

การศึกษาโครงสร้างองค์การของส่วนราชการภาครัฐ

*จุลศักดิ์ ชาญณรงค์

การเปลี่ยนแปลงสำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งบริบทการเมืองเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสังคมโลกให้มีความเป็นหนึ่งเดียวโดยมีความรู้เป็นตัวเชื่อมต่อหรือที่รู้จักกันดีในนามของโลกาภิวัตน์ ที่โลกมีลักษณะเป็นสากล รัฐต้องพึงพิงและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รวมทั้งอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของการแข่งขันรูปแบบใหม่ที่ต้องมีความสามารถในการระดับสากล ลักษณะดังกล่าวทำให้ภาครัฐหรือภาคราชการมักถูกกล่าวโทษว่าเป็นต้นตอของปัญหา หรือ เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันดังกล่าว ทั้งนี้เพราะองค์การภาครัฐเป็นศูนย์กลาง หรือ มีหน้าที่เป็นแกนกลางของสังคมในการเป็นผู้สร้างคุณค่าหรือประโยชน์แก่สังคม ทั้งในรูปของสินค้าและบริการที่พึงปรารถนาของสังคมโดยรวม จากการแผ่คลุมทั้งในด้านหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวทำให้ภาครัฐถูกคาดหวังว่าจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลสูงสุด จากเหตุผลดังกล่าวมาไม่ว่าจะเป็นเรื่องภาระหน้าที่

ขนาดของหน่วยงานภาครัฐ ความสำเร็จความสามารถของผู้บริหารงานสาธารณะที่ไม่สามารถแก้ปัญหาที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งประกอบกับความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับบริการที่ได้รับจากภาคเอกชน ทำให้เกิดวิกฤตศรัทธาต่อภาครัฐว่าไม่สามารถปรับตัวต่อภาวะโลกาภิวัตน์ได้และควรถ่ายโอนภาระหน้าที่บางประการแก่ภาคเอกชน

อย่างไรก็ดีในขณะนี้นงานบริการสาธารณะยังจำเป็นต้องดำเนินการโดยรัฐหรือนายกรัฐก็ทำหน้าที่กำกับควบคุม หรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการให้บริการสาธารณะเพื่อให้ทุกฝ่ายได้ความเป็นธรรมสูงสุด ดังนั้นภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลง จึงไม่น่าประหลาดใจที่เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้นทั่วโลก ซึ่งออกมาในรูปของกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการลดขนาดราชการ การวัดประสิทธิผล

*อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ : รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**งานวิจัยทุนมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ประจำปี พ.ศ. 2548

องค์การภาครัฐ การกระจายอำนาจ การบริหาร ภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด

สำหรับประเทศไทยก็มีลักษณะเช่นเดียวกับต่างประเทศที่มีระบบราชการที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องรองรับฐานะ และขณะเดียวกันก็ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการประกอบภารกิจ มืองค์การโยงโยกว้างขวาง มีกำลังคนจำนวนมาก รวมทั้งมีกฎเกณฑ์ขั้นตอนในการทำงานที่มีลักษณะซับซ้อน เมื่อประกอบกับลักษณะพื้นฐานทางวัฒนธรรมของไทย เช่น เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว ลักษณะอำนาจนิยม ระบบราชการไทยจึงมีลักษณะในด้านลบหลายประการเช่น ขาดสามัญสำนึก หย่อนประสิทธิภาพ ไม่ประหยัด ไม่ทันสมัย ทั้งนี้เพราะระบบราชการ เป็นที่รวมของส่วนราชการย่อยจำนวนมาก มีภารกิจหน้าที่เฉพาะของตนดำเนินการแยกออกจากกัน มีกฎหมายรองรับเฉพาะส่วนไม่มีกลไกประสานสั่งการให้เกิดผลอย่างเป็นเอกภาพ สมาชิกก็ปฏิบัติงานโดยยึดกฎระเบียบ ระบบราชการเช่นนี้จึงไม่สามารถจะสนองความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอได้ ทั้งนี้อาจพอสรุปได้ว่าปัญหาต่างๆที่สำคัญของระบบราชการ ได้แก่ การแทรกแซงทางการเมือง การขยายตัวของหน่วยงาน การบริหารบุคคล ปัญหาภารกิจและโครงสร้าง ปัญหากฎระเบียบ ปัญหาพฤติกรรมข้าราชการ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2539) ดังนั้นภาครัฐจึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยน หรือปฏิรูปตนเองอย่างขนานใหญ่

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจึงได้วางเป้าหมายของการพัฒนาระบบราชการซึ่งหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบราชการให้มีความเหมาะสม และมีระบบ

การบริหารที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูง เป็นระบบที่มีผลงาน และขีดความสามารถสูงสามารถเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ เพื่อเอื้ออำนวยให้รัฐบาลที่เป็นผู้แทนประชาชน มีผลงานที่มีสมรรถนะสูงได้อย่างแท้จริงซึ่งจะส่งผลต่อความมีศักยภาพและความสามารถที่จะแข่งขันในระดับโลกและท้ายที่สุดจะส่งผลถึงระดับความเป็นอยู่และมาตรฐานชีวิตที่สูงขึ้นของประชาชนโดยรวม โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้จะต้องเริ่มจากการสร้างความศรัทธาจากประชาชน ภาคเอกชน และสังคมโลกซึ่งการจะทำให้เช่นนั้นได้ต้องสร้างบุคลากรของระบบราชการก็คือ "ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ" ให้มีความรู้ความสามารถทัศนคติและพฤติกรรมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ดังนั้นการพัฒนาระบบบริหารภาครัฐจึงได้กำหนดกรอบภารกิจในการปฏิรูปรวม 5 ด้าน ด้วยกันคือการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างหน่วยงานราชการ การปรับวิธีบริหารงานใหม่ การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบบริหารบุคคล การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องได้รับการพัฒนาที่สมบูรณ์ ครบวงจร และต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องแบบคู่ขนานกันไป แต่เนื่องด้วยกลไกดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน และครอบคลุมกลไกการบริหารแผ่นดิน ทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ การปฏิรูปในช่วงแรกจึงกระทำได้โดยเริ่มต้นจากการปรับบทบาทภารกิจ และโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมก่อน ส่วนการดำเนินการแบบครบวงจรจะเป็นแผนดำเนินงานต่อไป ซึ่ง

งานวิจัยชิ้นนี้จึงเป็นข้อเสนอที่จะทำให้ภารกิจใน
ชั้นแรกมีความสมบูรณ์ขึ้นนั่นเอง

การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้าง
ของหน่วยราชการนั้นเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งรัฐ
ตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.
2545 ได้จัดแบ่งกระทรวงใหม่เป็น 20 กระทรวง
โดยมีการถ่ายโอนภารกิจที่เคยทำซ้ำซ้อนกัน หรือ
เกี่ยวเนื่องกันมาอยู่ด้วยกันโดยเน้นให้กระทรวงรับ
ผิดชอบการบริหารเชิงกลยุทธ์ และแยกภารกิจ
ด้านการปฏิบัติการออกจากภารกิจด้านนโยบาย
ยุทธศาสตร์ และการบริหารทั่วไป หน่วยราชการ
ส่วนกลางในยุคใหม่จะเน้นบทบาทสำคัญ 3
ประการ คือ บทบาทภารกิจในการกำหนด
นโยบาย บทบาทภารกิจในการวางแผนและกำกับ
กฎระเบียบ และการตรวจสอบและบทบาทภารกิจ
ในการสนับสนุนส่งเสริม โดยในระยะเริ่มต้นงาน
บทบาทภารกิจของกระทรวงบางส่วนที่ยังไม่มี
การปรับปรุง หรือถ่ายโอนให้ท้องถิ่น องค์
กรชุมชนหรือองค์กรที่มีการจัดรูปแบบการบริหาร
งานในรูปแบบอื่น ๆ ยังจำเป็นต้องมีขนาดใหญ่
ซึ่งในอนาคตกระทรวงต่าง ๆ ในส่วนกลางก็จะ
พัฒนาให้มีขนาดที่กระชับ และเหมาะสมยิ่งขึ้น
ส่วนกระทรวงใหม่ที่จัดตั้งขึ้น ก็จะเน้นบทบาท
เพียง 3 ด้าน เท่านั้น โดยแต่ละกระทรวงจะรับ
ผิดชอบภารกิจหลักด้านใดด้านหนึ่ง ภายใน
กระทรวงมีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย
การเมืองและฝ่ายข้าราชการใหม่ โดยมีการจัด
กลไกเพื่อสนับสนุนการทำงานของรัฐมนตรี ทั้ง
ฝ่ายการเมือง ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี และฝ่าย
ประจำอันประกอบด้วยสำนักงานปลัดกระทรวง
และกลุ่มภารกิจที่อาจมีหลายกลุ่มหรือกรม
หลายกรม

จากการที่ผู้เขียนได้ทำการวิจัยปรากฏว่า
วิธีการดังกล่าวยังเป็นเพียงหนึ่งในหลายๆ เรื่องของ
การปรับบทบาทภารกิจหรือภายใต้หลักการ
บริหาร เรียกว่า หลักการจัดองค์การซึ่งจะครอบคลุม
ทั้งเรื่องของระบบการวางแผนและควบคุม
แบบแผนทางพฤติกรรม (เช่น นโยบาย วิธีปฏิบัติ
และกฎระเบียบ) ตลอดจนการกำหนดกระบวนการ
ตัดสินใจในองค์การ (Mintzberg, 1979)
อย่างไรก็ดี นอกจากการจัดองค์การแล้วภารกิจใน
แผนงานดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้าง
หน่วยราชการอีกด้วย ซึ่งวิธีการปรับปรุงดังกล่าว
จะต้องนำความรู้เกี่ยวกับองค์ประกอบของโครง
สร้างมาใช้ประกอบด้วย เพราะการศึกษาดังกล่าว
จะทำให้ทราบถึง กรอบงาน (Framework) ของ
การบริหารภายในองค์การ (โดยเฉพาะด้านความ
รับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ) และยังเป็นเครื่องชี้ให้
เห็นถึงลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่และ
ความรับผิดชอบ เป็นเครื่องช่วยในการ
ประสานงานในกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะของการ
ร่วมมือกันทำงาน รวมทั้งเป็นเครื่องกระตุ้นเตือน
ให้สมาชิกขององค์การได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประ
สิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย (สมพงษ์ เกษมสิน, 2519)

จากความสำคัญดังกล่าวทำให้ผู้เขียน
สนใจศึกษาเรื่ององค์ประกอบของโครงสร้าง
องค์การส่วนราชการภาครัฐโดยใช้กรณีศึกษาจาก
กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ และ
สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวง
อุตสาหกรรม เป็นตัวแบบของโครงสร้าง
องค์การที่เหมาะสมเนื่องจากหน่วยงานทั้งสองเป็น
หน่วยงานระดับกรมที่สังกัดอยู่ในกระทรวง หรือ
ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงที่ได้รับรางวัล
หน่วยราชการดีเด่นด้านการบริการประชาชนและ

ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจจากสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. ประจำปีพุทธศักราช 2544 ทั้งนี้ตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ การจัดระบบการให้รางวัลหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐดีเด่นจะเป็นแนวทางและกรอบในการพัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐส่วนอื่นๆ ดังนั้นการใช้หน่วยงานทั้งสองเป็นตัวแทนในการศึกษาจึงมีความเหมาะสมตามนโยบายของรัฐ ที่เน้นให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของงานหรือความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชนอันเป็นหน้าที่ประการสำคัญสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นอดีต ปัจจุบัน หรือในอนาคต ดังนั้นจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 2 ประการด้วยกัน คือ (1) ศึกษาส่วนประกอบของโครงสร้างองค์การภาครัฐระดับกรมที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารและการจัดการ และ (2) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภาครัฐให้มีความเหมาะสม ทั้งนี้จะศึกษากลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 244 คน จากทั้งสองกลุ่มตัวอย่าง สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัยคือ แบบสอบถามประมาณค่าที่สร้างและพัฒนาขึ้นเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ 3 ด้าน คือ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ หลังจากนั้นได้ทดลองเครื่องมือดังกล่าวกับ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 16 ชุด ผลการทดสอบพบว่าแบบสอบถามประมาณค่าแต่ละข้อ

คำถามมีค่าความเที่ยงอยู่ในเกณฑ์ที่เชื่อถือได้ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์ของแอลฟาครอนบาค ทั้งฉบับเท่ากับ 0.7930 ซึ่งตามข้อเสนอแนะของ Nunally (1978 , อ้างอิงในสุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ , 2541) ถือว่าถ้าขนาดของความเที่ยงตั้งแต่ 0.50 ขึ้นไปเชื่อได้ว่าเป็นเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานสำหรับการวัดทางสังคมศาสตร์ ต่อจากนั้นได้นำผลการทดลองใช้เครื่องมือมาปรับปรุงแก้ไขบางส่วนจากข้อเสนอแนะที่ได้จากกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับแบบสอบถามที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วมีจำนวน 2 ชุด ประกอบด้วย

แบบสอบถามชุดที่ 1 แบบสอบถามมาตรวัดประเมินค่าน้ำหนักเพื่อกำหนดค่าความสำคัญของข้อคำถามแต่ละข้อ ซึ่งมีกระบวนการสร้างและพัฒนาโดยอาศัยการปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งผู้ทรงคุณวุฒิด้านโครงสร้างองค์การ และ ผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานกลุ่มตัวอย่าง (รวมจำนวน 10 ท่าน) โดยนำข้อคำถามมาเรียบเรียงและจัดทำแบบสอบถามมาตรฐานประมาณค่าน้ำหนัก โดยแบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

มีความสำคัญมากที่สุด	5	คะแนน
มีความสำคัญมาก	4	คะแนน
มีความสำคัญปานกลาง	3	คะแนน
มีความสำคัญน้อย	2	คะแนน
มีความสำคัญน้อยที่สุด	1	คะแนน

ซึ่งได้ผลของค่าน้ำหนักของแต่ละข้อคำถาม ดังนี้

ข้อคำถามข้อที่ 1	เท่ากับ	3.9
ข้อคำถามข้อที่ 3	เท่ากับ	3.4
ข้อคำถามข้อที่ 5	เท่ากับ	2.7
ข้อคำถามข้อที่ 7	เท่ากับ	2.5
ข้อคำถามข้อที่ 9	เท่ากับ	3.9
ข้อคำถามข้อที่ 11	เท่ากับ	2.9
ข้อคำถามข้อที่ 13	เท่ากับ	3.2
ข้อคำถามข้อที่ 15	เท่ากับ	3.6
ข้อคำถามข้อที่ 17	เท่ากับ	3.6
ข้อคำถามข้อที่ 19	เท่ากับ	3.5
ข้อคำถามข้อที่ 21	เท่ากับ	3.6

ข้อคำถามข้อที่ 2	เท่ากับ	3.6
ข้อคำถามข้อที่ 4	เท่ากับ	2.9
ข้อคำถามข้อที่ 6	เท่ากับ	2.8
ข้อคำถามข้อที่ 8	เท่ากับ	3.4
ข้อคำถามข้อที่ 10	เท่ากับ	3.0
ข้อคำถามข้อที่ 12	เท่ากับ	3.3
ข้อคำถามข้อที่ 14	เท่ากับ	2.8
ข้อคำถามข้อที่ 16	เท่ากับ	3.8
ข้อคำถามข้อที่ 18	เท่ากับ	3.3
ข้อคำถามข้อที่ 20	เท่ากับ	3.0

แบบสอบถามชุดที่ 2 แบบสอบถามเพื่อวัดระดับความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และ การรวมอำนาจ ซึ่งเป็นมาตรวัดแบบไลเคิร์ท สอบถามกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยตัวเลือก 5 ตัวเลือก คือ

มากที่สุด	5	คะแนน
มาก	4	คะแนน
ปานกลาง	3	คะแนน
น้อย	2	คะแนน
น้อยที่สุด	1	คะแนน

เพื่อวิเคราะห์ข้อมูลงานวิจัย ผู้เขียนต้องเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามทั้ง 2 ชุด แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลตามกระบวนการดังต่อไปนี้

ในขั้นแรกจะนำข้อมูลดิบในแบบสอบถามชุดที่ 2 ซึ่งได้ทำการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเพื่อหาค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของคำถามในแต่ละข้อ ตั้งแต่ข้อ 1-21 โดยมีสูตรการคำนวณดังนี้

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i \times 5) + (x_i \times 4) + (x_i \times 3) + (x_i \times 2) + (x_i \times 1)}{n}$$

กล่าวคือในการคำนวณค่าเฉลี่ยสำหรับคำถามแต่ละข้อ จะมีค่าน้ำหนักจาก 5 ถึง 1 โดยถ่วงจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุด แล้วนำค่าน้ำหนักในแต่ละข้อไปคูณกับจำนวนของผู้ตอบคำถามในข้อนั้น ๆ หาผลรวมทั้งหมด แล้วหารเฉลี่ยด้วยจำนวนของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

ขั้นที่สองจะเป็นการหาค่าเฉลี่ย ซึ่งถ่วงน้ำหนักด้วยค่าน้ำหนักจากค่าความสำคัญของข้อคำถามแต่ละข้อจากแบบสอบถามชุดที่ 1 ซึ่งในขั้นแรกผู้วิจัยต้องแยกคำถามทั้ง 21 ข้อออกเป็น 3 ชุด คือ

คำถามข้อ 1 - 7 บ่งถึง ความสลับซับซ้อน
คำถามข้อ 8-14 บ่งถึง ความเป็นทางการ
คำถามข้อ 15-21 บ่งถึง การรวมอำนาจ
จากคำถามแต่ละข้อผู้เชี่ยวชาญจะให้ค่าน้ำหนักที่แตกต่างกันไปดังที่ได้แสดงไว้ในข้างต้น
การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้ จะต้องใช้ค่าเฉลี่ย

จากข้อมูลชุดที่ 2 แล้วถ่วงน้ำหนักของความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจขององค์การ ซึ่งทำได้โดย การใช้ค่าเฉลี่ยของข้อคำถามแต่ละข้อในชุดที่ 2 มาคูณกับค่าน้ำหนักแต่ละข้อของชุดที่ 1 แล้วหารเฉลี่ยด้วยค่าถ่วงน้ำหนักทั้งหมด สามารถแสดงสูตร การคำนวณได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (ความสลับซับซ้อน)} &= \frac{\sum_{i=1}^7 (XiWi)}{\sum_{i=1}^7 Wi} \quad (\text{ใช้ค่าเฉลี่ยข้อ 1 - 7}) \\ \text{ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (ความเป็นทางการ)} &= \frac{\sum_{i=8}^{15} (XiWi)}{\sum_{i=8}^{15} Wi} \quad (\text{ใช้ค่าเฉลี่ยข้อ 8 - 14}) \\ \text{ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนัก (การรวมอำนาจ)} &= \frac{\sum_{i=15}^{21} (XiWi)}{\sum_{i=15}^{21} Wi} \quad (\text{ใช้ค่าเฉลี่ยข้อ 15 - 21}) \end{aligned}$$

เมื่อได้ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจมาแล้ว ต่อจากนั้นจะนำมาเปรียบเทียบกับเกณฑ์ในการวิเคราะห์โดยมีเกณฑ์ในการวิเคราะห์ระดับ

ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการและการรวมอำนาจ ออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสูง ปานกลาง และต่ำ โดยกำหนดช่วงคะแนนในแต่ละระดับดังนี้ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 แสดงการกำหนดความหมายของช่วงคะแนนเฉลี่ยของความสลับซับซ้อน
ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ

ระดับความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ	การกำหนดช่วงคะแนน
ระดับต่ำ	1.000-2.333
ระดับปานกลาง	2.334-3.333
ระดับสูง	3.334-5.000

สำหรับผลการวิจัยผู้เขียนได้แบ่งเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่

ส่วนแรก สถานภาพส่วนบุคคลในภาพรวมข้าราชการของหน่วยงานกลุ่มตัวอย่างทั้งสองหน่วยงานเป็นเพศหญิง มีอายุอยู่ในช่วง 40-49 ปี มีสถานภาพโสด และมีการศึกษาระดับปริญญาโทเป็นส่วนใหญ่

ส่วนที่สอง ลักษณะทางโครงสร้างของกลุ่มตัวอย่างทั้งในภาพรวม และแยกรายส่วนราชการมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับปานกลาง

ทั้งนี้จากผลการวิเคราะห์องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การภาครัฐกลุ่มตัวอย่างทั้งสอง ซึ่งถือว่าเป็นองค์การต้นแบบของการบริหารและการจัดการภาครัฐดีเด่น พบว่ามีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในระดับปานกลาง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดของนักวิชาการที่ศึกษางานเกี่ยวกับองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะการอธิบายถึง "ลักษณะที่พึงประสงค์" ขององค์การระบบราชการ ในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การพบว่า ลักษณะทั้งสามประการควรมีระดับที่ต่ำลงดังนั้นก็เห็นได้ว่าผลการวิจัยเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดของนักวิชาการมีความสอดคล้องกันกล่าวคือ ถ้าอยู่บนพื้นฐานความคิดของ Weber (1968) และนักวิชาการท่านอื่น ๆ เช่น Blau และ Meyer ที่กล่าวไว้ในปี 1987 ได้อธิบายว่าองค์การระบบราชการมีลักษณะที่มีความเป็นทางการ ซึ่งจะมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับองค์การประเภทอื่น รวมทั้งมีการจัดการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ที่เน้นความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งนำไปสู่การเน้นที่อำนาจตามตำแหน่งมากกว่าลักษณะส่วนบุคคล และการ

ทำงานจะผ่านระบบที่มีมาตรฐานโดยมาจากกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพ และความเท่าเทียมเพราะงานของระบบราชการกระทำไปเพื่อประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้นจึงพออนุมานได้ว่าองค์การระบบราชการจะมีความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ ในระดับสูงนั่นเอง ดังนั้นการที่กลุ่มตัวอย่างมีลักษณะต่าง ๆ ข้างต้นในระดับ "ปานกลาง" จึงอาจถือได้ว่าองค์การระบบราชการมีลักษณะโครงสร้างที่ต่ำลงซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการด้านองค์การภาครัฐส่วนใหญ่

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาแต่ละองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การจะพบว่าจะมีความแตกต่างจากข้อสรุปข้างต้นอยู่พอสมควร โดยพบว่าแม้ผลการวิจัยจะระบุว่าองค์ประกอบทางโครงสร้างอยู่ในระดับปานกลางแต่เป็นระดับปานกลางค่อนข้างสูง ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวคิดของนักวิชาการอยู่บ้าง

จากผลงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าน่าจะอธิบายได้จาก 2 ส่วนด้วยกัน คือการอธิบายจากผลการวิจัยและการอธิบายลักษณะทางโครงสร้างของนักวิชาการ ทั้งนี้ในส่วนแรกคือการอธิบายหรือพิจารณาจากผลการวิจัยจึงนำแนวคิดเรื่อง "องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ" มาพิจารณาโดยพิจารณาจากทั้งสามส่วนประกอบ สำหรับส่วนประกอบแรกคือ ความสลับซับซ้อน ซึ่งหมายถึงความสลับซับซ้อนตามแนวนอน ความสลับซับซ้อนตามแนวดิ่ง และการกระจายตามพื้นที่ สำหรับความสลับซับซ้อนตามแนวนอน อันหมายถึง การแบ่งงานกันทำตามความถนัด และการแบ่งแยกแผนกงาน ซึ่งหน่วยราชการยังคงมีลักษณะดังกล่าวอยู่มาก เพราะการ

ปฏิรูป หรือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการยังเพิ่งเกิดขึ้นไม่นานนัก รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนอย่างค่อยเป็นค่อยไปแม้จะมีการปรับลดขนาดกำลังคนแต่ก็ยังคงต้องรักษารูปแบบเดิมเอาไว้จะมีเพียงการปรับบทบาท หรือยุบรวมหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเท่านั้น ดังเช่น การรวมกองต่าง ๆ ให้อยู่ในกรมใดกรมหนึ่ง อย่างไรก็ตาม โครงสร้าง วิธีการทำงาน หรือกระทั่งจำนวนพนักงานก็ยังคงมิได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ทำให้การจัดแผนงานยังคงมีจำนวนมากแม้จะถูกปรับให้ความทันสมัย และซับซ้อนของงานลดลงก็ตามที่สำหรับการแบ่งงานกันทำตามความถนัดก็ยังคงมีความคงตัวอยู่มากมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อระบบราชการมีการแบ่งงานตามแนวนอนมากจึงส่งผลต่อการรวมงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเป็นไปได้ยากทำให้ต้องมีหัวหน้างานในส่วนต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้อาจเพราะปัจจัยหลายประการ ดังเช่น การประสานงานที่ขาดประสิทธิภาพ หรือกระทั่งการมีเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยไม่เพียงพอ หรือ เทคโนโลยีมีความทันสมัยแต่ข้าราชการไม่สามารถตอบสนองต่อความทันสมัยนั้นได้ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดประสิทธิภาพที่ต่ำลง ยังเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้มีการประสานงาน หรือ การติดต่อสื่อสารที่ยากยิ่งขึ้น ดังนั้นวิธีที่ง่ายที่สุดสำหรับการมีแผนกหรือหน่วยงานจำนวนมาก คือการเพิ่มขึ้นของการบังคับบัญชา หรือ การเพิ่มลำดับชั้นขององค์การเพื่อให้มีการประสานงานอย่างครอบคลุมทั่วถึง เพราะยังมีความสลับซับซ้อนตามแนวนอนมากเท่าใด ผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว หรือ กลุ่มเดี่ยวย่อมไม่สามารถประสานงานหรือควบคุมงานได้ทั้งหมดจำเป็นต้องมีผู้บังคับบัญชาในระดับรองๆ

ลงมาอีกทอดหนึ่ง หรือสร้างให้เกิดเป็นลักษณะปริมิตดั่งที่ระบบราชการเป็นอยู่ตราบนานปัจจุบัน และสำหรับการกระจายตามพื้นที่หรือการขยายองค์การไปตามพื้นที่ต่างๆ กลับเป็นสิ่งที่ระบบราชการกำลังกระทำ เพราะการเพิ่มพื้นที่การให้บริการย่อมก่อให้เกิดความสะดวกและความเท่าเทียมแก่ประชาชนมากขึ้น แต่ทั้งนี้ย่อมส่งผลถึงการเพิ่มระดับความสลับซับซ้อนเป็นลำดับ

ในองค์ประกอบที่สองคือ ความเป็นทางการในที่นี้หมายถึงระดับซึ่งงานต่างๆ ในองค์การถูกจัดให้เป็นมาตรฐาน องค์การที่มีความเป็นทางการซึ่งหมายถึงองค์การที่ได้กำหนดรายละเอียดในการทำงานอย่างเป็นระบบ กล่าวคือมีการออกกฎระเบียบการทำงานและการกำหนดขั้นตอนรวมถึงกระบวนการทำงานไว้ชัดเจน เช่น คำบรรยายลักษณะงาน กฎเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติงาน เป็นต้น ทั้งนี้ภายใต้ระบบราชการไม่ว่าจะเป็นระบบการเงินของภาครัฐ การปฏิบัติงานของข้าราชการ และกระบวนการต่างๆ ของภาครัฐจะอยู่ภายใต้ระบบการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลต่อระบบราชการผ่านกฎหมายเนื่องด้วยอำนาจบริหารที่มีอยู่สูงในระบบราชการทำให้ต้องมีกฎหมายควบคุม ซึ่งกฎหมายต่างๆ จะเป็นตัวควบคุมที่ดีที่สุดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ประชาชนได้รับความเท่าเทียมอย่างสูงสุด ซึ่งมีออกมาในรูปของการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานของหน่วยราชการต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นทางการในองค์การระบบราชการอย่าหลีกเลี่ยงไม่ได้นั่นเอง

สำหรับการรวมอำนาจซึ่งหมายถึงระดับหรือความมากน้อยที่อำนาจอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจภายในองค์การอยู่ที่คน ๆ เดียวหรือระดับๆ เดียวในลำดับชั้นขององค์การ หรือ

อาจอนุมานได้ว่าการศึกษารวมอำนาจพิจารณาได้จากการตัดสินใจภายในองค์กรนั้น (Robins, 1990 ; พิทยา บวรวัฒนา, 2541 ; วุฒิชัย จานง, 2523) กล่าวว่าการศึกษารวมอำนาจอาจมีหลายวิธีด้วยกัน เช่น การศึกษาขั้นตอนของการตัดสินใจ วิธีการตัดสินใจ การรับรู้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งวิธีหนึ่งที่สามารถอธิบายได้ดีคือ การศึกษาขั้นตอนของการตัดสินใจ ดังที่กล่าวไว้ในงานของพิทยา บวรวัฒนา เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งแม้จะพิจารณาได้ว่าขั้นตอนต่างๆ จะเป็นขั้นตอนที่ระบุถึงวิธีการทำงานโดยทั่วไปแต่สำหรับระบบราชการน่าจะสะท้อนจากระดับความเป็นทางการที่มีมาตรฐานเป็นเกณฑ์ซึ่งมาตรฐานของงานมาจากการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นระเบียบวิธีการทำงานที่เคร่งครัดอยู่แล้วทำให้สะท้อนถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน ทำให้ผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนแรก และขั้นตอนท้ายสุดอยู่เสมอ องค์การระบบราชการจึงมีการรวมอำนาจที่อยู่ในระดับสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในส่วนที่สองเกี่ยวกับการอธิบายลักษณะทางโครงสร้างของนักวิชาการ ซึ่งพบว่าว่าการที่นักวิชาการอธิบายว่าองค์การระบบราชการควรมีลักษณะทางโครงสร้างที่ต่ำลง น่าจะมาจากการอภิปรายดังกล่าวพยายามกล่าวถึงลักษณะของระบบราชการที่ควรจะเป็นหรือควรจะเป็นในลักษณะที่ภาครัฐควรมีการปรับตัวให้มีลักษณะเหมือนภาคเอกชนที่มีความสำเร็จในเรื่องของกระบวนการทำงานรวมถึงประสิทธิภาพ ทั้งนี้

ผู้วิจัยเห็นว่าสืบเนื่องมาจากกระแสของการพยายามปรับเปลี่ยนภาครัฐให้เป็นเอกชน หรือการพยายามปรับพื้นฐานในเรื่องข้อสรุปที่ว่าภาครัฐกับภาคเอกชนมิได้มีความแตกต่างกัน ซึ่งจากข้อสรุปดังกล่าวผู้วิจัยมีความไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในประเด็นของความเหมือนกันของภาคเอกชน และภาครัฐ ดังที่ Graham T. Allison, Jr. (อ้างอิงใน พิทยา บวรวัฒนา , อ้างแล้ว : 12) กล่าวว่าถึงแม้องค์การสาธารณะและองค์กรเอกชนจะมีลักษณะที่เหมือนกันหลายประการ เช่น ประกอบด้วยการรวมตัวของคนเพื่อบรรลุเป้าหมายบางอย่าง ใช้งบประมาณ มีระบบบริหารงานบุคคล มีโครงสร้างองค์กรก็ตาม แต่ปรากฏว่าลักษณะที่เหมือนกันเหล่านั้นมีความสำคัญน้อยมาก ในขณะที่ความแตกต่างนั้นกลับเป็นเรื่องสำคัญมาก ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวยิ่งสะท้อนให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นในเรื่องของประสิทธิภาพ เพราะประสิทธิภาพของภาคเอกชนก็คือ กำไรสูงสุดที่ให้แก่เจ้าของกิจการ แต่ประสิทธิภาพสูงสุดของภาครัฐ ที่ถ้ากล่าวว่าเป็นกำไรเหมือนกับภาคเอกชนจะเป็นกำไรที่เป็นไปเพื่อประชาชน หรือเพื่อความผาสุกของประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องของค่านิยม (value) อันเป็นสิ่งที่ป็นนามธรรมและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอให้สอดคล้องกับความยุติธรรมต่อสังคมในเรื่องต่างๆ ดังนั้นผู้วิจัยจึงไม่เห็นด้วยที่ภาครัฐจะพยายามปรับวิธีการทำงาน (mean) ซึ่งทั้งนี้รวมถึงประเด็นองค์ประกอบของโครงสร้างองค์กรให้เหมือนกับภาคเอกชน เพราะองค์การทั้งสองประเภทมีผลลัพธ์ (end) ที่ต้องการบรรลุแตกต่างกัน

บรรณานุกรม

- กองทัพ เคลือบพมิขกุล. การปฏิรูประบอบราชการไทยเพื่อก้าวเข้าสู่ราชการยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร : บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2546.
- ฉลองภพ สุตังกรกาญจน์ และอภิชัย พันธเสน. ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2539.
- ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์. ปฏิรูปราชการเพื่อความอยู่รอดของไทย การปฏิรูปราชการ ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง. สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบอบราชการ สำนักงาน ก.พ. กรุงเทพมหานคร : 2541.
- นิตยา เงินประเสริฐศรี . ทฤษฎีองค์การ : แนวการศึกษาเชิงบูรณาการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542.
- เนาวรัตน์ แยมแสงสังข์. แนวคิดและกลยุทธ์ในการปรับระบบองค์กร. กรุงเทพมหานคร : การศึกษาจำกัด, 2542.
- ปธาน สุวรรณมงคล . รายงานการวิจัย : บทบาทภาครัฐและโครงสร้างองค์การระบอบราชการไทย กรุงเทพมหานคร : สำนักงานก.พ., 2541.
- ปรัชญา เวสารัชช และอภิชัย พันธเสน. ปฏิรูปราชการเพื่อนาคต. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์, 2540.
- ปรัชญา เวสารัชช. ปฏิรูปราชการเพื่อนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2539.
- พิทยา บวรวัฒนา. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541.
- วรเดช จันทรสรและคณะ. แผนแม่บทการปฏิรูประบอบราชการไทย (พ.ศ.2540-2544). คณะกรรมการการปฏิรูประบอบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, กรุงเทพฯ : 2540.
- วุฒิชัย จ้านง. การกระจายการควบคุมในองค์กร. กรุงเทพมหานคร : แพร์พิทยา , 2520.
- สมาน รังสิโยกฤษฎ์. การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์. สวัสดิการสำนักงานข้าราชการพลเรือน , กรุงเทพฯ ฯ : 2542.
- สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. ระเบียบวิจัยสำหรับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : เลียงเชียง , 2540.
- เสนาะ ดิยาว. หลักการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2544.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการสำนักงาน ก.พ. วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบ
ราชการ. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2544.

Aldrich, Howard E. **Organizations and Environments**. Englewood Cliffs, New Jersey :
Prentice- Hall Inc , 1979.

Blau, Peter M. and Schoenherr, Richard A. **The Structure of Organizations**. New York :
Basic Books, 1971.

Hall, Richard H. **Organization Structure and Process**. Englewood Cliff, New Jersey :
Prentice - Hall, Inc, 1977.

Heffron , Florence . **Organization theory and public organization** . Englewood Cliff ,New
Jersey : Prentice - Hall Inc., 1977.

James L. Price and Charles W. Mueller. **Handbook of organizational measurement**. New
York : Longman Inc., 1986.

Lawrence, Paul and Lorsch, Jay W. **Organization and Environment**. San Francisco : Jossey
- Bass , 1967 .

Michael Aiken and Jerald Hage. Organization alienation : a comparative analysis, American
Sociological Review v .31 (August 1966) : 497-507.

Miles, Raymond E. and Snow, Charles C. **Organizational Strategy, Structure and Process**.
New York : McGraw - Hill, 1978.

Robbins, Stephen P. **Organization Theory : Structure, Design And Applications**. Englewood
Cliff , New Jersey :Prentice-Hall, Inc., 1987 .

..... **Organization Theory : Structure, Design, And Applications**. Englewood
Cliff, New Jersey :Prentice-Hall, Inc.,1990.

.....**Essential of Organizational Behavior**. Englewood Cliff, New Jersey :
Prentice-Hall Inc., 1988 .

Schermerhorn. **Management**. New York : John Wiley and Sons, Inc . , 1999 .

Woodward , Joan . **Industrial organization : theory and practice**. London : Oxford University
Press ,1965.