

การปรับปรุงองค์การภาครัฐเพื่อความสำเร็จในการบริหารงาน: ศึกษากรณีหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงอุตสาหกรรม*

อุทัย เลาหิเชียร**

สุวรรณี แสงมหาชัย***

ครรชิต ทรศนะวิเทศ****

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาที่ต้องการทราบปัญหาการบริหารงานที่กำลังเผชิญอยู่ของหน่วยงานระดับกรมแห่งหนึ่งในกระทรวงอุตสาหกรรม โดยผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัย 2 ประการคือ (1) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการบริหารงานของกรม (2) เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารเหล่านี้เพื่อให้บรรลุความสำเร็จในการบริหารงานขององค์การ ผลการวิจัยพบว่า กรมที่ศึกษามีปัญหาด้านโครงสร้างที่เป็นแนวดิ่ง มีความเป็นทางการสูง มีวัฒนธรรมองค์การที่เข้มแข็งแต่มีช่องว่างระหว่างวัย มีปัญหาการขาดแคลนกำลังคนอย่างรุนแรง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงองค์การเพื่อให้บรรลุความสำเร็จในการบริหารงานคือ ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสนใจในเรื่องของการปรับปรุงองค์การ มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน วัดได้ และสอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในระยะ 20 ปี ควรปรับโครงสร้างให้เป็นองค์การแบบแนวราบหรือองค์การแบบวงกลม มีการใช้ทีมงาน เข้าใจเรื่องค่านิยมและการจูงใจ การให้รางวัล จัดระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในลักษณะของการบูรณาการข้อมูล และจัดหาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญในการบริหารข้อมูลและฐานข้อมูล ตลอดจนมุ่งเน้นวัฒนธรรมในเรื่องการเปลี่ยนแปลงและการมีนวัตกรรม

คำสำคัญ: การปรับปรุงองค์การภาครัฐ โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ ความรู้และทักษะของผู้บริหาร เป้าหมายประเทศไทย 4.0

* บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเพื่อการพัฒนาและปรับปรุงองค์การเพื่อความสำเร็จในการบริหารงานของหน่วยงานระดับกรมแห่งหนึ่งในกระทรวงอุตสาหกรรม ประจำปี พ.ศ.2559

** โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และโครงการทวิปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์และบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

*** ภาควิชาการบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

**** นักวิชาการอิสระทางรัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการทรัพยากรมนุษย์

อีเมล: cheer3242511@gmail.com

Improvement of Public Organization toward Administrative Success: A Case Study of a Department in the Ministry of Industry*

Uthai Laohavichien**

Suwannee Sangmahachai***

Kunchit Tasanavites****

Abstract

This research studies the administrative problems of a Department in the Ministry of Industry. The objectives of this study comprise are (1) to analyze the significant administrative problems of the Department, and (2) to propose the means to solve those problems in order to achieve organization's administrative success. The findings disclose that the Department has the problems of vertical structure, high formalization, generation gap, and scarce manpower. Suggestions include executives' increasing attention on organization improvement, clear and measurable objectives corresponding to the master industrial development plan in the next 20 years, structural adaptation into horizontal or circle organizations, team building, the focus on value, motivation and incentives, integrative management of information system as well as organizational culture of change and innovation.

Keywords: Public organization improvement, organizational structure, organizational culture, administration's knowledge and skills, Thailand 4.0

* Ph.D. (Public Administration) Program and Dual Master's Degree Program in Public and Business Administration, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University.

** Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University.

*** Independent Academician of Public Administration and Human Resource Management.

E-mail: cheer3242511@gmail.com

บทนำ

นักบริหารในองค์การทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์การภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์การที่ไม่มุ่งหวังกำไร ย่อมจะตระหนักถึงปัญหาในองค์การที่รบกวนจิตใจ โดยทั่วไปแล้ว นักบริหารจึงอยากทราบว่าปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่มีสาเหตุที่แท้จริงเป็นประการใด มีขนาดของปัญหาใหญ่หรือเล็ก ปัญหามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง มีวิธีการแก้ไขปัญหายังไร อย่างไรก็ดี หากเป็นปัญหาที่สำคัญคือเป็นปัญหาที่มีขนาดใหญ่ มีผลกระทบกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ เช่น การไม่ปรองดองกันของคนในชาติ หรือเป็นปัญหาเก่าแก่ที่สะสมกันมาเป็นเวลานาน และเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลายเรื่อง เช่น เรื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ก็จะต้องมีการศึกษาอย่างจริงจังเพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้นอย่างเป็นระบบ

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาที่ต้องการทราบปัญหาการบริหารงานที่กำลังเผชิญอยู่ของหน่วยงานระดับกรมแห่งหนึ่งในกระทรวงอุตสาหกรรม ว่าปัญหาเหล่านี้มีลักษณะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพราะกระทรวงอุตสาหกรรมจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารงาน พัฒนาคุณภาพ ปรับกระบวนการให้บริการ และเสริมสร้างขีดสมรรถนะของบุคลากร เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมาย “ประเทศไทย 4.0” ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน โดยผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการวิจัย ดังต่อไปนี้คือ (1) เพื่อวิเคราะห์การบริหารงานของกรมที่ศึกษาว่ามีปัญหาที่สำคัญประการใดบ้าง โดยเฉพาะในประเด็นโครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ พฤติกรรม และลักษณะงาน ความรู้และทักษะของผู้บริหารในการบริหารงานภาครัฐ การบรรจุเป้าหมายขององค์การ การกระจายอำนาจและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการข้อมูลและสารสนเทศ รูปแบบ ขั้นตอนการบริหารงาน ความสัมพันธ์กับผู้บริหารและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อระบบบริหารงาน (2) เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารเหล่านี้

กรอบแนวคิด

จากการสำรวจทฤษฎีและแนวความคิดของทฤษฎีองค์การและการปรับปรุงองค์การ (organizational improvement) ผู้วิจัยกำหนดกรอบที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ในการเสนอปัญหาและวิธีการแก้ปัญหา ดังต่อไปนี้ (Daft, 2010; Mintzberg, 1983)

- (1) นักบริหารระดับสูงของกรมที่ศึกษาควรมีทักษะทางการเมือง ประกอบกับความรู้ในการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งความรู้และทักษะในวิชาชีพ
- (2) มีอิสระในการสนองตอบต่อฝ่ายการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มกดดัน
- (3) ภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานเพื่อการพัฒนาประเทศ เรียกว่า “นักบริหารการพัฒนา”
- (4) รูปแบบองค์การมีลักษณะเป็นองค์การแบบแนวราบ หรือองค์การแบบวงกลม
- (5) มีระบบการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ
- (6) มีเป้าหมายขององค์การในทุกระดับของกรมที่ชัดเจน
- (7) มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและมีการกระจายอำนาจ เพื่อให้การบริการถึงมือผู้รับบริการที่รวดเร็วและสอดคล้องกับความต้องการ
- (8) มีวัฒนธรรมองค์การที่สอดคล้องกับลักษณะงานของกรม

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) การเก็บรวบรวมข้อมูลกระทำโดยใช้เทคนิควิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รายงานประจำปี ระเบียบ คำสั่ง กฎข้อบังคับของกรม เอกสารแบบฟอร์มต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลยังรวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งได้มาจากการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) และการสุ่มตัวอย่างแบบแนะนำต่อ ๆ กัน (snowball sampling) กล่าวคือ สุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงไปที่ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง ได้แก่ อธิบดี รองอธิบดี ที่ปรึกษา ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์/กอง และสุ่มตัวอย่างแบบแนะนำต่อ ๆ กันไปที่ผู้บริหารระดับต้นและผู้ปฏิบัติงาน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 28 คน การเก็บข้อมูลใช้วิธีการนัดหมายรายบุคคลเพื่อขอสัมภาษณ์ ณ สำนักงานของผู้ให้ข้อมูล

สรุปผลการศึกษา

สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

โครงสร้างองค์กร วัฒนธรรมองค์การ พฤติกรรมและลักษณะงานของกรมที่ศึกษา

โครงสร้างองค์การ จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างองค์การของกรมในปัจจุบันมีลักษณะเป็นโครงสร้างองค์การในแนวดิ่ง (vertical organization) มีการแบ่งงานตามแนวราบในระดับมาก โดยแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ออกเป็น 20 สำนัก/ศูนย์/กอง หากพิจารณาลำดับชั้นการบังคับบัญชาพบว่า กรมมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา 5 ชั้นคือ อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก/ศูนย์/กอง ผู้อำนวยการส่วน/กลุ่มและผู้ปฏิบัติงานโดยมีจำนวนผู้บริหารระดับกลางและระดับต้นเป็นจำนวนมาก

ในส่วนของความเป็นทางการพบว่า ในปัจจุบัน กรมมีกฎ ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติ และมาตรฐานการทำงานที่เข้มข้น เพราะต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ การปฏิบัติงานในทุกระดับเน้นความเป็นทางการและขาดความยืดหยุ่น ตลอดจนบุคลากรโดยเฉพาะผู้ปฏิบัติงานหลักมีกระบวนการความคิด (mindset) เน้นหนักไปในทางกำกับดูแล ตรวจสอบและปราบปราม มากกว่าการพัฒนาและส่งเสริม

วัฒนธรรมองค์การ กรมมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็งตั้งแต่อดีตคือ วัฒนธรรมแบบพี่น้อง ซึ่งทำให้มีการสอนงานและเรียนรู้กันระหว่างบุคลากรรุ่นเก่ากับบุคลากรรุ่นใหม่ แต่ในปัจจุบันมีช่องว่างระหว่างวัย โดยบุคลากรรุ่นใหม่ค่อนข้างมีลักษณะเป็นตัวของตัวเอง และมองว่า บุคลากรรุ่นเก่ามีการทำงานที่ล้าสมัย และไม่สนใจการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงาน

พฤติกรรมและลักษณะงานของกรม ลักษณะงานของกรมเป็นงานวิชาชีพผนวกกับงานวิชาการ ซึ่งต้องใช้ความชำนาญงานเฉพาะด้านค่อนข้างมาก ลักษณะของการทำงานเป็นแบบกิจวัตรและมุ่งเน้นการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ปัจจุบันมีปัญหาด้านการขาดแคลนกำลังคนอย่างรุนแรง พบว่ามีการขาดแคลนกำลังคนในเกือบทุกสำนัก ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปฏิบัติงานหลักหรือฝ่ายสนับสนุน ทำให้ต้องมีการขอยืมตัวผู้ปฏิบัติงานในสำนักที่มีภารกิจน้อยกว่าให้ไปปฏิบัติงานในสำนักที่มีภารกิจมาก อันเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง

ความรู้และทักษะของผู้บริหารในการบริหารงานภาครัฐ

ความรู้และทักษะที่จำเป็นในการบริหารงานของผู้บริหารกรม รวมถึงทักษะในการจัดการเมือง เพื่อจะได้มีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยเหนือและประชาชนได้เป็นอย่างดี มีความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลอื่น เป็นผู้มองการณ์ไกล มีความรู้ดีทั้งในด้านองค์ความรู้ทางวิชาการและด้านการบริหารงาน มีความฉลาดเชิงอารมณ์ มีความเป็นผู้นำ ได้รับการยอมรับ รวมทั้งมีทักษะเฉพาะในการกิจของกรมอย่างครอบคลุม หรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้บริหารกรมควรมีทักษะและความสามารถ 3 ด้านคือ (1) การบริหารคนและงาน (2) มุ่งองค์ความรู้เฉพาะด้านในสาขาต่าง ๆ ให้ครอบคลุม และ (3) มีทักษะในการเจรจาและประสานงาน นอกจากนี้ ผู้บริหารควรผ่านงานมาแล้วหลากหลายสาขา เพื่อให้มีพื้นฐานความรู้ครอบคลุมในทุกภารกิจของกรม ทั้งในด้านวิศวกรรมในสาขาต่าง ๆ และงานด้านนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ การวางแผนการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะถ้าเป็นผู้บริหารระดับสูง ควรจะต้องเคยผ่านงานในสำนักบริหารยุทธศาสตร์ของกรมก่อน เพราะจะทำให้ผู้บริหารระดับสูงมีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในด้านการบริหารงานและยุทธศาสตร์ของกรมมากยิ่งขึ้น

การบรรลุเป้าหมายขององค์การ

จากการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ไม่พบปัญหาในการบรรลุเป้าหมายรวมขององค์การ แต่มีปัญหาในการบรรลุเป้าหมายของบุคลากรรายบุคคล โดยเฉพาะในกรณีที่มีการขอยืมตัวไปช่วยราชการในสำนักอื่น หรือในกรณีที่มิโครงการพิเศษเพิ่มขึ้นจากภารกิจประจำ ส่งผลให้บุคลากรไม่สามารถบรรลุเป้าหมายส่วนตนที่กำหนดไว้

การมอบหมายอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจ

ในเรื่องการกระจายอำนาจ กรมได้มีการกระจายอำนาจโดยถ่ายโอนภารกิจไปให้กับหน่วยงานท้องถิ่นมาเป็นเวลานานแล้ว และเมื่อกฎหมายใหม่มีการบังคับใช้ก็จะมีการถ่ายโอนภารกิจไปขึ้นกับหน่วยงานท้องถิ่น เกี่ยวกับเรื่องการมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้น ในส่วนของผู้บริหาร ถ้างานใดที่สามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ได้ก็จะกระทำทันที การมอบอำนาจหน้าที่มีลักษณะของการมอบอำนาจการตัดสินใจไปตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ สำหรับการมอบอำนาจในหน่วยงานที่มีการกิจด้านสนับสนุน การมอบหมายอำนาจหน้าที่มักจะใช้หลักการของความอาวุโสในงาน

การจัดการข้อมูลและสารสนเทศ

บทบาทของศูนย์สารสนเทศในปัจจุบันมีบทบาทเป็นเพียงศูนย์คอมพิวเตอร์ ไม่ได้ดำเนินการให้มีลักษณะของ “สารสนเทศ” ที่แท้จริง ซึ่งหมายความว่า ต้องมีการเก็บรวบรวมความรู้ หรือข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือสถิติต่าง ๆ ผ่านการเปลี่ยนแปลงข้อมูลให้มีความทันสมัย หรือมีการประมวลผล หรือวิเคราะห์ผลสรุปด้วยวิธีต่าง ๆ ให้อยู่ในรูปแบบที่มีความสัมพันธ์กัน มีความหมาย มีคุณค่าเพิ่มขึ้น และมีวัตถุประสงค์ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ เพื่อให้เกิดความรู้ ความคิด ความเข้าใจ ทำให้เห็นสภาพปัญหา สภาพการเปลี่ยนแปลงว่าก้าวหน้าหรือถดถอย หรือสามารถนำข้อมูลไปพยากรณ์ได้

สำหรับการจัดการระบบสารสนเทศในแต่ละสำนักของกรมนั้น ปรากฏว่า ทุกสำนักมีการจัดการสารสนเทศของตนเองในระดับหนึ่ง มีฐานข้อมูลของตนเองเพื่อความสะดวกในการใช้งาน ปัญหาในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศคือ การขาดบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการเขียนโปรแกรมหรือบุคลากรมีความชำนาญงานไม่ตรงกับงานที่ปฏิบัติ

รูปแบบ/ขั้นตอนการบริหารงานของกรม

ภาระหน้าที่หลักของกรมคือ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ การบริหารงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบจะเริ่มต้นที่กระบวนการวางแผนโดยบุคลากรทุกคนจะต้องวางแผนการดำเนินงานประจำปี ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถรับมือกับปริมาณงานที่ล้นมือได้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาในเรื่องการแบ่งหน้าที่การทำงาน ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในการทำงาน สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณ จากการสัมภาษณ์มีการเสนอให้ใช้รูปแบบการทำงานแบบผสมผสาน

ความสัมพันธ์กับผู้บริหารและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

จากการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์กับผู้บริหารส่วนใหญ่แล้วไม่มีปัญหา ทั้งนี้ เพราะผู้บริหารระดับสูงก็มักจะเติบโตมาจากการทำงานได้แต่ขึ้นมาตามลำดับ และบางคนที่เคยทำงานร่วมกันมาก่อน ประกอบกับวัฒนธรรมองค์การในอดีตที่มีลักษณะของความเป็นพี่น้องและพึ่งพาอาศัยกันได้ จึงค่อนข้างไม่มีปัญหาในการปฏิสัมพันธ์ สำหรับความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะต้องใช้ทักษะในด้านการปฏิสัมพันธ์และมนุษยสัมพันธ์

ปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานของกรม

ปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานของกรม ได้แก่ ปัญหาด้านทักษะและความรู้ความเข้าใจในการทำงานของบุคลากร การปรับเปลี่ยนกระบวนการทางความคิด ปัญหากรณีมีนโยบายพิเศษเกิดขึ้น การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับนโยบาย Thailand 4.0 และปัญหาในส่วนของผู้บริหาร

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

1. การบริหารคน หรือการจูงใจบุคลากรให้ปฏิบัติงานโดยใช้ความสามารถอย่างเต็มที่ จะเกิดขึ้นได้ต้องให้ความสำคัญยุทธธรรมกับบุคลากรในเรื่องการเติบโตในเส้นทางอาชีพ ในอดีตที่ผ่านมา การได้ตำแหน่งในสายวิชาการ เช่น ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถเพียงอย่างเดียว จึงต้องมีการคัดเลือกบุคลากรให้เติบโตในอาชีพการงานอย่างเป็นธรรม จึงจะสามารถจูงใจบุคลากรได้ ทำให้บุคลากรเกิดความตระหนกว่าถ้าเขาทำงานบรรลุเป้าหมายแล้วเขาจะมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การทำงาน
2. การพัฒนาประเทศในอนาคต โดยภาครัฐกับภาคเอกชนมีการพัฒนาควบคู่กันไปในั้น จำเป็นต้องมีพลังร่วม (synergy) กล่าวคือ มีการบูรณาการระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อให้ประเทศพัฒนาก้าวไกล และสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก
3. การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐมักจะมุ่งเน้นการทำงานให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือระมัดระวังไม่ให้ปฏิบัติผิดกฎหมาย โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพของงานเท่าที่ควร ในปัจจุบัน การจะผลิตผลงานที่มีคุณภาพจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วย ดังนั้น ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจึงต้องมีความทันสมัยและใช้งานได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐมีข้อจำกัดด้านกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง จึงไม่สามารถรอเวลาเพื่อทดสอบให้ระบบสารสนเทศมีความสมบูรณ์ได้ ผลก็คือ ภาครัฐมักจะได้ระบบสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ การปรับปรุงแก้ไขเป็นไปได้ยาก เพราะขั้นตอนยุ่งยากมาก และขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ลึกซึ้งในด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ดังนั้น ผลงานของภาครัฐจึงมีแต่ถูกกฎหมายแต่ด้วยคุณภาพ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจึงควรจะได้มีการแก้ไข เช่น แก้ไขกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความยืดหยุ่น ถึงแม้จะมีคนนำช่องว่างของกฎหมายไปหาผลประโยชน์โดยมิชอบ มิฉะนั้นภาครัฐก็จะไม่สามารถบูรณาการกับภาคเอกชนเพื่อพัฒนาประเทศไปสู่การเป็นประเทศไทย 4.0 ต่อไปได้
4. หน่วยงานด้านวิชาการของกรมควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบเพิ่มขึ้น เนื่องจากบุคลากรมีความเชี่ยวชาญ และน่าจะสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ดีกว่าผู้ที่ไม่ได้ศึกษามาโดยตรง

ข้อเสนอแนะจากทีมวิจัย

ในส่วนของข้อเสนอแนะของทีมงานวิจัย กลุ่มผู้วิจัยมีความเห็นดังต่อไปนี้

1. ในเรื่องของบริบท ผู้บริหารระดับสูงของกรมควรให้ความสนใจในเรื่องของการปรับปรุงองค์การเพื่อความสำเร็จในการบริหารงาน โดยเฉพาะการมุ่งไปที่เป้าหมายการพัฒนาประเทศไปสู่ “ประเทศไทย 4.0” ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน ที่กระทรวงอุตสาหกรรมจะเป็นกระทรวงหลักที่เป็นแกนนำในการแผ้วถางเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายดังกล่าว (Sangmahachai, 2015) อาจกล่าวได้ว่า “ประเทศไทย 4.0” ก็คือ ประเทศไทยมีเป้าหมายที่จะบรรลุความเป็นประเทศพัฒนาในอีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศที่พัฒนาคือ ประเทศที่ได้พัฒนางานทุกด้านมาจนถึงการใช้ “cybernetics” คือโยแกว หรือเรียกกันว่าเป็น “digital age” ซึ่งองค์การภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องใช้นวัตกรรมมาช่วยให้สินค้าและบริการเพิ่มมูลค่า เรียกว่า “value-based economy” (Maesincee, 2016) ถึงจะสามารถดึงประเทศไทยให้พ้นจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางมาสู่ประเทศที่มีรายได้สูง จะเห็นได้ว่า ความเจริญก้าวหน้าตั้งแต่ยุค 1.0 จนถึง 4.0 องค์การและการจัดการก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความเจริญในด้านวิทยาศาสตร์และการดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์ การสนใจเรื่องของโครงสร้างขององค์การและเทคนิคการบริหารในยุคของ 1.0 ก็คือการค้นพบตัวแบบองค์การที่เรียกว่า “bureaucracy” หรือ Weberian model กับ “scientific management” ของ Taylor รวมทั้งเรื่องของการจัดการที่ “แยกการเมืองออกจากการบริหาร” ในแนวคิดของ Wilson องค์ความรู้ของการจัดการในยุคของ 2.0 ได้หันมาค้นพบองค์ความรู้เกี่ยวกับคนโดยพฤติกรรมศาสตร์กับยุคของ “behavioral science movement” มีการจูงใจให้คนทำงานมากกว่าการใช้โครงสร้างและกฎหมายมาควบคุมคน เป็นการค้นพบกระบวนการทัศน์ใหม่ของการบริหารคน ซึ่งสอดคล้องกับระบบการใช้ไฟฟ้าและเครื่องกลในสมัยนั้น และในยุคของ 3.0 คือยุคของ IT และคอมพิวเตอร์จะเป็นยุคของ “postbehavioralism” คือสนใจปรัชญาและค่านิยมของคน เป็นยุคของ “post modernism” คือ “ยุคหลังสมัยใหม่” รูปแบบขององค์การได้เปลี่ยนเป็นรูปแบบของ “องค์การแนวราบ” และองค์การแบบวงกลม จนมีคำกล่าวกันว่า กระบวนทัศน์ขององค์การและการจัดการในศตวรรษที่ 21 คือองค์การแบบวงกลม ซึ่งได้แก่ การจัดองค์การในรูปแบบทีมงาน คณะทำงาน (task force) หรือองค์การแบบชั่วคราว (adhocracy) ทั้งนี้ เพราะสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงเร็วเกินกว่าจะจัดองค์การให้มีความเป็นถาวรได้ ต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ในยุคของ 4.0 องค์การและการจัดการก็อยู่ในยุคเปลี่ยนผ่านของ 3.0 สู่ 4.0 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่าอดีตมาก กล่าวคือ องค์การและการจัดการยังอยู่ในตะเข็บของ 3.0 สู่ 4.0 คือต้องให้สอดคล้องกับ “digital age” องค์ความรู้เหล่านี้ต้องมาจากการจัดสัมมนาเพื่อหาคำตอบและทิศทาง ซึ่งยังไม่ได้มีการเริ่มพูดคุยกันในระดับนี้

2. ในส่วนที่เกี่ยวกับเป้าหมาย จากการศึกษาพบว่า กรมที่ศึกษามีปัญหาเรื่องเป้าหมายน้อยมาก กล่าวคือสามารถผ่านเกณฑ์ประเมินมาโดยตลอด อย่างไรก็ตามก็ดี องค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายในองค์การภาครัฐก็มักจะกำหนดเป้าหมายไม่ชัดเจน บางครั้งเป้าหมายขัดแย้งกันและยากแก่การวัด ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้บริหารตรวจสอบและติดตามผลของงานได้ยาก และเป็นเหตุให้การควบคุมงานขาดประสิทธิภาพ เพราะไม่ทราบว่าจะใช้ตัวบ่งชี้ใดในวัดผลของการปฏิบัติงาน ในทางปฏิบัติจึงควรให้ความระมัดระวังเรื่องของการกำหนดเป้าหมายหรือ “goal setting” (Sangmahachai, 2013) อย่างไรก็ตามก็ดี การกำหนดเป้าหมายของกรมควรจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในระยะ 20 ปี (พ.ศ.2555-2574) แผนแม่บทดังกล่าวกำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยคือ “มุ่งสู่อุตสาหกรรมสร้างสรรค์ที่สมดุลและยั่งยืน” มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาอุตสาหกรรมบนพื้นฐานความรู้ การพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน และนวัตกรรมในผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม ตลอดจนความสมดุลระหว่างชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม เพื่อก้าวไปสู่ความยั่งยืน

การกำหนดเป้าหมายของกรมจำเป็นต้องให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอุตสาหกรรมไทยระยะ 20 ปีดังกล่าว ทั้งนี้ ควรมุ่งพิจารณาแผนในระยะที่สองคือ พ.ศ.2560-2564 เป็นกรอบในการกำหนดแผนของกรมในปีต่อ ๆ ไป โดยเน้นการสนับสนุนส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมไปสู่การพัฒนาเป็นศูนย์กลางการค้า การสร้างนวัตกรรมทรัพย์สินทางปัญญาไทย และการสร้างภาพลักษณ์ตราสินค้าไทยให้เป็นที่ยอมรับในอาเซียน/ภูมิภาค รวมทั้งพัฒนาช่องทางการตลาดในสินค้าแบรนด์ไทยในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งกรมจะต้องยึดถือแผนแม่บทเพื่อกำหนดแผนและทิศทางการปฏิบัติการกิจในช่วง 5 ปีต่อจากนี้ไป โดยมีแผนงาน (program) และโครงการ (project) มารองรับ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเป้าหมายของแผนของกรมที่ศึกษา เมื่อกำหนดไปแล้วก็สามารถปรับเปลี่ยนได้หากสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปจากที่คาดการณ์ไว้เดิม (goal displacement)

3. ในเรื่องของโครงสร้างองค์การที่เห็นว่าสำคัญก็คือ กรมที่ศึกษาน่าจะมีการสนใจรูปแบบขององค์การให้ลึกลงไป คือศึกษาว่าควรจัดรูปแบบเป็นองค์การแบบแนวนราบ (horizontal organization) หรือถ้าพัฒนาไปอีกขั้นหนึ่งคือ องค์การแบบวงกลม (circle organization) ทั้งนี้ เพราะข้าราชการระดับสูงและกลางส่วนใหญ่เป็นบุคลากรที่มีวิชาชีพหรืออย่างน้อยก็เป็นข้าราชการที่ทำงานโดยอาศัยความรู้ เช่น นักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ หรือนักการวางแผน เป็นต้น การทำงานน่าจะมีประสิทธิภาพกว่าหากจัดรูปแบบองค์การให้เตี้ยลง คือมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยกว่าเดิม ซึ่งจะทำให้คล่องตัวกว่า ยืดหยุ่น และปรับตัวได้ดีกว่า ส่วนความก้าวหน้าของอาชีพก็จะวัดจากความกว้างและความลึกของปริมาณงาน ไม่ควรจะไปจัดเป็นองค์การแบบแนวตั้ง (vertical organization) ตามแบบที่ราชการเคยรู้จักและปฏิบัติมาก่อน ทีมผู้ศึกษายังเห็นต่อไปว่า งานไม่น้อยของกรมสามารถจัดเป็นทีมงาน ซึ่งกำหนดเป็นระยะเวลาของการทำงาน โดยอาจมีระยะเวลาดั้งแต่ 6 เดือน จนถึง 2 ปี หรือ 5 ปี แล้วแต่ความเหมาะสม เมื่อตั้งทีมงานขึ้นมาแล้วพองานเสร็จก็เลิกไป หากมีงานใหม่ก็ตั้งทีมงานขึ้นมาใหม่ได้ ข้าราชการผู้หนึ่งอาจทำงานให้กับหลายทีมงานก็ได้ การประเมินความดีความชอบก็ต้องคิดกันใหม่ คือไม่จำเป็นต้องปฏิบัติแบบเดิม ๆ และหากนำสาระของประเทศไทย 4.0 มาพิจารณา องค์การแบบวงกลมจะมีบทบาทมาก เพราะต้องใช้นักวิชาการหลายอาชีพมาทำงานร่วมกัน เป็นงานหลายส่วน มีจำนวนมากมายในการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่ใช่องค์การที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบัน

สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การอีกประเด็นหนึ่งก็คือ การจัดโครงสร้างให้สามารถทำงานที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน มีโครงการร่วมของกรมกับภาคเอกชน ซึ่งคงจะมีโอกาสร่วมกันปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาพร้อมกันตามนโยบายในเรื่อง “ประชารัฐ” ของรัฐบาล คสช. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะบรรลุประเทศไทย 4.0 อย่างไรก็ดี รูปแบบโครงสร้างขององค์การควรจะคำนึงถึงเรื่องโครงสร้างของตำแหน่ง รูปแบบของโครงสร้างที่ครอบคลุมทั้งหมด โครงสร้างและรูปแบบของการเชื่อมโยงในแนวนราบและโครงสร้างเกี่ยวกับระบบการตัดสินใจ

4. ในด้านการบริหารจัดการก็อาจมีการปรับเปลี่ยนให้มีการใช้ทีมงานเพื่อให้มีความคล่องตัวมากขึ้น กับช่วยลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่กรมกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน การจัดโครงสร้างภายในกลุ่มงานต่าง ๆ อาจกำหนดให้มีลักษณะเป็นทีมงาน (teamwork) ซึ่งจะทำให้มีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนและช่วยลดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรได้ อีกทั้งยังช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นด้วย

5. ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารคน นอกเหนือจากการบริหารคนโดยใช้แนวของทฤษฎี Y (Theory Y) คือการให้ความสำคัญของคนด้วยการเข้าใจคน ซึ่งก็คือ การเข้าใจเรื่องของค่านิยมและการจูงใจให้คนบรรลุค่านิยม ข้อสำคัญก็คือค่านิยมของคนและขององค์การก็จะมีหลายส่วนที่สอดคล้องกัน โดยเหตุนี้ การบริหารคนจึงควรเริ่มจากการศึกษาเรื่องความสลับซับซ้อนของความต้องการของคนในองค์การและค่านิยมที่ยึดเหนี่ยว การให้รางวัลที่สอดคล้องกับความ

ต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องของการให้รางวัล (incentives) ที่ควรมีการจำแนกเป็นหลายประเภทตามความต้องการของแต่ละคน (needs)

การศึกษาพฤติกรรมของคนควรพิจารณาด้วยว่าบุคลากรสนใจเงิน ความมั่นคง ผลประโยชน์ หรืองานที่ท้าทาย ผู้บริหารจะต้องทราบและสนองตอบให้ผู้ปฏิบัติงานพอใจ เพราะถ้าผู้ปฏิบัติงานมีความพอใจในงาน (job satisfaction) ก็จะทำให้ผลผลิต (productivity) สูงมากยิ่งขึ้นตามมาด้วย ผู้บริหารจึงควรรักษาตัวแปรทั้งสองให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ โดยตลอด (Laohavichien, 2013)

ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาที่กรมเผชิญอยู่เกี่ยวกับความเสี่ยงในด้านขีดความสามารถขององค์กร และความเสี่ยงในด้านผลิตภาพขององค์กรอันเกิดจากบุคลากรสูงวัย เกษียณอายุจำนวนมากนั้น ในประเด็นนี้กรมควรทำการวิเคราะห์โครงสร้างบุคลากร (demographic analysis) ของกรม อันหมายถึง การทำการวิเคราะห์บุคลากร ปัจจุบันที่อยู่ในช่วงอายุต่าง ๆ อันจะทำให้ทราบกระแสการเคลื่อนไหวของแรงงานที่มีอยู่ การวิเคราะห์นี้ควรทำทั้ง 3 ระดับคือ ในระดับกลุ่มงาน (job groups) ประเภทของงาน (job families) และหน้าที่ของงาน (job functions) เพื่อจะพยากรณ์ว่าอะไรจะเกิดขึ้นในอีก 5-15 ปีข้างหน้า ซึ่งจากการวิเคราะห์ดังกล่าว หากพบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ก็จะต้องทำการแก้ไขปัญหา

6. ในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการจัดการสารสนเทศของกรมยังขาดการบูรณาการด้านข้อมูล ซึ่งศูนย์สารสนเทศจะต้องทำหน้าที่ในการบูรณาการข้อมูล โดยดำเนินการให้เกิดการรวมข้อมูลไว้ในส่วนกลาง (data integration) เพื่อให้การบริหารจัดการสารสนเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งยังสามารถดึงบุคลากรด้านระบบสารสนเทศเข้ามาดูแลและจัดการข้อมูลในฐานข้อมูลได้มากขึ้น การรวมฐานข้อมูลเข้าสู่ส่วนกลางจึงมีความสำคัญมากในการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ โดยศูนย์สารสนเทศอาจสามารถดำเนินการได้โดยจัดจ้างที่ปรึกษาภายนอก (outsourcing) ที่มีความชำนาญพิเศษในการรวบรวมฐานข้อมูล หรือสร้างฐานข้อมูลใหม่ และการเชื่อมโยงระบบไปยังส่วนงานต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูล และทำการกำหนดประเภทของผู้ใช้ฐานข้อมูลให้ชัดเจน ตลอดจนการวางระบบรักษาความปลอดภัยด้านข้อมูลให้มีความเป็นมาตรฐาน จัดจ้างการบำรุงรักษาระบบเพื่อทำให้ระบบสารสนเทศมีเสถียรภาพในการใช้งานได้อย่างยาวนาน

นอกจากนี้ การจัดการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจำเป็นต้องจัดหาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ในการบริหารข้อมูลและฐานข้อมูล ตลอดจนบุคลากรที่ทราบความต้องการในการใช้งานของระบบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของกรม ดังนั้น กรมอาจมีความจำเป็นในการหาแนวทางและงบประมาณในการพัฒนาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญทางการจัดการระบบสารสนเทศดังกล่าว

7. ประการสุดท้ายคือ เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ (organization culture) จากการศึกษาจะพบว่า กรมที่ศึกษามีวัฒนธรรมของการเป็นพี่เป็นน้อง ซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์การที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ เพราะคนที่เข้าทำงานมีพื้นฐานที่หลากหลายมาก อย่างไรก็ดี วัฒนธรรมองค์การที่ควรจะช่วยกันปลูกฝังให้กับข้าราชการในกรมก็คือ เรื่องของการเปลี่ยนแปลง (change) และเรื่องของการมีนวัตกรรม (innovation) ทั้งสองเรื่องนี้มีความสัมพันธ์กันและจะสนองตอบต่อเป้าหมาย “ประเทศไทย 4.0” ได้ดี เรื่องของการเปลี่ยนแปลงและการสร้างนวัตกรรม ต้องการความคิดริเริ่มจากนักบริหารระดับสูง นำมาปฏิบัติ และควบคุมดูแลให้มีอยู่ตลอดเวลา เพราะเป็นภารกิจที่ไม่มีการสิ้นสุด หากผู้บริหารระดับสูงไม่ให้ความสนใจ ภารกิจในเรื่องเหล่านี้ก็จะล้มเหลวและไม่มีผลในที่สุด

References

- Daft, R. L. (2010). *Organization Theory and Design*. 10th ed. Mason, OH: South-Western Cengage Learning.
- Laohavichien, U. (2013). *Administrative Values*. Bangkok: Sematham Publishing.
- Maesincee, S. (2016). *Thailand 4.0 VS. Industry 4.0*. Reteieved from <https://www.facebook.com/drsuvitpage/posts/thailand-40-vs-industry-40%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%96%E0%B8%81%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B9%81%E0%B8%95%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%AB%E0%B8%A7%E0%B9%88%E0%B8%B2%E0%B8%87-thailand-40/1408451776128215/>.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Sangmahachai, K. (2015). *Industry 4.0*. Bangkok: Faculty of Business Administration, Kasetsart University.
- Sangmahachai, S. (2013). *Organization and Management*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.