

## บทที่ 3

### วัฒนธรรมองค์การและการเปลี่ยนแปลง

องค์การภาครัฐซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างวัฒนธรรมการให้บริการประชาชนเพื่อให้เกิดความพึงพอใจสูงสุด และเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลง องค์การที่ตั้งมานาน ไม่ว่าจะมีความเล็กหรือขนาดใหญ่ ย่อมมีความคิด ความเชื่อและวิถีปฏิบัติงานของตนเอง ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากองค์การอื่น องค์การราชการจะเน้นในเรื่องระเบียบขั้นตอนการดำเนินงานอย่างถูกวิธี องค์การทหาร ตำรวจ จะเน้นระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด องค์การธุรกิจจะยึดถือในเรื่องศักยภาพในการทำงานเพราะให้ความสำคัญในเรื่องผลประกอบการที่มุ่งผลกำไร

ด้วยลักษณะดังกล่าว เพราะเหตุผลที่ว่า องค์การประกอบด้วยมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจ มีปฏิสัมพันธ์กันในหมู่คณะ จึงต้องมีวัฒนธรรมองค์การการบริหารที่ดี เพราะเป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้าใจในพฤติกรรมและการแสดงออกของบุคคลและกลุ่มบุคคลในองค์การ

ในบทนี้จะได้อธิบายถึง แนวคิดเรื่องวัฒนธรรมองค์การ การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ และปัญหาในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การและแนวทางแก้ไข

#### แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ

สภาพแวดล้อมภายในองค์การจะมีพลังที่มีอำนาจอย่างหนึ่งคือวัฒนธรรมองค์การ อันหมายถึงค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์การที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหารและวิธีการปฏิบัติของพนักงานและผู้บริหารภายในองค์การพลังนี้จะถูกเรียกว่า วัฒนธรรมองค์การค่านิยมร่วมของวัฒนธรรมองค์การจะเรียกร้องความสนใจต่อสิ่งที่สำคัญและระบุแผนของพฤติกรรมที่กลายเป็นปทัสถานเป็นแบบแผนของการกระทำสิ่งต่าง ๆ ภายในองค์การ

##### 1. ความหมายของวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การเป็นคำที่มีผู้ใช้กันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงการยอมรับความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ แต่ความเข้าใจความหมายอย่างแท้จริงของคำนี้ยังมีแตกต่างกัน นักวิชาการบางท่านเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การกับแต่งกายประจำชาติ บ้านเรือนไทย ดนตรีไทย อาหารไทย ดังนั้น เมื่ออยากทราบว่าวัฒนธรรมขององค์การเป็นอย่างไรก็พิจารณาจากการแต่งกายของพนักงาน การจัดอาคารสถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ การใช้สีสັນและการประดับตกแต่งสำนักงาน เป็นต้น บางท่านอธิบายว่า วัฒนธรรมองค์การคือ สิ่งที่คนในองค์การนั้นประพฤติปฏิบัติ เช่น การทำพิธีเข้ารับตำแหน่ง การแสดงการเคารพบนอบต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อาวุโสหรือผู้มีสถานภาพสูงกว่า เป็นต้น คำอธิบายที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้นเป็นสิ่งถูกต้องแต่ยังมิได้ครอบคลุมเพียงพอ

เพื่อให้ได้เข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ต่อไปนี้จะได้นำเสนอความหมายของวัฒนธรรมองค์การตามที่ได้มีผู้ศึกษาไว้ นักวิชาการที่ศึกษาวัฒนธรรมองค์การมีหลายท่าน ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงค่านิยมของนักวิชาการและผู้ศึกษาเรื่องวัฒนธรรมองค์การสำคัญ ๆ บางท่าน ดังนี้

กริช สืบสนธิ์ (2538 : 183) กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การหมายถึงค่านิยมความเชื่อที่บุคลากรส่วนใหญ่ในองค์กรนั้นยึดถือร่วมกันเป็นจิตสำนึกร่วมกันของคนในองค์กรเดียวกันซึ่งจิตสำนึกนี้เกิดจากการปลูกฝังและถ่ายทอด

อวย ชัยชะบา (2538 : 145) กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การหมายถึงฐานคติพื้นฐานที่มีแบบแผนซึ่งถูกประดิษฐ์ค้นพบจากการเรียนรู้โดยกลุ่มเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการปรับตัวและสามารถถ่ายทอดไปยังสมาชิกในองค์กร

สมยศ นาวิการ (2540 : 70) ได้กล่าวว่าวัฒนธรรมองค์การคือค่านิยมความเชื่อความเข้าใจและบรรทัดฐานร่วมกันของบรรดาสมาชิกภายในองค์กรวัฒนธรรมเป็นบรรทัดฐานที่ไม่เป็นทางการและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ผูกสมาชิกขององค์กรเข้าด้วยกัน

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล (2447 : 37) ได้กล่าวว่า วัฒนธรรมองค์การ คือบทสรุปแนวคิด หลักการความประพฤติและกรรมวิธีในการทำงานที่ได้ตกผลึก จนกลายเป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน หรือพิจารณาในอีกมุมหนึ่งคือ บรรยากาศของการมีเจตคติที่ดีมีความเป็นมาตรฐาน มีระบบการจูงใจ สภาพของการเกิดความมุ่งมั่นในการทำงานและความสำนึกที่ดีต่องาน องค์กร ต่อเพื่อร่วมงาน ทำให้เกิดพลังขับเคลื่อนวิธีการทำงานไปในทางที่ดี และวิธีการดำเนินชีวิตที่ดี

อี. เฮช. ชายน (chien, 1992 : 87) ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่าเป็นฐานคติพื้นฐานที่มีแบบแผนซึ่งถูกประดิษฐ์ค้นพบหรือพัฒนาขึ้นมาจากการเรียนรู้โดยกลุ่มหรือองค์กรเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการปรับตัวกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรและการบูรณาการภายในองค์กรแบบแผนของฐานคติพื้นฐานดังกล่าวใช้งานได้ผลดีกระทั่งองค์กรหรือกลุ่มเห็นพ้องต้องกันฉะนั้นฐานคติพื้นฐานเหล่านี้จะถูกสอนหรือถ่ายทอดให้กับสมาชิกใหม่เพื่อให้เป็นแนวทางในการรับรู้คิดและรู้สึกอย่างถูกต้องเมื่อต้องการการตัดสินใจแก้ปัญหาในการบริหารงาน

เซอร์เมอร์ฮอร์น จูเนียร์, ฮันท์และออสบอร์น (Schermerhorn, Jr., Hunt & Osborn. 1997 : 267) ได้กล่าวไว้ว่าวัฒนธรรมองค์การหมายถึงระบบของการกระทำร่วมกันค่านิยมและความเชื่อซึ่งได้พัฒนาขึ้นภายในองค์กรเพื่อเป็นแนวทางในการประพฤติของสมาชิกในองค์กร

เมื่อพิจารณาจากความหมายที่นักวิชาการให้ไว้ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าวัฒนธรรมองค์การองค์การ คือแบบแผนการประพฤติปฏิบัติ รวมทั้งสิ่งประดิษฐ์และพิธีกรรมต่าง ๆ ที่สมาชิกภายในองค์กรกระทำหรือจัดให้มีขึ้น ซึ่งมีรากฐานมาจากค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ที่สมาชิกมีส่วนร่วมอันเนื่องมาจากการได้เห็น ได้เรียนรู้จากสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์กรและผลที่ตามมา ร่วมกัน การเรียนรู้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในองค์กรนี้ มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจว่าบุคคลควรแสดงพฤติกรรมตอบโต้สภาพแวดล้อมในแต่ละสถานการณ์ที่เผชิญอย่างไร และเมื่อพิจารณาเกี่ยวกับมิติที่เกี่ยวข้องกับนิยามต่าง ๆ แล้วจะพบว่าเกี่ยวข้องกับ 1) มิติเชิงปทัสสถานซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความเชื่อ ความคิด อุดมการณ์ ค่านิยมที่มีอยู่ในองค์กร 2) มิติเชิงพฤติกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสมาชิกในองค์กร รวมถึงการมีพันธกิจหรือภารกิจระหว่างกันของสมาชิกในองค์กร และ 3) มิติที่เป็นแบบแผนหรือแนวปฏิบัติงานร่วมกัน

## 2. ลักษณะและประเภทของวัฒนธรรมองค์การ

จากความหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าวัฒนธรรมองค์การมีทั้งส่วนที่เป็นนามธรรมและส่วนที่เป็นรูปธรรมส่วนที่เป็นนามธรรมนั้นคือสิ่งที่อยู่ในใจ สมาชิกจึงยากที่จะรู้ได้ส่วนที่เป็น

รูปธรรมนั้นคือสิ่งที่ปรากฏให้เห็นภายนอกได้ วัฒนธรรมองค์การจึงแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ (สุพิณ เกชา คุปต์, 2559 : 222-223)

**2.1 ลักษณะที่เป็นแก่นวัฒนธรรม (Substance of Culture)** ได้แก่ อุดมการณ์ (Ideology) ความเชื่อ (Beliefs) และค่านิยม (Values) ที่สมาชิกในองค์กรมีร่วมกันเป็นสิ่งที่ฝังอยู่ในจิตใจ เป็นความคิด ความรู้สึกที่สมาชิกมีต่อสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นวัฒนธรรมที่ไม่ใช่วัตถุ (Non Material Culture) สิ่งที่อยู่ภายในจิตใจ อุดมการณ์ คือ สิ่งสูงสุดที่เป็นฐานคติของความเชื่อและค่านิยมแต่ทั้ง 3 สิ่งนี้ จะมีความสอดคล้องกัน ตัวอย่างของแก่นวัฒนธรรม ได้แก่ อุดมการณ์และค่านิยม เรื่องความเสมอภาคในองค์กร และความสามัคคีในหมู่คณะ การทุ่มเทเพื่อองค์กร การเสียสละเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนและเพื่อประโยชน์ขององค์กร เป็นต้น

**2.2 ลักษณะที่เป็นรูปแบบของวัฒนธรรม (Cultural Forms)** ได้แก่ การแสดงออกที่สามารถเห็นได้ในรูปแบบการกระทำต่าง ๆ เช่น การแต่งเครื่องแบบ การใช้ภาษาพูดตามสถานภาพทางสังคม การจัดห้องทำงาน การทำตราสัญลักษณ์ เพลงประจำบริษัท การจัดงานประกาศเกียรติคุณผู้มีผลงานดีเด่น เป็นต้น รูปแบบวัฒนธรรมเหล่านี้จัดว่าเป็นวัฒนธรรมด้านวัตถุ (Material Culture) ซึ่งเป็นเปลือกภายนอก

วัฒนธรรมองค์การทั้งสองลักษณะมีความสัมพันธ์ต่อกัน ส่วนที่เป็นแก่นของวัฒนธรรมนั้นอยู่ในส่วนลึกของจิตใจมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่ก็มีส่วนต่อการแสดงออกของวัฒนธรรมที่เป็นรูปธรรม เช่น อุดมการณ์เรื่องความเท่าเทียมกันของมนุษย์ รูปแบบการแสดงออกหรือการปฏิบัติต่อผู้อื่น ๆ ทุกคนเหมือน ๆ กัน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีสถานะตำแหน่งสูงต่ำแตกต่างกันเพียงไร องค์กรที่มีค่านิยมเรื่องความสามัคคีของหมู่คณะ วัฒนธรรมที่แสดงออกที่เห็นได้ คือการปฏิบัติต่อกันอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัย ช่วยเหลือกันและกัน หลีกเหลี่ยงความขัดแย้ง เมื่อเห็นเพื่อนร่วมงานทำผิดก็ไม่ต่อว่า และแม้เมื่อเห็นว่าทำให้องค์การเสียหายก็ไม่อยากลงโทษ เพราะเกรงว่าจะทำให้แตกความสามัคคีกัน

ความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของวัฒนธรรมทั้ง 2 ลักษณะข้างต้น ได้สร้างแบบแผนพฤติกรรม (Behavioral Pattern) ขึ้นภายในองค์กร อันทำให้องค์การแต่ละแห่งมีแบบแผนพฤติกรรมและบรรยากาศการทำงานความแตกต่างกัน มีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามจัดประเภทรูปแบบของวัฒนธรรมองค์การเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ได้ง่ายขึ้น แต่ยังไม่มียุติที่ตรงกันว่าควรแบ่งอย่างไร การแบ่งประเภทวัฒนธรรมจึงยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ ในที่นี้จะขอแบ่งประเภทวัฒนธรรมองค์การ ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ (Bureaucratic Culture) ระบบราชการ หมายถึง องค์กรประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญกับรูปแบบ พิธีการ และความเป็นทางการ มีการกำหนดโครงสร้าง ระเบียบ กฎเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติงานที่ชัดเจน ในองค์กรแบบนี้จะมีแบบแผนพฤติกรรมที่เน้นอำนาจของผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติงานที่ต้องยึดระเบียบกฎเกณฑ์ สมาชิกสามารถคาดการณ์และทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นได้หากว่าไม่ทำตามระเบียบและบรรทัดฐานขององค์กรจะเกิดอะไรขึ้น การมีระเบียบกฎเกณฑ์ให้ยึดถือ ทำให้สมาชิกรู้สึกมั่นใจว่าอะไรคือสิ่งถูกผิดในองค์กร ความมั่นคง ความมีเสถียรภาพจึงเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ เมื่อเกิดความขัดแย้งในองค์กรก็ใช้การแก้ปัญหาด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาหรือมอบหมายบุคคลผู้หนึ่งทำหน้าที่ประสานความเข้าใจและมักใช้คำสั่งระเบียบเป็นเครื่องมือในการควบคุม

2. วัฒนธรรมองค์กรเครือญาติ (Clan Culture) เป็นวัฒนธรรมที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลวัฒนธรรมองค์กรแบบนี้ ได้แก่ องค์กรที่ให้ความสำคัญแก่สมาชิกในองค์กรเปรียบเสมือนเครือญาติ เน้นความสามัคคี เป็นพี่น้อง สร้างความจงรักภักดีต่อองค์กร ผู้บริหารเปรียบเสมือนพ่อแม่และพี่ที่ต้องสอนงาน แนะนำน้องและผู้ที่ย้ายเข้าใหม่และคอยดูแลช่วยเหลือน้อง ๆ ผู้ที่อ่อนอาวุโสกว่าก็จะให้ความเคารพนับถือและเกรงใจผู้ใหญ่ วัฒนธรรมแบบนี้ยอมรับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในองค์กร และมุ่งสร้างความรู้สึกรักใคร่ ๆ ให้ทุกคนภูมิใจในองค์กร มีประเพณี พิธีการประจำปีตอกย้ำให้เห็นคุณค่าความเป็นสมาชิกในองค์กร

3. วัฒนธรรมองค์กรแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Culture) ผู้ประกอบการหมายถึง เจ้าของหรือเจ้าของกิจการ ในองค์กรประเภทนี้เจ้าขององค์กรเป็นผู้รับผิดชอบต่อกำไรและขาดทุนขององค์กร ผู้เป็นเจ้าของจึงใช้อำนาจและการควบคุมทุกสิ่งทุกอย่างในองค์กร เพื่อสร้างกำไรสูงสุดจากการลงทุน การดำเนินงานต่าง ๆ ในการประกอบการจะคิดถึงผลที่เกิดขึ้นเพื่อให้ได้กำไรมากที่สุด และพร้อมที่จะโยกย้ายทรัพยากรต่าง ๆ ไปแหล่งใหม่ที่ซึ่งให้ประโยชน์มากกว่า องค์กรจึงต้องหาช่องทางและวิธีการใหม่ ๆ ในการทำธุรกิจอยู่เสมอ วัฒนธรรมแบบผู้ประกอบการนี้จะสามารถกล้าเสี่ยง (Risk Taking) ริเริ่มสร้างสิ่งใหม่ ๆ (Creative) ไม่กลัวการเปลี่ยนแปลง ส่งเสริมให้บุคลากรคิดค้นและสร้างนวัตกรรมที่ทำให้องค์กรเป็นผู้นำในธุรกิจ หรือนำกำไรมาสู่องค์กร บุคลากรในองค์กรที่เป็นผู้มีความคิดริเริ่มได้รับการส่งเสริมจากฝ่ายบริหาร องค์กรแบบนี้มีความยืดหยุ่นและมีความสามารถในการปรับตัว ฝ่ายบริหารจะยอมให้พนักงานมีอิสระในการทำงานตามสมควร โดยไม่ต้องติดยึดกับระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเข้มงวด

4. วัฒนธรรมองค์กรแบบการตลาด (Market Culture) องค์กรแบบนี้เน้นการแข่งขัน ต้องการเป็นผู้นำในตลาด ต้องการเป็นผู้ชนะในเกมการแข่งขันทางธุรกิจ มีการวางแผนกลยุทธ์เพื่อชิงความได้เปรียบ และปรับเปลี่ยนตลอดเวลา เพื่อให้อยู่เหนือคู่แข่ง ให้ความสำคัญกับตัวเลขที่วัดได้ เช่น จำนวนลูกค้า ยอดขาย ส่วนแบ่งการตลาดที่เพิ่มขึ้น การบริหารงานจึงต้องกำหนดตัวชี้วัดผลงานการบริหารคนก็ใช้การตกลงทำสัญญาว่าจ้างและให้รางวัลเป็นตัวจูงใจค่าตอบแทนในการทำงานให้ตามผลงานที่ทำได้ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้พนักงานต้องทำงานแข่งกันเอง วาระการจ้างงานเป็นไปตามสัญญาว่าจ้าง พนักงานไม่มีความมั่นคงจึงขาดความผูกพันหรือจงรักภักดีต่อองค์กร ความสัมพันธ์ของผู้บริหารและพนักงานเป็นความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนต่อรองประโยชน์ ผู้ที่มีคุณค่ากับองค์กรคือผู้ที่สามารถทำผลงานได้ตามที่องค์กรต้องการ

การจะชี้ชัดลงไปว่า วัฒนธรรมองค์กรแบบไหนดีกว่ากันจึงเป็นเรื่องที่ตัดสินได้ยาก เพราะวัฒนธรรมองค์กรแต่ละแบบก็จะมีลักษณะเด่นที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรแห่งหนึ่ง แต่ก็อาจกลายเป็นลักษณะด้อยเมื่อนำไปใช้อีกองค์กรหนึ่งและในบางองค์กรก็มีลักษณะเป็นส่วนผสมของวัฒนธรรมองค์กรมากกว่าหนึ่งแบบข้างต้นได้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงควรให้ความสนใจกับลักษณะและพฤติกรรมในมิติย่อย เพื่อวิเคราะห์หาคำว่าอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์ และอะไรบ้างที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร

### 3. องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์กร

องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์กรซึ่งจากการศึกษาผลงานของสุพานี สฤกษ์ วาณิช (2549 : 515) ที่ได้อธิบายว่า องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์กรมีขอบเขตที่กว้างมีลักษณะคล้าย

ภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg) คือมีส่วนที่อยู่ข้างบนน้ำส่วนหนึ่งและอยู่ใต้น้ำอีกส่วนหนึ่ง จึงอาจแบ่งองค์ประกอบของวัฒนธรรมได้เป็น 2 ส่วนคือ

3.1 ส่วนที่มองเห็นได้ (Visible) จะเป็นสิ่งที่สมาชิกองค์การได้สร้างหรือประดิษฐ์ขึ้นมา เช่น สิ่งประดิษฐ์ต่าง ๆ (Artifacts) เช่นรูปปั้นของผู้ก่อตั้งกิจการและถาวรวัตถุต่าง ๆ เช่น โดมของธรรมศาสตร์หรือการตกแต่งอาคารสถานที่ป้ายสัญลักษณ์คำขวัญ (Slogan) และพิธีกรรมต่าง ๆ และการแต่งกาย เป็นต้น

3.2 ส่วนที่อยู่ลึกลงไปและมองไม่เห็น (Invisible) แต่เป็นสิ่งที่สมาชิกรับรู้และเข้าใจร่วมกันเช่นค่านิยมขององค์การที่สมาชิกรับรู้ปัจจุบันองค์การที่ทันสมัย จะนิยมแสดงค่านิยมขององค์การไว้ภายใต้วิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การทำให้สามารถรับรู้รับทราบค่านิยมขององค์การได้ชัดเจนขึ้นค่านิยมหลักขององค์การที่มักจะปรากฏอยู่ในวัฒนธรรมองค์การได้แก่

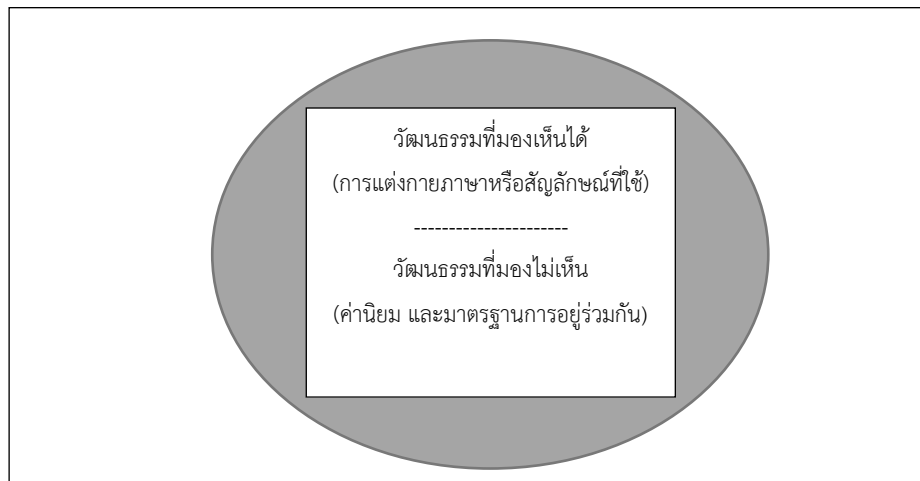
3.2.1 การไวต่อความต้องการของลูกค้าและพนักงาน

3.2.2 ให้อิสระต่อการสร้างสรรค์ความคิดใหม่ ๆ

3.2.3 การเต็มใจที่จะรับความเสี่ยง

3.2.4 การเปิดช่องทางการติดต่อสื่อสารให้กว้างขวาง

จะเห็นได้ว่างานของสุพานี มีความสอดคล้องกับเสนาะ ตีเยาว์ (2544 : 168-169) ที่ได้ นำเสนอองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ ได้เป็น 2 ระดับคือ ระดับแรกเป็นวัฒนธรรมที่สังเกตได้ (Observable Culture) หรือวัฒนธรรมที่มองเห็นได้ (Visible Culture) เช่น การแต่งกาย ภาษาหรือสัญลักษณ์ที่ใช้ ระดับที่สองเป็นวัฒนธรรมที่เป็นแกน (Core Culture) หรือวัฒนธรรมที่มองไม่เห็น (Invisible Culture) เช่น ค่านิยม และมาตรฐานการอยู่ร่วมกัน ดังแสดงในภาพ 3.1



ภาพที่ 3.1 แสดงองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ  
ที่มา : ปรับปรุงจาก เสนาะ ตีเยาว์ (2544 : 168)

นอกจากนี้สุนทร โคตรบรรเทา (2551 : 197) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่สำคัญมีอยู่ 6 ประการ สรุปได้ดังต่อไปนี้

1. มีระเบียบเชิงพฤติกรรมที่สังเกตได้ (Observed Behavioral Regularities) เมื่อสมาชิกองค์การมีปฏิสัมพันธ์กันจะใช้ภาษาคำศัพท์และพิธีกรรมต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับการยอมทำตามและการแสดงออกร่วมกัน

2. มีปทัสถาน (Norms) ซึ่งเป็นมาตรฐานทางพฤติกรรมที่พัฒนาขึ้นในกลุ่มทำงาน เช่น “ทำงานยุติธรรมและจ่ายค่าแรงยุติธรรม” ผลกระทบของพฤติกรรมกลุ่มทำงานซึ่งมีปทัสถานของกลุ่มเป็นตัวกำหนดส่งผลต่อมาตรฐานและตัวชีวิต

3. มีค่านิยมโดดเด่น (Dominant values) องค์การผลักดันและคาดหวังให้สมาชิกองค์การมีค่านิยมสำคัญร่วมกันเช่น ค่านิยมในด้านการให้บริการที่เป็นเลิศ เป็นต้น

4. มีปรัชญา (Philosophy) เป็นนโยบายในการนำความเชื่อขององค์การเกี่ยวกับวิธปฏิบัติต่อพนักงานและลูกค้าตัวอย่างเช่นปรัชญามหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

5. มีกฎ (Rules) แนวทางสำหรับการดำเนินไปในองค์การหรือ “เชือก” ที่ผู้มาใหม่ต้องเรียนรู้เพื่อให้เป็นสมาชิกซึ่งเป็นที่ยอมรับ

6. มีความรู้สึก (Feelings) ความรู้สึกคือบรรยากาศโดยรวมที่มีการสื่อสารในองค์การโดยโครงสร้างทางกายภาพและวิธีการซึ่งสมาชิกมีปฏิสัมพันธ์ต่อลูกค้าหรือบุคคลภายนอก

สรุปองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การสามารถแบ่งได้เป็นสองส่วนคือส่วนที่มองเห็นอันได้แก่ สภาพแวดล้อมขององค์การ เช่น สัญลักษณ์ ภาษา เรื่องราว คำขวัญ ถาวรวัตถุและกฎระเบียบ เป็นต้น และส่วนที่มองไม่เห็น ได้แก่ ปรัชญา ค่านิยม ปทัสถาน ความรู้สึก ขนบธรรมเนียมประเพณีและเครือข่ายวัฒนธรรม เป็นต้น

มรรคผลที่เกิดจากองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทัศนคติ ค่านิยมความเชื่อปทัสถานและการกระทำจนเป็นที่ยอมรับของบุคคลในองค์การวัฒนธรรมองค์การจึงเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์ในองค์การร่วมกันสร้างขึ้นและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมองค์การทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านจิตวิทยาสังคมองค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การจะส่งผลในลักษณะร่วมกันเพราะได้หล่อหลอมผสมผสานเข้าด้วยกัน จนกลายเป็นบุคลิกภาพขององค์การ เช่นเดียวกับบุคลิกภาพของบุคคลอันประกอบด้วยทุกสิ่งทุกอย่างของบุคคลผู้นั้นผสมผสานเข้าด้วยกันจนเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของบุคคล

#### 4. มิติของวัฒนธรรมองค์การ

นักวิชาการด้านองค์การได้แยกมิติต่าง ๆ ของวัฒนธรรมองค์การไว้มากมาย เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และสร้างแนวทางในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การโดยภาพรวมแล้วอาจแบ่งมิติวัฒนธรรมองค์การ (Cultural Dimension) ที่สำคัญ ๆ ได้เป็น 4 มิติ ดังนี้ (สุพิณ เกชาคุปต์, 2559 : 224-225)

4.1 มิติด้านการให้ความสำคัญกับบุคลากร (People Oriented) คือการพิจารณาว่าองค์การนั้นมีข้อกำหนดและบรรทัดฐานอะไรบ้างที่สะท้อนถึงการเห็นความสำคัญแก่บุคลากรขององค์การ องค์การที่มีปรัชญาในการบริหารที่เห็นว่ามีมนุษย์เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่า การออก

กฎระเบียบก็จะคำนึงถึงสิทธิและคุณภาพชีวิตในการทำงานของบุคลากร ในการปฏิบัติงานผู้บริหารจะปฏิบัติต่อพนักงานแบบผู้ร่วมงานที่มีความสำคัญ ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งงานใดก็ตาม จะให้การสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรสามารถทำงานได้อย่างดีที่สุด ยกย่องผู้ทำประโยชน์ให้องค์กร สร้างระบบการทำงานแบบร่วมแรงร่วมใจ (Task Oriented) ในมิตินี้ ผู้บริหารมองว่าพนักงานคือผู้ถูกจ้างมาให้ทำงานแลกกับค่าตอบแทน พนักงานจึงมีหน้าที่ที่จะต้องทำงานให้ลุล่วงตามที่ผู้บังคับบัญชา กำหนดให้นโยบาย คำสั่ง และระเบียบปฏิบัติเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างเคร่งครัด ความสำเร็จของงานมีความสำคัญยิ่งกว่าความรู้สึกและเหตุผลของพนักงาน

4.2 มิติด้านนวัตกรรม (Innovation) หมายถึง การส่งเสริมให้สมาชิกในองค์กรได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ (Creativity) ในด้านการผลิตสินค้า บริการ รวมถึงวิธีต่าง ๆ ในการทำงาน เพื่อให้องค์กรมีความก้าวหน้า สิ่งสะท้อนว่าองค์กรได้ให้ความสำคัญกับมิตินี้ ได้แก่ การที่ฝ่ายบริหารยอมรับว่าการกระทำแบบลองผิดลองถูก ทำให้สมาชิกกล้าคิดกล้าทำสิ่งใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ต่อองค์กรมากกว่าเดิม การสร้างนวัตกรรมเป็นมิติที่อยู่ตรงกันข้ามกับมิติด้านเสถียรภาพ (Stability) การรักษาเสถียรภาพ หมายถึงการรักษาสิ่งที่เป็นอยู่ ต้องการความมั่นคง ไม่ชอบทำการใด ๆ ที่มีความเสี่ยง (Risk Taking) สมาชิกจะไม่กล้าเปลี่ยนแปลงใด ๆ เพราะเกรงว่าหากผิดพลาดจะทำให้เกิดการเสียหายและตนเองจะถูกลงโทษ

4.3 มิติด้านการควบคุม (Control) ในมิตินี้ หมายถึงระดับความเป็นทางการ (Formality) ในการปฏิบัติงานความเป็นทางการขององค์กรพิจารณาได้จากการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หน้าที่ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา ว่ามีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเข้มงวดในการบังคับบัญชาเพียงไร สิ่งเหล่านี้คือเครื่องมือในการควบคุมที่ผู้มีอำนาจใช้กับสมาชิกในองค์กร สมาชิกจะถูกควบคุมในรายละเอียดแม้กระทั่งเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ จึงทำให้สมาชิกขาดความคิดริเริ่ม ไม่กล้าทำอะไรในสิ่งที่องค์กรไม่เคยทำมาก่อน ตรงกันข้ามกับมิติด้านความยืดหยุ่น (Flexibility) ที่ให้อิสระแก่ผู้ปฏิบัติงานและตัดสินใจเองได้โดยไม่ต้องย้อนกลับไปถามผู้บังคับบัญชาเมื่อเผชิญกับปัญหาในระดับปฏิบัติ มิติความยืดหยุ่นมีความเหมาะสมกับภาวะปัจจุบันที่สภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จนไม่สามารถคาดการณ์อนาคตได้ถูกต้องทุกเรื่อง

4.4 มิติด้านมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Oriented) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้แก่ การพิจารณาว่าองค์กรนั้นให้ความสำคัญกับผลสำเร็จที่เกิดจากการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงไร องค์กรมีการกำหนดเป้าหมายและวัดผลงานที่เกิดขึ้นจริงเป็นระบบและเข้มงวดเพียงใด มิติด้านมุ่งผลสัมฤทธิ์จะให้ความสำคัญกับผลงานมากกว่าการให้ความสำคัญกับความถูกต้องตามกระบวนการ กฎระเบียบ ขั้นตอนงานซึ่งเป็นด้านที่อยู่ตรงข้าม (Rules Oriented) ปัญหาของกฎระเบียบ คือ หากองค์กรนั้นมีความเก่าแก่เพราะตั้งมานานก็มักจะมีกฎระเบียบมากและล้าสมัย จึงไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมใหม่ ๆ ขององค์กร และกฎระเบียบนั้นก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เมื่อพิจารณาในมิติต่าง ๆ แล้ว จะพบว่า มิติของวัฒนธรรมทั้ง 4 ด้านจะมีความตรงกันข้ามที่เป็นแรงผลักดันกันและกัน ดังแสดงในภาพที่ 3.2 ดังนี้

มิติ	มิติ
ให้ความสำคัญกับคน .....	ให้ความสำคัญกับงาน
ส่งเสริมนวัตกรรม .....	รักษาเสถียรภาพ
ความยืดหยุ่น .....	การควบคุมอย่างเข้มงวด
มุ่งผลสัมฤทธิ์ .....	ยึดกฎระเบียบขั้นตอนงาน

ภาพที่ 3.2 มิติของวัฒนธรรมองค์การ

ที่มา : ดัดแปลงจากสุพิน เกษาคุปต์ (2559 : 225)

มิติของวัฒนธรรมองค์การทั้ง 4 มิตินี้ หากลากเส้นตรงจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง จะทำให้เกิดด้านที่อยู่ตรงข้ามกับมิติด้านเดียวกัน แต่องค์การสามารถตั้งอยู่ ณ บนจุดใดก็ได้บนเส้นตรงนั้น ผู้ศึกษาสามารถใช้มิติข้างต้นวิเคราะห์องค์การของตัวเองว่าอยู่ ณ จุดใดเพื่อจะได้ทราบว่าคุณสมบัติของคุณให้ความสำคัญกับสิ่งใดมากกว่า

**5. ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ** องค์การที่ปลูกฝังสร้างเอกลักษณ์ของตนเองโดยการสร้างค่านิยมสร้างวิบุรุษสร้างขนบธรรมเนียมประเพณี ประกาศให้ทุกคนรับรู้โดยผ่านข่าววัฒนธรรมจะเป็นองค์การที่มีความแหลมคมมีพลังวิ่งไปสู่ความสำเร็จความเชื่อและค่านิยมที่ถ่ายทอดต่อกันไป ทั้งนี้กรีซ สิบสนธิ (2538 : 8) อธิบายว่า องค์การที่มีวัฒนธรรมแข็งแกร่งจะช่วยลดอัตราการลาออกหรือการเข้ามาร่วมงานอย่างฉาบฉวยของพนักงานใหม่ได้ เพราะพนักงานใหม่ขาดความซาบซึ้งความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การ ทำให้ยากที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม และพิภพ วงษ์เงิน (2547 : 136) ได้สรุปว่า วัฒนธรรมจึงเป็นรากฐานกำหนดพฤติกรรมเจตคตินิสัยของมนุษย์ในสังคมไม่ว่าจะเป็นสังคมเล็กหรือใหญ่ องค์การก็เป็นสังคมย่อย ๆ สังคมหนึ่งจึงย่อมต้องมีวัฒนธรรมเป็นหลักในการดำรงชีวิตหรือวิถีชีวิตหรือเป็นแบบแผนสำหรับการประพฤติปฏิบัติหรือพฤติกรรมในการทำงานของมนุษย์การอยู่ร่วมกันในองค์การ

ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การสำหรับนักบริหาร จึงเป็นสิ่งที่มิมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการปฏิบัติงานของพนักงานทุกคนในองค์การ เพราะถ้าทำงานอย่างรอบคอบจะมีผลกระทบในทางบวกต่อความสำเร็จขององค์การในทางตรงกันข้ามถ้าทำงานอย่างขาดความระมัดระวังก็จะมีผลกระทบในทางลบต่อความล้มเหลวขององค์การได้ (วิเชียร วิทย์อุดม, 2551 : 95)

อย่างไรก็ตามไม่ว่าวัฒนธรรมองค์การที่แข็งแกร่งหรือวัฒนธรรมองค์การที่อ่อนก็จะก่อความสำคัญที่สรุปได้ ดังนี้

1. สัญลักษณ์ที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของค่านิยม วัตถุประสงค์ และวิบุรุษ จะก่อให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวกันของคนในองค์การ

2. ภาษาและรวมคำขวัญต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาษาพิเศษสำหรับองค์การนั้น ๆ และคนอื่นอาจฟังไม่รู้เรื่องจะส่งผลให้คนในองค์การมีความผูกพันกับภารกิจขององค์การ



3. เรื่องราว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล่าต่อกันมาหรือเป็นนิทานหรือเป็นนิยายก็ตาม จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงในองค์กร

4. พิธีการซึ่งเกิดจากกิจกรรมร่วมกันหรือแนวปฏิบัติจะส่งผลให้คนในองค์กรรู้สึกตัวเองสำคัญหรือเป็นที่ยอมรับขององค์กร

จะเห็นได้ว่าวัฒนธรรมองค์กรมีความสำคัญต่อองค์กรเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้องค์กรแสดงออกถึงความเป็นตัวตน เป็นกาวิสัยทัศน์ที่ผูกพันองค์กรเข้าด้วยกัน มีมาตรฐานที่เหมาะสมในการกำหนดพฤติกรรม นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์กรยังมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบสถาบัน กำหนดพฤติกรรมมนุษย์และเป็นสิ่งที่ควบคุมสังคม สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่ส่วนรวม และเป็นปัจจัยที่ผูกโยงพฤติกรรมการปฏิบัติงานของสมาชิกด้วยกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

## การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร

### 1. ที่มาและแนวคิดทางการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม

วัฒนธรรมองค์กรมาจากไหน เกิดและดำรงอยู่ได้อย่างไร มีพัฒนาการอย่างไร เป็นสิ่งที่น่าศึกษา ความรู้นี้จะทำให้เรารู้ถึงประวัติความเป็นมาและความสำคัญของวัฒนธรรมนั้น ๆ ในขณะเดียวกันหากเราต้องการเปลี่ยนแปลงแบบแผนพฤติกรรมและพิธีการบางอย่างที่คิดว่าไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร เราก็สามารถดำเนินการได้อย่างรอบคอบยิ่งขึ้น เนื่องจากวัฒนธรรมองค์กรบางอย่างมีรากฐานที่มาจากวัฒนธรรมสังคมที่ใหญ่ วัฒนธรรมองค์กรเช่นนี้จึงมีอิทธิพลมากและแก้ไขได้ยาก ในขณะที่วัฒนธรรมบางอย่างมาจากบุคคลบางคน ซึ่งถ้าเรารู้ว่าเป็นใครก็จะแก้ไขได้ตรงจุด และการทำให้สำเร็จย่อมมีโอกาสมากกว่า

#### 1.1 ที่มาและการธำรงรักษาวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กรที่มีมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

1.1.1 สังคม องค์กรเป็นระบบย่อยที่อยู่ในสังคมระบบใหญ่ สิ่งที่เป็นวัฒนธรรมสังคม ได้แก่ วัฒนธรรมประจำชาติ (National Culture) วัฒนธรรมของเชื้อชาติ (Ethnic Culture) และศาสนา (Religion) วัฒนธรรมเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อคนอาศัยอยู่ในชาติ มีเชื้อชาติหรือนับถือศาสนา นั้น ๆ เช่น วัฒนธรรมของชนชาติไทย วัฒนธรรมของคนจีนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย วัฒนธรรมของผู้นับถือศาสนาอิสลาม เป็นต้น องค์กรเมื่ออยู่ภายใต้สังคมใดก็ย่อมจะได้รับการหล่อหลอมความเชื่อค่านิยมและแบบแผนของสังคมนั้นและถ่ายทอดมาสู่วัฒนธรรมองค์กรด้วย

1.1.2 ผู้ก่อตั้ง ผู้ก่อตั้งองค์กรเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการสร้างวัฒนธรรมองค์กรอย่างมาก เนื่องจากในตอนแรกเริ่มก่อนตั้งองค์กรนั้น ผู้ก่อตั้งจะเป็นคนเลือกที่ตั้งอาคารสำนักงาน การจัดระเบียบและวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในองค์กรรวมถึงการกำหนดรูปแบบและวิธีการทำงาน รูปแบบการบริหารที่ผู้ก่อตั้งองค์กรกำหนดไว้จะกลายเป็นแม่แบบให้ผู้บริหารรุ่นหลังปฏิบัติตาม ต่อ ๆ กันมา หากว่าสิ่งที่กำหนดไว้นำไปใช้ได้ผลเมื่อเริ่มแรกและมีผู้ปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่องก็เท่ากับว่าผู้ก่อตั้งเป็นผู้วางรากฐานของวัฒนธรรมองค์กรตั้งแต่แรกเริ่ม

1.1.3 ผู้บริหารระดับสูง ตามกฎหมายและหลักการบริหารแล้ว ผู้บริหารระดับสูงเป็นมีอำนาจเหนือกว่าสมาชิกอื่น ๆ ในองค์กร ผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมการ

ดำเนินงานต่าง ๆ ให้ไปสู่เป้าหมาย ผู้บริหารจะเป็นผู้วางแผนสั่งการและควบคุมงานให้ทุกคนทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รูปแบบและวิธีการบริหารที่ใช้ในองค์การหากมีการปฏิบัติซ้ำ ๆ และได้รับการยอมรับก็กลายเป็นบรรทัดฐานขององค์การต่อไป

1.1.4 สมาชิกองค์การ คนทุกคนจะมีค่านิยมทัศนคติ ที่ติดตัวมาาก่อนที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกในองค์การใดองค์การหนึ่ง เมื่อเข้ามาอยู่ในองค์การ บุคคลก็จะสะท้อนความคิด ความเชื่อ ค่านิยมของตนในการปฏิบัติงานประจำวัน หากการแสดงออกของตนเป็นที่ยอมรับก็จะถ่ายทอดไปยังผู้อื่น และอาจก่อให้เกิดค่านิยมและแนวปฏิบัติใหม่ ๆ ที่กลายเป็นวัฒนธรรมองค์การได้

1.1.5 ปัจจัยภายนอก วัฒนธรรมองค์การอาจเกิดจากแรงกดดันภายนอกก็ได้ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลสั่งการให้ส่วนราชการทุกแห่งจะต้องบริหารราชการโดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี ทำงานแบบมุ่งผลงานโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หน่วยราชการจะต้องกำหนดตัวชี้วัดผลงาน (KPI) และมีการประเมินผลองค์การปีละ 2 ครั้ง การกำหนดเช่นนี้จะทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องเปลี่ยนรูปแบบและพฤติกรรมกรปฏิบัติราชการ และเมื่อมีการประพฤติปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอก็เป็นบรรทัดฐานใหม่และสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ขึ้นมา

แบบแผนพฤติกรรมที่ปฏิบัติจนติดแน่นกลายเป็นวัฒนธรรมองค์การได้นั้นจะต้องมีการตอกย้ำหรือเน้น (Reinforcement) ให้มีการทำซ้ำนาน ๆ จนติดลึกเข้าไปอยู่ในจิตสำนึกของสมาชิก วิธีการในการสร้างและธำรงรักษาวัฒนธรรมมีหลายวิธีการ โดยเฉพาะการริเริ่มหรือดำเนินการโดยผู้มีอำนาจในองค์การ บริหารอาจใช้กลวิธีต่าง ๆ ในการสื่อสารสิ่งที่ผู้บริหารต้องการให้เป็นกลวิธีหนึ่งที่ได้รับค่านิยมได้แก่ การสร้างเหตุการณ์ เช่น งานฉลอง (Ceremony) หรือพิธีกรรม (Rituals) ต่าง ๆ การสร้างเรื่องราว (Stories) ในวาระสำคัญ ๆ ขององค์การ และเล่าให้สมาชิกฟังถึงสิ่งดี ๆ ที่ได้เกิดขึ้นในองค์การ ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ทำให้สมาชิกมีความรู้สึกภูมิใจ ประทับใจ และอยากสร้างสิ่งดี ๆ ให้แก่องค์การตามแบบอย่างสมาชิกรุ่นก่อนเคยทำไว้ สมาชิกจะช่วยกันรักษาสิ่งดีงานนั้นไว้คู่กับชื่อเสียงขององค์การ เมื่อผู้บริหารเห็นว่าวัฒนธรรมที่อยากให้คงอยู่นั้นมีความคลอนแคลน ผู้บริหารก็ต้องทำการเน้นย้ำซ้ำอีกเพื่อให้พนักงานปฏิบัติจนกลายเป็นนิสัย คิดและทำโดยไม่สงสัยว่าทำไปทำไม และถ้าหากคนภายนอกถาม ทุกคนจะต้องตอบได้ อธิบายได้เป็นเสียงเดียวกัน

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่า วัฒนธรรมองค์การมีทั้งที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ ตัวอย่าง เช่น วัฒนธรรมดั้งเดิมเรื่องความสามัคคีของหมู่คณะ ยังคงเป็นวัฒนธรรมที่เป็นประโยชน์จนถึงปัจจุบัน แต่วัฒนธรรมที่เต็มไปด้วยพิธีรีตอง และแบบเจ้าขุนมูลนาย อาจไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การแบบธุรกิจที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง องค์การจึงต้องธำรงรักษาวัฒนธรรมองค์การที่มีประโยชน์และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จขององค์การ

## 1.2 การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

เมื่อผู้บริหารเห็นความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ ผู้บริหารก็จะต้องมีการคิดและวางแผนในการดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน แนวทางการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ อาจแบ่งได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้ (สุพิน เกษาคุปต์, 2559 : 240-242)

1.2.1 แนวทางการกล่อมเกลாதงสังคม (Socialization)

1.2.2 แนวทางการพัฒนาองค์การ (Organizational Development)

### 1.2.3 แนวทางการจัดการค่านิยม (Value-Based Management)

**ในแนวทางแรก** เป็นแนวทางแบบดั้งเดิม การกล่อมเกลாதองศาทางสังคม คือ กระบวนการที่องค์กรใช้ในการหล่อหลอมพฤติกรรมของสมาชิกใหม่ขององค์กรให้เป็นไปในแนวทางที่องค์กรต้องการ นั่นคือการแสดงพฤติกรรมการปฏิบัติตนและปฏิบัติงาน ตามค่านิยมและบรรทัดฐานขององค์กร เมื่อแรกเข้ามาอยู่ในองค์กรบุคคลจะรู้สึกสับสนทำตัวไม่ถูกว่าควรจะทำอย่างไร พูดอย่างไร ปฏิบัติอย่างไรกับผู้บังคับบัญชา กับเพื่อนร่วมงาน กับผู้ด้อยสถานภาพกว่า สมาชิกไม่รู้ว่าตนถูกคาดหวังอย่างไร สิ่งที่ได้คือการเรียนรู้ด้วยตนเอง การสอบถามเพื่อนร่วมงาน ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรช่วยเหลือสมาชิกใหม่ให้สามารถปฏิบัติตัวให้เข้ากับสังคมในองค์กรได้อย่างราบรื่น วิธีการที่ดีที่สุดคือองค์กรควรจัดให้มีการปฐมนิเทศพนักงานใหม่ มีพี่เลี้ยงคอยช่วยเหลือแนะนำ และบอกให้ทราบว่าเขาถูกคาดหวังให้มีบทบาทอย่างไรในองค์กร เขาจะต้องเรียนรู้ค่านิยม บรรทัดฐานและพฤติกรรมที่พึงปฏิบัติ เพื่อให้ได้รับการยอมรับให้เข้าเป็นสมาชิกที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับองค์กร

**แนวทางที่สอง** การพัฒนาองค์กร (Organization Development หรือ OD) เป็นเครื่องมือที่ได้รับความนิยมมาเป็นเวลานาน เพื่อใช้ในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมองค์กร นักพัฒนาองค์กรเชื่อว่าการแก้ไขปัญหากลุ่มองค์กรเพียงด้านใดด้านหนึ่งจะไม่ประสบผลสำเร็จเพราะปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กรมีหลายปัจจัยและแต่ละปัจจัยก็มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไม่แยกไม่ออก ความล้มเหลวของการเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งมาจากไม่พิจารณาและแก้ปัญหาอย่างครอบคลุมรอบด้าน

การพัฒนาองค์กร คือ แนวทางในการเปลี่ยนแปลงองค์กรอย่างมีแผน (Planned Change) แบบครอบคลุมเพื่อให้เกิดประสิทธิผลทั้งองค์กร OD เป็นการประยุกต์ใช้ความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์ เพื่อปรับปรุงความสามารถขององค์กรในการตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงภายนอก และเพิ่มความสามารถในการแก้ปัญหาภายใน โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ วัตถุประสงค์ด้านผลลัพธ์และวัตถุประสงค์ด้านกระบวนการ วัตถุประสงค์ด้านผลลัพธ์ได้แก่ การทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น มีผลงานมากขึ้นซึ่งเกิดจากการส่งเสริมให้มีบรรยากาศการทำงานที่สนับสนุนการสร้างผลงาน วัตถุประสงค์ด้านกระบวนการ ได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการด้านต่าง ๆ ในที่ทำงานให้เป็นมิตรมากขึ้น ได้แก่ ด้านการติดต่อสื่อสาร ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และการตัดสินใจภายในองค์กร เพื่อให้มีการบูรณาการภายในองค์กรอันจะช่วยให้ทำงานได้อย่างราบรื่นมากขึ้น หลักการที่ OD ใช้ในการสร้างความสัมพันธ์ในองค์กรให้สมาชิกได้แก่

- 1) การสร้างบรรยากาศแบบเปิด ให้สมาชิกได้แก้ปัญหาร่วมกัน
- 2) การให้ความรู้และการฝึกอบรม เพิ่มทักษะในการทำงาน
- 3) การตัดสินใจสามารถทำได้ทุกจุดที่มีข้อมูล แม้ในระดับปฏิบัติการ
- 4) สร้างความไว้วางใจและความร่วมมือในหมู่ผู้ร่วมงาน
- 5) สร้างความรู้สึกให้สมาชิกว่าตนเป็นเจ้าขององค์กร
- 6) ส่งเสริมการทำงานแบบควบคุมตนเอง

**แนวทางที่สาม** การจัดการค่านิยม (Value-Based Management) หากได้ย้อนกลับเข้าไปพิจารณาองค์ประกอบขององค์กรอีกครั้งอย่างพินิจพิเคราะห์ จะทำให้เราเห็นว่า ค่านิยมร่วม

(Shared Value) เป็นหัวใจของวัฒนธรรมองค์การ เพราะค่านิยมนั้นคือ สิ่งที่สมาชิกในองค์การยึดถือว่ามีความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการแสดงพฤติกรรมที่ปรากฏต่อภายนอก ค่านิยมร่วมคือค่านิยมที่สมาชิกในองค์การมีอยู่ร่วมกัน เห็นร่วมกันและใช้เป็นสิ่งชี้แนะ (Guide) พฤติกรรม ตัวอย่างเช่น สมาชิกองค์การที่มีค่านิยมร่วมว่า ความซื่อสัตย์สุจริตเป็นคุณธรรมของข้าราชการ สมาชิกก็จะปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ค่านิยมว่าการทำดีที่แท้จริง คือการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม สมาชิกก็จะคิดถึงผลประโยชน์สาธารณะตลอดเวลาเมื่อตัดสินใจ ดังนั้นหากจะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การให้ได้ผลจึงต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงที่ค่านิยม โดยการจัดการให้้องค์การสร้างค่านิยมใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ

ความหมายของการจัดการค่านิยม คือ แนวทางในการจัดการซึ่งผู้บริหารทำการสำรวจค่านิยมที่มีอยู่ว่ามีอะไรบ้างที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์การ เพื่อนำไปสู่การกำหนดค่านิยมร่วมใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ และดำเนินการด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง วัตถุประสงค์ในการจัดการค่านิยมองค์การ มีดังนี้

- 1) เป็นเครื่องนำทางให้ผู้บริหารใช้ในการตัดสินใจ การวางแผน การบริหารงานบุคคล การควบคุมงานและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง
- 2) ทำให้ทุกคนได้รู้ว่า อะไรคือสิ่งที่มีคุณค่ามีความสำคัญต่อองค์การ และสมาชิกถูกคาดหวังให้ประพฤติปฏิบัติอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับค่านิยมขององค์การ
- 3) ผู้บริหารใช้ค่านิยมที่กำหนดนี้เป็นตัวผลักดันให้้องค์การไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ
- 4) เป็นเครื่องมือในการสร้างจิตวิญญาณการทำงานของกลุ่ม (Team Spirit) ซึ่งสมาชิกทุกคนได้ยึดถือร่วมกัน

แนวทางการจัดการค่านิยมนี้กำลังอยู่ในความสนใจของนักปฏิรูปองค์การ เพราะตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงองค์การให้ได้ผลนั้นจะต้องเปลี่ยนที่ความคิดและความเชื่อของคนก่อน เมื่อบุคคลมีความเชื่อและเห็นตรงกันกับสิ่งนั้นแล้ว เขาก็จะปฏิบัติเองโดยไม่ต้องควบคุมสั่งการอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในองค์การคือการปฏิรูปราชการของไทยในปัจจุบัน

สำหรับองค์กรภาครัฐของไทยเป็นองค์การที่เก่าแก่ จึงมีประเพณีค่านิยมหลายอย่างที่นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในยุคปัจจุบัน กระบวนทัศน์ของการทำงานในยุคใหม่คือการกำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ให้บริการประชาชน และช่วยให้้องค์การภาคเอกชนสามารถดำเนินธุรกิจได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ดังนั้นค่านิยมแบบเจ้าขุนมูลนายที่สะสมมาจากอดีตจึงเป็นค่านิยมที่ไม่สอดคล้องกับการพัฒนาระบบราชการยุคใหม่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงได้ดำเนินการกำหนดค่านิยมใหม่ หรือที่เรียกว่าค่านิยมสร้างสรรค์และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ถือปฏิบัติ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ค่านิยมสร้างสรรค์ที่กำหนดขึ้นนี้มี 5 ประการ คือ

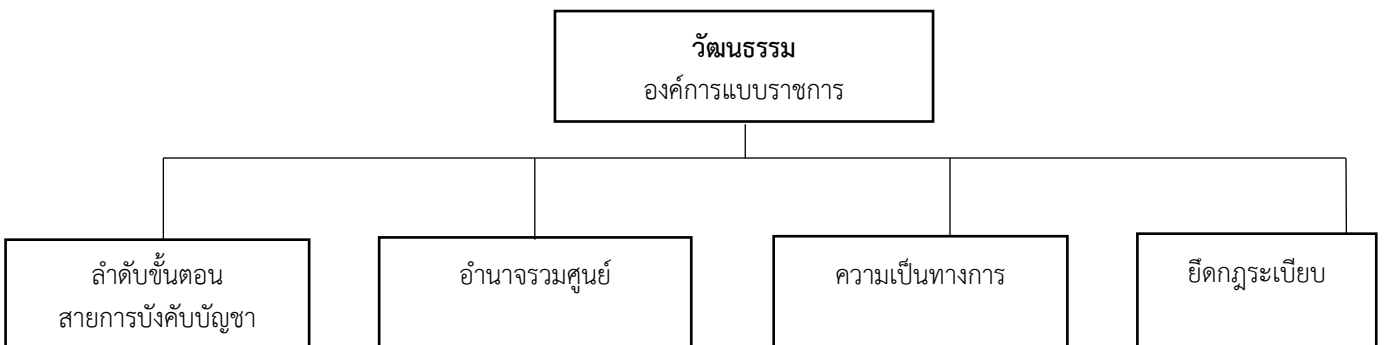
- 1) กล้ายืนหยัดทำให้สิ่งที่ถูกต้อง
- 2) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ
- 3) โปร่งใส ตรวจสอบได้
- 4) ไม่เลือกปฏิบัติ
- 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

การกำหนดค่านิยมเหล่านี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีเป้าหมายว่าจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ถือปฏิบัติในการทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของชาติและประชาชน แต่จะเกิดผลจริงจึงเพียงไรขึ้นอยู่กับว่าค่านิยมที่กำหนดขึ้นนี้ได้รับการยอมรับและนำมาปฏิบัติเพียงไร

## 2. วัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับองค์การยุคใหม่

องค์การยุคใหม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากองค์การแบบประเพณีนิยมมากในยุคใหม่นี้สิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ใช่เพียงเรื่องโครงสร้าง ระบบ หรือการใช้เทคโนโลยีในการทำงานเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญคือการคิด วิธีคิด และกรอบความคิด หรือที่ปัจจุบันเรียกว่าคือ กระบวนทัศน์ (Paradigm) กระบวนทัศน์คือ กรอบที่บุคคลใช้ในการมองโลก ความเป็นไปต่าง ๆ ในโลก กระบวนทัศน์นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับความคิด ความเชื่อที่บุคคลมีต่อสิ่งต่าง ๆ ในแต่ละยุคสมัย ในสมัยใหม่ ความเชื่อเรื่องอำนาจรวมการในองค์การรวมศูนย์อยู่ที่ผู้บริหารเป็นสิ่งที่กำลังล้าสมัย โดยมีความเชื่อเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียมกับมนุษย์กำลังเข้ามาแทนที่ความคิดเชื่อเช่นนี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรปฏิบัติสิ่งต่าง ๆ ของมนุษย์ซึ่งทำลายความสามารถของผู้บริหารในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลงนี้

องค์การที่ก่อตั้งมานานจนประสบความสำเร็จ มีความเจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ องค์การเหล่านี้เมื่อพัฒนามาถึงปัจจุบันมักจะเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่มีกฎระเบียบมากมาย มีบุคลากรจำนวนมากมีโครงสร้างใหญ่ มีลำดับขั้นตอนงานตามสายการบังคับบัญชาที่ยืดยาว ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานมีความซับซ้อนการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ มีขั้นตอนยุ่งยาก และใช้เวลามาก องค์การเต็มไปด้วยประเพณี พิธีการ และบรรทัดฐานที่วางไว้ให้สมาชิกอย่างชัดเจน แบบแผนการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นไว้นั้นเมื่อเป็นประโยชน์ต่อองค์การ จึงได้รับการปฏิบัติต่อ ๆ กันมา สมาชิกใหม่จะถูกสอนและดูแลแบบอย่างจากเพื่อนร่วมงานและปฏิบัติตามกันมา นาน ๆ เข้าก็ฝังรากลึกเข้าไปอยู่ในระบบความคิด ความเชื่อ เป็นค่านิยม อุดมการณ์ของสมาชิกทุกคนภายในองค์การ นั้นจนกลายเป็นวัฒนธรรมองค์การแบบระบอบราชการในที่สุด (Bureaucratic Culture) ดังแสดงในภาพที่ 3.3



ภาพที่ 3.3 วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ  
ที่มา : สุพิณ : เกชาคุปต์ (2559 : 236)

ในกระบวนการบริหารแบบใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ที่โลกมีการเชื่อมโยงกันโดยไม่มีแบ่งเขตพรมแดนประเทศมาติดกัน ข้อมูลข่าวสารสามารถส่งถึงกันได้อย่างรวดเร็ว วัฒนธรรมองค์การแบบราชการย่อมไม่สามารถขับเคลื่อนให้องค์การเผชิญกับการแข่งขันได้ ระบบราชการเน้นเรื่องลำดับขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานาน ย่อมขัดกับความจำเป็นกับการทำงานให้เสร็จรวดเร็ว การให้ความสำคัญกับระเบียบที่กำหนด จะเห็นระเบียบเป็นเป้าหมายในการทำงานที่จะเป็นเครื่องมือ ย่อมไม่ประสบความสำเร็จของผลงานถูกมองข้ามได้ แนวคิดเรื่องทรัพยากรมนุษย์ให้ความสำคัญกับสมรรถนะ และศักยภาพของบุคลากรทุกคนอาจไม่สอดคล้องกับแนวคิดกับเรื่องอำนาจนิยมในองค์การ ดังนั้นองค์การที่อยู่มานานก็ต้องทบทวนตัวเองว่าวัฒนธรรมองค์การของตนที่มีอยู่นั้นเหมาะสมกับภาวะโลกการบริหารในยุคใหม่หรือไม่อย่างไร และถ้าคำตอบไม่เหมาะสม คำตอบต่อไปคือเราจะเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การได้หรือไม่ และทำอย่างไร

ก่อนที่จะกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ เราจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเสียก่อนว่า วัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ขององค์การในยุคใหม่เป็นอย่างไรองค์การยุคใหม่ภายใต้สภาพที่ซับซ้อน ไม่นั่นอนมีการเปลี่ยนแปลงที่ไม่คงที่ และคาดการณ์ได้ยาก ตัวอย่างเช่น เราต่างก็รู้ว่าน้ำมันปิโตรเลียมมีการขึ้นราคามาเรื่อย ๆ บางครั้งก็ขึ้นมาก บางครั้งก็ขึ้นน้อย ตามหลักอุปสงค์ - อุปทาน (Demand - Supply) ปรากฏการณ์นี้เราเข้าใจได้ไม่ยาก เพราะเมื่อมีความต้องการใช้มาก แต่ของมีน้อย ราคาสินค้าย่อมสูงขึ้น แต่ก็ปรากฏเช่นกันว่า ในบางช่วงราคาน้ำมันก็ยังคงพุ่งสูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่ได้มีปัญหาเรื่องการขาดแคลนน้ำมัน แต่ขึ้นราคาเพราะการเก็งกำไรในตลาดหุ้น ที่ยกตัวอย่างราคาน้ำมันนี้ก็เพราะว่า ราคาน้ำมันนี้มีผลต่อเศรษฐกิจโลกมาก การขึ้นราคาน้ำมันส่งผลให้ต้นทุนการผลิต การขนส่งขึ้นราคา และการกระทบต่อสินค้าบริการ เครื่องอุปโภคบริโภคของต่าง ๆ ในประเทศ ความไม่แน่นอนและความซับซ้อนของปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนี้ ทำให้การบริหารองค์การยากขึ้นทุกที่ องค์การและการบริหารในยุคนี้จึงต้องไวต่อการเปลี่ยนแปลง (Sensitive) ต่าง ๆ และเตรียมรับสถานการณ์ให้พร้อม

สถานการณ์ใหม่นี้ องค์การจำเป็นต้องมีความสามารถในการปรับตัว (Adaptive) โดยการออกแบบโครงสร้างที่ยืดหยุ่น (Flexibility) ต้องมีการเรียนรู้พัฒนาตนเองตลอดเวลา (Learning and Development) และจะต้องดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถสูง เพื่อสร้างองค์การให้มีขีดความสามารถที่สูง (High Performance) ขึ้นด้วยองค์การยุคใหม่จึงต้องมีวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับยุคสมัยใหม่ด้วย ลักษณะวัฒนธรรมองค์การยุคใหม่ ได้แก่

1. วัฒนธรรมมุ่งผลงาน (Result - Based Culture) องค์การยุคใหม่ต้องมุ่งผลงาน ผลงานคือ สิ่งที่บอกถึงความสำเร็จขององค์การ การทำงานใด ๆ ก็เพื่อให้เกิดผลงาน บุคลากรในองค์การต้องระลึกอยู่เสมอว่า ผลงานคือสิ่งที่แสดงถึงความสามารถของบุคคล และคือเหตุผลของการดำรงอยู่ขององค์การ

2. วัฒนธรรมแบบทีมงาน (Team Culture) การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน องค์การจำเป็นต้องผนึกกำลังคนให้ทำงานเป็นทีม เพื่อเพิ่มความสามารถในการคิดและปฏิบัติ ทีมงานเกิดจากการจัดกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญแต่ละด้านที่จำเป็นสำหรับการทำงานอย่างหนึ่งให้สำเร็จ โดยมุ่งความสำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย สมาชิกในทีมจะยึดมั่นที่

จะต้องร่วมมือกันปฏิบัติงานให้ลุล่วง ความสำเร็จหรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นถือเป็นความรับผิดชอบของทุกคน

3. วัฒนธรรมความสามารถ (Competency Culture) องค์การยุคใหม่จะต้องยึดหลักความสามารถในการบริหารงาน การคัดเลือกบุคลากร การเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย การให้รางวัลต้องให้ด้วยความเป็นธรรม เป็นไปตามผลงาน และตามความสามารถของผู้ปฏิบัติมากกว่าการชอบพอเป็นส่วนตัว จึงจะดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถให้ทุ่มเททำงานให้กับองค์การได้

4. วัฒนธรรมการเรียนรู้และปรับตัว (Learning and Adaptive Culture) การเรียนรู้ช่วยให้บุคคลและองค์การมีความฉลาดขึ้น ความรู้มีการพัฒนาตลอดเวลา จึงเป็นความจำเป็นที่องค์การจะต้องเพิ่มความรู้เพื่อพัฒนาตนเองให้ทันสมัยและล้ำหน้า และนำไปสู่การสร้างนวัตกรรม (Innovation) นวัตกรรมถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน (Competitive Advantage) และผลักดันให้องค์การมีความก้าวหน้าและพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้ง

แผนภาพตารางที่ 3.6 ต่อไปนี้เป็นตารางเปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การที่มีความแตกต่างขององค์การยุคเก่าและองค์การยุคใหม่

ภาพตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การยุคเก่าและยุคใหม่

องค์การยุคเก่า	องค์การยุคใหม่
ยึดระเบียบ อำนาจอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา ความเป็นทางการ โดดเด่นรายบุคคล สายการบังคับบัญชา ลำดับชั้นตอน	มุ่งผลงาน ความสามารถของบุคคล ประสานพลังงาน เรียนรู้และปรับตัว

ภาพตารางที่ 3.4 เปรียบเทียบวัฒนธรรมองค์การยุคเก่าและยุคใหม่

ที่มา : สุกฤษ เกษาคุปต์, 2559 : 238

สำหรับการบริหารภาครัฐของไทย ได้มีการพัฒนาระบบ และปรับปรุงตามแผนพัฒนาภาครัฐในระยะต่าง ๆ เพื่อให้ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ มีความสอดคล้องกับปรัชญาการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาลเพื่อให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพและมั่นคง ทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการบริหารภาครัฐจะต้องมีลักษณะที่พึงคาดหวังอันเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545 : 21-24)

1. เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีเป้าหมายแน่วแน่ที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีทัศนคติในการเป็นเจ้าคนนายคน ไม่ใช่

ผู้ปกครองของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นพลเมืองตัวอย่างที่มีคุณภาพมีทัศนคติและอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีระเบียบวินัยมีคุณธรรมและมีจิตใจบริการ

2. เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นมิตรกับประชาชนติดต่อได้ง่าย พร้อมทั้งจะให้ความช่วยเหลือปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของกฎหมายกฎระเบียบและสามัญสำนึกที่สังคมยอมรับ มีพฤติกรรมของคนดีมีความยุติธรรมตรงไปตรงมาไม่เลือกปฏิบัติและมีความมั่นคงในอารมณ์ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน

3. เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบและเป็นที่ยังของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำหน้าที่ด้านความรับผิดชอบต่อสูง เป็นหน่วยที่ประชาชนพึ่งได้มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐซึ่งรวมถึงการทำความเข้าใจและชี้แจงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนให้

ประชาชนทราบด้วยภาษาและวิธีการที่ง่าย ตลอดจนมีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

4. เป็นระบบที่เข้มแข็งทนทานต่ออุปสรรคกล้าหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรมมีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานอย่างมืออาชีพ มีความเป็นกลางทางการเมืองและไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รุ้ขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานแล้วยึดมั่นและปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชนรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติและตัดสินใจของตนอย่างมีเกียรติ

5. มีระบบที่ทันสมัยทันโลกทันการ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีวิสัยทัศน์เห็นการณ์ไกลใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และสนใจติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา สามารถประเมินสถานการณ์ในอนาคตได้ถูกต้อง มีการเตรียมกลยุทธ์ไว้พร้อมที่จะเผชิญปัญหาล่วงหน้าและปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

6. เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีมที่มุ่งมั่นเพื่อความเป็นเลิศ มีการเรียนรู้ร่วมกันยอมรับข้อผิดพลาดและปรับปรุงงานในหน้าที่ให้มีคุณภาพจนเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและเป็นที่ยอมรับของผู้รับบริการ

ดังนั้น การจะพัฒนาวัฒนธรรมองค์การภาครัฐของไทยให้มีการบริหารจัดการที่ดีตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงต้องสร้างระบบราชการที่ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้ปรับตัวในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน ทั้งด้วยความรู้สึที่เป็นมิตรกับประชาชน การบริการด้วยความเป็นมืออาชีพ และการสร้างความเป็นเลิศด้วยคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน

## ปัญหาในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การและแนวทางแก้ไข

### 1. ปัญหาในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การแม้ว่าจะจะเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ แต่ความยากง่ายของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมอยู่ที่ระดับความเข้มแข็ง (Strength) ของวัฒนธรรมนั้น วัฒนธรรมองค์การที่มี



ความเข้มแข็งมากเรียกว่า วัฒนธรรมแข็ง (Strong Culture) ส่วนวัฒนธรรมที่มีความเข้มแข็งน้อยเรียกว่าวัฒนธรรมอ่อน (Weak Culture)

วัฒนธรรมแข็ง หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่สมาชิกมีความเชื่อและยึดมั่นในค่านิยมร่วม (Shared Value) ขององค์การอย่างเหนียวแน่น ค่านิยมร่วมนี้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของสมาชิกอย่างมาก เป็นสิ่งที่ทำให้พฤติกรรมการแสดงออกของสมาชิกองค์การเป็นแบบอย่างเดียวกันในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม เมื่อมีเหตุการณ์หรือปัญหาเกิดขึ้น สมาชิกไม่ว่าจะเป็นใครก็ตามจะแสดงพฤติกรรมตอบสนองเป็นแบบแผนเดียวกันหรือคล้าย ๆ กัน เช่น เมื่อพบกับสถานการณ์ที่ลูกค้าผู้รับบริการแสดงความไม่พอใจสินค้าอย่างรุนแรง องค์การที่กำหนดค่านิยมร่วมขององค์การให้ยึดมั่นว่าลูกค้าคือผู้ถูกเสมอ (Customer is always right) พนักงานขายก็จะไม่ใช้อารมณ์ในการตอบโต้กลับ เนื่องจากถูกสอนให้รู้จักควบคุมอารมณ์และฝึกอบรมการให้ใช้วิธีการอื่น ๆ ที่ลดความไม่พอใจของลูกค้าลง เช่น การกล่าวขอโทษและการเปลี่ยนสินค้าให้ใหม่

วัฒนธรรมอ่อน หมายถึง การที่สมาชิกไม่ได้ยึดถือค่านิยมร่วมขององค์การอย่างจริงจัง ถึงแม้ว่าองค์การจะมีการกำหนดค่านิยมร่วมขององค์การเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม สมาชิกกลับยึดค่านิยมเฉพาะตัวหรือเฉพาะกลุ่มย่อยของตนมากกว่าในแต่ละองค์การก็อาจมีค่านิยมย่อยเฉพาะกลุ่มหลาย ๆ ประเภทแตกต่างกันความแตกต่างนี้มีผลทำให้แบบแผนพฤติกรรมของสมาชิกโดยรวมไม่เป็นเอกภาพหรือแบบอย่างเดียวกันดังเช่นองค์การที่มีวัฒนธรรมแข็งในวัฒนธรรมอ่อนนี้ สมาชิกจะไม่ผูกพันกับค่านิยมที่องค์การกำหนดมากนัก แต่จะผูกพันกับวัฒนธรรมย่อยซึ่งเป็นวัฒนธรรมเฉพาะกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

วัฒนธรรมเฉพาะกลุ่ม จัดว่าเป็นวัฒนธรรมย่อย (Subculture) ซึ่งเกิดจากความผูกพันของสมาชิกที่มีต่อกลุ่มของตนอยู่ เช่น มีเชื้อชาติเดียวกัน นับถือศาสนาเดียวกัน ได้รับการฝึกอบรมตามจรรยาบรรณของวิชาชีพเดียวกันในบริบทขององค์การเราอาจแบ่งวัฒนธรรมย่อยที่เห็นได้ชัดจากวิชาชีพและแผนงานที่บุคคลเป็นสมาชิกอยู่

วัฒนธรรมย่อยของแต่ละวิชาชีพ (Profession) จะมีเอกลักษณ์บางอย่างเฉพาะของตนเองซึ่งเกิดจากกระบวนการเรียนรู้และฝึกอบรมของกลุ่มนั้น ๆ เช่น วัฒนธรรมของทหาร วัฒนธรรมของแพทย์ วัฒนธรรมของนักบัญชี วัฒนธรรมของครู เป็นต้น ผู้อยู่ในแต่ละวิชาชีพจะถูกหล่อหลอมค่านิยมและพฤติกรรมผ่านกระบวนการทางการศึกษาอบรมอย่างเป็นระบบโดยใช้เวลาระยะหนึ่งซึ่งนานพอสมควร การศึกษาในสถาบันการศึกษาต่อเนื่องอย่างน้อย 4 ปี บวกกับการฝึกปฏิบัติอีกระยะเวลาหนึ่ง คำสอนและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพก็จะถูกซึมซาบเข้าไปในระบบคิดและสร้างค่านิยมร่วมให้แก่ผู้อยู่ในวิชาชีพเดียวกัน ผู้เป็นทหารก็จะยึดเรื่องวินัยและการเสียสละเพื่อชาติเป็นค่านิยมหลักผู้เป็นแพทย์ก็มีปรัชญาว่าจะต้องรักษาชีวิตมนุษย์ทุกคนไม่ว่าเขาจะเป็นคนดีหรือคนร้าย ค่านิยมหลักของนักบัญชี คือความถูกต้องเที่ยงตรงของตัวเลข ค่านิยมของครู คือ การสอนคุณธรรมและการให้ความรู้แก่ผู้เป็นศิษย์ เป็นต้น

วัฒนธรรมย่อยตามหน้าที่ของหน่วยงาน (Functional Subculture) หมายถึง ค่านิยมและแบบแผนพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในกลุ่มสมาชิกที่ทำงานในแผนงานเดียวกันเช่นแผนงานขายก็จะมีค่านิยมและบรรทัดฐานการทำงานแบบหนึ่ง ซึ่งอาจไม่เหมือนกับค่านิยมและบรรทัดฐานของแผนกตรวจสอบหรือการเงิน พนักงานขายจะให้ความสำคัญกับยอดขายสินค้า ความเร็วในการให้บริการ

ลูกค้า การสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า ในขณะที่สมาชิกในแผนกการเงินจะให้ความสำคัญกับความถูกต้องของหลักฐานในการเบิกจ่ายเงิน ทำให้ต้องใช้เวลาให้การตรวจสอบอย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งอาจทำให้ผู้รับบริการไม่พอใจได้ นอกจากนี้ค่านิยมและบรรทัดฐานในการปฏิบัติแล้ว เราก็อาจสังเกตได้จากการใช้คำพูด การแต่งกายและธรรมเนียมปฏิบัติของสมาชิกในวัฒนธรรมย่อยแต่ละกลุ่มได้อีกด้วย

แม้ว่าวัฒนธรรมแข็งจะช่วยให้สมาชิกในองค์การแสดงพฤติกรรมที่เป็นเอกภาพแต่วัฒนธรรมแข็งก็ไม่ใช่ว่าจะเป็นสิ่งดีเสมอไปถ้าหากวัฒนธรรมนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าค่านิยมหลักที่สมาชิกยึดถือกันคืออะไร เป็นประโยชน์และสนับสนุนเป้าประสงค์ขององค์การมากน้อยเพียงไร วัฒนธรรมองค์การที่ไม่เหมาะสมกับองค์การแต่มีความเข้มแข็งกลับจะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงมากกว่า เพราะในวัฒนธรรมแข็งนั้นการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การทำได้ยากกว่า

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในแต่ละองค์การเป็นเรื่องที่เปลี่ยนแปลงยากง่ายแตกต่างกัน ดังที่ทราบในตอนต้น ๆ แล้วว่าวัฒนธรรมมีองค์ประกอบหลายอย่าง วัฒนธรรมที่เป็นองค์ประกอบด้านอุดมการณ์และค่านิยม จะมีลักษณะเป็นนามธรรมเป็นด้านที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก ส่วนองค์ประกอบด้านที่เป็นรูปธรรมนั้นทำได้ง่ายกว่า เพราะเป็นด้านเปลือกนอกหรือวัตถุ องค์การส่วนใหญ่มักจะเปลี่ยนแปลงด้านที่เป็นวัตถุเพราะทำได้ง่ายเห็นผลชัดเจนกว่า เช่น การออกแบบตกแต่งสำนักงานใหม่ เครื่องแบบพนักงาน กระจาดาช เครื่องหมายตราสัญลักษณ์องค์การขึ้นมาใหม่ เพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้เห็นถึงความทันสมัย องค์การยุคใหม่จำนวนไม่น้อยมีการกำหนดค่านิยมองค์การขึ้นมาใหม่ และทำป้ายประกาศค่านิยมหรุ ๆ ไว้หน้าอาคารสำนักงานให้พนักงานต้อนรับทราบและถือปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการทำเช่นนั้นยังไม่เป็นการเพียงพอเพราะค่านิยมที่เป็นคำพูดหรือภาพลักษณ์จะต้องซึมเข้าไปในจิตใจของพนักงานองค์การเสียก่อน จึงจะได้รับการปฏิบัติตามอย่างเต็มที่ การปฏิบัติตามคำสั่งการโดยที่ไม่ได้เห็นดีเห็นงามไปด้วยแต่ต้องปฏิบัติเพราะกลัวการถูกลงโทษ เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ยั่งยืน ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ ผู้บริหารจึงต้องพยายามเปลี่ยนไปถึงค่านิยมภายใน โดยการทำให้สมาชิกเห็นประโยชน์ของค่านิยมใหม่ด้วยตัวเอง และเมื่อไปถึงระดับนี้ ผู้บริหารก็ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งหรือระเบียบอีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อเห็นว่าองค์การจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเพื่อสนับสนุนให้องค์การสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมายขององค์การ ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงปัญหาที่อาจเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จ ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การอาจจำแนกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ได้ 4 ประการ

1. ปัญหาด้านเจตนาของผู้นำ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตาม ผู้บริหารหรือผู้ทำการเปลี่ยนแปลงเห็นความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง ว่าเป็นประโยชน์ต่อองค์การจริงและมีเจตนาอย่างแน่วแน่จริงจึงในสิ่งที่จะดำเนินการ หากผู้นำประกาศให้มีการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเพราะทำตามความนิยมแห่งยุคสมัย หรือเอาอย่างองค์การอื่น การเปลี่ยนแปลงนั้นยากที่จะสำเร็จ เพราะการเปลี่ยนแปลงย่อยต้องใช้เวลานาน ทำอย่างต่อเนื่อง ตอกย้ำและต่อสู้กับการต่อต้านในรูปแบบต่าง ๆ ผู้บริหารจึงต้องมีความอดทน ต้องทุ่มเททั้งเวลาและทรัพยากรให้กับการผลักดันการเปลี่ยนแปลง

2. ปัญหาด้านการสื่อสารและทำความเข้าใจให้แก่สมาชิกในการกำหนดนโยบายและแผนงานขององค์การจำนวนมากมักทำกันที่ระดับผู้บริหารและใช้การสั่งการโดยไม่ได้ให้สมาชิกเข้าใจถึงที่มาหรือวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงมักไม่ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกเท่าที่ควรการที่สมาชิกจะปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารได้ดีเพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับว่าสมาชิกได้รู้ซึ่งถึงจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ดีเพียงไร สมาชิกต้องรู้ว่าตนถูกคาดหวังจากองค์การให้ปฏิบัติอย่างไร ในการปฏิบัตินั้นมีทั้งปัจจัยอะไรบ้างที่สนับสนุนการปฏิบัตินั้น การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติจะได้รับรางวัลหรือการลงโทษอย่างไร

3. ปัญหาด้านความเหมาะสมกับกลยุทธ์ วิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์การ องค์การบางแห่งได้ประกาศค่านิยมหลักขององค์การไว้อย่างสวยหรูแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้เพราะค่านิยมนั้นไม่เหมาะสมกับพันธกิจ องค์การแต่ละประเภทต่างก็มีพันธกิจที่ไม่เหมือนกัน องค์การภาครัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อการทำให้สังคมมีความสุขสงบ และเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่น ๆ พันธกิจของหน่วยราชการจึงแบ่งแยกกันทำหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว เช่น พันธกิจด้านป้องกันประเทศ พันธกิจด้านส่งเสริมการค้าและอุตสาหกรรม ส่วนองค์การธุรกิจก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแสวงหากำไรสูงสุด ค่านิยมการทำงานของพนักงานจึงมีความแตกต่างจากข้าราชการ ดังนั้นหากองค์การใดที่สร้างวัฒนธรรมองค์การที่ไม่เหมาะสมกับพันธกิจหรือวิสัยทัศน์ขององค์การแล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหากับองค์การอย่างยิ่งขึ้นกว่าเดิม

4. ปัญหาด้านธรรมชาติของมนุษย์ เป็นธรรมชาติที่มนุษย์มักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็ตามที่คุกคามสภาพปัจจุบัน คนทุกคนมักไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง หากไม่รู้ว่า การเปลี่ยนแปลงนั้นจะกระทบตนเองอย่างไร หากเปลี่ยนแปลงแล้วตนเองได้รับสิ่งต่าง ๆ ที่ทำให้ดีขึ้น ก็พร้อมจะเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านนี้เป็นด้านที่สำคัญที่สุด เพราะเกี่ยวกับสมาชิกทุกคน และคนเหล่านี้เป็นผู้แสดงพฤติกรรมที่เป็นวัฒนธรรมองค์การเอง การแก้ไขปัญหานี้จึงต้องวางแผนการเปลี่ยนแปลง เพื่อลดการต่อต้านของสมาชิกองค์การและเพิ่มความร่วมมือให้มากขึ้น

เพื่อพิจารณาองค์การภาครัฐของไทยก็พบว่า ยังมีอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากสภาพปัญหาของวัฒนธรรมและค่านิยมที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยมี 4 ประการดังนี้ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545 : 21-24)

1. วัฒนธรรมและค่านิยมที่มีอยู่เดิมไม่เอื้ออำนวยกับระบบราชการปัจจุบันวัฒนธรรมและค่านิยมหลายประการที่อาจเหมาะสมกับคนไทยหรือวัฒนธรรมการทำงานในยุคสมัยหนึ่ง แต่เมื่อนำมาถือปฏิบัติในการปฏิบัติงานของภาครัฐสมัยใหม่อาจกลายเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินงานได้เช่นการนอบน้อมถ่อมตน การให้ความสำคัญเคารพยำเกรงผู้ใหญ่ โดยขาดการโต้แย้งแม้จะรู้ว่าสิ่งที่ผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชามอบหมายอาจนำมาสู่ปัญหาในภายหลังได้ การยึดถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นเรื่องใหญ่โดยนำค่านิยมของการเกื้อกูลในระบบอุปถัมภ์ระบบครอบครัวระบบอาวุโสมาใช้ในระบบราชการจนถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคำนึงถึงพวกพ้องมากกว่าประโยชน์สาธารณะไม่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากการงานได้ การมีวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการคอร์รัปชัน เช่น การเพิกเฉยต่อสิ่งที่ไม่ถูกต้องโดยถือว่าธุระไม่ใช่บ้านเมืองไม่ใช่ของเราคนเดียว รวมทั้งการมีวัฒนธรรมการทำงานที่ยึดติดอยู่กับกฎระเบียบความถูกต้องตามอักษรวิธีโดยไม่คำนึงถึงความคุ้มค่าหรือผลลัพธ์ของงานตามแนวการบริหารแบบใหม่ซึ่งควรยึดผลลัพธ์เป็นเป้าหมาย

พยายามคิดวิธีการทำงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์โดยเร็วและประหยัดหากมีกฎระเบียบใดเป็นอุปสรรคก็คิดปรับปรุงแก้ไขให้ปฏิบัติได้แทนที่จะยึดมั่นอยู่กับกฎระเบียบว่ากำหนดให้ทำได้จึงจะทำหรือเพราะไม่กำหนดให้ทำจึงไม่ทำเป็นต้น

2. การทุจริตและประพฤติมิชอบแผ่ขยายวงกว้างขึ้น ด้วยกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง รวมทั้งแรงกดดันจากกระแสการแปรเปลี่ยนของสังคมโลกการถูกรอบงำด้วยวัฒนธรรมและค่านิยมต่างประเทศมีอิทธิพลให้คนไทยมีพฤติกรรมและค่านิยมที่เน้นวัตถุนิยมและบริโภคนิยมมากขึ้นส่งผลให้คนในสังคมรวมทั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางส่วนมีพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ มีความเห็นแก่ตัวมากขึ้นเห็นแก่ผู้อื่นน้อยลงขาดความเอื้ออาทรและช่วยเหลือซึ่งกันและกันมุ่งแสวงหาความสุขทางวัตถุจนเกิดการใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์เกิดกรณีทุจริตประพฤติมิชอบและขาดความรับผิดชอบต่อส่วนตัว

จากสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในภาครัฐและเอกชนซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจและการเงินรวมทั้งส่งผลกระทบต่อการสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมให้มีเสถียรภาพและยั่งยืนจึงต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อวางรากฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการประพฤติปฏิรูป พฤติกรรมการปฏิบัติราชการสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนของภาครัฐ โดยปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องและกำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลเรื่องคอร์ปชั่นและธรรมาภิบาลเพื่อลดการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐเพื่อให้เกิดการเรียนรู้จากกรณีศึกษาป้องกันปราบปรามที่ได้ผลไว้ในแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐด้วย

3. เกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของอาชีพข้าราชการต่ำลง ในระยะเวลาที่ผ่านมาประชาชนได้ให้ความเชื่อมั่นและตั้งความคาดหวังในการทำงานของข้าราชการไว้สูงมาก ว่าจะต้องเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถซื่อสัตย์สุจริตยุติธรรมเป็นต้นและปกป้องผลประโยชน์ให้ประชาชนและสังคมแต่ในสภาพสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วอาชีพข้าราชการที่เคยเป็นเป้าหมายเดียวของผู้มีความรู้ความสามารถได้กลายมาเป็นอาชีพหนึ่งที่คนมีความรู้ความสามารถเลือกเป็นอันดับท้าย ๆ ช่องว่างระหว่างความคาดหวังและคุณภาพการบริการประชาชนเริ่มขยายตัวห่างขึ้นเรื่อย ๆ จนกลายเป็นปัญหาวิกฤตศรัทธาของสังคมต่อระบอบราชการและพฤติกรรมของข้าราชการที่ต้องเร่งด่วนแก้ไข

4. ระบบคุณธรรมถูกแทรกแซง ปัญหาการขาดผู้มีความรู้ความสามารถอันเนื่องมาจากการใช้ระบบอุปถัมภ์เข้าแทรกแซงระบบคุณธรรมยังคงปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่องการแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่งการได้มาซึ่งตำแหน่งยังคงมีการใช้ระบบเส้นสายพวกพ้องอาศัยอำนาจพวกพ้องอิทธิพลของการเมืองเข้าเกื้อกูลและปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนทำให้ข้าราชการซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่มไม่คำนึงถึงการทำงานอย่างมีอาชีพเพื่อสร้างประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนและส่วนรวม แต่มุ่งการวิ่งเต้นซื้อขายตำแหน่งเพื่อประโยชน์ในความเจริญก้าวหน้าของอาชีพของตนข้าราชการบางกลุ่มขาดแรงจูงใจขาดเป้าหมายและทิศทางที่จะก้าวหน้าตามความสามารถของตน

นอกจากนี้จากลักษณะกระบวนทัศน์เดิมของการบริหารราชการไทยที่มีลักษณะเจ้าขุนมูลนาย โดยข้าราชการในยุคนั้นได้เปรียบประชาชนเหมือนเป็นผู้ใต้การปกครองของข้าราชการ โดยลักษณะเจ้าขุนมูลนาย มีลักษณะที่สำคัญ คือ (อาวุธ วรรณวงศ์, 2551 : 24-25)

1. การดำเนินงานล่าช้า เนื่องจากระบบราชการมีขนาดใหญ่ มีจำนวนข้าราชการมาก มีงบประมาณในการบริหารราชการมาก ดังนั้น เพื่อป้องกันการทุจริตในวงราชการ การบริหารงาน และปฏิบัติงานจึงมีขั้นตอนการทำงานหลายขั้นตอนและมีระบบการตรวจสอบมาก ทำให้การดำเนินงานล่าช้า

2. มุ่งรักษาสถานภาพ ข้าราชการยุคเดิม มักจะพยายามรักษาสถานภาพของตนเองไว้ให้ดีที่สุด งานใดหากยังไม่มีปัญหา ก็ปล่อยไปก่อนไม่พยายามเปลี่ยนแปลง เนื่องจากอาจจะต้องกระทบกับบุคคลอื่นหรืองานอื่นที่ไม่จำเป็น ส่งผลให้ไม่มีการสร้างสรรค์หรือพัฒนาระบบงานให้ดีขึ้น

3. ยึดระเบียบตายตัว การปฏิบัติงานของข้าราชการมักปฏิบัติงานโดยยึดระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ยืดหยุ่น และบางครั้งอาจสร้างกฎเกณฑ์เพิ่มขึ้นจากที่เคยมีอยู่ ทั้งนี้เพื่อเป็นเกราะป้องกันตัวและป้องกันความผิดในการทำงาน

4. เน้นการควบคุม การทำงานของข้าราชการจะมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน เนื่องจากไม่มีความไว้วางใจ บางหน่วยงานจะรวมศูนย์การอนุมัติอนุญาตไว้ที่หน่วยงานเท่านั้น เพื่อให้ความสำคัญกับตัวเอง

5. การทำงานตามสายงานอย่างเข้มงวด ข้าราชการจะทำงานขึ้นตรงกับสายการทำงาน หรือผู้บังคับบัญชาของตนโดยตรงเท่านั้น การทำงานจึงแยกส่วนอย่างชัดเจนไม่ได้ทำงานเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นในลักษณะองค์รวม ข้าราชการแต่ละสายงานจึงมีการแข่งขันกันมากและปิดความรับผิดชอบเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

6. เข้าขาม เย็นขาม พฤติกรรมการทำงานของข้าราชการบางคนไม่อุทิศตัวให้กับราชการ รับราชการเป็นงานอดิเรก ให้เสร็จไปวัน ๆ รวมทั้งใช้เวลาราชการในการแสวงหารายได้พิเศษส่วนตัว

วัฒนธรรมและค่านิยมดังกล่าว เกิดจากตัวระบบราชการเองที่มุ่งไปที่ระบบ ระเบียบ และการควบคุมการทำงาน ก่อให้เกิดพฤติกรรมการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ และอีกสาเหตุหนึ่งเกิดจากพฤติกรรมของตัวข้าราชการเองที่ขาดจิตสำนึกที่ดีของการเป็นข้าราชการที่มีหน้าที่รับใช้ประชาชน พฤติกรรมดังกล่าวนอกจากส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานแล้ว ยังส่งผลต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนที่มีต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานของรัฐและตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

## 2. แนวทางการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ

การแก้ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่ดีที่สุด คือ การดูว่าสาเหตุของปัญหาคืออะไร และเข้าไปแก้ไขที่จุดนั้น ในที่นี้จะยกมากล่าวถึงแนวทางการแก้ปัญหการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ ในด้านที่เกิดจากการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงว่าจะทำอย่างไร

สาเหตุของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดจากความรู้สึก ความคิด ทัศนคติ และนิสัยส่วนตัวของบุคคล ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

(1) ความกลัวว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงแล้วจะทำให้ตนเองต้องทำงานหนักมากขึ้น หรือถูกย้ายให้ไปทำงานที่ตนไม่ชอบทำ

(2) ความกลัวว่าการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้ตนไม่เป็นที่ต้องการขององค์การและอาจถูกให้ออกจากงาน

(3) ความกลัวว่าจะทำให้สูญเสียอำนาจ สถานภาพตกต่ำลง หากมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง

(4) การไม่เห็นความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลง เพราะคิดว่าองค์กรก็มีผลงานดีอยู่แล้ว เมื่อเปลี่ยนไปก็ไม่แน่ใจว่าผลประกอบการจะดีขึ้นหรือไม่

(5) เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงไม่คุ้มค่ากับเวลา ค่าใช้จ่าย และภารกิจที่จะต้องทำมากขึ้น

(6) การขาดข้อมูลความชัดเจนในสิ่งที่เปลี่ยนแปลง และไม่ได้รับการชี้แจงจากฝ่ายบริการ

(7) เป็นนิสัยส่วนตัวที่ขอบต่อต้านทุกอย่างไว้ก่อน

(8) ไม่ชอบผู้นำการเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนตัว

(9) ไม่ชอบวิธีการที่นำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง

แนวทางที่ผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงจะนำมาใช้ในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมีหลายวิธีการ ส่วนจะใช้วิธีการใดนั้นให้พิจารณาสาเหตุของการต่อต้านว่ามาจากเหตุผลใด และดูว่าวิธีการดังกล่าวมีข้อดี ข้อเสียอะไรบ้าง เพื่อจะได้เลือกเหมาะสมกับความต้องการ วิธีการเหล่านี้ได้แก่

1. การให้ข้อมูลและการสื่อสารใช้ในกรณีที่มีผู้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงขาดข้อมูล และไม่รู้จุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์ว่าองค์กรจะทำอะไร อย่างไรและเพื่ออะไร องค์กรจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ข้อมูลและสื่อสารให้พนักงานได้รับรู้ถึงการดำเนินการต่าง ๆ ในการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่เริ่มกระบวนการ วิธีนี้มีข้อดี คือเป็นการจูงใจให้ผู้รับข้อมูลเต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลง ข้อเสียคือการใช้เวลาพอสมควรในการทำความเข้าใจกับพนักงานทุกคน

2. การให้สมาชิกมีส่วนร่วมและเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ต้น วิธีการนี้ใช้กับผู้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผู้มีอิทธิพลที่สามารถสกัดหรือก่อกวนการเปลี่ยนแปลงมิให้ดำเนินการต่อไปได้ ข้อดีคือ เมื่อเขาเป็นส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงเขาได้แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น เขาจึงเท่ากับเป็นเจ้าของความคิดเห็น

3. การอำนวยความสะดวกและการให้ความช่วยเหลือ ในกรณีที่การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเกิดจากความกลัวสูญเสีย สูญเสียสถานภาพเพราะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งอำนาจ วิธีการทำงาน ผู้ได้รับผลกระทบจะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมองค์การใหม่ องค์กรจึงควรช่วยเหลือบุคลากรเหล่านี้ให้สามารถปรับตัวได้ในช่วงการเปลี่ยนผ่านนี้

### 2.1 การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่มีจริยธรรม

นอกจากวิธีที่ผู้บริหารนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงแล้ว วิธีที่จะเป็นการส่งเสริมเพื่อให้เกิดการลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงคือ การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่มีจริยธรรม มีวิธีปฏิบัติดังนี้ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ ธนวรรณ ตั้งสินทรัพย์ศิริ, 2550 : 148-149)

2.1.1 การปฏิบัติตนให้เป็นต้นแบบแก่สมาชิกในองค์การ (Be Visible Role Model) พนักงานจะมองดูพฤติกรรมฝ่ายบริหารเป็นเสมือนมาตรฐานเปรียบเทียบ สำหรับพฤติกรรมที่เหมาะสมของตน เมื่อผู้บริหารระดับสูงได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้มีจริยธรรมที่สูง จะทำให้พนักงานทั้งหมดรับรู้เรื่องที่ควรปฏิบัติด้านจริยธรรมว่าควรจะต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกับผู้บริหารด้วย

2.1.2 การสื่อสารเกี่ยวกับการคาดหวังด้านจริยธรรมที่ดี (Communicate Ethical Expectation) จริยธรรมที่คลุมเครือ สามารถทำให้ลดได้ด้วยการสร้างและกำหนดรหัสจริยธรรมขึ้นในองค์กร การประกาศค่านิยมพื้นฐานขององค์กรและกฎเกณฑ์จริยธรรมที่คาดหวังว่าพนักงานจะปฏิบัติได้

2.1.3 การจัดให้มีการฝึกอบรมทางจริยธรรม (Provide Ethical Training) ควรจัดให้มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวกับจริยธรรม มีการจูงใจ เสริมแรงให้ปฏิบัติตามจริยธรรม และมาตรฐานขององค์กร มีความชัดเจนถึงแนวปฏิบัติว่าสิ่งใดควรทำและไม่ควรทำ

2.1.4 กำหนดด้านจริยธรรมที่ดีและบทลงโทษที่ผิดจริยธรรมต่อสมาชิกในองค์กร (Visibly Reward Ethical Acts and Punish Unethical Ones) การยกย่องผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ควรรวมถึงการประเมินอย่างละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิธีการตัดสินใจที่มีผลต่อจริยธรรมขององค์กร ควรยกย่องพนักงานที่ดีมีจริยธรรม และควรลงโทษพนักงานที่กระทำผิดจริยธรรม

2.1.5 จัดให้มีวิธีป้องกันการปฏิบัติที่ผิดจริยธรรม (Provide Protective Mechanisms) ระบบการปกป้องการปฏิบัติที่ผิดจริยธรรม เป็นวิธีที่ดีที่สุดที่ไม่ให้พนักงานปฏิบัติที่ผิดพลาดทางจริยธรรม โดยวิธีปฏิบัติมีหลายวิธี เช่น วิธีการฝึกอบรมปฏิบัติโดยผู้รู้ การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีพฤติกรรมเชิงจริยธรรม เป็นต้น

## 2.2 การพัฒนาวัฒนธรรมและค่านิยมขององค์กรภาครัฐที่พึงประสงค์

วัฒนธรรมองค์กรได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย เมื่อใดก็ตามที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และมีการเปลี่ยนแปลงในองค์กร จะส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมองค์กรเสมอ เช่น ในยุคเศรษฐกิจที่มีการแข่งขันแบบเสรี จะมีการแข่งขันด้านคุณภาพ สภาพสังคมที่หลากหลายซับซ้อน จะนำไปสู่การทำงานในองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด เป็นองค์กรแห่งสติปัญญา กระแสโลกได้ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ จะนำไปสู่ระบบการบริหารงานที่มีธรรมาภิบาล เป็นต้น แรงผลักดันเหล่านี้นำไปสู่ความคาดหวังให้องค์กรภาครัฐมีวัฒนธรรมและค่านิยมการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในลักษณะดังต่อไปนี้ (เสนห์ จุ้ยโต, 2559 : 22-23)

2.2.1 มีจุดมุ่งหมายที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีจุดหมายแน่วแน่ที่จะอุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่มีทัศนคติในการเป็น “เจ้าคนนายคน” ไม่ใช่ผู้ปกครองของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นพลเมืองตัวอย่างที่มีคุณภาพ มีทัศนคติและอุดมการณ์เพื่อส่วนรวม มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจรรยาบรรณในวิชาชีพของตน มีระเบียบวินัย มีคุณธรรมและจิตบริการ

2.2.2 สร้างความน่าเชื่อถือศรัทธาของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นมิตรกับประชาชน ติดต่อกันได้ง่าย พร้อมทั้งจะให้ความช่วยเหลือ ปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานของกฎหมาย กฎระเบียบ และสามัญสำนึกที่สังคมยอมรับ มีพฤติกรรมของคนที่มีความยุติธรรม ตรงไปตรงมา ไม่เลือกปฏิบัติ มีความมั่นคงในอารมณ์ ได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชน

2.2.3 มีความรับผิดชอบและเป็นที่พึ่งของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำหน้าที่ด้านความรับผิดชอบต่อสูง เป็นแหล่งที่ประชาชนพึ่งได้ มีความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวก

ความสะดวกแก่ประชาชน เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารภาครัฐ ซึ่งรวมถึงการทำความเข้าใจ และชี้แจงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือนโยบายรัฐบาลที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนให้ประชาชน ทราบด้วยภาษาและวิธีการที่ง่าย ตลอดจนมีระบบรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงาน ภาครัฐอย่างต่อเนื่อง

2.2.4 มีความเป็นมืออาชีพด้วยระบบคุณธรรม ทนทานต่ออุปสรรค กล้าหาญต่อสู้ เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำงานอย่างมืออาชีพ มีความเป็นกลาง ทางการเมือง และไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลใดเป็นการเฉพาะ รู้ขอบเขตหน้าที่และความ รับผิดชอบของหน่วยงานแล้วยืนหยัดและปกป้องผลประโยชน์ของชาติและประชาชน รับผิดชอบต่อ ผลการปฏิบัติและตัดสินใจของตนอย่างมีเกียรติ

2.2.4 มีความทันสมัย ทันโลก ทันการณ์ เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีวิสัยทัศน์ เห็นการณ์ ไกล ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และสนใจติดตามความก้าวหน้าทาง วิชาการและเทคโนโลยีอยู่ตลอดเวลา สามารถประเมินสถานการณ์ในอนาคตได้ถูกต้อง มีการเตรียม กลยุทธ์ไว้พร้อมที่จะเผชิญปัญหาล่วงหน้าและปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

2.2.5 มีวัฒนธรรมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศของงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีวัฒนธรรม การทำงานเป็นทีมที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ มีการเรียนรู้ร่วมกัน ยอมรับข้อผิดพลาดและปรับปรุงงานใน หน้าที่ให้มีคุณภาพจนเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและเป็นที่ยอมรับของผู้รับบริการ

### 2.3 การพัฒนาวัฒนธรรมองค์การภาครัฐของไทยเพื่อความเป็นเลิศ

สำหรับการพัฒนาวัฒนธรรมทางการบริหารภาครัฐของไทยจะครอบคลุมถึงการ เปลี่ยนพฤติกรรมในการทำงานและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของเจ้าหน้าที่ภาครัฐไทยซึ่ง ที่ผ่านมามีเรื่องพฤติกรรมและวัฒนธรรมในการบริหารและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐมักถูก วิเคราะห์ในแง่ลบในมุมมองที่หลากหลายเช่นการทำงานแบบเช้าชามเย็นชามการทำงานแบบยึด กฎระเบียบเป็นที่ตั้งลักษณะการทำงานต่างคนต่างทำไม่เน้นการทำงานเป็นทีม ประพฤติและปฏิบัติที่ ก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสในการทำงานและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น ดังนั้นการพัฒนา พฤติกรรมจึงต้องมุ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการทำงานจากการยึดกฎระเบียบเป็นศูนย์กลางในการ ทำงานสู่การทำงานโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงานพร้อมทั้งสนับสนุนให้เกิดการทำงาน เป็นทีมรวมถึงการเสริมสร้างและพัฒนาการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่พร้อมจะเปลี่ยนแปลงใน สถานการณ์ที่เปลี่ยนไปโดยปัจจัยที่มีส่วนในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงบนพื้นฐานของ ประสพการณ์และการเรียนรู้คือคน (People) ค่านิยม (Value) และระบบ (System) การปรับเปลี่ยน พฤติกรรมในการปฏิบัติราชการยังคงมีการนำจรรยาบรรณของข้าราชการที่มีอยู่มากำหนดไว้ในการใช้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้ข้าราชการตระหนักถึงความสำคัญของจรรยาบรรณในฐานะที่ เป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวพฤติกรรมการประพฤติปฏิบัติงานให้ถูกต้องและเหมาะสมซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะเป็นหน่วยหลักในการดำเนินการจัดทำคู่มือ ส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการ โดยวางแนวทางการบริหารงานเกี่ยวกับการสร้างวัฒนธรรมองค์การ ที่เป็นเลิศ โดยมีลักษณะสำคัญของการปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรมของภาครัฐของไทย เพื่อมุ่ง การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานและเพื่อให้เอื้อต่อการ พัฒนาระบบราชการมีกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545 : 28-29)



2.3.1 จัดทำค่าแกลงค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อสร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ที่เป็นการทำงานที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตขยันอดทนมีความรับผิดชอบสูงรักษาเกียรติของอาชีพ และมุ่งมั่นเพื่อสร้างคุณประโยชน์แก่ประชาชนและส่วนรวมมีระเบียบวินัยและดำรงตนในจรรยาบรรณโดยมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนด้วย

2.3.2 เปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มาเน้นที่ความสามารถ และสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมเป็นหลักโดยการรณรงค์และสร้างระบบการทำงานใหม่ ซึ่งยึดหลักความสามารถและผลงานเป็นเกณฑ์โดยมีผู้นำเป็นตัวอย่าง

2.3.3 รณรงค์และส่งเสริมค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณวิชาชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อล้างความเชื่อเดิม ๆ และให้ปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้มีความสุจริตมีคุณธรรมมีความกล้าในทางจริยธรรมให้บริการที่ดีต่อประชาชนเน้นการทำงานที่ใช้ความสามารถและผลงานไม่เน้นยศหรือระบบอาวุโสโดยปราศจากความสามารถสร้างวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมใหม่ให้เอื้อต่อความคิดสร้างสรรค์

2.3.4 ปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลและลงโทษให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว และให้ปรับปรุงกระบวนการทางวินัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติเพื่อให้สามารถเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการคอร์รัปชันและให้สอดคล้องกับการพัฒนาของศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย

2.3.5 สร้างระบบข้อมูลเกี่ยวกับสาเหตุและวิธีการต่าง ๆ ของการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อคัดค้านหาวิธีป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบและการคอร์รัปชันภาครัฐ

2.3.6 มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของภาครัฐเพื่อรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนร่วมแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐและสร้างความโปร่งใสในขั้นตอนการให้บริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนช่วยตรวจตราป้องกันการคอร์รัปชัน

2.3.7 สร้างระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐโดยจัดให้มีมาตรการและองค์กรเพื่อดูแลคุ้มครองแก่ผู้ที่ถูกคุกคามหรือกลั่นแกล้งจากผลของการให้ข้อมูลและเป็นพยานในเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ

ทั้งนี้ อารุธ วรรณวงศ์ (2551 : 38-39) ได้อธิบายว่า ทัศนคติของระบบบริหารราชการไทยที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดขึ้น เพื่อให้เหมาะกับระบบการบริหารภาครัฐที่ดี คือ ข้าราชการต้องทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ขยันตั้งใจทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัวได้ทันโลก รับผิดชอบต่อผลงาน มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย และทำงานมุ่งเน้นผลงาน เพื่อให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศได้ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยมีสโลแกนว่า “I AM READY” โดยนำแต่ละพยัญชนะของภาษาอังกฤษมาเป็นหลักปฏิบัติ ดังนี้

I = Integrity	ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี
A = Activeness	ขยัน ตั้งใจทำงาน
M = Morality	มีศีลธรรม คุณธรรม
R = Relevancy	รู้ทันโลก ปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม
E = Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
A = Accountability	มีส่วนร่วม โปร่งใส ตรวจสอบได้
D = Democracy	มีใจและการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย
Y = Yield	มีผลงาน มุ่งเน้นผลงาน

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมของบุคลากรภาครัฐคือการปลูกจิตสำนึกให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนจึงได้ร่วมกันจัดทำโครงการประเทศไทยใสสะอาดขึ้น เพื่อปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนคนไทยทุกคน ทั้งนักการเมืองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนักธุรกิจและประชาชนทั่วไป ให้มีจริยธรรมมีคุณธรรมเห็นโทษในคอร์รัปชันและถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และเพื่อสร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย โดยสาระสำคัญประการหนึ่งของโครงการดังกล่าว คือการสนับสนุนให้เกิดการบริหารราชการไทยที่โปร่งใสปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันหรือที่เรียกว่าข้าราชการใสสะอาดและได้มีการจัดทำแผนการสร้างราชการใสสะอาดขึ้น 3 แผนคือ 1) แผนส่งเสริมจิตสำนึกราชการใสสะอาด 2) แผนการป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ประเทศไทยใสสะอาดและ 3) แผนการจัดการกรณีการทุจริตและคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นแล้ว หรือที่กำลังเกิดขึ้นซึ่งต่อมาได้มีการกำหนดให้จัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาดขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแผนยุทธศาสตร์หน่วยงานสายสะอาดเพื่อนำมาตรการต่าง ๆ ตามแผนการสร้างราชการใสสะอาดไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังนั้นการพัฒนาการบริหารภาครัฐของไทยจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาถึงพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมทางการบริหารและการปฏิบัติราชการ ควบคู่ไปกับการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ซึ่งการพัฒนาหรือการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการทำงานที่มีประสิทธิภาพปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันโดยมีการจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมขึ้นและสร้างความรู้สึก I AM READY ขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการชี้แนะแนวทางการปฏิบัติงานที่ดีงามและถูกต้องเหมาะสมต่อไป

### สรุปท้ายบท

วัฒนธรรมองค์กรมีความสำคัญต่อองค์กรเป็นอย่างมาก เพราะจะทำให้องค์กรแสดงออกถึงความมีตัวตน เป็นสังคมที่มีความผูกพันองค์กรเข้าด้วยกัน มีมาตรฐานที่เหมาะสมในการกำหนดพฤติกรรม นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์กรยังมีบทบาทในการกำหนดรูปแบบสถาบัน กำหนดพฤติกรรมมนุษย์และเป็นสิ่งที่ควบคุมสังคม สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่ส่วนรวม และเป็นปัจจัยที่ผูกโยงพฤติกรรมปฏิบัติตนและงานของสมาชิกด้วยกัน ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร วัฒนธรรมองค์กรมีทั้งที่เป็นประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร

ตัวอย่างเช่นวัฒนธรรมดั้งเดิมเรื่องความสามัคคีของหมู่คณะ ยังคงเป็นวัฒนธรรมที่เป็นประโยชน์แก่ปัจจุบัน แต่วัฒนธรรมที่เต็มไปด้วยพิธีรีตองและแบบเจ้าขุนมูลนายอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์การมากนัก ทั้งนี้ องค์การจึงต้องธำรงรักษาวัฒนธรรมองค์การที่มีประโยชน์และเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จขององค์การ

สำหรับการบริหารภาครัฐของไทย ได้มีการพัฒนาระบบและปรับปรุงตามแผนพัฒนาภาครัฐ เพื่อให้ทันกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐสอดคล้องกับปรัชญาการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายรัฐบาล เพื่อให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพและมั่นคงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพระบบการบริหารภาครัฐจะต้องมีคุณลักษณะที่พึงคาดหวังของประชาชนอันเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ

สิ่งสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาพฤติกรรมค่านิยมและวัฒนธรรมของบุคลากรภาครัฐ คือการปลูกจิตสำนึกให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันองค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยได้ร่วมกันจัดทำโครงการประเทศไทยใสสะอาดขึ้นเพื่อปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนคนไทยทุกคนทั้งนักการเมืองข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนักธุรกิจและประชาชนทั่วไปให้มีจริยธรรมมีคุณธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันและถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ และเพื่อสร้างแนวร่วมในการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในสังคมไทย โดยสาระสำคัญประการหนึ่งของโครงการดังกล่าวคือการสนับสนุนให้เกิดการบริหารราชการไทยที่โปร่งใส ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันหรือที่เรียกว่าข้าราชการใสสะอาดขึ้น

## คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายลักษณะของวัฒนธรรมองค์การแบบราชการ
2. จงอธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของวัฒนธรรมองค์การ
3. จงอธิบายวัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับองค์การสมัยใหม่
4. จงอธิบายพฤติกรรมที่เป็นปัญหาซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ
5. จงอธิบายสาเหตุสำคัญของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
6. จงเปรียบเทียบลักษณะวัฒนธรรมองค์การแบบเก่ากับวัฒนธรรมองค์การแบบใหม่
7. จงอธิบายรูปแบบการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การตามแนวทางต่างๆ
8. จงอธิบายค่านิยมที่สร้างสรรค์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐตามข้อกำหนดของสำนักงานข้าราชการพลเรือน

## เอกสารอ้างอิง

- กริช สืบสนธิ์. (2538). **วัฒนธรรมและพฤติกรรมกรรมการสื่อสารในองค์การ**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นราธิป ศรีราม. (2559). **แนวทางการพัฒนาการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 15**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประเวศน์ มหารัตน์สกุล. (2447). **วัฒนธรรมองค์กร พลังแฝงที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารงานและการดำเนินงาน**. วารสารนักบริหาร. 24 (3). 26-30.
- พิภพ วังเงิน. (2547). **พฤติกรรมองค์กร**. กรุงเทพฯ : อักษรพิทยา.
- วิเชียร วิทยอดม. (2551). **องค์กรและการจัดการ**. กรุงเทพฯ : ธนัชการพิมพ์.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ สมชาย หิรัญกิตติ ธนวรรณ ตั้งสินทรัพย์ศิริ. (2550.) **การจัดการและพฤติกรรมองค์กร**. กรุงเทพฯ : ซีระฟิล์มและไซเทกซ์.
- สถาบันพัฒนาข้าราชการ. (2545). **วัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ในการทำงาน**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สิทธิโชค วรรณสันติกุล. (2547). **ทำอย่างไรให้เขายอม**. กรุงเทพฯ : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด.
- สุนทร โคตรบรรเทา. (2551). **หลักการและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**. กรุงเทพฯ : ปัญญาชน.
- สุพานี สฤกษ์วานิช. (2549). **พฤติกรรมองค์กรสมัยใหม่ : แนวคิดและทฤษฎี**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุพิณ เกชาคุปต์. (2559). **วัฒนธรรมองค์กรและการเปลี่ยนแปลง หน่วยที่ 13**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการเปลี่ยนแปลง. (พิมพ์ครั้งที่ 12). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เสน่ห์ จัยโต. (2559). **การกำหนดวัฒนธรรมองค์กร หน่วยที่ 7**. ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐกิจ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมยศ นาวิการ. (2540). **การบริหารและพฤติกรรมองค์กร**. กรุงเทพฯ : บรรณกิจ.
- เสนาะ ตีเยาว์. (2544). **หลักการบริหาร**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อาวุธ วรรณวงศ์. (2551). **กระบวนการจัดการบริหารงานภาครัฐ หน่วยที่ 11**. ในประมวลสาระชุดวิชาการบริหารงานภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- อวยชัย ชะบา. (2538). **ภาวะผู้นำและวัฒนธรรมองค์กร**. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารองค์การสาธารณะ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- Deal, T. and A. Kennedy. (1982). **Corporate Culture**. Reading, MA : Addison-Wesley.
- G. Hofstede, Culture's Consequences; and G. Hofstede. "The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories. " *Journal of International Business Studies*, Fall 1983.

Schein, E. H. (1992). **Coming to a new awareness of Organization Culture.**

New York : McGraw – Hill.

Schermerhorn Jr. J. R., Hunt J. G. & Osborn, R. N. (1997). **Organizational Behavior.**

New York : John Wiley & Son.