

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสภาพปัจจุบัน การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง การบริหารงานของหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นองค์การบริหารงานของรัฐที่มีอยู่ทั่วประเทศ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และเครื่องมือที่ทันสมัย (สินี เจริญพจน์. 2538) การเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานที่มีค่าจ้าง ค่าตอบแทนต่ำในบางระดับเมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงาน (บุญร่วม นภาโชติ. 2531) และความเจริญทางด้านธุรกิจเอกชน (วีระ ไชยธรรม. 2535) เพื่อที่จะให้การพัฒนาหน่วยงานราชการดังกล่าวเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้นำเสนอมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0201/ว 24 ลงวันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2535 กำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว (พรพิมล รัตนพิทักษ์. 2536)

ระบบราชการ (Bureaucracy system) ที่ใช้อยู่ในหน่วยงานราชการ เริ่มตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) จนถึงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2536 - 2539) พบว่าระบบราชการไทยที่ใช้ในการบริหารประเทศนั้น ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระบบราชการประกอบด้วยปัญหาหลายปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งคือ ปัญหาโครงสร้างการบริหารใหญ่ เนื่องจากโครงสร้างเป็นกลไกของระบบราชการ และเป็นตัวหลักในการบริหาร โครงสร้างระบบราชการไทยคล้ายรูปปิรามิด รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มีชั้นตอนและสายการบังคับบัญชายาวตามลำดับขั้น (Hierarchy) จากบนลงล่าง (กมล ทองธรรมชาติ. 2528) ส่งผลให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ (ชัยอนันต์ สมุทรวนิช และคณะ. 2523) ไม่เอื้ออำนวย และรองรับนโยบายของรัฐบาลที่จะพัฒนาระบบราชการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ

การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการโดยมากมักมีวัตถุประสงค์เพื่อลดขั้นตอนการบริหารให้เล็กลง กระชับรัด มีประสิทธิภาพ ปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานใหม่ จำแนกประเภทของ

การกิจ แล้วโอนงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของราชการไปให้เอกชนทำ และเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากผู้ควบคุม ปฏิบัติเป็นผู้กำกับส่งเสริมและสนับสนุน (วิระ ไชยธรรม, 2535)

จากความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการ หลายฝ่ายจึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่า ควรมีการปรับโครงสร้างระบบราชการโดยยึดภารกิจเป็นหลัก มุ่งให้เอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระ ดังจะเห็นได้จากการสัมมนาระดมสมองเพื่อการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เมื่อวันที่ 4 - 5 มีนาคม พ.ศ. 2538 สารสำคัญที่นำเสนอข้อหนึ่งก็คือ แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการใหม่ โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างราชการโดยยึดภารกิจเป็นหลัก ปรับปรุง ทำตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงาน และกำหนดกิจกรรมที่เห็นสมควรส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระของภาครัฐ (สุกัญญา ขวาระประภาภม, 2538) นอกจากนี้ ความเจริญเติบโตด้านธุรกิจเอกชนในปัจจุบันมีมากขึ้น โดยเฉพาะวิธีการทำงานที่ทันสมัย การนำเครื่องมือ เครื่องใช้มาช่วยในการบริหาร ทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความถูกต้องและรวดเร็ว ดังนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการ โดยการโอนงานซึ่งไม่ใช่ภารกิจหลักของราชการไปให้เอกชนทำโดยวิธีการจ้างเหมา จำแนกประเภทของภารกิจที่รัฐไม่ควรลงไปดำเนินการ น่าจะเป็นวิธีการที่เป็นไปได้ (วิระ ไชยธรรม, 2535)

จากสภาวะการณ์ปัจจุบันน่าจะมีความเป็นไปได้ว่า ควรจะมีการปรับปรุงระบบราชการ โดยใช้วิธีการใหม่ ๆ เช่น การจ้างเหมาบริการ (Contracting-out) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งที่ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการให้บริการบางอย่าง เอกชนที่เข้ามาดำเนินการมีหลากหลายรูปแบบ เช่น การทำความสะอาด การรักษาความปลอดภัย การจัดสวน ดูแลสนามหญ้า และจัดจรรยาในสถานที่ของรัฐ และการให้บริการแก่ประชาชนในรูปแบบอื่น ซึ่งรูปแบบการจ้างเหมาบริการนี้น่าจะเป็นการสร้างประสิทธิภาพการบริหารให้กับรัฐ โดยอาจจะช่วยลดค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างลูกจ้างหรือลดการขยายตัวของส่วนราชการลงได้ (ไกรยุทธ นิธิยศสินธุ์, 2530) แต่ปัญหาคือ การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการโดยการจ้างเหมาบริการนั้นมีข้อสงสัยว่า ต้องทำให้มีการลดจำนวนข้าราชการ หรือจำนวนลูกจ้างของรัฐหรือไม่ และการจ้างเหมาบริการจะช่วย ทำให้ระบบราชการแบบที่มีอยู่เดิมมีประสิทธิภาพในการบริหารมากขึ้นจริงหรือไม่ หน่วยงานราชการที่นำระบบการจ้างเหมามาใช้แล้วสามารถลดขั้นตอนการบริหารให้น้อยลงได้หรือไม่ ทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นเพียงใด หน่วยงานราชการที่กำลังมีการปรับปรุงระบบราชการใหม่ คือ นำระบบการจ้างเหมาบริการมาใช้ภายใต้วิธีปฏิบัติของกระทรวงการคลังนั้น จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารเพียงใด สอดคล้องและเหมาะสมอย่างไรกับสภาวะการบริหารของหน่วยงานแต่ละแห่งที่มีอยู่เดิมนั้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่ต้องทำการศึกษาระบบการจ้างเหมาของหน่วยงานราชการที่ได้จ้างเหมาบริษัทเอกชนดำเนินการว่าจะมีประสิทธิภาพเพียงใดมีปัญหาหรือข้อขัดข้องอย่างไร ตลอดจนแนวโน้มในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารระบบราชการ โดยการจ้างเหมางานอื่น ๆ อีก นอกเหนือจากที่เคยจ้างเหมาอยู่ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่จะต้องทำการวิจัยโดยมีความมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาประสิทธิภาพอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารในหน่วยงานราชการ โดยวิธีการจ้างเหมาบริการทำความสะอาด

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบประสิทธิภาพของการบริหารงานด้วยระบบการจ้างเหมา
2. ผลของการศึกษาได้ทราบแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยการจ้างเหมางานเพิ่มเติมจากงานที่เคยจ้างอยู่แล้วเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น
3. ได้รับความรู้ ข้อเสนอแนะ และแนวทางที่ควรพิจารณาเพื่อการตัดสินใจเลือกใช้ระบบการจ้างเหมาเอกชนในกิจกรรมอื่น ๆ

1.4 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.4.1 การบริหารการพัฒนากับการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ

การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการมีความเกี่ยวเนื่อง สัมพันธ์ และเป็นความมุ่งหมายของการบริหารการพัฒนา ทั้งนี้ แม้ว่าการบริหารการพัฒนาจะมีได้มุ่งหมายที่จะปรับปรุงระบบราชการโดยตรง แต่ก็มี ความมุ่งหมายที่จะพัฒนาการบริหารให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น โดยเฉพาะระบบราชการที่จำเป็นต้องให้บริการแก่ประชาชน มีนักวิชาการได้ให้ความเห็น โดยมีความมุ่งหมายให้การบริหารระบบราชการมีประสิทธิภาพในการจัดการมากขึ้น ดังนี้

อมร รักษาสัตย์ (2515) มีแนวคิดว่าการบริหารการพัฒนาในเชิงระบบราชการว่า การพัฒนาการบริหารต่าง ๆ ในประเทศไทยให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรมีกรรมวิธีการบริหารที่มีลักษณะพิเศษว่าปกติ

ดิน ปรัชญพยุหะ (2537) มีแนวคิดว่าการบริหารการพัฒนาช่วยให้หน่วยงานมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้น และเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้การบริหารราชการประสบผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

อาษา เมฆสวรรค์ อ้างในประธาน คงฤทธิศึกษากร (2518) มีแนวคิดว่าการบริหารการพัฒนาเป็นมาตรการสำคัญในการบริหารราชการของประเทศที่มุ่งมั่นจะพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

จากแนวความคิด การบริหารการพัฒนาในเชิงระบบราชการของนักวิชาการ ที่จะเสนอแนวความคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาในระบบราชการ เพื่อพัฒนาประเทศ มีนักวิชาการในต่างประเทศได้เสนอแนวคิดการบริหารการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ เช่น Edward W. Weiner (1962) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการกระทำ มีกระบวนการของการนำเอาองค์การไปสู่ความสำเร็จ โดยเพิ่มความสามารถในการบริหาร (Fred W. Riggs, 1970) ส่วน Harry J. Friedman (1970) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนา เป็นความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในระบบราชการจะส่งผลถึงการเพิ่มสมรรถนะของการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งสอดคล้องกับ George Honadale (1982) กล่าวว่า สมรรถนะขององค์การ คือ การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังชี้ให้เห็นว่า การสร้างสมรรถนะการบริหารก็เพื่อให้ระบบบริหารสามารถส่งมอบการบริการให้แก่ประชาชนได้ แต่การบริหารการพัฒนาไม่ควรจะอยู่ในภาครัฐแต่ฝ่ายเดียว แต่ควรจะต้องเป็นภารกิจของเอกชนที่จะต้องปฏิบัติด้วย ส่วน Martin Landawn (1962) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับนโยบายและทิศทาง ที่จะทำให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งสามารถวัดและคำนวณสิ่งที่เกิดขึ้นหรือสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้

George Gant (1971) มีแนวความคิดว่า การบริหารงานจะต้องจัดให้องค์การนั้นเป็นกลไกการบริหารที่ดีจำเป็นที่จะต้องจัดการภายในองค์การให้มีประสิทธิภาพ ด้วยการกำหนดนโยบายการบริหารภายใน (Internal administration) และการบริหารภายนอก (External administration) โดยการบริหารทั้งสองที่จะต้องสอดคล้องสัมพันธ์กัน การบริหารการพัฒนาองค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผล

จากแนวความคิดของนักวิชาการเหล่านี้ สรุปได้ว่า วิธีการบริหารการพัฒนาในระบบราชการต้องปรับปรุงองค์การวิธีการทำงาน จากงานที่เคยปฏิบัติอยู่เป็นประจำ โดย的增加ความสามารถขององค์การในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ทั้งนี้ก็เพราะผลจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในด้านเทคโนโลยี ด้านตลาดแรงงานและด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จำเป็นที่การบริหารราชการจะต้องปรับตัวให้เป็นหลักสากลเพื่อให้ทันกับสภาวะการณ์ โดยเฉพาะเมื่อโลกกำลังจะเข้าสู่ศตวรรษใหม่ ซึ่งเป็นศตวรรษแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศ สิ่งเหล่านี้เป็นแรงผลักดันให้มีการพัฒนาการบริหาร โดยการนำวิธีการหรือรูปแบบใหม่เข้ามาดังได้กล่าวแล้ว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร

แนวความคิด ในการบริหารการพัฒนา เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ได้มีความพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการของตน เช่น ดวงกมล โชตะนา (2539, 10:11) กล่าวว่า ในปี ค.ศ. 1989 ประเทศอังกฤษ มีการปรับปรุงระบบราชการ

โดยการตั้งหน่วยงานปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้มีการตรวจสอบการทำงาน มีการลดค่าใช้จ่าย และขนาดของระบบราชการลง ทั้งนี้ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการแข่งขันกับเอกชน เช่นเดียวกับประเทศอเมริกา ได้มีการปรับปรุงการทำงานของรัฐบาล โดยเน้นเรื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพเพื่อจัดการความสิ้นเปลือง โดยมีเป้าหมาย คือ เพื่อตอบสนองความพึงพอใจแก่ประชาชน ในทำนองเดียวกัน ประเทศออสเตรเลีย ก็ตั้งเป้าหมายที่จะปรับปรุงระบบราชการให้มีความทันสมัย และส่งเสริมให้มีการทำงานแบบธุรกิจเอกชน ส่วนในประเทศไทย ได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการปรับปรุงระบบราชการ โดยจะเห็นได้จากหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร. 0718/192 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2534 และหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร. 0708.2/50 ลงวันที่ 27 มกราคม 2537 ว่าด้วยเรื่อง มาตรการปรับปรุงระบบราชการ การกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อควบคุมจำนวนอัตราตำแหน่งข้าราชการและถูกจ้างในส่วนราชการ ระงับการเพิ่มอัตราตำแหน่งข้าราชการและถูกจ้าง ตลอดจนวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - พ.ศ.2539) เพื่อชะลออัตราเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านบุคคล โดยคำนึงถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านบุคคล ปรับขนาดกำลังที่เหมาะสมให้กะทัดรัดและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เมื่อความเปลี่ยนแปลงได้เข้ามาสู่ระบบราชการ หน่วยงานของรัฐก็จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารให้ทันยุคทันสมัย ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก การบริหารจึงต้องคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่า และคำนึงถึงความต้องการของประชาชน แนวทางหนึ่งที่เหมาะสมในขณะ (สมโภชน์ นพคุณ : 2535) ได้เสนอแนวคิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารว่า ควรมีการปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพเหมือนการบริหารแบบธุรกิจ ซึ่งจะทำให้ระบบราชการเกิดความก้าวหน้า ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ วิธีการปรับปรุงระบบราชการ

สินี เจริญพจน์ (2529) เสนอว่า ควรนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน และการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ทันต่อวิทยาการใหม่ ๆ เช่นเดียวกับ สุขชัย ภาวะประภาส (2538) เสนอว่า ควรทำโดย ลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ควรส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระของภาครัฐ และปรับปรุงค่าตอบแทน และสวัสดิการของข้าราชการให้เหมาะสมกับอัตราค่าจ้างแรงงานในตลาดมากขึ้น ข้อเสนอของนักวิชาการดังกล่าวมานั้นมีผู้เสนอแนวทางที่สอดคล้องกันอีกหลายท่าน ได้แก่ ตำราญ ถาวรายุสม (2529) เสนอว่า หลังจากปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารแล้วจะทำให้ประหยัดงบประมาณ ประหยัดทรัพยากรการบริหารแล้วสามารถนำทรัพยากรและงบประมาณที่เหลือไปพัฒนาในด้านอื่น ๆ นอกจากนั้น จัตุรชัย ถี้อธรรม (2533) และวีระพงษ์ รามางกูร (2534) เสนอความเห็นที่เหมือนกันว่า ควรปรับปรุงการบริหารราชการหรือรัฐวิสาหกิจให้เป็นการบริหารเชิงธุรกิจมากขึ้น

โดยการลดบทบาทของภาครัฐในบางกิจกรรมลง และส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นการให้เอกชนเช่า (Leasing) จ้างเหมา (Contracting out) หรือให้สัมปทาน ซึ่งจะช่วยให้ฐานะการเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดีขึ้น และยังเป็นการช่วยลดขนาดของภาครัฐ (Public Sector) ในอนาคต

หน่วยงานราชการได้ตระหนักถึงความสำคัญของนโยบายการปรับปรุงระบบราชการ ที่สนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมแทนรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร จึงได้นำนโยบายดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติและดำเนินการ ซึ่งแนวทางที่สนับสนุนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการมีหลายรูปแบบ ที่สำคัญและมักปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายในขณะนี้คือ การจ้างเหมาบริการ (Contracting-out) อมร รักษาศักดิ์ (2535) มีแนวความคิดว่าเป็นรูปแบบหนึ่งที่รัฐให้เอกชนทำแทน ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระทางการบริหารภายในของหน่วยงาน ไม่ต้องให้ กรม กอง แยกทำเอง ข้าราชการประจำคงเป็นผู้บริหารงานหลัก ปฏิบัติงานหลักที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนราชการที่มีอยู่เดิมจะต้องเปลี่ยนบทบาทจากเป็นผู้กระทำเอง เป็นผู้วางแผน กำหนดแนวทางหรือมาตรการให้เอกชนดำเนินการ

ดังนั้นองค์การหรือหน่วยงานราชการจะต้องจัดเตรียมโครงสร้างองค์การใหม่เพื่อความเหมาะสม ได้แก่ ระดับแผนกที่ต้องมีหน้าที่จ้างเหมา ติดตาม ประเมินผล ส่วนถูกจ้างเดิมขององค์การจะต้องเตรียมจัดการเปลี่ยนแปลงจากงานเดิมไปสู่งานใหม่ หรือจ้างเหมาบริการเพื่อความเหมาะสมของหน่วยงาน แต่ก็ต้องชี้แจงเพื่อให้เกิดความเข้าใจ เกิดขวัญกำลังใจ และมีความมั่นคงในการทำหน้าที่ใหม่ เพื่อทำให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีในหน่วยงาน นอกจากนี้งบประมาณรายจ่ายที่หน่วยงานต้องเตรียมปรับปรุง เมื่อมีการนำระบบการจ้างเหมาเข้ามา กล่าวได้ว่า การจ้างเหมาบริการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การบริหารภายในองค์การ

1.4.2 การพัฒนาองค์การกับการเพิ่มประสิทธิภาพ

การพัฒนาองค์การ (Organization Development หรือ O.D.) ได้มีนักวิชาการหลายท่านกล่าวถึง การพัฒนาองค์การ ดังนี้

มานะ กอหรั่งกุล (2520) ได้ให้ความหมายของการพัฒนาองค์การว่า การพัฒนาองค์การคือ ความพยายามอย่างมีแผนทั้งองค์การ เริ่มจากฝ่ายจัดการระดับสูง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ และการเปลี่ยนแปลงที่มีแผน ชูลี ชัยพิพัฒน์ (2536) ให้ความหมายของการพัฒนาองค์การไว้ว่า คือ ความพยายามระยะยาวและต่อเนื่องที่จะปรับปรุงกระบวนการแก้ปัญหา และฟื้นฟูตนเองขององค์การอยู่เสมอ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสุขภาพที่สมบูรณ์ขององค์การ ด้วยการประยุกต์แนวความคิด และหลักการทางพฤติกรรมศาสตร์

กิดติมา ปรีดีดิลก (2530) กล่าวถึง ความหมายของการพัฒนาองค์การว่า คือ กระบวนการที่มุ่งเปลี่ยนแปลงองค์การตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงบุคคล บรรยากาศในการทำงาน กระบวนการและกรรมวิธีในการปฏิบัติงาน รวมทั้งโครงสร้างขององค์การ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

ส่วน Dalton E. Mc. Farland (1970) ให้ความหมายของการพัฒนาองค์การว่า เป็นการวางแผนเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของคน โครงสร้างของหน่วยงาน และกระบวนการในการบริหารหน่วยงาน

Jack W. Ducan (1975) ให้ความหมาย การพัฒนาองค์การว่า เป็นกระบวนการเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์การ โดยการผสมผสานความเจริญ ความก้าวหน้าและการได้รับการพัฒนาของบุคคลเข้ากับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเข้าด้วยกัน เพื่อให้องค์การสามารถปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้

จากความหมายของการพัฒนาองค์การ สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การประกอบด้วยการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน การปรับปรุงกระบวนการของการทำงาน และการพัฒนามนุษย์ในหน่วยงานให้เกิดความสัมพันธ์กันในหน่วยงาน ให้องค์การมีการพัฒนาที่ดีกว่าเดิม แล้วสามารถปรับตัวกับการเปลี่ยนแปลง เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

การพัฒนาองค์การเป็นเรื่องของความต้องการที่จะทำให้องค์การมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์หรือสิ่งแวดล้อม กิดติมา ปรีดีดิลก (2524) ใน สุรเชษฐ บุตรสุวรรณ (2535) ได้อธิบายว่า การพัฒนาองค์การต้องพัฒนา 2 ลักษณะคือ พัฒนาโครงสร้างอาจดำเนินการได้ โดยการตั้งใหม่ ปรับปรุงส่วนเดิมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น หรือยุบเลิกหน่วยงานนั้น พัฒนาปัจจัยหรือทรัพยากรภายในองค์การ เน้นที่จะปรับปรุงคน เงิน วัสดุ การจัดการ ซึ่งการพัฒนาองค์การ ประชุม รอดประเสริฐ (2535) อธิบายว่า มีผลดีหรือผลประโยชน์ที่สำคัญคือการที่องค์การสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ และดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในแง่ของการทำกำไร (Profit) การเพิ่มผลผลิต (Productivity) ในองค์การการปรับปรุงการบริการ (Service) การประหยัดงบประมาณ การปฏิบัติงานภายในองค์การมีคุณภาพมากขึ้น บุคคลมีความพึงพอใจในงานสูง การทำงานสะดวกรวดเร็ว ช่วยแก้ไขความขัดแย้ง และช่วยลดอัตราการขาดงาน ลางาน เปลี่ยนงาน และลาออกจากงาน

สรุปได้ว่า การพัฒนาองค์การ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ คือ ความสามารถขององค์การในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ ยกเลิกกฎระเบียบที่มีขั้นตอนมาก ตัดงานที่ไม่จำเป็นออก จัดงานที่ซ้ำซ้อนกันมาอยู่รวมกัน แล้วกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของตำแหน่งหรือส่วนนั้นให้ชัดเจน นอกจากนี้

ควรคำนึงถึงปัจจัยหรือทรัพยากรในองค์การที่จะส่งผลให้เกิดขึ้นจากการปรับปรุงองค์การในระยะสั้น และระยะยาวอย่างต่อเนื่อง

1.4.3 การพัฒนาองค์การกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

การบริหารงานแบบธุรกิจ เป้าหมายคือ การตอบสนองลูกค้า เพื่อให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจ สิริชัย สายพัฒนา (อ้างใน ขวลิขิต พรทวีวัฒน์, 2539) กล่าวถึง การพัฒนาองค์การกับการสร้างความพึงพอใจในรูปแบบต่าง ๆ แก่ลูกค้า หรือผู้รับบริการว่า เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญและให้ประโยชน์แก่องค์การ ก่อให้เกิดการเพิ่มยอดขาย เพิ่มผลกำไร เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน และเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้ปฏิบัติงาน ดังรูปที่ 1



รูปที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของความพึงพอใจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

ที่มา : คัดแปลงจากการสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า (ขวลิขิต พรทวีวัฒน์ : 2539)

ขวลิขิต พรทวีวัฒน์ (2539) กล่าวถึง การสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าในที่นี้ หมายถึง ผู้รับบริการ (Customary care) ว่า หมายถึง ขบวนการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมนุษย์ (Human Behavior) ในองค์การจากความเคยชินในการประพฤติปฏิบัติมาเป็นพฤติกรรมใหม่ในองค์การอย่างที่เราเรียกว่า มีวัฒนธรรมเกี่ยวกับการเอาใจใส่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ แนวทางปฏิบัติที่สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ โดยการจัดการที่สำคัญ คือ การจัดตั้งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว (Facilities) ซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกนี้อาจจะเป็นอาคารสิ่งก่อสร้าง สถานที่ทำงาน พร้อมอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น ตลอดจนการตกแต่ง สถานที่ เป็นต้น นอกจากนั้นการจัดการเรื่องเกี่ยวกับบุคลากรที่ปฏิบัติงานก็ต้องมีการกระตุ้น และให้กำลังใจในการทำงาน

ส่วน Linda M. Lash (อ้างใน ชวลิต พรทวีวัฒน์, 2539) ได้กล่าวถึง แนวทางการสร้างความพึงพอใจเพื่อให้บริการลูกค้า (Customer Service) ไว้หลายประการด้วยกันที่สำคัญ คือ จะต้องจัดโครงสร้างองค์การให้เกื้อกูลและส่งเสริมงานบริการ จะต้องปรับการทำงานให้เหมาะสมกับงานบริการ และให้ความสำคัญของการบริการเป็นอันดับหนึ่งมีการประเมินผล และการเอาใจใส่ต่อการให้บริการ

กล่าวโดยสรุป ความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือสมาชิกในองค์การ เป็นเครื่องชี้วัดผลผลิตของงานด้านหนึ่งจากการให้บริการ แสดงว่า องค์การนั้นมีการพัฒนามีสั่งใจ อันได้แก่ พฤติกรรมใหม่ เช่น พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน การจัดสถานที่ พร้อมกับมีเครื่องอำนวยความสะดวก ที่จะทำให้การทำงานมีความคล่องตัว รวดเร็วขึ้น

1.4.4 การปรับปรุงงานกับการประหยัดงบประมาณ

หน่วยงานราชการในปัจจุบัน มีลักษณะของงานซับซ้อนมากขึ้น ค่าใช้จ่ายสูงขาดการประสานงานที่ดี และระบบการจัดการภายในองค์การ บางงานยังไม่มีปรับปรุง เซอร์ ไพรพริณโรจน์ (เอกสารวิจัยเสนอต่อ คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย อันดับที่ 612) กล่าวว่า ควรหาวิธีการปฏิบัติที่ดีกว่า เช่น ระบบที่เรียกว่า การปรับปรุงงาน (Work simplification) หรือการปรับปรุงระบบจะสามารถปรับปรุงงานทุกอย่างให้ดีขึ้นได้ ต่อเนื่องกันไม่จำกัดเวลา สถานที่ ส่วนแนวความคิดของ John M. Phiffer และ S. Owen Lane (1964) กล่าวว่า การปรับปรุงงานเป็นวิธีการที่ช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงาน และสร้างเสริมขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ และการปรับปรุงงาน คือ การใช้หลักและประสบการณ์ในการทำงาน แสวงหาวิธีทำงานที่ดีกว่าและง่ายกว่าเพื่อประหยัดแรงงาน เวลา เงิน วัสดุและอุปกรณ์ เครื่องมือให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงาน หลีกเลี่ยงการสูญเสียเปล่าที่ไม่จำเป็น

Clement W. Linck (1962) กล่าวถึง ขั้นตอนในการปรับปรุงงานที่สำคัญ คือ จะต้องคัดทอนงานส่วนที่ไม่จำเป็นที่ทำให้เกิดการสูญเสียเปล่าในด้านแรงงาน เวลา เงินและอุปกรณ์สิ่งของส่วนรวม แล้วจัดรวมงานที่มีความจำเป็น ลักษณะคล้ายคลึงกันรวมปฏิบัติเข้าด้วยกัน จะช่วยลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานได้มาก เปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานหรือสถานที่ให้รัดกุมเหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกในด้านประสิทธิภาพของงานให้สูงขึ้น จากนั้น ปรับปรุงแก้ไขข้อยุ่งยากในการปฏิบัติงานที่มีลักษณะซับซ้อนยุ่งยากให้ง่ายและสะดวกแก่การปฏิบัติงานมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงงาน เพื่อความเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมของหน่วยงานจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย แรงงาน วัสดุอุปกรณ์ รวมไปถึงความรู้สึกรักของผู้ปฏิบัติงาน ถึงความมั่นคงปลอดภัยที่ได้รับการเอาใจใส่ จะเป็นสิ่งกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานรักและพึงพอใจในงาน

1.4.5 การปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการด้วยระบบการจ้างเหมา

จากแนวคิด การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการโดยการจ้างเหมา หลายฝ่ายได้มีความเห็นตรงกันว่า การลดขนาดของภาครัฐลง และจ้างเหมาให้ออกชนดำเนินการในส่วนที่ภาครัฐการทำอยู่เดิมในกิจกรรม จะทำให้ส่วนราชการมีประสิทธิภาพในการบริหารเพิ่มขึ้น มีนักวิชาการหลายท่านช่วยชี้ข้อดี ของการจ้างเหมาเอกชน รวมทั้งมีงานวิจัยหลายชิ้นที่สนับสนุนว่าการจ้างเหมาให้ออกชนทำแทนราชการจะทำให้งานมีประสิทธิภาพดี และก่อให้เกิดผลดีแก่ เศรษฐกิจส่วนรวม เป็นต้นว่า การจ้างงานในภาคเอกชน และอื่น ๆ

ไกรยุทธ ธีรดาสินันท์ (2530) เสนอว่า การให้ออกชนเข้ามาดำเนินการให้บริการบางอย่างของทางราชการมีมานานแล้ว เช่นการว่าจ้างให้ออกชนซ่อมแซมพิสดุ ซ่อมแซมรถยนต์ ในระยะหลังส่วนราชการขยายการจ้างเหมาไปในด้านต่าง ๆ เช่น การทำความสะอาดห้องน้ำ การรักษาความปลอดภัย และจัดการจราจรในหน่วยงานของรัฐ หลักของการจ้างเหมาที่ไกรยุทธ ธีรดาสินันท์ ได้เสนอว่า รัฐจะเลือกจ้างเหมาบริการที่มีราคาต่ำสุด แต่มีคุณภาพดีที่สุด การจ้างเหมาบริการเป็นรูปแบบหนึ่งที่ดีว่าเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้กับรัฐ ลดค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างถูกจ้างประจำ ลดการขยายตัวของราชการ และการเพิ่มขึ้นของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ส่วน เทียร์ เมฆานนท์ชัย (2539) กล่าวถึง การปรับปรุงประสิทธิภาพของการจ้างเหมาบริการของสำนักงานมาตรฐานอุตสาหกรรม (สมอ) ว่า “มีการดำเนินงานที่ง่ายไม่ซับซ้อน โดย สมอ.ทำหน้าที่หลักอย่างเดียวกคือ กำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมและกำกับดูแล ส่วนด้านการตรวจสอบวิเคราะห์ สมอ.ให้ออกชนเป็นผู้ดำเนินการ เพราะ สมอ.ไม่มีอัตรากำลังคนพอ” หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงหน่วยงาน สมอ. แล้ว เทียร์ เมฆานนท์ชัย กล่าวว่า “ทำให้งานมีความคล่องตัวขึ้น และสามารถลดปริมาณงานลงได้ถึง 30 %”

จากแนวคิดของนักวิชาการและตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานด้วยการสนับสนุนให้ออกชนเข้ามาดำเนินการแทนรัฐ โดยที่หน่วยงานจะดำเนินการที่เป็นภารกิจหลักจริง ๆ จะเกิดผลดีต่อหน่วยงานในด้าน ลดค่าใช้จ่าย ลดการขยายตัวของบุคลากร สามารถทำงานง่าย งานมีความคล่องตัว และรวดเร็วขึ้น

ฉัตรชัย ศรีวิทย์ภูมิ (2536) กล่าวถึง การจ้างเหมาในประเทศสหรัฐอเมริกาว่า ในอเมริกาหน่วยงานราชการที่นิยมจ้างเหมาเอกชนทำงานมีอยู่ 2 ประเภท คือ การเก็บขยะและการทำความสะอาด เพราะเอกชนทำได้ดีกว่า ส่วน วัชรวิโรจน์พลเสถียร (2531) กล่าวถึง การจ้างเหมาในประเทศสิงคโปร์ว่า มีงาน 3 ประเภทที่มีการจ้างเหมาให้ออกชนดำเนินการแทน ได้แก่ งานทำความสะอาดทั่วไป งานซ่อมบำรุงเครื่องมือและงานรักษาความปลอดภัย เป็นงานที่เอกชนทำแล้วมีคุณภาพดี นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของต่างประเทศที่สนับสนุน เรื่อง การจ้างเหมาเอกชนทำงานแทนรัฐ เช่น กรีน เจฟฟี่ เดล Greene Jeffrey Dale (1992) ศึกษาวิจัยประสิทธิภาพในงานบริการสาธารณะทั้งในภาค

เอกชนและภาครัฐ พบว่า เมืองที่ใช้ระบบการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatisation) โดยการจ้างเหมาไม่ได้มีประสิทธิภาพดีกว่าเมืองที่ใช้ระบบบริการสาธารณะแบบเดิม แต่ อัลเลน โรเบิร์ต ชิค Alane Robert Shick (1989) ศึกษาเรื่อง การจ้างเหมาบริการสาธารณะสุข ตามบ้านในเมืองนิวออร์ก โดยการจัดหาเงินทุน สำหรับมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานสาธารณะสุขตามบ้าน พบว่า การจ้างเหมาบริการด้านนี้มีผลดีมาก ส่วนการศึกษาวิจัยของ ราฟ เอส ไคลเลอร์ Ralph S. Cryler (1985) พบว่า การจ้างเหมาบริการแทนรัฐในเรื่อง การดูแลสวนสาธารณะสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ งานบริการทำป่าไม้และรักษาความปลอดภัยในสวนสาธารณะ สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก งานวิจัยของบริษัท ดูเคด Dudek & company (1988) ศึกษาปัญหาการจ้างเหมาบริการ โดยวิธีการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น จากเมืองต่าง ๆ จำนวน 17 เมือง พบว่า การทำสัญญาจ้างเหมาของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีเหตุผล 2 ประการคือ 1. เพื่อคัดลอกค่าใช้จ่ายในการให้บริการ 2. เพื่อให้ถูกจ้างของรัฐใช้ความสามารถ ความชำนาญพิเศษที่มีอยู่อย่างเต็มความสามารถ ผล คือ มีถูกจ้าง 5-10% ถูกปลดออกจากการจ้าง แต่มีการจ้างงานในส่วนของเอกชนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ งานวิจัยที่สนับสนุนเรื่องการจ้างเหมาเอกชน ของ จอห์น ดี โดนาวีล John D. Donahue (1988) เรื่อง การใช้ระบบการจ้างเหมาให้เอกชนดูแลและจัดการในเรื่อง ลูกที่กักกันนักโทษ พบว่า มีความเหมาะสมในการให้เอกชนเป็นผู้ดูแล โดยไม่ได้มีผลประโยชน์เกิดขึ้น ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้ถูกกักขัง

ส่วน ออสเทอร์น และเกลเบอร์ในนครซิดนีย์ ตรีวิทยาภูมิ (2536) กล่าวถึง บทบาทของเอกชนในการแข่งขันทำธุรกิจ ปี ค.ศ. 1978 เมืองซิดนีย์ เอกชนชนะการประมูลแข่งขันเก็บขยะติดต่อกันนาน 4 ครั้ง จนถึงปี ค.ศ. 1984 องค์การเทศบาลได้ปรับปรุงการทำงานโดยวิธีใหม่ ทำให้ค่าใช้จ่ายลดลงต่ำกว่าบริษัทเอกชน และสามารถชนะการประมูลแข่งขันการเก็บขยะ แล้วกลับมาดำเนินการเก็บขยะได้เหมือนเดิมรวมทั้งในเขตอื่น ๆ ด้วย

กล่าวโดยสรุป การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจำเป็นจะต้องมีความสอดคล้องกับการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น นอกจากนั้น ต้องมีจุดเน้นถึง “ประสิทธิภาพและประหยัด” ระบบการจ้างเหมาบริการจึงเป็นรูปแบบหนึ่งที่จะช่วยให้ การบริหารราชการมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ในต่างประเทศมีการจ้างเหมาบริการเอกชนมาก ในงานบริการสาธารณะหรืองานบริการประชาชน ทำให้งานมีคุณภาพดี มีการปรับปรุงอยู่เสมอ หน่วยงานของรัฐได้รับประโยชน์ และประหยัดค่าใช้จ่ายมากในค่านางานบริการ ส่วนประเทศไทยหน่วยงานราชการบางแห่งได้นำระบบการจ้างเหมาบริการ มาใช้อย่างแพร่หลายบ้างแล้ว ทั้งนี้เพื่อต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน และลดภาระค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างลูกจ้างประจำ

1.4.6 หลักและกระบวนการจ้างเหมาบริการ

หลักของการจ้างเหมาบริการ เป็นการให้เอกชนเข้ามายื่นข้อเสนอ และเงื่อนไขทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยมีขั้นตอนในการดำเนินงาน ภายใต้ระเบียบปฏิบัติสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2539 ซึ่งระเบียบได้ปรับปรุงวงเงินให้เหมาะสมกับภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การจัดซื้อการจัดจ้างในส่วนราชการมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น การจ้างเหมาอาจจะทำโดยวิธีตกลงวิธีสอบราคา วิธีประกวดราคาแล้วแต่ความเหมาะสมซึ่งอยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานราชการ (ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท) จะต้องทำสัญญาเป็นหนังสือ และมีสัญญาผู้ค้ำประกัน เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ภายหลัง วิธีบันทึกการตกลงซื้อและวิธีใช้ใบสั่งซื้อสั่งจ้าง สองวิธีหลังไม่มีหนังสือสัญญาผู้ค้ำประกัน เมื่อผู้ว่าจ้างไม่พอใจสามารถบอกเลิกสัญญาได้ทันที

1.4.7 กระบวนการจ้างเหมาและการนำนโยบายการจ้างเหมาไปปฏิบัติ

ในการปรับปรุงระบบราชการดังกล่าวมาแต่ต้น หน่วยงานราชการ คือ องค์การกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้นำนโยบายนี้ไปปฏิบัติโดยตรง เพราะการบริหารงานบุคคลเป็นการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ และคนเป็นปัจจัยแรกที่สำคัญของการบริหารเป็นปัจจัยที่ใช้ปัจจัยอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพได้นั้นย่อมจะต้องอาศัยปัจจัยที่เรียกว่า “วิธีการจัดการ” ซึ่งเป็นกระบวนการในการบริหารที่ใช้ทั้งในภาคเอกชนและราชการ โดยจะประกอบด้วยส่วนที่สำคัญหลายกระบวนการด้วยกัน คือ การวางแผน (Planning) โดยมีวัตถุประสงค์ของการที่จะปฏิบัติงานก่อนลงมือปฏิบัติ การจัดองค์การ (Organization) เป็นการจัดรูปโครงการบริหารหน้าที่ของหน่วยงานให้ชัดเจนตามลำดับชั้นลดหลั่นกันลงไป การจัดบุคคล (Staffing) ตั้งแต่การเข้ามาบรรจุแต่งตั้ง จนกระทั่งการพิจารณาให้พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาบุคลากรให้ปฏิบัติงานดี มีประสิทธิภาพให้คงอยู่ตลอด การอำนวยการ (Directing) เป็นการวินิจฉัยสั่งการ ติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ในฐานะผู้บริหารเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน การประสานงาน (Coordinating) เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง การรายงาน (Reporting) เป็นการรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับบนและระดับล่าง การงบประมาณ (Budgeting) เป็นการวางแผนจัดทำงบประมาณการเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้เงินโดยรอบครอบและรัดกุม (พาชีน บุญเจริญ, 2539)

จากองค์ประกอบของการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่า งานการบริหารบุคคลนั้นเป็นงานเกี่ยวกับคนในองค์การ นอกจากนั้น เป็นงานที่เกี่ยวกับการจัดการ เนื่องจาก เป็นงานที่สนับสนุนให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำฝ่ายปฏิบัติการ และการวางแผนกำลังคนทั้งองค์การให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่เกี่ยวกับนโยบายได้นำมาปฏิบัติ ดังรูปที่ 2



รูปที่ 2 แสดงกระบวนการวางแผนกำลังคน

ที่มา : Lawrence L. Gitman and Carl Daniel, Jr. Business World. (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1983) P. 180
ใน ธงชัย สันติวงษ์ (2536)

การจัดบุคคล เป็นการดำเนินการขยับเลิตำแหน่งที่บรรจุครั้งแรกของข้าราชการและถูกจ้างเกษียณในแต่ละปี ขยับเลิกงานที่มีความสำคัญต่ำสุด ได้แก่ งานรักษาความสะอาด อาคารสถานที่ เป็นต้น และขยับเลิกถูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงไปพร้อมกัน (เอกสารสำนักงาน กพ.ที่ นร 0718/192 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2534) ตัวอย่างเช่น ในบางหน่วยงานที่มีความพร้อมในการจ้างเหมาบริการทำความสะอาด แต่ยังมีถูกจ้างทำงานอยู่จะดำเนินการโดยการเลิกจ้างประจำตำแหน่งคนงานไปใช้ในจุดอื่นที่มีงานมากเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของงานในจุดนั้น นอกจากนั้นหน่วยงานที่มีอาคารสร้างใหม่ ไม่ขอตำแหน่งคนงานก็จะใช้การจ้างเหมาบริการทำความสะอาดแทน

ส่วนการงบประมาณนั้นเป็นการจัดสรรงบประมาณ เพื่อขยับเลิตำแหน่งดังกล่าวให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรร การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารเป็นเรื่องที่สำคัญของกระบวนการงบประมาณจำแนกออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. รายจ่ายในงบประมาณ หมายถึง รายจ่ายของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นและนำไปใช้จ่ายได้จะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณ รายจ่ายในงบประมาณแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ

1.1 รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายเพื่อใช้จ่ายในการบริหารงานประจำ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

1.2 รายจ่ายทุน หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายไปเพื่อเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อการได้มาซึ่งครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ได้แก่ รายจ่ายด้านสาธารณูปโภค เช่น อาคารที่ทำการ การไฟฟ้า น้ำประปา ไปรษณีย์โทรเลข เป็นต้น

2. รายจ่ายนอกงบประมาณ หมายถึง เงินช่วยเหลือ เงินกู้ เงินรายได้ของสถานศึกษา และสถานบริการสาธารณสุข ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (แม้ว่าจะเป็นเพียงบางส่วน) เงินรายจ่ายกองทุน และเงินทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528)

ดังนั้น เพื่อความเหมาะสมของงบประมาณรายจ่ายในประเภทต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น และมีความสำคัญมากขึ้น ทำให้ต้องมีการพัฒนาความเหมาะสมของงบประมาณให้สอดคล้องกับแนวโน้มนโยบายและสถานะของการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานที่รับผิดชอบ และกระบวนการงบประมาณ

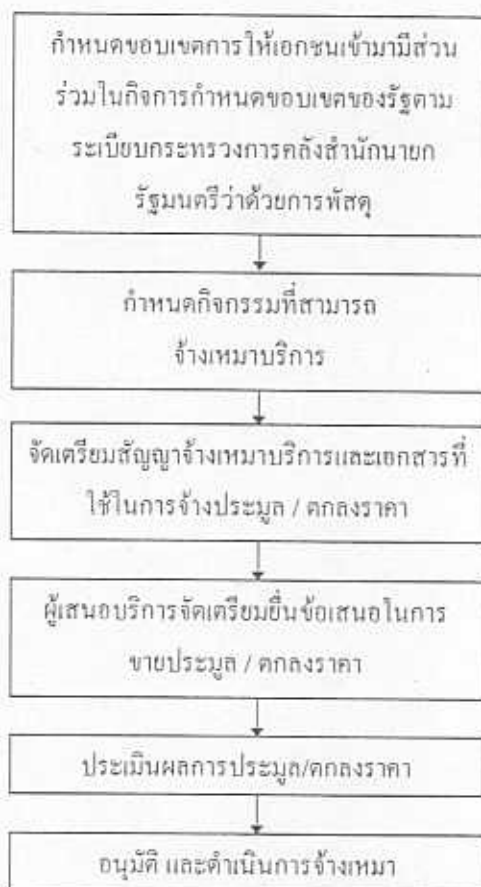
สำหรับการจัดองค์การนั้น เป็นเรื่องของการกำหนดให้องค์การมีการปรับปรุงและพัฒนาหรือมีการเปลี่ยนแปลงในทางที่สร้างสรรค์ขึ้น โดยมีวิธีในการดำเนินการ ดังนี้

1. จัดลำดับความสำคัญของงานเฉพาะหน้าที่ขององค์การ
2. ทบทวนภารกิจและวิธีปฏิบัติงาน เพื่อให้มีความพร้อม
3. กำหนดแนวทางการถ่ายโอนงานให้ภาคเอกชนทำแทน โดยการจ้างเหมาบริการแทนการจ้างลูกจ้างของรัฐ

ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างของหน่วยงานราชการมีความยุ่งยากซับซ้อน และข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรการบริหาร รวมถึงข้อจำกัดด้านอัตราการเพิ่มจำนวนผู้ปฏิบัติงาน จึงต้องปรับปรุงองค์การการบริหารเพื่อให้เผชิญกับความก้าวหน้า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการดำเนินงานกิจกรรมของภาครัฐ จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมในสภาพปัจจุบัน เพราะการบริหารราชการและการบริหารของภาคเอกชนมีเป้าหมายเหมือนกัน คือ การบริการสังคม แต่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน การบริหารราชการเพื่อสวัสดิการประชาชน บริการประชาชน (Social welfare and social order) ส่วนของเอกชนคือ ธุรกิจ ที่มุ่งหากำไร (Profit making) เพราะผู้บริหารมาจากผู้ถือหุ้น กรรมการบริษัท ประธานบริษัท และกรรมการผู้จัดการ (ศิริพร พงศ์ศรีโรจน์, 2538) โครงสร้างการบริหารงานธุรกิจเอกชน มีลักษณะคล้ายคลึงกับหน่วยงานราชการมาก คือ ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการ ในองค์การธุรกิจ อาจมอบหมายให้กรรมการผู้จัดการ (ในกรณีบริษัทหรือองค์การเล็ก ๆ) มีอำนาจเด็ดขาด ในการสั่งการได้ทันทีในทางวิชาการเรียกว่า “ความคล้ายคลึงกันในลักษณะของ bureaucracy” (สุชาติ ประชากุล, 2513)

นอกจากนั้น กระบวนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานเอกชนธุรกิจ ก็เหมือนกันกับหน่วยงานราชการ ส่วนเหตุที่หน่วยงานราชการต้องการโอนงานบางอย่างไปให้เอกชนทำก็เนื่องจากการบริหารงานของภาคเอกชนธุรกิจ ที่มุ่งเน้นที่สร้างกำไรมากกว่าภาครัฐนั้น เอกชนมีการควบคุมการ

เงิน และมีการบริหารค่าจ้างที่คุ้มค่ากว่าราชการ โดยเฉพาะการบริหารที่เรียกว่า มืออาชีพ หรือทำงานเฉพาะด้านเดียว (Herbert G Hicks & C. Ray Gullet : 1974) หน่วยงานราชการได้คำนึงถึงความสำคัญ และต้องการพัฒนาหน่วยงานให้สอดคล้องทันสมัย และทันกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น โดยการนำนโยบายการปรับปรุงระบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารด้วยรูปแบบการจ้างเหมาบริการ (Contracting-out) มาปฏิบัติ การจ้างเหมาเอกชนเข้ามาทำงานในหน่วยงานราชการมีมากขึ้น หน่วยงานราชการจึงต้องวิเคราะห์ว่างานอะไรบ้างที่สามารถจ้างเอกชนได้ ก็จะเลือกจ้างเป็นกิจกรรม ๆ ไป โดยทำการตกลงกับกระทรวงการคลังและกำหนดคุณลักษณะ (Specification) ปริมาณและคุณภาพงาน การจ้างเหมาเป็นรายปี ปีต่อปี (รุ่ง แก้วแดง, 2538)



รูปที่ 3 แสดงขั้นตอนในการจ้างเหมาบริการ

ที่มา : ดัดแปลงจากเอกสาร โครงการศึกษาหารูปแบบการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชน ในกิจการสาธารณะ ของเทศบาลนครเชียงใหม่, 2537

กล่าวโดยสรุป ในสภาพปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ชัดยิ่งขึ้น ถึงบทบาทของเอกชนที่มากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ บทบาทในการแข่งขันบริการ ทำให้เกิดการเปรียบเทียบผลการดำเนินงาน การแข่งขันเป็นสิ่งจูงใจต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพ การพัฒนาการบริหาร โดยลดบทบาท

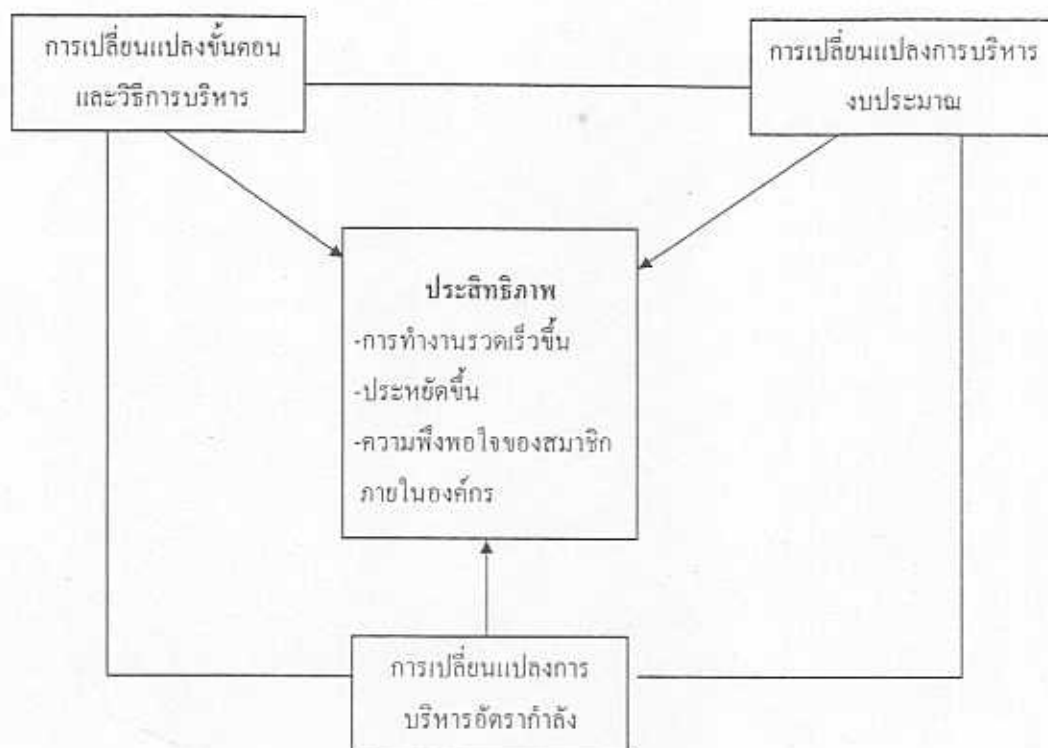
ของภาครัฐแล้วให้ออกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในกิจกรรมของรัฐ จึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจ และนำคิดถึงการปฏิบัติงานของเอกชนในหน่วยงานราชการตามที่หน่วยงานราชการได้ตัดสินใจ นำนโยบายการจ้างเหมามาใช้แทนระบบเดิมที่ใช้ลูกจ้างของรัฐในการดำเนินกิจกรรมนั้น จะต้องมียุทธที่พอใจร่วมกัน 2 ฝ่าย นั่นคือ เอกชนจะต้องได้กำไรจากการประกอบธุรกิจในการรับจ้าง และการเข้ามาแข่งขันประมูลงาน ทำให้เอกชนต้องปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอ ในเรื่องของค่าจ้าง เรื่องของผลงานและวัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยีที่ทันสมัย ที่จะทำให้เกิดประโยชน์และความพอใจของผู้ว่าจ้าง ในส่วนราชการก็เช่นกันจุดที่ราชการจะต้องทำก็คือ ต้องปรับปรุงการบริหาร และปรับปรุงองค์กรใหม่เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสม โดยมีขั้นตอนที่จะอำนวยความสะดวกสนับสนุน ส่งเสริมให้กับธุรกิจเอกชนที่จะเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมแทน รัฐจะต้องพิจารณาเงื่อนไขของการจ้างเหมาบริการ กำหนดวิธีการคัดเลือกที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อรัฐ กำหนดวิธีการติดตามดูแลให้ผู้รับจ้างปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้ กำหนดวิธีตรวจสอบคุณภาพของงานและการจ้างงาน กำหนดบทลงโทษผู้รับจ้างที่ไม่ทำตามเงื่อนไข ในลักษณะที่เป็นธรรม เพื่อไม่ให้รัฐเสียประโยชน์ เสียโอกาสที่จะได้รับ ซึ่งจะเป็นแนวทางสำคัญของการนำระบบการจ้างเหมามาใช้ในหน่วยงานราชการเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารยิ่งขึ้น

1.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษา ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการกำหนดประเด็นการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ว่า ประสิทธิภาพของการทำงานเกิดจากการที่หน่วยงานมีการปรับปรุงการบริหาร โดยยึดภารกิจหน้าที่หลัก ioneงานที่ไม่ใช่หน้าที่หลักไปให้เอกชนทำ มีการปรับปรุงงาน และวิธีการทำงาน คัดทอนงานที่ไม่จำเป็นลง แล้วจัดรวมงานที่มีความจำเป็น มีลักษณะคล้ายคลึงกันมารวมเข้าด้วยกัน เปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานหรือสถานที่ให้รัดกุมเพื่อช่วยลดขั้นตอนและค่าใช้จ่าย และยังเกิดความพึงพอใจของบุคลากรภายในองค์กร

ด้านอัตราค่าจ้าง หน่วยงานต้องจัดเตรียมโครงสร้างองค์กรใหม่ เพื่อความเหมาะสม เตรียมจัดการโยกย้ายลูกจ้างเดิมไปสู่งานใหม่ภายในองค์กรนั้น

ด้านการบริหารงบประมาณรายจ่าย ที่หน่วยงานต้องเตรียมปรับปรุงนั้น เมื่อมีการนำระบบการจ้างเหมาทำความสะอาดเข้ามา จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารภายในหน่วยงาน ดังแสดงใน รูปที่ 4 ดังนี้



รูปที่ 4 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

1.6 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

1. การพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการ หมายถึง กระบวนการของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหาร การนำรูปแบบ วิธีการบริหารงานใหม่ ๆ เข้ามาช่วยการบริหาร เช่น การจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด เข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารเพื่อให้การบริหรนั้นทันต่อสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง และตอบสนองความต้องการของประชาชน

2. การพัฒนาองค์กร ในความหมายของการวิจัยเรื่องนี้ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานบุคคล และการดำเนินงานการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนการดำเนินการเอง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและเผชิญกับสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

3. การจ้าง หมายถึง การจ้างเหมาบริการภาคเอกชน แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการตามระเบียบของกระทรวงการคลัง

4. การจ้างเหมาบริการ หมายถึง การที่หน่วยงานราชการจ้างเอกชนเป็นผู้จัดบริการให้แก่รัฐ หรือประชาชน โดยหน่วยงานราชการ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายให้แก่เอกชนผู้จัดบริการแทน ซึ่งในการศึกษานี้ หมายถึง การทำความสะอาดอาคารสถานที่

5. การพัสดุ หมายถึง การทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

6. พักตร์ หมายถึง วัสดุ ในความหมายของการวิจัยเรื่องนี้ จำแนกออกเป็น

6.1 วัสดุสิ้นเปลือง หมายถึง สิ่งของซึ่งโดยสภาพเมื่อถูกนำไปใช้ประโยชน์แล้ว ย่อมหมดไป หรือสลายไป

6.2 วัสดุถาวร หมายถึง สิ่งของที่ถูกนำไปใช้แล้วไม่หมดไปทันทียังสามารถนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ต่อไปอีก มีลักษณะคงทนถาวรในระยะเวลาหนึ่ง และมีราคาไม่เกิน หนึ่งหน่วย 1,000 บาท (หนึ่งพันบาทถ้วน)

7. หัวหน้างานพัสดุ หมายถึง หัวหน้าหน่วยงานระดับแผนกที่ปฏิบัติงานในสายงาน ที่เกี่ยวกับการพัสดุ ตามที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนดหรือข้าราชการอื่น ซึ่งได้รับแต่งตั้ง จากหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ

8. หัวหน้างานบริหารงานทั่วไป หมายถึง หัวหน้าหน่วยงานกลางหรือแผนกบริหาร งานทั่วไป ที่ปฏิบัติงานในสายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั่วไป

9. ส่วนราชการ ในการศึกษาเรื่องนี้ หมายถึง ส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า กอง ทั้ง ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีที่ตั้งในจังหวัดขอนแก่น

10. ในการศึกษาครั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง หมายถึง ผู้อำนวยการ

11. ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

12. งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพัน ได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

13. เงินงบประมาณ หมายถึง งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้ โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งไม่ต้อง ส่งคลังตามกฎหมายด้วยวิธีงบประมาณ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2535

14. ลูกจ้างประจำ หมายถึง ลูกจ้างที่ส่วนราชการจ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา รับอัตราค่าจ้างเป็นรายเดือน และเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณหมวด เงินเดือน และค่าจ้างประจำ

15. ลูกจ้างชั่วคราว หมายถึง ลูกจ้างรายเดือนที่จ้างไว้ปฏิบัติงานลักษณะชั่วคราว หรือ กำหนดเวลาจ้าง มีระยะเวลาจ้างไม่เกินปีงบประมาณ สามารถจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่าย หรือ เงินนอกงบประมาณของส่วนราชการ

16. ห้างหุ้นส่วนจำกัด หมายถึง บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ตกลงกันด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรที่จะลงทุนร่วมกัน ดำเนินกิจการโดยวัตถุประสงค์จะแบ่งกำไรและขาดทุนที่เกิดขึ้น การจัดตั้งจะต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

17. บริษัท จำกัด หมายถึง เป็นการประกอบการที่จัดตั้งขึ้น ด้วยการแบ่งทุนเป็นหุ้น ๆ มีมูลค่าหุ้นละเท่า ๆ กัน การออกหุ้นจะต้องระบุทุนจดทะเบียนมูลค่าและจำนวนหุ้นที่ออกด้วย

18. ผู้จัดการ หมายถึง ผู้ดูแลผลประโยชน์ของบริษัท จำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดของเจ้าของ และได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย (Legal authority) จากเจ้าของ (การบริหารธุรกิจยุคใหม่ , 2539)

19. ลูกจ้างของบริษัท จำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด หมายถึง ลูกจ้างของบริษัทที่มารับจ้างในตำแหน่งพนักงานทำความสะอาด และอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อตกลง ค่าจ้างของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน

20. ค่าจ้าง หมายถึง เงิน หรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และหมายความรวมถึงเงินหรือเงินและสิ่งของที่จ่ายให้ในวันหยุดซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานและในวันลาด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายเป็นการตอบแทนในวิธีอย่างไร และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน

21. การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย การวางแผนการวางระเบียบและข้อบังคับ เกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การหรือหน่วยงานเพื่อให้ได้มาโดยใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ (การบริหารงานบุคคล, 2535)

22. ระเบียบพัสดุในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เรื่อง การจ้างเหมา

23. ระเบียบกระทรวงการคลังในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง หนังสือกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2539 ที่เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานราชการเบิกค่าจ้างเหมาทำความสะอาดอาคารที่ทำการ