บทที่ 3

ผลการศึกษาการบริหารโดยนำการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดของ 6 หน่วยงานราชการ

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์สภาพทั่วไปของหน่วยงานราชการที่มีการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดใน 6 หน่วยงาน โดยนำข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องประเภท รายงานผลการการดำเนินงานประจำปี ข้อมูลจากงานการบริหารบุคคล ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุระเบียบกระทรวงการคลัง เรื่อง ค่าจ้างต่อพื้นที่ พร้อมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเป็นการวิเคราะห์ร่วมกันทั้งสองส่วน โดยสามารถกำหนดเค้าโครงการวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร
2. การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลัง
3. การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ

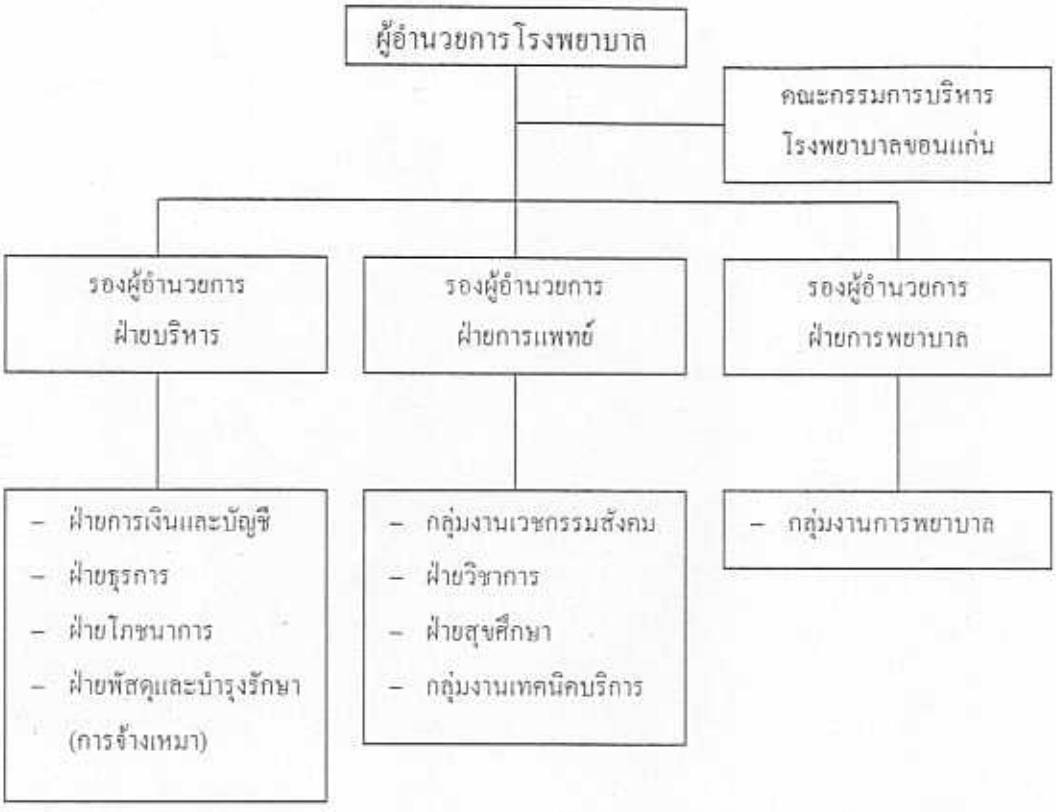
โครงสร้างองค์การการบริหารงานของหน่วยงานราชการ 6 หน่วยงาน โดยทั่วไปมีลักษณะที่คล้ายกัน คือ จัดองค์การการบริหารตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ๆ และมีความแตกต่างกันที่ลักษณะงานแต่ละองค์การที่มีความชำนาญ และภาระกิจไม่เหมือนกัน ในสภาวะการณ์ปัจจุบันหน่วยงานราชการทั้ง 6 มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการบริหารงาน ด้านนโยบายการควบคุมขนาดและค่าใช้จ่ายบุคลากร คือ ให้ระงับการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้าง (Zero growth) ปรับปรุงให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด เพื่อให้มีประสิทธิภาพ

3.1 ข้อมูลทั่วไปของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น

3.1.1 ที่ตั้งและโครงสร้างการบริหารองค์การ

โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ตั้งอยู่เลขที่ 54-56 ถนนศรีจันทร์ ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น เปิดรับผู้ป่วยเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2494 รวมอายุเปิดทำการถึงปัจจุบันเป็นเวลา 45 ปี มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 49 ไร่ 2 งาน เป็นโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ที่มีเตียงผู้ป่วยขนาด 638 เตียง และหอผู้ป่วย 27 หอ (รายงานประจำปี รพ.ศ. ขอนแก่น : 2539)

โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ของกระทรวงสาธารณสุข ได้ปรับโครงสร้างสายการบังคับบัญชาให้เป็นแบบแนวราบ (Flat Organization) บริหารงานโดยคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาล และแต่งตั้งรองผู้อำนวยการฝ่ายต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ แสดงให้เห็นดังรูปที่ 5



รูปที่ 5 แสดงโครงสร้างองค์กรในโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ปี พ.ศ. 2538-2539

ที่มา : รายงานประจำปีโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น : 2539

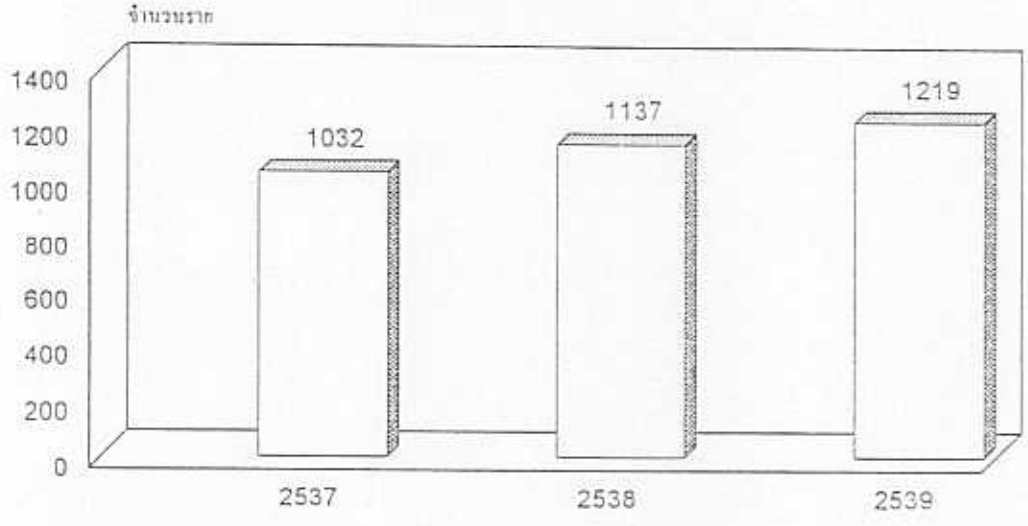
จากรูปข้างต้น จะเห็นได้ว่า โครงสร้างองค์กรของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นจัดแบ่งโครงสร้างภายในเป็น 3 ฝ่ายและอีกหนึ่งคณะกรรมการบริหาร การจัดโครงสร้างองค์กรที่ทำให้เห็นการแบ่งงานและสายการบังคับบัญชาที่เด่นชัดขึ้น กล่าวคือ งานหลักของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ก็คือ งานในด้านบริการอยู่ในกลุ่มงานเทคนิคบริการ ซึ่งประกอบด้วยงานด้านรักษาพยาบาล งานส่งเสริมสุขภาพ งานป้องกันโรค ฯลฯ งานในด้านบริการเหล่านี้ ถือว่าเป็นงานที่สำคัญยิ่ง โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นจะต้องดำเนินงานในด้านนี้ในการบริการ และการตรวจรักษาผู้ป่วย ซึ่งคล้าย ๆ กันในทุกโรงพยาบาล โดยกำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานและหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลดีที่สุดในการปฏิบัติงาน

วพ
LB
8677

3.1.2 บทบาทของงานเทคนิคบริการ

งานผู้ป่วยนอกตั้งอยู่ในตึกอำนวยการเป็นงานที่อยู่ในกลุ่มงานเทคนิคบริการ ให้บริการตรวจ ดูแลรักษาผู้ป่วยซึ่งเมื่อได้รับบริการแล้วสามารถกลับไปรับประทานยา หรือปฏิบัติตนตามที่แพทย์แนะนำที่บ้านได้ ประกอบด้วยงานให้บริการต่าง ๆ ได้แก่ งานคัดกรองผู้มารับบริการในขั้นต้น โดยมีเจ้าหน้าที่คอยซักถามและความต้องการบริการก่อนที่จะได้หมายเลขประจำห้องงานพยาบาลประชาสัมพันธ์ให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่อให้ผู้มารับบริการได้รับความสะดวกในการตรวจ วินิจฉัยและรักษาอย่างถูกต้องและรวดเร็ว งานตรวจโรคทางเวชปฏิบัติทั่วไป เปิดบริการตั้งแต่ 08.00-16.00 น. ทุกวันเวลาราชการ และแยกผู้ป่วยส่งตรวจในห้องตรวจ แยกตามห้องตรวจต่าง ๆ ดังนี้

ห้องเบอร์ 1 คือ ศูนย์รับคนไข้อยู่รักษาและส่งต่อผู้ป่วย ห้องเบอร์ 2 คือ ห้องตรวจโรคทางศัลยกรรม ห้องเบอร์ 3 คือ ห้องตรวจโรคทางกุมารเวชกรรม ห้องเบอร์ 4 คือ ห้องตรวจโรคทางอายุรกรรม ห้องเบอร์ 5 คือ ห้องตรวจชันสูตร ห้องเบอร์ 8 คือ ห้องตรวจทางกระดูกและข้อ ห้องเบอร์ 9 คือ ห้องฉีดยาทำแผล ห้องเบอร์ 10 คือ ห้องสังคมสังเคราะห์ ห้องเบอร์ 11 คือ ห้องจ่ายยา ห้องเบอร์ 12 คือ ห้องให้คำปรึกษาปัญหาสุขภาพและเยาวชน ห้องเบอร์ 15 คือ ห้องชำระเงินค่าบริการ ผู้ป่วยที่เข้ามารับบริการ การรักษาพยาบาลของงานผู้ป่วยนอกในแต่ละวันประกอบด้วยประชาชนในจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดใกล้เคียง จะเห็นได้จากสถิติด้านการรักษาพยาบาล ในช่วงปี 2537 - 2539 มีประชาชนเข้ามารับบริการที่งานผู้ป่วยนอกจำนวน 1,032 คน 1,137 และ 1,219 คน ตามลำดับแสดงให้เห็นดังต่อไปนี้



รูปที่ 6 แสดงการใช้บริการผู้ป่วยนอกเฉลี่ยต่อวัน โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ปีงบประมาณ 2537 - 2539

ที่มา : รายงานประจำปี โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น : 2539

จากการวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารองค์การของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เป็นแบบแนวราบ ดังรูปที่ 1 แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างที่ปรับดังกล่าวเพื่อเอื้อต่อการบังคับบัญชาที่สั้นลง และกะทัดรัดตรงกับแนวคิดที่เสนอโดย อำนวย วีรวรรณ (2539) ซึ่งกล่าวว่า การปรับโครงสร้างการบริหารองค์การใหม่จะทำให้ขนาดของกำลังคนมีจำนวนเหมาะสมต่อการบริหารที่มีความคล่องตัว เพื่อการกระจายอำนาจการให้บริการที่ดีของรัฐแก่ประชาชน โครงสร้างการบริหารองค์การดังกล่าว ยังชี้ให้เห็นว่ามีกลุ่มงานเทคนิคบริการที่มีงานผู้ป่วยนอก ทำหน้าที่เป็นด่านแรกของการให้บริการประชาชนเป็นภาระกิจหลัก ที่ต้องปฏิบัติงานในเวลาราชการตั้งแต่ 08.00-16.00 น. งานผู้ป่วยนอกต้องรองรับผู้มาใช้บริการกว่า 1,000 คนในแต่ละวัน ซึ่งในสภาวการณ์ปัจจุบันพบว่า การบริหารจะต้องเอาความต้องการของผู้รับบริการเป็นเป้าหมาย (Customer base) การบริหารงานของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นก็อยู่ภายใต้นโยบายมาตรการกำหนดกำลังคนภาครัฐ จึงต้องเปลี่ยนบทบาทปรับปรุงการบริหารจัดการเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และสมรรถนะการให้บริการประชาชนเพื่อเป้าหมายดังกล่าว

1. การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหารของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น

โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น มีกลุ่มงานเทคนิคบริการที่ให้การตรวจดูแลผู้ป่วย โดยมีงานผู้ป่วยนอกเป็นผู้ที่รับผิดชอบโดยตรง ในการบริการการตรวจรักษาของงานผู้ป่วยนอก จะมีจำนวนผู้ป่วยมารับบริการการตรวจรักษาเป็นจำนวนกว่า 1,000 คนต่อวัน และเพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี มีปริมาณงานมากและเป็นภาระงานที่ทำให้การบริการการตรวจรักษาเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่เป็นที่พึงพอใจ และตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน ทำให้การจัดองค์การเดิมไม่สามารถสนองความต้องการและก่อผลดีแก่องค์การได้ จึงได้ปรับปรุงองค์การใหม่ให้เอื้ออำนวยช่วยเหลือในด้านบริการแก่ประชาชนให้มีความสะดวกและรวดเร็วมากขึ้น ผู้บริหารตระหนักถึงนโยบายที่ลดบทบาทภาระกิจบางด้านลง แล้วว่าจ้างบริษัทเอกชนที่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานมารับผิดชอบแทน โดยการจ้างหมาเอกชนทำความสะอาดในงานผู้ป่วยนอก ซึ่งเริ่มเมื่อปี 2538 ในขณะที่มีลูกจ้างของราชการอยู่เดิม 4 คน

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของลูกจ้าง 4 คนที่ไปทำงานในหน้าที่ใหม่ โดยเกลี่ยลูกจ้าง 2 คนไปทำงานในจุดอื่น จะทำให้งานในจุดนั้นมีคนเพิ่มขึ้น คือ งานสายกลางขึ้นอยู่กับฝ่ายการพยาบาลเป็นที่ขาดคน (กำลังคนไม่เพียงพอ) และเป็นงานที่จำเป็นเร่งด่วนจะทำให้งานในจุดใหม่นั้นมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น ส่วนอีก 2 คนยังอยู่ในงานผู้ป่วยนอก ทำให้หน้าที่ใหม่ คือ เดินหนังสือ เอกสาร ให้คำปรึกษาแนะนำลูกจ้างเอกชน (เพราะเคยปฏิบัติงานหน้าที่นี้) และทำงานอื่นๆที่ได้รับมอบหมาย การจ้างหมาเอกชนทำความสะอาดในขณะที่มีลูกจ้างของโรงพยาบาลฯ

สามารถทำได้ (ดูภาคผนวก เอกสารกระทรวงการคลัง ข้อ ที่ 1 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2537) การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหาร โดยการเปลี่ยนแปลงลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของกลุ่มงานผู้ป่วยนอกโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นไปทำงานในจุดอื่นที่ต้องการกำลังคน ทำให้งานในจุดนั้นไม่ต้องขออัตราใหม่ หรือขอตำแหน่งเพิ่ม ภาระงานเดิมที่ต้องคอยควบคุมกำกับลูกจ้างของโรงพยาบาลศูนย์ฯลดลง แต่ปรากฏว่าภาระงานผู้ป่วยนอกเพิ่มขึ้น จากการสัมภาษณ์ คุณสุภาพร ตันติพานิชธีระกุล (พยาบาลหัวหน้างานผู้ป่วยนอก : 6 ส.ค.2540) กล่าวว่า

> "งานผู้ป่วยนอกต้องมีภาระที่คอยควบคุมดูแลลูกจ้างเอกชนเพิ่มขึ้นเนื่องจากลูกจ้างเอกชนเหล่านี้ ไม่ได้รับการอบรมฝึกฝนด้านเทคนิคการทำความสะอาดและผ่านการทดลองปฏิบัติงานในลักษณะงานของโรงพยาบาลศูนย์ฯ มาก่อน (พยาบาลหน้าห้องตรวจ) ที่ได้รับมอบหมายต้องมาชี้แนะให้ความรู้เหมือนกับลูกจ้างของราชการ"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าเรื่องการปรับปรุงเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีทำงาน จากสิ่งที่งานผู้ป่วยนอกต้องปฏิบัติมาเป็นเวลาหลายปี โดยใช้ลูกจ้างของราชการ แล้วได้ปฏิบัติภารกิจใหม่ จากเป็นผู้ควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมให้บริษัทเอกชนเข้ามามีบทบาทในหน่วยงานราชการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการที่รวดเร็วขึ้นนั้น บุคลากรของราชการจะต้องอาศัยความกล้าหาญ ความใจกว้างที่จะต้องให้คำแนะนำที่เหมาะสม และให้ความใส่ใจลูกจ้างของบริษัทเอกชนให้เหมือนกับลูกจ้างของราชการด้วยเช่นเดียวกัน

ภาระงานการควบคุมดูแลลูกจ้างเอกชนจะขึ้นตรงกับบริษัทเพราะลูกจ้างบริษัทมีเงื่อนไขสัญญาจ้างกับบริษัท แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการสังเกตขณะสัมภาษณ์ ภาระการควบคุมดูแลลูกจ้างเอกชน กลุ่มงานผู้ป่วยนอกต้องปฏิบัติเองเนื่องจากลักษณะงานของกลุ่มงานผู้ป่วยนอกที่จะต้องบริการประชาชน ตลอดช่วงเวลาราชการจำเป็นต้องทำความสะอาดบ่อยครั้ง ซึ่งความสะอาดเป็นหน้าตาของโรงพยาบาลศูนย์ฯ เป็นสิ่งแวดล้อมภายในอาคารผู้ป่วยนอกที่จะสร้างความประทับใจความพึงพอใจของประชาชนที่มาใช้บริการต่ออาคารสถานที่ และการบริการ สร้างภาพพจน์ที่ดีแก่โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ผลจากการสัมภาษณ์คุณสุภาพร ตันติพาชนิชธีระกุล เสนอความเห็นต่อไปว่า กลุ่มงานผู้ป่วยนอกต้องยอมรับว่า

"มีภาระเหมือนเดิม และยอมเสียเวลา เพราะ
ต้องการให้ลูกจ้างบริษัทเอกชนเข้าใจลักษณะ
งาน และปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องตาม ความ
ต้องการของผู้ป่วยนอก"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติงานของลูกจ้างบริษัทเอกชนจะต้องมีความเข้าใจในลักษณะงาน วิธีและขั้นตอนการทำความสะอาดว่า วัสดุ ควรใช้น้ำยาอะไร มีวิธีการอย่างไร ต้องใช้เครื่องมืออุปกรณ์แบบไหน เมื่อลูกจ้างบริษัทเอกชนปฏิบัติงานโดยความเรียบร้อยถูกต้อง ภาระของบุคลากรของโรงพยาบาลศูนย์ฯ ที่จะมาดูแล ให้การแนะนำจะน้อยลง ดังที่สัมภาษณ์หัวหน้าคนงานบริษัททำความสะอาดที่ปฏิบัติงานในกลุ่มงานผู้ป่วยนอก (6 ส.ค. 2540) กล่าวว่า

"หัวหน้าคนงานที่เป็นลูกจ้างรุ่นแรก เป็นผู้ที่
ได้รับการฝึกอบรมก่อนมาทำงาน ลูกจ้างที่
เข้าใหม่บริษัทรับมาก็ให้ทำงานได้เลย โดย
มีหัวหน้าคนงานที่เป็นคนเก่ารุ่นแรกๆ เป็น
ผู้คอยแนะนำการทำความสะอาดให้"

จากการสัมภาษณ์วิเคราะห์ได้ว่า ลูกจ้างรุ่นแรก ๆ เท่านั้นที่เป็นภาระในการสอนวิธีการและขั้นตอนในการทำความสะอาด แล้วลูกจ้างดังกล่าวจะเป็นผู้ถ่ายทอดหรือสอนวิธีการและขั้นตอนการทำงานให้กับลูกจ้างบริษัทเอกชนที่เข้าทำงานใหม่

ในระยะแรกที่โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นว่าจ้างบริษัทเอกชนทำความสะอาดในกลุ่มงานผู้ป่วยนอก มีปัญหามากจากการทำงานและปัญหาจากลูกจ้างเอง จากการสัมภาษณ์คุณสุภาพร ดันติพานิชธีระกุล กล่าวว่า

"ลูกจ้างของบริษัทมีขอบเขตจำกัดจะทำงาน
ตามสัญญาจ้าง คือ หนังสือว่าจ้างเอกชน
ทำความสะอาดของโรงพยาบาลศูนย์ฯ ปี
งบประมาณ 2538, 2539 เป็นเอกสารการ
ตกลงราคาจ้างรายเดือน และมีเงื่อนไขการ
ทำงานของบริษัท บริษัทใช้สำหรับควบคุม
การทำงานของลูกจ้างบริษัทด้วย จึงทำให้
การควบคุม ชี้แนะ ความต้องการไม่ได้มาก

> เท่ากับลูกจ้างของราชการ เพราะการปฏิบัติงานของราชการตามตำแหน่งใช้ กฎ ระเบียบ การบังคับบัญชา ควบคุมได้"

ในส่วนนี้วิเคราะห์ได้ว่า การปฏิบัติงานของลูกจ้างโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นอยู่ภายใต้ข้อกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ มากมายของทางราชการ และยังใช้การควบคุมการปฏิบัติงาน การประเมินผลงาน และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งคล้ายคลึงกับสัญญาจ้างที่หน่วยงานราชการทั่วไป จ้างเหมาบริษัทเอกชน ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งสัญญาจ้างเป็นข้อตกลงระหว่างโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น กับบริษัทรับจ้างทำความสะอาด ในสัญญาจ้างนั้นมีข้อกำหนด กฎระเบียบต่าง ๆ และเงื่อนไขที่เป็นข้อเสนอที่บริษัทรับจ้างจะปฏิบัติงานให้กับโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น และใช้ควบคุมการปฏิบัติงานของลูกจ้างบริษัทเอกชนได้ด้วย ซึ่งลูกจ้างบริษัทเอกชนจะทำงานภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวเท่านั้น

ปัญหาเรื่องของบุคลากรเป็นปัญหาของหน่วยงานราชการและของบริษัทเหมือนกันเมื่อลูกจ้างของบริษัทขาด ลา ไม่บอกล่วงหน้า บริษัทไม่สามารถจัดหาคนมาแทนได้ทันกำหนด บางครั้งลูกจ้างที่เหลือต้องช่วยกันทำหน้าที่แทน จากการสัมภาษณ์คุณสุภาพร ตันติพานิชธีระกุล เสนอความเห็นต่อไปว่า

> "ในวันนั้นประสิทธิภาพการทำงานลดลง จากที่ต้องดึงกำลังคนไปทำงานแทนแล้วงานในจุดของตัวเองทำได้ไม่เต็มที่ งานในจุดที่แทนก็ทำได้ไม่เต็มที่เช่นกัน เพราะปริมาณงานมากขึ้น แต่ความสามารถของคนลดลง ทำให้งานทำความสะอาดในวันนั้นไม่เป็นที่พึงพอใจของบุคลากรที่ปฏิบัติงาน"

ในส่วนนี้วิเคราะห์ได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นราชการหรือธุรกิจเอกชน ความมุ่งหมายที่สำคัญของการบริหารงาน คือ การทำงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายด้วยความประหยัด รวดเร็ว และได้รับผลเป็นที่พึงพอใจ แต่เมื่อใดก็ตามที่ร่างกายเคลื่อนไหวไปมาหรือต้องรับภาระมากกว่าปกติ ร่างกายหรืออวัยวะส่วนนั้นจะเริ่มขาดออกซิเจน ปอดต้องทำงานหนักเพื่อสูบฉีดโลหิตไปเลี้ยงร่างกายส่วนนั้น เมื่อปอดทำงานมาก การขาดออกซิเจนจะเกิดขึ้น หรือมีออกซิเจนไม่เพียงพอที่จะส่งไปในกระแสเลือด ทำให้เกิดความเหน็ดเหนื่อยอ่อนเพลีย เมื่อคนเหน็ดเหนื่อยการทำงาน จะสังเกตได้ดังนี้ (อุทัย หิรัญโต, 2531)

1. ความเคลื่อนไหวช้าลง
2. จำนวนอุบัติเหตุจะเพิ่มขึ้น
3. คุณภาพของงานจะต่ำลง
4. ปริมาณของงานจะลดลง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ลักษณะงานของโรงพยาบาลศูนย์ฯ มีปริมาณงานไม่สมดุลกับผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผู้มารับบริการ คือผู้ป่วยกว่า 1,000 คนต่อวันพร้อมกับญาติและประชาชนทั่วไป ทำให้ลักษณะของงานเป็นกิจกรรมที่มีการเคลื่อนไหว ถ่ายเทของคนตลอด การทำความสะอาดจึงทำได้ไม่สะดวก และคล่องตัว ความสะอาดไม่จบสิ้น การบริหารงานของหน่วยงานที่มีลักษณะงานบริการเช่นนี้ โดยเฉพาะความสะอาดที่จะต้องคำนึงถึงเป็นสิ่งแรก (แนวทางการปฏิบัติงานกระทรวงสาธารณสุข, 2525) เพราะลักษณะงานให้บริการสุขภาพอนามัย ทำให้การปฏิบัติงานด้านความสะอาดเป็นเรื่องที่สำคัญมาก โรงพยาบาลศูนย์ฯ นำนโยบายการจ้างเอกชนมาทำความสะอาดมาปฏิบัติ จากการสัมภาษณ์คุณฉวีวรรณ จักโขบลมาศ (รองฝ่ายการพยาบาลด้านบริการ 6 ส.ค. 2540) กล่าวว่า

> "ในลักษณะงานเช่นนี้ จะต้องวิเคราะห์
> ลักษณะงาน ซึ่งในเนื้อแท้ของงานแล้ว
> ภาระงานด้านการควบคุมไม่ได้ลดลง
> แต่ไม่ใช่เป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน
> เพียงแต่ทำให้การทำงานด้านการบริการ
> ประชาชนได้สะดวก รวดเร็ว และเพื่อปรับ
> ปรุงคุณภาพการบริการให้ดีขึ้น"

ในส่วนนี้วิเคราะห์ได้ว่า วิธีทำงานที่จะลดภาระงานลงเพื่อประหยัดแรงงาน เพราะการประหยัดแรงงาน เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร ในลักษณะงานของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นต้องมีภาระทำความสะอาดตลอดเวลา ถ้าทำงานน้อยกว่าประสิทธิภาพการทำงานจะลดลงดังได้อธิบายมาแล้ว ถ้าเจ้าของบริษัทเอกชนคิดค่าแรงให้ตามเนื้องานในลักษณะงานของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ลูกจ้างของบริษัทย่อมมีรายได้เพิ่มขึ้น รายได้หรือสวัสดิการเป็นสิ่งกระตุ้นหรือจูงใจที่ทำให้ลูกจ้างบริษัทอยากทำงานให้ หรือการเพิ่มจำนวนลูกจ้าง (แรงงาน) ของบริษัทให้มากขึ้นตามลักษณะของงาน ย่อมทำให้ลูกจ้างมีสุขภาพดีขึ้น ทำงานได้มากขึ้นเร็วขึ้นกว่าเดิม เจ้าของบริษัทจะได้รับประโยชน์มากขึ้น การประหยัดแรงงานเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ

ไม่น้อยไปกว่า การประหยัดค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินและวัสดุ จากเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมดจะอำนวยประโยชน์แก่เจ้าของบริษัทและองค์การของราชการได้มาก

จากการสัมภาษณ์หัวหน้างานผู้ป่วยนอก และรองฝ่ายการพยาบาลด้านบริการ มีความเห็นตรงกันว่า ลูกจ้างเอกชนไม่ได้ทำงานแตกต่างจากลูกจ้างราชการ ลูกจ้างประจำของโรงพยาบาลศูนย์ฯ สามารถควบคุมกำกับการทำงานตามที่ต้องการได้ตลอด จากการสังเกตและวิเคราะห์ถึงการทำงานของลูกจ้างเอกชนทำความสะอาด เห็นได้ว่าไม่มีการควบคุมดูแล ความเอาใจใส่ของเจ้าของบริษัทต่อลูกจ้าง เมื่อดูจากผลงานที่ปรากฏ ไม่ได้ทำให้บุคลากรในกลุ่มงานผู้ป่วยนอก เกิดความพึงพอใจต่อการทำงานของลูกจ้างเอกชน ลูกจ้างเอกชนมีการเปลี่ยนงานเข้าออกภายใน 3-4 เดือน และในกรณีขาดงาน ลางาน บริษัทก็ไม่สามารถจัดหาคนมาเสริมแทนได้ ทำให้งานในจุดนั้นขาดคน ประสิทธิภาพของงานในวันนั้นก็ลดลง จากเหตุผลข้างต้นอธิบายได้ว่า สาเหตุมาจาก

1. ความไม่พร้อมของบริษัทที่จะบริการลูกค้า จึงไม่สามารถระดมกำลังคนได้

2. บริษัทไม่ได้ฝึกอบรมลูกจ้างด้านเทคนิคทำความสะอาดให้เข้าใจ ในวิธีที่จะทำความสะอาดของวัสดุ และขั้นตอนการทำงานให้มีประสิทธิภาพอย่างไร ผลงานที่ออกมาจึงจะให้ลูกค้าพอใจ

3. บริษัทไม่จ่ายค่าตอบแทนตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ที่เหมาะสมกับค่าแรงงานและค่าครองชีพของลูกจ้าง

ในส่วนลูกจ้าง 2 คนของกลุ่มงานผู้ป่วยนอกได้รับมอบหมายให้ทำงานในหน้าที่ใหม่ จากการสัมภาษณ์ คุณลอง เกษลา (ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของโรงพยาบาลศูนย์ฯ 6 ส.ค. 2540) กล่าวว่า

> "ความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ใหม่มีมากเท่าเดิม เพราะเป็นผลมาจากปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น จากการแยกเป็นงานเฉพาะทางส่งผลให้มีจำนวนเอกสารและหนังสือราชการมากขึ้น การเบิกวัสดุสิ่งของเพื่อมาใช้ในการปฏิบัติงานก็เพิ่มมากขึ้นด้วย"

ความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับการสัมภาษณ์คุณสมบัติ ชีพไชยงค์ (ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง : 6 ส.ค. 2540) ซึ่งเป็นลูกจ้างประจำคนที่สองของกลุ่มงานผู้ป่วยนอกที่มีอายุราชการมากกว่าคนแรก และอายุการทำงานก็เหลือน้อยกว่า กล่าวว่า

"ภาระการปฏิบัติงานเท่าเดิม เพราะเป็น
หน้าที่ต้องรับผิดชอบเงินเดือนก็ได้เท่าเดิม
ไม่ได้ลดลงหรือเพิ่มขึ้น หัวหน้าก็ยังคงเป็น
คนเดิมไม่เปลี่ยนแปลง การปฏิบัติต่อลูกจ้าง
เอกชนไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ต่างคนต่าง
ทำหน้าที่ของตัวเอง"

ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการการโรงทั้งสองคนที่เคยปฏิบัติงานในกลุ่มงานผู้ป่วยนอก ได้แสดงความคิดเห็นดังกล่าว สรุปได้ว่า งานที่ทั้งสองคนได้ทำในหน้าที่ที่รับผิดชอบใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับงานเดิมแล้ว ความยากของงานและปริมาณงานไม่แตกต่างกัน เพราะต้องทำงานให้บรรลุผลสำเร็จของงานในแต่ละวัน

ฝ่ายพัสดุโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ทำการว่าจ้างบริษัทเอกชนทำความสะอาด ตั้งแต่ปี 2538 จนถึงปัจจุบัน พบว่า ไม่มีการเปลี่ยนบริษัท จากการสัมภาษณ์คุณวิลาวัณย์ คมน์ทิพยรัตน์ (เจ้าหน้าที่พัสดุ 5 : 6 ส.ค.2540) กล่าวว่า

"การจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดของ
โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ใช้วิธีตกลง
ราคาจ้าง โดยการใช้ใบสั่งจ้างรายเดือน
ในช่วงต้นปีงบประมาณ ประกาศสอบ
ราคาจ้างเหมาทำความสะอาด และใน
การจ้างเหมาผู้รับเหมาเดิมสามารถ
ปรับราคาค่าจ้างได้ตามข้อเสนอของ
โรงพยาบาลศูนย์ บริษัทอื่นสู้ราคา
บริษัทนี้ไม่ได้ ด้วยโรงพยาบาลศูนย์ฯ
มีเงินจ้างเท่าเดิมจึงดูเหมือนว่าบริษัทนี้
ผูกขาด"

จากการวิเคราะห์ สรุปได้ว่า โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดด้วยวิธีตกลงราคาจ้าง โดยการใช้ใบสั่งจ้างรายเดือน ในช่วงต้นปีงบประมาณจะมีการทำประกาศจังหวัดขอนแก่นเรื่องสอบราคาจ้างเหมาทำความสะอาดแต่ไม่ได้เลือกใช้วิธีสอบราคาจ้าง ใช้เป็นเพียงกลยุทธ์ในการคัดเลือกและสืบราคาเท่านั้น และในการจ้างเหมาผู้รับเหมารายเดิมสามารถปรับ

ราคาค่าจ้างได้ตามข้อเสนอของโรงพยาบาลศูนย์ฯ ได้ดีกว่ารายใหม่ จึงดูเหมือนว่ามีการผูกขาดการรับจ้าง

การว่าจ้างเอกชนทำความสะอาดเป็นเรื่องของงานพัสดุ ส่วนผู้ใช้บริการ (การปฏิบัติงานของลูกจ้างเอกชน) เป็นเรื่องของกลุ่มงานผู้ป่วยนอก ทั้งสองกลุ่มงานต่างก็เป็นผู้รับนโยบายมาปฏิบัติ แต่กลุ่มงานผู้ป่วยนอกเป็นผู้ใกล้ชิด ผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างเอกชนมากกว่า จากการสัมภาษณ์คุณสุภาพร ตันติพานิชธีระกุล กล่าวว่า

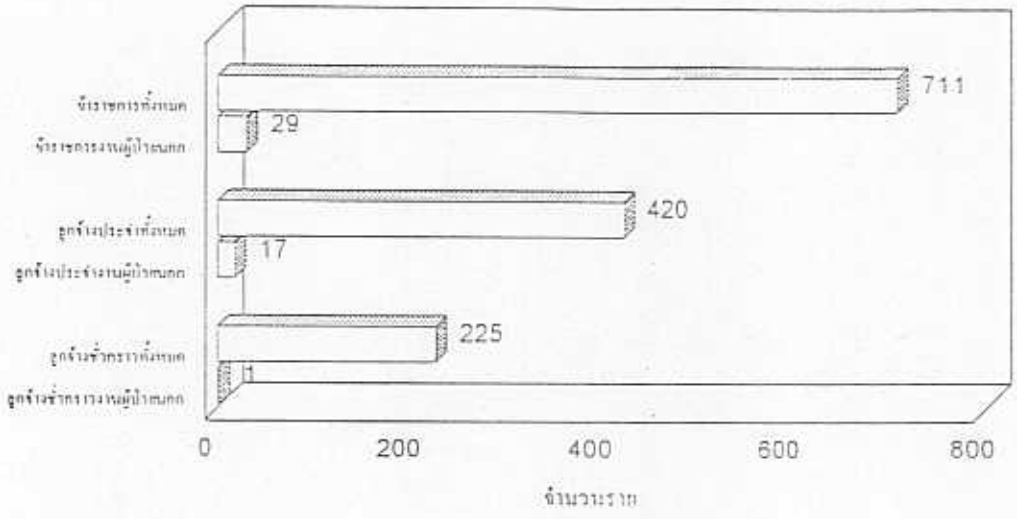
> "บริษัทไม่สามารถตอบสนองความต้องการให้แก่ลูกค้า หรือผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนที่มาใช้บริการได้มากกว่านี้ แต่การส่งเสริมสนับสนุนให้เอกชนดำเนินงานกิจกรรมด้านนี้ โรงพยาบาลศูนย์ฯ จะสามารถลดภาระทางการเงินได้ ภาระทางการเงินที่ลดลงนี้ก็สามารถนำไปใช้จ่ายสำหรับการให้บริการอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นและเป็นที่ต้องการของประชาชนในปริมาณที่มากกว่า"

จากการวิเคราะห์การจ้างเอกชนทำความสะอาดแทนลูกจ้างประจำ พบว่า การจ้างเอกชนยังมีภาระสำหรับงานผู้ป่วยนอก เพราะลักษณะงานของกลุ่มงานผู้ป่วยนอก ผู้บริหารจะมองถึงความประหยัดมากกว่า เพราะลดค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายผูกพัน เป็นการมองถึงการใช้งบประมาณอย่างเดียว แต่ไม่ได้มองถึงลักษณะงานดังกล่าว สภาพหน่วยงานผู้ป่วยนอก ความพร้อมที่จะมีรูปแบบที่จะให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับทัศนะของ ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ : (2533) เสนอว่าการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐ ว่าประโยชน์จากการให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐนั้นไม่ได้เกิดทุกกรณี เอกชนไม่สามารถเข้ามาดำเนินการแทนรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าเสมอไปทุกกรณี แท้จริงแล้วประโยชน์จะเกิดขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป

2. การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลังของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น

โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ในปัจจุบัน พ.ศ. 2539-2540 มีอัตรากำลัง รวมทั้งสิ้น 1,386 คน แบ่งออกเป็นข้าราชการ 711 คน คิดเป็นร้อยละ 51.30 ของจำนวนบุคลากรทั้งหมดของโรงพยาบาล ลูกจ้างประจำ 420 คน คิดเป็นร้อยละ 30.30 ลูกจ้างชั่วคราว 255 คน คิดเป็นร้อยละ

18.40 (ฝ่ายบุคลากร รพ.ศ.ขก : 2539) เมื่อกระจายอัตรากำลังมีจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มงานผู้ป่วยนอกเป็นข้าราชการ 29 คน ลูกจ้างประจำ 17 คน และลูกจ้างชั่วคราว 1 คน แสดงให้เห็นดังรูป ที่ 7



รูปที่ 7 แสดงสัดส่วนบุคลากรทั้งหมดต่อบุคลากรที่ปฏิบัติงานในงานผู้ป่วยนอก

หมายเหตุ : อัตรากำลังของงานผู้ป่วยนอกมีการเปลี่ยนแปลงทุกปี ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสม

ข้าราชการทั้งหมด	711 คน
ข้าราชการในงานผู้ป่วยนอก	29 คน*
ลูกจ้างประจำทั้งหมด	420 คน
ลูกจ้างประจำงานผู้ป่วยนอก	17 คน*
ลูกจ้างชั่วคราวทั้งหมด	225 คน
ลูกจ้างชั่วคราวงานผู้ป่วยนอก	1 คน*
ลูกจ้างเอกชนงานผู้ป่วยนอก	4 คน
รวมบุคลากรในงานผู้ป่วนนอก	47 คน

ที่มา : งานบริหารบุคคล โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น : 2539

กลุ่มงานผู้ป่วยนอกมีบุคลากร แยกตามห้องตรวจและงานบริการอื่น ๆ ในงานผู้ป่วยนอก ไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการแก่ประชาชนที่มาใช้บริการกว่า 1,000 คนได้อย่างเต็มที่ และให้ดำเนินไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วสนองความต้องการของประชาชนได้ แต่ก็ไม่

สามารถเพิ่มอัตราได้ดีไปกว่านี้ เพราะติดอยู่ที่กรอบอัตรากำลัง และนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาคราชการ จากการสัมภาษณ์ คุณเดือนเพ็ญ ผ่านอาย (หัวหน้างานบริหารงานบุคคล 6 : 2 ส.ค. 2540)

"ฝ่ายบริหารงานบุคคลโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ได้นำนโยบายการไม่เพิ่มกำลังคนภาคราชการมาปฏิบัติ ตั้งแต่ปี 2538 "นโยบายนี้เป็นส่วนหนึ่งที่กดดันให้ปรับปรุงประสิทธิภาพกำลังคนในหน่วยงานให้มีศักยภาพยิ่งขึ้น และควบคุมขนาดและค่าใช้จ่ายของกำลังคนในหน่วยงาน"

ลูกจ้างประจำของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นมีจำนวนเท่าเดิม คือ 420 คน ลูกจ้างเหล่านี้ได้ประจำอยู่ตามกลุ่มงานและแผนกต่าง ๆ ของโรงพยาบาลศูนย์ ในส่วนงานผู้ป่วยนอกจากเดิมเคยมีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง 4 คน เมื่อโรงพยาบาลจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดในปี 2538 การเกลี่ยอัตรากำลังคนโดยฝ่ายบริหารงานบุคคล เกลี่ยอัตรากำลังลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของงานผู้ป่วยนอก 4 คน ไปทำงานหน้าที่ใหม่ที่ได้รับมอบหมาย โดยลูกจ้าง 2 คน ถูกเกลี่ยไปทำงานในจุดอื่นที่ต้องการกำลังคนทำงาน ส่วนอีก 2 คนที่เหลือยังคงอยู่ที่งานผู้ป่วยนอก ภาระงานในหน้าที่ใหม่ของลูกจ้าง 2 คน มีศักยภาพมากขึ้น กล่าวคือ ทำงานหน้าที่เดียวที่เห็นเด่นชัดขึ้น คือ งานเดินหนังสือ งานเบิกวัสดุ อุปกรณ์เพื่อใช้กับการตรวจรักษาในแต่ละวัน งานช่วยเหลือชี้แนะ ห้องตรวจรักษา ช่วยแนะนำขั้นตอน การทำบัตรและการเข้าคิวตรวจ เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานที่มีเป้าหมายชัดเจนอยู่ที่ประชาชน ดังนั้น ปริมาณงาน เนื้องานที่ออกมาจึงต้องมีคุณภาพ ดังนั้นงานในหน้าที่ใหม่จึงต้องใช้ทักษะความสามารถและศักยภาพ เพื่อที่จะทำให้งานในหน้าที่ใหม่ ในส่วนนี้ได้ช่วยตอบสนองแก่ประชาชน และผู้มารับบริการตรวจกว่าหนึ่งพันคนในแต่ละวันได้อย่างสะดวก และรวดเร็วขึ้น เจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติงานในส่วนนี้ได้รับความพึงพอใจในผลของการปฏิบัติงานดังกล่าว ของลูกจ้างประจำด้วย เพราะมีคนช่วยงานเพิ่มขึ้น ดังนั้นจากภาระงานใหม่ วิเคราะห์ได้ว่า กลุ่มงานผู้ป่วยนอกไม่มีอัตรากำลังคนเพิ่มหรือลดลง แต่ใช้คนที่มีอยู่ให้ใช้ศักยภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งภาระงานใหม่มีผลต่อการสร้างแรงจูงใจในการทำงานและพัฒนาตัวเอง ตามทรรศนะของ P.W.Betts (1977) ในเชี่ยวชาญ อาศุวัฒนกุล (2530) มีแนวความคิดว่า "ลักษณะงาน ซ้ำ ๆ ซาก ๆ หลากหลาย ท้าทายความสามารถ มีอิสระในการทำงาน และมีความรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้พนักงานไม่รู้สึกเบื่อหน่าย และเกิดความพอใจ" เป็นแนวความคิดของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์การ แนวคิดดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงาน ในขณะที่มีลูกจ้างประจำได้ทำหน้าที่ใหม่มีความพึงพอใจในงาน ซึ่งเกี่ยวโยงกับขวัญและกำลังใจของลูกจ้างด้วย ซึ่งจากการสัมภาษณ์ลูกจ้างประจำสองคน ดังได้กล่าวมาแล้ว พบว่า ไม่มีผลกระทบใดๆ ในการปฏิบัติงาน ตำแหน่งก็ยังเหมือนเดิมไม่ได้ถูกลดลง แนวคิดเรื่องภาระงาน

ใหม่ของลูกจ้างประจำ เมื่อใช้ระบบการจ้างเหมาเอกชนแทนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงทัศนะไว้ดังนี้

วุฒิพงษ์ เพรียบจริยวัฒน์ (2531) เห็นว่า เมื่อมีการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด ทำให้ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงในหน่วยงานไม่ได้ลดจำนวนลง เป็นเพียงวิธีชะลอการขยายตัวของกำลังคน ช่วยลดค่าใช้จ่ายผูกพันมากมายในการจ้างลูกจ้างประจำ ส่วนวิสูตร ประสิทธิวงศ์ (2538) ได้เสนอความเห็นว่า ภาระงานใหม่ของลูกจ้างประจำจะเพิ่มความกระตือรือร้นในการทำงานในหน้าที่ใหม่ เพิ่มคุณภาพชีวิตให้บุคลากร เพราะระบบราชการไทย กำหนดขอบข่ายงานของตำแหน่งแคบ ทำให้งานมีลักษณะซ้ำซากน่าเบื่อใช้คนเปลือง และสุธิรา ทั่งประโคน (2537) สรุปว่า บุคลากรประเภทนี้ หมายถึง ลูกจ้างประจำตำแหน่ง นักการภารโรง เป็นอัตรากำลังที่ช่วยเสริมการทำงานของข้าราชการในระบบราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากแนวความคิดดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่า ลูกจ้างประจำทำงานหน้าที่ใหม่ เป็นอัตรากำลังที่ไปเสริมการทำงานในจุดนั้น ให้สามารถทำงานได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ลูกจ้างประจำได้ใช้ศักยภาพในการทำงานมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนแปลงการทำงานทำให้ลูกจ้างประจำเกิดความพึงพอใจ และได้ใช้ศักยภาพของตัวเองมากขึ้น เห็นคุณค่าของตัวเองและเป็นที่ปรากฏแก่บุคลากรอื่นด้วย ในปัจจุบันนี้ปรากฏ เห็นชัดเจนว่ามีลูกจ้างบริษัทเอกชนมาทำหน้าที่ทำความสะอาดแทนลูกจ้างประจำ ขณะที่นโยบายให้ทำแบบนี้ได้คือ จ้างบริษัทเอกชน ถ้าในอนาคตนโยบายเปลี่ยนแปลงไปอาจเลิกจ้างบริษัทเอกชนด้วยสาเหตุใดก็ตาม ลูกจ้างประจำเหล่านี้ก็ต้องกลับมาทำหน้าที่เดิมด้วย ทั้งนี้ที่สำคัญที่สุดคือ หน่วยงานที่ลูกจ้างปฏิบัติงานอยู่หรือหัวหน้างานจะต้องชี้แจงให้ทราบเป็นระยะ ๆ เมื่อเวลานั้นมาถึงจะทำให้ลูกจ้างเข้าใจและตระหนักถึงความพร้อมในหน้าที่ หรือตำแหน่งที่ตัวเองดำรงอยู่การกลับมาทำหน้าที่เก่า อาจทำให้ดีกว่าเดิม เพราะช่วงเวลาที่มีลูกจ้างบริษัทเอกชนมาทำแทนนั้น ทำให้ได้รับข้อมูลทั้งส่วนดีและไม่ดี เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขในการทำงาน อนาคตไม่มีใครบอกได้ว่า อะไรจะเกิดขึ้นหรือเปลี่ยนแปลง แต่ถ้ามีการวางแผนการบริหารที่ดี เตรียมความพร้อมตลอด เมื่อมีสิ่งใดเกิดขึ้นในองค์การหรือหน่วยงานก็สามารถดำเนินงานผ่านไปได้ด้วยดี

3. การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณค่าใช้จ่าย

การจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้หลักคุ้มค่าและประหยัดการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น แสดงให้เห็นดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงงบประมาณการใช้จ่ายจำแนกตามหมวดการใช้จ่าย ในปีงบประมาณ 2538 - 2539 ของโรงพยาบาลขอนแก่น

รายจ่ายเงินงบประมาณ	งบประมาณ 2538	งบประมาณ 2539
	จำนวน	จำนวน
1.หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	37,327,289	43,257,500
2.หมวดสาธารณูปโภค	9,952,000	11,500,000
3.หมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	40,760,000	97,313,000
4.เงินอุดหนุน	54,940,000	50,683,000
รวม	142,979,289	202,753,500

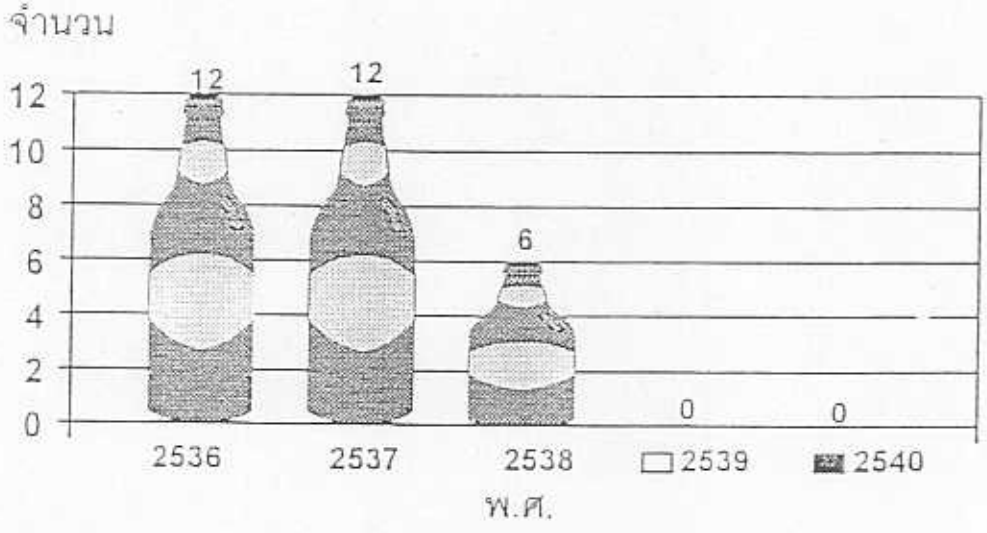
หมายเหตุ : งบประมาณการจ้างเหมาบริษัทเอกชนของงานผู้ป่วยนอกอยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เป็นจำนวน 157,320.- บาทต่อปี

ที่มา : รายงานประจำปีโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น : 2539)

จากตารางที่ I งบประมาณรายจ่ายจำแนกรายจ่ายตามหมวดรายการแล้ว พบว่า ในทุกหมวดรายการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกหมวดรายการ เป็นลักษณะโดยทั่วไปของงบประมาณรายจ่ายจะพบได้ในทุก ๆ หน่วยงานของการศึกษาในเรื่องนี้ด้วย รายจ่ายค่าจ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาดของงานผู้ป่วยนอกโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ใช้เงินรายจ่ายงบประมาณหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ซึ่งสำนักงบประมาณได้กำหนดไว้สำหรับแต่ละส่วนราชการเป็นรายจ่ายตามแผนงาน งานหรือโครงการ รายจ่ายค่าจ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาดของงานผู้ป่วยนอกเป็นจำนวนเงิน 157,320 บาทต่อปี รายจ่ายจำนวนเงินเท่านี้ได้ใช้จ้างเหมามาตั้งแต่ปี 2538 และปี 2539 จะเห็นได้ว่ารายจ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี เพราะในระดับภาพรวมของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น โรงพยาบาลศูนย์มีสิ่งก่อสร้างอาคารใหม่ ๆ ซึ่งจะต้องซื้อวัสดุ ครุภัณฑ์ทางการแพทย์ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานทำให้มีรายจ่ายที่เพิ่มตาม รวมถึงหมวดสาธารณูปโภคที่เพิ่มขึ้นสูงด้วย ได้แก่ ไฟฟ้า น้ำประปา ซึ่งเกิดจากการใช้ของผู้ป่วยและญาติ รวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้วย รายจ่ายค่าจ้างเหมาของงานผู้ป่วยนอกเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับรายจ่ายหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุทั้งหมด จำนวนเงินค่าจ้างเหมา 157,520 บาทต่อปี บริษัทเอกชนนำไปบริหารจัดการค่าจ้าง ค่าแรงงาน ค่าวัสดุ อุปกรณ์ เกี่ยวกับทำความสะอาดที่บริษัทจัดหามาใช้เอง ซึ่งเปรียบเทียบกับการใช้ระบบเดิม คือ มีลูกจ้างประจำ จะต้องจ่ายเงินในการจ้างลูกจ้าง 4 คน เป็นเงินเดือน เงินค่ารักษาพยาบาล เป็นต้น และค่าใช้จ่ายวัสดุ อุปกรณ์ทำความสะอาดด้วย เงิน

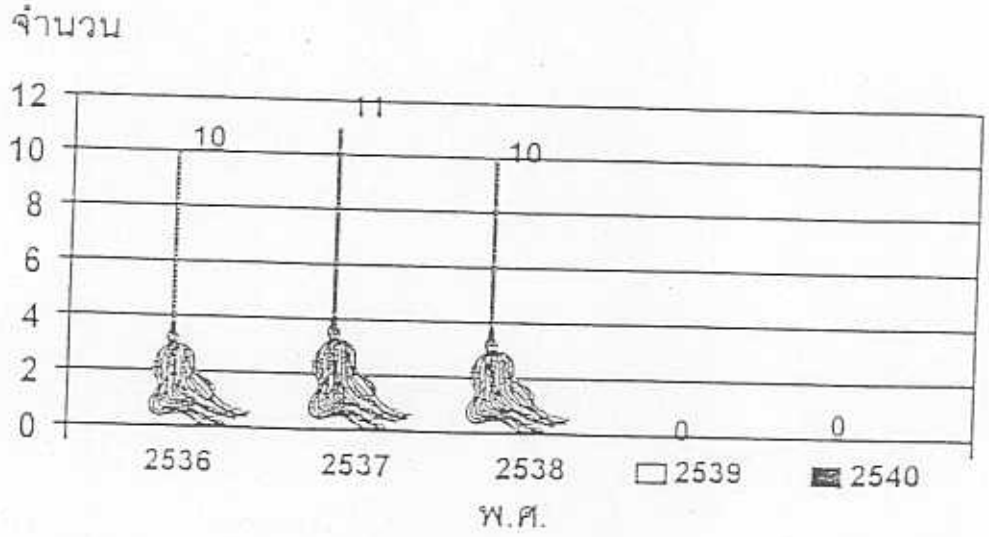
จำนวนนี้คงไม่เพียงพอในการบริหารจัดการแบบเดิม ซึ่งงบประมาณรายจ่ายด้านบุคคลของภาคราชการอยู่ในอัตราที่สูง จึงต้องมีมาตรการลดขนาดกำลังคนภาคราชการเพื่อลดภาระรายจ่ายทางด้านนี้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจ้างเหมาบริษัทเอกชนจะทำให้ผู้บริหารทราบรายจ่ายที่แน่นอน รวมถึง รายจ่ายในส่วนอื่น ๆ ด้วยที่ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงเพื่อความคุ้มค่าในการลงทุน และการใช้ทรัพยากร คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจากการศึกษาเรื่องต้นทุนต่อหน่วยงานของผู้ป่วยนอกของกรรณิการ์ อินทร์เปาว์ (2539) พบว่า งานผู้ป่วยนอกเป็นแผนกที่มีการลงทุนสูง ผู้บริหารจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวข้องกับต้นทุนในการดำเนินงานของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เพื่อใช้ในการตัดสินใจ เพื่อการวางแผนการบริหารงบประมาณ

ภาระหน้าที่ของโรงพยาบาลศูนย์ฯ มีมากขึ้น จะเห็นได้จากงบประมาณปี 2538, 2539 งบประมาณรายจ่ายจะเพิ่มขึ้นทุกปี เมื่อจำแนกหมวดรายจ่าย โดยเฉพาะหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ จะเพิ่มตามจำนวนหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง อาคารใหม่ต้องมีวัสดุ อุปกรณ์เครื่องใช้ประจำอาคาร แม้ว่าโรงพยาบาลศูนย์ฯ จะมีการจ้างเหมาทำความสะอาดแล้ว ใช้งบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ จำนวนรายจ่ายในภาพรวมคือ ระดับมหภาคของโรงพยาบาลรายจ่ายไม่ได้ลดลง แต่ในระดับจุลภาคหรือกลุ่มงานแล้ว พบว่า งานผู้ป่วยนอกมีการเบิกวัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้งานทำความสะอาดลดลง บางชนิดไม่มีการเบิกเลย ดังกราฟแสดงสถิติจำนวนการเบิกวัสดุ อุปกรณ์ของกลุ่มงานผู้ป่วยนอก แสดงให้เห็นดังต่อไปนี้



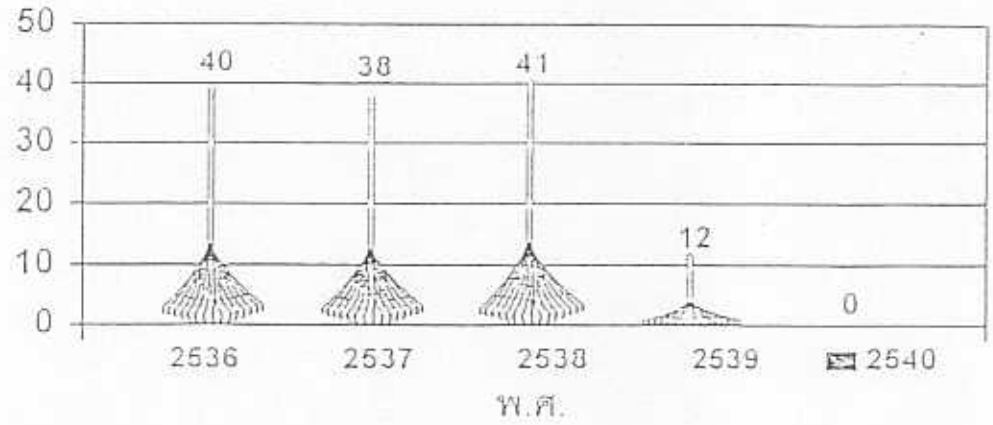
รูปที่ 8 แสดงสถิติจำนวนการเบิกใช้น้ำยากัดสนิม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2540

ที่มา : บัญชีคุมพัสดุโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ปี พ.ศ. 2536-2540



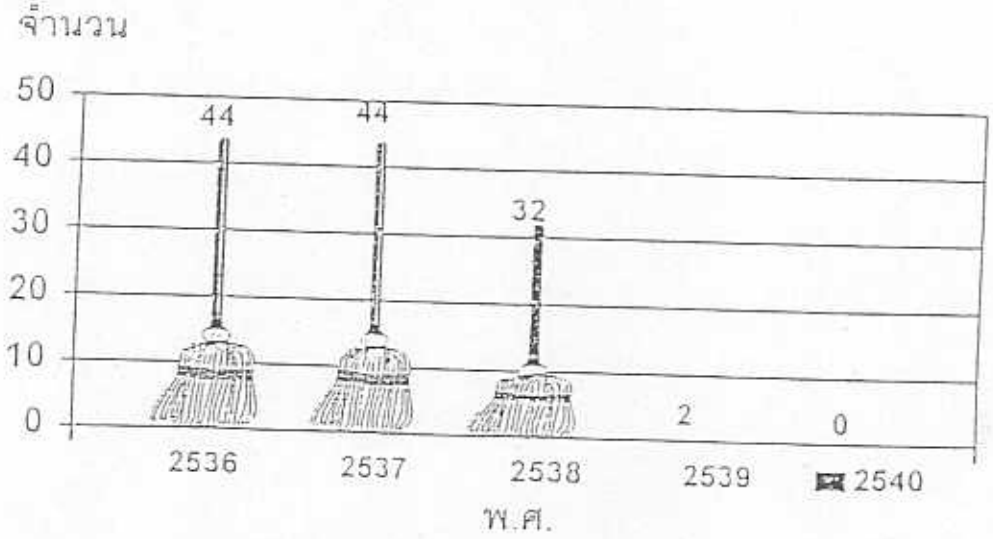
รูปที่ 9 แสดงสถิติจำนวนการเบิกใช้ผ้าถูพื้น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2540

ที่มา : บัญชีคุมพัสดุโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ปี พ.ศ. 2536-2540



รูปที่ 10 แสดงจำนวนการเบิกใช้ไม้กวาดชนิดแข็ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2540

ที่มา : บัญชีคุมพัสดุโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ปี พ.ศ. 2536-2540



รูปที่ 11 แสดงสถิติจำนวนการเบิกใช้ไม้กวาดชนิดอ่อน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2540

ที่มา : บัญชีคุมพัสดุโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ปี พ.ศ. 2536-2540

จากกราฟจะเห็นได้ว่า ช่วงปลายปี 2538 โรงพยาบาลศูนย์ฯ มีการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแล้ว วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้งานด้านทำความสะอาด แนวโน้มการเบิกลดลงจนถึงปี 2540 เนื่องจากบริษัทนำมาเอง การจ้างเหมาทำความสะอาดโรงพยาบาลศูนย์ งบประมาณ ปี 2538 , 2539 เป็นค่าจ้างเหมาบริษัทเอกชนของงานผู้ป่วยนอกเป็นเงิน 157,320 บาทต่อปี (งานพัสดุ รพส.ขก. : 2540) (อัตราค่าจ้างเหมาต่อตารางเมตรแสดงในภาคผนวก) งบประมาณส่วนที่จะทำให้ผู้บริหารได้นำไปใช้ในการวางแผนบริหารการเงิน จากการสัมภาษณ์คุณวิลาวัณย์ คมน์ทิพยรัตน์ (เจ้าหน้าที่พัสดุ 5 : 6 ส.ค. 2540) กล่าวว่า

> "โรงพยาบาลศูนย์ฯ มีงบค่าจ้างเหมาทำเดิมมาตั้งแต่ปีที่เริ่มจ้าง พ.ศ. 2538 เมื่อสิ้นปีงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณ งานพัสดุของโรงพยาบาลศูนย์ฯ ได้ดำเนินการซื้อ/การจ้าง ตามขั้นตอนของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ บริษัทเดิมได้รับการว่าจ้างเพราะเป็นบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดจึงได้รับการว่าจ้างต่อไป"

กล่าวคือ บริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดเป็นที่ยอมรับได้เพราะด้วยจำนวนเงินงบประมาณที่มีอยู่เท่าเดิมไม่มีการเพิ่มหรือลดลง งานพัสดุได้พิจารณาจ้างเหมาทำความสะอาดต่อไป (ตัวอย่างขั้นตอนการจ้าง และใบสั่งจ้างดูในภาคผนวก) จากการสัมภาษณ์คุณวิลาวัณย์ คมน์ทิพยรัตน์ เสนอความเห็นต่อไปว่า

> "วัสดุ-อุปกรณ์ในงานทำความสะอาดของ
> กลุ่มงานผู้ป่วยนอกทางบริษัทเป็นผู้จัดหา
> มาพร้อม ทำให้กลุ่มงานผู้ป่วยนอกไม่มี
> รายจ่ายค่าวัสดุ-อุปกรณ์ด้านนี้อีก"

กล่าวคือ รายจ่ายส่วนนี้ถ้าพิจารณาต่อปีประหยัดลงได้มาก จากการสัมภาษณ์พยาบาลหัวหน้างานผู้ป่วยนอก เจ้าหน้าที่พัสดุ 5 : (6 ส.ค.2540) และจากข้อมูลที่แสดงในสถิติการเบิกจ่ายพัสดุทำให้ได้ข้อเท็จจริงว่า การจ้างเหมาเอกชนแล้วไม่มีการเบิกวัสดุ อุปกรณ์ทำความสะอาด ได้แก่ น้ำยากัดสนิม ที่มีคุณสมบัติในการกัดกร่อนคราบสนิมบนพื้น หรือขอบผนัง ใช้เพื่อให้ขัดสนิมออกง่าย นอกจากนั้นคือ ไม้กวาดชนิดอ่อนชนิดแข็ง และไม้ถูพื้น จากการสัมภาษณ์คุณวิลาวัณย์ คมน์ทิพยรัตน์ (6 ส.ค.2540) มีความเห็นว่า

> "เมื่อการเบิกวัสดุ อุปกรณ์ทำความสะอาดลดลง
> ทำให้หน่วยงานพัสดุ ลดขั้นตอนการทำงานลงได้
> มีความสะดวก และพึงพอใจต่อการเปลี่ยนแปลง
> ที่เกิดขึ้น แต่ไปเพิ่มภาระงานการเปิดซอง แข่ง
> ขัน เพื่อพิจารณาจ้างเหมา ซึ่งมีเพียงปีละครั้ง"

ภาระดังกล่าวพบว่า มีเพียงปีละครั้งซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานพัสดุโดยตรง โดยมีขั้นตอนกายได้ระเบียบปฏิบัติสำนักงานายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ปี พ.ศ. 2535 การมีงบประมาณจำกัดทำให้ได้ข้อเท็จจริง จากการสังเกตขณะสัมภาษณ์ว่า บริษัทที่ได้รับการพิจารณาว่าจ้างเหมาทำความสะอาดเป็นบริษัทเดิม เนื่องจากได้เสนอราคาที่ต่ำกว่าบริษัทอื่น จึงเป็นข้อต่อรองของบริษัทกับโรงพยาบาลศูนย์ฯ ในการเป็นข้ออ้างของบริษัทกับพนักงานเองว่า ได้เสนอราคาต่ำในการประมูลงาน ทำให้ต้องจ้างพนักงาน จ้างแรงงานในอัตราที่ถูกตามไปด้วย จึงส่งผลถึงสาเหตุความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานดังได้กล่าวมาแล้ว อธิบายไว้ในหัวข้อที่ 1.1 เรื่อง ของการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร

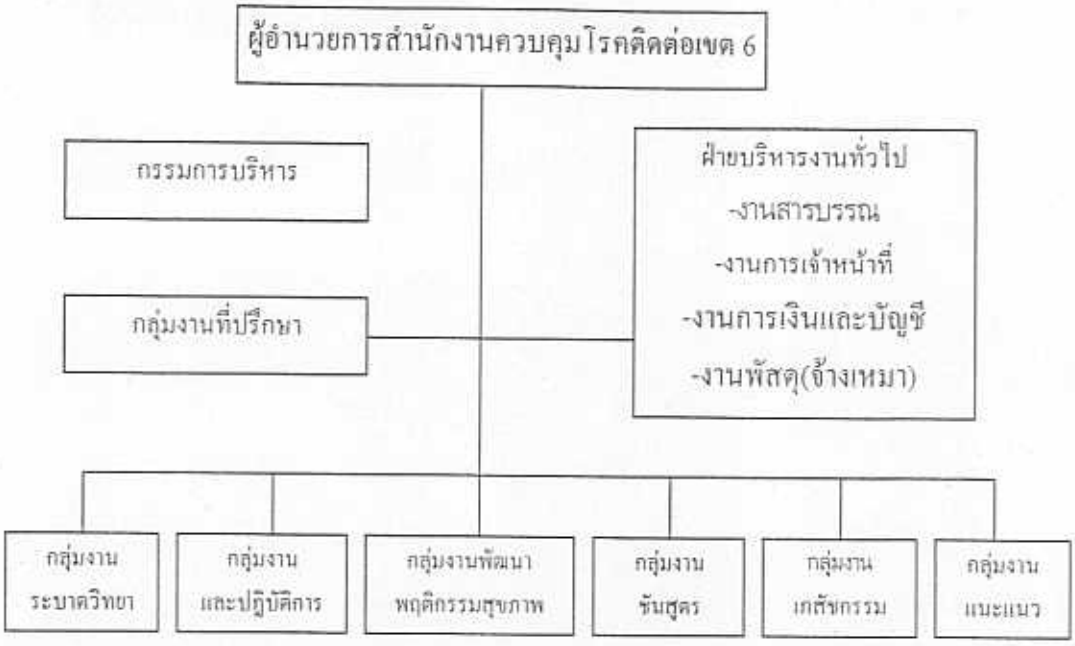
4. สรุป การจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น

โครงสร้างการบริหารองค์การของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เป็นองค์การของหน่วยงานหนึ่งที่มีขนาดองค์การใหญ่ ประกอบด้วยบุคลากรทั้งหมดจำนวนหนึ่งพันกว่าคน ทำให้มีสายการบังคับบัญชาและขั้นตอนที่มาก เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการ จึงมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การใหม่ดังกล่าวเป็นแบบแนวราบ เพื่อลดขั้นตอนการบริหารลง และกฎระเบียบต่าง ๆ ให้น้อยลง ลดงานที่ไม่จำเป็นต้องทำเองโดยเฉพาะงานที่เป็นความต้องการที่จะสนองตอบประชาชนให้รวดเร็วขึ้น ดังเช่น การบริหารโดยให้บริษัทเอกชนเข้ามาทำความสะอาดแทนลูกจ้างประจำ ดังนั้น หลังจากปรับปรุงโครงสร้างใหม่ โครงสร้างเป็นองค์การที่เล็กกะทัดรัด เอื้อต่อการบังคับบัญชา เอื้อต่อการทำงาน งานผู้ป่วยนอกของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น จ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาด แทนลูกจ้างประจำ แล้วเกลี่ยอัตรากำลังโดยโอนย้ายลูกจ้างประจำ 2 คน ไปทำงานในจุดอื่น ส่วนอีก 2 คนยังคงอยู่ในงานผู้ป่วยนอก โดยให้ทำหน้าที่ใหม่แทนหน้าที่เดิมที่ทำความสะอาด งานในหน้าที่ใหม่ที่สำคัญอันหนึ่งคือ ช่วยเหลือในการบริการผู้ป่วย เป็นงานที่ต้องใช้ทักษะ ความสามารถ ใช้ศักยภาพในการปฏิบัติงานด้านนี้เพราะเกี่ยวกับประชาชนหรือผู้ป่วยโดยตรง อัตรากำลังในงานนี้จึงไม่มีการเพิ่มหรือลดลง ทำให้บุคลากรอื่นๆ ในงานผู้ป่วยนอกมีความพึงพอใจ เพราะได้มีคนช่วยงานเพิ่มขึ้น โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นใช้เงินจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนลูกจ้างประจำในงานผู้ป่วยนอกเป็นจำนวนเงิน 157,320 บาทต่อปี เมื่อเปรียบเทียบกับระบบเดิมที่ใช้ลูกจ้างของราชการ 4 คนแล้ว พบว่า ถ้าราชการจ้างลูกจ้าง 4 คนต้องใช้เป็นเงินเดือน เงินค่ารักษาพยาบาลในระหว่างปีที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น รวมทั้งค่าวัสดุ อุปกรณ์ทำความสะอาดเป็นเงินมากมาย ดังนั้นการจ้างเหมาบริษัทเอกชนจึงทำให้โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นได้ควบคุมขนาดกำลังคน และค่าใช้จ่ายของกำลังคนได้และสนองตอบนโยบายของรัฐบาลด้วย

3.2 ข้อมูลทั่วไปของสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6

3.2.1 ที่ตั้งและโครงสร้างการบริหารองค์การ

สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคระดับกอง ที่กรมควบคุมโรคติดต่อ กระทรวงสาธารณสุขจัดตั้งตามนโยบายการปรับปรุงโครงสร้างและจัดแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมต่อเหตุการณ์และกระจายอำนาจการบริหาร สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ขอนแก่น เริ่มปฏิบัติงานเมื่อมีสำนักงานถาวร เมื่อเดือนตุลาคม 2537 (รายงานประจำปี สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6: 2539) โดยงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญคือ ศึกษา ค้นคว้า วิจัยพัฒนาความรู้ทางวิชาการและเทคนิคการตรวจรักษาและป้องกันโรคติดต่อ



รูปที่ 12 แสดง โครงสร้างการบริหารองค์การ สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6

หมายเหตุ : หน่วยงานเฉพาะที่ตั้งอยู่ในสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเท่านั้น

ที่มา : รายงานประจำปี สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 : 2539

จากรูปข้างต้น โครงสร้างการบริหารงานภายในมีเฉพาะกลุ่มงานที่ตั้งอยู่ในสำนักงานโรคติดต่อเท่านั้น เพราะสำนักงานโรคติดต่อยังมีหน่วยงานที่เป็นศูนย์ต่าง ๆ ให้บริการสาธารณสุขขึ้นตรงต่อสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขตไม่ได้มีหน่วยงานประจำตัวอยู่ภายใน สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขตจึงเป็นศูนย์ประสานงานด้วย การแบ่งงานภายในสำนักงานแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานบุคคล งานการเจ้าหน้าที่ ดูแลงานธุรการ งานการเงินและบัญชี งานพัสดุและยานพาหนะ งานอาคารสถานที่ การบริหารเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลด้านสาธารณสุข

2. การบริหารงานวิชาการสาธารณสุข ได้แก่ กลุ่มงานที่ปรึกษา กลุ่มงานระบาดวิทยา เป็นต้น มีหน้าที่ศึกษาค้นคว้าวิจัย เพื่อพัฒนาหารูปแบบกลวิธีการดำเนินการป้องกันโรคติดต่อและเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการ

นโยบายการปรับปรุงโครงสร้างและจัดส่วนราชการในส่วนภูมิภาคของกรมควบคุมโรคติดต่อ จึงทำให้สำนักงานโรคติดต่อเขต 6 มีอาคารถาวร เพื่อเป็นศูนย์ประสานงานในการศึกษา ค้นคว้า วิจัย พัฒนาความรู้ทางวิชาการ มีเครือข่ายที่ขึ้นกับศูนย์ฯ แต่ไม่มีหน่วยงานประจำ

อยู่ภายในอาคาร วิเคราะห์โครงสร้างการบริหารภายในพบว่า โครงสร้างการบริหารองค์กร แสดงให้เห็นว่ามีความเหมาะสมในงานบริหาร และงานบริการวิชาการ เพราะมีการแบ่งสายงานภายในที่มีความสัมพันธ์กันตามหน้าที่ที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยมีงานหลัก ได้แก่ กลุ่มงานระบาดวิทยา กลุ่มงานสนับสนุนและปฏิบัติการ กลุ่มงานที่ปรึกษา ฯลฯ และฝ่ายบริหารซึ่งเป็นงานสนับสนุนการทำงานของฝ่ายงานหลัก เพื่อให้งานหลักมีความคล่องตัวขึ้น ได้แก่ งานการบริหารบุคคล งานการเงินและบัญชี งานพัสดุและงานยานพาหนะ ซึ่งงานพัสดุมีบทบาทหน้าที่ในการจ้างเหมา ผู้วิจัยจะได้อธิบาย ถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาต่อไป

1. การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหารของสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ขอนแก่น

สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ขอนแก่นเป็นศูนย์ประสานงานวิชาการโรคติดต่อเขต 6 อาคารที่ทำการประกอบด้วยอาคารที่ตั้งของสำนักงาน มี 3 ชั้น ชั้นที่ 1 เป็นที่ตั้งของกลุ่มงานระบาดวิทยา กลุ่มงานเภสัชกรรม ห้องเวชภัณฑ์ ห้องเก็บสื่อ ชั้นที่ 2 เป็นที่ตั้งของฝ่ายบริหาร (งานธุรการ งานพัสดุ) ห้องสมุด ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องผู้อำนวยการ กลุ่มงานสนับสนุนปฏิบัติการฯ ชั้นที่ 3 เป็นที่ตั้งของกลุ่มงานพัฒนาพฤติกรรมสุขภาพ ห้องประชุมสำนักงานฯ อาคารอื่น ๆ อีก 2 อาคาร คือ อาคารพัสดุ (ที่เก็บพัสดุ) และอาคารโรงรถ เมื่อจ้างเหมาเอกชนในปี พ.ศ. 2537 ขณะนั้นมีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง 1 คน โอนไปทำงานหน้าที่อื่น ทำให้สำนักงานไม่มีตำแหน่งนักการภารโรง จากการสัมภาษณ์ นายแพทย์เกรียงศักดิ์ เวทีวุฒาจารย์ (ผู้อำนวยการสำนักงานฯ 18 ก.พ. 2540) กล่าวว่า

> "นโยบายของรัฐบาลให้หน่วยงานราชการปรับปรุงองค์การให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด แต่มีประสิทธิภาพ เป็นความจำเป็นทางงบประมาณในเรื่องค่าใช้จ่าย หน่วยราชการควรมุ่งทำงานหลักตามเป้าหมายหรือบทบาทที่ชัดเจนของตนเอง ส่วนงานหรือกิจกรรมอันไหนที่ควรให้เอกชนมีบทบาทดำเนินการแทนราชการได้ ก็ควรสนับสนุนและส่งเสริมภาคเอกชนจะได้เติบโตเศรษฐกิจขยายตัวเป็นผลดีต่อประเทศ"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ต้องการทำงานตามเป้าหมายและบทบาทที่ชัดเจนของตนเองเป็นงานหลัก ส่วนงานที่มีความจำเป็นน้อยที่สามารถให้

บริษัทเอกชนทำได้ก็สนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมทำงานเพื่อให้องค์การมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการลดขั้นตอนการทำงานลง และลดค่าใช้จ่ายกำลังคนลง

ซึ่งสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ใช้วิธีการจ้างเหมาแทนลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จากการสัมภาษณ์คุณวัลภา ชวัชโชติ (หัวหน้างานบริหารงานทั่วไป 18 ก.พ. 2540) กล่าวว่า

> "ในขณะที่สำนักงานฯ ปรับปรุงโครงสร้าง และจัดส่วนราชการของกรมควบคุมโรคติดต่อ รวมทั้งโครงสร้างอัตรากำลังด้วยเดิมสำนักงานฯ มีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง 1 คนโอนไปทำงานในหน้าที่อื่นได้ 1 ปี ก็เกษียณอายุราชการ งานการบริหารบุคคลดำเนินการยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำทำความสะอาด"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่าสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ไม่มีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง และต้องการลดบทบาทตัวเองลง จึงสนับสนุนให้เอกชนร่วมรับภาระในงาน โดยจ้างเหมาเอกชนได้นั้น อธิบายได้ว่า ในอดีตระบบราชการไทย มีขนาดองค์การใหญ่ ประกอบด้วยกรม กอง หน่วยงานมาก จึงมีภาระหน้าที่มาก ทำให้ต้องบรรจุคนเพิ่มตามไปด้วย ส่งผลถึงรายจ่ายงบประมาณที่ต้องเพิ่มขึ้นทุกปี สภาพเช่นนี้ทำให้เกิดมาตรการที่ลดอัตราการขยายตัวของรายจ่ายและขนาดกำลังคนลง สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ได้จ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาดโดยมีสัญญาจ้างและเงื่อนไข ซึ่งเป็นข้อกำหนด ขั้นตอนการทำงานและควบคุมการทำงานของลูกจ้างบริษัทเอกชน จากการสัมภาษณ์คุณอัญชลี พรมเมืองเก่า (หัวหน้างานพัสดุ : 18 ก.พ. 2540) กล่าวว่า

> "ลูกจ้างเอกชนของสำนักงานทำความสะอาดอย่างเดียวย่อมมีประสิทธิภาพกว่าการทำงานหลาย ๆ หน้าที่ เพราะการควบคุมกำกับการทำงาน และค่าจ้างอยู่ภายใต้เงื่อนไขและสัญญาจ้างระหว่างหน่วยงานกับบริษัท เงื่อนไขสัญญาจ้างจะเป็นตัวกระตุ้นให้ลูกจ้างเอกชนมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานให้สนองความต้องการของเรา (สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6"

สำนักงานฯ เป็นอาคารใหม่ ความสะอาดปรากฏเห็นชัดเจน ยังไม่มีความสกปรกที่ติดนาน เหมือนอาคารเก่าที่พบโดยทั่วไป ความสะอาดเป็นสิ่งแวดล้อมหนึ่งที่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีความสุข มีความพึงพอใจในการทำงาน จากการสัมภาษณ์คุณ อัญชลี พรมเมืองเก่า เสนอความเห็นต่อไปว่า

> "มีความรู้สึกพอใจต่อการทำงานของลูกจ้างบริษัทเอกชน เพราะนอกจากทำความสะอาดแล้ว ลูกจ้างบริษัทเอกชนจะทำงานนอกเหนือจากสัญญาจ้างคือ เช็ดโต๊ะ เก้าอี้ จัดโต๊ะ และเก้าอี้ ในห้องทำงานให้เรียบร้อยเมื่อหน่วยงานมีปัญหา หรือต้องการให้บริษัทแก้ไขปรับปรุงในงานบริษัทก็ยอมรับและสามารถแก้ไขปรับปรุงให้ได้"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า บริษัททำความสะอาดที่สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 จ้างเหมาตอบสนองความต้องการของหน่วยงานได้ จนทำให้เกิดความพึงพอใจต่อผลงานที่ปรากฏ เป็นกลยุทธ์ของบริษัทเอกชนที่มีเป้าหมายของการบริการลูกค้าเป็นหลัก ซึ่งผลประโยชน์ที่เอกชนจะได้รับคือ การได้จ้างเหมาต่อไป นั่นคือ ธุรกิจไม่หยุดชะงักลงจะได้สร้างผลกำไรกับบริษัทต่อไป ซึ่งกลยุทธ์นี้หน่วยงานราชการควรนำมาปรับใช้ของตัวเองด้วย ความพึงพอใจต่อความสะอาด ต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหน่วยงานที่ได้รับจากการบริการเป็นบรรยากาศขององค์การในการสร้างแรงจูงใจต่อการทำงาน นักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวคิด บรรยากาศขององค์การ ดังนี้ Douglas T.Hall กับคณะ (1982) Joe Kelly (1980) และ Richard M. Steers (1977) ในเชี่ยวชาญ อาศุวัฒนกุล (2530) เห็นว่า ถ้าหากสภาพแวดล้อมการทำงานสามารถทำให้ความรู้สึกของพนักงานมีภาพพจน์ที่ดีต่อองค์การย่อมทำให้พนักงานมีความพึงพอใจในการทำงาน

2. การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลัง

ฝ่ายบริหารงานทั่วไปของสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ปรับปรุงอัตรากำลังพร้อมกับที่มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารองค์การของสำนักงานฯ จนถึงปัจจุบันคือ ปี พ.ศ. 2539 มีจำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ดังนี้

ประเภทบุคลากร

1. ข้าราชการ (ไม่แยกประเภทบุคลากร) จำนวน 68 คน
2. ลูกจ้างประจำ (ไม่มีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง) จำนวน 14 คน
3. ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 1 คน

หมายเหตุ : ลูกจ้างเอกชนทำความสะอาด จำนวน 2 คน

นโยบายการปรับปรุงโครงสร้างและจัดส่วนราชการในภูมิภาคของกรมควบคุมโรคติดต่อ ดังได้กล่าวมาแล้ว ทำให้อัตรากำลังที่ปฏิบัติงานในสำนักงานโรคติดต่อเขต 6 มีการเปลี่ยนแปลงไปถึงในปัจจุบัน จากข้อมูลอัตรากำลังที่ได้จากงานการบริหารบุคคลในฝ่ายบริหารงานทั่วไป พบว่า ภาระงานที่จะต้องใช้บุคลากรปฏิบัติงานได้แก่ ข้าราชการ 68 คน ลูกจ้างประจำ 14 คน ลูกจ้างชั่วคราว 1 คน และพบว่ามีลูกจ้างเอกชน 2 คน แสดงให้เห็นว่า สำนักงานมีอัตราลูกจ้างประจำตำแหน่งอื่นๆ แต่ไม่มีอัตราลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง เพราะได้ยุบเลิกตำแหน่งนี้ตั้งแต่เกษียณอายุ เนื่องจากนโยบายลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ทำให้สำนักงานใช้ระบบจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทน

จากการสัมภาษณ์นายแพทย์เกรียงศักดิ์ เวทีวุฒาจารย์ (ผู้อำนวยการสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 : 18 ก.พ. 2540) กล่าวว่า

> "เมื่อสำนักงานฯ จ้างเหมาเอกชนเข้ามาทำงานฯ ทำให้สำนักงานฯทำงานตามจุดมุ่งหมายของหน่วยงานได้เต็มที่ การทำงานก็สะดวกขึ้น เพราะไม่ต้องมีภาระการบริหารเรื่องคนขาดงาน ไม่ต้องมีภาระการบริหารเรื่องสวัสดิการ ซึ่งปัญหาของคนเป็นเรื่องที่สร้างปัญหาให้การบริหารราชการมากข้อหนึ่ง ทั้งในปัญหาส่วนตัวและปัญหาการทำงาน"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ธุรกิจทำความสะอาดได้เข้ามามีบทบาทในการรับภาระงานแทนการทำงานของลูกจ้างราชการ ทำให้สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ไม่มีภาระเรื่องการบริการงานบุคคลเพราะไม่ต้องห่วงเรื่องคนขาดงาน ไม่ต้องห่วงเรื่องเงินสวัสดิการ สามารถตำหนิการทำงานของลูกจ้างบริษัทได้ง่ายกว่าลูกจ้างราชการ ถ้าลูกจ้างบริษัททำงานไม่เรียบร้อย และขอเปลี่ยนการจ้างได้ง่าย เพราะมีเงื่อนไข สัญญาจ้างเป็นตัวควบคุมการทำงานลูกจ้างบริษัท จากการสัมภาษณ์คุณวัลภา ธวัชโชติ (หัวหน้างานบริหารงานทั่วไป : 18 ก.พ. 2541) เสนอความเห็นว่า

> "งานบริหารงานบุคคลได้ยุบเลิกอัตราลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงที่เกษียณแล้วไม่ขอตำแหน่งเพิ่ม ได้ใช้ระบบการจ้างเหมาเอกชนแทน ตัดปัญหาเรื่อง ข้อผูกพันมากมายต่อการจ้างลูกจ้างประจำ"

จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์ฯ และหัวหน้างานบริหารทั่วไป ชี้ให้เห็นว่า การจ้างเหมาบริษัทเอกชน ทำหน้าที่แทนลูกจ้างของราชการด้วยเหตุผลที่สำคัญคือ ต้องการควบคุมค่าใช้จ่ายของกำลังคนในภาคราชการ ซึ่งเป็นนโยบายการลดขนาดกำลังคนลง จากรายงานวิจัยเรื่องการกำหนดกำลังคนภาครัฐ ของสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ : (2539) พบว่า รายจ่ายด้านบุคลากรอยู่ในอัตราที่สูงเกือบร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งการขยายตัวของกำลังคนภาคราชการ ก่อให้เกิดภาระด้านค่าใช้จ่ายตามมามากมาย จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการจำกัดกำลังภาคราชการให้หน่วยงานมีลักษณะกะทัดรัด เพื่อตอบสนองการบริการประชาชน ได้สะดวก รวดเร็ว

3. การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ

สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ขอนแก่น จำแนกรายจ่ายเฉพาะของสำนักงานการใช้จ่ายงบประมาณปี 2539 เป็นหมวดรายการ แสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 แสดงงบประมาณการใช้จ่ายจำแนกตามหมวดการใช้จ่าย ปี 2538-2539

หมวดรายการ	ปี 2538	ปี 2539
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	3,520,600.-	4,752,480.-
ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	459,900.-	429,500.-
ค่าสาธารณูปโภค	110,400.-	176,000.-
ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	8,600.-	128,100.-
เงินอุดหนุน	120,000.-	120,000.-

หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่ายค่าจ้างเหมาอยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ จำนวน 148,800.- บาทต่อปี

ที่มา : รายงานประจำปี 2539

จากตารางที่ 2 ชี้ให้เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ถึงปี พ.ศ. 2539 มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งงบประมาณที่หน่วยงานได้จ่ายไป ตามแผนงาน/โครงการ เมื่อดูหมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำ พบว่า มีอัตราสูงขึ้น ซึ่งรายจ่ายที่

เพิ่มขึ้นแต่ละปี เพิ่มขึ้นตามการเลื่อนตำแหน่งและขั้นเงินเดือน ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แนวโน้มของการเพิ่มรายจ่ายด้านบุคลากรสูงขึ้น รายจ่ายค่าสาธารณูปโภคค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า โทรศัพท์ และรายจ่ายค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างเพิ่มขึ้นเป็นลักษณะทั่วไปของหน่วยงานที่ต้องใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินงานของหน่วยงาน ส่วนหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ชี้ให้เห็นว่า สำนักงานมีอาคารที่ตั้งใหม่จะต้องมีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ในสำนักงานฯ รวมทั้งค่าจ้างเหมาทำความสะอาดเป็นจำนวนเงิน 148,880 บาทต่อปี เงินจำนวนนี้นำไปสู่การดำเนินธุรกิจทำความสะอาดของบริษัทที่ได้รับจ้างเหมา ซึ่งทำให้หน่วยงานราชการไม่มีรายจ่ายค่าจ้าง เงินเดือน และค่าวัสดุอุปกรณ์ทำความสะอาด จากการสัมภาษณ์คุณอัญชลี พรมเมืองเก่า เสนอความคิดเห็นว่า

> "งานพัสดุเป็นผู้ดำเนินการว่าจ้างบริษัทที่ทำธุรกิจทำความสะอาดการจ้างใช้วิธีสอบราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เมื่อสิ้นปีงบประมาณมีการยื่นซองหลายบริษัทแต่สำนักงานฯ ไม่ได้คำนึงถึงราคาต่ำเพียงอย่างเดียว แต่คำนึงถึงเหตุผลอื่นๆ ประกอบด้วย โดยดูจากปัญหา เมื่อมีคนขาดลาบริษัทเดิมไม่มีการหาคนมาเสริม เมื่อพนักงานของบริษัททำงานไม่เรียบร้อยแจ้งไปที่บริษัทแล้วไม่แก้ไขให้ บริษัทที่รับจ้างเหมา ในขณะนี้เป็นบริษัทที่ดีที่สุด ดูจากผลงานที่ปรากฏเป็นที่พอใจเพราะงานพัสดุ และผู้จัดการบริษัทได้มานั่งคุยรับฟังปัญหาและข้อแนะนำข้อที่ควรได้รับการแก้ไข แล้วบริษัทนำไปปรับปรุงและแก้ไขตามความต้องการของหน่วยงานได้"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า เมื่อบริษัทที่ทำธุรกิจทำความสะอาด สามารถตอบสนองความต้องการของหน่วยงานได้ จะมีโอกาสที่จะถูกว่าจ้างอีก ซึ่งความต้องการของหน่วยงานหรือสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 เป็นเป้าหมายของการบริการของบริษัท ซึ่งหน่วยงานราชการไม่ได้เลือกบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดอย่างเดียว มีข้อเสนออื่นคือ บริษัทที่มีความสนใจเอาใจใส่ในความต้องการของหน่วยงานเป็นเงื่อนไขด้วย การแข่งขันทำให้ได้ราคาต่ำสุดแต่งานดังกล่าวก็ต้องมีคุณภาพ ซึ่งบริษัทที่ทำธุรกิจทำความสะอาดจะต้องมีความเข้าใจและปรับปรุงการทำงาน เพื่อเพิ่มผลผลิต การตลาดของบริษัทที่มีการปรับปรุงการทำงานอยู่เสมอเพื่อ การแข่งขันกับบริษัทอื่นได้

ทำให้การดำเนินงานของบริษัทมีประสิทธิภาพ ซึ่งไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์ (2533) เสนอความเห็นว่า ถ้าปราศจากการแข่งขันการบริหารก็จะไม่มีแรงจูงใจในการปรับปรุงการทำงานที่เรียกว่า "เอาใจเขามาใส่ใจเรา" ซึ่งอธิบายได้ว่า บริษัทต้องการอะไรและมีเป้าหมายอย่างไร ส่วนหน่วยงานต้องการอะไร แล้วเอาความต้องการของแต่ละฝ่ายมาปรับให้เข้ากันได้ เพื่อความอยู่รอดคือ ธุรกิจทำความสะอาดได้เติบโตและขยายตัวทางเศรษฐกิจ หน่วยงานราชการไม่เสียประโยชน์และพร้อมจะจ้างบริษัทเอกชนได้ต่อไป

4. สรุป การจ้างเหมาเอกชนของสำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 ขอนแก่น

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะงานของสำนักงานฯ กับการใช้ระบบการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด พบว่า มีความเหมาะสมที่จะใช้ระบบการจ้างเหมาในหน่วยงานนี้ เพราะลักษณะงานเป็นงานวิชาการ และงานบริหาร เมื่อแยกตามฝ่ายและอัตรากำลังแล้ว พบว่า ต้องการทำงานที่เป็นงานหลักของสำนักงานฯ เพื่อเป้าหมายและนโยบายของสำนักงานฯ การจ้างเหมาเป็นนโยบายของรัฐที่จะสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมรับภาระในงานบางอย่าง คือ ความสะอาด รายจ่ายงบประมาณค่าจ้างเหมาอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ จากการวิเคราะห์ พบว่า งบประมาณค่าจ้างเหมาเป็นงบที่กำหนดหลักเกณฑ์ได้อย่างแน่ชัด โดยมีการประกาศเพื่อสอบราคาแข่งขันทุกปี ทำให้ภาระงานของพัสดุมีเพียงการดำเนินงานเปิดซองแข่งขันเท่านั้น ส่วนค่าวัสดุอุปกรณ์การทำความสะอาดไม่มีการซื้อหรือเบิกเพราะบริษัทนำมาเอง แต่งบประมาณหมวดนี้ไม่ได้ลดลง เนื่องจากยังมีสิ่งก่อสร้างอาคารสำนักงาน ซึ่งจะสัมพันธ์กับการซื้อวัสดุ อุปกรณ์ของสำนักงานฯ ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปของรายจ่ายงบประมาณที่จะต้องมีรายจ่ายตามกิจกรรม งานโครงการต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน

ในส่วนนโยบายลดขนาดกำลังคนภาครัฐเพื่อควบคุมการขยายกำลังคนและควบคุมค่าใช้จ่ายกำลังคนง่าย งานการบริหารบุคคลของสำนักงานฯ ไม่มีอัตราตำแหน่งเพิ่ม มีอาคารใหม่จึงใช้ระบบการจ้างเหมาแทนมาตรการควบคุมของสำนักงานลดลงเป็นหน้าที่ของบริษัทตามเงื่อนไขสัญญาจ้าง เป็นผลให้หน่วยงานมีสภาพแวดล้อมที่สะอาดปรากฏเห็นชัดเจนส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานของทุกแผนกมีความพึงพอใจต่อระบบการจ้างเหมา

3.3 ข้อมูลทั่วไปของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี

3.3.1 ที่ตั้ง และโครงสร้างการบริหารองค์การ

วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีเปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2505 เป็นสถาบันอุดมศึกษาของกระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่ผลิตพยาบาลวิชาชีพให้มีคุณสมบัติและมีสมรรถนะทางด้านวิชาชีพพยาบาลตามนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข (รายงานการประเมินตน

เองเพื่อการรับรอง สถาบันการศึกษาของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี : 2540) มีโครงสร้างการบริหารองค์การ แสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

รูปที่ 13 แสดงโครงสร้างการบริหารองค์การวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีขอนแก่น

ที่มา : รายงานการประเมินตนเองเพื่อการรับรองสถาบันการศึกษาของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี : 2540

โครงสร้างการบริหารองค์การภายในแสดงให้เห็นว่า การแบ่งสายงานภายในอย่างชัดเจน ซึ่งมีความสัมพันธ์กันตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ กล่าวคือ สายงานการปฏิบัติงานหลัก เพื่อให้การดำเนินงานของวิทยาลัยฯ ไปสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของวิทยาลัยฯ ในการผลิตพยาบาล

งานสนับสนุนเป็นสายงานสนับสนุนงานหลักด้วย เพื่อไปสู่เป้าหมายของวิทยาลัยฯ เช่นกันได้แก่ งานการเจ้าหน้าที่ งานพัสดุและยานพาหนะ งานในฝ่ายนี้มีบทบาทมากในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ซึ่งจะได้กล่าว ต่อไป

1. การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหารของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีขอนแก่น

วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีขอนแก่น เป็นสถาบันทางวิชาการที่เกี่ยวกับการเรียนการสอนนักศึกษาพยาบาล อาคารที่ทำการเป็นอาคารใหม่ 4 อาคาร แยกหน่วยงานเดิมที่ขึ้นอยู่กับศูนย์ส่งเสริมสุขภาพ วิทยาลัยฯ ทำหนังสือถึงกระทรวงการคลัง เพื่อขอจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด เมื่อปี 2537 วิทยาลัยฯ ใช้เป็นงบประมาณหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ เป็นงบค่าจ้างเหมา ลักษณะงานของวิทยาลัยปริมาณงานกับผู้ปฏิบัติงานมีความสมดุลกัน กล่าวคือ มีเพียงกิจกรรมที่มีการเรียนการสอน (อาจารย์ผู้สอน กับนักศึกษา) อาคารที่ปฏิบัติการเรียน การสอน แยกชั้นตามภาระหน้าที่ทำให้พื้นที่ทำความสะอาด สามารถทำได้สะดวก จากการสัมภาษณ์อาจารย์ลำเภา อุปการกุล (รองผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมการศึกษา : 15 ต.ค. 2540) กล่าวว่า

> "มีลูกจ้างของบริษัททำความสะอาดไม่ต้องรับผิดชอบเรื่องการทำงานของลูกจ้างวิทยาลัยฯ เป็นการลดภาระงาน (การควบคุม กำกับ) ในเรื่องนี้ลงได้มาก แต่ใช้ลูกจ้างบริษัทให้ทำงานนอกเหนือสัญญาจ้างไม่ได้ ถ้าต้องการให้ลูกจ้างบริษัททำงานนอกเหนือจากสัญญาจ้าง เช่น การทำความสะอาดห้องพักที่วิทยาลัยฯ จัดไว้เป็นที่พักสำหรับผู้มารับการอบรมจะต้องมีข้อตกลงพิเศษและจ่ายค่าตอบแทนให้ต่างหาก ก็เป็นผลดีเพราะลูกจ้างจะทำงานให้ได้เต็มที่และเหมาะสมกับค่าจ้าง"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีขอนแก่นจ้างบริษัทเอกชนทำความสะอาดมาแทนลูกจ้างประจำ พบว่าการทำงานของลูกจ้างบริษัทเอกชนขึ้นอยู่กับเจ้าของหรือผู้จัดการถูกควบคุมกำกับภายใต้เงื่อนไข สัญญาจ้างที่มีข้อตกลงระหว่างบริษัทกับวิทยาลัยฯ ซึ่งคล้ายกับลูกจ้างราชการที่ทำงานภายใต้กฎระเบียบปฏิบัติของราชการต้องมีหัวหน้างานโดยตำแหน่ง หรือได้รับมอบหมายมาดูแล ตรวจสอบความเรียบร้อยแต่เมื่อใช้วิธีจ้างเหมา ลดภาระงานด้านนี้ลงเพราะบริษัทบริหารงานเอง ในส่วนของสัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือเอกสาร ที่มี

รายละเอียดของการจ้างเหมาทำความสะอาด หน้าที่ของพนักงานบริษัท รายละเอียดของการทำความสะอาด ได้แก่ การทำความสะอาดประจำวันและการทำความสะอาดพิเศษประจำ ลูกจ้างบริษัทจะทำความสะอาดตามเงื่อนไข สัญญาดังกล่าว แต่ถ้านอกเหนือจากสัญญา วิทยาลัยฯ มีข้อตกลงพิเศษต่างหาก ที่ไม่ทำให้เกิดความเสียหายในระหว่างการทำงาน ซึ่งจะเกิดประโยชน์เกื้อกูลซึ่งกันและกันทั้งสองฝ่าย

การดำเนินธุรกิจทำความสะอาดนั้นการสร้างความพึงพอใจ ความประทับใจเป็นงานบริการของบริษัทเอกชน เพื่อผลประโยชน์ที่เอกชนจะได้ตามมาคือ การเพิ่มผลผลิต กล่าวคือ การได้ว่าจ้างงานเพิ่มในหน่วยงานที่ตัวเองรับเหมาอยู่แล้วนั้นมีอาคารที่ก่อสร้างใหม่ หรือการได้รับการว่าจ้างเหมาให้ทำความสะอาดในปีต่อไป จากการสัมภาษณ์ อาจารย์ลำเภา อุปการะกุล (รองผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมการศึกษา : 15 ต.ค. 2540) กล่าวว่า "อาจารย์ รวมทั้งนักศึกษาของวิทยาลัยฯ มีความพึงพอใจต่อความสะอาดของอาคารเรียน ทางเดินระเบียงและห้องน้ำ"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า ความสะอาดอาคารสถานที่เป็นสิ่งแวดล้อมหนึ่งที่จะทำให้บรรยากาศในการเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดี ถ้าขณะกำลังเรียน สอนแล้วมีกลิ่นห้องน้ำที่เหม็นส่งกลิ่นเข้ามาในห้อง บรรยากาศของห้องเรียนคงไม่น่าเรียน ห้องน้ำในวิทยาลัยฯ เป็นที่มีนักศึกษามาใช้บริการมาก จึงต้องมีความสะอาดและไม่มีกลิ่น ลักษณะงานของวิทยาลัยฯ ที่มีกิจกรรมเป็นการเรียนการสอนและมีช่วงเวลาของการทำงานที่แน่นอนได้ จึงมีความเหมาะสมต่อการใช้ระบบการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด

2. การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลัง

งานการเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีขอนแก่น มีหน้าที่จัดสรรอัตรากำลังจำนวนบุคลากรวิทยาลัยฯ ในปี พ.ศ.2538 - 2539 จำแนกตามประเภทบุคคลดังนี้

ประเภทบุคลากร

1. ข้าราชการ
   1.1 อาจารย์ประจำ จำนวน 26 คน
   1.2 ข้าราชการอื่น จำนวน 5 คน
2. ลูกจ้างประจำ จำนวน 3 คน
3. ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 9 คน

หมายเหตุ : ลูกจ้างเอกชน จำนวน 4 คน

บุคลากรที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่แยกตามฝ่ายแล้วมีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงาน ได้จากงานการเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยฯ ประกอบด้วยข้าราชการตำแหน่งอาจารย์สอน 26 คน รับผิดชอบงานสอนนักศึกษาหลักสูตร 2 ปี จำนวน 120 คน หลักสูตร 4 ปี จำนวน 52 คน และข้าราชการอื่น ๆ จำนวน 5 คน ลูกจ้างประจำ จำนวน 3 คน และลูกจ้างชั่วคราว 9 คน ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นมีจำนวนลูกจ้างเอกชน 4 คน

อัตรากำลังลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของวิทยาลัยฯ เมื่อแยกตัวออกมาขึ้นกับวิทยาลัยบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุขแล้ว ไม่ได้รับการจัดสรรอัตรากำลัง จากการสัมภาษณ์อาจารย์ลำภา อุปการะกุล (รองผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมการศึกษา: 15 ต.ค. 2540) กล่าวว่า

> "อัตรากำลังของลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพราะวิทยาลัยไม่มีอัตรานี้มาตั้งแต่ตั้งวิทยาลัยฯ เป็นอาคารใหม่ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการจ้างเหมาได้(ดูในภาคผนวก) ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงอัตรากำลัง"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า วิทยาลัยฯ ไม่มีอัตรากำลังลูกจ้างประจำเพิ่มขึ้นหรือลดลง เพราะอัตรากำลังด้านนี้ไม่ได้รับการจัดสรรให้เป็นนโยบายการลดขนาดกำลังคนภาคราชการ ลดค่าใช้จ่ายผูกพันของการจ้างลูกจ้างประจำ จึงใช้ระบบการจ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาดแทน ซึ่งหน่วยงานราชการที่ไม่มีอัตราตำแหน่งลูกจ้างประจำสามารถทำการจ้างเหมาได้ ภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการพัสดุ (แสดงไว้ในภาคผนวก)

3. การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณรายจ่าย

วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีจำแนกงบประมาณประจำปี ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2539 ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 แสดงงบประมาณการใช้จ่ายจำแนกตามหมวดค่าใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 - 2539 ของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี

งบประมาณ/หมวดรายการ	2538	2539
-หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง	2,811,000.00	3,097,320.00
-หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ	3,568,000.00	3,012,600.00
-หมวดค่าครุภัณฑ์	700,900.00	751,580.00
-หมวดเงินอุดหนุน	50,000.00	139,200.00
-หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	8,550,000.00	15,643,400.00
-หมวดค่าสาธารณูปโภค	200,000.00	416,000.00
ยอดรวม	16,992,942.93	25,577,303.91

หมายเหตุ : งบรายจ่ายจ้างเหมาทำความสะอาดอยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ จำนวน 200,000 บาทต่อปี

ที่มา : รายงานการประเมินตนเองเพื่อรองรับสถาบันการศึกษาวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี : 2540

จากตารางที่ 3 ชี้ให้เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายระหว่างปี พ.ศ. 2538-2539 เพิ่มขึ้นทุกหมวดรายการ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ของบุคลากรทั้งหมดในวิทยาลัย ชี้ให้เห็นว่าเพิ่มตามการเลื่อนตำแหน่งและขึ้นเงินเดือน ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มรายจ่ายด้านบุคลากรที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี รายจ่ายในหมวดอื่น ๆ ได้แก่ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าสาธารณูปโภค และเงินอุดหนุนอื่น ๆ ซึ่งการเพิ่มของรายจ่ายหมวดดังกล่าวเป็นลักษณะทั่วไปของหน่วยงานราชการที่ต้องใช้จ่ายตามกิจกรรม งานและโครงการของหน่วยงานนั้นรวมทั้งวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีด้วย ส่วนรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุที่เพิ่มขึ้น ชี้ให้เห็นว่า รายจ่ายในหมวดนี้เบิกค่าวัสดุ อุปกรณ์ในสำนักงาน หมายถึง ในอาคารที่มีการเรียนการสอน รวมทั้งที่ทำงานของอาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ รายจ่ายในหมวดนี้ มีค่าจ้างเหมาทำความสะอาด จำนวน 200,000 บาทต่อปี รายจ่ายจำนวนนี้ทำให้บริษัทเอกชนที่มารับจ้างเหมาในวิทยาลัยฯ ได้นำไปสู่การดำเนินงานธุรกิจทำความสะอาด ซึ่งเป็นค่าจ้าง เงินเดือนของพนักงาน ค่าวัสดุอุปกรณ์ทำความสะอาด รายจ่ายค่าจ้างเหมาทำความสะอาดของวิทยาลัยฯ ที่กำหนดได้ตามงบประมาณ และมีสัญญาจ้างผูกพันกับบริษัทปีต่อปี

จากการสัมภาษณ์อาจารย์ลำภา อุปการะกุล (รองผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมการศึกษา: 15 ต.ค. 2540) กล่าวว่า

> "รายจ่ายค่าจ้างเหมาของวิทยาลัยฯ มีงบเท่าเดิมไม่ได้เพิ่มหรือลดลง แต่ค่าแรง ค่าวัสดุ อุปกรณ์มีราคาสูงขึ้น บริษัทต้องการที่จะขอปรับราคาให้เหมาะสมกับค่าแรง ค่าวัสดุ อุปกรณ์ที่เพิ่มขึ้น แต่วิทยาลัยฯ มีเงินจ้างเท่าเดิม ดังนั้น บริษัทรับจ้างทำความสะอาดและวิทยาลัยฯ จึงหาแนวทาง และข้อตกลงร่วมกันเพื่อให้มีการจ้างต่อไปได้ คือ จากเดิมใช้คนงานของบริษัท 5 คน ลดลงเหลือ 4 คน เพื่อนำเงินค่าจ้างของคนที่ถูกลดมาจ่ายค่าแรงและค่าวัสดุที่เพิ่มขึ้น ทำให้บริษัททำตามเงื่อนไขได้ โดยไม่ทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายของบริษัทเพิ่ม"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า วิทยาลัยฯ มีความต้องการจะจ้างเหมาบริษัททำความสะอาดด้วยงบประมาณที่มีอยู่เท่าเดิม แต่บริษัทต้องการของปรับราคาใหม่ด้วยเหตุผลที่ว่าค่าแรงและค่าวัสดุ อุปกรณ์ทำความสะอาดที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น การหาแนวทางร่วมกันเพื่อให้ธุรกิจทำความสะอาดยังคงดำเนินการได้ต่อไป และวิทยาลัยฯ สามารถทำภาระกิจต่อไปได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่าย จึงมีข้อตกลงใหม่หรือเงื่อนไขใหม่ถึงการที่บริษัทต้องลดคนลงเพื่อความอยู่รอดของบริษัท ทำให้พนักงานที่ถูกลดต้องออกจากงาน ตกงานกลายเป็นคนว่างงานขาดรายได้ แต่ถ้าบริษัทรับจ้างเหมาในหน่วยงานอื่นด้วย ก็โอนพนักงานที่ถูกลดไปทำงานในหน่วยงานอื่น รายได้ของพนักงานก็เหมือนเดิม ไม่มีปัญหาเรื่องตกงาน ดังนั้นในการตกลงจ้างเหมาทั้งสองฝ่ายคือ หน่วยงานราชการและบริษัทจะต้องคำนึงถึงจุดนี้ด้วย

จากการสัมภาษณ์เจ้าของบริษัททำความสะอาดของวิทยาลัยฯ (15 ต.ค. 2540) ทำให้ได้ข้อเท็จจริงว่า

> "บริษัทต้องการรับจ้างหน่วยงานราชการ รวมทั้งวิทยาลัยด้วยเพราะการรับจ้างกับหน่วยงานราชการได้เงินแน่นอน แม้จะได้เงินช้า บริษัทเข้าใจดีว่าระบบราชการมีขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติเพื่อการตรวจสอบได้ บริษัทยินดีที่จะรับจ้างกับหน่วยงานราชการต่อไป"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นถึง งบประมาณรายจ่ายของวิทยาลัยฯ เป็นหน่วยงานราชการหน่วยหนึ่งที่ต้องทำงานตามขั้นตอน และนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายมาแต่ละงวดเพื่อมาใช้ในการบริหารจัดการ งานและแผนงานของวิทยาลัยฯ ตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติย่อมล่าช้าไม่ทันตามกำหนด เพราะแต่ละกระทรวงก็แยกออกไปเป็นกรม กอง และแผนกมากมายย่อมล่าช้า และเป็นไปได้ที่มีบางบริษัทที่มีเงินทุนมากย่อมไม่ง้องานราชการหันไปรับเหมาบริษัทเอกชนเหมือนกันย่อมได้เงินดีกว่า หน่วยงานราชการจึงได้จ้างแต่บริษัทธุรกิจทำความสะอาดที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีการบริหารจัดการภายในองค์การมีขนาดเล็กไปด้วย รวมถึงค่าจ้าง และสวัสดิการของพนักงาน แล้วส่งผลไปถึงความพึงพอใจของพนักงานที่มีต่อบริษัทน้อยตามไปด้วย บริษัทจึงมีพนักงานเปลี่ยนเข้าออกเสมอ หน่วยงานราชการที่จ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาดควรหรือไม่ที่จะต้องปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายส่วนนี้ว่า ถ้าเปลี่ยนมาใช้เงินบำรุงจะทำให้บริษัทได้เงินเร็วขึ้น เพื่อนำมาบริหารธุรกิจให้มีความคล่องตัวขึ้น

4. สรุป การจ้างเหมาทำความสะอาดของวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีขอนแก่น

วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีขอนแก่น เป็นสถาบันการศึกษาของกระทรวงสาธารณสุขที่มีหน้าที่ผลิตกำลังคนด้านสาธารณสุข ในสาขาวิชาชีพพยาบาล การจัดโครงสร้างการบริหารองค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว จึงมีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของงาน กล่าวคือ สายงานหลักที่เป็นงานวิชาการ การเรียน การสอน และสายงานสนับสนุนคือ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป วิทยาลัยฯ แยกออกจากศูนย์ส่งเสริมสุขภาพเขต 4 ขอนแก่นแล้วขึ้นกับวิทยาลัยบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข มีอาคารที่ทำการ 4 อาคาร เป็นที่ตั้งของอาคารเรียน การสอน และที่ทำงานของบุคลากรอื่น ๆ วิทยาลัยฯ ไม่มีอัตราลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงทำความสะอาดตั้งแต่แรกตั้ง ใช้ระบบการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลังและการจ้างเหมาของสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 การจ้างเหมาเมื่อเปรียบเทียบกับการมีลูกจ้างประจำในเรื่องของค่าใช้จ่ายแล้ว พบว่า รายจ่ายค่าจ้างเหมาทำความสะอาดจำนวน 200,000 บาทต่อปี ที่บริษัทได้ใช้เพื่อการบริหารธุรกิจทำความสะอาด ตั้งแต่การจัดการพนักงานจนถึงวัสดุ อุปกรณ์ที่ต้องนำมาใช้เองนั้น วิทยาลัยฯ ไม่ต้องบริหารจัดการเอง ลดภาระด้านนี้ลงทำงานที่มีความจำเป็นอันเป็นเป้าหมายของวิทยาลัยฯ ดำเนินการตามนโยบายลดขนาดกำลังคน

ภาคราชการ นโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมรับภาระในงานทำความสะอาด ซึ่งความสะอาดเป็นสิ่งแวดล้อมที่ทำให้บรรยากาศการเรียนการสอนดำเนินไปด้วยดีส่งผลให้บุคลากร (อาจารย์ นักศึกษาและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ) ในวิทยาลัยฯ มีความพึงพอใจต่อระบบการจ้างเหมาทำความสะอาด

3.4 ข้อมูลทั่วไปของศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น

3.4.1 ที่ตั้ง และโครงสร้างการบริหารองค์การ

ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น เป็นหน่วยงานใหม่ของกรมประชาสงเคราะห์ สำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัด กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตั้งอยู่ที่ 2/1 ถนนหน้าเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น สำนักงานเป็นอาคาร 3 ชั้น จำนวน 1 อาคาร การก่อตั้งได้รับเงินบริจาคจากผู้มีจิตศัทธราส่วนหนึ่งและงบประมาณจากราชการอีกส่วนหนึ่ง ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ จัดตั้งเพื่อจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุในส่วนภูมิภาคเข้ามามีส่วนร่วมในสังคม และเป็นสถานที่ให้ผู้สูงอายุใช้บริการพบปะพูดคุย สังสรรค์ รวมกลุ่มจัดทำกิจกรรมร่วมกัน (สรุปผลการดำเนินงานประจำปี ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น : 2539) โครงสร้างการบริหารองค์การ แสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

รูปที่ 14 แสดงโครงสร้างการบริหารองค์การศูนย์บริการสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น

ที่มา : สรุปผลการดำเนินงานประจำปีศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น : 2539

โครงสร้างองค์กรการบริหารของศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุขอนแก่น มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน คือ หน้าที่หลักของศูนย์คือ งานบริการภายในศูนย์ฯ ประกอบด้วยงานบริการด้านสังคม

สงเคราะห์ บริการบ้านพักฉุกเฉิน บริการด้านออกกำลังกาย ฯลฯ ส่วนงานหลักของศูนย์อีกด้านหนึ่ง คือ งานบริการภายนอก ประกอบด้วยการจัดหน่วยงานเคลื่อนที่ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ และชุมชน งานเยี่ยมผู้สูงอายุเจ็บป่วย ฯลฯ ซึ่งงานหลักทั้งสองด้านนี้ เป็นหน้าที่ของศูนย์ฯ โดยตรงในการจัดตั้งขึ้น ส่วนงานสนับสนุนบริการงานหลักคือ งานบริการทั่วไป ประกอบด้วยงานธุรการ งานการเงินและบัญชี งานพัสดุมีหน้าที่จ้างเหมาทำความสะอาด อาคารสถานที่ให้กับศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุ

1. การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร

จากนโยบายของรัฐบาลมีเป้าหมายที่สำคัญคือ ให้ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทได้รับการพัฒนาเต็มศักยภาพ และได้รับบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพและทั่วถึง โดยผ่านหน่วยงาน คือ กรมประชาสงเคราะห์ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่แยกออกมาเป็นหน่วยงานใหม่จึงมีบทบาทและหน้าที่โดยตรงเพื่อรองรับนโยบายดังกล่าว เนื่องจากศูนย์บริการทางสังคมฯ เป็นอาคารที่ก่อตั้งใหม่ ไม่มีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง จากการสัมภาษณ์คุณอุษา หงส์กาญจนกุล (หัวหน้าศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุขอนแก่น : 11 ก.ย. 2540) กล่าวว่า

> "เมื่อศูนย์ฯ แยกออกมาจากกรมประชาสงเคราะห์ ตั้งสำนักงานใหม่ไม่มีอัตราลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง เนื่องจากนโยบายของกรมประชาสงเคราะห์มีมาตรการลดขนาดกำลังคนภาคราชการ จึงทำให้ศูนย์ฯ ต้องใช้นโยบายจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง ซึ่งระเบียบกระทรวงการคลังให้จ้างได้ การจ้างเหมาด้วยวิธีการของสำนักยกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุพ.ศ. 2535"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุสนองนโยบายลดขนาดกำลังคนภาครัฐ โดยการไม่เพิ่มหรือลดอัตรากำลังลูกจ้างประจำ แต่ได้ใช้ความเหมาะสมของการจ้างเหมาเอกชนแทนโดยไม่ขัดกับนโยบาย ทำให้ศูนย์ฯ สามารถทำงานตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ตามภาระหน้าที่ของตัวเองได้

ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ มีภาระหน้าที่หรือกิจกรรมเพื่อบริการผู้สูงอายุทั้งในและนอกสถานที่ จึงมีตารางแสดงกิจกรรมต่าง ๆ ของแต่ละเดือน ซึ่งลูกจ้างของบริษัทจะต้องช่วยทำงาน กล่าวคือ ช่วยเหลือตามกิจกรรมของศูนย์ฯ ที่จัดขึ้นได้ จากการสัมภาษณ์คุณกัลยา โคตรภักดี (เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 5 : 11 ก.ย. 2540) กล่าวว่า

> "ในสัญญาจ้างบริษัทเอกชนทำความสะอาด ศูนย์ฯ มีข้อตกลงหรือเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า ลูกจ้างของบริษัทต้องทำงานช่วยบ้าง บางกิจกรรมเพราะศูนย์ฯ มีคนไม่พอ"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า สัญญาจ้างที่ศูนย์ฯ ทำข้อตกลงกับบริษัทในการว่าจ้างสามารถปรับเงื่อนไขเพิ่มเติมหรือลดลงได้ตามความเหมาะสม นั่นแสดงว่ามีการยืดหยุ่นของสัญญาจ้าง เป็นข้อดีของการจ้างแบบตกลงราคา การจ้างเหมาตกลงราคาในปัจจุบันลักษณะการทำความสะอาดของลูกจ้างก็เหมือนกัน แต่ต่างกันที่พฤติกรรมของแต่ละบุคคล คือ ความขยันและความกระตือรือร้นในงาน ส่วนนี้จะเห็นถึงความแตกต่างของคนและของบริษัทที่จ้างคนมาทำงาน ซึ่ง คุณบุญน้อม งามเพียร (เจ้าหน้าที่ประชาสงเคราะห์ 4 : 11 ก.ย. 2540) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

> "ลูกจ้างของบริษัทปัจจุบันที่รับจ้างทำความสะอาด มีความสนใจและกระตือรือร้นในงานมาก"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า ลูกจ้างบริษัทนี้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ โดยเห็นได้ชัดว่าพื้นที่ของหน่วยงานมีความสะอาดมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนั้น ลูกจ้างของบริษัทมีส่วนร่วมในการทำงานของศูนย์ฯ ด้วยประจักษ์ถึงการต้อนรับด้วยการเสริฟน้ำ ทักทายขณะมาติดต่อกับศูนย์ฯ แทนบุคลากรของศูนย์ฯ จากการสัมภาษณ์คุณอุษา หงส์กาญจนกุล : (11 ก.ย. 2540) กล่าวว่า

> "เจ้าหน้าที่ในศูนย์ฯ มีความพึงพอใจต่อระบบการจ้างเหมา เพราะภาระการควบคุม ดูแลลูกจ้างเป็นหน้าที่ของบริษัทเอง ลูกจ้างของบริษัทมีความรักความผูกพันต่อองค์การ คือ สถานที่ทำงานน้อยและการปฏิบัติงานจะทำตามหน้าที่ เงื่อนไขสัญญาจ้างซึ่งเป็นตัวควบคุมการทำงาน ให้มีความกระตือรือร้นอยู่เสมอ"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นถึง การบริหารงานภายในองค์การของศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุ โดยใช้ระบบการจ้างเหมา เป็นวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมกับการที่ศูนย์ฯ ไม่มีอัตรากำลังคน และยังเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดความพึงพอใจที่จะทำให้การทำงานมีความคล่องตัว รวดเร็วขึ้น เพราะการแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีและง่าย ทำให้ศูนย์ฯ ประหยัด หลีกเลี่ยงการสูญเปล่าของงบประมาณ เวลา คนและวัสดุ อุปกรณ์ แต่การใช้ระบบจ้างเหมาก็มีข้อเสีย คือ พนักงานไม่มีความรักความผูกพันในองค์การเหมือนลูกจ้างราชการ ซึ่งรวมไปถึงความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น เพราะพนักงานบริษัทจะขึ้นอยู่กับเจ้าของหรือผู้จัดการ การทำงานจะมีเงื่อนไขระหว่างพนักงานกับบริษัทเป็นตัวควบคุมการทำงาน พนักงานจึงเป็นส่วนหนึ่งของบริษัท หน่วยงานราชการอื่น รวมทั้งศูนย์ฯ ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุจึงเป็นลูกค้าของบริษัท การบริการคือเป้าหมายที่ทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจ พนักงานบริษัทก็ต้องทำงานให้กับศูนย์ฯ พอใจในขณะเดียวกัน พนักงานบริษัทก็ต้องทำงานให้บริษัทที่ตัวเองเป็นลูกจ้างอยู่พึงพอใจด้วย คล้ายกับมีเจ้านายสองคนในเวลาเดียวกันคงเป็นเรื่องยากมากสำหรับลูกจ้างบริษัทที่มีหัวหน้างานสองคน เป็นความสามารถเฉพาะตัวที่ทำให้เกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย

2. การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลัง

โครงสร้างอัตรากำลัง ปี พ.ศ. 2539 ของศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุขอนแก่น จะมีอัตรากำลังข้าราชการและเจ้าหน้าที่ 10 คน แต่มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานจริง 4 คน ดังนี้

ประเภทบุคลากร

1. ข้าราชการ ประกอบด้วย
   - 1.1 หัวหน้าศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ จำนวน 1 คน
   - 1.2 เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี จำนวน 1 คน
   - 1.3 เจ้าพนักงานประชาสงเคราะห์ จำนวน 1 คน
   - 1.4 เจ้าหน้าที่อาชีวบำบัด จำนวน 1 คน
2. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับรถ (จากศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จำนวน 1 คน

โครงสร้างการบริหารองค์การที่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของศูนย์ฯ และการปฏิบัติงานของบุคลากรของศูนย์ฯ มีข้าราชการที่ปฏิบัติงาน4 คน เพื่อรองรับการบริการของศูนย์ฯให้เพียงพอกับความต้องการในการให้บริการได้ เมื่อศูนย์ฯ แยกออกมาจากกรมประชาสงเคราะห์จึงเป็นหน่วยงานใหม่ ไม่มีอัตราตำแหน่งนักการภารโรง หน่วยงานสนับสนุนโดยงานบริหารทั่วไป

จำเป็นต้องจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง เพื่อสนับสนุนงานของศูนย์ฯให้บรรลุเป้าหมาย

จากการสัมภาษณ์คุณอุษา หงส์กาญจนกุล (หัวหน้าศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุ : 11 ก.ย. 2540 กล่าวว่า

> "ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุที่แยกออกมาจากสำนักงานประชาสงเคราะห์จังหวัดมีอัตรากำลังเท่าเดิม ด้วยนโยบายลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ทำให้ศูนย์ฯ ต้องใช้อัตรากำลังคนอย่างเต็มที่ และส่วนอื่นก็จ้างเหมา คือ การทำความสะอาดและการรักษาความปลอดภัย"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า ศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุ เป็นหน่วยงานที่ให้บริการทางสังคมกับผู้สูงอายุ ต้องใช้อัตรากำลังทุ่มเทให้กับงานดังกล่าว การสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาดำเนินการทำความสะอาดย่อมเกิดผลดีต่อหน่วยงานในด้านลดการขยายตัวของบุคลากร ลดค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างลูกจ้างประจำสามารถทำงานที่เป็นภาระกิจหลักได้ง่าย คล่องตัวและรวดเร็วขึ้น

3. การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ

งบประมาณปี 2539 เป็นปีแรกที่ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่นได้จ่ายตามกิจกรรมของศูนย์ฯ ได้รับเป็นค่าใช้จ่ายแยกเป็นหมวด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 4 แสดงงบประมาณรายจ่ายแยกตามหมวดรายการ ปี พ.ศ.2539

หมวดรายการ	งบประมาณรายจ่ายปี 2539
1.ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ	327,920.00
2.ค่าสาธารณูปโภค	36,000.00
3.ค่าครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้าง	
-รั้ว ป้าย ถนน	317,300.00
-เสาธง	28,000.00
รวม	709,220.00

หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่ายค่าจ้างเหมาทำความสะอาด 6,6000 บาทต่อปี

ที่มา : สรุปผลการดำเนินงานประจำปีแรกศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น 2539

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่า งบประมาณมีเพียงปี 2539 เท่านั้น เพราะเป็นปีแรกของการที่ศูนย์ฯ ได้ดำเนินกิจกรรมตาม งาน แผนงาน/โครงการ รายจ่ายมีเพียง 3 หมวดรายการ หมวดค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากร ต้องผ่านสำนักงานประชาสงเคราะห์ที่เป็นหน่วยงานเดิม ส่วนรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ศูนย์ฯ ใช้เงินในหมวดนี้เป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน (ค่าจ้างล่วงเวลา ค่าอาหารทำการนอกเวลา เป็นต้น) และค่าใช้สอย จ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการใด ๆ (นอจากสาธารณูปโภค) รวมถึงค่าจ้างเหมาบริการทำความสะอาด ศูนย์ฯ ได้จ่ายเป็นจำนวนเงิน 66,000 บาทต่อปี จากการสัมภาษณ์คุณอุษา หงส์กาญจนกุล (หัวหน้าศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ : 11 ก.ย. 2540) กล่าวว่า

> "เมื่อนำนโยบายการจ้างเหมาตามระเบียบกระทรวงการคลังมาปฏิบัติในระยะแรก การตั้งเบิกผ่านกรมประชาสงเคราะห์ (พ.ศ. 2539 และปี พ.ศ. 2540) เพราะศูนย์ฯ เป็นหน่วยงานใหม่ การจ้างเหมาเอกชน ศูนย์ฯ จะดำเนินการโดยการตกลงราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 เพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทธุรกิจทำความสะอาดเข้ามาร่วมแข่งขัน โดยศูนย์ฯ จะคำนึงถึงว่า ประการที่ 1 บริษัทที่เข้ามาแข่งขันได้จัดสวัสดิการให้ลูกจ้างและมีประกันสังคมของลูกจ้างด้วย เพราะศูนย์ฯ ขึ้นอยู่กับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้าง ประการที่ 2 ศูนย์ฯ ไม่ต้องการผูกขาดบริษัทเดิม เพราะจะทำให้ลูกจ้างที่ทำงานนานเกิดความเบื่อหน่ายต่องานเพราะทำงานซ้ำซาก จำเจ ทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพ"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า ศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ให้ใช้ระบบการจ้างเหมาความสะอาดแทนลูกจ้างประจำฯ โดยไม่ขัดต่อระเบียบการจ้างเหมาของศูนย์ฯ ด้วยวิธีตกลงราคาในวงเงิน 66,000 บาทต่อปี เงินจำนวนนี้บริษัทรับจ้างเหมา ต้องนำไปบริหารธุรกิจทำความสะอาดลูกจ้างบริษัทหรือของราชการ คือ ศูนย์ฯ ที่ทำความสะอาด เป็นลักษณะงานที่ต้องใช้แรงงานบุคลากรประเภทนี้เป็นอัตรากำลังที่ช่วยเสริมการทำงานของข้าราชการในหน่วยงานราชการให้มี

ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ลูกจ้างประจำของหน่วยงานราชการได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนตามกฎหมาย ระหว่างรับราชการ และรวมทั้งเมื่อเสียชีวิต ในส่วนลูกจ้างของบริษัท ลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งของบริษัทที่ต้องได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย(ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน) ด้วยเช่นกัน และกฎหมายคุ้มครองแรงงานใช้บังคับสถานประกอบการเอกชนทั่วไปที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป นายจ้างต้องแจ้งลงทะเบียนเข้ากองทุนประกันสังคม ดังนั้น สิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับ เป็นหลักประกันและคุ้มครองการทำงาน และสิ่งจูงใจให้ลูกจ้างอยากทำงานกับบริษัทนี้ต่อไป บริษัทที่มีธุรกิจทำความสะอาดที่รับเหมาหลายหน่วยงาน และมีการบริการที่ดีเป็นที่พึงพอใจแก่หน่วยงานราชการที่ตัวเองจ้างเหมาอยู่ บริษัทจะได้รับการว่าจ้างงานต่อ ซึ่งมีผลต่อการดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง ทางด้านลูกจ้างบริษัทอาจแลกเปลี่ยนจากที่อื่นให้มาทำงาน กล่าวคือ มีการหมุนเวียนสับเปลี่ยนจะทำให้ไม่น่าเบื่อ จากการสัมภาษณ์คุณกันยา โคตรภักดี (หัวหน้างานการเงินและบัญชี : 11 ก.ย. 2540) ให้ความเห็นว่า

> "งบประมาณการจ้างเหมาของศูนย์ฯ อยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ กว่าศูนย์ฯ จะได้เงินงบประมาณส่วนนี้ใน แต่ละปีมาจ่ายให้บริษัทฯ ต้องรอการอนุมัติขอเบิกจ่ายจากกรมประชาสงเคราะห์ เป็นช่วงเวลาของการสิ้นปีงบประมาณบริษัทเข้าใจเพราะระบบราชการมีระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติมาก แต่ได้เงินแน่นอน"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ศูนย์ประชาสงเคราะห์ผู้สูงอายุได้ใช้เงินจ้างเหมาในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ เป็นเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ความล่าช้าของงบประมาณเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป ตั้งแต่การประชุมคณะรัฐมนตรีเรื่องการอนุมัติจัดตั้งงบประมาณแผ่นดินเพื่อกิจกรรมของแต่ละกระทรวงกว่าที่กระทรวงจะจัดสรรมาสู่กรมกอง มีขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ มากมาย ย่อมเกิดความล่าช้า บริษัทเอกชนที่รับจ้างเหมากับหน่วยงานราชการ รู้จักขั้นตอนตรงนี้ดี เมื่อรัฐบาลมีนโยบายการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการทำให้หน่วยงานหลายแห่งได้ปรับปรุงลดขั้นตอน จัดลำดับความสำคัญ แล้วลดงานที่ซ้ำซ้อนมาไว้ในงานเดียวกัน การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณควรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายดังกล่าวจะทำให้ธุรกิจของบริษัทเอกชนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง การบริหารจัดการธุรกิจที่มีความคล่องตัวหรือสภาพคล่องนำไปสู่การขยายตัวธุรกิจทำความสะอาดได้มากขึ้นด้วย

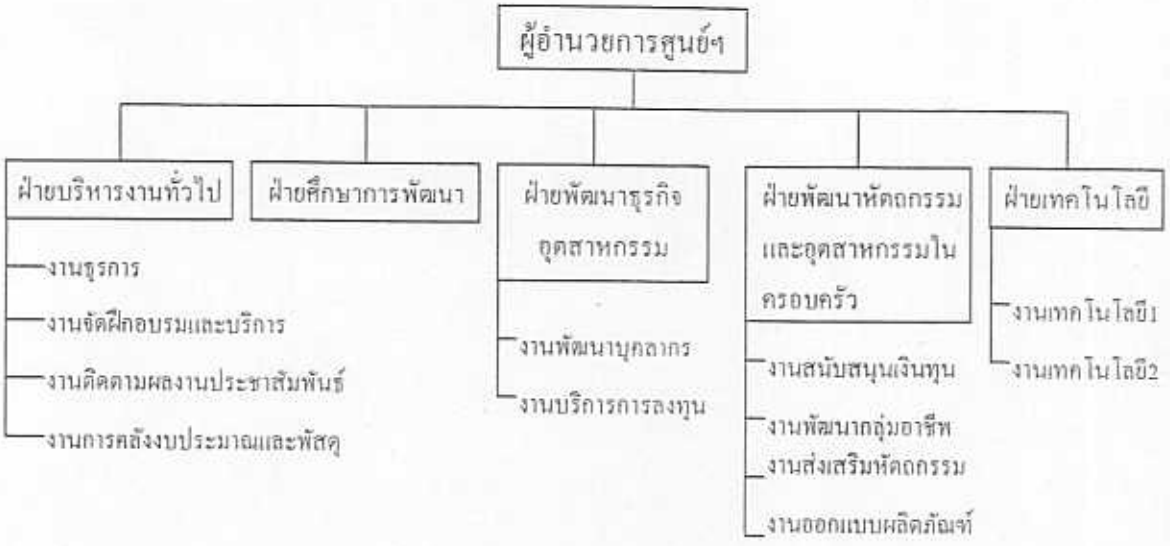
4. สรุป การจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดของศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น

ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อเป็นสถานที่ให้บริการผู้สูงอายุในส่วนภูมิภาค ได้เข้ามามีส่วนร่วมในสังคม เพื่อทำกิจกรรมร่วมกัน โครงสร้างการบริหารองค์การแยกตามบทบาทหน้าที่แล้ว เห็นได้ชัดเจนว่าหน้าที่หลักมี 2 ด้าน ด้านที่หนึ่งเป็นงานบริการภายในศูนย์ฯ ได้แก่ บริการบ้านพักฉุกเฉิน บริการด้านการแพทย์ บริการด้านออกกำลังกายผู้สูงอายุ เป็นต้น ด้านที่สอง เป็นงานบริการภายนอก ได้แก่ จัดหน่วยเคลื่อนที่ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ออกเยี่ยมผู้สูงอายุ งานเสริมรายได้กลุ่มผู้สูงอายุ งานกิจกรรมวันสำคัญร่วมกับจังหวัด เป็นต้น ส่วนงานที่สนับสนุนงานหลักให้ทำหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว คือ งานบริหารทั่วไป ได้แก่งานธุรการ งานการเงินและบัญชี งานพัสดุ ในด้านอัตรากำลังศูนย์ฯ มีข้าราชการที่ปฏิบัติงาน 4 คน ทำงานตามโครงสร้างหน้าที่ ศูนย์ฯ ไม่มีลูกจ้างประจำตำแหน่งคนงานทำความสะอาดมาตั้งแต่ศูนย์ฯ แยกมาตั้งหน่วยงานใหม่ ทำให้ศูนย์ฯ ต้องใช้ระบบการจ้างเหมาทำความสะอาดแทน ซึ่งมีความเหมาะสม เพราะไม่ขัดกับระเบียบกระทรวงการคลัง ทำให้การดำเนินงานของศูนย์ฯ เป็นไปด้วยดี มีความสะดวกและมีความคล่องตัวในการทำงาน ศูนย์ฯ ยังได้ทำตามนโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมทำงานกับหน่วยงานราชการ มีลูกจ้างบริษัทเอกชน 1 คนมาปฏิบัติงาน ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ เป็นจำนวนเงิน 66,000 บาทต่อปี

3.5 ข้อมูลทั่วไปของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาค 5)

3.5.1 ที่ตั้ง และโครงสร้างการบริหารองค์การ

ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาค 5) ตั้งอยู่ที่ 14 ต.สำราญ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น เป็นศูนย์วิชาการและส่งเสริมพัฒนาหัตถกรรมและอตุสาหกรรมในครอบครัว เพื่อพัฒนาเป็นธุรกิจส่งเสริมรายได้ให้แก่ประชาชน มีโครงสร้างการบริหารแสดงให้เห็นดังต่อไปนี้



รูปที่15 โครงสร้างการบริหารองค์การของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ที่มา : ฝ่ายบริหารงานทั่วไป : 2539

จากแผนภูมิโครงสร้างการบริหารองค์การของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมฯ ชี้ให้เห็นถึงการแบ่งสายงานตามบทบาทภาระหน้าที่ โดยหน้าที่หลักของศูนย์ฯ เป็นงานวิชาการ และส่งเสริมความรู้ ได้แก่ ฝ่ายศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรม ฝ่ายพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม ฝ่ายพัฒนาหัตถกรรมและอุตสาหกรรมในครอบครัว และฝ่ายเทคโนโลยี ส่วนสายงานที่สนับสนุนงานหลัก ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยงานธุรการ งานการคลัง งบประมาณและพัสดุ การแบ่งงานเพื่อให้เห็นบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน เอื้อต่อการบริหาร การประสานงาน ความมีเอกภาพของแต่ละฝ่าย เพื่อให้การปฏิบัติงานของศูนย์ฯ เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระกิจ มีศักยภาพความสามารถในการดำเนินงาน และบรรลุเป้าหมายของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1. การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร

ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีโครงสร้างการบริหารตามบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนดังได้กล่าวแล้ว ศูนย์ฯ ได้ใช้นโยบายของรัฐบาลที่ไม่เพิ่มอัตราตำแหน่งลูกจ้างของส่วนราชการ ซึ่งจากเดิมมีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงอยู่ 1 คน โอนไปทำงานธุรการ จึงไม่มีอัตรากำลังลูกจ้างตำแหน่งนักการภารโรงทำความสะอาด ระบบการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนการจ้างลูกจ้างราชการ ตั้งแต่แรกตั้งอาคารทำให้การทำงานตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งของศูนย์ฯ ดำเนินไปด้วยดี จากการสัมภาษณ์ คุณวิม รุ่งกรุด (ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : 26 ก.ค. 2540) กล่าวว่า

"การจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดของศูนย์ฯ เริ่มใช้ตั้งแต่มีอาคารใหม่ ไม่มีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง และนโยบายของรัฐบาลไม่ให้เพิ่มอัตราตำแหน่ง แต่ให้จ้างเหมาแทนได้ ทำให้ศูนย์ฯ ไม่มีภาระเรื่อง การควบคุมดูแลคนหน้าที่ของศูนย์ฯ เป็นเพียงผู้ชี้แนะ ลูกจ้างเอกชนจะทำงานควบคุมกำกับ โดยสัญญาจ้างของบริษัทบริษัทจะควบคุมกำกับเอง"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า นโยบายของรัฐบาลที่ไม่ให้เพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงานนั้น มีข้อดีหลายประการกล่าวคือ เป็นการชะลอการขยายตัวในภาคราชการ เพราะบุคลากรหนึ่งคนไม่ได้มีเพียงค่าจ้างเงินเดือน รัฐบาลต้องรับภาระตั้งแต่แรกเข้าจนกระทั่งเกษียณอายุหรือตาย เป็นภาระผูกพันมากมาย เป็นรายจ่ายมากมายด้วยเช่นกัน อีกประการหนึ่ง การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการ ต้องการให้องค์การเล็กมีประสิทธิภาพ เมื่อสายการบังคับบัญชาลดลง หมายถึงระเบียบขั้นตอนน้อยลงด้วย ทำให้การบริการประชาชนมีความคล่องตัวขึ้น ประการสุดท้าย จะทำให้การทำงานของหน่วยงานมุ่งไปที่งานหลักมากขึ้นอันเป็นเป้าหมายของหน่วยงาน ภาระงานรองสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมรับภาระแทนการบริหารงานของเอกชนน่าจะดีกว่าในเรื่อง การจ้างงานที่คุ้มค่าแรง การบริหารจัดการเรื่องวัสดุ อุปกรณ์ในงานทำความสะอาด ประหยัดกว่าให้ราชการทำเอง ซึ่งหน่วยงานราชการลดภาระงาน ภาระการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ ขอบข่ายงานแคบลงไม่ต้องใช้บุคลากรมาปฏิบัติงานหน้าที่นี้ แต่ความรักความผูกพันต่อองค์กรของลูกจ้างบริษัทน่าจะมีน้อยกว่าลูกจ้างราชการเอง เพราะการจ้างอยู่ภายใต้สัญญาจ้าง นายจ้างอันดับหนึ่งคือบริษัท ส่วนราชการก็เป็นลูกค้าซึ่งจะต้องทำงานบริการเอาใจด้วย หน่วยงานราชการแต่ละแห่งจะให้ความสัมพันธ์ที่ดีแก่ลูกจ้างบริษัทมากน้อยเพียงใด ลูกจ้างบริษัทเอกชนโดยทั่วไปก็คล้ายลูกจ้างราชการในส่วนการทำงานใช้แรงงาน ความเอาใจใส่ ความมีน้ำใจย่อมสร้างโอกาสดีกว่า ความรู้สึกที่ห่างเหิน

2. การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลัง

โครงสร้างอัตรากำลังของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี พ.ศ. 2538-2539 มีบุคลากร ดังนี้

1. ข้าราชการ จำนวน 33 คน
2. ลูกจ้างประจำ จำนวน 19 คน
3. ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 27 คน

หมายเหตุ : ลูกจ้างเอกชน จำนวน 7 คน

จากแผนภูมิโครงสร้างการบริหารองค์การของศูนย์ฯ แสดงให้เห็นว่า ภาระหน้าที่ที่ชัดเจนดังกล่าว และมีอัตรากำลังที่เหมาะสม จะทำให้ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำงานบรรลุนโยบายของการจัดตั้ง จากการสัมภาษณ์คุณวิม รุ่งกรุต (ผู้อำนวยการศูนย์ฯ : 26 ก.ค. 2540) กล่าวว่า

> "ตั้งแต่ศูนย์ฯ เริ่มเปิดทำการ การจ้างเหมาของศูนย์ฯ ไม่ทำให้อัตรากำลังเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือประสิทธิภาพการปฏิบัติงานลดลง แต่เนื่องจาก แนวทางของรัฐบาลที่ช่วยให้หน่วยงานราชการที่ไม่มีอัตรากำลังส่วนนี้ให้สามารถปฏิบัติงานได้ โดยใช้นโยบายสนับสนุนให้เอกชนเข้ามารับเหมาดำเนินการแทน"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า ศูนย์ฯมีอัตรากำลังที่ทำให้การทำงานดำเนินไปด้วยดี โดยไม่ต้องใช้ลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงทำความสะอาดอาคารสถานที่ ซึ่งมีทางเลือกที่ทำให้ศูนย์ฯหรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ได้เลือกใช้คือ ใช้ระบบการจ้างเหมาแทน ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับแนวคิดของวุฒิ พงษ์ เพรียบจริยวัฒน์ (2531)นักวิชาการท่านหนึ่งได้ให้แนวคิดว่า

> "งานให้บริการในหน่วยงาน เช่น งานทำความสะอาดงานประเภทนี้ว่าจ้างเอกชนให้เข้ามาดำเนินการแทนได้ไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องบรรจุลูกจ้างเพิ่มเติม แต่ช่วยชะลอการขยายตัวของกำลังคนและประหยัดเงินงบประมาณได้มาก"

แนวทางนี้ไม่ขัดกับระเบียบของกระทรวงการคลังดังได้กล่าวแล้ว ที่สำคัญทำให้หน่วยงานราชการประหยัดค่าใช้จ่ายในการจ้างลูกจ้างประจำ ที่มีค่าใช้จ่ายผูกพันมาก นอกจากนี้เป็นการสนับสนุนธุรกิจทำความสะอาดที่ให้เอกชนเข้ามาร่วมทำงานกับราชการ ได้ขยายตัวมากขึ้น หน่วยงานราชการจึงควรมุ่งทำงานหลักอันเป็นเป้าหมายที่ให้ความรู้และสนับสนุนอาชีพแก่ประชาชน เพื่อสนองความต้องการประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ

ในการบริหารงบประมาณ ปี พ.ศ. 2538-2539 ของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำแนกตามหมวดรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 แสดงงบประมาณรายจ่ายแยกตามหมวดรายจ่ายปี พ.ศ. 2538-2539

รายจ่ายเงินงบประมาณ	งบประมาณ 2538	งบประมาณ 2539
	จำนวน	จำนวน
1. หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ	8,943,500.-	10,034,975.-
2.หมวดสาธารณูปโภค	786,000.-	824,400.-
3.หมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	5,169,808.-	11,369,431.-
4.เงินอุดหนุน	-	3,600.-
รวม	14,899,308.-	22,232,406.-

หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่ายค่าจ้างเหมาทำความสะอาดอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ เป็นจำนวน 464,436.- บาทต่อปีงบประมาณ

ที่มา : ฝ่ายบริหารงานทั่วไป งานคลัง พัสดุ 2538 - 2539

จากตารางที่ 5 โครงสร้างตาราง ชี้ให้เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายของศูนย์ฯ มีการเพิ่มขึ้นในทุกหมวดรายจ่ายเป็นรายจ่ายเพื่อการดำเนินการโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ของศูนย์ในรอบปีงบประมาณ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่างบประมาณรายจ่ายต้องเพิ่มขึ้นตามนโยบายของรัฐในโครงการต่าง ๆ ที่ให้หน่วยงานรับไปดำเนินการ ดังจะเห็นได้ว่า รายจ่ายหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จะมีผลให้รายจ่ายหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุเพิ่มขึ้นด้วย เพราะอาคารสถานที่ปฏิบัติงานจะต้องมีวัสดุ อุปกรณ์เครื่องใช้ในสำนักงานที่ต้องจัดซื้อทุกปีเพื่อให้เพียงพอต่อการใช้

งาน รายจ่ายในหมวดนี้จะมีค่าจ้างเหมาทำความสะอาดรวมอยู่ด้วย เป็นจำนวนเงิน 464,436 บาท ต่อปี จากการสัมภาษณ์ คุณรัชนี เสนาสิงห์ (เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี 5 : 30 ก.ค. 2540) กล่าวว่า

> "งบประมาณที่ใช้จ้างเหมาทำความสะอาดในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมฯ ใช้งบประมาณค่าจ้างเหมาในราคานี้มาตั้งแต่เริ่มจ้างจนถึงปี 2539 แต่ในปัจจุบันค่าวัสดุ อุปกรณ์มีราคาสูงขึ้น"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า การจ้างเหมาของศูนย์ฯ ใช้เงินงบประมาณประจำปีอยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ มีแนวโน้มว่า ค่าจ้างเหมาจะมีราคาสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากวัสดุอุปกรณ์ ค่าจ้างแรงงาน มีราคาเพิ่มขึ้น ย่อมเป็นไปได้ว่า กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาปรับราคาต่อหน่วย ให้เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน ซึ่งลักษณะทั่วไปของงบประมาณรายจ่ายจะเพิ่มขึ้นทุกปีอยู่แล้ว งบเพื่อการจ้างเหมาก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องพิจารณา และจะต้องใช้อย่างประหยัดและคุ้มค่า จากการสัมภาษณ์คุณวิม รุ่งกรุต (26 ก.ค. 2540) กล่าวว่า

> "การปรับราคาคงทำไม่ได้ในขณะนี้ด้วยศูนย์ฯ มีงบประมาณจำกัด จึงหาแนวทางและข้อตกลงร่วมกันกับบริษัทรับเหมาทำความสะอาด โดยได้ข้อตกลงใหม่ที่ให้ลดเวลาทำงานลงจากเดิมทำความสะอาดตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันเสาร์เปลี่ยนเป็นวันจันทร์ถึงวันศุกร์ เพื่อให้ศูนย์ฯ และบริษัทสามารถทำงานร่วมกันต่อไปได้"

ด้วยนโยบายที่หน่วยงานราชการต้องการสนับสนุนให้บริษัทเอกชนได้เข้ามาร่วมทำงานกับราชการได้ จากแนวคิดของไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์ (2533) นักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้เสนอความเห็นในส่วนนี้ว่า

> "หน่วยงานราชการต้องพยายามสนองตอบนโยบายให้ดีที่สุดเพื่อชี้ให้เห็นประโยชน์ของการดำรงอยู่ของหน่วยงานราชการนั้น ๆ ว่า ถ้าผลลัพท์ (การจ้างเหมา) มีประสิทธิภาพ บรรลุนโยบายงบประมาณ ประจำปีได้อย่างคุ้มค่า ย่อมแสดงว่า มีการดำเนินกิจกรรมนั้นต่อไปและในปริมาณที่สูงขึ้น"

จากการสัมภาษณ์และจากแนวคิดของนักวิชาการ ชี้ให้เห็นว่า การที่ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมฯ ได้นำนโยบายสนับสนุนเอกชนเข้ามาร่วมทำงานกับราชการได้ด้วยการจ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาดแทนลูกจ้างประจำฯ ต่อไปได้ แม้ว่าในปัจจุบันค่าจ้างค่าวัสดุอุปกรณ์มีราคาสูงขึ้น แต่ศูนย์ฯ ได้หาแนวทางเพื่อหาข้อตกลงร่วมกับบริษัทเอกชนได้ ซึ่งทั้งสองฝ่ายไม่เสียผลประโยชน์ กล่าวคือ ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมฯ ไม่ได้จ่ายค่าแรงเพิ่มบริษัทที่รับจ้างไม่ได้ถูกลดค่าจ้างลง หรือลดพนักงานลง เพียงแต่ลดวันทำงานลงเท่านั้น ทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถดำเนินกิจกรรมของตัวเองต่อไปได้

4. สรุป การจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดของศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จัดตั้งเพื่อเป็นศูนย์ฯ วิชาการที่มุ่งให้ความรู้และส่งเสริมสนับสนุนอาชีพแก่ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นงานหลักของศูนย์ฯ ส่วนงานสนับสนุนจากโครงสร้างการบริหารองค์การ แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารงานทั่วไป โดยงานการคลังและพัสดุ เป็นงานที่สนับสนุนงานหลักให้ทำงานได้อย่างสะดวกและคล่องตัว ด้วยนโยบายของรัฐบาลที่ไม่เพิ่มอัตรากำลัง ทำให้ศูนย์ฯ ไม่มีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงทำความสะอาด ตั้งแต่แรกตั้ง ศูนย์ฯ ใช้ระบบการจ้างเหมาแทน โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีในการจ้างเหมาอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ เป็นจำนวนเงิน 464,436 บาทต่อปี ศูนย์ฯ โดยงานการคลังและพัสดุทำสัญญาจ้างเหมาปีต่อปี บริษัทมีพนักงานทำความสะอาด 7 คน ซึ่งทำงานภายใต้เงื่อนไขสัญญา เครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน บริษัทจัดหามาเอง การจ้างเหมาจึงมีความเหมาะสมกับศูนย์ฯ เพราะไม่ขัดต่อระเบียบกระทรวงการคลัง ภาระหน้าที่ของงานคลังและพัสดุ จึงมีเพียงการตั้งของบประมาณรายจ่ายค่าจ้างเหมาเท่านั้น ซึ่งเป็นงบที่กำหนดได้ในวงเงินงบประมาณแต่ละปี

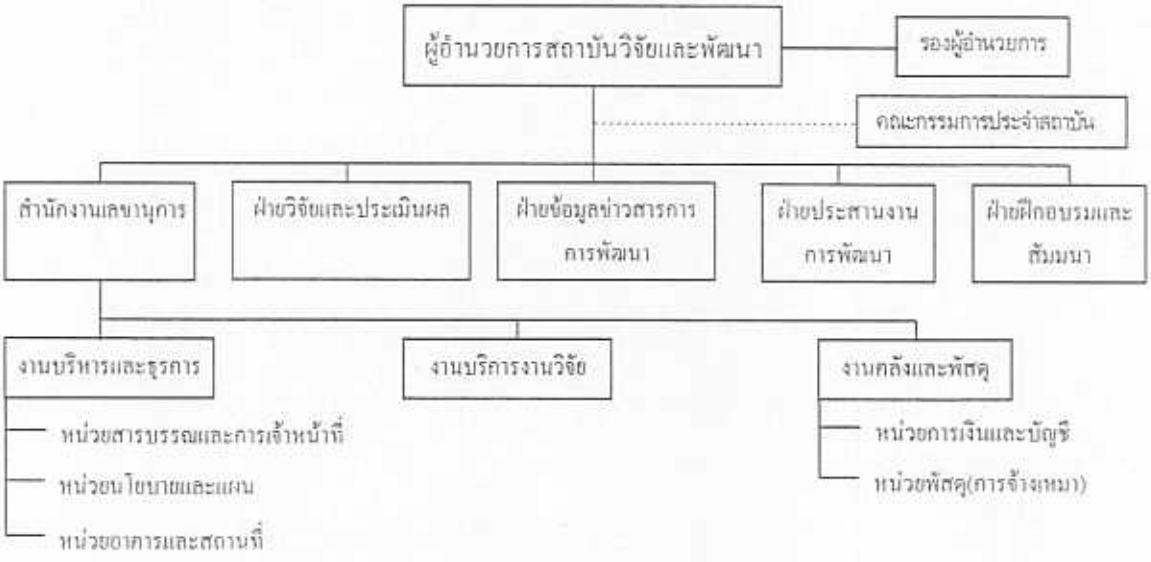
3.6 ข้อมูลทั่วไปของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น

3.6.1 ที่ตั้ง และโครงสร้างการบริหารองค์การ

ในปี 2507 รัฐบาลไทยอนุมัติให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขอนแก่นขึ้นที่จังหวัดขอนแก่น โดยมีเจตนารมย์ให้เป็นมหาวิทยาลัยหลักของภาคอีสาน ที่เน้นการเรียน การสอนและการพัฒนาวิชาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยตระหนักว่าการให้การศึกษาและทำวิจัยในกรอบของสาขาดังกล่าว ให้เข้าใจถึงปัญหา ความต้องการและศักยภาพของภาคนี้จะต้องมีองค์กรที่เชื่อมโยงประสานงานวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนา ได้จัดตั้งขึ้น ในปี 2522 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง พ.ศ. 2522 (การปรับปรุงรูปแบบและการดำเนินงานของสถาบันวิจัยและพัฒนา : 2539) สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเชื่อมประสานการวิจัยจากผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขาวิชา รวมทั้งงบประมาณและเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการวิจัยเพื่อให้เกิดกรอบการวิจัยร่วมกัน และมีบทบาทอีกอย่างหนึ่ง คือ เป็นองค์กรประสานงานสนับสนุนเงินทุนวิจัย จากองค์กรวิเทศกิจแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา United State of American Institue of Development (USAID) และองค์กรวิเทศกิจแห่งประเทศแคนาดา Candian Inernational Development Agency (CIDA)

โครงสร้างการบริหารองค์การของสถาบันวิจัยและพัฒนา

โครงสร้างการแบ่งงานบริหารของสถาบันฯ และการกำหนดภาระหน้าที่ของสถาบันฯ แบ่งออกเป็น 4 ฝ่ายและอีก 1 สำนักงานเลขานุการ ดังนี้



รูปที่ 16 โครงสร้างการบริหารองค์การ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ที่มา : โครงการปรับปรุงรูปแบบและการดำเนินงานสถาบันวิจัยและพัฒนา :2539

โครงสร้างองค์กรการบริหารของสถาบันวิจัยและพัฒนา ชี้ให้เห็นว่า สถาบันวิจัยและพัฒนามีบทบาทหน้าที่ชัดเจน ตามนโยบายของมหาวิทยาลัยที่จะให้เป็นสถาบันเฉพาะทาง มุ่งมั่นความเป็นสถาบันที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านของการวิจัยและพัฒนา มากกว่าเป็นองค์กรประสานงานตามเหตุผลของการจัดตั้งครั้งแรก เพื่อการดำเนินการทำงานของสถาบันฯได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านการบริหาร โครงสร้างองค์กรของสถาบันวิจัยและพัฒนา แสดงให้เห็นว่า มีการจัดการบริหารองค์การเป็นแบบแนวราบเอื้อต่อการประสานงานในแต่ละฝ่าย มีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบและความมีเอกภาพของแต่ละฝ่ายที่จะต้องทำงานตามบทบาทหน้าที่ให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ บทบาทหน้าที่หลักอยู่ที่ฝ่ายวิจัยและประเมินผล ฝ่ายข้อมูลข่าวสารการพัฒนา ฝ่ายประสานงานการพัฒนา และฝ่ายฝึกอบรมและสัมมนา ซึ่งเป็นงานด้านวิจัยและพัฒนาชนบท ส่วนฝ่ายที่มีหน้าที่สนับสนุน คืองานบริหารและงานธุรการ งานคลังและพัสดุ การจัดโครงสร้างองค์กรดังกล่าว เพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงาน ให้มีความคล่องตัว รวดเร็วขึ้น เพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายของสถาบันวิจัยและพัฒนา

1. การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร

สถาบันวิจัยและพัฒนา เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้น โดยมีการบริหารแบบคณะกรรมการประจำสถาบันฯ การบริหารภายในสถาบันเองแบ่งสายงานเป็นฝ่ายตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ งานคลังและพัสดุสถาบันฯ มีหน้าที่จ้างเหมาทำความสะอาด โดยผ่านฝ่ายงบประมาณกลางของมหาวิทยาลัย สถาบันฯ มีการจ้างเหมาฯ ตั้งแต่ปี 2538 ในขณะนั้นมีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง 2 คน โอนไปทำหน้าที่อื่น จากการสัมภาษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปราโมทย์ ครองยุทธ (รองผู้อำนวยการฝ่ายบริหารฯ : 29 ก.ค. 2540) กล่าวว่า

> "นโยบายของรัฐบาลให้จ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดในขณะที่มีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงได้ โดยเปลี่ยนลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงไปทำงานในหน้าที่ใหม่ คือ งานถ่ายเอกสารอัดสำเนา ส่วนลูกจ้างอีกคนหนึ่งที่มีประสบการณ์อายุการทำงานมากไปทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และตรวจความเรียบร้อยของการทำความสะอาดให้คำปรึกษา แนะนำแก่ลูกจ้างบริษัท เพราะเคยทำหน้าที่นี้มาก่อน"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า สถาบันวิจัยและพัฒนา สนองนโยบายของรัฐบาลได้ โดยไม่จ้างลูกจ้างฯ ต่อไป ใช้ระบบการจ้างเหมาแทน แม้ว่าจะมีลูกจ้างฯ ตำแหน่งนักการทำความสะอาดอยู่ โดยโอนลูกจ้างสองคนไปทำงานหน้าที่ใหม่ การเปลี่ยนแปลงโดยการโอนย้ายหน้าที่ลูกจ้างสามารถทำได้ ไม่ขัดกับระเบียบกระทรวงการคลัง วิธีการเช่นนี้ถือเป็นวิธีการหนึ่งในการปรับปรุงงานเพื่อเพิ่มสมรรถนะในการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักของการปรับปรุงงานดังนี้ คือ ประการที่หนึ่ง เพื่อลดขั้นตอนในการทำงาน ทำให้งานมีความคล่องตัวขึ้น โดยสถาบันวิจัยและพัฒนา ทำงานหลักอันเป็นงานที่เป็นเป้าหมายของหน่วยงาน แล้วให้เอกชนเข้ามารับภาระร่วมในงานทำความสะอาด สถาบันฯ ไม่ต้องมีภาระควบคุม ดูแล เป็นหน้าที่ของบริษัทจัดการเอง ประการที่สอง ซึ่งต่อจากข้อแรกคือ เป็นการแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีกว่า ใช้เวลาน้อยกว่าแต่ได้ผลงานมากกว่า เพราะบริษัทเอกชน มีเป้าหมายของตัวเอง จ้างงานที่คุ้มค่าแรงและใช้วัสดุอุปกรณ์ให้คุ้มค่าและประหยัดที่สุด เพราะส่วนนี้ถือเป็นต้นทุนในการทำธุรกิจทำความสะอาด ประการที่สามเป็นข้อสุดท้ายคือ ประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่คน ประกอบด้วยค่าจ้างเงินเดือน ค่าสวัสดิการต่าง ๆ ที่มีข้อผูกพันมาก และค่าวัสดุ อุปกรณ์ของทางราชการ เปรียบเทียบกับการจ้างบริษัทเอกชนจะมีเพียงค่าการจ้างเหมาอย่างเดียว จากเหตุผลทั้งสามประการที่กล่าวมาจะทำให้งานคล่องตัวขึ้น ง่ายขึ้น สะดวกขึ้นและมีประสิทธิภาพมากกว่า ส่วนบุคลากรของสถาบันฯสองคนที่ไปทำงานในหน้าที่ใหม่จะทำให้เกิดการพัฒนางานและพัฒนาตัวเองขึ้นกว่าเดิม ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์รองศาสตราจารย์รังสรรค์ เนียมสนิท (รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น : 30 มิ.ย.2540) กล่าวว่า

> "บุคลากรของราชการ (หมายถึงลูกจ้างประจำฯ) ยังทำงานรับผิดชอบในหน้าที่ของตัวเอง การถ่ายโอนงานไปทำหน้าที่ใหม่ในงานที่สูงขึ้นตามที่ตัวเองถนัด บางตำแหน่งเงินเดือนสูงขึ้นด้วย"

ในส่วนของลูกจ้างบริษัทเอกชนที่มาทำความสะอาด สถาบันวิจัยและพัฒนา จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปราโมทย์ ครองยุทธ์ (9 ก.ค.2540) เสนอความเห็นต่อไปว่า

> "ลูกจ้างบริษัทเอกชนจะทุ่มเทให้กับการทำงานอย่างเต็มที่ เพราะการทำงานจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขสัญญาจ้างระหว่างบริษัทกับสถาบันวิจัยและพัฒนา รวมทั้งภาระการควบคุมการทำงาน บริษัทจะใช้สัญญาจ้างคอยควบคุมกำกับด้วย"

ลูกจ้างเอกชนจะทำงานด้านความสะอาดตามเงื่อนไขที่กำหนด บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถาบันฯ สามารถบอกได้ว่า ต้องการให้ช่วยเหลือทำงานอื่นๆ ได้บ้าง หรือถ้ามีคาบสกปรกอยู่ภายหลังจากที่ลูกจ้างทำความสะอาดไปแล้วก็สามารถบอกให้มาทำเพิ่มอีกได้ตามที่ต้องการ ทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถาบันฯ มีความพึงพอใจมากต่อการบริการที่สนองตอบความต้องการดังกล่าวได้ เพราะลูกจ้างบริษัทเอกชนทำงานภายใต้เงื่อนไขกับบริษัท และมาทำงานให้กับสถาบันวิจัยและพัฒนา เปรียบเสมือนมีเจ้านายสองคน จะต้องทำให้ทั้งสองฝ่ายพอใจ สัมภาษณ์คุณฉวีวรรณ ประสานมิตร (เจ้าหน้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 : 29 ก.ค. 2540) กล่าวว่า

"ในส่วนของการทำงานลูกจ้างของบริษัทจะทำงานแตกต่างจากลูกจ้างของราชการ" ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของคุณสมหวัง ทองน่า (หัวหน้างานอาคารสถานที่สถาบันวิจัยและพัฒนา : 29 ก.ค. 2540) กล่าวว่า

> "เอกชนจะทำดีกว่าเพราะมีเงื่อนไขสัญญาจ้างควบคุมส่วนลูกจ้างราชการฯ ทำงานมานานคุ้นเคยกับระบบราชการจนเกิดความเคยชิน หย่อนต่อกฎระเบียบปฏิบัติประสิทธิภาพการทำงานตามหน้าที่จะลดลง ซึ่งงานไม่เหมาะสมกับเงินเดือนที่เพิ่มขึ้นทุกปี"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า สถาบันวิจัยและพัฒนา นอกจากสนองนโยบายการไม่เพิ่มอัตรากำลังแล้วได้ปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่ดังได้กล่าวแล้ว โดยนำระบบการจ้างเหมามาแทนการจ้างลูกจ้างฯ เพื่อแสวงหาวิธีการทำงานที่ง่ายขึ้นกล่าวคือ ลดปัญหาการบริหารงานบุคคลให้เอกชนทำแทนแล้วควบคุมด้วยสัญญาจ้าง ทำให้สถาบันฯ ทำงานที่เป็นงานเป้าหมายหลักของตัวเองได้อย่างคล่องตัว สะดวกทำให้งานมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปราโมทย์ ครองยุทธ (29 ก.ค. 2540) กล่าวว่า

> "ผู้ที่ทำงานในระบบราชการยึดติดกับระบบราชการเดิมที่มักถูกมองว่าการรับราชการเป็นเจ้าคนนายคน ลูกจ้างของราชการก็เช่นเดียวกัน ทำงานมานาน ทำแบบเดิม ซ้ำซาก ความกระตือรือร้นและการทุ่มเทให้การปฏิบัติงานราชการลดลง"

จากการสัมภาษณ์ ชี้ให้เห็นว่า การพิจารณาปรับปรุงงานในบางกรณีมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่หรือใช้วิธีการทำงานใหม่เลย ในกรณีของสถาบันวิจัยและพัฒนา ใช้วิธีการใหม่ คือ การจ้างเหมาเอกชนแทน ซึ่งมีความเหมาะสมต่อการปรับปรุงงานครั้งนี้ไม่ขัดต่อระเบียบดังกล่าวมาแล้ว ส่วนลูกจ้างของสถาบันวิจัยและพัฒนา เป็นผู้เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงงานโดยตรง ได้ทราบและเข้าใจแนวทางการทำงานใหม่ วัตถุประสงค์ของการปรับปรุงงานเพื่อต้องการให้งานดีกว่าเดิม ก็จะสร้างความพึงพอใจในการทำงานและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนด้วย

2. การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลัง

โครงสร้างอัตรากำลังของสถาบันวิจัยและพัฒนา ปี พ.ศ. 2538-2539 มีบุคลากรดังนี้

ประเภทบุคลากร

1. ข้าราชการ จำนวน 36 คน
2. ลูกจ้างประจำ จำนวน 4 คน

จากรูปโครงสร้างการบริหารองค์การแสดงให้เห็นว่า สถาบันวิจัยและพัฒนา มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน และมีอัตรากำลังตามภาระหน้าที่ เพื่อทำงานตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ซึ่งอยู่ภายใต้นโยบายของมหาวิทยาลัยขอนแก่น และนโยบายของรัฐบาลที่จำกัดขนาดกำลังคนภาคราชการ สถาบันวิจัยและพัฒนา มีอัตรากำลังตามการปรับปรุงรูปแบบและการดำเนินงานของสถาบันวิจัยและพัฒนา : 2539 ดังที่ปรากฏภายใต้นโยบายดังกล่าว จากการสัมภาษณ์คุณนันทพร สอนศีลพงษ์ (หัวหน้างานสารบรรณและการเจ้าหน้าที่ : 29 ก.ค.2540) กล่าวว่า

> "อัตรากำลังของสถาบันวิจัยและพัฒนาไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 เพราะสถาบันฯ ปฏิบัติตามนโยบายของมหาวิทยาลัยขอนแก่นที่ตรึงกำลังคนภาคราชการให้มีจำนวนคงเดิม เพราะรัฐบาลคำนึงถึงว่าในระยะยาวถ้ามีลูกจ้างของราชการมากจะต้องแบกรับภาระค่าจ้าง ค่าสวัสดิการจนกระทั่งเกษียณอายุ เมื่อสถาบันวิจัยและพัฒนาจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด งานการเจ้าหน้าที่ดำเนินการโอนลูกจ้างประจำตำแหน่งทำความสะอาดไปปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า นโยบายการกำจัดคนภาคราชการไม่มีผลกระทบต่อสถาบันวิจัยและพัฒนา ด้วยอัตรากำลังที่มีอยู่เท่าเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงลูกจ้างประจำ ตำแหน่งนักการภารโรงไปทำงานหน้าที่อื่น ทำให้งานในหน้าที่ใหม่มีคนเพิ่มและเป็นงานที่มีความจำเป็น หรือมีความถนัดที่ทำให้งานในหน้าที่ใหม่ดำเนินการไปด้วยดีตามเป้าหมายของสถาบันวิจัยและพัฒนา ส่วนงานในหน้าที่เดิมได้จ้างเอกชนทำแทน ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลด้วยที่ต้องการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมทำงาน นอกจากนั้น เป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดก็คือ รัฐบาลต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายทางการบริหาร ซึ่งจากการสัมภาษณ์รองศาสตราจารย์รังสรรค์ เนียมสนิท (30 มิ.ย.2540) มีความคิดเห็นที่สอดคล้องกันว่า

> "นโยบายของรัฐบาลดังกล่าวเพื่อต้องการให้หน่วยงานราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการใช้ทรัพยากร คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ ให้คุ้มค่าและประหยัด โดยการให้เอกชนเข้ามาร่วมรับภาระในงานบางอย่าง เพื่อให้หน่วยงานราชการเลือกทำงานที่จำเป็น และทำงานตามเป้าหมายของตัวเอง"

3. การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

ในการบริหารงบประมาณของสถาบันวิจัยและพัฒนา จำแนกตามหมวดรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2538-2539 ดังนี้ แสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6 แสดงงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. 2538-2539

หมวดรายจ่าย	ปีงบประมาณ 2538	ปีงบประมาณ 2539
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	4,040,310.00	5,395,500.00
ค่าจ้างชั่วคราว	-	-
ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ	503,296.95	524,000.00
ค่าสาธารณูปโภค	12,100.00	12,100.00
ค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง	-	160,000.00
เงินอุดหนุนตามแผนงานวิชาการ	100,000.00	100,000.00
รวม	**4,655,706.95**	**6,191,600.00**

หมายเหตุ : งบประมาณรายจ่ายค่าจ้างเหมาทำความสะอาดอยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ จำนวน 128,400.- บาทต่อปี

ที่มา : โครงการปรับปรุงรูปแบบและการดำเนินงาน สถาบันวิจัยและพัฒนา : 2539

จากตารางแสดงรายจ่ายงบประมาณของสถาบันวิจัยและพัฒนา แสดงให้เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายมีการเพิ่มขึ้นทุกปี การเพิ่มขึ้นของหมวดค่าจ้างเงินเดือนตามอัตราตำแหน่งของบุคลากร ซึ่งแน่นอนว่าเงินเดือนมีการขึ้น 1 ขั้นหรือ 2 ขั้นทุกปี ทำให้รายจ่ายส่วนนี้เพิ่มขึ้น ส่วนรายจ่ายค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ซึ่งค่าจ้างเหมาจะอยู่ในหมวดนี้ถ้าเป็นหน่วยงานอื่น ส่วนสถาบันวิจัยและพัฒนา ใช้งบกลางของมหาวิทยาลัยเป็นงบจ้างเหมาทำความสะอาด โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนด เป็นจำนวน 128,400 บาทต่อปี รายจ่ายนี้จะเป็นรายจ่ายที่แน่นอน เมื่อเทียบกับวัสดุอุปกรณ์อื่น ๆ มีขึ้นและลง เมื่อมีการจ้างเหมาแล้วรายจ่ายค่าวัสดุ อุปกรณ์ทำความสะอาดจะถูกตัดไป เพราะบริษัทจะจัดหามาเอง น่าจะทำให้รายจ่ายส่วนนี้เป็นงบที่กำหนดได้ แต่เมื่อดูหมวดครุภัณฑ์สิ่งก่อสร้างที่เพิ่มขึ้น จะทำให้ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุเพิ่มขึ้นด้วย เพราะจำเป็นต้องซื้อวัสดุ อุปกรณ์เพื่อรองรับกับครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างใหม่ จากการสัมภาษณ์รองศาสตราจารย์รังสรรค์ เนียมสนิท (รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น : 19 มิ.ย. 2540) ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า

> "การจ้างเหมาเอกชนของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ใช้วิธีการสอบราคา ตามระเบียบนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ขณะนี้มีบริษัท 2-3 รายที่ยื่นซองแข่งขัน มหาวิทยาลัยฯ โดยคณะกรรมการพัสดุที่แต่งตั้งขึ้นมาพิจารณาเพิ่มเติมว่าการแข่งขันทำให้ต้นทุนต่ำ มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพ เพราะบริษัทที่มีการทำงานดีอย่างต่อเนื่อง บริษัทที่มีความกระตือรือร้นในการบริการอยู่เสมอ จะได้รับการพิจารณาเลือกจ้างอีก ซึ่งบางปีได้บริษัทเดิมเข้ามาเหมือนผูกขาด ซึ่งบริษัทที่มารับจ้างกับหน่วยงานราชการ ส่วนใหญ่ในระยะแรกจะไม่คุ้มทุน กระทรวงการคลังจะพิจารณาปรับให้ต่อไปเพื่อให้สอดคล้องกับภาระเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง"

จากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่า การจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดของสถาบันวิจัยและพัฒนาดำเนินการโดยคณะกรรมการพัสดุที่แต่งตั้งขึ้นมา จากส่วนกลางของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ในแต่ละรอบปีงบประมาณมีการแข่งขันหลายบริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจความสะอาด ซึ่งภาวะเศรษฐกิจ ในปัจจุบันที่ค่าจ้างและค่าวัสดุอุปกรณ์เปลี่ยนแปลง ย่อมเป็นไปได้ที่บริษัทต้องขอปรับค่าจ้างเหมาในราคาที่สูงขึ้นจากเดิม ซึ่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น และหน่วยงานราชการโดยทั่วไปก็มีวงเงินงบประมาณจำกัด แต่ก็เห็นความสำคัญในส่วนนี้ จึงเป็นไปได้ที่กระทรวงการคลังต้องพิจารณาปรับราคาใหม่ จะทำให้ธุรกิจเอกชนมีการขยายงานและร่วมทำงานกับราชการอย่างต่อเนื่อง หรือถ้ากระทรวงการคลังไม่

อนุมัติให้ปรับ มหาวิทยาลัยกับบริษัทเอกชนก็ต้องหาแนวทางร่วมกันที่จะไม่ใช้กระทบกระเทือนทั้งสองฝ่าย แนวทางที่เป็นไปได้ในขณะนี้คือ ลดจำนวนพนักงานบริษัท แล้วเกลี่ยพนักงานไปทำงานในจุดอื่นที่บริษัทรับเหมาอยู่ หรือไปเสริมในจุดที่มีคนขาด ถ้าขุดอื่นมีคนเต็ม (พนักงานคนนี้ก็เป็นอัตรากำลังสำรองได้) แนวทางต่อไปคือ ลดจำนวนวันทำงานลงจากทำวันจันทร์ถึงวันเสาร์ลดเหลือวันจันทร์ถึงวันศุกร์ กรณีนี้พนักงานบริษัทคงอยู่ที่เดิม ซึ่งแนวทางนี้ปฏิบัติกันมากในหน่วยงานราชการที่ไม่สามารถเพิ่มงบประมาณการจ้างเหมาได้

4. สรุป การใช้ระบบการจ้างเหมาทำความสะอาดของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น

สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น มีโครงสร้างองค์การที่ชี้ให้เห็นว่า เอื้อต่อการสนองนโยบายของมหาวิทยาลัยที่จะเป็นสถาบันเฉพาะทาง หรือเป็นสถาบันที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการวิจัยและพัฒนา มีการแบ่งงานตามฝ่ายเพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันฯ มีเอกภาพในการบังคับบัญชาและบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน สถาบันฯ สนองนโยบายของมหาวิทยาลัยและของรัฐบาลที่จำกัดขนาดกำลังคนภาคอื่น ๆ ไม่มีการบรรจุอัตราลูกจ้างเพิ่มหรือลดลง แต่ใช้วิธีการจ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาดแทน ในขณะที่ลูกจ้างฯ เดิมโอนไปทำงานในจุดอื่น วิธีการทำงานใหม่หรือการปรับปรุงงาน เพื่อให้การทำงานประหยัดทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ คน เงินงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ ซึ่งรัฐบาลต้องใช้งบประมาณเป็นค่าจ้าง เงินเดือน ค่าสวัสดิการและข้อผูกพันอีกมากต่อการจ้างลูกจ้างราชการ และทำให้การทำงานสะดวกคล่องตัวขึ้น เพราะบริษัทเอกชนจะจัดหาพนักงานและวัสดุ อุปกรณ์มาปฏิบัติงานเอง สถาบันวิจัยและพัฒนา โดยงานพัสดุจึงมีการทำสัญญาการจ้างเหมาทำความสะอาดเพียง 1 ครั้งของรอบปีงบประมาณ