

## วัฒนธรรมองค์การและการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐ: กรณีศึกษา ส่วนราชการในระดับจังหวัดของประเทศไทย

อรทัย ยศอินตะ\*

### บทคัดย่อ

การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นหนึ่งในความพยายามในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐ ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ภาวะความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความโปร่งใส เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พบว่า การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ดำเนินการมากกว่าทศวรรษต้องเผชิญกับความท้าทายต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “วัฒนธรรมองค์การ” ของหน่วยงานราชการ ทั้งนี้ เพราะวัฒนธรรมองค์การเปรียบเสมือนอำนาจที่ไม่เป็นทางการ มีอิทธิพลต่อทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ และพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ดังนั้น การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยจึงมีความน่าสนใจและมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบราชการไทยตามหลักธรรมาภิบาล

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและธรรมาภิบาลของภาครัฐในส่วนราชการระดับจังหวัดของประเทศไทย (2) ศึกษาความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์การระหว่างส่วนราชการในระดับจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการสูงและต่ำ และ (3) ศึกษาการรับรู้ของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งการวิจัยเรื่องนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (แบบสอบถาม) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (การสัมภาษณ์) บนพื้นฐานของ Competing Values Framework (CVF) ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนราชการในระดับจังหวัดภายใต้บริบท การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัดคือ วัฒนธรรมที่เข้มแข็ง ซึ่งสนับสนุนโดยภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม และการบริหารจัดการที่เหมาะสม ดังนั้น การมีผลการปฏิบัติงานที่ดีอาจไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ เพราะเป็นเรื่องยากและใช้เวลานาน แต่ควรปรับเปลี่ยนลักษณะภาวะผู้นำและวิธีการบริหารจัดการซึ่งใช้เวลาน้อยกว่า

**คำสำคัญ:** วัฒนธรรมองค์การ ธรรมาภิบาล การประเมินผลการปฏิบัติราชการ วัฒนธรรมที่เข้มแข็ง Competing Values Framework (CVF)

\* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรีน

อีเมล: oyosinta@hotmail.com

## Organizational Culture and Good Governance in the Public Sector: The Case of Provincial Administration in Thailand

Ourathai Yosinta\*

### Abstract

The implementation of the performance agreement (PA) scheme, using Key Performance Indicators (KPIs) to measure performance, is one of the tools to promote good governance in the Thai public sector. The PA scheme has been carried out since fiscal year B.E. 2547 by the Office of the Public Sector Development Commission (OPDC). It aims to enhance good governance in the public sector on dimensions such as effectiveness, efficiency, accountability, participation, and transparency. However, PA has faced several challenges, most notably due to organizational culture — the informal authority that influences attitudes, values, beliefs and behavior of organization members — that have affected public sector reform in the context of the New Public Management (NPM). Therefore, an in-depth study of the relationship between organizational culture and performance in the public sector is important to further develop good governance.

This research aims to: 1) determine whether there is a relationship between organizational culture and good governance; 2) examine the civil service organizational culture at the provincial administration level, and to ascertain if there are cultural differences between provinces with high and low KPI scores; and 3) examine civil servants' perceptions of their experience relating to the PA scheme. The research uses mixed methods, questionnaire surveys and semi-structured interviews, based on the Competing Values Framework (CVF).

The findings suggest that a strong organizational culture plays a significant role in achieving high performance in the provincial administration. Style of leadership, such as participative leadership, and management style, also appear to be important factors that influence the public sector to perform at a high level. To change organizational culture is, however, difficult and time-consuming. It may therefore be more effective to focus on changing and developing more effective leadership and management styles to bring about higher performance of the local administration.

**Keywords:** Organizational culture, good governance, performance measurement, strong culture, Competing Values Framework (CVF)

---

\* Office of the Public Sector Development Commission (OPDC), Office of the Prime Minister.

E-mail: oyosinta@hotmail.com

## บทนำ

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลของส่วนราชการในระดับจังหวัด ซึ่งศึกษาวัฒนธรรมองค์การโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า The Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI) (Cameron & Quinn, 2011) อยู่บนพื้นฐานของ Competing Values Framework (CVF) ประกอบด้วยวัฒนธรรม 4 แบบ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบเครือข่ายหรือครอบครัว วัฒนธรรมแบบปรับตัวหรือเฉพาะกิจ วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด และวัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือราชการ รวมทั้งปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานคือการจัดสรรรางวัล และความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน สำหรับธรรมาภิบาลเป็นการศึกษาผ่านระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ซึ่งสะท้อนองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลตามกรอบการประเมินใน 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 การประเมินประสิทธิผล มิติที่ 2 การประเมินคุณภาพ มิติที่ 3 การประเมินประสิทธิภาพ และมิติที่ 4 การพัฒนาองค์การ โดยในแต่ละมิติสะท้อนหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ประเด็น ดังนี้ มิติที่ 1 สะท้อนหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ประสิทธิภาพและภาวะรับผิดชอบ มิติที่ 2 สะท้อนหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส การตอบสนอง ภาวะรับผิดชอบ ความเสมอภาค และการพยายามแสวงหาฉันทามติ มิติที่ 3 สะท้อนหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ประสิทธิภาพ และมิติที่ 4 สะท้อนหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ นิติธรรม

นอกจากนี้ในการวิจัยเรื่องนี้จะเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่างของวัฒนธรรมระหว่างส่วนราชการในระดับจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการสูงและต่ำ ซึ่งเปรียบเทียบโดยใช้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์จากส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพตัวชี้วัดที่สำคัญในจังหวัด เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานราชการมีลักษณะวัฒนธรรมองค์การในการปฏิบัติงานอย่างไร และอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมหรือรูปแบบการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ

- (1) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมองค์การและธรรมาภิบาลของภาครัฐในส่วนราชการระดับจังหวัดของประเทศไทย
- (2) ศึกษาความแตกต่างของวัฒนธรรมองค์การระหว่างส่วนราชการในระดับจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการสูงและต่ำ
- (3) ศึกษาการรับรู้ของข้าราชการที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการและเปิดโอกาสให้ข้าราชการแสดงความคิดเห็น

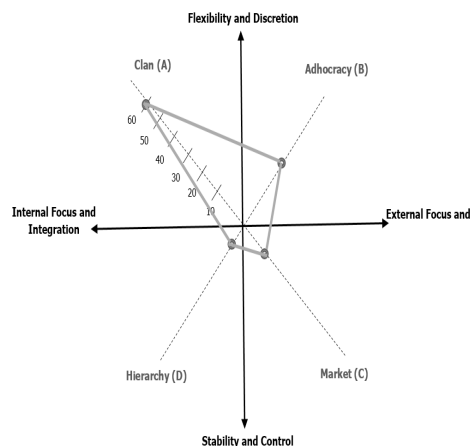
## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากการใช้วิธีการที่ต่างกันในการจัดเก็บข้อมูลจะทำให้ได้ข้อมูลที่ให้เห็นภาพรวมและเข้าใจสิ่งที่สนใจศึกษาอยู่มากกว่าการใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลเพียงวิธีการเดียว (Creswell & Clark, 2007; Matthews & Ross, 2010) การใช้มากกว่าหนึ่งวิธีในการรวบรวมข้อมูลเพื่อยืนยันความถูกต้องของข้อมูลหรือสิ่งที่สนใจศึกษา (Bryman, 2012; Patton, 1990; 2002) ในการวิจัยนี้จึงใช้เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ มีรายละเอียด ดังนี้

**การวิจัยเชิงปริมาณ:** การจัดเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามที่เรียกว่า The Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI) (Cameron & Quinn, 2011) อยู่บนพื้นฐานของ Competing Values Framework (CVF) เครื่องมือดังกล่าวได้รับการยอมรับว่ามีความน่าเชื่อถือและมีความถูกต้องในการศึกษาวัฒนธรรมองค์การทั้งวัฒนธรรมปัจจุบันและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ ในแบบสอบถามจะประกอบด้วย การวัด OCAI จำนวน 6 หัวข้อ ในแต่ละหัวข้อมี 4 ตัวเลือก (A, B, C และ D) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- A เป็นตัวแทนวัฒนธรรมแบบเครือญาติหรือครอบครัว
- B เป็นตัวแทนวัฒนธรรมแบบปรับตัวหรือเฉพาะกิจ
- C เป็นตัวแทนวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด
- D เป็นตัวแทนวัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือราชการ

ในแต่ละหัวข้อให้ผู้ตอบแบบสอบถามให้คะแนนทั้ง 4 ตัวเลือก (A, B, C และ D) โดยคะแนนรวมกันไม่เกิน 100 คะแนนต่อหนึ่งหัวข้อ เช่น ถ้าคิดว่าข้อ A ตรงกับลักษณะขององค์การมากที่สุด ก็อาจจะให้ 60 คะแนน ข้อ B ตรงกับองค์การบางส่วนก็อาจจะให้คะแนน 25 คะแนน ข้อ C ตรงกับองค์การน้อยลงมาก็อาจจะให้ 10 คะแนน และข้อ D ตรงกับองค์การน้อยที่สุดก็อาจจะให้ 5 คะแนน จากนั้นหาค่าเฉลี่ยของแต่ละตัวเลือก และรวมทุกหัวข้อเพื่อหาภาพรวมวัฒนธรรมองค์การ และเพื่อให้เห็นภาพชัดเจน จะนำผลคะแนนในภาพรวมมาแสดงเป็นแผนภาพวัฒนธรรมองค์การ ดังแสดงในรูปที่ 1



รูปที่ 1. ตัวอย่างการ Plot graph เพื่อแสดง Profile วัฒนธรรมองค์การตาม Competing Values Framework (CVF)

นอกจากนี้ ในแบบสอบถามยังได้เพิ่มเติมประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดสรรรางวัล และความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพราะทั้ง 2 ประเด็นเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานขององค์การ ดังจะเห็นได้จากมีนักวิชาการหลายท่าน (Jingjit & Fotaki, 2010; Bradley & Parker, 2001; Zammuto & Krakower, 1991) ศึกษาวัฒนธรรมองค์การและการปฏิบัติงานในภาครัฐโดยมีประเด็นดังกล่าวรวมอยู่ด้วย ดังนั้น ในการวิจัยนี้ แบบสอบถามจึงประกอบด้วย 8 หัวข้อดังนี้

- (1) ลักษณะเด่นขององค์การ
- (2) ภาวะผู้นำในองค์การ
- (3) การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์
- (4) ความร่วมมือประสานงานในองค์การ
- (5) กลยุทธ์ขององค์การ
- (6) เกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จขององค์การ
- (7) การจัดสรรรางวัลในรูปแบบส่งเสริมความก้าวหน้าการทำงาน
- (8) ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

การจัดเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามได้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากผู้ตอบแบบสอบถามใน 16 จังหวัด ซึ่งคัดเลือกจากจำนวนทั้งหมด 75 จังหวัด โดยใช้ข้อมูลผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554 เพื่อคัดเลือกจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูง จำนวน 8 จังหวัด และจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ต่ำ จำนวน 8 จังหวัด รวมทั้งหมด 16 จังหวัด ครอบคลุมทั้ง 4 ภูมิภาค (เหนือ กลาง ตะวันออกเฉียงเหนือ และใต้) ในแต่ละภูมิภาคจะมี 4 จังหวัด ที่ประกอบด้วย จังหวัดที่ได้ผลคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ อยู่ในระดับสูงจำนวน 2 จังหวัด และระดับต่ำจำนวน 2 จังหวัด รวมจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามเป้าหมายทั้งหมด 480 คน โดยใช้เทคนิคการสุ่มตัวอย่างแบบผสม ได้แก่ การสุ่มตัวอย่างหลายชั้น การสุ่มตัวอย่างแบบมีชั้นภูมิ และการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง โดยแบ่งกลุ่มเป้าหมายเป็น 3 ระดับ บนพื้นฐานของการสุ่มตัวอย่างหลายชั้น มีรายละเอียดดังนี้

- ระดับจังหวัด: มีจำนวนจังหวัดทั้งหมด 75 จังหวัด ที่ดำเนินงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554 โดยคัดเลือกจังหวัดด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบมีชั้นภูมิ เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 16 จังหวัด จาก 4 ภูมิภาค
- ระดับส่วนราชการ: มีส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลักที่รับผิดชอบตัวชี้วัดในแต่ละจังหวัดจำนวน 35 ส่วนราชการ โดยคัดเลือกส่วนราชการด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 10 ส่วนราชการต่อ 1 จังหวัด
- ระดับบุคคล: มีข้าราชการที่มีประสบการณ์ในการรับผิดชอบตัวชี้วัดอย่างน้อย 1 ปี ในส่วนราชการที่เป็นเจ้าภาพหลักที่รับผิดชอบตัวชี้วัด ซึ่งมีจำนวนประมาณ 3 คน ในแต่ละส่วนราชการ ประกอบด้วยผู้กำกับดูแลตัวชี้วัด (ระดับผู้บริหารหรืออาวุโส) จำนวน 1 คน และผู้รับผิดชอบตัวชี้วัด (ระดับปฏิบัติงาน) อย่างน้อยจำนวน 2 คน โดยคัดเลือกข้าราชการด้วยวิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 3 คนต่อ 1 ส่วนราชการ

การกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการตอบแบบสอบถามแสดงในตารางที่ 1 ซึ่งในการจัดเก็บข้อมูลนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามจะประกอบด้วย ผู้บริหาร ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลตัวชี้วัด และผู้ปฏิบัติงาน ทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัด ในหน่วยงานเจ้าภาพตัวชี้วัดในแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย 10 หน่วยงานสำคัญ ได้แก่ สำนักงานจังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด สำนักงานเกษตรจังหวัด สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด สำนักงานคลังจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด และสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด

ตารางที่ 1. การจัดเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม

ภูมิภาค	จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ สูง – ต่ำ (จังหวัด)	จำนวนแบบสอบถามที่ส่ง (คน)		รวมจำนวนแบบสอบถามที่ส่ง (คน)
		ผู้บริหาร	ผู้ปฏิบัติงาน	
1. เหนือ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 2</li> <li>■ L: 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 20</li> <li>■ L: 20</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 40</li> <li>■ L: 40</li> </ul>	120 (ตอบกลับ 84 คน)
2. กลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 2</li> <li>■ L: 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 20</li> <li>■ L: 20</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 40</li> <li>■ L: 40</li> </ul>	120 (ตอบกลับ 94 คน)
3. ตะวันออกเฉียงเหนือ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 2</li> <li>■ L: 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 20</li> <li>■ L: 20</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 40</li> <li>■ L: 40</li> </ul>	120 (ตอบกลับ 85 คน)
4. ใต้	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 2</li> <li>■ L: 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 20</li> <li>■ L: 20</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ H: 40</li> <li>■ L: 40</li> </ul>	120 (ตอบกลับ 84 คน)
<b>รวม</b>	<b>16</b>	<b>160</b>	<b>320</b>	<b>480</b> (ตอบกลับ 347 คน)

หมายเหตุ : H หมายถึง จังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูง

L หมายถึง จังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ต่ำ

**การวิจัยเชิงคุณภาพ:** การจัดเก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งมีโครงสร้าง เป็นรูปแบบการสัมภาษณ์ที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็น อารมณ์ความรู้สึก และประสบการณ์ในบรรยากาศไม่เป็นทางการจนเกินไป (Patton, 1990) จึงเหมาะสำหรับการวิจัยนี้ ซึ่งต้องการศึกษาข้อมูลเชิงลึกและรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ในมุมมองของผู้เข้าร่วมการวิจัย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ 2 รูปแบบ ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้บริหาร และการสนทนากลุ่มกับผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานเจ้าภาพตัวชี้วัดในจังหวัดที่ถูกเลือก ซึ่งคัดเลือกมาจากผลการวิเคราะห์แบบสอบถามจาก 16 จังหวัด โดยได้คัดเลือกจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนในการสัมภาษณ์จำนวน 4 จังหวัด วิธีการคัดเลือกจังหวัดในลักษณะนี้ เป็นรูปแบบหนึ่งของวิธีการวิจัยแบบผสม เรียกว่า

การใช้การวิจัยเชิงปริมาณ จากนั้นใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติและการเปรียบเทียบข้อมูลเพื่อให้ได้ตัวอย่างที่ดีที่สุดสำหรับการศึกษาเชิงคุณภาพต่อไป (Bryman, 1988; Darlington & Scott, 2002) รวมจำนวนผู้ถูกสัมภาษณ์เป้าหมายทั้งสิ้น 24-36 คน ประกอบด้วย จังหวัดที่ได้ผลคะแนนการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูงและต่ำอย่างละ 2 จังหวัด ในแต่ละจังหวัดจะคัดเลือกหน่วยงานจำนวน 3 หน่วยงาน จาก 10 หน่วยงาน บนพื้นฐานของผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งประเด็นการสัมภาษณ์ ประกอบด้วย 8 หัวข้อ เช่นเดียวกับแบบสอบถาม ในแต่ละหน่วยงานจะดำเนินการสัมภาษณ์ผู้บริหารที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน เช่น หัวหน้าปศุสัตว์จังหวัด โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก และสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานจำนวน 1-2 คนต่อหนึ่งหน่วยงาน โดยวิธีการสนทนากลุ่ม รายละเอียดตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2. การจัดเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์

จังหวัด	ผู้ถูกสัมภาษณ์ (คน)	รวมผู้ถูกสัมภาษณ์ (คน)
จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ สูง (ลำดับที่ 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ผู้บริหาร 1 คน x 3 หน่วยงาน</li> <li>▪ ผู้ปฏิบัติ 1-2 คน x 3 หน่วยงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ผู้บริหาร 3 คน</li> <li>▪ ผู้ปฏิบัติ 3-6 คน</li> </ul>
จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ สูง (ลำดับที่ 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ผู้บริหาร 1 คน x 3 หน่วยงาน</li> <li>▪ ผู้ปฏิบัติ 1-2 คน x 3 หน่วยงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ผู้บริหาร 3 คน</li> <li>▪ ผู้ปฏิบัติ 3-6 คน</li> </ul>
จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ ต่ำ (ลำดับที่ 1)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ผู้บริหาร 1 คน x 3 หน่วยงาน</li> <li>▪ ผู้ปฏิบัติ 1-2 คน x 3 หน่วยงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ผู้บริหาร 3 คน</li> <li>▪ ผู้ปฏิบัติ 3-6 คน</li> </ul>
จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ ต่ำ (ลำดับที่ 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ผู้บริหาร 1 คน x 3 หน่วยงาน</li> <li>▪ ผู้ปฏิบัติ 1-2 คน x 3 หน่วยงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ผู้บริหาร 3 คน</li> <li>▪ ผู้ปฏิบัติ 3-6 คน</li> </ul>
<b>รวม</b>		<b>24 - 36</b>

## ผลการวิจัย

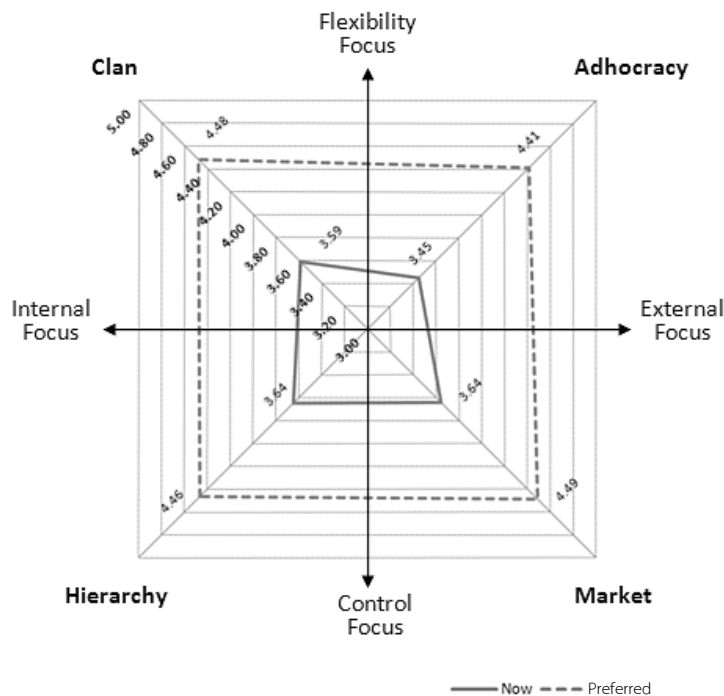
ผลการวิจัยโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ สรุปได้ดังนี้

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม

จากการรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้รับการตอบกลับจำนวน 347 ชุด คิดเป็นร้อยละ 72.29 จากเป้าหมายทั้งหมด 480 ชุด (ร้อยละ 100) พบว่าส่วนราชการในระดับจังหวัดมีวัฒนธรรมในภาพรวมเป็นวัฒนธรรมแบบลำดับขั้นหรือราชการ และในขณะเดียวกัน มีวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด (ดูรูปที่ 2) สะท้อนให้เห็นว่า ในสิ่งแวดล้อมการทำงานภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ วัฒนธรรมการทำงานแบบลำดับขั้นหรือราชการยังคงฝังรากลึก ในระบบราชการของ

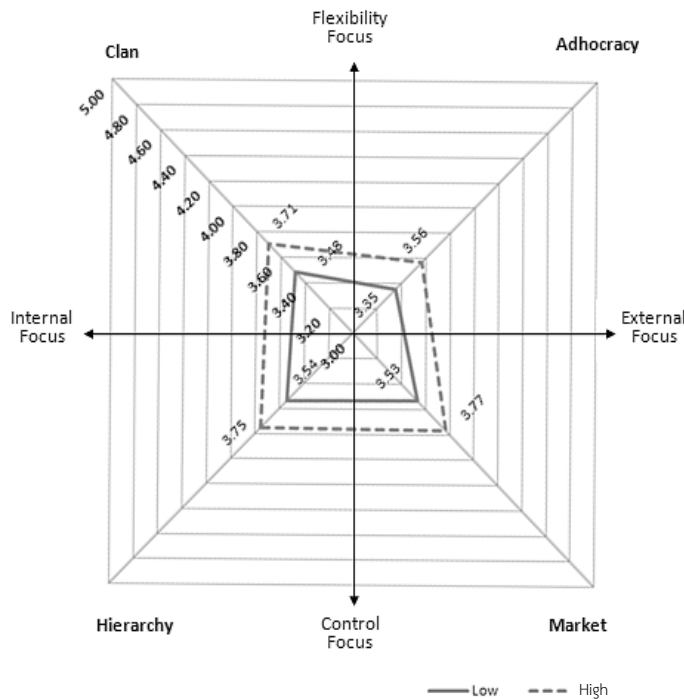
ประเทศไทย อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด ซึ่งเป็นวัฒนธรรมในภาคเอกชน ก็ปรากฏในระบบราชการเช่นกัน แสดงให้เห็นเป็นนัยว่าการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ อาจมีส่วนผลักดันให้เกิดวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาดในระบบราชการได้

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการระดับจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ สูงและต่ำพบว่า มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ที่เห็นได้ชัดคือ วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาดมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ วัฒนธรรมแบบเครือข่ายหรือครอบครัว ส่วนวัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือราชการ และวัฒนธรรมแบบปรับตัวหรือเฉพาะกิจ มีความแตกต่างเพียงเล็กน้อย (ดูรูปที่ 3) ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่า การมีวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาดและวัฒนธรรมแบบเครือข่ายหรือครอบครัวอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้จังหวัดมีผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ แตกต่างกัน



รูปที่ 2. ลักษณะวัฒนธรรมในภาพของส่วนราชการระดับจังหวัดทั้ง 16 จังหวัด





รูปที่ 3. การเปรียบเทียบลักษณะวัฒนธรรมในปัจจุบันระหว่างส่วนราชการระดับจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ สูงและต่ำ

สำหรับการศึกษาเรื่องความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนราชการระดับจังหวัดภายใต้ระบบการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามใน 16 จังหวัดมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานโดยภาพรวมอยู่ในระดับ “เห็นด้วย” (ดูตารางที่ 3) มีผลการสำรวจอยู่ระหว่างร้อยละ 53.10 - 69.90 โดยเรียง 3 อันดับแรกคือ คำถามข้อที่ 3 ร้อยละ 69.90 คำถามข้อที่ 8 ร้อยละ 65.50 และคำถามข้อที่ 5 ร้อยละ 64.20 ตามลำดับ ซึ่งทั้ง 3 คำถาม สะท้อนให้เห็นว่า ข้าราชการมีความพึงพอใจต่อผลสำเร็จของงาน อันเป็นผลมาจากความร่วมมือในการทำงาน และเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจในระดับต่ำสุดในคำถามข้อที่ 6 และ 9 ในระดับที่เท่ากันเพียงร้อยละ 53.10 บอกเป็นนัยว่า ข้าราชการมีความพึงพอใจต่อผู้บริหารองค์กรไม่สูงมากนัก โดยเฉพาะการสนับสนุนโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงานและรูปแบบการบริหารงาน

### ตารางที่ 3. ผลการสำรวจความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

หัวข้อประเมิน	ระดับความคิดเห็น (ร้อยละ)					รวม (ร้อยละ)
	เห็นด้วย อย่าง มาก (5)	เห็น ด้วย (4)	ไม่ แน่ใจ (3)	ไม่เห็น ด้วย (2)	ไม่เห็น ด้วย อย่าง มาก (1)	
1. ท่านเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมรับผิดชอบภารกิจขององค์กร โดยไม่ได้มุ่งเน้นการทำงานเพื่อเงินเดือนแต่เพียงอย่างเดียว	33.30	55.90	6.90	2.60	1.30	100.00
2. ท่านมีอิสระในการตัดสินใจในวิธีการทำงานตามที่ได้รับมอบหมายด้วยตนเอง	15.00	60.80	18.60	4.90	0.70	100.00
3. ท่านรู้สึกว่าได้ประสบความสำเร็จจากงานที่ได้รับมอบหมาย	16.70	69.90	10.80	1.60	1.00	100.00
4. ปริมาณงานที่ท่านรับผิดชอบอยู่มีความเหมาะสม	8.50	61.60	16.60	11.70	1.60	100.00
5. ท่านรู้สึกว่าการที่ท่านทำอยู่ มีผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจและได้รับการยอมรับ	16.30	64.20	16.00	2.00	1.60	100.00
6. หัวหน้างานของท่าน ให้การสนับสนุนโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน	20.50	53.10	20.80	4.60	1.00	100.00
7. หัวหน้างานของท่าน ให้ความสนใจต่อข้อเสนอแนะในการทำงานที่ท่านเสนออยู่เสมอ	19.20	59.00	18.90	2.00	1.00	100.00
8. เพื่อนร่วมงานของท่านให้ความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับงานด้วยดี	20.80	65.50	10.40	2.00	1.30	100.00
9. ท่านไม่รู้สึกกังวลเกี่ยวกับรูปแบบหรือวิธีการบริหารงานขององค์กรของท่าน	14.30	53.10	23.50	7.80	1.30	100.00
10. เป้าหมายขององค์กรไม่ได้ทำให้ท่านได้รับความกดดันในการทำงาน	17.60	59.00	14.00	7.20	2.30	100.00

**หมายเหตุ:** หัวข้อการประเมินมาจากการประมวลผลและวิเคราะห์คำถามที่เกี่ยวข้องกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจากภายนอก (Extrinsic job satisfaction) และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจากภายใน (Intrinsic job satisfaction) จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น Green และ Heywood (2008) Greenberg และ Baron (2003)

เมื่อเปรียบเทียบความพึงพอใจในการปฏิบัติงานระหว่างจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูงและต่ำพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นแตกต่างกัน โดยในคำถามข้อที่ 2 6 และ 10 สะท้อนให้เห็นว่า ข้าราชการในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูงให้คะแนนในข้อคำถามดังกล่าวดีกว่าข้าราชการในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ต่ำ สะท้อนให้เห็นว่า ข้าราชการในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูงมีสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ยืดหยุ่น มีความพึงพอใจในการจัดสรรเงินรางวัลจากผู้บังคับบัญชา และมีความกระตือรือร้นในการบรรลุเป้าหมายตามตัวชี้วัดมากกว่า

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ภาพรวมวัฒนธรรมองค์การของจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ สูงและต่ำ มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย อาจเนื่องมาจากได้รับอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ภายใต้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ และได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมประจำชาติเช่นเดียวกัน เพราะวัฒนธรรมประจำชาติเป็นที่มาของวัฒนธรรมองค์การ (Brown, 1998)

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

นักวิชาการหลายท่าน (เช่น Armstrong & Baron, 1998; Bazeley & Richards, 2000; Boyne, 2003 cited in Moynihan & Pandey, 2005; Campbell et al., 1993 cited in Williams, 1998) กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน ได้แก่ บุคลากร แรงจูงใจ ภาวะผู้นำ รูปแบบและกลยุทธ์ในการบริหารจัดการ การทำงานเป็นทีม และระบบหรือสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์จากผู้เข้าร่วมการวิจัย รวมทั้งสิ้น 33 คน คิดเป็นร้อยละ 91.67 จากกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด 36 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้บริหาร 15 คน และผู้ปฏิบัติงาน 18 คน พบว่าตัวแปรสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในหน่วยงานราชการ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ภาวะผู้นำ ทรัพยากรมนุษย์และการจัดสรรรางวัล และการปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

- ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่นำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์การในระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ผู้ถูกสัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าความเอาใจใส่ต่อการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดของผู้นำมีความสำคัญมากเป็นอันดับแรก เพราะผู้นำจะให้นโยบายที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน สนับสนุนทรัพยากรต่าง ๆ สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน มีการติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ และจัดสรรเงินรางวัลอย่างเป็นธรรม ดังบทสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งว่า

“...ถ้าผู้บริหารให้ความสนใจ ท่านก็จะมาสนับสนุน มาช่วยแก้ปัญหา มันจะเกิดการขับเคลื่อนไป แล้วก็แก้ไขปัญหาไปได้...” (ผู้บริหาร: หัวหน้ากลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานจังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ สูง, สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2557)

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างผู้นำในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูงและต่ำพบว่า ผู้นำในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง มีแนวโน้มที่จะให้ความใส่ใจในตัวชีวิตมากกว่าผู้นำในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำ จึงส่งผลให้หน่วยงานราชการในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง มีนโยบายที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน ได้รับการสนับสนุนปัจจัยในการทำงาน รวมถึงผู้นำใช้อำนาจในการบริหารสนับสนุนด้านต่าง ๆ อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบอีกว่า ผู้นำในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง มีลักษณะผู้นำแบบมีส่วนร่วมคือ ผู้นำแบบมุ่งงาน และมุ่งความสัมพันธ์ จึงเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในขณะที่ผู้นำในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำ มีลักษณะผู้นำแบบเผด็จการคือ ผู้นำแบบใช้อำนาจ มีการตัดสินใจแบบรวมศูนย์กลางที่ผู้นำ จึงไม่ยอมรับฟังข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นจากผู้อื่น

■ ทรรศนะของประชาชนและการจัดสรรรางวัล เป็นอีกตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์กร ลักษณะของบุคลากรผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานตามตัวชี้วัดต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ทักษะ ประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และที่สำคัญมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัด โดยเฉพาะทีมงานของสำนักงานจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลางเรื่องตัวชี้วัดของจังหวัด ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์พบว่า บุคลากรในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง จะมีแนวโน้มลักษณะดังกล่าวดีกว่าบุคลากรในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำ โดยเฉพาะความรับผิดชอบและทัศนคติที่ดีต่อตัวชี้วัด ดังบทสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งว่า

“เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเอาใจใส่ ก็จะทำให้สามารถเป็นไปตามเป้าหมายได้ ถ้าทำไปโดยไม่คิดว่าเป็นส่วนหนึ่งของงาน มันก็ได้คะแนนต่ำ” (ผู้บริหาร: หัวหน้าสำนักงานจัดหางานจังหวัด จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ สูง, สัมภาษณ์, 23 กรกฎาคม 2557)

นอกจากนี้พบว่า บุคลากรในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำ มุ่งเน้นเรื่องรางวัลมากกว่าบุคลากรในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง เห็นได้จากผู้ให้สัมภาษณ์ในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำมีแนวโน้มให้ความสนใจต่อจำนวนเงินรางวัล ดังบทสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งว่า

“การจัดสรรรางวัลมีเงินรางวัลน้อย จึงไม่จูงใจ ต่างจากเมื่อก่อนจะได้เงินรางวัลเยอะกว่าปัจจุบัน” (ผู้ปฏิบัติ: สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ ต่ำ, สัมภาษณ์, 22 กรกฎาคม 2557)

“เห็นด้วยกับการจัดสรรเงินรางวัล เพราะถ้าไม่มีเลย แรงจูงใจในการทำงานและความใส่ใจในการทำงานสำหรับผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดก็จะลดลง...การให้แรงจูงใจเป็นสิ่งสำคัญ เพราะถ้าหัวหน้ามุ่งแต่งานอย่างเดียวโดยไม่สร้างแรงจูงใจในการทำงานแก่ลูกน้อง จะทำให้ได้แต่ผลงานแต่ไม่ได้ใจของลูกน้อง หากเราได้ใจของลูกน้องก็จะทำงานแบบมีความสุข” (ผู้บริหาร: หัวหน้าสำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ ต่ำ, สัมภาษณ์, 22 กรกฎาคม 2557)

■ การปฏิบัติงานและผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน ในความคิดเห็นของผู้ถูกสัมภาษณ์ส่วนใหญ่พบว่า ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการภายในจังหวัดเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ในภาพรวมของจังหวัด ในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำ พบว่าข้าราชการ

มีแนวคิดแบบปัจเจกนิยม ให้ความสำคัญกับความต้องการของตนเอง รักความเป็นอิสระ ชอบทำงานแบบไม่เป็นกลุ่ม มีตนเองเป็นศูนย์กลาง (Hofstede, 2001) ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ข้าราชการในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำ ส่วนหนึ่งว่า

“สำนักงานจังหวัดจัดทำหนังสือถึงหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาคเพื่อขอให้ป็นเจ้าภาพตัวชี้วัด บางครั้งหน่วยงานเค้าไม่รับเป็นเจ้าภาพตัวชี้วัด เพราะเห็นว่ามีการะงานเพิ่มและทำไปก็ไม่ได้รับการจัดสรรเงินรางวัล เนื่องจากหน่วยงานเค้าได้รับเงินจากส่วนกลาง ทำให้ทางสำนักงานจังหวัดเราต้องรับทำแทน” (ผู้บริหาร: หัวหน้าสำนักงานจังหวัด จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ ต่ำ, สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2557)

ในทางตรงกันข้าม จังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง พบว่าข้าราชการมีแนวคิดแบบคตริรวมหมู่คือ ให้ความสำคัญกับการบรรลุเป้าหมายในการทำงานของส่วนรวม จึงทำให้เกิดความร่วมมือในการทำงานภายในจังหวัด ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ส่วนหนึ่งว่า

“การทำงานแบบบูรณาการหรือทำงานเป็นทีม...มีการพูดคุยและการสื่อสารกัน อย่างสม่ำเสมอ มีการติดตามเป็นระยะ ๆ และมีการประชุมเป็นประจำ จะทำให้เกิดความสามัคคีในทีมงาน และบรรลุเป้าหมาย” (ผู้บริหาร: หัวหน้าสำนักงานปศุสัตว์จังหวัด จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ สูง, สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2557)

“สิ่งที่สำคัญที่สุดทำให้เราประสบความสำเร็จในการทำตัวชี้วัดคือ การมีส่วนร่วมการทำงานเป็นทีม” (ผู้ปฏิบัติ: สำนักงานจังหวัด จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ สูง, สัมภาษณ์, 24 กรกฎาคม 2557)

แนวความคิดแบบคตริรวมหมู่ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า จังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง มีวัฒนธรรมแบบเครือญาติหรือครอบครัว มากกว่าจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำ สาเหตุหนึ่งอาจเนื่องมาจากการโยกย้ายของข้าราชการผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับตัวชี้วัดมีน้อยกว่า ดังจะเห็นได้จากบทสัมภาษณ์ข้าราชการในจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง ที่กล่าวว่า

“ข้าราชการจังหวัดของเรา ค่อนข้างจะอยู่นาน ไม่ค่อยจะโยกย้ายสักเท่าไร ดังนั้นจึงทำให้ข้าราชการมีความสนิทสนมกัน ส่งผลให้เกิดความร่วมมือในการทำงานที่ดี” (ผู้บริหาร: หัวหน้าสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จังหวัดที่ได้คะแนนการประเมินฯ สูง, สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2557)

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ยังพบว่า จังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง มีลักษณะการทำงานแบบมุ่งงานเป็นที่ตั้ง เพื่อความสำเร็จตามเป้าหมาย หรือมีวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด ประกอบกับ มีความถี่ในการประชุมกับผู้บริหารมากกว่าจังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ ต่ำ ส่งผลให้จังหวัดที่ได้ผลการประเมินฯ สูง มีผลการปฏิบัติงานที่ดีกว่า

จากการวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์ข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ คือ (1) ภาวะผู้นำ เช่น มอบนโยบายการทำงานที่ชัดเจน เอาใจใส่ในการดำเนินงานตามตัวชี้วัด มีลักษณะเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วมคือ เห็นความสำคัญของทรัพยากรบุคคล โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และ (2) การบริหารจัดการ เช่น การบริหารงาน (การเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับตัวชี้วัดกับบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น) การบริหารทรัพยากรบุคคล (การสร้างความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงาน เป็นต้น) การจัดสรรรางวัล (การจัดสรรรางวัลอย่างเป็นทางการเป็นธรรมเนียม การสร้างแรงจูงใจจากภายในมากกว่าภายนอก เป็นต้น) ปัจจัยเหล่านี้เป็นหัวใจสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง วัฒนธรรมที่ทำให้สมาชิกขององค์กรมีแรงยึดเหนี่ยวกันสูง มีความจงรักภักดี และผูกพันต่อองค์กร (Luhman & Cunliffe, 2013) อันจะนำไปสู่ความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมาย การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ของจังหวัด หรือความสำเร็จในการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐ

## การอภิปรายผลการวิจัย

วัฒนธรรมองค์การอาจไม่ได้เป็นตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของจังหวัด แต่ปัจจัยสำคัญคือ ภาวะผู้นำ และการบริหารจัดการ ซึ่งเห็นได้จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามที่แสดงให้เห็นว่าลักษณะวัฒนธรรมทั้ง 4 แบบ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด วัฒนธรรมแบบเครือญาติหรือครอบครัว วัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือราชการ วัฒนธรรมแบบปรับตัวหรือเฉพาะกิจ มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ในขณะที่เดียวกัน ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า วัฒนธรรมองค์การอาจไม่ใช่ตัวแปรสำคัญที่ทำให้ประสบความสำเร็จในการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ แต่ตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานของจังหวัด ได้แก่ ภาวะผู้นำ ลักษณะของบุคลากร และระบบการจัดสรรรางวัล ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรเหล่านี้ระหว่างจังหวัดในกลุ่มที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูงและต่ำ พบว่ามีความแตกต่างกัน ดังนี้

- ภาวะผู้นำ: จังหวัดในกลุ่มที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูง พบว่าผู้นำมีลักษณะผู้นำแบบมีส่วนร่วม ขณะที่จังหวัดในกลุ่มที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ต่ำ พบว่าผู้นำมีลักษณะผู้นำแบบเผด็จการ

- ลักษณะของบุคลากร: จังหวัดในกลุ่มที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูง พบว่าบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติต่อตัวชี้วัดในทางบวก มีความร่วมมือในการทำงานสูง และมีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพแวดล้อมภายนอกได้ดี ซึ่งตรงกันข้ามกับจังหวัดในกลุ่มที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ต่ำ

- ระบบการจัดสรรรางวัล: จังหวัดในกลุ่มที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูง พบว่าบุคลากรมีการจูงใจภายในคือ มีทัศนคติที่ดี ซึ่งเป็นแรงจูงใจที่เกิดจากตัวบุคคลโดยตรง และมีการบริหารจัดการสิ่งจูงใจโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ในทางตรงกันข้าม จังหวัดในกลุ่มที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ต่ำ บุคลากรมีการจูงใจภายนอกคือ แรงจูงใจที่เกิดจากปัจจัยภายนอก

เช่น เงินรางวัล การสนับสนุนเรื่องตำแหน่งที่สูงขึ้น เป็นต้น และมีการบริหารจัดการสิ่งจูงใจโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง

ตัวแปรข้างต้นไม่เพียงมีนัยสำคัญต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือการส่งเสริมการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วม ประสิทธิภาพ การรับผิดชอบ เป็นต้น ยังมีอิทธิพลต่อระดับวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง ซึ่งพบว่า จังหวัดในกลุ่มที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ สูงและต่ำมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งแตกต่างกัน เป็นผลมาจากลักษณะของภาวะผู้นำและวิธีการบริหารงานที่ต่างกัน ดังนั้น วัฒนธรรมที่เข้มแข็งจึงมีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์การมากกว่าความแตกต่างของวัฒนธรรมในบริบทของการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ผลการศึกษาไม่ได้แสดงการเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือราชการ เป็นวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาดตามที่คาดหวังในบริบทการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) แต่เป็นลักษณะวัฒนธรรมแบบผสมระหว่างวัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือราชการ และวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด สะท้อนให้เห็นว่า การใช้ Competing Values Framework (CVF) อาจเป็นเครื่องมือที่เหมาะสมกับการศึกษาวัฒนธรรมองค์การแต่อาจไม่แสดงความแตกต่างระหว่างผลการปฏิบัติงานว่าอยู่ในระดับสูงหรือต่ำ นอกจากนี้ในการวิจัยเรื่องนี้ยังบอกเป็นนัยว่าการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเพื่อให้ผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับสูงขึ้นไป เป็นสิ่งที่ทำได้ยากและใช้ระยะเวลานาน แต่การปรับเปลี่ยนภาวะผู้นำและการบริหารจัดการ ให้เหมาะสมเพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานให้สูงขึ้น สามารถทำได้โดยใช้ระยะเวลาน้อยกว่า

## สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาสรุปผลการวิจัยในภาพรวมได้ว่า วัฒนธรรมองค์การมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงานขององค์การหรือธรรมาภิบาลขององค์การ จังหวัดที่มีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด มีแนวโน้มการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และวัฒนธรรมแบบเครือข่ายหรือครอบครัว มีแนวโน้มการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม และมีภาวะความรับผิดชอบ ดังนั้น องค์การที่มีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งที่ส่งเสริมการทำงานจึงมีผลการปฏิบัติงานขององค์การที่ดี

เมื่อเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การระหว่างจังหวัดที่ได้ผลการประเมินการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการสูงและต่ำพบว่า มีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยของวัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 แบบ ได้แก่ วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด วัฒนธรรมแบบเครือข่ายหรือครอบครัว วัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือราชการ และวัฒนธรรมแบบปรับตัวหรือเฉพาะกิจ ดังนั้น วัฒนธรรมจึงไม่ใช่ตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงานที่สูงหรือการปฏิบัติงานเพื่อส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของส่วนราชการในระดับจังหวัด แต่ตัวแปรสำคัญที่ทำให้ผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของจังหวัดหรือผลการปฏิบัติงานขององค์การมีความแตกต่างกันคือ วัฒนธรรมที่เข้มแข็ง ซึ่งสอดคล้องกับสมการที่ว่า “วัฒนธรรมที่เข้มแข็ง (Strong culture) เท่ากับ สมรรถนะสูง (High performance)” (Brown, 1998) และปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อระดับความเข้มแข็งของวัฒนธรรมในส่วนราชการระดับจังหวัดของประเทศไทย ได้แก่ ภาวะผู้นำ และการบริหารจัดการที่เหมาะสม

## ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยข้างต้น มีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

### การจัดสรรสิ่งจูงใจในภาครัฐ

ผู้เข้าร่วมงานวิจัยส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรสิ่งจูงใจว่ามีความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรสิ่งจูงใจ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากหลายปัจจัย เช่น ขาดความยุติธรรมในการจัดสรรเงินรางวัล มีจำนวนเงินรางวัลจำกัด มีข้อจำกัดในการได้รับการจัดสรรเงินรางวัลของราชการส่วนกลางในภูมิภาค และมีความแตกต่างของจำนวนข้าราชการในระดับจังหวัดและหน่วยงานราชการ จึงมีข้อเสนอแนะในเรื่องการจัดสรรสิ่งจูงใจสำหรับส่วนราชการในระดับจังหวัด ดังนี้

- การจัดทำหลักเกณฑ์การจัดสรรสิ่งจูงใจควรมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นสำหรับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะการจัดสรรสิ่งจูงใจสำหรับราชการส่วนกลางในภูมิภาค และหน่วยงานราชการหรือจังหวัดที่มีขนาดใหญ่และเล็กแตกต่างกัน

- การจัดทำรูปแบบใหม่ของการจัดสรรสิ่งจูงใจที่ไม่จำกัดเฉพาะเงินรางวัล โดยมุ่งเน้นให้เกิดแรงจูงใจจากภายใน เช่น การให้โอกาสในการรับผิดชอบงานที่มีความท้าทาย การสร้างความภาคภูมิใจในการทำงาน มากกว่าแรงจูงใจจากภายนอก เช่น เงินรางวัล ทั้งนี้ เพราะแรงจูงใจภายในมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานมากกว่าแรงจูงใจภายนอก มีความยั่งยืนกว่า เพราะเกิดจากความรู้สึกจากภายในของผู้ปฏิบัติงาน ต่างจากแรงจูงใจภายนอกที่มีความไม่แน่นอน หากไม่มีสิ่งจูงใจภายนอกอาจส่งผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานได้ อาทิ การเชื่อมโยงผลการปฏิบัติงานเข้ากับการให้เงินรางวัล (Performance-related pay: PRP) มีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่เป็นธรรม การบิดเบือนหลักฐานประกอบการประเมิน (Fletcher, 1993; Murphy & Denisi, 2008) ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายในการจัดสรรสิ่งจูงใจจึงควรจัดทำหลักเกณฑ์ในการจัดสรรสิ่งจูงใจที่เหมาะสมเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายการปฏิบัติงานที่แท้จริง

### การประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการในภาพรวม

ผู้เข้าร่วมงานวิจัยให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการปรับปรุงการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองการปฏิบัติราชการดังนี้

- การกำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ รวมทั้งกรอบการประเมินการปฏิบัติงานอื่น ๆ ควรเป็นวิธีการแบบ Bottom-up คือเปิดโอกาสให้ส่วนราชการแสดงความคิดเห็นมากกว่าเป็นวิธีการแบบ Top-down คือเป็นนโยบายและคำสั่งให้ส่วนราชการปฏิบัติตาม

- การดำเนินการเกี่ยวกับตัวชี้วัดตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ ควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับตัวชี้วัด



ข้อเสนอแนะข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ในระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการจะประสบความสำเร็จได้ต้องดำเนินการบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประกอบกับมีการบริหารจัดการระบบการประเมินฯ ให้มีความเหมาะสมตั้งแต่การกำหนดกรอบการประเมิน การดำเนินงานตามตัวชี้วัด ผลการประเมิน และการจัดสรรสิ่งจูงใจ โดยเฉพาะผลการประเมินจากระบบการประเมินฯ ถือว่าเป็นข้อมูลสำคัญนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อนำไปพัฒนาการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เช่น ทรัพยากรบุคคล วิธีการทำงานของส่วนราชการต่อไป

### การปรับเปลี่ยนรูปแบบภาวะผู้นำและวิธีการบริหารจัดการ

จากผลการวิจัยในภาพรวมสะท้อนให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีความพยายามในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงานในภาครัฐจากวัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือข้าราชการ เป็นวัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จหรือการตลาด โดยระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองฯ แต่ดูเหมือนว่าวัฒนธรรมแบบลำดับชั้นหรือข้าราชการก็ยังคงฝังรากลึกในภาครัฐของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากผลการวิเคราะห์แบบสอบถามข้างต้น บอกเป็นนัยว่าการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งที่ทำได้ยากและใช้ระยะเวลาอันยาวนาน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สามารถทำได้และใช้ระยะเวลาไม่นานคือ การปรับเปลี่ยนภาวะผู้นำองค์การจากผู้นำแบบเผด็จการที่มีลักษณะใช้อำนาจในการสั่งการ ไม่มีความยืดหยุ่นในการทำงาน ไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น เป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วมที่สามารถสร้างเสถียรภาพในการทำงานได้มากกว่า เนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการทำงาน เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือวิธีการบริหารจัดการ มีความสำคัญต่อการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการมุ่งความสำเร็จในการปฏิบัติงาน การทำงานเป็นทีม การประชุมร่วมกันระหว่างผู้ปฏิบัติและผู้บริหารอย่างสม่ำเสมอ การจัดการสิ่งจูงใจอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

## References

- Armstrong, M., & Baron, A. (1998). *Performance Management: The New Realities*. London: Institute of Personnel and Development.
- Bazeley, P., & Richards, L. (2000). *The NVivo Qualitative Project Book*. London: Sage Publications.
- Bradley, L., & Parker, R. (2001). *Organizational Culture in the Public Sector*. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006307.pdf>.
- Brown, A. (1998). *Organizational Culture*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Bryman, A. (1988). *Quantity and Quality in Social Research*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Social Research Methods*. 4<sup>th</sup> ed. New York: Oxford University Press.
- Cameron, K. S., & Quinn, R. E. (2011). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. 3<sup>rd</sup> ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Creswell, J. W., & Clark, V. L. P. (2007). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Darlington, Y., & Scott, D. (2002). *Qualitative Research in Practice: Stories from the Field*. Philadelphia, PA: Open University Press.
- Fletcher, C. (1993). *Appraisal: Routes to Improved Performance*. London: Chartered Institute of Personnel Management.
- Green, C., & Heywood, J. S. (2008). Does performance pay increase job satisfaction? *Economica*, 75(300), 710-728.
- Greenberg, J., & Baron, R.A. (2003). *Behavior in Organizations: Understanding and Managing the Human Side of Work*. 8<sup>th</sup> ed. New Jersey: Prentice Hall.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Jingjit, R., & Fotaki, M. (2010). Confucian ethics and the limited impact of the new public management reform in Thailand. *Journal of Business Ethics*, 97(Supplement 1), 61-73.
- Luhman, J. T., & Cunliffe, A. L. (2013). *Key Concepts in Organization Theory*. London: Sage Publications.
- Matthews, B., & Ross, L. (2010). *Research Methods: A Practical Guide for the Social Sciences*. Essex: Pearson Education Limited.

- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.
- Murphy, K. R., & Denisi, A. (2008). A model of the appraisal process. In Varma, A., Budhwar, P. S., & DeNisi, A. (eds). *Performance Management Systems: A Global Perspective*. London: Routledge.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. 2<sup>nd</sup> ed. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3<sup>rd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Williams, R. S. (1998). *Performance Management: Perspectives on Employee Performance*. London: International Thomson Business Press.
- Zammuto, R. F., & Krakower, J. Y. (1991). Quantitative and qualitative studies of organizational culture. In Woodman, R. W., & Pasmore W. A. (Eds.). *Research in Organizational Change and Development, Volume 5*. London: JAI Press.