

บทที่ 4

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพด้านการบริหาร

จากบทที่ 3 ผู้ศึกษาได้เสนอผลการศึกษา สภาพทั่วไปของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน ที่มี การจ้างเหมาทำความสะอาด โดยวิเคราะห์ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงการบริหาร จากการสัมภาษณ์ และจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วนำประเด็นที่ได้มานำเสนอวิเคราะห์ในบทที่ 4 นี้ นำเสนอการ วิเคราะห์เปรียบเทียบผลทางด้านการบริหาร โดยกำหนดเค้าโครงการวิเคราะห์ ดังนี้

4.1 การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร

4.1.1 โครงสร้างการบริหารโดยยึดภารกิจเป็นหลัก

4.1.2 การปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่

4.1.3 ความพึงพอใจกับระบบการจ้างเหมา

4.2 การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลัง

4.2.1 การบริหารโดยมีอัตรากำลังถูกจ้างทำความสะอาด

4.2.2 การบริหารโดยไม่มีอัตรากำลังถูกจ้างทำความสะอาด

4.3 การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ

4.3.1 การจ้างเหมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ

4.3.2 การจ้างเหมาเพื่อลดงบประมาณรายจ่าย

4.4 วิเคราะห์การจ้างเหมาบริการ

4.5 สรุป

4.1 การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร

การเปลี่ยนแปลงการบริหารของหน่วยงาน 6 หน่วยงานที่ได้ นำนโยบายปรับปรุง ประสิทธิภาพระบบราชการมาปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นและสถาบัน วิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารที่มีอยู่เดิมเป็นโครงสร้าง ใหม่ที่มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของลักษณะงานที่ปฏิบัติ ส่วนโครงสร้างการบริหารของ สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 วิทยาลัยบรมราชชนนีขอนแก่น ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ และศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า เป็นโครงสร้างการบริหารของ

หน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ หน่วยงานที่มีโครงสร้างเก่า มีลูกจ้างประจำหมวดแรงงานทำความสะอาด หน่วยงานดังกล่าวต้องโอนลูกจ้างเดิมไปทำงานในจุดใหม่ ทำหน้าที่ใหม่ ที่ไม่ซ้ำซ้อนกับงานเดิม เป็นกำลังคนไปเสริมการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานได้รวดเร็วขึ้นจากการศึกษา พบว่า ลักษณะงานของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นเป็นงานบริการตลอด 24 ชั่วโมงต้องใช้ลูกจ้างราชการทำงานนอกเวลาด้วย แต่ลักษณะงานของสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นลักษณะงานที่มีช่วงเวลาเปิด ปิดตามเวลาราชการ จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ลูกจ้างหมวดแรงงาน ส่วนหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ 4 หน่วยงานดังกล่าวแล้ว พบว่า ไม่เคยมีลูกจ้างในหมวดนี้ ลักษณะงานทั้ง 4 หน่วยงานมีกำหนดเวลาเปิด ปิดตามเวลาราชการ อาจกล่าวได้ว่า หน่วยงานที่มีโครงสร้างแบบเก่าที่มีลูกจ้าง หรือหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ ไม่มีลูกจ้าง ใช้วิธีการบริหารเดียวกัน คือ จ้างเหมาเอกชนในงานทำความสะอาด

4.1.1 โครงสร้างการบริหารโดยยึดภารกิจเป็นหลัก

หน่วยงาน 6 หน่วยงานดังกล่าวที่มีโครงสร้างการบริหารใหม่หรือโครงสร้างของหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่มีความสอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงในสภาวะปัจจุบัน ที่ต้องปรับโครงสร้างโดยยึดภารกิจเป็นหลัก แล้วโอนงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงานไปมอบให้เอกชน ทำโดยการจ้างเหมาบริการ ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับหัวหน้าส่วนราชการ 6 แห่ง พบว่า มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า หน่วยงานต้องนำนโยบาย การปรับปรุงประสิทธิภาพมาปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงาน จากงานที่ทำอยู่ประจำ เปลี่ยนมาทำงานหลักมากขึ้น ส่วนงานรองที่มีความจำเป็นน้อยก็ให้เอกชนทำดังจะเห็นได้จากทุกหน่วยงานจ้างเหมาเอกชนในงานทำความสะอาด เพื่อหน่วยงานจะได้ทำงานหลักมีความคล่องตัว รวดเร็ว การให้เอกชนมาทำงานแทนหน่วยงาน 6 หน่วยงาน จึงต้องลดบทบาทตัวเองลงเป็นผู้ควบคุม กำกับจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์งานการพัสดุของ 6 หน่วยงานและหัวหน้างานผู้ป่วนนอกโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและการจ้างลูกจ้างเอกชน ว่า ภาระงานควบคุมลดลง เพราะบริษัทจะบริหารจัดการลูกจ้างเอง ซึ่งภาระงานจะมีเฉพาะงานผู้ป่วนนอกโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นเท่านั้น เพราะต้องการให้ลูกจ้างบริษัทเข้าใจในลักษณะงานบริการที่ต่อเนื่องตลอดเวลา ซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากลักษณะงานของ 5 หน่วยงานดังได้กล่าวถึงแล้ว ว่า มีช่วงเวลาเปิด ปิดตามเวลาราชการ ซึ่งจากความคิดเห็นส่วนใหญ่เห็นด้วยกับบทบาทตัวเองเป็นผู้สนับสนุน ส่งเสริมให้คำแนะนำ และจุดที่สำคัญคือ ช่วยแบ่งเบาภาระงานประจำ

4.1.2 การปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่

หน่วยงานที่มีลูกจ้างประจำในหมวดแรงงาน ได้พิจารณาความจำเป็นของการจ้างลูกจ้างประจำที่มีอัตราเพิ่มขึ้นทุกปี และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นไปอีกจึงใช้มาตรการในแนวเดียวกัน คือ ให้ทุกส่วนราชการดำเนินการจ้างเหมาบริการ โดยเฉพาะเรื่องการทำความสะดวก ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุดที่ กค. 0526.7/ว 26 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 การจ้างเหมาทำความสะดวกทำให้การปฏิบัติงานแต่ละวันสามารถทำงานได้คล่องตัว รวดเร็วขึ้น จากผลการสัมภาษณ์หัวหน้างานพัสดุของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน พบว่า 'ไม่ต้องควบคุมดูแลการทำงานลูกจ้างบริษัทเอกชน เพราะลูกจ้างบริษัทจะกำกับดูแลโดยสัญญาจ้างและเงื่อนไขของบริษัท ส่วนของราชการงานที่กำกับดูแลการจ้างเอกชน โดยงานพัสดุ จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ 4 หน่วยงานใช้การจ้างเหมาตั้งแต่แรกตั้ง เพราะไม่มีอัตรากำลังลูกจ้างหมวดแรงงาน ส่วนหน่วยงานอีก 2 หน่วยงานที่มีลูกจ้างเดิม ต้องเกลี้ยอัตรากำลังโดยโอนลูกจ้างเดิมไปทำงานหน้าที่ใหม่ พบว่า ลักษณะงานบริการของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น การทำความสะดวกต้องทำอย่างต่อเนื่อง ไม่มีกำหนดเวลาแล้วเสร็จในแต่ละวัน สถานบริการ คือ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นมีความจำเป็นต้องใช้ลูกจ้างประจำในหมวดแรงงานค่อนข้างสูง และไม่เหมาะสมในการจ้างเหมาบริการ ซึ่งจะเกิดขึ้นในช่วงแรก ๆ เท่านั้น เพราะการปฏิบัติงานของลูกจ้างบริษัทจะยึดตามเงื่อนไขที่เป็นข้อตกลงการจ้างระหว่างลูกจ้างกับบริษัทเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่กฎระเบียบของราชการที่จะควบคุมลูกจ้างบริษัทได้ จึงทำให้ผู้รับผิดชอบงานด้านนี้ของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นไม่สามารถควบคุมชี้แนะการปฏิบัติงานได้เท่ากับลูกจ้างราชการ ในกรณีที่พบข้อบกพร่องหรือความไม่สะดวก ไม่สามารถสั่งให้แก้ไขได้โดยตรงต้องผ่านผู้ควบคุมงานของบริษัท เมื่อพิจารณาประเด็นนี้ อาจจะเห็นได้ว่าวิธีการทำงานใหม่โดยใช้ลูกจ้างเอกชนจะช่วยลดขั้นตอนการทำงานได้ การมีภาระลดลงไม่ต้องควบคุมเอง จะทำให้การทำงานสะดวกรวดเร็วขึ้น

4.1.3 ความพึงพอใจกับการจ้างเหมาบริการ

การเพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานด้วยการทำงานที่มีการะงานลดลง ทำงานหลักให้ดีที่สุด ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์หัวหน้างานพัสดุของ 6 หน่วยงาน และหัวหน้างานผู้ป่วนนอกของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นที่มีความพอใจกับการทำงานลูกจ้างเอกชน เพราะลูกจ้างเอกชนจะทำงานตามเงื่อนไขกับบริษัท นายจ้างคือบริษัท และต้องสร้างความพอใจให้หน่วยงานราชการด้วยจึงจะมีการว่าจ้างงานต่อ ดังผลงานที่ปรากฏ คือ ความสะดวกของอาคารสถานที่ ที่จะสร้างความประทับใจและภาพพจน์ขององค์การ สร้างความพึงพอใจของประชาชนที่มาใช้บริการในหน่วยงานนั้น

การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหารดังกล่าวนี้ จะนำเสนอในตารางมุ่งชี้ให้เห็นการเปรียบเทียบและสรุปประเด็นให้เห็นชัดเจนดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7 แสดง การเปรียบเทียบประเด็นการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร
ระหว่างด้านที่เหมือนกันกับด้านที่ต่างกัน

ที่เหมือนกัน	ที่ต่างกัน
1. หน่วยงาน 6 หน่วยงานปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้เอื้ออำนวยกับภาระงาน และรองรับนโยบายของรัฐบาล 2. การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานใหม่ของ 6 หน่วยงาน ทำงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน โดยโอนงานที่ไม่ใช่ภารกิจหลักให้เอกชนทำ 3. จากข้อ 2 ช่วยลดขั้นตอนแทนที่จะควบคุมกำกับเองให้เอกชนเป็นผู้มารับภาระแทนบุคลากรในหน่วยงาน 6 หน่วยงาน มีความพึงพอใจ	1. มีหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่นที่โครงสร้างเดิมปรับปรุงโครงสร้างการบริหารใหม่ ซึ่งต่างจาก 4 หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานจัดตั้งใหม่ 2. ลักษณะงานบริการของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นที่แตกต่างจากอีก 5 หน่วยงานอย่างชัดเจน คือ งานบริการที่ต่อเนื่องตลอดเวลาควกับงานทำความสะอาด จนเป็นภาระงานของหน่วยงานดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร ในด้านที่เหมือนกัน พบว่าทุกหน่วยงานมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้เอื้ออำนวย และรองรับนโยบายการปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการ สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน ในหน่วยงานที่มีโครงสร้างการบริหารองค์การเดิมที่ปรับปรุงใหม่ คือ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่นที่ไม่เพิ่มอัตรากำลังคน เมื่อใช้วิธีการจ้างเหมาเอกชนแทนถูกจ้างประจำ แล้วเกลี้ยถูกจ้างเดิมไปทำหน้าที่ใหม่ วิธีนี้ส่วนราชการมีอัตรากำลังเพิ่มในงานที่มีความสำคัญ และจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่ขออัตรากำลังเพิ่ม การเกลี้ยอัตรากำลังไปทำงานหน้าที่ใหม่ที่ไปเสริมการทำงานในจุดใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในจุดนั้น และรวดเร็วขึ้น ในการปฏิบัติดังกล่าวหน่วยงานราชการอื่นที่ยังคงมีถูกจ้างประจำ และพร้อมที่จะจ้างเหมาก็สามารถปฏิบัติได้ ส่วนหน่วยงานที่ศึกษาอีก 4 หน่วยงานเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ ไม่เคยมีถูกจ้างประจำทำความสะอาด โครงสร้างการบริหารอัตรากำลังไม่มีการเพิ่มอัตรากำลังถูกจ้าง ใช้วิธีการจ้างเหมาบริษัทเอกชนตั้งแต่แรกตั้งสำนักงาน จากนั้นนโยบายรัฐบาลดังกล่าว นำมาใช้ได้กับหน่วยงานเก่าและหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การนำนโยบายปรับปรุงประสิทธิภาพของราชการไปปฏิบัติได้ทุกหน่วยงานที่มีลักษณะงานที่คล้ายกับ 6 หน่วยงานดังกล่าว มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาคราชการ ที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นและส่งผลให้รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นด้วย ผลการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติของหน่วยงาน 6 หน่วยงานสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานราชการต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร เพื่อชะลอการเพิ่มจำนวนบุคลากรโดยการจ้างเหมาเอกชน ซึ่งเป็นแนวทางที่ให้หน่วยงานอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายหน่วยงานที่ศึกษานำมาปฏิบัติได้ และผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า หน่วยงาน 6 หน่วยงานมีความเหมาะสมกับการจ้างเหมาเอกชน เพราะ

ช่วงเวลาการทำความสะอาดของบริษัทเอกชนจะทำงานตามกำหนดเวลา เหมือนกับเวลาของราชการ แต่ลักษณะงานของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นเป็นงานที่บริการต่อเนื่อง 24 ชั่วโมง ช่วงนอกเวลา ราชการยังต้องใช้ลูกจ้างเหมือนเดิม แสดงว่าการจ้างเอกชนยังมีข้อจำกัดที่เอกชนทำงานได้เฉพาะใน เวลาราชการ และหน่วยงานที่มีลักษณะงานบริการเช่นนี้ จึงต้องให้ลูกจ้างประจำในหมวดแรงงานอยู่ เพื่อทำงานนอกเวลา เพราะฉะนั้นสถานบริการ โรงพยาบาลของรัฐบาลที่ใช้ระบบจ้างเหมาเอกชนใน งานทำความสะอาด จึงมีเฉพาะในเวลาทำการเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดีในอนาคต ถ้าหากไม่มีวิธีการอื่นที่ ดีกว่ามีความจำเป็นในการจ้างเหมาบริการควบคู่กับการจ้างลูกจ้าง การจ้างลูกจ้างชั่วคราวจะเป็นทาง ออกที่ดี โดยเฉพาะในภาวะที่ประเทศไม่มีเงินมากนัก อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบและความผูกพัน ต่องานระหว่างลูกจ้างประจำกับลูกจ้างชั่วคราวจะแตกต่างกันซึ่งลูกจ้างประจำจะมีความผูกพันต่อ งานมากกว่า ลูกจ้างชั่วคราวเพราะลูกจ้างประจำมีสิทธิและสวัสดิการเหมือนข้าราชการ ค่าจ้าง เงิน เดือน จากเงินงบประมาณประจำปีซึ่งมีความมั่นคงกว่าลูกจ้างชั่วคราว

ตารางที่ 8 แสดงการเปรียบเทียบประเด็นการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหาร
ระหว่างผลดีกับผลเสียของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน

ผลดี	ผลเสีย
1. การปรับปรุงประสิทธิภาพของโครงสร้างการบริหาร หน่วยงานที่ปรับปรุงใหม่กับหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ มีความเหมาะสมสอดคล้อง องค์กร นโยบายปรับปรุง ประสิทธิภาพและสภาพปัจจุบัน	การจ้างเหมาบริการจะมีคนทำงานเฉพาะเวลาทำ งานที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาเท่านั้น หากนอก เหนือจากสัญญาจะไม่มีคนทำงาน
2. หลังจากหน่วยงานนำ นโยบายการปรับปรุง ประสิทธิภาพระบบราชการมาปฏิบัติ ทำให้ขั้นตอนการ ทำงานลด งานรับผิดชอบลดลง ทำงานที่ภารกิจหลัก (ลักษณะงานที่มีความชำนาญเฉพาะด้านของแต่ละ หน่วยงาน) จัดตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน	
3. การปรับปรุงวิธีทำงานใหม่จากเดิมเคยใช้ลูกจ้างราชการ เปลี่ยนมาจ้างเหมาเอกชนแทน ทำให้ประสิทธิภาพของ งานดีขึ้น (จากการควบคุมดูแลมาเป็นสนับสนุนส่งเสริม)	
4. เพิ่มประสิทธิภาพของงานจุดใหม่ที่มีลูกจ้างโอนไปทำ งานในหน้าที่ใหม่เป็นกำลังแรงงานไปเสริม	

การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนและวิธีการบริหารในด้านผลดี พบว่า การบริหารหน่วยงาน 6 หน่วยงาน ในการปรับปรุงด้านโครงสร้างการบริหารองค์การที่มีอยู่เดิม หรือโครงสร้างของหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง การปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าว ได้ลดขั้นตอนการทำงานให้สั้นลงและความรับผิดชอบ แคลบลง โดยจ้างเอกชนทำแทน ในงานทำความสะอาด ทำให้หน่วยงานทำงานได้รวดเร็ว คล่องตัว สะดวกขึ้น หน่วยงานที่มีลูกจ้างราชการ ที่ถูกโอนไปทำงานในจุดใหม่ทำหน้าที่ใหม่ (ที่เป็นกำลังคนไปเสริมการทำงาน) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของงานนั้นมากขึ้น แต่ผลเสียก็คือ การขาดคนทำงาน ในบางช่วงเวลา (นอกเวลาราชการ) แต่เมื่อพิจารณาภาพรวมในประเด็นนี้ ผลดีมีมากกว่าผลเสีย

การเปลี่ยนแปลงขั้นตอน และวิธีการบริหารของหน่วยงาน 6 หน่วยงานในการศึกษา ประเด็นนี้ ผู้ศึกษา พบว่า หน่วยงาน 6 หน่วยงาน ได้นำนโยบายการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการมาปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม และกล่าวได้ว่า บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังจะเห็นได้จากการสัมภาษณ์ ซึ่งสรุปได้ว่าต้องการสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาร่วมรับภาระงาน เพื่อหน่วยงานจะได้ลดภาระและทำงานหลักที่เป็นเป้าหมายมากขึ้นและมีความคล่องตัว ผลจากการเปรียบเทียบยังสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารงานแบบเอกชนจะทำให้มีประสิทธิภาพ การควบคุมค่าจ้าง ค่าวัสดุ อุปกรณ์ การบริหารจัดการ ส่วนที่น่าพิจารณาคือ ความมีประสิทธิภาพเกิดขึ้นเพียงบางงานเท่านั้น

4.2 การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลัง

การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน เพื่อชะลอการขยายตัวด้านกำลังคนในภาคราชการ โดยมีประเด็นที่ชี้ให้เห็นว่า การลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาคราชการ ต้องปรับขนาดกำลังคนลง และโครงสร้างการบริหารที่มีขนาดกำลังคนเล็กลงด้วย โดยเห็นได้จากหน่วยงาน 6 หน่วยงาน ดังต่อไปนี้

4.2.1 การบริหารโดยมีอัตรากำลังถูกจ้างทำความสะอาด

หน่วยงานที่มีโครงสร้างเดิมปรับปรุงใหม่ คือ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น และสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น มีการเกลี้ยอัตรากำลังถูกจ้างประจำทำความสะอาดไปทำงานในจุดใหม่ ในหน้าที่ใหม่แต่ตำแหน่งเดิมแล้วจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทน

4.2.2 การบริหารโดยไม่มีอัตรากำลังถูกจ้างทำความสะอาด

หน่วยงานที่มีการจัดตั้งใหม่ 4 หน่วยงาน คือ สำนักงานควบคุมโรคติดต่อเขต 6 วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีนขอนแก่น ศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุขอนแก่น และศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาค 5) ไม่เคยมีลูกจ้างประจำทำความสะอาด ไม่ได้รับการจัดสรรอัตรากำลังด้านนี้ตั้งแต่แรกเริ่มตั้งสำนักงาน

การเปลี่ยนแปลงการบริหารอัตรากำลังดังกล่าวมานี้ จะนำเสนอในตารางมุ่งชี้ให้เห็นการเปรียบเทียบและสรุปประเด็นให้เห็นชัดเจน ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 9 แสดงการเปรียบเทียบประเด็นการเปลี่ยนแปลงอัตรากำลัง ระหว่างด้านที่เหมือนกันกับด้านที่ต่างกันของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน

ด้านที่เหมือนกัน	ด้านที่ต่างกัน
1. หน่วยงาน 6 หน่วยงานนำนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาปฏิบัติ 2. หน่วยงานที่เคยมีลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรง หน่วยงานที่ไม่มีอัตรากำลังนักการภารโรงทำความสะอาด จ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนลูกจ้างตำแหน่งนักการภารโรงทำความสะอาด	1. หน่วยงานที่มีอัตรากำลังลูกจ้างประจำนักการภารโรงรับผิดชอบทำความสะอาด ต้องการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด โดยขออนุมัติกระทรวงการคลัง แล้วฝ่ายบริหารงานบุคคลดำเนินการเกลี้ยตำแหน่งนักการภารโรงที่มีอยู่ไปทำหน้าที่ใหม่ ซึ่งเป็นอัตรากำลังไปเสริมการทำงานในจุดนั้น ซึ่งดูเหมือนว่างานหน้าที่ใหม่มีกำลังคนเพิ่ม

การเปลี่ยนแปลงอัตรากำลัง ในทุกหน่วยงานได้แสดงให้เห็นว่าปฏิบัติตามนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐราชการ ซึ่งเป็นมาตรการที่ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐราชการ และชะลออัตราการเพิ่มของค่าใช้จ่ายด้านบุคคลโดยรวม ความต้องการกำลังคนของหน่วยงาน 6 หน่วยงานในด้านที่เหมือนและต่างกัน เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ซึ่งหลายหน่วยงานจะเน้นที่การลดค่าใช้จ่ายด้านกำลังคน จึงให้ความสำคัญและเน้นย้ำหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องควบคุม และลดค่าใช้จ่ายด้านนี้ให้มากที่สุด ซึ่งประเด็นนี้การมุ่งลดค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนอาจทำให้กำลังคนน้อยลง ผลจากการศึกษา พบว่า กำลังคนที่ลดลงเพราะถูกโอนไปทำงานหน้าที่อื่น แนวความคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์ของหน่วยงาน 6 หน่วยงานสะท้อนให้เห็นว่า การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Manangement) ไม่จำกัดอยู่ในกรอบของหน่วยงานบุคคลเท่านั้น แต่เป็นภารกิจร่วมกันทั้งองค์กร ตั้งแต่การกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐบาล ในระดับหน่วยงานรับผิดชอบ การจัดหาในขณะที่ไม่มีอัตรากำลัง การรักษามียอัตรากำลังอยู่เดิม และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายใต้กรอบกลยุทธ์ขององค์กร และการจัดการระดับปฏิบัติการในด้านเกลี้ยอัตรากำลัง การโอน จากการศึกษา พบว่าผู้บริหารต้องรับผิดชอบในการสนับสนุนส่งเสริม สร้างแรงจูงใจ และสร้างบรรยากาศการทำงานให้เหมาะสมในแต่ละวัน ภารกิจร่วมกันทั้งองค์กรแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาเพื่อการจัดอัตรากำลัง

ของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด มีแนวโน้มที่เป็นไปได้ว่าต่อไปในอนาคตกำลังคนที่มีอยู่จะหันกลับไปสู่จุดดั้งเดิม คือ คนงานแต่ละคนจะต้องทำหลายหน้าที่ มีความสามารถทำงานได้หลายอย่าง ซึ่งสอดคล้องกับสถิติ ยะสะกะ (2541) ที่เสนอว่า ในอนาคตคนทำงานจะต้องทำงานได้สารพัด ตั้งแต่การการโรง ซึ่งเบ็ดเสร็จในคน ๆ เดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความคุ้มค่าตามภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน

ตารางที่ 10 แสดงการเปรียบเทียบประเด็นการเปลี่ยนแปลงอัตรากำลังระหว่างผลดีกับผลเสีย

ผลดี	ผลเสีย
1. มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาคราชการ มีเป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อต้องการจำกัดจำนวนบุคคลภาคราชการ โดยไม่ให้หน่วยงานราชการขยายตัวอย่างไร้ทิศทาง ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ 2. นโยบายดังกล่าวทำให้อัตรากำลังด้านลูกจ้างคนทำความสะดวกลดลง เพราะมีการจ้างเหมาเอกชนทำการแทน 3. หน่วยงานที่ดั่งขึ้นใหม่ไม่ต้องมีการะด้านการจัดการบุคคลมากนัก ในขณะที่หน่วยงานเก่าจะมีการะงานด้านนี้ลดลง	1. เกิดผลเสียด้านขวัญกำลังใจแก่ลูกจ้างที่มีอยู่เดิม เพราะเกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน

การเปลี่ยนแปลงอัตรากำลัง แสดงให้เห็นว่า เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะหน่วยงาน 6 หน่วยงานนำนโยบายลดขนาดกำลังคนภาครฐมาปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน มีแนวทางที่ชัดเจน ทำให้หน่วยงาน 6 หน่วยงานไม่มีอัตรากำลังลูกจ้างราชการตำแหน่งนักการการโรงเพิ่มขึ้นในหน่วยงาน ซึ่งงานการบริหารบุคคลไม่ต้องดำเนินการสรรหาบุคคลตำแหน่งนี้เข้าสู่ภาคราชการต่อไป ในระยะสั้นและระยะยาว ประเด็นนี้ หากพิจารณาตัวเลขงบประมาณด้านค่าจ้างประจำ จากปี 2538 ถึง 2540 งบประมาณค่าจ้างประจำสูงขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 9.8 ต่อปี และมีแนวโน้มสูงขึ้นไปอีก (สถิติ ยะสะกะ : 2541) ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้กำหนดมาตรการในการปรับขนาดกำลังคนในส่วน of ลูกจ้างประจำ เพื่อให้เหมาะสมกับบทบาทและภาระกิจของรัฐที่เน้นงานกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และกำกับดูแลมากกว่างานด้านปฏิบัติการ แนวทางที่ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติในขณะนี้คือ ทุกหน่วยงานราชการเร่งดำเนินการจ้างเหมาบริการตามหนังสือ กระทรวงการคลังด่วนที่สุดที่ กค. 0526.7/ว 26 ลงวันที่

14 พฤษภาคม 2539 และพิจารณาพบว่าภาระกิจหรือลักษณะงานใดที่ยังมีความจำเป็นต้องใช้และไม่จำเป็นต้องใช้ตำแหน่งลูกจ้างประจำ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพการทำงานของราชการ หมายถึงให้มีความคล่องตัวและรวดเร็วต่อการบริการประชาชน ซึ่งหมายถึงว่าในการศึกษารั้งนี้ที่พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงด้านอัตรากำลังในหน่วยงานต่าง ๆ ในแนวทางที่ลดลงก็จะเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรเหล่านั้นเอง และหากพิจารณาต่อไปในอนาคต ในขณะนี้ที่หน่วยงานราชการให้เอกชนมาทำความสะอาด ยังเป็นการทำงานเพียงงานเดียว ซึ่งในอนาคตมีงานอื่น ๆ ที่อาจจ้างเหมาในลักษณะเดียวกันได้อีกหลายงาน ดังนั้นในอนาคตหน่วยงานเหล่านี้อาจมีประสิทธิภาพด้านการบริหารเพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงอัตรากำลังของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน ในประเด็นนี้ผู้ศึกษา สรุปได้ว่าทุกหน่วยงานนำนโยบายกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐมาปฏิบัติ เพื่อควบคุมการเพิ่มอัตรากำลัง ผลการศึกษา พบว่า หน่วยงานที่เคยมีลูกจ้างประจำต้องเกลี้ยอัตรากำลังคนไปทำหน้าที่อื่น แล้วจ้างเหมาบริการได้ตามระเบียบกระทรวงการคลังที่ถือปฏิบัติ และหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ไม่มีอัตรากำลังตำแหน่ง นักการภารโรงใช้วิธีการจ้างเหมาบริษัทเอกชนแทน ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ งานการบริหารบุคคลและข้อมูลจากเอกสาร เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นประเด็นที่เหมือนกันและต่างกันโดยละเอียด และผลดีกับผลเสียของประเด็นนี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า นโยบายสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด และจ้างเหมาในงานอื่น ๆ ได้อีก (ตามความจำเป็นเหมาะสม) จากการศึกษาหน่วยงาน 6 หน่วยงาน พบว่า นโยบายประสบความสำเร็จโดยเห็นได้จากไม่มีการเพิ่มอัตราตำแหน่ง หน่วยงานดังกล่าวเห็นความสำคัญของนโยบายที่ควบคุมกำลังคนเพื่อควบคุมรายจ่าย โดยผู้บริหารทุกระดับทุกหน่วยงาน และมีแนวโน้มจะจ้างเหมาแทนลูกจ้าง ตลอดไปสำหรับผลเสียทางด้านขวัญและกำลังใจของลูกจ้างที่ทำอยู่เดิมก็เป็นสิ่งที่ผู้บริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงและแก้ปัญหาเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งหรือการต่อต้านต่อไป

4.3 การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ

งบประมาณการใช้จ่ายจำแนกประเภทตามหมวดรายจ่ายของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน พบว่ารายจ่ายทุกรายการมีการเพิ่มขึ้นตามกิจกรรม งานโครงการในทุกหมวดรายการเพิ่มขึ้นทุกปี (สรุปจากผลการศึกษารายแสดงงบประมาณรายจ่ายของ 6 หน่วยงาน) รายจ่ายประมาณ 40% ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นรายจ่ายค่าจ้าง เงินเดือนของบุคลากร ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า รายจ่ายด้านบุคลากรเป็นรายจ่ายหลัก เกือบครึ่งหนึ่งของรายจ่ายงบประมาณประจำปี มาตรการลดรายจ่ายโดยนโยบายลดขนาดกำลังคนภาคราชการ และใช้ระบบการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนตำแหน่งนักการภารโรง จึงเป็นแนวทางที่ 6 หน่วยงานได้นำมาปฏิบัติ ดังนี้

4.3.1 การจ้างเหมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ

หน่วยงาน 6 หน่วยงานได้นำนโยบายการจ้างเหมาทำความสะอาดมาปฏิบัติแทนการจ้างลูกจ้างราชการ การจ้างเหมาตามระเบียบนายกรัฐมนตรีกว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2534 การจ้างเหมาอยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ซึ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายที่มีความสำคัญหมวดหนึ่งที่ทำให้กำหนดงบประมาณรายจ่ายได้แน่นอนไม่บานปลาย เพราะแต่ละหน่วยงานมีราคาค่าจ้างเหมาที่ต้องจ่ายตามปีงบประมาณ ส่งผลถึงการวางแผน การใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานได้อย่างเหมาะสม และควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ง่าย ผลการศึกษาในครั้งนี้ยัง พบว่า งบประมาณในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุของแต่ละหน่วยงานเป็นต้นทุน และรายจ่ายของการจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาด ผู้บริหารและงานการพัสดุในทุกหน่วยงานดังกล่าวต้องการระบบควบคุมที่ดีและประหยัด โดยตระหนักถึงปัญหาเรื่อง ค่าใช้จ่ายด้านบุคคลดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบตัวเลขงบประมาณที่กำหนดไว้ได้แน่นอน เพื่อทราบถึงความแตกต่าง

4.3.2 การจ้างเหมาเพื่อลดงบประมาณรายจ่าย

หน่วยงานที่เคยมีลูกจ้างตำแหน่งนักการภารโรง คือ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นต้องเบิกใช้วัสดุ อุปกรณ์ในงานทำความสะอาดด้วย แต่เมื่อโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นเปลี่ยนมาจ้างเอกชนแทน การเบิกวัสดุ อุปกรณ์ลดลงจนไม่มีการเบิกอีก ซึ่งชี้ให้เห็นว่าประหยัด เพราะเมื่อมีการเบิกใช้วัสดุ อุปกรณ์ด้านงานพัสดุก็ต้องจัดซื้อตามเมื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบการจ้างเหมา งานพัสดุจึงจ่ายเพียงค่าจ้างเหมาทำความสะอาด ในส่วนอัตราค่าจ้าง หน่วยงาน 6 หน่วยงานได้ปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย เรื่องค่าจ้างเหมาทำความสะอาดอาคาร เป็นผู้กำหนดราคาค่าจ้างต่อพื้นที่ จากผลการศึกษา พบว่า การมีงบประมาณค่าจ้างของหน่วยงานราชการที่กำหนดไว้แน่นอน แล้วกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดราคาอัตราค่าจ้างนั้น จึงเป็นข้อจำกัดของหน่วยงานราชการและบริษัทที่ไม่สามารถปรับอัตราค่าจ้างได้ เมื่อการเปิดซองสอบราคาจ้างเหมาตามปีงบประมาณ จึงทำให้บางหน่วยงานคือ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นได้รับริษัทเดิมซึ่งคล้ายการผูกขาด เพราะบริษัทคู่แข่งสู้ราคาเท่ากับบริษัทเดิมไม่ได้

การเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ จะนำเสนอในตารางมุ่งชี้ให้เห็นการเปรียบเทียบและสรุปประเด็นให้เห็นชัดเจนดังต่อไปนี้

ตารางที่ 11 แสดงการเปรียบเทียบประเด็นการเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างด้านที่เหมือนกันกับด้านที่ต่างกันของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน

ด้านที่เหมือนกัน	ด้านที่ต่างกัน
	1. หน่วยงานที่มีตำแหน่งนักการภารโรง จะต้องมีการเบิกวัสดุ อุปกรณ์ การทำความสะอาดด้วย แต่เมื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบการจ้างเหมาเอกชนแทน ไม่ต้องเบิกใช้วัสดุ อุปกรณ์ด้านนี้ จึงมีข้อมูลสถิติของงานพัสดุ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น ที่ชี้ให้เห็นว่า ประหยัดงบประมาณรายจ่ายค่าวัสดุ อุปกรณ์ ซึ่งหมายถึง จำนวนการเบิกใช้ลดลงจนกระทั่งไม่มีการเบิกใช้อีก 2. หน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี และศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ต้องทำข้อตกลงหรือหาแนวทางร่วมกันใหม่กับบริษัทรับจ้างทำความสะอาด เพราะบริษัทขอปรับราคาขึ้นเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจ แต่หน่วยงานมีงบประมาณจำกัด และอัตราค่าจ้างหน่วยงานราชการต้องถือปฏิบัติตามกระทรวงการคลัง 3. วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนีที่ต้องการให้ลูกจ้างทำความสะอาดค้างหาก (นอกเวลาจ้าง) ซึ่งเป็นการทำงานนอกเหนือสัญญาจ้าง วิทยาลัยฯ ต้องจ่ายค่าแรงเพิ่ม ซึ่งถ้ามีลูกจ้างราชการ งานในส่วนนี้อาจไม่ต้องจ่ายเพิ่ม เพราะถือเป็นหน้าที่โดยตรง

การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย แสดงให้เห็นว่า รายจ่ายค่าจ้างเหมาเอกชนใน 6 หน่วยงาน อยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ โดยใช้ระเบียบกระทรวงการคลัง ในการกำหนดอัตราค่าจ้างต่อพื้นที่ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย พัตถ์เรื่องการจ้าง การจ้างเหมาบริษัทเอกชนทำความสะอาดแทนลูกจ้างราชการ เป็นมาตรการลดรายจ่ายของรัฐบาล โดยกำหนดมาตรการที่หน่วยงานราชการปฏิบัติในแนวเดียวกัน จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ในขณะนี้การจ้างเหมาเอกชนเป็นเพียงจุดเดียว ซึ่งเป็นการแปรสภาพการทำงานให้เอกชนรับภาระแทนที่ราชการทำเองบางส่วนเท่านั้น คือ

การจ้างทำความสะอาด ความมีประสิทธิภาพที่เกิดจาก การบริหารจัดการโดยเอกชน จะมีเป้าหมาย คือ กำไร การจ้างงานคุ้มค่า มีความเข้มงวด และประหยัดการใช้วัสดุ อุปกรณ์กว่า การจ้างเอกชนต้อง อยู่ภายใต้การกำหนดกฎเกณฑ์ และควบคุมโดยกระทรวงการคลัง (กำหนดอัตราค่าจ้างต่อพื้นที่) กำหนดขนาดกำลังคน และสำนักงบประมาณเพื่อคุมการจ่าย คุมการซื้อจัดจ้าง และมีระเบียบพัสดุ ปฏิบัติของทางราชการดังจะเห็นได้ว่า การจ้างที่นอกเหนือสัญญาจ้างจึงต้องมีการตกลงใหม่ เสนอ เงื่อนไขใหม่ที่เพิ่มเติมได้ หรือยืดหยุ่นได้ระหว่างหน่วยงานราชการและบริษัทเอกชน

ตารางที่ 12 แสดงการเปรียบเทียบประเด็นการเปลี่ยนแปลงการบริหารงบประมาณ
ระหว่างผลดีกับผลเสียของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน

ผลดี	ผลเสีย
1. แนวทางเดียวกันที่ 6 หน่วยงานนำมาปฏิบัติเพื่อลด ต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร และค่าวัสดุ อุปกรณ์ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เรื่อง การจ้างเหมาเอกชนทำความสะอาดแทนถูก จ้างฯ และระเบียบกระทรวงการคลังเป็นผู้อำหนด ราคาค่าจ้างต่อพื้นที่ทำการ ทำให้ได้ค่าจ้างถูก 2. หน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ในการศึกษาครั้งนี้ 4 หน่วยงานดังกล่าว ทำให้ไม่ต้องลงทุนคอนกรีตเริ่มต้น บริษัทที่ รับจ้างทำความสะอาดจะเป็นผู้ลงทุนทั้งหมดเริ่ม ตั้งแต่การบริหารจัดการ เรื่อง การจัดหาคน ค่าจ้าง แรงงาน และการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์	1. เนื่องจากขณะนี้บริษัทรับจ้างทำความสะอาดมี น้อยราย และเงื่อนไขของหน่วยงานแต่ละแห่งไม่ เหมือนกันตามลักษณะงาน บางหน่วยงานที่คู่แข่ง สู้รับไม่ได้ ทำให้บริษัทเดิมได้รับการว่าจ้าง ต่อ จึงคล้ายกับเป็นการผูกขาด ซึ่งในทาง เศรษฐศาสตร์ การแข่งขันจะทำให้ต้นทุนต่ำเกิด การพัฒนาคุณภาพงานเพื่อการแข่งขัน แต่จากการ ศึกษา 6 หน่วยงานนี้ ส่วนใหญ่บริษัทเก่าได้รับการ ว่าจ้างต่อ ไม่เกิดการแข่งขันรายจ่ายส่วนนี้ไม่ ได้ลดลง แต่มีแนวโน้มจะขอปรับให้สูงขึ้นตาม ภาวะเศรษฐกิจ 2. หน่วยงานที่ไม่สามารถปรับราคาได้ ตามคำขอ ของบริษัท คือ วิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี ขอนแก่น และศูนย์ส่งเสริมอุตสาหกรรมภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ การจ้างเหมาไม่มีราคาเท่าเดิม เป็นสาเหตุให้บริษัทต้องมีค่าใช้จ่ายในการลงทุน สูงขึ้น การหาแนวทางข้อตกลงร่วมกันระหว่าง หน่วยงานและบริษัททำให้ต้องลดต้นทุนหรือลด ค่าแรง ลดจำนวนหรือคุณภาพของน้ำยาทำความสะอาด ให้คุณภาพและประสิทธิภาพลดลงตามไปด้วย

ประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรในเรื่องค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการ ฯลฯ รายจ่ายค่าวัสดุ อุปกรณ์ ดังได้แสดงให้เห็นว่ามีการเบิก ใช้ วัสดุอุปกรณ์ด้านนี้ลดลง ในรูปที่ 8,9,10 และ 11 หน่วยงานที่มีลูกจ้างตำแหน่งนักการภารโรง และหน่วยงานที่จัดตั้งใหม่ใช้ระเบียบปฏิบัติสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุเรื่อง การจ้างเหมา ปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าระเบียบปฏิบัติเป็นกฎเกณฑ์ของทางราชการที่ไม่เลือกใช้กับหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด โดยเฉพาะส่วนผลเสีย เกิดจากบริษัทรับจ้างมีน้อยรายจึงทำให้ไม่เกิดการแข่งขัน เพื่อให้เกิดการปรับราคา ราคาต่ำสุด และได้งานมีคุณภาพ (ตามหลักเศรษฐศาสตร์) ดังนั้น บริษัทเดิมจึงได้รับการจ้างต่อคล้ายกับเป็นผู้ผูกขาด ในขณะที่หน่วยงานราชการส่วนใหญ่ (6 หน่วยงานที่ศึกษา) คำนึงถึงผลประโยชน์เท่านั้น การปฏิบัติโดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ เรื่อง การจ้าง กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดราคาและอนุมัติค่าจ้างต่อพื้นที่ทำการ บริษัทไม่สามารถขอปรับราคาขึ้นได้ในช่วงการจ้าง ซึ่งเป็นข้อจำกัดของบริษัทในขณะที่รับจ้างกับหน่วยงานราชการ 2 ประการ คือ ประการที่ 1 บริษัททำความสะอาดมีน้อยรายทำให้การแข่งขันเพื่อให้ได้ต้นทุนต่ำ ตามหลักเศรษฐศาสตร์ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ในขณะที่จึงเป็นราคาที่ไม่สามารถปรับได้ บางหน่วยงานจึงจำเป็นต้องจ้างบริษัทเดิม เพราะบริษัทคู่แข่งผู้ราคาไม่ได้ และประกอบด้วยงบประมาณรายจ่าย) จ้างเหมาที่กำหนดไว้ในราคาเท่าเดิม ประการที่ 2 งบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน 6 หน่วยงานที่จ่ายเพื่อการจ้างเหมาทำความสะอาดเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ความระเบียบราชการมีขั้นตอนและใช้เวลานานเป็นข้อจำกัดที่ทำให้บริษัทรับจ้างทำความสะอาดต้องรอ การบริหารงานธุรกิจด้านนี้อาจไม่คล่องตัว จากข้อจำกัดทั้ง 2 ประการนี้เป็นผลทำให้ประสิทธิภาพไม่เพิ่มขึ้นมากนัก และในระยะยาวอาจลดลง เพราะบริษัทเอกชนไม่มีคู่แข่ง จุดนี้เป็นจุดน่าสนใจถ้าหากหน่วยงานราชการสามารถเปลี่ยนวิธีการงบประมาณได้ ธุรกิจทำความสะอาดอาจมีการขยายตัวเพิ่มจำนวนมากขึ้น มีคู่แข่งมากขึ้น ซึ่งประสิทธิภาพของงานก็อาจเพิ่มขึ้นด้วย

การเปลี่ยนแปลงงบประมาณของหน่วยงาน 6 หน่วยงาน ในการศึกษาประเด็นนี้ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า หน่วยงาน 6 หน่วยงานนำมาตรการลดรายจ่ายด้านบุคคลมาปฏิบัติ โดยใช้การจ้างเหมาเอกชนแทนจ้างลูกจ้างราชการในงานทำความสะอาด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และข้อมูลเอกสารชี้ให้เห็นว่า มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเหมือนกัน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง และระเบียบกระทรวงการคลังในการกำหนดอัตราค่าจ้างต่อพื้นที่ ซึ่งผู้ศึกษาได้แยกประเด็นเปรียบเทียบอย่างละเอียด สะท้อนให้เห็นว่า การจ้างเหมาเอกชนประหยัดกว่าการจ้างเหมาบุคลากรของราชการ เพราะหน่วยงานทุกหน่วยงานที่มีลักษณะงานแตกต่างกันก็นำมาตรการดังกล่าวมาใช้ได้อย่างเหมาะสม แต่มีจุดที่น่าพิจารณา คือ ในระยะยาวงานที่ได้จากบริษัทจ้างเหมาเหล่านี้จะมีประสิทธิภาพเพียงใดเพราะมีคู่แข่งน้อยราย ถูกจ้างบริษัทที่ได้ค่าแรงต่ำ ซึ่งไม่อาจทำงานได้นานนัก

4.4 วิเคราะห์การจ้างเหมาบริการ

ประเด็นสำคัญที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ สามารถแยกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. หน่วยงานเก่าและใหม่

จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างขององค์กรมีส่วนสำคัญในการพิจารณาจ้างเหมาเอกชน หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานใหม่สามารถจ้างเหมาเอกชนได้ง่ายกว่า เพราะเพิ่งเริ่มงานใหม่ ยังไม่มีบุคลากรทำงานที่จ้างเหมาขึ้นมาก่อน ประกอบกับหน่วยงานที่รับผิดชอบงานที่จ้างเหมาโดยตรงยังไม่มี ซึ่งหากผู้บริหารจะตัดสินใจเลือกใช้บริการของเอกชนก็จะสะดวก เพราะไม่มีปัญหาในการโยกย้ายบุคลากรเก่า และไม่ต้องขยับเลิกหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่เดิม ผิดกับหน่วยงานเก่าที่มีโครงสร้างการบริหารที่จัดให้มีหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบอยู่เดิมแล้ว ครั้นจะต้องจ้างเอกชนในเรื่องนั้นก็ต้องจัดการกับบุคลากรเก่าและหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่เดิม ในประเด็นนี้การศึกษาครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า บางหน่วยงานมีการบริหารจัดการดี แต่บางหน่วยงานการจัดการกับบุคลากรเก่าและหน่วยงานเก่าก่อนจ้างมีปัญหา เพราะบุคลากรเดิมต้องถูกโยกย้ายไปทำงานอื่น ซึ่งอาจทำให้เสียกำลังใจหากงานใหม่ไม่ดีกว่างานเดิมที่เคยทำอยู่ อย่างไรก็ตามการศึกษาครั้งนี้อาจชี้ได้ว่า หน่วยงานเก่าหรือหน่วยงานใหม่สามารถจ้างเหมาเอกชนได้หากผู้บริหารมีนโยบาย แต่หน่วยงานเก่าจำเป็นต้องมีระบบการจัดการกับบุคลากรเดิมและส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบเดิมให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ มิให้เกิดปัญหาในภายหลังเท่านั้น

2. การลดขั้นตอนการทำงาน

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่มีการจ้างเหมาเอกชนจะสามารถลดขั้นตอนการควบคุมงานบุคลากรของตนเองที่เคยทำงานอยู่เดิมลงได้ เพราะเมื่อจ้างเหมาเอกชน ภาระการควบคุมงานก็ตกเป็นภาระของบริษัทผู้รับเหมาดำเนินการ แต่ในบางกรณีหน่วยงานที่จ้างเหมาเอกชนกลับมีภาระใหม่เพิ่มขึ้น นั่นคือ ภาระการควบคุมบริษัทที่รับจ้างอีกต่อหนึ่ง บางหน่วยงานเมื่อจ้างเหมาเอกชนแล้ว หน่วยงานจะมีภาระที่ต้องชี้แจงบริษัทและพนักงานของบริษัทซึ่งไม่ต่างกับการชี้แจงงานให้กับลูกจ้างประจำ เพราะบริษัทผู้รับจ้างและลูกจ้างของบริษัทไม่เข้าใจงาน ไม่สามารถทำงานได้ตามต้องการ ดังนั้น ประเด็นที่ว่าจ้างเหมาเอกชนเป็นการลดขั้นตอนของงาน ดังที่ อมร รัชศาสตร์ (2535) และสุกษัย ยวະประเกษ (2538) ได้เสนอไว้ว่าการจ้างเหมาเอกชนเป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงาน จึงอาจไม่เป็นจริงเสมอไป หน่วยงานใหม่ ๆ นั้น การจ้างเหมาอาจทำให้แบ่งเบาภาระได้จริง แต่หน่วยงานเก่า การจ้างเหมาอาจทำให้ลดภาระงานเดิมลงไป แต่ภาระใหม่ที่เพิ่มขึ้นคือ ภาระการควบคุมและชี้แจงงานให้บริษัทเอกชน เพราะบริษัทเอกชนไม่คุ้นเคยงานมาก่อน ดังที่เกิดขึ้นในกรณีของโรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่น เป็นต้น

3. ประสิทธิภาพของงาน

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบว่า การจ้างเหมาเอกชนทำให้เกิดมีประสิทธิภาพของงานดังที่คนทั่วไปเข้าใจ และดังที่มีการศึกษาก่อนหน้านี้ที่พบว่า การจ้างเหมาเอกชนจะได้งานที่มีประสิทธิภาพ เพราะระบบของเอกชนมีการควบคุมที่เข้มงวด หากงานไม่มีคุณภาพพนักงานของบริษัทก็จะต้องถูกไล่ออก ซึ่งไม่เหมือนกับการทำงานของลูกจ้างประจำของรัฐหรือของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งหากไม่มีผลงานที่มีประสิทธิภาพก็เป็นเพียงการดำเนินเล็กน้อย หรือไม่น่าพอใจ นานเข้าก็จะได้ผลงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบว่า ในบางกรณี การจ้างเหมาเอกชนก็ไม่สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพของงานได้ 100 % ในบางพื้นที่บริษัทที่รับจ้างเหมา มีน้อย หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถเลือกใช้บริการที่ดีได้ ประกอบกับบริษัทที่จ้างเหมาได้รับอัตราค่าจ้างเหมาที่ไม่สูงมากนัก การจ้างพนักงานของบริษัทก็ไม่สามารถจ้างพนักงานได้มาก และจ้างพนักงานที่มีคุณภาพได้ จึงใช้วิธีจ้างพนักงานด้วยค่าแรงราคาถูก และจ้างพนักงานจำนวนน้อย เพื่อให้บริษัทอยู่ได้ ผลก็คือพนักงานของบริษัทจะมีการเข้า-ออกบ่อยครั้ง มีการรับพนักงานใหม่บ่อย ๆ เพราะพนักงานเก่าลาออก ในบางช่วงเวลาพนักงานลาออกไป หรือลางาน บริษัทไม่สามารถหาพนักงานใหม่มาทดแทนได้ทันเวลา จึงใช้วิธีโยกย้ายพนักงานจากส่วนงานอื่นไปแทน ทำให้พนักงานต้องทำงานหนัก เพราะต้องทำงานหลายแห่งในวันเดียวกันหรือในสัปดาห์เดียวกัน ไม่อาจทำให้ผลงานที่ออกมามีประสิทธิภาพสูงสุดได้ ดังนั้น ในการศึกษาที่พบว่า หน่วยงานที่จ้างเหมาเอกชนไม่ได้มีความพึงพอใจทุกหน่วยงาน และสาเหตุหนึ่ง ก็คือ ความไม่พอใจในผลงานอันเนื่องจากการขาดแคลนพนักงานของบริษัทนี้เอง ประเด็นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของไกรยุทธ โรยาศินันท์ (2533) ที่เห็นว่าการให้เอกชนดำเนินการนั้น เอกชนไม่สามารถดำเนินการแทนหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเสมอไปทุกกรณี แท้จริงแล้วการเกิดประโยชน์จะเกิดประโยชน์เป็นกรณี ๆ ไปเท่านั้น ดังที่ปรากฏในการศึกษา

4. ขวัญและกำลังใจ

จากที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 1 ว่า หน่วยงานเดิมที่มีบุคลากรของตัวเองทำงานอยู่แล้ว ครั้นจ้างเหมาเอกชนแล้วย้ายบุคลากรเดิมไปทำงานอื่น จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า มีหน่วยงานที่ไม่เกิดปัญหาในการย้ายบุคลากร ยิ่งไปกว่านั้นยังทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจอีกด้วย เพราะงานใหม่ที่ได้ออกไปทำเป็นงานที่มีลักษณะงาน และตำแหน่งหน้าที่ที่ดีกว่าเดิม เป็นโอกาสที่ได้เปลี่ยนบรรยากาศของการทำงานไม่ทำให้เกิดความเบื่อในงานที่ได้ทำมานาน ๆ ส่งผลให้ขวัญและกำลังใจดีขึ้นกว่าเดิม ดังที่เกิดขึ้นกับสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ ประชุม รอดประเสริฐ (2535) ที่ชี้ว่า ผลดีในการโยกย้ายงานคือ จะทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจมากขึ้น มีขวัญและกำลังใจดีขึ้น ดังนั้น การจ้างเหมาเอกชนหากทำให้เกิดการโยกย้ายงานกับ

บุคลากรเก่าก็เป็นผลดีในเชิงการบริหาร เพราะทำให้บุคลากรมีโอกาสรื้อถอนย้ายงานไปในทางที่ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีการศึกษาและเตรียมการทำงานที่จะมารองรับบุคลากรเหล่านี้ล่วงหน้า และควรต้องเป็นงานที่ดีขึ้นกว่าเดิม ขวัญและกำลังใจด้านนี้ จึงจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง มิฉะนั้น ผลที่ได้ อาจเป็นตรงข้าม และอาจเกิดปัญหาความขัดแย้งในหน่วยงานขึ้นได้

5. ภาระทางด้านรายจ่าย

จากการศึกษา การจ้างเหมาเอกชน พบว่า ภาระทางด้านค่าใช้จ่ายลดลง แต่ทั้งนี้ ภาระรายจ่ายลดลง ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นการซื้อวัสดุอุปกรณ์ เมื่อมีการจ้างเหมาเอกชน รายจ่ายส่วนนี้ก็ลดลง ไม่ต้องมีการใช้จ่ายอีก แต่ค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น คือ ค่าใช้จ่ายด้านการจ้างเหมา และค่าจ้างที่จ้างเหมานี้ก็มิมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น เพราะบริษัทเอกชนพยายามเรียกร้อยของปรับค่าจ้างเหมาเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ หากมิได้รับการพิจารณา ก็อาจมีผลทำให้มีการผูกขาดบริษัทรับเหมาเดิมได้ ดังที่พบ ใน การศึกษานี้ที่พบว่า ปัจจุบันมีบริษัทเอกชนไม่กี่รายเท่านั้นที่ดำเนินการ อันเนื่องจากวงเงินที่จ้างเหมาไม่สูงมาก เพราะถูกกำหนดค่าจ้างเหมาโดยรัฐบาลและกระทรวงการคลัง เมื่อวงเงินน้อยก็ไม่มีผลในการดึงดูดบริษัทเอกชนรายอื่นให้เข้ามาแข่งขัน ผลก็คือ บริษัทที่รับเหมามีลักษณะกึ่งผูกขาด อันเนื่องจากคู่แข่งมีน้อยราย ผลก็คือ บริษัทพยายามลดค่าใช้จ่ายด้วยการลดคุณภาพของวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงไม่อาจสรุปได้ว่า การจ้างเหมาทำให้ภาระค่าใช้จ่ายลดลง แต่อาจลดลงในระยะแรกด้านค่าวัสดุอุปกรณ์ที่หน่วยงานเคยต้องซื้อ แต่ในระยะยาวอาจไม่ทำให้ลดภาระค่าใช้จ่ายได้ เมื่อบริษัทเอกชนที่รับจ้างไม่สามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพ หากหน่วยงานต้องการประสิทธิภาพก็ต้องเพิ่มวงเงินจ้างเหมา ซึ่งแนวโน้มค่าจ้างเหมาก็จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ ตามภาวะค่าจ้างแรงงานในท้องตลาด

6. อุปสรรคในการจ้างเหมา

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานทั่วไปที่ทำการจ้างเหมาเอกชนต้องมีสัญญาระบุช่วงเวลา ที่บริษัทจะเข้ามาทำงานในหน่วยงาน แต่อุปสรรคอันหนึ่งที่สำคัญคือ หน่วยงานบางแห่งมีลักษณะงานที่ต้องทำต่อเนื่อง 24 ชั่วโมง ดังเช่นลักษณะงานของโรงพยาบาล เมื่อมีการจ้างเหมาเอกชน อาจทำได้เป็นบางช่วงเวลาเท่านั้น ไม่สามารถจ้างเหมาบริษัทเอกชนทำงานตลอด 24 ชั่วโมงได้ เพราะจะทำให้ค่าใช้จ่ายสูงมาก ในกรณีเช่นนี้อาจเป็นอุปสรรคที่ไม่สามารถทำให้จ้างเหมาได้ อาจแก้ไขโดยใช้วิธีจ้างเหมาเอกชนในช่วงเวลาที่มีงานมาก หากช่วงเวลาที่มียานไม่มากนักก็จำเป็นต้องมีบุคลากรของตนเองประจำอยู่ ไม่อาจจ้างเหมาเอกชนทำงานได้ตลอดเวลา

7. ธุรกิจการจ้างเหมา

จากการศึกษาพบว่า การจ้างเหมาบริษัทเอกชน ทำให้เกิดธุรกิจบริษัทรับจ้างเหมาขึ้นในพื้นที่ เช่น มีการจ้างเหมาเกิดขึ้นในต่างจังหวัด แทนที่จะมีบริษัทรับจ้างเหมาแต่เพียงในกรุงเทพฯ

แม้ว่าในปัจจุบัน จากการศึกษา พบแต่เพียงมีการจ้างเหมาในเขตเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้น แต่หากธุรกิจ การจ้างเหมาประสบความสำเร็จ ดำเนินไปด้วยดี มีคู่แข่งมากขึ้น ธุรกิจดำเนินการไปอย่างเป็น ระบบมากขึ้น ในอนาคตอาจมีระบบเครือข่ายสาขาที่ให้บริการในพื้นที่ (แฟรนไชส์) ในแต่ละพื้นที่ มากขึ้น โดยอาจมีการซื้อ-ขายแฟรนไชส์ธุรกิจที่รับบริการจ้างเหมาในพื้นที่ต่าง ๆ โดยการซื้อ แฟรนไชส์จากบริษัทที่ประสบความสำเร็จในธุรกิจนี้มาดำเนินการในพื้นที่ ซึ่งนอกจากเป็นการส่งเสริมธุรกิจด้านนี้ให้เติบโตขึ้นเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของชาติแล้ว ยังจะเป็นผลดีต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะสามารถเลือกใช้บริการบริษัทแฟรนไชส์ที่มีชื่อเสียงและประสบความสำเร็จในธุรกิจด้านนี้มา แล้ว ทำให้หน่วยงานได้รับบริการจ้างเหมาจากบริษัทที่ดีมีคุณภาพได้

4.5 สรุป

จากการศึกษาดังกล่าวมาแล้วทั้งหมด พบว่า การปรับปรุงโครงสร้างหลักการบริหารของ หน่วยงาน 6 หน่วยงาน สะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานที่มีโครงสร้างการบริหารแบบเก่าหรือที่จัดตั้ง ใหม่มีความเหมาะสมในการนำมาตรวจการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการ และนโยบายการ ควบคุมขนาดและค่าใช้จ่ายบุคลากร นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานราชการที่มี ลักษณะงานแตกต่างกัน ซึ่งส่วนใหญ่ (5 หน่วยงาน) มีช่วงเวลาเปิด ปิดตามเวลาราชการ มีเพียง 1 หน่วยงาน คือ โรงพยาบาลศูนย์ขอนแก่นที่เป็นลักษณะงานบริการต่อเนื่อง 24 ชั่วโมง ได้ใช้แนวทาง ปฏิบัติเดียวกัน ภายใต้ระเบียบปฏิบัติของกระทรวงการคลังที่ การจ้างเหมาทำให้เกิดประสิทธิภาพ ของหน่วยงานได้เป็นเพียงบางจุด ไม่ได้เกิดประสิทธิภาพทุกจุดในหน่วยงาน อาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพไม่เกิดเท่าที่ควร แต่การปรับปรุงประสิทธิภาพงานราชการด้วยระบบการจ้างเหมา เป็นงานที่ร่วมกันทั้งองค์กร ตั้งแต่ผู้บริหารเป็นผู้นำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ เป็นผู้นำที่ไม่ปฏิเสธ การสร้างสรรค์ หรือความแปลกใหม่ (รูปแบบเอกชน) ผู้บริหารไม่ยึดติดกับงานประจำ แม้จะอยู่ ภายใต้กฎระเบียบที่เข้มงวดตายตัว การให้ออกชนรับช่วงบางจุด ทำให้มีความคล่องตัวในงานหลัก ส่วนผู้ปฏิบัติในหน่วยงานคือ งานการบริหารบุคคล ที่ต้องเกลี้ยอัตรากำลังให้เหมาะสมเพื่อ ให้ถูกจ้างเดิมไปทำหน้าที่ใหม่ ที่ไม่ซ้ำซ้อน งานใหม่จึงเกิดประสิทธิภาพถูกจ้างไม่เสียขวัญและ กำลังใจ ผู้รับผิดชอบคืองานพัสดุต้องทำการว่าจ้างและทำสัญญา ข้อตกลงกับบริษัทเอกชน ส่วนผู้รับผิดชอบในงานที่มีถูกจ้างบริษัทปฏิบัติงานจะต้องคอยดูแล กำกับ ติดตามประเมินผลการ ทำงานถูกจ้างบริษัทด้วย จากที่กล่าวมาทั้งหมดสรุปได้ว่า ระบบการจ้างเหมาเป็นส่วนหนึ่งของการ บริหารงานทั้งองค์กร มีความจำเป็นที่ทุกหน่วยงานต้องเห็นความสำคัญและต้องไม่ปฏิเสธในงาน อื่น ๆ ที่จ้างเหมาเอกชนได้ เมื่อเกิดประสิทธิภาพทุกงานขององค์กร ในที่สุดหน่วยงานจะเกิดการ พัฒนาทั่วทั้งองค์กร