

**มุมมองของข้าราชการต่อการทำงานภายในหน่วยงานภายหลังการปฏิรูประบบราชการ**  
**View of Government Officials on Operation in Government Unit**  
**After Governmental Reformation**

ณัฐพันธุ์ เจริญนันทน์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

E-mail: natsdu@hotmail.com

**บทคัดย่อ**

การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยต้องการทราบถึงความรู้ ความเข้าใจ และความคิดของข้าราชการต่อปรัชญา ภารกิจ ระบบงาน และปัจจัยการดำเนินงานในหน่วยราชการที่อยู่ในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ ศึกษาความสำคัญ ความพร้อมของระบบงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการปฏิรูป และการพัฒนาของหน่วยราชการหลังการปฏิรูประบบราชการ และรับทราบปัญหาของระบบงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน และการพัฒนาของหน่วยราชการ รวมถึงนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงาน และการกำหนดแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการ ให้สอดคล้อง และสนับสนุนต่อการปฏิรูประบบราชการ ในระดับมหภาค โดยประชากรกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จำนวน 548 คน ไม่รวมข้าราชการครู อาจารย์ ทหาร ตำรวจ แพทย์ พยาบาล และตุลาการ การเก็บข้อมูลใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ตัวแปรที่นำมาศึกษา คือ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง (C) อายุราชการ ปรัชญา วิสัยทัศน์ ภารกิจของหน่วยราชการ เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสอบถาม และการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรม SPSS ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการให้ความสำคัญมากกับวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้บริหาร รองลงมาด้านทักษะ ความสามารถกลุ่มตัวอย่าง และประสบการณ์ของบุคลากร ด้านการประสานงาน และระบบภายในองค์การตามลำดับ ส่วนความพร้อมในระบบงาน ข้าราชการมีความพร้อมมากในการตอบสนองต่อนโยบายระดับกระทรวง/ ส่วนราชการ ที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงานที่ตนเองสังกัด รองลงมาด้านวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้บริหาร ด้านทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ของบุคลากร ตามลำดับ แต่ทั้งนี้ ระบบงานราชการเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาคือความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการแบบเดิมเท่านั้น ซึ่งตัวข้าราชการจะเป็นตัวจักรสำคัญที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการสำเร็จหรือล้มเหลว ภาครัฐจึงต้องมีกระบวนการ และวิธีการที่ต่อเนื่องในการปรับเปลี่ยนแนวคิด และพฤติกรรมของข้าราชการให้สำนึกเสมอว่า “ข้าราชการคือผู้รับใช้ประชาชน”

### Abstract

The objective of this study was to acknowledge and to find out government officials ideas towards philosophy, mission, operational system, and operational factors of the government agencies under the process of governmental reform. The sampling population of this research was from 548 government officials who worked for the central and regional government agencies, excluding teachers, lecturers, soldiers, policemen, doctors, nurses, and judges. The specific sampling was applied for data collection. The variables used in this study were educational level, position level (c), service years, philosophy, vision, mission of government agencies. Questionnaire was used as a tool for the study and SPSS program was applied for data analysis. The study result found that the government officials concentrated on vision and competency of the management followed by skill, competency of sampled group, and personal experience on coordination, and internal organization system respectively. In addition, the government officials were highly ready to respond to the ministerial policy/ government agency's policy against the operations of their own agencies, followed by vision and competency of the management, skill, competency and personal experience, respectively. However, the government operational system was only a part of solution method for inefficiency of existing government operational system. The government officials were an important mechanism effecting to the success or failure of the government system reform. The government therefore must provide a process and method continuously for adjustment and adaptation of idea and behaviors of the government officials. The government officials should always recognize that "Government Officers are Servant of People."

### บทนำ

จากวิกฤตเศรษฐกิจ (Economic Crisis) ในปี 2540 ที่ลุกลามเป็นปัญหาของชาติและภูมิภาค ที่กดดันให้รัฐบาลไทยต้องปรับตัวอย่างมากในหลายๆ มิติ "การปฏิรูประบบราชการ (Beaureaucratic Reform)" จึงเป็นนโยบาย และภารกิจสำคัญที่รัฐบาลต้องผลักดันให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยที่รัฐบาลทุกชุดได้กำหนดเป็นนโยบาย และมีการส่งเสริมผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการมา โดยตลอด จากการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้กำหนดเป้าหมาย กรอบ และแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลถนอมถนอม ชนรัตน์ ตลอดจนถึงรัฐบาลที่ผ่านๆ มากี่ได้มีความพยายามในการพัฒนา และปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สูงขึ้นเรื่อยๆ แต่ในอีกทางหนึ่ง การดำเนินการเหล่านี้ก็กลับเป็นการตีหมิ่นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน มีข้าราชการจำนวนมาก ทำให้

องค์การภาครัฐขยายตัวจนมีขนาดใหญ่ และอาศัยแรงขับเคลื่อนจากภาครัฐเป็นปัจจัยหลักหรือศูนย์กลางในการขับเคลื่อนในการพัฒนาที่สำคัญ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม และโครงสร้างพื้นฐานทั้งภาครัฐและประชาสังคม แต่การขยายตัวอย่างไร้ทิศทางของระบบราชการทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินในแทบทุกระดับไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศให้ทันต่อสถานการณ์ของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) หรือ โลกไร้พรมแดน (Borderless World) ที่การรับรู้ ตื่นตัว และตัดสินใจแก้ปัญหาจะต้องทำอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว ยืดหยุ่น และถูกต้องตรงประเด็น โดยอาศัยความรู้ ประสบการณ์ และภูมิปัญญาที่ลึกซึ้ง มองการณ์ไกล เนื่องจากโครงสร้างของระบบราชการไทยมีขนาดใหญ่ หน่วยงานซ้ำซ้อน ไม่คล่องตัวในการบริหาร และสิ้นเปลืองงบประมาณที่เป็นค่าใช้จ่ายสูง (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2547)

ความจริงผู้บริหารในแทบจะทุกรัฐบาลต่างตระหนักถึงปัญหา และมองเห็นถึงความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ แต่การปฏิรูประบบราชการก็ประสบอุปสรรคขัดขวาง และความล่าช้ามาตลอดจนกระทั่งผ่านการปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 จึงมีการเริ่มต้นกระทำกันอย่างเป็นระบบและจริงจัง ซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลง และบูรณาการของสังคมโลก เนื่องจากตลอดระยะเวลากว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมาสังคมโลก ตลอดจนแรงกดดันจากภายในประเทศ โดยเฉพาะโลกธุรกิจการค้ามีการพัฒนา และเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีความรุนแรง ซ้ำซ้อน และผันผวนมากกว่ายุคใดๆ

ในฐานะที่ประเทศไทยอยู่ในกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง จึงหลีกเลี่ยงไม่พื้นที่ที่จะต้องปรับตัวองให้สอดคล้องตามกระแสโลกาภิวัตน์ แต่ระบบราชการที่เป็นกลจักรสำคัญที่มีข้าราชการเป็นผู้ขับเคลื่อนในการพัฒนาประเทศ กลับไม่เคยได้รับการแก้ไขและพัฒนาอย่างเป็นระบบ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการก็มีใช้การตัดสินใจเชิงนโยบาย และการสั่งการจากส่วนกลางเท่านั้น การปรับโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างความเข้าใจ ความพร้อมให้กับระบบงาน และทรัพยากรมนุษย์ต่างก็เป็นประเด็นสำคัญที่ไม่ควรมองข้าม โดยเฉพาะการประเมินสถานะ ศักยภาพ และความพร้อมของระบบบริหารจัดการของหน่วยงานราชการต่างๆ ให้สอดคล้องรองรับ และส่งเสริมนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับที่ผ่านมามีนักวิชาการ และผู้บริหารภาครัฐหลายท่าน อาทิ ทักษิณ ชัยวัชกูล, ทศพร ศิริสัมพันธ์, สุพจน์ ทรายแก้ว, รุ่ง แก้วแดง, วิรัช วิรัชวิภาพันธ์ ได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ และวิพากษ์ถึงการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะภาพรวมของประเทศ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการขนาดใหญ่ แต่ยังไม่มีการศึกษาถึงความเห็น และความพร้อมของข้าราชการระดับปฏิบัติการ ในส่วนต่างๆ ที่มีต่อนโยบาย กรอบปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมที่ข้าราชการกำลังเผชิญอยู่ว่ามีความพร้อมหรือศักยภาพในการรองรับการพัฒนากระบวนราชการโดยรวมได้อย่างไร ขณะเดียวกันการปฏิรูประบบราชการไทยก็ได้ดำเนินการมาระยะหนึ่ง ซึ่งเริ่มมีความชัดเจนในทิศทางและเห็นผลที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะผลกระทบที่มีต่อข้าราชการและการทำงาน ซึ่งจะมีผลลัพธ์โดยตรงต่อประชาชน

ดังนั้นการศึกษา เรื่อง “มุมมองของข้าราชการต่อการทำงานภายในหน่วยงานภายหลังการปฏิรูประบบราชการ” จะมุ่งการศึกษา ประเมิน และวิเคราะห์ความเข้าใจ และความคิดเห็นของข้าราชการในการปรับปรุงระบบงานในหน่วยราชการของตนให้รองรับต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยทำการศึกษาความเข้าใจในวิสัยทัศน์ ปรัชญา และภารกิจของหน่วยงานต้นสังกัด ความสำคัญ และความพร้อมของปัจจัยการดำเนินงานในหน่วยราชการ เพื่อรองรับต่อการปฏิรูประบบราชการ อันเป็นงานวิจัยที่จะส่งผลต่อทั้งการพัฒนาการศึกษาด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือ NPM และการประยุกต์องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในทางปฏิบัติ จะทำให้เกิดผลที่ครอบคลุมเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ สร้างประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินความรู้ ความเข้าใจ และความคิดเห็นของข้าราชการที่มีต่อวิสัยทัศน์ ภารกิจระบบงาน และปัจจัยการดำเนินงานของระบบราชการภายหลังการปฏิรูป และการพัฒนาระบบราชการ
2. เพื่อศึกษาความสำคัญ ความพร้อมของระบบงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินการปฏิรูป และการพัฒนาของหน่วยราชการหลังการปฏิรูประบบราชการ
3. เพื่อรับทราบปัญหาของระบบงาน ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงาน และการพัฒนาของหน่วยราชการ
4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงาน และการกำหนดแผนปฏิบัติการของหน่วยราชการ ให้สอดคล้อง และสนับสนุนต่อการปฏิรูประบบราชการในระดับมหภาค

### วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “มุมมองของข้าราชการต่อการทำงานภายในหน่วยงานภายหลังการปฏิรูประบบราชการ” เป็นการศึกษาภายใต้กรอบกำลังคน ระยะเวลา และงบประมาณ การวิจัยครั้งนี้จึงกำหนดขอบเขตของการศึกษาให้สั้น กระชับ แต่ให้ผลที่สามารถนำไปใช้งานได้ ดังต่อไปนี้

1. ประชากรและกลุ่มเป้าหมาย เป็นกลุ่มข้าราชการทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ในกระบวนการปฏิรูประบบราชการ โดยผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) โดยทำการสุ่มตัวอย่างจากกลุ่มข้าราชการระดับปฏิบัติการ ผู้บริหารระดับหัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการจนถึงหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งสามารถคัดกลุ่มตัวอย่างได้จำนวน 548 คน จากการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการฝึกอบรมในหน่วยงาน
2. ขั้นตอนการวิจัย การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาข้อมูลในหลายๆ มิติ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเชื่อถือได้ โดยให้ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ในการปฏิรูปราชการ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

จากการทำการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) และการทำวิจัยภาคสนาม (Field Research) ที่ต้องเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม (Questionnaire) ที่ผู้วิจัยพัฒนาขึ้นในการเก็บรวบรวมข้อมูล แล้วนำมาประมวลผลด้วยโปรแกรมทางสถิติ SPSS PC ก่อนนำมาวิเคราะห์เพื่อสรุปอภิปรายผล และให้ข้อเสนอแนะในแบบการพรรณนา (Descriptive)

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลในการศึกษา โดยวิธีการแจกแบบสอบถาม (Questionnaire) โดยแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน 2) คำถามเกี่ยวกับความเข้าใจในหน่วยราชการ โดยมุ่งประเด็นในเรื่องปรัชญา ภารกิจ ความสำคัญ ความพร้อมของหน่วยราชการต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่

4. การทดสอบเครื่องมือ ก่อนการรวบรวมข้อมูลผู้วิจัยได้นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้นไปทดสอบหาความเที่ยงตรง (Validity) โดยให้ผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขให้มีความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา และหาความเชื่อมั่น (Reliability) โดยนำแบบสอบถามที่ได้ปรับปรุงแก้ไขแล้วไปทดสอบ (Pre-test)

5. การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ ผู้วิจัยใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ในการนำเสนอ โดยแบบสอบถามส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน สถิติที่ใช้คือ การแจกแจงความถี่ อัตราส่วนร้อยละ และนำเสนอในรูปตารางประกอบคำบรรยาย และแบบสอบถามส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับความเข้าใจในหน่วยราชการ ในส่วนของคำถามปรัชญาและภารกิจในการดำเนินงานของหน่วยงานที่สังกัด สถิติที่ใช้คือ การแจกแจงความถี่ อัตราส่วนร้อยละ ค่าแจกแจงความถี่ร่วม และค่าไคสแควร์ ส่วนคำถามความสำคัญและความพร้อมของระบบงาน และปัจจัยในการดำเนินงาน สถิติที่ใช้คือ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าความแตกต่าง ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของ Pearson ส่วนคำถามปลายเปิดนำข้อมูลที่ได้มาสรุปเป็นความเรียงเชิงพรรณนา

6. ขอบเขตระยะเวลาในการวิจัย รวม 1 ปี 6 เดือน เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2546 – 29 กุมภาพันธ์ 2548

### ผลการศึกษา

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน จากข้อมูลพื้นฐาน กลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 548 คน ประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเพศ อายุ การศึกษา ระดับตำแหน่ง และระยะเวลาที่รับราชการ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงร้อยละ 70.0 เพศชายร้อยละ 30.0 ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20 - 35 ปีร้อยละ 40.0 รองลงมาอายุระหว่าง 46 - 55 ปีร้อยละ 30.0 อายุระหว่าง 36 - 45 ปีร้อยละ 26.0 และอายุ 56 ปีขึ้นไปร้อยละ 4.0 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีร้อยละ 50.0 รองลงมาอนุปริญญาร้อยละ 45.0 และปริญญาโทหรือสูงกว่าร้อยละ 5.0 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับตำแหน่ง C 5 - 6 ร้อยละ 43.0 รองลงมาระดับตำแหน่ง C 3 - 4 ร้อยละ 31.0

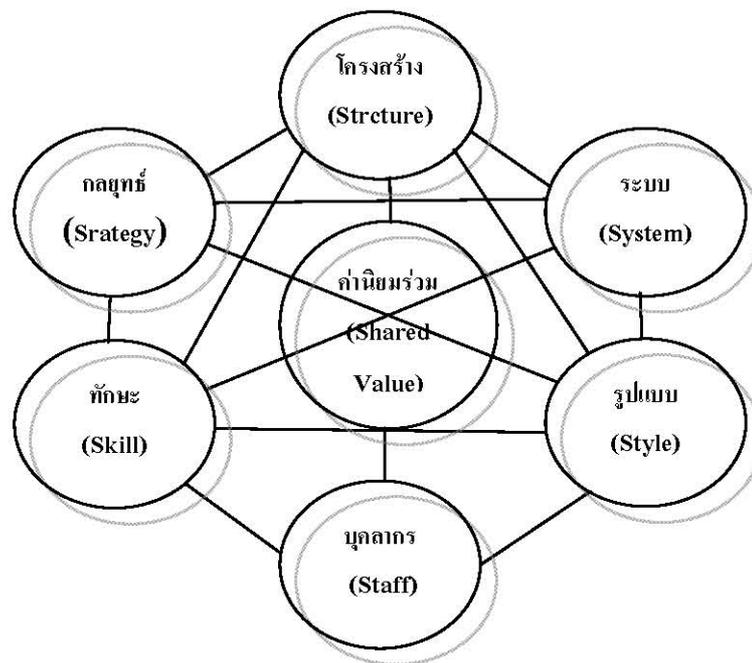
และระดับตำแหน่ง C 7-8 ร้อยละ 26.0 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุราชการระหว่าง 1-10 ปี ร้อยละ 44.1 รองลงมาอายุราชการอยู่ระหว่าง 11-20 ปี ร้อยละ 35.0 และอายุราชการระหว่าง 21-30 ปี ร้อยละ 16.1 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่สังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ร้อยละ 72.0 และสังกัดหน่วยงานราชการ ร้อยละ 28.0 และจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐาน กล่าวได้ว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 20-35 ปี การศึกษาระดับปริญญาตรี มีระดับตำแหน่ง C 5-6 อายุราชการอยู่ระหว่าง 1-10 ปี และส่วนใหญ่สังกัดราชการส่วนภูมิภาค

ส่วนที่ 2 การประเมินความรู้ ความเข้าใจ และความคิดเห็น ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญา การดำเนินงานและภารกิจของหน่วยงานราชการ ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจถูกต้องในปรัชญาการดำเนินงานของหน่วยงานที่ตนเองสังกัด ร้อยละ 31.0 เข้าใจผิดในปรัชญาการดำเนินงาน ร้อยละ 34.0 และไม่แสดงความคิดเห็น ร้อยละ 35.0 กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือภารกิจของหน่วยงาน ร้อยละ 43.0 เข้าใจผิดต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือภารกิจของหน่วยงาน ร้อยละ 24.0 ไม่แสดงความคิดเห็น ร้อยละ 33.0 กล่าวได้ว่าเมื่อรวมกลุ่มตัวอย่างที่เข้าใจผิดในปรัชญาของหน่วยงาน และความเข้าใจผิดในงานหรือภารกิจเข้ากับกลุ่มที่ไม่แสดงความคิดเห็น ทำให้มีจำนวนมากกว่ากลุ่มที่มีความเข้าใจถูกต้อง แสดงว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในปรัชญาการดำเนินงาน และภารกิจของหน่วยงานที่ตนเองสังกัด

ส่วนที่ 3 การเปรียบเทียบระหว่างการให้ความสำคัญต่อระบบงาน ปัจจัยการดำเนินงาน และความพร้อมในระบบงานและปัจจัยในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ ผลการศึกษาพบว่าการเปรียบเทียบระหว่างการให้ความสำคัญต่อระบบงานและปัจจัยการดำเนินงาน และความพร้อมในระบบงานและปัจจัยในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ด้านความสำคัญในระบบงานมีค่าเฉลี่ย 2.79 ด้านความพร้อมในระบบงานมีค่าเฉลี่ย 2.34 โดยด้านการให้ความสำคัญต่อระบบงาน และปัจจัยการดำเนินงาน เมื่อพิจารณาพบว่า ข้าราชการให้ความสำคัญในระดับปานกลางของแต่ละปัจจัย ดังนี้ 1) ด้านวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้บริหาร (ในภาพรวม) 2) ด้านทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ของบุคลากร 3) ด้านการประสานงาน และระบบงานภายในองค์กร 4) ระบบสารสนเทศข้อมูล/ ข่าวสาร 5) ระบบบัญชีและการเงิน 6) ระบบบริหารงานบุคคล 7) ขวัญและกำลังใจของบุคลากร 8) ความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารในองค์กร 9) ระบบพัสดุ/ ครุภัณฑ์ 10) ระบบจัดซื้อ จัดจ้าง ตามลำดับ ส่วนปัจจัยที่ให้ความสำคัญในระดับต่ำ คือ นโยบายระดับกระทรวง/ ส่วนราชการที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ และด้านความพร้อมในระบบงานและปัจจัยในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ เมื่อพิจารณาพบว่า ข้าราชการให้ความสำคัญแต่ละปัจจัยอยู่ในระดับปานกลางดังนี้ 1) ด้านนโยบายระดับกระทรวง/ส่วนราชการที่มีต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ 2) ด้านวิสัยทัศน์และความสามารถของผู้บริหาร (ในภาพรวม) 3) ด้านทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ของ

บุคลากร 4) ระบบบัญชีและการเงิน 5) ระบบพัสดุ/ ครุภัณฑ์ 6) ระบบจัดซื้อ จัดจ้าง 7) การประสานงานและระบบงานภายในองค์กร 8) ความสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารในองค์กร ส่วนปัจจัยที่มีความพร้อมในระดับต่ำ คือ 1) ระบบสารสนเทศข้อมูล/ ข่าวสาร 2) ระบบบริหารงานบุคคล 3) ขวัญและกำลังใจของบุคลากร ซึ่งถือว่าด้านการให้ความสำคัญและความพร้อมในระบบงานของหน่วยราชการ ยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน การแก้ปัญหาความเดือดร้อน และการให้บริการประชาชน

ส่วนที่ 4 ความคิดเห็นของข้าราชการในการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วย ราชการ ผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลเอกสาร การสังเกต และการศึกษาจากคำถามปลายเปิดที่เปิดโอกาสให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งจะใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ โดยรวบรวมข้อมูลจากข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ทำการวิจัยได้รวบรวม ประมวลผล และสรุปข้อมูลตามหลักวิชาการ โดยแยกการนำเสนอระบบงานต่างๆ โดยยึดแนวทาง 7S ของ McKinsey ซึ่งมีลำดับการนำเสนอ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แบบจำลอง 7S ของ McKinsey

แบบจำลอง 7S ของ McKinsey ถูกพัฒนาขึ้น เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ช่วยให้องค์กรประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน ซึ่งต้องดำเนินงานสอดคล้องและเกื้อหนุนกัน โดยมีรายละเอียดในการนำเสนอ ดังนี้

1. โครงสร้าง (Structure) หมายถึง ส่วนประกอบที่แสดงความสัมพันธ์ของตำแหน่งงาน และสายการบังคับบัญชาขององค์กร ซึ่งปกติหน่วยงานราชการมีลักษณะ โครงสร้างเป็นแนวตั้ง มีสายบังคับบัญชาจากบนลงล่าง (Top Down) ทำให้เสียเวลาในการสั่งการและการรายงานผลการปฏิบัติงาน อีกทั้งข้าราชการยังยึดติดกับระบบราชการ ในรูปแบบเดิม

2. บุคลากร (Staff) หมายถึง การดำเนินงานด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการปฏิบัติงานของฝ่ายข้าราชการขาดแรงจูงใจ และการจัดคนให้เหมาะกับงานมีเพียงการบรรจุเข้ารับราชการครั้งแรก

3. ทักษะ (Skill) หมายถึง ความสามารถ หรือความชำนาญเฉพาะขององค์กร โดยในส่วนของข้าราชการระดับปฏิบัติการ จะขาดทักษะที่นอกเหนือจากงานประจำ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ครอบคลุมการให้บริการ และการแก้ไขปัญหาของประชาชน

4. รูปแบบ (Style) หมายถึง ลักษณะของการจัดการ และการบริหารงานของผู้บริหาร ซึ่งรูปแบบของการบริหารของแต่ละหน่วยงานราชการขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหาร ทั้งนี้ผู้บริหารแต่ละคนจะไม่ยอมรับแนวคิดและรูปแบบของผู้บริหารคนเก่า โดยพยายามสร้างรูปแบบการบริหารที่เป็นของตนเองขึ้นมา

5. ระบบ (System) หมายถึง ระเบียบ กระบวนการ วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานราชการจะมีระบบ ระเบียบวิธี กระบวนการ และขั้นตอนการทำงานทั้งแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ในการให้บริการแก้ไขปัญหาของประชาชนเหมือนกัน แต่การที่หน่วยงานราชการเดียวกันประจำอยู่ต่างพื้นที่กัน จะมีวิธีปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน

6. กลยุทธ์ (Strategy) หมายถึง การดำเนินงานขององค์กรที่จะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง และสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน ถึงแม้ว่าหน่วยงานราชการจะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของหน่วยงาน แต่ปกติทั่วไปหน่วยงานราชการจะทำงานตามนโยบายของผู้บริหารมากกว่าการทำงานตามกลยุทธ์

7. ค่านิยมร่วม (Shared Values) หมายถึง เป้าหมายสูงสุด ซึ่งครอบคลุมจากวิสัยทัศน์ ปรัชญา และภารกิจขององค์กร ซึ่งถึงแม้ว่าหน่วยงานราชการจะมีการส่งเสริมค่านิยมที่ดีในการทำงานของข้าราชการ แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการส่วนมากจะไม่มีเป้าหมายสูงสุดที่มีความเชื่อ หรือปรัชญาในการให้บริการประชาชน

จากแบบจำลอง 7S ของ McKinsey จะเห็นถึงความสัมพันธ์ของทุกปัจจัยในองค์กร ที่ต้องเกี่ยวข้องกันและมีผลต่อการดำเนินงาน ซึ่งต้องสอดคล้องและเกื้อหนุนกัน การมีปัจจัยที่เข้มแข็งเพียงบางด้านไม่สามารถทำให้องค์กรพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน และปัจจัยที่ไม่มี ความเข้มแข็งจะเป็น

จุดอ่อนขององค์กรที่จะจุดรั้งให้ปัจจัยอื่นๆ อ่อนแอตามไปด้วย แสดงว่าปัจจัยตามแบบจำลอง 7S ของ McKinsey มีความสัมพันธ์ต่อกัน (Interdependent) ซึ่งผู้บริหารต้องให้ความสำคัญต่อทุกๆ ปัจจัยในการบริหารองค์กรให้ดำรงอยู่และก้าวหน้าได้ในระยะยาว โดยผู้วิจัยได้นำแบบจำลอง 7S มาปรับใช้เป็นแนวทางในการศึกษา

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า ข้าราชการที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี ระดับตำแหน่งไม่สูง และมีอายุราชการไม่มาก จะขาดความรู้ความเข้าใจในปรัชญาและเป้าหมายของหน่วยงาน อย่างไรก็ตามก็ยังมีผู้ไม่ตอบแบบสอบถามทั้งสองข้อในอัตราที่สูงมาก คือประมาณหนึ่งในสามของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด ซึ่งอาจจะสรุปปรากฏการณ์ที่พบว่าเป็นเหตุขึ้นจากช่องว่างในการสื่อสารทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการภายในหน่วยงาน ตลอดจนการจัดโครงสร้างที่กำหนดให้ข้าราชการแยกกันปฏิบัติหน้าที่ของตนตามความชำนาญในงานแต่ละด้าน แต่ไม่ได้รับการต่อยอดและเสริมสร้างความเข้าใจในเป้าหมาย ความต้องการ และหน้าที่ขององค์กร เมื่อพิจารณาจากข้อมูลพื้นฐาน

การทำให้ข้าราชการแสดงความคิดเห็นแบบอิสระพบว่า นอกจากปัญหาของระบบการเงินที่มีขึ้นตอนยุ่งยากล่าช้า ปัญหาส่วนใหญ่อยู่ที่ระบบการบริหารงานบุคคล การซื้อขายตำแหน่งของข้าราชการในระดับต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนการคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการ และโอกาสในความก้าวหน้ายังต้องอาศัยระบบอุปถัมภ์ ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อขวัญและกำลังใจในการทำงาน เป็นไปตามผลการวิจัยของผาสุก พงษ์ไพจิตร (2543) และเป็นที่น่าสังเกตว่าจะไม่มีการกล่าวถึงนโยบาย หรืออิทธิพลจากระดับกระทรวงที่มีต่อทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่ โดยข้าราชการจะมีความเข้าใจในภารกิจของหน่วยงานมากกว่าการเข้าใจในปรัชญาการดำเนินงานของหน่วยงาน แสดงว่าข้าราชการจะรับทราบและเข้าใจงานต่างๆ ภายใต้อบรมเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตนและหน่วยงาน แต่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในความต้องการ และเป้าหมายสูงสุดของหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของพรชูลี อาชวบูรณ์ และคณะ (2547) นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาจากระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง และอายุราชการ จะพบความสัมพันธ์ระหว่างความเข้าใจในปรัชญาและภารกิจของหน่วยงานกับปัจจัยต่างๆ อย่างน่าสนใจ

การปฏิรูปการเมือง การปฏิรูประบบราชการ และการใช้ยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการขับเคลื่อนประเทศไทยให้สามารถแข่งขันกับประเทศต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ยังคงเป็นไปได้ยากเนื่องจากกลไกระดับฐานรากของภาครัฐทำงานช้า และที่สำคัญระบบราชการยังไม่เป็นไปในเชิงรุก ข้าราชการทำงานโดยไม่มีการเชื่อมโยงของระบบในหน่วยงานเดียวกัน ไม่มีการพิจารณาเรื่องต่างๆ อย่างรอบครอบ และเป็นระบบ ทำให้ต้องแก้ปัญหาจากงานที่ทำได้แล้วเสมอ โดยมีได้คำนึงว่าการแก้ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจจะสร้างปัญหาอีกเรื่องขึ้นมาใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ

พรชูลี อาชวบำรุง และคณะ (2547) ดังนั้นหน่วยงานราชการจะต้องบูรณาการการทำงานของสายงานต่างๆ ในหน่วยงานให้ข้าราชการเข้าใจ และภาครัฐควรมีค่าตอบแทนที่เป็นธรรมในแต่ละหน้าที่ของการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการมีการพัฒนาความรู้ความสามารถทั้งแบบที่เป็นทางการ โดยหน่วยงานเป็นผู้ดำเนินการ และแบบไม่เป็นทางการ โดยข้าราชการแสวงหาความรู้จากสถาบันการศึกษาต่างๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ใช้เป็นแนวทางในการเลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษ และการเลื่อนระดับที่สูงขึ้นอย่างเป็นธรรม ซึ่งทำให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานการให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

ส่วนข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ คือปัญหาที่ข้าราชการกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญในระบบงานอย่างมาก คือด้านระบบการเงินและบัญชี การขจัดอิทธิพลและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการที่รวดเร็วขึ้น โดยหน่วยราชการควรจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่การเงินเรื่องการเบิกจ่ายการแก้ไขระเบียบ ลดขั้นตอนการเบิกจ่ายให้สั้นลง มีการกำหนดระยะเวลาการเบิกจ่ายเงินแต่ละประเภทให้ชัดเจนและใช้เวลาน้อยที่สุด เพื่อป้องกันการสร้างอิทธิพลในหน่วยงาน อีกทั้งให้มีการฝึกอบรมเทคโนโลยีสารสนเทศ และการนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทั้งหน่วยงานในการบันทึกข้อมูลแทนการใช้บุคคล

#### เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (15 ธันวาคม 2546). **ราชการยุคใหม่ให้บริการเพื่อประโยชน์สุขประชาชน**. เติลนิวัตต์, หน้า 17.
- จินตนา บุญงการ และณัฐพันธ์ เขจรนันท์. (2544). **การจัดการเชิงกลยุทธ์**. กรุงเทพมหานคร: ไม้คทาพรอินดีง
- จิรวัดน์ รจนาวรรณ. (2546). **ปฏิรูปการเมืองและระบบราชการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พึ่งตน.
- ชัยนันต์ สมุทวานิชย์. (2538). **100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.
- \_\_\_\_\_. (2547). หัวข้อบรรยาย “การปฏิรูประบบราชการ เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน” งานสัมมนา เรื่อง การพัฒนาบริหารศาสตร์ในทศวรรษของการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว โครงการพัฒนาผู้บริหารสำหรับศิษย์เก่าสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร สิริสัมพันธ์ และคณะ. (2545). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบของการบริหารราชการแผ่นดิน โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- ทศพร สิริสัมพันธ์. (2546). **บนเส้นทางการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทัศนีย์ ชรรณสิทธิ์. (2546). **บนเส้นทางการปฏิรูปทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. (2542). **การปฏิรูปภาคราชการสู่ภาคที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไรใครรับผิดชอบ**. กรุงเทพมหานคร: วารสารข้าราชการ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2 มีนาคม – เมษายน.
- รุ่ง แก้วแดง. (2538). **ริเอ็นจิเนียริงระบบราชการไทย: ข้อเขียนจากประสบการณ์การบริหารงาน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- วิญญู วิจิตรวาทการ. (2540). มกราคม. **การบรรยายเรื่อง ภาคราชการในยุคโลกภิวัตน์**. ณ สำนักงาน ก.พ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ.
- วิรัช วิรัชวิภาวรรณ. (2546). **ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด**. กรุงเทพมหานคร: VJ. พรินต์ติ้ง.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2539). **กรอบความคิดในการจัดอัตรากำลังคนภาครัฐด้านวิชาการ**. วารสารการบริหารและการพัฒนา ปีที่ 5 (พฤษภาคม – สิงหาคม) หน้า 3 – 4.
- Bruce Henrick and Charles P. Kindleberger. (1983). **Economic Development** (4th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Donald J. Savoie.. Thatcher, Regan, (1994). **Mulroney: In Search of a New Bureaucracy**. Pittsburgh University of Pittsburgh Press.
- Osborne, D. , & Gaebler, T. (1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Pentagon**. Reading, Mass.:Addison – Wesley.
- Owen E. Hughes. (1998). **Public Management and Administration** (2nd ed). London Macmilland.