

การปฏิรูปองค์การขององค์กรในระบบราชการไทย

Organizational Structure Reforms in the Thai Bureaucracy System

อิทธิชัย สีดำ

Itthichai Seedam

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

Lecturer of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Yala Rajabhat University

E-mail: itthichai.s@yru.ac.th

Received: Dec 1, 2022; Revised: May 28, 2023; Accepted: May 30, 2023

บทคัดย่อ

เนื่องจากระบบราชการมีขนาดใหญ่ตามอายุที่เพิ่มขึ้น มีการแบ่งโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ที่ซับซ้อน ส่งผลให้มีสายการบังคับบัญชาและการกำกับดูแลหลายชั้น เพราะฉะนั้นการทำงานของระบบราชการจึงมีขั้นตอนมาก ใช้ระยะเวลาดำเนินการนาน ลำช้า นอกจากนี้ด้วยเหตุที่ระบบราชการมีขนาดใหญ่จึงส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนจนเกิดความเสียหายต่องานและเปิดโอกาสให้มีการทุจริตเกิดขึ้น การขยายตัวของระบบราชการยังเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง จึงส่งผลให้เกิดหน่วยงานขึ้นมามากมายโดยไม่ได้ยุบเลิกหน่วยงานเก่าลง ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ประสบการณ์ในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรไทยในอดีตเป็นอุทาหรณ์ว่าการปฏิรูปเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และเป็นเรื่องที่ยากต่อการสร้างความเข้าใจ โดยเฉพาะข้าราชการที่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานตามระบบเดิมมานาน จึงมีผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้สูญเสียผลประโยชน์โดยตรง

ดังนั้นการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรของระบบราชการไทยจึงต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์กร ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงการแจกแจงตามแนวนอน ได้แก่การแบ่งงานตามความถนัด และการแบ่งงานออกตามแผนงาน และการพิจารณาแจกแจงตามแนวดิ่ง ได้แก่ จำนวนลำดับชั้นการบังคับ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับช่วงการควบคุม
- 2) ความเป็นทางการ จะศึกษาถึงการกำหนดมาตรฐานการทำงาน กฎระเบียบ วิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในองค์กร
- 3) การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ จะศึกษาถึงระดับความมากน้อยที่อำนาจจะเป็นทางการในการตัดสินใจเรื่องสำคัญต่าง ๆ อยู่ที่ไหน การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรของระบบราชการไทยจะต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคน เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและองค์ความรู้ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปอย่างแท้จริง รวมถึงจะได้ทราบว่าปัญหาและอุปสรรคของโครงสร้างองค์กรแบบดั้งเดิมมีอะไรบ้าง และถ้าหากว่ามีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรแบบใหม่จะสามารถช่วยลดปัญหาและอุปสรรคเหล่านั้นได้อย่างไร ดังนั้นแล้วในบทความนี้จะนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของระบบราชการไทยเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งใช้ทฤษฎีองค์การเป็นฐานในการวิเคราะห์

คำสำคัญ: การปฏิรูป องค์กร ระบบราชการไทย

Abstract

As the bureaucracy becomes larger with increasing time, it had a complex division of structure and roles. This results in a multi-layered chain of command and supervision. Therefore, the work of the bureaucracy has many steps, time consuming, delayed. In addition, due to the large bureaucratic system, the commander is unable to supervise the operations completely. As a result, the work is damaged and there is a chance of corruption. The expansion of the bureaucracy remains uncertain, resulting in a large number of agencies without abolishing the old ones. This has resulted in redundancy in the work between different departments. Experience in reforming Thailand's bureaucratic organizational structure is one example of reform that is subtle

and incomprehensible. In particular, some government officials have been accustomed to the old system for a long time, some are directly affected, and those lose their interest.

Therefore, the organizational restructuring of the Thai bureaucracy must be gradual and improve in the following areas: 1) Complexity of organizational structure which must be considered horizontal distribution such as division of work according to aptitude, division of work according to plans, and vertical differentiation considerations include the number of hierarchical levels, which are related to the span of control. 2) Formality will study the setting of working standards, rules, and procedures in the organization. 3) Centralization and Decentralization, examines the degree to which officials have the power to make important decisions. Reforming the organizational structure of the Thai bureaucracy requires cooperation from all parties involved. To obtain useful information and knowledge, it is necessary to truly transform, as well as to know what the problems and obstacles of the traditional organizational structure are. Therefore, this article will present guidelines reforming Thailand's bureaucratic organizational structure. To make performance more efficient and able to achieve the objectives of the organization. Which uses organizational theory to inform its analyse.

Keywords: Reform, Organization, Thai Bureaucracy

บทนำ

การปฏิรูประบบราชการ (Bureaucratic Reform) เป็นประเด็นทางสังคมการเมืองที่ได้รับการกล่าวถึงมานานกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา เพราะนานาประเทศต่างประสบความล้มเหลวจากการอิงอาศัยระบบราชการแบบเก่า ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารรัฐ ซึ่งไม่ยกเว้นทั้งในประเทศที่เป็นการปกครองในระบอบการเมืองใด โดยเฉพาะในซีกการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้ระบบการเมืองการปกครองสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนให้มากขึ้นหรืออย่างน้อยก็มีนัยของการยอมรับบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของประชาชน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วของโลกธุรกิจและอุตสาหกรรมที่ต้องการความสะดวกและรวดเร็วก็ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความต้องการระบบการบริหารภาครัฐที่เอื้ออำนวยสิ่งเหล่านี้ให้ปรากฏออกมาเป็นรูปธรรม การค้าและการลงทุนทั้งธุรกิจในประเทศ (Domestic) และกลุ่มของบริษัทข้ามชาติ หรือบริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporation หรือ Multinational Company) เช่นกัน ล้วนต้องการให้ระบบราชการที่แต่เดิมอาจเคยฉีกก้างในการสร้างสรรคกิจกรรมทางธุรกิจทั้งในรูปของการผูกขาดและการให้สัมปทานนั้นต่างต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงบทบาทของตนใหม่ จากการเป็นหุ้นส่วนบนฐานการถือครองทรัพยากรของรัฐผ่านกฎเกณฑ์และข้อบังคับตามกฎหมาย ไปเป็นผู้สนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อเปิดช่องให้ภาคประชาชน (Civil Society) สามารถก้าวผ่านเข้ามาดูแลทรัพยากรของส่วนรวม เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วยตนเองมากขึ้น การผูกขาดทางการค้าและการลงทุน ซึ่งรวมถึงการให้สัมปทานจึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถปิดกั้นไว้แต่เพียงภาครัฐและภาคเอกชนเหมือนแต่เดิมนั้น การเผชิญหน้าของภาคธุรกิจเอกชนกับภาคประชาชนตลอดระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมาทั้งในสังคมนานาชาติและไทยเอง ล้วนสะท้อนให้เห็นว่าภาคเอกชนพร้อมที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ และมองว่าการลดบทบาทของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกรัฐหรือระบบราชการนั้นจำเป็นต้องแปรเปลี่ยนตามไปด้วย ปรากฏการณ์เหล่านี้สามารถพิจารณาได้จากข่าวสารของการออกมาเคลื่อนไหวของภาคประชาชนต่อการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่มีรัฐและเอกชนร่วมมือกัน เช่น โครงการสร้างเขื่อน โครงการสร้างท่อก๊าซ โครงการตั้งเขตอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น (ชาญชัย จิตเรลล่าอาพร, 2558)

แม้การเปลี่ยนแปลงข้างต้นจะผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการตามมาก็ตาม แต่ก็เป็นที่สังเกตว่า การปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในหลายประเทศยังคงอยู่ในช่วงหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ เพราะการปฏิรูประบบราชการเป็นเรื่องที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่นานพอสมควร และผลของการดำเนินการนั้นในบางครั้งก็ไม่อาจแสดงออกมาได้ในระยะเวลาอันสั้นด้วย เช่น กรณีการลดจำนวนบุคลากรภาครัฐนั้นจะพบว่าในช่วงแรกของการดำเนินการจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก

ในการจูงใจให้เกิดการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนด (Early Retire) ขณะเดียวกันก็ต้องมีการควบคุมจำนวนบุคลากรไม่ให้เพิ่มมากขึ้น โดยมักต้องฝืนกับสภาพความเป็นจริงของฝ่ายปฏิบัติ ที่มีมุมมองว่าการลดอัตราคือการสูญเสียอำนาจและความสำคัญของหน่วยงานลงไปด้วย การคิดและการปฏิบัตินี้จึงไม่ใช่เรื่องที่ทำได้ง่ายและเห็นผลอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการไทยก็เช่นเดียวกันที่จำเป็นต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ นับตั้งแต่เริ่มต้นการคิดไปจนกระทั่งถึงการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

นอกจากนี้ หากย้อนกลับไปจะพบว่าสภาวะโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นในช่วงเปลี่ยนก่อนผ่านทศวรรษ 1980ประเทศในกลุ่ม “Organization of Economic Corporation Development : OECD” ต่างเร่งรัดให้มีการปฏิรูปการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ ทั้งในส่วนของโครงสร้างและแบบแผนการดำเนินงานของภาครัฐ ซึ่ง John Naisbitt (1984) ได้เขียนหนังสือ Megatrends (ค.ศ. 1984) ซึ่งเป็นการทำนายแนวโน้มสำคัญของโลกในอนาคตไว้ 10 ประการ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงจากสังคมอุตสาหกรรมไปสู่สังคมสารสนเทศ (Industrial Society to Information Society) ซึ่งคนในสังคมจะต้องใช้ความสามารถทางสมอง (Brain Power) แทนการใช้ความสามารถทางกายภาพ (Physical Power) เป็นผลให้องค์การต้องการแรงงานที่มีความรู้ ความสามารถ สามารถทำงานแบบมืออาชีพ (Professional)

2. การเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยีอุตสาหกรรมไปสู่เทคโนโลยีขั้นสูง (Forced Technology to High Tech/High Touch)

3. การเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจระดับชาติไปสู่เศรษฐกิจระดับโลก (National Economy to World Economy)

4. การเปลี่ยนแปลงจากการวางแผนระยะสั้นไปสู่การวางแผนระยะยาว (Short-Range Planning to Long-Range Planning) องค์กรจะต้องวางแผนเปลี่ยนจากการวางแผนระยะสั้นไปสู่การวางแผนระยะยาว และนำแนวทางการทำงานเชิงรุกมาใช้

5. การเปลี่ยนแปลงจากการรวมศูนย์อำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ (Centralization to Decentralization) การบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารเปลี่ยนจากบนลงล่าง (Top-Down) มาเป็นล่างขึ้นบน (Bottom-Up) การติดต่อสื่อสารแบบสองทางและกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

6. การเปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพาสถาบันไปสู่การพึ่งพาตนเอง (Institutional Help to Self-Help) สถาบันต่างๆ จะต้องพึ่งพาตนเองมากขึ้น

7. การเปลี่ยนแปลงจากประชาธิปไตยแบบตัวแทนไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Representative Democracy to Participative Democracy) เนื่องจากประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้น จึงต้องการมีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหาร อีกทั้งองค์กรของรัฐเปิดโอกาสให้มีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

8. การเปลี่ยนแปลงจากสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นไปสู่การทำงานแบบเครือข่าย (Hierarchy to Networking)

9. ศูนย์กลางความเจริญจากตอนเหนือสู่ตอนใต้ (North to South) ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี เคลื่อนย้ายจากตอนเหนือไปสู่ตอนใต้ โดยเฉพาะแถบเอเชียตะวันออกเฉียงถึงแปซิฟิก

10. การเปลี่ยนแปลงจากหนึ่งทางเลือกไปสู่ทางเลือกหลายทาง (Either/or to Multiple option) การนำแนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ซึ่งเป็นแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการ เพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของผู้บริโภค

ขณะเดียวกันนั้น เมื่อโลกกำลังเคลื่อนตัวไปสู่ศตวรรษที่ 21 นั้น นักวิชาการทั้งหลายต่างมีความเห็นว่าการจัดการราชการโดยใช้รูปแบบองค์กรแบบระบบราชการ (Bureaucracy) มีความไม่เหมาะสมอีกต่อไปที่จะนำมาใช้เป็นรูปแบบของราชการในอนาคต ด้วยเหตุนี้ในหลายประเทศจึงดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามแนวกระแสใหม่ของการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Owen Hughes (อ้างใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2543) ได้อธิบายว่ามีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านกระบวนการของการบริหารปกครองดังกล่าว ได้แก่ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศและโลกาภิวัตน์ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจกระแสอนุรักษนิยม การต่อต้านรัฐบาลและการกระจายอำนาจ ความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจเสรี และความล้มเหลวของระบบวางแผนและควบคุมเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์อำนาจหรือระบบสังคมนิยม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลและระบบราชการ ตลอดจนความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะพบว่าในช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา

ได้เกิดรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการภาครัฐปรากฏขึ้นในประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้ว อาทิเช่น Managerialism, New Public Management, Market-Based Public Administration, Entrepreneurial Government เป็นต้น อันเป็นแนวคิดที่ล้วนท้าทายกระบวนทัศน์เดิมของการบริหารปกครองที่ยังคงให้ความสำคัญกับรัฐบาลและหน่วยงานราชการในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการจัดหาและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนโดยทั้งสิ้น

โดยรูปแบบใหม่นี้ต่างให้ความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการ และความรับผิดชอบต่อผลงานของผู้บริหาร โดยจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การและเป้าหมายของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจนในรูปตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators) เพื่อทำการตรวจสอบและวัดผลสำเร็จและให้รางวัลตอบแทนตามผลงาน ในขณะที่เดียวกันจะพยายามให้ความมีอิสระและยืดหยุ่นทางด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและการใช้ทรัพยากรทางการเงินและบุคลากร นอกจากนี้ยังพยายามเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและระบบราชการจากเดิมที่เป็นผู้ปฏิบัติและดำเนินงานเองโดยตรงไปสู่การเป็นผู้กำกับ ช่วยเหลือ ร่วมมือ สนับสนุนและส่งเสริมให้กลไกตลาด ภาคเอกชน องค์กรประชาสังคม ชุมชน และประชาชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทน อันจะนำไปสู่การโอนถ่ายภารกิจ รวมทั้งการลดขนาดและจำกัดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐให้เล็กลงในท้ายที่สุด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าองค์กรของภาครัฐจำเป็นต้องมีขนาดที่เล็กลง เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และมีศักยภาพในการแข่งขัน ปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ทว่าระบบราชการไทยเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ และเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนในประเทศ เพราะฉะนั้นขอบเขตในการบริหารราชการหรือจัดบริการสาธารณะก็มีขอบเขตที่กว้างขวาง เพราะฉะนั้นในการบริหารงานจึงประสบปัญหาหรืออุปสรรคหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงาน ปัญหาระบบอุปถัมภ์ และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้หมดไป เพื่อนำไปสู่การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในประเทศ ดังนั้นบทความนี้จะทำการกล่าวถึงภาพรวมปัญหาอุปสรรคของโครงสร้างระบบราชการไทยรวมถึงเสนอแนะโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมสำหรับระบบราชการไทย

ปัญหาจากการจัดโครงสร้างและองค์ประกอบของโครงสร้างองค์กรของระบบราชการไทย

การจัดโครงสร้างขององค์กรในระบบราชการไทยส่วนใหญ่จะยึดการจัดโครงสร้างองค์กรตามแนวทางของ Max Weber เต็มไปด้วยกฎระเบียบ ทำให้งานล่าช้า เข้าขามเย็นขาม เผื่อต่อการเปลี่ยนแปลง แต่ในขณะเดียวกันผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจอาจจะคิดว่าการจัดโครงสร้างองค์กรแบบนี้สามารถเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ช่วยในการแบ่งงานกันทำ สั่งการและประสานกิจกรรมต่างๆ ในองค์กรได้ง่าย โดยสาระของการจัดโครงสร้างองค์กรแบบขนาดใหญ่ตามแนวทางของเวเบอร์ ก็คือ (Weber, 1947)

1. การแบ่งงานกันทำตามหน้าที่
2. มีการระบุอำนาจหน้าที่สำหรับตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจนอันแสดงถึงขั้นสายการบังคับบัญชา
3. มีความเป็นทางการและมีกฎระเบียบมากเพื่อให้เกิดเอกภาพในการทำงานและควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร
4. การทำงานโดยไม่ถือความสัมพันธ์ส่วนตัว
5. การคัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง และการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นไปตามหลักคุณธรรมโดยคำนึงถึงความสามารถและทักษะในการทำงานเป็นสำคัญ
6. การว่าจ้างบุคลากรเข้าทำงานถือเป็นอาชีพหนึ่งและมีระบบประกันตำแหน่งในองค์กรไว้ให้
7. แยกชีวิตส่วนตัวออกจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานออกจากกันโดยเด็ดขาด

ดังนั้นเมื่อหลักการของ Max Weber กล้ามาแบบนี้ ทำให้ผู้บริหาร ผู้นำองค์กร หรือผู้มีอำนาจในระบบราชการไทยหลงคิดว่าการจัดโครงสร้างองค์กรลักษณะนี้เป็นองค์กรที่มีเหตุผล และมีประสิทธิภาพมากที่สุดเพราะเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้ระบุอย่างชัดเจนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน ตำแหน่งต่าง ๆ ได้รับการจัดเอาไว้ตามชั้นการบังคับบัญชาจากสูงลงมาต่ำ ซึ่งรวมทั้งอำนาจหน้าที่จะลดหลั่นกันลงมาตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเช่นกัน และที่สำคัญที่สุดความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ต่าง ๆ จะไม่เกิดขึ้น เพราะทุกคนเป็นกลางทางการเมืองและคิดเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงานโดยเด็ดขาดซึ่งเท่ากับไม่มีเรื่องของทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น ซึ่งโครงสร้างองค์กรแบบนี้สามารถนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วมันไม่สามารถที่จะเกิดขึ้นจริงได้ ดังนั้นเมื่อมีการจัดองค์กรในลักษณะนี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาในระบบราชการไทย ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องการบิดเบือนเป้าหมาย ในการทำงานในแต่ละขั้นตอนหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจขององค์กรนั้นมักมีกฎระเบียบที่มากมาย จนบางครั้งทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีการการคำนึงถึงกฎระเบียบ มากกว่า เป้าหมายขององค์กรโดยส่วนรวม ซึ่งได้แก่ ความมีเหตุผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร และผลประโยชน์ของประชาชน หรือผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการยึดกฎระเบียบในความเข้าใจของผู้บริหารองค์กรภาครัฐอาจจะคิดว่าจะช่วยให้การทำงานมีขั้นตอน บุคลากรทำงานตามกฎระเบียบมี ทำให้การทำงานราบรื่น แต่มันก็ก่อให้เกิดปัญหาที่คือ กฎ ระเบียบ ไม่สามารถที่จะกระตุ้นให้บุคลากรมีความกระตือรือร้น ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ ได้แก่

Merton (1940) กล่าวว่า การที่องค์กรยังที่กฎเกณฑ์มาตรฐานการทำงานและระเบียบแบบแผนมากเกินไป ทำให้องค์กรขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่สุดผู้ปฏิบัติงานจะมุ่งเน้นให้การทำงานทุกอย่างเป็นไปตามกฎเกณฑ์มากกว่าต้องการให้งานนั้นบรรลุเป้าหมายขององค์กร

Phillip Selznick (1949) เป็นอีกผู้หนึ่งที่โจมตีต้องการแบบระบบราชการ ในเรื่องของการบิดเบือนเป้าหมาย โดยเน้นที่การแจกแจงหน้าที่ออกไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในที่สุดสมาชิกในหน่วยงานต่าง ๆ จะเห็นความสำคัญในการบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานที่ตนสังกัดมากกว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กรโดยรวม

Alvin Gouldner (1954) กล่าวว่า กฎระเบียบต่าง ๆ จะทำให้คนมีพฤติกรรมไปในทางที่ไม่พึงปรารถนาต่อองค์กร การมีกฎระเบียบมากมายเกินไปคนจะทำงานเท่าที่เห็นว่าเพียงพอแก่การไม่ถูกลงโทษ และไม่พยายามทำงานด้วยความสามารถเต็มที่ที่ควรจะทำให้ได้

Thomson (1961) เห็นอันตรายของกฎระเบียบ ข้อบังคับ ในองค์กรแบบระบบราชการว่าจะทำให้คนรู้สึกไม่ปลอดภัยในการแสดงหรือกระทำที่ผิดแผกไปจากระเบียบ ดังนั้นคนมักมีพฤติกรรมแบบเฉื่อยชา ยึดติดกับกฎระเบียบขององค์กร สมาชิกในองค์กรจะหันมาปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัด เพื่อปกป้องตนเองจากการถูกลงโทษถ้าเกิดความผิดพลาดนี้ขึ้นภายหลังการปฏิบัติงานนอกเหนือที่กำหนด เพื่อความปลอดภัยในตำแหน่งหน้าที่การงานจึงพยายามปฏิบัติตามกฎให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

2. ปัญหาเรื่องการใช้ระเบียบข้อบังคับในสถานการณ์ที่ไม่เหมาะสม การมีกฎระเบียบมากเกินไปทำให้ องค์กรภาครัฐที่มีหน้าที่สำคัญคือการดูแลทุกข์สุขของประชาชน บางครั้งเกิดปัญหาการดำเนินงานที่ล่าช้า เนื่องจากติดกฎระเบียบ และขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการจำนวนมาก ซึ่งในบางสถานการณ์การทำงานล่าช้าอาจจะหมายถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ในเรื่องนี้ Merton และ May ให้ความคิดเห็นว่าการที่องค์กรได้เน้นการปฏิบัติตามระเบียบมากจนคนเกิดความเคยชินในการทำงานวิธีเดิมแต่เมื่อเผชิญกับเหตุการณ์ที่ต้องการการตอบสนองที่แปลกไปจากเดิมแต่สมาชิกกลับใช้วิธีการทำงานรูปแบบเดิม ทำให้การทำงานและผลลัพธ์ที่ออกมาไม่สอดคล้องต่อความต้องการหรือไม่ทันต่อระยะเวลาที่มีอย่างจำกัด (Merton, 1940)

3. ไม่ก่อให้เกิดการประสานงานกันในองค์กร การที่ในองค์กรภาครัฐมีหน่วยงานภายในที่มากจนเกินไป ทำให้ต่างคนต่างทำงานของตนเองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตนเอง

4. การรวมอำนาจการตัดสินใจ จะเห็นได้ว่าปัจจุบันโครงสร้างองค์กรภาครัฐมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ปฏิบัติงานมากขึ้นแต่ก็ไม่ใช่ว่าการให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ ถึงอย่างไรก็ตามอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังอยู่กับผู้บริหารสูงสุดอยู่ดี ทำให้ในบางครั้งเมื่อผู้บริหารไม่อยู่หรือภารกิจบางอย่างก็ไม่สามารถที่จะดำเนินต่อไปทำให้เกิดความเสียหายและกระทบต่อภาคส่วนต่าง ๆ โดยในเรื่องของการรวมอำนาจ Argyris (1957) เสนอความคิดเห็นว่า องค์กรแบบระบบราชการอำนาจให้ผู้บริหารสูงสุด

รวมอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ไว้ที่บุคคลระดับอาวุโสขององค์กรเท่านั้น ด้วยที่องค์กรมีกฎเกณฑ์มากไม่เปิดโอกาสให้ระดับล่างล่างได้ใช้ดุลยพินิจตัดสินใจได้เลยและการติดต่อสั่งการต้องเป็นไปตามลำดับขั้นการบังคับบัญชานั่นเอง

ทั้งนี้รูปแบบโครงสร้างองค์กรภาครัฐหรือระบบราชการของไทยยังมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่ใช้หลักการจัดโครงสร้างแบบองค์ระบบราชการแบบเครื่องจักรกล (Machine Bureaucracy) ของ Henry Mintzberg มองในภาพรวมโครงสร้างนี้เป็นผลพวงที่ได้มาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม จากงานที่มีการแบ่งกันไปตามหน้าที่จนเกิดความชำนาญในหน้าที่รับผิดชอบ และสามารถกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานได้ เป็นโครงสร้างองค์กรที่ใกล้เคียง Max Weber อธิบายไว้มากที่สุด ซึ่งมีลักษณะเด่นที่สำคัญคือมีการทำงานตามกฎระเบียบ มาตรฐานกระบวนการทำงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน กำหนดถึงช่องทางในการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชาและมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน องค์กรในลักษณะประเภทนี้ลักษณะการทำงานจะซ้ำซากจำเจ งานได้ถูกแจกแจงไปตามหน้าที่ โดยมีการรวมอำนาจตัดสินใจไว้ตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา ทั้งนี้ได้แบ่งแยกหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ (Line) และฝ่ายช่วยเหลือออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่เกี่ยวข้องกัน ฝ่ายช่วยเหลือสนับสนุน (Staff) ได้แก่ นักวิเคราะห์งานเพื่อสร้างมาตรฐานการทำงานที่ดี ทั้งนี้องค์กรมีผู้บริหารระดับกลาง (Middle Line) คอยประสานงานทั้งหมดเข้าด้วยกัน (Mintzberg, 1993) ซึ่งการจัดโครงสร้างแบบนี้อาจจะก่อให้เกิดข้อเสีย คือ

1. เต็มไปด้วยการควบคุม เพื่อลดการเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นและทำให้งานหยุดชะงัก ดำเนินการไม่สะดวก เกิดการเบี่ยงเบนในพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานรู้สึกวางเฉยและเย็นชาไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการ เน้นที่วิธีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์มากกว่ามุ่งเน้นการให้ผลของงาน

2. กำหนดนโยบายจากบนลงล่าง เน้นทำแผนปฏิบัติการโดยผ่านมาตามสายการบังคับบัญชาทำให้เสียเวลาในการติดต่อสื่อสารสั่งการ จึงเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง ไม่ซับซ้อน แต่ปัจจุบันความต้องการของประชาชนหรือปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น และในแต่ละวันสภาพแวดล้อมภายนอกก็มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การที่องค์กรภาครัฐยังมีการจัดโครงสร้างองค์กร แบบเดิมจะไม่สามารถดำเนินการได้ภายใต้สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรในปัจจุบัน

3. การจัดโครงสร้างขององค์กรภาครัฐ โดยการแบ่งงานออกไปตามหน้าที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภายใน และเห็นความสำคัญของหน่วยงานตนเองเหนือส่วนอื่นๆขององค์กรหรือองค์กรโดยรวม ทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกตามหน้าที่ยากแก่การประสานงานในที่สุด

จากปัญหาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าปัญหาสำคัญของระบบราชการของไทยแบบดั้งเดิม ก็คือ ขนาดขององค์กรระบบราชการที่มีอายุเพิ่มมากขึ้นก็จะมีขนาดใหญ่และมีการแบ่งโครงสร้างองค์กรและบทบาทหน้าที่ที่ซับซ้อน ทำให้มีสายการบังคับบัญชาและมีการกำกับดูแลหลายชั้น ส่งผลให้การทำงานของระบบราชการมีขั้นตอนมาก ทำงานล่าช้า และเกิดความสิ้นเปลืองโดยไม่จำเป็นจากขนาดขององค์กรระบบราชการนั้น ๆ ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างครบถ้วน ทัวถึงและรอบคอบก่อให้เกิดความบกพร่องต่องาน และการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการจัดโครงสร้างองค์กรระบบราชการเป็นรูปปิรามิดบางกรณีมักพบว่าหน่วยงานในระดับล่างและระดับปฏิบัติมีความสับสน ความซ้ำซ้อนของบทบาทหน้าที่ ส่งผลให้เกิดการเกี่ยงงานเพื่อปิดความรับผิดชอบ หรือเกิดการงานซ้ำซ้อน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของหน่วยงานในระดับล่างและระดับปฏิบัติของระบบราชการ

ปฏิรูปโครงสร้างองค์กรของระบบราชการไทยใครบ้างที่ได้ประโยชน์

ถ้าหากมีการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรของระบบราชการอย่างจริงจัง จะพบว่ามันก่อให้เกิดผลประโยชน์ในทางบวกอย่างมากมาย จากที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งส่วนนี้จะทำการอธิบายเพิ่มเติมว่า เมื่อระบบราชการของได้มีโครงสร้างองค์กรแบบใหม่จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไรบ้าง

- ปฏิรูปโครงสร้างองค์กรที่ถูกทิศทางจะทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีศักยภาพและสมรรถนะสูงในการพัฒนาประเทศ ซึ่งจะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ประเทศไทยโดยรวมมีความสามารถในการแข่งขัน มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดย

เฉพาะงานการทบทวนบทบาทภารกิจ ในภาพรวมของทุกกระทรวงพร้อมกันจะต้องได้คำนึงถึงบทบาทของภาครัฐ ตามรัฐธรรมนูญ ที่ให้ภาครัฐทำเฉพาะเรื่องจำเป็นเท่านั้น และจะสนับสนุนให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในระบบเศรษฐกิจเสรี และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและภาคประชาชน ทำให้ได้โครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

- มีระบบราชการเป็นกลไกการกำกับดูแลที่ดี ซึ่งสามารถสร้างความเป็นธรรมและความสงบสุขในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน
- การมีระบบบริหารราชการที่ดีจะทำให้ประเทศสามารถคลี่คลายแก้ไขปัญหาวิกฤตต่าง ๆ และปัญหาสังคมได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ

- การปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์กรระบบราชการใหม่จะทำให้ระบบราชการมีความ กระชับ ชัดเจน และเป็นเอกภาพในการบริหารงานและการให้บริการมากขึ้น ซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้ลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานราชการประหยัดงบประมาณในระยะยาว หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน การจัดสรรทรัพยากร การวัดผลงาน และการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมีความสะดวก และมีความชัดเจนมากขึ้นกว่าในอดีต การปรับบทบาทของหน่วยงานราชการให้ทำบทบาทหลักและลดละเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น มอบหมายภารกิจที่ท้องถิ่นและภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ให้องค์กรเหล่านั้นดำเนินการ จะทำให้ภาคราชการส่วนกลางเน้นการทำงานด้านนโยบายอย่างจริงจัง ทำงานเชิงคุณภาพ และจะมีขนาดเล็กลงได้ในอนาคต มีหน่วยงานใหม่ ๆ มาดูแลภารกิจหลักที่สำคัญของประเทศในสังคมยุคใหม่

- ในอนาคตหากระบบราชการมีความสุจริตโปร่งใสควบคู่ไปกับศักยภาพสมรรถนะสูงจะมีส่วนในการสร้างความมั่นใจให้ภาคเอกชนทั้งภายในและนอกประเทศ ประเทศไทยจะได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกมากขึ้นว่าเป็นประเทศที่มีการบริหารจัดการของภาครัฐที่ดี โปร่งใส น่าเชื่อถือ และเป็นประเทศที่มีการทุจริตน้อยเป็นที่ยอมรับได้ ซึ่งจะสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการลงทุน การท่องเที่ยว และการเจรจาในเวทีโลก

ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรในระบบราชการไทย

จากปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างองค์กรของระบบราชการสามารถสรุปได้ 3 ประเด็นคือ ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์กร (Complexity) ความเป็นทางการ (Formalization) และการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังนั้นถ้าหากจะทำให้ระบบราชการไทยมีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมต่อสถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงสามารถปรับตัวเองให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลง และมีประสิทธิภาพในการทำงาน จะต้องมีการปรับปรุงทั้ง 3 องค์ประกอบ ดังนี้

1. ความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์กร (Complexity) ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงการแจกแจงตามความเหมาะสม โดยทั้งนี้จะต้องปลูกฝังให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ตระหนักว่าตนเองมีหน้าที่ทำอะไรและเพื่อใคร โดยการปรับปรุงงานมีความมุ่งหมายเพื่อบริการประชาชน และก่อให้เกิดผลตามมาคือประโยชน์ของประชาชน โดยการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรระบบราชการจะมีการปรับโครงสร้างในแนวตั้ง โดยแบ่งเป็นภารกิจและทรัพยากรต่าง ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานสนใจเฉพาะหน้าที่ของตน ในขณะที่ประชาชนต้องการบริการของระบบราชการในแง่ของคุณภาพ ต้นทุนต่ำ และรวดเร็ว และที่สำคัญ คือ เปลี่ยนแปลงกระบวนการของงาน (Work Process) จากแนวตั้งเป็นแนวนอน ให้งานเคลื่อนที่ในแนวนอน ตัดหน้าที่ต่าง ๆ ที่ต้องประสานข้ามหน่วยงานระหว่างกันออกไป และที่สำคัญจะต้องมีการรวบรวมหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือมีหน้าที่คล้ายกันไว้ด้วยกัน

2. ความเป็นทางการ (Formalization) จะศึกษาถึงการกำหนดมาตรฐานการทำงาน กฎระเบียบ วิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ในองค์กร การมีกฎระเบียบที่มากเกินไปบางครั้งก็อาจจะปิดกั้นความคิดวิเคราะห์ของข้าราชการหรือคนในองค์กร เนื่องจากไม่สามารถที่จะทำอะไรที่นอกเหนือจากกฎระเบียบได้ จนในบางครั้งทำให้เกิดความเสียหายได้ เนื่องจากแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ล่าช้า ซึ่งกฎระเบียบของระบบราชการของไทยที่ระบุไปหมดทุกเรื่อง ทุกกระบวนการของการทำงานส่งผลให้ข้าราชการไทยเป็นข้าราชการที่มีความนิ่งเฉย ขาดความกระตือรือร้น เนื่องจากมีการทำงานที่ไม่มีความท้าทายและไม่ได้ตัดสินใจด้วยตัวเอง ขอบังคับ หรือกฎระเบียบจำนวนมากไม่น้อยสร้างความไม่คล่องตัวในการทำงาน บางข้อทำให้คนอยู่ในองค์กรด้วยความหวาดระแวง กลัวการทำผิด และที่ร้ายกว่านั้นผู้ที่ใช้กฎระเบียบจะใช้อย่างไร หัวหน้างานบางคนใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการจ้องจับผิด

ลูกน้อง ใช้เพื่อการแสดงอำนาจเหนือกว่า บางข้อหรืออาจจะหลายข้อก็เขียนตาม ๆ กันมา โดยที่ไม่ได้ตั้งคำถามก่อนเขียนว่า "เขียนขึ้นมาแล้วจะสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายองค์กรอย่างไร" ซึ่งสามารถที่จะแก้ไขได้โดย ลดจำนวนกฎระเบียบในเรื่องต่าง ๆ ให้น้อยลง แต่ให้ใช้กระบวนการความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการคือการมีเจ้าภาพที่จะแก้ไขปัญหาในหน่วยงานต่าง ๆ โดยที่แต่ละภารกิจก็ให้ออกกฎหมายเฉพาะในแต่ละภารกิจเมื่อสิ้นสุดภารกิจ กฎหมายหรือกฎระเบียบเหล่านั้นก็ยกเลิกไป การมีเจ้าภาพในการตัดสินใจและการมีเจ้าภาพในการคิดวิเคราะห์และทำหน้าที่ในเรื่องที่ตนรับผิดชอบอย่างจริงจังในลักษณะ "รู้จริง ทำจริง" และสิ่งเหล่านี้ก็จะทำให้ทุกส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลงานที่เป็นรูปธรรม และมีการทำสัญญาข้อตกลงในการปฏิบัติงานกันเป็นลำดับขั้น จากผู้บริหารสูงสุดคือ เจ้ากระทรวง เรียงลงมาถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง วิธีนี้จะทำให้ข้าราชการทุกคนรู้เป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน และต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายที่ได้ทำข้อตกลงไว้ มีการประเมินผลงานอย่างเป็นระบบ

3. การรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยจะดูว่าอำนาจอย่างเป็นทางการในการตัดสินใจเรื่องสำคัญต่าง ๆ อยู่ที่ไหน การทำงานของข้าราชการขาดความกระตือรือร้น เคยชินต่อการทำงานตามระเบียบกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องทำให้ขาดความสมบูรณ์ต่อการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ดังจะเห็นได้จากแม้การบริหารงานของระบบราชการจะมีการจำแนกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่การบริหารงานของระบบราชการทั้ง 3 ส่วนยังรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณและการบริหารบุคคล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการบริหารงาน ในบางครั้งการทำงานมีอุปสรรคที่มาจาก การรวมอำนาจ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาในระดับสูงไม่มีความเข้าใจครอบคลุมทุกเรื่องของภารกิจในองค์กร จนในบางครั้งทำให้เกิดการตัดสินใจที่ผิดพลาด และเกิดความล่าช้า เนื่องจากการทำงานรวมศูนย์จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนจากบนลงล่าง ซึ่งก็ให้เกิดผลเสียอย่างมากมาย ดังนั้นสิ่งที่สมควรที่จะทำก็คือ การทำงานแบบมีส่วนร่วม (Participatory Working) โดยเป็นการพยายามแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของคุณค่าของข้าราชการ ที่ข้าราชการจะสามารถมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการทำงานและแสดงให้เห็นถึงศักยภาพปัญหาของตน และความร่วมมือกันในหน่วยงานของตนในการบริหารหรือดำเนินการกิจการด้านต่าง ๆ ขององค์กรทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม แทนที่จะเป็นผู้ที่คอยรับฟังคำสั่งและดำเนินการตามคำสั่งเพียงอย่างเดียว โดยทั้งนี้ผู้บังคับบัญชาจะต้องพยายามกระตุ้นให้ข้าราชการมีจิตสำนึกและกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมเช่นเดียวกัน เพราะการที่วัฒนธรรมองค์การการทำงานตามคำสั่งได้ถูกปลูกฝังมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานทำให้ข้าราชการยังปรับตัวไม่ได้ สนับสนุนให้มีการริเริ่มการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับงานที่ตนเองได้ทำรวมถึงบอกปัญหาอุปสรรคในการทำงาน ตลอดจนให้เสนอกระบวนการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาของตนเองให้มีประสิทธิภาพว่าทำไมผู้บังคับบัญชาถึงต้องไว้วางใจให้ข้าราชการคนนั้นมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องงานที่ตนเองได้ดำเนินการอยู่

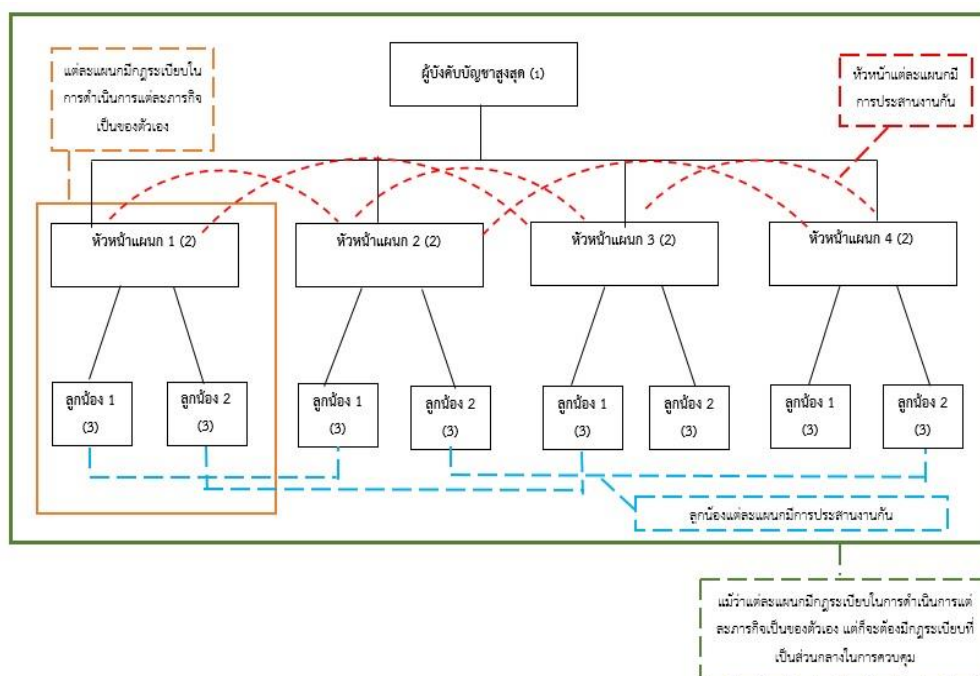
แม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งที่ดี แต่เราก็ควรจะต้องระวังในสิ่งดังต่อไปนี้

1. จะต้องสร้างเข้าใจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจ ดังนั้นการมอบอำนาจงานจะต้องกำหนดขอบเขตของอำนาจ ความรับผิดชอบและระยะเวลาการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบุถึงอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน โดยการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย

2. จะต้องไม่เกิดความสับสนในการมอบอำนาจ ผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลางจะต้องมีความเข้าใจขอบเขตการมอบหมายอำนาจให้เหมาะสมตามเนื้อหาของงานที่ข้าราชการได้รับมอบหมายเป็นอย่างดี จึงจะไม่ก่อให้เกิดความสับสน

3. การมอบอำนาจจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสม การมอบอำนาจโดยไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมและความสามารถของผู้รับมอบหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้เนื่องจากความสามารถของแต่ละบุคคลมีจำกัด ดังนั้นก่อนมอบหมายอำนาจจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงความยากง่ายของงาน ความสามารถของผู้ที่ได้รับมอบหมายและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของบุคคลนั้นในระยะเวลาของการทำงาน

ดังนั้นจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น รูปแบบโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมกับระบบราชการของไทยเป็นอย่างไร จะสร้างเป็นแผนภูมิให้เห็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ตัวอย่างโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมในระบบราชการของไทย

ที่มา: ผู้เขียนบทความ

1. ผู้บังคับบัญชา (1) ทำหน้าที่ควบคุมในเรื่องที่จำเป็นและสำคัญในองค์กรเท่านั้น โดยงานในด้านการกิจต่าง ๆ จะต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังหัวหน้าแผนกต่าง ๆ
2. หัวหน้าแผนก (2) ทำหน้าที่ตัดสินใจในการกิจที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา โดยทั้งนี้เป้นแค่เพียงผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายของภารกิจนั้น ๆ และดูภาพรวมของการทำงานในแต่ละภารกิจ
3. ลูกน้องหรือผู้ปฏิบัติงาน (3) ทำหน้าที่ในการดำเนินการกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานให้บรรลุผล โดยทั้งนี้จะมีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินการกิจที่ได้รับมอบหมาย ตามที่ได้ตกลงกันกับหัวหน้าแผนก แต่ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติงานจะต้องตระหนักว่าถ้าเกิดเหตุที่ไม่คาดคิดในการดำเนินการกิจ จะต้องปรึกษาหัวหน้าแผนกโดยทันทีเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และไม่ควรที่จะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายเกิดข้อขัดข้องของตน
4. ในการดำเนินงานในแต่ละภารกิจให้แต่ละแผนกกำหนดกฎระเบียบเอง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานแต่ละภารกิจ และเมื่อภารกิจบรรลุผลตามที่ตั้งไว้ กฎระเบียบเหล่านั้นก็ให้มีการยกเลิก
5. ถึงแม้ว่าจะมีกฎระเบียบในการดำเนินงานในแต่ละภารกิจ แต่ก็จำเป็นต้องมีกฎระเบียบส่วนรวมเพื่อให้การทำงานร่วมกันของทุกฝ่ายประสานกันและมีประสิทธิภาพ

ทิศทางในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรในระบบราชการไทยในอนาคต

รูปแบบที่ 1: การปรับโครงสร้างองค์กรเชิงลดขนาด

ในปัจจุบันมักจะพบว่าหน่วยงานย่อยภายในองค์กรราชการของประเทศไทยจะมีมากเกินไปเนื่องจากภารกิจของหน่วยงานราชการมีหลากหลาย ดังนั้นจึงส่งผลให้เกิดหน่วยงานย่อยไปตามภารกิจต่าง ๆ ซึ่งถือว่ามากเกินไปจนความจำเป็น ซึ่งจะส่งผลอื่น ๆ ตามมา เช่น งบประมาณไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน บุคลากรมีไม่เพียงพอ และจำนวนหน่วยงานย่อยที่มากเกินไปทำให้เกิดการควบคุมหรือการบริหารจัดการยากขึ้น ดังนั้นแล้วถ้าหากจะทำให้องค์กรในระบบราชการไทยมีประสิทธิภาพจะต้องเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่นได้เป็นองค์กรเล็กไม่ต้องใหญ่ แต่ถ้าหากจะทำการลดขนาดขององค์กรหรือโครงสร้างองค์กรให้มีขนาดเล็กลง

จะต้องมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบโดยที่ผู้บริหารรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนจะต้องมีการศึกษาภารกิจหรือหน้าที่ของหน่วยงานอย่างละเอียดว่ามีภารกิจใดบ้างที่เป็นภารกิจหลัก และภารกิจในแต่ละหน่วยงานย่อยภายในมีอะไรที่มันทับซ้อนกันบ้าง จากนั้นค่อยมาวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรว่าควรที่จะมีหน่วยงานย่อยใดบ้างที่ยังจำเป็นต้องคงอยู่ โดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือจำนวนบุคลากร เพราะสิ่งที่เป็นปัญหาใหญ่ขององค์กรระบบราชการไทยคือจำนวนบุคลากรมีไม่เพียงพอในการทำงาน

รูปแบบที่ 2 : ต้องมีการจัดตั้งโครงสร้างองค์กรแบบ Matrix

เพื่อที่จะดำเนินงานตามภารกิจพิเศษที่ได้รับมอบหมายที่ไม่ใช่งานประจำขององค์กร ซึ่งถ้าหากมีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบ Matrix มันสามารถทำให้ภารกิจดำเนินการแล้วเสร็จได้ตามระยะเวลา ทั้งนี้ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคลากรขององค์กรอีกด้วย โดยทั้งนี้มันมีนักวิชาการ Gareth R. Jones (1997) กล่าวว่าข้อดีของโครงสร้างองค์กรแบบ Matrix มีด้วยกัน 4 ประการ คือ (1) บุคลากรที่มาทำงานร่วมกันเกิดความเข้าใจกันในงานที่ทำเนื่องจากบุคลากรที่มาทำงานมีความเชี่ยวชาญเฉพาะอยู่แล้ว ทำให้ทราบถึงเรื่องที่จะดำเนินการอย่างสมบูรณ์ ซึ่งการทำงานภายใต้โครงสร้างนี้มีความยืดหยุ่นมากซึ่งก่อให้เกิดผลดีในการบรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์โครงการ (2) เปิดให้มีการสื่อสารระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านการทำงานในแต่ละด้าน และเปิดโอกาสให้สมาชิกในทีมมีส่วนร่วมในการเรียนรู้จากกันและกันเพื่อนำไปพัฒนาทักษะของตนเอง (3) โครงสร้างองค์กรแบบนี้จะช่วยให้องค์กรเพิ่มบุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพได้มากขึ้น (4) การทำงานภายใต้โครงสร้างแบบ Matrix จะทำให้บุคลากรจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์หรือผลลัพธ์จากทั้งงานประจำและงานในภารกิจพิเศษ ซึ่งจะก่อให้เกิดบุคลากรมีความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้นเป็นสองเท่า

รูปแบบที่ 3 : ใช้โครงสร้างองค์กรแบบเครือข่ายให้มากขึ้น

เนื่องจากปัจจุบันแผนงานของหน่วยงานในระบบราชการจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ดังนั้นทำให้มีเป้าหมายเดียวกันและบางภารกิจก็อาจจะมีความคล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน ดังนั้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันจึงมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับองค์กรในระบบราชการของไทย ดังนั้นควรจะมีการปรับลดขนาดองค์กรให้เล็กลงและใช้รูปแบบองค์กรแบบเครือข่ายให้มากขึ้น คือ เน้นการสร้างเครือข่าย ประสานงานกันในระดับองค์กร หรือหน่วยงานย่อย เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันขององค์กรทำให้ภารกิจขององค์กรสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างราบรื่น

แต่ทั้งนี้การบริหารจัดการองค์กรในรูปแบบเครือข่ายจะอย่างไรเป็นประเด็นที่องค์กรในระบบราชการไทยและพันธมิตรต้องมาตกลงทำความเข้าใจกันว่าจะให้ในเครือข่ายประกอบด้วยระบบ/ ศูนย์รวมของอำนาจรัฐที่มีฐานอยู่บนความเชี่ยวชาญมากกว่าบนตำแหน่งหน้าที่ที่นำมาวมกันที่จุดเดียวในเครือข่ายเพื่อเปิดโอกาสให้การใช้ทรัพยากรมีศักยภาพ (มีโอกาสนในการจัดสรรการเงินงบประมาณ เข้าถึงโครงการ โอกาสในการศึกษาและแลกเปลี่ยนเทคโนโลยี) ในการร่วมสร้างประสบการณ์ในเครือข่ายร่วมกัน ในแง่ของการตัดสินใจ จะมีความแตกต่างจากการบริหารงานปกติ ต้องพยายามให้ได้ข้อตกลงที่เกิดจากการเรียนรู้ร่วมกัน จากตัวแทนหน่วยงานทั้งหลาย ได้มาจากการถกเถียง ค้นพบ ปรับตัว และได้มติเอกฉันท์เป็นเกณฑ์ การตัดสินใจกระทำการใดต้องเกิดจากการตัดสินใจบนพื้นฐานของการก่อประโยชน์ร่วมกันหรือให้ได้คุณค่าทางเทคนิคและคุณค่าทางข้อมูลที่ทุกคนเห็นพ้องต้องกัน

ในแง่ของการวางแผนต้องเกิดจากวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาทุกคนที่เป็นตัวแทนหน่วยงานจะเข้ามาช่วยแสดงความคิดเห็นและออกเสียงตกลงว่าจะทำอะไร ซึ่งอาจจะตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในเครือข่ายหรือเป็นคณะกรรมการ ส่วนในเรื่องของการนำไปปฏิบัติ เรื่องที่จะนำไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับข้อตกลงว่าหน่วยงานที่เข้ามาอยู่ในเครือข่ายจะเป็นตัวประสานหรือเป็นตัวสนับสนุนในโครงการ ซึ่งโดยปกติในเครือข่ายเองก็ไม่ได้มีคนนั่งทำงานประจำเป็นจำนวนมาก บุคลากรที่มีอยู่มาทำหน้าที่เท่าที่จำเป็นแก่การประสานงานระดับข้อมูล จัดระบบข้อมูล จัดการประชุม เป็นงานหลัก ดังนั้นจึงขึ้นกับว่าใครหรือหน่วยงานไหนรับผิดชอบเป็นแม่ข่ายในเรื่องต่าง ๆ ที่ตกลงกัน

บทสรุป

การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรของระบบราชการไทยเป็นงานยากและเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในและภายนอกมากมาย เนื่องจากระบบราชการมีขนาดใหญ่ตามอายุที่เพิ่มขึ้นมีการแบ่งโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ที่ซับซ้อน ส่งผลให้มีสายการบังคับบัญชาและการกำกับดูแลหลายชั้น เพราะฉะนั้นการทำงานของระบบราชการจึงมีขั้นตอนมาก ใช้ระยะเวลาดำเนินการล่าช้า และเกิดความสับสนเปลี่ยนในการบริหารงาน นอกจากนี้ด้วยเหตุที่ระบบราชการมีขนาดใหญ่จึงส่งผลให้ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถกำกับดูแลการปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วนและรอบคอบ จนเกิดความเสียหายต่องานและเปิดโอกาสให้มีการทุจริตเกิดขึ้น นอกจากนี้การขยายตัวของระบบราชการยังเป็นไปอย่างไร้ทิศทางจึงส่งผลให้เกิดหน่วยงานขึ้นมามากมายจนเกินไป โดยไม่ได้ยุบเลิกหน่วยงานเก่าลง ส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เกิดการเกี่ยงงานเพื่อปิดความรับผิดชอบและเกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อน ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของหน่วยงานในระดับล่างและระดับปฏิบัติการของระบบราชการ ประสบการณ์ในการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรไทยในอดีตเป็นอุทาหรณ์ว่า การปฏิรูปเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน และเป็นเรื่องที่ยากต่อการสร้างความเข้าใจ โดยเฉพาะข้าราชการที่คุ้นเคยกับการปฏิบัติงานตามระบบเดิมมานาน จึงมีผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้สูญเสียผลประโยชน์โดยตรง

โดยที่บุญศรี และ สุภัญญา (2551) เห็นว่าแนวทางการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์กร ภาครัฐเป็นเรื่องสำคัญในการปฏิรูประบบราชการไทย เนื่องจากบทบาทภารกิจของภาครัฐในโลกยุคใหม่เปลี่ยนแปลงไปมาก และโครงสร้างของหน่วยงานราชการที่จัดแบ่งตามภารกิจเดิมไม่ได้รับการปรับปรุงอย่างจริงจัง จึงมีความซับซ้อน สับสน และซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน บทบาท ภารกิจ การที่โครงสร้างไม่เอื้อเป็นข้อจำกัดของการทำงานไม่ครบถ้วน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทบทวน และจัดบทบาทภารกิจและ โครงสร้างของภาครัฐก่อน เพื่อวางรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน และปรับหน่วยงานราชการให้กระชับเหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของประเทศชาติและประชาชน ทั้งนี้ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักการจัดโครงสร้างองค์กรภาครัฐ แนวใหม่ ดังนี้

1. เป็นงานที่หน่วยงานราชการจำเป็นต้องทำหรือไม่ ถ้าจำเป็นต้องทำก็ต้องพิจารณาว่าซ้ำซ้อนหรือไม่ ควรจะยกเลิก รวมงาน โอนงานจึงจะเหมาะสม
2. ยังจำเป็นต้องมีหน่วยงานราชการนั้นหรือไม่เนื่องจากเอกชนยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการแทน ก็ให้ดำเนินการต่อไปก่อน โดยต้องคำนึงถึงต้นทุนและภาระค่าใช้จ่ายระยะยาว
3. หากเป็นงานบริการบางประเภทที่หน่วยงานราชการยังจำเป็นต้องจัดการบริหารให้ประชาชนเพียงบางกลุ่ม หรือหน่วยงานราชการยังมีขีดความสามารถที่เหลือในการให้บริการได้ การจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสมกับงานเพื่อลดภาระงบประมาณของรัฐและสร้างความเป็นธรรมในการใช้ทรัพยากรของรัฐ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาและวางแนวทางในการแปรรูปหน่วยงานราชการสู่ภาคเอกชนในอนาคต

ดังนั้นแล้วการสร้างความสำเร็จกับข้าราชการเป็นเรื่องท้าทายความสามารถของรัฐบาลที่จะต้องเป็นแกนนำในการปฏิรูปการปรับเปลี่ยนเรื่องที่มีรายละเอียดและเทคนิควิชาการหลายด้าน ดังนั้น ข้าราชการทุกระดับจึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับรายละเอียดและหลักการในการจัดโครงสร้าง การปรับวิธีการบริหารงาน และแนวทางการปฏิบัติราชการในรูปแบบใหม่ เพื่อที่จะเป็นแบบอย่างและแกนนำสำคัญในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมักมีกระแสการสนับสนุนและกระแสการต่อต้าน ซึ่งผู้สนับสนุนมักเป็นประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่มีอำนาจและผลประโยชน์ ส่วนผู้ต่อต้านมักเป็นข้าราชการผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงและผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบ

หลักการสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรในอนาคตนั้นจึงควรปรับปรุงและปฏิรูปจากเรื่องที่มีหลักการรองรับ สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และนำผู้รู้เข้ามาอยู่ในกระบวนการ เพื่อให้เกิดมีความเห็นหลากหลาย นานาทัศนะ ความแตกต่างเหล่านี้เมื่อนำมาพิเคราะห์ สังเคราะห์อย่างรอบคอบแล้ว ย่อมจะนำมาซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายที่พึงปรารถนา และในประการที่สำคัญที่สุดก็คือการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน และจะต้องเน้นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ให้ชัดเจน อย่าให้คนที่ไม่ควรได้ประโยชน์กลับได้ คนที่ควรได้ประโยชน์กลับไม่ได้ หรือได้น้อยลงกว่าที่ควร เพื่อให้การปฏิรูปโครงสร้างองค์กร

เป็นแรงขับเคลื่อนที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ความกินดีอยู่ดีของประชาชน การจัดสรรคุณค่าและทรัพยากรของรัฐ ให้ไปถึงมือประชาชน โดยเฉพาะประชาชนผู้ยากไร้และผู้เสียเปรียบในสังคม

เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. (2558). *การปฏิรูประบบราชการไทยและผลกระทบ*. สืบค้น 1 พฤศจิกายน 2565,

จาก http://file.siam2web.com/trdm/journal/201331_83108.doc.

บุญศรี ทองผ่องสวัสดิ์ และสุกัญญา วิเชียรกร. (2551). *การเตรียมแนวทางเพื่อการบริหารราชการยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2543). *การบริหารจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์: ระบบตลาด การจัดการ สมัยใหม่การมีส่วนร่วมของ*

ประชาชน และชุมชนนิยม. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Gouldner, Alvin, N. (1954). *Pattern of Industrial Bureaucracy*. NY: The Free Press.

Jones, Gareth R. (1998). *Organization Theory: Text and Cases*. Reading, Mass: Addison Wesley.

Merton, Robert K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.

Mintzberg, Henry. (1993). *Structure in Five designing Effective Organization*. NJ: Prentice-Hall Inc.

Naisbitt, John. (1984). *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our lives*. Uk: Macdonal & Co.

Selznick, Philip. (1949). *T.V.A and the Grass Root*. Berkeley: University of California Press.

Thomson, James D. (1961). *Organization in Action*. NY. McGraw-Hill.

Weber, Max. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. NY: Free Press.



RCIM
GRADUATE SCHOOL

หลักสูตร

ทางเลือกใหม่สู่ความสำเร็จ

ปริญญาโท

- บริหารธุรกิจ (M.B.A.)
- รัฐประศาสนศาสตร์ (M.P.A.)
- นวัตกรรมการบริหารการศึกษา (M.Ed.)

เรียนจบภายใน
1 ปีครึ่ง - 2 ปี

ติดต่อสอบถามเพิ่มเติมได้ที่ 092-442-8000 @Rcim.mutr www.rcim.in.th