

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยในลักษณะ “มหานคร” ที่เป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคมการศึกษา การพาณิชย์ รวมถึงการคมนาคมต่างๆ เป็นเขตการปกครองขนาดใหญ่มีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวาง และมีประชากรจำนวนมากว่าสิบล้านคนทั้งที่มีชื่อถูกต้องตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร และประชากรแอบแฝงทั้งคนไทยและต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพ ศึกษาเล่าเรียนท่องเที่ยวและอื่นๆ กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร และจำนวนประชากร 5,701,394 คน แยกเป็นชาย 2,709,568 คน หญิง 2,991,826 คน ความหนาแน่นของประชากร 3,634 คนต่อตารางกิโลเมตร (ข้อมูลจาก สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ณ เดือนธันวาคม พ.ศ.2553)จากการที่เป็นเมืองศูนย์กลางในทุกด้านจนมีคนกล่าวว่า กรุงเทพมหานครคือประเทศไทย และประเทศไทยก็คือกรุงเทพมหานคร ปัญหาในทุกด้าน ความต้องการที่แตกต่างกันหลากหลายของสังคมเมือง จึงรวมกระจุกอยู่ในกรุงเทพมหานครด้วยเช่นกัน ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตลอดเวลา กรุงเทพมหานคร ในฐานะที่เป็นองค์การราชการขนาดใหญ่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองและดูแลทุกข์สุขของประชาชนในกรุงเทพมหานครโดยมีหลักการและเหตุผลเพื่อให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมคล่องตัวสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ต้องพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่องและการสร้างความเป็นเลิศของระบบราชการให้รองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้น โดยยึดหลักสำคัญคือการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ที่ผ่านมาแม้จะมีการปรับปรุงพัฒนาการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแต่ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีความเหมาะสมคล่องตัวสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับมหานครชั้นนำของโลกหรือมาตรฐานสากล(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2552, หน้า 1) การบริหารราชการกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาอุปสรรคอีก

น่านปีการคลังที่สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ได้ทำการศึกษาไว้เมื่อปี พ.ศ.2546 แยกเป็น 2 ส่วน คือส่วนแรกปัจจัยภายนอกได้แก่ (1) ปัญหาเกี่ยวกับเมืองได้แก่ ปัญหาน้ำท่วมน้ำเสียการจราจรและขนส่งการผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินสิ่งแวดล้อมและมลพิษแผ่นดินทรุดเป็นต้น (2) ปัญหาเกี่ยวกับคนได้แก่จำนวนและความหนาแน่นของประชากรสูงมาก ประชากรแฝงการจัดทำบริการสาธารณะและการให้บริการที่ได้มาตรฐานตามความต้องการของประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ (3) ปัญหาการกระจายอำนาจจากภาครัฐได้แก่การกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีรายได้และอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมและสมบูรณ์สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพการแก้ไขกฎหมายรองรับหรือให้สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและส่วนที่สอง ปัจจัยภายในได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของกรุงเทพมหานครยังไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์และภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปการจัดส่วนราชการในส่วนกลางของกรุงเทพมหานครได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทำให้มีส่วนราชการเพิ่มมากขึ้นเป็นเหตุให้องค์การบริหารราชการส่วนกลางของกรุงเทพมหานครขยายใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งจำนวนบุคลากรก็กระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางมากกว่ากระจายไปอยู่ตามเขตโดยมีข้าราชการประมาณร้อยละ 65 และลูกจ้าง ประมาณร้อยละ 61 ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสำนัก (2) ด้านอำนาจและหน้าที่หน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีจำนวนมากและขาดความชัดเจนว่าหน้าที่ใดเป็นหน้าที่ที่ต้องทำเพราะเป็นหน้าที่หลักรวมทั้งยังไม่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเขตให้ชัดเจนว่าในฐานะที่เขตเป็นหน่วยราชการระดับล่าง และมีภารกิจหลักในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตจะต้องมีหน้าที่ทำอะไรบ้างและมีอำนาจแค่ไหนเพียงใดในหน้าที่นั้นเพื่อผู้บริหารกรุงเทพมหานครจะได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าการเขตอย่างเหมาะสมเพียงพอเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ (3) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานครยังไม่เป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ทำให้ฝ่ายบริหารเป็นแบบผู้บริหารเข้มแข็งแต่โดยหลักการแล้วต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลจากสภากรุงเทพมหานครซึ่งในปัจจุบันการถ่วงดุลจากสภากรุงเทพมหานครยังกระทำไม่ได้จำกัดและมักใช้วิธีการที่ประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร (4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายกรุงเทพมหานครกับประชามกรุงเทพมหานคร เป็นแหล่งรวมบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจำนวนมากที่สุดของประเทศและมีบุคลากรที่มีบทบาททางการเมืองโดยประชาชนเลือกตั้งอยู่จำนวนมากที่สุดได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสมาชิกสภาเขตตลอดจนบุคคลในอาชีพต่างๆที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์อยู่เป็นจำนวนมากซึ่งบุคคลที่มีคุณค่าเหล่านี้ยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเท่าที่ควร

เนื่องจากยังไม่มีช่องทางเปิดให้อย่างเป็นทางการ (5) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐบาลยังเน้นการควบคุมดูแลมากกว่าการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ซึ่งการควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเป็นการใช้อำนาจยับยั้งหรือเข้าแทรกแซงการบริหารของกรุงเทพมหานครได้แต่การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเป็นการกำกับดูแลว่าการบริหารและการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (6) ด้านระบบบริหารจัดการบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครมีขอบเขตตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างไม่ชัดเจนเจาะจงทำให้มีความซ้ำซ้อนในการ จัดบริการของหน่วยงานในระดับต่างๆ โดยไม่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางแต่มีลักษณะที่ภาครัฐกำหนดว่าจะให้บริการใดแก่ประชาชน (inward looking) นอกจากนี้การให้บริการสาธารณะในระดับเขตของกรุงเทพมหานครซึ่งต้องการให้บริการสาธารณะต่างๆ เริ่มต้นและสิ้นสุดที่เขตแต่ในความเป็นจริงยังขาดการมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานครอำนาจรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง (7) ด้านการเงินและการคลังหน่วยงานด้านเศรษฐกิจการเงินและการคลังไม่มีความเข้มแข็ง การจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และขนาดของปัญหาที่มีอยู่ส่วนใหญ่มักมีการจัดสรรงบประมาณลงไปในการกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและการจราจรจำนวนมากในขณะที่ต้องลดค่าใช้จ่ายด้านการบริหารทั่วไปการเบิกจ่ายงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพันมีความล่าช้า ระบบการตรวจสอบภายในยังไม่เน้นไปที่ผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าจึงทำให้การบริหารการเงินและการคลังไม่คล่องตัวและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

การบริหารงานในปัจจุบันเป็นโลกของการแข่งขันที่มีองค์การเป็นจำนวนมากในสังคม องค์การที่จะดำรงอยู่ได้คือ องค์การที่สามารถดำเนินงานให้เป็นที่ยอมรับของสังคมและถือเป็นองค์การที่มีประสิทธิผล การวัดถึงระดับความมีประสิทธิภาพขององค์การบ่งบอกถึงความสามารถขององค์การและแสดงถึงความจำเป็นที่สังคมจะต้องมีองค์การเหล่านั้นอยู่ความมีประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ (Steer, 1977) คือ (1) สิ่งแวดล้อมภายนอกที่อาจผันแปรได้ มีความสลับซับซ้อน และเป็นปฏิปักษ์กับองค์การ (2) ลักษณะขององค์การ ได้แก่ การจัดโครงสร้างการประสานงาน เทคโนโลยี และการวางรูปแบบขององค์การ (3) ลักษณะของพนักงาน ได้แก่ ทักษะและความสามารถ เป้าหมายของพนักงาน แรงจูงใจและความผูกพันกับองค์การ ทักษะและความรู้สึกรักของพนักงาน (4) นโยบายและวิธีการบริหาร ที่ผู้บริหารจะพัฒนากลยุทธ์และรูปแบบเทคนิคการให้รางวัลและควบคุมพนักงาน การติดต่อสื่อสาร ทักษะความเป็นผู้นำของผู้บริหารและการตัดสินใจปัจจัยทั้งสี่ประการดังกล่าว ผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องเตรียมความพร้อมของตนเองในทุกด้าน ทั้งความรู้ความสามารถทางวิชาการหรือประสบการณ์ต่างๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม เนื่องจากหลักการบริหารในปัจจุบันเป็นการบริหารเพื่อให้ได้ทั้งงานและน้ำใจเพื่อน

ร่วมงาน ผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องมีบทบาทในการกำหนดพฤติกรรมของผู้ตาม ผลงาน ทิศทางการปฏิบัติงานตลอดจนวัฒนธรรมองค์กร ดังนั้น ผู้บริหารหรือผู้นำจึงเป็นผู้เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์กร (ทองทิพภา วิริยะพันธุ์, 2545, หน้า 102)

กรุงเทพมหานคร ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการบริหารและภาวะผู้นำที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารราชการ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2552-2555 เพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูงมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลเป็นองค์กรชั้นนำในการให้บริการบุคลากรมีคุณภาพและมีคุณธรรมเงื่อนไขความสำเร็จในการพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครจะต้องอาศัยภาวะผู้นำและความเป็นเจ้าของในการบริหารการเปลี่ยนแปลงซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของ Daft (2005, pp.7-10) ที่ว่า องค์กรในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ บุคลากรในองค์กรเหล่านี้จึงรับทราบถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและถูกผลักดันให้ปรับตัวกับรูปแบบในการทำงานรูปแบบใหม่ ผู้บริหารหรือผู้นำต้องทำงานหนักในการทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชา มีขวัญและกำลังใจ มีความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมาย ผู้บริหารหรือผู้นำที่เข้มแข็งจึงเป็นสิ่งสำคัญในการนำผู้ใต้บังคับบัญชาให้ผ่านความสับสนไม่แน่นอนในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วสำหรับ Chowdhury (2003, p.257) กล่าวว่าผู้บริหารของหน่วยงานราชการต่างๆ ต้องมีลักษณะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) และมีบทบาทในการบริหารงานปรับปรุงพฤติกรรมองค์กร สร้างสมรรถนะของข้าราชการ พัฒนาชุมชนและสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี โดยมีส่วนสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ด้วยการประสานงานด้านคน กระบวนการด้านยุทธศาสตร์ และกระบวนการด้านการปฏิบัติงาน ซึ่งสามกระบวนการเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานการตอบสนองและความอยู่รอดภายใต้การเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ภาครัฐจำเป็นต้องมีผู้บริหารหรือผู้นำที่เป็นผู้นำยุคใหม่ซึ่งไม่ใช่ผู้บริหารแบบธรรมดาแต่ต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่ภาวะผู้นำและองค์ประกอบของผู้นำที่มีประสิทธิภาพ เพราะทักษะการบริหารแบบเดิมแม้ว่าจะเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีการแข่งขันที่เพิ่มทวีสูงขึ้น (Mcfarland, Senn & Childress, 1994, pp.5-36) ในศตวรรษที่ 21 องค์กรจะอยู่รอดได้ต้องมีผู้นำรุ่นใหม่ ผู้นำต้องชอบการเปลี่ยนแปลง มีความคิดริเริ่ม เป็นนักพัฒนา เน้นที่บุคคลชักจูงให้ผู้ตามเกิดความเชื่อถือ มีความคิดสร้างสรรค์ ทำทนายสถานภาพเดิม และทำในสิ่งที่ถูกต้อง (Bennis, 1989, p.7)

กรุงเทพมหานคร มีสำนักงานเขต 50 สำนักงานเขต เป็นหน่วยงานหลักในการบริหารราชการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานเขต มี

ผู้ได้บังคับบัญชาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ข้าราชการครู ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวประมาณ 1,000–1,200 คน โดยคำนวณจากกรอบอัตรากำลังทั้งหมด 50 สำนักงานเขต รวม 60,267 คน แยกเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ 7,416 คน ข้าราชการครู 15,846 คน ลูกจ้างประจำ 27,297 คน และลูกจ้างชั่วคราว 9,708 คน (ข้อมูลจาก กองอัตรากำลัง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2553 กองการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 1 มกราคม 2554 กองการเจ้าหน้าที่ สำนักการศึกษา ณ วันที่ 28 มีนาคม 2554) ซึ่งมาตรฐานกำหนดตำแหน่งได้กำหนดตำแหน่งให้ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้อำนวยการระดับสูง มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการวางแผน บริหารจัดการ จัดระบบงาน อำนวยการสั่งราชการ มอบหมาย กำกับ แนะนำ ตรวจสอบ ประเมินผลงาน ตัดสินใจ แก้ปัญหาในงานของส่วนราชการที่รับผิดชอบซึ่งลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานสูงมากและปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2554)

ท่ามกลางปัญหาอุปสรรคในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การบริหารราชการในสำนักงานเขตให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสามารถปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลง สลับซับซ้อนและสนองตอบความต้องการของประชาชนที่มีมากและหลากหลายขึ้น ผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นหนึ่งในตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญ เป็นหัวหน้าสูงสุดของหน่วยงานที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ ทั้งการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชน กล่าวได้ว่าเป็นหนึ่งในสามตำแหน่ง คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการเขต ที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อเป็นผู้ที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญตามกฎหมายเทียบเท่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานครแล้ว ปัญหาคือคุณลักษณะด้านการบริหารตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ซึ่งสามารถใช้สิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งเพียงอย่างเดียวจะทำให้ผู้อำนวยการเขตสามารถบริหารงานในสำนักงานเขตให้เกิดประสิทธิผลอย่างเพียงพอหรือไม่ หรือจะต้องมีคุณลักษณะสำคัญอย่างอื่นเพิ่มเติมอีกประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตได้รับการสะท้อนอย่างชัดเจนเมื่อครั้งวิกฤติการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ปลายปี พ.ศ. 2554 มีการร้องเรียนและวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากฝ่ายการเมือง ประชาชน และสื่อมวลชน ถึงคุณลักษณะการบริหารและภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตหลายเขตที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในสภาวะวิกฤติน้ำท่วมได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำคันป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ การแจกกระสอบทราย การจ่ายเงินเยียวยา การบรรเทาความเดือดร้อนต่างๆ ที่เกิดความล่าช้าไม่ทันการณ์ ความไม่เสมอภาคและเป็นธรรม เป็นต้น เท่าที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครได้มีการประเมินผล

การปฏิบัติราชการของผู้อำนวยการเขตจากฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครอยู่เสมอ ในส่วนความคิดเห็นของผู้ได้บังคับบัญชาหรือตัวแทนของประชาชนอาจได้รับการสะท้อนในรูปแบบของกรรณไฉนหรือกรรณไฉนในสภากรุงเทพมหานครบ้าง แต่หากมีการประเมินจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งจากผู้ได้บังคับบัญชา และตัวแทนประชาชน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยหรือหลักวิชาการอ้างอิง ย่อมได้รับผลการประเมินที่ถูกต้อง ใกล้เคียงกับความเป็นจริงยิ่งขึ้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้นบ่งบอกได้ว่าหากผู้บริหารหรือผู้นำเฉื่อยชาไม่ตอบสนองต่อผลการดำเนินการที่ตกต่ำ องค์การยอมเข้าสู่วิกฤติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การไร้ความสามารถในการปรับตัวเพื่อความอยู่รอดภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาเป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวขององค์การ คุณลักษณะของผู้บริหารหรือผู้นำ และประสิทธิผลขององค์การจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรแก่การศึกษา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่าการบริหารในสำนักงานเขตมีประสิทธิผลเป็นอย่างไร ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นได้รับอิทธิพลจากคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตหรือไม่ อย่างไร รวมถึงปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน และพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับประสิทธิผลองค์การ ต่อไป

คำถามในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีคำถามที่ประสงค์จะหาคำตอบ ดังนี้

1. ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร เป็นอย่างไร
2. คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติด้านการบริหารและด้านภาวะผู้นำ ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร เป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย มี 2 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติด้านการบริหาร และด้านภาวะผู้นำ ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

สมมติฐานของการวิจัย

ผู้วิจัย ได้ตั้งสมมติฐานของการวิจัย คือ คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติด้านการบริหาร และด้านภาวะผู้นำ มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการศึกษา ประกอบด้วย ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ทั้ง 50 เขต ตำแหน่งระดับผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตลงมา รวมจำนวน 7,416 คน (ข้อมูลจาก กองกำลังอัตรา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2553) และสมาชิกสภาเขต ทั้ง 50 เขต รวม 361 คน (โดยทั่วไปเขตหนึ่งมีสมาชิกสภาเขต เขตละ 7 คน ยกเว้นเขตที่มีจำนวนประชากรมาก จะมี 8 คน รวม 11 เขต) รวมประชากรในการศึกษา จำนวน 7,777 คน

กลุ่มตัวอย่าง แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1) กลุ่มผู้บริหารสำนักงานเขต ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตและหัวหน้าฝ่ายต่างๆ
- 2) กลุ่มข้าราชการระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่ายลงมา และ
- 3) กลุ่มสมาชิกสภาเขต

2. เนื้อหา

ครอบคลุมเฉพาะเนื้อหา ประสิทธิภาพขององค์การยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ กรุงเทพมหานคร การบริหารและภาวะผู้นำ

3. ช่วงเวลา

ทำการวิจัยระหว่างเดือนเมษายน ถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2556 โดยวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต และคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตในรอบปีงบประมาณ 2555

นียมศัพท์เชิงปฏิบัติการ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดนียมศัพท์เชิงปฏิบัติการ ดังนี้

สำนักงานเขต หมายถึง หน่วยงานการปกครองระดับพื้นที่ของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็น 50 เขต

ผู้อำนวยการเขต หมายถึง ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

ผู้บริหารเขต หมายถึง ข้าราชการกรุงเทพมหานครตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าฝ่าย ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการของสำนักงานเขต

ผู้ได้บังคับบัญชา หมายถึง ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตลงมา ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว สังกัดสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

สมาชิกสภาเขต หมายถึง นักการเมืองท้องถิ่นระดับเขตที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่เขต เขตละ 7-8 คน ตามจำนวนประชากรของแต่ละเขต มีหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นกับสำนักงานเขตจากการที่ผู้อำนวยการเขตได้ใช้คุณลักษณะในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติการบริหารงาน และภาวะผู้นำ อันประกอบด้วย 1. การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร 2. การแสวงหาทรัพยากร 3. กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต 4. ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา 5. ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครหมายถึงความสำเร็จของการดำเนินการตามตัวชี้วัดของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ พ.ศ.2555 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเขต

การแสวงหาทรัพยากร หมายถึงความสามารถในการจัดหาทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ทั้งคุณภาพ ปริมาณ ราคา และกำหนดเวลา

กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขตหมายถึงการปฏิบัติราชการของสำนักงานเขตมีขั้นตอนการที่คล่องตัวและสะดวก ข้าราชการมีทักษะ ความรู้ ความสามารถ รักสามัคคี และขวนขวายกำลังใจในการปฏิบัติงาน และการปฏิบัติงานไม่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชน

ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาหมายถึงผู้ได้บังคับบัญชามีความพึงพอใจต่อการบริหารงาน การพิจารณาความดีความชอบ และการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้อำนวยการเขต

ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการหมายถึงตัวแทนประชาชนผู้รับบริการ คือ สมาชิกสภาเขต มีความพึงพอใจต่อการให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการ ความถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว ความเสมอภาคและเป็นธรรมของสำนักงานเขต

การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติหมายถึงการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเขตไปสู่การปฏิบัติ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2555

การบริหาร หมายถึง บทบาทหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตที่ใช้ในการบริหารสำนักงานเขตให้เกิดประสิทธิผล ประกอบด้วย การวางแผนปฏิบัติราชการ การจัดโครงสร้างการบริหารและการควบคุมการปฏิบัติราชการ

การวางแผนปฏิบัติราชการหมายถึงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของผู้อำนวยการเขตที่มีเป้าหมายชัดเจน มีความยืดหยุ่น และดำเนินการตามแผนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

การจัดโครงสร้างการบริหารหมายถึงการจัดสายงานการบังคับบัญชา แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจในการบริหารงานของผู้อำนวยการเขต

การควบคุมการปฏิบัติราชการ หมายถึง การควบคุม กำกับ และดูแลการปฏิบัติงาน การร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหา การตรวจสอบและประเมินผลของผู้อำนวยการเขต

ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่ผู้อำนวยการเขตใช้ในการนำให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลต่อสำนักงานเขต ประกอบด้วย 1.การสร้างวิสัยทัศน์ 2. การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์ 3. การสร้างแรงบันดาลใจ 4. การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล 5. การกระตุ้นทางภูมิปัญญา 6. การมีจริยธรรม

การสร้างวิสัยทัศน์หมายถึงความสามารถในการกำหนดมุมมองในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเขตในอนาคต ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ให้ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดการยอมรับและให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย พันธกิจและยุทธศาสตร์ในการทำงาน

การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์หมายถึงความเชื่อมั่นในตนเองและแสดงพฤติกรรมการเป็นผู้ประสบผลสำเร็จจนผู้ได้บังคับบัญชามีใจถือเป็นแบบอย่าง การตั้งเป้าหมายที่สอดคล้องค่านิยมและอุดมการณ์ และยกย่องในความรู้อิทธิพลทางภูมิปัญญาของผู้ได้บังคับบัญชา

การสร้างแรงบันดาลใจหมายถึงความสามารถในการสร้างความมั่นใจในการทำงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา สร้างความคาดหวังในอนาคตให้เกิดขึ้นในสำนักงานเขตและสร้างค่านิยม มุ่งเน้นประโยชน์ของสำนักงานเขตมากกว่าประโยชน์ของตน

การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคลลหมายถึงการสนใจรับฟังความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ความสัมพันธ์อย่างเสมอภาคเท่าเทียม ยกย่องเป้าหมายการทำงานให้สูงขึ้น และมอบหมายภารกิจที่ท้าทายเพื่อให้เรียนรู้และพัฒนาตนเอง

การกระตุ้นทางภูมิปัญญาหมายถึงการกระตุ้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ แก้ไขปัญหาด้วยวิธีการใหม่ๆ และส่งเสริมให้รู้จักคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ

การมีจริยธรรมหมายถึงการเคารพผู้อื่น การบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้ความเสมอภาคและเป็นธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และเปิด โอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชน ร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการบริหารเขต

จากนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการสามารถเขียนแสดงเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยดังภาพ 1

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ตัวแปรอิสระ

การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติปีงบประมาณ 2555

การบริหารของผู้อำนวยการเขต
ปีงบประมาณ 2555

1. การวางแผนปฏิบัติราชการ
2. การจัดโครงสร้างการบริหารงาน
3. การควบคุมการปฏิบัติราชการ

ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต
ปีงบประมาณ 2555

1. การสร้างวิสัยทัศน์
2. การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์
3. การสร้างแรงบันดาลใจ
4. การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล
5. การกระตุ้นทางภูมิปัญญา
6. การมีจริยธรรม

ตัวแปรตาม

ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต
กรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555

1. การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร
2. การแสวงหาทรัพยากร
3. กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต
4. ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา
5. ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สามารถนำผลที่ได้รับจากการวิจัยใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิผลการบริหารในหน่วยงาน การบริหารและภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับต่างๆ ทั้งของกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่น
2. ผลที่ได้รับจากการวิจัยสามารถนำไปปรับประยุกต์ หรือประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารในการประเมินประสิทธิผลการบริหารในหน่วยงานทั้งของกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่น
3. เป็นประโยชน์ด้านวิชาการต่อผู้สนใจ นักวิชาการ หรือนักวิจัย เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ การบริหารและภาวะผู้นำ ต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพในการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยได้เสนอแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปเนื้อหาของกรอบทฤษฎีและผลงานวิจัย ตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดประสิทธิภาพขององค์กร
2. แนวคิดการบริหาร
3. แนวคิดภาวะผู้นำ
4. การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
5. การบริหารราชการสำนักงานเขต
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. กรอบแนวคิดของการวิจัย

แนวคิดประสิทธิภาพขององค์กร

ประสิทธิภาพขององค์กรเป็นเรื่องสำคัญในการศึกษาองค์กร การวัดว่าองค์กรมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร นักวิชาการจะมีมุมมองที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้วิจัยจะได้พิจารณาถึงประสิทธิภาพและแนวคิดในการวัดประสิทธิภาพองค์กรดังต่อไปนี้

ความหมายของประสิทธิภาพองค์กร (Organizational Effectiveness)

พิทยา บวรวัฒนา (2541, หน้า 176) กล่าวว่า องค์กรที่มีประสิทธิภาพ คือ องค์กรที่สามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (goal) ที่ตั้งไว้ขององค์กร ดังนั้น องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงย่อมประสบผลสำเร็จสูงในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ในตรงกันข้ามองค์กรที่มีประสิทธิภาพต่ำมักจะประสบความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ทองใบ สุคชารี (2547, หน้า 107) กล่าวว่า ประสิทธิภาพองค์กรต้องพิจารณาตัวแปรที่สำคัญ 2 ระดับ คือ ระดับองค์กร และระบบย่อยขององค์กร โดยประเมินจากเป้าหมายต่างๆ ขององค์กรว่าบรรลุผลสำเร็จเพียงใด

Hoy & Miskel (1996, pp.239-240) ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ผลของกิจกรรมที่ทำตรงกับหรือสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือหมายถึง ความสามารถขององค์การในการสร้างความมั่นคง รักษาตำแหน่งที่ได้เปรียบในสิ่งแวดล้อมที่องค์กรดำเนินธุรกิจอยู่ และเก็บเกี่ยวผลประโยชน์บนตำแหน่งที่ได้เปรียบนี้ทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่หายากและมีคุณค่า

Hall (2002, p.7) กล่าวว่า การที่องค์กรจะมีประสิทธิผลได้นั้น จำเป็นต้องทำการจัดวางองค์การใหม่โดยพิจารณาถึงประเด็นที่สำคัญ คือ ทิศทางของกลยุทธ์หรือจุดมุ่งเน้นขององค์การ วิสัยทัศน์ ค่านิยม ความเป็นผู้นำ การเข้าใจถึงความต้องการของลูกค้า กระบวนการภายในองค์กร และมาตรการตรวจสอบความก้าวหน้าในการบรรลุถึงสิ่งที่องค์กรปรารถนา

การให้ความหมายประสิทธิภาพขององค์การดังกล่าว สรุปได้ว่าให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายขององค์การ การแสวงหาทรัพยากร กระบวนการภายในองค์กร และการสนองตอบความต้องการของลูกค้า

เกณฑ์การวัดประสิทธิภาพขององค์การ

ประสิทธิภาพขององค์การเป็นการวัดถึงการที่องค์กรประสบผลสำเร็จบรรลุถึงวิสัยทัศน์ โดยอาศัยกลยุทธ์หลักขององค์การและการที่องค์กรจะประสบผลสำเร็จหรือมีประสิทธิผล องค์กรต้องมีความคล่องตัว (agility) และมีความยืดหยุ่น (resilient) จะขาดสิ่งหนึ่งสิ่งใดไม่ได้ (McCann, 2004, p.43) ส่วน พิทยา บวรวัฒนา (2541, หน้า 180) เห็นว่าการประเมินประสิทธิภาพขององค์การไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว เพราะนักทฤษฎีองค์กรเสนอแนวคิด วิธีการวิเคราะห์หรือออกเป็นหลายแนวทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพขององค์การที่มีลักษณะกว้างขวางแตกต่างกันไป จึงไม่มีบรรทัดฐานในการประเมินประสิทธิภาพซึ่งเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล

จากการมองประสิทธิภาพขององค์การที่แตกต่างกันการพิจารณาประสิทธิภาพขององค์การจึงเป็นมิติที่มีความหลากหลายและสำคัญ ซึ่งนักวิชาการได้พยายามรวบรวมเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิภาพขององค์การไว้ สรุปเกณฑ์ได้ดังนี้ (Heffron, 1989, p.24)

เกณฑ์ด้านเป้าหมาย: Goal approaches ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์ต่างๆ คือการเน้นผลสำเร็จของงาน (achievement emphasis) ผลผลิต (productivity) ประสิทธิภาพ (efficiency) กำไร (profit) คุณภาพของสินค้าและบริการ (quality of products/services) การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย (planning and goal setting) ความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมาย (goal consensus) ความพร้อม (readiness) การยึดเป้าหมายร่วมกัน (internalization of organizational goals)

เกณฑ์ด้านกระบวนการภายใน: Internal Process Approaches ซึ่งประกอบด้วยเกณฑ์คือการควบคุม (control) ความขัดแย้งหรือการยึดเหนี่ยวภายในองค์กร (conflict/cohesion) ทักษะด้าน

มนุษยสัมพันธ์ของฝ่ายจัดการ (managerial interpersonal relations skills) ทักษะด้านงานของฝ่ายจัดการ (managerial task skills) การจัดการและการควบคุมข้อมูลข่าวสาร (information management and control) การมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ (participation and shares influence)

เกณฑ์ด้านการเมือง: Political Approaches ได้แก่ เกณฑ์การวัดในเรื่องต่างๆ คือความเป็นตัวแทน (representativeness) ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (accountability) ความรับผิดชอบ (responsibility) ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (constitutionality) การสนับสนุนค่านิยมแบบประชาธิปไตย (adherence to democratic values)

เกณฑ์ด้านทรัพยากรมนุษย์: Human Resource Approaches ประกอบด้วยเกณฑ์วัดในเรื่องความพอใจในงาน (job satisfaction) แรงจูงใจ (motivation) ขวัญ (morale) การให้คุณค่ากับบุคคลในองค์การ (value to human resources) การฝึกอบรมและการพัฒนา (training and development) การขาดงาน (absenteeism) อัตราการลาออก (turnover) การเกิดอุบัติเหตุ (accident rates) ความสอดคล้องกันของบทบาทและบรรทัดฐาน (role and norm congruence)

เกณฑ์ด้านระบบ: System Approaches ได้แก่ เกณฑ์การวัดประสิทธิผลในเรื่องความมีเสถียรภาพ (stability/maintenance) การเจริญเติบโต (growth) ความยืดหยุ่นและการปรับตัว (flexibility/adaptation) การใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อม (utilization of environment) การประเมินจากบุคคลภายนอก (evaluations by external actors)

เกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ค่อนข้างหลากหลายและมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องว่าจะใช้เกณฑ์ใดวัดประสิทธิผลให้เหมาะสมกับลักษณะขององค์การนั้นๆ

แนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การ

การรวบรวมเกณฑ์ที่ใช้ในการวัดประสิทธิผลขององค์การที่มีมากมายแม้จะทำให้การพิจารณาถึงความสำเร็จขององค์การมีเกณฑ์วัด แต่ก็ยังขาดการสร้างกรอบหรือแนวคิดที่จะศึกษาประสิทธิผลขององค์การ อีกทั้งเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีลักษณะหลากหลายและอาจไม่สอดคล้องกัน จึงมีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การที่ครอบคลุมหลากหลายมิติ คือ

Steer (1977, pp.5-6) เสนอแนวคิดการพิจารณาประสิทธิผลขององค์การ 3 ด้าน คือ (1) การบรรลุเป้าหมาย ซึ่งหมายถึงความสามารถขององค์การในการได้มาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีจำกัดและมีคุณค่าให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามเป้าหมาย การประเมินประสิทธิผลจึงอยู่ในรูปของการวิเคราะห์ว่าองค์การสามารถบรรลุเป้าหมายที่เป็นไปได้ได้ดีเพียงใด และพบว่าความสามารถในการผลิต ความยืดหยุ่นคล่องตัว การปราศจากซึ่งความกดดัน ข้อขัดแย้ง มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์การ (2) เทคนิคด้านระบบ หมายความว่า เป้าหมาย

ไม่ใช่อยู่ในสภาพที่นิ่งอยู่กับที่แต่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา และการบรรลุเป้าหมายระยะสั้นก็คือ ปัจจัยนำเข้า (input) ที่เข้าไปมีส่วนในเป้าหมายใหม่ต่อไป ความเป็นวงจรของเป้าหมายองค์การ ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นระบบขององค์การ (3) พฤติกรรม เป็นการเน้นบทบาทของ พฤติกรรมบุคคลในองค์การที่มีความสำเร็จขององค์การในระยะยาว หรืออีกนัยคือ การบรรลุ เป้าหมายขององค์การจะสามารถบรรลุได้โดยอาศัยพฤติกรรมของสมาชิก เช่น ทักษะ การรับรู้ การเรียนรู้ บุคลิกภาพ โดยที่ทักษะของบุคคลที่มีต่องานสามารถจัดแบ่งได้ 3 ประเภท คือ หนึ่ง ความต้องการเข้ามามีส่วนร่วม สอง ความผูกพันกับองค์การ และสาม ความพึงพอใจในงาน อีกด้าน หนึ่งที่เกี่ยวกับพฤติกรรมสมาชิกองค์การ คือ เรื่องของกลุ่ม เช่น พฤติกรรมและการใช้อำนาจของ ผู้นำ โครงสร้างของกลุ่ม การติดต่อสื่อสาร โดยเฉพาะเรื่องประสิทธิผลที่เน้นพฤติกรรมในมิติของ ผู้นำ Steer (1977,p.8) ยังได้เสนอกรอบการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์การ จาก การวิเคราะห์ด้วยตัวแบบกระบวนการ (process model) ที่เป็นพื้นฐานของแนวคิดด้านการบรรลุ เป้าหมายที่ดีที่สุด (goal optimization) ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

1. ลักษณะขององค์การ ประกอบด้วย โครงสร้างและเทคโนโลยี
2. ลักษณะสภาพแวดล้อมของงาน ประกอบด้วย สภาพแวดล้อม 2 ระดับ คือ ภายใน องค์การ หมายถึง บรรยากาศองค์การ ได้แก่ แนวโน้มของความสำเร็จ ความเอาใจใส่ต่อพนักงาน การให้รางวัล การลงโทษ ความมั่นคงต่อความเสี่ยง และภายนอกองค์การ ได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคง และความไม่แน่นอน
3. ลักษณะของพนักงาน ประกอบด้วย ความผูกพันต่อองค์การ ได้แก่ ความสนใจ ความผูกมัดใจ และการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ การจูงใจ เป้าหมาย ความต้องการ ความสามารถ ความชัดเจน ของบทบาท
4. นโยบายและการปฏิบัติด้านการบริหาร ได้แก่ การวางเป้าหมายที่แน่นอน การจัดหาและ ใช้ทรัพยากร กระบวนการติดต่อสื่อสาร การสร้างสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน ความเป็นผู้นำ และการตัดสินใจ การปรับตัวขององค์การ และการริเริ่มสิ่งใหม่

Mintzberg (1979,pp.3-7) เสนอแนวคิดวิถีทางพื้นฐานในการที่องค์การจะทำให้การ ประสานการทำงานร่วมกันได้ ซึ่งมีกลไก 5 อย่าง ดังนี้

1. การปรับเข้าหากัน เป็นการบรรลุผลการประสานงานโดยการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็น ทางการ ความสำเร็จจึงอยู่ภายใต้ความสามารถของผู้บริหารในการปรับหากันที่ไม่ได้เป็นไปตาม แผนภูมิการบังคับบัญชา
2. การนิเทศงานโดยตรง เป็นกลไกที่ทำให้เกิดความสำเร็จได้ โดยบุคคลหนึ่งรับผิดชอบ งานของบุคคลอื่นโดยเป็นผู้กำหนดและควบคุม สลับกับการทำงานโดยตรง

3. การมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งมีวิธีทางพื้นฐานที่จะทำให้มีมาตรฐานเดียวกันในองค์กรอยู่ 3 ทาง คือ

3.1 มาตรฐานเชิงกระบวนการของงาน เป็นมาตรฐานของการทำงานหรือเนื้อหาของงานที่กำหนดไว้ วิธีปฏิบัติปฏิบัติงานต้องการการนิเทศเพียงเล็กน้อย และไม่ต้องมีการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการกับเพื่อนร่วมงานมากนัก

3.2 มาตรฐานเชิงผลลัพธ์ เป็นมาตรฐานผลงานที่ผลิตออกมาหรือผลการปฏิบัติงานที่ต้องการทำให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจว่าผู้บริหารต้องการหรือหวังอะไรจากการปฏิบัติงาน

3.3 มาตรฐานเชิงความรู้และความชำนาญ เป็นมาตรฐานที่เน้นการให้ความรู้ โดยการฝึกอบรมตามลักษณะงานเป็นหลัก

Peter Drucker (ศรชัย จาคีควณิช, 2551) กล่าวว่าหลักการสำคัญของการบริหารสมัยใหม่คือ ประสิทธิภาพ หมายถึง การทำสิ่งต่างๆ อย่างถูกวิธี ส่วนประสิทธิผล หมายถึง การทำในสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม ประเด็นสำคัญของการบริหารสมัยใหม่ ประกอบด้วย (1) ด้านการเงิน เงินเป็นผลของความรอบรู้ เงินไม่ใช่ปัญหา และการทำกำไร ไม่ใช่วัตถุประสงค์แต่เป็นข้อจำกัดในทางธุรกิจ (2) การจัดการ ต้องเน้นในด้านการจัดการกับคน ไม่ใช่วิธีการหรือเทคนิคให้ตั้งคำถามเสมอว่าภารกิจคืออะไร ใครคือลูกค้า สิ่งที่ถูกคำนึงเห็นคุณค่าคืออะไร (3) ความรู้ ต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้เพื่อให้ตามการเปลี่ยนแปลงให้ทัน และสิ่งสำคัญที่สุดคือ การสอนคนให้รู้จักวิธีการเรียนรู้โดยนำข้อมูลหรือความรู้ทั่วไปมาใช้ให้เกิดประโยชน์ (4) บุคคล ให้รู้จักตัวบุคคลในองค์กรว่า บุคลากรมีจุดแข็งอย่างไร และสามารถพัฒนาจุดแข็งได้มากน้อยเพียงใด โดยให้มีการประเมินบุคคลด้วยตัวเองทุกหกเดือนเพื่อพัฒนาสิ่งที่ขาดให้สามารถนำประสิทธิภาพในตัวบุคคลมาทำงานในองค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล แนวคิดของ Drucker จำแนกได้เป็น 7 ประการคือ

1. แนวคิดในการทำธุรกิจหรือการบริหารองค์กรใน โลกเดโกล์ โดยนิยามความหมายของโลกเดโกล์ ว่าหมายถึง โลกทั้งโลกในปัจจุบันเป็นการทำธุรกิจหรือบริหารในลักษณะการทำงานแบบแยกส่วนแยกองค์ประกอบ ไม่มีการบริหารลักษณะองค์กรใหญ่ แต่จะแยกหน่วยย่อยขององค์กรให้มีการบริหารที่สามารถดำเนินการบริหารได้ด้วยตัวเอง แม้บางหน่วยจะไม่สามารถบริหารได้ก็จะ มีหน่วยอื่นดำเนินการแทนทันที องค์กรในภาพรวมก็สามารถบริหารได้ต่อไปโดยไม่สะดุด ทั้งนี้แนวคิดการบริหารองค์กรในลักษณะเดโกล์นั้นเพื่อปรับปรุงองค์กรให้ทันสมัย รับมือกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

-ข้อมูลข่าวสารในสังคมโลกยุคดิจิทัล มีการสื่อสารที่รวดเร็ว องมีความคล่องตัวสูง เพื่อรองรับข่าวสารที่รวดเร็ว

-การเข้าถึงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ขององค์กรและลูกค้าเป็นไปอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว ในปัจจุบันและอนาคตจะมีการเชื่อมโยงข้อมูลอย่างกว้างขวาง ทำให้องค์กรต้องมีความยืดหยุ่นในการเข้าสู่โลกาภิวัตน์

-ในปัจจุบันและอนาคต จะมีการเปลี่ยนแปลงประชากรคือประชากรในวัยแรงงานจะน้อยลงแต่จะมี ประชากรสูงวัยมากขึ้นเนื่องจากประชากรจะไม่ นิยมมีลูกมากทำให้วัยแรงงานในอนาคตมีน้อยกว่าผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุจำเป็นต้องทำงานหลังเกษียณอยู่ ดังนั้นองค์กรจึงต้องมีความยืดหยุ่นสูงปรับเปลี่ยนให้ทันต่อสภาพการทำงานของคนทำงานในวัยนี้

- องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในปัจจุบันและอนาคตจะต้องคำนึงถึงความต้องการของลูกค้าเป็นสำคัญ โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ขององค์กรให้ลูกค้าเข้าไปมีส่วนร่วม รวมถึงเข้าถึงผลงานหรือสินค้าขององค์กรได้ นั่นคือองค์กรต้องตอบสนองความต้องการของลูกค้าตลอดเวลาอย่างต่อเนื่อง

2. แนวคิดด้านลูกค้า: ประสานกันเป็นหนึ่งเดียว ลูกค้าคือผู้ที่ต้องการต้องตอบสนองความต้องการและเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่าง การปฏิบัติต่อลูกค้าให้ตั้งคำถาม 4 ประการ คือ ลูกค้าคือใคร อะไรที่ลูกค้ามองเป็นคุณค่า ผลลัพธ์ที่องค์กรมีกับลูกค้าคืออะไร กลยุทธ์เรื่องลูกค้าเข้ากันได้ดีกับกลยุทธ์ขององค์กรหรือไม่ สามารถอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

1) ลูกค้าไม่ได้เป็นเพียงผู้รับบริการขององค์กรเท่านั้น แต่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรด้วย ซึ่งในทางการบริการราชการนั้นรวมถึงชุมชนด้วย

2) คุณค่านั้นขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรในการเข้าไปติดต่อกับลูกค้าเพื่อสร้างความรู้จักและทำความเข้าใจในความต้องการของพวกเขาให้ลึก และมีการติดต่อกันอย่างตรงไปตรงมามีจริยธรรม

3) ผลงานจะเกิดกับลูกค้าที่ละราย เพราะลูกค้าหรือผู้รับบริการคือผู้ที่เห็นผลงานว่าดีหรือเลว

4) กลยุทธ์ด้านลูกค้ายังขึ้นอยู่กับระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมกับลูกค้าด้วย กลยุทธ์ยังขึ้นอยู่กับความสามารถและจุดแข็งภายในองค์กร การให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ คือ การเรียนรู้จากลูกค้าอย่างสม่ำเสมอ โดยตั้งคำถามว่าวันนี้ได้ติดต่อกับใคร และเรียนรู้อะไรจากพวกเขาบ้าง

3. แนวคิดด้านนวัตกรรมกับการละทิ้งแนวคิดนี้มุ่งเน้นในการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของคนในองค์กรทั้งด้านวัตถุและพฤติกรรมของบุคคล โดยให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง 4 ประการคือ

-ละทิ้งสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรม

-ทำการค้นหาโอกาสในการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ

-ใช้กระบวนการที่เป็นระเบียบแบบแผนมาทำการเปลี่ยนแนวคิดให้เป็นวิธีการที่นำไปใช้งานได้จริง

-กลยุทธ์ที่ใช้ในเรื่องนวัตกรรมขององค์กร สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์กรหรือไม่

หากนำเอาแนวคิดด้านการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรมในองค์กรมาวิเคราะห์ในระบบราชการหรือองค์กรเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่องสามารถมองเห็นสำคัญได้ ดังนี้ (1) ละทิ้งและเตรียมการสำหรับนวัตกรรม (2) ค้นหาโอกาสที่จะพัฒนา (3) เปลี่ยนความคิดให้เป็นคุณค่าสำหรับลูกค้าที่ใช้งานได้จริง

4. แนวคิดด้านความร่วมมือและการประสานสัมพันธ์ ให้ความสำคัญกับองค์การในการนำไปสู่จุดมุ่งหมายในอนาคต โดยให้ความสำคัญด้านความร่วมมือและการประสานสัมพันธ์ของบุคลากรในองค์กร และระหว่างองค์การในลักษณะพันธมิตร ให้ผู้นำองค์กรและบุคลากรตั้งคำถาม 3 ประเด็น คือ (1) จุดมุ่งหมายของคุณในการร่วมมือกับคนอื่นคืออะไร (2) ความร่วมมือนั้นควรมีโครงสร้างอย่างไร (3) คุณหรือองค์กรจะประสานความร่วมมือให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างไร

5. แนวคิดด้านคนและความรู้ ให้ความสำคัญในการบริหารองค์การในด้านคนและความรู้ โดยให้ผู้บริหารและบุคลากรตั้งคำถามในการพัฒนาองค์การ คือ (1) ใครคือคนที่เหมาะสมสำหรับองค์การ (2) องค์การได้ให้คนได้รับโอกาสในการสร้างประสิทธิภาพสูงสุดและได้มีโอกาสร่วมในการสร้างความสำเร็จให้กับองค์การหรือไม่ (3) โครงสร้างและกระบวนการที่มีอยู่ค้ำึงถึงคนและการลงทุนในการพัฒนาคนในองค์การหรือไม่ (4) การดำเนินงานขององค์การประกอบไปด้วยความรู้และการเข้าถึงความรู้หรือไม่ (5) กลยุทธ์ในการบริหารองค์การและความรู้ขององค์การคืออะไร ประกอบด้วยอะไร

6. แนวคิดในการตัดสินใจ มองว่าการตัดสินใจเป็นแนวทางที่สำคัญของผู้บริหารในการนำพาองค์การสู่ความสำเร็จ และเป็นบุคคลสำคัญในการกำหนดชะตากรรมขององค์การ และเป็นบุคคลที่สร้างบรรยากาศที่จะทำให้ทุกคนในองค์การได้ทำการตัดสินใจที่ถูกต้อง และในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยตั้งคำถามและหาคำตอบในการตัดสินใจ คือ (1) กำหนดให้มีเวลาสำหรับพิจารณาการตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งหรือไม่ (2) วัฒนธรรมขององค์กรรองรับการตัดสินใจที่เหมาะสม ที่ประกอบด้วยแผนสำรองหรือไม่ (3) องค์กรยินดีที่จะทำตามการตัดสินใจที่ได้มีไปแล้วหรือไม่ (4) เมื่อมีการตัดสินใจไปแล้ว ได้มีการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดการถ่ายทอดในงานหรือไม่

7. แนวคิดซีอีโอในยุคศตวรรษที่ยี่สิบเอ็ด ได้กำหนดคุณสมบัติของซีอีโอ คือ (1) ต้องมีวิสัยทัศน์กว้างไกล และความสามารถในการถามและตอบคำถามว่าจะมีอะไรบ้างที่ต้องทำ (2) ต้องมีบุคลิกและรูปแบบของตนในการถ่ายทอดให้กับองค์กร (3) ต้องมีอิทธิพลต่อพนักงานทั้งในภาพรวมและรายบุคคล แนวคิดนี้เป็นการสร้างแบรนด์ของซีอีโอ เป็นการสร้างบุคลิกที่โดดเด่น มีผลงานที่โดดเด่นชัดเจนในด้านการเป็นผู้นำ ซึ่งแบรนด์ของซีอีโอจะพัฒนาและกลายเป็นแบรนด์ขององค์กรในอนาคต ดังนั้น บุคคลที่จะก้าวมาเป็นซีอีโอที่โดดเด่นได้ต้องมีแบรนด์ของตนเองโดยมีคุณสมบัติ ดังนี้

-ความสามารถในการมองเห็นภาพรวมและความท้าทายของโอกาสที่อยู่ตรงหน้าโดยใช้ □ ความรู้ □ ความเข้าใจโดยต้องรู้ □ จุดแข็งในตัวเอง ค □ นิยมในตัวเอง และมีใจรักในการทำงานนั้น ทั้งนี้ผู้บริหารต้องสร้างความเป็นซีอีโอให้ □ แก่ □ บุคลากรในองค์กรด้วย

-รู้ □ ักตัวเอง รู้ว่าอะไรคือสิ่งที่ใจเรารัก และอะไรคือสิ่งที่ใจเราไม่ □ อก □ อกการ หรือเบื่อหน่ายเพื่อ สร้างและประเมินในการทำงานที่เหมาะสมกับความสามารถของตน

จากการพิจารณาแนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์กร สามารถแบ่งแนวคิดหลักในการวัดประสิทธิผลองค์กร ได้เป็น 4 แนวคิดคือ

1. แนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach)

แนวคิดในการวัดประสิทธิผลองค์กรจากการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ เป็นแนวคิดที่มีความเชื่อว่าองค์กรทุกองค์กรที่ตั้งขึ้นมาจะมีเป้าหมายเฉพาะในการทำงาน เมื่อองค์กรมีเป้าหมายของตนเองระดับความสำเร็จขององค์กรจึงสามารถวัดได้จากระดับของการบรรลุเป้าหมายขององค์กรตามที่ได้ตั้งไว้ องค์กรที่มีประสิทธิผลจึงได้แก่ องค์กรที่สามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายขององค์กร การวัดประสิทธิผลองค์กรตามแนวคิดนี้จะให้ความสำคัญกับผลผลิต (output) ขององค์กร ซึ่งแตกต่างกันออกไป องค์กรที่จะเลือกใช้แนวคิดนี้ในการวัดประสิทธิผลขององค์กรจะต้องมีลักษณะดังนี้คือ (1) องค์กรมีเป้าหมายที่แท้จริง (ultimate goals) หรือเป้าหมายสูงสุดขององค์กรที่จะทำให้สามารถนำมาใช้วัดความสำเร็จได้ (2) เป้าหมายขององค์กรจะต้องมีความชัดเจน และเป็นที่ยอมรับตรงกันของสมาชิกในองค์กร (3) เป้าหมายขององค์กรจะต้องไม่มากเกินไปเพราะการมีเป้าหมายมากจะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงานได้ (4) เป้าหมายขององค์กรจะต้องเป็นที่เห็นพ้องต้องกันของสมาชิกในองค์กรกล่าวคือ สมาชิกส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยกับเป้าหมายดังกล่าว และเป้าหมายจะต้องสามารถวัดได้ (Robbins, 1990, p.54) การบรรลุเป้าหมายของการมีประสิทธิผลต้องมีการแบ่งแยกระหว่างเป้าหมายที่เป็นทางการและเป้าหมายในทางปฏิบัติ เป้าหมายที่เป็นทางการเป็นการแสดงวัตถุประสงค์อย่างเป็นทางการ ปกติแล้วมักเป็นเป้าหมายอย่างย่อและเป็นเป้าหมายมุ่งหวังอยากให้เป็น มักไม่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา

ส่วนเป้าหมายในทางปฏิบัติจะสะท้อนความตั้งใจขององค์กรถึงผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์กรต้องการ ดังนั้น เป้าหมายที่เป็นทางการอาจเป็นเป้าหมายในทางปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับว่าสามารถแทนสิ่งที่ปฏิบัติได้จริงมากน้อยเพียงใด เป้าหมายในทางปฏิบัติบางส่วนก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน แต่บางส่วนอาจไม่แสดงให้เห็น(Hoy & Miskel,1996,p.239)การวัดประสิทธิผลขององค์กรตามแนวคิดนี้จะให้ความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมาย (ends) มากกว่าวิธีการในการปฏิบัติงาน (means) และเห็นว่าองค์กรเป็นหน่วยงานที่มีเหตุผล มีเป้าหมายของตนเองและจะแสวงหาวิธีการที่ดีในการบรรลุเป้าหมาย

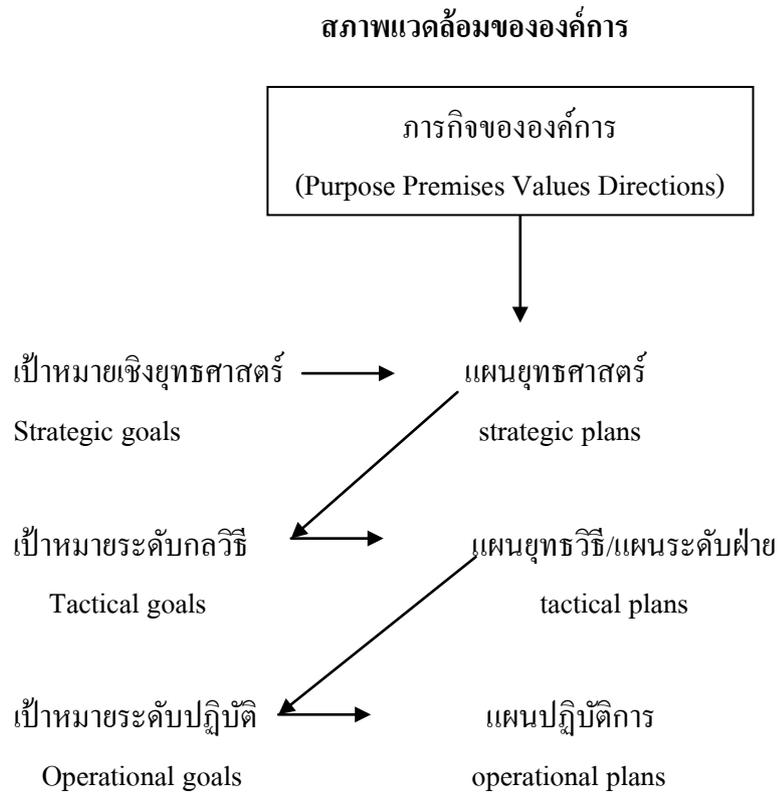
การพิจารณาประสิทธิผลขององค์กรจากการบรรลุเป้าหมายขององค์กรจะต้องพิจารณาถึงระดับของเป้าหมาย เนื่องจากองค์กรแต่ละองค์กรจะมีขนาดใหญ่เป้าหมายที่มีอยู่จะมีหลายระดับ คือ (Heffron,1989,pp.88-89)

Substantive goals ถือเป็นเป้าหมายที่เป็นรากฐานที่ทำให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นการแสดงถึงความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรดังกล่าวแยกได้เป็น 3 ประการคือ

1) official goals ซึ่งได้แก่ พันธกิจขององค์กร (mission) อันแสดงถึงภารกิจที่องค์กรจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการมักจะปรากฏในเอกสารจัดตั้งอย่างเป็นทางการ ซึ่งพันธกิจจะมีความสำคัญมากในองค์กรราชการเพราะจะเป็นการบ่งบอกถึงทิศทาง เป้าหมาย ความชอบธรรม และแนวทางหรือเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จขององค์กร เป้าหมายดังกล่าวมักแสดงออกในรูปของคำขวัญหรือพันธกิจขององค์กรที่เป็นปรัชญา

2) operative goals เป็นเรื่องของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งจะเป็นส่วนที่ช่วยให้เป้าหมายขององค์กรบรรลุผลสำเร็จตามที่วางไว้ เป็นเป้าหมายในระดับแผนงาน และระดับหน่วยงานย่อยในองค์กร

3) operational goals เป็นเป้าหมายที่มีความเฉพาะเจาะจงและในระดับปฏิบัติการขององค์กรซึ่งจะบอกว่าพนักงานแต่ละคนจะต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้ได้ผลตามที่องค์กรต้องการ เป้าหมายระดับปฏิบัติการจะนำไปสู่การสร้างเกณฑ์การวัดผลงานของพนักงานแต่ละคนด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายระดับต่างๆ ในองค์กรจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะลูกโซ่ กล่าวคือจากเป้าหมายระดับ official goal ถ่ายมาเป็น operative goal และกำหนดรายละเอียดเป็น operational goal ตามลำดับ ความสัมพันธ์ของเป้าหมายระดับต่างๆ นี้ แสดงได้ดังภาพ 2



ภาพที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายระดับต่างๆ ในองค์กร

ที่มา:ดัดแปลงจาก Jay B. Barney & Ricky W. Griffing, The Management of Organization strategy, structure behavior, (MA:Houghton Mifflin Company) 1992,p.201.

System goals เป็นเป้าหมายที่มององค์กรว่าอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบเปิดที่ต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะในเรื่องความอยู่รอดและการเจริญเติบโตขององค์กร system goals จะมีความสัมพันธ์กับ substantive goals ในฐานะที่ทำให้้องค์กรมีระบบบริหารและการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์กร เป็นการเชื่อมโยงระหว่างสภาพภายในองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอก

Individual member goals ได้แก่เป้าหมายส่วนตัวของสมาชิกในองค์กรซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เพราะการที่คนมารวมตัวกันเป็นองค์กร บุคคลแต่ละคนจะมีเป้าหมายเฉพาะของตนเอง องค์กรจะต้องพยายามทำความเข้าใจกับเป้าหมายของบุคคลแต่ละคนในองค์กร และพยายามสร้างให้เป้าหมายของบุคคลและเป้าหมายขององค์กรมีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน องค์กรที่มีประสิทธิผลจะสามารถใช้เป้าหมายส่วนตัวของสมาชิกเป็นแรงจูงใจให้

สมาชิกทุ่มเทการทำงานให้กับองค์กรมากขึ้นด้วย ผลสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์กรจึงขึ้นอยู่กับเป้าหมายในระดับที่เป็นเป้าหมายส่วนตัวของสมาชิกในองค์กรด้วย

การวัดประสิทธิผลขององค์กรภาครัฐจากการบรรลุเป้าหมายในปัจจุบัน ผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดทางการบริหารสมัยใหม่ (Modern Theory) มาใช้ในการพิจารณา ดังนี้ (John Sheldrake, 1996, pp. 185-199)

แนวคิดในกลุ่มการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่หรือที่เรียกว่า NPM (New Public Management) เป็นกระแสความคิดในการบริหารองค์กรที่เกิดขึ้นในช่วง 10–20 ปี ที่ผ่านมา โดยมีสาระสำคัญคือ

การนำเทคนิคและเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ได้ผลในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งลักษณะนี้เป็นแนวความคิดที่เรียกว่าการจัดการนิยม (Managerialism) เทคนิควิธีการบริหารที่นำมาใช้ได้แก่ การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (managing by results) การควบคุมและจัดการในเรื่องมาตรฐานการทำงาน (explicit standard and measures of performance) การคำนวณความคุ้มค่าในการลงทุน (value for money) เป็นต้น

การให้มีหน่วยงานแบบอื่นเข้ามาดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการประชาชน การให้หน่วยงานราชการเป็นกลไกประการเดียวจะทำให้การบริหารไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร การใช้กลไกตลาดเข้ามาช่วยจะทำให้การบริหารภาครัฐดีขึ้น

แนวคิด Reinventing Government

แนวคิด Reinventing Government เสนอโดย David Osborne และ Ted Gaebler ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนาการทำงานของระบบราชการและองค์กรภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การปรับเปลี่ยนระบบของหน่วยงานภาครัฐโดยเน้นหลัก 10 ประการคือ

1. รัฐบาลที่มุ่งจุดประกาย หน่วยงานภาครัฐจะกำกับดูแลมากกว่าการปฏิบัติเอง หรือการถือหางเสือเรือมากกว่าการพายเรือ (catalytic government: steering rather than rowing)
2. รัฐบาลเป็นของชุมชน ราชการจะเพิ่มอำนาจให้กับชุมชนมากกว่าการให้บริการ (community-owned government: empowering rather than serving)
3. รัฐบาลที่เน้นการแข่งขัน หน่วยงานราชการจะเน้นการแข่งขันกันให้บริการ (competitive government: injecting competition into service delivery)

4. รัฐบาลมุ่งเน้นภารกิจ โดยการเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบ (mission driven government: transforming rule-driven organization)
 5. รัฐบาลที่เน้นผลสัมฤทธิ์ รัฐบาลจะให้การตอบแทนตามผลผลิตมากกว่าการให้การตอบแทนหรือลงทุนในการทำงาน (results-oriented government: funding outcomes, not inputs)
 6. รัฐบาลจะมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการเป็นหลัก ไม่ใช่มุ่งตอบสนองความต้องการของตัวระบบราชการเอง (customer-driven government: meeting the needs of customer, not the bureaucracy)
 7. รัฐบาลที่คิดแบบผู้ประกอบการ เน้นการหารายได้มากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณ (enterprising government: earning rather than spending)
 8. รัฐบาลที่คาดการณ์ โดยจะมุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการรักษาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น (anticipatory government: from hierarchy to participation and teamwork)
 9. รัฐบาลที่เน้นการกระจายอำนาจ โดยมุ่งการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม (decentralized government: from hierarchy to participation and teamwork)
 10. รัฐบาลที่เน้นการตลาด และการเปลี่ยนแปลงตามพลังของตลาด (market-oriented government: leveraging change through the market)
- แนวคิดในการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐทั้ง 10 ประการนี้เป็นข้อเสนอที่นำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ

หลักธรรมาภิบาล (Good governance)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนดหลักการบริหารราชการที่มีคุณภาพ มีคุณธรรมและจริยธรรม มีการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ คือ

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย
2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดี คนเก่ง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติเป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต
3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ ปรับปรุงการทำงานให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะ การกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า ดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์

เมื่อพิจารณาถึงแนวคิดทางการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวและเป้าหมายการบริหารงานในสำนักงานเขตแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสอดคล้องกับตัวชี้วัดในการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2552-2555 ไปสู่การปฏิบัติของสำนักงานเขต ซึ่งเป็นการวัดระดับความสำเร็จของระบบการบริหารความเสี่ยง ระบบควบคุมภายใน ระบบการให้บริการที่ดีที่สุด มาตรฐานการให้บริการ การให้บริการรูปแบบใหม่ จริยธรรมและจรรยาของบุคลากร ช่องทางการสื่อสาร และการดำเนินการแผนกำลังคน เป็นเป้าหมายoperative goals ซึ่งเป็นเป้าหมายในระดับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีความชัดเจน เจ้าหน้าที่เขตมีความเข้าใจตรงกัน และสามารถวัดได้ในทางปฏิบัติจึงได้นำมาใช้วัดประสิทธิผลของการบริหารในสำนักงานเขตตามแนวคิดการบรรลุเป้าหมาย (Goal Attainment Approach) ในการวิจัยครั้งนี้

แนวคิดเชิงระบบ (System Approach)

แนวคิดเชิงระบบให้ความสำคัญกับการดำเนินงานขององค์การในด้านต่าง ๆ มากกว่าการให้ความสำคัญกับผลผลิตหรือ output ขององค์การเพียงอย่างเดียว การวัดประสิทธิผลขององค์การจากแนวคิดเชิงระบบได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีระบบ (system theory) ซึ่งอธิบายถึงองค์การและการทำงานขององค์การ ดังนี้ (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2538, หน้า 63-67)

-องค์การประกอบด้วยระบบย่อยๆ ที่ทำงานร่วมกัน โดยระบบย่อยเหล่านี้จะมีลักษณะสำคัญสองประการคือ 1) มีความอิสระของตัวเอง หรือสามารถสร้างระบบการทำงานของตนเองได้ (independent unit) และ 2) ทำงานร่วมกับระบบอื่นในลักษณะที่เป็นหนึ่งเดียวกันในองค์การ (a part of the whole) การทำงานของระบบย่อยจะต้องประสานสอดคล้องกันจึงจะเกิดผลงานขององค์การได้

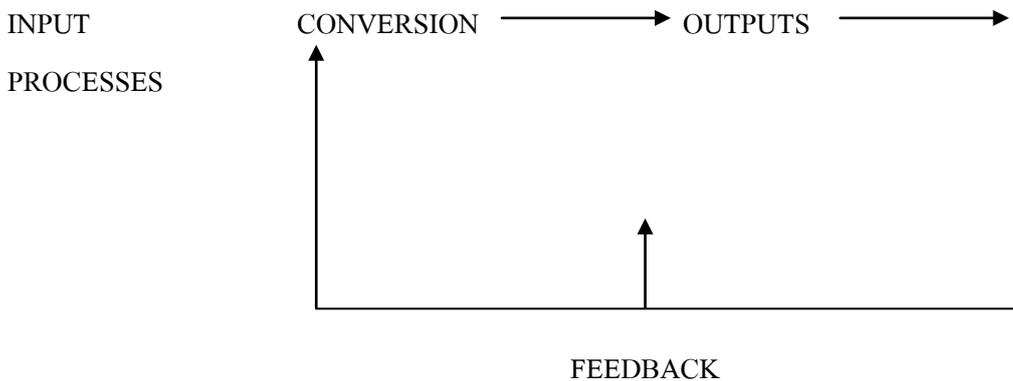
-ระบบจะรับปัจจัยนำเข้า (inputs) จากสภาพแวดล้อม องค์การจะแสวงหาปัจจัยนำเข้าต่างๆ เช่น ทรัพยากรทางการบริหาร เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานขององค์การ

-ระบบจะทำหน้าที่ในการแปรสภาพ (conversion process) ปัจจัยนำเข้าเป็นปัจจัยนำออกขององค์กร (outputs) ซึ่งปัจจัยนำออกที่องค์กรสร้างขึ้นจะได้แก่ ผลผลิตขององค์กร อาจเป็นสินค้าหรือบริการต่างๆ

-องค์กรจะสร้างผลผลิต (outputs) ขององค์กร และส่งมอบผลผลิตเหล่านี้เข้าสู่สภาพแวดล้อม

-องค์กรจะรับข้อมูลป้อนกลับจากสภาพแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การปรับตัวขององค์กรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

ทฤษฎีระบบจะมองว่าการทำงานขององค์กรจะต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก องค์กรจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป แนวคิดนี้เป็นแนวคิดทั่วไปที่สามารถนำมาปรับใช้หรือสามารถอธิบายเรื่องต่างๆ ได้มากตั้งแต่การทำงานของสิ่งมีชีวิต ระบบการทำงานของเครื่องจักร เครื่องยนต์ จนกระทั่งถึงการทำงานของระบบการเมืองและองค์กรลักษณะการทำงานของระบบจะแสดงได้ดังภาพ 3



ภาพที่ 3 แสดงลักษณะการทำงานขององค์กรตามทฤษฎีระบบ

จากภาพที่ 3 ทฤษฎีระบบจะมองว่าองค์กรจะต้องทำงานสอดคล้องสัมพันธ์กันองค์กรที่มีประสิทธิภาพไม่สามารถพิจารณาได้จากผลผลิตเพียงอย่างเดียว ดังนั้น การวัดผลสำเร็จขององค์กรจะวัดจากทุกๆ ส่วน คือทั้งในเรื่องปัจจัยนำเข้า (inputs) กระบวนการในการแปรสภาพภายในองค์กร (process/transformation process) และผลผลิตขององค์กร (output) การมุ่งวัดจุดใดจุดหนึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาในการมองข้ามปัจจัยด้านอื่นๆ ไป ดังนั้น องค์กรที่มีประสิทธิภาพตามแนวคิดเชิงระบบได้แก่ องค์กรที่มีความสามารถในการแสวงหาปัจจัยนำเข้า ได้วัตถุดิบและทรัพยากรที่ดีมีคุณภาพ มีความสามารถในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิตขององค์กร มีขั้นตอนกระบวนการ และระบบการทำงานที่สะดวก คล่องตัว ประหยัด และจะต้องมีผลผลิตที่สอดคล้อง

กับความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ การวัดประสิทธิผลขององค์กรจะมองข้ามจุดใดจุดหนึ่งไม่ได้ เพราะผลสำเร็จขององค์กรขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทั้งสิ้น นอกจากนี้แนวคิดการวัดประสิทธิผลขององค์กรในเชิงระบบยังให้ความสำคัญกับองค์กรในฐานะที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงและต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมอีกด้วย

การวัดประสิทธิผลขององค์กรจากแนวความคิดในเชิงระบบจะประกอบด้วยเกณฑ์การวัดประสิทธิผลจากเกณฑ์ต่างๆ คือ

เกณฑ์การวัดประสิทธิผลขององค์กรด้านปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ความสามารถในการแสวงหาทรัพยากรคุณภาพของทรัพยากรที่หามาได้ความทันต่อเวลาของการได้ทรัพยากรราคาของทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิตที่ได้มาและจำนวนทรัพยากรที่ได้รับ

เกณฑ์การวัดผลสำเร็จด้านกระบวนการในการดำเนินงานขององค์กรหรือกระบวนการในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก ได้แก่ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานประสิทธิภาพความคล่องตัวหรือความสะดวกในการปฏิบัติงานขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานการเกิดอุบัติเหตุในการทำงานอัตราของเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติงานทักษะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และบรรยากาศในการทำงาน

เกณฑ์การวัดผลด้านผลผลิตขององค์กร ได้แก่ ผลผลิตปริมาณและคุณภาพของสินค้าหรือบริการความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้องกำไรการเจริญเติบโตขององค์กรและภาพพจน์ขององค์กร

องค์กรที่มีประสิทธิผลจะต้องสามารถปฏิบัติงานได้ดีทั้งสามด้าน เพราะทั้งสามส่วนมีความสำคัญต่อองค์กรทั้งสิ้น และการปฏิบัติงานในองค์กรจะมีความแตกต่างกัน บางงานอาจวัดผลสำเร็จจากกระบวนการในการปฏิบัติงาน ในขณะที่บางงานผลสำเร็จจะต้องวัดจากปัจจัยนำเข้าขององค์กร การวัดที่ผลผลิตเพียงอย่างเดียวจึงมีข้อจำกัดและบ่งบอกถึงความสำเร็จขององค์กรไม่ครอบคลุมทุกมิติ การวัดประสิทธิผลขององค์กรจากแนวคิดเชิงระบบจะทำให้เห็นความสัมพันธ์ของระบบย่อยต่างๆ ในองค์กรและไม่เกิดภาวะที่มององค์กรหรือผลงานขององค์กรในลักษณะแยกส่วน โดยทุกๆ ส่วนจะมีผลต่อความสำเร็จขององค์กรทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นปัจจัยนำเข้า กระบวนการในการแปรสภาพ หรือผลผลิตหรือปัจจัยนำออกขององค์กร รวมไปถึงความสามารถในการปรับตัวขององค์กรด้วย

แนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์กรในเชิงระบบยังคงมีปัญหาวางประการคือ 1) การวัดประสิทธิผลในเชิงระบบจะกำหนดปัจจัยที่ใช้วัดผลสำเร็จได้ยากกว่าเมื่อเทียบกับการวัดประสิทธิผลขององค์กรจากการบรรลุวัตถุประสงค์เพราะวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กรจะมีความชัดเจนมากกว่าและสามารถนำมาเปรียบเทียบกับระดับความสำเร็จขององค์กรได้ด้วย นอกจากนี้เกณฑ์หรือปัจจัยที่ใช้สำหรับวัดประสิทธิผลขององค์กรยังมีความยากในการวัด เช่น ความสามารถในการ

การปรับตัวขององค์กร เป็นต้น ลักษณะเหล่านี้ทำให้การวัดประสิทธิผลขององค์กรจากแนวคิดระบบทำได้ยากขึ้น 2) การวัดประสิทธิผลขององค์กรมักจะดูมองในแง่ที่ว่าองค์กรตั้งขึ้นมาเพื่อบรรลุเป้าหมายบางประการ การบรรลุเป้าหมายจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับองค์กรมากกว่าวิธีการทำงาน หากองค์กรทำงานบรรลุเป้าหมาย

อย่างไรก็ดีผู้วิจัยเห็นว่า การวัดประสิทธิผลขององค์กรในเชิงระบบมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้วัดประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตได้ กล่าวคือ การวัดประสิทธิผลขององค์กรด้านปัจจัยนำเข้าได้แก่ การแสวงหาทรัพยากรด้านกระบวนการในการดำเนินงานขององค์กรหรือกระบวนการในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออกได้แก่ กระบวนการปฏิบัติงานในสำนักงานเขตและด้านผลผลิตขององค์กรได้แก่ ความพึงพอใจของผู้บังคับบัญชาและประชาชน ผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นการวัดประสิทธิผลที่ครอบคลุมทั้งสามส่วน ในลักษณะแยกส่วนและแต่ละส่วน จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน

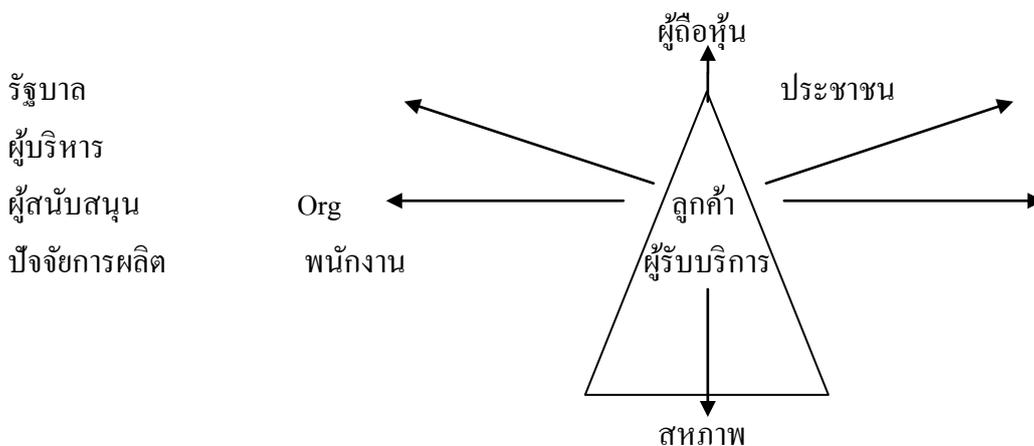
แนวคิดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กร

(The Stakeholders Approach/The Strategic–Constituencies Approach)

แนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์กรทั้งสองแนวทางข้างต้นค่อนข้างที่จะมององค์กรเป็นระบบที่มีเหตุมีผล ในขณะที่ในความเป็นจริงแล้วองค์กรมิได้ทำงานโดยอาศัยหลักเหตุผลเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แนวคิดนี้เชื่อว่าองค์กรจะมีประสิทธิผลได้ต้องสามารถสร้างความพึงพอใจให้ตรงกับความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย หากองค์กรปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จในมุมมองของผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรก็จะถูกพิจารณาว่าไม่มีประสิทธิผล (Glunk & Wilderom, 1998, p.7) กล่าวคือ องค์กรต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กลุ่มผลประโยชน์หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กรหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรจำนวนมาก ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรกลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะมีความต้องการต่อองค์กรแตกต่างกันออกไป ความสำเร็จตลอดจนความอยู่รอดขององค์กรจะขึ้นอยู่กับบุคคลที่มีอิทธิพลต่อองค์กรเหล่านี้อย่างมาก แนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์กรจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์กรจึงมุ่งวัดความสามารถในการเอาชนะใจผู้มีอิทธิพลต่อองค์กร หรือความสามารถในการประสานความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กรให้ทุกฝ่ายยอมรับได้ นั่นหมายความว่า การตัดสินใจขององค์กรจะมีลักษณะเป็นการตัดสินใจที่มุ่งให้เกิดความพอใจของทุกฝ่ายหรือให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับได้ ไม่ได้เป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุดหรือมีเหตุผลมากที่สุด (satisficing) ลักษณะของการวัดประสิทธิผลขององค์กรจึงมีลักษณะเป็นรูปแบบทางการเมือง (political model) มากกว่าที่จะเป็นตัวแทนในเชิงเหตุผล (rational model) แนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์กรตาม

หลักการเอาชนะใจผู้มีอิทธิพลต่อองค์กร หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กรมีฐานความเชื่อที่สำคัญดังนี้คือ

-องค์กรทำงานในระบบเปิดที่มีผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรจำนวนมากความอยู่รอดขององค์กรไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปฏิบัติงานภายในองค์กรเท่านั้น ทั้งนี้เพราะองค์กรที่มีการบริหารจัดการภายในที่ดีอาจไม่สามารถอยู่รอดได้หากผู้ที่มีอิทธิพลต่อองค์กรไม่เห็นด้วยและไม่ให้การสนับสนุนองค์กรอีก หรือองค์กรไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรได้แก่ กลุ่มบุคคล หรือบุคคลที่อยู่ภายในหรือภายนอกองค์กรที่มีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์กรหรือได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานขององค์กร (Daft, 1992, p. 53) ผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรจะได้แก่ ลูกค้า ผู้ถือหุ้น ในองค์กรเอกชน เจ้าของ ผู้บริหาร พนักงาน รัฐบาลหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานขององค์กร สหภาพแรงงาน ผู้ส่งมอบปัจจัยการผลิตให้แก่องค์กร ประชาชนหรือสาธารณชนที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากองค์กร กลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานขององค์กรหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการขององค์กรแสดงได้ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 แสดงผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินงานขององค์กร

จากแผนภาพที่ 4 จะเห็นว่าองค์กรจะต้องทำงานร่วมกับบุคคลและกลุ่มคนจำนวนมากซึ่งแต่ละกลุ่มก็จะมีลักษณะและธรรมชาติต่างกันออกไป องค์กรจะต้องประสานความแตกต่างเหล่านี้ให้สามารถปฏิบัติการกิจขององค์กรให้ได้ซึ่งจากแผนภาพจะเห็นว่าองค์กรจะรับปัจจัยนำเข้าจากผู้สนับสนุน (suppliers) และทำหน้าที่ในการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิต ซึ่งในองค์กรก็จะประกอบด้วยผู้บริหาร และพนักงานคอยทำหน้าที่ต่างๆ และพนักงานก็อาจมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพเพื่อดำเนินกิจกรรมของลูกจ้างและต่อรองกับนายจ้างในกรณีที่เป็น องค์กรจะมีผู้ถือหุ้น

คอยลงทุนและกำหนดทิศทางขององค์กรมีลูกค้าหรือผู้รับบริการซึ่งรับผลผลิตขององค์กร นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรซึ่งอาจได้แก่ องค์กรราชการมีประชาชนและชุมชนซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการทำงานขององค์กรและอาจยื่นข้อเรียกร้องผ่านกระบวนการต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการดำเนินกิจการขององค์กรได้ องค์กรที่มีประสิทธิผลคือองค์กรที่ทำงานภายใต้ความหลากหลายดังกล่าวได้และสามารถปรับตัวได้ดี

-กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความต้องการต่อองค์กรต่างกัน องค์กรจะต้องทำงานภายใต้ความต้องการที่หลากหลายขององค์กรจะต้องประสานความต้องการของบุคคลที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ให้ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

-องค์กรที่มีประสิทธิผลคือ องค์กรที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้ ส่วนเสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรได้ หรือองค์กรที่สามารถสร้างความพอใจให้แก่ทุกฝ่าย การ ประสานความพอใจของทุกฝ่ายหรือการทำให้ทุกฝ่ายยอมรับได้จะเป็นการแสดงความสำเร็จของ องค์กร องค์กรจึงต้องคอยตอบสนองความต้องการของผู้มีอิทธิพลต่อองค์กรหรือประสานความ ต้องการต่างๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้ได้ ความสำเร็จขององค์กรจึงเป็นความสามารถใน การสร้างดุลยภาพระหว่างความต้องการของกลุ่มต่างๆ ให้ได้ หากองค์กรมุ่งตอบสนองความ ต้องการของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไปโดยละเลยกลุ่มอื่นๆ ก็จะก่อให้เกิดความไม่พอใจของกลุ่ม อื่นๆ และทำให้องค์กรเสียดุลยภาพในการทำงานขององค์กรไป

การวัดความสำเร็จขององค์กรจากความสามารถในการเอาชนะใจผู้มีอิทธิพลในองค์กร จะต้องพิจารณาถึงสถานการณ์ต่างๆ ที่แต่ละกลุ่มมีอิทธิพลต่อองค์กรด้วยว่าใครมีอิทธิพลต่อความ อยู่รอดขององค์กรมากกว่ากัน องค์กรจะต้องมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีอิทธิพล มากกว่าก่อนเพื่อให้องค์กรอยู่รอดหรือองค์กรจะต้องจัดลำดับของผู้มีอิทธิพลต่อองค์กรว่าใครมี อิทธิพลต่อองค์กรมากที่สุด เพราะกลุ่มต่างๆ จะมีอิทธิพลต่อองค์กรต่างกัน ในสถานการณ์ต่างๆ องค์กรจึงต้องคอยสอดส่องหรือระมัดระวังที่จะเฝ้าดูว่าในเรื่องใดกลุ่มบุคคลใดมีอิทธิพลต่อ ความสำเร็จขององค์กรมากที่สุดและคอยตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนเหล่านั้นให้ได้

อย่างไรก็ดี การนำความคิดการวัดประสิทธิผลองค์กรจากการเอาชนะใจผู้มีอิทธิพลต่อ องค์กรหรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อองค์กรนี้ยังมีปัญหา คือ การที่จะระบุว่าใครคือผู้ที่มีอิทธิพล ต่อองค์กรหรือมีผลต่อความอยู่รอดขององค์กรเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก นอกจากนี้ผู้ที่มีอิทธิพลต่อ องค์กรมักจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ต่างๆ ด้วย กล่าวคือ ในบางสถานการณ์ ประชาชนเป็นกลุ่มอิทธิพลที่สำคัญ ในบางกรณีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมเป็นผู้มีอิทธิพลสำคัญ บางสถานการณ์ลูกค้า หรือประชาชนผู้รับบริการมีอิทธิพลต่อองค์กรสูง ขณะที่บางครั้งหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนปัจจัยนำเข้าขององค์กรเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลหลักที่ส่งผลกระทบต่อ

ความอยู่รอดขององค์กร การระบุว่าใครมีอิทธิพลต่อองค์กรในเรื่องใดจึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญสำหรับองค์กรและองค์กรจะต้องติดตามในเรื่องนี้อย่างใกล้ชิดเพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวได้และทำงานได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

แนวคิดดังกล่าวทำให้เกิดมุมมององค์กรในรูปแบบทางการเมืองที่องค์กรต้องทำงานในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และในหลายๆ ครั้งการทำงานขององค์กรหรือการตัดสินใจต่างๆ องค์กรจะไม่สามารถทำตามหลักเหตุผลได้อย่างเต็มที่แนวคิดนี้จะช่วยให้มององค์กรในฐานะที่ทำงานประสานสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น และอยู่ในโลกขององค์กรที่ความอยู่รอดเป็นสิ่งสำคัญ แนวคิดนี้จะช่วยให้นักบริหารและนักวิชาการเห็นถึงสภาพการทำงานขององค์กรตามความเป็นจริงมากกว่าการมุ่งเฉพาะเรื่องการทำงานภายในองค์กรเท่านั้น ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้นำเอาความพึงพอใจของผู้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการเขตและความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญของสำนักงานเขตมาใช้วัดประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต โดยให้สมาชิกสภาเขตที่เป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตมากที่สุดเป็นตัวแทนประชาชนในการให้ความคิดเห็น โดยมีแนวคิดและทฤษฎีที่ให้การสนับสนุนเกี่ยวกับความพึงพอใจ ดังนี้

แนวคิดของ Elton Mayo

Elton Mayo และคณะ ทำการศึกษาวิจัยเรียกว่า Hawthorne Studies ใช้เวลาถึง 5 ปี โดยมีข้อค้นพบที่สำคัญคือ (Stuart Crainer, 1998, pp.147-150)

สภาพเงื่อนไขในการทำงานไม่มีผลต่อผลผลิตในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นอย่างหรือในท้องถิ่นทำงาน เวลาพัก ความเหนื่อยล้าจากการทำงาน เป็นต้น

ปัจจัยทางสังคมจิตวิทยาเป็นปัจจัยที่มีผลต่อผลผลิตขององค์กร คือ ความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน และความยึดเหนี่ยวระหว่างกลุ่มทำให้ผลผลิตขององค์กรเพิ่มขึ้น ข้อค้นพบดังกล่าวเป็นการค้นพบแรงจูงใจของมนุษย์ในการทำงานการทดลองพบว่าการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการทำงาน แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการทำงานให้ดีขึ้นก็ตามผลผลิตขององค์กรก็จะสูงขึ้น ข้อค้นพบดังกล่าวทำให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างขวัญกำลังใจกับผลผลิตขององค์กร เนื่องจากเห็นว่าการทำงานที่ผลผลิตขององค์กรจะดีหรือไม่ นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับวิธีการทำงานแต่จะขึ้นอยู่กับลักษณะความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่ม

การทดลองของ Mayo นำไปสู่การสร้างแรงจูงใจในการทำงานของมนุษย์เนื่องจากเห็นว่าการใช้ระบบการตอบแทนเพื่อจูงใจคนอาจไม่ช่วยสร้างผลงานและเห็นว่ากลุ่มจะมีอิทธิพลต่อการทำงานของคนงาน

แนวคิดแรงจูงใจ

จากการทดลองของ Elton Mayo และคณะ ทำให้นักวิชาการเชื่อว่าหากคนอยากทำงานจะทำให้เกิดความทุ่มเทในการทำงานอันจะส่งผลถึงผลงานในที่สุด นักวิชาการจึงหาแนวคิดที่จะอธิบายแรงจูงใจในการทำงานของบุคคล ซึ่งมีหลายแนวคิดด้วยกันคือ

ทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของ Maslow

Abraham H. Maslow ได้เสนอทฤษฎีลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์ (Hierarchy of Needs) โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ (Jay M. Shafritz and Albert, C. Hyde, 1987, pp.135-150)

มนุษย์มีความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนอง และความต้องการนี้จะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการแสดงพฤติกรรม ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองจะทำให้เกิดแรงจูงใจของมนุษย์ ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นแรงจูงใจอีกต่อไป

ความต้องการของมนุษย์มีทั้งสิ้น 5 ชั้น และความต้องการเหล่านี้เป็นลำดับขั้นกันไป มนุษย์จะมีความต้องการจากระดับต่ำไปสู่ความต้องการระดับที่สูงกว่า

ลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์จะประกอบด้วย

ความต้องการทางกายภาพ (physiological needs) ได้แก่ ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่จะทำให้สามารถมีชีวิตอยู่ได้ เช่น ปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิต ความต้องการทางเพศ

ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย (security needs) คือความต้องการที่จะให้ชีวิตมีความมั่นคงปลอดภัยจากภัยอันตรายต่างๆ ซึ่งความต้องการในขั้นนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการทางกายภาพได้รับการตอบสนองแล้วในระดับหนึ่ง

ความต้องการความรักและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (social needs/love and belonging needs) ได้แก่ ความต้องการที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ต้องการมีเพื่อน

ความต้องการเคารพนับถือตนเอง (self-esteem needs) เป็นความต้องการที่จะนับถือตนเองและได้รับการยกย่องในสังคม

ความต้องการประจักษ์ตน (self actualization needs) ได้แก่ ความต้องการที่จะพัฒนาตนเองให้บรรลุศักยภาพสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เป็นการพัฒนาให้ตนเองทำในสิ่งที่สามารถทำได้ดีที่สุด อันเป็นการแสดงว่าเราเกิดมาเพื่อเป็นอะไร (born to be)

ความต้องการของมนุษย์ทั้งห้าขั้นนี้จะมีความเป็นลำดับขั้น กล่าวคือ ความต้องการจะเริ่มจากความต้องการระดับต่ำไปสู่ความต้องการในระดับที่สูงกว่า ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นแรงจูงใจในการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์อีกต่อไป ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้นจึงจะเป็นเครื่องจูงใจให้เกิดพฤติกรรมของมนุษย์

ทฤษฎีสองปัจจัยของ Frederick Herzberg

Bateman & Snell (2002, pp.422-423) ได้กล่าวถึงทฤษฎีสองปัจจัยของ Frederick Herzberg ว่าเป็นทฤษฎีที่ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้พนักงานเกิดความไม่พอใจในการทำงาน (dissatisfaction) และปัจจัยที่ทำให้เกิดความพอใจในการทำงาน (satisfaction) ซึ่ง Herzberg พบว่าปัจจัยทั้งสองกลุ่มเป็นปัจจัยคนละประเภทกัน จึงแบ่งปัจจัยในการจูงใจคนในการทำงานออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. ปัจจัยสุขอนามัย หรือปัจจัยสุขวิทยา (hygiene factor) เป็นปัจจัยที่เกิดจากสภาพทั่วไปของหน่วยงานแต่ไม่เกิดจากตัวงานโดยตรง เป็นปัจจัยที่ทำให้บุคคลเกิดความไม่พอใจในการทำงาน ปัจจัยเหล่านี้หากไม่มีในองค์กรจะก่อให้เกิดความไม่พอใจในการทำงาน ถ้าองค์กรจัดให้มีขึ้นจะสามารถลดความไม่พอใจในการทำงานลงได้แต่จะไม่ก่อให้เกิดความพอใจในการทำงานแต่ประการใด ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ นโยบายขององค์กร บรรยากาศในการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าและลูกน้อง ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงาน เงินเดือน สภาพแวดล้อมในการทำงาน และการปกครองบังคับบัญชา เป็นต้น

2. ปัจจัยจูงใจ (motivator factor) เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาโดยตรงซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้บุคคลเกิดความพอใจในการทำงาน เพราะบุคคลจะให้ความสำคัญและสนใจงานที่เขาเห็นว่ามีความสำคัญและน่าสนใจจึงจะทำให้เขาเกิดความพึงพอใจในการทำงาน ปัจจัยจูงใจ ได้แก่ ลักษณะงาน ความก้าวหน้า การเจริญเติบโต การได้รับการยอมรับนับถือ และสัมฤทธิ์ผลในการทำงาน เป็นต้น

การศึกษาของ Herzberg เป็นการศึกษาถึงแรงจูงใจในการทำงานเป็นหลักและเห็นว่าปัจจัยสุขอนามัยและปัจจัยจูงใจเป็นปัจจัยคนละประเภท องค์กรต้องวางระบบในการจูงใจพนักงานในองค์กรให้เหมาะสม

แนวคิดแรงจูงใจยังมีอีกหลายแนวคิด เช่น แนวคิดในเรื่อง Theory-X Theory-Y ของ Douglas McGregor ซึ่งเสนอแนวคิดที่กล่าวถึงธรรมชาติของคนในองค์กรว่าประกอบด้วยพวกที่เป็นบุคคลที่ McGregor เรียกว่าพวก X ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่อยากทำงาน ไม่ต้องการทำงาน หากเลี้ยงงานได้จะเลี้ยง ไม่ต้องการก้าวหน้า กับบุคคลพวก Y ซึ่งเป็นพวกที่เห็นว่าการทำงานต้องมีความรับผิดชอบ อยากทำงานให้สำเร็จ ซึ่งการจูงใจบุคคลทั้งสองประเภทจะต้องใช้วิธีการที่แตกต่างกันออกไป

แนวคิดการแข่งขันกันของค่านิยมที่แตกต่าง (The Competing-Values Approach)

แนวคิดนี้เชื่อว่าองค์กรที่ดีขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจหรือมุมมองของแต่ละคนซึ่งจะมีความเชื่อ ค่านิยม และผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน แต่ละคนให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆ ในองค์กรไม่

เหมือนกัน การวัดประสิทธิผลจึงเป็นเรื่องของความขัดแย้งกันของค่านิยมที่หลากหลายภายในองค์กร การวัดประสิทธิผลขององค์กรตามแนวคิดนี้จะพิจารณาลักษณะขององค์กรใน 3 มิติด้วยกันคือ

การให้น้ำหนักกับส่วนใดขององค์กร (organization focus) ในมิตินี้จะพิจารณาว่าองค์กรให้ความสำคัญกับสภาพภายในองค์กร (internal) หรือสภาพภายนอกองค์กร (external) องค์กรที่ให้ความสำคัญกับสภาพภายในองค์กรจะให้ความสำคัญกับพนักงานในองค์กรหรือการเน้นผู้ปฏิบัติงาน (people) ส่วนผู้ที่ให้ความสำคัญกับสภาพภายนอกองค์กรจะให้ความสำคัญกับองค์กร (organization) และผลผลิตขององค์กร หรือการบรรลุเป้าหมายและผลสำเร็จขององค์กร (ultimate goal achievement) ซึ่งการเน้นที่แตกต่างกันก็จะทำให้ปัจจัยวัดผลสำเร็จขององค์กรแตกต่างกันตามไปด้วย ลักษณะการวัดผลสำเร็จขององค์กรจากมิตินี้สามารถพิจารณาได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงเกณฑ์การวัดผลสำเร็จจากมิติด้านจุดเน้นขององค์กร

	จุดเน้นขององค์กร	
	ภายใน	ภายนอก
ประสิทธิภาพ	จุดเน้น: ในการประเมินได้แก่ ผลผลิต เครื่องมือที่ใช้ในการวัดผลได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วย	จุดเน้น : การต่อรองกับสภาพแวดล้อม
เกณฑ์การวัดผลขององค์กร		เกณฑ์การวัด: การแสวงหาทรัพยากร การเปลี่ยนแปลงทรัพยากร
ประสิทธิผล	จุดเน้น: ในการวัดผลได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วย เครื่องมือที่ใช้วัด อัตราการลาออก การขาดงาน บรรยากาศในองค์กร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล	จุดเน้น: ความพึงพอใจของสังคมและผู้ที่เกี่ยวข้อง เครื่องมือที่ใช้ในการวัดผล

ที่มา: Ralph H. Kilman and Richard P. Herdon, in Florence Heffron, 1989, p.335.

มิติด้านโครงสร้างขององค์การ (structure) เป็นการพิจารณาถึงลักษณะของโครงสร้างองค์การ โดยเฉพาะในเรื่องของความยืดหยุ่น (flexible) และการควบคุม (control) ในองค์การว่า องค์การให้ความสำคัญกับเรื่องใด ค่านิยมในเรื่องความยืดหยุ่นและการควบคุมในองค์การนี้จะ เป็นค่านิยมที่ขัดแย้งกันผู้ที่ให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นจะให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับตัวขององค์การ และเห็นว่าลักษณะของโครงสร้างองค์การที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือ โครงสร้างที่สามารถปรับตัวได้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะของโครงสร้างที่ยืดหยุ่น จะช่วยให้องค์การปรับตัวได้และช่วยกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และแสวงหาสิ่งใหม่ ๆ ในองค์การขณะที่ผู้ที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมจะเชื่อว่าองค์การจะต้องมีโครงสร้างแบบระบบราชการ (bureaucracy) ซึ่งจะทำให้องค์การมีประสิทธิภาพสูงสุด เพราะองค์การจะสามารถควบคุม องค์การและพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การได้และทำให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายของ องค์การตามที่ตั้งไว้ได้ นอกจากนี้จะทำให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพฤติกรรมของ สมาชิก (conformity)

มิติด้านผลผลิตขององค์การ (outcomes) เป็นการพิจารณาถึงการที่องค์การให้ความสำคัญ กับเป้าหมาย (ends) หรือวิธีการในการทำงาน (means) ซึ่งนักวิชาการทางด้านองค์การบางกลุ่มจะ ให้ความสำคัญกับเป้าหมายขององค์การ โดยเฉพาะเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เป็นทางการ (substantive goals) โดยเห็นว่าเป้าหมายเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดขององค์การ องค์การตั้งขึ้นมาก็เพื่อการ บรรลุเป้าหมาย มรรควิธี (means) เป็นเพียงวิธีการหรือเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายเท่านั้น ในขณะที่กลุ่มนักวิชาการที่เน้นในเรื่องมรรควิธี (means) จะมีความเชื่อว่าวิธีการทำงานจะเป็นสิ่งที่ สำคัญที่สุด เพราะวิธีการที่เหมาะสมจะเป็นเครื่องรับประกันถึงผลสำเร็จในการทำงานขององค์การ ให้บรรลุเป้าหมาย

จากลักษณะของค่านิยมที่ขัดกันทั้งสามประการ การวัดผลสำเร็จขององค์การจึงต้อง พิจารณาการต่อสู้กันของค่านิยมเหล่านี้ด้วย

การวัดประสิทธิภาพขององค์การทั้งสี่แนวคิดจะมีลักษณะและจุดเน้นที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือแนวคิดการวัดประสิทธิภาพขององค์การจากการบรรลุวัตถุประสงค์ก็จะเน้นในเรื่องของการ แสวงหาปัจจัยนำเข้า การแปรสภาพปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิต และผลผลิตขององค์การ การวัด ประสิทธิภาพจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การก็จะมุ่งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับองค์การยอมรับ การดำเนินงานขององค์การ และแนวคิดการแข่งขันกันของค่านิยมที่แตกต่างกันก็จะพิจารณาจาก ค่านิยมของคนส่วนใหญ่ในองค์การ ซึ่งแต่ละแนวคิดก็จะมีจุดเด่นและข้อจำกัดของตนเอง การ เลือกลงใช้แนวคิดใดแนวคิดหนึ่งในการวัดประสิทธิภาพขององค์การจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ เพราะหากเลือกแนวคิดผิดแม้ว่าการวัดประสิทธิภาพขององค์การจะแสดงว่าองค์การมีประสิทธิผลสูง แต่

องค์การก็อาจไม่สามารถอยู่รอดได้ เพราะองค์การไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเหมาะสมและองค์การก็จะไม่สามารถปรับตัวได้ทัน เนื่องจากสิ่งที่ใช้วัดผลสำเร็จขององค์การผิติดั้งแต่แรก การวัดประสิทธิผลในลักษณะนี้จะไม่สามารถเป็นเครื่องมือในการบริหารองค์การได้ การเลือกใช้แนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การนี้สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การเลือกใช้แนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์การ

วิธีวัดประสิทธิผลขององค์การ	ลักษณะองค์การจะมี ประสิทธิผลเมื่อ	ควรมีนำมาใช้เมื่อใด
การบรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์การ	องค์การบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้	เป้าหมายมีความชัดเจนสามารถ วัดได้
แนวความคิดเชิงระบบ	การได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็น สำหรับองค์การ	ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า และผลผลิตขององค์การมีความ ชัดเจน
ความพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วน เสียขององค์การ	ผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งหมด ได้รับความพึงพอใจ	องค์การต้องเกี่ยวข้องกับบุคคล ต่างๆ และแต่ละคนมีอิทธิพลต่อ ความสำเร็จหรืออยู่รอดของ องค์การ
การแข่งขันกันของค่านิยมที่ แตกต่างกัน	องค์การจะเน้นการวัดประสิทธิผลที่ เหมาะสมกับความต้องการของผู้ที่ เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เห็นด้วย	องค์การเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และองค์การไม่มีความชัดเจนใน การวัดประสิทธิผล

ที่มา: Stephen P. Robbins, 1990, p.77.

จากตารางที่ 2 จะเห็นว่าแนวคิดแต่ละแนวเหมาะสมกับสถานการณ์ที่แตกต่างกัน การเลือกใช้แนวคิดเหล่านี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับองค์การ เช่น องค์การที่มีเป้าหมายไม่มาก เป้าหมายมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับและเข้าใจตรงกันของคนในองค์การก็สามารถเลือกใช้แนวคิด goal attainment approach ได้ หรือถ้าองค์การมีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้ากระบวนการในการแปรสภาพ และปัจจัยนำออกชัดเจนก็สามารถเลือกใช้แนวคิด system approach ได้ องค์การที่มีผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์การมากและการทำงานขององค์การจะต้องรับอิทธิพลของกลุ่มคนเหล่านั้น องค์การก็สามารถเลือกใช้แนวคิด stakeholders approach ได้ หรือองค์การมีสมาชิกจำนวนมากที่มี

ค่านิยมและความต้องการแตกต่างกันก็อาจเลือกใช้แนวคิด competing-values approach ในการวัด ประสิทธิภาพองค์กร

แนวคิดแบบผสม

การวัดประสิทธิภาพองค์กรทั้งสี่แนวคิด แต่ละแนวคิดจะมีความไม่สมบูรณ์ในตัวเอง เพราะเป็นการมององค์การจากจุดใดจุดหนึ่ง โดยเฉพาะการเลือกใช้แนวคิดเพียงแนวคิดเดียวก็จะไม่ก่อให้เกิดการมองภาพองค์การที่ครอบคลุมทุกมิติขององค์การ การวัดประสิทธิภาพจึงควรมองทุกๆ ด้านขององค์การ โดยใช้ทุกแนวคิดประกอบกันแล้วเลือกเฉพาะปัจจัยที่ครอบคลุมทุกๆ มิติในการดำเนินงานขององค์การ และพิจารณาผลสำเร็จขององค์การโดยไม่ละทิ้งปัจจัยที่สำคัญไป การผสมแนวคิดในการวัดประสิทธิภาพองค์กรทั้งสี่แนวคิดจะช่วยให้้องค์การได้ปัจจัยในการวัดผลสำเร็จที่ถูกต้องสอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์การมากที่สุดและเป็นการใช้แนวคิดต่างๆ เหล่านี้ชดเชยข้อจำกัดซึ่งกันและกันของแต่ละแนวคิด เช่น หากเราใช้แนวคิดการวัดประสิทธิภาพองค์กรโดยยึดการบรรลุเป้าหมายเป็นหลัก ก็จะทำให้้องค์การไม่ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน้องค์การ ซึ่งก็จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของ้องค์การเช่นกัน การผสมแนวคิดก็จะทำให้การวัดประสิทธิภาพพิจารณาถึงปัจจัยทั้งสองด้าน เป็นต้นการผสมแนวคิดในการวัดประสิทธิภาพองค์กรทั้งสี่แนวคิดเข้าด้วยกันจะสามารถลดข้อจำกัดของแต่ละแนวคิดลงได้ และทำให้การวัดประสิทธิภาพ้องค์การมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น การเลือกมิติในการวัดจากทุกๆ แนวความคิดจึงช่วยชดเชยข้อจำกัดของแต่ละแนวคิด และก่อให้เกิดการพิจารณา้องค์การในฐานะที่เป็นหน่วยชีวิตและมองภาพรวมของทั้ง้องค์การ การพิจารณาวัดผลสำเร็จของ้องค์การ โดยการผสมแนวคิดนี้ ้องค์การจะเลือกเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิภาพจากทุกๆ แนวคิดแล้วเลือกว่าจะวัดประสิทธิภาพโดยตัวแปรหรือปัจจัยใดบ้าง การวัดประสิทธิภาพ้องค์การจึงไม่มีสูตรสำเร็จตายตัว แต่จะเป็นการกำหนดและสร้างวิธีการวัดเป็นคราวๆ ไป้องค์การจะเลือกการวัดประสิทธิภาพแบบใดหรือกำหนดตัวแปรในการวัดประสิทธิภาพอย่างไรก็จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ปัจจัยที่เหมาะสมกับ้องค์การหนึ่งอาจไม่สามารถนำมาใช้ได้กับ้องค์การอื่นก็ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงนำเอาแนวคิดการวัดประสิทธิภาพ้องค์การแบบผสมมาใช้วัดประสิทธิภาพการบริหารสำนักงานเขตในครั้งนี้ ทั้งของSteer, Mintzberg, Drucker, Heffron, Osborn, Mayo, Maslow, Herzberg และ Robbin เป็นการผสมระหว่างแนวคิดการบรรลุเป้าหมาย โดยวัดการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 แนวคิดเชิงระบบ โดยวัดการแสวงหาทรัพยากร กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต และแนวคิดผู้มีส่วนได้เสียของ้องค์การ โดยวัดความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาและความพึง

พอใจของประชาชนผู้ให้บริการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผลผลิตตามแนวคิดเชิงระบบนั่นเอง ทั้งนี้ไม่ได้ นำแนวคิดการแข่งขันของค่านิยมที่แตกต่างมาร่วมใช้ในการวิเคราะห์ เนื่องจากสำนักงานเขตเป็น หน่วยงานราชการที่มีกฎ ระเบียบแน่นอนชัดเจน และการบริหารราชการไม่สามารถเน้นหนัก ประสิทธิภาพด้านหนึ่งด้านใดตามค่านิยมของบุคคลได้

แนวคิดการบริหาร

ผู้บริหารมีบทบาทสำคัญในการนำองค์การไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ องค์การ โดยการใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างถูกต้องเหมาะสม ผู้บริหารจะเป็นผู้กำหนด กิจกรรมภารกิจของสมาชิกในองค์การ หากภารกิจต่างๆ เหล่านั้นได้รับการกำหนดเป็นอย่างดีแล้ว การบริหารจะเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้ภารกิจของสมาชิกแต่ละคนนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จของ องค์การ (เนตรพัฒนา ยาวีราช, 2553, หน้า 2) แต่ไม่ใช่ทุกองค์การที่มีผู้บริหารหรือผู้นำที่มี ความสามารถจะนำพาองค์การไปสู่เป้าหมายหรือประสบความสำเร็จได้เสมอไป ในทางตรงกันข้าม ผู้บริหารอาจมุ่งเน้นการพัฒนาความสามารถส่วนตนมากเกินไปจนลืมพัฒนาความสามารถของคน ในองค์การให้มีขีดความสามารถที่สูงขึ้น ส่งผลให้องค์การไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ เนื่องจากการทำงานให้ประสบความสำเร็จไม่สามารถที่จะทำได้เพียงลำพังคนเดียว ต้องอาศัยความ ร่วมมือจากสมาชิกในองค์การเป็นสำคัญ (Topping, 2001, p.79) ดังนั้น การบริหารองค์การให้มี ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรแก่การศึกษาทำความเข้าใจอย่างยิ่ง

ความหมายของผู้บริหาร(Manager)

นักวิชาการได้ให้ความหมายเกี่ยวกับผู้บริหาร ดังนี้

ธงชัย สันติวงษ์ (2543, หน้า 13) ให้ความหมายว่า ผู้บริหาร คือ บุคคลซึ่งเป็นหัวหน้า หรือ ผู้นำของกลุ่มคนในองค์การ เป็นผู้จัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ และประสานการปฏิบัติงานของบุคคล ฝ่ายต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบทำให้งานเสร็จตามเป้าหมายโดยอาศัยบุคคลอื่นเป็นคนทำ

สมยศ นาวิการ (2544, หน้า 22) เสนอว่า ผู้บริหาร หมายถึง บุคคลใดๆ ก็ตามที่พยายามทำ ให้ความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การ โดยใช้กำลังความพยายามของบุคคลอื่น

พรนพ พุกกะพันธ์ (2544, หน้า 8) ให้คำจำกัดความของผู้บริหาร คือ ผู้ดำเนินการ จัดการให้ งานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จตามวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหมายขององค์การ

ทองทิพย์ภา วิริยะพันธ์ (2546, หน้า 19) กล่าวว่า ผู้บริหาร คือ ผู้ที่ทำให้หน่วยงานได้รับ ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยตนเองไม่ได้เป็นผู้ปฏิบัติแต่อาศัยความร่วมมือให้ผู้อื่น ปฏิบัติแทน

กล่าวโดยสรุป ผู้บริหารก็คือ บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบการทำงานให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยใช้บุคคลอื่นในการทำงานแทน

ความหมายของการบริหาร (Management)

เนตร์พัฒนา ยาวีราช (2553, หน้า 2) ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรโดยอาศัยบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหาร ประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการ ดังนี้

1. เป็นกระบวนการของการดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน
2. เน้นที่การบรรลุเป้าหมายขององค์กร
3. การทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยผสมผสานบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารเข้าด้วยกัน

อุทัย เลาหวิเชียร (2553, หน้า 3-5) ได้เปรียบเทียบการบริหารเสมือนกับความร่วมมือของคนสองคนที่กำลังผลักก้อนหิน แสดงให้เห็นว่าการบริหารต้องมียุทธศาสตร์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1.) การมีวัตถุประสงค์ และ 2.) การมีความร่วมมือกัน ซึ่งองค์ประกอบการบริหารอาจแบ่งได้เป็น 5 ประการ ดังนี้

1. มีคนร่วมอยู่ด้วย การบริหารจะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากคน
2. มีการกระทำ การบริหารจะเกิดขึ้นต่อเมื่อคนได้ลงมือกระทำบางสิ่งบางอย่าง
3. มีการปฏิสัมพันธ์ คือต้องมีการประสานงานกันหรือมีความสัมพันธ์กันระหว่างคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป
4. มีกิจกรรมร่วมกัน กิจกรรมบางอย่างแม้มีปฏิสัมพันธ์เกิดขึ้น แต่ยังขาดสาระสำคัญของการมีกิจกรรมร่วมกันจึงยังไม่ถือว่ามีการบริหารเกิดขึ้น
5. เพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำหนด

จากองค์ประกอบ 5 ประการดังกล่าว สรุปได้ว่า การบริหาร คือ “กระบวนการอย่างหนึ่งที่มีคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมมือทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดขึ้น”

ระดับของผู้บริหารหรือผู้นำในองค์กร

ในองค์กรทั่วไปมักมีการแบ่งระดับผู้บริหารหรือผู้นำออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้ที่จะมีหน้าที่ในการตัดสินใจ และกำหนดนโยบาย ตลอดจนกลยุทธ์ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อองค์กรโดยรวม บุคคลเหล่านี้จะมีตำแหน่งในองค์กร เช่น ประธาน รองประธาน ผู้อำนวยการฝ่ายจัดการ หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการ ผู้บริหารระดับสูง ประธานกรรมการ

(Robbins,1996,p.7) โดยทั่วไปแล้วบุคคลเหล่านี้จะมีหน้าที่ในการแก้ปัญหาในระยะยาว การดำรงอยู่ การเจริญเติบโต ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลขององค์กร ในบางครั้งเราจะเรียกผู้นำชนิดนี้ว่า ผู้นำทางกลยุทธ์ (Strategic Management) ผู้บริหารแบบนี้จะตั้งเป้าหมายและรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนขององค์กร

2. ผู้บริหารระดับกลางจะหมายถึง ผู้บริหารที่อยู่ระหว่างผู้บริหารระดับสูงและระดับล่างในองค์กร เราอาจเรียกตำแหน่งของผู้บริหารเหล่านี้ว่า หัวหน้าแผนก ผู้นำโครงการ ผู้จัดการโรงงาน หัวหน้าหน่วย คณะบดี Bishop หรือผู้จัดการฝ่าย (Robbins,1996, p.8) เราอาจเรียกผู้บริหารเหล่านี้ว่าเป็นผู้บริหารในด้านยุทธวิธี (Tactical Management) ซึ่งจะมีความรับผิดชอบในการถ่ายทอดเป้าหมายหรือแผน ซึ่งถูกกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูง ให้เกิดความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งยุทธวิธีดังกล่าว (Tactic) จะรวมทั้งการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานให้มีความกระชับมากขึ้นรวมถึงการจัดสรรทรัพยากร

3. ผู้บริหารระดับล่างเรามักจะเรียกตำแหน่งดังกล่าวว่า ผู้ควบคุมงาน (Supervisor) หัวหน้างาน (Foreman) โค้ช (Coach) ผู้จัดการฝ่ายขาย (Sales Manager) ผู้บริหารระดับนี้จะดูแลการปฏิบัติของหน่วยปฏิบัติการในองค์กรซึ่งจะต้องมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างที่ปฏิบัติงานโดยตรง มีการจัดทำแผนงาน การทำงานโดยการร่วมมือกับผู้บริหารระดับกลาง บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับล่างมีความสำคัญมาก เนื่องจากจะต้องเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้บริหารและคนงาน ผู้บริหารระดับล่างจะทำงานหลายชนิดรอบตัวและแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้เป็นอย่างดี (Bateman,1993,p.20)

ทักษะของผู้บริหารหรือผู้นำในองค์กร

คำว่า ทักษะ “Skill” คือ ความสามารถเฉพาะ ซึ่งเป็นผลมาจากความรู้ ข้อมูลข่าวสาร การปฏิบัติและความถนัดส่วนบุคคล หากผู้บริหารทราบหน้าที่ที่จะต้องทำในองค์กร ซึ่งได้แก่ การวางแผน การจัดองค์กร และการจัดบุคคลเข้าทำงาน การนำ และการควบคุมงานแล้ว งานขององค์กรก็อาจจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ถ้าผู้บริหารเหล่านั้นขาดทักษะในการทำงาน ดังนั้น ทักษะที่ผู้บริหารต้องมีได้แก่

ทักษะด้านเทคนิค (Technical Skill)

เป็นความสามารถในการแสดงถึงความเชี่ยวชาญในการทำงานด้านนั้นๆ ของบุคคล ซึ่งจะต้องวิธีการหรือกระบวนการเฉพาะ งานเหล่านั้นมักจะเกี่ยวข้องกับงานในชีวิตประจำวัน เช่น การเล่นดนตรี การทำงานของคนงานในโรงงาน การปฏิบัติงานของแพทย์ การทำงานของนักธุรกิจ ที่จะต้องมีทักษะในด้านการบัญชี การเงิน การตลาด การบริหารทรัพยากรมนุษย์ วิธีการคำนวณระบบสารสนเทศ ส่วนนักบัญชีจะต้องมีการพัฒนาทักษะที่จำเป็นในการทำบัญชี การตรวจสอบ

บัญชี นักการตลาดก็ย่อมมีทักษะทางด้านการใช้ส่วนประสมทางการตลาด แม้ว่าผู้บริหารระดับสูงจะไม่ค่อยมีการใช้ทักษะในการปฏิบัติงานเท่าใดนัก แต่ก็จำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ทักษะในการทำงาน เพื่อแนะนำวิธีการทำงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หากเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกัน การเรียนรู้ทักษะในการทำงานก็จะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจถึงการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดียิ่งขึ้น

ทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์และการสื่อสาร (Interpersonal and Communication Skill)

เป็นทักษะที่ทำให้ผู้บริหารทำงานร่วมกับผู้อื่นได้เป็นอย่างดี จากผลของการศึกษาของผู้บริหารระดับสูงชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เวลามากกว่าครึ่งหนึ่งของพวกเขาจะหมดไปกับการพบปะผู้คน (Bateman,1993,p.16) ผู้บริหารจึงจำเป็นจะต้องพัฒนาความสามารถในการนำ การกระตุนใจ ตลอดจนการสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกับบุคคลอื่นๆ ซึ่งทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์และการสื่อสารนี้มีความจำเป็นสำหรับนักบริหารที่ประสบความสำเร็จและมีสำคัญต่อผู้บริหารทุกระดับในองค์กร ซึ่งผู้เชี่ยวชาญทางด้านธุรกิจได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความล้มเหลวในการบริหารของผู้บริหารในหลายๆ บริษัทว่าไม่ได้เกิดจากการขาดทักษะในด้านการทำงาน แต่เกิดจากการขาดทักษะในด้านมนุษยสัมพันธ์และการสื่อสาร

ทักษะด้านความคิดและการตัดสินใจ (Conceptual and Decision Skill)

ทักษะในด้านนี้จะมีความหมายรวมถึงความสามารถในการรับรู้ถึงปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน การตรวจสอบปัจจัยมากมายที่ก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน ตลอดจนการแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อผลประโยชน์ขององค์กรและบุคลากรทุกคนที่เกี่ยวข้อง ยิ่งผู้บริหารระดับสูงมากขึ้นก็จะมีผลกระทบที่ลึกซึ้งสลับซับซ้อนต่อองค์กรมากขึ้น ผู้บริหารระดับสูงจะใช้ทักษะนี้เพื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์โดยรวมและแผนกลยุทธ์ของบริษัท ซึ่งจะมีผลกระทบต่อหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรและผู้บริหารระดับสูงจะมีหน้าที่วางกลยุทธ์เพื่อการปรับตัวของธุรกิจภายใต้สภาพแวดล้อมภายนอกที่องค์กรเผชิญอยู่ (Bateman,1993,p.16)

ด้านความคิดและ	ด้านมนุษยและ	ด้านเทคนิค
	การตัดสินใจ	การสื่อสาร
ผู้บริหารระดับสูง		
ผู้บริหารระดับกลาง		
ผู้บริหารระดับล่าง		

ภาพที่ 5 แสดงทักษะที่จำเป็นของผู้บริหารในแต่ละระดับ (Bateman,1993,p.17)

แนวคิดหลักการบริหาร

สำหรับการบริหารงานองค์การและหลักการบริหารที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานนั้นมีแนวคิดของนักวิชาการที่เป็นที่แพร่หลายและยอมรับกันอย่างกว้างขวางสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

วิทยาศาสตร์การจัดการของ Frederick W. Taylor

Frederick W. Taylor เสนอแนวคิดวิทยาศาสตร์การจัดการโดยการนำหลักการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหาร จากการศึกษาการทำงานของคนงานในเหมือง Taylor เห็นว่าการทำงานแบบเดิมไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพ เพราะปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานตามความเคยชิน ผู้ปฏิบัติงานจะทำตามความถนัดของตนเอง (rule of thumb) การทำงานตามแบบเดิมนั้นผู้ปฏิบัติงานจะทำงานไม่เต็มที่เนื่องจากกลัวว่าหากทำงานอย่างเต็มความสามารถแล้วจะสามารถผลิตของได้จำนวนมาก และนายจ้างอาจจะลดคนงานเพื่อประหยัดต้นทุนจึงเกิดการว่างงานขึ้น การจะพัฒนาและปรับปรุงการทำงานนั้นให้ใช้การสังเกตวิธีปฏิบัติงานและเวลาการทำงานของพนักงานหลักการบริหารที่ Taylor ได้เสนอประกอบด้วย (John Sheldrake,1996,pp.13-27)

1. การใช้หลักวิทยาศาสตร์การจัดการในการหาวิธีการทำงานแทนการทำงานตามความเคยชินของพนักงาน ซึ่งจะช่วยให้องค์กรสามารถสร้างวิธีการทำงานที่ดีที่สุดหรือ one best way ในการทำงานขึ้น

2. การคัดเลือกคนเป็นการคัดเลือกตามหลักเหตุผลและใช้หลักวิทยาศาสตร์ โดยเลือกคนที่เหมาะสมกับงาน เนื่องจากแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกัน การคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับงาน จะช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. การฝึกฝนพนักงานให้สามารถทำงานตามหลักวิทยาศาสตร์ได้ โดยไม่ปล่อยให้การทำงานเป็นไปตามความเคยชินของพนักงาน

4. สร้างความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและปฏิบัติงานเพื่อให้การทำงานบรรลุเป้าหมาย โดยเน้นการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างผู้บริหารและพนักงาน ผู้บริหารมีหน้าที่คิดและวางแผน ในขณะที่พนักงานมีหน้าที่ในการปฏิบัติ

นอกจากนั้น Taylor ยังได้เสนอให้ใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทน โดยนำระบบการให้รางวัลมาใช้ กล่าวคือ หากผู้ปฏิบัติงานทำงานได้เกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้จะได้รับค่าจ้างในอัตราที่เพิ่มขึ้นซึ่งจะเป็นแรงจูงใจในการทำงาน การใช้วิทยาศาสตร์การจัดการนี้จะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่ทั้งผู้ปฏิบัติงานและเจ้าของกิจการคือ ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้ผลผลิตมากขึ้นหรือมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้นจะทำให้องค์กรมีรายได้มากกว่าเดิม ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะได้ค่าตอบแทนจากการทำงานมากขึ้นเช่นกัน สถานการณ์ในลักษณะนี้จึงเป็นสถานการณ์ที่ทั้งสองฝ่ายต่างได้ประโยชน์ การนำวิทยาศาสตร์การจัดการมาใช้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรก่อน หากบุคคลที่เกี่ยวข้องยังคงคิดแบบเก่า การใช้วิทยาศาสตร์การจัดการจะเกิดขึ้นได้ยาก ซึ่งลักษณะของการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดในการทำงานนี้ถือเป็นการปฏิวัติทางด้านจิตใจ (mental revolution) (Stuart Crainer,2000,p.1)

แนวคิดหลักการบริหารของ Henri Fayol (Principle of Organization)

Henri Fayol เสนอแนวคิดในการบริหารงานขององค์กร ซึ่งพิจารณาวิธีการทำงานขององค์กร ประกอบด้วย

Henri Fayol เสนอองค์ประกอบของการบริหาร (element of management) 5 ประการ (John Sheldrake,1996,p.53-55) ได้แก่

1.การวางแผน (planning) ได้แก่ การกำหนดภาพในอนาคตที่องค์กรต้องการจะบรรลุและวิธีการในการดำเนินการให้ประสบผล การวางแผนจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ คือ มีความเป็น

เอกภาพ (unity) มีความต่อเนื่อง (continuity) มีลักษณะยืดหยุ่น (flexible) และมีความกระชับและชัดเจน (precision) การวางแผนจะมีความเกี่ยวข้องกับการคาดการณ์อนาคตขององค์การ

2. การจัดรูปงานหรือการจัดองค์การ (organizing) องค์ประกอบในเรื่องการจัดองค์การเป็นการพิจารณาแบ่งงานภายในหน่วยงานว่าใครควรทำอะไร ในองค์การควรประกอบด้วยหน่วยงานย่อยมากน้อยเพียงใด และแต่ละหน่วยงานย่อยควรจะทำหน้าที่ใดจึงจะทำให้งานในองค์การบรรลุผล

3. การสั่งการ (command) ได้แก่ การกำหนดหรือการมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานดำเนินการตามที่ต้องการได้ผู้ที่สั่งการจะต้องมีความรู้ในเรื่องของคนสามารถจัดการหรือจัดผู้ที่มีความสามารถออกไปจากองค์การได้ สามารถยกตัวอย่างที่เห็นชัด สามารถสรุปการทำงานที่ผ่านได้และไม่หมกมุ่นอยู่กับรายละเอียดมากนัก มีความสามารถในการเชื่อมโยงงานและบุคคลเข้าด้วยกัน

4. การประสานงาน (co-ordination) เป็นการสร้างความกลมกลืนในการปฏิบัติงานขององค์การให้ทุกส่วนในองค์การทำงานเชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดเป้าหมายตามที่ต้องการ โดยการเชื่อมโยงกิจกรรมต่างๆ ในองค์การเข้าด้วยกันเป็นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การ

5. การควบคุม (control) ได้แก่ การตรวจสอบการดำเนินการขององค์การให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ การควบคุมจะเป็นหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการวางแผนอย่างชัดเจน การควบคุมจะมุ่งพิจารณาถึงข้อผิดพลาดและจุดอ่อนที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง

หน้าที่ทางการบริหารทั้งห้าประการนี้รู้จักกันในชื่อ POCCC ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่วางไว้

Henri Fayol เสนอหลักการบริหารที่ใช้ในการบริหารงานองค์การไว้ 14 ประการคือ (John Sheldrake, 1996, p.48-53)

1. การแบ่งงานกันทำ (division of work) ได้แก่ การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อให้เกิดผลดีแก่องค์การมากที่สุด

2. อำนาจ (authority) คือสิทธิอำนาจหรืออำนาจที่ชอบธรรมในการสั่งการให้ผู้ปฏิบัติงานกระทำอย่างใดตามที่ผู้บริหารต้องการ อำนาจจะมีทั้งอำนาจที่เป็นทางการและอำนาจที่เป็นอำนาจบารมี (personal authority) ซึ่งทำให้ผู้อื่นเชื่อฟัง

3. ความมีวินัย (discipline) ได้แก่ การยอมปฏิบัติตามกติกาขององค์การซึ่งจะกำหนดในเรื่องของความประพฤติของพนักงาน วิธีปฏิบัติต่างๆ ในองค์การ

4. เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) คือการที่องค์การกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อป้องกันความขัดแย้งหรือความสับสนในการสั่งการ และให้เกิดความชัดเจนว่าผู้ปฏิบัติงานจะต้องรับฟังคำสั่งของใคร

5. เอกภาพของทิศทาง (unity of direction) องค์กรจะต้องมีทิศทางในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายเดียวกันไม่ว่าจะมีการแบ่งหน่วยงานย่อยมากน้อยเพียงไร หน่วยงานต่างๆ จะต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดเป้าหมายเดียวกัน

6. การยึดประโยชน์ขององค์กรมากกว่าผลประโยชน์ส่วนบุคคล (subordination of individual interest to general interest) องค์กรจะต้องยึดถือประโยชน์ขององค์กรสำคัญกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรือของกลุ่มในองค์กร

7. การให้การตอบแทน (remuneration of personnel) ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรจะต้องได้รับผลตอบแทนจากการทำงานที่เป็นธรรม การให้ค่าตอบแทนจากการทำงานอาจกระทำได้หลายรูปแบบ เช่น จ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนผลงานที่ทำ (piece rates) จ่ายตามระยะเวลา (time rates) จ่ายค่าตอบแทนตามงาน (job rates) เป็นต้น

8. หลักการรวมอำนาจ (centralization) ได้แก่ การรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจในองค์กร องค์กรจะต้องเลือกรวมหรือกระจายอำนาจให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

9. หลักสายการบังคับบัญชา (scalar chain) ได้แก่ ระดับของการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมาถึงระดับล่างจะต้องมีความชัดเจนว่าใครอยู่ในความควบคุมดูแลของใคร สายการบังคับบัญชาจะกำหนดช่องทางการสื่อสารภายในองค์กร และเส้นทางของการใช้อำนาจในองค์กร

10. ความมีระเบียบ (order) คือ ความมีระเบียบในการทำงาน การจัดอุปกรณ์ และสิ่งของต่างๆ ให้อยู่ในที่ที่ควรจะเป็น การเก็บรักษาสิ่งของ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ต่างๆ อย่างเหมาะสม

11. ความเป็นธรรม (equity) การบริหารงานในองค์กรจะต้องมีความยุติธรรมและความเมตตา เพื่อให้เกิดการยอมรับและมีการปฏิบัติตามระเบียบวินัยในองค์กร

12. ความมั่นคงในอาชีพ (stability of tenure of personnel) ผู้ปฏิบัติงานจะต้องรู้สึกมีความมั่นคงในอาชีพ มีช่องทางก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งองค์กรจะต้องมีการวางแผนด้านบุคคลในองค์กร

13. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (initiative) การสร้างสรรค์จะเป็นเครื่องมือที่จะทำให้การทำงานในองค์กรบรรลุผลสำเร็จ ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นและสร้างความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในหมู่พนักงานขององค์กร

14. หลักความสามัคคี (esprit de corps) คือ การที่บุคคลในองค์กรร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเพื่อให้เกิดผลตามความต้องการของหน่วยงานเป็นการสร้างความเป็นทีมงานในการทำงานร่วมกันของผู้ปฏิบัติงาน

หลักการบริหารทั้ง 14 ประการนี้เป็นหลักการสากลที่จะนำไปใช้ในการบริหารงานในองค์กรต่างๆ

แนวคิดหลักการบริหารของ Lyndall Urwick และ Luther Gulick

Lyndall Urwick และ Luther Gulick ได้เสนอแนวความคิดทางการบริหารว่า การบริหารเป็นเรื่องของการประสานงานภายในองค์กร และเสนอหลักในการประสานงานและการทำงานในองค์กรไว้ดังนี้ (Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, 1987, p.79)

1. เมื่อเกิดองค์กรขึ้นมาจะมีการแบ่งงานกันทำเกิดขึ้นเนื่องจากคนมีความแตกต่างกันทั้งในด้านของความถนัด ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ การแบ่งงานกันทำจึงเป็นเรื่องจำเป็น

2. เมื่อมีการแบ่งงานกันทำ องค์กรจำเป็นจะต้องมีระบบการประสานงานเพื่อเชื่อมโยงงานทุกส่วนขององค์กรเข้าด้วยกัน การประสานงานในองค์กรสามารถทำได้สองวิธีคือ 1) การประสานโดยใช้โครงสร้างองค์กร 2) การประสานงานทางความคิดซึ่งแต่ละวิธีมีรายละเอียดดังนี้คือ

การประสานงานโดยใช้โครงสร้างองค์กร สามารถกระทำได้หลายวิธีเช่น (พิทยา บวรวัฒนา, 2535, หน้า 39-51)

1. การจัดโครงสร้างอำนาจภายในองค์กร องค์กรจะประสานงานโดยการจัดโครงสร้างอำนาจที่ยึดหลักการสำคัญคือ 1) หลักขอบข่ายในการควบคุม 2) หลักเอกภาพในการควบคุม และ 3) การจัดหน่วยงานย่อยในองค์กรให้มีความกลมกลืน

2. การประสานงานผ่านหน้าที่ของฝ่ายบริหาร องค์กรจะใช้หน้าที่ของหัวหน้าในการประสานงานในองค์กร ซึ่งหน้าที่ของหัวหน้าจะประกอบด้วยหน้าที่ 7 ประการซึ่งเรียกว่า POSDCORB คือ (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2554, หน้า 1)

2.1 การวางแผน (planning) หมายถึง การกำหนดเป้าหมายขององค์กรว่าควรทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อะไร และจะดำเนินการอย่างไร

2.2 การจัดองค์กร (organizing) หมายถึง การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการภายในองค์กรเพื่อประสานงานหน่วยงานย่อยต่างๆ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้

2.3 การบรรจุ (staffing) หมายถึง หน้าที่ด้านบริหารงานบุคคลเพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และจัดเตรียมบรรยากาศการทำงานที่ดีไว้

2.4 การสั่งการ (Directing) หมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลาโดยพยายามนำเอาการตัดสินใจดังกล่าวมาเปลี่ยนเป็นคำสั่งและคำแนะนำ นอกจากนี้ยังหมายถึง การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำองค์กรด้วย

2.5 การประสานงาน (co-ordinating) หมายถึง หน้าที่สำคัญต่างๆ ในการประสานส่วนต่างๆ ของงานให้เข้าด้วยกันอย่างดี

2.6 การรายงาน (reporting) หมายถึง การรายงานความเคลื่อนไหวต่างๆ ในองค์การให้ทุกฝ่ายทราบ ทั้งนี้อาจใช้วิธีการต่างๆ เช่น การวิจัยและการตรวจสอบ

2.7 การงบประมาณ (budgeting) หมายถึง หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในรูปแบบของการวางแผนและการควบคุมด้านการเงินการบัญชี

การประสานหน่วยงานย่อยในองค์การโดยใช้การจัดองค์การ ซึ่งองค์การสามารถจัดหน่วยงานย่อยในองค์การได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสมคือ 1) การจัดองค์การตามวัตถุประสงค์ 2) การจัดองค์การตามกระบวนการ 3) การจัดองค์การตามลูก้า และ 4) การจัดองค์การตามสถานที่ตั้ง

แนวคิดระบบราชการของ Max Weber

ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของ Max Weber นักวิชาการชาวเยอรมันซึ่งเสนอแนวคิดในการบริหารองค์การซึ่งเป็นองค์การในอุดมคติที่เรียกว่า the ideal type of bureaucracy โดยกล่าวถึงลักษณะการใช้อำนาจในองค์การ และลักษณะขององค์การแบบระบบราชการไว้ดังนี้คือ (พิทยา บวรวัฒนา, 2535, หน้า 20-24)

อำนาจในองค์การ การที่องค์การจะดำเนินการได้นั้นจะต้องมีโครงสร้างของอำนาจในองค์การซึ่งลักษณะของอำนาจในองค์การจะประกอบด้วย

1. อำนาจบารมี (charismatic authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากคุณลักษณะของบุคคล ซึ่งทำให้ผู้อื่นเชื่อฟังหรือยอมทำตามผู้นำ เป็นอำนาจที่ติดอยู่กับตัวบุคคล การใช้อำนาจบารมีเหมาะสมกับสังคมในยุคเดิมที่มีลักษณะความสัมพันธ์ในเชิงเครือญาติ หรือสังคมชนเผ่า

2. อำนาจตามประเพณี (traditional authority) เป็นอำนาจที่เกิดจากขนบธรรมเนียมหรือประเพณีปฏิบัติที่ยึดถือกันมา การใช้อำนาจตามประเพณี เช่น การสืบสันตติวงศ์ การใช้อำนาจในลักษณะนี้มักจะพบในสังคมแบบศักดินา

3. อำนาจตามกฎหมาย (legal authority) เป็นอำนาจที่เน้นหลักความมีเหตุผล อำนาจตามกฎหมายนี้เหมาะกับโครงสร้างสังคมสมัยใหม่ที่มีความสลับซับซ้อน อำนาจตามกฎหมายจะใช้ในองค์การแบบระบบราชการที่ Max Weber เสนอไว้

ลักษณะขององค์การแบบระบบราชการ Max Weber เชื่อว่าเป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ลักษณะขององค์การระบบราชการมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

-มีการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่และความชำนาญเฉพาะ

-มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน องค์การแบบระบบราชการจะมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนว่าใครอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของใคร

-มีความเป็นทางการในการทำงาน การปฏิบัติงานในระบบราชการจะมีความเป็นทางการ และการทำงานตามลายลักษณ์อักษร มีระเบียบปฏิบัติในการทำงานอย่างชัดเจน

-อำนาจเป็นอำนาจที่กำหนดตามตำแหน่ง ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลไม่ว่าใครเข้ามาดำรงตำแหน่งก็จะมีอำนาจดังกล่าว

-ข้าราชการจะมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ มีเงินเดือนหรือผลตอบแทนจากการทำงาน

-ข้าราชการจะต้องทำงานโดยปราศจากอารมณ์และความเกลียดชัง ต้องให้บริการผู้ที่มาติดต่ออย่างเสมอหน้ากัน ไม่เลือกที่รัก มักที่ชัง (sine ira et studio) และวางตัวเป็นกลาง

-ความก้าวหน้าในอาชีพข้าราชการจะขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความอาวุโส หรือทั้งสองส่วนประกอบกันขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา

แนวคิดทางการบริหารจะมีลักษณะร่วมกันบางประการคือ 1) ทุกแนวคิดมุ่งแสวงหาวิธีการทำงานของบุคคล และองค์การที่จะทำให้การทำงานเป็นไปได้อย่างดีที่สุด 2) เป้าหมายของแนวคิดเหล่านี้มุ่งจะให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน

อุทัย เลาหวิเชียร (2553, หน้า 5-7) สรุปว่าการบริหารเป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง คือมีขั้นตอนต่างๆ ในการบริหารเรียกว่า “กระบวนการบริหาร” แต่เนื่องจากการพัฒนาความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ กระบวนการบริหารในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็น “POLE” ได้แก่ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การเป็นผู้นำ (leading) และการประเมินผล (evaluating) รายละเอียดมีดังนี้

1. การวางแผน คือ การกำหนดเป้าหมายล่วงหน้าและวิธีการต่างๆ ที่จะให้เป้าหมายบรรลุตามที่กำหนด การวางแผนจะเริ่มต้นด้วยการกำหนดเป้าหมาย นอกจากมีเป้าหมายหลักอาจจะมีเป้าหมายรองหรือวัตถุประสงค์ย่อยอีกมากมาย หลังจากการกำหนดเป้าหมายก็จะตามด้วยการวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การมีเป้าหมายแค่ประการเดียวอาจไม่เพียงพอ ผู้บริหารต้องอาศัยนโยบาย ขั้นตอนต่างๆ ของโครงการ รายละเอียดวิธีการของแต่ละขั้นตอน มาตรฐานกลางสำหรับใช้ในการเปรียบเทียบเพื่อให้การวางแผนบรรลุผลอีกด้วย

2. การจัดองค์การ คือ การจัดกิจกรรม คน และหน่วยงาน เพื่อให้เป้าหมายที่วางไว้ในแผนสามารถบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด หน้าที่หลักของการจัดองค์การคือ การแบ่งลักษณะงาน การสรรหาคนเพื่อบรรจุในตำแหน่งต่างๆ จัดตำแหน่งงานให้เป็นสายการบังคับบัญชา ตามความเหมาะสมและถนัด การจัดขอบข่ายการบริหาร เอกภาพการบังคับบัญชา การมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบโดยพิจารณาให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมีความสมดุล

3. การทำหน้าที่เป็นผู้นำ คือ หน้าที่ของผู้บริหารที่จะโน้มน้าวผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานให้เป็นที่พอใจตามเป้าหมายที่กำหนด การนำจึงหมายถึงการทำหน้าที่ของหัวหน้างาน การจูงใจ และการสื่อข้อความ

4. การประเมินผลงาน หมายถึง การตรวจสอบและการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นที่พอใจตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในแผน

สอดคล้องกับนักวิชาการในปัจจุบันที่เห็นพ้องกันว่าการบริหารมีองค์ประกอบ 4 ประการ เรียกว่า POLC มีรายละเอียด ดังนี้ (Robbins & Coulter, 2003, pp.2-4)

1. การวางแผน (planning) เป็นการกำหนดเป้าหมาย กำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย รวมทั้งการรวบรวมและประสานกิจกรรมต่างๆ

2. การจัดองค์การ (organizing) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ บุคคลที่จะเป็นผู้รับผิดชอบและปฏิบัติตาม การจัดโครงสร้างองค์การ การจัดกลุ่มงานและการกำหนดสายการบังคับบัญชา

3. การนำ (leading) เป็นเรื่องของการสั่งการและการจูงใจให้ทุกฝ่ายทำงานร่วมกันอย่างเต็มใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

4. การควบคุม (controlling) เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบผลของการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นที่พอใจตามแผนที่กำหนดไว้ การประสานงาน การดูแลงานและกิจกรรมต่างๆ ของผู้อื่น เพื่อให้งานและกิจกรรมเหล่านั้นสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การประสานงานและดูแลงานของผู้อื่น จึงเป็นข้อแตกต่างที่แยกผู้บริหารออกจากผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารที่รับผิดชอบเฉพาะงานของตนเอง

จากการที่กรุงเทพมหานครได้พัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารของสำนักงานเขตโดยนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบบริหารราชการกรุงเทพมหานครมาใช้ มีการปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเขตให้สั้นลง โดยตัดสายการบังคับบัญชาระดับหัวหน้างานออกไป และกระจายอำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้นทั้งการบริหารงานบุคคล งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงาน ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าผู้อำนวยการเขตมีคุณลักษณะด้านการบริหารที่เพียงพอหรือไม่ อย่างไรก็ตามการพัฒนาปรับปรุงดังกล่าว โดยนำแนวคิดหลักการบริหารของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น ทั้ง Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Lyndall Urwick และ Luther Gulick, Max Weber, Robbins & Coulter และ อุทัย เลาหวิเชียร มาประยุกต์ใช้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระที่จะนำมาใช้ในการวัดระดับคุณลักษณะด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต โดยแบ่งเป็นตัวแปรย่อย 3 ด้าน คือ (1) การวางแผนปฏิบัตินโยบาย เพื่อศึกษาว่าแผนปฏิบัตินโยบายประจำปีที่ผู้อำนวยการเขตจัดทำขึ้นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการของกรุงเทพมหานคร

มีเป้าหมายชัดเจนสอดคล้องกับการนำไปปฏิบัติจริง สามารถยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และมีการดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร (2) การจัดโครงสร้างการบริหารงาน เพื่อศึกษาว่าการที่กรุงเทพมหานครได้ปรับสายการบังคับบัญชาของสำนักงานเขตให้สั้นลง ผู้อำนวยการเขตได้จัดสายการบังคับบัญชา แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างชัดเจนเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร (3) การควบคุมและการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อศึกษาว่าผู้อำนวยการเขตมีการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามเป้าหมาย และร่วมแก้ไขปัญหากับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือไม่ อย่างไร ส่วนภาวะผู้นำซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารอย่างหนึ่งนั้น ผู้วิจัยได้แยกทำการศึกษาเป็นการเฉพาะในลำดับต่อไป

แนวคิดภาวะผู้นำ

ผู้บริหารหรือผู้นำเป็นบุคคลที่สำคัญยิ่งต่อความสำเร็จขององค์การทั้งนี้เพราะมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงที่จะต้องวางแผนสั่งการดูแลและควบคุมให้บุคลากรขององค์การ ปฏิบัติงานต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ปัญหาที่น่าสนใจอยู่ตรงที่ว่าผู้บริหารหรือผู้นำจะทำอย่างไรจึงจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ตามเกิดความผูกพันกับงานแล้วทุ่มเทความสามารถและพยายามที่จะทำให้งานสำเร็จด้วยความเต็มใจ เพราะนอกจากบทบาทหน้าที่ทางการบริหารซึ่งสามารถใช้อิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว จะต้องมີภาวะผู้นำที่สามารถจูงใจบุคคลอื่นๆ ในองค์การให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเต็มใจและเลื่อมใสศรัทธา สามารถคิดริเริ่มในการนำวิธีแปลกใหม่มาใช้ในการปฏิบัติการ และเป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การ (กมล รักสวน, 2532, หน้า 5)

ความหมายของผู้นำ (Leader)

นักวิชาการได้ให้ความหมายของผู้นำ ดังนี้

พรนพ พุกกะพันธ์ (2544, หน้า 19) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาหรือได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าผู้ตัดสินใจเพราะมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาและจะนำผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือชั่วได้ โดยใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการโดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกันในอันที่จะบรรลุเป้าหมาย และความสามารถที่จะชักจูงผู้อื่นให้ความร่วมมือร่วมใจกับตนดำเนินการไปสู่จุดมุ่งหมายของตนได้

นิรมล กิติกุล (2546, หน้า 166-167) ผู้นำ หมายถึง ผู้ประสานความคิด และชักจูงให้ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องร่วมแรงร่วมใจทำงานตามทิศทางหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนด

ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์ (2546, หน้า 195) ผู้นำ หมายถึง ผู้มีบุคลิกเด่นเป็นพิเศษ ประกอบด้วยความสามารถเป็นพิเศษเหนือกว่าบุคคลอื่นในกลุ่มชนขององค์กรนั้น หรือคือ ผู้ที่มีศิลปะหรือกระบวนการที่มีอิทธิพลเหนือคน และกระตุ้นให้คนร่วมมือปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายของกลุ่มได้

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550, หน้า 14) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการมอบหมาย ซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้อิทธิพลหรือบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจชักนำหรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆของกลุ่มให้สำเร็จ

วิเชียร วิทยอุคม (2550, หน้า 2) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการยอมรับหรือยกย่องให้เป็นผู้นำและต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถอันเกิดจากตัวของเขาเอง จนเป็นที่ยอมรับหรือยกย่องของกลุ่มให้เป็นผู้นำ และนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

บุญเลิศ ไพรินทร์ (2554, หน้า 1) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถที่จะทำให้องค์กรดำเนินไปอย่างก้าวหน้าและบรรลุเป้าหมาย โดยการใช้อิทธิพลเหนือทัศนคติและการกระทำของผู้อื่น

Bennis and Nanus (1985, p.215) ผู้นำ คือ บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำกลุ่มให้พ้นความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา ขจัดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกลุ่ม และฟันฝ่าอุปสรรคต่างๆ จนสามารถบรรลุเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Sullivan and Decker (2005, p.44) ผู้นำ คือ ผู้มีทักษะ มีอิทธิพลทำให้ผู้อื่นประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย มีความสำคัญในการประสานงานระหว่างสมาชิกในองค์กร สนับสนุนการทำงานเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและคุณภาพ

Griffin (2008, p.469) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีอิทธิพลต่อการผลักดันให้ผู้อื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้วยความเต็มใจและยอมรับโดยปราศจากการบังคับ

จากความหมายของผู้นำตามที่ได้กล่าวมา ผู้วิจัยสรุปว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการเป็นผู้มีอิทธิพลในการผลักดัน ส่งเสริม จูงใจให้ผู้ที่บังคับบัญชาหรือผู้อื่นเกิดการยอมรับและเคารพนับถือ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

ความหมายของภาวะผู้นำ (Leadership)

นักวิชาการมักจะถือว่า “ผู้นำ” (Leaders) เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (Persons) ส่วน “ภาวะผู้นำ” (Leadership) นั้นเป็นสิ่งที่แสดงออกมา (Actions) จากบุคคลที่เป็นผู้นำอย่างเป็นทางการ ภาวะผู้นำได้มีนักวิชาการให้ความหมายเอาไว้ต่างๆ กัน ดังนี้

อานันท์ ปันยารชุน (2540, หน้า 37-39) กล่าวว่า ภาวะผู้นำหากมีในบุคคลใดแล้วจะทำให้ผู้นั้นอยากทำตามโดยความสมัครใจ ไม่จำเป็นต้องสั่งการ เพราะความเป็นผู้นำไม่ได้มาจากการอุปโลกน์หรือแต่งตั้งตนเอง แต่ต้องเกิดจากการที่คนอื่นรู้สึกว่าเป็นผู้นำ ดังนั้น คุณสมบัติของผู้นำที่ยั่งยืน ได้แก่ ความรู้สึกผิดชอบ ฐูควรไม่ควร โดยมีคุณธรรมจริยธรรมเป็นเครื่องมือควบคุม ผู้นำความสามารถทำให้บุคคลอื่นคล้อยตาม การสื่อสารให้คนอื่นเข้าใจได้ ต้องพูดในสิ่งที่เป็จริง ความเป็นผู้ยึดมั่นในหลักการ มีระบบความคิดและการบริหารที่มีวิสัยทัศน์ จะต้องคิดแบบที่ละก้าว แต่ต้องคิดครบทั้งกระบวนการและรู้จักคาดคะเน ความเป็นนักวิชาการรู้จักหาความรู้และพึ่งพาความรู้ทางวิชาการอย่างแท้จริง

ศิริพร พงศ์ศิริโรจน์ (2546, หน้า 195) ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะหรือกระบวนการที่จะมีอิทธิพลเหนือคน กระตุ้นให้คนร่วมมือปฏิบัติงานตามผู้นำด้วยความศรัทธา นับถือ และด้วยความเต็มใจอย่างประสานสัมพันธ์กันจนงานสำเร็จบรรลุเป้าหมายของกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2548, หน้า 94) ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มโดยการทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยที่ภาวะผู้นำจำเป็นต้องมีทุกระดับในองค์กร นับตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไปจนถึงประธานบริษัทหรือประธานคณะกรรมการ

ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี (2549, หน้า 26) ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งชักจูงบุคคลอื่นให้ทำตาม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และสามารถนำองค์กรไปสู่ทิศทางที่ทำให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีและเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

บุญเลิศ ไพรินทร์ (2554, หน้า 1) ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการมีอิทธิพลเหนือคนอื่นและจูงใจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามและทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร ภาวะผู้นำเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดหรือชักจูงให้กลุ่มสมาชิกในองค์กรทำงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และการมีอิทธิพลต่อกลุ่มต่างๆ ในองค์กร

Yukl (1998,p.2) ภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมส่วนตัวของคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (Shared goal)

Wallis (2002,pp.59-61) ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อสมาชิกของกลุ่มให้มุ่งมั่นสู่เป้าหมาย เมื่อมองความสำคัญของภาวะผู้นำในหัวข้อการวิจัยด้านเศรษฐศาสตร์

สังคม ภาวะผู้นำ หมายถึง ศูนย์รวมแห่งเป้าหมายและนำพาให้สมาชิกของกลุ่มตระหนักถึงเป้าหมายที่มีร่วมกัน

Daft (2005,p.5) ภาวะผู้นำหรือการเป็นผู้นำ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำและผู้ตาม ที่มีความตั้งใจต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ และการเปลี่ยนแปลงนั้นสะท้อนจุดมุ่งหมายที่มีร่วมกันระหว่างผู้นำและผู้ตาม

Griffin (2008,p.469) ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลใช้ความสามารถในการจูงใจ ผลักดันให้กลุ่มบรรลุเป้าหมายต่างๆ ขององค์การ

DuBrin (2010,p.3) ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถที่จะสร้างแรงบันดาลใจให้เกิดความเชื่อมั่นและแรงสนับสนุนในหมู่ผู้คนที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การร่วมกัน

Achua and Lussier (2010,p.6) ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่มีอิทธิพลของผู้นำกับผู้ตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การผ่านการเปลี่ยนแปลง

จากความหมายของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการพฤติกรรม หรือความสัมพันธ์ที่บุคคลใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น โดยใช้ศิลปะในการผลักดัน ส่งเสริม กระตุ้น จูงใจ ให้ผู้อื่นปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การร่วมกัน

หากเปรียบเทียบความหมายของคำว่าผู้นำกับภาวะผู้นำแล้วจะพบว่ามีความแตกต่างและคล้ายคลึงกันที่ ผู้นำ หมายถึง บุคคล ส่วนภาวะผู้นำ หมายถึง การใช้กระบวนการของความสามารถของบุคคลที่ใช้อิทธิพลของตนในการชักชวน ชี้นำหรือชักจูงผู้อื่นให้ร่วมมือร่วมใจกับตนในการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง

กระบวนการภาวะผู้นำ (The Leadership Process)

จากความหมายภาวะผู้นำของนักวิชาการต่างๆ จะเห็นว่าภาวะผู้นำเป็นกระบวนการของการแลกเปลี่ยนที่สลับซับซ้อนและมีพลวัตอยู่ตลอดเวลา องค์ประกอบที่ก่อให้เกิดกระบวนการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมี 4 ประการ ได้แก่ ผู้นำ ผู้ตาม บริบทที่เป็นสถานการณ์ และผลที่เกิดขึ้น องค์ประกอบทั้งสี่ของกระบวนการภาวะผู้นำจะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนี้(สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์,2550,หน้า 25-26)

1. ผู้นำ (Leader) เป็นบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการชี้นำการปฏิบัติงานและกิจกรรมต่างๆ
2. ผู้ตาม (Follower) เป็นผู้ปฏิบัติงานและกิจกรรมต่างๆ ภายใต้การชี้นำและชี้แนะของผู้นำ
3. บริบท (context) หมายถึง สถานการณ์ ได้แก่ ลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เป็นด้านสังคมหรือด้านเกี่ยวกับงาน มีลักษณะเป็นพลวัตหรือคงที่ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่หรือเป็นงาน

ประจำ มีความยุ่งยากซับซ้อนหรือง่ายแบบธรรมดาและอื่นๆ ตลอดจนสถานะแวดล้อมด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม

4. ผลที่เกิดขึ้น (by-products) เป็นอะไรก็ได้ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตาม และผู้นำกับสถานการณ์ ได้แก่ ผลที่เกิดจากความสามารรถในการตัดสินใจของผู้นำ การบรรลุเป้าหมาย การได้ผลผลิตที่มีคุณภาพสูง ความพึงพอใจของลูกค้าและผู้ให้บริการ รวมทั้งผลด้านลบ เช่น การเป็นปฏิปักษ์ แสดงความเกลียดชังอันเป็นผลมาจากการถูกลงโทษจากผู้นำ เป็นต้น

กระบวนการภาวะผู้นำจึงเป็นกระบวนการโต้ตอบสองทาง (interactive) และมีลักษณะเป็นพลวัต (dynamic) โดยผู้นำแสดงอิทธิพลต่อผู้ตาม ผู้ตามแสดงอิทธิพลต่อผู้นำ และบริบทจะมีอิทธิพลต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการแลกเปลี่ยนดังกล่าว และในทางกลับกัน ผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม สามารถเป็นตัวการที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะตามมาในอนาคต เช่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในบริบทด้านผู้ตาม หรือด้านผู้นำอีกด้วย

แหล่งที่มาแห่งอำนาจของผู้นำ

แนวคิดของ Yukl (1994,p.195) คำว่าอำนาจ คือ ความสามารถของผู้ออกคำสั่งในการใช้อิทธิพลเหนือพฤติกรรมของผู้รับคำสั่ง ซึ่งบางครั้งอิทธิพลนั้นอาจมีผลทั้งในด้านของพฤติกรรมและแนวความคิดของผู้รับคำสั่งด้วย

ในความเห็นของ Bateman (1993,p.413) อำนาจของผู้นำ คือ ความสามารถในการใช้อิทธิพลในการบังคับผู้ใต้บังคับบัญชาให้ตัดสินใจทำในสิ่งที่ผู้นำต้องการ อำนาจเป็นส่วนสำคัญของความเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ เป็นความสามารถในการมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในองค์การขณะเดียวกัน อำนาจ หมายถึง ความสามารถในการทำงานต่างๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย โดยปราศจากการต่อต้านจากผู้อื่น

Holt (1993,p.441) เห็นว่าอำนาจของผู้นำเป็นข้อตกลงร่วมระหว่างผู้นำและผู้ตาม แม้ว่าผู้นำจะเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นก็ตาม ในแต่ละช่วงเวลาผู้นำหรือผู้ตามอาจเป็นผู้ใช้อิทธิพลต่อกันในแง่ของการเป็นผู้ออกคำสั่งหรือผู้รับคำสั่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับข้อตกลงร่วมกันในขณะนั้น แต่โดยทั่วไปแล้วผู้ออกคำสั่งมักเป็นบุคคลผู้ซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าผู้รับคำสั่ง

โดยสรุปแล้ว นักวิชาการได้แสดงแหล่งที่มาแห่งอำนาจของผู้นำ ดังนี้

1. อำนาจที่มาจากกฎหมาย (Legitimate Power) หรืออำนาจหน้าที่ที่มาจากแต่งตั้งตามสายการบังคับบัญชา ผู้มีอำนาจตามตำแหน่งสามารถสั่งการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำตามคำสั่ง

ได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย อำนาจเช่นนี้จะลดน้อยลงในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีการกระจายอำนาจไปยังส่วนต่างๆ ในองค์กร ผู้ที่มีอำนาจที่มาจากตำแหน่งจะสามารถให้รางวัล และ ชมเชย โทษผู้ใต้บังคับบัญชาได้เช่นเดียวกัน แต่การที่จะใช้อำนาจให้เกิดประโยชน์สูงสุดนั้นจะต้องเกิดจากการยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย (Bateman,1993,p.414)

2. อำนาจที่มาจากการบังคับขู่เข็ญ (Coercive Power) เป็นอำนาจที่ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความกลัว อยากหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษจึงยอมทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การลงโทษอาจทำได้โดยก่อให้เกิดความเจ็บปวดทางด้านร่างกาย เช่น การเขียนตี การก่อให้เกิดความกระวนกระวายใจเนื่องจากถูกจำกัดบริเวณ การไม่เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การลดขั้นลดตำแหน่งของผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปทำงานในสภาพที่เลวร้ายจนถึงการไล่ออก อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีตำแหน่งไม่สำคัญบางคนอาจก่อให้เกิดอำนาจเช่นนี้ได้ เช่น ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความอับอายในที่สาธารณะ หรือบุคคลผู้ซึ่งใช้อำนาจเช่นนี้ในการแสวงหาความก้าวหน้าในหน้าที่การงานโดยการกุมความลับหรือข้อมูลสำคัญซึ่งหากถูกเปิดเผยไปแล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (Robbin,1996,p.595)

3. อำนาจที่มาจากการให้รางวัล (Reward Power) ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อิทธิพลเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา เนื่องจากสามารถให้รางวัลหรือให้ผลประโยชน์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาคิดว่าดี มีประโยชน์และคาดว่าจะได้รับรางวัลเหล่านั้นในรูปของเงิน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง งานที่น่าสนใจ การมีเพื่อนร่วมงานที่ดี สถานที่ที่จะไปปฏิบัติงานที่น่าพึงพอใจ อย่างไรก็ตาม อำนาจที่เกิดจากความเป็นมิตร การก่อให้เกิดการยอมรับ การสร้างความศรัทธาและความนิยมชมชอบให้เกิดแก่บุคคลนั้นๆ เป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา (Robbin,1996,p.595) สรุปได้ว่า อำนาจที่มาจากการให้รางวัลและการลงโทษเป็นสิ่งที่ตรงข้ามที่ขัดแย้งกัน การให้รางวัลและการลงโทษจึงเป็นผลจากอำนาจที่มาจากตำแหน่ง ถ้าหากตำแหน่งยิ่งสูง อำนาจทั้งสองก็จะสูงตามไปด้วย (Bateman,1993,p.414)

4. อำนาจที่มาจากความเชี่ยวชาญ (Expert Power) อำนาจแบบนี้เกิดจากความเชี่ยวชาญ การมีความรู้พิเศษที่ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับ ก่อให้เกิดความเชื่อถือ และสามารถเรียนรู้ได้ (Bateman, 1993,p.415) ความรู้ความเชี่ยวชาญเหล่านี้มักเป็นความรู้เฉพาะทาง โดยเฉพาะปัจจุบันซึ่งมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเพื่อก่อให้เกิดผลสำเร็จแก่องค์กร

5. อำนาจที่มาจากการอ้างอิง (Referent Power) เกิดจากบุคลิกลักษณะส่วนบุคคลซึ่งเป็นที่ต้องตาต้องใจแก่บุคคลอื่น ก่อให้เกิดความนิยมชมชอบ ชื่นชม อยากกระทำหรือเป็นไปตามนั้น (Bateman,1993,p.414) หากเราชื่นชมบางคนจนอยากเรียนแบบพฤติกรรม ความคิดหรือทัศนคติ

ของบุคคลนั้นๆ อยากที่จะฟังคำแนะนำ อยากอุทิศตนทำงานร่วม แสดงว่าเรตคอยู่ภายใต้อำนาจที่ เกิดจากการอ้างอิงของเขาแล้ว

ความเป็นผู้นำเป็นกระบวนการของการใช้อิทธิพลและอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้นำที่มีประสิทธิภาพส่วนใหญ่มักจะใช้อำนาจที่มาจากหลายๆ แห่ง เช่น อำนาจที่มาจากตำแหน่งและความเชี่ยวชาญในการทำให้เกิดการยอมรับแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือใช้อำนาจที่มาจาก การอ้างอิงในการทำให้ห้วงการผ่านความยุ่งยากไปได้

ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theories)

เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ผู้วิจัยได้แบ่งทฤษฎีภาวะผู้นำออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะ (Trait Leadership Theories) 2) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามพฤติกรรม (Behavioral Leadership Theories) 3) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership Theories) และ 4) ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบูรณาการ (Integrative Leadership Theories) ซึ่งสรุปได้พอ ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะ (Trait Leadership Theories)

การศึกษาภาวะผู้นำระยะแรก นักวิชาการให้ความสำคัญกับคุณลักษณะส่วนตัวของผู้นำ (personal traits) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า การเป็นผู้นำนั้นขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ บุคคลที่จะเป็นผู้นำจะมีลักษณะความเป็นผู้นำอยู่แล้วตามธรรมชาติ โดยเน้นถึงสภาพร่างกาย จิตใจ ทักษะ ความสามารถด้านต่างๆ ที่ทำให้บุคคลนั้นๆ เป็นผู้นำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทฤษฎีนี้เชื่อว่า บางคนเกิดมาเพื่อเป็นผู้นำ “Born Leader” กลุ่มทฤษฎีนี้ได้แบ่งลักษณะผู้นำออกเป็น 2 ด้าน คือ

1.1 ลักษณะทางกายภาพ เชื่อว่าผู้นำควรต้องมีรูปร่างสูงสง่า หน้าตาดี กิริยาท่าทางดี กล้าแสดงออก เป็นชาย แต่มีงานวิจัยบางชิ้นที่ชี้ว่าผู้นำนั้นไม่จำเป็นต้องสูงสง่าเสมอไป ผู้นำที่เตี้ยก็เป็นผู้นำที่ดีได้ บางวัฒนธรรม ประเพณี ได้กล่าวว่ามีแต่ผู้ชายเท่านั้นที่เป็นผู้นำในองค์กรได้

1.2 ลักษณะทางบุคลิกภาพได้ค้นพบว่าผู้นำควรมีบุคลิกภาพอย่างไรจึงจะมีความเป็นผู้นำ เช่น ความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชา ความเชื่อมั่นในตนเอง ความเด็ดขาด ความเฉลียวฉลาด ความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายส่วนตัว

Yukl (1994,p.252) ได้กล่าวถึงลักษณะ หรือ “Trait” ว่าเป็นคุณลักษณะของบุคคลในด้านบุคลิกภาพ อารมณ์ ความต้องการ แรงกระตุ้น และค่านิยมของแต่ละคน โดยได้อธิบายคุณลักษณะของบุคคลในด้านบุคลิกภาพ อารมณ์ ความต้องการ แรงกระตุ้น และค่านิยมของแต่ละคนในแต่ละด้านของผู้นำไว้ ดังนี้

-ด้านบุคลิกภาพและอารมณ์ ผู้นำแบบคุณลักษณะจะต้องมีอารมณ์มั่นคง และแสดงออกมาอย่างเฉพาะเจาะจง มีความมั่นใจในตนเอง มีความสามารถในการรักษาและควบคุมอารมณ์ให้มั่นคง ไม่หวั่นไหว มีพลังสูง และไม่โกรธง่าย อดทนต่อแรงกดดันในด้านต่างๆ

-ในด้านของความต้องการและแรงกระตุ้น ผู้นำแบบคุณลักษณะจะต้องมีความต้องการที่จะทำงานให้สำเร็จ ต้องการเกียรติยศ ความรักจากผู้อื่น ต้องการอำนาจ และความเป็นตัวของตัวเอง

-ในด้านค่านิยม จะเน้นค่านิยมภายใน อันเป็นทัศนคติของผู้นำผู้นั้นที่เกี่ยวกับสิ่งที่ถูกต้อง หรือสิ่งที่ผิดศีลธรรม ผู้นำแบบนี้จะมีความสามารถในการแยกแยะว่าสิ่งใดยุติธรรม ซื่อสัตย์ รักเสรีภาพ เน้นความเสมอภาพ ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชน มีความภักดี ความรักชาติ มีความก้าวหน้า มีความต้องการที่จะทำให้สิ่งที่คาดหวังสำเร็จ ต้องการความเป็นเลิศ ทำงานที่สามารถปฏิบัติได้ มีความเกรงใจ มีความสุภาพอ่อนโยน และให้ความร่วมมือแก่บุคคลอื่น

คุณลักษณะของผู้นำอาจเกิดจากการเรียนรู้ หรือการได้รับการกระตุ้นที่เหมาะสม โดยเฉพาะคุณลักษณะในด้านค่านิยม Stogdill (as cited Yukl, 1994, p.255) ได้ทำการศึกษาแนวความคิดนี้ในช่วง ค.ศ. 1904 ถึง ค.ศ. 1948 และพบว่าลักษณะผู้นำแต่ละอย่างขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่มีความแตกต่างกันไป นับว่าเป็นข้อขัดแย้งที่ลบล้างความเชื่อที่ว่า บุคคลจะต้องมีคุณลักษณะผู้นำเฉพาะตัวจึงจะเป็นผู้นำที่ประสบความสำเร็จได้โดยไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์การที่ผู้นำมีคุณลักษณะที่ดีตามทฤษฎีนี้ มีแนวโน้มว่าจะจะเป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ แต่คุณลักษณะเหล่านี้ไม่ได้เป็นสิ่งประกันถึงความมีประสิทธิภาพ และความสำคัญของคุณลักษณะต่างๆ เหล่านี้จะขึ้นกับสถานการณ์ที่มีความแตกต่างกันด้วย

Ralph Stogdill ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของผู้นำที่เหนือกว่าบุคคลธรรมดาในด้านต่อไปนี้คือ (1) ความเฉลียวฉลาด (2) การศึกษาที่สูงกว่า (3) ความรับผิดชอบในหน้าที่การงาน (4) การทำกิจกรรมและงานสังคม (5) ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

นอกจากนั้น ได้มีการศึกษาถึงคุณลักษณะส่วนบุคคลที่สามารถเรียนรู้ ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นผู้นำที่ดีและมีประสิทธิภาพ หรือเป็นคุณลักษณะสำคัญ 6 ประการที่ทำให้บุคคลที่เป็นผู้นำมีความแตกต่างจากบุคคลธรรมดา (Bateman, 1993, p.416-417) ซึ่งคุณลักษณะเหล่านั้นคือ

1. แรงขับหรือแรงผลักดัน (Drive) หมายถึง พฤติกรรมส่วนบุคคลที่แสดงถึงความพยายามอย่างสูงในการทำงาน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ รวมถึงความพยายามที่จะพัฒนา ความทะเยอทะยาน การที่พลังมาก (High energy level) ความอดทนต่ออุปสรรค (Tenacity) และความคิดริเริ่ม ในหลายประเทศ ความต้องการประสบความสำเร็จของผู้บริหารระดับสูงสุดจะแสดงออกมาในรูปแบบของอัตราการเจริญเติบโตขององค์กรนั้นๆ

2. แรงกระตุ้นของความเป็นผู้นำ (Leadership Motivation) หรือความปรารถนาในการนำ (Desire to lead) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จไม่ได้มีเพียงแต่แรงขับ แต่จะมีความต้องการที่จะนำ หรือมีความปรารถนาในการใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น มีความกระหายในอำนาจมากกว่าที่จะต้องการเป็นผู้ใต้บังคับของผู้ใดและจะแสดงความปรารถนาในการที่จะรับผิดชอบต่อการทำงาน

3. ความซื่อสัตย์และความเชื่อถือได้ (Honesty and integrity) เป็นการสร้างความเชื่อถือระหว่างผู้นำกับผู้บังคับบัญชาและบุคคลอื่น โดยการมีสัจจะรักษาคำพูดและไม่หลอกลวงผู้อื่น

4. ความมั่นใจในตนเอง (Self-confidence) จะทำให้นำผ่านพ้นอุปสรรคไปได้ด้วยดี มีการตัดสินใจภายใต้สถานการณ์ไม่แน่นอน สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามเป้าหมาย

5. ความรู้เกี่ยวกับธุรกิจหรืองานที่ทำอยู่ (Knowledge of the business) โดยรวมถึงความรู้ทางเทคนิค ความรู้ในด้านศัพท์ หรือคำที่มีความหมายเฉพาะ เพราะในบางครั้งประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการทำงานอย่างลึกซึ้งจะช่วยทำให้ผู้นำตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น

6. ความเฉลียวฉลาด (Intelligence) ผู้นำจะต้องมีความเฉลียวฉลาดอย่างเพียงพอเพื่อที่จะรวบรวมสังเคราะห์ และแปล หรือตีความหมายของข่าวสารที่มีอยู่อย่างมากมาย มีความสามารถในการสร้างวิสัยทัศน์ แก้ปัญหา และตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

Daft (2011,p.88-92) กล่าวว่า คนส่วนใหญ่มักใช้คำว่า บุคลิกภาพ (personality) แทนคำว่า คุณลักษณะ (trait) จากการศึกษาคูณลักษณะของผู้นำจำนวนมากของนักวิชาการ พบว่าคุณลักษณะของผู้นำเหล่านั้นสามารถจัดออกเป็นบุคลิกภาพ 5 กลุ่มที่โดดเด่นที่เรียกว่า “มิติ 5 ประการทางบุคลิกภาพที่โดดเด่น” (Big Five personality dimensions) ซึ่งประกอบด้วยคุณลักษณะดังต่อไปนี้

1. ความสามารถในการเข้าสังคมและการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่น (Extraversion) รวมถึงความปรารถนาในการควบคุม อิทธิพลเหนือผู้อื่น (dominance)

2. ความสามารถในการเข้ากับผู้อื่นได้ (Agreeableness) โดยบุคคลแบบนี้จะมีลักษณะเป็นคนอารมณ์ดี ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ดี ให้อภัยบุคคลอื่น เห็นอกเห็นใจผู้อื่น และน่าเชื่อถือ

3. การทำงานด้วยความรับผิดชอบด้วยความรู้สึกด้านดี (Conscientiousness) คือ ความรับผิดชอบ เชื่อถือได้ คงเส้นคงวา และมุ่งมั่นความสำเร็จในงานที่ทำ

4. ความมั่นคงในอารมณ์ (Emotional stability) เป็นลักษณะที่บุคคลมีการปรับตัวได้ดีกับสถานการณ์ต่างๆ มีความนิ่งและมั่นคง ไม่หวั่นไหวกับวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้น

5. ใจกว้าง พร้อมรับประสบการณ์ (Openness to experience) เป็นลักษณะของบุคคลที่มีจินตนาการ มีความคิดสร้างสรรค์ ยอมรับความคิดใหม่ๆ

ผลจากการศึกษาผู้นำที่มีบุคลิกภาพอย่างน้อย 4 ประการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นคือ ความสามารถในการเข้าสังคม ความสามารถเข้ากับผู้อื่นได้ การทำงานด้วยความรับผิดชอบ และความมั่นคงในอารมณ์ จะทำให้ผู้นำเหล่านั้นประสบความสำเร็จได้มากกว่าผู้นำที่ขาดบุคลิกภาพเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การอธิบายผู้นำตามแนวทฤษฎีคุณลักษณะถือว่ายังไม่สมบูรณ์ ด้วยเหตุที่ว่าแนวความคิดนี้ละเลยความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ในองค์การที่จะมีผลต่อความสัมพันธ์นั้นๆ สอดคล้องกับแนวคิดของ Mosley (1996,p. 37) ที่กล่าวถึงข้อจำกัดของทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะว่านักวิจัยไม่สามารถระบุคุณลักษณะที่แน่นอนชัดเจนในการจำแนกว่า บุคคลที่มีภาวะผู้นำและไม่มีภาวะผู้นำมีคุณลักษณะที่แตกต่างกันอย่างไร ซึ่งบางครั้งคุณลักษณะอย่างหนึ่งก็เหมาะสมกับสถานการณ์แบบหนึ่งแต่อาจไม่เหมาะสมกับอีกสถานการณ์หนึ่งก็ได้ จึงไม่มีคุณลักษณะของผู้นำที่ถูกค้นพบว่าเกี่ยวข้องกันอย่างสม่ำเสมอกับความสำเร็จของการนำ

2. ทฤษฎีภาวะผู้นำตามพฤติกรรม (Behavioral Leadership Theories)

แนวความคิดในกลุ่มทฤษฎีนี้เชื่อว่าภาวะผู้นำตามพฤติกรรมมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่ม ภาวะผู้นำสามารถสร้างและเรียนรู้ได้ไม่ได้ติดตัวมาแต่กำเนิด และไม่มีรูปแบบภาวะผู้นำใดที่ดีที่สุด ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ โครงสร้าง บทบาท และปัจจัยต่างๆ ซึ่งตรงกันข้ามกับทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะที่สันนิษฐานว่าภาวะผู้นำเป็นสิ่งที่สืบทอดกันมาตามประเพณี หรือมีมาแต่กำเนิด กลุ่มทฤษฎีตามพฤติกรรมที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง มีดังนี้

2.1 การศึกษาผู้นำตามแนวความคิดของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ (Ohio State University) และการศึกษาผู้นำตามแนวความคิดของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan)

2.2 การศึกษาผู้นำแบบตาข่ายการบริหารงานของ Blake and Mouton(Blake and Mouton's Managerial grid)

2.3 การศึกษาผู้นำตามพฤติกรรมที่แสดงออกของ Robert Tannenbaum and Warren H. Schimidit

2.4 การศึกษาผู้นำตามพฤติกรรมตามลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของ Likert (System 4 Management)

2.5 การศึกษาผู้นำตามแนวความคิดของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ (Ohio State University) (Bateman,1993,p.417)

การศึกษภาวะผู้นำตามพฤติกรรมนี้นักวิชาการได้เกิดความสงสัยว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพนั้นเป็นผลมาจากพฤติกรรมมากกว่าคุณลักษณะที่มีมาแต่กำเนิด การศึกษาภาวะผู้นำตามคุณลักษณะนั้นจะเป็นการเลือกผู้นำที่เหมาะสมให้แก่องค์กร แต่การศึกษาตามพฤติกรรมนั้น เราสามารถสอน

บุคคลให้มีพฤติกรรมที่ทำให้องค์การประสบผลสำเร็จได้มากที่สุด ดังนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 1940 จึงเกิดการศึกษาศึกษาของ Ohio State University ขึ้น โดยกลุ่มนักวิจัยภายใต้การนำของ Ralph Stogdill เริ่มทำการศึกษาค้นคว้าอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ทำให้ผู้นำสามารถนำกลุ่มให้มีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จ

ข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาพบว่า รูปแบบผู้นำสามารถจัดออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ตามพฤติกรรมที่แสดงออก คือ พฤติกรรมที่เอาใจใส่ผู้ใต้บังคับบัญชา (consideration) และพฤติกรรมแบบเน้นการควบคุม หรือมีการสอนงานก่อนที่จะมีการลงมือปฏิบัติงาน (Initiation Structure) หรือกล่าวง่ายๆ คือ แบบเน้นงาน

ลักษณะของผู้นำ 2 แบบ คือ

1. ผู้นำแบบมุ่งความสัมพันธ์ (ผู้นำที่คำนึงถึงผู้อื่น) หรือ Consideration “Relationship Oriented” (Maintenance Behavior) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา มีลักษณะของการให้ความสนับสนุน (Supportive) เป็นมิตร (Friendly) รักษาผลประโยชน์ของผู้ใต้บังคับบัญชา มีการสื่อสารกันอย่างใกล้ชิด และเปิดเผยกับผู้ใต้บังคับบัญชา จดจำลูกน้องได้ดี ยอมรับความคิดเห็นของลูกน้อง เข้าใจในความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่ก่อให้เกิดความกดดันแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

2. ผู้นำแบบมุ่งงาน (ผู้นำที่คำนึงถึงตนเองเป็นหลัก) หรือ Initiating Structure “Task Oriented” (Task Performance Behavior) เป็นพฤติกรรมที่มุ่งเน้นงาน เน้นความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร เพื่อเป้าหมายขององค์การ พฤติกรรมของผู้นำแบบนี้จะครอบคลุมถึงการจัดตารางการทำงาน การกำหนดว่าจะทำอะไร อย่างไรและเมื่อไหร่ มีการกำหนดวิธีการทำงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยมีการวางแผนการร่วมมือ การแก้ปัญหา การรักษามาตรฐานของการทำงาน และการใช้กฎระเบียบอย่างเคร่งครัด

ในบางครั้งองค์การ ผู้นำแบบมุ่งงาน จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ บางองค์การอาจก่อให้เกิดความล้มเหลวเช่นเดียวกับผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์ทั้ง 2 ด้าน การศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอโอได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่มีพฤติกรรมที่ดีที่สุดสำหรับทุกสถานการณ์

สูง Consideration (มุ่งความสัมพันธ์)	มุ่งงานต่ำสัมพันธ์สูง	มุ่งงานสูงมุ่งสัมพันธ์สูง
	มุ่งงานต่ำและสัมพันธ์ต่ำ	มุ่งงานสูงและสัมพันธ์ต่ำ
	ต่ำ	สูง

Initiating Structure (มุ่งงาน)

ภาพที่ 6 แสดงการศึกษารูปแบบของผู้นำจากงานวิจัยของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ และการศึกษาผู้นำของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (The University of Michigan Studies) (Bateman,1993,p.418)

การศึกษาในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ โดยนักวิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกนพยายามที่จะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของพฤติกรรมที่ทำให้ผู้บริหารมีประสิทธิภาพ หรือเกิดความล้มเหลว พฤติกรรม 2 อย่างนี้คือ

1. พฤติกรรมแบบเน้นงาน Job-centered behaviors (Task-oriented behavior) พฤติกรรมนี้เน้นงาน เน้นการควบคุมการทำงาน การวางแผน การจัดเวลาในการทำงาน การประสานงาน การจัดสรรทรัพยากรสำหรับการทำงาน และการวางเป้าหมายของการทำงาน

2. พฤติกรรมแบบเน้นคน Employee-centered behaviors (Relationship-oriented behavior) เป็นพฤติกรรมที่ให้ความสนับสนุนต่อผู้ใต้บังคับบัญชา แสดงความเชื่อมั่นในตัวของผู้ใต้บังคับบัญชา แสดงท่าทีที่เป็นมิตร และให้เกียรติ เห็นคุณค่าของผู้ใต้บังคับบัญชา ยอมรับว่าแต่ละคนมีความแตกต่างกัน

ในเวลาต่อมา นักวิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกน ได้เพิ่มลักษณะของพฤติกรรมที่จะทำให้อำนาจประสบความสำเร็จได้คือ (Bateman,1993,p.418)

1. ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะแสดงบทบาทของความเป็นผู้นำอย่างชัดเจน โดยการตั้งเป้าหมายและแนวทางการทำงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ยังคงมอบหมายการตัดสินใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการทำงาน

2. ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะพยายามใช้อิทธิพลต่อผู้นำในระดับสูงกว่า เพื่อแสวงหาทรัพยากร และสนองความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา

นักวิจัยของมหาวิทยาลัยมิชิแกน ได้ให้การสนับสนุนผู้นำแบบเน้นคนเป็นอย่างมาก เนื่องจากผู้นำแบบนี้ทำให้เกิดผลงานได้อย่างมากมาย และก่อนให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานได้มาก ส่วนผู้นำแบบเน้นงานนั้นจะทำให้ผลการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาลดลง และทำให้ความพึงพอใจในการทำงานมีน้อยมาก (Robbins and Coulter,1996,p.577)

สอดคล้องกับ David H. Holt ที่ให้การสนับสนุนว่า ผู้นำแบบเน้นงาน (เผด็จการ) จะประสบความสำเร็จน้อย ผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำงานตามหน้าที่ จะไม่พยายามที่จะพัฒนาผลงาน การขาดงานจะมีมากขึ้น มีการลาออกมากขึ้น มีการร้องทุกข์เพิ่มมากขึ้น ต่างจากผู้นำที่เน้นคน หรือมุ่งความสัมพันธ ซึ่งจะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันมากขึ้น ผลผลิตเพิ่มขึ้น ลดปัญหาการลาออก การขาดงาน และการร้องทุกข์ (Holt,1993,p.446)

แนวความคิดภาวะผู้นำตามพฤติกรรมข้างต้นได้กลายเป็นพื้นฐานของแนวความคิดในการประเมิน และมองหารูปแบบของผู้ที่มีประสิทธิภาพในยุคต่อมาก็คือ ตาข่ายการบริหารงานของ Blake and Mouton(Blake and Mouton's Managerial Grid)

2.2 การศึกษาผู้นำแบบตาข่ายการบริหารงานของ Blake and Mouton (Blake and Mouton's Managerial grid) (Bateman,1993,p.419-420)

Blake and Mouton ได้พัฒนาแนวคิดการศึกษาเกี่ยวกับผู้นำที่สอดคล้องกับการศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอ และมหาวิทยาลัยมิชิแกน โดยมีหลักการที่ว่า ผู้นำที่ดีที่สุดต้องเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับทั้งคนและงาน และใช้พฤติกรรม 2 แบบ คือ ผู้นำส่งเสริมมนุษยสัมพันธ์ (Concern for people) และผู้ที่มุ่งส่งเสริมผลงาน (Concern for production) แบ่งอัตราส่วนของพฤติกรรมที่ส่งเสริมมนุษยสัมพันธ์เป็นสำคัญจาก 1 ถึง 9 และแบ่งอัตราส่วนของพฤติกรรมที่เน้นผลงานเป็นสำคัญจาก 1 ถึง 9 ภายในตาข่ายของการบริหาร ดังนั้น จึงมีถึง 81 แนวทางในการเกิดพฤติกรรมของนักบริหาร แต่ที่สำคัญมี 5 แบบ คือ

1. พฤติกรรมผู้นำแบบ 1,1 เป็นผู้นำที่สนใจคนและงานน้อยมาก (Impoverished Management) ผู้นำจะแสดงของบทบาทความเป็นผู้นำน้อยที่สุด เป็นผู้นำแบบเฉื่อยชา (Impoverished) อาจทำตัวตามสบาย (Laissez-faire)

2. พฤติกรรมผู้นำแบบ 9,1 เป็นผู้นำที่ให้ความสนใจกับงาน โดยให้ความสำคัญกับงานและเน้นประสิทธิภาพการทำงาน แต่ให้ความสำคัญกับคนน้อย (Task Management) เป็นผู้นำแบบอัตตาธิปไตย (Authoritarian) เน้นการใช้อำนาจ (Authority-Compliance หรือ Authority-Obedience)

3. พฤติกรรมผู้นำแบบ 1,9 เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญต่อคนมาก เน้นความพึงพอใจของคนในองค์กร แต่ให้ความสำคัญกับงานต่ำ เป็นลักษณะผู้นำที่เรียกว่า ชุมนุมสร้างสรรค์ (Country Club

Management) ผู้นำแบบนี้จะสนใจการสนองความต้องการของบุคคล เพื่อที่จะรักษาความสัมพันธ์อันจะนำไปสู่องค์การที่มีบรรยากาศการทำงานที่เป็นมิตร

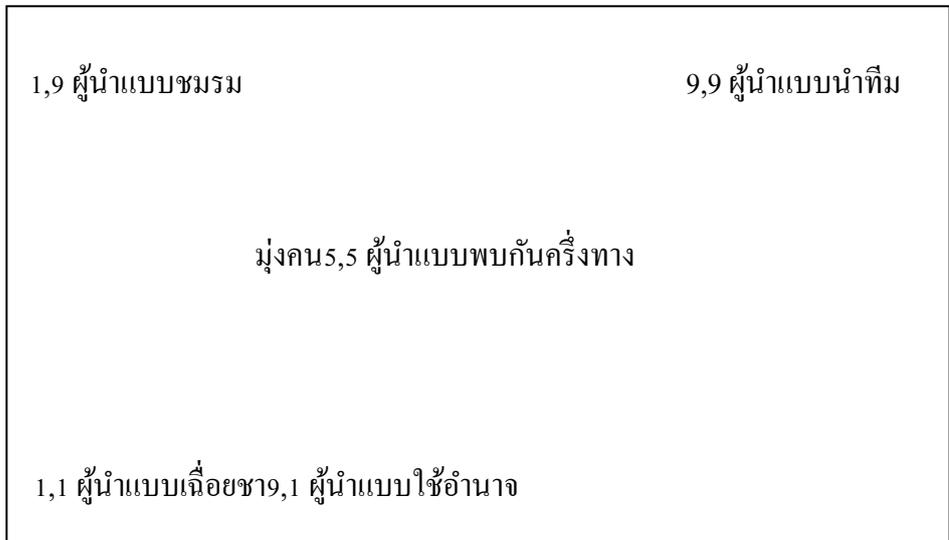
4. ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบ 5,5 เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงานและความพึงพอใจของคนในองค์การระดับปานกลาง เป็นผู้นำที่ยึดทางสายกลาง พบกันครึ่งทาง (Middle of the Road Management)

5. ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบ 9,9 เป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญในระดับสูงทั้งงานและขวัญกำลังใจ ความพึงพอใจของคนในองค์การ เป็นผู้นำแบบทำงานเป็นทีม (Team Management) ผู้นำแบบนี้จะกระตุ้นให้บุคลากรทำงานอย่างมีความผูกพันกับองค์การ อันจะนำไปสู่ความสัมพันธ์อันดีและก่อให้เกิดความเชื่อมั่น และการเคารพซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้แล้วยังมีแนวทางอีกอย่างหนึ่งคือ แบบ 9+9 ซึ่งเป็นสไตล์ของผู้ที่มีลักษณะของผู้เป็นบิดา มารดา กล่าวคือ เป็นลักษณะร่วมกันของ 9,1 ที่มักจะเป็นผู้สั่งการและควบคุมร่วมกับแบบ 1,9 ที่พอใจในการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

ผู้นำที่มีพฤติกรรมแบบ 9,9 จะเป็นแบบของผู้นำที่มีประสิทธิภาพที่สุด ผู้นำที่ไม่ใช่เป็นแบบ 9,9 ก็สามารถฝึกฝนให้เป็นแบบนี้ได้อย่างไรก็ตาม ผู้นำแบบ 9,9 นั้นได้ถูกวิจารณ์ว่าไม่ใช่เป็นแบบที่ดีที่สุดที่จะสามารถใช้ได้กับทุกสถานการณ์ ผู้นำแบบ 1,1 อาจดีที่สุด สถานการณ์ที่ผู้บังคับบัญชาทำงานและไม่จำเป็นต้องได้รับคำแนะนำจากการทำงานจากผู้บังคับบัญชา ในขณะที่เดียวกันพวกเขาก็สามารถที่จะมีความสุขกับการทำงานและเพื่อนร่วมงาน โดยที่ไม่ต้องการความเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชา

สูง 9



ต่ำ 1

มุ่งงาน

สูง 9

ภาพที่ 7 แสดงข่ายการบริหารงานของ Blake and Mouton (Bateman, 1993, p.420)

2.3 การศึกษาภาวะผู้นำตามพฤติกรรมที่แสดงออกของ Robert Tannenbaum and Warren H. Schmidt

การศึกษาของ Robert Tannenbaum and Warren H. Schmidt เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวความคิดของ Kurt Lewin และคณะที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้นำตั้งแต่ระยะเริ่มแรกที่มหาวิทยาลัยไอโอวา (University of Iowa) Lewin ได้แบ่งพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 3 แบบ คือ

1. ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Style) ผู้นำแบบนี้จะรวบอำนาจสั่งการ ตัดสินใจเอง
2. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Style) ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการทำงาน การตัดสินใจ การวางเป้าหมายของการทำงาน และการใช้ผลย้อนกลับเพื่อการสอนผู้ใต้บังคับบัญชาในการปรับปรุงการทำงาน
3. ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire) เป็นผู้นำที่เปิดโอกาสในการทำงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างเสรี

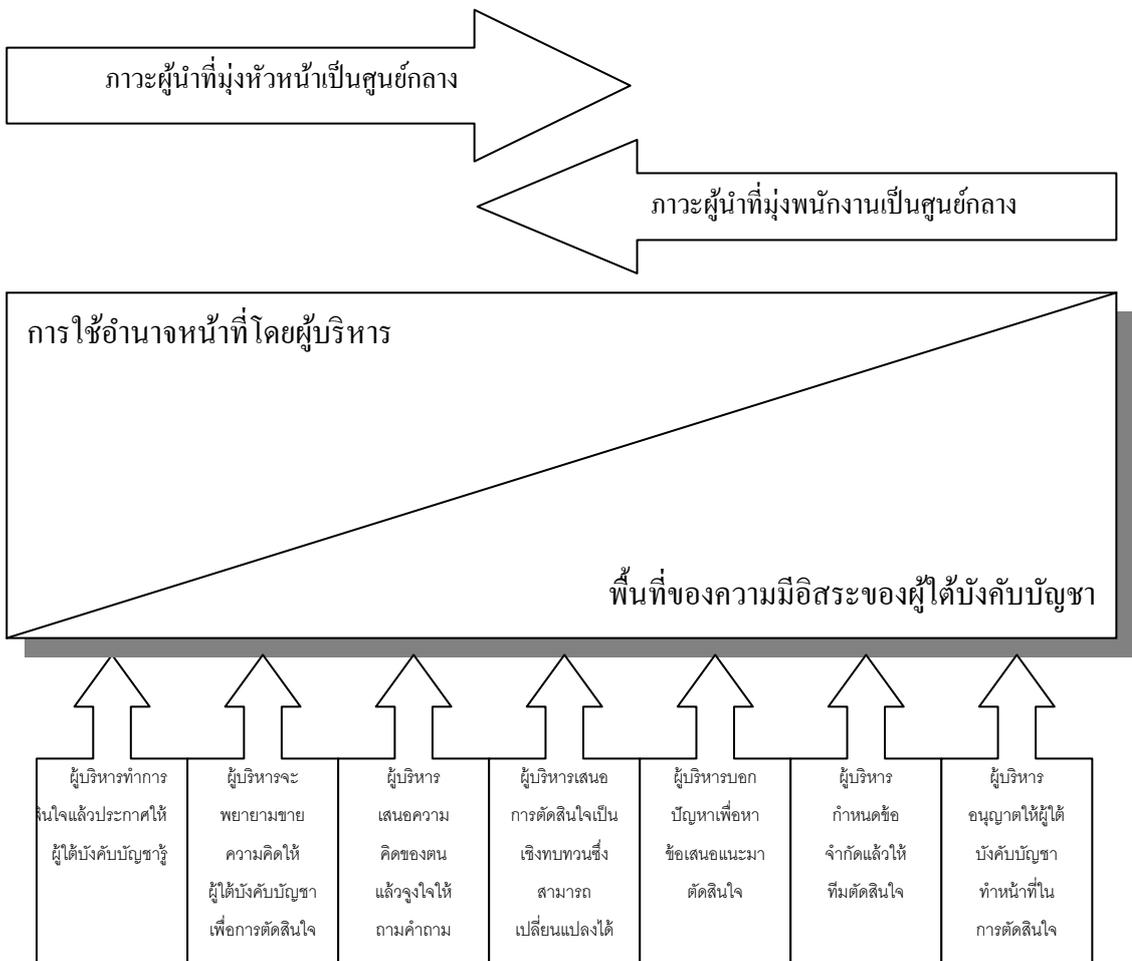
คณะผู้วิจัยแห่งมหาวิทยาลัยไอโอวาได้พยายามค้นหาว่าผู้นำแบบใดจะทำงานมีประสิทธิภาพมากที่สุด ผลปรากฏว่า ผู้นำแบบเสรีนิยมจะเป็นผู้นำแบบไร้ประสิทธิภาพมากที่สุด ผู้นำแบบเผด็จการและประชาธิปไตย จะสร้างปริมาณงานที่เท่ากัน แต่ผู้นำแบบประชาธิปไตยจะสร้างงานที่มีคุณภาพมากกว่า และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ดีกว่าผู้นำแบบเผด็จการซึ่งดูเหมือนว่าผู้นำแบบประชาธิปไตยจะเป็นผู้นำที่ดีที่สุด (Robbins, 1996, p.575-576)

ผู้ที่วิจัยต่อมาก็คือ Robert Tannenbaum and Warren H. Schmidt ที่กำลังทำงานกับมหาวิทยาลัยมิชิแกน ได้พัฒนาแกนต่อเนื่องทางพฤติกรรมของความเป็นผู้นำ (Continuum of Leader Behaviors) (แผนภาพที่ 3) จะแบ่งช่วงทางพฤติกรรมของผู้นำจากการเน้นความสำคัญกับผู้บังคับบัญชา หรือผู้นำแบบเผด็จการ (Boss-Centered or Autocratic) จากด้านซ้ายของตาราง ส่วนทางด้านขวาของตารางจะเป็นพฤติกรรมของผู้นำที่เน้นผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย (Subordinate-Centered Or Democratic) ในการตัดสินใจว่าจะใช้พฤติกรรมของผู้นำแบบใดในการทำงานต้องพิจารณาแรงกดดันหรือพลัง 3 ประการ ก่อนที่จะเลือกแบบของความเป็นผู้นำคือ

1. พลังภายในตัวผู้นำเอง (Forces within themselves) เช่น ความรู้สึกสบายเมื่อเลือกหนทางในการทำงานที่ตนคิดว่าเหมาะสม
2. พลังของผู้ใต้บังคับบัญชา (Forces within subordinate) เช่น ความพร้อมและความรับผิดชอบในการทำงาน

3. พลังจากสถานการณ์ (Forces within situation) เช่น ภาวะความกดดันด้านเวลา ผู้นำที่มีประสิทธิภาพสูงจะต้องรู้จักยืดหยุ่นสามารถเลือกพฤติกรรมของความเป็นผู้นำที่จำเป็นต่อเวลาและสถานการณ์ที่เผชิญอยู่อย่างเหมาะสม

พวกเขายังได้สนับสนุนผู้นำแบบประชาธิปไตย ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีในระยะยาว เพราะจะสามารถสร้างแรงกระตุ้นในการทำงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาได้มากขึ้น เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจสนับสนุนการทำงานเป็นทีม สร้างขวัญและกำลังใจและสามารถพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดียิ่งขึ้น



ภาพที่ 8 แสดงแกนต่อเนื่องทางพฤติกรรมของความเป็นผู้นำคัดแปลงจาก “How to choose a leadership Pattern” (Robbins,1996,p.576)

จากภาพที่ 8 จะมีศูนย์กลางอยู่ 2 ศูนย์ คือ ผู้บังคับบัญชา (Boss) และผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate) เมื่อลากเส้นตรงระหว่าง 2 มุม จะได้แกนต่อเนื่องพฤติกรรมความเป็นผู้นำ (Continuum of leadership behavior) ปลายสุดหัวด้านซ้ายจะเป็นผู้นำแบบเผด็จการปลายด้านขวาจะ

เป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย เมื่อสร้างรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าบนแกนต่อเนื่องและแบ่งพื้นที่ตามความมากน้อยของอำนาจโดยการลากเส้นทแยงมุม (ดังรูป) จะได้เนื้อที่ 2 บริเวณ คือ บริเวณการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา และบริเวณความเป็นอิสระในการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้นำอาจเลือกจุดใดจุดหนึ่งตามแกนต่อเนื่องนี้ ถ้าเลือกจุดซ้าย การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชามีมาก ความเป็นอิสระของผู้ใต้บังคับบัญชามีน้อย จุดต่างๆ ในรูปมุมซ้ายมือสุดจะแสดงถึงการที่ผู้บังคับบัญชาตัดสินใจเอง แล้วให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับรู้ จะเห็นว่า ณ จุดนี้ การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชามีมาก ความเป็นอิสระของผู้ใต้บังคับบัญชามีน้อย

2.4 การศึกษาผู้นำตามพฤติกรรมตามลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของ Linsis Likert(System 4 Management)

แนวความคิดนี้ได้ถูกค้นคิดขึ้นโดย Linsis Likert ผู้อำนวยการของสถาบันวิจัยสังคมแห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน ใน ค.ศ.1961 เป็นการกล่าวถึงผู้นำ 4 รูปแบบจากเผด็จการไปจนเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วมดังนี้

1. ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leadership) (Exploitive Authoritative) หมายถึง ผู้นำที่เน้นถึงการบังคับบัญชาและการออกคำสั่ง ผู้นำแบบนี้จะทำการตัดสินใจด้วยตนเองเป็นส่วนมาก มักไม่ค่อยมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชามากนัก สถานภาพผู้นำแบบนี้จะเป็นไปในลักษณะเป็นเจ้านาย (Boss) อย่างชัดเจน การบังคับบัญชา หรือการควบคุมงานของผู้นำชนิดนี้จะกระทำโดยมีการใช้อำนาจอย่างมาก สร้างบรรยากาศของความเกรงกลัวต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเสมอ ผู้นำแบบนี้มักจะอยู่ในประเทศที่ไม่เจริญ ซึ่งอุตสาหกรรมต่างๆ อยู่ในลักษณะเริ่มต้นและคนงานมีโอกาสหางานน้อย

2. ผู้นำแบบเผด็จการแบบมีศิลป์ (Benevolent Leadership) (Benevolent Authoritative) เป็นผู้นำแบบใจดี มีเมตตา แต่ยังคงแสดงความเป็นเผด็จการไว้ มีการตัดสินใจตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา เป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นผู้ใต้บังคับบัญชาในลักษณะนายกับบ่าว มีลักษณะพอปกครองลูก เขาจะปฏิบัติกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างดีและดูแลว่าความต้องการของลูกน้องได้รับการตอบสนอง ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ภายใต้ระบบและขนบประเพณี ได้รับความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นครั้งคราว แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ยังรู้สึกไม่ค่อยอิสระในการพูดถึงปัญหาในการทำงาน

3. ผู้นำแบบปรึกษาหารือ(consultative Leadership) เป็นผู้นำที่มีความเชื่อมั่นและไว้ใจผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ยังคงเก็บอำนาจในการตัดสินใจไว้ มักได้รับความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชามาใช้ประโยชน์ได้มาก ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิสระพอสมควรในการอภิปรายถึงปัญหาในการทำงาน

ระบบการสื่อสารในองค์การจะเป็นแบบสื่อสาร 2 ทาง ถ้าภาพในองค์การเกิดมีปัญหาก็จะมีกระบวนการในการปัญหาความขัดแย้งต่อไป

4. ผู้นำแบบใช้การมีส่วนร่วม (Participative Leadership) เป็นผู้นำที่เชื่อมั่นและไว้วางใจแก่ผู้บังคับบัญชามาก มักจะเป็นผู้ขอความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีความคิดอิสระในการอภิปรายปัญหาได้อย่างเต็มที่ ผู้นำแบบนี้จะเชื่อมั่นในการทำงานเป็นทีมมากกว่าวิธีการทำงานแบบตัวใครตัวมัน หรือมีการทำงานตามลำดับชั้นภายในองค์การ

Likert จะสนับสนุนผู้นำแบบใช้การมีส่วนร่วมมากที่สุด เพราะจะได้ผลการทำงานที่ดีตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ และเกิดความผูกพันขึ้นในทีมงาน เพื่อที่จะทำงานให้สำเร็จจากการวิจัย แสดงว่า ความเป็นผู้นำแบบ 4 ช่วยให้กลุ่มมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายมากกว่าแบบ 1, 2, 3 ซึ่งผู้นำแบบนี้จะต้องมีพฤติกรรมดังต่อไปนี้ (Yukl,1994,p.74)

1. พฤติกรรมการสนับสนุน เข้าใจลูกน้อง (Supportive behavior)
2. ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ คือ ผู้นำที่เน้นการทำงานเป็นทีม (Group methods of supervision)
3. ให้กลุ่มตั้งเป้าหมายที่สูง แต่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (High performance goal)
4. ผู้นำจะต้องเก็บรวบรวมและแจกจ่ายข้อมูลตลอดจนประสานการติดต่อสื่อสารในแต่ละหน่วยขององค์การ เพื่อความใกล้ชิดและการตัดสินใจในองค์การ (Linking pin function)
5. ผู้นำจะต้องเป็นแหล่งของความรู้และความเชี่ยวชาญสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชา (Technical expertise functions)

3. ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership Theories)

เป็นทฤษฎีที่อธิบายว่าประสิทธิผลของผู้นำขึ้นอยู่กับสถานการณ์ จะไม่มีแบบแผนของความเป็นผู้นำที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกสถานการณ์ แต่แบบของผู้นำจะต้องแปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ในกลุ่มนี้จะมีทฤษฎีที่ได้รับความนิยม 4 ทฤษฎี คือ 1) ทฤษฎีของ fiedler 2) ทฤษฎีของ Hersay & Blanchard 3) ทฤษฎีของ House (Path-gold Theory) 4) ทฤษฎีของ Vromm-Yetton

หากเปรียบเทียบทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์กับทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะ และทฤษฎีภาวะผู้นำตามพฤติกรรมแล้วจะเห็นว่ามิใช่แตกต่างกันมากมาย ข้อแตกต่างเหล่านั้น ได้แก่ ทฤษฎีตามคุณลักษณะและทฤษฎีตามพฤติกรรมมองว่ามีรูปแบบของผู้นำที่ดีที่สุด “One Best Leadership style” แต่ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์เชื่อว่า ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันจะต้องการผู้นำที่มีพฤติกรรมที่แตกต่างกัน การทำงานจะประสบความสำเร็จถ้าหากผู้นำรู้ว่าควรที่จะปฏิบัติอย่างไรต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละสถานการณ์ (Holt,1993,p.451)

3.1 ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ของ Fiedler

Fred Fiedler ได้เสนอแนวคิดว่า ความมีประสิทธิภาพในการทำงานของกลุ่มจะขึ้นอยู่กับ การจับคู่เหมาะสมระหว่างรูปแบบความสัมพันธ์ของผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา และระดับที่ผู้นำจะ สามารถควบคุมและใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชาภายใต้สถานการณ์ต่างๆ แนวความคิดนี้จะอยู่ บนสมมติฐานที่ว่า รูปแบบผู้นำเฉพาะรูปแบบหนึ่งจะมีประสิทธิภาพมากที่สุดในสถานการณ์ที่ แตกต่างกัน สิ่งสำคัญก็คือ การหารูปแบบของผู้นำที่เหมาะสมให้เข้ากับสถานการณ์ใดสถานการณ์ หนึ่ง ซึ่ง Fred Fiedler ได้แบ่งรูปแบบของผู้นำออกเป็น 2 ชนิด คือ 1. ผู้นำที่เน้นงาน (Task-oriented) 2. ผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ (Relationship-oriented)

Fred Fiedler ทำการค้นหว่าบุคคลจะเป็นผู้นำแบบใด โดยการออกแบบสอบถามไปยัง คนงานโดยใช้แบบสอบถามที่เรียกว่า Least-Preferred co-worker (LPC) questionnaire (คำถามที่ เกี่ยวกับลักษณะของผู้นำที่คนงานไม่ชอบที่สุด) ซึ่งจะมีปัจจัยหรือลักษณะต่างๆ อยู่ 16 ลักษณะ และแต่ละลักษณะจะมีคะแนนจาก 1-8 คะแนน 1 ถือว่า แย่ที่สุด คะแนน 8 ถือว่า ดีที่สุด (เป็น ลักษณะที่คนงานชอบมากที่สุด) จากวิธีนี้จะทำให้ทราบว่าบุคคลนั้นๆ เป็นผู้นำประเภทใด เน้นงาน หรือเน้นสัมพันธ์ ถ้าผู้นำคนนั้นมีคะแนนสูงแสดงว่าเป็นผู้นำที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะชอบทำงานด้วย แต่ถ้ามีคะแนนต่ำแสดงว่าเป็นผู้นำที่มุ่งเน้นงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่ชอบ

สมมติฐานที่ตั้งไว้ก็คือ รูปแบบของผู้นำทั้ง 2 ชนิดนั้นเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด เป็นสิ่งที่ เปลี่ยนแปลงไม่ได้ ถ้าบุคคลใดเป็นผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ หรือเน้นงานแล้วก็จะเป็นอย่างนั้น ตลอดไป (Robbins and Coulter, 1996, p.579-581)

เมื่อพิจารณาในแง่ของพฤติกรรมของผู้นำจนสามารถทราบรูปแบบของผู้นำว่าเป็นอย่างไร แล้ว Fiedler ได้ทำการประเมินสถานการณ์ เพื่อที่จะจับคู่ผู้นำกับสถานการณ์หนึ่งๆ เพื่อให้เป็นผู้นำ ที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยสร้างปัจจัย 3 ประการที่จะมีผลต่อสถานการณ์ ซึ่งปัจจัยหรือตัวแปร 3 ประการนั้นมีดังต่อไปนี้ (Holt, 1993, p.452)

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิก (Leader-member relationship) ถ้าสมาชิกของ กลุ่มมีความนับถือผู้นำ มีความไว้วางใจ เชื่อมั่น และจงรักภักดี ผู้นำสามารถเข้ากับกลุ่มสมาชิกได้ อย่างดี ผู้นำแทบจะไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่เป็นทางการเลยในการทำงานให้ สำเร็จ ตรงกันข้ามถ้าผู้นำไม่ได้รับการยอมรับ ไม่ได้รับความไว้วางใจจากกลุ่มแล้ว ผู้นำจะต้องใช้ คำสั่ง หรืออำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการมาก เพื่อความสำเร็จของงาน

2. โครงสร้างของงาน (Task structure) คือ ระเบียบวิธีการปฏิบัติงานหรือคำแนะนำของการ ทำงานที่ได้กำหนดไว้สำหรับผู้ปฏิบัติว่าเขามีหน้าที่อะไร และถูกคาดหวังว่าจะทำอะไรบ้าง ผู้นำ ภายใต้อาณัติที่มีโครงสร้างของงานชัดเจนจะมีอำนาจหน้าที่มากโดยอัตโนมัติมีแนวทางที่

ชัดเจนในการวัดผลการปฏิบัติงาน และสามารถยืนยันคำสั่งของเขาโดยการอ้างถึงคู่มือได้ Holt (1993,p.452) ได้กล่าวว่า ถ้าหากหน่วยงานมีโครงสร้างของงานที่ชัดเจนแล้ว ผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชาจะชอบและยอมรับการทำงานแบบสั่งการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการ ถ้าโครงสร้างของงานที่ไม่ชัดเจนแล้ว ผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชามักจะชอบการทำงานแบบอะลุ่มอล่วยกันมากกว่า

3. อำนาจตามตำแหน่งของผู้บังคับบัญชา (Leader position power) เป็นขนาดของอำนาจที่ผู้นำได้รับตำแหน่ง ยิ่งตำแหน่งสูงผู้นำมักจะมีอำนาจหน้าที่สูงยิ่งขึ้นหากอำนาจตามตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาในองค์การชัดเจน ก็จะทำให้ผู้นำสามารถใช้อำนาจในการสั่งการได้ง่ายขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชาจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนอย่างแน่นอน ไม่เกิดความสับสนในการทำงาน

เมื่อนำปัจจัย 3 ประการนี้มารวมกันจะเกิดสถานการณ์ที่แตกต่างกัน 8 สถานการณ์ ซึ่งสถานการณ์ทั้ง 8 นี้จะก่อให้เกิดสภาพที่น่าพึงพอใจมากที่สุด และสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจมากที่สุดสำหรับผู้นำ

Holt (1993,p.453) ได้กล่าวสรุปว่าผู้นำที่เน้นงาน (Task-oriented) จะมีประสิทธิภาพมากกว่าในสถานการณ์ที่ผู้นำพึงพอใจมาก และในสถานการณ์ที่ผู้นำไม่พึงพอใจมาก ส่วนผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ (Relationship-oriented) จะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพดีในสถานการณ์ที่ผู้นำมีความพึงพอใจปานกลาง ผู้นำที่เน้นงานจะมีประสิทธิภาพมากในสถานการณ์ที่ต้องการ การควบคุมดูแลมาก (High task structure) และในสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนซึ่งจำเป็นต้องใช้การควบคุม ส่วนผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์นั้นจะเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการควบคุมน้อย มีโครงสร้างของงานต่ำ (Less structured)

Fiedler ได้กล่าวว่า รูปแบบของผู้นำเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ดังนั้น จึงมีอยู่ 2 แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้นำ

ประการแรก การนำผู้นำคนใหม่ที่มีความเหมาะสมมากกว่าเข้ามาใช้กับสถานการณ์นั้นๆ เช่น การนำเอาผู้นำที่เน้นงานเข้ามาทำงานแทนผู้นำแบบมุ่งความสัมพันธ์ในกรณีที่ต้องการมีสภาพที่ดี ไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ

ประการที่ 2 การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ให้เหมาะสมกับผู้นำ โดยการจัดโครงสร้างของงานใหม่ หรือลดอำนาจของผู้นำที่มีมากเกินไปลง เช่น อำนาจในการเพิ่มเงินเดือน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ยังมีข้อบกพร่องที่มีการโต้แย้งกันอยู่ เช่น สถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ และความไม่พึงพอใจของผู้นำนั้น เป็นสิ่งที่เข้าใจยาก เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ และ

ข้อขัดแย้งอีกประการหนึ่งก็คือ รูปแบบของผู้หน้านั้นเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ ซึ่งในความเป็นความจริงแล้ว ผู้นำที่มีประสิทธิภาพนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบของตนเองให้เข้ากับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งได้ และท้ายที่สุดก็คือ ปัจจัย 3 ประการที่ก่อให้เกิดสถานการณ์แต่ละสถานการณ์นั้นเป็นสิ่งที่สลับซับซ้อน และยากในการประเมิน

3.2 ทฤษฎีวงจรชีวิตของHersey and Blanchard(The Hersey and Blanchard Life Cycle Theory)

ทฤษฎีนี้มีจุดเน้นที่ผู้ตาม (Follower) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องเลือกรูปแบบการเป็นผู้นำที่เหมาะสม ตามระดับความเป็นผู้ใหญ่ (Maturity) ของผู้ใต้บังคับบัญชา ประสิทธิภาพของผู้นำจะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของผู้ตาม โดยใช้ลักษณะของผู้นำตามพฤติกรรมที่แสดงออก 2 ประการ คือ ผู้นำแบบมุ่งงานและมุ่งความสัมพันธ์ (Holt, 1993, p.457) Hersey and Blanchard ได้แบ่งผู้นำออกเป็น 4 ลักษณะดังต่อไปนี้

1. ผู้นำแบบสั่งการ (มุ่งงานสูง-มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ) ผู้นำในลักษณะนี้จะกำหนดบทบาทและสั่งให้ผู้ตามทำงานตามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน คือ ทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไรและจะทำงานนั้นที่ไหน

2. ผู้นำแบบขายความคิด (มุ่งงานสูง-มุ่งความสัมพันธ์สูง) ผู้นำในลักษณะนี้จะมีพฤติกรรมทั้ง 2 รูปแบบ คือ ใช้คำสั่ง และให้การสนับสนุนแก่ผู้ตาม

3. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (มุ่งงานต่ำ-มุ่งความสัมพันธ์สูง) ผู้นำลักษณะนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้ตามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ บทบาทสำคัญของผู้นำก็คือ การส่งเสริมสนับสนุนและการติดต่อสื่อสาร

4. ผู้นำแบบมอบหมายงาน/กระจายงาน (มุ่งงานต่ำ-มุ่งความสัมพันธ์ต่ำ) ผู้นำลักษณะนี้จะให้คำแนะนำหรือการสนับสนุนแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย

และแบ่งผู้ตามออกเป็น 4 ลักษณะ ตามขั้นตอนของความพร้อม (Readiness) หรือความเป็นผู้ใหญ่ (Maturity)

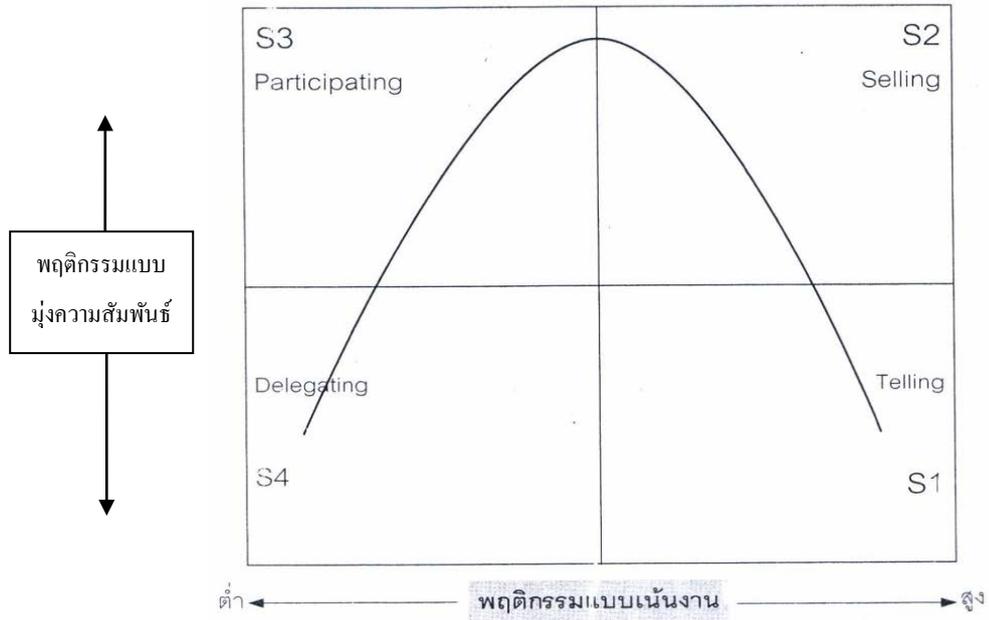
R1: คือ ผู้ตาม หรือผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่มีความสามารถ และไม่ปรารถนาที่จะรับผิดชอบในการทำงาน ผู้ตามแบบนี้จะไม่เก่งและไม่มีความมั่นใจในตนเอง

R2: คือ ผู้ตามที่ไม่มีความสามารถแต่มีความปรารถนาที่จะทำงานที่สำคัญ พวกเขาถูกกระตุ้นให้ทำงานแต่ขาดทักษะการทำงานที่เหมาะสม

R3: คือ ผู้ตามที่มีความสามารถในการทำงาน แต่ไม่ปรารถนาที่จะทำในสิ่งที่ผู้นำต้องการ

R4: คือ ผู้ตามที่มีความสามารถและปรารถนาที่จะทำงานตามที่ได้รับมอบหมาย

พฤติกรรมผู้นำ



ความพร้อมของผู้ตาม

สูง ←	ปานกลาง		ต่ำ →
R4	R3	R2	R1
เก่งและรับ ผิดชอบ	เก่งแต่ไม่ รับผิดชอบ	ไม่เก่งแต่รับ ผิดชอบ	ไม่เก่ง ไม่ รับผิดชอบ
} ผู้ตามกำหนด			} ผู้นำกำหนด

ภาพที่ 9 แสดงรูปแบบผู้นำตามสถานการณ์ของ Hersey and Blanchard (Nelson and Quick,2006, p.400)

เมื่อผู้ตามมีความพร้อมสูงสุด (มีความเป็นผู้ใหญ่สูงสุด) ผู้นำจะลดการควบคุมในการทำงานและลดพฤติกรรมที่มุ่งความสัมพันธ์กับผู้ตามด้วย

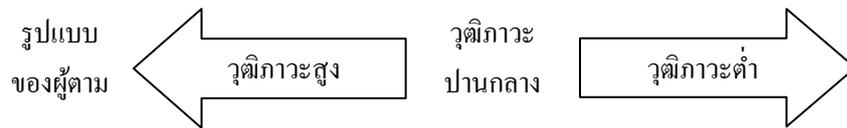
ในขั้นที่ R1 เมื่อผู้ตามมีความพร้อมน้อย (Low levels of readiness) ผู้ตามต้องการคำแนะนำในการทำงานที่ชัดเจน (ผู้นำแบบ Telling)

ในขั้นที่ R2 ผู้ตามจะต้องการผู้นำแบบมุ่งงาน และมุ่งสัมพันธ์ เนื่องจากผู้ตามขาดความสามารถในการทำงานแต่ปรารถนาที่จะทำงาน เนื่องจากภาระกระตุ้นของผู้นำ (ผู้นำแบบ Selling)

ในขั้นที่ R3 ผู้ตามมีความสามารถในการทำงาน แต่ขาดแรงกระตุ้น ดังนั้น ผู้นำจึงแก้ปัญหา โดยการส่งเสริม สนับสนุน ไม่มีการออกคำสั่ง ใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม (ผู้นำแบบ Participation)

ในขั้นที่ R4 อันเป็นอันสุดท้าย ผู้นำมีบทบาทน้อยมาก เนื่องจากผู้ตามมีความปรารถนาและสามารถที่จะรับผิดชอบในการทำงานได้ (ผู้นำแบบ Delegating)

ทฤษฎีนี้ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมาแก่การบริหารง่ายต่อการเข้าใจและเป็นทางเลือกที่จะหาผู้นำที่เหมาะสมสำหรับการทำงาน และแนวคิดของทฤษฎีนี้ได้กล่าวว่า ผู้นำจะสามารถใช้อิทธิพลควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาและสถานการณ์การทำงาน โดยการสร้างทักษะและเสริมสร้างความมั่นใจของผู้ใต้บังคับบัญชา



ภาพที่ 10 แสดงแกนต่อเนื่องของพฤติกรรมผู้นำ (Holt,1996,p.459)

3.3 ทฤษฎี Path-Goal (House's Path-Goal Theory)

ทฤษฎีนี้ถูกพัฒนาโดย Robert House สาระสำคัญของทฤษฎีนี้ก็คือ ผู้นำจะต้องมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ตามให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยการให้คำแนะนำหรือการสนับสนุน ซึ่งจะทำให้ผู้ตามมีเป้าหมายในแนวทางเดียวกันกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มหรือองค์กร คำว่าทางเดินไปสู่เป้าหมาย "Path-Goal" มาจากความเชื่อว่า ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้ผู้ตามเดินไปสู่เป้าหมายได้ง่ายขึ้น โดยลดอุปสรรคทั้งหลายได้

ตามแนวความคิดของ House พฤติกรรมของผู้นำที่เป็นที่ยอมรับของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น จะต้องเป็นพฤติกรรมที่สร้างความพึงพอใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในปัจจุบันหรือในอนาคต พฤติกรรมของผู้นำที่สามารถกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาได้ต้อง

1. ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชารู้สึกพึงพอใจ หากทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. ให้คำสอน คำแนะนำ และรางวัลที่จำเป็นสำหรับการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

เพื่อเป็นการพิสูจน์คำพูดดังกล่าว House ได้แบ่งพฤติกรรมของผู้นำออกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้คือ

1. ผู้นำแบบสั่งการ (Directive Leadership) เป็นผู้นำที่เคร่งครัดในเรื่องงาน กำหนดหน้าที่ และวิธีการดำเนินงาน ซึ่งคล้ายคลึงกับผู้นำแบบ "มุ่งงาน" (Initiating Structure)

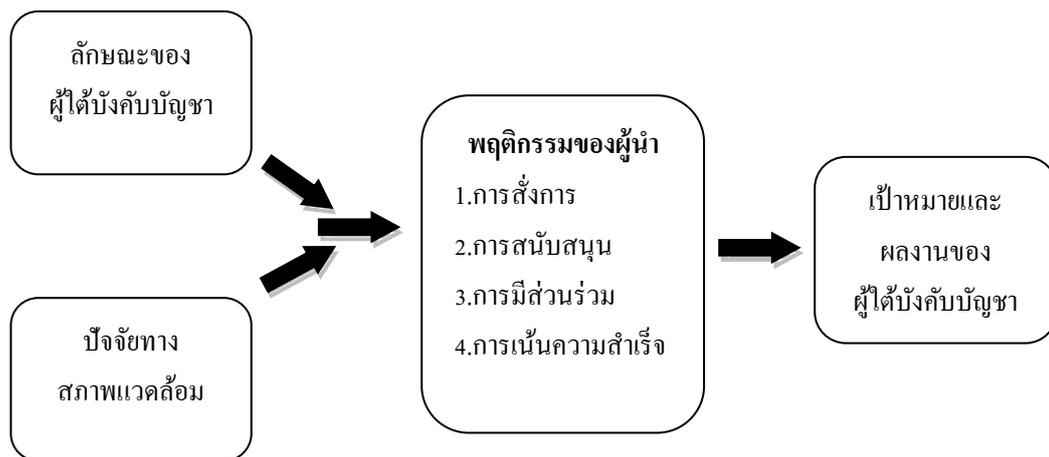
2. ผู้นำแบบให้การสนับสนุน (Supportive Leader)เป็นผู้นำแบบเป็นมิตร สนใจความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา คล้ายคลึงกับผู้นำแบบมุ่งความสัมพันธ์ “Consideration”

3. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leader)เน้นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้ามาปรึกษาหารือและแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจ

4. ผู้นำแบบมุ่งเน้นความสำเร็จ (Achievement-Oriented Leader)เน้นการวางเป้าหมายที่ท้าทาย และคาดหวังว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำงานอย่างดีที่สุด

ตามทฤษฎีนี้กล่าวว่า ผู้นำอาจเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนให้เข้ากับสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่งได้ (Bateman, 1993, p.426-427)

เมื่อได้รูปแบบผู้นำตามพฤติกรรมที่แสดงออกแล้ว ก็ต้องศึกษาถึงลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา และปัจจัยของสภาพแวดล้อม เพื่อที่จะนำมากำหนดรูปแบบของผู้นำที่เหมาะสม อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของผู้ใต้บังคับบัญชา ดังได้แสดงในภาพที่ 11



ภาพที่ 11 แสดงรูปแบบทฤษฎีหนทางไปสู่เป้าหมาย (The Path Goal Frame Work) (Bateman, 1994, p.426)

ปัจจัยด้านลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาประกอบไปด้วย

1. อำนาจนิยม (เผด็จการ) (Authoritarianism) เป็นระดับที่ผู้ใต้บังคับบัญชาจะคล้อยตามหรือเคารพในอำนาจของผู้บังคับบัญชา

2. ตำแหน่งของการควบคุม (Locus of control) เป็นลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะมองว่าสภาพแวดล้อมมีผลอย่างไรต่อตัวเขา บุคคลที่มีตำแหน่งของการควบคุม (Locus of control) ภายใน (Internal) จะเชื่อมั่นในผลการกระทำของตนเอง บุคคลที่มีตำแหน่งของการควบคุม (Locus of control) ภายนอก (External) จะเชื่อในผลของโชคกลาง ชะตาชีวิต

3. ความสามารถ (Ability) เป็นความสามารถในการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา
ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมประกอบไปด้วย

1. โครงสร้างของงาน (Task Structure)
2. อำนาจอหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Formal Authority System)
3. กลุ่มทำงานในองค์กร (Work Group)

House (as cited Bateman, 1993, p.427) ได้เสนอความคิดไว้ดังนี้

-ผู้นำแบบสั่งการจะเหมาะสมกับผู้ได้บังคับบัญชาที่ยอมรับในอำนาจ

-ผู้นำแบบมีส่วนร่วมจะเหมาะสมกับคนที่มีความรับผิดชอบ (Locus of control)

ภายใน เพราะบุคคลเหล่านี้จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง

-ผู้นำแบบสั่งการจะเหมาะสมกับผู้ได้บังคับบัญชาที่มีความสามารถต่ำ เพราะจะช่วยบุคคลเหล่านี้ให้เข้าใจในงานที่ทำ

-ผู้นำแบบสั่งการจะเหมาะสมถ้ามีความชัดเจน (มีการจัดโครงสร้างงานดี)

-ผู้นำแบบสั่งการไม่เหมาะสมกับงานที่มีกฎระเบียบที่สร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา เพราะจะเพิ่มความไม่พึงพอใจให้มากขึ้น

-ผู้นำแบบสนับสนุนส่งเสริมจะช่วยสร้างความพึงพอใจให้กับงานที่ไม่เป็นที่พึงพอใจแก่ผู้ได้บังคับบัญชาได้มากยิ่งขึ้น

-ผู้นำแบบสนับสนุนส่งเสริมจะลดความสำคัญลงถ้าหากกลุ่มมีการดูแลสมาชิกภายในอย่างดี ดังนั้น สิ่งสำคัญในการเลือกรูปแบบผู้นำที่เหมาะสมจะขึ้นอยู่กับลักษณะของผู้ได้บังคับบัญชาและปัจจัยของสภาพแวดล้อมในการทำงาน

3.4 ทฤษฎีรูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของผู้นำ (Leader participation model) ของ Victor Vroom และ Phillip Yetton (Robbins, 1996, p.585)

เป็นทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์ที่พัฒนาโดย Vroom และ Yetton ใน ค.ศ. 1973 อาจเรียกทฤษฎีนี้ว่าเป็น “Normative” หรือเป็นบรรทัดฐาน เพราะได้กล่าวถึงกฎเกณฑ์หรือแนวทางสำหรับผู้นำในการตัดสินใจว่าจะเลือกรูปแบบ และประเภทของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ต่างๆ ที่มีความแตกต่างกัน ต้นแบบความคิดนี้ถูกจำลองโดยการใช้อื่นไม้แห่งการตัดสินใจ (A decision Tree) ร่วมกับสถานการณ์ 7 อย่างเกี่ยวกับงาน และรูปแบบของผู้นำ 5 ชนิด ซึ่งรูปแบบของผู้นำดังกล่าวแสดงได้ดังนี้

รูปแบบผู้นำตามลักษณะของการมีส่วนร่วมของ Vroom และ Yetton (Robbin & Coulter, 1996, p.585) มีดังนี้

ผู้นำแบบเผด็จการ I (Autocratic I) (AI) ผู้นำจะแก้ปัญหาโดยการตัดสินใจตามลำพังจากข้อมูลที่มีอยู่

ผู้นำแบบเผด็จการ II (Autocratic II) (AII) ผู้นำได้รับข้อมูลจากผู้ใต้บังคับบัญชาและตัดสินใจตามลำพังจากข้อมูลนั้นๆ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีหน้าที่เพียงการมอบหมายข้อมูลให้กับผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

ผู้นำแบบปรึกษาหารือ I (Consultative I) (CI) ผู้นำจะปรึกษาปัญหากับผู้ใต้บังคับบัญชาทีละคน โดยรวบรวมความคิดและข้อเสนอแนะจากผู้ใต้บังคับบัญชาผู้นั้น จากนั้นผู้นำจะตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาเพียงลำพัง โดยไม่ยอมให้ความคิดและข้อเสนอแนะจากผู้ใต้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำ

ผู้นำแบบปรึกษาหารือ II (Consultative II) (CII) ผู้นำจะปรึกษาปัญหากับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นกลุ่ม โดยรวบรวมความคิดและข้อเสนอแนะจากผู้ใต้บังคับบัญชาเหล่านั้น จากนั้นผู้นำจะตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาเพียงลำพัง โดยไม่ยอมให้ความคิดและข้อเสนอแนะจากผู้ใต้บังคับบัญชามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้นำ

ผู้นำแบบกลุ่ม II (Group II) (GII) ผู้นำจะปรึกษาปัญหากับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นกลุ่ม จากนั้นจึงประเมินทางเลือกในการแก้ไขปัญหาโดยการใช้มติร่วมกัน

ทฤษฎีนี้ได้รับการปรับปรุงใหม่โดย Vroom และ Jaco โดยยังคงรูปแบบ 5 ประการของผู้นำไว้ แต่ขยายตัวแปรตามสถานการณ์ออกเป็น 12 ประการ รวมถึงปัจจัย เช่น ความสำคัญของคุณภาพเทคนิคที่ใช้ในการตัดสินใจ ความสำคัญของพันธะที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีต่อการตัดสินใจ ระดับของข่าวสารที่ผู้นำมีเพื่อการตัดสินใจ และแนวโน้มของความขัดแย้งระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชาที่แบ่งกันหาแนวทางการแก้ปัญหาที่ตนถนัด Vroom และ Jaco ได้พัฒนาคอมพิวเตอร์โปรแกรมที่ใช้ในการตัดสินใจซึ่งจะตัดความยุ่งยากในการใช้ของทฤษฎีนี้ออกไป แต่ผู้นำยังคงใช้การตัดสินใจและรูปแบบของผู้นำโดยใช้ต้นไม้แห่งการตัดสินใจแบบเดิมได้อย่างชัดเจน

สรุปได้ว่า ทฤษฎีตามสถานการณ์นั้นเป็นความพยายามที่จะหาผู้นำที่มีประสิทธิภาพโดยการเลือกรูปแบบของผู้นำที่ดีที่สุดนั้นจะต้องพิจารณาถึงส่วนประกอบทางสถานการณ์ 3 ประการคือ

1. รูปแบบผู้นำ (คุณลักษณะ-Traits)
2. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชา (พฤติกรรมของผู้นำ-Leader behavior)
3. สถานการณ์ของความเป็ผู้นำ (ความไม่แน่นอนของเหตุการณ์-Situational Contingencies)
4. ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบูรณาการ (The Integrative Leadership Theories)

ปัจจุบันเป็นยุคแห่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลให้การรับรู้ข่าวสารของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างรวดเร็วเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง องค์กรทั้งหลายจึงต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและสนองต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยรวมถึงการใช้ภาวะผู้นำที่สมบูรณ์ ปัจจัยดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบภาวะผู้นำที่มีการเคลื่อนไหวตลอดเวลาเป็นพลวัต (Dynamic) ทำให้เกิดทฤษฎีภาวะผู้นำร่วมสมัยขึ้นมาหลากหลายทฤษฎี ได้แก่ 1) ทฤษฎีการทดแทนภาวะผู้นำ 2) ผู้นำแบบบุญบารมี 3) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน 4) ผู้นำแบบปฏิรูป 5) แนวคิดผู้นำรูปแบบใหม่

4.1 ทฤษฎีการทดแทนภาวะผู้นำ (Substitutes for Leadership)

Bateman (1993,p.427) ได้กล่าวถึงสถานการณ์ที่ลดบทบาทของผู้นำในองค์กรลง โดยกล่าวว่า ในบางครั้งผู้นำไม่จำเป็นที่จะต้องทำหน้าที่ในการนำ หรืออาจไม่สามารถเป็นผู้นำได้เลย อาจกลายเป็นผู้ที่มีอิทธิพลน้อย ไร้ความหมายหรือไม่จำเป็นสำหรับองค์กรนั้นๆ

สถานการณ์เหล่านี้ ได้แก่ พฤติกรรมการดูแลตนเองในกลุ่ม ซึ่งจะลดบทบาทของผู้นำที่เน้นการเอาใจใส่ต่อคนงานลง หากกลุ่มมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมาก มีการติดต่อประสานงานกันในสมาคมวิชาชีพนั้นๆ อย่างใกล้ชิด เกิดความพึงพอใจในงานอย่างสูงหรือเกิดความห่างเหินกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาแล้ว ความสำคัญของผู้นำจะลดลง เช่น แพทย์ที่ทำงานในโรงพยาบาล มักทำงานโดยอิสระ ไม่ต้องการการดูแลเอาใจใส่จากผู้บริหารโรงพยาบาล เช่นเดียวกันกับการลดความสำคัญของผู้นำที่เน้นงาน ถ้าหากผู้ใต้บังคับบัญชามีประสบการณ์และความสามารถในวิชาชีพของตน เช่น นักบัญชี จะทำงานตามกฎเกณฑ์ในวิชาชีพของตนเองอย่างเคร่งครัด โดยไม่ต้องการคำแนะนำ หรือการแทรกแซงจากผู้บริหาร โดยไม่จำเป็น

อาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นกรณีหนึ่งที่ไม่ต้องการการแทรกแซงจากผู้บริหาร โดยไม่จำเป็น การทำงานจะมีลักษณะแบบต่างคนต่างทำ ทุกคนมีอิสระเต็มที่ บางครั้งอาจก่อให้เกิดการล่าช้าที่ไม่เกิดการพัฒนาในด้านวิชาการ อาจเรียกสภาพเช่นนี้ว่า รังนกพิราบ “Pigeonholes”

ในสถานการณ์ที่งานถูกทำให้เป็นมาตรฐาน หรือถูกควบคุมโดยเครื่องจักรจะทำให้อิทธิพลของผู้นำลดลงได้ (Yukl,1994,p.297) แนวคิดของสถานการณ์ทดแทนภาวะผู้นำจะทำให้รู้ว่าเมื่อใดที่ผู้นำจะสามารถมีอิทธิพลเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ทำให้ผู้นำทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หากผู้นำสามารถพัฒนาให้เกิดสถานการณ์เช่นนี้ได้ในองค์กรแล้ว ผู้นำจะใช้เวลาอันน้อยลงในการกำกับดูแล หรือใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และสามารถนำเวลาว่างเหล่านั้นไปทำหน้าที่หรือแสดงบทบาทที่สำคัญอย่างอื่น ได้มากยิ่งขึ้น

Kerr and Jermier (as cited Yukl,1994,p.312) ได้ทำการศึกษาทฤษฎีการทดแทนภาวะผู้นำไว้อย่างลึกซึ้ง โดยได้แยกแยะความแตกต่างของตัวแปรทางสถานการณ์ 2 อย่าง คือการทดแทน (Substitutes) และการทำให้เป็นกลาง หรือหมดความสำคัญ (Neutralizers)

-การทดแทน (Substitutes) จะทำให้พฤติกรรมของผู้นำไม่จำเป็น และเกินความต้องการ เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คือการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเข้าใจและรู้บทบาทของตนเองได้เป็นอย่างดี มีแรงจูงใจที่ดี และมีความพึงพอใจเกี่ยวกับงานที่ตนทำอยู่

-การทำให้เป็นกลาง (Neutralizers) จะเป็นภาวะของงาน หรือองค์การที่เป็นอุปสรรคขัดขวางไม่ให้ผู้นำทำงานในแนวทางที่ไว้วางไว้ หรือทำให้ประสิทธิภาพการทำงานของผู้นำไร้ผล เช่น การที่ผู้นำขาดอำนาจหน้าที่ในการให้รางวัลแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ หรือการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาขาดความสนใจในสิ่งตอบแทนพิเศษที่ผู้นำเสนอให้

Kerr and Jermier ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับการทดแทน และการทำให้ภาวะผู้นำเป็นกลางไว้โดยอาศัยลักษณะ 3 ประการคือ

1. ลักษณะผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีประสบการณ์และได้รับการฝึกฝนมาอย่างดีจะไม่ต้องการคำแนะนำหรือการดูแลในการทำงาน เพราะมีทักษะและความรู้เกี่ยวกับงานนั้นอยู่แล้ว เช่น แพทย์ นักบิน นักบัญชี ช่างไฟฟ้า เช่นเดียวกับผู้ที่ทำงานในวิชาชีพที่ได้รับแรงกระตุ้นจากภายใน โดยค่านิยม ความต้องการและมโนธรรมของกลุ่มจะไม่ต้องการสนับสนุนจากผู้นำในการทำงานที่มีคุณภาพสูง การเพิกเฉยต่อรางวัลที่เสนอโดยองค์การ จะทำให้ผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์ และผู้นำที่เน้นงานมีสภาพเป็นกลาง หรือหมดความสำคัญ เช่น ผู้ใต้บังคับบัญชาจะเพิกเฉยต่อเงินพิเศษ เนื่องจากการทำงานล่วงเวลา เพราะต้องการที่จะมีเวลาอยู่กับครอบครัวมากกว่า

2. โครงสร้างของงานงานที่มีลักษณะง่ายๆ กระทำซ้ำๆ กันเป็นประจำจะเป็นสิ่งทดแทนผู้นำแบบเน้นงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถเรียนรู้ถึงการใช้ทักษะที่เหมาะสมสำหรับการทำงานได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องได้รับการฝึกฝนอย่างหนัก และไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับคำแนะนำในการทำงานจากผู้นำงานที่แสดงผลการทำงานได้ด้วยตนเองจะทดแทนผู้นำที่เน้นงาน เนื่องจากผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถทราบผลการทำงานจากระบบข้อมูลข่าวสารที่ดี และแก้ปัญหาโดยความช่วยเหลือของกลุ่มนั้นๆ งานที่น่าสนใจและทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสุข จะเป็นสิ่งทดแทนผู้นำที่เน้นความสัมพันธ์

3. ลักษณะของกลุ่มและองค์การ ในองค์การที่มีกฎเกณฑ์ ระเบียบวิธีปฏิบัติ และนโยบายที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจน จะเป็นสิ่งที่ทดแทนและทำให้ภาวะผู้นำในองค์การหมดความสำคัญลงไป เนื่องจากผู้นำจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบต่างๆ เหล่านี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้นำแบบเน้นความสัมพันธ์และเน้นงานจะถูกทำให้หมดความสำคัญลงไป ถ้าหากเกิดความห่างเหินกับผู้ใต้บังคับบัญชา

ระบบการให้รางวัล เช่น การให้ค่านายหน้า (Commission) หรือโบนัส ที่กำหนดโดยองค์การจะก่อให้เกิดการทดแทนภาวะผู้นำ เนื่องจากผู้นำเหล่านี้จะถูกลดอำนาจในการให้รางวัลหรือการลงโทษ

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสหภาพแรงงาน ก็จะทำให้ผู้นำหมดความหมายลง เนื่องจากผู้นำจะไม่สามารถใช้รางวัลและการลงโทษในการกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เช่นเดียวกับการที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีกลุ่มเพื่อนร่วมงานที่เหนียวแน่น มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่างๆ รวมถึงด้านจิตใจยามที่สมาชิกต้องการจะทดแทนภาวะผู้นำได้ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ในการกระตุ้นการทำงานในขณะเดียวกัน ถ้าหากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มมีมากแล้วก็จะเป็นการลดความสำคัญของผู้นำลงหากความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ดี

4.2 ผู้นำแบบบุญบารมี (Charismatic Leadership)

ผู้นำแบบบุญบารมี หมายถึง ผู้นำที่มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้นำและผู้ตาม ตลอดจนสร้างแรงบันดาลใจและจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่ต้องมีคำถาม หรือหมายถึง ผู้นำที่มีคุณลักษณะพิเศษ มีจุดมุ่งหมาย พลัง และบุคลิกพิเศษแตกต่างไปจากคนอื่น (DuBrin,2007,p.501)

ผู้นำแบบบุญบารมีและผู้นำปฏิรูปนั้นบางครั้งอาจมีผู้ใช้แทนกันได้ แต่ในขณะเดียวกันอาจมีนักวิชาการบางท่านได้แยกแยะให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างคำจำกัดของผู้นำทั้ง 2 รูปแบบนี้ (Yukl,1994,p.317)

Bateman (1993,p.428) ได้กล่าวถึงผู้นำแบบบุญบารมีว่า จะต้องมีความโดดเด่น มีความมั่นใจในตนเองสูง มีความเชื่อในคุณงามความดีและศีลธรรมสูง จะพยายามสร้างความมุ่งมั่นในความสำเร็จ พร้อมทั้งสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ตาม และจะพยายามทำเป้าหมายในทางความคิดให้ประสบความสำเร็จดัง

ผู้นำแบบนี้มีวิสัยทัศน์สามารถกระตุ้นหรือก่อให้เกิดความตื่นตัวและความคิดในการเผชิญโชค (ผจญภัย) สามารถพูดได้อย่างคล่องแคล่ว ซึ่งจะใช้ในการสื่อสารและกระตุ้นผู้ตามได้เป็นอย่างดี ผู้นำแบบนี้มีความสามารถในการเชิงสร้างสรรค์อย่างดียิ่ง และยังปลูกฝังค่านิยมที่ดีแก่องค์กรของเขาในแง่รสนิยม การยอมรับความเสี่ยง และการประดิษฐ์คิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ผู้นำซึ่งมีบุคลิกและคุณลักษณะที่สามารถคลอใจให้ผู้ตามเชื่อถือ มั่นใจ เกิดการยอมรับแบบไม่มีเงื่อนไข เกิดความเชื่อฟัง มีอารมณ์ร่วม เกิดความรัก นิยมชมชอบในตัวผู้นำและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า ผู้นำแบบบุญบารมีมักปรากฏในสังคมที่

วุ่นวาย ประชาชนไม่สามารถฟังพาดำข้อประเพณีหรือกฎระเบียบได้ จึงต้องยึดตัวบุคคลที่เขาศรัทธาเป็นหลัก เมื่อสังคมอยู่ในสภาพเรียวร้อแล้ว ผู้นำแบบนี้ก็จะเริ่มหมดความหมายไป เพราะประชาชนจะยอมรับ ยึดถือกฎหมาย หรือเชื่อถือในระบบมากยิ่งขึ้น

คำว่า บุญบารมี “Charisma” เป็นคำในภาษากรีก มีความหมายว่า ความสามารถหรือพรสวรรค์พิเศษ เช่น ความสามารถในการแสดงปาฏิหาริย์ หรือสามารถทำนายอนาคตได้ ในปัจจุบันนักทฤษฎีส่วนใหญ่มองผู้นำแบบบุญบารมีว่าเป็นผลจากการยอมรับของผู้ตามที่มีต่อผู้นำ คุณลักษณะของผู้นำที่ออกมาในรูปแบบของพฤติกรรม คุณภาพของผู้นำสถานการณ์และความต้องการของผู้ตาม

House (as cited Yukl, 1994, p.318-322) ได้เสนอความคิดที่เกี่ยวกับผู้นำแบบบุญบารมีไว้ โดยได้ทำการศึกษาผู้นำมากมายตามแนวทางทางสังคมศาสตร์ โดยศึกษาถึงพฤติกรรมที่ผู้นำแบบนี้แสดงออกมา ผู้นำแบบนี้มีความแตกต่างจากบุคคลอื่นอย่างไร สภาพแวดล้อมแบบใดที่ทำให้ผู้นำแบบนี้เจริญเติบโต ผู้นำแบบบุญบารมีจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อว่า ความคิดหรือความเชื่อของผู้นำถูกต้อง เกิดการยอมรับในตัวผู้นำอย่างไร ข้อสงสัย เชื่อฟังผู้นำอย่างเต็มที่ รู้สึกรักผู้นำ รักกลุ่มทุ่มเทกับภารกิจของกลุ่มที่ได้รั้งไว้ มีเป้าหมายสำหรับการทำงานที่สูงส่ง

ในด้านลักษณะผู้นำ มีความต้องการอำนาจ มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง เชื่อมั่นในความเชื่อและความคิดของตัวเอง ก่อให้เกิดความพยายามในการใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชา เพิ่มความเชื่อมั่นของผู้ใต้บังคับบัญชาในการตัดสินใจของผู้นำ หากผู้นำปราศจากคุณลักษณะดังกล่าวจะทำให้โอกาสในการใช้อิทธิพลต่อผู้ใต้บังคับบัญชามีความสำเร็จน้อยลง

ในด้านพฤติกรรม มีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความประทับใจว่า ผู้นำคนนั้นมีความสามารถ เช่น กล่าวถึงความสำคัญที่ผ่านมา แสดงความมั่นใจในตนเอง อันจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเชื่อถือ และเชื่อฟังผู้นำมากยิ่งขึ้น

- กระตุ้นใจคนได้เก่ง ก่อให้เกิดความท้าทาย ความหวังเกี่ยวกับเป้าหมายของงานที่ทำในอนาคต ก่อให้เกิดความทุ่มเทในเป้าหมายของงานที่ทำ

- แสดงพฤติกรรมที่สามารถเป็นแบบอย่างให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาเลียนแบบได้ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชายกย่องชื่นชม และกระทำตาม รวมถึงในด้านความเชื่อถือและคำนิยมด้วย แสดงความคาดหวังในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาสูง และในขณะเดียวกันก็จะแสดงความเชื่อมั่นในตัวของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย เป็นการชักจูงให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีพันธะในการทำงานตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาวางเป้าหมายการทำงานไว้สูง แต่จะต้องเป็นเป้าหมายที่เป็นจริง และสามารถบรรลุได้ มิฉะนั้นอาจก่อให้เกิดการต่อต้านและลดความพยายามลง

-กระตุ้นให้ผู้ได้บังคับบัญชาทำงานตามภารกิจที่ได้วางไว้ เพื่อการทำงานที่สลับซับซ้อน ทำ
 ทาย เสี่ยงภัย ต้องใช้ความรับผิดชอบสูง และใช้ความพยายามอย่างมาก การกระตุ้นให้คนทำงานจะ
 ทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดความรู้สึกในการแข่งขัน เกิดการจูงใจ และความกระตือรือร้นในการ
 ทำงานการกระตุ้นที่ก่อให้เกิดความรักความสามัคคีในการทำงาน จะก่อให้เกิดความร่วมมือกันทำงาน
 เป็นทีม และการส่งเสริมสนับสนุนในกลุ่ม

ผู้ที่ได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับผู้นำแบบบุญบารมีที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ
 Conger and Kanungo ใน ค.ศ.1987 ได้เสนอว่าผู้นำแบบบุญบารมีมีพฤติกรรมดังต่อไปนี้

1. มีวิสัยทัศน์ที่เข้มแข็งและมีบารมีในการใช้วิสัยทัศน์ เพื่อรักษาความนิยมจาก
 ผู้ได้บังคับบัญชาเอาไว้

2. มีความกล้าเสี่ยง มีความเสียสละส่วนตัว กล้าเผชิญความเสี่ยงด้านการเงิน ทำให้เกิด
 วิสัยทัศน์ร่วมกัน

3. ใช้กลยุทธ์ที่ไม่จำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผน ต้องทำงานที่ยืดหยุ่นได้ และมีการกระทำ
 บางอย่างแบบที่ไม่จำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผนร่วมกันเพื่อให้ได้รับผลทางวิสัยทัศน์

4. คาดคะเนเหตุการณ์ได้ถูกต้อง ผู้นำต้องมีทักษะและความเชี่ยวชาญในการคาดการณ์
 สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ตลอดจนใช้กลยุทธ์เพื่อหลีกเลี่ยงการเสี่ยง รู้จักใช้กล
 ยุทธ์ให้เหมาะสมกับโอกาส

5. บอกความจริงให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับทราบถึงวิกฤติการณ์ที่จะเกิดขึ้น และสิ่งที่มี
 ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะตามมา

6. คิดต่อสื่อสารด้วยความเชื่อมั่นในตนเอง ต้องเชื่อมั่นกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่นำมา
 พิจารณาโดยใช้บารมีที่มีอยู่แก่สถานการณ์ให้ผ่านพ้นด้วยดี

7. รู้จักใช้อำนาจส่วนตัวให้เกิดอิทธิพลต่อผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อใช้อำนาจอย่างเหมาะสมใน
 การทำงานให้ประสบความสำเร็จ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน
 อย่างเคร่งครัดซึ่งการใช้อำนาจต้องสอดคล้องกับการรับรู้ของผู้ได้บังคับบัญชาด้วย

ผู้นำแบบบุญบารมีที่ดีจะก่อให้เกิดผลดีต่อผู้ได้บังคับบัญชาและองค์กรดังต่อไปนี้

1. ผู้ได้บังคับบัญชาจะเกิดการพัฒนาทางด้านจิตวิทยาและความสามารถได้ดีขึ้น

2. องค์กรสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพที่เปลี่ยนแปลงและมีการแข่งขันสูงได้ดียิ่งขึ้น

3. ก่อให้เกิดวัฒนธรรมแบบมุ่งเน้นความสำเร็จ (Achievement-Oriented) ก่อให้เกิดผลงาน
 ที่ดี

4. องค์กรจะสามารถสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของค่านิยมทาง
 สังคม แทนที่จะคำนึงถึงกำไร หรือการเจริญเติบโตเพียงอย่างเดียว สมาชิกทุกระดับจะได้รับการ

มอบหมายอำนาจ เพื่อจะได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญ และวิธีการในการดำเนินกลยุทธ์นั้นๆ เพื่อให้งานสำเร็จ

5. เพื่อให้งานสำเร็จ การสื่อสารจะเป็นไปอย่างเปิดเผย มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน โครงสร้างและระบบในองค์กรจะส่งเสริมให้การดำเนินงานตามภารกิจเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ก่อให้เกิดข้อได้เปรียบขึ้นภายในองค์กร

Conger ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับผลเสียของการเป็นผู้นำแบบบุญบารมีที่เกิดขึ้นแก่องค์กรว่ามีดังต่อไปนี้

1. ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแย่ง (Poor interpersonal relationship) เนื่องจากในบางครั้งผู้นำแบบนี้อาจหลงตัวเอง ไม่คำนึงถึงความต้องการ

2. ผู้นำแบบบุญบารมีที่มีลักษณะ หุนหันพลันแล่นมีพฤติกรรมแบบไม่เป็นทางการ (Impulsive, Unconventional Behavior) จะก่อให้เกิดความเกลียดชังแก่บุคคลอื่นๆ เนื่องจากมองว่าพฤติกรรมเหล่านั้นก่อให้เกิดความแตกแยกและไม่เหมาะสม ถึงแม้ว่าเขาจะได้รับการยอมรับจากผู้ที่นิยมชมชอบก็ตาม ในบางครั้งศัตรูที่มีอำนาจอาจขัดขวางการทำงาน หรือขจัดผู้นำแบบนี้ออกจากตำแหน่ง

3. ผู้นำแบบที่สร้างความประทับใจจากการทำงาน (Negative Consequences of impression Management) ผู้นำแบบบุญบารมีเป็นจำนวนมากชอบทำงานเอาหน้า พยายามสร้างผลงานของตนให้ปรากฏ จนในบางครั้งอาจมากเกินไปจนเกิดผลเสีย เช่น การนำเอาผลงานของลูกน้องมาเป็นผลงานของตนเอง ทำให้ลูกน้องเกิดความรู้สึกที่ไม่ดี และไม่จงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชาผู้นำแบบนี้มักจะปกป้องตนเอง ไม่ยอมรับความผิดพลาด ไม่เรียนรู้จากความผิดพลาด เป็นลักษณะ “ไม่รับผิดชอบ”

4. ผู้นำแบบบุญบารมีที่บริหารแย่ (Poor Administrative Practice) ผู้นำแบบนี้มักจะเน้นแต่ภาพรวม แต่ไม่สนใจหรือละเลยต่อรายละเอียดที่เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงานประจำวัน ผู้นำแบบนี้มักจะใช้เวลาไปกับกิจกรรมสร้างวิสัยทัศน์ (ขายฝัน) แต่จะไม่ใช้เวลาที่จำเป็นในการแนะแนวและสนับสนุนที่จะทำให้แนวคิดนั้นเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ผู้นำแบบนี้มักมีความคิดที่เป็นเผด็จการ จึงล้มเหลวในการระดมความคิดเห็นจากผู้ใต้บังคับบัญชาในการพัฒนาและใช้กลยุทธ์ใหม่ๆ

5. ผู้นำแบบบุญบารมีที่มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง (Negative Consequence of Self-Confidence) ความมั่นใจในตนเองที่สูงอาจก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากแก่ผู้นำแบบบุญบารมีและองค์กรได้ การยกยอปอปั้นจากบุคคลอื่น เมื่อผู้นำประสบความสำเร็จในการทำงานอาจก่อให้เกิดการประเมินค่าตนเองสูงเกินไป จนเขาคิดว่าการตัดสินใจของเขานั้นถูกต้องเสมอ ยิ่งเมื่อผู้นำแบบนี้ปรารถนาที่จะทำงานตามแนวความคิด หรือวิสัยทัศน์ของเขาให้เกิดความสำเร็จอย่างไม่คิดชีวิตเสีย

แล้ว เขาก็มักจะละเลยหรือปฏิเสธแนวความคิดที่ว่า สิ่งนั้นมันเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ผู้นำแบบนี้มักมุ่งไปสู่เป้าหมายโดยละเลยอันตรายที่อาจเกิดจากศัตรู และมักจะเป็นเหยื่อต่อการสังหารได้โดยง่าย ทั้งๆ ที่เป็นสิ่งที่สามารถหลีกเลี่ยงได้โดยง่าย

6. ความผิดพลาดในการวางแผนสำหรับผู้ที่จะมาแทนที่ (Failure to Plan for Succession) ผู้นำแบบบุญบารมีจะไม่พัฒนาบุคคลที่มีความสามารถในการที่จะเป็นตัวแทนในเวลาต่อมา ผู้นำที่ไม่ดีมักจะทำให้ลูกน้องอ่อนแอ ต้องพึ่งพาผู้นำเสมอ มักจะขจัดผู้ที่มีความสามารถออกไปให้พ้นทาง ไม่เสริมความคิดใหม่ ๆ เข้าไปในองค์กร ไม่กระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น เมื่อผู้นำแบบนี้เสียชีวิตก็มักจะเกิดวิกฤตการณ์เสมอ

4.3 ผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership)

Avolio and Bass (2002,pp.3-4) กล่าวว่า ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การให้รางวัลตามสถานการณ์ (contingent reward) การบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก (management by exception-active) และ การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ (management by exception-passive) มีรายละเอียดดังนี้

1. การให้รางวัลตามสถานการณ์ หมายถึง การที่ผู้นำสัญญาว่าจะให้รางวัลตามการทุ่มเท ความพยายาม เป็นการสัญญาว่าจะให้รางวัลตามผลการปฏิบัติงานที่ดี การรับทราบและจดจำถึงผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

2. การบริหารแบบวางเฉยเชิงรุก หมายถึง การที่ผู้นำทำการตรวจตรา และหาข้อผิดพลาดของงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ และหากพบข้อผิดพลาดของผลงานที่ต่างไปจากข้อกำหนด และมาตรฐานที่ได้ตกลงกันไว้ก็จะดำเนินการแก้ไขทันทีก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้น

3. การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับ หมายถึง การที่ผู้นำทำการตรวจตรา และหาข้อผิดพลาดของงานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ และทำการเข้าแทรกแซงเฉพาะงานที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด และมาตรฐานที่ได้ตกลงกันไว้หลังจากเกิดความผิดพลาดขึ้นแล้ว การบริหารแบบวางเฉยเชิงรับนั้น ผู้นำจะเข้าแทรกแซงแก้ไขปัญหาก็ต่อเมื่อข้อผิดพลาดนั้นได้เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น

4.4 ผู้นำแบบปฏิรูป (Transformational Leadership)

Bateman (1993,p.429) ได้กล่าวว่า ผู้นำที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง คือ ผู้นำที่สามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ที่เป็นความคิดให้เป็นจริง บางทฤษฎีได้กล่าวว่า ผู้นำแบบนี้เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม และ โครงสร้างขององค์กรให้เข้ากับกลยุทธ์ทางการจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

DuBrin (2007,p.505) ผู้นำแบบปฏิรูป หมายถึง ผู้นำที่นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญด้านบวก มาสู่องค์กร

แนวคิดในระยะเริ่มแรกของผู้นำแบบปฏิรูป มาจากนักคิดคือ Burns (as cited Yukl, 1994, p.351) ใน ค.ศ.1978 โดยศึกษาถึงผู้นำทางการเมือง เขาได้ให้ความหมายของผู้นำแบบปฏิรูปว่าเป็นกระบวนการซึ่งผู้นำและผู้ตามต่างส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันในด้านจริยธรรมและการจูงใจ โดยผู้นำปฏิรูปจะกระตุ้นให้ผู้ตามไปสู่ระดับขั้นความต้องการที่สูงกว่า ตามทฤษฎีของ Maslow

Burns เห็นว่าบุคคลใดก็ตามในองค์กรสามารถเป็นผู้นำปฏิรูปได้ทั้งสิ้น เช่น บุคคลที่สามารถใช้อิทธิพลต่อเพื่อน ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชา

Bass (1985) ได้กล่าวถึงผู้นำปฏิรูป โดยเสนอความคิดซึ่งได้ปรับปรุงจากแนวคิดของ Burns (Yukl, 1994, p.352) ว่าเราจะสามารถวัดหรือตัดสินว่าบุคคลใดเป็นผู้นำแบบปฏิรูป โดยสังเกตว่าผู้นำคนนั้นก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อผู้ตาม ผู้ตามของผู้นำแบบปฏิรูปจะรู้สึกเชื่อถือ ยกย่อง มีความจงรักภักดี และนับถือในตัวผู้นำ มีแรงจูงใจในการทำงานมากกว่าที่คาดหวังไว้โดย Bass ได้กล่าวว่า ผู้นำจะเปลี่ยนแปลงและกระตุ้นจูงใจผู้ตามโดยวิธีการดังต่อไปนี้

1. ทำให้ผู้ตามรับรู้ถึงความสำคัญของผลงานที่ทำ
2. ชักจูงให้ผู้ตามตระหนักถึงผลประโยชน์ขององค์กรหรือกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ตน
3. กระตุ้นให้ผู้ตามมีความต้องการในขั้นสูงขึ้นไปตามทฤษฎีของ Maslow

พฤติกรรมของผู้นำแบบปฏิรูป

Bass ได้กล่าวถึงพฤติกรรมของผู้นำปฏิรูป โดยกล่าวถึงองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. มีบุณยบารมี (Charisma) เป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลต่อผู้ตาม โดยการกระตุ้นอารมณ์ความรู้ให้คล้ายตามผู้นำ
2. การกระตุ้นทางภูมิปัญญา (Intellectual stimulator) เป็นกระบวนการที่ผู้นำทำให้ผู้ตามตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และทำให้ผู้ตามมองปัญหาจากแง่มุมใหม่ๆ
3. การพิจารณาถึงแต่ละบุคคล (Individualized consideration) จะรวมถึงการให้การสนับสนุน การส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพของผู้ตาม

แนวคิดใหม่ๆ จะเพิ่มพฤติกรรมของผู้นำอีก 1 รูปแบบ คือ การบันดาลใจ (การสร้าง ความหวัง) “Inspiration” หรือ “Inspirational Motivation” เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่สื่อสารเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ให้กับผู้ตาม สร้างความพยายามให้ผู้ตาม และแสดงพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างให้กับผู้ตาม ผู้นำแบบนี้จะมีอิทธิพลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่ผู้ตาม ซึ่งผลของอิทธิพลนี้จะสร้างความแตกต่างให้เกิดขึ้นระหว่างผู้นำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและผู้นำแบบบุณยบารมี

คุณลักษณะของผู้นำแบบปฏิรูป (Attribute of Transformational Leaders)

ความสำเร็จของผู้นำแบบปฏิรูปจะขึ้นอยู่กับทัศนคติ ค่านิยม และทักษะของตัวผู้นำ โดยผู้นำแบบปฏิรูปที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. จะต้องมองตนเองว่าเป็นตัวกลางในการเปลี่ยนแปลง
2. เป็นผู้ที่จัดการกับความเสียหายอย่างรอบคอบ
3. มีความเชื่อมั่นในบุคลากร และทราบถึงความต้องการของพวกเขาอย่างรวดเร็ว
4. สามารถแสดงค่านิยม ซึ่งกำหนดพฤติกรรมของพวกเขาได้อย่างชัดเจน
5. มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างในการเรียนรู้จากประสบการณ์
6. มีทักษะในความคิด มีระบบการคิดที่เป็นขั้นตอน และมีการวิเคราะห์ถึงปัญหาอย่างระมัดระวัง
7. มีวิสัยทัศน์ และเชื่อในลางสังหรณ์ของตัวเอง

ลักษณะของผู้นำแบบปฏิรูปตามแนวความคิดของ

Bennis and Nanus (Yukl,1994,p.373)

Bennis and Nanus (1985) ได้ทำการศึกษาผู้นำระดับสูง 60 คน จากบริษัทเอกชน และ 30 คน จากหน่วยงานราชการ พบคุณลักษณะที่มีประสิทธิภาพของผู้นำแบบปฏิรูปดังต่อไปนี้

1. พัฒนาวิสัยทัศน์ (Developing a Vision) ผู้นำแบบนี้จะรวบรวมพลังของบุคลากรทั้งหมด ให้มุ่งไปยังวิสัยทัศน์ หรือแนวคิดที่ปรารถนา และเป็นไปได้ขององค์การ Bennis and Nanus กล่าวว่า ผู้นำแบบนี้จะขับเคลื่อนผู้ตามไปสู่ความคิดที่สูงส่งขึ้น เช่น เสรีภาพ สันติภาพ ความยุติธรรมและการทำให้สิ่งที่ตนเองปรารถนาเป็นความจริง

Nanus ได้กล่าวต่อไปว่า วิสัยทัศน์ที่ชัดเจน และลักษณะที่ผู้นำแสดงออก Appealing จะทำหน้าที่สำคัญบางประการดังต่อไปนี้

- 1.1 สร้างความหวังให้แก่ผู้ตาม เพราะทำให้งานของพวกเขามีความหมาย ทำให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์ของพวกเขาเพิ่มขึ้น รู้สึกเป็นประโยชน์ และเกิดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ

- 1.2 หน้าที่ที่ 2 ของวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนก็คือ ช่วยในการตัดสินใจ ความคิดริเริ่ม และทำให้บุคลากรในทุกระดับมีวิจารณญาณที่ดี (Discretion) การทราบถึงเป้าหมายหลักขององค์การจะช่วยให้บุคลากรตัดสินใจได้ว่า สิ่งใดดี สิ่งใดเลว สิ่งใดสำคัญ หรือไร้สาระวิสัยทัศน์ส่วนใหญ่จะมาจากการระดมความคิดจากบุคคลต่างๆ ไปตามที่ได้กล่าวมาแล้วส่วนผู้นำจะทำให้วิสัยทัศน์นั้นเกิดความชัดเจนมากขึ้น และกระตุ้นให้คนทำตาม

2. พัฒนาคำสัญญาและความเชื่อมั่น (Developing Commitment and Trust) ผู้นำจะต้องถ่ายทอดวิสัยทัศน์ โดยการผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมขององค์การ การถ่ายทอดวิสัยทัศน์จะต้องทำโดยการจริงใจ และสร้างความมั่นคงใจแก่บุคคลไม่ใช่ทำโดยการบังคับข่มขู่ คำมั่นสัญญาในการ

ปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ที่ได้วางไว้ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อถือที่ผู้ตามมีต่อผู้นำ ดังนั้น ผู้นำที่ผู้ตามไม่เชื่อถือมักจะล้มเหลวในการนำวิสัยทัศน์ไปสู่ความสำเร็จ ความเชื่อถือเกิดจากความเชี่ยวชาญในการทำงานของผู้นำ ความคงเส้นคงวาในการกระทำและคำพูดของผู้นำ ผู้นำซึ่งเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา มักจะทำลายความเชื่อถือ และความมั่นใจของผู้ตาม

3. ส่งเสริมการเรียนรู้ภายในองค์การ (Facilitating Organizational Learning) ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะค้นหาวิธีการมากมายในการพัฒนาทักษะและเพิ่มความรู้ซึ่งได้รับจากประสบการณ์ ที่มีทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว ผู้นำจะฝึกฝนในการคิด พิจารณาและทดสอบแนวความคิดของตนเอง โดยดูจากเพื่อนร่วมงาน และผู้เชี่ยวชาญภายนอกองค์การ

การเปรียบเทียบระหว่างผู้นำแบบปฏิรูปและผู้นำแบบบุญบารมี

Bass ได้แยกความแตกต่างระหว่างผู้นำแบบปฏิรูปกับผู้นำแบบบุญบารมีไว้ดังนี้ (Yukl, 1994,p.352) ผู้นำแบบบุญบารมี เป็นส่วนประกอบที่จำเป็นของผู้นำปฏิรูป ซึ่งตัวบุญบารมีเองนั้น โดยลำพังแล้วไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้เกิดกระบวนการการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้

1. ผู้นำแบบบุญบารมีบางคน เช่น ดารา นักร้อง นักกีฬา ที่โด่งดังไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่ผู้ตามได้ ผู้ตามจะเลียนแบบพฤติกรรมของบุคคลผู้มีชื่อเสียงเหล่านั้น แต่มักจะไม่มีแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลงตนเองให้ดีขึ้นได้

2. ผู้นำปฏิรูปจะใช้อิทธิพลเหนือผู้ตาม โดยการกระตุ้นอารมณ์ และความรู้สึกให้คล้อยตาม ผู้นำจะปฏิบัติต่อผู้ตามแบบผู้ฝึกสอน ครู อาจารย์

3. ผู้นำปฏิรูปจะมอบหมายอำนาจ และส่งเสริมผู้ตาม ซึ่งแทบไม่ปรากฏในผู้นำแบบบุญบารมี โดยปกติแล้วผู้นำแบบบุญบารมีมักจะทำให้ผู้ตามอ่อนแอ ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ จะพยายามทำให้ผู้ตามเกิดความจงรักภักดีมากกว่าที่จะเสริมสร้างความคิดให้กับผู้ตาม

4. ผู้นำปฏิรูปจะพบในทุกระดับขององค์การ แต่ผู้นำแบบบุญบารมีมักเกิดขึ้นได้ยากมักจะปรากฏเมื่อองค์การเข้าสู่ภาวะวิกฤต

5. ผู้นำแบบบุญบารมีอาจสร้างความรู้สึกแก่ผู้ตามว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหนือธรรมชาติเป็นยอดคน หรือเป็นตัวแทนทางจิตวิญญาณ อย่างไรก็ตาม ผู้นำแบบนี้อาจมีคนรักและผู้สนับสนุนมากมายแต่ในขณะเดียวกันก็มีศัตรูและได้รับความเกลียดชังจากบุคคลเป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน

การเปรียบเทียบผู้นำแบบปฏิรูปและผู้นำแบบแลกเปลี่ยน

ความแตกต่างระหว่างผู้นำแบบปฏิรูปและผู้นำแบบแลกเปลี่ยน แบ่งได้เป็น 4 ด้าน คือ (Daft,2002,p.148)

1. ขอบเขตสำคัญ ผู้นำแบบปฏิรูปมีขอบเขตแตกต่างจากผู้นำแบบแลกเปลี่ยน 4 ประการ คือ (1) ผู้นำแบบปฏิรูปพัฒนาผู้ตามไปสู่ผู้นำ ผู้ตามมีเสรีภาพและปลอดภัยจากการควบคุมพฤติกรรมมากขึ้น ผู้นำปลุกเร้าคนไปสู่พันธกิจและดำเนินการในการบรรลุเป้าหมายขององค์กร กระตุ้นเตือนให้ระมัดระวังปัญหาต่างๆ และช่วยให้คนมองสิ่งต่างๆ ในมุมมองใหม่เพื่อการเปลี่ยนแปลง (2) ผู้นำแบบปฏิรูปจะยกระดับความสำคัญของผู้ตามจากระดับความต้องการทางกายภาพไปสู่ระดับความต้องการทางด้านจิตใจที่สูงกว่า รวมทั้งสนใจความต้องการของคนเพื่อความเจริญเติบโตและการพัฒนาและมอบอำนาจให้คนเพื่อการเปลี่ยนแปลง (3) ผู้นำแบบปฏิรูปสร้างแรงบันดาลใจให้ผู้ตามสนใจประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและจงใจให้คนปฏิบัติงานสูงกว่าที่คาดหวัง ระมัดระวังเป้าประสงค์และผลลัพธ์สุดท้ายที่สำคัญ ผู้นำจะได้รับความชื่นชม ยกย่องและเชื่อถือจากผู้ตาม (4) ผู้นำแบบปฏิรูปสร้างวิสัยทัศน์ที่ต้องการในอนาคตและสื่อสารให้เห็นความคุ้มค่าและความพยายามจากความเจ็บปวดของการเปลี่ยนแปลง วิสัยทัศน์ดังกล่าวต้องดีกว่าเดิม และให้คนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างฝันและนำไปปฏิบัติ

2. คุณลักษณะเฉพาะของผู้นำแบบปฏิรูปที่แตกต่างจากผู้นำแบบแลกเปลี่ยน มี 7 ประการ คือ (1) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent) และมีความคิดเป็นของตนเอง (2) กล้าหาญ (courageous individuals) รอบคอบในการเสี่ยงโดยพฤติกรรมของความกล้าหาญ คือองค์ประกอบทางสติปัญญาและอารมณ์ (3) ความเชื่อถือคน (believe in people) มอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำหน้าที่แทน และไม่ใช้เผด็จการ (4) การขับเคลื่อนค่านิยม (value-driven) แสดงค่านิยมหลักและพฤติกรรมที่ชัดเจน (5) เรียนรู้ตลอดชีวิต (life long learners) คือ การเปลี่ยนแปลงตนเองอยู่เสมอ โดยพิจารณาตนเองอยู่เสมอ และเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีทำงานในการจัดการให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ความสามารถในการวิเคราะห์ตนเองและพันธะสัญญาของบุคคลนำไปสู่พลังในการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง (6) ความสามารถในการจัดการกับความสับสนซับซ้อน ความคลุมเครือและความไม่แน่นอน โดยสร้างสมดุลของอารมณ์และการตระหนักรู้ (7) ผู้มีวิสัยทัศน์ (visionaries) และทำให้บุคคลอื่นมีความฝัน

3. คุณลักษณะเฉพาะบุคคลมีกระบวนการที่แตกต่างกัน 3 ขั้นตอน คือ (1) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนที่ยึดระเบียบน้อยกว่า สนใจกับเรื่องสำคัญและประเด็นเฉพาะที่อยู่ตรงหน้าและขาดความสามารถในการนำไปสู่ความเป็นไปได้ในอนาคต (2) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนที่ยึดระเบียบสูงกว่า สนใจความต้องการของตนเองและผู้อื่นมากขึ้น และเริ่มก่อตัวของเป้าประสงค์และวาระของคน ดังนั้น ผู้นำระดับนี้ตอบสนองและให้ความสำคัญกับผู้ได้บังคับบัญชา และแสดงความสามารถในการมองอนาคตมากขึ้น ถือเป็นระยะเริ่มต้นของการพัฒนาสู่ภาวะผู้นำแบบปฏิรูป แต่ไม่ใช่ความสามารถในการเลือกค่านิยมและความสนใจของผู้บังคับบัญชา (3) ผู้นำแบบปฏิรูป จะแสดง

ค่านิยมสุดท้าย ซึ่งเป็นวิธีการในการปรับตัวกับสภาพแวดล้อม จึงต้องการเข้าใจจุดแข็งและ เป้าประสงค์และภารกิจที่เปรียบเหมือนแว่นส่องผ่านในการแปลความหมายของโลกและ เปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้อื่นให้ยอมรับความคิดเห็นหรือมุมมองของผู้นำ ตลอดจนกระตือรือร้น ในการถ่ายทอดให้ผู้ตามได้ง่ายโดยเน้นคุณธรรมของผู้นำมากกว่าถ้อยแถลงของนโยบายทั่วไป

4. บริบทของการเลือกใช้ผู้นำแบบปฏิรูปและผู้นำแบบแลกเปลี่ยน การเลือกใช้ภาวะผู้นำ แบบใดขึ้นอยู่กับตัวแปร 2 ตัว คือ ความสลับซับซ้อนขององค์กรและความจำเป็นที่ต้องการ เปลี่ยนแปลง

4.5 แนวคิดผู้นำรูปแบบใหม่

นักวิชาการจำนวนมากพยายามเสนอรูปแบบผู้นำที่มีความสามารถที่จะสร้าง ประสิทธิภาพขององค์กรและความสามารถในการแข่งขันภายใต้โลกาภิวัตน์ที่บางครั้งไม่สามารถ คาดเดาเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้ ขณะเดียวกันผู้นำเหล่านี้ต้องมีความสามารถในการกระตุ้นใจ ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทุ่มเทการทำงานและความจงรักภักดีต่อองค์กร ผู้นำเหล่านี้ต้องสามารถใช้ เทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการบริหารงาน มีจิตสำนึกในการเป็นผู้ประกอบการ เน้นการบริการ ลูกค้า มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยที่คอยรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ซึ่งจะนำเสนอแนวคิดสำคัญที่ น่าสนใจ ดังนี้

แนวคิดภาวะผู้นำแบบกลยุทธ์ (Strategic Leadership)

Daft (2005,p.510) ภาวะผู้นำแบบกลยุทธ์ หมายถึง ผู้นำที่มีความสามารถในการคาดคะเน เหตุการณ์ในอนาคต มีความยืดหยุ่นในการทำงาน มีความคิดเชิงกลยุทธ์ และทำงานร่วมกับผู้อื่น เพื่อริเริ่มการเปลี่ยนแปลงองค์กรให้สามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันในอนาคต

DuBrin (2007,p.391) ภาวะผู้นำแบบกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการในการกำหนดทิศทาง และการกระตุ้นสร้างแรงบันดาลใจให้แก่องค์กร ในการริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งต่างๆ ขึ้นมา เพื่อให้ องค์กรอยู่รอดต่อไป

Lussier (2010,p.370) กล่าวว่า ผู้นำแบบกลยุทธ์ คือ บุคคลที่มีความสามารถในการ คาดคะเนเหตุการณ์ล่วงหน้า รักษาความยืดหยุ่นในการทำงาน มีความคิดเชิงกลยุทธ์ และสามารถ ทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อที่จะริเริ่มการเปลี่ยนแปลงเพื่อทำให้องค์กรมีความสามารถในการอยู่รอด และเจริญเติบโต ผู้นำแบบนี้เกิดได้ทุกระดับขององค์กร ทั้งระดับสูง กลาง และล่าง อย่างไรก็ตาม ผู้นำเชิงกลยุทธ์ที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อองค์กรก็คือผู้นำระดับสูงที่จะกำหนดอนาคตขององค์กร นั้นเอง

การบริหารงานแบบกลยุทธ์ (Strategic Management) หมายถึง กระบวนการในการบริหารที่จะปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จ ขณะเดียวกันก็พยายามรักษาความสัมพันธ์ที่ดีขององค์กรและสภาพแวดล้อมเอาไว้ ลักษณะของการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการกำหนดการปฏิบัติการ การประเมินผล และการตัดสินใจตามหน้าที่ซึ่งช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ และยังหมายถึงกระบวนการซึ่งรวมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง 3 ประการเข้าด้วยกัน คือ (1) การวิเคราะห์แบบกลยุทธ์ (2) การกำหนดแบบกลยุทธ์ (3) การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (David,1997,p.5)

แนวการศึกษาคุณลักษณะของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์จะประกอบด้วย คุณลักษณะพิเศษเฉพาะ พฤติกรรมและแนวการปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบ 5 ประการ (DuBrin,2007,p.393) ดังนี้

1. ผู้นำที่มีความคิดความเข้าใจในระดับสูง (High-level cognitive activity) การคิดแบบกลยุทธ์นั้นต้องอาศัยความเข้าใจที่เกิดขึ้นในระดับสูง เช่น ความสามารถในการคิดเชิงมโนภาพในการซึมซับและรับรู้แนวโน้มของสิ่งต่างๆ จำนวนมากได้อย่างมีเหตุผล และสามารถสรุปข้อมูลต่างๆ เพื่อนำไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ ตลอดจนสามารถประมวลข้อมูลต่างๆ และเข้าใจผลที่ตามมาสำหรับองค์กรที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมนี้เรียกว่า วิธีการคิดเชิงระบบ (Systems Thinking)

2. ความสามารถในการนำปัจจัยนำเข้าต่างๆ มากำหนดเป็นกลยุทธ์ (Gathering multiple inputs to formulate strategy) ผู้นำแบบกลยุทธ์นั้นอาจเปรียบได้กับผู้วิเศษสูงในการทำงานโดยอิสระ และสามารถกำหนดอนาคตได้ ในทางปฏิบัติแล้วผู้นำจะปรึกษาหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่าย ซึ่งเป็นลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยในการทำงานร่วมกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ

3. การมีความคาดหวังและสร้างโอกาสสำหรับอนาคต (Anticipating and Creating a future) ต้องอาศัยทักษะในการคาดคะเนอนาคต จากคำกล่าวที่ว่า “การมองอนาคตอย่างทะลุปรุโปร่งเป็นเรื่องของความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลว” ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับอนาคต เป็นการคาดคะเนอย่างแม่นยำเกี่ยวกับบรรณนิยมและความต้องการของลูกค้า ตลอดจนเป็นการคาดคะเนทักษะต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์กรในอนาคต

4. วิธีคิดเชิงปฏิวัติ (Revolutionary Thinking) เป็นการใช้ความคิดสร้างสรรค์เพื่อการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับคำว่า การสร้างอนาคตใหม่ (Re-inventing the future) หลายองค์กรไม่ประสบผลสำเร็จเพราะกลยุทธ์ไม่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้เหนือกว่าคู่แข่ง แนวความคิดเชิงปฏิวัติเป็นเรื่องของการจัดแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับสินค้า บริการ ตลาด และแม้แต่ภาคอุตสาหกรรมโดยรวม ซึ่งสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมากมาย ที่จะประโยชน์ต่อองค์กรมากกว่าการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย

5. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Creating a vision) วิสัยทัศน์ หมายถึง สภาพขององค์กรที่จะเป็นในอนาคต หรือเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะกว้างๆ ซึ่งเป็นความต้องการในอนาคต โดยยังไม่ได้

กำหนดวิธีการเอาไว้ เป็นการสร้างความคิดโดยการใช้คำถาม เช่น สิ่งที่ดีที่สุด การบริการที่ดีที่สุด ฯลฯ และวิสัยทัศน์เป็นรูปแบบของข้อเสนอแนะไม่เจาะจงและเป็นตำแหน่งของทิศทางที่จะไป (David,1997,pp.90-91) โดยทั่วไปเมื่อผู้นำขึ้นมาดำรงตำแหน่งมักได้รับการเสนอให้แสดงวิสัยทัศน์ให้สังคมสามารถวิเคราะห์ได้ว่าผู้นำคนนี้จะนำพองค์กรไปในทิศทางใด ดังนั้น ถ้าผู้นำไม่มีวิสัยทัศน์หรือวิสัยทัศน์แคบก็อาจทำให้องค์กรเดือดร้อน

ผู้นำแบบผู้คอยดูแล (Stewardship)(Daft,1999,p.369)

ผู้นำแบบนี้เป็นจุดหักเหสำคัญของความคิดที่เกี่ยวกับผู้นำ ผู้ได้บังคับบัญชาจะได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้สามารถตัดสินใจในการทำงาน สามารถกำหนดเป้าหมายระบบและโครงสร้างสามารถเป็นผู้นำได้ด้วยตนเอง ผู้นำแบบนี้จะสนับสนุนความคิดที่ว่าผู้นำจะรับผิดชอบต่อบุคคลอื่นและองค์กร โดยไม่ต้องไปควบคุม แต่จะบอกถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรและดูแลผู้ได้บังคับบัญชาความจริงแล้วผู้นำแบบนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นทางเลือกสำหรับผู้นำ เนื่องจากเน้นไปยังคนที่กำลังทำงานผลิตสินค้าและบริการ หรือทำงานให้กับลูกค้ารายหนึ่งรายใดโดยเฉพาะ

ผู้นำแบบผู้รับใช้ (Servant Leadership) (Daft,1999,p.369)

เป็นแนวคิดที่พัฒนาจากผู้นำแบบผู้ดูแลมาอีก 1 ชั้น เป็นลักษณะของการกลับหัวกลับหางจากแนวคิดเรื่องผู้นำตามรูปแบบเดิม ผู้นำแบบคนรับใช้จะเปลี่ยนแปลงผลประโยชน์ส่วนตัวให้เป็น การตอบสนองความต้องการของผู้อื่นทำให้ผู้อื่นเจริญเติบโตและพัฒนา เปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้รับผลประโยชน์ด้านวัตถุและจิตใจ ความสำเร็จของบุคคลอื่นคือเป้าหมายหลักของผู้นำแบบนี้

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่สำคัญอื่นๆ ในกลุ่มนี้อีก ได้แก่ Redding's 3D theory of managerial effective โดย Bill Reddin ซึ่งแบ่งลักษณะผู้นำที่มีประสิทธิภาพและไม่มีประสิทธิภาพออกเป็นอย่างละ 4 แบบขึ้นกับสถานการณ์ในขณะนั้น Organic Leadership ของ Gayle Avery ผู้นำระดับ 5 (Level Five Leadership) จากการศึกษาของ Jim Collins และ White Water Leadership ของ White Hodgson and Crainer เป็นต้น

แนวคิดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้นำ

ภาวะผู้นำที่ดี (Good Leadership) ของผู้บริหารหรือผู้นำทุกระดับทั้งภาครัฐและเอกชนในสังคมเป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม ย่อมส่งผลให้เกิดการปกครองที่ดี หรือการบริหารที่ดีมีคุณธรรม หรือที่เรียกว่า Good Governance หากหมายถึงการบริหารภาครัฐ และ Good Corporate Governance ในภาคธุรกิจ ซึ่งก็คือการจัดการพร้อมด้วยการกำกับดูแลที่ดีมีคุณธรรมในภาคธุรกิจนั่นเอง จาก

เหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสังคมประเทศชาติจะกลับไปสู่ความสงบสุขและสามารถพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าอย่างสมดุลและยั่งยืน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้จำเป็นที่จะต้องอาศัยภาวะผู้นำที่ดี มีคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำในทุกระดับในสังคมไทยนั่นเอง (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2554, หน้า 3)

ความหมายของคุณธรรม(Morality)

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมาย คุณธรรม ว่า สภาพคุณงามความดี เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ที่ถือครองอยู่

คุณธรรม หมายถึง ความดีงามที่มีอยู่ในจิตใจบุคคล ได้แก่ ความเมตตา กรุณา ความซื่อสัตย์ สุจริต ความเสียสละ ความโอบอ้อมอารีมีน้ำใจ ความ پاکเพียรอดสาหัส ความเห็นอกเห็นใจ ความละเอียดต่อความชั่ว ความกล้าที่จะทำดี (เนตร์พัฒนา ยาวีราช, 2549, หน้า 65) เมื่อนำคำว่า “คุณธรรม” ไปประกอบกับลักษณะนำที่เป็นบุคคล เช่น ครู ข้าราชการ นักธุรกิจ คุณธรรม หมายถึง คุณงามความดีที่บุคคลนั้นมีอยู่ เป็นความดีที่ทำให้ผู้ถือครองอยู่มีความสุข มีความสงบ และมีมากด้วยกัลยาณมิตร เนื่องจากคุณงามความดีที่บุคคลนั้นมีอยู่เป็นสิ่งที่ไม่เกิดโทษ ไม่เป็นผลเสียแก่ผู้ที่ถือครอง ในทางตรงข้ามกลับเป็นสภาวะที่ทำให้บุคคลไม่เบียดเบียนตนเอง เกิดประโยชน์ต่อผู้อื่น คุณธรรมจึงเป็นสิ่งที่มีความ มีประโยชน์ยิ่งสำหรับผู้ที่ถือครอง (สมบัติ ทิฆมทรัพย์, 2547, หน้า 1)

ความหมายของจริยธรรม (Ethics)

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายจริยธรรม ว่าเป็นธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม และกฏศีลธรรม

จริยธรรม หมายถึง สิ่งที่ดีงามที่ควรประพฤติและประพฤติเหมาะสมในสิ่งที่ถูกต้อง ซึ่งสังคมยอมรับ เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข (พรนพ พุกกะพันธุ์, 2544, หน้า 6) ส่วนสมบัติ ทิฆมทรัพย์ (2547, หน้า 1) กล่าวว่า จริยธรรม หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม และกฏศีลธรรมที่เป็นความดีงาม เป็นสิ่งที่ควรกระทำ คำว่า คุณธรรม เป็นคุณสมบัติภายในของแต่ละบุคคล เป็นสภาวะที่บุคคลมีอยู่ในตนโดยกำเนิดและโดยการขัดเกลาของสังคม ส่วนคำว่าจริยธรรม เป็นบรรทัดฐานประเภทหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นมานำไปใช้กับบุคคล เป็นแนวทางที่บุคคลในสังคมเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นความดี ความงาม เป็นสิ่งที่กระทำแล้วคนอื่นเกิดประโยชน์ มีความสุขสงบเกิดขึ้นแก่บุคคลที่อยู่รวมกันเป็นหมู่คณะ จริยธรรมจึงเป็นสิ่งที่อยู่ภายนอก เป็นเครื่องมือที่ใช้เป็นแนวทางในการสร้างความมีคุณธรรมให้กับบุคคล “คุณธรรม” และ

“จริยธรรม” จึงเป็นสิ่งที่คล้ายคลึงกันในหน้าที่ แต่ต่างกันตรงที่มา เมื่อนำคำสองคำมารวมกัน คุณธรรมและจริยธรรมก็หมายถึง การคิดดีทำดี

คุณธรรมของผู้นำ

คุณธรรมเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้ นำมีอำนาจที่เรียกว่า อำนาจบารมีหรืออำนาจแฝง ที่จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเลื่อมใสศรัทธา หลักธรรมที่ช่วยส่งเสริมให้ผู้ นำมีคุณธรรมประจำใจส่วนใหญ่มาจากหลักธรรมทางศาสนา คือ พรหมวิหาร 4 สังคหวัตถุ 4 อิทธิบาท 4 สปัปฺริสธรรม 7 และ ทศพิธราชธรรม เป็นต้น (สุวณฺณา ตู้งสวสฺตี, 2548, หน้า 70-75) รายละเอียดมีดังนี้

พรหมวิหาร 4 คือ ธรรมะสำหรับผู้เป็นใหญ่ หมายถึง ผู้มีอำนาจหน้าที่ปกครองคน ประกอบด้วย

1. เมตตาหมายถึง ความรัก รักที่มุ่งเพื่อปรารถนาดี โดยไม่หวังผลตอบแทนใดๆ
2. กรุณาหมายถึง ความสงสารความปรานี ปรารถนาให้ผู้อื่นพ้นทุกข์สงเคราะห์สรรพสัตว์ที่มีความทุกข์ให้หมดทุกข์ตามกำลังกาย กำลังปัญญา กำลังทรัพย์
3. มุทิตาหมายถึง จิตที่ไม่มี ความอิจฉาริษยา มีอารมณ์สดชื่นแจ่มใส มีความยินดีเมื่อผู้อื่นมีความสุข
4. อุเบกขาหมายถึง ความวางเฉยนั้นคือ มีการวางเฉยต่ออารมณ์ที่มากระทบและทรงความยุติธรรมไม่ลำเอียงต่อผู้ใดผู้หนึ่ง

สังคหวัตถุ 4 คือ ธรรมอันเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจผู้อื่นหรือธรรมเพื่อให้อันเป็นที่รักของคนทั่วไปประกอบด้วย

1. ทานหมายถึง การให้ เสียสละ แบ่งปันแก่ผู้อื่น
2. ปิยวาจาหมายถึง พูดจาด้วยถ้อยคำสุภาพ นุ่มนวลเหมาะแก่ บุคคล เวลา สถานที่ พูดในสิ่งที่เป็นประโยชน์ พูดในทางสร้างสรรค์พูดให้เกิดเกิดพลังใจ
3. อัถตจริยาหมายถึง ทำตนให้เป็นประโยชน์ตามกำลังสติปัญญา ความรู้ ความสามารถ กำลังทรัพย์ และเวลาที่มีอย่าง ไม่เป็นที่เดือดร้อนแก่ตนหรือผู้อื่น
4. สมานัตตตา หมายถึง วางตนให้เสมอต้นเสมอปลาย วางตนเหมาะสมกับฐานะ ตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่เอาเปรียบผู้อื่นร่วมทุกข์ร่วมสุข สม่่าเสมอ

อิทธิบาท 4คือ คุณธรรมที่นำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย

1. ฉันทะ หมายถึง ความรักงานคือจะต้องเป็นผู้รักงานที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่และทั้งจะต้องเอาใจใส่กระตือรือร้นในการเรียนรู้งานและเพิ่มพูนวิชาความรู้ความสามารถในการทำกิจการ

งาน และมุ่งมั่นที่จะทำงานในหน้าที่รับผิดชอบหรือกิจการงานอาชีพของตนให้สำเร็จเรียบร้อยอยู่เสมอ

2. วิริยะ หมายถึง ความเพียรคือจะต้องเป็นผู้มีความขยันหมั่นเพียรประกอบด้วยความอดทนไม่ย่อท้อต่อความยากลำบากในการประกอบกิจการงานในหน้าที่หรือในอาชีพของตนจึงจะถึงความสำเร็จและความเจริญก้าวหน้าได้

3. จิตตะ หมายถึง ความเป็นผู้มีใจจดจ่ออยู่กับการงานผู้ที่ทำงานได้สำเร็จด้วยดีมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องเป็นผู้เอาใจใส่ต่อกิจการงานที่ทำและมุ่งกระทำงานอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะสำเร็จไม่ทอดทิ้งหรือวางธุระเสียกลางคันผู้นำหรือผู้บริหารจะต้องคอยดูแลเอาใจใส่ติดตามผลงานและหรือตรวจงานภายในองค์การของตนเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยตัดสินใจและสั่งการให้กิจการงานทุกหน่วยดำเนินตามนโยบายและแผนงานให้ถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

4. วิมังสา หมายถึง ความเป็นผู้รู้จักพิจารณาเหตุสังเกตุผลในการปฏิบัติงานของตนเองและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่าดำเนินไปตามนโยบายและแผนงานที่วางไว้หรือไม่ได้ผลสำเร็จหรือมีความคืบหน้าไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงไรมีอุปสรรคหรือปัญหาที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขวิธีการทำงานหรือวิธีการบริหารกิจการงานนั้นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างไร

สัปปริสธรรมคือคุณธรรมของสัตบุรุษคือคนดีมีศีลธรรมมี 7 ประการประกอบด้วย

1. ธัมมัญญูตา หมายถึง รู้จักเหตุได้แก่ปัญญารู้เหตุแห่งทางเจริญและทางเสื่อมเป็นต้น
2. อตถัญญูตา หมายถึง รู้จักผลได้แก่ปัญญารู้ผลที่เป็นมาแต่เหตุหรือปัจจัยให้เกิดผลต่างๆ ตามที่เป็นจริง

3. อตตัญญูตา หมายถึง รู้จักตนคือรู้ภูมิธรรมภูมิปัญญาและฐานะของตนตามที่เป็นจริงแล้ววางตนให้เหมาะสมแก่ฐานะ

4. มัตตัญญูตา หมายถึง รู้จักประมาณปฏิบัติตนวางตนให้เหมาะสมแก่ฐานะและรู้จักประมาณในการบริโภคใช้สอยทรัพย์ที่มีอยู่และตามมีตามได้

5. กาลัญญูตา หมายถึง รู้จักกาลคือรู้จักเวลาหรือโอกาสที่สมควรและไม่ควรพูดหรือกรทำการต่างๆ

6. ปริสตัญญูตา หมายถึง รู้จักชุมชนว่ามีอหยาศัยใจคอฐานะความเป็นอยู่และขนบธรรมเนียมประเพณีของหมู่ชนต่างๆ เพื่อให้รู้จักวางตัวให้เหมาะสม

7. บุคคลัญญูตา หมายถึง รู้จักบุคคลว่ามีอหยาศัยใจคอ มีภูมิธรรม ภูมิปัญญา หรือมีฐานะอย่างไร เพื่อปฏิบัติตนหรือวางตนให้เหมาะสมกับฐานะของตนและของเขา

ทศพิชราชธรรมคือ ธรรมะของพระราชา หรือผู้นำมี 10 ประการประกอบด้วย

1. ทานการให้ผู้นำต้องเป็นผู้ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อเดือดร้อนหรือต้องการความช่วยเหลือ
 2. สัตถการสำรวมระวังกายและวาจาให้เรียบร้อยดีเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
 3. ปรึจฉะการเสียดสีผู้นำต้องเสียดสีความสุขส่วนตน เพื่อประโยชน์ส่วนรวม
 4. อาชวะความซื่อตรงผู้นำต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เทียงธรรม
 5. มีทวะความสุภาพอ่อนโยนมีอัธยาศัยอันดี ไม่หยาบคายแข็งกระด้าง ไม่ถือตัว
 6. ตปะความเพียรเพ่งเสาภิแลสมมีความขยันหมั่นเพียรในการทำงาน อดทนต่อความยากลำบาก อดกลั้นต่ออบายมุขที่ทำให้เกิดความลุ่มหลงมัวเมา
 7. อักโธระความไม่โกรธผู้นำต้องเป็นผู้มีเหตุผล ไม่แสดงกิริยาแห่งความโกรธหรือลุแก่อำนาจโทษะ มีเมตตาประจำใจ
 8. อวิหิงสาการไม่เบียดเบียนผู้อื่นผู้นำต้องไม่กดขี่ข่มเหงผู้ใต้บังคับบัญชา มีความกรุณาไม่ใช้อำนาจเพื่อเบียดเบียนผู้อื่นให้เกิดความทุกข์
 9. ขันติความอดทนผู้นำต้องมีความอดทน อดกลั้นต่อความทุกข์ยาก ตรากตรำในการทำงาน อดทนต่อคำนิทาและอุปสรรคทั้งปวง รวมทั้งไม่หมดกำลังใจต่องานในหน้าที่
 10. อวิโรชนะความประพฤติปฏิบัติที่ไม่ผิดทำนองคลองธรรมและดำรงอาการคงที่ไม่หวั่นไหวด้วยอำนาจยินดีในร้ายผู้นำต้องยึดมั่นในหลักความยุติธรรม หลักนิติธรรม หลักการปกครอง และขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม วางตนเป็นหลัก หนักแน่นในธรรมโดยปราศจากความเอนเอียงหวั่นไหว
- คุณธรรมที่กล่าวมาเป็นเครื่องช่วยให้เกิดจริยธรรม ผู้นำจึงควรมีคุณธรรมประจำใจ เพื่อให้การปฏิบัติงานอยู่ในกรอบของจริยธรรม เป็นที่น่าเชื่อถือศรัทธาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและบุคคลอื่น และที่สำคัญคือเพื่อความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและของตนเอง

จริยธรรมของผู้นำ

ผู้นำที่ต้องรับผิดชอบการบริหารองค์กรมากมายหลายด้าน ในการบริหารงานผู้นำต้องปฏิบัติตนให้ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับของสังคม หากละเลยไม่คำนึงถึงจริยธรรมย่อมส่งผลให้เกิดความไม่พอใจ หรือสร้างความขัดแย้งในองค์กรได้ นักวิชาการได้กล่าวถึงจริยธรรมของผู้นำ ดังนี้

Northouse (2001, pp.258-264) เสนอว่าการบริหารที่ดี ผู้บริหารต้องทำงานอยู่บนหลักจริยธรรมของผู้นำ (principles of leadership) ซึ่งประกอบด้วย

1. การเคารพผู้อื่น (respect others) โดยยอมรับในความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมที่แตกต่างกัน

2. การให้บริการผู้อื่น (serve others) โดยให้ในสิ่งที่ดีและมีประโยชน์
 3. ให้ความเท่าเทียม (just) ตามความต้องการ สิทธิ ความสามารถ การเสียสละและคุณธรรม
 4. มีความซื่อสัตย์ (honest) ทั้งต่อตนเองและต่อผู้อื่น
 5. มุ่งสร้างชุมชน (build community) โดยมีเป้าหมายที่สังคมหรือชุมชนต้องการร่วมกัน
- จิตโต คล่องพยาบาล ได้แบ่งหลักจริยธรรมของผู้นำหรือผู้บริหาร เป็น 4 ด้าน (2551, หน้า 328-330) ได้แก่

1. จริยธรรมที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ประกอบด้วย
 - 1.1 ให้คำจ้าง ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความรู้ ความสามารถและให้รางวัลเมื่อทำชื่อเสียงให้แก่องค์กร หรือมีกำไร
 - 1.2 เอาใจใส่เรื่องสวัสดิการ ความปลอดภัย และป้องกันอันตรายที่เกิดจากการทำงาน
 - 1.3 พัฒนาเพื่อเพิ่มพูน ความรู้ ทักษะ ทักษะคติ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์
 - 1.4 มีความยุติธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคน
 - 1.5 ศึกษา เรียนรู้นิสัยใจคอของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างไต่ตรง
 - 1.6 ไว้วางใจในงานที่มอบหมาย
 - 1.7 ให้คำปรึกษาและช่วยเหลือ
 - 1.8 ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติดี และห้ามปรามหากพบว่าทำไม่ดี
2. จริยธรรมต่อการทำงาน ประกอบด้วย
 - 2.1 มุ่งมั่นทำงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงาน
 - 2.2 ยึดหลักธรรมทางศาสนาเป็นแนวทางการทำงาน ได้แก่ พรหมวิหาร 4 สังคหวัตถุ 4 อิทธิบาท 4 และสัพปุริสธรรม เป็นต้น
 - 2.3 ประพฤติตนเป็นตัวอย่างที่ดี เช่น ตรงต่อเวลา แต่งกายเรียบร้อย ไม่โกง
 - 2.4 ตั้งมั่นในความยุติธรรมและความเสมอภาคต่อผู้ใต้บังคับบัญชา
 - 2.5 หมั่นพัฒนาตนเองตลอดเวลา ทั้งด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถในการทำงาน และด้านการปรับตัว
 - 2.6 รักษาความลับของผู้ใต้บังคับบัญชา
 - 2.7 สร้างความรู้จักกับผู้ใต้บังคับบัญชา และสามารถเรียกชื่อได้ถูกต้อง
 - 2.8 ระมัดระวังคำพูด พูดแต่น้อย สุขุม
 - 2.9 รักษาอารมณ์ให้มั่นคง ไม่ดูค่าผู้ใต้บังคับบัญชาต่อหน้าคนหลายคน
 - 2.10 สุภาพอ่อนโยนต่อผู้ใต้บังคับบัญชาและบุคคลทั่วไป
 - 2.11 อดทนต่อความขัดแย้ง และคำวิพากษ์วิจารณ์

- 2.12 แสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างสง่างาม ไม่ปิดความรับผิดชอบให้ผู้อื่น
- 2.13 ละเว้นอบายมุขทั้งปวงอันทำให้สังคมรังเกียจ
- 2.14 ตั้งอยู่บนความซื่อสัตย์สุจริต
- 2.15 รักษาทรัพย์สินและประโยชน์ของหน่วยงานเป็นที่ตั้ง
- 2.16 รักษาสิ่งแวดล้อม ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

3. จริยธรรมต่อสังคมประกอบด้วย

- 3.1 ให้ความร่วมมือกับชุมชนและสังคม
- 3.2 เคารพสิทธิทางปัญญาของผู้อื่น ไม่ลอกเลียนแบบโดยไม่ได้รับอนุญาต
- 3.3 ดูแลเอาใจใส่ไม่ให้เกิดมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะนำพาความเดือดร้อนให้สังคม
- 3.4 ละเว้นการประกอบอาชีพที่ทำให้สังคมเสื่อมโทรม ทำลายศีลธรรม วัฒนธรรมอันดี

งาม เช่นเปิดบ่อนพนัน ค้าประเวณี กระทำการอันบั่นทอนศีลธรรมและความเจริญของตัวบุคคล

4. จริยธรรมต่อการบริหาร

จริยธรรมของผู้นำต่อการบริหารอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละองค์การ หลักทั่วไปที่สำคัญ ได้แก่

มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือปฏิบัติ ซึ่งค่านิยม 5 ประการ ได้แก่

1. กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง (moral courage) โดยยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ความชอบธรรม ความเสียสละ หลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนตามอิทธิพล
2. มีคุณธรรมและความรับผิดชอบ (integrity) ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน มีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ ต่อผลงาน องค์การ และประชาชน
3. โปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency) ปรับปรุงกลไกและวิธีการทำงานให้มีความชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้และพร้อมเปิดเผยข้อมูลอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย
4. ไม่เลือกปฏิบัติ (nondiscrimination) ให้บริการโดยเสมอภาค เป็นธรรม เน้นความสะดวกรวดเร็ว ประหยัด และถูกต้อง ด้วยความมีน้ำใจเมตตา

5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (result orientation) โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล งานแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ เกิดผลดีต่อหน่วยงานและส่วนรวม โดยใช้ทรัพยากร อย่างคุ้มค่า

ค่านิยมร่วม (core values)

กลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development-OECD) ได้กำหนดค่านิยมร่วมของการบริหารภาครัฐ (public service) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติ ซึ่ง Lewis and Gilman (2005,pp.36-37) ได้ศึกษา พบว่าในปี ค.ศ.2000 ประเทศต่างๆ กำหนดค่านิยมร่วมที่เหมือนกัน 8 ประการ ได้แก่

1. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง (impartiality)
2. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (legality)
3. ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรม (integrity)
4. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส (transparency)
5. ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency)
6. ปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้รับบริการอย่างเท่าเทียม (equality)
7. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ (responsibility)
8. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม (justice)

ประมวลจริยธรรมของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Society for Public Administration)

กำหนดกรอบจริยธรรมของสมาชิกซึ่งเป็นผู้บริหารในองค์การภาครัฐให้รับผิดชอบและ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตวิญญาณในวิชาชีพ (spirit of professional) รวม 5 ข้อ (Rosenbloom, Krarchuck, & Bloom,2002,pp.583-584) ได้แก่

1. ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ(serve the public interest)
2. เคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (respect the constitution and the law)
3. มีความซื่อสัตย์(demonstrate personal integrity)
4. ส่งเสริมจริยธรรมในองค์การ(promote ethical organization)
5. มุ่งสู่ความเป็นเลิศในวิชาชีพ (strive for professional excellence)

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

Denhardt and Denhardt (2003,pp.42-43) ได้เสนอหลักการบริหารงานภาครัฐในกระแส ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการไว้ว่า

1. ต้องให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การค้ากับคุณแล เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองความต้องการของประชาชนเท่านั้น แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย
2. การสำรวจความเข้าใจและความต้องการของสาธารณชนเพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน
3. การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินงบประมาณเป็นของตนเอง
4. การคิดอย่างกลยุทธ์แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและ โครงการต่างๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน
5. ตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรสนใจแค่เรื่องการทำงานตามนโยบายและการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และประโยชน์สาธารณะ
6. มีการสร้างค่านิยมร่วมด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกัน
7. การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่า ไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานภาครัฐจะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างการเป็นผู้นำร่วมกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพประชาชน

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ คุณธรรมและจริยธรรมของผู้นำดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระในการวัดระดับคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านภาวะผู้นำ โดยนำทฤษฎีภาวะผู้นำแบบปฏิรูปของ Burns, Bass, และ Bennis & Nanus และภาวะผู้นำแบบกลยุทธ์ของ DuBrim สังเคราะห์ผสมผสานกันและแบ่งเป็นตัวแปรย่อย 5 ด้าน คือ (1) การสร้างวิสัยทัศน์ เพื่อศึกษาถึงมุมมองการปฏิบัติราชการในอนาคต การถ่ายทอดวิสัยทัศน์ และการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการทำงาน (2) การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์ เพื่อศึกษาถึงความเชื่อมั่นในตนเอง การตั้งเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับค่านิยมของผู้ใต้บังคับบัญชา และความเชื่อมั่นในความรู้ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา (3) การสร้างแรงบันดาลใจ เพื่อศึกษาถึงการสร้างความมั่นใจในการทำงานให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างความคาดหวังในอนาคตของหน่วยงาน การสร้างค่านิยมในการปฏิบัติงานโดยมุ่งประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน (4) การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล เพื่อศึกษาถึงการสนใจรับฟังความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ความสัมพันธ์อย่างเสมอภาคและเท่าเทียม การยกระดับเป้าหมายการทำงานให้สูงขึ้น และการมอบหมายภารกิจหน้าที่ที่มีความท้าทายให้มีโอกาส

ได้เรียนรู้ (5) การกระตุ้นทางภูมิปัญญา เพื่อศึกษาถึงการกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การเรียนรู้และแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการใหม่ๆ การส่งเสริมให้รู้จักคิดวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ รวมถึงตัวแปรด้านการมีจริยธรรมอีก 1 ด้าน โดยนำแนวคิดหลักจริยธรรมของผู้นำของ Northouse มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หลักค่านิยมร่วม หลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของ Denhardt and Denhardt และหลักธรรมของพุทธศาสนามาสังเคราะห์เพื่อศึกษาถึงการเคารพและยอมรับในความเชื่อ ทศนคติและค่านิยมที่แตกต่างของผู้อื่น การบริหารทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน การให้ความเสมอภาคและเป็นธรรมตามสิทธิและคุณธรรมของผู้ได้บังคับบัญชา ความซื่อสัตย์สุจริตทั้งต่อตนเอง ผู้อื่น และหน้าที่การงาน และการเปิด โอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาและประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานเขต

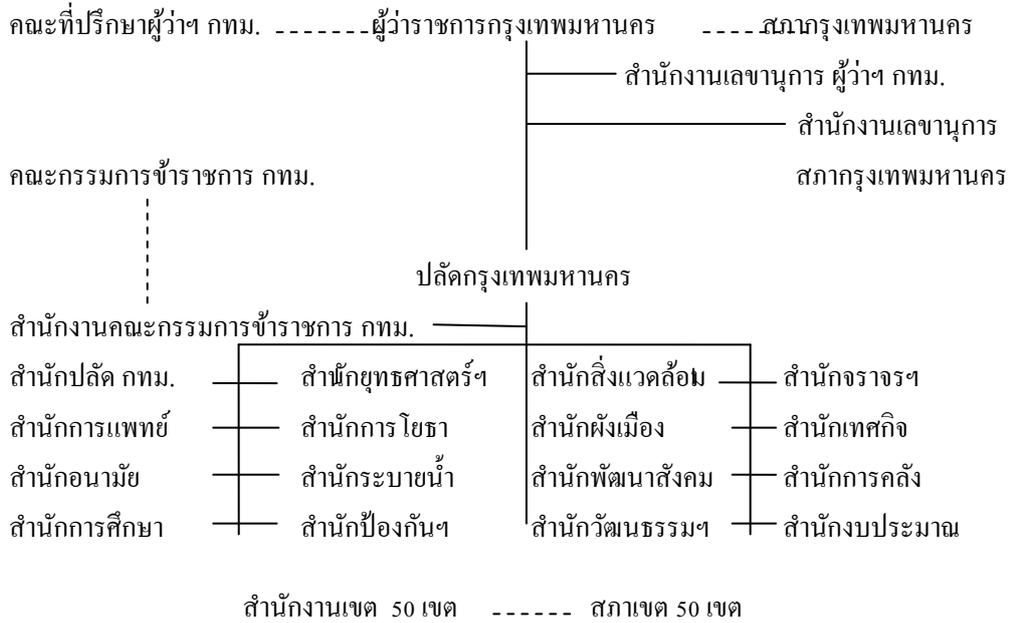
การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีระบบบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

โครงสร้างระบบบริหารราชการกรุงเทพมหานครจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ (วันชัย อมรพันธ์ และ เจริญรัตน์ ชุตติกาญจน์, มปป, หน้า 9-11)

ฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ระบุไว้ให้เป็นข้าราชการการเมือง เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานครเลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษาและรองประธานที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งฝ่ายการเมืองของกรุงเทพมหานคร จะประกอบด้วย ฝ่ายการเมืองระดับกรุงเทพมหานคร คือ สภากรุงเทพมหานคร ที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ทำหน้าที่ด้านบริหาร ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีและฝ่ายการเมืองระดับเขต คือ สภาเขต โดยแต่ละเขตจะมีสมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

ฝ่ายข้าราชการประจำ (ฝ่ายบริหาร) ได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดกรุงเทพมหานคร โดยมี ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และกรุงเทพมหานคร มีการจัดโครงสร้างระบบบริหารราชการเป็นหน่วยงานย่อยต่างๆ ดังภาพที่ 12



ภาพที่ 12 โครงสร้างบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร <http://203.155.220.118/Department/Frame.asp>

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบความเป็นอยู่และให้บริการประชาชน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 89 รวม 27 ประการ ซึ่งจะต้องดำเนินการภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น คือ

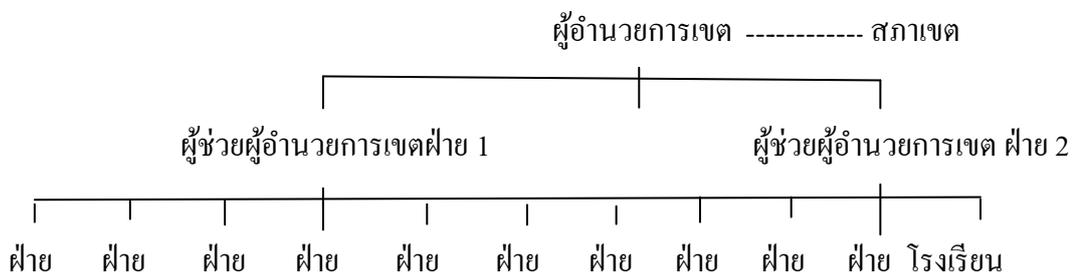
1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง
6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (14ทวิ) บำรุงรักษาศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 15. การสาธารณสุขปโภค
 16. การสาธารณสุข
 17. การจัดให้มี และควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
 19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
 20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมสรรพและสาธารณสุขสถานอื่นๆ
 21. การจัดการศึกษา
 22. การสาธารณสุขการ
 23. การสังคมสงเคราะห์
 24. การส่งเสริมการกีฬา
 25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
 26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
 27. หน้าที่อื่นๆตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- นอกจากอำนาจหน้าที่ทั้ง 27 ประการแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น คือ
1. อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมอบหมายให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามมาตรา 89 วรรค 2
 2. อำนาจหน้าที่ซึ่งผูกพันกับตัวบุคคลตามกฎหมายซึ่งระบุให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตและข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งให้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริง สั่งให้แสดงเอกสาร ยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งอื่นใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดรวมทั้งอำนาจในการจับกุมและเปรียบเทียบตามมาตรา 90

จากอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครดังกล่าวมาข้างต้น กรุงเทพมหานครจะมีหน่วยงานระดับสำนัก รวม 16 สำนัก ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยความสะดวกในการกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและกิจกรรมให้เป็นไปตามนโยบายที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้วางไว้ และประสานการดำเนินการให้หน่วยงานระดับสำนักงานเขตนำไปปฏิบัติ

การบริหารราชการของสำนักงานเขต

สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้าง กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้ตามมาตรา 68 และแบ่งโครงสร้างระบบบริหารราชการเป็นส่วนราชการ 10 ฝ่าย และโรงเรียนในสังกัด ได้แก่ ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายโยธา ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขาภิบาล ฝ่ายรายได้ ฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายการคลัง ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม โรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนมัธยมศึกษา (ศูนย์ข้อมูล กรุงเทพมหานคร <http://203.220.118/info/divide/district.htm>) ดังภาพ



ภาพที่ 13 โครงสร้างการบริหารราชการสำนักงานเขต

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต

ผู้อำนวยการเขตในฐานะหัวหน้าหน่วยงานระดับสำนักงานเขต มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 69 คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น
 2. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต
 3. อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย
- กล่าวโดยสรุปแล้ว สำนักงานเขตจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง การทะเบียน การจัดทำแผนพัฒนาเขต การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ การจัดให้มีและ

ควบคุมตลาด ทำเทียมเรือ ทำข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขปโภค และการก่อสร้างอื่นๆ การสาธารณสุขการ การส่งเสริม การฝึก การพัฒนาคุณภาพชีวิต การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่นๆ การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การวิศวกรรมจราจร การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาหาร การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ การจัดเก็บรายได้ การบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย (ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร <http://203.220.118/info/divide/district.htm>)

กรอบแนวคิดในการพัฒนาระบบราชการของกรุงเทพมหานคร

1. รายงานผลการศึกษาของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ได้เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงการบริหารการกรุงเทพมหานคร ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2554, หน้า 4)

1.1 เน้นการจัดโครงสร้างองค์การบริหารแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ ที่สามารถอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนและสภาพแวดล้อมของกรุงเทพมหานครทั้งระยะสั้นและระยะยาว

1.2 กำหนดบทบาท พันธกิจของกรุงเทพมหานครให้ชัดเจน สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและหลักการบริหารราชการที่ดี

1.3 จัดองค์การบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่มีขนาดเหมาะสมกับภารกิจและมีการนำเอาวิธีการบริหารจัดการและเทคโนโลยีการบริหารสมัยใหม่มาใช้ทดแทนการขยายหน่วยงาน / บุคลากร

1.4 ให้มีระบบการบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ โดยมีการวางยุทธศาสตร์และแผนการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร และให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฯ และแผนการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

1.5 ให้มีระบบการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติการในทุกระดับ

1.6 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

2.1 บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

2.2 จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

2.3 กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

2.4 พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

2.5 จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.6 ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริการราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

2.7 จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งมีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

2.8 ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดการจัดตั้งองค์การกรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร มีหลักการและเหตุผลในการจัดตั้งเพื่อให้การบริหารมีความเหมาะสม คล่องตัวสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กำหนดเป้าหมายในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุง ภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

5. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.2551-2555 กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2554, หน้า 5-6)

5.1 ยกกระตือรือร้นให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

5.2 ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

5.3 มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ

5.4 สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชนและต่อสังคมโดยรวม

6. ยุทธศาสตร์การพัฒนารุงเทพมหานคร 12 ปี (พ.ศ.2552-2563) กำหนดวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์การพัฒนารุงเทพมหานคร 12 ปี ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2554, หน้า 6)

6.1 วิสัยทัศน์การพัฒนารุงเทพมหานคร 12 ปี (BANGKOK 2020) มุ่งให้กรุงเทพมหานคร “เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค เจริญก้าวหน้าทัดเทียมเมืองชั้นนำ มีสิ่งแวดล้อมที่ดีและเป็นมหานคร นำอยู่อย่างยั่งยืน”

6.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนากทมมหานคร ประกอบด้วย 3 ระดับ คือ ระดับภูมิภาค ระดับเมือง และระดับชุมชน ที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน ดังนี้ (1) Gateway. ศูนย์กลางภูมิภาค ผลักดันให้กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลาง ของภูมิภาคในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนเป็นต้นแบบของการบริการ ประชาชนในระดับมหานคร (2) Green ยั่งยืน เท่าเทียม โปร่งใส ผลักดันให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองน่าอยู่ ประชาชนมีวิถีชีวิตที่เป็นมิตร กับสิ่งแวดล้อม (Green Bangkok) มีระบบเศรษฐกิจพอเพียง และการบริหารจัดการเมืองตามหลัก ธรรมชาติที่โปร่งใสและเป็นธรรม (3) Good Life สวยงาม ปลอดภัย น่าอยู่ มีความสุข ผลักดันให้ กรุงเทพฯ เป็นสังคมที่มีความสุขเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ประชาชนมีโอกาสตั้งตัวและเติบโตได้ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง

7. แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2552-2555 กำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และ เป้าประสงค์ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ดังนี้ (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล,2551, หน้า 33-34)

วิสัยทัศน์ (Vision)กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค เจริญก้าวหน้าทัดเทียมเมืองชั้นนำ มีสิ่งแวดล้อมที่ดี และเป็นมหานครน่าอยู่อย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ (Strategy)

1. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแบบบูรณาการเพื่อมุ่งสู่การเป็นศูนย์กลางภูมิภาค (Strengthening Infrastructure for Regional Mega-City)
2. พัฒนาศักยภาพเมืองเพื่อก้าวทันการแข่งขันทางเศรษฐกิจและเป็นมหานครแห่งการเรียนรู้ (Developing Strong Economy and Knowledge-based Society)
3. พัฒนากทมมหานครให้เป็นมหานครแห่งสิ่งแวดล้อม (Striving for Green Bangkok)
4. พัฒนากทมมหานครให้เป็นมหานครแห่งคุณภาพชีวิตที่ดีและมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม (Providing Good Quality of Life in Cultural Mega-City)
5. พัฒนาระบบบริหารจัดการเพื่อเป็นต้นแบบด้านการบริหารมหานคร (Mastering Best Service and Mega-City Management)

เป้าประสงค์การพัฒนา (Goal)

1. กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคด้านการขนส่งและการสื่อสาร (Transportation and Communication Gateway)
2. กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในด้านการศึกษา วัฒนธรรมและสุขภาพ (Education, Culture and Health Gateway)

3. กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคในด้านเศรษฐกิจวิทยาการ ธุรกิจ การเงิน การท่องเที่ยวและการบริการ (R&D, Finance, Tourism and Services Gateway)

4. กรุงเทพมหานครเป็นมหานครสีเขียว (Green City) และเมืองที่มีชีวิต (Lively City)

5. กรุงเทพมหานครมีวิถีชีวิตและสังคมที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Living, Green Generation and Green Society) และสังคมแห่งการเรียนรู้และอยู่ดีมีสุข (Learning and Wellbeing Society)

6. กรุงเทพมหานครมีวิถีชีวิตเพียงพอ (Self-sufficient Economy) และประชาชนมีโอกาสทางเศรษฐกิจ (Civic Opportunities)

7. กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของบริการมหานครเพื่อประชาชนและศูนย์กลางแห่งการจัดการมหานคร (Best Service and Mega-City Management Gateway) และเมืองแห่งการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (Total Engagement)

8. นโยบายผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2552 กำหนดนโยบายเพื่อความสุจริตรอบด้าน ผลักดันอนาคตกรุงเทพฯ สู่มิเมืองน่าอยู่ ประกอบด้วยนโยบายหลัก 7 ด้าน ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2554, หน้า 7-10)

8.1 นโยบายเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว:เปลี่ยนให้กรุงเทพฯเป็นมหานครแห่งการค้าและการท่องเที่ยว

8.2 นโยบายด้านความปลอดภัย:ปฏิรูปกรุงเทพฯให้เป็นมหานครที่ปลอดภัยสำหรับทุกคน ลดความขัดแย้ง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดูแลสังคม

8.3 นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม:จัดระเบียบกรุงเทพฯให้เป็นมหานครที่สะอาด ปราศจากขยะ มลพิษ และสิ่งกีดขวาง ด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่อาศัยยิ่งขึ้น และลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงร้อยละ 15 ภายในปี พ.ศ.2555

8.4 นโยบายด้านการศึกษา:เสริมสร้างกรุงเทพฯให้เป็นมหานครแห่งการเรียนรู้ที่แท้จริง ด้วยนโยบายการศึกษาที่ทำได้จริงด้วยคุณภาพมาตรฐาน พร้อมพัฒนาองค์ความรู้อย่างครอบคลุมทั้งในและนอกห้องเรียน

8.5 นโยบายด้านสุขภาพ:ส่งเสริมให้กรุงเทพฯ เป็นมหานครที่เข้มแข็ง ด้วยนโยบายสุขภาพที่จะทำให้ทุกคนแข็งแรง

8.6 นโยบายด้านการจราจร:เพื่ออนาคตการเดินทางที่สะดวก รวดเร็ว ประหยัดและปลอดภัย

8.7 นโยบายด้านการบริหารเมือง:เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการกรุงเทพมหานคร

เป้าประสงค์การพัฒนาระบบราชการ

เพื่อให้การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และนโยบายผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมควรกำหนดเป้าประสงค์หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงประสงค์ของการพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร จำแนกได้ 4 ประการ คือ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2554, หน้า 10)

1. กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง สามารถบริหารจัดการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล
2. กรุงเทพมหานครมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล
3. กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรชั้นนำเลิศด้านการให้บริการ
4. การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครใช้ระบบคุณธรรม บุคลากรมีพฤติกรรมค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กรที่พึงประสงค์ มีคุณภาพ คุณธรรม มีขวัญกำลังใจและมีคุณภาพชีวิตที่เหมาะสม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร

เพื่อให้การพัฒนาระบบราชการของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามทิศทางดังกล่าว และบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าประสงค์ที่ต้องการ ตลอดจนผลักดันให้เกิดผลตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ใน แผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2552-2555 จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2554, หน้า 10)

ยุทธศาสตร์ที่ 1 จัดโครงสร้างองค์กรกรุงเทพมหานครให้เป็นองค์การบริหารแบบบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับปรุงระบบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้ทันสมัย โดยพัฒนาระบบรูปแบบ และวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารและการให้บริการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใสเป็นธรรม ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยกระดับการให้บริการและการทำงานเพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนให้มีความสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีความเหมาะสม ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พัฒนากุศลกรให้มีสมรรถนะสูง มีคุณธรรม มีขวัญกำลังใจและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

กรุงเทพมหานคร ได้กำหนดกลยุทธ์ และตัวชี้วัด ซึ่งหน่วยงานระดับสำนักงานเขตมีหน้าที่รับผิดชอบในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2-4 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับ ติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 2554, หน้า 1-43)

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2:ปรับปรุงระบบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้ทันสมัย โดยพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารและการให้บริการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

เป้าประสงค์:กรุงเทพมหานครมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

ตารางที่ 3 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2

กลยุทธ์	ตัวชี้วัดกลยุทธ์
การบริหารงานโปร่งใส	
-เพิ่มประสิทธิภาพใน ด้านกระบวนการและการ -ระดับความสำเร็จของการจัดทำระบบบริหาร ประเมินการ บริหารราชการตามหลัก ธรรมาภิบาล	ความเสี่ยง (เพิ่มขึ้นร้อยละ 20)
-เสริมสร้างความเข้มแข็งให้หน่วยงาน / ส่วนราชการ ในการกำกับ ดูแลตนเองและการควบคุมภายในที่ดี	-ระดับความสำเร็จในการจัดทำระบบควบคุม รวมทั้งสร้างระบบตรวจสอบ การบริหารงานและการ ภายในของหน่วยงาน (ร้อยละ 85)
ควบคุมภายในของ แต่ละหน่วยงาน / ส่วนราชการ	
-พัฒนากลไกการบริหาร โดยจัดให้มีระบบกรรมการ (Commissioner) สำหรับการปฏิบัติงานที่ต้องใช้	
ดุลพินิจในการใช้ อำนาจอนุมัติ อนุญาต เพื่อสร้าง -หน่วยงาน มีการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือ การมีส่วนร่วมจากภายนอกและความโปร่งใสในการ คณะกรรมการจากบุคคลภายนอกเข้าร่วม ปฏิบัติราชการ	พิจารณาอนุมัติ อนุญาตในภารกิจต่างๆ (อย่างน้อย
-การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยจัดให้มีช่องทาง การ 1 คณะ / หน่วยงาน)	
สื่อสารให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่มีความ	
จำเป็นต่อการแสดงความรับผิดชอบต่อความโปร่งใส -หน่วยงานจัดให้มีช่องทาง การสื่อสารเพื่อให้ และเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติ	ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย (ไม่น้อยกว่า 5 ช่องทาง)
-สร้างจิตสำนึก ค่านิยม และวัฒนธรรมในหน่วยงาน	
ให้บุคลากร ปฏิบัติงานด้วยความ	-ระดับความสำเร็จในการแก้ไขเรื่องร้องเรียนจาก ประชาชนผู้รับบริการ (ร้อยละ 80)

ตารางที่ 3 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 (ต่อ)

กลยุทธ์	ตัวชี้วัดกลยุทธ์
ประพฤติกอบ ซื่อสัตย์ สุจริต ยึดคุณธรรมและจริยธรรมเป็นหลักในการทำงาน ไม่แสวงหา ขอบของกรุงเทพมหานครลง (ร้อยละ 10) ประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือผู้อื่นในทางมิชอบ	-จำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับทุจริตประพฤติกอบจริยธรรมเป็นหลักในการทำงาน ไม่แสวงหา ขอบของกรุงเทพมหานครลง (ร้อยละ 10) -ร้อยละ90 ของบุคลากร กรุงเทพมหานครมีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับ ประมวลจริยธรรมและจรรยา
การมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน	
-ส่งเสริมผลักดันให้เกิดความร่วมมือในการทำงาน การประสานกันระหว่างกรุงเทพมหานครกับ ภาคเอกชน องค์กรประชาชนตัวแทนในสาขา กลุ่ม อาชีพต่างๆ และทุกภาคส่วนในรูปแบบเครือข่าย (Networking)	-มีองค์กรชุมชน/ชมรมเพื่อพัฒนากรุงเทพมหานคร ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างน้อย 20 องค์กร/ชมชน ภายในปี 2555
-ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนใน การพัฒนาภาคมหานครเพื่อเสริมสร้างความรู้สึกร่วมกัน	-สำนักงานเขตทั้ง 50 แห่ง ได้จัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนปฏิบัติราชการของ สำนักงานเขต
เจ้าของร่วมในการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน	-กรุงเทพมหานครมีการจัดตั้งที่ปรึกษา/ คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ในระดับกรุงเทพมหานคร ระดับเขต และระดับย่าน ดังนี้ 1) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม กรุงเทพมหานคร 2) คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ระดับเขต 3) คณะกรรมการพัฒนาพื้นที่ระดับย่าน (พื้นที่เศรษฐกิจ)
-พัฒนารูปแบบกลไก ระบบ และวิธีการทำงานเพื่อ สนับสนุนให้ประชาชนและทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วน ร่วม และให้ข้อคิดเห็นต่อการดำเนินงานและการ ป้องกันปราบปรามการทุจริตของกรุงเทพมหานคร	-ระดับ ความ สำ เร็จ ของ หน้วยงาน ของ กรุงเทพมหานคร ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและ ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (ร้อยละ90)
	-กรุงเทพมหานครมีระบบให้ประชาชน แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานผ่าน ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ภายในปี 2553

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3: ยกระดับการให้บริการและการทำงานเพื่อตอบสนองความ
คาดหวังและความต้องการของประชาชนให้มีความสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
เป้าประสงค์: กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรชั้นนำเลิศด้านการให้บริการ

ตารางที่ 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3

กลยุทธ์	ตัวชี้วัดกลยุทธ์
-พัฒนาระบบการให้บริการที่ดีที่สุดโดยมุ่งเน้นความ -หน่วยงานมีการพัฒนา ระบบการให้บริการที่ดี ทันสมัย คล่องตัว รวดเร็วและสามารถพัฒนา ที่สุด (อย่างน้อย 1 ระบบ/ปี) วัฒนธรรมใหม่ๆ ในการให้บริการภายใต้แนวคิดของ การยึดผู้รับบริการเป็นหลัก	
-พัฒนาระบบงาน รูปแบบของหน่วยงานบริการและ -มีผลการศึกษาปรับปรุงระบบงานการให้บริการ มาตรฐานการปฏิบัติงาน และการให้บริการเพื่อให้ และรูปแบบของหน่วยบริการ ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว โดยเน้นการ ส่งมอบบริการเป็นขั้นตอน ตามห่วงโซ่แห่งคุณค่า	
-ปรับปรุงรูปแบบการให้บริการประชาชนให้มีความ -ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ/ ช่องทาง การ หลากหลายเพื่อให้ประชาชนได้เลือกรูปแบบการ ให้บริการรูปแบบใหม่ที่ได้รับการพัฒนาแล้วเสร็จ ให้บริการที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเอง เพื่อ (ไม่น้อยกว่า 1 ประเภทบริการต่อปี) มุ่งสู่การเป็นองค์กรชั้นนำเลิศด้านการบริการ	
-ติดตามและประเมินความพึงพอใจของประชาชนที่มี -ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการ ต่อการบริการของกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่องและ ให้บริการของหน่วยงาน (ร้อยละ 75) สม่ำเสมอ	

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4: ปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีความเหมาะสม
ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พัฒนา
บุคลากรให้มีสมรรถนะสูง มีคุณธรรม มีขวัญกำลังใจและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

เป้าประสงค์: การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครใช้ระบบคุณธรรม บุคลากร
มีพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กรที่พึงประสงค์ มีคุณภาพ คุณธรรม มีขวัญกำลังใจ และ
คุณภาพชีวิตที่เหมาะสม

ตารางที่ 5 ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4

กลยุทธ์	ตัวชี้วัดกลยุทธ์
-วางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้ได้คนที่มีคุณภาพและจำนวนกำลังคนที่เหมาะสม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร	-ระดับความสำเร็จของการดำเนินการแผนกำลังคนได้ครบทุกกิจกรรมในหน่วยงานต่างๆ (ร้อยละ 80)
-เสริมสร้างระบบคุณธรรม จริยธรรม ปรับกระบวนทัศน์วัฒนธรรมใหม่ให้ข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครมีคุณธรรม และจรรยา มีจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่และดำรงตนตั้งมั่นเป็นแบบอย่างที่ดีงาม ควรแก่ความไว้วางใจและเชื่อมั่นของประชาชน	-หน่วยงานมีการจัดกิจกรรม เผยแพร่ค่านิยมและมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานคร (อย่างน้อย 2 กิจกรรม/ปี)

จากกรอบแนวคิดในการพัฒนาระบบราชการของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2552-2555 ซึ่งเป็นระยะแรกที่ กรุงเทพมหานครได้นำมาใช้ในการบริหารราชการ ที่ผ่านมตั้งแต่ปี พ.ศ.2552-2554 เป็นเวลา 3 ปี ปรากฏว่าแต่ละสำนักงานเขตสามารถดำเนินการได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลเป็นฝ่ายอบรมให้ความรู้ในการบริหารเชิงยุทธศาสตร์แก่ผู้บริหารของสำนักงานเขตและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แต่ก็มีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้นหลายประการ คือ ผู้บริหาร ได้แก่ ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่อาจที่จะถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจไปให้เจ้าหน้าที่เขตรายอื่นสามารถปฏิบัติงานในเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริงได้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะไม่เคยชิน หรือขาดความรู้ความเข้าใจ ไม่สนใจใฝ่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานแนวใหม่ก็เป็นได้ ผลสำเร็จของการบริหารงานตามแผนยุทธศาสตร์จึงเป็นได้เพียงการรายงานผลการปฏิบัติงานในรูปแบบของเอกสารให้ครบองค์ประกอบในการตรวจวัดประเมินผลเท่านั้น ดังนั้น ในปี พ.ศ.2555 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการนำยุทธศาสตร์มาใช้ในระยะแรก ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่าผู้อำนวยการเขตได้มีการนำยุทธศาสตร์ไปใช้ในระดับใด สามารถบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์หรือไม่ อย่างไร และการนำยุทธศาสตร์ไปใช้จะส่งอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารหรือไม่ อย่างไร โดยสอบถามความคิดเห็นของผู้ได้บังคับบัญชาและสมาชิกสภาเขต เพื่อให้เกิดความหลากหลายมิติในการตรวจวัดประเมินผลยิ่งขึ้น โดยได้นำยุทธศาสตร์มากำหนดเป็นตัวแปรสำหรับการวิจัยทั้งตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ดังนี้

ตัวแปรอิสระ คือ การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การจัดทำระบบบริหารความเสี่ยง การสร้างระบบการควบคุมภายใน การจัดช่องทางการสื่อสาร การสร้างค่านิยมคุณธรรมและจริยธรรม การพัฒนาระบบการให้บริการที่ดีที่สุด การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน การปรับปรุงรูปแบบการให้บริการให้มีความหลากหลาย และการวางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์

ตัวแปรตาม คือ การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร โดยวัดระดับความสำเร็จจากตัวชี้วัดกลยุทธ์ ได้แก่ การจัดทำระบบบริหารความเสี่ยง การสร้างระบบการควบคุมภายใน การจัดช่องทางการสื่อสาร บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและจรรยา การพัฒนาระบบการให้บริการที่ดีที่สุด การมีคู่มือการให้บริการ คู่มือการกำกับและตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการ การพัฒนาการบริการ/ช่องทางการให้บริการรูปแบบใหม่ และการดำเนินการวางแผนกำลังคน

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลขององค์การมีผลงานวิจัย สรุปได้ดังนี้

รุจา รอดเข็ม (2547) ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การของวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ประยุกต์ตามแนวทางการประเมินองค์การแบบสมดุล และศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรต่างๆ กับประสิทธิผลขององค์การของวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่า ตัวแปรสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การของวิทยาลัยในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ ภาวะผู้นำ บรรยากาศองค์การ การติดต่อสื่อสาร วัฒนธรรมองค์การ การบริหารเชิงกลยุทธ์ เทคโนโลยี สภาพแวดล้อมภายนอก ความผูกพันต่อองค์การ และการจูงใจ

วาโร เฟ็งสวัสดิ์ (2549) ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้นตรงของประสิทธิผลภาวะผู้นำของผู้บริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของโรงเรียน พบว่า องค์ประกอบของประสิทธิผลภาวะผู้นำ ประกอบด้วย องค์ประกอบด้านภูมิหลังของผู้บริหาร อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ทางการศึกษาอบรม และประสบการณ์ทางการบริหาร องค์ประกอบด้านสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องมีอิทธิพลทางตรงเชิงบวกต่อคุณลักษณะผู้นำของผู้บริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชาในโรงเรียน การจัดโครงสร้างของงานในโรงเรียน การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหาร และความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน มีคุณลักษณะส่วนตัวและทักษะผู้นำเป็นตัวแปรสำคัญ และองค์ประกอบด้านพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร การสร้างวิสัยทัศน์ และการสร้างบารมี การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล การกระตุ่นปัญญา การสร้าง

แรงบันดาลใจ การให้รางวัลตามสถานการณ์ และการเป็นผู้นำทางวิชาการ มีความสำคัญและส่งผลทางตรงเชิงบวกต่อประสิทธิผลของโรงเรียน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ยุวราณี สุขวิญญาณ์ (2549) ศึกษาเรื่อง การศึกษาสภาพการบริหารวิทยาลัยพยาบาล และปัจจัยเชิงสาเหตุประสิทธิผลองค์กรของวิทยาลัยพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่า (1) ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรมี 4 ตัวแปร คือ นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ โครงสร้างองค์กร เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมภายนอก (2) ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลองค์กรมี 4 ตัวแปร คือ ผลลัพธ์เฉพาะบุคคล ความพึงพอใจผลการปฏิบัติงานและความผูกพัน การบรรลุเป้าหมาย การปฏิบัติงานมีผลสัมฤทธิ์สูง ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสียพึงพอใจ

สุภารัตน์ ครุฑทะ (2550) ศึกษาเรื่อง หลักสูตรฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะที่พึงประสงค์สำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพยาบาลในระบบบริการสุขภาพในอนาคต พบว่า สมรรถนะที่พึงประสงค์สำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพยาบาลในระบบบริการสุขภาพในอนาคต ที่จำเป็นมากถึงมากที่สุด ในปัจจุบันและในอนาคตที่ควรได้รับการพัฒนาฝึกอบรมให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และทัศนคติต่อการนำ และการบริหารจัดการองค์กรพยาบาลให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรในระบบบริการสุขภาพต่อไปในอนาคต ได้แก่ สมรรถนะ 9 ด้าน ดังนี้ (1) ด้านภาวะผู้นำ (2) ด้านบริหารจัดการ (3) ด้านมาตรฐานการปฏิบัติการพยาบาล (4) ด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (5) ด้านการแนะนำและการสนับสนุนการใช้ข้อมูลและงานวิจัย (6) ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการสื่อสารและการสร้างเครือข่าย (7) ด้านการพัฒนาคุณภาพ (8) ด้านความไว้วางใจ และ (9) ด้านกลยุทธ์การตลาดเชิงธุรกิจบริการพยาบาล

อดิศักดิ์ ภูวิพัฒน์วงศ์ (2552) ศึกษาเรื่อง การประเมินประสิทธิผลองค์กรแบบองค์รวม: ศึกษากรณีกรมศุลกากรผลการวิจัยพบว่า กรมศุลกากรมีประสิทธิผลแบบองค์รวมอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง โดยมีผลการประเมินประสิทธิผลด้านการเงินและด้านลูกค้าอยู่ในเกณฑ์ดี ด้านกระบวนการภายในอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ส่วนด้านที่มีประสิทธิผลน้อยที่สุดคือด้านการเรียนรู้และการพัฒนา แต่ก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ปานกลางเช่นกัน ซึ่งถ้าเป็นการพิจารณาประสิทธิผลองค์กรเช่นในอดีต โดยดูประสิทธิผลด้านการเงินเพียงอย่างเดียว คงสรุปว่าองค์กรนี้ประสบความสำเร็จ แต่ทั้งนี้การนำแนวคิดทฤษฎี Balanced Scorecard เฉพาะ 4 ด้าน คือ ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และด้านการเรียนรู้และการพัฒนา มาเป็นแนวทางในการประเมินประสิทธิผลในด้านต่าง ๆ รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ก็พบว่า โครงสร้างองค์กรถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลองค์กร แต่ปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรแบบองค์รวมของกรมศุลกากรแท้จริงคือ ผู้นำ

ปัทมา ผ่องศิริ (2552) ศึกษาเรื่อง คุณลักษณะผู้นำที่มีผลต่อประสิทธิผลของผู้บริหาร วิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่า (1) องค์ประกอบคุณลักษณะของผู้บริหาร วิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข มี 5 องค์ประกอบ ได้แก่ จริยธรรมการบริหาร ความคิดเชิงอนาคต การมีส่วนร่วมในการบริหาร การสื่อสารเพื่อการจัดการ และการตัดสินใจแบบ วิกฤติ (2) ตัวแปรที่ร่วมพยากรณ์ประสิทธิผลของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกระทรวง สาธารณสุข ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 คือ จริยธรรมการบริหาร ความคิดเชิงอนาคต การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และการสื่อสารเพื่อการจัดการ (3) เมื่อเปรียบเทียบคุณลักษณะ ผู้นำที่มีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาลจำแนกตามเครือข่าย พบว่ามีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 คือ จริยธรรมการบริหาร ความคิด เชิงอนาคต การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และการสื่อสารเพื่อการจัดการมีค่าต่อการเปลี่ยนแปลง ของประสิทธิผลของผู้บริหารวิทยาลัยพยาบาล สูงถึงร้อยละ 82.2

ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ (2555) ได้สำรวจความพึงพอใจของชาว กรุงเทพมหานครที่มีต่อการให้บริการของสำนักงานเขตที่ตนพักอาศัย ในช่วงเวลาระหว่างวันที่ 10-17 กุมภาพันธ์ 2555 พบว่าประชาชนคนกรุงเทพมหานคร โดยรวมพึงพอใจต่อการให้บริการของ สำนักงานเขตในระดับค่อนข้างมาก คือ มีระดับความพึงพอใจเฉลี่ยเท่ากับ 2.75 จาก 4.00 จำแนก ความพึงพอใจเป็นรายด้าน พบว่าทุกด้านมีระดับความพึงพอใจอยู่ในระดับค่อนข้างมาก ได้แก่ ด้าน ความสะดวกในการใช้บริการ ด้านความรวดเร็วในการให้บริการ ด้านความโปร่งใสในการ ให้บริการ ด้านความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการให้คำแนะนำและการแก้ไขปัญหา ด้านการ ตอบสนองต่อข้อร้องเรียนเรื่องต่างๆ ของประชาชน ด้านเจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อมและรวดเร็วในการ แก้ไขปัญหาที่เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้านการดูแลและป้องกันเหตุที่จะ เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้านการบริหารจัดการด้านการระบายน้ำภายใน เขตที่รับผิดชอบ ด้านการบริหารจัดการศูนย์พักพิงและการสนับสนุนสิ่งของยังชีพที่จำเป็นสำหรับ ผู้ประสบภัย และด้านการฟื้นฟูและเยียวยาประชาชนภายหลังประสบภัยน้ำท่วม

Frigon and Jackson (1996) ได้นำเสนอทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้นำที่มีประสิทธิภาพไว้ 12 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) การวางแผน (planning) (2) ความเป็นผู้นำในทีมงาน (team leadership) (3) การแสดงความรับผิดชอบต่อทางการเงิน (financial responsibility) (4) การตัดสินใจ (decision making) (5) การประเมินสถานการณ์ (situational assessment) (6) การสื่อสาร (communication) (7) การบริหาร (management) (8) การให้ความรู้และฝึกทักษะต่างๆ (teaching) (9) การจัดตั้งอำนวยความสะดวก (facilitating) (10) การจัดการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ (effective meeting)

management) (11) การตัดสินใจโดยยึดข้อเท็จจริงเป็นหลัก (fact-based decision making) และ (12) ความรู้ในเชิงธุรกิจ (business knowledge)

McCaughey, Moxley and Velsor (1998) ได้นำเสนอทักษะที่จำเป็นสำหรับผู้ที่มีประสิทธิผลไว้ 4 กลุ่ม จำนวน 16 ทักษะ คือกลุ่มที่ 1 ความสามารถที่จะสร้างสัมพันธ์กับสังคม (ability to interact socially) ประกอบด้วยทักษะที่สำคัญ 8 ประการ คือ การจัดการความขัดแย้ง (conflict management) การต่อรอง (negotiation) การมีอิทธิพล (influencing) การสร้างทีมงาน (team building) การฟังอย่างกระตือรือร้น (active listening) ความสามารถที่จะให้ข้อมูลย้อนกลับ (ability to give feedback) การสื่อสาร (communication) และการปรับตัว (adaptation) กลุ่มที่ 2 การสร้างสรรค์ (creativity) ประกอบด้วยทักษะที่สำคัญ 3 ประการ คือ มองหาข้อสรุปที่เป็นทางเลือก (see alternate solutions) ตั้งคำถามเกี่ยวกับข้อตกลงของข้อคำถามเหล่านั้น (question assumptions) และสำรวจสิ่งต่างๆ อย่างหลากหลาย (explore ambiguity) กลุ่มที่ 3 การประเมินเชิงวิเคราะห์และคิดอย่างเป็นระบบ (critical evaluation and systematic thinking) ประกอบด้วยทักษะที่สำคัญ 3 ประการ คือ คิดอย่างวิเคราะห์ (think analytically) ป้องกันปัญหา (detect problems) และการแก้ปัญหา (problem solving) และกลุ่มที่ 4 การเสริมพลัง (empowerment) ประกอบด้วยทักษะที่สำคัญ 2 ประการ คือ กระตุ้นหรือจูงใจผู้อื่นโดยอาศัยการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม (ability to motivate others through participative decision making) การกำหนดเป้าหมายขององค์กร (goal setting)

Schmid (2002) ศึกษาองค์การเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ พบว่ามีตัวแปร 3 ตัวแปร ที่สามารถอธิบายถึงความมีประสิทธิภาพขององค์กร ได้แก่ ความพึงพอใจของลูกค้า ผลการปฏิบัติงาน และการปรับตัวให้สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้า

Parhizgari and Gilbert (2004) ศึกษาหาตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพขององค์กร โดยใช้วิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบ (factor analysis) พบว่า องค์ประกอบสำคัญของความมีประสิทธิภาพขององค์กร มีด้วยกัน 9 องค์ประกอบ คือ ความสำคัญของวิสัยทัศน์ นโยบายที่สนับสนุนคนในองค์กร การออกแบบองค์กรที่เหมาะสม สภาพการทำงาน ค่าจ้างและผลตอบแทน การบังคับบัญชาที่ดี ความซื่อสัตย์ต่อองค์กร การดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและพฤติกรรมทำให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นสำคัญ

Brooks and Brooks (2005) ได้เสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้นำยุคใหม่ ประกอบด้วย ความฉลาดทางอารมณ์ พลังงาน จริยธรรม ความปรารถนา การชักจูง พลังงานทางสติปัญญา นวัตกรรม มุมมองระดับสากล ความไม่แน่นอน ความสลับซับซ้อน และความกล้าหาญ และเสนอหลักการเป็นผู้นำที่ประสบผลสำเร็จ 10 ประการ ดังนี้

1. การทำงานข้ามหน้าที่คิดแบบสหวิทยาการ มีและใช้ความรู้มองภาพรวม ความเสี่ยงและแก้ปัญหาในระดับโลก พัฒนาทักษะของคน เน้นทีมและผลลัพธ์
2. สร้างรูปแบบผู้นำที่พอใจสูงสุด นำโดยใช้ความปรารถนา พลังงาน และความฉลาดทางอารมณ์ ผู้นำต้องรู้จักตนเอง สนใจความรู้สึกรอบข้าง เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมขององค์กร ควบคุมตนเองได้
3. การจัดการกับเครือข่ายความรู้ เพราะเศรษฐกิจปัจจุบันเป็นยุคแห่งการเรียนรู้ ส่งเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ นวัตกรรมเพื่อความได้เปรียบเชิงแข่งขัน ต้องมีทักษะของผู้นำ ทักษะด้านความสัมพันธ์ ทักษะในการโน้มน้าวจิตใจคน พลังทางปัญญาและตรวจสอบการทำงานได้
4. จูงใจ โน้มน้าวจิตใจ และสื่อสารเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ เริ่มจากการกำหนดวิสัยทัศน์ให้ชัดเจน สร้างฉันทาคติ ความสัมพันธ์ที่ดี การสื่อสารในช่วงวิกฤติและมีทักษะด้านการพูดและการเขียนในที่สาธารณะ
5. สร้างสรรค์และวัฒนธรรมของคุณธรรมและค่านิยม ผู้นำต้องสะท้อนค่านิยมและวัฒนธรรมของคนและองค์กร จรรยาบรรณ จริยธรรมขององค์กร
6. การเป็นผู้นำ ในสภาพแวดล้อมที่มีความหลากหลายต้องพัฒนายุทธศาสตร์ของการเรียนรู้ที่แตกต่าง การเรียนรู้จากการลงมือทำ องค์กรและคนต้องสำรวจวิถีทางใหม่ๆ เพื่อสร้างความเชื่อถือ ความสัมพันธ์ และความเป็นเพื่อน
7. พัฒนาเครือข่ายในการให้คำปรึกษา ด้วยการเพิ่มความเสถียร หาเครือข่ายที่หลากหลาย และสร้างเครือข่ายที่เสถียร หรือในการทำงาน
8. ขยายจุดเน้นด้านโลกาภิวัตน์ ผู้นำต้องเข้าใจวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน สภาวะไร้พรมแดน การเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลง องค์กรต้องค้นหามาตรฐานระดับโลก
9. การสร้างและนำทีมที่สร้างผลงานระดับสูง จำเป็นต้องเพิ่มทักษะความรู้และประสิทธิภาพ คัดเลือกส่วนผสม คุณลักษณะ วัฒนธรรม และมุมมองต่างๆ ของคนและทีมงานให้ถูกต้อง เสนอความคิดใหม่ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ท้าทาย สร้างแรงจูงใจและวางแผนงาน
10. การนำและเจริญเติบโตในสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลง ผู้นำต้องคาดการณ์แนวโน้ม ภาพรวม มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน สร้างวัฒนธรรมที่เปิดกว้างและเรียนรู้ ผู้นำต้องหามุมมองใหม่และแตกต่างจากเดิม รวมทั้งการตัดสินใจภายใต้ข้อมูลที่จำกัด นำเสนออย่างมีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าประสิทธิผลขององค์กรมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากมาย แม้แต่แนวคิดเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลขององค์กรเองก็ยังมีหลากหลายมิติความคิด ผู้วิจัยได้สังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดเพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาที่มี

ความสัมพันธ์เป็นเหตุและผลต่อกันในบริบทของประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดเป็นตัวแปรสำหรับการวิจัย คือ ตัวแปรอิสระ ได้แก่คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตในปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย (1) ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ (2) ด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต ได้แก่ 1. การวางแผนปฏิบัติราชการ 2. การจัดโครงสร้างการบริหาร 3. การควบคุมการปฏิบัติราชการ (3) ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ได้แก่ 1. การสร้างวิสัยทัศน์ 2. การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์ 3. การสร้างแรงบันดาลใจ 4. การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล 5. การกระตุ้นทางภูมิปัญญา 6. การมีจริยธรรมและตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพการบริการในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย 1. การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร 2. การแสวงหาทรัพยากร 3. กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต 4. ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา 5. ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยประสงค์จะ ประเมินประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครและคุณลักษณะของผู้อำนวยการ เขตในปีงบประมาณ 2555 รวม 3 ด้าน ได้แก่ การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ กรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติการบริหารงานของผู้อำนวยการเขตและภาวะผู้นำของผู้อำนวยการ เขตในบทนี้จะได้กล่าวถึง รูปแบบการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การตรวจสอบคุณภาพ เกณฑ์การวัดตัวแปร การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล โดย กำหนดกรอบระเบียบวิธีวิจัยมีรายละเอียด ดังนี้

รูปแบบการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบการวิจัยเป็นการวิจัยแบบผสมทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (mixed method) โดยวิธีแยกการศึกษาแบบเด็ดขาด (John W. Cresswell, 2005) โดยใช้การวิจัยเชิง ปริมาณเป็นหลัก มีรายละเอียด ดังนี้

การวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) โดยใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) ซึ่ง เป็นการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งเพียงครั้งเดียวแบบตัดขวาง (Cross Sectional Design) กับข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตลงมา และสมาชิกสภาเขต ทั้ง 50 เขต

การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research)

เป็นการออกแบบการวิจัยในลักษณะกลุ่มบุคคล (collectivity design) ที่เจาะจงเฉพาะ โดย การสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการเชิงลึก (formal in-depth interview) ด้วยแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง (structured interview) กับบุคคลที่เกี่ยวข้องและทราบข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารใน สำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร เป็นอย่างดีเพื่อเป็นการยืนยันข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเชิงปริมาณอีก ชั้นหนึ่ง จำแนกเป็น 4 กลุ่ม คือ (1) ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ฝ่ายข้าราชการประจำ (2) นักการเมือง ตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (3) ผู้อำนวยการเขต สังกัดกรุงเทพมหานคร (4) ผู้ช่วย ผู้อำนวยการเขต สังกัดกรุงเทพมหานคร รวมสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 12 คน

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดหน่วยการวิเคราะห์เป็นระดับองค์การ (organizational units) คือ สำนักงานเขต สังกัดกรุงเทพมหานคร และมีการแยกวิเคราะห์ออกเป็นหน่วยระดับกลุ่ม (group level) คือ กลุ่มเขตของกรุงเทพมหานครทั้ง 6 กลุ่มเขต ได้แก่ กลุ่มกรุงเทพเหนือ กลุ่มกรุงเทพใต้ กลุ่มกรุงเทพกลาง กลุ่มกรุงเทพตะวันออก กลุ่มกรุงธนเหนือ และกลุ่มกรุงธนใต้ โดยแต่ละสำนักงานเขตที่อยู่ในกลุ่มเขต จะแบ่งประชากรและกลุ่มตัวอย่างเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ระดับผู้บริหารเขต คือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าฝ่ายต่างๆ (2) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่าย และ (3) สมาชิกสภาเขต

ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ประกอบด้วย ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้บริหารเขต คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ทั้ง 50 เขต แยกเป็นระดับผู้บริหารเขต จำนวน 600 คน และระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่าย จำนวน 6,816 คน รวมข้าราชการ 7,416 คน และตัวแทนของประชาชน คือ สมาชิกสภาเขต ทั้ง 50 เขต รวม 361 คน รวมประชากรในการศึกษา จำนวน 7,777 คน

กลุ่มตัวอย่าง

ใช้การสุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงปริมาณแบบแบ่งชั้นหลายขั้น (multistage stratified random sampling) มีวิธีการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 แบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ (1) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ระดับผู้บริหารเขต คือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าฝ่าย (2) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่าย และ (3) สมาชิกสภาเขต ในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง แบ่งกระจายออกเป็น 6 กลุ่มเขต โดยมีรายละเอียดเขตและจำนวนประชากรดังตาราง 6

ตารางที่ 6 จำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษา

กลุ่มเขต	สำนักงานเขต	ชรก.ต่ำกว่า	จำนวนประชากร		
			หนฝ.	สข.	รวม
กลุ่มกรุงเทพเหนือ	จตุจักร	12	152	8	172
	บางซื่อ	12	136	7	155
	ลาดพร้าว	12	133	7	152
	หลักสี่	12	129	7	148
	ดอนเมือง	12	135	8	155
	สายไหม	12	141	8	161
	บางเขน	12	141	8	161
	รวม	84	967	53	1,104
กลุ่มกรุงเทพใต้	ปทุมวัน	12	140	7	159
	บางรัก	12	129	7	148
	บางคอแหลม	12	134	7	153
	สาทร	12	123	7	142
	ยานนาวา	12	127	7	146
	คลองเตย	12	138	7	157
	พระโขนง	12	127	7	146
	สวนหลวง	12	133	7	152
	วัฒนา	12	134	7	153
	บางนา	12	137	7	146
	ประเวศ	12	147	8	167
	รวม	132	1,459	78	1,669
	กลุ่มกรุงเทพกลาง	พระนคร	12	145	7
ดุสิต		12	140	7	159
ดินแดง		12	138	7	157
ป้อมปราบศัตรูพ่าย		12	128	7	147
สัมพันธวงศ์		12	121	7	140
ห้วยขวาง		12	132	7	151
พญาไท		12	123	7	142
ราชเทวี		12	130	7	149

ตารางที่ 6 จำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษา (ต่อ)

กลุ่มเขต	สำนักงานเขต	ผู้บริหารเขต	จำนวนประชากร		
			ชรก.ต่ำกว่า หนผ.	สข.	รวม
กลุ่มกรุงเทพมหานครกลาง	วังทองหลาง	12	120	7	139
	รวม	108	1,177	63	1,348
กลุ่มกรุงเทพมหานครตะวันออก	บางกะปิ	12	152	8	172
	สะพานสูง	12	118	7	137
	บึงกุ่ม	12	131	7	150
	คันนายาว	12	117	7	136
	ลาดกระบัง	12	153	8	173
	มีนบุรี	12	138	7	157
	หนองจอก	12	170	7	189
	คลองสามวา	12	139	8	159
	รวม	96	1,118	59	1,273
กลุ่มกรุงเทพมหานครเหนือ	ชนบุรี	12	127	7	175
	คลองสาน	12	133	7	152
	จอมทอง	12	151	8	171
	บางกอกใหญ่	12	129	7	148
	บางกอกน้อย	12	152	7	171
	บางพลัด	12	136	7	155
	ตลิ่งชัน	12	142	7	161
	ทวีวัฒนา	12	127	7	146
รวม	96	1,126	57	1,279	

ตารางที่ 6 จำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษา (ต่อ)

กลุ่มเขต	สำนักงานเขต	จำนวนประชากร			
		ผู้บริหารเขต	ชรก.ต่ำกว่า หนผ.	สข.	รวม
กลุ่มกรุงธนใต้	ภาษีเจริญ	12	149	7	168
	บางแค	12	146	8	166
	หนองแขม	12	131	7	150
	บางขุนเทียน	12	151	8	171
	บางบอน	12	129	7	148
	ราษฎร์บูรณะ	12	130	7	149
	ทุ่งครุ	12	133	7	152
	รวม	84	969	51	1,104
รวมประชากรทั้งหมด		600	6,816	361	7,777

ขั้นตอนที่ 2 จำนวนประชากรของกลุ่มตัวอย่างตามขั้นตอนที่ 1 นำมาคำนวณหาจำนวนขนาดตัวอย่างโดยใช้สูตร Taro Yamane (1970) ดังนี้

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

โดย n = จำนวนขนาดตัวอย่าง

N = จำนวนรวมทั้งหมดของประชากรที่ใช้ในการศึกษา

e = ความผิดพลาดที่ยอมรับได้ (กำหนดให้ = 5%)

ดังนั้น จำนวนขนาดตัวอย่างที่จะใช้ในการศึกษารั้งนี้แบ่งตามกลุ่มตัวอย่างได้ดังนี้

ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ระดับผู้บริหารเขต

$$\frac{600}{1 + (600 \times 0.05^2)} = 240$$

ดังนั้น จำนวนขนาดตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ระดับผู้บริหารเขตจึงมี 240 ตัวอย่าง

ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่าย

$$\frac{6816}{1 + (6816 \times 0.05^2)} = 377.83$$

ดังนั้น จำนวนขนาดตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่ายจึงควรมี 378 ตัวอย่าง

สมาชิกสภาเขต

$$\frac{361}{1 + (361 \times 0.05^2)} = 189.75$$

$$1 + (361 \times 0.05^2)$$

ดังนั้น จำนวนขนาดตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างสมาชิกสภาเขตจึงควรมี 190 ตัวอย่าง

ขั้นตอนที่ 3 จำนวนขนาดตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างตามขั้นตอนที่ 2 นำมาหาสัดส่วนจำนวนขนาดตัวอย่างตามกลุ่มเขตทั้ง 6 กลุ่มเขต โดยใช้สูตร

จำนวนขนาดตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างตามกลุ่มเขต =

จำนวนขนาดตัวอย่างรวม x จำนวนประชากรของกลุ่มเขต

จำนวนประชากรรวม

เช่น จำนวนขนาดตัวอย่างของผู้บริหารเขต กลุ่มกรุงเทพเหนือ

$$\frac{240 \times 84}{600} = 33.6$$

600

ดังนั้น จำนวนขนาดตัวอย่างของผู้บริหารเขต กลุ่มกรุงเทพเหนือจึงควรมี 34 ตัวอย่างและใช้วิธีการคำนวณหาสัดส่วนเช่นเดียวกันนี้กับจำนวนขนาดตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างอื่นๆ แยกตามกลุ่มเขต ได้รายละเอียดดังตารางที่ 7

ตารางที่ 7 จำนวนขนาดตัวอย่าง

กลุ่มเขต	ผู้บริหารเขต		ขรก.ต่ำกว่าหนฝ.		สมาชิกสภาเขต		รวม	
	ประชากร	ตัวอย่าง	ประชากร	ตัวอย่าง	ประชากร	ตัวอย่าง	ประชากร	ตัวอย่าง
กรุงเทพเหนือ	84	34	967	54	53	28	1,104	116
กรุงเทพใต้	132	53	1,459	81	78	42	1,669	176
กรุงเทพกลาง	108	44	1,177	66	63	34	1,348	144
กรุงเทพตะวันออก	96	39	1,118	63	59	32	1,273	134
กรุงธนเหนือ	96	39	1,126	63	57	30	1,279	132
กรุงธนใต้	84	34	969	54	51	27	1,104	115
รวม	600	243	6,816	381	361	193	7,777	817

ขั้นตอนที่ 4 ใช้การสุ่มตัวอย่างในการวิจัยเชิงปริมาณแบบง่าย (simple random sampling) โดย แจกแบบสอบถามกระจายไปยังข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดฝ่ายต่างๆ และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ตลอดจนสมาชิกสภาเขต ทั้ง 50 เขต เขตละ 34 ชุด แยกเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ระดับผู้บริหารเขต 12 ชุด ข้าราชการระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่าย 14-15 ชุด และสมาชิกสภาเขต 7-8 ชุด รวมทั้งหมด 1,700 ชุด ผ่านทางกองกลาง สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยดำเนินการแจกด้วยตนเอง และส่งจดหมายลงทะเบียนทางไปรษณีย์ตอบรับพร้อมแนบซองติดแสตมป์จำนวนถึงผู้วิจัย จำนวนแบบสอบถามที่ได้รับตอบกลับคืนต้องไม่น้อยกว่าจำนวนขนาดตัวอย่างที่ได้จากการคำนวณหาค่าตามขั้นตอนที่ 3 โดยเริ่มทอดแบบสอบถามตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2556 และกำหนดระยะเวลาให้กับผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเวลาไม่เกิน 2 สัปดาห์ โดยเริ่มเก็บรวบรวมแบบสอบถามตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2556 สามารถรวบรวมแบบสอบถามได้ครบทุกกลุ่มตัวอย่าง เมื่อตรวจสอบแล้วได้ตัดแบบสอบถามที่ให้ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือให้ความคิดเห็นในระดับเดียวกันทั้งหมดทิ้ง และพบว่าไม่มีแบบสอบถามที่สมบูรณ์สามารถใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้จำนวน 878 ชุด ซึ่งมากกว่าจำนวนขั้นต่ำของขนาดตัวอย่าง รายละเอียด มีดังนี้

ตารางที่ 8 จำนวนแบบสอบถามที่ใช้ในการวิเคราะห์

กลุ่มเขต	ผู้บริหารเขต	ข้าราชการต่ำกว่า หัวหน้าฝ่าย	สมาชิกสภาเขต	รวม
กรุงเทพเหนือ	35	74	30	139
กรุงเทพใต้	53	83	42	178
กรุงเทพกลาง	55	72	35	162
กรุงเทพตะวันออก	39	67	32	138
กรุงธนเหนือ	40	65	30	135
กรุงธนใต้	34	63	29	126
รวม	256	424	198	878

การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดย

1. หน่วยศึกษา ได้แก่ สำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร ทั้ง 50 เขต
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key performance) ได้แก่ (1) ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง ผู้เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 3 คน (2) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในฐานะตัวแทนฝ่ายการเมือง จำนวน 2 คน (3) ผู้อำนวยการเขต จำนวน 4 คน และ (4) ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ในฐานะตัวแทนผู้ได้บังคับบัญชา จำนวน 3 คน รวมสัมภาษณ์ทั้งหมด 12 คน (รายละเอียดตามภาคผนวก ข)
3. เครื่องมือ คือ ตัวผู้วิจัย โดยผู้วิจัยลงพื้นที่สัมภาษณ์ด้วยตนเองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่มีความถูกต้องสูง ตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2556 และสัมภาษณ์ครบทุกท่านเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2556 ใช้เวลารวม 40 วัน
4. อุปกรณ์ที่ใช้ ประกอบด้วย เครื่องบันทึกเสียง และกล้องถ่ายรูป
5. เทคนิคในการเก็บข้อมูล
 - 5.1 เทคนิคและวิธีการติดต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การสัมภาษณ์ได้ทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูลพร้อมแนบแบบสัมภาษณ์เสนอผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งประสานงานกับเลขานุการและแจ้งประสานโดยตรงกับผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อขอทำการสัมภาษณ์ด้วยตัวผู้วิจัยเอง
 - 5.2 ลงมือสัมภาษณ์เชิงลึก (formal in-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง (structured interview) ซึ่งผ่านการทดสอบกับผู้เชี่ยวชาญแล้วว่ามีความเที่ยงตรงด้านเนื้อหา
 - 5.3 สังเกตสถานการณ์รอบข้าง ได้แก่ บรรยากาศในการสัมภาษณ์เป็นไปอย่างเปิดเผยจริงใจ และให้ความร่วมมือด้วยดีโดยไม่มีสิ่งใดรบกวนหรือขัดจังหวะแต่อย่างใด
6. การตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) ข้อมูลที่รวบรวมได้โดยวิธีการตามข้อ 5 ได้นำไปตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยการตรวจสอบสามเส้าจากข้อมูลที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 กลุ่ม
7. การวิเคราะห์ข้อมูล
 - 7.1 ข้อมูลที่รวบรวมได้ ผู้วิจัยได้รับนำมาสรุปแยกเก็บเป็นแต่ละประเด็น
 - 7.2 นำข้อมูลที่ได้นี้ออกมาพิจารณาแล้วว่า สรุปเป็นแต่ละประเด็นและนำมาบูรณาการร่วมกัน

7.3 จัดรูปแบบตามลักษณะของข้อมูลที่ได้เพื่อวิเคราะห์ในระดับที่ใหญ่ขึ้น

7.4 สรุปผลการวิเคราะห์ในภาพรวม

8. สังเคราะห์ผล ผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการศึกษาเชิงคุณภาพจะได้นำไปสู่การสังเคราะห์ร่วมกับผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้แบ่งเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเพื่อรวบรวมข้อมูลเป็น 2 แบบ คือ

แบบสอบถาม(Questionnaires)

ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการสังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยแบบสอบถามจะถูกแบ่งเป็น 3 ตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วยคำถามแบบที่มีตัวเลือก จำนวน 3 ข้อ ได้แก่เพศ การศึกษาสูงสุด และตำแหน่ง แบบเติมข้อความ 2 ข้อ ได้แก่ อายุ และสังกัด

ตอนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีต่อคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ (1) การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ (2) การบริหารงานของผู้อำนวยการเขตประกอบด้วย การวางแผนปฏิบัติราชการ การจัดโครงสร้างการบริหารงานการควบคุมการปฏิบัติราชการและ (3) ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตประกอบด้วย การสร้างวิสัยทัศน์การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์การสร้างแรงบันดาลใจการคำนึงถึงความเป็นเอกบุคลิก การกระตุ้นทางภูมิปัญญาและการมีจริยธรรมตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย (1) การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร (2) การแสวงหาทรัพยากร (3) กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต (4) ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา และ (5) ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

ในส่วนนี้มีคำตอบให้เลือก 10 ระดับ คือ เห็นด้วยมากที่สุด เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยค่อนข้างอย่างยิ่ง เห็นด้วยอย่างมาก เห็นด้วยค่อนข้างมาก เห็นด้วยค่อนข้างน้อย เห็นด้วยน้อย เห็นด้วยค่อนข้างน้อยมาก เห็นด้วยน้อยมาก และเห็นด้วยน้อยที่สุด

ตอนที่ 3 คำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้เสนอปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก(Interview)

เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์ด้วยตัวผู้วิจัยเอง กับบุคคลที่เกี่ยวข้องและทราบข้อมูลเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตเป็นอย่างดี รวมสัมภาษณ์ทั้งสิ้น 12 คน โดยมีประเด็นในการสัมภาษณ์ คือคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ (1) การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ (2) การบริหารงานของผู้อำนวยการเขตประกอบด้วย การวางแผนปฏิบัติราชการ การจัดโครงสร้างการบริหารงานการควบคุมการปฏิบัติราชการและ (3) ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตประกอบด้วยการสร้างวิสัยทัศน์ การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์การสร้างแรงบันดาลใจการคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล การกระตุ้นทางภูมิปัญญาและการมีจริยธรรมตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย (1) การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร (2) การแสวงหาทรัพยากร (3) กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต (4) ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา และ (5) ความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการตลอดจนปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

เชิงปริมาณแบบสอบถามที่สร้างขึ้นได้นำไปตรวจสอบคุณภาพโดยดำเนินการ 3 ส่วน คือ

1. การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) เพื่อทดสอบว่าแบบสอบถามสามารถใช้วัดความเข้าใจของผู้ตอบแบบสอบถามว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้วิจัยหรือไม่อย่างไร โดยให้ผู้เชี่ยวชาญ รวม 3 ท่าน คือ ดร. จรูญ ไชยสร ดร. เกศนราภรณ์ สัตยาชัย และ ดร. สันหนทัย สงวนศักดิ์ พิจารณาตรวจสอบความตรงของเนื้อหาทั้งเป็นรายชื่อและภาพรวมของแบบสอบถามทั้งชุดผลการตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างคำถามกับวัตถุประสงค์ (testability of item-objective congruence index) ได้ค่า IOC ทั้งรายชื่อและภาพรวมมากกว่า 0.5 แสดงว่าคำถามนั้น

เป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะของตัวแปรที่สามารถถามได้โดยไม่ต้องตัดคำถามได้ออก (รายละเอียดตามภาคผนวก ก)

2. การตรวจสอบความเป็นปรนัย (objectivity) เพื่อตรวจสอบว่าแบบสอบถามนั้น ข้อคำถามมีความชัดเจน ซึ่งเฉพาะไม่ซ้ำซ้อน คลุมเครือ สื่อความหมายให้เข้าใจได้ตรงกัน และสามารถแปลความหมายได้อย่างชัดเจน ภายใต้การให้คำปรึกษาและแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ รวม 3 ท่าน ตามข้อ 1

3. การตรวจสอบค่าความเชื่อมั่น (reliability) ผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามตอนที่ 2 ไปทำการทดสอบข้อคำถามก่อน (pre-test) กับกลุ่มลูกจ้างประจำของฝ่ายและสำนักงานเขตต่างๆ ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัย รวม 30 ชุด แล้วนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา (coefficient alpha) ของ Cronbach (1978) สรุปผลการทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (reliability) ได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟารวม (coefficient alpha) เท่ากับ .9925 ทุกข้อคำถามทั้ง 59 ข้อ มีความเชื่อมั่นได้สูง จึงมีความเหมาะสมที่จะนำไปเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ผล โดยที่ผู้วิจัยไม่ได้ตัดข้อคำถามได้ออกเลย(รายละเอียดตามภาคผนวก ง)

เกณฑ์การวัดตัวแปร

เกณฑ์การวัดตัวแปรสำหรับแบบสอบถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 ข้อคำถามจะเป็นมาตราส่วนประมาณค่า (rating scales) แบบ Likert Scale จำนวน 10 ระดับ โดยมีเกณฑ์การให้คะแนน ดังนี้

ระดับความคิดเห็น	ข้อความเชิงบวก	ข้อความเชิงลบ
เห็นด้วยมากที่สุด	10 คะแนน	1 คะแนน
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	9 คะแนน	2 คะแนน
เห็นด้วยค่อนข้างอย่างยิ่ง	8 คะแนน	3 คะแนน
เห็นด้วยมาก	7 คะแนน	4 คะแนน
เห็นด้วยค่อนข้างมาก	6 คะแนน	5 คะแนน
เห็นด้วยค่อนข้างน้อย	5 คะแนน	6 คะแนน
เห็นด้วยน้อย	4 คะแนน	7 คะแนน
เห็นด้วยค่อนข้างน้อยมาก	3 คะแนน	8 คะแนน
เห็นด้วยน้อยมาก	2 คะแนน	9 คะแนน
เห็นด้วยน้อยที่สุด	1 คะแนน	10 คะแนน

ข้อคำถามในแบบสอบถามทุกข้อจะเป็นข้อความเชิงบวก ยกเว้นข้อ 53 จะเป็นข้อความเชิงลบซึ่งต้องกลับค่าคะแนน

สำหรับเกณฑ์การให้คะแนน คะแนนความคิดเห็นในแต่ละข้อคำถามทั้งหมดจะถูกนำมาคำนวณเป็นค่าเฉลี่ย (มัธยิมเลขคณิต) โดยมีเกณฑ์การแปลความหมาย ดังนี้

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 9.11–10.00	หมายถึง	ระดับสูงที่สุด
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 8.21–9.10	หมายถึง	ระดับสูงมาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 7.31–8.20	หมายถึง	ระดับสูงค่อนข้างมาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 6.41–7.30	หมายถึง	ระดับสูง
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 5.51–6.40	หมายถึง	ระดับค่อนข้างสูง
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 4.61–5.50	หมายถึง	ระดับค่อนข้างต่ำ
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.71–4.60	หมายถึง	ระดับต่ำ
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.81–3.70	หมายถึง	ระดับต่ำค่อนข้างมาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.91–2.80	หมายถึง	ระดับต่ำมาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00–1.90	หมายถึง	ระดับต่ำที่สุด

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลโดยดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1. ยื่นหนังสือถึงบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหนังสือขอความร่วมมือ จากผู้อำนวยการเขต สังกัดกรุงเทพมหานคร ทั้ง 50 เขต เพื่อขออนุญาตให้ข้าราชการในสังกัด และสมาชิกสภาเขต ตอบแบบสอบถาม

2. ผู้วิจัยนำเครื่องมือแบบสอบถามไปทดลองใช้ (try out) กับลูกจ้างประจำของฝ่ายและสำนักงานเขตต่างๆที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งหมด 30 ชุด แล้วนำมาตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) และความเชื่อมั่น (reliability) โดยใช้สัมประสิทธิ์ของ Cronbach เพื่อปรับปรุงแบบสอบถามให้มีความสมบูรณ์

3. ผู้วิจัยทอดแบบสอบถามไปยังข้าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต กระจายไปทั้ง 50 เขต และใช้เวลาในการเก็บรวบรวมแบบสอบถามร่วม 2 เดือน ระหว่างเดือนเมษายน 2556 ถึงเดือนพฤษภาคม 2556 แล้วนำแบบสอบถามที่เก็บรวบรวมได้มาตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของแบบสอบถาม และนำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์แล้วนั้น

ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างเพื่อทำการประมวลผลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ในการวิเคราะห์ข้อมูล

4. ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวมทั้งหมด 12 คนการดำเนินสัมภาษณ์ ได้ทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเก็บข้อมูลพร้อมแนบแบบสัมภาษณ์เสนอผู้ให้สัมภาษณ์ ทั้งประสานงานกับเลขานุการ และแจ้งประสานโดยตรงกับผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อขอทำการสัมภาษณ์ด้วย ตัวผู้วิจัยเอง ได้เริ่มทำการสัมภาษณ์ตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2556 และสัมภาษณ์ครบทุกท่านในวันที่ 27 พฤษภาคม 2556 ใช้ระยะเวลาสัมภาษณ์รวม 40 วัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม(questionnaire)

ข้อมูลที่ได้รับกลับคืนมาจากการตอบแบบสอบถาม ผู้วิจัยได้นำมาตรวจสอบให้เรียบร้อย แล้วนำไปประมวลผลด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ และใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม นำเสนอในรูปแบบของค่าความถี่ ค่าร้อยละ

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหาร ในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 นำเสนอในรูปแบบของค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ส่วนที่ 3 การทดสอบสมมติฐาน ใช้สถิติอนุมาน (inferential statistics) ได้แก่การวิเคราะห์การถดถอยพหุ (multiple regression analysis) ในการทดสอบสมมติฐาน โดยวิธีคัดเลือกตัวแปรเข้าสู่สมการแบบขั้นตอน (stepwise) เพื่อวิเคราะห์ว่าตัวแปรอิสระมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามมากน้อยเพียงใด ตัวแปรใดมีอิทธิพลมากที่สุดและรองลงมาตามลำดับ

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (interview)

นำข้อมูลที่รวบรวมได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง (in-depth-structure interview) มาทำการวิเคราะห์เนื้อหาอย่างละเอียด (content analytical) เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ตามความเป็นจริงและอ้างอิงจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามาตั้งแต่แรก

จากนั้นจะนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดมาสังเคราะห์สรุปผลในภาพรวมที่ได้จากการ
ทำวิจัยโดยใช้ผลการวิจัยเชิงปริมาณเป็นหลัก ส่วนผลการวิจัยเชิงคุณภาพจะใช้เป็นข้อมูลสนับสนุน
การวิจัยเชิงปริมาณเพื่อตอบคำถามของการวิจัยต่อไป

บทที่ 4

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่องประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามจากข้าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต จำนวน 878 ชุด และส่วนที่สองเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง นักการเมือง ตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต สังกัดกรุงเทพมหานครและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สังกัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 12 คนดังนี้

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยขอเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งจำแนกตามสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม นำเสนอในรูปของค่าความถี่ ค่าร้อยละ

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลคุณลักษณะของผู้บริหารเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 นำเสนอในรูปของค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ส่วนที่ 3 การทดสอบสมมติฐาน โดยใช้การวิเคราะห์การถดถอยพหุ (multiple regression analysis) วิธีคัดเลือกตัวแปรเข้าสู่สมการแบบขั้นตอน (stepwise)

ผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์และตีความข้อมูลจากแบบสอบถามทั้ง 3 ส่วนจำแนกตามกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา 3 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้บริหารเขต ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าฝ่าย (2) กลุ่มข้าราชการระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่าย และ (3) กลุ่มสมาชิกสภาเขต ทั้ง 6 พื้นที่เขต ดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม นำเสนอในรูปของค่าความถี่ ค่าร้อยละ

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนและร้อยละข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง (N = 878)

ข้อมูลส่วนตัว	พื้นที่เขต 1		พื้นที่เขต 2		พื้นที่เขต 3		พื้นที่เขต 4		พื้นที่เขต 5		พื้นที่เขต 6		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ										
เพศ														
ชาย	76	54.7	85	47.8	76	46.9	67	48.6	63	46.7	57	45.2	424	48.3
หญิง	63	45.3	93	52.2	86	53.1	71	51.4	72	53.3	69	54.8	454	51.7
รวม	139	100.0	178	100.0	162	100.0	138	100.0	135	100.0	126	100.0	878	100.0
อายุ														
ต่ำกว่า 30 ปี	4	2.9	15	8.4	14	8.6	12	8.7	9	6.7	7	5.6	61	6.9
30- 40 ปี	20	14.4	50	28.1	44	27.2	36	26.1	23	17.0	33	26.2	206	23.5
41 - 50 ปี	57	41.0	58	32.6	53	32.7	45	32.6	52	38.5	48	38.1	313	35.6
50 ปีขึ้นไป	58	41.7	55	30.9	51	31.5	45	32.6	51	37.8	38	30.2	298	33.9
รวม	139	100.0	178	100.0	162	100.0	138	100.0	135	100.0	126	100.0	878	100.0
การศึกษาสูงสุด														
ต่ำกว่ามัธยมศึกษา	1	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.1
มัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า	2	1.4	2	1.1	-	-	-	-	2	1.5	4	3.2	6	0.7

ตารางที่ 9 แสดงจำนวนและร้อยละข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่าง (N = 878) (ต่อ)

ข้อมูลส่วนตัว	พื้นที่เขต 1		พื้นที่เขต 2		พื้นที่เขต 3		พื้นที่เขต 4		พื้นที่เขต 5		พื้นที่เขต 6		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ										
มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ														
เทียบเท่า	13	9.4	13	7.3	18	11.1	10	7.2	18	13.3	-	-	76	8.7
ปวส. หรือ เทียบเท่า	9	6.5	9	5.1	8	4.9	6	4.3	6	4.4	7	5.6	45	5.1
ปริญญาตรี	93	66.9	126	70.8	118	72.8	97	70.3	89	65.9	86	68.3	609	69.4
ปริญญาโท	20	14.4	28	15.7	18	11.1	25	18.1	20	14.8	29	23.0	140	15.9
ปริญญาเอก	1	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.1
รวม	139	100.0	178	100.0	162	100.0	138	100.0	135	100.0	126	100.0	878	100.0
ตำแหน่ง														
ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต	4	2.9	8	4.5	8	4.9	7	5.1	6	4.4	5	4.0	38	4.3
หัวหน้าฝ่าย	32	23.0	45	25.3	37	22.8	31	22.5	32	23.7	29	23.0	206	23.5
ข้าราชการระดับต่ำกว่าหัวหน้า														
ฝ่าย	73	52.5	83	46.6	82	50.6	67	48.6	69	51.1	63	50.0	437	49.8
สมาชิกสภาเขต	30	21.6	42	23.6	35	21.6	33	23.9	28	20.7	29	23.0	197	22.3
รวม	139	100.0	178	100.0	162	100.0	138	100.0	135	100.0	126	100.0	878	100.0

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม

จากตารางที่ 9 แสดงจำนวนและร้อยละข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษาสูงสุด และตำแหน่ง โดยมีรายละเอียดในภาพรวม ดังนี้

เพศ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 454 คน คิดเป็นร้อยละ 51.7 และที่เหลือเป็นเพศชาย จำนวน 424 คน คิดเป็นร้อยละ 48.3

อายุ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ อายุ ระหว่าง 41-50 ปีจำนวน 313 คนคิดเป็นร้อยละ 35.6 รองลงมาคือ อายุ 50 ปีขึ้นไปจำนวน 298 คนคิดเป็นร้อยละ 33.9 อายุระหว่าง 30-40 ปี จำนวน 206 คน คิดเป็นร้อยละ 23.5 และอายุต่ำกว่า 30 ปีจำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 6.9

การศึกษาสูงสุดพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาตรี จำนวน 609 คนคิดเป็นร้อยละ 69.4 รองลงมาคือ การศึกษาสูงสุดระดับปริญญาโท จำนวน 140 คนคิดเป็นร้อยละ 15.9 การศึกษาสูงสุดระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าจำนวน 76 คนคิดเป็นร้อยละ 8.7 การศึกษาสูงสุดระดับ ปวส. หรือ เทียบเท่า จำนวน 45 คนคิดเป็นร้อยละ 5.1 การศึกษาสูงสุดระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าจำนวน 6 คนคิดเป็นร้อยละ 0.7 และการศึกษาสูงสุดระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษาและปริญญาเอก จำนวน 1 คนคิดเป็นร้อยละ 0.1 เท่านั้น

ตำแหน่ง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีตำแหน่งเป็นข้าราชการระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่าย จำนวน 437 คนคิดเป็นร้อยละ 49.8 รองลงมาคือ หัวหน้าฝ่ายจำนวน 206 คนคิดเป็นร้อยละ 23.5 สมาชิกสภาเขตจำนวน 197 คนคิดเป็นร้อยละ 22.3 และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต จำนวน 38 คนคิดเป็นร้อยละ 4.3

ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่างแบ่งตามพื้นที่กลุ่มเขต ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ไว้โดยมีรายละเอียดตามภาคผนวก จ

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตและประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555

การวิเคราะห์ข้อมูลคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 นำเสนอในรูปแบบของค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์การแปลความหมาย ดังนี้

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 9.11–10.00	หมายถึง	ระดับสูงที่สุด
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 8.21–9.10	หมายถึง	ระดับสูงมาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 7.31–8.20	หมายถึง	ระดับสูงค่อนข้างมาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 6.41–7.30	หมายถึง	ระดับสูง

ค่าเฉลี่ยระหว่าง 5.51–6.40	หมายถึง	ระดับค่อนข้างสูง
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 4.61–5.50	หมายถึง	ระดับค่อนข้างต่ำ
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 3.71–4.60	หมายถึง	ระดับต่ำ
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 2.81–3.70	หมายถึง	ระดับต่ำค่อนข้างมาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.91–2.80	หมายถึง	ระดับต่ำมาก
ค่าเฉลี่ยระหว่าง 1.00–1.90	หมายถึง	ระดับต่ำที่สุด

และแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 ตามตารางที่ 10-13 ดังนี้

ตารางที่ 10 ความคิดเห็นต่อการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติปีงบประมาณ 2555

ข้อความ	\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติปีงบประมาณ 2555	8.41	1.13	สูงมาก

จากตารางที่ 10 พบว่า ความคิดเห็นต่อการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติปีงบประมาณ 2555 โดยภาพรวม ($\bar{X}=8.41$) อยู่ในระดับสูงมาก

ตารางที่ 11 ความคิดเห็นต่อการบริหารของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555

ข้อความ	\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
การวางแผนปฏิบัติราชการ	8.49	1.13	สูงมาก
การจัดโครงสร้างการบริหารงาน	8.45	1.21	สูงมาก
การควบคุมการปฏิบัติราชการ	8.50	1.19	สูงมาก
ค่าเฉลี่ยรวม	8.48	1.11	สูงมาก

จากตารางที่ 11 พบว่า ความคิดเห็นต่อการบริหารของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555 โดยภาพรวม ($\bar{X}=8.48$) อยู่ในระดับสูงมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การควบคุมการปฏิบัติราชการ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X}=8.50$) อยู่ในระดับสูงมาก รองลงมาคือ การวางแผนปฏิบัติราชการ

(\bar{X} = 8.49) อยู่ในระดับสูงมากและ น้อยที่สุด คือ การจัดโครงสร้างการบริหารงาน (\bar{X} = 8.45) อยู่ในระดับสูงมาก ตามลำดับ

ตารางที่ 12 ความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตปิงปวงประมาณ 2555

ข้อความ	\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
การสร้างวิสัยทัศน์	8.41	1.21	สูงมาก
การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์	8.33	1.27	สูงมาก
การสร้างแรงบันดาลใจ	8.42	1.24	สูงมาก
การคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล	8.28	1.27	สูงมาก
การกระตุ้นทางภูมิปัญญา	8.28	1.24	สูงมาก
การมีจริยธรรม	8.37	1.25	สูงมาก
ค่าเฉลี่ยรวม	8.35	1.18	สูงมาก

จากตารางที่ 12 พบว่า ความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตปิงปวงประมาณ 2555 โดยภาพรวม (\bar{X} = 8.35) อยู่ในระดับสูงมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การสร้างแรงบันดาลใจ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด (\bar{X} = 8.42) อยู่ในระดับสูงมาก รองลงมาคือ การสร้างวิสัยทัศน์ (\bar{X} = 8.41) อยู่ในระดับสูงมากการมีจริยธรรม (\bar{X} = 8.37) อยู่ในระดับสูงมากการสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์ (\bar{X} = 8.33) อยู่ในระดับสูงมากและ น้อยที่สุด คือการคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล (\bar{X} = 8.28) การกระตุ้นทางภูมิปัญญา (\bar{X} = 8.28) อยู่ในระดับสูงมาก ตามลำดับ

ตารางที่ 13 ความคิดเห็นต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

ข้อความ	\bar{X}	S.D.	ระดับความคิดเห็น
การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ			
กรุงเทพมหานคร	8.39	1.28	สูงมาก
การแสวงหาทรัพยากร	8.21	1.27	สูงมาก
กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต	7.32	1.06	สูงค่อนข้างมาก
ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา	8.22	1.27	สูงมาก
ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ	8.57	1.17	สูงมาก
ค่าเฉลี่ยรวม	8.14	1.05	สูงค่อนข้างมาก

จากตารางที่ 13 พบว่า ความคิดเห็นต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวม ($\bar{X}=8.14$) อยู่ในระดับสูงค่อนข้างมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ($\bar{X}=8.57$) อยู่ในระดับสูงมาก รองลงมาคือ การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ($\bar{X}=8.39$) อยู่ในระดับสูงมาก ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา ($\bar{X}=8.22$) อยู่ในระดับสูงมาก การแสวงหาทรัพยากร ($\bar{X}=8.21$) อยู่ในระดับสูงมากและ น้อยที่สุด คือ กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต ($\bar{X}=7.32$) อยู่ในระดับสูงค่อนข้างมาก ตามลำดับ

ส่วนค่าเฉลี่ยความคิดเห็นต่อคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 แบ่งตามพื้นที่กลุ่มเขตมีรายละเอียดตามภาคผนวก จ

ส่วนที่ 3 การทดสอบสมมติฐาน

เนื่องจากมาตรที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นมีจำนวนข้อของแต่ละองค์ประกอบไม่เท่ากันดังนั้นในการวิเคราะห์ข้อมูลจะต้องหาค่าเฉลี่ยของคะแนนที่ได้ในแต่ละด้านแล้วนำคะแนนเฉลี่ยของแต่ละด้านมารวมกันหลังจากนั้นจึงนำมาหาค่าเฉลี่ยโดยรวมทุกด้านอีกครั้งเพื่อให้น้ำหนักของทุกองค์ประกอบของมาตรมีความเท่าเทียมกันหลังจากนั้นจึงทำการทดสอบตัวแปรด้วยการ วิเคราะห์ถดถอยพหุ (multiple regression analysis) โดยใช้วิธีคัดเลือกตัวแปรเข้าสู่สมการแบบขั้นตอน (stepwise) เนื่องจากผู้วิจัยได้ทดสอบการวิเคราะห์ถดถอยพหุคุณทุกแบบแล้ว วิธีแบบขั้นตอนสามารถนำเสนอสมการตัวแปรพยากรณ์ที่ดีที่สุดเพื่อนำไปใช้ในการทำนาย ซึ่งจะทำการวิเคราะห์การถดถอยพหุคุณระหว่างคะแนนเฉลี่ยจากการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติปีงบประมาณ 2555 การบริหารของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555 และภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555 เป็นตัวแปรอิสระคะแนนเฉลี่ยจากประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ด้านการแสวงหาทรัพยากร ด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต ด้านความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาและด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นตัวแปรตามซึ่งก่อนนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อตกลงเบื้องต้นในการวิเคราะห์การถดถอยพหุคุณ คือ

1. ตรวจสอบการแจกแจงข้อมูล พบการแจกแจงข้อมูลเป็นแบบปกติ
2. ตรวจสอบค่า Multicollinearity ตามแนวคิดของ Hair และคณะ (2006) โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ 2 ตัวต้องไม่เกิน .90 ค่า tolerance มีค่ามากกว่า .10 และ VIF ไม่

เกิน 10 หลังจากนั้นผู้วิจัยจึงได้วิเคราะห์การถดถอยพหุ (multiple regression analysis) วิธีคัดเลือกตัวแปรเข้าสู่สมการแบบขั้นตอน (stepwise) โดยภาพรวม ผลการทดสอบปรากฏดังตารางที่ 14-19 ดังนี้

ตารางที่ 14 การวิเคราะห์ถดถอยพหุของคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ของกลุ่มตัวอย่างภาพรวม

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ (b)	ค่า t	ค่า p	Tolerance	VIF
ค่าคงที่	1.139	9.046	0.000		
ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต	0.509	15.427	0.000	0.168	5.958
การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ	0.231	7.537	0.000	0.214	4.682
การบริหารของผู้อำนวยการเขต	0.095	2.645	0.008	0.158	6.311

$R^2 = 0.797$ $F = 1140.321$

จากตารางที่ 14 พบว่า ตัวแปรภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติและการบริหารของผู้อำนวยการเขตมีค่า tolerance เท่ากับ 0.168, 0.214 และ 0.158 ตามลำดับ ค่า VIF เท่ากับ 5.958, 4.682 และ 6.311 ตามลำดับ แสดงว่าผ่านข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติซึ่งสามารถเขียนสมการได้ดังนี้

ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร = $1.139 + 0.509$ (ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต) + 0.231 (การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ) + 0.095 (การบริหารของผู้อำนวยการเขต)

ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ร้อยละ 79.7 ($R^2=0.797$) และ พบว่า ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 50.9 ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ส่งอิทธิพลร้อยละ 23.1 และ ด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 9.5

สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างภาพรวมมีความคิดเห็นว่า ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และการบริหารของผู้อำนวยการเขต มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 15 การวิเคราะห์หาคอของพหุคูณลักษณะของผู้อำนาจเขตที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ของกลุ่มตัวอย่างภาพรวม

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ (b)	ค่า t	ค่า p	Tolerance	VIF
ค่าคงที่	0.936	6.673	0.000		
ภาวะผู้นำของผู้อำนาจเขต	0.562	15.294	0.000	0.168	5.958
การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ	0.167	4.890	0.000	0.214	4.682
การบริหารของผู้อำนาจเขต	0.160	3.982	0.000	0.158	6.311

$R^2 = 0.782$ $F = 1046.331$

จากตารางที่ 15 พบว่า ตัวแปรภาวะผู้นำของผู้อำนาจเขตการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติและการบริหารของผู้อำนาจเขตมีค่า tolerance เท่ากับ 0.168, 0.214 และ 0.158 ตามลำดับ ค่า VIF เท่ากับ 5.958, 4.682 และ 6.311 ตามลำดับ แสดงว่าผ่านข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติซึ่งสามารถเขียนสมการได้ดังนี้

การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร = $0.936 + 0.562$ (ภาวะผู้นำของผู้อำนาจเขต) + 0.167 (การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ) + 0.160 (การบริหารของผู้อำนาจเขต)

ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ร้อยละ 78.2 ($R^2 = 0.782$) และ พบว่า ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนาจเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 56.2 ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ส่งอิทธิพลร้อยละ 16.7 และด้านการบริหารของผู้อำนาจเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 16.0

สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างภาพรวมมีความคิดเห็นว่า ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนาจเขต ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และด้านการบริหารของผู้อำนาจเขต มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครด้านการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 16 การวิเคราะห์ถดถอยพหุของคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครด้านการแสวงหาทรัพยากร ของกลุ่มตัวอย่างภาพรวม

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ (b)	ค่า t	ค่า p	Tolerance	VIF
ค่าคงที่	0.725	3.664	0.000		
ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต	0.598	13.952	0.000	0.261	3.825
การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ	0.296	6.590	0.000	0.261	3.825

$R^2 = 0.634$ $F = 757.661$

จากตารางที่ 16 พบว่า ตัวแปรภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตและการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติมีค่า tolerance เท่ากับ 0.261 และ 0.261 ตามลำดับ ค่า VIF เท่ากับ 3.825 และ 3.825 ตามลำดับ แสดงว่าผ่านข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติซึ่งสามารถเขียนสมการได้ดังนี้

การแสวงหาทรัพยากร = $0.725 + 0.598$ (ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต) + 0.296 (การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ)

ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ร้อยละ 63.4 ($R^2 = 0.634$) และ พบว่า ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านการแสวงหาทรัพยากร ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 59.8 และด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติส่งอิทธิพลร้อยละ 29.6

สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างภาพรวมมีความคิดเห็นว่า ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต และด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครด้านการแสวงหาทรัพยากร

ตารางที่ 17 การวิเคราะห์หาค่าถดถอยพหุของคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร ด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในของกลุ่มตัวอย่างภาพรวม

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ (b)	ค่า t	ค่า p	Tolerance	VIF
ค่าคงที่	2.273	10.301	0.000		
ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต	0.227	3.924	0.000	0.168	5.958
การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ	0.236	4.394	0.000	0.214	4.682
การบริหารของผู้อำนวยการเขต	0.137	2.173	0.030	0.158	6.311

$R^2 = 0.387$ $F = 184.142$

จากตารางที่ 17 พบว่า ตัวแปรภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติและการบริหารของผู้อำนวยการเขตมีค่า tolerance เท่ากับ 0.168, 0.214 และ 0.158 ตามลำดับ ค่า VIF เท่ากับ 5.958, 4.682 และ 6.311 ตามลำดับ แสดงว่าผ่านข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติซึ่งสามารถเขียนสมการได้ดังนี้

กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต=2.273+0.227 (ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต)+0.236 (การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ)+0.137 (การบริหารของผู้อำนวยการเขต)

ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ร้อยละ 38.7 ($R^2=0.387$) และ พบว่า ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 22.7 ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ส่งอิทธิพลร้อยละ 23.6 และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 13.7

สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างภาพรวมมีความคิดเห็นว่า ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต

ตารางที่ 18 การวิเคราะห์ถดถอยพหุของคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครด้านความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาของกลุ่มตัวอย่างภาพรวม

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ (b)	ค่า t	ค่า p	Tolerance	VIF
ค่าคงที่	0.423	2.352	0.019		
ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต	0.724	18.596	0.000	0.261	3.825
การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ	0.208	5.092	0.000	0.261	3.825

$R^2 = 0.700$ $F = 1022.382$

จากตารางที่ 18 พบว่า ตัวแปรภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตและการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติมีค่า tolerance เท่ากับ 0.261 และ 0.261 ตามลำดับ ค่า VIF เท่ากับ 3.825 และ 3.825 ตามลำดับ แสดงว่าผ่านข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติซึ่งสามารถเขียนสมการได้ดังนี้

ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา = $0.423 + 0.724$ (ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต) + 0.208 (การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ)

ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ร้อยละ 70.0 ($R^2 = 0.700$) และ พบว่า ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 72.4 และด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ส่งอิทธิพลร้อยละ 20.8

สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างภาพรวมมีความคิดเห็นว่า ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต และด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครด้านความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา

ตารางที่ 19 การวิเคราะห์ถดถอยพหุของคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ของกลุ่มตัวอย่างภาพรวม

ตัวแปร	ค่าสัมประสิทธิ์ (b)	ค่า t	ค่า p	Tolerance	VIF
ค่าคงที่	1.363	7.495	0.000		
ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต	0.449	9.433	0.000	0.168	5.958
การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ	0.259	5.846	0.000	0.214	4.682
การบริหารของผู้อำนวยการเขต	0.150	2.876	0.004	0.158	6.311

$R^2 = 0.660$ $F = 566.789$

จากตารางที่ 19 พบว่า ตัวแปรภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติและการบริหารของผู้อำนวยการเขตมีค่า tolerance เท่ากับ 0.168, 0.214 และ 0.158 ตามลำดับ ค่า VIF เท่ากับ 5.958, 4.682 และ 6.311ตามลำดับ แสดงว่าผ่านข้อตกลงเบื้องต้นทางสถิติซึ่งสามารถเขียนสมการได้ดังนี้

คะแนนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต=1.363+0.449 (ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต)+0.259 (การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ)+0.150(การบริหารของผู้อำนวยการเขต)

ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรตามได้ร้อยละ 66.0 ($R^2=0.660$) และ พบว่า ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ 44.9 ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ส่งอิทธิพลร้อยละ 25.9และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต ส่งอิทธิพลร้อยละ15.0

สรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่างภาพรวมมีความคิดเห็นว่า ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต มีอิทธิพล โดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานครด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

ตารางที่ 20 ตารางสรุปผลการทดสอบสมมติฐานการวิเคราะห์การถดถอยพหุแบบขั้นตอน (stepwise)

ตัวแปร	ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร						ภาพรวม
	การบรรลุเป้าหมาย	การแสวงหา	กระบวนการ	ความพึง	ความพึงพอใจ		
	ตามยุทธศาสตร์การ	ทรัพยากร	ปฏิบัติงาน	พอใจของ	ของประชาชน		
	พัฒนาระบบราชการ		ภายในของ	ผู้ได้บังคับบัญชา	ผู้รับบริการ		
	กรุงเทพมหานคร		สำนักงานเขต	อยุธยา			
การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติปีงบประมาณ 2555	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	
การบริหารของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555	มีอิทธิพล	-	มีอิทธิพล	-	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	
ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	มีอิทธิพล	

จากตารางที่ 20 พบว่า ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต และการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไปสู่การปฏิบัติ มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ในทุกๆ ด้าน ได้แก่ ด้านการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ด้านการแสวงหาทรัพยากร ด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต ด้านความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาและด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการและภาพรวม ส่วนการบริหารของผู้อำนวยการเขตมีอิทธิพลเพียง 4 ด้าน คือด้านการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต และด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการและภาพรวม

ในส่วนของกรณีวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ โดยแบ่งตามพื้นที่กลุ่มเขต และแบ่งตามกลุ่มตัวอย่างนั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แยกไว้โดยมีรายละเอียดตามภาคผนวก ข

การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของกรุงเทพมหานคร คือ รองปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครสูงจำนวน 3 คน ผู้อำนวยการเขต จำนวน 4 คน ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต จำนวน 3 คน และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน 2 คน รวมสัมภาษณ์ 12 คน เพื่อให้ทราบถึงคุณลักษณะของผู้บริหารเขตทั้งในด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ การบริหาร และภาวะผู้นำและประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร เป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ด้วยการสังเคราะห์ข้อมูลจากส่วนย่อยไปยังส่วนใหญ่ (inductive approach) จากข้อมูลการสัมภาษณ์ด้วยหลักเหตุและผล แล้วนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลไปสนับสนุนประกอบการอธิบายผลการวิจัยจากแบบสอบถาม การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์มีเนื้อหาสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ปีงบประมาณ 2555
2. การบริหารงานของผู้บริหารเขตปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย การวางแผนปฏิบัติราชการ การจัดโครงสร้างการบริหารงานการควบคุมการปฏิบัติราชการ
3. ภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย การสร้างวิสัยทัศน์การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์การสร้างแรงบันดาลใจการคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล การกระตุ้นทางภูมิปัญญาและการมีจริยธรรม
4. ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครการแสวงหาทรัพยากรกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา และความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ
5. ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้บริหารเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555

ผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดเป็นลำดับ ดังนี้

1. การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ปีงบประมาณ 2555

การสัมภาษณ์เกี่ยวกับ การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ปีงบประมาณ 2555 ได้แก่ การจัดทำระบบบริหารความเสี่ยงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพใน

ด้านการบริหารราชการสร้างระบบการควบคุมภายในของแต่ละส่วนราชการเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแลตนเอง การจัดให้มีช่องทางการสื่อสารให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส การสร้างค่านิยมให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยยึดคุณธรรมและจริยธรรม การพัฒนาระบบการให้บริการที่ดีที่สุดเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกรวดเร็ว การปรับปรุงรูปแบบการให้บริการให้มีความหลากหลายเพื่อให้ประชาชนได้เลือกรูปแบบที่เหมาะสมกับความต้องการ และการวางแผนกำลังคนเชิงกลยุทธ์เพื่อให้ได้คนที่มีคุณภาพและจำนวนที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานมีรายละเอียด ดังนี้

“กรุงเทพมหานคร ร่วมกับ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร โดยรวบรวมจากนโยบายของรัฐบาล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และภารกิจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เป็นแผน 12 ปี แบ่งเป็น 3 ระยะ ระยะแรกดำเนินการไปแล้วเมื่อปี พ.ศ.2555 ซึ่งสำนักงานเขตได้นำไปปฏิบัติผ่านพ้นไปได้ในลักษณะเฉพาะหน้า แต่ยังไม่เป็นระบบในเชิงยุทธศาสตร์เท่าที่ควร อาจเนื่องจากเขตมีภารกิจหน้าที่มากก็ได้ช่วงนี้เป็นระยะที่สอง ได้ปรับปรุงให้ทันสมัยและสอดคล้องกับนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยเปิดโอกาสให้สำนักและสำนักงานเขตเข้ามามีส่วนร่วมสัมมนาในการจัดทำแผน ให้รับรู้ วิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์ร่วมกันปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดทำแผนวิสัยทัศน์ภาคประชาชน 20 ปี มองถึงปี พ.ศ.2575 ให้ประชาชนคิดวาดฝันว่าอยากให้กรุงเทพมหานครเป็นอย่างไร มีข้อเสนอแนะวิธีการไปสู่จุดหรือสิ่งที่อยากเป็นอย่างไร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้กระดาษเปล่าให้ประชาชนเขียนความต้องการที่แท้จริง ประชาชนทุกกลุ่มทุกอาชีพ และทุกพื้นที่ร่วมวิพากษ์วิจารณ์ เสนอความคิดเห็นและเป็นเจ้าของแผน มีส่วนร่วมติดตามและประเมินผลว่ากรุงเทพมหานครได้นำไปใช้ปฏิบัติจริงหรือไม่ ซึ่งจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกำลังจัดทำแผนบริหารราชการ 20 ปี ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ภาคประชาชน ทุกหน่วยงานก็ต้องจัดทำแผนประจำปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการ จะปฏิเสธไม่รับรู้ไม่ได้ต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด แผนส่วนใหญ่ร้อยละ 90 จะลงสู่ภาคสนามระดับเขต นโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้ง 10 ด้าน จะมอบสำนักงานเขตเป็นผู้ปฏิบัติตามแผน ผู้อำนวยการเขตต้องนำไปปฏิบัติให้ได้ การบริหารงานต้องให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง มีแผนยุทธศาสตร์การทำงานอย่างเป็นระบบ ไม่ใช่ทำงานเฉพาะหน้าพอผ่านๆ” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2556)

“แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาาระบบราชการกรุงเทพมหานครจัดทำไว้ดี สำนักงานเขตได้นำไปใช้ทุกเขตในลักษณะการทำงานเฉพาะหน้าตามนโยบาย ไม่ใช่การขับเคลื่อนในเชิง

ยุทธศาสตร์ กำหนดยุทธศาสตร์แล้วต้องปฏิบัติให้ได้ การวางยุทธศาสตร์เป็นเรื่องของฝ่าย
 อำนาจการ เขตเป็นผู้ปฏิบัติตามจะไปกำหนดยุทธศาสตร์ไม่ได้ แต่มีส่วนร่วมในการเสนอความ
 คิดเห็นซึ่งเป็นเพียงในรูปแบบเท่านั้นแต่เนื้อหาจริงไม่ใช่ งานประจำของเขตอย่างเดียวแทบทำไม่
 ไหวแล้ว” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2556)

“สำนักงานเขตนำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติจริง
 ในรูปแบบการรายงานการปฏิบัติเป็นเอกสาร แต่เนื้อหาการปฏิบัติในเชิงยุทธศาสตร์ยังมีความเข้าใจ
 ไม่ดีพอ เอาใจใส่ไม่มากพอ ขาดจิตวิญญาณที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของแผน
 ยุทธศาสตร์ มักทำตามรูปแบบเดิมตามที่ส่วนกลางกำหนดโดยไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ช่อง
 ทางการสื่อสารกับประชาชนมีครบทุกด้านแต่ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบจึงยังไม่
 เกิดประโยชน์เท่าที่ควร เช่น จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เฟสบุ๊ก ส่วนใหญ่จะเป็นการสื่อสารทางเดียวที่
 หน่วยงานจัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่กิจกรรมของหน่วยงาน เป็นต้น การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ยัง
 ไม่ได้ยึดความต้องการของประชาชนเป็นเป้าหมาย แต่ปฏิบัติตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายเพื่อ
 รักษาสถานภาพของตนเท่านั้น” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8
 พฤษภาคม 2556)

“การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ คงคาดหวังให้เกิด
 คุณภาพเต็มร้อยได้ยาก เนื่องจากผู้อำนวยการเขตมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ไม่เท่ากัน
 ช่องทางการสื่อสารกับประชาชนมีความหลากหลาย ทั้งทางเทคโนโลยีสารสนเทศ สายด่วน 1555
 และการร้องเรียนโดยตรง การให้บริการรับเรื่องร้องเรียนดีขึ้นมาก แต่การแก้ไขปัญหาตามที่
 ร้องเรียนในทางปฏิบัติยังไม่เป็นรูปธรรมที่แท้จริง เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเพื่อรายงาน
 ผลการดำเนินการเท่านั้น ส่วนมาตรฐานการให้บริการดีขึ้นมาก สะดวกและรวดเร็ว เช่น การ
 ให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) หน่วยบริการเร่งด่วน (BEST) เป็นต้น” (สมาชิกสภา
 กรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 พฤษภาคม 2556)

“ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครจัดทำไว้ชัดเจนดี แต่ต้องจัดอบรม
 เตรียมความพร้อมข้าราชการและลูกจ้างให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในยุทธศาสตร์ให้ทั่วถึงจึงจะเกิด
 ประโยชน์สูงสุด จากการสอบถามข้าราชการบางคนยังมีความรู้ความเข้าใจในยุทธศาสตร์ที่
 เกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบของตนที่ดีเท่าที่ควร ส่วนมาตรฐานการให้บริการดีขึ้นระดับ
 หนึ่งแต่ยังไม่ถึง 100 เปอร์เซ็นต์ ข้าราชการส่วนน้อยบางคนยังยึดถือระบบศักดินาเจ้าขุนมูลนาย
 ยุทธศาสตร์จัดทำไว้ดีแต่อยู่ที่บุคคลต้องมีความเข้าใจและนำไปใช้อย่างจริงจัง” (สมาชิกสภา
 กรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556)

“ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร มีสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล เป็นผู้จัดทำและสำนักงานเขตเป็นผู้ปฏิบัติบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของสำนักงานเขตนัก การนำไปปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรคบ้างแต่สำนักงานเขตก็ได้บริหารแผนยุทธศาสตร์ให้ผ่านพ้นไปได้ โดยมอบหมายเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะราย การที่จะให้เจ้าหน้าที่รับรู้และเข้าใจ การปฏิบัติงานเชิงยุทธศาสตร์อย่างทั่วถึงนั้นยังคงเป็นปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไข” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556)ความคิดเห็นดังกล่าวมีความสอดคล้องตรงกันกับผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนอื่นๆ

กล่าวโดยสรุป ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่ากรุงเทพมหานครได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครในส่วนของสำนักงานเขตไว้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมือง ทั้งระดับรัฐบาล และระดับกรุงเทพมหานคร รวมถึงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตได้นำยุทธศาสตร์ลงไปสู่การปฏิบัติทั้ง 50 เขต โดยสำนักงานเขตได้จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานเขตให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ดังกล่าว การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการประจำปีของสำนักงานเขต ผู้อำนวยการเขตจะมอบหมายให้ส่วนราชการระดับฝ่ายรับผิดชอบ การปฏิบัติระดับฝ่ายจะมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะรายยังไม่ทั่วถึงทั้งฝ่าย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่จึงไม่รับรู้ถึงการปฏิบัติงานในเชิงยุทธศาสตร์ แต่จะปฏิบัติงานไปในลักษณะของงานประจำที่ต้องทำตามที่อยู่บังคับบัญชาแต่ระดับมอบหมายสั่งการ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจึงเป็นไปในรูปแบบที่ทำไปพอผ่านหลักเกณฑ์ตามที่ส่วนกลางกำหนด และรายงานผลตามเอกสารให้ครบองค์ประกอบที่ส่วนกลางติดตามตรวจสอบและประเมินผลแต่ขาดจิตวิญญาณและความทุ่มเทในการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง

2. การบริหารงานของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555

การสัมภาษณ์เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย การวางแผนปฏิบัติการราชการการจัดโครงสร้างการบริหารงานการควบคุมการปฏิบัติการราชการมีรายละเอียด ดังนี้

“ผู้อำนวยการเขตต้องเป็นนักปกครอง นักวางแผน และนักยุทธศาสตร์ ผู้อำนวยการเขตสามารถปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการได้ เพียงแต่ยังขาดการคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ คุณลักษณะการเป็นนักปกครอง การเป็นนักปฏิบัติตามแผนถือว่าใช้ได้ แต่การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ แผน และกลยุทธ์ ควรอบรมให้เกิดความรู้ ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ การเป็นข้าราชการจะต้องมีวิสัยทัศน์อย่างนักการเมืองที่ต้องทราบถึงความต้องการของประชาชน เข้าหาประชาชนเพื่อสร้างการยอมรับ ศรัทธาและเชื่อมั่น เมื่อได้หัวใจของประชาชนแล้วการทำงานจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี การเข้าถึงประชาชนของข้าราชการไม่ใช่การขอคะแนนเสียง แต่

ขอความศรัทธา เชื่อมั่นและการยอมรับ ต้องทำงานเชิงรุกแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ผู้อำนวยการเขตต้องเป็นนักบริหารที่ทำงานให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย เป็นนักปกครองที่ได้ทั้งงานและน้ำใจจากผู้ที่บังคับบัญชาและประชาชน และเป็นนักการเมืองที่คนทั้งรัก ศรัทธา และเชื่อมั่น” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2556)

“ผู้อำนวยการเขตต้องเป็นนักบริหาร นักปกครอง และมีภาวะผู้นำ ต้องพยายามวิเคราะห์ปัญหาของสำนักงานเขตให้ออก แล้วนำจุดอ่อนมาแก้ไขตามลำดับความสำคัญ และเสริมจุดแข็ง ต้องสร้างทีมงานและซื้อใจผู้ที่บังคับบัญชาให้ได้ ต้องทำงานถึงลูกถึงคนเข้าหาประชาชน ไม่ใช่ทำงานตามระเบียบ กฎหมาย สั่งการผู้บังคับบัญชาอย่างเดียว ต้องพัฒนาและดึงศักยภาพของผู้บังคับบัญชามาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้บังคับบัญชารุ่นใหม่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ เปรียบเหมือนม้าพยศต้องรู้จักควบคุมและใช้งาน ปัญหาคือผู้บังคับบัญชาขาดความรู้ ความสามารถ และเทคนิคการบริหารดังนั้นถึงแม้ผู้อำนวยการเขตจะสามารถผลักดันการบริหารราชการงานประจำให้สำเร็จลุล่วงไปได้แต่ก็เป็นไปด้วยความยากลำบากดังเช่นที่เห็น คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตในช่วงหลังคุณภาพลดลง เนื่องจากการบริหารทรัพยากรบุคคลยังไม่ดี การคัดสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งบริหารยังเป็นปัญหา ได้เฉพาะคนใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจ หรือผู้มีอำนาจเหนือตน ระบบราชการในปัจจุบันจึงทำให้คนมุ่งรักษาสถานภาพของตน และวิ่งเต้นหาความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2556)

“ผู้อำนวยการเขตส่วนใหญ่เป็นนักปฏิบัติติดนัดทำงานแบบประจำ บางส่วนขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ อาจเป็นเพราะระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้แสดงออกถึงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือถึงเปิดโอกาสให้ก็ไม่ทำเพราะเกรงขัดแย้งกับนโยบาย ความรู้ทางการบริหารใช้ได้ ความสามารถทางการบริหารราชการประจำทำได้ แต่การสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงมีน้อย คือ ได้ผลลัพธ์แต่ผลสัมฤทธิ์ไม่น่าถึงครึ่งหรือค่อนข้างน้อย ทั้งนี้อาจไม่ใช่เป็นที่ผู้อำนวยการเขตอย่างเดียว แต่เป็นที่ระบบราชการด้วยที่ทำให้ผู้อำนวยการเขตจำเป็นต้องรักษาสถานภาพ ต้องตอบสนองนโยบายผู้บริหารที่สามารถให้คุณให้โทษได้ จึงให้ความสนใจความต้องการของประชาชนน้อยเพราะความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนไม่มีผลต่อความก้าวหน้า ดังนั้นจึงมุ่งประโยชน์ในการรักษาสถานภาพ และความก้าวหน้าทางราชการของตนเป็นหลัก” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 พฤษภาคม 2556)

“การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานเขตมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครในรูปแบบเนื้อหา แต่การปฏิบัติตามแผนจริงยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากเป็นแผนที่ถูกกำหนดจากข้างบนลงล่าง การจัดโครงสร้างการบริหารทั้งการจัดสายงานการบังคับบัญชา การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและ

กระบวนการ คือ ร่วมคิดและร่วมทำ แต่เท่าที่เห็นจะเป็นการร่วมคิดเสียเป็นส่วนมาก หากคนร่วมทำมีน้อย” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556)

“การบริหารถือเป็นหน้าที่หลักของผู้ผู้อำนวยการเขต ทั้งการวางแผน การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การสั่งการหรืออำนาจการ การควบคุมดูแลและประเมินผล ซึ่งต้องบริหารทรัพยากรทางการบริหารที่มีอย่างจำกัด ตลอดจนแสวงหาความร่วมมือจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประชาชนในพื้นที่ เช่น การสร้างจิตสำนึกร่วมรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) ทำให้การบริหารราชการของสำนักงานเขตสามารถขับเคลื่อนไปโดยสำเร็จลุล่วง เขตร่วมทำงานกับฝ่ายการเมืองในพื้นที่ได้ย่อมองเป็นการแข่งเอาใจประชาชน แต่ให้มองว่าเป็นเพื่อนที่ทำงานเพื่อดูแลทุกข์สุขของประชาชน” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556)

“โดยภาพรวมการบริหารของสำนักงานเขตเป็นไปตามหลักการบริหาร เป็นการบริหารตามนโยบายกฎหมาย กฎ ระเบียบและแบบแผนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ถึงแม้จะมีปัญหาและอุปสรรคบ้างแต่ทุกสำนักงานเขตก็สามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้” (ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556) ความคิดเห็นดังกล่าวมีความสอดคล้องตรงกันกับผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนอื่นๆ

กล่าวโดยสรุปแล้วผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่า แผนปฏิบัติการราชการของสำนักงานเขตมีเป้าหมายชัดเจนสามารถปฏิบัติได้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ แผนมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเป็นไปอย่างต่อเนื่อง สายงานการบังคับบัญชา การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับส่วนราชการภายในสำนักงานเขต และการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นไปตามที่กรุงเทพมหานคร กำหนด การตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา การรายงานผลการปฏิบัติงานได้ดำเนินการเป็นระยะ เมื่อการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชามีปัญหาเกิดขึ้น ถือเป็นความรับผิดชอบโดยตรงที่ผู้อำนวยการเขตจะต้องร่วมดำเนินการแก้ไขโดยภาพรวมแล้วผู้อำนวยการเขตมีความรู้ ทักษะ และความสามารถทางการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติการที่เป็นงานประจำ ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารและระเบียบแบบแผนของทางราชการได้ดี แต่ยังคงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะนำแนวคิดการบริหารงานแบบใหม่ และการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ บริหารงานได้ผลลัพธ์แต่ไม่ได้ผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง มุ่งรักษาสถานภาพของตนและสนองความต้องการของผู้มีอำนาจเหนือตนมากกว่าสนองตอบความต้องการของประชาชน

3. ภาวะผู้นำของผู้ผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555

ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วยการสร้างวิสัยทัศน์การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์การสร้างแรงบันดาลใจการคำนึงถึงความ เป็นเอกบุคลิก การกระตุ้นทางภูมิปัญญาและการมีจริยธรรมมีรายละเอียด ดังนี้

“ผู้อำนวยการเขตต้องมีบุคลิกลักษณะ ท่วงท่า วาจา การสื่อสารให้ผู้ได้บังคับบัญชาและ ประชาชนให้เข้าใจได้ ต้องพูดเก่ง เป็นนักพูด มีมนุษยสัมพันธ์เข้าถึงจิตใจคน สุภาพเรียบร้อย แต่ง กายดี ประสานงานได้ การวางตัวให้เป็นที่รักและประทับใจ รอบรู้งานในหน้าที่รับผิดชอบ เป็น นักวิชาการ นักวางแผน มีวิสัยทัศน์ รู้จักบูรณาการงาน มีผลงานชูความโดดเด่นของเขตสร้างให้ เป็นอัตลักษณ์ของเขต ใฝ่รู้และรู้จักการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ต้องทำงานเป็นทีมรวมใจเป็นหนึ่ง มีใจ เปิดกว้างให้ความเสมอภาคและเป็นธรรม ต้องเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นแบบอย่างที่ดี มี ความซื่อสัตย์สุจริต ใช้หลักธรรมในการบริหาร เช่น หลักพรหมวิหารสี่ คือ เมตตา กรุณา มุทิตา และอุเบกขา ภาวะผู้นำมีความสำคัญกว่าการบริหาร คนส่วนใหญ่สามารถบริหารงานได้ แต่การ บริหารงานให้ประสบผลสำเร็จจะต้องมีภาวะผู้นำเป็นหลักสำคัญ ผู้อำนวยการเขตบางคนยังถือว่า มี ภาวะผู้นำไม่ดีพอ” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2556)

“ปัญหาวิกฤติการณ์น้ำท่วมเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผู้อำนวยการเขต บางคนขาดภาวะผู้นำ ขาดประสบการณ์ ไม่มีความสามารถแก้ไขปัญหาได้ สร้างการทำงานเป็นทีม ไม่ได้ ซื่อใจผู้ได้บังคับบัญชาไม่ได้ เนื่องจากระบบการคัดกรองบุคลากรไม่ดีมีระบบอุปถัมภ์ ตั้งแต่ การแต่งตั้งระดับหัวหน้าฝ่าย ที่ได้คนที่มีความรู้ความสามารถไม่ดีพอ คนเหล่านี้ก็จะถูกพิจารณา คัดเลือกให้เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และผู้อำนวยการเขตต่อไป ประสิทธิภาพการบริหารใน สำนักงานเขตจึงย่อมน่าผิดหวังจากบุคคลเหล่านี้ไม่ได้” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2556)

“ผู้อำนวยการเขตมีความรู้ แต่ความสามารถบางคนยังไม่ชัดเจนต้องอาศัยภาวะผู้นำ เท่าที่ เห็นผู้อำนวยการเขตจำนวนครั้งต่อครั้งมีภาวะผู้นำยังไม่ดีพอ ภาวะผู้นำเป็นคุณลักษณะส่วนตัวของ แต่ละบุคคล แม้จะใช้การฝึกอบรมก็เกิดขึ้นหรือแก้ไขได้ยาก”(ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 พฤษภาคม 2556)

“โดยภาพรวมถือว่าผู้อำนวยการเขตมีภาวะผู้นำ มีความรู้ ประสบการณ์และวุฒิภาวะใช้ได้ เพราะต้องผ่านกระบวนการคัดสรรตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่าย ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ทำงานได้แต่จาก ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่ต่ำกว่า 20 ปี ผ่านการฝึกอบรมทั้งการบริหาร ภาวะผู้นำ คุณธรรมและ จริยธรรม ส่วนจะนำไปใช้ได้มากน้อยแค่ไหนเป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคล บางคนมีลักษณะเผด็จการ บางคนรู้จักจูงใจผู้ได้บังคับบัญชาให้ทำงานด้วยความเต็มใจ เปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็น บริหาร

ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด สอนงานผู้ใต้บังคับบัญชาให้รู้จักการทำงานอย่างเป็นระบบ มีการติดตามงาน ซึ่งจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพผลมากกว่าผู้ที่ใช้อำนาจเผด็จการ” (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 พฤษภาคม 2556)

“ผู้อำนวยการเขตประมาณครึ่งหนึ่งมีภาวะผู้นำยังไม่ดีพอ ขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคล บางคนขาดวิสัยทัศน์ ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ บุคลิกภาพไม่ได้ บางคนขาดการตัดสินใจชอบอ้างระเบียบกฎเกณฑ์ทำให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนไม่ทันกับความต้องการของประชาชน เช่น ช่วงวิกฤติการณ์น้ำท่วมที่ผู้อำนวยการเขตหลายเขตไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้”(สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556)

“ผู้อำนวยการเขตต้องมีภาวะผู้นำเป็นแบบอย่างที่ดี ยอมรับทัศนคติของผู้ใต้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาหารือกัน ต้องกล้ารับผิดชอบ คือรับทั้งผิดและชอบ สร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ศึกษาหาความรู้ ถ่ายทอดประสบการณ์และติดตามงาน ยอมรับการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น หากมีการต่อต้านต้องชี้แจงเหตุและผลได้ ข้าราชการรุ่นใหม่เป็นปัจเจกชน มีความรู้ ความสามารถและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ต้องกระตุ้นจิตใจ เกินศักยภาพให้แสดงออกอย่างเต็มที่ให้ได้” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 27 พฤษภาคม 2556)

“ภาวะผู้นำขึ้นอยู่กับการเรียนรู้และทัศนคติส่วนบุคคล การบริหารท่ามกลางภาวะวิกฤติยังเป็นปัญหาสำหรับเรื่องภาวะผู้นำ เช่น ภาวะน้ำท่วม หลายเขตไม่สามารถจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ร่วมแรงร่วมใจทำงานอย่างทุ่มเทได้” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556)

“ผู้อำนวยการเขตมีภาวะผู้นำ โดยถือปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในด้านการครองคน ครองตน และครองงาน เปิดรับความคิดเห็นให้ทุกคนแสดงออกได้” (ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 24 เมษายน 2556)

“จากประสบการณ์การทำงานร่วมกัน และสอบถามจากเพื่อนข้าราชการด้วยกัน เห็นว่าผู้อำนวยการเขตมีภาวะผู้นำใช้ได้ ประมาณร้อยละ 70 ภาวะผู้นำจะไม่เพิ่มขึ้นกับตำแหน่งที่เพิ่มขึ้น ผู้อำนวยการเขตมุ่งหวังรักษาสถานภาพของตน ระมัดระวังความคิดเห็นและทำงานแบบข้าราชการประจำ ผู้อำนวยการเขตต้องรู้จักกระตุ้นจิตใจ เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ทำงานแบบมุ่งน้ำใจคนและผลงาน มีวิสัยทัศน์ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ได้ มีคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงานที่ต้องตอบสนองความต้องการทั้งนักการเมือง ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และประชาชน ข้าราชการยุคปัจจุบันมีศักยภาพ ต้องใช้ภาวะผู้นำกระตุ้นจิตใจให้ทุ่มเททำงานอย่างเต็มที่ การบริหารราชการในสำนักงานเขตต้องใช้ภาวะผู้นำเป็นส่วนสำคัญที่สุด ยุทธศาสตร์และการบริหารมีหลักการและ

แนวทางที่เป็นระบบทุกคนสามารถเรียนรู้และปฏิบัติได้ แต่หากใช้ภาวะผู้นำในการกระตุ้นใจเจ้าหน้าที่ได้จะเป็นแรงผลักดันให้ยุทธศาสตร์และการบริหารมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก” (ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556)

กล่าวโดยสรุปแล้วผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นโดยภาพรวมว่า ผู้อำนวยการเขตจำนวนเกือบครึ่งยังมีภาวะผู้นำในระดับที่ไม่สูงเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งในด้านการสร้างวิสัยทัศน์การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์การสร้างแรงบันดาลใจการคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคล การกระตุ้นทางภูมิปัญญาและการมีจริยธรรม ภาวะผู้นำเป็นเรื่องของคุณลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลซึ่งเป็นเรื่องที่แก้ไขปรับปรุงได้ยาก ภาวะผู้นำมีความสำคัญกว่าการบริหาร เพราะคนส่วนใหญ่สามารถบริหารงานได้ แต่การบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จจะต้องมีภาวะผู้นำเป็นหลักสำคัญ หากบริหารงานได้ทั้งงานและน้ำใจคน การบริหารงานของสำนักงานเขตจะมีประสิทธิภาพมาก ช่วงภาวะวิกฤติอุทกภัยปลายปี 2554 แสดงให้เห็นถึงการขาดภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตหลายเขต กล่าวคือ ขาดการตัดสินใจ ไม่สามารถกระตุ้นใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทุ่มเทร่วมแรงใจทำงานอย่างตั้งใจเต็มใจ สร้างทีมงานไม่ได้ ทำงานไม่เป็นระบบ และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนไม่ทันกับความต้องการของประชาชน

4. ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555

การสัมภาษณ์เกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วยการบรรจุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ กรุงเทพมหานครการแสวงหาทรัพยากร กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต ความพึงพอใจของผู้ใต้บังคับบัญชา และความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการมีรายละเอียดดังนี้

“การบรรจุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ถือว่าสำนักงานเขตสามารถดำเนินการได้ตามตัวชี้วัด KPI กรุงเทพมหานครได้จัดสรรทรัพยากรทางการบริหารให้เพียงพอแล้ว สำนักงานเขตต้องมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองในพื้นที่ ทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต เพื่อผลักดันงบประมาณด้วย ที่สำคัญต้องสามารถดึงการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ประชาชน และหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่โดยสร้างสัมพันธ์ เกื้อกูลมีน้ำใจกับทุกภาคส่วน ไม่ควรอ้างว่ามีทรัพยากรไม่เพียงพอต้องบริหารทรัพยากรที่มีให้เกิดประโยชน์สูงสุด กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตมีมาตรฐานการให้บริการที่ดีขึ้น ทุกเขตต้องทำ BSC คือ ศูนย์บริการกรุงเทพมหานคร ที่ให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จสามารถลดขั้นตอนในการติดต่อราชการได้เป็นอย่างดี มีหน่วย BEST ที่ออกไปดำเนินการแก้ไขปัญหาจากการร้องทุกข์ได้อย่างรวดเร็ว โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้การสนับสนุนและสำนักงานเขตนำไปปฏิบัติได้ผลดี ภาพลักษณ์ของกรุงเทพมหานครดีขึ้นมาก กรุงเทพมหานครได้นำเอาการบริหารภาครัฐแนวใหม่มา

ใช้ในการให้บริการเชิงรุก โดยเปิดสำนักงานให้บริการทางทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน ตามสถานีรถไฟลอยฟ้า BTS ต่อไปจะเปิดตามห้างสรรพสินค้า โดยมีจุดนำร่องก่อน 6 จุด กระจายไปตามพื้นที่กลุ่มเขตทั้ง 6 กลุ่มเขต ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขตส่วนหนึ่งเกิดจากผู้บริหารวางแผนยุทธศาสตร์ให้ ผู้อำนวยการเขตคิดวางแผนได้เฉพาะภายในเขต เช่น การให้บริการช่วงพักเที่ยง นโยบายหลักต้องคิดจากผู้บริหารระดับสูง และส่วนกลางให้การสนับสนุนสำนักงานเขต” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2556)

“ประสิทธิภาพของผู้บริหารเขต ณ ปี พ.ศ.2555 เท่าที่ควรจะเป็นมีไม่ถึงครึ่ง ต้องมีทักษะความรู้ความสามารถทางการบริหารและภาวะผู้นำสูงกว่านั้นให้ประชาชนและผู้ได้บังคับบัญชารัก เพราะมีบทบาท อำนาจและหน้าที่มากพอที่จะทำงานให้เกิดประสิทธิผลมากกว่าที่เป็นอยู่งบประมาณหากคิดว่าไม่เพียงพอต้องสามารถดึงการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ต้องมีมนุษยสัมพันธ์ ชี้อใจภาคเอกชนให้ได้และนำไปใช้ในทางที่ถูกต้องไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งก็ยังคงมีเรื่องร้องเรียนอยู่ว่าผู้อำนวยการเขตแสวงหาผลประโยชน์ ไม่มีความสามารถ ผู้ได้บังคับบัญชาไม่พึงพอใจ ทรัพยากรของเขตต้องพึ่งจากส่วนกลาง ผู้อำนวยการเขตต้องระดมคนให้สามารถทำงานพัฒนาเขตได้ จัดทำโครงการ/กิจกรรมต่างๆ โดยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่เขต ประชาชน หน่วยงานเอกชนและส่วนราชการในพื้นที่ได้ คือ ทำงานเป็นกองทัพ ระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน บูรณาการให้ทุกคนทำงานได้ทุกอย่าง หน่วยรบต้องรบแทนกันได้ ทรัพยากรอาจไม่เพียงพอซึ่งเกิดจากความต้องการของประชาชนมีมากขึ้น หลากหลายรูปแบบขึ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับภาวะผู้นำของผู้บริหารเขตที่ต้องทำให้ทุกฝ่ายยอมรับและทำงานอย่างทุ่มเท ต้องชี้อใจ ดูแลเอาใจใส่เขา ให้ความเป็นกันเอง อย่าหมกตัวอยู่ในห้องทำงาน วิ่งเดินแต่ข้างใน ต้องสัมผัสทำงานร่วมกับผู้ได้บังคับบัญชา ไม่ใช่ไปถ่ารูปเพื่อลงหนังสือพิมพ์อย่างเดียว ให้ทำงานสัมผัสกับผู้ได้บังคับบัญชาอย่างจริงจัง” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2556)

“เห็นด้วยว่าการจัดสรรงบประมาณให้กับบางฝ่ายที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับภาคสนาม เช่น ฝ่ายโยธา ฝ่ายรักษาความสะอาดฯ และฝ่ายเทศกิจ ไม่ควรจัดสรรงบประมาณแบบเหมารวมเท่ากันทุกเขต เพราะขนาดพื้นที่แต่ละเขตไม่เท่าเทียมกัน เช่น เขตหนองจอกมีพื้นที่กว่า 200 ตารางกิโลเมตร กับเขต สัมพันธวงศ์ที่มีพื้นที่เพียง 1 ตารางกิโลเมตร ก็ไม่ควรที่จะได้รับการสนับสนุนรถยนต์ และน้ำมันเชื้อเพลิง ในจำนวนที่เท่ากัน ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขตดีขึ้น เพราะกรุงเทพมหานครจัดระบบบริหารไว้ได้ดี ผู้อำนวยการเขตต้องนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ซึ่งยังมีปัญหาว่ายังขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความพึงพอใจของข้าราชการและประชาชนต่อการบริหารงานของผู้บริหารเขต อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งเป็นเรื่องนามธรรมของ

แต่ละบุคคล ถ้าทำงานแบบมุ่งงานมาก ลูกน้องจะไม่พอใจ มุ่งคน ลูกน้องก็พอใจ แต่ถ้ามุ่งทั้งคน และงานจะทำให้เกิดประสิทธิผล แต่หาได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากระบบการคัดเลือกบุคลากรไม่ดีมีระบบอุปถัมภ์ ส่วนกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขตถือว่าดี เพราะมีกฎหมาย กฎระเบียบกำหนดไว้อย่างชัดเจน และกรุงเทพมหานครได้จัดวางระบบไว้เป็นมาตรฐานอยู่แล้ว” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 พฤษภาคม 2556)

“ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตเกิดจากการที่กรุงเทพมหานครได้กำหนด ยุทธศาสตร์การบริหารราชการได้ดี ซึ่งผู้อำนวยการเขตต้องนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามตัวชี้วัด ต้องทำให้ทันภายในเงื่อนไขเวลาที่กำหนดการให้บริการสะดวกรวดเร็ว มีความเสมอภาค เท่าเทียมและเป็นธรรม อีกส่วนขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ เป็นไปตามเป้าหมายครอบคลุมทั้งหมด แต่ประชาชนจะให้ความสนใจหรือยอมรับเพียงใดเป็นเรื่อง และข้อเสีย คือ เขตมักไม่ทำอย่างต่อเนื่องชอบเร่งรัดจัดทำในช่วงปลายปีงบประมาณ มาตรฐานการให้บริการช่วงหลังเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นอย่างมาก ทั้ง One Stop Service และ Best Service การจัดสรรงบประมาณยังไม่เหมาะสมกับขนาดพื้นที่ของแต่ละเขต ซึ่งทุกเขตจะได้รับจัดสรรงบประมาณที่ใกล้เคียงกัน การร้องเรียนการบริหารงานเขตยังคงมีอยู่ซึ่งเป็นเรื่องปกติ เนื่องจากประชาชนมีมากขึ้น ความต้องการมากขึ้นหลากหลายขึ้น” (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 พฤษภาคม 2556)

“กระบวนการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตมีมาตรฐานดีขึ้น สะดวกรวดเร็วสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนได้มากขึ้น แม้จะยังไม่ถึง 100 เปอร์เซ็นต์ การดำเนินการตามนโยบายของผู้บริหารต่างๆ เช่น การอำนวยความสะดวก การเพิ่มพื้นที่สีเขียว ลานกีฬา เป็นต้น สามารถตอบสนองนโยบายของผู้บริหารได้” (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556)

“เขตได้รับการสนับสนุนงบประมาณเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ร้อยละ 40 อีกร้อยละ 60 เป็นงบพัฒนา ดังนั้น การพัฒนาเขตจำเป็นต้องดึงการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน โดยจัดทำ CSR ดึงศักยภาพของทรัพยากรในพื้นที่มาใช้ประโยชน์ให้ได้ การให้บริการมีมาตรฐานดีขึ้น มี BSC การบริหารเป็นไปตามหลักการบริหารที่เป็นเลิศ และองค์การแห่งการเรียนรู้ จัดประชุมถ่ายทอดความรู้ให้เจ้าหน้าที่ทุกคนรับรู้และถือปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ประชาชนมีช่องทางการสื่อสารกับเขตและพึงพอใจมากขึ้น การนำยุทธศาสตร์การบริหารราชการไปปฏิบัติสามารถบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดได้ทั้งหมด” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556)

“การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ บรรลุวัตถุประสงค์ตามตัวชี้วัดในรูปแบบของการรายงานเป็นเอกสารแต่วิธีการปฏิบัติจริงยังมีปัญหาที่ได้เนื้อหาไม่

ครบถ้วน เช่น BSC ทำได้โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ได้บางส่วนไม่ทั้งหมด เจ้าหน้าที่ให้บริการแนะนำประสานงานได้แต่จะดำเนินการให้ครบขั้นตอนการปฏิบัติงานทั้งหมดแบบเบ็ดเสร็จคงไม่ได้ การบริหารทรัพยากรมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง มีกฎระเบียบวิธีปฏิบัติควบคุมเข้มงวด มีหน่วยงานตรวจสอบหลายหน่วยงาน กล่าวได้ว่ามากที่สุดของประเทศไทย ที่น่าห่วงคือการจัดซื้อวัสดุที่ไม่มีราคากลาง เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ ความชำนาญซึ่งไม่ได้มีเจตนาทุจริต ระเบียบกฎหมายบางอย่างเอื้อให้ผู้เสียประโยชน์หรือผู้ขาดคุณสมบัตินำมาเป็นเหตุร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใสได้ การดึงการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนเปรียบเหมือนดาบสองคม อาจทำให้ถูกกล่าวหาเรื่องแสวงหาผลประโยชน์ แต่หากเป็นสิ่งที่ประชาชนและหน่วยงานภาคเอกชนนั้นได้รับผลกระทบด้วยก็ดึงการมีส่วนร่วมทำ CSR ได้ ปัจจุบันประชาชนมีความคาดหวังสูง และหลากหลายมาก หลายคนมีส่วนร่วมคิดแต่ไม่ร่วมทำ หากไม่ได้รับผลกระทบหรือมีผลประโยชน์ร่วมจะไม่มีส่วนร่วม ช่องทางการสื่อสารของทางราชการมีหลายช่องทางที่ให้แสดงความคิดเห็นแต่ไม่ค่อยเข้าร่วม ชอบตำหนิแต่ไม่ชอบร่วมทำ” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 27 พฤษภาคม 2556)

“การแสวงหาทรัพยากรทางการบริหารมี 2 ส่วน คือ (1)กรุงเทพมหานครจัดสรรสนับสนุน (2) ดึงการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ซึ่งไม่จำเป็นต้องตั้งเป้าแต่ต้องพยายามทำให้ได้แม้อาจฝืนความรู้สึกบ้าง กระบวนการปฏิบัติงานของเขตมีมาตรฐานการให้บริการที่ราบรื่น ความสามัคคีของเจ้าหน้าที่มีความแตกต่างกันแต่ละเขต เจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถมากขึ้น แต่ความร่วมมือร่วมใจกันน้อยลง มุ่งรักษาสถานภาพ มีความเป็นส่วนตัวมากขึ้น ต้องพยายามกระตุ้นจิตใจให้ทำงานเป็นทีมให้ได้” (ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556)

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์มีความคิดเห็นว่าการบริหารในสำนักงานเขตมีประสิทธิผลในระดับที่สูงค่อนข้างมากสอดคล้องกับผลสรุปที่ได้จากแบบสอบถาม กล่าวคือ (1)การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการฯ ผู้อำนวยการเขตสามารถผลักดันให้บรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดได้ทั้ง 8 ด้าน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกรุงเทพมหานครได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการฯ ตามหลักการบริหารราชการแนวใหม่ไว้เป็นอย่างดีและกำหนดให้ทุกสำนักงานเขตต้องมีการจัดทำระบบการควบคุมความเสี่ยงครอบคลุมทุกฝ่าย มีการรายงานสิ่งที่เป็นความเสี่ยงและเสนอแนวทางแก้ไข พร้อมตรวจสอบติดตามผล การควบคุมภายในโดยมีการทำบัญชีหลักฐานการเบิกจ่ายที่ชัดเจนและบันทึกลงในข้อมูลสารสนเทศ เปิดช่องทางการสื่อสารให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายไม่ว่าจะเป็นการร้องเรียนโดยตรง โทรศัพท์ ส่งหนังสือร้องทุกข์ ทั้งที่สำนักงานเขตและศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ 1555 การติดต่อผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงส่งเจ้าหน้าที่เขตลงพื้นที่รับเรื่องราวร้องทุกข์โดยตรง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ไม่น้อยกว่า 5 ช่องทางทุก

เขต ด้านความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและจรรยา ทุกเขตดำเนินการได้ครบ โดยผ่านการประชุมชี้แจงประจำเดือน นิมนต์พระมาเทศนา เข้าวัดฟังธรรม และจัดทำกิจกรรม สาธารณประโยชน์ต่างๆ เช่น พัฒนาวัด โรงเรียน ชุมชนคลอกลอง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ อยู่แล้ว กรุงเทพมหานคร ควรกำหนดตัวชี้วัดที่มีความท้าทายมากกว่านี้ การพัฒนาระบบให้บริการ ที่ดีที่สุด มีการจัดตั้งศูนย์บริการกรุงเทพมหานคร (BSC) ปรับปรุงด้านกายภาพและระบบการ ให้บริการที่สะดวกรวดเร็วในลักษณะของติดต่อจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (ONE STOP SERVICE) มีหน่วย เคลื่อนที่เร็ว (BEST) ที่คอยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในทันทีที่ประชาชนร้องเรียน หรือตามที่ สำนักงานเขตได้ตรวจสอบพบ การปรับปรุงระบบงานการให้บริการหรือรูปแบบของหน่วยงาน ให้บริการ ทุกเขตจะกำหนดให้มีการลดขั้นตอนหรือระยะเวลาการให้บริการอย่างน้อย 1 ระบบ เช่น จัดทำแผนผังขั้นตอนการให้บริการและระยะเวลาแล้วเสร็จปิดประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน รับทราบอย่างชัดเจน เป็นต้น การเข้าถึงบริการ/ช่องทางการให้บริการรูปแบบใหม่ ทุกเขตได้ พยายามปรับเปลี่ยนระบบการทำงานเป็นเชิงรุกมากขึ้น โดยมีชุดสายตรวจเทศกิจเพื่อนชุมชน และ เจ้าหน้าที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในพื้นที่ภาคสนาม ออกตรวจเยี่ยมประชาชนและรับฟัง ปัญหา ข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงระบบการทำงาน การจัดกิจกรรมเขตเคลื่อนที่ให้ ประชาชนได้รับบริการและมีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการเปิดจุดให้บริการทางทะเบียน ราษฎรตามสถานที่ชุมชน เช่น ห้างสรรพสินค้า สถานีรถไฟฟ้า เป็นต้น ทุกประการที่กล่าว มาสามารถดำเนินการได้ในเชิงปริมาณ การรายงานตามเอกสารให้ครบตามรูปแบบที่ กรุงเทพมหานครกำหนด แต่ในการปฏิบัติเชิงคุณภาพของเนื้อหาและวิธีการแล้วยังไม่สามารถ ดำเนินการอย่างจริงจังต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการแนวใหม่ อย่างแท้จริง (2) การแสวงหาทรัพยากร ผู้อำนวยการเขตสามารถแสวงหาทรัพยากรทางการบริหาร ได้โดยได้รับการสนับสนุนจากกรุงเทพมหานคร ด้านคน เงิน วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี อย่าง เพียงพอทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ หากผู้อำนวยการเขตคนใดมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีกับ นักการเมืองท้องถิ่น คือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ก็จะได้รับ การสนับสนุน จากงบประมาณเขตเพิ่มขึ้น แหล่งทรัพยากรที่สำคัญอีกอย่างคือ การแสวงหาความร่วมมือจาก ภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่ย่อมจะได้รับความร่วมมือด้วยดี แต่มากขึ้นอยู่กับว่าผู้อำนวยการเขตมี มนุษยสัมพันธ์และสามารถประสานงานได้เพียงใด แต่มีปัญหาที่พึงระวังคือ อาจเปิดช่องให้มีการ แสวงหาผลประโยชน์เป็นการส่วนตัวโดยอ้างกิจกรรมของทางราชการบังหน้าซึ่งเคยมีการร้องเรียน มาก่อนทั้งจากผู้ได้บังคับบัญชาและประชาชน ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณที่พบมักเป็นเรื่องการ เร่งรัดเบิกจ่ายงบประมาณในช่วงปลายปี บางครั้งเบิกจ่ายไม่ทันต้องขออนุมัติเบิกจ่ายเหลื่อม ปีงบประมาณทำให้การพัฒนาเขตไม่อาจสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ทันเวลา อีก

ประการคือ การจัดสรรงบประมาณให้ทุกสำนักงานเขตในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ เช่น เขตชั้นในกับเขตชั้นนอกที่มีขนาดพื้นที่และความจำเป็นในการพัฒนาแตกต่างกันมากแต่ได้รับงบประมาณใกล้เคียงกัน การได้รับจัดสรรให้เบิกจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงในอัตราที่เท่ากัน เป็นต้น สรุปแล้วผู้อำนวยการเขตสามารถแสวงหาทรัพยากรได้อย่างเพียงพอ ทั้งจากกรุงเทพมหานคร และการสนับสนุนจากภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครควรจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่และความจำเป็นของแต่ละเขต เพื่อการบริหารจะได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น(3) กระบวนการปฏิบัติงานภายในสำนักงานเขต ทุกเขตมีขั้นตอนการทำงานที่คล่องตัว สะดวกรวดเร็วขึ้น โดยแต่ละฝ่ายต้องลดขั้นตอนหรือระยะเวลาการทำงานอย่างน้อย 1 กิจกรรม การปฏิบัติงานจะมีคู่มือกำหนดแนวทาง ขั้นตอนและระยะเวลาของการทำงานอย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่เขตในปัจจุบันเป็นผู้ที่มีทักษะ ความรู้ และความสามารถดี ปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบได้ แต่บางส่วนมีความเป็นส่วนตัวสูง ยังขาดความทุ่มเทและเสียสละในการทำงาน ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ และการบริหารราชการแนวใหม่ ความสามัคคีทำงานเป็นทีมน้อยลง ขาดแรงกระตุ้นจูงใจในการทำงาน การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้รับการร้องเรียนตามปกติเพราะความต้องการของประชาชนมีมากและหลายหลายขึ้น (4) ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา หลายเขตยังมีการร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้อำนวยการเขต ขึ้นกับว่าผู้อำนวยการเขตมีคุณลักษณะเป็นอย่างไร หากมุ่งเน้นการทำงานมาก ผู้ได้บังคับบัญชาจะไม่พอใจ หากมุ่งความสัมพันธ์กับผู้ได้บังคับบัญชามาก ผลงานก็ด้อยลงและถูกครหาว่าให้ความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ผู้อำนวยการเขตที่มีคุณลักษณะทั้งมุ่งงานและมุ่งความสัมพันธ์จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจำนวนไม่มากพอ การบริหารงานมีความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ได้บังคับบัญชาบ้าง ซึ่งความพึงพอใจเป็นเรื่องที่ต่างมุมมองกัน การพิจารณาความดีความชอบเป็นไปในรูปแบบของคณะกรรมการและเสนอตามขั้นตอนของแต่ละฝ่าย โดยผู้อำนวยการเขตเป็นผู้ใช้ดุลพินิจตัดสินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ถือว่ามีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ให้ความยุติธรรมได้ การเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นโดยจัดประชุมประจำเดือน หรือเชิญพบหารือการทำงานกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ แต่ผู้ได้บังคับบัญชาส่วนใหญ่มักไม่กล้าที่จะแสดงความเห็น รมักระวังมุ่งรักษาสถานภาพของตน มักเคยชินกับการปฏิบัติตามคำสั่งมากกว่าที่จะร่วมคิดและร่วมทำ(5) ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ การพัฒนาปรับปรุงระบบการให้บริการของเขตมีความสอดคล้องกับความต้องการ และสามารถสร้างความพึงพอใจให้ประชาชนได้มากขึ้น มีความสะดวกรวดเร็ว และถูกต้องโดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ช่วยลดความผิดพลาด การปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่จะมีความเสมอภาพและเป็น

ธรรม ทุกเขตมีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางร่างกาย คือ ผู้พิการ ผู้ป่วย และ ผู้สูงอายุ เช่น รถเข็น ห้องน้ำ การให้บริการช่องทางด่วน เป็นต้น

5. ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555

ปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต มีรายละเอียดความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

“ผู้อำนวยการเขตควรต้องมาจากสายงานปกครอง ผ่านงานด้านการปกครอง จบทางด้านรัฐศาสตร์หรือนิติศาสตร์ เพราะการบริหารงานของสำนักงานเขตเกี่ยวข้องกับงานปกครอง งานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดเก็บรายได้ งานรักษาความสะอาด งานโยธา เป็นต้น การเปิดกว้างให้ทุกสายงานทำให้ผู้ที่มาจากสายไหนก็จะมีพฤติกรรมแบบสายนั้น แต่การเป็นนักปกครองต้องผ่านการสั่งสมประสบการณ์ด้านปกครอง ด้านภาวะผู้นำที่ทำงานได้ทั้งน้ำใจคนและผลงาน ไม่ได้ปฏิเสธผู้ที่มาจากสายอื่นแต่ต้องผ่านการสั่งสมประสบการณ์ด้านปกครองมาด้วย เสนอให้มีการทดสอบการเป็นนักปกครองตั้งแต่ด้านแรกคือ การคัดเลือกผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตต้องผ่านการสอบสัมภาษณ์เพื่อดูบุคลิกลักษณะ และสอบวิชาการเพื่อดูความรู้ที่ครอบคลุมทุกด้านเกี่ยวกับบทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต แสดงวิสัยทัศน์ ความรอบรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่ทั้ง 10 ฝ่าย คัดเลือกแล้วฝึกอบรมประมาณ 3-4 เดือน ให้มีความรู้ด้านการบริหาร ภาวะผู้นำ บทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต และงานในหน้าที่ความรับผิดชอบทั้ง 10 ฝ่าย คุณธรรมและจริยธรรม การบริหารแบบยุทธศาสตร์ ผู้อำนวยการเขตต้องผ่านการเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตมาก่อน หากผู้อำนวยการกองจะเป็นผู้อำนวยการเขตก็ต้องเคยผ่านการเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตมาก่อนเช่นกัน ดังนั้น เมื่อมีระบบคัดกรองผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตที่ดีมีคุณภาพก็จะส่งผลให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการเขตได้คนดีมีคุณภาพด้วย ผู้อำนวยการเขตต้องได้รับการตรวจสอบติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง อาจเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการของกลุ่มเขต มีรองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่องขึ้น” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2556)

“การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร ขาดการส่งเสริมขวัญและกำลังใจ มีการอุปถัมภ์วิ่งเต้นเส้นสาย การบริหารงานแย่งได้บุคลากรตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่ายที่ไม่มีคุณภาพ ต้องสร้างระบบบริหารทรัพยากรบุคคลให้สามารถคัดสรรคนดี มีความรู้ ความสามารถ และทุ่มเทการทำงานเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้บริหาร แต่ก็มีแรงต้านจากเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางที่เกรงว่าจะได้รับ

ผลกระทบเกี่ยวกับคุณสมบัติที่อาจไม่ตรงตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาอาจเข้าใจผิดกลัวสูญเสียอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้ง การสร้างระบบการคัดสรรบุคลากรที่ดีมีมาตรฐานชัดเจนจึงไม่อาจดำเนินการได้ กระบวนการคัดสรรต้องเริ่มตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่าย มีองค์ประกอบในการประเมินผล ต้องสอบองค์ความรู้ทางวิชาการ ระเบียบ กฎหมาย การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ระเบียบการบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบงานในหน้าที่ จากนั้นไปประเมินผลงาน พฤติกรรมต่างๆประกอบ ต้องสร้างหลักเกณฑ์มาตรฐานที่สอดคล้องกับกฎหมาย และหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดได้ ปัจจุบันหลักเกณฑ์ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับคุณลักษณะของคนที่ผู้มีอำนาจต้องการสนับสนุนเท่านั้น ไม่มองภาพรวมทั้งระบบ ผู้ที่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งของกรุงเทพมหานครจึงมีอยู่ 4 ประเภท คือ (1) พวกที่เดินขึ้นบันได (2) พวกที่วิ่งขึ้นบันได (3) พวกที่เดินขึ้นลิฟท์ (4) พวกที่มีคนอุ้มขึ้นลิฟท์ พวกหลังเป็นพวกที่เดินขึ้นลิฟท์ไม่ไหว แต่มีคนพยายามอุ้มขึ้นลิฟท์ซึ่งจะสร้างปัญหาให้กรุงเทพมหานครอย่างมาก” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2556)

“กรุงเทพมหานครต้องมีกระบวนการคัดกรองบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารที่มีมาตรฐาน เนื่องจากปัจจุบันมีระบบอุปถัมภ์สูง ถูกแทรกแซงจากการเมือง การคัดกรองบุคลากรต้องเริ่มตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่าย เพื่อมีตัวเลือกที่มีคุณภาพสู่ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และผู้อำนวยการเขต ในลำดับต่อไป เป็นการประเมิน 360 องศา มองในหลายมิติ ทั้งทักษะการบริหาร ภาวะผู้นำ บุคลิกภาพ แรงจูงใจ และการให้บริการประชาชน ไม่ใช่สอบวัดองค์ความรู้เพียงอย่างเดียวคัดเลือกได้แล้วต้องผ่านการฝึกอบรมแบบภาคเอกชน การฝึกอบรมจะสามารถแบ่งคุณลักษณะของคนได้อย่างชัดเจน 3 ระดับ คือ ระดับนำ ระดับกลางและระดับท้ายสุด เคยประเมินผลจากการฝึกอบรมระดับผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตโดยให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมประเมินกันเองในทางลับ ผลการประเมินมีความสอดคล้องตรงกับที่สถาบันฝึกอบรมประเมิน ได้นำเสนอผลการประเมินให้ผู้บริหารประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง แต่สุดท้ายก็ถูกแทรกแซงโดยระบบอุปถัมภ์ หลักวิชาการต่างๆสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ได้ แต่กรุงเทพมหานครไม่ค่อยนำไปใช้ในทางปฏิบัติจริง เพราะเกรงสูญเสียอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งคนของตน หรือคนของผู้มีอำนาจทางการเมือง” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 พฤษภาคม 2556)

“สำนักงานเขตควรได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามสัดส่วนและความจำเป็นที่เหมาะสมกับพื้นที่ทั้งเขตชั้นนอกและเขตชั้นใน ไม่ใช่ได้รับการสนับสนุนที่ใกล้เคียงกันทุกเขต กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ควรกระจายอำนาจให้ระดับสำนักงานเขตมากขึ้น ภารกิจหน้าที่บางเรื่องควรจ้างเอกชนดำเนินการแทน” (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 7 พฤษภาคม 2556)

“การแต่งตั้งผู้อำนวยการเขตควรแต่งตั้งผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ มีประสบการณ์ และเคยผ่านงานเขตมาก่อน มีความเป็นนักบริหาร นักปกครอง และนักประสานสิบทิศ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตควรมีสิทธิได้รับการพิจารณาแต่งตั้งได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ว่าการกองมาก่อน ระบบอุปถัมภ์ วังเดินเส้นสายทำให้กรุงเทพมหานครได้ผู้อำนวยการเขตที่ทำงานไม่เป็น บริหารงบประมาณไม่ทันเวลา มีการเบิกงบประมาณเหลือมือปี การแก้ไขปัญหาจึงไม่ทันกับความต้องการของประชาชน งบประมาณกรุงเทพมหานครร้อยละ 40 ถูกจัดสรรเป็นเงินเดือน ค่าจ้างสำหรับเจ้าหน้าที่ ควรต้องเพิ่มงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างสาธารณูปโภค ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต้องเพิ่มความทันสมัยและมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกรุงเทพมหานครกับสำนักงานเขตเพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง” (สมาชิกรัฐสภากรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556)

“หน่วยงานภาครัฐต้องทำงานในลักษณะของการพัฒนาชุมชนไม่ใช่การสังคมสงเคราะห์ ชุมชนต้องช่วยเหลือตนเองก่อน โดยมีหน่วยงานราชการให้การสนับสนุน ภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทเป็นผู้ถือหางเสือ ภารกิจบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงต้องจ้างเหมาให้ออกชนเป็นผู้ดำเนินการ” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 27 พฤษภาคม 2556)

“การพิจารณาแต่งตั้งหรือโยกย้ายผู้อำนวยการเขตควรมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งต่อเนื่อง อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 3 ปี เพื่อให้การบริหารงานเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อเนื่องเป็นรูปธรรม ผู้อำนวยการเขตต้องสามารถสนองตอบนโยบายผู้บริหาร สนองตอบความต้องการของประชาชน และดูแลเอาใจใส่ผู้ได้บังคับบัญชาให้มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน เจ้าหน้าที่รุ่นใหม่มีความรู้ความสามารถ พัฒนาตนให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงได้ดี ผู้บังคับบัญชามีต้องรู้จักกระตุ้นจูงใจให้ทุ่มเททำงานอย่างเต็มใจและตั้งใจ การบริหารงานของสำนักงานเขตจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556)

“ควรสอดแทรกเรื่องภาวะผู้นำในหลักสูตรการฝึกอบรมผู้บริหารระดับต่างๆของกรุงเทพมหานคร เพื่อกระตุ้นสร้างแรงบันดาลใจในการเป็นผู้นำที่ดีให้กับผู้บริหาร เนื่องจากภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่ส่งแรงผลักดันให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นมากกว่าการบริหาร และการวางแผนยุทธศาสตร์” (ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556)

กล่าวโดยสรุป ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าระบบการคัดกรองบุคลากรขึ้นสู่ตำแหน่งบริหารของกรุงเทพมหานครยังไม่มีมาตรฐานชัดเจนเชื่อถือได้ มีระบบอุปถัมภ์สูงจึงไม่อาจคัดสรรผู้อำนวยการเขตที่มีคุณลักษณะในการบริหารและภาวะผู้นำในระดับสูงเท่าที่ควรจะเป็นได้ดังนั้น การแต่งตั้งผู้อำนวยการเขตจะต้องกำหนดมาตรฐานการพิจารณาให้ชัดเจน โดยพิจารณาในหลายมิติ เป็นการประเมิน 360 องศา เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะ

ทางการบริหาร ภาวะผู้นำ การเป็นนักปกครอง พฤติกรรมต่างๆ และผลงานที่ผ่านมา เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วผู้อำนวยการเขตต้องได้รับการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ผู้อำนวยการเขตควรแต่งตั้งจากผู้ที่เคยผ่านงานสายปกครอง และการบริหารงานเขตมาก่อนในตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต ในการคัดกรองบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งบริหารต้องเริ่มตั้งแต่การแต่งตั้งระดับหัวหน้าฝ่าย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เพื่อดูบุคลิกลักษณะ และสอบวัดองค์ความรู้ วิชาการ ระเบียบ กฎหมาย และการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการประเมินเกี่ยวกับพฤติกรรม แรงจูงใจ สุขภาพจิต และผลงานที่ผ่านมา เมื่อระบบคัดกรองหัวหน้าฝ่ายดี จะมีหัวหน้าฝ่ายที่มีคุณภาพให้พิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และผู้อำนวยการเขตในอนาคตต่อไป เมื่อได้ผู้บริหารที่ดีมีคุณภาพย่อมส่งผลให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพตามไปด้วย

จากการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำเป็นอย่างมากว่ามีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตมากกว่า การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และการบริหาร เนื่องจากคนส่วนใหญ่มีความสามารถที่จะนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ และบริหารงานได้ไม่แตกต่างกันมาก แต่ภาวะผู้นำถือเป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลที่ไม่อาจเรียนรู้หรือพัฒนาปรับปรุงได้โดยง่าย หากผู้บริหารมีภาวะผู้นำด้วยแล้ว จะสามารถกระตุ้นจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานอย่างทุ่มเทซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิผลต่อองค์การเป็นอย่างดี

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่องประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย 2 ประการ คือ

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ไปสู่การปฏิบัติด้านการบริหาร และด้านภาวะผู้นำ ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555

สมมติฐานของการวิจัย คือ คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ไปสู่การปฏิบัติด้านการบริหาร และด้านภาวะผู้นำ มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร

ขอบเขตการศึกษาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ สังกัดสำนักงานเขต ทั้ง 50 เขต ตำแหน่งระดับผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตลงมา และสมาชิกสภาเขต ทั้ง 50 เขต รวม จำนวน 7,777 คน ได้รับแบบสอบถามกลับคืนและสมบูรณ์ครบถ้วน จำนวน 878 ชุด แบ่งเป็นกลุ่มผู้บริหาร คือ ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหัวหน้าฝ่าย จำนวน 256 ชุด ข้าราชการระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่าย จำนวน 424 ชุด และสมาชิกสภาเขต จำนวน 198 ชุด และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 12 คน ได้แก่ รองปลัดกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน ผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานครสูง จำนวน 2 คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน 2 คน ผู้อำนวยการเขต จำนวน 4 คน และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต จำนวน 3 คน

กรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย ตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร คือ (1) คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ไปสู่การปฏิบัติปีงบประมาณ 2555 (2) คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการบริหารงานปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย การวางแผนปฏิบัติราชการ การจัดโครงสร้างการบริหารงานการควบคุมการปฏิบัติราชการและ (3) คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านภาวะผู้นำปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย การสร้างวิสัยทัศน์การสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์การสร้างแรงบันดาลใจการคำนึงถึงความ เป็นเอกบุคคผล การกระตุ้นทางภูมิปัญญาและการมีจริยธรรมตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555 ประกอบด้วย (1) การบรรลุ

เป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร (2)การแสวงหาทรัพยากร (3) กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต (4) ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา และ (5) ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ โดยแบบสอบถามแบ่งเป็น 3 ตอน ได้แก่ตอนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 4 ข้อ ตอนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีต่อคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 จำนวน 59 ข้อ ในส่วนนี้มีคำตอบให้เลือก 10 ระดับ ตอนที่ 3 คำถามปลายเปิดเพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้เสนอปัญหาและข้อเสนอแนะ ส่วนแบบสัมภาษณ์เป็นแบบมีโครงสร้าง เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขต และประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ ได้แก่ (1) การตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) เพื่อทดสอบความสอดคล้องระหว่างคำถามกับวัตถุประสงค์ (testability of item-objective congruence index) โดยผู้เชี่ยวชาญ รวม 3 ท่าน ผลการตรวจสอบ ได้ค่า IOC ทั้งรายข้อและภาพรวมมากกว่า 0.5 (2) การตรวจสอบความเป็นปรนัย (objectivity) เพื่อตรวจสอบว่าแบบสอบถามนั้น ข้อคำถามมีความชัดเจน สื่อความหมายให้เข้าใจได้ตรงกัน และสามารถแปลความหมายได้อย่างชัดเจน ภายใต้การให้คำปรึกษาและแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ รวม 3 ท่าน (3) การตรวจสอบค่าความเชื่อมั่น (reliability) ได้นำแบบสอบถามไปทำการทดสอบข้อคำถามก่อน (pre-test) กับกลุ่มลูกจ้างประจำ ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง รวม 30 ชุด แล้วนำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์อัลฟา (coefficient alpha) สรุปผลการทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม (reliability) ได้ค่าสัมประสิทธิ์อัลฟารวม (coefficient alpha) เท่ากับ .9925 ทุกข้อคำถามทั้ง 59 ข้อ มีความเชื่อมั่นได้สูง

การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ค่าร้อยละค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานและใช้สถิติอนุมาน (inferential statistics) ได้แก่การวิเคราะห์การถดถอยพหุ (multiple regression analysis) ในการทดสอบสมมติฐาน และการวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบผลการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง (in-depth-structure interview) โดยการสังเคราะห์ข้อมูลจากส่วนย่อยไปยังส่วนใหญ่เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ตามความเป็นจริง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ คือ ผลที่ได้รับจากการวิจัยสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิผลการบริหารในหน่วยงาน การบริหารและภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับต่างๆ ทั้งของกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานอื่น และสามารถนำไปปรับประยุกต์ หรือประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารในการประเมินประสิทธิผลการบริหารในหน่วยงานทั้งของกรุงเทพมหานคร

และหน่วยงานอื่น รวมถึง เป็นประโยชน์ด้านวิชาการต่อผู้สนใจ นักวิชาการ หรือนักวิจัย เพื่อนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับประสิทธิผลขององค์การ การบริหารและภาวะผู้นำ ต่อไป

สรุปผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยครั้งนี้ เป็นการอธิบายผลการศึกษาโดยสรุปในภาพรวมโดยใช้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามเป็นหลักและใช้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในการสนับสนุนเพื่อตอบคำถามของวัตถุประสงค์ในการวิจัย คือ

วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555

ผลสรุปจากแบบสอบถามพบว่า ความคิดเห็นต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูงค่อนข้างมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ กรุงเทพมหานคร ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาและการแสวงหาทรัพยากร อยู่ในระดับสูงมาก ส่วนกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขตอยู่ในระดับสูงค่อนข้างมาก ตามลำดับ

ความคิดเห็นต่อการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ไปสู่การปฏิบัติอยู่ในระดับสูงมาก

ความคิดเห็นต่อการบริหารของผู้อำนวยการเขต โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูงมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การควบคุมการปฏิบัติราชการการวางแผนปฏิบัติราชการ และการจัดโครงสร้างการบริหารงานอยู่ในระดับสูงมาก ตามลำดับ

ความคิดเห็นต่อภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต โดยภาพรวมอยู่ในระดับสูงมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า การสร้างแรงบันดาลใจอยู่ในระดับสูงมากการสร้างวิสัยทัศน์การมีจริยธรรมและการสร้างอิทธิพลทางอุดมการณ์อยู่ในระดับสูงมากส่วนการคำนึงถึงความเป็นเอกบุคคลและการกระตุ้นทางภูมิปัญญาอยู่ในระดับสูงมากที่ค่าเฉลี่ยเท่ากับ ($\bar{X} = 8.28$) ตามลำดับ

ส่วนผลสรุปจากการสัมภาษณ์ พบว่า ประสิทธิภาพการบริหารงานในสำนักงานเขตโดยรวมอยู่ในระดับที่สูงค่อนข้างมาก สามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครที่กรุงเทพมหานครได้กำหนดตัวชี้วัดไว้ แม้ว่าจะขาดความจริงจังต่อเนื่องในเชิงคุณภาพของเนื้อหาและวิธีการในทางปฏิบัติ สามารถแสวงหาทรัพยากรได้จากงบประมาณประจำปีที่กรุงเทพมหานครให้การสนับสนุน และดึงการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนโดยรวมถือว่าทรัพยากรทางการบริหารมีเพียงพอ แต่หากกรุงเทพมหานครจัดสรรงบประมาณให้

เหมาะสมกับสภาพและความจำเป็นของแต่ละพื้นที่เขต จะทำให้การบริหารงานของเขตมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต มีมาตรฐานการให้บริการที่ดีขึ้น ขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชนมีความสะดวกรวดเร็ว ความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชา ส่วนใหญ่เห็นว่าการบริหารงานสอดคล้องกับความต้องการตามแนวทางการปฏิบัติราชการ แต่ความมีมนุษยสัมพันธ์ต่อกันมีน้อยลง การพิจารณาความดีความชอบมีหลักเกณฑ์ที่ให้ความยุติธรรมได้ตามสมควร ส่วนการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการทำงานมีน้อย แม้มีการเปิดโอกาสให้แล้วก็ตาม ส่วนความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการถือว่าดีขึ้นมาก แต่ก็ยังคงได้รับการร้องเรียนอยู่ เพราะประชาชนมีความต้องการมากและหลากหลายขึ้น

การนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ เห็นว่า กรุงเทพมหานครได้กำหนดยุทธศาสตร์ไว้เป็นอย่างดี การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานเขต ยังไม่มีการถ่ายทอดและมอบหมายอย่างทั่วถึงในเชิงยุทธศาสตร์ แต่จะปฏิบัติงานไปในลักษณะของงานประจำที่ต้องทำตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจึงเป็นไปในรูปแบบที่ทำไปพอผ่านหลักเกณฑ์ตามที่ส่วนกลางกำหนด แต่ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ จิตวิญญาณและความทุ่มเทในการดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง

การบริหารงานของผู้อำนวยการเขตโดยภาพรวมแล้วผู้อำนวยการเขตมีความรู้ ทักษะ และความสามารถทางการบริหารในลักษณะของการปฏิบัติราชการที่เป็นงานประจำ ปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหารและระเบียบแบบแผนของทางราชการได้ดี แต่ยังขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะนำการบริหารราชการแนวใหม่ และการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ไปใช้ การบริหารงานได้ผลลัพธ์แต่ไม่ได้ผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง มุ่งรักษาสถานภาพของตนและสนองความต้องการของผู้มีอำนาจเหนือตนมากกว่าสนองตอบความต้องการของประชาชน

ภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตโดยภาพรวมเกือบครึ่งถือว่ายังมีภาวะผู้นำในระดับที่ไม่สูงเท่าที่ควรภาวะผู้นำเป็นเรื่องของคุณลักษณะเฉพาะตัวที่พัฒนาปรับปรุงได้ยาก การบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จจะต้องมีภาวะผู้นำเป็นหลักสำคัญ หากบริหารงานได้ทั้งงานและน้ำใจคน จะทำให้ประสิทธิผลการบริหารงานในสำนักงานเขตมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ผลการวิเคราะห์ที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์มีความสอดคล้องกันว่าประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตอยู่ในระดับสูงค่อนข้างมาก ส่วนคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติการบริหารงาน และภาวะผู้นำอยู่ในระดับสูงมาก แต่ยังไม่ถึงระดับที่ผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้การสัมภาษณ์คาดหวังไว้บ้างตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาคุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติด้านการบริหาร และด้านภาวะผู้นำ ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555

ผลสรุปของการทดสอบสมมติฐานด้วยการวิเคราะห์การถดถอยพหุ (multiple regression analysis) วิธีคัดเลือกตัวแปรเข้าสู่สมการแบบขั้นตอน (stepwise) พบว่าประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปรคือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขตตามลำดับ ซึ่งเป็นการยืนยันสมมติฐานที่ตั้งไว้เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า

ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านการบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปรคือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขตตามลำดับ

ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านการแสวงหาทรัพยากรได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตและด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ตามลำดับ

ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต ได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต ด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขตตามลำดับ

ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตและด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ ตามลำดับ

ประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ด้านความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการได้รับอิทธิพลจากตัวแปรอิสระ 3 ตัวแปร คือ ด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต ตามลำดับ

ผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุ (multiple regression analysis) วิธีคัดเลือกตัวแปรเข้าสู่สมการแบบขั้นตอน (stepwise) มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับผลการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ กล่าวคือ คุณลักษณะด้านภาวะผู้นำของผู้อำนวยการเขต จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลการ

บริหารในสำนักงานเขต มากกว่าด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ไปสู่การปฏิบัติ และด้านการบริหารของผู้อำนวยการเขต ตามลำดับด้วยเหตุผลว่าทักษะความรู้ ความสามารถทางการบริหาร ทุกคนมีศักยภาพทัดเทียมกันกรุงเทพมหานครได้กำหนดกรอบ แนวทางตามยุทธศาสตร์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว สิ่งที่เป็นลักษณะของงานประจำทุกคนมีความสามารถ ดำเนินการได้ แต่ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ภาวะผู้นำจะ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่สุดที่จะกระตุ้นจูงใจ สร้างขวัญกำลังใจ และส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับบัญชาที่ มีความรู้ ความสามารถและศักยภาพที่ดีอยู่แล้ว ร่วมทำงานอย่างเป็นทีม ทุ่มเทแรงกาย แรงใจ และ สติปัญญาอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อทำงานให้กับสำนักงานเขตให้เกิดประสิทธิผลตามที องค์กรและประชาชนคาดหวังไว้ได้

การอภิปรายผล

ข้อค้นพบประเด็นแรก คือ ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 อยู่ในระดับสูงค่อนข้างมากอธิบายได้ว่าการวัดประสิทธิผลขององค์กรต้องม ีความครอบคลุมหลากหลายด้าน ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดการวัดประสิทธิผลขององค์กรแบบผสมมาใช้ วัดประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต เป็นการผสมระหว่างแนวคิดการบรรลุเป้าหมายโดยวัด การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 แนวคิดเชิงระบบโดยวัดการแสวงหาทรัพยากร กระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต และแนวคิดผู้มีส่วนได้เสียขององค์กรโดยวัดความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาและความพึง พพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการการผสมแนวคิดในการวัดประสิทธิผลขององค์กรจะช่วยให้องค์กรได้ บังคับในการวัดผลสำเร็จที่ถูกต้องสอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์กรมากที่สุดและเป็นการ ชดเชยข้อจำกัดซึ่งกันและกันของแต่ละแนวคิด ดังจะเห็นได้จากการวิจัยว่าการบรรลุเป้าหมายตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้นำเอาแนวคิดการบริหารงานภาครัฐ แนวใหม่ และหลักธรรมาภิบาลมาใช้นั้น สามารถบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดได้จริงในด้านเอกสาร การรายงานแต่ในทางปฏิบัติจริงยังมีปัญหาในด้านวิธีการ ซึ่งยังไม่สามารถทำให้ข้าราชการและ ลูกจ้างเกิดความรู้และความเข้าใจในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ได้อย่างทั่วถึง การดำเนินการ ตามยุทธศาสตร์จึงขาดความความจริงจังและต่อเนื่อง สอดคล้องกับแนวคิดของ Hoy & Miskel (1996) ที่ว่าการบรรลุเป้าหมายของการมีประสิทธิผลต้องมีการแบ่งแยกระหว่างเป้าหมายที่เป็น ทางการและเป้าหมายในทางปฏิบัติ เป้าหมายที่เป็นทางการเป็นการแสดงวัตถุประสงค์อย่างเป็นทางการมัก ไม่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา ส่วนเป้าหมายในทางปฏิบัติจะสะท้อนความตั้งใจของ

องค์การถึงผลลัพธ์สุดท้ายที่องค์การต้องการ เป้าหมายในทางปฏิบัติบางส่วนก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน แต่บางส่วนอาจไม่แสดงให้เห็นแนวคิดการวัดเป้าหมายจะให้ความสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมาย (ends) มากกว่าวิธีการในการปฏิบัติงาน (means) การวัดการแสวงหาทรัพยากรและกระบวนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงานเขต เป็นไปตามแนวคิดเชิงระบบ (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2538) ปัจจัยนำเข้าคือ ผู้อำนวยการเขตสามารถแสวงหาทรัพยากรได้โดยการสนับสนุนจากกรุงเทพมหานคร และแสวงหาความร่วมมือจากภาคเอกชน ทรัพยากรมีเพียงพอทั้งปริมาณ คุณภาพ ราคาเหมาะสม และจัดสรรได้ตามกำหนดเวลา เมื่อใช้หลักการบริหารเข้ามาช่วยก็สามารถบริหารงานให้ผ่านพ้นไปได้ แต่ข้อเสียคือชอบเร่งรัดบริหารงบประมาณในช่วงปลายปีงบประมาณ กระบวนการปฏิบัติงานมีมาตรฐานการให้บริการที่สะดวกรวดเร็วดีขึ้นมาก มีการให้บริการเชิงรุกมากขึ้น ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการให้บริการ ประชาชนเกิดความพึงพอใจมากขึ้น ส่วนการวัดความพึงพอใจของผู้ได้บังคับบัญชาและความพึงพอใจของประชาชนนั้น เมื่อนำมาใช้วัดประสิทธิผลการบริหารองค์การ เป็นสิ่งที่วัดได้ยากอาจทำให้ระดับประสิทธิผลลดลงเห็นได้จากแม้กรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตจะพัฒนาระบบการบริหารและการให้บริการดีขึ้นมากเพียงใดก็ยังมีกรณีร้องเรียนทั้งจากผู้ได้บังคับบัญชาและประชาชนอยู่ เพราะความต้องการของคนมีมากขึ้นและมีความหลากหลายซึ่งเป็นเรื่องทัศนคติส่วนบุคคล สอดคล้องกับแนวคิดของ Abraham H. Maslow ที่ว่าลำดับขั้นของความต้องการของมนุษย์จะประกอบด้วยความต้องการทางกายภาพ (physiological needs) ความต้องการความมั่นคงและปลอดภัย (security needs) ความต้องการความรักและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (social needs/love and belonging needs) ความต้องการเคารพนับถือตนเอง (self-esteem needs) และความต้องการประจักษ์ตน (self actualization needs) ความต้องการของมนุษย์ทั้งห้าขั้นนี้จะมีความเป็นลำดับขั้น กล่าวคือ ความต้องการจะเริ่มจากความต้องการระดับต่ำไปสู่ความต้องการในระดับที่สูงกว่า ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้วจะไม่เป็นแรงจูงใจในการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์อีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตามองค์การภาครัฐและผู้บริหารก็ต้องบริหารงานทุกวิถีทางเพื่อตอบสนองความต้องการของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและประชาชนให้ได้หากประสงค์ให้องค์การอยู่รอดและเกิดประสิทธิผล ดังแนวคิดของ Peter Drucker (ศรชัย จาคิกวณิช, 2551) ที่ว่าลูกค้ำคือผู้ต้องการตอบสนองความต้องการและเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่าง ลูกค้ำไม่ได้เป็นเพียงผู้รับบริการขององค์การเท่านั้น แต่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การด้วย องค์การต้องเข้าไปติดต่อกับลูกค้ำเพื่อสร้างความรู้จักและทำความเข้าใจในความต้องการให้ลึก และตรงไปตรงมามีจริยธรรม ลูกค้ำหรือผู้รับบริการคือผู้ที่เห็นผลงานว่าดีหรือเลว การให้ความสำคัญกับลูกค้ำหรือผู้รับบริการ คือ การเรียนรู้จากลูกค้ำอย่างสม่ำเสมอ และ Glunk & Wilderom (1998) ที่ว่าองค์การจะมีประสิทธิผลได้ต้องสามารถสร้างความพึงพอใจให้ตรงกับ

ต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย หากองค์การปฏิบัติงานไม่ประสบผลสำเร็จในมุมมองของผู้มีส่วนได้เสีย องค์การก็จะถูกพิจารณาว่าไม่มีประสิทธิผล ส่วนDaft (1992) กล่าวว่าองค์การที่มีการบริหารภายในที่ดีอาจไม่สามารถอยู่รอดได้หากผู้ที่มีอิทธิพลต่อองค์การไม่เห็นด้วยและไม่ให้การสนับสนุนองค์การอีก หรือองค์การไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้

ข้อค้นพบประเด็นที่สอง คือ คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครรายละเอียดแยกได้ ดังนี้

คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติ มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร อธิบายได้ว่ากรุงเทพมหานครได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไว้อย่างชัดเจนสอดคล้องกับหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การปรับเปลี่ยนระบบของหน่วยงานภาครัฐ (Reinventing Government) ของ David Osborne & Ted Gaebler และหลักธรรมาภิบาล (Good governance) (John Sheldrake, 1996) ตลอดจนกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ นโยบายของผู้บริหาร และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยมียุทธศาสตร์ คือ ปรับปรุงระบบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้ทันสมัย โดยพัฒนาระบบรูปแบบ และวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารและการให้บริการเป็นไปด้วยความรวดเร็วโปร่งใสเป็นธรรม ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนยกระดับการให้บริการและการทำงานเพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนให้มีความสะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงปรับปรุงระบบบริหารทรัพยากรบุคคลให้มีความเหมาะสมข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรมและสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พัฒนาบุคลากรให้มีสมรรถนะสูง มีคุณธรรม มีขวัญกำลังใจและมีคุณภาพชีวิตที่ดีผู้อำนวยการเขตสามารถจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และนำไปปฏิบัติได้แม้ว่าจะยังไม่สามารถถ่ายทอดความรู้ให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติในเชิงยุทธศาสตร์ได้ทั่วถึงมากนัก หากมีความรู้ความเข้าใจและนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องย่อมทำให้การบริหารงานในสำนักงานเขตเกิดประสิทธิผลมากขึ้นตามไปด้วย

คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการบริหาร มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับแนวคิดทางการบริหารที่มุ่งแสวงหาวิธีการทำงานของบุคคลและองค์การให้การทำงานเป็นไปได้อย่างดีที่สุดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ หลักการบริหาร “POLE” ได้แก่ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การเป็นผู้นำ (leading) และการประเมินผล (evaluating) (อุทัย เลาหวิเชียร, 2553) หรือ “POLC” ได้แก่ การวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) การนำ (leading) และการ

ควบคุม (controlling) (Robbins & Coulter, 2003) แต่จากการวิเคราะห์จากแบบสอบถามพบว่า คุณลักษณะด้านการบริหารมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลน้อยมากจนแทบไม่มีอิทธิพล สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ที่ว่า “ภาวะผู้นำมีความสำคัญกว่าการบริหาร คนส่วนใหญ่สามารถบริหารงานได้ แต่การบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จจะต้องมีภาวะผู้นำเป็นหลักสำคัญ” (ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2556) “การบริหารราชการในสำนักงานเขตต้องใช้ภาวะผู้นำเป็นส่วนสำคัญที่สุด ยุทธศาสตร์และการบริหารมีหลักการและแนวทางที่เป็นระบบทุกคนสามารถเรียนรู้และปฏิบัติได้ แต่หากใช้ภาวะผู้นำในการกระตุ้นจิตใจเจ้าหน้าที่ได้จะเป็นแรงผลักดันให้ยุทธศาสตร์และการบริหารมีประสิทธิผลเป็นอย่างมาก” (ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556) “ผู้อำนวยการเขตส่วนใหญ่เป็นนักปฏิบัติติดนิตทำงานแบบประจำ บางส่วนขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ อาจเป็นเพราะระบบราชการไม่เปิดโอกาสให้แสดงออกถึงความความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ หรือถึงเปิดโอกาสให้ก็ไม่ทำเพราะเกรงขัดแย้งกับนโยบาย ความรู้ทางการบริหารใช้ได้ ความสามารถทางการบริหารราชการประจำทำได้ แต่การสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงมีน้อย คือ ได้ผลลัพธ์แต่ผลสัมฤทธิ์ไม่น่าถึงครึ่งหรือค่อนข้างน้อย” (ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 พฤษภาคม 2556) อธิบายได้ว่า คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านการบริหารส่งผลต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต น้อยมาก เพราะมุ่งที่จะรักษาสถานภาพส่วนตัวและสนองตอบความต้องการของผู้ที่มีอำนาจเหนือตนมากกว่าจะสนองความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชน การบริหารงานยังเป็นไปในลักษณะของการบริหารงานประจำ ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และกระตุ้นจิตใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานเป็นทีมและทุ่มเททำงานด้วยความเต็มใจและตั้งใจ ได้น้อยหากใช้ความสามารถทางการบริหารเพียงระดับนี้ ทุกคนก็สามารถบริหารงานได้เช่นกัน สอดคล้องกับแนวคิดของ Topping (2001) ที่ว่าการทำงานให้ประสบความสำเร็จไม่สามารถที่จะทำได้เพียงลำพังคนเดียว ต้องอาศัยความร่วมมือจากสมาชิกในองค์กรเป็นสำคัญ

คุณลักษณะของผู้อำนวยการเขตด้านภาวะผู้นำ มีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร สอดคล้องกับแนวคิดของ Burns ที่ว่าผู้นำแบบปฏิรูปเป็นกระบวนการซึ่งผู้นำและผู้ตามต่างส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันในด้านจริยธรรมและการจูงใจ โดยผู้นำปฏิรูปจะกระตุ้นให้ผู้ตามไปสู่ระดับขั้นความต้องการที่สูงกว่า และ Bass ที่กล่าวว่า ผู้นำจะเปลี่ยนแปลงและกระตุ้นจูงใจผู้ตาม โดยทำให้ผู้ตามรับรู้ถึงความสำคัญของผลงานที่ทำชักจูงให้ผู้ตามตระหนักถึงผลประโยชน์ขององค์กรหรือกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ตนเองและกระตุ้นให้ผู้ตามมีความต้องการในขั้นสูงขึ้น ผู้นำแบบปฏิรูป มีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ มีบุญบารมี การกระตุ้นทางภูมิปัญญาการพิจารณาถึงแต่ละบุคคล และการสร้างแรงบันดาลใจ รวมถึงแนวคิดของ Bennis and

Nanus (1985) ที่ว่าคุณลักษณะที่มีประสิทธิภาพของผู้นำแบบปฏิรูป คือ พัฒนาวิสัยทัศน์พัฒนาคำสัญญาและความเชื่อมั่น และส่งเสริมการเรียนรู้ภายในองค์กร ตลอดจนแนวคิดภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ ที่มีคุณลักษณะ 5 ประการ (DuBrin,2007) คือ มีความคิดความเข้าใจในระดับสูงความสามารถในการนำปัจจัยนำเข้าต่างๆ มากำหนดเป็นกลยุทธ์ การมีความคาดหวังและสร้างโอกาสสำหรับอนาคตวิธีคิดเชิงปฏิบัติ และการกำหนดวิสัยทัศน์ สถานการณ์ปัจจุบันเป็นยุคแห่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การรับรู้ข่าวสารของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างรวดเร็วเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง องค์กรทั้งหลายจึงต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและสนองต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยรวมถึงการใช้ภาวะผู้นำที่สมบูรณ์ ผู้นำต้องมีความสามารถที่จะสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรให้สามารถแข่งขันภายใต้โลกาภิวัตน์ที่ไม่สามารถคาดการณ์อนาคตได้ ต้องมีความสามารถในการกระตุ้นจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทุ่มเทการทำงานและความจงรักภักดีต่อองค์กร สามารถใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการบริหารงาน มีจิตสำนึกในการเป็นผู้ให้บริการ และมีจิตใจเป็นประชาธิปไตยยอมรับฟังความคิดเห็นของคนอื่นดั่งนั้น ผู้นำแบบปฏิรูปและผู้นำแบบกลยุทธ์จึงมีความเหมาะสมที่จะบริหารงานองค์กรให้เกิดประสิทธิผลได้ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในปัจจุบัน ผลการวิเคราะห์จากแบบสอบถามพบว่า ภาวะผู้นำมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อประสิทธิผลการบริหารซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ที่ว่า “ปัญหาวิกฤตการณ์น้ำท่วมเมื่อปลายปี พ.ศ.2554 ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าผู้อำนวยการเขตบางคนขาดภาวะผู้นำ ขาดประสบการณ์ ไม่มีความสามารถแก้ไขปัญหาได้ สร้างการทำงานเป็นทีมไม่ได้ ชี้แจงผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ ประสิทธิภาพการบริหารในสำนักงานเขตจึงย่อมคาดหวังจากบุคคลเหล่านี้ไม่ได้” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 14 พฤษภาคม 2556) “ผู้อำนวยการเขตมีความรู้ แต่ความสามารถบางคนยังไม่ชัดเจนต้องอาศัยภาวะผู้นำ เท่านั้น ผู้อำนวยการเขตจำนวนครึ่งต่อครึ่งมีภาวะผู้นำยังไม่ดีพอ” (ข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับสูง, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 8 พฤษภาคม 2556) “ผู้อำนวยการเขตประมาณครึ่งหนึ่งมีภาวะผู้นำยังไม่ดีพอขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคล บางคนขาดวิสัยทัศน์ ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้ บุคลิกภาพไม่ได้ บางคนขาดการตัดสินใจชอบอ้างระเบียบกฎเกณฑ์ทำให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนไม่ทันกับความต้องการของประชาชน” (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556) “ภาวะผู้นำขึ้นอยู่กับการเรียนรู้และทัศนคติส่วนบุคคล การบริหารท่ามกลางภาวะวิกฤตยังเป็นปัญหาสำหรับเรื่องภาวะผู้นำ เช่น ภาวะน้ำท่วม หลายเขตไม่สามารถจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ร่วมแรงร่วมใจทำงานอย่างทุ่มเทได้” (ผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 15 พฤษภาคม 2556) “เห็นว่าผู้อำนวยการเขตมีภาวะผู้นำใช้ได้ ประมาณร้อยละ 70 ภาวะผู้นำจะไม่เพิ่มขึ้นกับตำแหน่งที่เพิ่มขึ้น ผู้อำนวยการเขตมุ่งหวัง

รักษาสถานภาพของตน ระมัดระวังความคิดเห็นและทำงานแบบข้าราชการประจำ ผู้อำนวยการเขต ต้องรู้จักกระตุ้นจิตใจ เป็นแบบอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ทำงานแบบมุ่งน้ำใจคนและผลงาน มีวิสัยทัศน์ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ได้ มีคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงานที่ต้องตอบสนองความต้องการทั้งนักการเมือง ผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และประชาชน ข้าราชการยุคปัจจุบันมีศักยภาพ ต้องใช้ภาวะผู้นำกระตุ้นจิตใจให้ทุ่มเททำงานอย่างเต็มที่” (ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2556)อธิบายได้ว่าผู้อำนวยการเขตโดยภาพรวมยังมีระดับภาวะผู้นำที่ไม่สูงพอที่จะทำให้การบริหารในสำนักงานเขตเกิดประสิทธิผลได้เท่าที่ควรจะเป็น เพราะมีบทบาท อำนาจและหน้าที่มาก หากมีระดับคุณลักษณะด้านภาวะผู้นำเพิ่มขึ้นจะสามารถเพิ่มประสิทธิผลการบริหารได้เป็นอย่างมาก และมากกว่าคุณลักษณะด้านการนำยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไปปฏิบัติ และด้านการบริหารอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้แบ่งการเสนอแนะเป็น 2 ส่วน รายละเอียดมี ดังนี้

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. ควรพัฒนาทักษะ ความรู้ และความสามารถให้กับผู้อำนวยการเขต และเจ้าหน้าที่ทุกระดับอย่างทั่วถึง เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถปฏิบัติงานตามการบริหารราชการแนวใหม่ และการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ได้อย่างแท้จริง ตลอดจนเปิดโอกาสให้ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่และความจำเป็นของแต่ละเขต
2. ควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนสำนักงานเขตอย่างเพียงพอและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และความจำเป็นของแต่ละเขต และส่งเสริมให้สำนักงานเขตแสวงหาการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนในรูปแบบของประชาคมเมืองอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน โดยให้มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบประเมินผล เพื่อให้การบริหารงานเขตเกิดความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น
3. ควรมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานเขตที่มีมาตรฐานและครอบคลุมรอบด้านจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งผู้บริหารฝ่ายการเมือง ผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำ นักการเมือง เจ้าหน้าที่เขต หน่วยงานภายนอก และประชาชนผู้รับบริการ โดยเปิดช่องทางการสื่อสารให้สามารถติดต่อได้ง่ายและสะดวก และประชาสัมพันธ์ช่องทางติดต่อให้ทราบอย่างทั่วถึง เพื่อความโปร่งใสและมีส่วนร่วมตรวจสอบจากทุกภาคส่วน

4. จากการศึกษาพบว่าคุณลักษณะด้านภาวะผู้นำมีอิทธิพลโดยตรงต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขตสูงมาก จึงควรพัฒนาภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่เขตทุกระดับให้มีภาวะผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ ถ่ายทอดวิสัยทัศน์ได้ กระตุ้นจูงใจคนเก่ง มีความคาดหวังสูง ชอบทำงานที่ท้าทายความสามารถ คิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ มีคุณธรรมจริยธรรมทั้งต่อหน้าที่ ต่อตนเองและผู้อื่น เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วได้

5. กรุงเทพมหานครควรมีระบบการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งบริหารที่ได้มาตรฐานสามารถป้องกันระบบอุปถัมภ์ได้ เริ่มตั้งแต่ตำแหน่งระดับหัวหน้าฝ่าย โดยพิจารณาจากความรู้ ทัศนคติ ผลงาน ความรู้ทางวิชาการและงานในหน้าที่รับผิดชอบอย่างครอบคลุมทุกด้าน ให้ได้บุคลากรที่มีคุณลักษณะทั้งเก่งและดี เพื่อเตรียมคัดเลือกขึ้นสู่ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และผู้อำนวยการเขตต่อไป

ข้อเสนอแนะด้านการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรวิจัยเรื่องเดียวกันนี้โดยศึกษาคุณลักษณะของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเปรียบเทียบกับผู้บริหารว่ามีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารในสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร เพื่อกรุงเทพมหานครจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรให้ถูกต้องต่อไป

2. ควรวิจัยเรื่องเดียวกันนี้แต่ควรขยายขอบเขตการศึกษาให้สูงขึ้นถึงระดับกรุงเทพมหานคร เพื่อเปรียบเทียบประสิทธิผลการบริหารของกรุงเทพมหานคร ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางที่เป็นฝ่ายอำนาจการ กับสำนักงานเขตที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการภาคสนาม

3. ควรศึกษาเพิ่มเติมปัจจัยอื่นที่น่าจะมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการบริหารของกรุงเทพมหานคร เพื่อหาคำอธิบายถึงประสิทธิผลการบริหารของกรุงเทพมหานครให้ครอบคลุมหลากหลายมิติยิ่งขึ้น