำเร็จแล้ว ทั้งสองฝ่ายจะได้รับในสิ่งที่ต้องการ 2) ความพยายามของผู้ตามเกิดขึ้นโดยการใช้การแลกเปลี่ยนรางวัลและให้สัญญาการให้รางวัลและ 3) เมื่อผู้ตามปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จ ผู้นำตอบสนองผลประโยชน์ให้กับผู้ตามทันที ความล้มเหลวดังกล่าว จะทำให้ผู้ตามเกิดความพยายามที่คาดหวังและปฏิบัติงานตามที่คาดหวังไว้

## 2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership)

ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มุ่งเน้นที่กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformational process) เป็นกระบวนการที่ผู้นำต้องการเพิ่มระดับความพยายามของผู้ตามเพื่อให้ปฏิบัติงานเกินความคาดหวัง โดยผู้นำทำให้ผู้ตามมีความรู้สึกไว้วางใจ ยินดี จงรักภักดีและนับถือผู้นำ ทำให้ผู้ตามกลายเป็นผู้ที่มีศักยภาพเป็นนักพัฒนา เป็นผู้เสริมแรงได้ด้วยตนเอง ควบคุมตนเองได้ โดยผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งที่สอดคล้องกัน คือ 1) ยกย่องระดับความรู้สึกความสำนึกของผู้ตาม โดยให้เห็นความสำคัญและคุณค่าของผลลัพธ์ที่ต้องการและวิธีการที่จะบรรลุผลตามผลลัพธ์ที่ต้องการนั้น 2) ทำให้ผู้ตามไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน แต่อุทิศงานเพื่อทีมงาน องค์กรและนโยบาย และ 3) โดยการกระตุ้นระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามระดับความต้องการของมาสโลว์ (Maslow's need hierarchy theory) (Bass, 1985) ได้แก่ ความต้องการทางด้านร่างกาย ด้านความปลอดภัย ด้านความรัก ด้านความมีชื่อเสียงและด้านความประสบความสำเร็จในชีวิต (Maslow, 1976) ผู้นำจะต้องเปลี่ยนระดับความต้องการในระดับแรก (first order of change) เช่น ความต้องการด้านความปลอดภัย ความต้องการด้านความรัก เป็นความต้องการในระดับที่สูงขึ้น (higher order of change) ได้แก่ ความตระหนักในความรับผิดชอบ ความต้องการสัมฤทธิ์ผล ความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิต (Burns, 1978 ; Bass, 1985) เพื่อให้ผู้ตามเห็นคุณค่าของผลลัพธ์ที่ต้องการ นอกจากนี้ ผู้นำต้องสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดในตัวผู้ตามด้วย เพื่อยกระดับความน่าจะเป็นที่จะประสบผลสำเร็จได้ผลลัพธ์ที่ต้องการทั้งระดับคุณค่าของผลลัพธ์ที่ต้องการและระดับความน่าจะเป็นที่จะประสบผลสำเร็จนี้ เป็นผลจากสิ่งที่ผู้นำกระทำต่อปทัสถาน (norms) และค่านิยม (values)

ของวัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) อย่างเหมาะสม ซึ่งประกอบด้วย  
ค่านิยมหลักต่าง ๆ ปรัชญาพื้นฐาน เทคนิคการปฏิบัติ การเงินและการให้ความสำคัญของความ  
เป็นมนุษย์ เป็นต้น กระบวนการดังกล่าวจะเป็นผลทำให้ผู้ตามมีความพยายามเพิ่มขึ้นและปฏิบัติ  
งานเกินความคาดหวังที่กำหนด

โดยทั่วไป ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนใช้ในการทำงานในสภาพของวัฒนธรรมองค์การ  
ที่ปรากฏอยู่ (exist) แต่ลักษณะภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะมีการเปลี่ยนแปลง (change)  
วัฒนธรรมองค์การ ภาวะผู้นำทั้งสองแบบ แสได้เสนอรูปแบบมีความเกี่ยวเนื่องกัน ดังแผนภูมิ  
ที่ 3



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





จากแผนภูมิที่ 3 รูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีกระบวนการโดยสรุป คือ ผู้นำต้องรู้ถึงสิ่งที่ผู้ตามต้องปฏิบัติให้บรรลุผล บ่งชี้บทบาทของผู้ตามให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ตามเกิดความเชื่อมั่นว่าตนสามารถจะทำตามบทบาทที่ต้องการได้ประสบผลสำเร็จ ขณะเดียวกันผู้นำจะต้องรู้ถึงสิ่งที่ผู้ตามต้องการ และผู้นำจะต้องบ่งชี้ถึงวิธีการที่ผู้ตามจะได้รับสิ่งที่ต้องการ เป็นการแลกเปลี่ยนหากทำตามบทบาทได้บรรลุผล ซึ่งจะทำให้ผู้ตามเห็นคุณค่าของผลลัพธ์ตามที่ต้องการ เป็นผลให้ผู้ตามเกิดความพยายามที่คาดหวังและปฏิบัติงานตามที่คาดหวัง ส่วนรูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีกระบวนการที่ต้องการเพิ่มระดับความพยายามของผู้ตาม เพื่อให้ปฏิบัติงานเกิดความคาดหวัง โดยผู้นำจะต้องขยายขอบเขตความต้องการของผู้ตาม ให้ผู้ตามไม่เห็นประโยชน์ประโยชน์แก่ตนเอง แต่อุทิศตนเพื่อองค์กร ผู้นำยกระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามทฤษฎีมาสโลว์ ซึ่งเป็นการยกระดับคุณค่าของผลงานที่กำหนดของผู้ตาม ในขณะเดียวกัน ผู้นำสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในตัวผู้ตาม และยกระดับความน่าจะเป็นที่ผู้ตามจะทำงานให้ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งผู้นำได้ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การให้เหมาะสมจะเป็นผลทำให้ผู้ตามมีแรงจูงใจที่จะบรรลุผลตามที่กำหนดสูงขึ้น มีความพยายามสูงขึ้น และปฏิบัติงานเกินกว่าความคาดหวังที่ตั้งไว้

จากรูปแบบภาวะผู้นำดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้นำใช้ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ผู้ตามเกิดความพยายามในการปฏิบัติงาน และใช้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อกระตุ้นความพยายามในการปฏิบัติงานของผู้ตามให้สูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภาวะผู้นำทั้งสองแบบนี้ ผู้นำคนเดียวกันสามารถใช้ได้แต่แตกต่างกันที่ความมากน้อย โดยใช้ในเวลาที่แตกต่างกันและสภาพการณ์ที่ต่างกัน (Bass, 1985 ; Yukl, 1989) และภาวะผู้นำทั้งสองแบบต่างก็มีส่วนส่งเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มากกว่าที่คาดหวังไว้ (Bass and Avolio 1990)

### ภาวะผู้นำที่มีรูปแบบพิสัยเต็ม

ในปี 1991 แบส (Bass) ได้เสนอภาวะผู้นำที่มีรูปแบบพิสัยเต็ม (The Full Range Model of Leadership) โดยใช้ผลจากการวิเคราะห์องค์ประกอบภาวะผู้นำตาม

รูปแบบภาวะผู้นำที่เขาเสนอในปี 1985 และผลการศึกษาคต่อมา สรุปได้ว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยกระบวนการ 4 ด้าน คือ 1) การสร้างบารมี (charisma or Idealized Influence) 2) การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) 3) การกระตุ้นเชาวน์ปัญญา (Intellectual Stimulation) และ 4) การคำนึงถึงเอกบุคคล (Individualized Consideration) โดยเรียกรวมว่า "4I's" ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนประกอบด้วยกระบวนการ 3 ด้าน คือ 1) การให้รางวัลอย่างเหมาะสม (Contingent Reward) 2) การบริหารแบบมีข้อยกเว้นโดยตรง (Active Management-by-Exception) และ 3) การบริหารแบบมีข้อยกเว้นโดยอ้อม (Passive Management-by-Exception) และ ภาวะผู้นำแบบตามสบาย (Laissez - Faire Leadership) มีความหมายดังนี้

1. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) คือ กระบวนการที่ผู้นำเปลี่ยนแปลงความพยายามของผู้ตามให้สูงขึ้น จากความพยายามที่คาดหวัง เป็นผลให้ปฏิบัติงานเกินความคาดหวัง โดยผู้นำแสดงบทบาท ทำให้ผู้ตามมีความรู้สึกไว้วางใจ ยินดี จงรักภักดีและนับถือ ทำให้ผู้ตามกลายเป็นผู้มีศักยภาพ เป็นนักพัฒนา เป็นผู้ที่เสริมแรงได้ด้วยตนเอง ซึ่งผู้นำจะต้องยกระดับความรู้สึกความสำนึกของผู้ตาม ให้ความสำคัญและคุณค่าของผลลัพธ์ที่ต้องการและวิธีการที่จะบรรลุผลได้ผลลัพธ์ที่ต้องการ ทำให้ผู้ตามไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน แต่อุทิศตนเพื่อองค์กร โดยกระตุ้นระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้นตามระดับความต้องการของมาสโลว์ ประกอบด้วยกระบวนการ 4 ด้าน "4I's" ดังนี้ (Bass, 1985 ; Bass and Avolio, 1990 ; Bass, 1991)

1.1 การสร้างบารมีหรืออิทธิพลที่เป็นอุดมคติ (Charisma or Idealized Influence-II) ผู้นำแสดงรูปแบบตามบทบาทสำหรับผู้ตาม ทำให้กลายเป็นแหล่งของความยินดีของผู้ตาม ผู้นำทำให้ผู้ตามมีความภูมิใจ จงรักภักดีและเชื่อถือในตัวผู้นำ และวางแนวทางให้ผู้ตามแสดงตามทัศนภาพ (Vision) ร่วมกัน (Bass, 1991) โดยผู้นำเป็นผู้ที่มีทัศนภาพ (Vision) และรู้ถึงภารกิจ (mission) สร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจในภารกิจโดยรวม เป็นผู้นำในลักษณะที่มีพฤติกรรม ทศนคติและค่านิยมของความเป็นผู้นำ แสดงให้ผู้ตามเห็นว่า

เขาสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ในสิ่งที่ผู้ตามรู้สึกว่าเป็นไปไม่ได้ สร้างทัศนภาพและวัตถุประสงค์ในอนาคต (Bass and Avolio, 1990 ; Avolio, Waldman and Yammarino, 1991) โดยสรุปแล้ว การสร้างบารมี เป็นรูปแบบที่เป็นกระบวนการเป็นกระบวนการที่ผู้นำทำให้ผู้ตามมีความภูมิใจ มีความศรัทธาและนับถือผู้นำ มีความยินดีที่จะทุ่มเทการปฏิบัติงานตามภารกิจและทัศนภาพของผู้นำ ซึ่งผู้นำจะมีคุณลักษณะในด้านความเชื่อมั่นในตนเอง การกำหนดตนเองให้เป็นผู้ที่มีจุดมุ่งหมายอันสูงส่งและมีความสามารถ มีอำนาจ มีความสามารถในการกำหนดแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลง คือ มีทัศนภาพ มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงความสามารถในการแก้ปัญหาความขัดแย้งภายในจิตใจ มีคุณธรรมอันสูงส่ง เป็นแบบอย่างที่ดีจนผู้ตามยึดถือเป็นแบบอย่าง กำหนดเป้าหมายได้ชัดเจน รวมพลังกระตุ้นจูงใจให้ผู้ตามมีความตั้งใจและความพยายามเพิ่มขึ้น (Bass, 1985)

ภาวะผู้นำการสร้างบารมี (Charismatic Leadership) เป็นศูนย์กลางของกระบวนการภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ผู้นำบารมีมีอำนาจและอิทธิพลมากเป็นสุดยอดของกระบวนการอื่น ๆ 3 ด้านของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่รวมกัน เป็นคุณสมบัติของผู้นำ (Bass, 1985 ; Avolio, Waldman and Yammarino, 1991)

### 1.2 การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation-IM)

เป็นกระบวนการที่ผู้นำทำให้ผู้ตามเกิดอารมณ์กระตุ้นจูงใจให้ไม่เห็นประโยชน์ส่วนตน แต่อุทิศตนเพื่อทีมงาน เห็นคุณค่าของผลการปฏิบัติงาน เป็นผลทำให้ผู้ตามเกิดความพยายามในการปฏิบัติงานเป็นพิเศษโดยผู้นำใช้วิธีการง่าย ๆ ชักชวน สร้างอารมณ์ให้ผู้ตามเข้าใจทัศนภาพและความหมายมีความรู้สึกตระหนักว่าภารกิจที่ต้องทำเป็นสิ่งสำคัญ เช่น ผู้นำใช้คำพูดสัญลักษณ์หรือสร้างจินตนาการ (Bass, 1985 ; 1991) ซึ่งอาจทำได้โดย 1) ผู้นำสร้างความมั่นใจ 2) ผู้นำสร้างความเชื่อในเหตุผลที่กระทำให้ผู้ตามรับรู้ว่าสิ่งที่เขาทำนั้น มีวัตถุประสงค์อย่างไร 3) สร้างความคาดหวังในความสำเร็จให้ผู้ตาม (Cohen, 1990; Simpkin, 1991) โดยทั่วไป ภาวะผู้นำการสร้างแรงบันดาลใจจะปรากฏเมื่อ ผู้นำกระตุ้นเร้าใจผู้ตามให้ปฏิบัติงานและสร้างความมั่นใจว่าผู้ตามมีความสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ (Yulk, 1981) สำหรับภาวะผู้นำการสร้างแรงบันดาลใจในองค์การที่ซับซ้อนมักใช้กันมากมาย

โดยกระตุ้นเร้าอารมณ์ผู้ตาม เช่น แนะนำโครงการใหม่ การให้อาสาสมัครทำงาน การทดลอง การปฏิบัติด้านวัฒนธรรมและสร้างบรรยากาศ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องใช้การสร้างแรงบันดาลใจทั้งสิ้น (Peters and Waterman, 1982 quoting Bass, 1985) รวมทั้งการปฏิบัติงานที่มีความยากลำบาก (Avolio, Waldman and Yammarino, 1991)

1.3 การกระตุ้นเชาวน์ปัญญา (Intellectual Stimulation-IS) เป็นกระบวนการที่ผู้นำกระตุ้นผู้ตามให้เห็นวิธีการ หรือแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหา โดยการทำให้ผู้ตามมีความพอใจและมีความตั้งใจด้วยการใช้สัญลักษณ์ จินตนาการและภาษาที่เข้าใจได้ง่าย ส่งเสริมให้ผู้ตามเข้าใจในบทบาทและยอมรับในบทบาท สร้างความมั่นใจและส่งเสริมคุณค่าของผลลัพธ์ที่ต้องการ เป็นผลให้บุคลากรเกิดความพยายามในการปฏิบัติงานมากขึ้นและแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานด้วยความเรียบร้อย (Bass, 1985 ; Bass and Avolio, 1990)

การกระตุ้นเชาวน์ปัญญาเป็นการใช้อำนาจของตรรกะ (Power of logic) หมายถึง การจูงใจโดยให้ข้อเท็จจริง ความรู้ หลักการ แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งกิจกรรม กลวิธี โครงการ ข้อเสนอแนะ เป็นการเสนอความคิดอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา มีการสนับสนุนและคัดค้านโต้แย้ง พยายามเน้นจุดอ่อนของวัฒนธรรมดั้งเดิมและเน้นจุดแข็งของวัฒนธรรมในองค์การ (Plant, 1987) ซึ่งสถานการณ์ที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงใช้การกระตุ้นเชาวน์ปัญญาเพื่อเปลี่ยนแปลงกลุ่มและองค์การ เมื่อ 1) กลุ่มหรือองค์การถูกคุกคามจากสภาพแวดล้อม เช่น ถูกฝ่ายตรงข้ามสร้างความปั่นป่วน 2) เกิดปัญหารุนแรงเกี่ยวกับการลดประสิทธิภาพของหน่วยงาน เช่น ขาดเครื่องมือ ขาดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม เกิดความล่าช้า ต้นทุนสูง เป็นต้น 3) งานขาดประสิทธิภาพ เพราะเครื่องมือชำรุด ขาดวัสดุอุปกรณ์ ผู้ตามไม่มาทำงาน เป็นต้น 4) ผู้นำมีอำนาจเพียงพอที่จะทำการเปลี่ยนแปลงและริเริ่มวิธีการที่สามารถจะแก้ปัญหาที่องค์การเผชิญอยู่ (Yukl, 1981) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางจะต้องใช้สมาธิในการคิดค้นกลวิธีและมีกิจกรรมที่แสดงออกให้เห็นถึงปัญหาของตนเองและผู้ตาม โดยการวิเคราะห์ การวางแผนปฏิบัติและประเมิน เกิดมโนทัศน์ แล้วแจ้งให้ผู้ตามรู้ถึง โอกาสหรือการคุกคามที่องค์การเผชิญอยู่รวมทั้งจุดแข็งจุดอ่อนขององค์การและการได้เปรียบเสียเปรียบ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การอื่น ๆ (Bass, 1985)

1.4 การคำนึงถึงเอกบุคคคล (Individualized Consideration-IC) เป็นกระบวนการที่ผู้นำทำตนเป็นผู้มุ่งเน้นการพัฒนา (Developmental orientation) เป็นพี่เลี้ยง (mentoring) และคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคคลของผู้ตาม (individualization of followers) วินิจฉัยและยกยระดับความต้องการของผู้ตาม มีการติดต่อกับผู้ตามเป็นรายบุคคคล และติดต่อสื่อสารแบบสองทาง เอาใจใส่ความต้องการตามความแตกต่างระหว่างบุคคคลของผู้ตาม กระจายอำนาจความรับผิดชอบ ส่งเสริมให้ผู้ตามเกิดจินตภาพด้วยตนเอง มีความมั่นคง สามารถบูรณาการความต้องการและมีทัศนภาพที่ชัดเจน ได้รับข่าวสารตามที่ปรารถนา เกิดความต้องการเฉพาะ มีความรู้สึกเป็นตัวของตัวเอง มีความรับผิดชอบและควบคุมตัวเองได้ จากนั้นผู้นำสร้างความมั่นใจและส่งเสริมคุณค่าของผลลัพธ์ที่กำหนด (Bass, 1985)

การคำนึงถึงเอกบุคคคล เป็นกระบวนการที่สำคัญที่ผู้นำซึ่งเป็นผู้มีตำแหน่งสูงขององค์การคำนึงถึงผู้ตามแต่ละคน ลักษณะดังกล่าวยังสามารถใช้ได้ระหว่างเพื่อนร่วมงาน เพื่อช่วยเหลือกันในการแก้ปัญหา หลักการสำคัญของการคำนึงถึงเอกบุคคคล คือ ผู้ตามแต่ละคนมีความต้องการ (needs) ที่แตกต่างกันและโดยเฉพาะผู้ตามบางคน (specific employee) ความต้องการของเขาเหล่านั้นจะเปลี่ยนแปลงได้ด้วยอิทธิพลของผู้นำ ดังนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลง จึงต้องมีความสามารถในการวินิจฉัยและยกยระดับความต้องการของแต่ละบุคคคลแล้วยกยระดับเขาให้เป็นที่มีศักยภาพ (Avolio, Waldman and Yammarino, 1991)

2. ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) คือ กระบวนการที่ผู้นำทำให้ผู้ตามมีความพยายามที่คาดหวังและปฏิบัติงานตามที่คาดหวัง โดยผู้นำใช้กระบวนการแลกเปลี่ยนเสริมแรงอย่างเหมาะสม ทำให้ผู้ตามมีความเชื่อมั่นที่จะปฏิบัติงานตามบทบาท และเห็นคุณค่าของผลลัพธ์ที่กำหนด ซึ่งผู้นำจะต้องรู้ถึงสิ่งที่ผู้ตามจะต้องปฏิบัติงานให้ได้ผลลัพธ์ที่ต้องการและทำให้ผู้ตามเข้าใจในบทบาท รวมทั้งตระหนักถึงความต้องการของผู้ตาม บอกรถึงวิธีการที่ความต้องการของผู้ตามจะได้รับการแลกเปลี่ยนเมื่อปฏิบัติงาน ได้บรรลุผลตามที่กำหนด ประกอบด้วย กระบวนการ 3 ด้าน คือ (Bass, 1985 ; Bass, 1991)

2.1 การให้รางวัลอย่างเหมาะสม (Contingent Reward-CR) เป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้จูงใจผู้ตามให้ทุ่มเทความพยายามเพื่อทำงานให้สำเร็จ ผู้นำใช้การให้รางวัลเพื่อส่งเสริมให้ผู้ตามยอมรับในบทบาทของตนเอง สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ตาม และ

ส่งเสริมให้ยอมรับบทบาทต่อไป ผู้นำจะต้องประเมินความต้องการของผู้ตาม เมื่อจะให้ผู้ตามทำงาน ผู้นำจะบอกผลลัพธ์ที่ผู้นำต้องการและบอกวิธีการทำงาน และบอกว่าหากผู้ตามทำงานสำเร็จ ผู้นำจะให้รางวัลตามที่ผู้ตามต้องการ เมื่อผู้ตามทำงานบรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดแล้ว ผู้นำจะต้องให้รางวัลตามที่สัญญา การให้รางวัลอาจทำได้ 2 วิธี คือ 1) ให้การยกย่อง ชมเชย ผู้ที่ทำงานดี โดยการขึ้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง 2) ให้การยกย่องชมเชยผู้ที่ทุ่มเทความพยายามรวมทั้งการประกาศความดีความชอบ ให้ปรากฏแก่สาธารณชนและการให้เกียรติในฐานะเป็นบุคคลดีเด่น เป็นการเสริมแรงอย่างเหมาะสม (Contingent reinforcement) (Bass, 1985) หรือการให้บรรยากาศการทำงานที่ดี ปลอดภัยเพื่อให้ผู้ตามทำงานได้ดี (Kellerman, 1984) ผู้นำแบบนี้มักจะจูงใจ โดยการให้รางวัลเป็นการตอบแทน และมักจูงใจด้วยแรงจูงใจภายนอก (Extrinsic Motives) (Sergiovanni, 1989)

2.2 การบริหารแบบมีข้อยกเว้นโดยตรง (Active Management-by-Exception-MBE-A) การบริหารแบบมีข้อยกเว้นโดยตรงเป็นกระบวนการที่ผู้นำมุ่งรักษาสภาพเดิมขององค์การ โดยให้ผู้ตามปฏิบัติงานตามวิธีการที่เคยปฏิบัติมาและผู้นำจะกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตามและหากผู้ตามปฏิบัติงานผิดไปจากมาตรฐานที่กำหนด ผู้นำจะแก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้อง (Bass, 1991) โดยผู้นำแสดงความไม่พอใจผู้ตามที่ล้มเหลวในการทำงาน โดยใช้วิธีการตั้งแต่เบาที่สุด จนถึงขั้นรุนแรงที่สุด ผู้นำอาจบอกขอร้องว่ากล่าวตักเตือน ต่ำหนิ ลดขึ้นเงินเดือน เป็นต้น ซึ่งมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามอันอาจทำให้ผลผลิตต่ำได้ การใช้วิธีการดังกล่าวควรเป็นไปในลักษณะการเสริมแรงทางลบอย่างเหมาะสม (contingent aversive reinforcement) โดยการให้ผู้ตามมีความพยายามที่จะยอมทำตามไปตามมาตรฐานที่กำหนด หลีกเลี่ยงผลเสียในทางลบ เช่น เป็นปรปักษ์ต่อกัน ความเชื่อยชาวิตกกังวลหรือสูญเสียความต้องการการมีชื่อเสียง (self esteem) และเมื่อผู้ตามยอมทำตาม ผู้นำต้องหลีกเลี่ยงการใช้เสริมในทางลบ และให้ผู้ตามมีความต้องการในการมีชื่อเสียงและการเสริมแรงด้วยตนเอง (Self reinforcement) ให้มากขึ้น หากผู้ตามยังเพิกเฉยไม่เข้าใจหรือไม่มีความสามารถ ผู้นำจะทบทวนใหม่ให้ชัดเจนและพยายามปรับปรุงความสามารถของผู้ตาม โดยการฝึกอบรมเพื่อให้ผู้ตามปฏิบัติงานให้สำเร็จ (Bass, 1985)

2.3 การบริหารแบบมีข้อยกเว้น โดยอ้อม (Passive Management-by-Exception-MBE-P) การบริหารแบบมีข้อยกเว้น โดยอ้อมเป็นกระบวนการที่ผู้นำมุ่งรักษาสภาพเดิมขององค์การ โดยการให้ผู้ตามปฏิบัติงานตามวิธีการที่เคยปฏิบัติมา และหากผลการปฏิบัติงานไม่บรรลุเป้าหมาย ผู้นำจะเข้าแทรกแซงแก้ไข (Bass, 1991) โดยผู้นำดำเนินการแก้ไข โดยใช้การเสริมแรงทางลบอย่างเหมาะสม เช่นเดียวกับกับการบริหารแบบมีข้อยกเว้นโดยตรง

3. ภาวะผู้นำแบบตามสบาย (Laissez-Faire Leadership-LF) เป็นผู้นำที่หลีกเลี่ยงการแทรกแซงหรือรับผิดชอบการปฏิบัติงาน (Bass, 1991) ภาวะผู้นำแบบตามสบาย เป็นลักษณะของความเชื่อที่ว่า "ให้ทุกคนทำในสิ่งของตนเอง" ไม่มีทัศนภาพเกี่ยวกับภารกิจขององค์การและความชัดเจนของเป้าหมาย วัตถุประสงค์การสื่อสารให้สมาชิกขององค์การได้เข้าใจการวางแผนมีน้อยมากหรือไม่มีเลย ยังไม่มีความชัดเจนในวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตัดสินใจ การนิเทศและการให้ข้อมูลป้อนกลับมีน้อยมาก เป็นลักษณะของการบริหารที่วิกฤตและเนื่องจากผู้นำไม่ใช้อำนาจ เป็นผลให้เกิดการแข่งขันระหว่างผู้ตามที่จะแสดงอำนาจและภาวะผู้นำโดยใช้อำนาจอ้างอิง (referent power) สภาพการณ์เช่นนี้ มีแนวโน้มทำให้สมาชิกขององค์การเกิดความขัดแย้งระหว่างพวกที่แข่งขันกัน ทำให้ขาดความร่วมมือที่จะกำหนดทิศทาง การพัฒนากิจกรรมตามภารกิจ และมีแนวโน้มที่สมาชิกขององค์การจะมีแต่ความรู้สึกที่สับสน ความเป็นหน่วยเดียวกันมีน้อยและขาดขวัญกำลังใจ (Keith and Girling, 1991)

จากองค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนดังกล่าวและการศึกษาวิจัยโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบลำดับที่สูงกว่า (higher-order factor analysis) แบล (Bass) ได้กำหนดภาวะผู้นำมีมิติที่ 2 ประสิทธิภาพ (effectiveness) และมิติที่ 3 คือ ความถี่ของภาวะผู้นำ (frequency) มิติประสิทธิผล จัดเรียงลำดับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง "4I's" มีประสิทธิผลมากที่สุดและการให้รางวัลอย่างเหมาะสม มีประสิทธิผลมากเป็นอันดับรองลงมา เป็นลักษณะของภาวะผู้นำที่ต้องการให้มีผลการปฏิบัติงานที่สูง เป็นภาวะผู้นำเชิงรุก (Active-Proactive Leadership) ส่วนองค์ประกอบการบริหารแบบมีข้อยกเว้น โดยตรงมีประสิทธิผลมากเป็นอันดับรองลงมาต่อไป และการบริหารแบบมีข้อยกเว้น โดยอ้อม มี

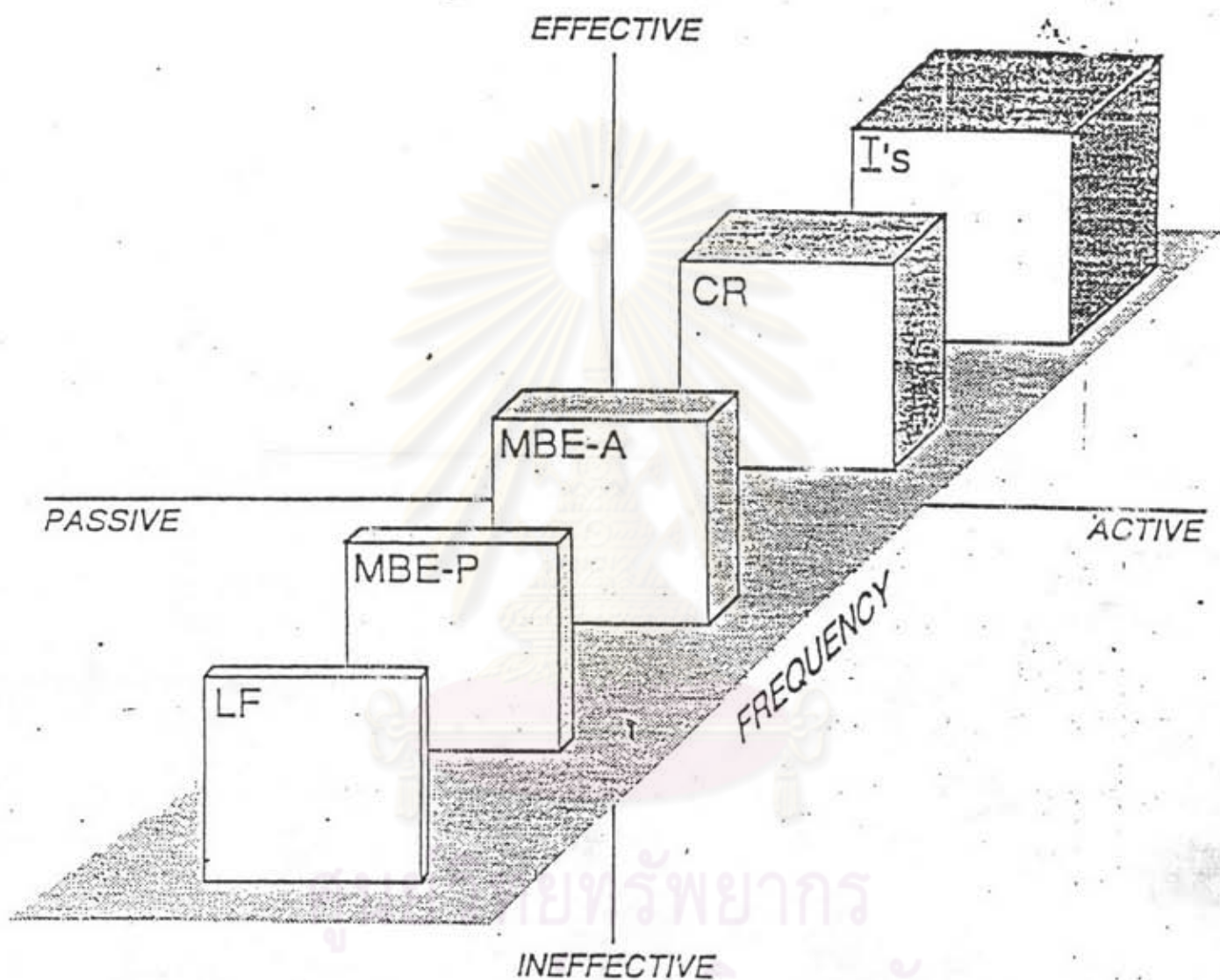


ประสิทธิผลน้อยเป็นลักษณะของภาวะผู้นำเชิงรับ (Passive-Reactive Leadership) และภาวะผู้นำแบบตามสบายมีประสิทธิผลน้อยที่สุด สำหรับมิติที่ 3 เป็น ความดีของภาวะผู้นำ หากมีความดีของภาวะผู้นำที่ได้ผลดี (optimal) จะมีภาพ (profile) ขององค์ประกอบ ภาวะผู้นำดังแผนภูมิที่ 4



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 4 ภาพ (profile) ของภาวะผู้นำที่ใช้ได้ผลดี



ที่มา : Avolio, B.J. & Bass, B.M. Full-range leadership development:  
Basic manual. Bass/Avolio & Associates, 1990.

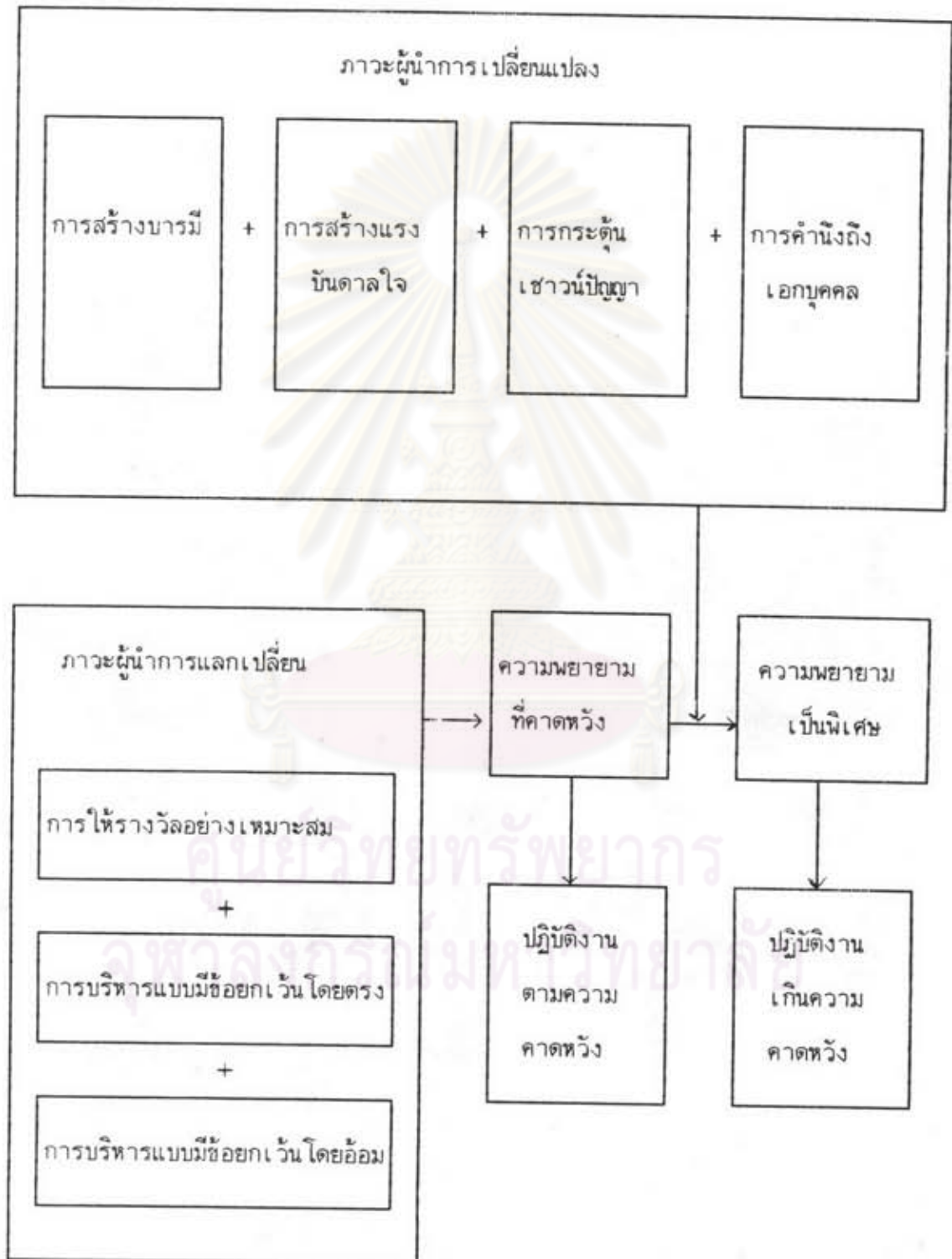
ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน

จากแนวคิดของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ทำให้เห็นความสัมพันธ์ของภาวะผู้นำทั้งสองแบบต่อการเปลี่ยนแปลงผู้ตาม ทำงานตามวิธีการดั้งเดิมหรือมาตรฐานตามปกติขององค์กร ส่วนภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการที่ยกระดับความต้องการของผู้ตามให้สูงขึ้น พัฒนาผู้ตามให้กลายเป็นมีศักยภาพ มีความเป็นผู้นำ เกิดความพยายามและปฏิบัติงานเกินกว่าที่คาดหวังไว้ และจากแนวคิดของเบส (Bass) ที่ภาวะผู้นำทั้งสองแบบมีลักษณะเกี่ยวเนื่องกัน ผู้นำคนเดียวสามารถใช้ภาวะผู้นำทั้งสองแบบได้ในเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน และผลการวิจัยได้องค์ประกอบภาวะผู้นำต่าง ๆ โดยภาวะผู้นำแบบตามสบายมีเพิ่มเติมเข้ามา ซึ่งเป็นแบบภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผลน้อยที่สุด และไม่เป็นการเสริมแรงให้ผู้ตามเกิดความพยายามในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงสรุปเป็นแผนภาพแสดงการส่งเสริมกันเฉพาะระหว่างภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ ดังแผนภูมิที่ 5



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 5 องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน



จากแผนภูมิที่ 5 จะเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเสริมสร้างให้ผู้ตาม  
เกิดความพยายามมากขึ้นกว่าความพยายามตามปกติ และปฏิบัติงานเกินความคิดหวัง

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน

ทิชซี และเดวานน่า (Tichy and Devanna, 1986) ได้ศึกษาเกี่ยวกับภาวะผู้นำ  
การเปลี่ยนแปลง และได้สรุปลักษณะของผู้นำการเปลี่ยนแปลง มีดังต่อไปนี้ 1) เป็นผู้นำการ  
เปลี่ยนแปลง โดยเปลี่ยนแปลงองค์การที่ตนรับผิดชอบ ไปสู่เป้าหมายที่ดีกว่า 2) เป็นคนกล้าและ  
เปิดเผย กล้าเผชิญกับความจริง 3) เชื่อมั่นในคนอื่นว่ามีความสามารถ 4) ชี้แนะให้ผู้ตาม  
ตระหนักถึงคุณค่าของเป้าหมาย และสร้างแรงผลักดันให้การปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย และ  
สร้างแรงผลักดันให้การปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีคุณค่า 5) เป็นผู้เรียนรู้ตลอดชีวิต  
6) มีความสามารถในการเผชิญกับความสลับซับซ้อน ความคลุมเครือ ความไม่แน่นอน 7)  
เป็นผู้มีทัศนภาพ

คูเนอทและเลวิส (Kuhnert and Lewis, 1987) ได้ศึกษาลักษณะของภาวะผู้นำ  
การเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน พบว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะอยู่ในระดับ  
ที่มีคุณค่าสูงกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน คือผู้นำในลักษณะของผู้นำการแลกเปลี่ยน จะมีลักษณะ  
การทำงานด้วยแรงจูงใจเพื่อผลประโยชน์ทั้งสองฝ่าย ในขณะที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะอยู่ใน  
ระดับพัฒนาการที่สูงขึ้นไป จะไม่สนใจต่อความต้องการของตนเอง แต่จะเริ่มเห็นคุณค่าของหมู่  
คณะและของหน่วยงาน ซึ่งเป็นคุณค่าหรือคุณธรรมที่สูงกว่า ผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะเสียสละผล  
ประโยชน์ของตนเอง ก้าวเข้าถึงจิตใจของผู้ตาม กระตุ้นให้ลูกน้องเห็นคุณค่าของควมมีอุดมคติ  
ศักดิ์ศรี เพื่อที่จะได้ไม่ทำงานตามหน้าที่เพียงเพื่อเงินเดือน หรือผลตอบแทนไปวัน ๆ อีกทั้ง  
พยายามเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ความเชื่อของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดการยอมรับ และทำงานจน  
บรรลุเป้าหมายที่ยาก

บอแมน (Bauman, 1989) ได้วิเคราะห์ลักษณะและรูปแบบเชิงปฏิบัติการของผู้นำ  
การเปลี่ยนแปลง ใช้การวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยปรากฏว่า 1) ผู้นำรับรู้

ตนเองแตกต่างกันขึ้นอยู่กับเพศและการใช้งาน 2) รูปแบบพฤติกรรมที่มีประสิทธิผลที่สุดใน การมุ่งเน้นความคิด คือ คำนิยมและทัศนคติ 3) การรับรู้ตนเองทางบวก มีผลมาจากองค์ ประกอบของประสบการณ์ชีวิตที่กำหนดอย่างเข้มแข็งในการพัฒนาของผู้บริหารเปลี่ยนแปลง 4) ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงมอบอำนาจให้ออกบุคคลในองค์กร โดยการพัฒนาภาวะผู้นำแบบร่วมมือ (Col- lective leadership) ระหว่างเอกบุคคลเหล่านั้น 5) ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงกำหนดตนเอง ในฐานะ ตัวนำในการเปลี่ยนแปลง Change agents)

มิจเลอร์ (Migler, 1992) ได้ศึกษาลักษณะและแบบผู้นำของผู้บริหารสถาบันการ ศึกษาอาชีพ และวิทยาลัยเทคนิคของรัฐมินเนโซต้า โดยสำรวจลักษณะและแบบผู้นำของผู้บริหาร จากสถาบันการศึกษาอาชีพ 11 แห่ง และจากวิทยาลัยเทคนิค 12 แห่ง โดยให้ผู้บริหารเป็นผู้ตอบ แบบสอบถาม LBDQ-12, MLQ และ LAI ผลการวิจัยปรากฏว่า ผู้บริหารของสถาบันการศึกษา อาชีพและวิทยาลัยเทคนิค มีพฤติกรรมมุ่งเน้นมิติสัมพันธ์ (consideration) และมีมิติริเริ่ม โครงสร้าง (Initiation Structure) เท่ากัน และยังพบว่า ใช้พฤติกรรมการเปลี่ยนแปลง (transformational behaviors) สูงกว่าพฤติกรรมการแลกเปลี่ยน (transactional behaviors) เมื่อเปรียบเทียบระหว่างผู้บริหาร 2 กลุ่มนี้ พบว่าผู้บริหารมีพฤติกรรมมิติสัมพันธ์ กับมิติริเริ่มโครงสร้าง และพฤติกรรมการเปลี่ยนแปลงกับพฤติกรรมการแลกเปลี่ยนไม่แตกต่างกัน แต่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้าน ประสิทธิภาพของผลงาน และลักษณะของผู้บริหาร เกี่ยวกับ การหยั่งรู้ (insightful) ความอดทนต่อความไม่แน่นอนและความซับซ้อน การอำนวยความสะดวก การบริหารเวลา และการตัดสินใจสั่งการ และพบว่า ผู้บริหารสถาบันการศึกษาอาชีพ ปฏิบัติ งานตามบทบาทหน้าที่

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำของศึกษานิเทศก์

มยุรี รัตนมุง (2533) ได้ศึกษานวัตกรรมผู้นำของศึกษานิเทศก์จังหวัดตามการรับรู้ของ ตนเอง ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์ หัวหน้าฝ่ายในสำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัด และศึกษานิเทศก์อำเภอ โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ศึกษานิเทศก์จังหวัด 72 คน ผู้ช่วยศึกษานิเทศก์จังหวัด 72 คน หัวหน้าฝ่าย 216 คน ศึกษานิเทศก์อำเภอ 374 คน รวม 734 คน ผลการวิจัยปรากฏ ว่า ศึกษานิเทศก์จังหวัดมีพฤติกรรมภาวะผู้นำตามกรอบพฤติกรรมผู้นำของกริฟฟิธส์ (Griffiths)

อยู่ในระดับมาก กลุ่มตัวอย่างจัดลำดับความสำคัญ ดังนี้ ผู้นำในฐานะเป็นผู้ที่มีความคิดริเริ่ม ผู้นำในฐานะเป็นผู้ประสานงานที่ดี ผู้นำในฐานะเป็นผู้ที่รู้จักการปรับปรุงแก้ไข ผู้นำในฐานะเป็นผู้ที่ให้การยอมรับนับถือ ผู้นำในฐานะเป็นผู้ที่เข้าสังคมได้ดี ผู้นำในฐานะเป็นผู้ให้การช่วยเหลือที่ดี และผู้นำในฐานะเป็นนักพูดที่เก่ง กลุ่มตัวอย่างมีการรับรู้พฤติกรรมผู้นำของศึกษาธิการจังหวัดแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทุกพฤติกรรม ยกเว้น ผู้นำในฐานะเป็นนักพูดที่เก่ง

ประวัติ เมฆไตรรัตน์ (2535) ได้ศึกษาพฤติกรรมผู้นำของศึกษาธิการจังหวัดตามทัศนคติของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่กลุ่มละ 144 คน รวมทั้งหมด 432 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยรวมมีความเห็นว่า พฤติกรรมผู้นำของศึกษาธิการจังหวัดทั้งมิติมุ่งงานและมิติมุ่งสัมพันธ์ อยู่ในระดับปานกลาง ศึกษาธิการอำเภอและหัวหน้าฝ่ายมีความเห็นว่า ศึกษาธิการจังหวัดมีพฤติกรรมผู้นำด้านมิติมุ่งงานอยู่ในระดับสูง ส่วนเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า พฤติกรรมผู้นำด้านมิติมุ่งงานของศึกษาธิการจังหวัดอยู่ในระดับปานกลาง ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกตำแหน่ง เพศ อายุ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์การทำงาน โดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ศึกษาธิการจังหวัดมีพฤติกรรมผู้นำทั้งมิติมุ่งงานและมิติมุ่งสัมพันธ์อยู่ในช่วงระดับสูงและปานกลาง

จากความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีคุณค่าสูงกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ผู้นำในลักษณะของผู้นำการแลกเปลี่ยน มีลักษณะการทำงานด้วยแรงจูงใจ เพื่อผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย ส่วนผู้นำการเปลี่ยนแปลงกำหนดตนเองในฐานะตัวนำการเปลี่ยนแปลงเห็นคุณค่าของส่วนรวม กระตุ้นให้ผู้ตามเห็นคุณค่าของความสามารถ ศักดิ์ศรี ยกกระดับความต้องการให้สูงขึ้น ทำให้ผู้ตามเกิดความพยายามมากกว่าปกติและปฏิบัติงานเกินความคาดหวัง

โดยสรุปแล้ว จากการศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารูปแบบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน เป็นการศึกษามภาวะผู้นำที่มีลักษณะเป็นพลวัต ซึ่งเป็นการบูรณาการทั้งคุณลักษณะและพฤติกรรมผู้นำ โดยมีแนวคิดที่ว่า ผู้นำ

เป็นผู้ที่เปลี่ยนแปลง (Transformation) การปฏิบัติงานของผู้ตามให้ได้ผลเกินเป้าหมายที่กำหนด ผู้ตามได้รับการกระตุ้นให้มีทัศนคติ ความเชื่อ แรงจูงใจ และความเชื่อมั่นจากภาวะที่อยู่ในระดับต่ำให้อยู่ในระดับที่สูงกว่า มีความผูกพันกับภารกิจ ผู้วิจัยจึงใช้รูปแบบภาวะผู้นำดังกล่าว เป็นกรอบความคิดในการศึกษาภาวะผู้นำของศึกษานิเทศก์จังหวัด เพื่อศึกษาว่า ศึกษานิเทศก์จังหวัดมีภาวะผู้นำเป็นเช่นไร และรูปแบบภาวะผู้นำดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์การหรือไม่อย่างไร

อนึ่ง จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำแบบตามสบาย รวมทั้งภาวะผู้นำของศึกษานิเทศก์จังหวัดตามแนวทางดั้งเดิม จะเห็นว่าได้ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงผู้ตามให้เป็นผู้ที่มีศักยภาพ เป็นนักพัฒนา กระตุ้นจูงใจ สร้างแนวคิดในการแก้ปัญหาต่าง ๆ เป็น ซึ่งผู้นำจะเป็นผู้ที่มีศักยภาพสูงหลายด้าน เช่น เป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นสูง มีทัศนภาพที่กว้างไกล เป็นที่ไว้วางใจ ศรัทธาของผู้ตาม ดังนั้น ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของศึกษานิเทศก์จังหวัดน่าจะอยู่ในระดับปานกลาง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน เป็นการเสริมแรงอย่างเหมาะสม ดังนั้นภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนของศึกษานิเทศก์จังหวัดน่าจะอยู่ในระดับปานกลางเช่นเดียวกัน ส่วนภาวะผู้นำแบบตามสบายของศึกษานิเทศก์จังหวัดน่าจะอยู่ในระดับน้อย เนื่องจากภาวะผู้นำตามรูปแบบของแบบส (Bass) เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม การรับรู้ภาวะผู้นำของศึกษานิเทศก์จังหวัดของบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ น่าจะแตกต่างกัน

#### แนวคิด หลักการของประสิทธิผลองค์การ

##### มโนทัศน์ของประสิทธิผลองค์การ

ประสิทธิผลองค์การ (Organizational Effectiveness) มีความสำคัญยิ่งในศาสตร์ทางการบริหารและองค์การ เป็นการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายว่า การบริหารองค์การประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด องค์การจะอยู่รอดและมีความมั่นคงจะขึ้นอยู่กับประสิทธิผลองค์การ ถ้าองค์การสามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์จะสามารถดำรงอยู่ต่อไป แต่ถ้าไม่สามารถบรรลุ



วัตถุประสงค์ องค์การนั้นก็ล้มสลายไป (Barnard, 1968) ดังนั้น จึงได้มีการศึกษาสร้างแนวคิดทฤษฎีทางการบริหารและองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิผลองค์การให้สูงขึ้น (Zamuto, 1982) แต่เนื่องจากทฤษฎีองค์การมีหลายแนวคิด เป็นผลให้มีการให้ความหมายประสิทธิผลองค์การแตกต่างกัน (Steers, 1977) ดังเช่น ความหมายของประสิทธิผลในอดีตตามแนวทางการศึกษาการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ของเทเลอร์ (Taylor) พิจารณาถึงการผลิตให้ได้ผลผลิตสูงสุดโดยใช้ค่าจ่ายน้อยที่สุด ตามหลักการบริหารของฟาโยล (Fayol) พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และระเบียบวินัยที่ชัดเจนภายในองค์การ เอกภาพ ความเท่าเทียมกัน ความมั่นคง การริเริ่มและความสามัคคี ส่วนแนวทางการศึกษามนุษยสัมพันธ์ของเมโย (Mayo) ให้ความหมายประสิทธิผลเป็นผลของความสามารถในการผลิตเกิดจากความพึงพอใจของพนักงานและความพึงพอใจที่เอาใจใส่ทางร่างกายและจิตใจของพนักงาน เป็นต้น ซึ่งต่างก็มีความเห็นในเรื่องประสิทธิผลแตกต่างกัน (Hodge and Anthony, 1988)

ปัจจุบันการประเมินประสิทธิผลองค์การเป็นแนวทางที่เกิดจากการพัฒนาและบูรณาการจากแนวทางที่ถือว่าองค์การมีหน้าที่การบรรลุเป้าหมาย (Goals Attainment) และองค์การที่มีลักษณะเป็นระบบ (System) เป็นพื้นฐาน ทำให้มีแนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ขององค์การ (Jackson, Morgan and Paollilo, 1986) และยอมรับกันว่าประสิทธิผลองค์การมีลักษณะเป็นภาวะสันนิษฐาน (as a construct) เป็นพหุเกณฑ์ ดังนั้น องค์การอาจมีประสิทธิผลและไม่ประสิทธิผลได้ในเกณฑ์ประสิทธิผลที่ต่างหากกัน (Campbell, 1977) และมีการให้ความหมายกันหลากหลาย ซามูโต (Zamuto, 1982) ได้สรุปความหมายตามที่นักทฤษฎีองค์การให้ไว้มี 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ความหมายที่ใช้แนวทางเป้าหมาย (Goal-Based Approach) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมาย พิจารณาว่า การดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ เช่น ไพรซ์ (Price, 1968) ได้เสนอ ข้อเสนอ (propositions) ขององค์การที่มีประสิทธิผลและกำหนดให้เป็นระดับของการบรรลุเป้าหมาย

2. ความหมายที่ใช้แนวทางระบบ (System-Based Approach) เป็นความหมายที่เน้นถึงความหมายขององค์การในการนำทรัพยากรมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์การและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การ เช่น ซีซอร์ และยูชต์แมน (Seashore and Yuchtman quoting Hall, 1991) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การว่าความสามารถขององค์การที่จะนำทรัพยากรที่มีจำกัดและมีคุณค่าจากภายนอกมาใช้ประโยชน์ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ

3. ความหมายที่ใช้แนวทางกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (Multiple-Contituencies Approach) เป็นความหมายที่เน้นความสามารถในการตอบสนองความพอใจของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น แคเมอรอน (Cameron, 1986) ให้ความหมายของประสิทธิผลขององค์การ มีสาระสำคัญที่องค์การจะต้องบรรลุเป้าหมาย มีการจัดทากรทรัพยากรที่ต้องการ กระบวนการภายในมีสุขภาพดี กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องเชิงกลยุทธ์มีความพอใจ

จะเห็นได้ว่า ความหมายของประสิทธิผลขององค์การมีหลายลักษณะขึ้นอยู่กับกรอบทฤษฎีที่ใช้อ้างอิงและแนวทางที่มุ่งศึกษาวิจัย

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปในการบริหารองค์การ สิ่งที่ต้องรับผิดชอบเป็นพื้นฐาน มี 2 ประการ คือ การบรรลุเป้าหมายขององค์การ (goals attainment) และคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร (quality of work life) กล่าวคือ ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมาย โดยให้บุคลากรขององค์การมีความเป็นอยู่ที่ดี อาจใช้เป็นเกณฑ์พื้นฐานของประสิทธิผลขององค์การได้ (Kast and Rosenzweig, 1985) แต่ถ้าจะศึกษาถึงประสิทธิผลขององค์การอย่างถ่องแท้แล้ว ประสิทธิผลขององค์การจะต้องสอดคล้องกับธรรมชาติและภารกิจขององค์การแต่ละองค์การ (Kreitner and Kinicki, 1989; Robbins, 1990)

นอกจากการศึกษาประสิทธิผลขององค์การ จะมีการให้ความหมายประสิทธิผลที่แตกต่างกันตามทฤษฎีขององค์การใช้อ้างอิงแล้ว ยังมีความหมายที่สัมพันธ์กับคำว่าประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งต่างก็มีความสำคัญที่แตกต่างกัน

### ความสัมพันธ์ของประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

ประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) ผู้ที่เริ่มให้ความหมายของคำทั้งสองแตกต่างกัน คือ บาร์นาร์ด (Barnard, 1968) โดยให้ความหมายไว้เมื่อ 1938 บาร์นาร์ดให้ความหมายของประสิทธิผลว่า การบรรลุเป้าหมายขององค์การและให้ความหมายของประสิทธิภาพว่า ความพึงพอใจและความร่วมมือในการปฏิบัติงานของสมาชิกขององค์การ ส่วนเอตซีโอนิ (Etzioni, 1964) ให้ความหมายของประสิทธิผลว่า การบรรลุเป้าหมายและประสิทธิภาพมีความหมายในลักษณะของเศรษฐศาสตร์ คือ ทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิตต่อผลผลิตหนึ่งหน่วย อันเป็นแนวการให้ความหมายของคำทั้งสองในเวลาต่อมา โดยทั่วไปถือว่าประสิทธิผลหมายถึง ระดับที่ต้องการให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การ (goals) ส่วนประสิทธิภาพ หมายถึง ลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ในการดำเนินการขององค์การให้บรรลุเป้าหมาย เป้าหมายบางอย่างใช้เป็นอัตราส่วนของปัจจัยการผลิต (inputs) กับผลผลิต (outputs) เป็นการพิจารณาถึงวิธีการที่องค์การบรรลุเป้าหมายโดยใช้ปัจจัยการผลิตอย่างประหยัดเพื่อให้ได้ผลผลิตที่ต้องการ โดยถือว่าองค์การต้องสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายภายในเงื่อนไขที่ทรัพยากรมีจำกัด เนื่องจากทรัพยากรจากสภาพแวดล้อมที่จัดให้องค์การมีจำกัด การวัดประสิทธิภาพส่วนใหญ่จึงใช้คำเกี่ยวกับการเงิน เช่น รายได้ และค่าใช้จ่าย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บางองค์การไม่สามารถพิจารณาผลตอบแทนจากการลงทุนในรูปค่าใช้จ่ายได้ เช่น โรงพยาบาล จึงพิจารณาประสิทธิภาพจากการกระทำต่อคนไข้หรือการรักษาคนไข้ เป็นผลผลิตได้ จึงกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพเป็นมาตรฐานของประสิทธิผลของหน่วยงาน กล่าวคือ องค์การต้องบรรลุเป้าหมายโดยใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด องค์การต้องบรรลุถึงทั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพ อันเป็นที่พึงปรารถนาของทุกองค์การ ซึ่งจะเห็นได้ว่า องค์การอาจมีประสิทธิผลแต่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิผลแต่มีประสิทธิภาพได้ (Jackson, Morgan and Paolillo, 1986 ; Ford, Armandi and Heaton, 1988, Hodge and Anthony, 1988) ดังนั้น ประสิทธิผลและประสิทธิภาพจึงมีความสัมพันธ์กันตามนัยทั้งสองแนวคิดดังกล่าว

### รูปแบบของการประเมินประสิทธิผลองค์การ

รูปแบบของการประเมินประสิทธิผลองค์การ แบ่งได้หลายประเภท สเตียร์ส (Steers, 1975) ได้แบ่งรูปแบบของการประเมิน ดังนี้

#### 1. แบ่งตามจำนวนเกณฑ์ มี 2 ประเภท ดังนี้

##### 1.1 รูปแบบเกณฑ์เดียว (univariate effectiveness Models)

การประเมินประสิทธิผลองค์การในยุดต้น ๆ มักจะเน้นที่เกณฑ์เดียว ดังเช่น เคมป์เบล และคณะ (Campbell and others, 1974) ได้สำรวจตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงปี 1973 พบว่ามีการใช้เกณฑ์แตกต่างกันมากกว่า 25 ตัวแปร ซึ่งกูดแมนและคณะ (Goodman and others, 1977) ได้สรุปเป็น 30 ตัวแปร เช่น ประสิทธิภาพโดยรวม ความสามารถในการผลิต ประสิทธิภาพ คุณภาพ ความพึงพอใจในการทำงาน เป็นต้น

การใช้เกณฑ์เดียวประเมินประสิทธิผลองค์การ ก่อให้เกิดปัญหา ดังนี้ (ภรณ์ กীরติบุตร, 2529)

1) เป็นการยากที่จะยอมรับได้ว่า ตัวแปรเหล่านี้ โดยตัวของมันเองนั้น กว้างขวางพอเพียงที่จะใช้ประเมินประสิทธิผลได้ เช่น ใช้ "ประสิทธิผล" จากอัตราการลาออกของพนักงานแต่เพียงอย่างเดียว เป็นต้น

2) เกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ประเมินประสิทธิผล มีลักษณะของการใช้ความคิดเห็นส่วนตัว (value judgement) ของผู้วิจัยหรือผู้บริหารว่า นั่นคือ "สิ่งที่ควรจะเป็น" แทนที่จะใช้เกณฑ์ซึ่งเป็นกลางในการประเมินความสามารถขององค์การในการบรรลุเป้าหมาย

3) ปัญหาสำคัญที่สุด คือ ปัญหาการผสมผสานตัวแปรเดี่ยว ๆ เหล่านี้เข้าด้วยกัน เพื่อเข้าใจถึงอิทธิพลของตัวแปรเหล่านี้ต่อประสิทธิผลขององค์การ เช่น การใช้ความหมายของประสิทธิผลว่า หมายถึง "ความสามารถในการผลิต" ก็ไม่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจต่อสิ่งที่เรียกว่า "ประสิทธิผล" ขึ้นมาได้ดีขึ้นแต่อย่างใด ทั้งยังไม่สามารถนำไปสู่การสร้างรูปแบบ (models) ของแนวคิดดังกล่าวได้ด้วย

## 1.2 รูปแบบพหุเกณฑ์ (Multivariate Effectiveness Models)

การประเมินประสิทธิผลองค์การในระยะหลังจะใช้พหุเกณฑ์เป็นความพยายามที่จะวิเคราะห์ประสิทธิผลองค์การโดยการสร้างรูปแบบ (Model-building) ซึ่งมีสมมุติฐาน และนำไปทดลองหรือหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลัก ซึ่งอาจมีผลต่อความสำเร็จขององค์การ เป็นรูปแบบที่มีประโยชน์มากกว่าการใช้เกณฑ์เดี่ยวเพราะรูปแบบต่าง ๆ พยายามแสดงให้เห็นว่า ตัวแปรต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กัน

## 2. แบ่งตามแนวทางการกำหนดเกณฑ์เพื่อสร้างรูปแบบ มี 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1 รูปแบบที่มีลักษณะพรรณนา (Descriptive Models) จะพยายามสรุปลักษณะ (characteristics) ซึ่งได้พบจากการวิเคราะห์วิจัยองค์การที่ประสบความสำเร็จมาเสนอ อยู่บนพื้นฐานของการค้นพบสิ่งที่เกิดขึ้น จากสภาพความเป็นจริงที่ได้ไปสำรวจหรือวิเคราะห์ ส่วนใหญ่ผลการวิเคราะห์ดังกล่าว จะไม่มีลักษณะของการกำหนดเป็นปทัสถานขึ้นมา

2.2 รูปแบบที่มีลักษณะเป็นการสร้างปทัสถาน (Normative models) จะพยายามกำหนดสภาวะที่จำเป็นต้องมี (requisite conditions) เพื่อให้องค์การมีประสิทธิผลการสร้างปทัสถานดังกล่าว อาจเกิดจากการสร้างทฤษฎี (theoretical formulations) หรือจากค่านิยมส่วนตัวของผู้เสนอเอง มีเหตุผล (rationale) หรือมีการทดลองเพื่อพิสูจน์ว่าเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นดังกล่าวเป็นมาตรฐานที่ใช้วัดประสิทธิผลองค์การได้อย่างแท้จริงถูกต้อง

3. แบ่งตามความสามารถในการนำเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลไปประยุกต์ใช้  
ความสามารถในการนำเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลไปประยุกต์ใช้ จำแนกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

3.1 รูปแบบที่เป็นสากล (universalistic Models) คือ รูปแบบซึ่ง ผู้สร้างจัดว่าเกณฑ์ในรูปแบบสามารถใช้ประยุกต์ในการประเมินประสิทธิผลองค์การได้ทุกองค์การ

3.2 รูปแบบที่เฉพาะ (Contingent Models) คือ รูปแบบซึ่งเสนอเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผล ที่ใช้ได้เฉพาะองค์การบางประเภทเท่านั้น

อนึ่ง สเตียร์ส (Steers, 1975) ได้ให้ข้อสังเกตว่า ความหลากหลายของ  
เกณฑ์ที่มีอยู่ในรูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การนั้นเกิดจากผู้วิจัย มีกรอบอ้างอิงแตกต่างกัน  
การที่ผู้วิจัยมีมโนทัศน์หรือกรอบอ้างอิงแตกต่างกัน ทำให้การแสวงหาเกณฑ์ที่เป็นสากล (universal  
criterion) หรือชุดของเกณฑ์ที่ใช้ได้กับทุกองค์การนั้นทำได้ยาก

4. แบ่งตามเทคนิคที่ใช้ในการได้มาซึ่งเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผล เทคนิคที่  
ใช้ในการได้มาซึ่งเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผล จำแนกได้เป็น 2 วิธี ดังนี้

4.1 รูปแบบอนุมาน (Deductive Models) เป็นรูปแบบที่ได้จากการพิจารณา  
หลักการทั่วไป ประกอบด้วยเกณฑ์การประเมินผลซึ่งได้จากการตีความตามทฤษฎีแล้วก็นำเกณฑ์  
ดังกล่าวไปทำการศึกษาวเคราะห์ต่อไป

4.2 รูปแบบอุปมาน (Inductive Models) เป็นรูปแบบที่เป็นผลจากการ  
นิสุจน์จากกรณีเฉพาะ โดยผู้ทำการศึกษาวจัยพยายามสร้างเกณฑ์การประเมินผลที่มีความหมาย  
อันเป็นผลจากการค้นคว้าวิจัย รูปแบบประเภทนี้หลายแบบได้จากการสำรวจการศึกษาวจัยที่ทำกัน  
มาจากหลาย ๆ แหล่ง และพยายามผสมผสานกันเข้าให้เป็นรูปแบบรวม (unified) หรือเป็น  
การเสนอตัวแปรหรือเกณฑ์ที่ได้จากวิธีเชิงปริมาณ (Quantitative techniques) ซึ่งได้มา  
จากการศึกษาวจัยของผู้เสนอรูปแบบนั้น ๆ

สเตียร์ส (Steers, 1975) ได้ตรวจสอบรูปแบบพหุเกณฑ์ของประสิทธิผลองค์การ  
17 รูปแบบ พบว่า เกณฑ์ประสิทธิผลส่วนใหญ่ใช้ความสามารถในการปรับตัว/การยืดหยุ่น  
(Adaptability/Flexibility) ความสามารถในการผลิต (Productivity) และความ  
พึงพอใจ (Satisfaction) ดังตารางที่

ตารางที่ 1 จำนวนของเกณฑ์ที่ใช้ในรูปแบบพหุเกณฑ์ของประสิทธิผลองค์การ

เกณฑ์การประเมิน	จำนวนที่ใช้ (N=17)
การปรับตัว/การยืดหยุ่น (Adaptability/Flexibility)	10
ความสามารถในการผลิต (Productivity)	6 ✓
ความพึงพอใจ (Satisfaction)	5 ✓
การได้กำไร (Profitability)	3
การได้รับทรัพยากร (Resource Acquisition)	3
ความไม่ตึงเครียด (Absence of Strain)	2
การควบคุมสิ่งแวดล้อม (Control over Environment)	2
การพัฒนา (Development)	2
การบูรณาการ (Integration)	2
การติดต่อสื่อสารแบบเปิด (Open Communication)	2 ✓
ความอยู่รอด (Survival)	2
เกณฑ์อื่น ๆ (All other Criteria)	1

สตีเยอร์ส (Steers) ได้ให้ข้อสังเกตว่า มีอยู่ 12 รูปแบบที่สามารถใช้เป็นแบบอย่างในการประเมินประสิทธิผลองค์การได้ โดยมี 10 รูปแบบสามารถประยุกต์ใช้ในทุกองค์การได้ แต่รูปแบบดังกล่าวยังเป็นการออกแบบสำหรับประเมินประสิทธิผลองค์การธุรกิจและจะเห็นว่า แต่ละรูปแบบจะใช้เกณฑ์ประเมินผลประสิทธิผลองค์การ 3-4 เกณฑ์

จะเห็นได้ว่า การศึกษาของทั้งแคมป์เบล (Campbell) และ สตีเยอร์ส (Steers) ชี้ให้เห็นว่า เกณฑ์หรือตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การมีความแตกต่างกันตามจุดมุ่งหมายของการประเมินและกรอบแนวคิดที่ใช้ในการประเมิน

### แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การ

การศึกษาประสิทธิผลองค์การ เริ่มต้นประมาณ ปี 1930 ด้วยรูปแบบเป้าหมาย (Goal Model) อันเป็นรูปแบบดั้งเดิม ใช้กันอย่างกว้างขวางในการประเมินประสิทธิผลองค์การ โดยให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การว่า ระดับของการบรรลุเป้าหมาย (goal attainment) มุ่งเน้นที่ผลผลิต (outputs) ต่อมา ปี 1950 ได้พัฒนาแนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การ โดยมององค์การในฐานะที่เป็นระบบ (system) ที่ต้องอาศัยทรัพยากรจากสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ องค์การรักษาเสถียรภาพ มีความมั่นคงและอยู่รอด เรียกว่า รูปแบบระบบทรัพยากร (System-Resource Model) โดยให้ความหมายของประสิทธิผลองค์การว่าระดับที่องค์การจัดหาทรัพยากรที่มีจำกัดและมีคุณค่าได้สำเร็จ มุ่งเน้นที่ปัจจัยการผลิต (input) รูปแบบทั้งสองดังกล่าวเป็น พื้นฐานของการพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การในระยะต่อมา (Bedeian, 1980; Zamuto, 1982)

แนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การจากการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าว สามารถสรุปแนวทางการศึกษาได้ทั้งหมด 4 แนวทาง ดังนี้ (Robbins, 1990)

#### 1. แนวทางการบรรลุเป้าหมาย (The Goal-Attainment Approach)

แนวทางการบรรลุเป้าหมายนี้เป็นไปตามความหมายขององค์การที่ หมายถึง เป็นการสร้างขึ้นมาเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายเฉพาะ (specific goals) ระดับการบรรลุผลของเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ เป็นการเน้นที่ผล (ends) มากกว่าที่วิธีการ (means) ฐานคติ (assumption) ของแนวทางนี้ คือ 1) องค์การต้องมีเป้าหมายแน่นอน (ultimate goals) 2) เป้าหมายต้องมีความชัดเจนเข้าใจตรงกัน 3) เป้าหมายต้องไม่มากเกินไป 4) เป็นเป้าหมายที่มีความเห็นสอดคล้องกัน และ 5) วัดความก้าวหน้าของเป้าหมายได้ เป้าหมายองค์การที่จะทำให้เป็นไปตามฐานคติ ควรจัดทำให้เป็นเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ (operative goals) เป็นเป้าหมายเฉพาะ (specific goals) ขององค์การเพื่อให้เข้าใจตรงกันและสามารถวัดได้



## 2. แนวทางเชิงระบบ (The System Approach)

แนวทางเชิงระบบ เป็นไปตามความหมายขององค์การที่ว่า องค์การเป็นระบบ (systems) ต้องการปัจจัย (inputs) มีกระบวนการเปลี่ยนปัจจัย (transformational process) และมีผลผลิต (outputs) ต้องรักษาเสถียรภาพ และความสมดุล ดังนั้น แนวทางเชิงระบบมุ่งเน้นเกณฑ์ที่เพิ่มความอยู่รอดขององค์การในระยะยาว ประสิทธิภาพขององค์การตามแนวทางเชิงระบบนี้จึงหมายถึง ความสามารถขององค์การในการจัดทรัพยากร การรักษาเสถียรภาพ และความสมดุล ของระบบภายในองค์การ และการมีปฏิสัมพันธ์อย่างประสพผลสำเร็จกับสภาพแวดล้อมภายนอก แนวทางเชิงระบบเน้นที่วิธีการ (means) มากกว่าที่ผล (ends)

ข้อดีของแนวทางระบบ คือ การทำให้ผู้บริหารตระหนักในความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของระบบย่อยในองค์การและเหมาะสมกับองค์การที่มีเป้าหมายคลุมเครือ ไม่สามารถวัดได้ เพราะสามารถใช้เกณฑ์อื่น ๆ แทนการทำให้บรรลุเป้าหมาย

## 3. แนวทางเชิงกลยุทธ์-กลุ่มที่เกี่ยวข้อง (The Strategic-Constituencis Approach)

แนวทางเชิงกลยุทธ์-กลุ่มที่เกี่ยวข้อง จัดเป็นการศึกษาประสิทธิภาพขององค์การแนวใหม่ ฐานคติ (Assumptions) ของแนวทางนี้ พิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการ ความพอใจของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ที่ให้การสนับสนุนองค์การ ให้มีความอยู่รอด ความหมายของประสิทธิภาพขององค์การตามแนวทางนี้คือ ระดับความสามารถขององค์การ ในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ในสภาพแวดล้อมขององค์การ แนวทางกลุ่มที่เกี่ยวข้องจะคล้ายคลึงกับแนวทางเชิงระบบ คือ ทั้ง 2 แนวทางตระหนักถึงความสำคัญของการพึ่งพาอาศัยกันภายในระบบ แต่มีจุดเน้นต่างกัน โดยแนวทางกลุ่มที่เกี่ยวข้อง เชิงกลยุทธ์จะพิจารณาสภาพแวดล้อมเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอยู่รอดขององค์การ ผู้บริหารองค์การจะไม่ละเลยต่อกลุ่มที่มีอำนาจที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์การ

#### 4. แนวทางการแข่งขัน-คุณค่า (The Competing-Values Approach)

แนวทางการแข่งขัน-คุณค่า เป็นกรอบแนวคิดบูรณาการในการศึกษาประสิทธิผลองค์กร ฐานคติของแนวทางนี้คือ ประสิทธิภาพองค์กรจะมีความเป็นอัตนัย (subjective) ขึ้นอยู่กับค่านิยม ความชอบและความสนใจของผู้ประเมิน จึงไม่มีเกณฑ์ที่ดีที่สุด (best criterion) สำหรับการประเมินประสิทธิภาพองค์กร แนวทางนี้คาดว่าจะทำให้การประเมินประสิทธิภาพองค์กรเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดองค์ประกอบทั่วไปของเกณฑ์ประสิทธิภาพองค์กร และใช้องค์ประกอบเหล่านั้นเป็นพื้นฐาน ในการกำหนดคุณค่าที่แข่งขัน เพื่อที่จะกำหนดรูปแบบประสิทธิผลที่มีลักษณะเฉพาะ (unique effectiveness model) ได้ในแต่ละรูปแบบ

การเลือกรูปแบบประสิทธิภาพองค์กรที่เหมาะสมนั้น คุณค่าใดจะถูกใช้เป็นเกณฑ์ประเมินขึ้นอยู่กับว่าองค์กรอยู่ในขั้นตอนใดของวงจรชีวิตขององค์กร (Organizational Life Cycle) คือ ลักษณะขององค์กรในแต่ละระยะเวลา (stage)

แนวทางการศึกษาประสิทธิภาพองค์กรทั้ง 4 แนวทาง ดังกล่าว การนิยามความหมายของประสิทธิภาพองค์กร และเงื่อนไขที่เหมาะสมในการใช้แต่ละแนวทาง สามารถสรุปเปรียบเทียบได้ดังตารางที่ 2

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การ

แนวทาง	นิยาม(องค์การมีประสิทธิผลในขอบเขตที่)	เงื่อนไขของการใช้แนวทางนี้
แนวทางการ บรรลุเป้าหมาย	องค์การทำให้เป้าหมายที่ระบุบรรลุผล	เป้าหมายชัดเจนมีระยะเวลาแน่นอน วัดได้
แนวทาง ระบบ	ได้รับทรัพยากรที่จำเป็น	มีการเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่าง ปัจจัยและผลผลิต
แนวทางเชิง กลยุทธ์ กลุ่ม ผู้เกี่ยวข้อง	กลุ่มผู้เกี่ยวข้องเชิงกลยุทธ์ทุกฝ่าย มีความพอใจ	กลุ่มผู้เกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อองค์การ และองค์การจำเป็นต้องตอบสนอง ต่อความต้องการของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง
แนวทางการ แข่งขัน-คุณค่า	การเน้นขององค์การในประเด็น ที่สำคัญขององค์การ 4 ด้าน (คน องค์การ ความยืดหยุ่น การควบคุม)	องค์การไม่มีความชัดเจนในจุดเน้น ของตนเอง หรือความสนใจใน เกณฑ์เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา เวลาที่เปลี่ยนแปลง

จะเห็นได้ว่าแนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การทั้งสี่แนวทางแต่ละแนวทาง  
มีเงื่อนไขของการใช้แตกต่างกัน

### รูปแบบบูรณาการของฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel)

จากรูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การดั้งเดิม คือ รูปแบบเป้าหมายและรูปแบบระบบ-ทรัพยากร นักวิชาการโต้แย้งในจุดอ่อนของรูปแบบทั้งสองหลายประการ แคเมอรอน (Cameron, 1978) วิพากษ์วิจารณ์การให้เป้าหมายประเมินประสิทธิผลองค์การว่า 1) ส่วนใหญ่เป็นเป้าหมายของผู้บริหาร มากกว่ากลุ่มผู้เกี่ยวข้องอื่น 2) ส่วนใหญ่ นักวิจัยพบว่าเป้าหมายมีหลากหลาย และขัดแย้งกัน 3) ขาดความชัดเจนในทิศทาง 4) เป้าหมายขององค์การมีลักษณะเป็นพลวัต เปลี่ยนตามบริบทและพฤติกรรม แต่รูปแบบเป้าหมายมีความคงที่ ไม่เปลี่ยนแปลง 5) เป้าหมายองค์การ (official goals) ทำเป็นเป้าหมายปฏิบัติการ (operational goals) ค่อนข้างยาก 6) การบรรลุเป้าหมายได้รับอิทธิพลจากปัจจัยอื่นหลายประการ นักวิชาการเช่น ยูชท์แมนและซีชอ (Yuchtman and Seashore) เสนอว่า การประเมินประสิทธิผลองค์การใช้เพียงรูปแบบเป้าหมายยังไม่เพียงพอ ส่วนรูปแบบระบบ-ทรัพยากร เป็นการเน้นการประเมินปัจจัยการผลิต (inputs) ทำให้ส่วนอื่น ๆ ไม่ได้รับการประเมิน (Cameron, 1978; Steers, 1977) สตีเยอร์ส (Steers, 1977) เสนอว่า รูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การเป็นองค์ประกอบรวม แนวทางที่เหมาะสมจึงควรที่จะนำมาโน้ตค้นทั้งสองรวมกัน

นักวิชาการหลายคน เช่น กูดแมน และเพนนิ่งส์ (Goodman and Pennings) สตีเยอร์ส (Steers) แคมป์เบล (Campbell) พยายามจะบูรณาการ 2 รูปแบบนี้ โดยมีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องที่ประเมิน ได้แก่ เป้าหมาย พฤติกรรมที่กำหนดทิศทางของเป้าหมาย และพฤติกรรมต่าง ๆ ขององค์การ อย่างไรก็ตาม เป้าหมายของกรอบความคิดเชิงระบบทรัพยากรจะมีลักษณะหลากหลายและเป็นพลวัต กำหนดผลที่ได้รับสูง และมีการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลา ยิ่งกว่านั้น การบรรลุเป้าหมายในระยะสั้นสามารถใช้ทรัพยากรใหม่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายย่อยได้ ดังนั้น เมื่อใช้กรอบความคิดเชิงระบบ ลักษณะเป้าหมายขององค์การโดยธรรมชาติจะมีลักษณะเป็นวงจร (cyclic)

จากแนวคิดดังกล่าว ฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 1991) จึงเสนอรูปแบบบูรณาการ (integrated Model) โดยเพิ่มลักษณะการประเมินประสิทธิผลองค์การเป็น 3 ประการ คือ พหุเกณฑ์ (multiple criteria) มิติเวลา (time dimension) และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (multiple constituencies) ดังนี้

1. พหุเกณฑ์ ฮอยและมิสเกล ได้นำข้อสรุปที่เป็นข้อตกลงที่ยอมรับกันมาใช้ คือ การประเมินประสิทธิผลองค์การต้องใช้หลายมิติ เนื่องจากเกณฑ์เดี่ยวไม่สามารถประเมินประสิทธิผลองค์การได้อย่างครอบคลุม และในการบูรณาการนี้ ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลจะต้องนำมาจากแต่ละขั้นตอนของระบบเปิด ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (inputs) การเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้า (transformation) และผลผลิต (outputs) โดยจะต้องเลือกตัวบ่งชี้ที่มีความสำคัญเหมาะสมและเป็นตัวแทน ซึ่งรูปแบบที่เหมาะสมในการที่จะสามารถเลือกเกณฑ์ได้คือ รูปแบบตามทฤษฎีของพาร์สัน (Parsons) ที่ถือว่า องค์การเป็นระบบสังคม (Social System) ความอยู่รอดของระบบสังคม จะขึ้นอยู่กับหน้าที่ที่สำคัญ 4 ประการ หน้าที่เหล่านี้เป็นพื้นฐานที่ทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและสามารถพิจารณาถึงเป้าหมายขององค์การได้ ทุกระบบสังคมต้องสามารถแก้ปัญหาพื้นฐาน 4 ประการให้ได้ เรียกโดยย่อว่า "AGIL" ได้แก่

1.1 การปรับตัว (Adaptation-A) เป็นหน้าที่ของระบบที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมให้ได้ เช่น โรงเรียนอำนวยความสะดวกให้สอดคล้องจุดประสงค์ของสิ่งแวดล้อมและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยพยายามเปลี่ยนรูปให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ภายนอก

1.2 การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment-G) เป็นการมุ่งให้บรรลุเป้าหมายของระบบ วัตถุประสงค์ได้รับการกำหนดขึ้นให้มีความชัดเจน

1.3 การบูรณาการ (Integration-I) เป็นการสร้างความมั่นคงของสังคมภายในระบบ ได้แก่ กระบวนการขององค์การ การประสานงาน และความสัมพันธ์ทางสังคมให้มีลักษณะเป็นหน่วยเดียวกัน (single unity)

1.4 การรักษาสິงซ้อนเร้นภายใน (Latency-L) เป็นการรักษาความมั่นคงของคุณค่าของระบบ ได้แก่ รูปแบบวัฒนธรรม (cultural patterns) และระบบการจูงใจ (System's Motivation)

ดังนั้น องค์การจะต้องทำหน้าที่ 4 ประการดังกล่าว การประเมินประสิทธิผล  
องค์การจึงต้องใช้หน้าที่ทั้ง 4 ประการนี้เป็นมิติการประเมิน

2. มิติเวลา การประเมินประสิทธิผลองค์การ สิ่งที่เป็นเกณฑ์ประเมิน จะเกี่ยวข้องกับเวลา โดยแบ่งเวลาออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะสั้น (short-term) ระยะกลาง (intermediate) และระยะยาว (longterm) เช่น การประเมินประสิทธิผลองค์การสำหรับโรงเรียน เกณฑ์ในระยะเวลาคสั้น จะประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (student achievement) ขวัญกำลังใจ (morale) ความพึงพอใจในการทำงาน (job satisfaction) และความจงรักภักดี (loyalty) เกณฑ์ระยะกลาง จะประเมินความสามารถในการปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาของโรงเรียน รวมทั้งการพัฒนาแผนการสอน ความก้าวหน้าทางอาชีพของครู-อาจารย์ และความสำเร็จของนักเรียนที่จบการศึกษาไปแล้ว และเกณฑ์ในระยะยาว คือ ความสามารถในการอยู่รอดของโรงเรียน (survival) อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ประสิทธิผลองค์การอาจมีการเปลี่ยนแปลงทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย อาจเป็นข้อจำกัดใหม่ หรือมีความคาดหวังต่อประสิทธิผลของโรงเรียน

เกณฑ์ประสิทธิผลเฉพาะต่าง ๆ อาจเปลี่ยนไปตามลักษณะวงจรชีวิต (life cycles) ขององค์การที่เปลี่ยนไป เช่น ในระยะประกอบการเริ่มแรก ต้องเน้นที่เกณฑ์ความยืดหยุ่น การได้มาซึ่งทรัพยากร (resource acquisition) และเมื่อองค์การมีวุฒิภาวะแล้ว เกณฑ์พื้นฐานจะได้แก่ การติดต่อสื่อสาร (Communication) สถานภาพ (Stability) ความสามารถในการผลิต (productivity) ประสิทธิภาพ (efficiency) และการกำหนดเป้าหมาย (goal setting)

3. กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง (Multiple Constituencies) ใช้ค่านิยมและความคิดของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะสะท้อนถึงเกณฑ์ประสิทธิผล เป็นความสนใจของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มภายในหรือภายนอกองค์การที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์การ เพื่อให้เกณฑ์ประสิทธิผลสอดคล้องกับความพอใจของกลุ่มที่เกี่ยวข้อง มิโนทาคันนี่จึง เป็นการประเมินประสิทธิผลองค์การ

ตามแนวทางเชิงสัมพัทธ์กับสภาพการณ์ (Relativistic Multiple-Contingency Approach)

จากแนวคิดของรูปแบบบูรณาการ ดังกล่าว ฮอยและมิสเกลได้นำเกณฑ์การประเมิน ประสิทธิภาพองค์การที่แคมป์เบล (Campbell, 1977) รวบรวมไว้มาสรุปเป็นมิติทั่วไป เกณฑ์ เฉพาะหรือตัวบ่งชี้ประสิทธิผลและมโนทัศน์อื่น ๆ ที่เป็นจุดอ่อนจากรูปแบบเป้าหมายและรูปแบบ ระบบ-ทรัพยากร นำมาปรับให้มี 4 มิติตามหน้าที่ของระบบสังคมให้มีลักษณะเป็นเป้าหมายเชิง ปฏิบัติการ (operative goals) โดยกำหนดให้มีตัวบ่งชี้ประสิทธิผล (indicators) เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายทั้ง 4 เป้าหมาย และพิจารณากรอบของเวลาและผู้ที่เกี่ยวข้องในการ ประเมินแต่ละตัวบ่งชี้ประสิทธิผล ดังตารางที่ 3



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 รูปแบบบูรณาการของประสิทธิผลองค์การ

มิติของประสิทธิผล	สิ่งที่พิจารณา	ตัวบ่งชี้ประสิทธิผล
การปรับตัว (Adaptation)	เวลา	ความสามารถในการปรับตัว(Adaptability)
	กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	นวัตกรรม (Innovation)
	เกี่ยวข้อง	ความก้าวหน้า (Growth) การพัฒนา (Development)
การบรรลุเป้าหมาย (Goal attainment)	เวลา	ผลสัมฤทธิ์ (Achievement)
	กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	คุณภาพ (Quality)
	เกี่ยวข้อง	การได้มาซึ่งทรัพยากร (Resource acquisition) ประสิทธิภาพ (Efficeincy)
การบูรณาการ (Integration)	เวลา	ความพึงพอใจ (Satisfaction)
	กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	บรรยากาศองค์การ (Climate)
	เกี่ยวข้อง	การติดต่อสื่อสาร (Communication) ความขัดแย้ง (Conflict)
การรักษาสภาพภายใน (Latency)	เวลา	ความจงรักภักดี (Loyalty)
	กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง	ความสนใจในชีวิต(Central life interests)
	เกี่ยวข้อง	การจูงใจ (Motivation) การมีชื่อเสียงขององค์การ(Identity)

ที่มา : Wayne K.Hoy and Cecil G. Miskel, Educational Aducation : Theory, Research and Practice McGraw-Hill, Inc. 1991, P.383



ในการประเมินประสิทธิผลองค์การตามรูปแบบบูรณาการดังกล่าว สามารถดำเนินการมี 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ควรพิจารณากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีความสำคัญในการนิยามเป้าหมายเชิงปฏิบัติการ (Operative goals) ผู้วิจัยอาจพิจารณากำหนดขึ้นเอง หรือพิจารณาจากการกำหนดนโยบายหรือตามองค์การอื่น ๆ
2. พิจารณามิติเกี่ยวกับเวลา ว่ามุ่งเน้นเป้าหมายระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว
3. ควรใช้การประเมินหลายเกณฑ์

นอกจากนี้ เพื่อให้การประเมินประสิทธิผลองค์การที่สมบูรณ์ ควรใช้ผลที่ได้จากเป้าหมาย 4 มิติ

จะเห็นได้ว่า รูปแบบบูรณาการ (Integrated Model) ของฮ็อยและมิสเกล เป็นรูปแบบที่ครอบคลุมแนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การต่าง ๆ เป็นการบูรณาการแนวทางการบรรลุเป้าหมาย และแนวทางเชิงระบบ โดยมององค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมมีหน้าที่ 4 ประการ คือ 1) ความสามารถในการปรับตัว 2) การบรรลุเป้าหมาย 3) การบูรณาการเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบภายใน 4) การรักษาสິงซ้อนเร้นภายใน มุ่งเน้นทางปัจจัยนำเข้า กระบวนการเปลี่ยนแปลงสภาพปัจจัยนำเข้า ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต โดยมีสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการดังกล่าว นอกจากนี้รูปแบบบูรณาการนี้ยังคำนึงถึงกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องต้องมีความพอใจในประสิทธิผลขององค์การ จึงสอดคล้องกับแนวทางเชิงกลยุทธ์-กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีมิโนทัศน์ในเรื่องประสิทธิผลองค์การเกี่ยวข้องกับกรอบเวลา โดยตัวบ่งชี้ประสิทธิผลจะเกี่ยวข้องกับช่วงระยะเวลาในการพิจารณา คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว หรือแต่ละระยะของวงจรชีวิตขององค์การจะมีลักษณะขององค์การแตกต่างกัน กล่าวคือ มีตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การแตกต่างกันตามระยะของวงจรชีวิตขององค์การ ซึ่งสอดคล้องกับการนำวงจรชีวิตขององค์การมาพิจารณาในแนวทางการศึกษาประสิทธิผลองค์การเชิงการแข่งขันคุณค่า

### แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การกับวงจรชีวิตขององค์การ

วงจรชีวิตขององค์การ (Organizational Life Cycles) เป็นแนวคิดที่ว่าองค์การมีการวิวัฒนาการและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงมีการแบ่งองค์การออกเป็นระยะ (stage) ตามลักษณะขององค์การ และลักษณะขององค์การในแต่ละระยะจะใช้เป็นแนวกำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผลได้ ซึ่งมีคุณค่าอย่างมากต่อการบริหารองค์การ ทำให้บริหารได้สอดคล้องกับความต้องการและปัญหาในขณะนั้น ส่งผลให้องค์การมีประสิทธิผลสูงขึ้น (Robbins, 1990) ดังนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องรู้ลักษณะของวงจรชีวิตขององค์การ ซึ่งมีความสัมพันธ์กันมากกับประสิทธิผลองค์การ เนื่องจากกิจกรรมและโครงสร้างขององค์การในระยะหนึ่ง จะไม่เหมือนกับในระยะต่อไป วงจรชีวิตขององค์การจึงสามารถนำมาใช้เป็นตัวบ่งชี้ประสิทธิผล หรือเกณฑ์การประเมินความสำเร็จขององค์การในแต่ละระยะของการพัฒนาได้ (Kreitner and Kinicki, 1989) ดังเช่น ทอมป์สัน (Thompson) เป็นผู้หนึ่งที่ใช้กิจกรรมของปริเซต (domain) ตามภารกิจขององค์การเป็นแนวทางในการจัดการ ได้แก่ กิจกรรมของปัจจัยนำเข้า กระบวนการเปลี่ยนแปลงและเทคโนโลยี ปัจจัยนำออกและผลผลิต ซึ่งกิจกรรมของปริเซตต่าง ๆ ดังกล่าวสอดคล้องกับตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลองค์การ คาเมอร์อน (Cameron) กูดแมน และเพนนิ่งส์ (Goodman and Pennings) ให้ความสำคัญในกิจกรรมของปริเซตขององค์การมาก สามารถใช้เป็นตัวแปรจัดการในแต่ละระยะของวงจรชีวิตขององค์การได้ (Cameron and Whetten, 1981)

โรบินส์ (Robbins, 1990) ได้พัฒนาแนวคิดวงจรชีวิตขององค์การมาใช้กับประสิทธิผลองค์การ จากแนวคิดและผลงานวิจัยของควินน์ และโรฮ์รบอจซ์ (Quinn and Rohrbaugh quoting Robbins, 1990) และแคเมอร์อนและเวทเทน (Cameron and Whetten, 1983) โรบินส์ได้แบ่งวงจรชีวิตขององค์การออกเป็น 5 ระยะ ดังนี้

1. ระยะประกอบการ (entrepreneurial stage) องค์การมีลักษณะเช่นเดียวกับทารก เป้าหมายขององค์การยังมีความกำกวม ต้องการความคิดสร้างสรรค์สูง ต้องการการได้มาและรักษาสภาพที่แน่นอนของทรัพยากรเพื่อพัฒนาในขั้นต่อไป ลักษณะสำคัญขององค์

การในระยะนี้ จึงได้แก่ นวัตกรรม ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การได้รับการจัดสรรทรัพยากร การได้รับการสนับสนุนจากภายนอก องค์การในระยะนี้จึงต้องมีความสามารถในการยืดหยุ่น

2. ระยะการรวบรวมกลุ่มสมาชิก (collectivity stage) ระยะนี้ต่อเนื่องจากในระยะแรกในด้านนวัตกรรม ในระยะนี้ภารกิจขององค์การมีความชัดเจน การติดต่อสื่อสาร และโครงสร้างขององค์การจำเป็นต้องมีลักษณะไม่เป็นทางการ สมาชิกทำงานอยู่ในองค์การระยะยาว และแสดงความผูกพันต่อองค์การ ดังนั้นผู้เกี่ยวข้องในเชิงกลยุทธ์ต่าง ๆ จะต้องรวมสมาชิกและหน่วยต่าง ๆ ในองค์การ สร้างความรู้สึกของความเป็นครอบครัวภายในองค์การ และพัฒนาให้สมาชิกมีความผูกพันต่อองค์การสูงขึ้น

3. ระยะการกำหนดกฎเกณฑ์และการควบคุม (formalization and control stage) ระยะนี้โครงสร้างขององค์การมีความแน่นอน มีการกำหนดกฎและวิธีการปฏิบัติที่เป็นทางการ มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความมั่นคง ความสำคัญของนวัตกรรมลดลง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง ในองค์การแสดงบทบาทมากขึ้น ลักษณะการตัดสินใจเป็นแบบอนุรักษนิยมเน้นความคงอยู่ขององค์การเหนือกว่าตัวบุคคล บทบาทหน้าที่ของสมาชิกกำหนดชัดเจน สมาชิกใดไม่เข้มงวดในการปฏิบัติงานจะเป็นสาเหตุให้ออกจากงานได้ ในระยะนี้จึงเป็นการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพและมีความเป็นระเบียบ องค์การเริ่มมีวุฒิภาวะ เน้นที่เสถียรภาพและความสามารถในการผลิต

4. ระยะการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (elaboration of structure stage) ในระยะนี้ องค์การมีผลผลิตและบริการที่หลากหลาย การบริหารมีการค้นหาแนวทางสำหรับผลผลิตใหม่และโอกาสในความก้าวหน้า โครงสร้างขององค์การเปลี่ยนไป คือ มีความซับซ้อนและละเอียดลออ ลักษณะการตัดสินใจจะเป็นแบบกระจายอำนาจ ดังนั้นระยะนี้จึงเน้นการควบคุมสภาพแวดล้อมภายนอก ผู้เกี่ยวข้องจะให้ความสำคัญในเรื่องการยืดหยุ่นขององค์การ ความสามารถในการจัดหาทรัพยากรและอัตราการเจริญเติบโตขององค์การ

5. ระยะการเสื่อมถอย (decline stage) ในระยะนี้ความต้องการในการดำเนินผลผลิตและบริการลดน้อยลง พนักงานลาออกเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานที่มีทักษะเกิดความขัดแย้งภายในองค์การ การบริหารเป็นการค้นหาวิธีที่จะขยายตลาดและโอกาสใหม่ ผู้บริหารควรใช้ภาวะผู้นำในการยกระดับจากการเสื่อมถอย การตัดสินใจเป็นลักษณะของการรวม

อำนาจองค์การในระยะนี้ องค์การมีแนวโน้มคล้ายกับเมื่อองค์การเริ่มต้นใหม่ ๆ จึงต้องตระหนักถึงความสามารถขององค์การในเรื่อง นวัตกรรมและการจัดหาทรัพยากร

จากระยะของวงจรชีวิตขององค์การดังกล่าว รอบบินส์ได้นำมาใช้เป็นแนวคิดในการประเมินประสิทธิภาพขององค์การตามแนวทางการแข่งขัน-คุณค่า (The Competing-Values Approach) คุณค่าใดจะได้รับการเลือกเป็นเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับว่าองค์การอยู่ในระยะใดของวงจรชีวิตขององค์การ

### ขั้นตอนการสร้างรูปแบบการประเมินประสิทธิภาพขององค์การ

ขั้นตอนการสร้างรูปแบบการประเมินประสิทธิภาพขององค์การ มีสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจที่จะช่วยให้การสร้างรูปแบบการประเมินมีความเหมาะสม

กูตแมน และเพนนิ่งส์ (Goodman and Pennings, 1977) มีความคิดเห็นว่าการประเมินประสิทธิภาพขององค์การนั้น จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้

1. ธรรมชาติขององค์การ การพัฒนากรอบทฤษฎีของประสิทธิภาพขององค์การใด ๆ ต้องทำความเข้าใจโมทัศน์ขององค์การ เช่น การกำหนดปริเซตของประสิทธิภาพตามแนวคิดของซีชอ และ ยูชท์แมน (Seashore and Yuchtman) มีมโนทัศน์ว่าองค์การเป็นกระบวนการประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (input) การเปลี่ยนแปลง (transformation) และปัจจัยผลิต (output)

2. นิยามของประสิทธิภาพขององค์การ การนิยามประสิทธิภาพขององค์การเป็นสิ่งจำเป็นมาก รวมทั้งต้องนิยามประสิทธิภาพในประเด็นต่าง ๆ ด้วย เช่น การกำหนดเกณฑ์ของประสิทธิภาพ การวัดประสิทธิภาพและมาตรฐานของการตัดสินใจ

3. ปริเซตของประสิทธิภาพ ต้องทำความเข้าใจปริเซตของประสิทธิภาพที่ศึกษาให้เข้าใจชัดเจน

4. กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดเกณฑ์ของประสิทธิภาพ จะต้องคำนึงถึงว่าเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้น เป็นเกณฑ์ของใคร เช่น ผู้บริหาร บุคลากร ผู้รับบริการหรือผู้วิจัย เป็นต้น

5. ระดับของการวิเคราะห์ การพิจารณาประสิทธิผลองค์การจะต้องแยกให้ชัดเจนว่าระดับการวิเคราะห์เป็นระดับใด เช่น ระดับบุคคล กลุ่ม องค์การและสิ่งแวดล้อม

6. กลวิธีการวิจัย มีความสำคัญในการตรวจสอบประสิทธิผลองค์การ เนื่องจากประสิทธิผลองค์การมีลักษณะเป็นภาวะสันนิษฐาน (construct) จึงต้องออกแบบการวิจัยให้เหมาะสม

✓ แคมเมอร์อนและเวทเทน (Cameron and Whetten, 1983) ได้สรุปประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ 2 ประการ คือ

1. รูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การ ไม่มีรูปแบบที่เป็นสากล (Universal model) ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีทฤษฎีองค์การที่เป็นสากล ดังนั้น รูปแบบของประสิทธิผลองค์การจึงหลากหลาย

2. การพัฒนากรอบการประเมินประสิทธิผลองค์การมีคุณค่ามากกว่าความพยายามที่จะพัฒนาทฤษฎีประสิทธิผลองค์การ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีใครสามารถกำหนดเกณฑ์ประสิทธิผลได้ดีที่สุด แต่สามารถกำหนดเกณฑ์ประสิทธิผลองค์การที่เหมาะสมสอดคล้องกับมโนทัศน์เฉพาะได้ ดังนั้น จึงควรออกแบบเกณฑ์ประสิทธิผลซึ่งเป็นกิจกรรมที่เหมาะสมกว่าการสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ

จากประเด็นสำคัญดังกล่าว ลักษณะของประสิทธิผลองค์การจึงมีลักษณะเป็นภาวะสันนิษฐาน (construct) ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลเดี่ยวหรือทฤษฎีองค์การเพียงทฤษฎีเดียว ไม่สามารถจะสรุปให้ได้เกณฑ์ที่ช่วยในการประเมินได้ แคมเมอร์อนและเวทเทน (Cameron and Whetten, 1983) ได้เสนอวิธีการที่จะช่วยในการกำหนดขอบเขตของภาวะสันนิษฐานของประสิทธิผลและการนิยามตัวบ่งชี้ (indicators) ประสิทธิผลองค์การให้ชัดเจน มี 7 ประการ คือ

### 1. กำหนดมุมมองของผู้ประเมิน

เกณฑ์การประเมินประสิทธิผลองค์การพิจารณาจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่แตกต่างกัน จึงทำให้นิยามประสิทธิผลองค์การแตกต่างกัน บางคนใช้กลุ่มที่มีอิทธิพลเป็นแหล่งที่มาของเกณฑ์ บางคนกำหนดประสิทธิผลองค์การเพื่อใช้ประโยชน์สำหรับผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการทรัพยากร จากภายนอก สมาชิกขององค์การและอื่น ๆ ในการกำหนดเกณฑ์นั้น ไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนว่า กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ กลุ่มใดสำคัญกว่ากัน เพราะขึ้นอยู่กับการตัดสินใจจากการอภิปราย เหตุผลส่วนหนึ่งและขึ้นอยู่กับความลำเอียงของผู้ประเมินอีกส่วนหนึ่ง จึงต้องยอมรับว่าองค์การมีประสิทธิผลในเรื่องหนึ่งอาจไม่มีประสิทธิผลในอีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้นจึงควรมีการนิยามประสิทธิผล และกำหนดมโนทัศน์ของผู้ประเมินให้ชัดเจน

### 2. กำหนดปริเขตของกิจกรรม (activities of domain) ที่ประเมิน

ปริเขต (domains) ขององค์การ กำหนดจากกิจกรรมหรืองานพื้นฐานที่ต้องการเน้น ศักยภาพขององค์การและจากความต้องการจากภายนอกองค์การ จากการศึกษาพบว่า กิจกรรมของปริเขตหลักจะเปลี่ยนไปตามวงจรชีวิตขององค์การ (organizational life cycles) และหากประเมินประสิทธิผลในปริเขตที่ไม่ถูกต้อง จะทำให้นำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาด ดังนั้น เมื่อมีการวิเคราะห์ประสิทธิผลองค์การจะต้องให้ความสำคัญกับความชัดเจนของปริเขตที่ได้รับการประเมิน ถ้าประสิทธิผลของปริเขตต่าง ๆ ไม่มีความชัดเจนแล้วอาจนำไปสู่ความสับสน ผลการวิจัยที่ขัดแย้งและการตัดสินใจในเรื่องประสิทธิผลที่ไม่ถูกต้อง

### 3. กำหนดระดับการวิเคราะห์ (level of analysis)

การพิจารณาประสิทธิผลองค์การสามารถวิเคราะห์ได้ในระดับบุคคล ระดับฝ่าย ระดับประชากร หรือระดับสังคม ถ้าไม่มีการพิจารณาถึงระดับการวิเคราะห์ที่เหมาะสม การพิจารณาประสิทธิผลองค์การจะ ไม่มีความหมาย ระดับการวิเคราะห์ที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับความต้องการของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ปริเขตที่มุ่งเน้นประสิทธิผล จุดประสงค์ของการประเมินและบริบทของการตัดสินใจในเรื่องอื่น ๆ

### 4. กำหนดจุดมุ่งหมายของการประเมิน

การกำหนดจุดมุ่งหมายของการประเมินที่ชัดเจนจะช่วยในการพิจารณาถึงกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ปริเขต ระดับการวิเคราะห์ และอื่น ๆ ได้อย่างเหมาะสม

### 5. กำหนดกรอบเวลาที่ใช้ในการประเมิน

ประสิทธิผลองค์การในช่วงระยะสั้นกับในช่วงระยะยาวอาจไม่สอดคล้องกัน เช่น บางองค์การมีประสิทธิผลในช่วงระยะสั้น บางองค์การมีประสิทธิผลในช่วงระยะยาว บางองค์การมีประสิทธิผลในระยะสั้น แต่ไม่มีประสิทธิผลในช่วงระยะยาว หรือในทางกลับกัน ดังนั้น การพิจารณาประสิทธิผลองค์การจะต้องกำหนดกรอบเวลาให้ชัดเจน หากกำหนดไม่ชัดเจนจะทำให้มีปัญหาในการประเมิน

### 6. กำหนดประเภทของข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาประสิทธิผลองค์การ

ข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาประสิทธิผลองค์การ มี 2 ลักษณะ คือ 1) ข้อมูลปรนัย (objective data) เป็นข้อมูลที่ได้จากเอกสารขององค์การ เช่น บันทึกต่าง ๆ 2) ข้อมูลอัตนัย (subjective data) เป็นข้อมูลจากการรับรู้โดยการสัมภาษณ์หรือใช้แบบสอบถาม โดยทั่วไป ข้อมูลอัตนัยจะมีความละเอียดมากกว่าข้อมูลปรนัย การเลือกใช้วิธีการเก็บข้อมูล เพื่อพิจารณาประสิทธิผลองค์การมีความสำคัญมาก ต้องกำหนดประเภทของข้อมูลให้ชัดเจน เพราะองค์การหนึ่งอาจมีประสิทธิผลจากข้อมูลอัตนัย แต่อาจไม่มีประสิทธิผลจากข้อมูลปรนัย หรือในทางกลับกัน

### 7. กำหนดเกณฑ์การตัดสินประสิทธิผลองค์การ

กำหนดเกณฑ์การตัดสินประสิทธิผล มีหลายแนวทาง จึงอาจทำให้ผลการพิจารณาองค์การมีประสิทธิผลเมื่อใช้เกณฑ์หนึ่ง และไม่มีประสิทธิผลเมื่อใช้เกณฑ์อีกอย่างหนึ่ง ดังนั้น จึงต้องกำหนดเกณฑ์การตัดสินให้ชัดเจน

นอกจากนี้ สกอตต์ (Scott, 1987) ก็มีความเห็นคล้ายกันในส่วนของการประเมินประสิทธิผลองค์การ โดยเสนอว่า ควรดำเนินการดังนี้ 1) กำหนดมาตรฐาน 2) กำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผล 3) การคัดเลือกตัวบ่งชี้ประสิทธิผล 4) กำหนดกลุ่มผู้มีส่วนร่วม กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องและการดำเนินการวัด

จากแนวความคิดดังกล่าว สรุปได้ว่า ขั้นตอนการสร้างรูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การ มีดังนี้

1. นิยามประสิทธิผลองค์การ โดยนิยามประสิทธิผลองค์การตามธรรมชาติขององค์การและกรอบแนวคิดการประเมินประสิทธิผลองค์การ
2. นิยามบริบทของประสิทธิผลองค์การ โดยนิยามขอบเขตของงานหรือกิจกรรมในแต่ละบริบทของประสิทธิผลองค์การที่มุ่งประเมิน ให้สอดคล้องกับนิยามประสิทธิผลองค์การ
3. กำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การ ระดับการวิเคราะห์ กรอบของเวลาและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับนิยามบริบทของประสิทธิผลองค์การ
4. กำหนดเครื่องมือประเมินประสิทธิผลองค์การ ประเภทข้อมูล เกณฑ์การตัดสิน และผู้ให้ข้อมูล

#### การกำหนดเกณฑ์การตัดสินประสิทธิผลองค์การ

จากแนวทางการสร้างรูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การ มีคำที่เกี่ยวข้องได้แก่ ตัวบ่งชี้ (indicator) เกณฑ์ (criteria) และมาตรฐาน (standard) แต่ละคำมีความหมายดังนี้ (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2536)

ตัวบ่งชี้ (indicator) หมายถึง ตัวประกอบ ตัวแปรหรือค่าที่สังเกตได้ ซึ่งใช้บ่งบอกสถานภาพหรือสะท้อนลักษณะการดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน เช่น ตัวบ่งชี้สภาวะเศรษฐกิจของสังคม ได้แก่ ดัชนีราคาสินค้า อัตราดอกเบี้ย อัตราเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ตัวบ่งชี้มีความผูกพันกับเกณฑ์และมาตรฐานซึ่งใช้เป็นตัวตัดสินความสำเร็จหรือคุณค่าของการดำเนินงานหรือผลการดำเนินงานที่ได้รับ

เกณฑ์ (criteria) หมายถึง ระดับหรือมาตรฐานที่ถือว่าเป็นความสำเร็จของการดำเนินงานหรือผลการดำเนินงาน เกณฑ์จึงเป็นตัวตัดสินคุณภาพของการปฏิบัติหรือผลที่ได้รับ เกณฑ์อาจได้มาจากมาตรฐานทางวิชาชีพ มาตรฐานการกระทำหรือระดับความคาดหวังที่พึงประสงค์ของกลุ่มผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น มาตรฐานที่กำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญ ความต้องการที่แท้จริงของผู้รับบริการ ค่านิยมของสังคม เป็นต้น

มาตรฐาน (standard) หมายถึง ระดับการปฏิบัติที่แสดงถึงความสำเร็จอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น มาตรฐานของการปฏิบัติวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น



ดังนั้น เกณฑ์การตัดสินประสิทธิผลองค์การ ซึ่งจำแนกเป็นเกณฑ์การตัดสินในแต่ละตัวบ่งชี้ประสิทธิผล โดยหมายถึง ระดับหรือมาตรฐานที่ถือว่าเป็นความสำเร็จของแต่ละตัวบ่งชี้ประสิทธิผล

สำหรับประเภทของเกณฑ์และวิธีการกำหนดเกณฑ์มีแนวทางดังนี้

ศิริชัย กาญจนวาสี (2536) แบ่งเกณฑ์ออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) เกณฑ์สัมพัทธ์ (relative criterion) เป็นเกณฑ์ที่พัฒนามาจากประสบการณ์ในการเปรียบเทียบกับผลที่เคยทำมาแล้ว หรือเปรียบเทียบกับปกติฐาน (norm) ของการดำเนินงานทั่วไป 2) เกณฑ์สัมบูรณ์ (absolute criterion) เป็นเกณฑ์ที่พัฒนามาจากหลักเหตุผลเกี่ยวกับมาตรฐานของสิ่งนั้น หรือความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับหรือคุณภาพของสิ่งนั้น อันเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ

แคเมอรอน และ เวทเทน (Cameron and Whetten, 1983) กำหนดวิธีการกำหนดเกณฑ์การตัดสินประสิทธิผลองค์การ มีทั้งหมด 5 วิธี คือ

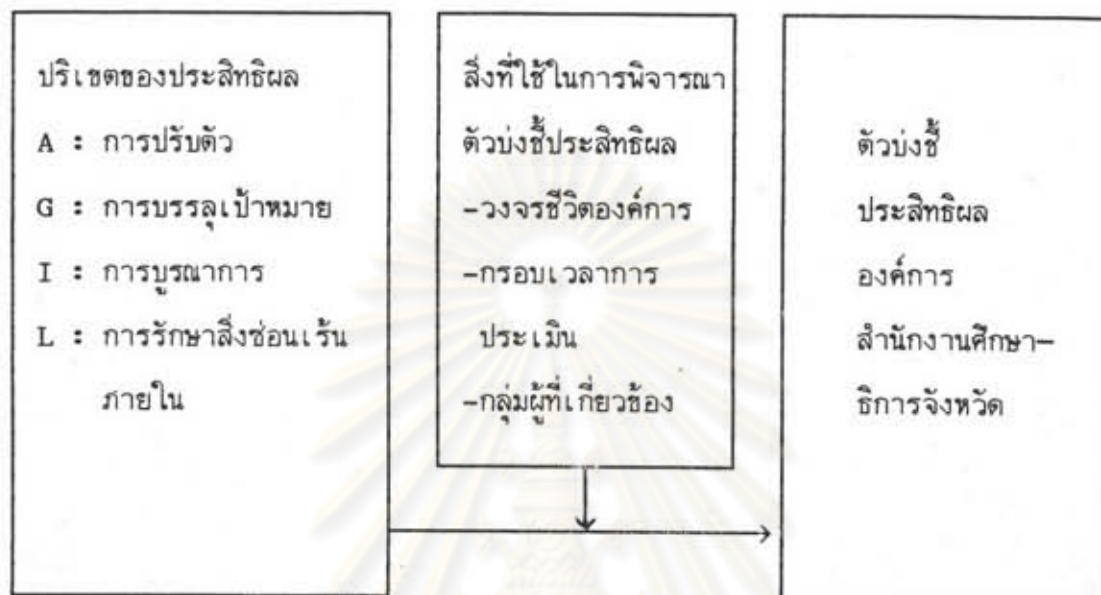
- 1) การตัดสินโดยการเปรียบเทียบ (Comparative judgment) เป็นการเปรียบเทียบประสิทธิผลองค์การกับองค์การอื่น ๆ
- 2) การตัดสินโดยใช้ปกติฐาน (normative judgment) เป็นการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานขององค์การกับระดับการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน หรือเป็นอุดมคติ (อุดมคติตามทฤษฎี)
- 3) การตัดสินโดยใช้เป้าหมาย (goal-centered judgment) เป็นการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานขององค์การโดยใช้ตัวบ่งชี้ (indicators) ตามเป้าหมายขององค์การ
- 4) การตัดสินโดยการปรับปรุงแก้ไข (improvement judgment) เป็นการเปรียบเทียบการปฏิบัติงานในปัจจุบันกับการปฏิบัติงานที่ผ่านมาขององค์การ โดยใช้ตัวบ่งชี้เดียวกันว่าดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่
- 5) การตัดสินใจโดยใช้คุณลักษณะ (trait judgment) เป็นการประเมินประสิทธิผลโดยใช้ลักษณะที่แน่นอนขององค์การ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การที่ตัว

บ่งชี้แน่นอน แนวทางนี้ ต้องกำหนดลักษณะขององค์การที่พึงประสงค์ และพิจารณาตัดสินองค์การตามลักษณะดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า เกณฑ์การตัดสินประสิทธิผลองค์การ สามารถใช้ได้หลายวิธีแต่แบ่งตามที่มาใหญ่ ๆ ได้ 2 วิธี คือ เกณฑ์สัมพัทธ์ และเกณฑ์สัมบูรณ์

จากแนวคิด หลักการของประสิทธิผลองค์การดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รูปแบบบูรณาการ (Integrated Models) ของฮอยและมิสเกล (Hoy and Miskel, 1991) เป็นรูปแบบที่มีความครอบคลุมแนวคิด หลักการของประสิทธิผลองค์การทั้งในด้านแนวทางการศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การกับวงจรชีวิตขององค์การ ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใช้รูปแบบบูรณาการของฮอยและมิสเกล เป็นรูปแบบหลักที่จะกำหนดแนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นรูปแบบพหุเกณฑ์ (Multivariate Effectiveness Model) โดยใช้หลักการตามรูปแบบอนุมาน (Deductive Model) คือ เป็นรูปแบบที่ได้จากการพิจารณาหลักการทั่วไป ประกอบด้วย ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลซึ่งได้จากการตีความตามทฤษฎีได้หน้าที่ขององค์การ 4 ประการ คือ 1) การปรับตัว 2) การบรรลุเป้าหมาย 3) การบูรณาการ 4) การรักษาสิ่งซ้อนเร้นภายใน เป็นปริเซตของประสิทธิผลของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและใช้แนวคิดเกี่ยวกับวงจรชีวิตขององค์การของโรบินส์ (Robbins, 1990) วิเคราะห์วงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และใช้วงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กรอบของเวลาและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องวิเคราะห์เพื่อกำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ดังมีกรอบความคิดการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดังแผนภูมิที่ 6

แผนภูมิที่ 6 กรอบความคิดในการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด



จากกรอบแนวคิดการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลจะสอดคล้องกับลักษณะขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### แนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

จากกรอบแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และขั้นตอนการสร้างรูปแบบการประเมินประสิทธิผลองค์การ และเกณฑ์การตัดสินประสิทธิผลองค์การดังกล่าว จึงกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ที่มีขั้นตอนที่สัมพันธ์กัน ได้ดังนี้

1. นิยามประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด นิยามประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ได้จากการศึกษาสภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กรอบแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
2. นิยามบริบทของประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด นิยามบริบทองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ได้จากนิยามประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และกรอบแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
3. กำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผล และระดับของการวิเคราะห์ที่มีสัมพันธ์กับกรอบของเวลา ได้จากนิยามประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด นิยามบริบทของประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และกรอบแนวคิดการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
4. กำหนดเครื่องมือประเมินประสิทธิผลองค์การ ประเภทข้อมูล เกณฑ์การตัดสิน และผู้ให้ข้อมูล

ในส่วนนี้ จะดำเนินการในขั้นตอนการนิยามประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด นิยามบริบทของประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และกำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผลและระดับของการวิเคราะห์ที่สัมพันธ์กับเวลา เพื่อให้ได้ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่สอดคล้องกับลักษณะของสำนักงานศึกษาธิการ-จังหวัดในปัจจุบัน

### นิยามประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

กรอบแนวคิดของการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด การประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นรูปแบบพหุเกณฑ์ที่สอดคล้องกับลักษณะของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด คือ เป็นรูปแบบเฉพาะ โดยเป็นรูปแบบที่อนุมาน จากกรอบทฤษฎีบูรณาการ (Integrated Model) ของฮ็อยและมิสเกล ได้มิติประสิทธิผลองค์การ 4 มิติ คือ 1) การปรับตัว 2) การบรรลุเป้าหมาย 3) การบูรณาการ และ 4) การรักษาสິงซ้อนเร้นภายใน การกำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผลใช้มิติประสิทธิผลเป็นปริเซตของประสิทธิผล โดยใช้วงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กรอบของเวลาและกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทาง

วงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กรอบของเวลาในการประเมิน และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

#### 1. วงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

จากแนวคิดของโรบินส์ (Robbins, 1990) ที่แบ่งลักษณะขององค์การออกเป็น 5 ระยะ คือ 1) ระยะประกอบการ (entrepreneurial stage) 2) ระยะการรวบรวมกลุ่มสมาชิก (collective stage) 3) ระยะกำหนดกฎเกณฑ์และการควบคุม (formalization-and-control stage) 4) ระยะการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง (elaboration of structure stage) และ 5) ระยะการเสื่อมถอย (decline stage) ตามแนวคิดดังกล่าววงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นลักษณะเฉพาะของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ที่มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละช่วงเวลา จากการศึกษาความเป็นมาและสภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จะเห็นได้ว่า วงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในอดีตจนถึงปี พ.ศ.2523 มีลักษณะอยู่ในระยะการกำหนดกฎเกณฑ์และการควบคุม และระยะการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กล่าวคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีความก้าวหน้า มีวุฒิภาวะ และตั้งแต่ปี พ.ศ.2523 เป็นต้นมา วงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีการเปลี่ยนแปลงอาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระยะของการเสื่อมถอย แต่ก็ได้พัฒนาจนกระทั่งปัจจุบันวงจรชีวิตอยู่ในระยะการรวบรวมกลุ่มสมาชิก (collective state) ซึ่งพัฒนาเปลี่ยนแปลงมาจากระยะประกอบการ (entrepreneurial stage) และ

กำลังเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระยะการกำหนดกฎเกณฑ์และการควบคุม (formalization-and-control stage) ดังจะเห็นได้จากตั้งแต่ ปี พ.ศ.2527 เป็นต้นมา กระทรวงศึกษาธิการได้มีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้มีความชัดเจนในการทำหน้าที่เป็นองค์การกลางในการประสานงานการปฏิบัติงานของกระทรวงศึกษาธิการ มีฐานะเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการในระดับจังหวัดกำหนดให้มีบทบาทในการปฏิบัติงานใน 3 ลักษณะ คือ 1) เป็นศูนย์ข้อมูล สถิติและวางแผน 2) ศูนย์บริการและการประสานงานและ 3) ศูนย์ติดตามและประเมินผล ในปีงบประมาณ 2532 เป็นต้นมา ได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดการปฏิบัติงานตามภารกิจ เป็น 3 ฐานะ คือ 1) ฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์การกลางทางการศึกษาการศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด 2) ฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด และ 3) ในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและครุสภา ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่โดยจัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 1 (ปี 2530-2532) เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงาน จาก 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารทั่วไป และฝ่ายการเงิน บัญชีและพัสดุ เป็น 4 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายบริหารทั่วไป 2) ฝ่ายการเงิน บัญชี และพัสดุ 3) ฝ่ายแผนงานและวิชาการ และ 4) ฝ่ายประสานงานและกิจกรรมการศึกษา ทำให้มีบุคลากรเพิ่มมากขึ้น และได้จัดทำโครงการพัฒนาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ปี 2532-2535 เพื่อให้ปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงองค์กรในด้านโครงสร้างการบริหารงาน อัตรากำลัง การพัฒนาบุคลากร ระบบงาน ปรับปรุงด้านครุภัณฑ์และวัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานและปรับปรุงอาคารสถานที่และสิ่งก่อสร้าง และได้จัดทำแผนอัตรากำลัง 3 ปี รอบที่ 2 (ปี 2533-2535) โดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่มากยิ่งขึ้น คือ เปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานที่แบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย ดังกล่าว เป็น 6 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป 2) ฝ่ายการเงินและบัญชี 3) ฝ่ายแผนงานและติดตามประเมินผล 4) ฝ่ายส่งเสริมการศึกษา 5) ฝ่ายส่งเสริมการศาสนาและวัฒนธรรม และ 6) ฝ่ายส่งเสริมพลานามัยและกิจกรรมการศึกษา และได้เพิ่มอัตรากำลังให้เหมาะสมขึ้น จึงนับได้ว่า ในช่วง

ระยะเวลาดังกล่าว วงจรชีวิตของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเปลี่ยนแปลงจากระยะประกอบ การมาอยู่ในระยะการรวบรวมกลุ่มสมาชิก ซึ่งเป็นระยะที่องค์การมีภารกิจที่ชัดเจน จำเป็นต้อง สร้างความรู้สึกของความเป็นครอบครัวภายในองค์การ มีโครงสร้างและการติดต่อสื่อสารที่ไม่ เป็นทางการ ต้องการให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องระยะยาวและมีความผูกพันต่อองค์การสูง

ปัจจุบันกระทรวงศึกษาธิการต้องการให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาระบบงานและแก้ไข ญ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ดังเช่น ในปี พ.ศ. 2535 ได้เสนอพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2535 เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้หน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในทุกระดับชัดเจนขึ้น เป็นผลให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดให้เป็นไปตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งมีศึกษาธิการ จังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเป็นสำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการฯ มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และคู่มือการประเมินการบริหารสำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัด จะเห็นได้ว่าวงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเริ่มมีการ เปลี่ยนแปลงจากระยะการรวบรวมกลุ่มสมาชิกไปสู่ระยะการกำหนดกฎเกณฑ์และการควบคุม ซึ่งเป็นระยะของ โครงสร้างองค์การมีความมั่นคง มีการกำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงาน ผู้ บริหารองค์การมีอำนาจหน้าที่ชัดเจนขึ้น สามารถเป็นผู้ตัดสินใจหรือแสดงออกได้มากขึ้น การ ปฏิบัติงานเน้นความมีประสิทธิภาพ

จากลักษณะวงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งอยู่ในระยะการ รวบรวมกลุ่มสมาชิกและเริ่ม ไปสู่ระยะการกำหนดกฎเกณฑ์และการควบคุม ดังนั้น สำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัดที่มีประสิทธิผลควรเน้นลักษณะขององค์การทั้งสองระยะ คือ การสร้างความ รู้สึกความเป็นครอบครัว มีความอบอุ่น ทำงานด้วยความไว้วางใจ เคารพซึ่งกันและกัน โครง สร้างและการติดต่อสื่อสารไม่เป็นทางการ ต้องการให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องระยะ ยาว มีความผูกพันต่อองค์การสูง และการปฏิบัติงานเน้นความมีประสิทธิภาพ ส่วนลักษณะของ

องค์การในระยะประกอบการ คือ ต้องการความคิดริเริ่ม หรือนวัตกรรมยังเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ลักษณะการปฏิบัติงานบางอย่างของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังล้าสมัย อาทิ ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อใช้ในการตัดสินใจในการบริหารและการวางแผน ยังคงต้องนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาพัฒนาต่อไป

## 2. กรอบของเวลาในการประเมิน

กรอบของเวลาในการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในการวิจัยครั้งนี้ จะใช้กรอบของเวลาในการประเมินช่วงระยะเวลาสั้น คือ สภาพของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในปัจจุบัน ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การที่ควรใช้ในการประเมิน ได้แก่ ความสามารถในการผลิต (productivity) ประสิทธิภาพ (efficiency) และความพึงพอใจ (satisfaction) (Jackson, Morgan and Paolillo, 1986)

## 3. กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีหลากหลาย แบ่งใหญ่ ๆ ได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหารในระดับกระทรวง กรม และกองที่เกี่ยวข้อง ผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการต่าง ๆ ตามระเบียบ 2) ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติ ได้แก่ บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด 3) ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับผลผลิต ได้แก่ ผู้ใช้ผลผลิตและบริการต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย คือผู้บริหารระดับสูง ต้องการเน้นให้องค์การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติ ได้แก่ ผู้บริหารต้องการให้องค์การบรรลุเป้าหมาย บุคลากรต้องการเน้นในด้านความพึงพอใจ ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับผลผลิต ต้องการผลผลิตที่มีคุณภาพและการบริการที่ดี (Hoy and Miskel, 1991) ดังนั้น ประสิทธิภาพองค์การของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จึงต้องเป็นเหตุแห่งตามความต้องการของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว



จากการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กรอบความคิดแนวทางประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด วงจรชีวิตขององค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กรอบเวลาที่ใช้ในการประเมิน และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด การประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะต้องให้ความสำคัญกับมิติประสิทธิผล ในด้านการบรรลุเป้าหมาย การบูรณาการและการรักษาสิ่งซ่อนเร้นภายใน อย่างไรก็ตามในการประเมินประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดครั้งนี้จะประเมินในด้านการปรับตัวด้วย เพราะสภาพแวดล้อมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะต้องปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อีกทั้งเป็นหน้าที่พื้นฐานขององค์การที่จะต้องดำเนินการ คือ 1) การปรับตัว 2) การบรรลุเป้าหมาย 3) การบูรณาการ และ 4) การรักษาสิ่งซ่อนเร้นภายใน ดังนั้นจึงสรุปนิยามของประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ได้ดังนี้

"สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะมีประสิทธิผล เมื่อสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีความสามารถในการปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครองและเทคโนโลยีภายใต้สภาพการบริหารและการสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมุ่งเน้นในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการให้บุคลากรฝ่ายต่าง ๆ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีความพอใจในการทำงาน และรักษาสิ่งซ่อนเร้นภายใน ได้แก่ ระบบการจูงใจและแบบแผน วัฒนธรรมอันดีงามภายในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทำให้บุคลากรมีความผูกพันต่อสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสูง"

#### นิยามบริเขตของประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

จากกรอบความคิดแนวทางการประเมินประสิทธิผลองค์การ บริเขตของประสิทธิผลมีทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่ 1) การปรับตัว 2) การบรรลุเป้าหมาย 3) การบูรณาการ และ 4) การรักษาสิ่งซ่อนเร้นภายใน เมื่อวิเคราะห์จากสภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และนิยามประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จะได้นิยามบริเขตของประสิทธิผลในแต่ละด้าน ดังนี้

### 1. การปรับตัว (Adaptation)

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่โดยมีผลกระทบจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยีของสังคมไทย และนโยบายการบริหารสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมดังกล่าว ดังนั้น การปรับตัว จึงหมายถึง สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีความสามารถในการปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง เทคโนโลยีของสังคมไทยและนโยบายการบริหารสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ

### 2. การบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment)

จากการที่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีปรัชญาในการทำงาน คือ การประสานงาน ส่งเสริม อำนวยความสะดวกให้หน่วยงาน สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตจังหวัด พัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมให้เป็นไปตามแนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ และสอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด และมีวัตถุประสงค์ บทบาทหน้าที่มุ่งเน้นปฏิบัติงานใน 3 ฐานะ คือ 1) ฐานะในกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมในจังหวัด 2) ในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด และ 3) ในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและงานครูสภาในจังหวัด ซึ่งลักษณะของการปฏิบัติงานดังกล่าว เป็นลักษณะของการจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศ การวางแผน การปฏิบัติงาน/โครงการ การติดตามประเมินผลและการบริการให้หน่วยงานและสถานศึกษาในจังหวัดอีกทั้งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด เป็นองค์การทางการศึกษา ซึ่งถือว่าเป็นองค์การประเภทให้บริการ เป็นองค์การที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับบริการจากการดำเนินงานขององค์การ (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2529) ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้ การปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดดังกล่าว จะใช้ว่า ความสามารถในการผลิตและบริการ นิยามของประสิทธิภาพของประสิทธิผล การบรรลุเป้าหมาย จึงหมายถึง สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีความสามารถในการผลิตและบริการตามบทบาทหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงาน 3 ฐานะ ดังกล่าว

### 3. บูรณาการ (Integration)

ตามนิยามของประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและตามนัยการบูรณาการตามรูปแบบบูรณาการ (Integrated Model) ของฮอยและมิสเกล สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ต้องรักษาความมั่นคงของระบบภายในสำนักงานโดยบูรณาการให้บุคลากรฝ่ายต่าง ๆ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีความพอใจในการทำงาน ซึ่งในการบูรณาการฝ่ายต่าง ๆ ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อาจใช้วิธีการประสานงาน การติดต่อสื่อสารได้ แต่เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะต้องมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะต้องมีความสามารถในการประสานงาน บูรณาการ จึงหมายถึง สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีความสามารถในการประสานฝ่ายต่าง ๆ ในสำนักงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน บุคลากรในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีความพึงพอใจในการทำงาน

### 4. การรักษาสິงซ้อนเร้นภายใน (Latency)

ตามนิยามของประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและตามนัยการรักษาสິงซ้อนเร้นภายในตามรูปแบบบูรณาการ (Integrated Model) ของฮอยและมิสเกล สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดต้องรักษาระบบการจูงใจและแบบแผนวัฒนธรรม ทำให้บุคลากรมีความผูกพันต่อสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ดังนั้น การรักษาสິงซ้อนเร้นภายใน จึงหมายถึง สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีการรักษาระบบการจูงใจและแบบแผนวัฒนธรรม เป็นผลให้บุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีความผูกพันต่อสำนักงาน

### ตัวบ่งชี้ประสิทธิผล ระดับของการวิเคราะห์และกรอบของเวลา

ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด นิยามจากนิยามประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด และนิยามของปริเขตของประสิทธิผลรวมทั้ง วิเคราะห์จากลักษณะของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด คือ วงจรชีวิตขององค์การของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กรอบเวลาที่ใช้ในการประเมิน และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้ตัวบ่งชี้ประสิทธิผล กรอบของเวลา ส่วนระดับการวิเคราะห์พิจารณาจากความเกี่ยวข้องของตัวบ่งชี้ประสิทธิผลว่าอยู่ในระดับใด จากการพิจารณาดังกล่าวจะได้ตัวบ่งชี้ประสิทธิผล ระดับของการวิเคราะห์และกรอบของเวลาในแต่ละปริเขตของประสิทธิผล ดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ประสิทธิภาพของประสิทธิผล ตัวบ่งชี้ประสิทธิผล ระดับการวิเคราะห์และกรอบของเวลา  
ในการประเมินสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

ประสิทธิภาพของประสิทธิผล	ตัวบ่งชี้ประสิทธิผล	ระดับวิเคราะห์	กรอบของเวลา
1. การปรับตัว	-ความสามารถในการปรับตัว	-ระดับองค์การ	-ช่วงเวลาระยะกลาง
2. การบรรลุเป้าหมาย	-ความสามารถในการผลิตและบริการ	-ระดับองค์การ	-ช่วงเวลาระยะสั้น
3. การบูรณาการ	-ความสามารถในการประสานงาน	-ระดับองค์การ	-ช่วงเวลาระยะสั้น
	-ความพึงพอใจในการทำงาน	-ระดับบุคคล	-ช่วงเวลาระยะสั้น
4. การรักษาสีง ซ่อนเร้นภายใน	-ความผูกพันต่อสำนักงาน	-ระดับบุคคล	-ช่วงเวลาระยะสั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด นิยามประสิทธิผลองค์การและปริเขตของประสิทธิผล โดยใช้วิธีการวิเคราะห์วงจรชีวิตขององค์การ ครอบคลุมในการประเมิน และกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด 5 ด้าน คือ 1) ความสามารถในการปรับตัว 2) ความสามารถในการผลิตและบริการ 3) ความสามารถในการประสานงาน 4) ความพึงพอใจในการทำงาน และ 5) ความผูกพันต่อสำนักงาน

ในการประเมินประสิทธิผลองค์การ จะต้องนิยามตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์การให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างเครื่องมือวัด กำหนดเกณฑ์การประเมินและกำหนดผู้ให้ข้อมูล

#### ความสามารถในการปรับตัว (Adaptability)

ความสามารถในการปรับตัว เป็นตัวบ่งชี้ประสิทธิผลที่มีความสำคัญในการประเมินประสิทธิผลองค์การตามแนวทางที่ถือว่าองค์การเป็นระบบเปิด (open system) ซึ่งตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่าองค์การเป็นระบบสังคมที่มีชีวิต (living social system) ซึ่งมีข้อเรียกร้องหรือความต้องการบางอย่างที่อยู่ในสภาพแวดล้อมหรือมีสถานการณ์ที่องค์การจะต้องตอบสนอง เพื่อให้สามารถดำเนินงานขององค์การต่อไปได้ และความอยู่รอด (ภรณ์ กীরติบุตร, 2529)

#### ความหมายของความสามารถในการปรับตัว

แคมป์เบล (Campbell, 1973 quoting Steers, 1977) ให้ความหมายว่า ความสามารถขององค์การในการเปลี่ยนมาตรฐานการปฏิบัติ วิธีการปฏิบัติที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม เพื่อไม่ให้องค์การเข้มงวดเกินไปจนไม่สนองตอบต่อแรงกระตุ้นของสภาพแวดล้อม

มอทท์ (Mott, 1973) ให้ความหมายในลักษณะที่เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมและการแก้ไขปัญหาโดยส่วนรวมที่สะท้อนถึงความรวดเร็วในการที่บุคลากรในองค์การยอมรับวิธีการและระเบียบใหม่ ๆ และสะท้อนให้เห็นอัตราส่วนของบุคคลซึ่งยอมรับการเปลี่ยนแปลงในองค์การ

สตีเยอร์ส (Steers, 1977) ให้ความหมายว่า เป็นความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ในการบริหารฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบที่จะต้องสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงและสิ่งใหม่ (innovation) กับความต้องการที่จะรักษาความมั่นคง (stability) และความต่อเนื่อง (continuity) ของการปฏิบัติซึ่งมีความสำคัญพอ ๆ กัน

แคชท์ และ โรเซนวิก (Kast and Rosenzweig, 1985) ให้ความหมายว่า มโนทัศน์ที่แท้จริงของการเปลี่ยนแปลงองค์การ เป็นการตระหนักว่าทั้งความมั่นคงและการปรับตัว มีความจำเป็นเพื่อความอยู่รอดและการพัฒนาขององค์การ และมีทัศนะว่าความมั่นคงและความต่อเนื่องเป็นคุณสมบัติสำคัญมากต่อหน้าที่พื้นฐานขององค์การ ในขณะที่องค์การมีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น หน้าที่พื้นฐานหรือระบบปฏิบัติการจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป ดังนั้นในการบริหารองค์การจะต้องรักษาความสมดุลในพลวัตขององค์การ โดยการวิเคราะห์สถานการณ์และการตัดสินใจเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมากที่สุด โดยการรักษาความสมดุลในพลวัตขององค์การ ควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ 1) ความมั่นคงมีเพียงพอที่จะเอื้ออำนวยต่อการบรรลุเป้าหมาย 2) ความต่อเนื่องมีเพียงพอที่จะมั่นใจที่จะเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านผลที่ต้องการ (ends) และวิธีการ (means) 3) ความสามารถในการปรับตัวเพียงพอต่อปฏิกิริยา โอกาสจากสภาพแวดล้อมภายนอกและความต้องการการเปลี่ยนแปลงสภาพภายใน และ 4) นวัตกรรมเพียงพอตามที่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์การ

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า ความสามารถในการปรับตัว หมายถึง ระดับความสามารถขององค์การในการเปลี่ยนแปลงหรือพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงมาตรฐานการปฏิบัติ วิธีการปฏิบัติเพื่อให้องค์การดำเนินงานไปได้สมดุลสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลง โดยพิจารณาจากการยอมรับ ความสามารถ ความรวดเร็วของผู้บริหารและบุคลากรต่อการปรับเปลี่ยนและการริเริ่มสิ่งใหม่

แหล่งของการเปลี่ยนแปลง

แหล่งของการเปลี่ยนแปลงมาจากหลายแหล่ง แคชท์ และโรเซนวิค (Kast and Rosenzweig, 1985) ได้แบ่งเป็นจากภายนอกองค์การและภายในองค์การสอดคล้องกับแนวคิดของสตีแยร์ส (Steers, 1977) ดังนี้

1. สภาพแวดล้อม (environment)

องค์การอาจถูกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงภายในจากการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อม เช่น เทคโนโลยี การเมือง กฎหมาย นโยบาย ประชากร และสังคมวัฒนธรรม เป็นต้น แต่ละองค์การมีผลกระทบที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. เป้าหมายและคุณค่า (goals and values) การเปลี่ยนแปลงคุณค่ามีความสำคัญ เพราะจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเป้าหมาย หรือพฤติกรรมที่เหมาะสม เป้าหมายใหม่สามารถกำหนดจากแหล่งภายนอก เช่น กฎระเบียบของรัฐบาล เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือพัฒนาจากลักษณะภายในองค์การ เช่น นิยามภารกิจใหม่ กลยุทธ์ขององค์การ โอกาสจากสิ่งแวดล้อม ศักยภาพภายในและทรัพยากร เป้าหมายที่ปรารถนาและความรับผิดชอบต่อสังคม

3. เทคนิค (technical) เป็นแหล่งของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ การใช้วิธีการใหม่ ระบบข้อมูลที่มีความเป็นพลวัต เช่น กลไกต่าง ๆ ระบบคอมพิวเตอร์ การเปลี่ยนแปลงเทคนิค รวมทั้งรูปแบบในการผลิต การบริการ กระบวนการเปลี่ยนแปลง การคาดการณ์เกี่ยวกับเทคโนโลยี เป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจมาก เนื่องจากองค์การต้องพยายามให้มีความอยู่รอดในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง ไม่มีความแน่นอน

4. โครงสร้าง (structural) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การมีความสัมพันธ์กับด้านอื่น การแบ่งงาน วิธีการประสานงานใหม่ สามารถออกแบบเพื่อทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างมีแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committees) โครงสร้างเมตริกส์ (matrix formats) โปรแกรมการบริหาร เป็นต้น นอกจากนี้ องค์การไม่เป็นทางการ (informal organization) ต่าง ๆ เป็นแหล่งมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงได้

5. สังคมจิตวิทยา(psychosocial) สังคมจิตวิทยาภายในองค์การ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การได้ ทั้งนี้เนื่องจากการบรรลุเป้าหมายขององค์การขึ้นอยู่กับความสำคัญขององค์ประกอบด้านบุคลากร การทำให้ขวัญและแรงจูงใจของบุคลากรดีขึ้น มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ พลวัตของกลุ่มสามารถทำให้การปฏิบัติงานของกลุ่มดีขึ้น

6. การบริหาร (managerial) องค์การส่วนใหญ่ ผู้บริหารต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่มาจากทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและระบบต่าง ๆ ภายในองค์การ ซึ่งมีผลกระทบต่อกระบวนการบริหาร การวางแผนและการควบคุม บทบาทการบริหารเกี่ยวข้องกับการรักษาสภาพของความสมดุลระหว่างความต้องการความมั่นคง ความต่อเนื่อง การปรับตัวและนวัตกรรม

7. ที่ปรึกษา (consultants) ที่ปรึกษามีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงองค์การ เช่น ผู้เชี่ยวชาญในการการวิจัย การวิเคราะห์ปฏิบัติการ แรงงานสัมพันธ์ ระบบคอมพิวเตอร์ หรือด้านการวางแผน เป็นต้น อาจมีข้อมูลช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

#### การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงองค์การซึ่งต้องการทั้งความมั่นคง ความต่อเนื่อง การปรับตัวและนวัตกรรม โดยให้องค์การมีสภาวะสมดุลเชิงพลวัต บางครั้งอาจมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากไม่เป็นไปตามความต้องการของบุคคลบางคนหรือกลุ่ม หรืออาจเนื่องมาจากปัญหาการติดต่อสื่อสารภายในองค์การ บุคลากรไม่รู้วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

โดยสรุปแล้ว ความสามารถในการปรับตัว เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ มีแหล่งของการเปลี่ยนแปลง คือ จากสภาพแวดล้อม เป้าหมายและคุณค่า เทคนิค โครงสร้าง สังคมจิตวิทยา การบริหารและที่ปรึกษา ในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องให้องค์การมีความมั่นคง ความต่อเนื่องและนวัตกรรม โดยมีความสมดุลเชิงพลวัต ซึ่งอาจได้รับการต่อต้านในการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากไม่สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลหรือไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลง



### ปัญหาการปรับตัวของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

จากสภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สภาพแวดล้อมของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยีของสังคมไทย มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เป็นยุคสังคมข่าวสารข้อมูลหรือยุคโลกาภิวัตน์ เกิดปัญหาที่จะต้องพัฒนาการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมหลายประการ เพื่อให้เยาวชนและประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสภาพสังคมไทยดังกล่าว ได้อย่างสันติสุขและเจริญก้าวหน้า เช่น อารยประเทศ อันเป็นบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่จะต้องรับผิดชอบแก้ปัญหาและพัฒนาเยาวชนและประชาชนในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ และจากนโยบายการบริหารและสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการและกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กล่าวคือ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ในฐานะกรมเจ้าสังกัดของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ได้พยายามสนับสนุนให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น โดยมีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ โครงสร้างการบริหารของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด การพัฒนาบุคลากรระบบงาน และสนับสนุนด้านงบประมาณ สิ่งอำนวยความสะดวก วัสดุอุปกรณ์และอาคารสถานที่ เพื่อให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีความสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดำเนินงานได้อย่างมั่นคง ต่อเนื่องและสมดุลในสภาพการบริหารที่ไม่มีเอกภาพในจังหวัด ในส่วนกรมต่าง ๆ ที่ไม่มีหน่วยงานในสังกัดอยู่ในส่วนภูมิภาคได้สนับสนุนในด้านบุคลากร งบประมาณ สิ่งอำนวยความสะดวกและระบบงานแก่สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดเพื่อบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย รวมทั้งจังหวัดที่สนับสนุนงบประมาณตามความต้องการในการพัฒนางานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด อย่างไรก็ตามจากการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดที่ผ่านมา กระทรวงศึกษาธิการ พบว่า สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีปัญหาในการบริหารงาน ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533)

## 1. ปัญหาด้านการบริหารงานตามนโยบายและแผน

1.1 อนุกรรมการการศึกษา การศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัด คณะกรรมการการศึกษา การศาสนา และการวัฒนธรรมจังหวัดในปัจจุบัน ไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดผลตอบสนองนโยบายของกระทรวงได้ เนื่องจาก

1.1.1 คณะกรรมการนโยบายและแผนงานยังไม่สามารถกำกับนโยบายและแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.1.2 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เป็นเพียงองค์กรกลางประสานงานในระดับจังหวัด ไม่มีอำนาจตัดสินใจ

1.1.3 ขาดองค์กรกลางวางแผนระดับอำเภอ และเจ้าหน้าที่ประสานงานการวางแผนระดับตำบล ยังปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.2 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมในจังหวัด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

1.2.1 ไม่มีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการกำกับ ควบคุม ดูแลในด้านนโยบายและแผน รวมทั้งการควบคุมมาตรฐานการศึกษา และการจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น

1.2.2 ข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ โดยเฉพาะกลุ่มบุคลากรทางวิชาการที่เข้มแข็ง เป็นต้น

1.3 การมอบอำนาจและการกระจายอำนาจของกระทรวง กรม ไปยังจังหวัด ไม่เหมาะสมต่อการบริหารงานในจังหวัด ทั้งในเรื่องของหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกันกับระบบดูแลอำนาจระหว่างจังหวัดและหน่วยงานสถานศึกษา การมอบงานให้ปฏิบัติไม่สมดุลกันระหว่างคน เงิน และงาน เป็นต้น

1.4 ขาดมาตรการ เทคนิคและวิธีดำเนินงานอย่างเป็นระบบ

1.4.1 ขาดระบบการตอบแทนที่ชัดเจน เมื่อปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จและมีประสิทธิภาพ

1.4.2 ขาดระบบการลงโทษเมื่อละเลยการปฏิบัติ

## 2. ปัญหาด้านข้อมูล สถิติและการวางแผน

2.1 การจัดเก็บข้อมูลยังไม่เป็นระบบ ขาดความต่อเนื่องและมีรูปแบบที่ไม่สอดคล้องกันของหน่วยงาน สถานศึกษา ทั้งข้อมูลทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม

2.2 ขาดการวิเคราะห์สภาพทางการศึกษา จัดทำดัชนีและแปลผลอย่างเป็นระบบเพื่อนำผลไปใช้แก้ปัญหาทางการศึกษาฯ ในจังหวัด

2.3 การวางแผนในระดับจังหวัดขาดประสิทธิภาพและไม่ส่งผลในทางปฏิบัติ เนื่องจาก

2.3.1 องค์กรกลางระดับกระทรวงที่จะช่วยวางระบบและพัฒนางานวางแผนในส่วนภูมิภาคยังทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์ เช่น การสั่งการล่าช้า การไม่เห็นความสำคัญของการวางแผนฯ จังหวัด การไม่สนองตอบความต้องการด้านงบประมาณตามแผน เป็นต้น

2.3.2 กรมต่าง ๆ ยังไม่กระจายอำนาจการวางแผนไปยังส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ทำให้หน่วยงาน สถานศึกษาไม่เห็นความสำคัญของการจัดทำแผนฯ จังหวัด

2.3.3 บุคลากรด้านการวางแผนฯ ด้วยคุณภาพ

2.3.4 บุคลากรด้านวางแผนระดับตำบล ยังปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ มีภาระในการสอน การบังคับบัญชามิได้ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้ขาดการประสานการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการไม่สนองตอบนโยบายของรัฐบาล ด้านการวางแผนและพัฒนาชนบทระดับตำบล

## 3. ปัญหาด้านการบริการและประสานงาน

การประสานงานยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของกระทรวง เนื่องจาก

3.1. กฎ ระเบียบบางประการไม่เอื้อต่อการประสานงาน

3.2. ขาดระบบ รูปแบบและแนวทางในการประสานการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

3.3. กรมเจ้าสังกัดของหน่วยงานสถานศึกษาในจังหวัดที่มีสายผ่านจังหวัด มัก

สั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานยังหน่วยงานสถานศึกษาในสังกัดโดยตรง

#### 4. ปัญหาด้านการติดตามและประเมินผล

4.1. เครื่องมือ เทคนิคในการตรวจติดตามและประเมินผลไม่ชัดเจน ขาดตัวบ่งชี้ แบบการตรวจไม่สามารถชี้สภาพความสำเร็จหรือไม่สำเร็จ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตรวจติดตามและประเมินผล

4.2. ระบบสายงาน ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขาดการวิเคราะห์ข้อมูล ย้อนกลับ และการนำไปใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนางาน

#### 5. ปัญหาด้านทรัพยากรและปัจจัยดำเนินงาน

##### 5.1. บุคลากร

5.1.1. บุคลากรไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะบุคลากรด้านการวางแผนและติดตามประเมินผล

5.1.2. บุคลากรไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

5.1.3. ผู้บริหารในสำนักงานบางจังหวัดบางส่วนขาดความกระตือรือร้นในการค้นคว้า กำหนดวิธีการพัฒนาและติดตามผลการปฏิบัติงาน ส่งผลให้ข้าราชการในสังกัดขาดความรู้ ความสามารถ ความเอาใจใส่และจริงจังต่อการปฏิบัติงาน

5.1.4. บุคลากรบางส่วนขาดขวัญกำลังใจ เนื่องจากอยู่ในตำแหน่งระดับที่ไม่สามารถเติบโตในสายงานของตนเองได้ เช่น เจ้าหน้าที่ธุรการ การเงินและบัญชี หรือเจ้าพนักงาน เป็นต้น

5.1.5. ขาดระบบการพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน เช่น การเลื่อนโหลและ ความก้าวหน้าในตำแหน่ง เป็นต้น

##### 5.2. งบประมาณ

งบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินงาน เนื่องจากขาดการวางแผน งบประมาณ

### 5.3. วัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์

ขาดวัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ที่ทันสมัยที่จะสามารถปฏิบัติงานในฐานะองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการวางแผนงบประมาณที่ชัดเจน

### 5.4. อาคารสถานที่

5.4.1. อาคารสถานที่ของสำนักงานคับแคบ เนื่องจากส่วนใหญ่มีสำนักงานอยู่ที่ศาลากลางจังหวัด แม้จะมีการจัดสร้างสำนักงานการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัด ก็มีเพียงบางจังหวัดและเป็นส่วนน้อย

#### 5.4.2. ขาดการจัดระบบและระเบียบสำนักงาน

นอกจากนี้ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ยังประสบปัญหาที่สำคัญอีก 2 ประการ ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533)

1. สถานภาพของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ไม่เป็นที่ยอมรับของทั้งหน่วยงานทางการศึกษา สถานศึกษาและบุคคลอื่น ๆ เพราะหน่วยงานและบุคคลดังกล่าวไม่มั่นใจว่าสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จะทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการหรือปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ เนื่องจากเป็นความเชื่อที่ได้รับการสั่งสมมาจากอดีตที่สำนักงานฯ ไม่ได้สร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นทั้งในเรื่องการบริหาร การจัดการและด้านวิชาการ ซึ่งมีสาเหตุส่วนใหญ่มาจากระบบบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการและส่วนหนึ่งมาจากพฤติกรรม การปฏิบัติงานของบุคลากรในสำนักงานที่ไม่พยายามปรับปรุงและพัฒนาวิธีการทำงาน ให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. การบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการบริหารของผู้บริหารเป็นสำคัญ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าหน่วยงาน ส่วนมากจะปฏิบัติตนเป็นผู้บริหาร ในลักษณะงานประจำมากกว่าการปฏิบัติตนเป็นผู้นำซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจนทำให้

บุคลากรของสำนักงานฯ ชาติความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มักเป็นผู้คอยปฏิบัติตามคำสั่งจากเบื้องบน มากกว่าที่จะคิดค้นวิธีการเทคนิคใหม่ ๆ เพื่อพัฒนางาน และในการบริหารงานก็มักจะบริหารตามระเบียบคำสั่งและตามเวลาที่จะมาถึงมากกว่าจะบริหารเป้าหมายของงาน ตลอดจนบุคลากรในหน่วยงานได้รับการพัฒนาอย่างไม่เป็นระบบ

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ดังกล่าว ยังมีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ดังเช่น

สุทัศน์ ปัทวานิช (2534) ได้ศึกษากระบวนการตรวจติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัด เขตการศึกษา 3 โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยศึกษาธิการจังหวัด และผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด ในเขตการศึกษา 3 รวมทั้งสิ้น 13 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า ในด้านปัญหา อุปสรรคในกระบวนการตรวจ มีปัญหาที่สำคัญ 5 ประการ ประการที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การตรวจของศึกษาธิการจังหวัดไม่เป็นไปตามแผน และศึกษาธิการจังหวัดไม่มั่นใจในบทบาทของตนเอง ปัญหารองลงมา ได้แก่ การตรวจไม่มีประสิทธิภาพ การตรวจในรูปของคณะกรรมการขาดความคล่องตัว และปัญหาสุดท้าย ได้แก่ ศึกษาธิการจังหวัดไม่สามารถปฏิบัติตามกรอบการตรวจ โดยมีส่วนเหตุของปัญหา คือ ศึกษาธิการจังหวัด และคณะกรรมการไม่มีเวลาที่จะออกตรวจตามแผน ระบบการบริหารงานในส่วนภูมิภาคขาดเอกภาพ กฎหมายที่รองรับ อำนาจการตรวจ ติดตามและประเมินผลของศึกษาธิการจังหวัดไม่ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานระดับกรมมิได้มีการประสานงานในด้านอำนาจหน้าที่การตรวจของศึกษาธิการจังหวัด การขาดแคลนทรัพยากรและขาดแนวทางที่จะปฏิบัติที่ชัดเจนและทำให้เกิดความคล่องตัว

จริยะ วิโรจน์ (2531) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานของนักวิชาการศึกษา สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยศึกษากับกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ศึกษาธิการจังหวัด ผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด รวม 360 คน ผลการวิจัย ปรากฏว่า นักวิชาการ

ศึกษาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ปฏิบัติงาน โดยยึดแนวทางปฏิบัติในฐานะที่เป็นบุคลากรในองค์กร กลางทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด เป็นหลักและมีปัญหาอุปสรรคในการ ปฏิบัติงาน ระดับมากหลายประการ ได้แก่ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอ อัตรา กำลังของนักวิชาการศึกษาไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนหน่วยงานของสถานศึกษา คณะทำงานวางแผน การศึกษาจังหวัดต่างมีภาระหน้าที่งานประจำทำให้งานวางแผนต่าง ๆ ล่าช้า ได้รับงบประมาณ น้อยเกินไป นักวิชาการจัดทำแผนงานโครงการต่าง ๆ ภายใต้อำนาจจำกัดด้วยบุคลากร เวลา และ งบประมาณ สถานที่ปฏิบัติงานคับแคบและจำกัด งานตรวจนิเทศและติดตามผลยังไม่ได้มีการปฏิบัติ อย่างจริงจัง การประสานงานที่ไม่คล่องตัวในระดับกระทรวงและกรมส่งผลกระทบต่อ การประสานงานของนักวิชาการ ขอบข่ายของงานบางด้านยังกว้างและไม่ชัดเจน ทำให้ยากแก่การ ปฏิบัติ และนักวิชาการศึกษามักได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานนอกเหนือหน้าที่อยู่เนื่อง ๆ ทำให้กระทบ ต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ และจากการแสดงความคิดเห็น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เสนอปัญหาในด้าน บุคลากร คือ นักวิชาการศึกษามีไม่เพียงพอ ขาดความรู้ความสามารถ ขาดประสบการณ์และ ความเข้าใจในงาน ตลอดจนขวัญและกำลังใจต่ำ รongลงมา ขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้วัสดุ อุปกรณ์ งบประมาณ ปัญหาในด้านโครงสร้างและระบบบริหารงาน บทบาทหน้าที่ของนักวิชาการ ไม่ชัดเจน ความก้าวหน้าด้านตำแหน่งหน้าที่ราชการ นักวิชาการศึกษาได้รับแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่ง เพื่อความก้าวหน้าในสายงานอื่น ทำให้งานวิชาการเกิดความชะงักงัน นอกจากนี้ยังมีปัญหา เกี่ยวกับศึกษาธิการจังหวัดและบุคลากรอื่น ในสำนักงานขาดความเอาใจใส่และไม่เห็นความสำคัญ ของงานด้านวิชาการ

สุเทพ บุญเติม (2534) ได้ศึกษาสภาพและความต้องการด้านการพัฒนาบุคลากรของ ข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ : การศึกษาเฉพาะกรณีภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ โดยศึกษากับศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และบุคลากรในสำนักงาน ศึกษาธิการจังหวัดและสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ รวมทั้งหมด 439 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า ปัญหามากที่สุด ในด้านการกำหนดนโยบาย พบว่า นโยบายที่กำหนดไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดผล

ในทางปฏิบัติ ในด้านการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการในการพัฒนา พบว่า ชาดเครื่องมือ เก็บรวบรวมข้อมูลที่ได้มาตรฐาน ในด้านการกำหนดจุดมุ่งหมายในการพัฒนา พบว่า การกำหนดจุดมุ่งหมายไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของบุคลากร ในด้านกำหนดแผนพัฒนาบุคลากร พบว่า การขาดแคลนสิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพยากร ในด้านการดำเนินพัฒนาบุคลากรของหน่วยงาน พบว่า การขาดแคลนงบประมาณในการจัดกิจกรรมพัฒนาบุคลากร และในด้านการประเมินผลการพัฒนาบุคลากร พบว่า ชาดการติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ส่วนความต้องการในการพัฒนาบุคลากรมีความต้องการสูงเกือบทุกด้าน คือ การฝึกอบรมหรือประชุมปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการ การเผยแพร่ข่าวสารทางวิชาการ การนิเทศงาน การศึกษาต่อหรือดูงานเพิ่มเติม การไปทัศนศึกษาดูงานและสังเกตวิธีการทำงาน ส่วนการโยกย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่ การงาน มีความต้องการอยู่ในระดับปานกลาง

จากปัญหาจากการปฏิบัติงานทั้งจากการติดตามประเมินผลและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นว่า สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังมีปัญหาในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพของสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการบริหารงานที่สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สามารถสนับสนุนในด้านปัจจัยการบริหารได้อย่างสมบูรณ์ อาทิ ข้อจำกัดในด้านบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังไม่ชัดเจน โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดขาดเอกภาพ บุคลากรมีน้อย ขาดความรู้ความสามารถและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน งบประมาณไม่เพียงพอ ระบบงานยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และวัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกไม่พอเพียง รวมทั้งอาคารสถานที่คับแคบ ดังกล่าว ส่งผลให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดขาดการยอมรับภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ศึกษาธิการจังหวัดบางส่วนยังขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่การพัฒนา สำนักงานเปลี่ยนแปลงให้เป็นที่ยอมรับ ขาดการพัฒนาบุคลากร ใช้การบริหารงานในลักษณะงานประจำ ขาดความคิดสร้างสรรค์พัฒนาระบบงาน วัสดุอุปกรณ์เทคโนโลยี เป็นผลให้บุคลากรของสำนักงานขาดการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน



ความสามารถในการผลิตและบริการ (Productivity and Service)

องค์การทุกองค์การมีหน้าที่อันสำคัญ คือ การบรรลุเป้าหมาย (goal attainment) ให้ได้ผลผลิต (products) ที่ต้องการ ซึ่งจะต้องอาศัยกระบวนการเปลี่ยนปัจจัยการผลิต (transformational process) เปลี่ยนปัจจัยการผลิต (inputs) ให้ได้ผลผลิตตามที่สภาพแวดล้อมต้องการ ได้แก่ ผู้ซื้อ ลูกค้า ผู้รับบริการต่าง ๆ เป็นต้น การได้ผลผลิตเป็นไปตามต้องการหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เป็นการสะท้อนความสามารถในการผลิต (productivity) ขององค์การ (Jackson, Morgan and Paolillo, 1986)

ความหมายของความสามารถในการผลิตและบริการ

มีนักวิชาการให้ความหมายของความสามารถในการผลิตสอดคล้องกันว่า เป็นมโนทัศน์ของประสิทธิภาพ คือ เป็นอัตราส่วนของผลผลิตต่อปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการผลิต เป็นผลผลิตต่อหน่วยของปัจจัยการผลิต ได้แก่ทรัพยากรขององค์การหรืออาจมีการใช้ผลผลิตต่อชั่วโมงการทำงาน อาจมีการใช้ในระดับบุคคล กลุ่ม หรือองค์การก็ได้ ความหมายของความสามารถในการผลิต หมายรวมถึง การผลิตต่าง ๆ และบริการที่องค์การจัดดำเนินการขึ้น เป็นลักษณะที่ผู้บริหารพยายามปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลผลิตมาก ๆ ด้วยการใช้ปัจจัยการผลิตให้น้อย ความสามารถในการผลิตเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ประสิทธิภาพมีคุณค่าต่อประสิทธิผล คือการบรรลุเป้าหมาย เป็นการทำทุกอย่างให้ดีขึ้น ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของการผลิตและบริการต่าง ๆ ขององค์การ (Donnelly, Gibson and Ivancevich, 1984; Haimann, Scott and Cornor, 1985; Kast and Rosenzweig, 1985; Mahoney, 1988) อย่างไรก็ตาม ยังมีมีการใช้ความสามารถในการผลิตในความหมายตัวแปรการปฏิบัติงานต่าง ๆ และใช้เปรียบเทียบการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดกับตัวแปรการปฏิบัติงานอื่น ๆ หรือใช้ในความหมายเช่นเดียวกันกับการปฏิบัติงาน ซึ่งในความเป็นจริง ความสามารถในการผลิตเป็นเพียงส่วนหนึ่ง (subset) ของตัวแปรการปฏิบัติงานเท่านั้น มโนทัศน์ของประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานจะแตกต่างจากการจัดการปฏิบัติงานอย่างประหยัด (Mahoney, 1988) ดังเช่น ประสิทธิภาพใช้เป็นลักษณะองค์การต้อง

บรรลุเป้าหมายภายในเงื่อนไขที่ทรัพยากรที่มีอยู่ ได้แก่ การทำงานให้ดีขึ้น มีความคิดใหม่ ริเริ่มสร้างสรรค์ ปรับปรุงงานให้เหมาะสม เป็นต้น (Haimann, Scott and Cornor, 1985)

โดยสรุปแล้ว ความสามารถในการผลิต เป็นการวัดปริมาณและคุณภาพของการปฏิบัติงานด้วยการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยความหมายของความสามารถในการผลิตในเชิงเศรษฐศาสตร์ตั้งแต่มุ่งเน้นถึงอัตราส่วนของผลผลิตหรือบริการต่อปัจจัยทรัพยากรที่ใช้ในการผลิต เช่น ผลผลิตต่อชั่วโมงการทำงานของคน (ในทางธุรกิจ) จำนวนคนใช้ต่อจำนวนคณะผู้ดูแลคนไข้ (ทางสังคม) และจำนวนชั่วโมงบรรยายให้นักเรียนฟังต่อจำนวนอาจารย์ (มหาวิทยาลัย) ในมุมมองของผู้บริหาร ความสามารถในการผลิตสะท้อนถึงการวัดที่กว้างขวาง เป็นการชี้ถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวในการผลิตผลผลิตและบริการ ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพของผลผลิตสูงขึ้น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพยากรลดลง (Schermerhorn, 1989)

อนึ่ง ความหมายของความสามารถในการผลิตตามนัยของประสิทธิภาพในลักษณะการเปรียบเทียบผลผลิตกับปัจจัยการผลิตที่ใช้ในการผลิตซึ่งมีลักษณะทางเศรษฐศาสตร์ ในองค์การที่เป็นหน่วยงานบริการคงต้อง ใช้ความสามารถในการผลิตในเมโนทัศน์อื่น

#### ประสิทธิภาพขององค์การบริการ

จากความสามารถในการผลิต เป็นเมโนทัศน์ของประสิทธิภาพเมื่อนำมาใช้ในความหมายทางด้านเศรษฐศาสตร์ คือ ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด และในความหมายอื่น ๆ คือทำให้สิ่งต่าง ๆ ที่องค์การตั้งเป้าหมายไว้ให้ดีขึ้นดังกล่าว ซึ่งหากนำความสามารถในการผลิตในความหมายของทางเศรษฐกิจมาใช้กับองค์การบริการ (non-profit organization) เช่น สถานศึกษา โรงพยาบาลหรือหน่วยงานบริการต่าง ๆ ซึ่งมีผลผลิต (products) ไม่คงที่ การวัดประสิทธิภาพโดยใช้การเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างผลผลิตกับปัจจัยการผลิตคงใช้ไม่ได้ ควรวัดประสิทธิภาพที่ความแตกต่างทางด้านคุณภาพ (quality) ของผลผลิตที่ได้จากปัจจัยการผลิตต่าง ๆ กัน (Becker and Neuhauser, 1975 quoting ภณี กীরติบุตร, 2529)

จากความหมายและสาระดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความสามารถในการผลิต เป็น โน้ตค้นของประสิทธิภาพ เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลและการเปลี่ยนแปลง คือ ประสิทธิภาพ เป็นคุณค่าของการบรรลุเป้าหมาย และการทำสิ่งต่าง ๆ ให้ดีขึ้น โดยทั่วไปใช้ความหมายในเชิงเศรษฐศาสตร์ คือ ให้ได้ผลผลิตมาก ๆ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความสามารถในการผลิตขององค์การบริการควรใช้มี โน้ตค้นของประสิทธิภาพในแนวอื่น เช่น เปรียบเทียบคุณภาพของการปฏิบัติงานจากปัจจัยการผลิตต่าง ๆ กัน เป็นต้น

#### ความสามารถในการผลิตและบริการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

จากสภาพปัจจุบันของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีปรัชญาในการทำงาน คือ เป็น องค์การทางการศึกษาระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ประสานงาน ส่งเสริม อำนวยความสะดวกให้หน่วยงาน สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในเขตจังหวัดพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการ วัฒนธรรมให้เป็นไปตามแนวนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและสอดคล้องกับความต้องการของ จังหวัด และวัตถุประสงค์หลักของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มุ่งเน้นปฏิบัติงานตามภารกิจใน 3 ฐานะ คือ 1) ในฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์การกลางทางการศึกษา การศาสนาและการ วัฒนธรรมในจังหวัด 2) ในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการของจังหวัด และ 3) ในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและงานครูสภาในจังหวัด ดังนั้น ความสามารถในการผลิตและบริการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จึงเป็นความสามารถ ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในการดำเนินการตามภารกิจใน 3 ฐานะ ดังกล่าว มุ่งเน้นให้ สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533; 2535)

1. ในฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์การกลางทางการศึกษา การศาสนาและการ วัฒนธรรมของจังหวัด มุ่งเน้นในด้านจัดทำระบบข้อมูล สารสนเทศทางการศึกษา การ ศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด การวางแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด การประสานกับหน่วยงาน สถานศึกษาให้ปฏิบัติตามแผน การควบคุมมาตรฐานการศึกษา การกำกับ ติดตามผลการดำเนินงานตามแผน การประเมินผลการดำเนิน

งานตามแผน การประชาสัมพันธ์ทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม และการดำเนินงานในฐานะเลขานุการคณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด

2. ในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ มุ่งเน้นการพัฒนาสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดให้เอื้อต่อปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ในฐานะหน่วยงานประสานงาน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้หน่วยงาน สถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในเขตจังหวัดพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมให้เป็นไปตามแผนนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการและสอดคล้องกับความต้องการของจังหวัด โดยดำเนินงานในด้านบริหารทั่วไป งานการเงิน บัญชีและพัสดุ การบริหารบุคคลและงานวิชาการ

3. ในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและงานคุรุสภา ในจังหวัด มุ่งเน้นปฏิบัติงานให้กรมที่ไม่มีผู้แทนกรมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด ได้แก่ งานของกรมวิชาการ กรมการศาสนา กรมพลศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และงานคุรุสภา เป็นต้น

ในการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดตามลักษณะ 3 ฐานะดังกล่าว สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ ทั้งในด้าน บทบาทหน้าที่ไม่ชัดเจน โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดขาดเอกภาพ ปัญหาด้านบุคลากรงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกและระบบงาน กล่าวคือ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีปัญหาในการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม เป็นสาเหตุสำคัญทำให้การดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดตามลักษณะ 3 ฐานะนี้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายและนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533)

นอกจากปัญหาที่กล่าวในด้านความสามารถในการปรับตัวของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังมีปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดใน 3 ฐานะ มีหลายประการดังเช่น (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2530, 2533)

1. ในฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด มีปัญหา ดังเช่น

1.1 การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรม ยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่อง และเป็นระบบที่เอื้อต่อกันตั้งแต่ระดับจังหวัด อำเภอ เขตการศึกษาและกระทรวง

1.2 การเก็บรวบรวมสถิติข้อมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัด เพื่อจัดทำแผนงานและโครงการของจังหวัดเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่เห็นความสำคัญของการวางแผน

1.3 แผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดที่จัดทำขึ้นมา ให้กรมและกระทรวงพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาความต้องการของจังหวัดยังไม่ได้รับการตอบสนองอย่างแท้จริง

1.4 คณะกรรมการการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมจังหวัดและจังหวัดยังไม่สามารถปฏิบัติงานตามบทบาท อำนาจหน้าที่ให้เกิดผลตอบสนองตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้กำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพมากนัก

1.5 งบประมาณในการจัดทำแผนงานและโครงการมีน้อยเกินไป บางโครงการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับจังหวัดนั้น ๆ แต่ไม่มีงบประมาณจัดสรรไปให้จังหวัด

1.6 หน่วยงานทางการศึกษา สังกัดกรมต่าง ๆ ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดต่างก็พยายามที่จะหนีจากศูนย์กลาง ไม่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ โดยจะเรียกร้องความเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับใคร พร้อมทั้งจะกำหนดกฎหมาย ระเบียบ ที่ทำให้เกิดข้อจำกัดในการที่จะทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เป็นราชการ ส่วนภูมิภาคและหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลาง

2. ในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการของจังหวัด มีปัญหาดังเช่น

2.1 สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีหน้าที่จำกัด การจัดสำนักงานตามอัตรา กำลังค่อนข้างคับแคบ รวมทั้ง ไม่มีสถานที่เก็บเอกสารและหนังสือราชการที่จัดเก็บเข้าใหม่เมื่อสิ้นปี

- 2.2 ได้รับงบประมาณค่าวัสดุ ครุภัณฑ์และค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอ
- 2.3 ระบบการเงินและบัญชีต้องทำตามระบบของคลังจังหวัดและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน บางครั้งล่าช้าและยากแก่การตรวจสอบของหน่วยงานย่อยต่าง ๆ
- 2.4 บุคลากรยังมีไม่ตรงตามโครงสร้าง และความรู้ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในด้านวิชาการ

3. ในฐานะผู้ปฏิบัติงานแทนกรมที่ไม่มีผู้แทนกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการในจังหวัด มีปัญหาดังเช่น

- 3.1 การใช้ทรัพยากรทางการศึกษาร่วมกัน หน่วยงานที่เป็นเจ้าของมักจะไม่ให้ความร่วมมือ เนื่องจากเกรงว่าวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะชำรุด
- 3.2 การประสานงานกับหน่วยงานทางราชการ ในการจัดกิจกรรมทางการศึกษามักจะ ไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เพราะหน่วยงานต่าง ๆ มิได้สังกัดสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด
- 3.3 งานด้านการศาสนาและการวัฒนธรรมมีงบประมาณสนับสนุน โครงการน้อย หรือ ไม่มีเลย ทำให้การจัดกิจกรรมดำเนิน ไปไม่เหมาะสมกับที่รับผิดชอบงานด้านนี้ โดยตรง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการผลิตและบริการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีดังนี้

วิเชียร ชุ่มช่วย (2533) ได้ศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด โดยศึกษากับกลุ่มประชากร คือ ศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด 72 คน ผลการวิจัย ปรากฏว่า ปัญหาที่ศึกษาธิการจังหวัดพบมากมีดังนี้ 1) ปัญหาการปฏิบัติงานบริหารทั่วไป ได้แก่ การขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การจัดเก็บและทำลายหนังสือราชการ การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากร การประชาสัมพันธ์และการจัดสวัสดิการสำนักงาน 2) ปัญหาการปฏิบัติงานการเงิน บัญชีและพัสดุ ได้แก่ การรับจ่าย ฝากถอน การส่งเงิน

การตรวจสอบและการรายงาน การจัดทำเอกสารทางการเงินและการจัดซื้อ จัดจ้าง วัสดุ  
 3) ปัญหาการปฏิบัติงานแผนงานและวิชาการ ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา แผนปฏิบัติ  
 การประจำปีและปฏิทินปฏิบัติงาน การสำรวจและการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์งบประมาณ  
 การติดตามและประเมินผลแผนงานและโครงการ และ 4) ปัญหาในการปฏิบัติงานการประ  
 สานงานและกิจกรรมการศึกษา ได้แก่ การดำเนินงานการพัฒนาชนบท การป้องกันและแก้ไข  
 ปัญหานักเรียน นักศึกษาติดยา ใช้จ่ายและสารเสพติดให้โทษ การดำเนินการเกี่ยวกับการกีฬา  
 และกรีฑาในระดับจังหวัด

นิคม มายขุนทด (2531) ได้ศึกษาสภาพและปัญหาการวางแผนพัฒนาการศึกษา  
 ระดับจังหวัด การศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดบุรีรัมย์ โดยศึกษากับกลุ่มประชากร คือคณะอนุ  
 กรรมการการศึกษา ศาสนาและศิลปวัฒนธรรมจังหวัดบุรีรัมย์ 15 คน และคณะทำงานวาง  
 แผนการศึกษาจังหวัดบุรีรัมย์ 15 คน รวม 30 คน ผลการวิจัย มีสภาพและปัญหาการวาง  
 แผนพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัด ดังนี้ 1) การเตรียมการวางแผน มีการกำหนดองค์ประกอบ  
 และบทบาทของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องไว้อย่างเหมาะสม การเตรียมบุคลากรใช้การประชุม  
 มากที่สุด มีการกำหนดปฏิทินไว้ชัดเจน แต่ขาดการจัดระบบสารสนเทศที่ดี ขาดงบประมาณ  
 จัดทำแผน มีการประสานงานการวางแผนน้อย มีการศึกษานโยบายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน  
 ระดับสูง และระดับกรมของกระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่ศึกษานโยบายหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง  
 2) การดำเนินการวางแผน มีการจัดประชุมคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องน้อยเกินไป คณะวาง  
 แผนต้องการรวบรวมข้อมูลเพิ่มทุกสังกัด มีการพยากรณ์อนาคต กำหนดปัญหาและความต้อง  
 การทางการศึกษาไว้ชัดเจน การกำหนดโครงการสอดคล้องกับนโยบาย แต่ไม่มีการวิเคราะห์  
 แผนงานโครงการ 3) การปฏิบัติตามแผน ในปีที่ผ่านไปได้รับงบประมาณน้อยกว่าแผน จึง  
 ต้องตัดบางโครงการออกและลดค่าใช้จ่ายในบางโครงการลง ทำให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาการ  
 ศึกษาจังหวัดได้น้อย 4) การติดตามประเมินผล ไม่ได้กำหนดเกณฑ์และระบบการติดตามประ  
 เมินผล มีการติดตามประเมินผลเฉพาะเมื่อเสร็จสิ้นโครงการเท่านั้น โดยสำนักงานศึกษา  
 การจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ หน่วยงานการศึกษาอื่น ส่วนใหญ่ดำเนินการในสายงานของตน

5) การประสานงานการวางแผน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่ประสานงานเพื่อให้มีการใช้บุคลากร อาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์เพื่อการวางแผนร่วมกัน มีปัญหาหน้าที่เกี่ยวกับการไม่มีอำนาจในการสั่งการ เนื่องจากระบบบริหารส่วนภูมิภาคแต่ละหน่วยงานมีอำนาจในการบริหารโดยอิสระ และ 6) การประสานแผน ส่วนใหญ่ใช้วิธีการประชุมร่วมกัน การประสานแผนยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากยังไม่ได้ประสานในทุกขั้นตอนของการวางแผน และยังไม่ประสานแผนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้ง ในและนอกกระทรวงศึกษาธิการอย่างจริงจัง ทำให้แผนงาน โครงการมีการเหลื่อมล้ำ ซ้ำซ้อนอยู่บ้าง เป็นเหตุให้สิ้นเปลืองเวลา งบประมาณ บุคลากร

ธำรง อมโร (2531) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด ผลการวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของศึกษาธิการจังหวัด พบว่า การบริหารงานทั่วไปมีปัญหามากที่สุด ในเรื่อง การขาดอัตรากำลัง สถานที่ปฏิบัติงานคับแคบ งานการเงิน บัญชี และพัสดุ มีปัญหาในเรื่องการเบิกจ่ายและบริการการเงินแก่หน่วยงานอื่น งานแผนงานและวิชาการมีปัญหาในเรื่องการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ระบบสารสนเทศยังขาดประสิทธิภาพ การติดตามผลยังไม่บรรลุเป้าหมาย งานประสานงานและกิจกรรมการศึกษา มีปัญหาใน เรื่องการร่วมมือ การประสานงานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานตามภารกิจของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในลักษณะ 3 ฐานะดังกล่าว ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย 1) ในฐานะกระทรวงศึกษาธิการและองค์กรกลางทางการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด การจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศยังไม่เป็นระบบ ยังไม่สามารถใช้ระบบการวางแผนพัฒนาการศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมมาของจังหวัดได้อย่างแท้จริง การประสานแผนยังขาดความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานสถานศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการยังไม่สามารถทำได้อย่างเป็นระบบที่ชัดเจน และเป็นข้อมูลมาพัฒนาต่อไป 2) ในฐานะสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการของจังหวัด



ยังมีปัญหาในด้านบุคลากร ไม่พอเพียง ความรู้ความสามารถยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ตามบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด งบประมาณมีจำกัด วัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกและอาคารสถานที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาอีก 3) ในฐานะผู้ปฏิบัติงานแทนกรมที่ไม่มีผู้แทนกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ในการปฏิบัติงาน งาน/โครงการต่าง ๆ ยังขาดความร่วมมือของหน่วยงาน สถานศึกษาที่เกี่ยวข้อง

สำหรับความสามารถในการผลิตและบริการของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในการวิจัยครั้งนี้ จะพิจารณาจากความสามารถในการดำเนินงานตามภารกิจใน 3 ฐานะดังกล่าว โดยพิจารณาถึงการดำเนินงาน ได้บรรลุผลตามเป้าหมายหรือคุณภาพอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพจะเป็นการพิจารณาถึงระดับคุณภาพของผลการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดจากการใช้ทรัพยากรของสำนักงานที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

#### ความสามารถในการประสานงาน (Coordination)

ความสามารถในการประสานงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการบริหารองค์การ เนื่องจากองค์การมีการแบ่งโครงสร้างขององค์การมีลักษณะแบ่งเป็นระดับในแนวตั้ง (vertical) และแบ่งเป็นฝ่ายต่าง ๆ ในแนวราบ (horizontal) ดังนั้น จึงต้องมีการประสานงานบุคลากรที่อยู่ในลักษณะดังกล่าวให้ทำงานร่วมกันด้วยความเรียบร้อยบรรลุเป้าหมายขององค์การ (Putti, 1987)

#### ความหมายของการประสานงาน

แคสท์และโรเซนไวท (Kast and Rosenzweig, 1985) ให้ความหมายของกิจกรรมการประสานงานในลักษณะของการ "บูรณาการ" (Integration) เป็นกระบวนการของหน่วยงานที่ประสบความสำเร็จด้วยความพยายามระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ ทำให้งานขององค์การเสร็จเรียบร้อย

เกรและสแมลท์เซอร์ (Gray and Smeltzer, 1990) ให้ความหมายว่า การทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ขององค์การปฏิบัติงานร่วมกันบรรลุเป้าหมายร่วมกันขององค์การ ความต้องการในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ บางฝ่ายมีความจำเป็นมาก ในขณะที่ระหว่างฝ่ายอื่น ๆ อาจจำเป็นน้อยกว่า ซึ่งทอมป์สัน (Thompson) เสนอแนะว่า ระดับของความต้องการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์กันระหว่างงาน

มอนดี ชาร์ปลินและพรีม็อกซ์ (Mondy, Sharplin and Premeaux, 1990) ให้ความเห็นว่า เมื่อองค์การมีการแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ การประสานงานมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง โดยให้ความหมายของการประสานงานว่า เป็นกระบวนการที่ทำให้แน่ใจได้ว่าบุคคลที่ปฏิบัติงานร่วมกัน พึงพาอาศัยกันทำให้บรรลุเป้าหมายโดยรวมได้

สมพงศ์ เกษมลิน (2526) ให้ความเห็นว่า การประสานงานเป็นเรื่องของความร่วมมือ ดังนั้น การประสานงานจึงหมายถึงความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติ จัดระเบียบงานให้เรียบร้อย และสอดคล้องกลมกลืนกันเพื่อให้งานสมดุลและสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้

กิติมา ปรีดีติลล (2529) ให้ความหมายว่า การประสานงานเป็นกิจกรรมที่จำเป็นในการบริหาร และผู้บริหารที่ต้นต้นต้องมีความสามารถในการที่จะกระทำให้เกิดความผสมกลมกลืนในหน่วยงานที่เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ในการบริหารอันได้แก่ คน เงิน เวลา วัสดุ และวิธีการปฏิบัติงาน อันจะก่อให้เกิดความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพของการบริหารได้

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า ความสามารถในการประสานงาน หมายถึง การดำเนินงานขององค์การที่ทำให้การปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะของความร่วมมือร่วมใจและสอดคล้องกันทำให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยการเชื่อมโยงสัมพันธ์บุคคล งบประมาณ วิธีการปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกและเวลาให้สามารถดำเนินงานร่วมกันด้วยความเรียบร้อย บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

### หลักของการประสานงาน

หลักของการประสานงานมีนักวิชาการให้แนวทางไว้หลายท่าน ดังเช่น

ทีด (Tead) อ่างในกิติมา ปรีดีติลิก, 2529) เสนอว่าในการประสานงาน ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงหลักการเบื้องต้น 4 ประการ คือ 1) ประสานงานโดยการติดต่อโดยตรงของผู้ที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบและเกี่ยวข้อง 2) การประสานงานจะต้องเกิดขึ้นแต่ระยะเริ่มแรกขององค์การ 3) การประสานงานควรคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ในสถานการณ์ต่าง ๆ ขององค์การ และ 4) การประสานงานจะต้องมีกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน

### แบบของการประสานงาน

การประสานงานแบ่งได้เป็นแบบต่าง ๆ ดังนี้

แคสท์และโรเซนไวค (Kast and Rosensweig, 1985) ได้แบ่งการประสานงานตามแนวของลิเทอร์เรอร์ (Litterer) มี 3 แบบ คือ

1. การประสานงานแบบตามสายบังคับบัญชา (Directive Coordination) เป็นการประสานงานตามระบบบริหาร มุ่งเน้นการไหลของงานตามสายบังคับบัญชาแนวดิ่ง (horizontal flow)

2. การประสานงานแบบอาสาสมัคร (Voluntary Coordination) เป็นการประสานงานโดยให้บุคคลหรือกลุ่มอาสาสมัครในการแก้ไขปัญหา โดยอาศัยความเต็มใจและความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การ

3. การประสานงานแบบอำนวยความสะดวก (Facilitate Coordination) มีหลายวิธี วิธีหนึ่งที่ใช้คือ การจัดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากฝ่ายต่าง ๆ หรือหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปตามความต้องการในการประสานงาน การประสานแบบนี้เป็นการพัฒนาวิธีการให้การประสานงานมีความเหมาะสมขึ้น เช่น ต้องการผู้ทรงคุณวุฒิมากกว่าผู้ที่มีตำแหน่งเป็นทางการ หรืออาจใช้วิธีการของลิเคิร์ต (Likert) ที่เรียกว่า หมุดเชื่อม (Linking pins) มีการเชื่อมโยงขององค์การให้เป็นตัวแทนประสานงานทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน

สมพงษ์ เกษมสิน (2526) แบ่งการประสานงานออกเป็น 2 แบบ คือ 1) การประสานงานโดยความสมัครใจ (Voluntary Coordination) 2) การประสานงานตามสายการบังคับบัญชา (Directive Coordination) ซึ่งมีความหมายคล้ายกับ การแบ่งของ แคลท์และโรเซนวิก ใน 2 แบบแรก และได้แบ่งแบบการประสานงานตามเทคนิคการประสานงานออกเป็น 2 แบบ คือ 1) การประสานงานภายในองค์การ 2) การประสานงานระหว่างองค์การ

1. การประสานงานภายในองค์การ (Coordination within Our Activity) เป็นการประสานงานที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่อยู่ภายในองค์การเดียวกัน
2. การประสานงานระหว่างองค์การ (Coordination outside our Activity) เป็นการประสานระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก ซึ่งมีความเกี่ยวข้องในการช่วยเหลือกัน

#### เทคนิคการประสานงาน

เทคนิคการประสานงาน มีผู้เสนอเทคนิคการประสานงานกันหลายแนวทาง ดังเช่น สโตเนอร์ (Stoner, 1978) ได้เสนอกลไกและวิธีการซึ่งอาจใช้วิธีการเดียวหรือหลายวิธีการผสมผสานกันก็ได้ ดังมีกลไกและวิธีการ ดังนี้

1. ลำดับชั้นทางการบริหาร (Managerial Hierarchy) เป็นการให้การประสานงานโดยใช้สายการบังคับบัญชาขององค์การ (chain of command) การควบคุมงานประจำและวิธีการปฏิบัติงาน เช่น นโยบาย กฎระเบียบต่าง ๆ สามารถใช้กลไกนี้ได้
2. การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยต่าง ๆ (Interdepartment Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารในระดับเดียวกัน คือ ตามแนวนอนมากกว่าตามแนวตั้ง ซึ่งเป็นส่วนของสายการบังคับบัญชา
3. คณะกรรมการ (Committees) การประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อาจเป็นไปตามโครงสร้าง คือ เป็นคณะกรรมการที่เป็นทางการ คณะกรรมการโดยทั่วไป อาจ

ประกอบด้วย บุคคลสำคัญ สมาชิก โดยมีการประชุมตามกำหนดเวลา คณะกรรมการประสานงานที่สำคัญแบ่งได้ 3 แบบ คือ คณะกรรมการบริหารทั่วไป คณะกรรมการเฉพาะสาขา คณะกรรมการผสม

4. การติดต่อระหว่างบุคคล (Liaison Individuals) บุคคลที่ทำหน้าที่ในการติดต่อช่วยให้ผู้บริหารประสานงานกิจกรรมขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายและช่วยทำให้บทบาทเฉพาะต่าง ๆ ชัดเจนขึ้น ทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ผู้ทำหน้าที่ในการติดต่อ เช่น ผู้บริหารผลผลิต ผู้ประสานงานกับลูกค้า และผู้บริหารโครงการ

จากการที่สมพงษ์ เกษมสิน ได้แบ่งการประสานงานจำแนกเป็นการประสานงานภายในองค์การและการประสานงานระหว่างองค์การนั้น เขาได้เสนอเทคนิคในการประสานงานแต่ละแบบ ดังนี้

1. การประสานงานภายในองค์การ มีเทคนิคการประสานงานหลายวิธี ได้แก่ การจัดแผนผังและกำหนดหน้าที่การงาน การจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การใช้คณะกรรมการ การใช้วิธีการงบประมาณ การติดตามผลงาน การติดต่ออย่างไม่เป็นทางการ การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อเฉพาะ การจัดให้มีการประชุม การจัดฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร จัดให้มีหน่วยแนะนำทางวิชาการ จัดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่และจัดให้มีการบำรุงขวัญกำลังใจ

2. การประสานงานระหว่างองค์การ มีเทคนิคการประสานงานที่ใช้ในการประสานงานภายในองค์การ อาจนำมาใช้สำหรับการประสานงานระหว่างองค์การได้ เทคนิคการประสานงานระหว่างองค์การที่ควรทราบได้แก่ การประสานงานการกำหนดสิทธิและหน้าที่ (function) การใช้คณะกรรมการผสม และการใช้วิธีการงบประมาณ

จะเห็นได้ว่า เทคนิคการประสานงานที่แบ่งตามแบบของการประสานงานภายในองค์การและการประสานงานระหว่างองค์การมีความครอบคลุมและชัดเจนกว่าเทคนิคการประ

สานงานที่เสนอเป็นวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นเทคนิควิธีการที่มีอยู่แล้วในการประสานงาน ที่มุ่ง  
เป็นการประสานงานภายในองค์การและระหว่างองค์การ

ความสามารถในการประสานงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

จากบทบาทหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัดในฐานะผู้บริหาร  
ของสำนักงานฯ จะต้องทำให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดประสานงานกับหน่วยงานสถาน  
ศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องได้ และทำให้ฝ่ายต่าง ๆ ใน  
สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดประสานงานกันได้ เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานพัฒนา  
การศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด ดังนั้น การประสานงานของสำนักงาน  
ศึกษาธิการจังหวัดจึงมี 2 ลักษณะ คือ 1) การประสานงานภายในองค์การ 2) การประสาน  
งานระหว่างองค์การ

#### 1. การประสานงานภายในองค์การ

จากสภาพปัจจัยของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จะเห็นได้ว่า สำนักงานปลัด  
กระทรวงศึกษาธิการ ได้ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด  
อยู่เสมอ ปัจจุบันตามแผนอัตรากำลัง 3 ปี (พ.ศ. 2536-2538) มีทั้งหมด 6 ฝ่าย และ  
ขยายอัตรากำลังให้มากขึ้น เพื่อให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น  
ปัจจุบันการบริหารงานของสำนักงานฯ มีการกำหนดเป้าหมาย การวางแผน การจัดหา  
ทรัพยากร การจัดองค์การ การปฏิบัติตามแผนงาน โครงการและควบคุม อย่างไรก็ตาม  
การประสานงานภายในสำนักงานเพื่อให้เกิดความร่วมมือ ดำเนินงานได้ราบรื่นอาจมีปัญหา  
บ้าง เนื่องจากบุคลากรมีไม่พอเพียงกับปริมาณงาน และมีความสามารถในการปฏิบัติงานใน  
บางงานน้อย งบประมาณไม่พอเพียง วัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกมีไม่พอเพียงและทันสมัย  
นโยบายแผนงาน โครงการของกระทรวงหรือจังหวัดแทรกซ้อนเพิ่มเติมเข้ามาให้ปฏิบัติ  
อย่างเร่งด่วน เป็นผลให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีปัญหาในการปฏิบัติงาน งานโครงการ  
สำเร็จลงอย่างไม่มีประสิทธิภาพ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533; 2535)

## 2. การประสานงานระหว่างองค์กร

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีบทบาทสำคัญถือว่าเป็นปรัชญาในการทำงาน คือ การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการพัฒนาศึกษา การศาสนาและการวัฒนธรรมของจังหวัด แต่เนื่องจากโครงสร้างการบริหารการศึกษาในระดับจังหวัดขาดเอกภาพ เป็นผลให้หน่วยงานสถานศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการภายในจังหวัดขาดความร่วมมือในการปฏิบัติเท่าที่ควร (ธำรง เจริญผลลาต, 2529) รวมทั้งสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดพัฒนาศักยภาพของตนยังไม่พร้อมที่จะเป็นหน่วยงานประสานงาน เนื่องจากปัจจัยการบริหารงานทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกและระบบงานยังไม่สอดคล้องกับการเป็นหน่วยงานประสานงานดังกล่าว (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2533)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศักดิ์ดา ปัญจนผล (2527) ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในภาคเหนือ โดยศึกษากับกลุ่มประชากร จำนวน 686 คน ผลการวิจัยในประเด็นการประสานงาน ปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษาในจังหวัดมีการประสานงานกันน้อย และมีความคิดเห็นว่า ควรมีการประสานงานร่วมมือกันให้มากที่สุด นอกจากนี้ จริยะ วิโรจน์ (2531) และ นิคม บายขุนทด (2531) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในประเด็นการประสานงานกับหน่วยงานสถานศึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็ได้ผลการวิจัยเช่นเดียวกัน คือ การประสานงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดความคล่องตัว สถานศึกษาบางระดับหรือสังกัดให้ความร่วมมือต่องานวิชาการของจังหวัดน้อย การประสานงานเพื่อพัฒนาศึกษาระดับจังหวัด ไม่สามารถทำได้สมบูรณ์เนื่องจากยังไม่ได้ประสานในทุกขั้นตอนของการวางแผน

จิตติมา พานิชโยทัย (2537) ได้ศึกษากระบวนการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด โดยศึกษากับกลุ่มประชากร คือ ศึกษาธิการจังหวัดและผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัดทุกจังหวัด รวม 222 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า กระบวนการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีการปฏิบัติในด้านการตัดสินใจสั่งการ การวางแผน การจัดองค์การ การ

ติดต่อสื่อสาร การใช้อิทธิพลกระตุ้นให้คนทำงาน การประสานงานและการประเมินผลงานอยู่ในระดับมากทุกด้าน และปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีปัญหาอยู่ในระดับมาก 1 ด้าน คือ การประเมินผลงาน และมีปัญหาอยู่ในระดับน้อย 6 ด้าน คือ การตัดสินใจสั่งการ การวางแผน การจัดองค์การ การติดต่อสื่อสาร การใช้อิทธิพลกระตุ้นให้คนทำงานและการประสานงาน

จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการประสานงาน แสดงว่า สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด มีปัญหาในการประสานงานกับหน่วยงานสถานศึกษาในจังหวัด โดยหน่วยงานสถานศึกษาให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานกับสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดไม่ดีเท่าที่ควร ส่วนการประสานงานภายในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดมีปัญหาในการประสานงานน้อย

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ความสามารถในการประสานงานของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จะพิจารณาถึงการประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ ในสำนักงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากเทคนิคการประสานงาน คือ การกำหนดหน้าที่การงาน การใช้คณะกรรมการ การใช้แผน การติดต่อสื่อสารที่ดี การประชุมและการติดตามผล

#### ความพึงพอใจในการทำงาน (Job Satisfaction)

ความพึงพอใจในการทำงาน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในสาขาของพฤติกรรมองค์การและการบริหารการพัฒนารัฐบาลนคร ด้วยความคาดหวังว่าจะช่วยทำให้ผลผลิตขององค์การบรรลุเป้าหมายสูงขึ้นหรือเกินกว่าเป้าหมาย (Luthans, 1992) เป็นเป้าหมายสำคัญที่องค์การจะต้องทำให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงานควบคู่กับการบรรลุเป้าหมายขององค์การ (Kast and Rosenzweig, 1985) อาจถือเป็นเสมือนเป้าหมายขององค์การอันหนึ่งได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปรัชญาการบริหารขององค์การนั้น ๆ (เทพพนม เมืองแมนและสวิง สุวรรณ 2529)



การศึกษาเกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน เริ่มต้นได้รับความสนใจตั้งแต่จาก การศึกษาที่เมืองฮอว์ธอร์น (Hawthorne Studies) ในปี ค.ศ. 1930 โดยการศึกษาค้นคว้าของเมโย (Mayo) และคณะ ในระยะต่อมามีผู้ให้ความสนใจในการศึกษาความพึงพอใจใน การทำงานมากขึ้น (steers, 1991)

ความหมายของความพึงพอใจในการทำงาน

นักวิชาการได้ให้ความหมายของความพึงพอใจในการทำงาน ดังมีสาระสำคัญต่อไปนี้ ลอค (Locke, 1976 quoting Steers, 1991) ให้ความหมายว่า ผลของ ความรู้สึกทางบวกหรือมีความสุขของบุคคลจากการประเมินงานหรือประสบการณ์ในการทำงาน ของตน เป็นการรับรู้ว่ามีคุณค่าแก่เขาในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ทำงาน

มุชินสกี (Muchinsky, 1983) ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจในการทำงาน เป็นการตอบสนองทางอารมณ์และความรู้สึกเกี่ยวกับความชอบหรือไม่ชอบ กล่าวคือเป็นระดับ ของความรู้สึก พอใจและยินดีที่ตนได้รับจากงาน ความพึงพอใจในการทำงานนี้เป็นการตอบ สนองที่เป็นเรื่องของแต่ละบุคคล ซึ่งแตกต่างจากขวัญ (morale) ที่เป็นการตอบสนองที่เกิด ขึ้นกับคนทั้งกลุ่ม

โครลเลย์ (Crolley, 1989) ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจในการทำงาน เกี่ยวข้องกับการที่คนเรามีความรู้สึกต่องานของเขาอย่างไร เป็นสิ่งที่ประกอบด้วยทัศนคติ ความรู้สึก ความชอบไม่ชอบ ซึ่งคนมีต่องานของตน พวกผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถที่จะใช้ ความรู้ความชำนาญพิเศษของเขาได้มากเท่าไร เขายังมีความพึงพอใจในการทำงานมาก ยิ่งขึ้นเท่านั้น

นิวสตรอมและเดวิส (Newstrom and Davis, 1989) ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจในการทำงานเป็นทัศนคติที่ชอบหรือไม่ชอบของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่องานที่ทำ ซึ่ง แสดงให้เห็นว่ามีข้อผูกพันหรือมีข้อตกลงระหว่างความคาดหวังจากงานของผู้ปฏิบัติให้ผลตอบแทน ที่จะได้จากงาน ระดับของความพึงพอใจนั้นมีลักษณะไม่อยู่นิ่ง กล่าวคือ เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา บางครั้งเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

เชอร์เมอร์ฮอร์น ฮันท์และออสบอร์น (Schermerhorn, Hunt and Osborn, 1991) ให้ความหมายว่า ความพึงพอใจในการทำงานเป็นระดับที่แต่ละบุคคลมีความรู้สึกต่อ งานที่ทำในทางบวกหรือลบ

โดยสรุปแล้ว ความพึงพอใจในการทำงาน หมายถึง ระดับทัศนคติหรือความรู้สึก ของบุคคลที่มีต่องานที่ทำ ความรู้สึกนี้เกิดขึ้นเมื่อบุคคลนั้นได้รับการตอบสนองสิ่งที่ต้องการของ ตนจากการทำงานทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

#### มิติของความพึงพอใจในการทำงาน

ความพึงพอใจในการทำงานเป็นลักษณะที่สัมพันธ์กับทัศนคติต่อสิ่งต่าง ๆ หลายด้าน จากงานวิจัย สรุปได้ว่า มิติของความพึงพอใจในการทำงาน มี 5 มิติ ที่แทนลักษณะสำคัญที่สุด คือ 1) ลักษณะงาน (work itself) งานเป็นที่น่าสนใจของแต่ละบุคคล มีโอกาสเรียนรู้ และโอกาสที่ให้ความรับผิดชอบ 2) ค่าจ้าง (pay) ปริมาณค่าจ้างที่ได้รับ ความยุติธรรม หรือความเสมอภาคในการจ้าง วิธีการให้ค่าจ้าง 3) โอกาสได้รับความก้าวหน้า (promotion opportunities) โอกาสความก้าวหน้าตามลำดับ 4) การนิเทศ (supervision) ความสามารถของผู้บริหารระดับสูงที่จัดให้มีการช่วยเหลือทางเทคนิคและสนับสนุน 5) เพื่อน ร่วมงาน (co-workers) ให้ผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ มีศักยภาพทางเทคนิคการปฏิบัติงานและส่งเสริมช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (steers, 1991; Luthans, 1992) นอกจากนี้ เทพพนม เมืองแมนและสวิง สุวรรณ (2529) ได้สรุปมิติต่าง ๆ เกี่ยวกับความพึงพอใจในการทำงาน คล้ายกับผลงานวิจัย แต่มีจำนวนมิติ 9 มิติ ได้แก่ 1) งาน จะรวมถึงความพึงพอใจทางด้าน จิตใจ ชนิดของงาน โอกาสในการที่จะเรียนรู้งาน ความยุ่งยากของงาน ปริมาณของงาน โอกาสของความสำเร็จเมื่อปฏิบัติงานนั้น การควบคุมและการกำหนดเวลาของการทำงาน 2) ค่าจ้าง ปริมาณค่าจ้างที่ได้รับ ความยุติธรรมหรือความเสมอภาคในการจ้าง วิธีการให้ค่าจ้าง 3) การเลื่อนตำแหน่ง โอกาสที่จะได้เลื่อนตำแหน่ง ความยุติธรรมในการเลื่อน ตำแหน่ง 4) การยกย่องนับถือ การยกย่องชมเชยเมื่อทำงานสำเร็จ การให้เกียรติและ

การเชื่อถือในงานที่ทำสำเร็จ 5) ผลประโยชน์ บำนาญ การรักษาพยาบาล การให้พนักงานประจำปี การให้ค่าใช้จ่ายในการพักผ่อน 6) สภาพของการทำงาน จำนวนชั่วโมงที่ทำงาน เวลาพักผ่อนระหว่างการทำงาน เครื่องมือ อุณหภูมิ การระบายอากาศ สถานที่ตั้ง และลักษณะโครงสร้าง 7) การนิเทศ แบบหรือวิธีการนิเทศ มนุษยสัมพันธ์ ทักษะในการบริหาร 8) เพื่อนร่วมงาน ความสามารถ การให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และ 9) หน่วยงานและการจัดการ การดูแลเอาใจใส่ดูแลคนงาน ค่าจ้างและนโยบาย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน

นอกจากแนวความคิดเกี่ยวกับมิติของความพึงพอใจในการทำงานดังกล่าวแล้ว ยังมีนักวิชาการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน ซึ่งเป็นแนวคิดค่อนข้างใกล้เคียงกับกลุ่มทฤษฎีการจูงใจที่เน้นในด้านเนื้อหา (Content Theory) มาก หรือนำทฤษฎีการจูงใจตามเนื้อหา มาศึกษาเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน เช่น นำปัจจัยจูงใจหรือปัจจัยภายใน (Motivator Factors or Intrinsic Factors) และปัจจัยค่าจูง หรือปัจจัยภายนอก (Hygiene Factors or Extrinsic Factors) ตามทฤษฎีของเฮิร์ซเบิร์ก (Herzberg) มาศึกษา เช่น งานวิจัยของ วิบูล แมนสติกดิ์ (2530) เสาวรส เกียรตินาด (2533) โอลาสิจิ (Olasiji, 1983) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของนักวิชาการอื่น ๆ ดังเช่น

ซีลินิคและคณะ (Zelenik and others, 1958 อ้างถึงใน อุไรวรรณ หล่อศิริ, 2524) ได้กล่าวว่า ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงานอาจรวบรวมจำแนกเป็นทฤษฎีการให้รางวัล ดังนี้คือ

1. ความต้องการภายนอก เป็นความต้องการเกี่ยวกับรายได้ตอบแทน ความมั่นคงปลอดภัยในการทำงาน สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ตำแหน่งหน้าที่ การให้ทำงานตามความถนัด ความต้องการเหล่านี้ ผู้บริหารจะเป็นผู้จัดการตอบสนองให้

2. ความต้องการภายใน ได้แก่ ความต้องการเข้าหมู่พวก ความต้องการแสดงความรู้สึกจงรักภักดี ความเป็นเพื่อนและความรักใคร่ ความต้องการเป็นที่ยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น ความต้องการในศักดิ์ศรีของตนเอง ความต้องการเหล่านี้จะได้รับจากหมู่คณะ

จิเซลลีและบราวน์ (Ghiselli and Brown, 1965) ได้มีความเห็นว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในการทำงานเมื่ออยู่ 5 อย่าง คือ

1. ระดับอาชีพ หมายถึง สถานะหรือความนิยมของคนต่ออาชีพ ถ้าอาชีพนั้นอยู่ในสถานะสูงเป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป ก็จะเป็นที่พอใจของผู้ประกอบอาชีพนั้น

2. สถานะทางสังคมและสภาพการทำงานต่าง ๆ ต้องตกอยู่ในสภาพที่ดีเหมาะสมแก่สภาพของผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานเป็นเวลานานถ้าได้รับตำแหน่งที่ดีหรือได้รับการยกย่องจากผู้ร่วมงานก็จะเกิดความพึงพอใจ

3. อายุของผู้ปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุระหว่าง 25-34 ปี และระหว่าง 45-54 ปี มีความพึงพอใจในการทำงานน้อยกว่ากลุ่มอื่น ๆ

4. สิ่งจูงใจที่เป็นเงิน ได้แก่ รายได้ประจำและรายได้พิเศษ

5. คุณภาพของการปกครองบังคับบัญชา ได้แก่ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างหัวหน้างาน คนงานและการเอาใจใส่ต่อความเป็นอยู่ของคนงาน ซึ่งจะมีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน

กิลเมอร์ (Gilmer, 1971) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน มี 10 ประการ ดังนี้

1. ความมั่นคงในงาน (security) ได้แก่ ความมั่นคงในการทำงาน ความรู้สึกว่าผู้ปฏิบัติงานมีคุณค่าต่อหน่วยงาน มีความรู้ความสามารถ มีโอกาสที่จะได้ทำงานในตลอดไป ความมั่นคงนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้คนชอบงาน และโดยทั่วไป จะได้รับการกล่าวถึงเป็นอันดับแรก เมื่อกล่าวถึงสิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน ผู้ที่มีความรู้หรือขาดความรู้ ย่อมเห็นว่าความมั่นคงในงานมีความสำคัญสำหรับตนมาก ในขณะที่คนที่มีความรู้สูงจะรู้สึกว่าไม่มีความสำคัญมากนัก ส่วนคนที่มีอายุมากขึ้นจะต้องการความมั่นคงมากขึ้น

2. โอกาสในการก้าวหน้า (opportunity for advancement) ได้แก่ โอกาสในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ปัจจุบันจะได้รับการจัดลำดับความสำคัญไว้สูงมาก สำหรับคนที่ชอบโยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งให้สูงขึ้น

3. องค์การการบริหาร (company and management) หมายถึง ความพอใจต่อหน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน ต่อการดำเนินงานภายในหน่วยงาน หน่วยงานเป็นสิ่งหนึ่งที่ช่วยให้ความรู้สึกว่าคนมีความมั่นคงในการทำงาน และสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญสูง ระดับความพึงพอใจที่มีต่อหน่วยงานจะสูงตามไปด้วย ผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุมากจะสนใจกับชื่อเสียงของหน่วยงานมากกว่าผู้ปฏิบัติงานที่อายุน้อย

4. เงินเดือนหรือค่าจ้าง (wages) ได้แก่ รายได้ประจำ เป็นที่น่าสนใจว่าคนงานโดยทั่วไปจะจัดลำดับความสำคัญให้ปัจจุบันอยู่ในระดับต้น ๆ

5. ลักษณะงานที่ทํา (intrinsic aspects of job) หมายถึง งานสัมพันธ์กับความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติ หากบุคคลใดได้ทำงานตามที่ตนถนัดจะเกิดความพึงพอใจ

6. การนิเทศงาน (supervision) เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ผู้ทำงานมีความรู้ริ้วพอใจหรือไม่พอใจต่องานได้ รวมถึงการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพและความก้าวหน้า การได้รับการยกย่องชื่นชม

7. ลักษณะทางสังคม (social aspects of job) เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความต้องการอยู่ในฐานะที่เป็นที่ยอมรับและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ผู้ที่รู้สึกว่าเป็นสมาชิกคนหนึ่งของกลุ่มที่มีความสามัคคีและมีผลงานที่ดีจะรู้สึกมีความสุขกับงานมากกว่าคนที่พบว่าตนเองไม่เหมาะหรือเข้ากับคนในสังคมนั้นไม่ได้

8. การติดต่อสื่อสาร (communication) หมายถึง การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร คำสั่ง รายงานประจำปี ฯลฯ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน และหมายรวมถึง การยอมรับฟัง การได้รับการยอมรับ การทราบเหตุผล

9. สภาพการทำงาน (working conditions) หมายถึง แสงสว่าง อุณหภูมิ การระบายอากาศ การอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ

10. ผลประโยชน์ที่แตกต่าง ๆ (benefits) ได้แก่ เงินบำเหน็จ การบริการ และการรักษาพยาบาล สวัสดิการต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงานมีหลายประการ ทั้งในเรื่องลักษณะของบุคคล ลักษณะงาน ลักษณะขององค์การและระบบการบริหารที่ตอบสนองความต้องการของบุคคลจึงทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจในการทำงานกับการปฏิบัติงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจในการทำงานกับการปฏิบัติงาน มีบริบทที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ 2 ประการ คือ 1) ความพึงพอใจในการทำงานกับการตัดสินใจเกี่ยวกับตนเอง 2) ความพึงพอใจในการทำงานกับการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (Schermerhorn, Hunt and Osborn, 1991)

1. ความพึงพอใจในการทำงานกับการตัดสินใจเกี่ยวกับตนเอง ความพึงพอใจในการทำงานมีอิทธิพลต่อการขาดงาน (absenteeism) หรือความไม่ตั้งใจทำงานของบุคคล บุคคลที่มีความพอใจจะตั้งใจปฏิบัติงานและไม่ขาดงานอย่างไม่มีเหตุผลมากกว่าบุคคลที่ไม่พอใจ นอกจากนี้ ความพึงพอใจในการทำงานยังมีผลต่อการเปลี่ยนงาน (turnover) โดยบุคคลที่มีความพอใจจะมีการเปลี่ยนงานน้อยมาก ส่วนบุคคลที่ไม่พอใจจะต้องการออกจากงานถ้ามีโอกาส ซึ่งผู้บริหารจะต้องตระหนักถึงความสำคัญทั้งการขาดงานและการเปลี่ยนงาน รวมทั้งผลผลิตและขวัญกำลังใจของบุคคลอาจต่ำลงได้ โดยสร้างแนวคิดและพลังใหม่ ลดความขัดแย้งโดยเปลี่ยนงานให้และจัดตำแหน่งที่มีคุณค่า มีความก้าวหน้า

วิธีการหนึ่งอาจทำได้โดยการเพิ่มสภาพแวดล้อมให้เป็นไปตามความคาดหวังทางจิตวิทยาของแต่ละคน

2. ความพึงพอใจในการทำงานกับการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจในการทำงานกับการปฏิบัติงาน ยังเป็นข้อโต้แย้งใน 3 ลักษณะ คือ 1) ความพึงพอใจ เป็นสาเหตุของการปฏิบัติงาน (S → P)

2) การปฏิบัติงานเป็นสาเหตุของความพึงพอใจ ( $P \rightarrow S$ ) และ 3) รางวัลเป็นสาเหตุทั้งของการปฏิบัติงานและความพึงพอใจ ( $R \rightarrow P, S$ )

### 2.1 ความพึงพอใจเป็นสาเหตุของการปฏิบัติงาน ( $S \rightarrow P$ )

จากผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า ความพึงพอใจในการทำงานอย่างเดียวไม่สามารถเป็นตัวพยากรณ์ที่ดีของการปฏิบัติงานของแต่ละคนได้ การแสวงหาการเพิ่มการปฏิบัติงานโดยการเพิ่มความพึงพอใจในการทำงานจึงไม่ใช่การตัดสินใจของการบริหารที่ดี

### 2.2 การปฏิบัติงานเป็นสาเหตุของความพึงพอใจ ( $P \rightarrow S$ )

หลักการของความสัมพันธ์นี้ การปฏิบัติงานจะต้องได้รับรางวัลอย่างเหมาะสม ซึ่งนักวิจัยเชื่อว่าเมื่อการปฏิบัติงานเสร็จแล้วให้รางวัลอย่างมีคุณค่า จะมีผลทำให้มีความพึงพอใจในการทำงาน

### 2.3 รางวัลเป็นสาเหตุของการปฏิบัติงานและความพึงพอใจ ( $R \rightarrow P, S$ )

ข้อโต้แย้งนั้นแนะนำว่า เมื่อรางวัลได้รับการจัดสรรอย่างเหมาะสม จะได้ผลทั้งความพึงพอใจในการทำงานและการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น ได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหาร โดยจะให้ผลทั้งความพึงพอใจในการทำงานและการปฏิบัติงานสูงขึ้น จะต้องใช้การให้รางวัลกับการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม (performance contingent rewards) นั่นคือ ให้รางวัลมากกับผู้ปฏิบัติงานมากและให้รางวัลน้อยกับผู้ปฏิบัติงานน้อย

ทฤษฎีการบริหารสมัยใหม่กำหนดขึ้นตามแนวทางที่ 3 นี้ เน้นทั้งการปฏิบัติงานและความพึงพอใจในการทำงาน ในลักษณะที่เป็นหลักการสำคัญทำให้บุคคลมีความพยายามในการทำงาน จะทำให้บุคคลมีความพึงพอใจต่อรายได้ เพื่อนร่วมงาน ผู้บริหารงานและลักษณะงาน มีผลต่อพฤติกรรมในการทำงานด้วย สามารถแก้ปัญหาการขาดงาน ความเฉื่อยชา การเปลี่ยนงานและทำให้บุคคลากรยอมรับความคิดและคำแนะนำ ลักษณะเช่นนี้ ความพึงพอใจในการทำงานจึงเป็นสิ่งที่มีความชัดเจนและเป็นองค์ประกอบสำคัญของคุณภาพของชีวิตการทำงาน (the quality of work life)

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิบูลย์ แมนสถิตย์ (2530) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงานของศึกษานิเทศก์ในประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างเป็นศึกษานิเทศก์อำเภอ จำนวน 466 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า ความพึงพอใจในการทำงานของศึกษานิเทศก์อำเภออยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ คือ ความสำเร็จในการทำงาน ลักษณะงานที่ปฏิบัติและเงินเดือน ตามลำดับ เมื่อศึกษาตัวแปรอิสระทุกตัวส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงานของศึกษานิเทศก์อำเภอ ได้แก่ ความสำเร็จในการทำงาน ลักษณะงานที่ปฏิบัติ การได้รับการยอมรับนับถือ ความรับผิดชอบ เงินเดือน ความมั่นคงในการทำงาน ผลประโยชน์เกื้อกูล ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา การนิเทศงาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน ความก้าวหน้า การปกครองบังคับบัญชา ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา นโยบาย และการบริหารงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตามลำดับ

กำธร เศรษฐ์สกุล (2535) ได้ศึกษาขวัญของบุคลากรในสำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัด เขตการศึกษา 7 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย เป็นบุคลากรในสำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัด 116 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า โดยภาพรวม ขวัญของบุคลากรอยู่ในระดับปานกลาง เรียงตามลำดับ คือ ปัจจัยด้านสภาพของบุคลากร ปัจจัยด้านบรรยากาศขององค์การและปัจจัยที่มีผลต่อการทำงาน โดยมีขวัญสูงสุดกับต่ำสุดในแต่ละปัจจัย ดังนี้ 1) ความพึงพอใจในการทำงาน การได้รับเงินเดือนและเงินพิเศษเหมาะสม มีขวัญสูงสุด การให้คำปรึกษาแก่ผู้บังคับบัญชาเมื่อมีปัญหา เรื่องงานของผู้บังคับบัญชา มีขวัญต่ำสุด 2) สถานภาพของบุคลากร การสนับสนุนให้เลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นด้วยความยุติธรรม มีขวัญสูงสุด การให้โอกาสเสนอความคิดเห็น มีขวัญต่ำสุด และ 4) ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงาน มีเสรีภาพในการปฏิบัติงาน และแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้อย่างเต็มความสามารถ มีขวัญสูงสุด การจัดแบ่งงานอย่างเหมาะสมกับความรับผิดชอบ มีขวัญต่ำสุด

วิสเซอร์ (Whisher, 1984) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยจูงใจ-ค่าจูงใจที่ใช้ในโรงเรียนประจำตำบลกับความพึงพอใจในการทำงานของครูใหญ่เพื่อหาความสัมพันธ์และหาระดับความพึงพอใจในการทำงานที่เมืองวิเวอร์ไซด์ ผลการวิจัยปรากฏว่า 1) ปัจจัยจูง



ใจ-ค่าจ้างต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ต่อความพึงพอใจในการทำงานในระดับสูง ยกเว้น ความมั่นคงในการทำงาน 2) ครูใหญ่มีความพึงพอใจในการทำงาน 3) มีข้อเสนอแนะในการส่งเสริมความพึงพอใจในการทำงานของครูใหญ่เรียงลำดับดังนี้ คือ การกำหนดนโยบายและการบริหารสภาพการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและเงินเดือน

ดีเรินดา (Dereinda, 1984) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความพึงพอใจในการทำงานกับผลการปฏิบัติงานของกลุ่มตัวแทนชนบท ในเมืองวิสคอนซิน จำนวน 547 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า 1) ความพึงพอใจในการทำงานกับผลการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กันในทางบวก 2) ผลการปฏิบัติงานกับรายได้มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 3) รายได้กับความพึงพอใจในการทำงานมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติต่อทุกลักษณะงาน ยกเว้น การเลื่อนตำแหน่ง 4) สิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานในระดับสูง ได้แก่ ลักษณะงานที่ทำ เพื่อนร่วมงานและการปกครองบังคับบัญชา ส่วนสิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจน้อย ได้แก่ เงินเดือน

จากสาระสำคัญและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของความพึงพอใจในการทำงาน จะเห็นได้ว่าความพึงพอใจในการทำงานเป็นระดับทัศนคติหรือความรู้สึกของบุคคลที่มีต่องานที่ทำงาน โดยมีมิติของความพึงพอใจในการทำงานหลายมิติ มิติที่เป็นผลจากการวิจัยและยอมรับว่าสำคัญมี 5 มิติ คือ 1) ลักษณะงาน 2) รายได้ 3) โอกาสได้รับความก้าวหน้า 4) การนิเทศ และ 5) เพื่อนร่วมงาน โดยมีทฤษฎีแรงจูงใจเป็นทฤษฎีที่ช่วยเสริมสร้างแนวคิดของความพึงพอใจในการทำงาน ซึ่งปัจจุบันมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในการทำงานกับการปฏิบัติงาน และข้อโต้แย้งที่ได้รับการยอมรับ คือ การปฏิบัติงานส่งผลให้เกิดความพึงพอใจในการทำงาน โดยมีการให้รางวัลอย่างเหมาะสมตามสภาพการณ์ นอกจากนี้ยังมีแนวคิดในการนำปัจจัยที่สนองความต้องการของบุคคลตามทฤษฎีการจูงใจในด้านเนื้อหา มาศึกษาเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน

สำหรับความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จากการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและผลการวิจัยของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การสำรวจสภาพสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดและอำเภอในช่วงปีงบประมาณ 2532 (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, 2532; 2533) และผลงานวิจัยของ จริยะ วิโรจน์ (2531) ได้ผลปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ขาดโอกาสความก้าวหน้า อย่างไรก็ตามจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้ง วิบูลย์ แมณสิทธิ์ (2530, และกัทร เศรษฐ์สกุล (2535) ทั้งขวัญกำลังใจของศึกษาธิการอำเภอและบุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้นแนวโน้มความพึงพอใจในการทำงานของบุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดน่าจะอยู่ในระดับปานกลาง

#### ความผูกพันต่อองค์การ (Organizational Commitment)

ปัจจุบันความผูกพันต่อองค์การมีความสำคัญมาก ทำให้เข้าใจและทำนายพฤติกรรมองค์การได้ (Luthans, 1992) เป็นสิ่งสำคัญที่องค์การจะต้องทำให้เกิดขึ้นกับบุคลากรขององค์การ เพราะเป็นการทำให้บุคลากรจงรักภักดี ยอมรับในคุณค่าและเป้าหมายขององค์การ บุคลากรเกิดความพยายามและตั้งใจปฏิบัติงานให้แก่องค์การสูง (Baron and Greenberg, 1990)

#### ความหมายของความผูกพันต่อองค์การ

เรียลลีและแชตแมน (Reilly and chatman, 1986 .quoting kelly and others, 1991) ให้ความหมายว่า ความผูกพันต่อองค์การเป็นลักษณะทางจิตวิทยาของแต่ละบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวข้องกับงาน จงรักภักดีและเชื่อในคุณค่าขององค์การ มีกระบวนการหรือขั้นตอนของความผูกพัน 3 ขั้นตอน คือ 1) การยอมรับ (compliance) บุคคลยอมรับอิทธิพลของผู้อื่น โดยการได้รับบางสิ่งจากผู้อื่น เช่น รายได้ 2) การแสดงตน (identification) แต่ละบุคคลยอมรับอิทธิพลเพื่อรักษาเสถียรภาพของความพึงพอใจกำหนดตนเองชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น มีความรู้สึกภูมิใจในความเป็นบุคลากร

ขององค์การ และ 3) ลักษณะภายใน (internalization) แต่ละบุคคลเห็นคุณค่าขององค์การในลักษณะของรางวัลภายใน (intrinsic reward) และสอดคล้องกับคุณค่าส่วนบุคคล

บารอนและกรีนเบิร์ก (Baron and Greenberg, 1990) ให้ความหมายว่า ความผูกพันต่อองค์การ หมายถึงทัศนคติที่มีต่อองค์การ เป็นการสะท้อนถึงขอบเขตที่แต่ละบุคคลแสดงตนต่อองค์การและเกี่ยวข้องกับองค์การ ระดับความผูกพันต่อองค์การสูง แสดงถึงบุคลากรมีลักษณะดังนี้ 1) ยอมรับในเป้าหมายและคุณค่าขององค์การอย่างมาก 2) เต็มใจที่จะทำงานให้กับองค์การ และ 3) ปราศรณอย่างแรงกล้าที่จะคงอยู่เป็นสมาชิกขององค์การ

สตีแยร์ส (Steers, 1991) ให้ความหมายว่า ความผูกพันต่อองค์การหมายถึง การแสดงตนของแต่ละบุคคลที่มีความสัมพันธ์และความเกี่ยวข้องกับองค์การอย่างมาก โดยมีลักษณะเป็น 3 องค์ประกอบ คือ 1) มีความเชื่อและยอมรับในเป้าหมายและคุณค่าขององค์การอย่างมาก 2) มีความเต็มใจที่จะพยายามทำงานให้กับองค์การ และ 3) มีความปราศรณที่จะเป็นสมาชิกขององค์การอย่างมากต่อไป ความหมายนี้เป็นการแสดงถึงความจงรักภักดีต่อองค์การ เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับองค์การ แต่ละบุคคลมีความเต็มใจให้องค์การประสบความสำเร็จและมีความก้าวหน้า (Steers, 1991)

เชอร์เมอร์ฮอร์น (Shermerhorn, 1991) ให้ความหมายว่า ความผูกพันต่อองค์การ หมายถึง ระดับที่บุคคลหนึ่งแสดงตนเกี่ยวข้องกับองค์การอย่างสูงและรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ

ลูธัน (Luthans, 1992) ให้ความเห็นว่า ความผูกพันต่อองค์การมีลักษณะเป็นทัศนคติ ส่วนใหญ่นิยมใน 3 ลักษณะ คือ 1) ปราศรณอย่างแรงกล้าที่ยังคงเป็นสมาชิกขององค์การ 2) มีความเต็มใจทำงานให้กับองค์การด้วยความพยายาม และ 3) มีความเชื่อและยอมรับในคุณค่าและเป้าหมายขององค์การ หรือเป็นทัศนคติเกี่ยวกับความจงรักภักดีของบุคลากรที่มีต่อองค์การและดำเนินการปฏิบัติงานตามกระบวนการเพื่อองค์การให้สำเร็จในระดับดี

นอกจากนี้ สเตียร์สและพอร์เตอร์ (Steers and porter, 1983) ยังให้  
ทัศนะว่า การศึกษาความผูกพันต่อองค์การแตกต่างจากการศึกษาความพึงพอใจในการทำงาน  
ดังนี้

1. ความผูกพันต่อองค์การ เป็นการศึกษาที่กว้างขวางกว่าความพึงพอใจในการ  
ทำงาน โดยสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อองค์การโดยส่วนรวม ส่วนความพึงพอใจในการทำ  
งานเป็นการมุ่งเฉพาะเกี่ยวกับงาน

2. ความผูกพันต่อองค์การเป็นความคาดหวังที่มีความแน่นอนและนานกว่าความ  
พึงพอใจในการทำงานที่แสดงเฉพาะเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของงาน

โดยสรุปแล้ว ความผูกพันต่อองค์การ หมายถึง ระดับทัศนคติความรู้สึกและความ  
ปรารถนาที่ดีของบุคลากรในองค์การที่มีลักษณะ 3 ประการ คือ 1) การแสดงตน มีความภาค  
ภูมิใจและยอมรับในเป้าหมายขององค์การ 2) การมีความเกี่ยวพัน มีความเต็มใจที่จะทำงาน  
เพื่อความก้าวหน้าและประโยชน์ขององค์การ และ 3) ความจงรักภักดี มีความยึดมั่นใน  
องค์การและปรารถนาที่จะเป็นสมาชิกขององค์การต่อไป โดยมีความหมายที่กว้างขวางกว่า  
ความพึงพอใจในการทำงาน สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบต่อองค์การโดยส่วนรวม เป็นความ  
คาดหวังที่มีความแน่นอนและนานกว่าความพึงพอใจในการทำงาน

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์การ

ความผูกพันต่อองค์การ เป็นผลมาจากหลายแหล่ง ดังเช่น สเตียร์ส และพอร์เตอร์  
(Steers and Porter, 1983) ได้สรุปสิ่งที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์การมี 4 องค์ประ  
กอบ ดังนี้

1. คุณลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ ความสูงอายุ การปฏิบัติงานในองค์การนาน  
แรงจูงใจด้านความสำเร็จ และระดับการศึกษาสูง

2. คุณลักษณะที่สัมพันธ์กับบทบาทของงาน งานที่มีคุณค่า บทบาทที่เด่นชัดและบท  
บาทที่สอดคล้องกับตนเอง มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความผูกพันต่อองค์การ

3. โครงสร้างขององค์การ ระบบของการมีแบบแผน มีหน้าที่ชัดเจน มีการกระจายอำนาจ มีการกระจายงาน มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีส่วนเป็นเจ้าขององค์การมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความผูกพันต่อองค์การ

4. ประสบการณ์ในงาน เป็นประสบการณ์ที่บุคคลพบในระหว่างการทำงานเป็นความผูกพันทางจิตวิทยา ได้แก่ ทศนคติของบุคคลที่มีต่อบุคคลในองค์การ การปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา การรู้สึกว่าเป็นบุคคลสำคัญ เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลในทางบวกกับความผูกพันต่อองค์การ

บารอนและกรีนเบิร์ก (Baron and Greenberg, 1990) ได้สรุปว่า ความผูกพันต่อองค์การของบุคคลมาจากหลายแหล่ง ได้แก่

1. ลักษณะงาน ลักษณะงานที่ทำให้บุคลากรมีความผูกพันต่อองค์การ บุคคลที่รับผิดชอบงานและมีความอิสระสูง ลักษณะของงานมีการท้าทาย ๆ น้อยและเป็นที่น่าสนใจ บุคคลนั้นจะมีความผูกพันต่อองค์การอยู่ในระดับสูง ในทางตรงกันข้ามบุคคลที่มีโอกาสเลื่อนตำแหน่งได้น้อย งานมีความกำกวมและมีความตึงเครียด บุคคลนั้นจะมีความผูกพันต่อองค์การต่ำ

2. โอกาสการทำงานอื่นที่ดีกว่า โอกาสในการทำงานอื่นที่ดีกว่าและความปรารถนาในการทำงานอื่นมากกว่า บุคคลที่มีความผูกพันต่อองค์การต่ำมีแนวโน้มจะไปทำงานที่อื่น

3. คุณลักษณะส่วนบุคคล ผู้ที่มีความอาวุโส มีความพอใจในระดับการปฏิบัติงานของตน มีแนวโน้มที่จะมีความผูกพันต่อองค์การสูงกว่าผู้อื่น

4. ปัจจัยอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กับงาน บุคลากรจะมีความพอใจกับหน้าที่ที่มีความยุติธรรมในการประเมินการปฏิบัติงาน และมีความรู้สึกที่ดีกับองค์การที่สนใจในเรื่องสวัสดิการ มีผลต่อความผูกพันต่อองค์การในระดับสูง นอกจากนี้ ปัจจัยอื่น ๆ เช่น รูปแบบการบริหาร ระบบการให้รางวัล เป็นต้น มีผลต่อความผูกพันทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความผูกพันต่อองค์การ ได้แก่ คุณลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะงาน ปัจจัยอื่น ๆ ที่สัมพันธ์กับงาน เช่น โครงสร้างองค์การ ระบบการบริหาร ระบบ

การจูงใจ เป็นต้น หากสนองหรือเป็นไปตามความต้องการจะมีผลให้บุคคลนั้นมีความผูกพันต่อองค์การ

#### ผลของความผูกพันต่อองค์การ

ความผูกพันต่อองค์การมีผลต่อลักษณะของพฤติกรรมการทำงานอย่างมากของบุคลากร ดังที่ บารอนและกรีนเบิร์ก (Baron and Greenberg, 1990) ได้สรุปว่า ผู้ที่มีความผูกพันต่อองค์การสูง จะมีอัตราการขาดงานและการเปลี่ยนงานต่ำ จะไม่ค่อยแสวงหางานหรือตำแหน่งงานที่อื่น เป็นผู้ที่มีทั้งความพยายาม (effort) และมุ่งปฏิบัติงาน เต็มใจทำงานเพื่อองค์การ ในหลายกรณีปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีความผูกพันต่อองค์การอาจมีผลต่อการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีความผูกพันต่อวิธีการทำงานและวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอยู่ ซึ่งบางเรื่องผู้บริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการในการเปลี่ยนแปลงบางประการที่สำคัญในปัจจุบัน แต่โดยสรุปแล้ว ความผูกพันต่อองค์การของบุคลากรเป็นสิ่งที่มิประโยชน์มากกว่าควร ได้รับการส่งเสริมมากที่สุด ซึ่งลูธันส์ (Luthans, 1992) มีความเห็นเช่นเดียวกัน โดยอ้างว่า จากการวิเคราะห์ผลการวิจัยที่ผ่านมา ความผูกพันต่อองค์การมีความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ที่ต้องการในทางบวก เช่น การไม่เปลี่ยนงานและออกจากงาน ความไม่เฉื่อยชาและการส่งเสริมการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น นักวิจัยส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า ความผูกพันต่อองค์การสามารถทำนายการเปลี่ยนแปลงงานได้ดีกว่าความพึงพอใจในการทำงานและจากผลการวิจัยของล็อคและแลทแฮม (Locke and Latham) พบว่า ความพึงพอใจในการทำงานเป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของความผูกพันต่อองค์การ

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปรียานพร วงศ์อนุตรโรจน์ (2532) ได้ศึกษาความผูกพันต่อสถาบันของอาจารย์ในสาขาครุศาสตร์อุตสาหกรรม สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา คือ อาจารย์คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม สาขาครุศาสตร์อุตสาหกรรม รวม 102 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า อาจารย์ในสาขาครุศาสตร์อุตสาหกรรม มีความผูกพันต่อสถาบัน อยู่ในระดับค่อนข้าง

ข้างมาก อาจารย์ที่มีระดับเงินเดือนต่ำและปานกลางมีความผูกพันต่อสถาบันต่ำกว่าอาจารย์ที่มีระดับเงินเดือนสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 อาจารย์ที่มีลักษณะทางชีวสังคมแตกต่างกันมีระดับของความผูกพันไม่แตกต่างกัน ปัจจัยทั้ง 3 กลุ่ม คือ ด้านบุคคล ด้านงานและด้านกลุ่ม สามารถพยากรณ์ความผูกพันต่อสถาบันของอาจารย์ได้ โดยแต่ละกลุ่มมีตัวพยากรณ์ที่ดีที่สุดรายตัว กลุ่มปัจจัยด้านบุคคลมีค่าพยากรณ์ที่ดีที่สุดเรียงลำดับ คือ ความสนใจในงาน ทัศนคติที่ดีต่อระบบราชการ ระดับเงินเดือน และแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน กลุ่มปัจจัยด้านงานมีตัวพยากรณ์ที่มีความสำคัญ คือ ความพึงพอใจในการทำงานทั่วไป ความก้าวหน้า รายได้ และความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน กลุ่มปัจจัยด้านกลุ่มมีตัวพยากรณ์ที่ดีที่สุด คือ ความศรัทธาต่อผู้บังคับบัญชา ตัวพยากรณ์ที่ดีที่สุด 5 ตัว จากค่าพยากรณ์ 21 ตัว เรียงความสำคัญ คือ ความสนใจในงาน ความพึงพอใจในการทำงานทั่วไป ความก้าวหน้า รายได้และความสัมพันธ์ เพื่อนร่วมงาน ได้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์หาคู่เท่ากับ 0.794

สตีเยอร์ส (Steers, 1977) ได้ศึกษาปัจจัยเบื้องต้น ประกอบด้วย คุณลักษณะส่วนตัว คุณลักษณะของงาน และประสบการณ์ในการทำงาน ผลปรากฏว่ามีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์การ การคงอยู่ในองค์การมีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์การ ส่วนการปฏิบัติงานมีความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์การอย่าง ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

มาร์ชและแมนนารี (March and Mannari, 1977) ได้ศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดความผูกพันต่อองค์การตลอดชีวิต ได้แก่ สถานภาพขององค์การ ความพึงพอใจในการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน และโอกาสก้าวหน้าในงาน

แองเกิลและเปอร์รี่ (Angle and Perry, 1981) ได้ศึกษาความผูกพันต่อองค์การกับประสิทธิภาพขององค์การ ผลการวิจัยปรากฏว่า คุณลักษณะส่วนตัวด้านระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์ในทางลบกับความผูกพันต่อองค์การ ผู้หญิงมีความผูกพันต่อองค์การสูงกว่าผู้ชาย แต่ไม่พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างความผูกพันต่อองค์การกับประสิทธิภาพขององค์การ โดยส่วนรวม และความผูกพันต่อองค์การมีความสัมพันธ์ในทางลบกับการเปลี่ยนงาน

ออสติน (Austin, 1984) ได้ศึกษาผู้บริหารระดับกลางในมหาวิทยาลัยใน 3 ด้าน คือ ความผูกพันกับตำแหน่ง ความผูกพันกับหน่วยงาน และความผูกพันกับวิชาชีพที่เป็นอาจารย์ ผลการวิจัยปรากฏว่า ร้อยละ 50 มีความผูกพันกับตำแหน่งเป็นอันดับแรก และองค์ประกอบที่ส่งผลมี 4 ประการ ได้แก่ ความต้องการอิสระ ความต้องการมีชื่อเสียง ความภาคภูมิใจและการที่ได้มีโอกาสร่วมทำงานกับบุคคลที่น่าสนใจ

ดีโคทิสและซัมเมอร์ส (Decotis and Summers, 1987) ได้ศึกษาปัจจัยเบื้องต้นที่มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์การ ผลปรากฏว่า โครงสร้างขององค์การ กระบวนการขององค์การ บรรยากาศขององค์การ มีอิทธิพลต่อความผูกพันต่อองค์การเช่นเดียวกับความพึงพอใจในการทำงาน และทั้งความผูกพันต่อองค์การและความพึงพอใจในการทำงานเป็นตัวทำนายการเปลี่ยนแปลงได้ดีเท่า ๆ กัน

กริสสันและดुरิค (Glisson and Durick, 1988) ได้ศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวพยากรณ์ของความคงอยู่และความผูกพันต่อองค์การ ผลการวิจัยปรากฏว่า ปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ ที่จะพยากรณ์ความคงอยู่และความผูกพันต่อหน่วยงานได้ คือ ปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติงาน ปัจจัยตามลักษณะงานและปัจจัยด้านลักษณะองค์การ

จากสาระสำคัญและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สรุปได้ว่า ความผูกพันต่อองค์การเป็นสิ่งสำคัญต่อองค์การ ทำให้บุคคลยอมรับในเป้าหมายและคุณค่าขององค์การ เต็มใจทำงานเพื่อองค์การ มีผลต่ออัตราการขาดงานและการเปลี่ยนงานต่ำ มีแนวโน้มที่จะส่งเสริมหรือสัมพันธ์กับการปฏิบัติให้ดีขึ้น สามารถทำนายการเปลี่ยนงานได้ดีกว่าความพึงพอใจในการทำงาน ผลของความผูกพันจะแสดงออกในด้านการเพิ่มผลงาน ความพึงพอใจในการทำงาน และความคงอยู่ในองค์การ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความผูกพันต่อองค์การของบุคลากรในองค์การ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล เช่น เพศ ระดับการศึกษา ทักษะคติ ระดับเงินเดือน ความพึงพอใจในการทำงาน ความต้องการอิสระ ความพยายามมีชื่อเสียง เป็นต้น ปัจจัยด้านลักษณะงาน เช่น ความก้าวหน้า รายได้ ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน เป็นต้น และปัจจัยลักษณะขององค์การ เช่น โครงสร้างขององค์การ ระบบการบริหาร ระบบการจูงใจ บรรยากาศขององค์การ ความศรัทธาต่อผู้บริหาร เป็นต้น



สำหรับความผูกพันต่อองค์การของบุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดยังไม่มี การศึกษาวิจัย อย่างไรก็ตาม จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ความพึงพอใจในการทำงานมี ความสัมพันธ์กับความผูกพันต่อองค์การ และแนวโน้มของความพึงพอใจในการทำงานและขวัญ กำลังของบุคลากรของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดอยู่ในระดับปานกลาง ดังนั้น ความผูกพันต่อ สำนักงานของบุคลากรน่าจะอยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน

**ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนกับประสิทธิผลองค์การ**  
**ผลการศึกษาระหว่างภาวะผู้นำกับประสิทธิผลองค์การ**

การศึกษาภาวะผู้นำในอดีตจนถึงปัจจุบันทำให้เกิดทฤษฎีภาวะผู้นำหลายทฤษฎีด้วย เหตุผลเพื่อศึกษาภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล คือ สอดคล้องกับความพึงพอใจของผู้ตาม ช่วยให้ผล การปฏิบัติงานสูงขึ้นหรือประสิทธิผลองค์การตามเกณฑ์ต่าง ๆ สูงขึ้น (Yukl, 1989)

สำหรับภาวะผู้นำตามรูปแบบของแบส (Bass, 1985) ได้เสนอนั้น ได้มีการทดสอบ รูปแบบภาวะผู้นำ โดยทดสอบกับผู้บริหารของบริษัทแห่งหนึ่ง จำนวน 256 คน ผลปรากฏว่า ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงทั้งองค์ประกอบการสร้างบารมี (รวมองค์ประ กอบการสร้างแรงบันดาลใจ) การกระตุ้นเขานับปัญหา และการคำนึงถึงเอกบุคลลกับความ พยายามมากกว่าปกติ (extra effort) และความพึงพอใจในตัวผู้นำ เป็นในทางบวกค่อนข้างสูง โดยมีค่าความสัมพันธ์กับความพยายามมากกว่าปกติ เท่ากับ 0.88, 0.80 และ 0.79 ตามลำดับ มีค่าความสัมพันธ์กับความพึงพอใจในตัวผู้บริหาร เท่ากับ 0.67, 0.64 และ 0.68 ตามลำดับ ส่วนความสัมพันธ์กับผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ตาม เป็นไปในทางบวก ค่อนข้างต่ำ มีค่าเท่ากับ 0.19, 0.08 และ 0.24 ตามลำดับ และความสัมพันธ์ระหว่าง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน องค์ประกอบการให้รางวัลอย่างเหมาะสมกับความพยายามมากกว่า ปกติและความพึงพอใจในด้านผู้นำ เป็นไปในทางบวกค่อนข้างสูง มีค่าเท่ากับ 0.76 และ 0.67 ตามลำดับ ส่วนความสัมพันธ์กับผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ตาม เป็นไปในทางบวกค่อนข้างต่ำ มีค่าเท่ากับ 0.05 สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน องค์- ประกอบการบริหารแบบมีข้อยกเว้น (รวมองค์ประกอบการบริหารแบบมีข้อยกเว้น โดยตรงและ

โดยอ้อม) กับความพยายามมากกว่าปกติ ความพึงพอใจในตัวผู้นำ และผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ตาม เป็นในทางลบมีค่าเท่ากับ  $-0.24$ ,  $-0.27$  และ  $-0.04$  ตามลำดับ

จากนั้น ได้วิเคราะห์ผลของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงว่าเพิ่มการอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิผลองค์กร ในด้านความพยายามมากกว่าปกติ ความพึงพอใจในตัวผู้นำและผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ตาม จากภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนหรือไม่ ผลปรากฏว่าภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพิ่มการอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิผลในด้านดังกล่าวทุกด้าน การศึกษาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้นำมีผลทำให้ความพยายามของผู้ตามเพิ่มขึ้นจากภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนของผู้นำ และยังมีผลทำให้ความพึงพอใจในตัวผู้นำและผลการปฏิบัติงานของผู้ตามเพิ่มขึ้นจากการใช้ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนแต่เพียงอย่างเดียว

อโวลิโอและแบส (Avolio and Bass, 1988) ได้สรุปว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้นำช่วยทำให้การปฏิบัติงานดีขึ้นและได้ผลมากกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนช่วยทำให้ประสิทธิผลองค์กรโดยรวมดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ภาวะผู้นำที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของยูคัล (Yukl, 1989) ที่ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะช่วยทำให้ข้อจำกัดต่าง ๆ ในการบริหารลดลงหรือไม่มี และทำให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายทั้งระยะสั้นและระยะยาว เบียร์ คาลด์เวลล์และมิลลิแคน (Beare, Caldwell and Millikan, 1989) ได้เสนอข้อสรุปที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นคุณค่าที่ควรเน้นมากกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ฮูเวอร์ นันซี และคณะ (Hoover, Nuney, and Others, 1991) ได้ทดสอบทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนของแบส (Bass) โดยใช้กลุ่ม

ตัวอย่าง เป็นคณะกรรมการบริหาร และอาจารย์ จากโรงเรียนมัธยมศึกษาเอกชน จำนวน 45 แห่ง ในสหรัฐอเมริกาทางใต้ ให้นิยามเกี่ยวกับคุณภาพภาวะผู้นำของผู้บริหาร องค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การสร้างบารมี การคำนึงถึงเอกบุคค และ การกระตุ้นเชาวน์ปัญญา องค์ประกอบภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ได้แก่ การให้รางวัลอย่างเหมาะสม และการบริหารแบบมีช้อยกเว้น ผลการวิจัยพบว่า องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนสอดคล้องกับการศึกษาอื่น ๆ เช่น การศึกษาของผู้บริหารทางธุรกิจ นอกจากนี้ การรับรู้เกี่ยวกับผู้บริหารที่มีประสิทธิผลและความพึงพอใจในตัวผู้บริหาร มีความสัมพันธ์กับภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสูงกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้ที่แตกต่างจากการศึกษาก่อน ๆ คือ นิยาม ของ การสร้างบารมี เป็นองค์ประกอบที่ซ้ำซ้อนกับองค์ประกอบที่สอง คือ การคำนึงถึงเอกบุคค ผู้บริหารโรงเรียนดำเนินการน้อยกว่าผู้บริหารธุรกิจในเรื่องการสนับสนุนทางอารมณ์ และการกระตุ้นเชาวน์ปัญญาของบุคลากร อย่างไรก็ตามทั้งทางด้านการศึกษาและธุรกิจ มีความเอาใจใส่คือ การคำนึงถึงเอกบุคค การให้รางวัลที่เหมาะสม และการบริหารแบบมีช้อยกเว้นเช่นเดียวกัน

โกห์ (Koh, 1990) ได้ศึกษาความตรงของทฤษฎีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนมัธยมศึกษาในสิงคโปร์ โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารและอาจารย์จากโรงเรียนมัธยมศึกษาในสิงคโปร์ จำนวน 90 แห่ง โดยใช้อาจารย์โรงเรียนละ 20 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลที่เพิ่มขึ้น อย่างมีนัยสำคัญต่อภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนในการอธิบายความผูกพันต่อองค์การ (Organizational commitment) ความพึงพอใจในตัวผู้นำ ความพึงพอใจในการทำงาน และประสิทธิผลองค์การ นอกจากนี้ยังพบว่า ประสิทธิผลองค์การ ความผูกพันต่อองค์การ และพฤติกรรมความเจริญขององค์การสามารถพยากรณ์ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน และการเปลี่ยนงานของครูอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จะเห็นได้ว่า ผลการวิจัยนี้ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ไม่มีผลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน แต่เป็นผลต่อผลการปฏิบัติงานของโรงเรียน ร่วมกับตัวแปรอื่น ๆ ดังกล่าว

โรเบิร์ตส์ (Roberts, 1984) ได้ศึกษากรณีตัวอย่างของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational leadership) ของศึกษาธิการของโรงเรียนและบุคลากรเป็นเวลา 2 ปีกว่า เพื่อศึกษาลักษณะของการสร้างบารมี (Charisma) การคำนึงถึงเอกบุคค

(Individualized Consideration) และการกระตุ้นเชาวน์ปัญญา (Intellectual stimulation) โดยรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตการประชุม ศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารโรงเรียน คณะกรรมการการศึกษา นักเรียนและผู้ปกครอง พบว่า ศึกษานิเทศก์มีการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของโรงเรียน โดยใช้เชาวน์ปัญญา (Intelligence) และการจูงใจ (motivation) ในการสร้างนวัตกรรมทางการศึกษารวมทั้งสร้างบรรยากาศสนับสนุนบุคลากรในการเปลี่ยนแปลง ในขั้นแรกให้มีการวิพากษ์ และแก้ไขข้อบกพร่องตามข้อวิพากษ์ ศึกษานิเทศก์สร้างทัศนภาพ (vision) ให้เกิดกับบุคลากรเพื่อให้ความคาดหวังที่จะร่วมกันพัฒนาสังคม เช่น สร้างบรรยากาศประชาธิปไตย ให้ความเชื่อมั่นตนเอง ตระหนักในความรับผิดชอบ ให้มีการใช้เทคโนโลยี ให้แต่ละบุคคลมีความรู้ เป็นต้น รวมทั้งบริหารโดยการ "Walk around" เพื่อเป็นที่ปรึกษาให้กับครูที่เป็นส่วนสำคัญของการเปลี่ยนแปลง และจะมีการอธิบายเป็นการส่วนตัวกับผู้ที่มีความเห็น ไม่สอดคล้องกับตนเอง ให้คำยกย่องสรรเสริญผู้ที่ประสบผลสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนจัดให้ประชาชนผู้มิใช่ครูได้เป็นผู้สอน ศึกษานิเทศก์ได้ริเริ่มที่จะแก้ปัญหาโดยตรง ปรับปรุงสำนักงาน ปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบ และตำแหน่งของบุคลากร เพื่อให้มีศักยภาพในการเปลี่ยนแปลง จัดให้มีคณะกรรมการบริหารครูและชุมชน ได้มีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง ผลปรากฏว่า หน่วยงานได้มีความคิดเชิงนวัตกรรม มีแผนงานและโครงการใหม่มากมาย เป้าหมายขององค์การและบุคลากรเป็นไปในแนวเดียวกัน บุคลากรมีความรู้สึกอยากสนับสนุนและสนใจต่อภารกิจ หลังจากศึกษานิเทศก์ได้ปฏิบัติงาน 2 ปี โรงเรียนต่าง ๆ ในเขตได้มีแนวปฏิบัติคล้ายกับศึกษานิเทศก์ ศึกษานิเทศก์สามารถทำสิ่งต่าง ๆ ได้ตามความต้องการ มีการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนในเขตไปในทางดีอย่างชัดเจน และแสดงให้เห็นว่า ศึกษานิเทศก์เป็นกรณีตัวอย่างของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดผลการปฏิบัติงานเกินกว่าที่คาดหวังไว้ (performance beyond expectation)

คิง (King, 1990) ได้ศึกษาภาวะผู้นำที่ดีเลิศทางการศึกษา ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพ ความพึงพอใจและบรรยากาศองค์การของการศึกษาระดับ K-12 และระดับสูง โดยมีแนวคิดที่ว่า ปัจจุบันมีการอภิปรายกัน

ถึงทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีบารมี และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และเสนอแนะว่า ภาวะผู้นำที่มีบารมีหรือลักษณะนี้มีคุณภาพอย่างชัดเจนแตกต่างจากภาวะผู้นำทั่วไป และตามรูปแบบแบส (Bass) เสนอแบ่งผู้นำเป็น 2 ประเภท คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ซึ่งภาวะผู้นำที่มีบารมี เป็นองค์ประกอบหนึ่งของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง จึงได้ทำการศึกษาโดยใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นเกณฑ์การศึกษา 208 คน ของการศึกษาระดับ K-12 และระดับสูง ผลการศึกษาปรากฏว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีผลต่อการพยากรณ์ความพึงพอใจและประสิทธิภาพสูงกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถเป็นตัวพยากรณ์ได้ดีกว่าภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนทั้งความกตัญญูทางการพัฒนาความกตัญญูทางการควบคุม ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงยังพบว่า ใช้ในระดับการศึกษาระดับสูงได้ดีกว่าในระดับ K-12

ดาร์ลลิง (Darling, 1991) ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับความร่วมมือ (Collaboration) และภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนกับร่วมมือของโรงเรียนประถมศึกษาแห่งรัฐมินิโซตา โดยใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้บริหาร 53 คน และอาจารย์ 174 คน ผลการวิจัยปรากฏว่า 1) ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนมีลักษณะการมอบอำนาจแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ 2) ลักษณะของผู้บริหารได้แก่ จำนวนปีที่เป็นผู้บริหาร (years of experiences) ระดับการศึกษาและเพศ สามารถพยากรณ์การมอบอำนาจของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนได้ 3) ความร่วมมือกับการมอบอำนาจของผู้นำมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เพศหญิง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง จำนวนปีที่อยู่ที่โรงเรียน จำนวนปีที่เป็นผู้บริหาร อายุ ระดับการศึกษาของผู้บริหาร และขนาดโรงเรียน ส่งผลต่อวัฒนธรรมการทำงานของโรงเรียน และ 4) ความร่วมมือระหว่างผู้นำการเปลี่ยนแปลงและผู้นำการแลกเปลี่ยนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

แลง (Liang, 1991) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะพฤติกรรมผู้นำและประสิทธิภาพของผู้บริหารการศึกษาอาชีพ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างเป็นนักศึกษาของสถาบันเทคนิค 34 แห่ง รัฐมินเนโซตา ในปี 1989 จำนวน 510 คน ผลการศึกษาปรากฏว่า องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ การสร้างบารมี การกระตุ้นเชาวน์ปัญญา การคำนึงถึงเอกบุคคผล และการสร้างแรงบันดาลใจมีความสัมพันธ์กับการรับรู้ประสิทธิภาพของผู้นำ มีค่า

เป็นบวกสูง ( $r = 0.80 - 0.88$ ) องค์ประกอบภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ในด้านการให้รางวัลอย่างเหมาะสม มีความสัมพันธ์กับการรับรู้ประสิทธิผลของผู้นำมีค่าเป็นบวกอยู่ในระดับปานกลาง ( $r = 0.69$ ) ในด้านการบริหารแบบมีข้อยกเว้นมีความสัมพันธ์กับการรับรู้ประสิทธิผลของผู้นำมีค่าเป็นบวกอยู่ในระดับต่ำ ( $r = 0.11$ ) ในด้านการบริหารแบบตามสบาย มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของผู้นำมีค่าเป็นลบอยู่ในระดับปานกลาง ( $-0.63$ ) องค์ประกอบด้านการสร้างบารมี การคำนึงถึงเอกบุคคผล การสร้างแรงกดดันจิตใจ และการให้รางวัลอย่างเหมาะสมอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิผลของผู้นำสูง (0.89) องค์ประกอบของภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิผลของผู้นำสูงกว่าองค์ประกอบของภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ลักษณะของภาวะผู้นำ 35 ลักษณะ สัมพันธ์กับการรับรู้ประสิทธิผลของผู้นำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (0.56 - 0.82) ตัวแปรการจูงใจผู้อื่น การสร้างทีมงาน การปรับตัวการเปิดและยืดหยุ่น การจัดให้มีข้อมูลข่าวสาร ความเต็มใจยอมรับความรับผิดชอบ และการหยั่งรู้ร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิผลมีค่าเป็นบวกสูง (0.90)

ทักเกอร์ (Tucker, 1991) ได้ศึกษาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารระดับอุดมศึกษาที่ส่งผลต่อความพึงพอใจ ประสิทธิภาพและความพยายามเป็นพิเศษ โดยมีความเห็นว่า ทฤษฎีภาวะผู้นำเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม นักวิจัยการศึกษาตระหนักว่า การศึกษาเกี่ยวกับผู้นำยังไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทฤษฎีภาวะผู้นำที่มีลักษณะพลวัต ที่ต้องการให้รักษาสถาบันภาพและให้สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีความก้าวหน้า ซึ่งในปัจจุบันนี้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จึงต้องการที่จะวิเคราะห์ทฤษฎีความเป็นผู้นำในปัจจุบันตามทฤษฎีของแบส ที่ประกอบด้วยองค์ประกอบภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน และภาวะผู้นำแบบตามสบาย จะนำมาใช้กับความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) ของสถาบัน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ในด้านความพึงพอใจ ประสิทธิภาพและความพยายามเป็นพิเศษ ผลการวิจัยปรากฏว่า กราฟ (profile) ของผู้นำแต่ละคนมีพฤติกรรมกระจายตั้งแต่ภาวะผู้นำแบบตามสบาย จนถึงภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงส่งผลต่อความพึงพอใจ ประสิทธิภาพและความพยายามเป็นพิเศษ และภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงช่วยทำให้ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน ส่งผล

ต่อความพึงพอใจ ประสิทธิภาพ ความพยายามเป็นพิเศษมากยิ่งขึ้น ภาวะผู้นำแบบตามสบายมีความสัมพันธ์กับตัวแปรผลลัพธ์ มีค่าเป็นลบ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงพบว่า เป็นพฤติกรรมทั้งผู้มีตำแหน่งผู้บริหาร และผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ก็ไม่มีผลต่อการจัดลำดับความมากนัก

จากผลการศึกษาภาวะผู้นำตามรูปแบบของแบบสกับประสิทธิผลองค์การ สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีคุณค่าต่อการพัฒนาองค์การ เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์การให้เหมาะสม ทำให้องค์การสามารถปรับตัวและเผชิญกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้ มีผลทำให้ประสิทธิผลองค์การสูงขึ้น ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงสามารถเพิ่มการอธิบายความแปรปรวนในประสิทธิผลองค์การตามเกณฑ์ต่าง ๆ จากภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน และเมื่อพิจารณาเป็นรายองค์ประกอบ จะเห็นได้ว่า ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงทุกองค์ประกอบและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนเฉพาะองค์ประกอบทำให้รางวัลอย่างเหมาะสมมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์การในทางบวกอยู่ในระดับสูง

วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย และสมมุติฐานการวิจัย ดังต่อไปนี้

#### กรอบความคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นวิเคราะห์ภาวะผู้นำของศึกษานิเทศก์จังหวัดที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าภาวะผู้นำที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์การในทางบวก ได้แก่ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนในบางองค์ประกอบ ส่วนภาวะผู้นำแบบตามสบายมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์การในทางลบ ดังนั้น ในการศึกษาภาวะผู้นำของศึกษานิเทศก์จังหวัด จะศึกษาภาวะผู้นำทั้ง 3 แบบ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน และภาวะผู้นำแบบตามสบาย ว่ามีมากน้อยอยู่ในระดับใด และในการวิเคราะห์ภาวะผู้นำของศึกษานิเทศก์จังหวัดที่สัมพันธ์กับประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษานิเทศก์จังหวัด จะวิเคราะห์เฉพาะภาวะผู้นำ 2 แบบ คือ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยน

สำหรับประสิทธิผลองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดใช้การวิเคราะห์ปริเซต ประสิทธิภาพ 4 ด้าน คือ 1) การปรับตัว 2) การบรรลุเป้าหมาย 3) การบูรณาการ และ 4) การรักษาสิ่งซ้อนเร้นภายใน ตามลักษณะชีวิตองค์การของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด กรอบเวลาในการประเมินและความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดตัวบ่งชี้ประสิทธิผล ดังมีกรอบความคิดในการวิจัยโดยสรุป ดังแผนภูมิที่ 7

แผนภูมิที่ 7 กรอบความคิดในการวิจัยโดยสรุป



#### สมมุติฐานการวิจัย

สมมุติฐานการวิจัยที่สังเคราะห์ได้จากการศึกษาวรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้  
 วรรณคดีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว นำไปสู่การกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย และสมมุติฐานของการวิจัย โดยมีสมมุติฐานการวิจัย ดังต่อไปนี้



1. ศึกษาธิการจังหวัดมีภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำแบบตามสหายน่าจะแตกต่างกัน
2. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง ภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนและภาวะผู้นำแบบตามสหายของศึกษาธิการจังหวัด ตามการรับรู้ของผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ในแต่ละแบบน่าจะแตกต่างกัน
3. ประสิทธิภาพองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในทุกด้าน น่าจะอยู่ในระดับปานกลาง
4. ประสิทธิภาพองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในด้านความพึงพอใจในการทำงานและความผูกพันต่อสำนักงานของผู้ช่วยศึกษาธิการจังหวัด หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด น่าจะแตกต่างกัน
5. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงและภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนด้านการให้รางวัลอย่างเหมาะสม น่าจะมีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัดในทางบวก
6. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของศึกษาธิการจังหวัด น่าจะเพิ่มการอธิบายความแปรปรวนของประสิทธิภาพองค์การสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด จากผู้นำการแลกเปลี่ยนของศึกษาธิการจังหวัด
7. ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง และภาวะผู้นำการแลกเปลี่ยนของศึกษาธิการจังหวัด ในด้านการให้รางวัลอย่างเหมาะสม น่าจะเป็นตัวทำนายประสิทธิภาพองค์การของสำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย