บทความวิจัย

องค์การที่มีสมรรถนะสูงในองค์การภาครัฐ : ตามมุมมองของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์และแนวคิดด้านวัฒนธรรม

ภาคภูมิ ฤกขะเมธ[1]

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอตัวแบบองค์การที่มีสมรรถนะสูง (HPO) โดยการบูรณาการทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์และแนวคิดด้านวัฒนธรรมมาอธิบายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การ HPO ในภาครัฐ โดยทฤษฎีแรกชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของโครงสร้างกระบวนการจัดการ เทคโนโลยีและกลยุทธ์ เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม หัวใจสำคัญของสมรรถนะอยู่ที่ความสอดคล้องขององค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก ขณะที่แนวคิดด้านวัฒนธรรมชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสมาชิกในองค์การ ที่มีส่วนสำคัญในการสร้างสมรรถนะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำจะต้องสามารถสร้างบรรยากาศและกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาศักยภาพและผสมผสานความแตกต่างของบุคคลที่อยู่ในองค์การ รวมทั้งเป็นผู้กำหนดวิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมกันกับพนักงานเพื่อเสริมสร้างให้เกิดการเรียนรู้และวัฒนธรรมที่นำไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์ขององค์การแบบ HPO

คำสำคัญ : องค์กรสมรรถนะสูง, ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์, วัฒนธรรมองค์กร, การพัฒนาองค์การภาครัฐ

[1] Assistant Professor Dr. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้อำนวยการโครงการรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

RESEARCH ARTICLE

High Performance Organization in the Public Sector : Structural Contingency Theory and Cultural Approach

Pharkphoom Rukhamate

Abstract

The purpose of this paper is to propose a High Performance Organization (HPO) Model, integrated with Structural Contingency Theory and Cultural approaches, to explain influential factors in High Performance Organization in the public sector. The first theory points out the adaptation of structural management processes, technology and strategy in response to changes in the environment, which explains that performance consists of internal and external elements. For cultural approaches, it presents the importance of organization members who enhance performance, especially leaders. The effective leader needs to : 1) create a good atmosphere; 2) stimulate the development of competency, and 3) integrate individuals' differences in the organization, including determining a vision and values with employees, in order to develop learning and a culture related to a High Performing Organization's core competencies in the public sector.

Key words : high Performance organization, structural contingency theory, organization cuture, Public

ท่ามกลางเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำและสร้างแรงกดดันอย่างมากมายให้กับภาคธุรกิจ ประกอบกับการขาดความมีเสถียรภาพทางการเมืองและปัญหาสังคมที่มียังไม่ได้รับการแก้ไขมากมาย สภาพการเช่นนี้ ยิ่งทำให้ความคาดหวังต่อระบบราชการในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักสำคัญที่จะแก้ปัญหาในการพัฒนาประเทศ ขณะที่ระบบราชการกำลังเร่งปรับปรุงตนเองให้มีประสิทธิภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ก็มีข้อเสนอจำนวนมากต่อการพัฒนา องค์การภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดในการยกเครื่องระบบราชการ (Reinventing Government) ซึ่งเป็นที่กล่าวขวัญกันมากในช่วงปี ค.ศ. 1992 (Osborne & Gaebler, 1992) ความสนใจและความตระหนักถึงสมรรถนะของระบบราชการมากขึ้นนี้เองทำให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวคือได้มีการปฏิรูประบบราชการโดยออกกฎหมาย United States Federal Government Performance and Results Act of 1993 เพื่อพัฒนาผลการดำเนินงานในภาครัฐโดยมีการกำหนดวัฒนธรรมในการทำงานเพื่อสร้างเป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถสูง (High Performing Organization) ซึ่งเป็นรากฐานการพัฒนาตัวแบบเพื่อเพิ่มความสามารถในการพัฒนาองค์กรภาครัฐให้ก้าวกระโดดอย่างมีทิศทางมากขึ้น ตัวแบบที่ว่านี้นิยมเรียกว่า องค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) หรือเรียกชื่อย่อว่า HPO

HPO ได้รับการสนใจอย่างแพร่หลายในประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน องค์การที่จัดว่ามีขีดสมรรถนะสูงส่วนใหญ่มักมีภาพลักษณ์และผลประกอบการที่ดีและมักได้รับรางวัลในระดับ World-Class โดยเฉพาะอย่างยิ่งรางวัล Malcolm Baldrige เช่นเดียวกับในภาคราชการก็ได้ให้มีการให้รางวัลในลักษณะนี้กับหน่วยงานที่มีการดำเนินการที่ดี ความสนใจที่จะพัฒนาระบบราชการไปสู่การเป็นองค์การแบบ HPO ได้เกิดอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อมีการออกกฎหมายพระราชบัญญัติ The Government Performance and results Act (GPRA) ในปี ค.ศ. 1993 สำหรับประเทศไทยได้มีการกล่าวถึง HPO โดย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ให้ความสำคัญกับการสร้างองค์กรสมรรถนะสูงและถือได้ว่าเป็นองค์การที่มีความมุ่งมั่นตั้งใจจริงที่ได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลายาวนานเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขันและส่งมอบบริการให้แก่ลูกค้าได้อย่างมีคุณภาพอย่างโดยเริ่มแรกพัฒนาพนักงานด้วยการทำกิจกรรมเพื่อเพิ่มผลผลิต มีการพัฒนาระบบต่างตามมาตรฐานสากล และมุ่งมั่นที่จะเป็นผู้นำในธุรกิจแยกก๊าซ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551) ในภาครัฐก็มีการกล่าวถึง HPO เป็นระยะภายหลังที่ได้มีการกำหนดกรอบการปฏิรูประบบราชการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 - 2555 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2551, 2) อย่างไรก็ตามความเข้าใจเรื่อง HPO ไม่ว่าทั้งนักวิชาการและนักบริหารมักมีความเข้าใจไม่ตรงกัน เนื่องมาจากการให้ความหมาย และใช้แง่มุมในการอธิบายลักษณะและองค์ประกอบของ HPO ที่แตกต่างกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานคติและประสบการณ์ของผู้ศึกษาทำให้ HPO มีหลายความหมาย ยากต่อการหาข้อสรุปและทำความเข้าใจ แม้ว่าการพิจารณามิติและองค์ประกอบเป็นวิธีหนึ่งที่นิยมใช้ แต่ก็มีข้อจำกัดทำให้การมอง HPO ยังไม่ลึกซึ้งเท่าที่ควร บางครั้งทำให้การดำเนินงานการพัฒนาระบบบริหาร จัดการผิดไป

จากที่ควรจะเป็นเพราะคิดว่าเป็นส่วนหนึ่งของ HPO เช่นการนำเครื่องมือและเทคนิคมาใช้จนถูกโจมตีว่าเป็นแฟชั่น และสร้างภาระงานที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การหรือไม่อย่างไร ดังนั้นการทำความเข้าใจ HPO จำต้องอาศัยจุดยืนของเรื่องฐานคติในการมอง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวคิดให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น บนความเชื่อนี้ทำให้บทความชิ้นนี้ได้นำทฤษฎีองค์การมาช่วยทำความเข้าใจและอธิบาย HPO ในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอตัวแบบ HPO ที่นำทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นทฤษฎีองค์การร่วมสมัยรวมถึงได้นำแนวคิดด้านวัฒนธรรมและการเรียนรู้ในองค์การมาเสริมในการอธิบาย HPO ในภาครัฐให้มีความสมบูรณ์ขึ้น โดยบทความนี้จะนำเสนอเป็น 3 ส่วน ดังนี้ 1) การทบทวนแนวคิด HPO เพื่อนำไปสู่การให้คำจำกัดและความหมายของ HPO ในภาครัฐ 2) การวิพากษ์ทฤษฎีและอภิปรายองค์ประกอบที่สำคัญของ HPO ภายใต้แนวคิดทฤษฎีองค์การ และ 3) นำเสนอรูปแบบ (Model) ในการอธิบาย HPO ภาครัฐ ซึ่งจะนำเสนอตามลำดับดังนี้

ความหมายขององค์การสมรรถนะสูง

นักวิชาการได้ให้ความหมายขององค์การสมรรถนะสูงหรือ HPO ไว้หลายความหมายดังนี้

De Waal (2005) ได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์การสมรรถนะสูง และได้รวบรวมความหมายขององค์การสมรรถนะสูง และสรุปว่าเป็นองค์การที่ประสบผลสำเร็จทางการเงินในระยะยาวเมื่อเทียบกับองค์การอื่นตลอดจนมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและมีความสามารถตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วโดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในระยะยาวในลักษณะบูรณาการโครงสร้างในการจัดการให้มีความสอดคล้องโดยการปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถหลักขององค์การอย่างต่อเนื่องและให้ความสำคัญกับคนในองค์การเยี่ยงสินทรัพย์อย่างแท้จริง (De Waal : 2007, 180)

Linda Holbeche (2004) กล่าวถึงองค์กรสมรรถนะสูงว่าเป็นองค์กรที่มีขีดความสามารถในการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์กรแห่งนวัตกรรมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ยึดระบบบังคับบัญชาที่เข้มข้นจนเกินไป และที่สำคัญคือการกระตุ้นให้คนในองค์กรรักษาความเป็นองค์กรสมรรถนะสูงได้อย่างยั่งยืน ปัจจัยที่สามารถขับเคลื่อนให้องค์กรสามารถเปลี่ยนแปลงได้คือการสร้างให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร โดยระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภายในองค์กร เช่น การสร้างความสมดุลในชีวิตการทำงาน เป็นต้น

Epstein (2004) ได้ทบทวนวรรณกรรมและให้คำจำกัดความของ HPO ว่าเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จทางการเงินพนักงานและลูกค้ามีความพึงพอใจ มีความคิดริเริ่มในระดับบุคคลในระดับสูง มีผลิตผลและมีนวัตกรรม และการจัดวางการวัดผลงานและระบบการให้รางวัลและการมีภาวะที่เข้มแข็ง

Brokaw and Mullins (2006) กล่าวถึง HPO ในภาครัฐว่าเป็นองค์การที่สามารถผลักดันองค์การไปสู่ภารกิจและวิสัยทัศน์ที่กำหนดซึ่งสะท้อนความสามารถจัดการการเปลี่ยนแปลง สร้างพลังและเสริมสร้างความต้องการไปสู่จุดหมายปลายทางใหม่ๆ โดยวิสัยทัศน์ที่มีความต่อเนื่องในการสร้างและยกระดับความคาดหวัง HPO ควรเน้นผลลัพธ์มากกว่ากิจกรรม

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2551) ได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับ HPO และสรุปว่า HPO

เป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยผลิตสินค้าและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดึงส่วนดีของบุคลากรมาใช้และรักษาให้อยู่กับองค์การให้นานที่สุด โดยองค์การสมรรถนะสูงจะมีความคล่องตัวสามารถปรับปรุงการดำเนินงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีกระบวนการการทำงาน เทคโนโลยีและบุคลากรที่สอดประสานกันเป็นอย่างดี

นิสดารก์ เวชยานนท์ (2551) ได้สรุปว่า HPO เป็นองค์การที่มีพนักงานมีความรู้ความสามารถและความผูกพันอย่างเหนียวแน่นมั่นคง องค์การสมรรถนะสูงนี้จะสามารถปรับตัวและรับมือกับการเปลี่ยนแปลงได้เป็นอย่างดี สามารถจัดการการปรับเปลี่ยนทั้งโครงสร้างและรูปแบบการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดผลงานที่สูงด้วย

พสุ เดชะรินทร์ (2549) ให้ความหมาย HPO ไว้ว่าเป็นองค์การที่มีขีดความสามารถในการเปลี่ยนแปลงเป็นองค์การแห่งนวัตกรรม สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพไม่ยึดระบบบังคับบัญชาที่เคร่งครัดจนเกินไป

จากความหมายที่กล่าวข้างต้นพบว่า HPO มีความหลากหลายของความหมายและองค์ประกอบอย่างมากแต่จุดเน้นที่นักวิชาการได้ให้ความหมายโดยสรุปได้แก่ 1) การเป็นองค์การซึ่งมีการเติบโตอย่างยั่งยืน (De Waal, 2005; Linda Holbeche, 2004) และ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551) 2) องค์การที่มีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม (De Waal, 2005) และ (นิสดารก์ เวชยานนท์, 2551) และ (พสุ เตชะรินทร์, 2549) 3) องค์การที่มีปฏิกิริยาตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว (De Waal, 2005; Brokaw and Mullins, 2006) และ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551) 4) องค์การที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานในระยะยาว (De Waal, 2005) 5) องค์การที่มีการจัดการในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างกลยุทธ์ โครงสร้าง กระบวนการ และคน อย่างทั่วทั้งองค์การ (Epstein, 2004) 6) องค์การที่มุ่งเน้นการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและพัฒนาขีดความสามารถหลักขององค์การ (Linda Holbeche, 2004) และ 7) องค์การที่ใช้เวลาในการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานและพัฒนาโอกาสให้กับบุคลากรในองค์การ (De Waal, 2005; Epstein, 2004; Brokaw and Mullins, 2006) และ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2551) แต่การจะสรุปว่า HPO คือทุกคำจำกัดความที่ให้ก็จะไม่เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้จำเป็นที่ต้องวิเคราะห์องค์ประกอบร่วมซึ่งจะนำเสนอในส่วนต่อไปดังนี้

คุณลักษณะขององค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง หรือ HPO ในภาครัฐ

อาจกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปว่าเป้าหมายของผู้บริหารในทุกๆ องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนต่างมุ่งหวังที่จะพัฒนาองค์กรของตนให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization : HPO) หรือองค์กรที่เป็นเลิศ (Excellence Organization) ซึ่งเป็นรากฐานและแนวทางที่สำคัญที่จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน หากแต่ความสำเร็จขององค์กรในภาคเอกชนจะมุ่งเน้นไปที่การมีผลงานที่โดดเด่นเหนือกว่าคู่แข่งในธุรกิจเดียวกัน ขณะที่หน่วยราชการจะเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงย่อมไม่สามารถที่จะวัดได้ด้วยผลตอบแทนทางธุรกิจแบบเดียวกับองค์กรในภาคธุรกิจ จึงได้มีการให้คำจำกัดความหรือนิยามของหน่วยราชการที่เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง คือ

องค์การที่มีการใช้การบริหารเชิงยุทธศาสตร์เนื่องจากการบริหารยุทธศาสตร์ถือเป็นหลักการในการบริหารที่จะช่วยทำให้องค์การมีการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน มีแนวทางในการปฏิบัติเพื่อสู่ทิศทางที่ต้องการ รวมทั้ง มีการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนในระยะยาว ดังนั้นหากจะกล่าวถึง HPO ภาครัฐต้องมีความชัดเจนที่ความสามารถในการบริหารยุทธศาสตร์ไม่ใช่เพียงแค่ความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์เท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงการนำยุทธศาสตร์นั้นไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นั้นด้วย (พสุ เตชะรินทร์, 2549)

Carl G. Thor (1994) ได้พยายามแยกความแตกต่างที่เห็นเด่นชัดระหว่างองค์การที่มีขีดสมรรถนะ สูงและที่มีขีดสมรรถนะต่ำและพบว่าองค์การแบบ HPO มีนโยบายเปิดโอกาสให้พนักงานมีส่วนร่วม มีคู่มือและกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีการกำหนดวัตถุประสงค์ทางการบริหารเป็นลายลักษณ์อักษร มีแผนและมาตรการอย่างเป็นทางการ และการประมวลเอกสารที่กล่าวถึงความหมายและคำจำกัดสามารถวิเคราะห์จุดร่วมอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การแบบ HPO ดังนี้ 1) ด้านวัฒนธรรม 2) ด้านการทำงานเป็นทีม กระบวนการที่สร้างคุณค่าและค่านิยมร่วม 3) ด้านยุทธศาสตร์ โครงสร้างและระบบงาน 4) ด้านการเปลี่ยนแปลงให้เกิดความต่อเนื่องและยั่งยืน นอกจากนี้ยังมีประเด็น ย่อยๆ อื่นอีกได้แก่ ด้านผู้นำ ด้านพนักงาน ด้านการสร้างประสิทธิภาพ ด้านผลลัพธ์ของการทำงาน ด้านการจัดการความรู้และการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นต้นอาจกล่าวได้ว่าแม้จะสามารถหาองค์ประกอบพื้นฐาน ได้บ้างแต่ก็มีประเด็นแยกย่อยอีกหลายข้อทำให้การสรุปที่ครอบคลุมทำได้ยากในเชิงวิชาการทำให้ส่งผลกระทบต่อการหาแนวทางที่นำไปสู่เป้าหมายของการเป็นองค์การแบบ HPO

จากความพยายามจำแนกองค์ประกอบจากนักวิชาการเพื่อพยายามหาข้อสรุปพื้นฐานของ HPO ยิ่งทำให้การหารูปแบบการเป็น HPO ในภาครัฐยิ่งห่างไกลจากในการหาข้อสรุป ทำให้ในทางปฏิบัติจึงนำรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของภาคธุรกิจมาใช้เช่น กรณีการพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการภาครัฐของไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ได้นำรูปแบบของ MBNQA TQA มาปรับใช้และพัฒนาภายใต้ชื่อ Public Management Quality Award หรือเรียกชื่อย่อว่า PMQA อย่างไรก็ตามเริ่มแรก HPO อย่างเป็นรูปธรรมในภาครัฐเป็น model ต้นแบบที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังที่มีการออก พ.ร.บ. The Government Performance and results Act (GPRA) เมื่อปี ค.ศ. 1993 โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐในระดับมลรัฐต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติการและตรวจชี้วัดผลงานประจำปี ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมและพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการ (Tressie Wright Muldmow, 2002, 341 - 354) ภายหลังได้มีหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นวินเซอร์ ที่มลรัฐคอนเนกติกัต โดยพัฒนาตัวแบบที่เรียกว่า Winsor's HPO Model ครอบคลุมองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ ภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วม ความคิดเชิงยุทธศาสตร์และระบบค่านิยมที่ทำให้การปฏิบัติงานของพนักงานมีคุณภาพสูง (นิสดารก์ เวชยานนท์, 2551, 90-91) การพัฒนา HPO ในภาครัฐยังจำเป็นต้องพัฒนาภายใต้ภารกิจและสิ่งแวดล้อมของระบบราชการเองซึ่งน่าจะมี

ความสอดคล้องกว่าการรับรูปแบบทั้งหมดมาจากขององค์การใดองค์การหนึ่งโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าแนวคิดของ De Waal นอกจากจะอธิบายลักษณะที่หล่อหลอมให้เป็นองค์การแบบ HPO (De Waal) ยังเสนอกรอบแนวคิดประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 กลุ่มที่พื้นฐานของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็น HPO ทั้งภาครัฐและเอกชนได้แก่ 1) การเน้นการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตอบสนองต่อปัจจัยภายนอก 2) โครงสร้างองค์การอันประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 4 ตัวคือ การออกแบบองค์การ ยุทธศาสตร์ การจัดการกระบวนการ และเทคโนโลยี 3) วัฒนธรรมองค์การที่ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 3 ตัวได้แก่ ภาวะผู้นำ การจัดการกับปัจเจกบุคคล และกำหนดบทบาทที่เหมาะสม และวัฒนธรรม 4) พฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ โดยการเน้นการให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและตอบสนองต่อปัจจัยภายนอกจะเป็นปัจจัยที่กำหนดโครงสร้างองค์การและหากมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมก็จะมีอิทธิพลกับพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การซึ่งมีผลการเป็นองค์การแบบ HPO การนำเสนอของ De Waal (2007) มีความชัดเจนไม่ซับซ้อนจนเกินไปสามารถมองเห็นองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์เชิงเหตุผลกล่าวคือการอธิบายสาเหตุของบุคลากรที่พึงประสงค์ในองค์การแบบ HPO มาจากสาเหตุปัจจัย 2 กลุ่มหลักได้แก่ โครงสร้างและวัฒนธรรม และกรอบนี้เองทำให้เห็นแนวทางพื้นฐานการพัฒนา ไปสู่องค์การแบบ HPO แม้ว่าจะมีรายละเอียดไม่มาก ก็ตามนอกจากนี้ยังสอดคล้องกับทฤษฎีโครงสร้าง ตามสถานการณ์ และแนวคิดด้านวัฒนธรรมองค์การที่ใช้ในการอธิบายในบทความนี้ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

2. แนวคิดและทฤษฎี

2.1 ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ (Structural Contingency Theory)

ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ (Structural Contingency Theory) เป็นทฤษฎีที่เชื่อกันว่าเป็นแนวคิดร่วมสมัย ฐานคติของทฤษฎีนี้เชื่อว่า ไม่มีโครงสร้างใดที่สมบูรณ์แบบ แต่จะสมบูรณ์ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่เกิดจากความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบภายในกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวนี้เรียกว่าปัจจัยตามสถานการณ์ (Contingency factors) ดังนั้นหากสามารถทำให้เกิดความสอดคล้องหรือความลงตัวระหว่างการออกแบบองค์การกับปัจจัยสถานการณ์อันได้แก่ สิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี ขนาดองค์การ ก็จะสามารถทำให้เกิดประสิทธิผล ดังนั้นทฤษฎีนี้ มุ่งอธิบายกลไกการปรับตัว เพื่อให้องค์การ สามารถอยู่รอดในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (Donalson, 1995, 11-13) อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงสร้างตามสถานการณ์ยังมีข้อจำกัดเพราะยังมองเฉพาะโครงสร้างและการออกแบบเป็นหลักซึ่ง Scott (1887) ได้จัดทฤษฎีกลุ่มนี้เป็นทฤษฎีระบบเปิดแบบเหตุผลนิยม เพื่อลดข้อจำกัดดังกล่าว บทความนี้จึงนำแนวคิดด้านวัฒนธรรมซึ่งเป็นมุมมองธรรมชาตินิยม (Naturalism) ตามที่ Scott ได้แบ่งไว้ ก็จะทำให้การอธิบายแนวคิด HPO มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น มิติทางด้านวัฒนธรรมองค์กรนี้เป็นสิ่งที่อธิบายวิถีปฏิบัติร่วมกันของคนในองค์การ ดังนั้น การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมจึงผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน แนวคิดนี้จึงมุ่งเน้นการอธิบายการปรับวิธีคิด ความเชื่อ ค่านิยมที่ก่อให้เกิดภาพขององค์กรที่มีความยืดหยุ่นสูง มีการปรับตัวเพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์การอยู่ตลอดเวลา นักวิชาการในกลุ่มนี้

มองว่า วัฒนธรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาองค์การแบบ HPO ผ่านการเรียนรู้ (Schien, 1992) ได้ให้ความสำคัญกับการปรับวัฒนธรรมที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาองค์การเช่นเดียวกันกับ Marquardt (2002) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์กรผ่านการเรียนรู้องค์กรโดยมุ่งเน้นการเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning) ขณะที่ Peter Senge (1990) ได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนวิธีคิดและการมองอย่างเป็นระบบทั้งในระดับบุคคล ทีมงานและระดับองค์การ โดยมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนและการมีส่วนร่วมในขณะเดียวกัน นอกจากนี้ Shafritz และ Ott (1996) ยังได้จัดกลุ่มแนวคิดเรื่องการยกเครื่องระบบราชการ (Reinventing Government) ที่เขียนโดย David Osborne และ Ted Gaebler) เป็นทฤษฎีในกลุ่มดังกล่าวนี้ด้วย สำหรับฐานคติด้านวัฒนธรรมนี้ Cooper (1998, 254) ได้กล่าวถึงฐานคติทั้งหมด 6 ประการ คือ 1) การให้ความสำคัญกับเหตุการณ์ว่ามีความหมายในตัวเองและมีการเชื่อมโยงกันอย่างหลวม ๆ 2) สิ่งต่าง ๆ ที่มีความหมายจะเกิดการรับรู้และตีความหมายแตกต่างกันในแต่ละบุคคล 3) ในองค์การที่ซับซ้อนนั้น ค่อนข้างยากที่จะเข้าใจอะไร ทำไม สิ่งต่าง ๆ จึงปรากฏขึ้น หรือยากที่จะทำนายว่าอะไรจะเกิดขึ้น 4) ในภาวะของความไม่ชัดเจนไม่แน่นอน การใช้ตรรกะเชิงเหตุผล เชิงเส้นตรงไม่ค่อยได้ผลในการวางแผนหรือการตัดสินใจ 5) มนุษย์ชอบเข้าใจและสร้างสัญลักษณ์ที่จะช่วยขจัดความรู้สึกสับสน ไม่แน่นอนและช่วยสร้างความรู้สึกว่าเป้าหมาย 6) องค์การไม่ใช่มีโครงสร้างที่เน้นเป้าหมายเชิงเหตุผล โดยเฉพาะองค์การภาครัฐมักมีการสื่อสารความหมาย ความรู้สึกผ่านเหตุการณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีความสำคัญมากกว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริงตามเป้าหมาย ตำนาน เรื่องเล่า และวิถีปฏิบัติช่วยทำให้สมาชิกในองค์การสามารถเผชิญกับความสลับซับซ้อนได้ คนในองค์กรอาจลดความไม่แน่นอน โดยการสร้างเรื่องราวต่าง ๆ เพื่อเติมเต็มความรู้สึกใหม่ ๆ ขึ้นมา (Cooper et al, 1998, 254-255) มุมมองทางด้านวัฒนธรรมนี้จะเป็นประโยชน์ในการอธิบาย HPO ภาครัฐ โดยเสริมและอุดช่องโหว่ของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ อาจกล่าวได้ว่าการนำทั้ง 2 ทฤษฎีดังกล่าวมีประโยชน์เนื่องจากเป็นทฤษฎีองค์การในระบบเปิดทั้งคู่ ซึ่งทำให้มองเห็นการปรับตัวขององค์การให้ตอบสนองความเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมได้อย่างชัดเจน ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์จะเน้นการปรับเปลี่ยนกลไกโครงสร้างงาน การวัดผล และการออกแบบองค์การที่เหมาะสม ซึ่งพิจารณากับความลงตัวกับสภาวะแวดล้อม ขณะที่มุมมองด้านวัฒนธรรมจะใช้กลไกจากการมองธรรมชาติของมนุษย์ ที่อาศัยกระบวนการเรียนรู้และปรับตัวเยี่ยงสิ่งมีชีวิตที่ปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ซึ่งเสริมข้อจำกัดของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์

2.1 HPO ในมุมมองทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์

ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์มององค์การเป็นระบบที่มีเหตุผลท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง องค์การจำเป็นต้องปรับตัว ตอบสนองและควบคุมสิ่งแวดล้อม การประเมิน ติดตามและทำความเข้าใจตลอดจนสามารถทำนายการเปลี่ยนแปลงได้ถูกต้องรวดเร็วและแม่นยำเพื่อวางแผนเชิงรุกเป็นสิ่งที่เป็นคุณสมบัติพื้นฐานขององค์การแบบ HPO นอกจากนี้สิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับงานได้แก่ ผู้รับบริการ คู่แข่งขัน ผู้ส่งมอบวัตถุดิบ

ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็เป็นสิ่งที่ HPO คำนึงถึง โดยหาข้อมูลต่าง ๆ เช่น ความต้องการของผู้รับบริการข้อมูลเกี่ยวกับคู่แข่งขันและข้อมูลของผู้ส่งมอบวัตถุดิบเพื่อพัฒนายุทธศาสตร์ที่เกิดจากความเชื่อมโยงในลักษณะห่วงโซ่ร้อยคุณค่า (Value Chain Management) การตระหนักถึงสภาพแวดล้อมภายนอกนี้ทำให้องค์กรสามารถหายุทธศาสตร์ให้อยู่รอดและสามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน อีกทั้งยังกำหนดวิสัยทัศน์ในระยะยาวขององค์กร สิ่งที่ปรากฏในองค์การแบบ HPO ในปัจจุบันคือการพยายามสร้างความสอดคล้องระหว่างองค์กรกับปัจจัยภายนอกที่เห็นเป็นรูปธรรม ได้แก่ กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ที่อาศัยการวิเคราะห์ สิ่งแวดล้อมภายในและภายนอก รวมทั้งตัวองค์การเอง ซึ่งเครื่องมือที่นิยมใช้ก็คือ SWOT Analysis เพื่อหาโอกาสและใช้จุดแข็งของตนเองในการพัฒนาคุณค่าให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับบริการ นอกจากนี้ในการพัฒนาไปสู่การได้รับรางวัลคุณภาพต่าง ๆ มักมีตัวชี้วัดหรือเกณฑ์ในด้านการวัดและติดตามข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะการเก็บข้อมูลความต้องการของผู้รับบริการและข้อมูลคู่แข่งเพื่อนำไปสู่การออกแบบสินค้าและการพัฒนาบริการที่ตอบสนองความต้องการให้มากยิ่งขึ้น วิธีการที่องค์การควบคุมสิ่งแวดล้อมที่อยู่ภายนอกสะท้อนถึงกลไกในการปรับตัวขององค์การแบบ HPO รูปแบบหนึ่งเพื่อให้สามารถดำรงอยู่ในสิ่งแวดล้อมภายนอกขณะที่ความสอดคล้องยังต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงขององค์ประกอบภายในองค์กรเริ่มตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ซึ่งต้องมีความเชื่อมโยงกับพันธกิจและกำหนดเป้าประสงค์หรือผลลัพธ์ให้มีความชัดเจนทั้งระยะสั้นและระยะยาวสอดรับกับยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ขณะที่ยังต้องมีความเชื่อมโยงกับการดึงศักยภาพของบุคคลที่มีความแตกต่างกันเพื่อนำไปสู่การสร้างสมรรถนะหลักขององค์การอีกด้วย ความสามารถเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ HPO สามารถผลักดันให้เกิดขึ้นผ่านระบบการจัดการผลการปฏิบัติงานและการวัดผลที่มีความเชื่อมโยงกับระบบการให้แรงจูงใจ ความเชื่อมโยงนี้เป็นบ่อเกิดสำคัญขององค์การแบบ HPO เนื่องจากจะทำให้พฤติกรรมของสมาชิกในองค์การตระหนักถึงการยกระดับคุณภาพการทำงาน เครื่องมือที่นิยมใช้ได้แก่ Balance Score Card และ Individual Score Card ที่นำมาใช้ประเมินวัดผลการดำเนินงานและที่สำคัญจะช่วยสร้างความสอดคล้องระหว่างผลการดำเนินงานของบุคคลและเป้าหมายในระดับองค์การดังนั้นหากนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้จะต้องตรวจสอบดูว่าสามารถก่อให้เกิดความเชื่อมโยงและยกระดับความสามารถขององค์การหรือไม่

สำหรับการออกแบบโครงสร้างแบบ HPO มุ่งเน้นโครงสร้างในแนวราบเพื่อลดช่องว่างระหว่างผู้บริหารกับพนักงาน มีการบริหารทีมข้ามสายงานเพื่อผสมผสานความแตกต่างของบุคลากร การทำลายกำแพงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะช่วยขจัดความซับซ้อนของระบบราชการ และสร้างความยืดหยุ่นในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอก นอกจากนี้องค์การแบบ HPO ยังต้องการการพัฒนาโครงสร้างให้มีลักษณะเป็นเครือข่ายเพื่อพัฒนาศักยภาพและความสามารถของพนักงานในการจัดการการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในหลาย HPO ได้มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการติดต่อสื่อสารการจัดการข้อมูล

เพื่อใช้ในการตัดสินใจ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการตอบสนองความต้องการของทุกฝ่าย อย่างไรก็ตามเทคโนโลยีที่นำมาใช้ก็ต้องมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับกระบวนการทำงานและพนักงาน ส่วนการจัดการกระบวนการเป็นเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งที่องค์การแบบ HPO ต้องให้ความสำคัญตั้งแต่กระบวนการพัฒนาผลิตภัณฑ์ กระบวนการกระจายทรัพยากร กระบวนการให้บริการและกระบวนการใด ๆ ที่สามารถระบุถึงลูกค้าได้ทั้งลูกค้าภายในและลูกค้าภายนอก เพื่อที่จะพัฒนาในแต่ละจุดของกระบวนการให้สามารถเพิ่มคุณค่าให้กับลูกค้า กระบวนการดังกล่าวต้องมีความเชื่อมโยง ตั้งแต่ผู้ส่งมอบวัตถุดิบและทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าสู่กระบวนการ เพื่อส่งมอบคุณค่าให้กับลูกค้า ขณะที่การจัดการกระบวนการต้องพัฒนาประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนกระบวนงานและระยะเวลาให้สั้นลง การจัดการกระบวนการนี้ยังต้องพิจารณาถึงกระบวนการสนับสนุน ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่เบื้องหลังการบริการซึ่งมักมองเห็นไม่ชัด

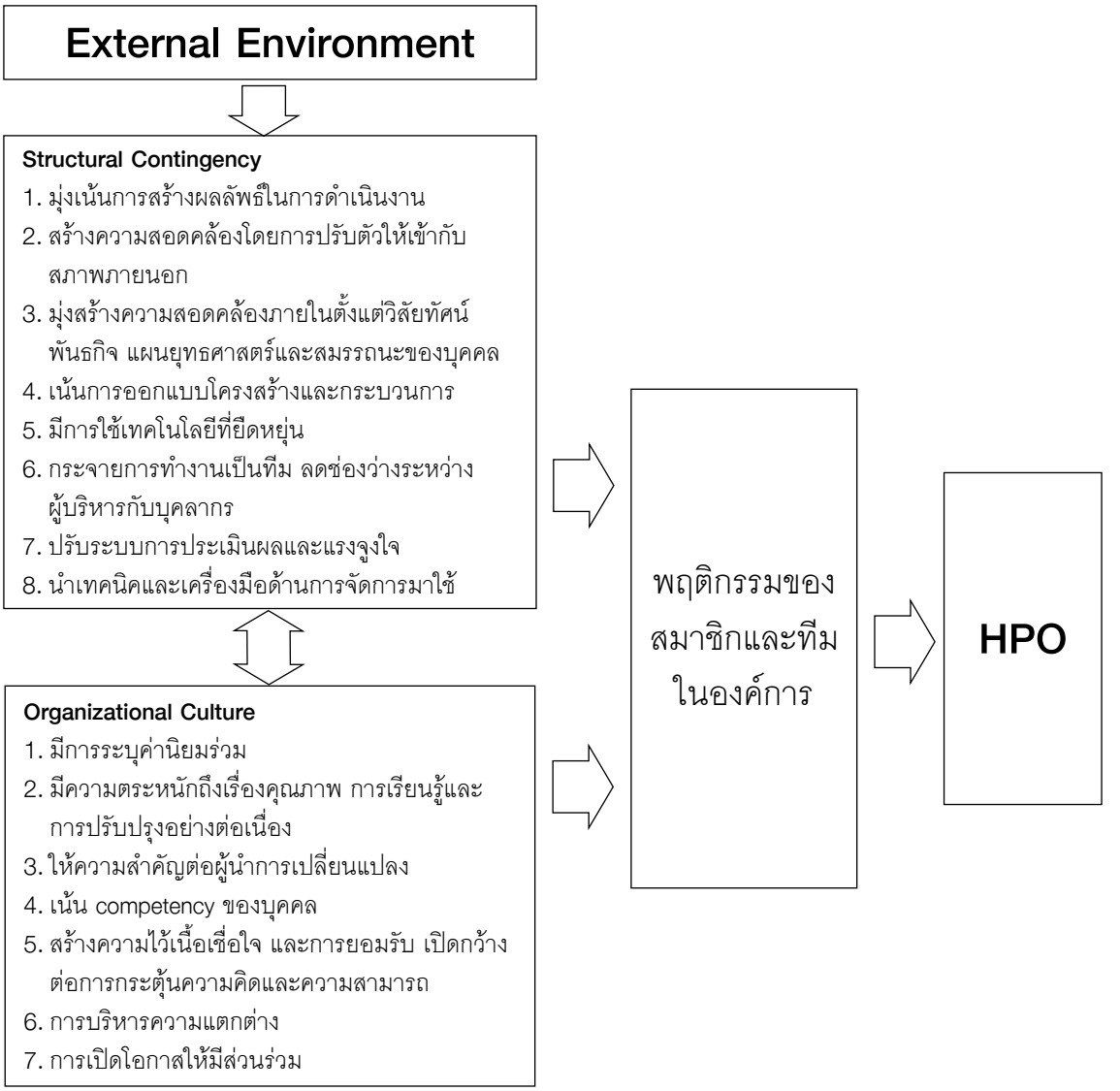
แนวคิดขององค์การที่มีประสิทธิภาพสูงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ผลักดันให้องค์การต้องแสวงหาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขัน แนวคิดนี้เกิดขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในปี ค.ศ. 1990 ได้มีการจัดตั้งรางวัลที่เรียกว่า The President's Quality Award Program ขึ้นเพื่อรับรองการปรับปรุงคุณภาพใหม่ในหน่วยงานภาครัฐของอเมริกา รางวัลนี้เทียบได้กับ Malcolm Baldrige Award โดยในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการออกพระราชบัญญัติชื่อว่า The Government performance and Result Acts (GPRA) ที่ระบุให้รัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ ทำแผนกลยุทธ์สร้างตัวชี้วัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และจัดทำแผนปฏิบัติการ รวมทั้งให้รายงานผลความก้าวหน้าของโครงการต่อสภาสูง นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้องค์การของรัฐต้องทำการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนผู้มาใช้บริการ และได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการประเมินผลองค์การโดยเพิ่มความหลากหลายในแง่ของการวัดผลเพิ่มขึ้น เช่น มิติด้านความพึงพอใจของพนักงาน ของลูกค้าหรือของประชาชน เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้องค์การภาครัฐต้องพิจารณาเพิ่มตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การ เช่น มุมมองลูกค้าและมุมมองของพนักงาน

2.2 HPO ตามมุมมองด้านวัฒนธรรมองค์การ

ในมุมของวัฒนธรรมองค์การมองว่า HPO จะเกิดขึ้นได้องค์การต้องเริ่มต้นสร้างวัฒนธรรมและสร้างค่านิยมแห่งการเรียนรู้สามารถกระตุ้นให้พนักงานเกิดความตระหนัก ความรู้สึก ความเชื่อในเรื่องของการพัฒนาคุณภาพ ลักษณะ HPO มีความใกล้ชิดกับองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในองค์การในลักษณะ Bottom Up การสร้างวัฒนธรรมการเปลี่ยนแปลงต้องอาศัยการมีส่วนร่วม การให้รางวัล และการสร้างบรรยากาศของการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ มีการแบ่งปันค่านิยมและสร้างคุณค่าให้กับตัวเองและองค์การ ลูกค้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสังคม ตัวแบบของการศึกษา HPO ส่วนใหญ่มุ่งเน้นการกระตุ้นให้เกิด Competency ขององค์การผ่าน Competency ของบุคคลแต่ละคน ดังนั้นบทบาทของผู้นำในองค์การจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนและกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ของบุคลากรสิ่งที่ HPO ต้องทำคือต้องสร้างความเชื่อค่านิยมที่เป็นรากฐานของวัฒนธรรมที่ HPO ส่วนใหญ่พึงมี ได้แก่ การกระจายอำนาจ

ให้ความมีอิสระในการตัดสินใจในการดำเนินงาน การสร้างความตระหนักในเรื่องของคุณภาพ การสร้างวัฒนธรรมในเรื่องของความโปร่งใส การเปิดกว้างและความไว้เนื้อเชื่อใจโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างเปิดเผย และไม่เป็นทางการ ในหลาย HPO มักสร้างลักษณะเฉพาะและสร้างความรู้สึกความเป็นเจ้าของร่วมกัน อย่างไรความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นผู้รับบริการก็ตามหน่วยงานที่ให้รางวัลคุณภาพมักมีการกำหนดค่านิยมร่วมซึ่งสัมพันธ์กับวัฒนธรรมของการเป็น HPO เช่น ความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นผู้รับบริการ การเรียนรู้ขององค์การและของแต่ละบุคคลให้ความสำคัญกับการค้นคว้าและนวัตกรรม เน้นการอำนวยการและประสานงาน สร้างให้เกิดการแข่งขันระหว่างหน่วยงานราชการ มุ่งเน้นภารกิจมากกว่ากฎระเบียบ เป็นต้น ทั้งนี้การกำหนดค่านิยมร่วมจะช่วยสร้างพื้นฐานและแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน สามารถสื่อสารและสร้างความเข้าใจกันได้อย่างรวดเร็วทำให้ง่ายต่อการปรับตัวโดยเฉพาะองค์การขนาดใหญ่เช่นระบบราชการ

จากการอธิบาย HPO โดยใช้ทฤษฎีมุมมองโครงสร้างตามสถานการณ์มุมมองทางวัฒนธรรมจะทำให้เกิดความตระหนักของนักบริหารที่ต้องให้ความสำคัญกับคนและทีมงานในการพัฒนาองค์การไปสู่องค์การสมรรถนะสูง และทำให้ผู้บริหารต้องมาทบทวนบทบาทหน้าที่ของตนเองว่าในด้านโครงสร้างมีอะไรที่ต้องดำเนินการ และมองข้ามความสำคัญของการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมหรือไม่อย่างไร เพื่อหันกลับมาวางแผนพัฒนาตนเองอย่างถ่องแท้ก่อนที่สำคัญการอธิบายในมุมมองด้านโครงสร้างที่เน้นความชัดเจน เทคนิคในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริง การติดตามประเมินผลระบบแรงจูงใจที่เชื่อมโยงกันกับยุทธศาสตร์ การพัฒนาองค์การไปสู่องค์การแบบ HPO มักเกี่ยวพันกับการนำเครื่องมือทางด้านการจัดการคุณภาพมาใช้ ทำให้บางครั้งเข้าใจผิดว่า HPO คือการจัดการคุณภาพหรือบางครั้งเข้าใจผิดว่าองค์การที่มีการนำเทคนิคเครื่องมือที่มาใช้มากมายจะเป็นองค์การที่เป็น HPO แต่แท้จริงแล้วเครื่องมือและเทคนิคดังกล่าวหรือแม้แต่โครงสร้างการออกแบบองค์การ การจัดการกระบวนการ กลยุทธ์และเทคโนโลยี เป็นเพียงวิธีการ ที่คาดว่าเมื่อนำมาใช้แล้วจะเกิดความสอดคล้องระหว่างองค์ประกอบภายในองค์กรกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถปรับเปลี่ยนได้ ขณะที่มุมมองทางด้านวัฒนธรรมมองว่า HPO คือองค์การที่มีการพัฒนาต้องเน้นดำเนินการผ่านสมาชิกในองค์การตั้งแต่ผู้นำไปจนถึงพนักงานในทุกระดับล้วนมีบทบาทในการขับเคลื่อนองค์การไปสู่ HPO ผู้บริหารมีหน้าที่สร้างความไว้เนื้อเชื่อใจ สร้างบรรยากาศและกระตุ้นให้เกิดแรงบันดาลให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงการพัฒนา ความสามารถขององค์การโดยดึงศักยภาพของแต่ละคนมาใช้และเป็นกลไกที่สำคัญขององค์การในการตอบสนองการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ผู้บริหารยังมีหน้าที่สร้างวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ เช่น วัฒนธรรมคุณภาพ วัฒนธรรมของการเรียนรู้ โดยกำหนดวิสัยทัศน์ อาจใช้แนวทางการมีส่วนร่วมและผู้บริหารจำเป็นจะต้องกำหนดค่านิยมร่วมกัน ผลจากการศึกษาพบว่าองค์ประกอบของโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การนั้นจะต้องมีการสอดประสานกันเพื่อกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กรที่ผลักดันไปสู่การเป็นองค์การสมรรถนะสูง ตามที่นำเสนอในกรอบแนวคิดดังต่อไปนี้



องค์การที่มีสมรรถนะสูงหรือ HPO ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายทั้งในภาครัฐและเอกชน ได้มีนักวิชาการและนักบริหารกล่าวถึง HPO รวมทั้งได้ศึกษารวบรวมความหมายเป็นจำนวนมากแต่ก็ยังไม่ได้ข้อสรุปที่แน่ชัด เนื่องจากมีมุมมองและประสบการณ์ที่แตกต่างกันการอาศัยทฤษฎีองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์และมุมมองแนวคิดด้านวัฒนธรรมจะช่วยสร้างความเข้าใจให้เห็นถึงองค์ประกอบและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเป็นองค์การแบบ HPO ได้เป็นอย่างดีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบเหล่านั้นล้วนทำให้เห็นแนวทางในการพัฒนาระบบราชการ อย่างไรก็ตามการใช้ทฤษฎีองค์การระบบเปิดจะทำให้เห็นว่าองค์การเป็นระบบที่ต้องมีการปรับตัว โครงสร้างและองค์ประกอบโดยรวมได้แก่ กระบวนการ เทคโนโลยีและกลยุทธ์ ต้องปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองสิ่งแวดล้อม ภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลง ความสอดคล้องเชื่อมโยงกันระหว่างองค์ประกอบ

ภายในและภายนอกจะนำไปสู่พฤติกรรมที่พึงประสงค์สำหรับการเป็นองค์การแบบ HPO นอกจากนี้มุมมองทางด้านวัฒนธรรมยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของภาวะผู้นำ ที่กระตุ้นและสร้างบรรยากาศในการพัฒนาให้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเป็นผู้นำในการกำหนดวิสัยทัศน์และค่านิยมร่วมอันเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา มุมมองทางด้านวัฒนธรรมนี้ช่วยสร้างความสมดุลของการให้ความสำคัญกับบุคลากรในแต่ละระดับที่มีความแตกต่างและสร้างสมรรถนะให้กับองค์การ นอกเหนือไปจากมุมมองด้านโครงสร้าง ในองค์การภาครัฐเองมักรับอิทธิพลของเครื่องมือและเทคนิคทางด้านการจัดการจนไม่ทราบว่า จะเกิดประโยชน์ต่อการเป็น HPO มากน้อยเพียงใด การเข้าใจฐานคติของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ จะช่วยให้เกิดความตระหนักและสามารถประเมินได้ว่าองค์การได้นำเครื่องมือมาใช้ก่อให้เกิดความสอดคล้องและเชื่อมโยงหรือไม่ ขณะที่การพัฒนาระบบการบริหารการจัดการภาครัฐด้วยแนวทาง PMQA กำลังเป็นสิ่งที่ท้าทายองค์การต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการ บทความชิ้นนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจกับเครื่องมือต่าง ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ รับไปปฏิบัติ นอกจากนี้การพัฒนา model ของการศึกษา HPO โดยใช้ทฤษฎีองค์การอาจเป็นส่วนช่วยให้นักวิชาการและผู้บริหารได้เข้าใจการวิพากษ์และบูรณการทฤษฎีก่อนที่จะนำไปใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามกรอบแนวคิด HPO ในบทความชิ้นนี้ยังจำเป็นต้องศึกษาวิจัยเพื่อทดสอบแนวคิดและยังอาจต้องเพิ่มเติมแนวคิดอื่น ๆ เช่น การนำมุมมองของธรรมาภิบาลภาครัฐ (Good Governance) มาใช้ ซึ่งน่าจะทำให้การอธิบาย HPO มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการศึกษาวิจัยในอนาคตต่อไป

บรรณานุกรม

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2551). **องค์การสมรรถนะสูงกับความรับผิดชอบต่อสังคม.**

นิสดารก์ เวชยานนท์, (2551). **มิติใหม่ในการบริหารทุนมนุษย์** โรงพิมพ์ บริษัท กราฟิโก ซิสเต็มส์ จำกัด, กรุงเทพมหานคร.

นิสดารก์ เวชยานนท์. **Competency Based Approach.** พิมพ์ที่บริษัท กราฟิโกซิสเต็มส์ จำกัด. กรุงเทพฯ : หน้า 10-14, 2549.

พสุ เดชะรินทร์ และคณะ. (2549). **การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูง.** บริษัท วิชั่น พริ้นท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด. กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2551). **คู่มือคำอธิบายตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐปีงบประมาณ พ.ศ. 2552.**

Brokaw, G.S. and Mullins, J. M. (2006). **In Pursuit of Higher performance-Part I In The Public Manager.** The Quarterly for Practionaers. Winter 2006-2007. vol. 35, No. 4. LIM Research Institute.

Cooper P.J., Brandy, L.P.; Hidalgo-Hardeman, O. and Hyde, A.; Naff, K.C. ; Ott, J.S. and White, H. (1997) **Public Administration for the Twenty-First century.** Harcourt Brace College Publishers. USA.

De Waal, A. A. (2007). **The Characteristics of High Performance Organization.** Business Strategy Series. vol. 8, No. 3 pp. 179-185. Emerald Group Plublishing Limited.

Donaldson. L. (1995). **American Anti-Management theories of Organization : A Critique of Paradigm Proliferation.** Cambridge

University Press. UK.

Epstein M.J. (2004). The Drivers and Measures of Success in High Performance Organizations in Epstein, M.J. and Manzoni.J.F.(Eds). **Performance Measurement and Management Control : Superior Organizational Performance. Studies in Managerial and Financial Accounting**, Vol. 14 Elsevier, Amsterdam.

Holbeche, Linda. (2004). HR and the high-Performance Organization. **Strategic HR Review.** Vol.5 No. 2.

Holbeche, Linda. (2004). **The High Performance Organization; Creating dynamic stability and sustainable success**.

Ken Ogata and Rich Goodkey. (2002). Redefining Government Performance in **Business Performance Measurement, Theory and Practice**. Edited by Andy Neely. Cambridge University Press. PP259-276.

Marilyn Darling and Charles Parry and Joseph Moore; John H. Fleming, Curt Coffman, and James K. Harter; Bill Fischer and Andy Boyaton ; Richard Florida and Jim **Goodnight. Moments of Greatness : Entering the Fundamental State of Leadership. Harvard Business Review on the High Performance Organization**. Harvard Business School Publishing Corporation.

Marquardt, M.J. (2002). **Action Learning in Action : Transforming Problems and People for World-class organizational Learning.** Palo Alto : Daree-Black Publishing.

National Performance Review. (1997). **Serving the American Public : Best Practices on Performance Measurement**.

OECD. (1997). **In Search of Results : Performance Measurement Practices.**

Peter B. Guy and Savoie Donald G. (1995). **Governance in Changing Environment Environment, Montreal & Kingston : Canadian Center for Management Development.**

Quinn, Robert E. (2006). Moments of Greatness : Entering the Fundamental State of Leadership. **Harvard Business Review on the High Performance Organization**. Harvard Business School Publishing Corporation, pp. 45.

Robert Simons; Michael C. Mankins and Richard Steele; Quinn, Robert E. (2006).

Schein, E. H. (1992). **Organizational Culture and Leadership**, 2nd, ed Sanfrancisco : Jossey-Bass.

Scott, W.R. (1987). **Organization : Rational, Natural and Open System.** 2 nd, Ed. New Jursey. Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

Senge, P.M. **The Fifth Discipline : The Art and Practice of Learning Organizations.** New York : Doubleday, (1999).

Shafritz, J.M. and Ott, J.S. (1996). **Classics of Organization Theory.**

The Fourth Edition. Hacourt Brace & Company. USA.

Tressie Wright Muldrow (2002). Creating High Performance Organizations in the public sector, **Human resource Management**, Fall, vol. 41.No. 2 pp. 341-354.