

## ข้อวิพากษ์ทางการเมืองและการบริหาร ของความต้อยประสิทธิภาพขององค์การของรัฐ

ชาติชาย ณ เชียงใหม่\*

ภาพพจน์ที่ไม่ดีอันหนึ่งของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับการกล่าวถึงและวิพากษ์วิจารณ์กันมากจากประชาชนในปัจจุบันคือ ความต้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขปัญหานี้ในต่าง ๆ ของประเทศ ระบบราชการถูกมองว่าเป็นระบบงานที่ขยายบทบาทหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนมากขึ้นทุกขณะ มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นทุกปี แต่การปฏิบัติงานของหน่วยราชการนั้นล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ผู้บริหารขาดความเด็ดเดี่ยวที่จะตัดสินใจ ข้าราชการมักยึดถือกฎระเบียบต่าง ๆ เป็นแนวทางปฏิบัติอย่างเหนียวแน่น ทั้งนี้ก็เพื่อความปลอดภัยของตนเองมากกว่า โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าประชาชนผู้รับบริการจะประสบความเดือดร้อนเสียหายเพียงใด การทำงานต่าง ๆ ก็มักขาดการวางแผนที่ดีทั้งระยะสั้นและระยะยาว ไม่มีระบบการติดตามผลและประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐเต็มไปด้วยบุคลากรที่ต้อยความรู้ความสามารถ อีกทั้งยังขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน ภาพพจน์หรือความรู้สึกดังกล่าวที่ประชาชนมีต่อหน่วยงานของรัฐนี้ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการที่ระบบงานของรัฐมีขนาดใหญ่มากและมีความสลับซับซ้อนมาก ซึ่งปัญหานี้ยังไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการและ

\*ชาติชาย ณ เชียงใหม่, Ph.D., (Political Science) Political Sociology and Psychology, University of Wisconsin, อาจารย์สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ปฏิบัติเท่าที่ควร หรืออาจเป็นไปได้ไหมว่าปัญหา<sup>นี้</sup>ไม่อาจที่จะทำความเข้าใจได้จากหลักการต่าง ๆ ในเชิงประจักษ์ที่มีอยู่ในทฤษฎีต่าง ๆ ของศาสตร์ทางการบริหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน ถ้าหากจะเปรียบเทียบภาพพจน์ความต้อยประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐกับภาพพจน์ทางการเมืองอื่น ๆ แล้ว เหตุที่ความต้อยประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุดเพราะว่าโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์กรของรัฐนั้นมักถูกนำไปเปรียบเทียบกับขององค์กรเอกชน นักการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านมักจะใช้การเปรียบเทียบนี้เป็นประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นประเด็นหนึ่งในการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนหรือว่าเป็นประเด็นที่จะโจมตีพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลประชาชนทั่วไปก็มักทำการเปรียบเทียบเช่นนี้เมื่อไม่พอใจหรือผิดหวังจากการบริการของรัฐที่ได้รับ นักวิชาการทางการบริหารเองก็พยายามกีดกันและประยุกต์กฎเกณฑ์ทั่วไปขององค์กรและการบริหารที่ใช้ได้ทั้งในองค์กรของรัฐและของเอกชน โดยจะเห็นได้ว่าทฤษฎีองค์กรต่าง ๆ ส่วนใหญ่พัฒนาขึ้นมาจากการศึกษาวิจัยในองค์กรของเอกชน

การศึกษานี้ผู้เขียนมุ่งวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลโดยตรงต่อภาพพจน์ของประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐและของเอกชน หลังจากที่ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์กรทั้งสองประเภทในแง่ของปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการแล้ว ผู้เขียนเสนอว่าองค์กรของรัฐจะมีลักษณะค้อยประสิทธิภาพอยู่เสมอราบใดที่ยังถูกนำไปเปรียบเทียบกับองค์กรของเอกชน และผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรที่จะทำการเปรียบเทียบระหว่างองค์กรของรัฐกับของเอกชนในแง่ของประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างขององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความค้อยประสิทธิภาพนั้นขึ้นอยู่กับหลักการและเหตุผลต่าง ๆ ทางการเมืองซึ่งมีผลมาจากหลักการสำคัญต่าง ๆ ของทฤษฎีประชาธิปไตย ขณะที่องค์กรของรัฐและของเอกชนต่างก็มีรูปแบบและเหตุผลของการเกิดขึ้นและการดำเนินงานที่แตกต่างกัน แต่นักวิชาการทั้งในสังคมไทยและต่างประเทศกลับมามีแนวโน้มที่พยายามแสวงหาทฤษฎีองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้ได้กับองค์กรทั้งสองประเภทเพิ่มมากขึ้น ทฤษฎีองค์กรดังกล่าวที่มีอยู่ขณะนี้ มีจุดอ่อนต่าง ๆ มาก และมีผลสะท้อนต่อการเมืองของประเทศในแง่ที่ทำให้เกิด

ภาพพจน์ที่ไม่ดีแก่หน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพราะทฤษฎีดังกล่าวเหล่านี้ช่วยสร้างความชอบธรรมในการเปรียบเทียบองค์การของรัฐกับของเอกชน ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสมถูกต้อง สิ่งที่นักวิชาการควรทำคือ ควรพยายามศึกษาค้นหาทฤษฎีองค์การต่างๆ ที่เกิดจากการศึกษาวิจัยในองค์การของรัฐภายใต้สิ่งแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของไทย เพื่อไปสู่การสร้างเทคนิควิธีการบริหารต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นของไทย เพื่อจะได้ใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์การของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างองค์การของรัฐและของเอกชน

ปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างองค์การทั้งสองประเภทที่จะกล่าวในที่นี้มี 4 ประการ คือ (1) เป้าหมายขององค์การ (2) บุคลากร (3) ความมีอิสระในการตัดสินใจ และ (4) ความสัมพันธ์ที่องค์การมีต่อผู้รับบริการหรือลูกค้า

#### 1. เป้าหมาย

ความแตกต่างกันในเรื่องของการมีเป้าหมายขององค์การที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและชัดเจนซึ่งง่ายต่อการประเมินผลงานเป็นข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดที่สุดประการหนึ่งระหว่างองค์การของรัฐและของเอกชน ในองค์การของรัฐนั้นความคลุมเครือในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่างๆ ของกฎหมาย นโยบาย ตลอดจนระเบียบกฎเกณฑ์ทางการบริหารเป็นเรื่องหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจมากในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและระบบราชการ Lowi (1969) ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่รัฐต่างๆ จะพยายามกำหนดนโยบายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ของรัฐให้มีลักษณะที่เป็นนามธรรมและมีมาตรฐานเดียวกัน ตัวอย่างเช่นนโยบายขจัดความยากจนของประชาชนที่ปรากฏในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ของไทยนั้น ก็มีลักษณะที่คลุมเครือ ความยากจนคืออะไรก็มิได้มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนซึ่งทำให้การวัดระดับความยากจนที่อาจลดลงเพราะผลของการพัฒนาเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เมื่อ

พิจารณาแล้วทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป้าหมายของนโยบายนั้นน่าจะเป็นความต้องการของผู้กำหนดนโยบายที่มุ่งหวังผลทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นเป้าหมายที่เด่นชัดทางการบริหารที่กำหนดให้ข้าราชการมุ่งมั่นจะต้องทำให้สำเร็จ การขาดความชัดเจนในเป้าหมายนี้ยังเห็นได้ในนโยบายด้านอื่น ๆ ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการส่งออกสินค้า ราคาพืชเศรษฐกิจ ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความสับสนไม่เข้าใจต้องแท้ของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อนโยบายต่างๆ ของรัฐ รวมทั้งการที่เป้าหมายต่างๆ ของนโยบายทำการประเมินผลได้ยาก เป็นปัญหาที่สำคัญมากที่หน่วยงานของรัฐทุกระดับกำลังเผชิญอยู่ซึ่งมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน

ความไม่ชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงานในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐดูเหมือนจะกลายเป็นสิ่งที่ยอมรับกันทั้งผู้ปฏิบัติและประชาชน ทั้งทัศนคติและความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานและประชาชนดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นลักษณะหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยแล้ว อย่างไรก็ตาม แม้แต่ในหน่วยงานของเอกชนเองก็ยากที่จะกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายโดยยึดถือหลักการของการมุ่งหวังผลกำไร งานระยะแรกๆ ของ Simon (1976) และของ Cyert and March (1963) ในเรื่องทฤษฎีของพฤติกรรมทางธุรกิจ ได้แสดงให้เห็นว่าสมมติฐานทางเศรษฐศาสตร์จุลภาคที่มีวัตถุประสงค์มุ่งผลกำไรมากที่สุดนั้นได้ลดความสำคัญลงเมื่อมีการศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของบริษัทโดยจะเห็นว่าในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ขององค์การเอกชนนั้น ผู้บริหารจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถมีข้อมูลข่าวสารที่ต้องการได้เพียงพอ หรือไม่อาจคำนวณถึงต้นทุนและกำไรขั้นสุดท้ายได้อย่างชัดเจน แนวความคิดเกี่ยวกับบริษัทเองก็มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น เช่น พฤติกรรมขององค์การถูกกำหนดโดยปฏิสัมพันธ์ของพลังต่างๆ ตลอดจนวัตถุประสงค์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกิจการ ผู้บริหาร คนงาน หรือลูกค้า เป็นต้น ภายใต้เงื่อนไขสภาพการณ์เช่นนี้จึงได้มีการเสนอว่ากำไรได้กลายเป็นเป้าหมายทุติยภูมิไม่ใช่ปฐมภูมิขององค์การของเอกชน โดยผู้บริหารส่วนใหญ่ของหน่วยงานเอกชนในปัจจุบันมุ่งสนใจต่อการเจริญเติบโตของกิจการและการขยายตัวของตลาดสินค้าของตน อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวนี้ค่อนข้างผิดไปจากความเป็นจริง

ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ว่าวัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริษัท มีความเบี่ยงเบนแตกต่างไปจากการมุ่งแสวงหาผลกำไรหรือไม่ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า วัตถุประสงค์ของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มีความสำคัญอย่างไรเมื่อเทียบกับการมุ่งแสวงหาผลกำไร ในระดับของการตัดสินใจนโยบายนั้น ถ้าไฉนยังเป็นสิ่งที่เด่นชัดที่จะใช้วัดความสำเร็จของแต่ละโครงการ ถึงแม้ว่ายุทธวิธีต่างๆ เช่น การขยายตัวของสินค้าในตลาด การเพิ่มชนิดของสินค้า หรือการขยายสาขาของหน่วยงานอาจได้รับความสนใจมากในปัจจุบัน แต่ผู้บริหารที่ใช้ยุทธวิธีดังกล่าวโดยไม่ให้ความสำคัญแก่ผลกำไรในระยะยาวเป็นอันดับแรก มักเผชิญต่อปัญหาทางการเงินที่รุนแรงของบริษัท ในการบริหารงานระดับกลางและระดับล่างนั้นเป้าหมายในทางปฏิบัติคือ ผลกำไรที่วัดได้ในเชิงปริมาณ บริษัทส่วนใหญ่กำหนดไว้ชัดเจน เช่น มีการตั้งเป้าหมายขายสินค้าแต่ละชนิดที่พนักงานขายจะต้องทำได้ในช่วง 6 เดือน และ 1 ปี มีการกำหนดตารางเวลาการผลิตและการควบคุมคุณภาพของสินค้าที่ผลิตและจำนวนความสูญเสียในการผลิตไว้ในแผนปฏิบัติการ และใช้แผนปฏิบัติการนี้เป็นเครื่องมือในการติดตามผลงานของฝ่ายต่างๆ รวมทั้งตัวผู้ปฏิบัติงาน จริงอยู่บางครั้งการกำหนดอัตราส่วนจำนวนของการผลิตอาจมีการต่อรองโดยคนงานและมีการปรับปรุงแก้ไขบ้าง แต่พฤติกรรมขององค์กรส่วนใหญ่ถูกควบคุมโดยตัวเลขเป้าหมายของกำไรที่กำหนดไว้ชัดเจน

ทำไมจึงไม่กำหนดกลไกในการติดตามผลการปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐ เหมือนอย่างเช่นที่กระทำกันในองค์กรของเอกชน? คำตอบคือ รัฐบาลกำลังพยายามดำเนินการ จะเห็นได้ว่าปัจจุบันรัฐบาลพยายามดำเนินการปฏิรูประบบและระเบียบของการบริหารราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในระบบการบริหารงานพัฒนาชนบท แนวใหม่ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ก็เป็นตัวอย่างอันหนึ่ง ที่ได้มีการปรับปรุงระบบการติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อสามารถทราบถึงผลที่แท้จริงของการทุ่มทรัพยากรของประเทศในการพัฒนาชนบท อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวของรัฐบาลยากที่จะประสบความสำเร็จอย่าง

แท้จริง ทั้งนี้เพราะนอกจากจะมีปัญหาในการระบุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่างๆ ของแต่ละโครงการให้ชัดเจนซึ่งยากที่จะทำได้แล้ว โครงการส่วนใหญ่ของรัฐเป็นงานด้านการให้บริการหรือสนับสนุนกิจกรรมของประชาชน ซึ่งทำให้การวัดประสิทธิผลการปฏิบัติงาน ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพเป็นไปโดยความยากลำบาก ขณะที่จำนวนสินค้าที่ขายได้ในบริษัทธุรกิจอย่างน้อยก็เป็นเครื่องวัดหยาบๆ ของประสิทธิผลของการผลิตได้ในสายตาของผู้บริหาร ในทางรัฐประศาสนศาสตร์เองก็ได้เริ่มมีการนำเอาเครื่องวัดดังกล่าวมาใช้ ในหน่วยงานของรัฐ และพยายามผสมผสานการประเมินผลทั้งในแง่ปริมาณของการเปลี่ยนแปลงในสภาพเศรษฐกิจและสังคม และในแง่คุณภาพหรือประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ของข้าราชการที่ประเมินจากความรู้สึกละและทัศนคติของข้าราชการ และประชาชน จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ข้อเสนอ (Proposition) ประการหนึ่งในเรื่องนี้ ได้แก่

ข้อเสนอที่ 1 พิจารณาในแง่ของการกำหนดเป้าหมายและการวัดผลการปฏิบัติงานแล้วเป้าหมายต่างๆ ขององค์การของเอกชนสามารถกำหนดได้ชัดเจนเฉพาะเจาะจงมากกว่าและก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันทั้งในระดับการกำหนดนโยบายและระดับปฏิบัติได้ง่ายกว่าขององค์การของรัฐ

## 2. บุคลากร

ในบรรดาความแตกต่างในค่านิยมต่างๆ ระหว่างองค์การของรัฐและของเอกชนที่กล่าวในการศึกษานี้ ความแตกต่างกันทางด้านบุคลากรเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุด ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในแง่ของบุคลากรคือ ความสามารถ แรงจูงใจ และความรับผิดชอบ ในการพิจารณาประเด็นทั้ง 3 นี้ ผู้เขียนจะแยกพิจารณาระหว่างผู้บริหารระดับสูง กับผู้ปฏิบัติงานระดับกลางและระดับล่าง

2.1 ความสามารถทางการบริหาร ขณะที่ในวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยนั้น ข้าราชการมีภาพพจน์ที่ว่า ขาดความสามารถ มีการทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม

แต่ก็ยังไม่มีความหลักฐานที่ยืนยันให้เห็นเด่นชัดว่า กลุ่มข้าราชการทั้งในระดับกลางและระดับล่างนั้นมีความสามารถแตกต่างกับพนักงานระดับเดียวกันขององค์การเอกชน ถึงแม้ว่าระดับเงินเดือนขององค์การเอกชนจะล่อใจผู้สมัครงานมากกว่าของหน่วยงานของรัฐ แต่ความมั่นคงในอาชีพและสวัสดิการต่างๆ ของทางราชการ รวมทั้งจำนวนตำแหน่งงานที่เป็ตรับคนเข้าทำงานของหน่วยงานของรัฐที่มีมากกว่าขององค์การของเอกชน ประกอบกับจำนวนคนว่างงานในประเทศเป็นสิ่งที่จูงใจให้คนที่มีความรู้ความสามารถหันมาสมัครเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมากในแต่ละปี นอกจากนี้ระบบสอบแข่งขันเข้ารับราชการตามระบบคุณธรรมก็เป็นหลักประกันอันหนึ่งที่พอจะเชื่อถือได้ว่าสามารถได้มาซึ่งข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ แน่แน่นอนอาจมีผู้แย้งว่าในระบบราชการนั้นยากที่จะขจัดข้าราชการที่ด้อยความสามารถออกไปหลังจากที่เขาพ้นจากการทดลองปฏิบัติงาน ถ้าหากเขาไม่ได้ประพฤติผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ขณะเดียวกันถ้าหันไปพิจารณาในหน่วยงานของเอกชนแล้วจะพบว่า องค์การเอกชนเองก็ประสบปัญหาความยากลำบากในการขจัดพนักงานที่ด้อยประสิทธิภาพเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พนักงานผู้นั้นได้ทำงานกับองค์การมาช่วงระยะเวลาหนึ่งแล้ว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของบุคลากรนั้นเป็นปัญหาในระดับผู้บริหารมากกว่าการคัดเลือกผู้บริหารไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง ต้องพิจารณาในแง่ของความสามารถในการบริหารงานและความรู้ทางด้านเทคนิคของตัวบุคคล โดยเทียบเคียงกับผู้บริหารในองค์การเอกชน ข้าราชการการเมืองนั้นส่วนหนึ่งถูกแต่งตั้งเพราะความสัมพันธ์ทางการเมือง ความจงรักภักดีและความสามารถในการหาเสียงให้แก่พรรคการเมืองและนักการเมือง เกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้แทบจะไม่มีความสัมพันธ์กับความรู้ความสามารถในการบริหารกระทรวง ทบวง และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงที่มีขนาดใหญ่และมีปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์มาก ๆ สำหรับการแต่งตั้งผู้บริหารที่เป็นข้าราชการประจำนั้น ถึงแม้ว่าตามทฤษฎีแล้วปัจจัยต่างๆ ทางการเมืองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง แต่ในทางปฏิบัติแล้วปัจจัย

ทางการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการแต่งตั้งข้าราชการประจำอยู่ตลอดเวลา และขณะเดียวกันกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารที่เป็นข้าราชการประจำโดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีผลงานดีเด่นเองก็ยากที่จะวัดได้อย่างแท้จริง เพราะมีความคลุมเครือในเป้าหมายและไม่มีเกณฑ์วัดเชิงคุณภาพของความสำเร็จในการปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละคน

องค์การของเอกชนได้เปรียบกว่าในเรื่องนี้ เพราะมีการพิจารณาถึงทั้งสิ่งที่วัดไม่ได้ในเชิงคุณภาพ เช่น ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน บุคลิกภาพการเป็นผู้นำ ความชำนาญด้านการบริหาร เป็นต้น และสิ่งที่วัดได้ในเชิงปริมาณ เช่น สถิติการสร้างผลกำไรให้แก่บริษัท ยอดขายสินค้าแต่ละปี ยอดผลผลิตสินค้า เป็นต้น สถิติต่างๆ เกี่ยวกับผลงานของผู้บริหารในองค์การเอกชนนั้น เห็นได้ชัดกว่าของผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง นอกจากนี้ผู้บริหารขององค์การเอกชนยังมีอายุการทำงานในองค์การของตนที่ยาวนานกว่าผู้บริหารที่เป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการการเมืองส่วนใหญ่มีประสบการณ์ทางการบริหารในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเพียงเล็กน้อย โดยมักเข้ามาบริหารในหน่วยงานของรัฐพร้อมกับการเข้าทำงานของรัฐบาลชุดหนึ่งและก็ออกไปพร้อมกันกับที่รัฐบาลชุดนั้นพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ได้กลับมาบริหารในหน่วยงานนั้นอีกเลย ปรากฏการณ์นี้มีสาเหตุขึ้นเฉพาะในประเทศที่มีกษัตริย์เสถียรภาพ เช่น ประเทศไทย แม้แต่ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ค่อนข้างมั่นคงอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ประสบปัญหาการขาดนักบริหารที่เป็นข้าราชการการเมืองที่มีความสามารถและประสบการณ์ในการบริหาร (Hecllo, 1976 : 100—103) ดังนั้น ความแตกต่างในเรื่องระยะเวลาการบริหารในหน่วยงานหนึ่ง ๆ ทำให้ผู้นำในองค์การของเอกชนมีความรู้เกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบาย บุคลากรของหน่วยงาน กระบวนการทำงาน และเทคนิคในการบริหารงานดีกว่าผู้บริหารที่เป็นข้าราชการการเมือง

**2.2 แรงจูงใจ** การเปรียบเทียบเชิงประจักษ์เกี่ยวกับแรงจูงใจของบุคลากร เป็นสิ่งที่ทำได้ยากมาก ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐตามระบบคุณธรรมนั้น มักไม่มีระบบการให้ค่าความดีความชอบแก่ข้าราชการที่ดีพอที่จะเป็นสิ่งจูงใจก่อให้เกิด



เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพได้ เพราะมีการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานที่เด่นก่อนข้างน้อย เช่น การใช้ระบบโควตาในการเลื่อนขั้นเงินเดือนสองชั้นประจำปี เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันก็มีการลงโทษผู้ปฏิบัติงานที่ประพฤติผิดวินัยต่าง ๆ ก่อนข้างน้อยด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ในบรรดาผู้ปฏิบัติงานระดับล่างและระดับกลางทั้งในองค์กรการของรัฐและของเอกชนได้รับการจูงใจให้ปฏิบัติงานในระดับที่ไม่แตกต่างกัน เพราะมีการใช้เทคนิคการจูงใจต่าง ๆ เช่น การออกแบบงานใหม่ การเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบ การใช้ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและ Q.C. เป็นต้น ความแตกต่างในเรื่องแรงจูงใจระหว่างองค์กรการของรัฐกับของเอกชนปรากฏชัดในระดับบริหาร บุคคลที่มีความทะเยอทะยานมักจะยอมเสี่ยงต่อความไม่แน่นอนในการถูกจ้างงานและพัฒนาความรู้ความสามารถของตนอยู่เสมอ เพื่อโอกาสที่จะได้เป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์กรเอกชนที่มีเกียรติและเงินเดือนตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ มากกว่าที่จะทำงานในหน่วยงานของรัฐ ขณะเดียวกันคนที่มีความทะเยอทะยานทางการเมืองก็มักไม่สนใจเข้ารับราชการหรือรับราชการในระยะเวลาอันสั้น แต่มุ่งแสวงหากำหนดำเนินการที่ได้อำนาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งมากกว่าที่จะเป็นข้าราชการประจำแล้วทบทวนใจตัวเองไปเป็นผู้บริหาร

**2.3 ความรับผิดชอบ** ในที่นี้ความรับผิดชอบหมายถึงเงื่อนไขที่ผูกพันให้บุคคลรับผิดชอบทำงานแต่ละอย่างให้สำเร็จโดยมีประสิทธิภาพ ในการอธิบายถึงพฤติกรรมองค์กรการ นักวิชาการปัจจุบันให้ความสนใจต่อปัญหาความรับผิดชอบก่อนข้างน้อย แต่กลับมุ่งสนใจในแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่มากกว่า จากประสบการณ์ของผู้เขียนพบว่า เนื่องจากการกำหนดขอบเขตความหมายของอำนาจของแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจนนั้นทำได้ยาก และการมีข้อจำกัดต่าง ๆ ในการใช้อำนาจในทางปฏิบัติทำให้เกิดข้อขัดข้องในการควบคุมที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในองค์กรนั้นไม่ใช่การใช้อำนาจ แต่เป็นการกำหนดหน้าที่การงานต่าง ๆ มากกว่า ในองค์กรสมัยใหม่นั้นสิ่งสำคัญอันหนึ่งคือการสร้างระบบซึ่งกำหนดตัวบุคคลที่แน่นอนให้รับผิดชอบปฏิบัติงานแต่ละอย่าง ขั้นตอนของการสร้างระบบดังกล่าวนี้มีลักษณะที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ถึงแม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งบางประการเกี่ยวกับปรัชญาที่เหมาะสมในการกำหนดแต่ละขั้นตอน ขั้นตอนนี้ได้แก่

- ก. จัดแบ่งงานออกเป็นประเภทต่าง ๆ
- ข. คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมให้รับผิดชอบงานแต่ละอย่าง
- ค. ติดตามผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรายละเอียดของงานแต่ละอย่าง
- ง. ให้คุณและโทษแก่บุคคลตามผลงานที่ปฏิบัติ

ในองค์การที่มีการจัดองค์การตามสายการบังคับบัญชาขึ้น ขั้นตอนเหล่านี้จะมีการกำหนดไว้ชัดเจนในแต่ละระดับของสายการบังคับบัญชา

ปัญหาในเรื่องนี้คือ ขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้มีลักษณะที่แตกต่างกันหรือไม่ในองค์การของรัฐกับของเอกชน จากขั้นตอน ก. ถึง ง. จะเห็นได้ว่า องค์การของเอกชนสามารถกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ได้ค่อนข้างง่ายกว่าองค์การของรัฐ เพราะการแบ่งงานทำได้ง่ายและความสำเร็จของงานก็กำหนดได้แน่ชัดกว่า เพราะวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รองของงานได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนกว่า ผู้บริหารขององค์การเอกชนซึ่งไม่ต้องถูกผูกมัดด้วยกฎระเบียบต่างๆ มากมายเหมือนกับผู้บริหารหน่วยงานของรัฐ จึงมีความคล่องตัวมากกว่าในการมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนตามที่เห็นว่าเหมาะสม การติดตามผลการปฏิบัติงานซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่เรื่องง่ายนักสำหรับองค์การใดก็ตาม แต่สำหรับองค์การของเอกชนแล้วสามารถทำได้ง่ายกว่าองค์การของรัฐ เพราะงานที่มอบหมายให้ปฏิบัติกันส่วนใหญ่มีดัชนีเชิงปริมาณที่เฉพาะเจาะจงซึ่งใช้ในกระบวนการประเมินผลงานอยู่แล้ว

นอกจากนี้ โครงสร้างของระบบการให้ค่าความดีความชอบในองค์การของรัฐนั้น มีจุดอ่อนอยู่ 2 ประการใหญ่ ๆ ประการแรก เป็นการยากที่จะกำหนดการให้รางวัลประเภทต่างๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยให้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับของผลงาน และประการที่สอง รางวัลประเภทต่างๆ ที่จะใช้จูงใจผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ในจุดอ่อนประการแรกนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การขึ้นเงินเดือนค่าตอบแทนในหน่วยงานของรัฐเป็นการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่ทำงานให้กับองค์การ

เช่น การเลื่อนเงินเดือนประจำปี เป็นต้น หรือตามความสามารถที่สอบผ่านเลื่อนระดับตำแหน่งมากกว่าที่จะเป็นการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนตามความสามารถความรับผิดชอบอย่างแท้จริง สำหรับจุดอ่อนประการที่สอง จะเห็นว่าเงินเดือนและค่าตอบแทนต่างๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายของผู้บริหารระดับกลางและระดับสูงถูกกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอน ขณะที่ผู้บริหารในองค์กรเอกชนอาจได้รับรางวัลพิเศษในรูปแบบต่างๆ ในแต่ละปีขึ้นอยู่กับว่ามีความรับผิดชอบปฏิบัติงานได้ผลสำเร็จเพียงใด เช่น อาจได้รับเงินโบนัสเป็นพิเศษหรือได้รับอนุญาตให้ไปท่องเที่ยวต่างประเทศโดยบริษัทออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้เป็นต้น จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ข้อเสนอประการหนึ่งในเรื่องนี้คือ

**ข้อเสนอที่ 2** เราสามารถคาดหวังได้ว่าบุคลากรในหน่วยงานของเอกชน จะมีความรู้ทางเทคนิคและความสามารถทางการบริหาร มีแรงจูงใจและถูกควบคุมให้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่มากกว่าบุคลากรในหน่วยงานของรัฐ

### ๑. ความมีอิสระในการตัดสินใจ

การศึกษาต่างๆ เกี่ยวกับองค์กรมักชี้ให้เห็นว่า ในองค์กรขนาดใหญ่ทั้งของรัฐและเอกชนผู้กำหนดนโยบายมักประสบกับข้อจำกัดต่างๆ ทำให้ไม่สามารถควบคุมดูแลและตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรให้มีประสิทธิภาพได้ การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายถูกจำกัดโดยปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ปัจจัยภายในได้แก่ การกระจัดกระจายของข้อมูลข่าวสาร การขาดความรู้ความชำนาญบางเรื่อง ความยากลำบากในการใช้บทลงโทษต่างๆ และระเบียบต่างๆ ที่มากมายสลับซับซ้อนซึ่งทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า เป็นต้น ปัจจัยภายนอกได้แก่ กฎหมายและนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ตลอดจนแรงบีบบังคับต่างๆ จากผู้บริโภคนและผู้ผลิตวัตถุดิบ เป็นต้น ข้อคิดประการหนึ่งที่ Bernard (1983); Mayo (1945) และ Simon (1976) ต่างก็เห็นพ้องต้องกันคือ การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในลักษณะที่เป็นทางการนั้น ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าในทางปฏิบัติแล้ว บุคคลที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

คงกล่าวจะสามารถใช้อำนาจหน้าที่นั้นปฏิบัติงานได้ตามที่กำหนดไว้ เพราะมีข้อจำกัดต่างๆ มากมายทั้งภายในและภายนอกองค์การ ในที่นี้ผู้เขียนจะพิจารณาเปรียบเทียบประเด็นนี้ ในองค์การของรัฐและเอกชน ผู้เขียนเสนอว่าข้อจำกัดต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์การ ที่กล่าวมาข้างต้นมีผลกระทบต่อผู้กำหนดนโยบายขององค์การของรัฐมากกว่าขององค์การเอกชน

ในแง่ของข้อจำกัดต่างๆ ภายในนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่ค่อยมีความแตกต่างกันระหว่างองค์การของรัฐกับของเอกชน แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมี ความแตกต่างกันอยู่ ในองค์การของรัฐนั้นการทำเนิงานต่างๆ เป็นไปตามมติและนโยบายต่างๆ ของผู้บริหาร ที่มีลักษณะค่อนข้างคลุมเคลือไม่ชัดเจน ทั้งนี้เพราะมติและนโยบายส่วนใหญ่มักเป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอมความคิดเห็นและผลประโยชน์ต่างๆ ที่แตกต่างกัน ลักษณะเช่นนี้เองที่มักก่อให้เกิดความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งต่างก็มีความคิดเห็นทัศนคติทางการเมืองที่แตกต่างกันและได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้รับบริการที่แตกต่างกัน ขณะที่ในองค์การของเอกชนนั้นถึงแม้ว่าผู้ปฏิบัติงานจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันในเรื่องต่างๆ แต่ตลาดของสินค้าและบริการ กำไร และสถานะทางเศรษฐกิจ ตลอดจนสภาพพจน์ในสังคมขององค์การมักเป็นตัวแปรที่สำคัญที่จะตัดสินว่าควรจะมีนโยบายอย่างไรในแต่ละเรื่อง ตัวแปรดังกล่าวไม่มีอยู่ในหน่วยงานส่วนใหญ่ของรัฐ

ข้อจำกัดภายนอกต่างๆ ขององค์การมีผลกระทบต่อความมีอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหารองค์การของรัฐมากกว่าผู้บริหารองค์การเอกชน ในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติกัน ถึงแม้ว่าผู้บริหารทั้งขององค์การของรัฐและของเอกชนจะต้องคำนึงถึงกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลเหมือนกัน แต่ผู้บริหารองค์การของรัฐต้องทำงานภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีข้อกำหนดกฎหมายต่างๆ มากกว่า รวมทั้งจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ทั้งทางการบริหารและการเมืองทั้งที่เป็นแบบทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานของตนมีกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ ทั้งที่อยู่ในกระทรวง ทบวงเดียวกันและที่ต่างกระทรวงกัน ทั้งที่อยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนกลุ่ม

ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบการเมือง การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องประสบปัญหาความยุ่งยากในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ และเห็นว่า การดำเนินงานขององค์การของรัฐต้องขึ้นอยู่กับพลังภายนอกต่าง ๆ ซึ่งยากที่จะควบคุมได้ (Moynihan, 1969; Pressman and Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Edwards and Sharkansky, 1982) ดังนั้น ผู้เขียนเสนอว่า

**ข้อเสนอที่ 3** พิจารณาในแง่ของข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายใน องค์การแล้ว ผู้บริหารขององค์การเอกชนมีอิสระในการใช้อำนาจตัดสินใจมากกว่าผู้บริหารองค์การของรัฐ

#### 4. ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการหรือลูกค้า

ในแง่ความสัมพันธ์ที่องค์การมีต่อผู้รับบริการหรือลูกค้านั้น การแยกแยะความแตกต่างระหว่างองค์การของรัฐและเอกชนในประเด็นนี้ทำได้ไม่ง่ายนัก เพราะความหลากหลายในลักษณะการบริการต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายคนเสนอว่าความสัมพันธ์ที่องค์การของรัฐมีต่อประชาชนผู้รับบริการนั้นพอจะแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ 1) ความสัมพันธ์ในรูปของความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและการปกป้องผลประโยชน์ และ 2) ความสัมพันธ์ในรูปแบบของความขัดแย้งกัน (Hirschman, 1970) ความสัมพันธ์ในรูปของความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เกิดขึ้นเพราะหน่วยงานของรัฐและกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐให้การบริการและความคุ้มครองทางกฎหมายต่าง ๆ แก่กลุ่มผู้รับบริการ ขณะเดียวกันกลุ่มผู้รับบริการก็ให้ความสนับสนุนทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานนั้นดำรงอยู่ได้ ในทางตรงกันข้ามความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้บริการในลักษณะที่เป็นความขัดแย้ง เป็นผลมาจากลักษณะของการบริการบางประเภทของหน่วยงานของรัฐ และการที่หน่วยงานของรัฐผูกขาดการบริการประเภทนั้น ๆ ซึ่งทำให้คนกลุ่มต่าง ๆ ได้รับผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน เช่น การเคหะ

สงเคราะห์ การรักษาพยาบาลฟรี การช่วยเหลือด้านการเกษตร ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับผู้รับบริการทั้ง 2 แบบนี้ ต่างก็ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่ภาพพจน์ของหน่วยงานของรัฐ ผลที่เกิดจากความขัดแย้งและไม่พอใจทำให้ประชาชนเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไร้ความสามารถไม่คำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ของประชาชน การที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีความสัมพันธ์ที่ดีและใกล้ชิดกับผู้รับบริการบางกลุ่ม ทำให้เกิดผลเสียในแง่ที่ว่าหน่วยงานต่างๆ มักพยายามเอาอกเอาใจกลุ่มผู้รับบริการที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ขณะที่ละเลยไม่คอยสนใจผู้รับบริการกลุ่มอื่นๆ เท่าที่ควร และผลที่ตามมาอีกอย่างหนึ่งก็คือโครงการและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ล่าสมัยไม่มีความจำเป็นแล้ว ก็มักไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพราะยังอำนวยความสะดวกให้แก่ทั้ง หน่วยงานของรัฐและกลุ่มผู้รับบริการที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานนั้น ๆ

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของเอกชนกับลูกค้าก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับของหน่วยงานของรัฐ เพราะหลักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าด้วยเรื่องการค้าเปลี่ยนแปลงเร็วและเป็นทางการนั้นมีแต่ในทางทฤษฎี มิตรภาพ สินน้ำใจ ความชอบในยี่ห้อของสินค้า เป็นตัวแปรสำคัญในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ากับองค์การเอกชน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่อยู่เหนือตัวแปรเหล่านี้ก็คือ กำไร และราคา ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ที่แท้จริงระหว่างลูกค้ากับบริษัทธุรกิจเอกชน ในองค์การของรัฐแล้วกำไรและราคามีได้เป็นกลไกสำคัญที่จะตัดสินลักษณะความสัมพันธ์ที่องค์การมีกับกลุ่มผู้รับบริการ เพราะบริการของรัฐส่วนใหญ่มีลักษณะผูกขาด อาจสรุปความแตกต่างระหว่างองค์การของรัฐและของเอกชนในเรื่องความสัมพันธ์ที่มีต่อผู้รับบริการหรือลูกค้าได้ว่า

**ข้อเสนอที่ 4** ขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของเอกชนกับลูกค้าดำเนินไปบนพื้นฐานของหลักการตลาด ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้รับบริการมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะสองขั้วคือ ความขัดแย้งไม่พอใจกับความร่วมมือปกป้องผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

### ภาพพจน์ความค้ำประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ

การวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐทำได้ยากกว่าขององค์กรของเอกชน เพราะไม่อาจตีราคาของการบริการของรัฐได้ชัดเจนเหมือนกับราคาสินค้าและบริการขององค์กรธุรกิจเอกชน ขณะที่ผู้พยายามวัดประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐในแง่ของผลผลิตของแรงงานซึ่งวัดได้ไม่ยาก แต่ผู้เขียนเห็นว่าตัวเลขที่ได้จะไม่ค่อยมีผลแก้ไขภาพพจน์ความค้ำประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐได้มากนัก เพราะภาพพจน์นี้เป็นผลมาจากรูปแบบขององค์กรของรัฐ กิจกรรมที่ปฏิบัติ และความสามารถของหน่วยงานมากกว่าผลงาน

ปัจจัยที่สำคัญบางประการมีผลโดยตรงต่อภาพพจน์ความค้ำประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ การตัดสินใจที่ทันต่อเหตุการณ์ ความสามารถในการวางแผนและประเมินผลงานความสามารถในวิชาชีพ และความซื่อสัตย์ของหน่วยงาน เราจะเข้าใจถึงภาพพจน์ความค้ำประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเหล่านี้โดยพิจารณาในแง่ประเด็น 4 ประการที่ใช้เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างองค์กรของรัฐกับของเอกชนที่กล่าวมาในตอนต้น

1. หน่วยงานของรัฐมักถูกมองว่าขาดความสามารถในการตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ ที่เป็นเช่นนี้เพราะเป้าหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐมักมีลักษณะคลุมเคลือ และผู้บริหารขาดความคล่องตัวหรืออิสระในการตัดสินใจ เพราะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในหน่วยงาน ดังที่กล่าวไว้ในข้อเสนอนี้ 1 และ 3

2. หน่วยงานของรัฐมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการทำงานโดยไม่มีแผนการวางแผนที่ดีทั้งระยะสั้นและระยะยาว ที่เป็นเช่นนี้เพราะหน่วยงานของรัฐนั้นประสบความยากลำบากในการวางแผนที่ดี ในเมื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของหน่วยงานและของงานส่วนใหญ่มีลักษณะคลุมเคลือ ผู้บริหารระดับสูงก็มักขาดความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องแก้ไข ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ในการบริหาร

หน่วยงาน การที่ตัดสินใจในแต่ละเรื่องต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งต้องมีการตัดสินใจหลายระดับของสายการบังคับบัญชา และกลุ่มผู้รับบริการต่าง ๆ ก็พยายามปกป้องผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่มตน

3. หน่วยงานของรัฐมักถูกมองว่าปฏิบัติงานโดยไม่มีระบบการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ การขาดระบบการติดตามประเมินผลที่ดีของหน่วยงานของรัฐมีสาเหตุมาจากตัวแปรต่าง ๆ ในข้อเสนอมติที่ 1, 3 และ 4 นั่นคือ การมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัดเจน ปัญหาในการทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบต่อนักที่อย่างแท้จริง และรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนทั้งสองแบบ ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและการใช้วิธีการต่าง ๆ ในการประเมินผล

4. ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐมักถูกมองว่าด้อยความสามารถในวิชาชีพ ซึ่งเรื่องนี้เป็นปัญหาในแง่ของบุคลากรตามที่กล่าวในข้อเสนอมติที่ 2

5. ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานของรัฐที่มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ปัญหานี้เกิดขึ้นเพราะหน่วยงานต่าง ๆ มีความคิดเห็นแตกต่างกันในเป้าหมายและบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีต่อสังคม และเพราะรูปแบบความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐมีต่อกลุ่มผู้รับบริการตามที่กล่าวในข้อเสนอมติที่ 1 และ 4

ประเด็นที่สำคัญที่ต้องพิจารณาในขั้นนี้คือ จริง ๆ แล้วการเปรียบเทียบระหว่างองค์กรของรัฐและของเอกชนในแง่ประสิทธิภาพนั้นเหมาะสมหรือควรจะนำมาเปรียบเทียบกันหรือไม่? ผู้เขียนเห็นว่า องค์กรของรัฐและของเอกชนนั้นต่างก็ถูกสร้างขึ้นและมีการปฏิบัติงานอยู่บนพื้นฐานของข้อสมมติฐานต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน ดังนั้น เราต้องศึกษา ประเมิน และทำความเข้าใจขององค์กรแต่ละประเภทนี้แยกออกจากกันต่างหากไม่ควรนำมาเปรียบเทียบกัน

### **ประชาธิปไตยกับการด้อยประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐ**

จากสิ่งที่ได้เสนอไว้ข้างต้นนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอว่า ความด้อยประสิทธิภาพขององค์กรของรัฐ คือ สิ่งที่เราต้องเผชิญอยู่เสมอในระบบการเมืองที่ยึดถือความคิดต่าง ๆ



แบบประชาธิปไตยเป็นหลักในการดำเนินงาน การกล่าวเช่นนี้มีได้หมายความว่าผู้เขียนเห็นว่าในระบบการเมืองแบบเผด็จการนั้นหน่วยงานของรัฐจะมีประสิทธิภาพ แต่ผู้เขียนกำลังเสนอว่าความคิดต่าง ๆ แบบเสรีประชาธิปไตยนั้นมีผลโดยตรงต่อรูปแบบและการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งทำให้ยากที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ผู้เขียนจะอธิบายความคิดเห็นนี้ในประเด็นปัจจัยต่าง ๆ ขององค์การ 4 ประการ ดังนี้

1. **เป้าหมาย** ความคิดแบบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ความเชื่อที่ว่า สิ่งที่รัฐบาลควรกระทำนั้นขึ้นอยู่กับค่านิยมและความต้องการของประชาชนที่มีลักษณะหลากหลาย และไม่มีผู้นำหรือใครที่สามารถจะแสดงออกซึ่งความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนแทนตัวประชาชนได้ บัณฑิตสามารถที่จะไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นและความต้องการใดก็ได้ ค่านิยมและความชอบต่าง ๆ ของประชาชนจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ต่าง ๆ และทางเลือกนโยบายต่าง ๆ คือการตีความ ปรับและประนีประนอมเป้าหมายและความต้องการของกลุ่มคนต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายในระบบการเมือง รัฐเป็นเพียงผู้ไกล่เกลี่ยหรือคนกลางโดยทำหน้าที่เป็นกลไกแก้ไขความขัดแย้งในผลประโยชน์ต่าง ๆ ของกลุ่มคนตามกระบวนการและขั้นตอนการแก้ไขความขัดแย้งที่คนส่วนใหญ่ยอมรับ (Lindblom, 1959 : 79-88 ; 1965 ; and Dahl, 1965)

ตามทฤษฎีนี้การแก้ไขความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่หลากหลายในระบบการเมืองเป็นหน้าที่เบื้องต้นของฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับเอากฎหมายต่าง ๆ ไปบังคับใช้ปฏิบัติโดยกฎหมายที่ผู้บริหารนำไปบังคับใช้นั้น จะต้องมีความชัดเจนไม่คลุมเครือ เหมือนอย่างเช่นผู้จัดการฝ่ายผลิตรับคำสั่งจากผู้บริหารขององค์การให้ผลิตสินค้าจำนวนหนึ่ง โดยให้มีต้นทุนและคุณภาพตามที่กำหนดไว้ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัตินั้น ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐไม่อาจแยกตัวออกจากการเมืองได้ ต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจคุณค่าต่าง ๆ หรือมีบทบาทในการแก้ไขประนีประนอมผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันนับตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผล (Braybrook and Lindblom, 1970 : 93-98) กฎหมายต่าง ๆ หรือกลไกแก้ไขความขัดแย้ง

ในผลประโยชน์ต่าง ๆ มักมีลักษณะไม่ชัดเจนคลุมเคลือเพราะมีแรงบีบคั้นต่าง ๆ ในระบบการเมือง ในสังคมสมัยใหม่ซึ่งรัฐมีบทบาทในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มคนต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันในสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองนั้น นักการเมืองส่วนใหญ่ก็พยายามทำในสิ่งที่จะช่วยให้เขาได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน เพื่อจะได้รับการเลือกตั้งครั้งต่อไปมากกว่าที่จะพยายามแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพราะปัญหาแต่ละด้านของประเทศในตัวของมันเองก็มีความสลับซับซ้อน ขณะเดียวกันนักการเมืองก็ขาดทรัพยากรหลาย ๆ อย่างที่จะทำการศึกษาค้นคว้าอย่างถ่องแท้ผลก็คือ มีการออกกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่ค่อนข้างคลุมเคลือ กฎหมายหรือนโยบายที่คลุมเคลือนี้ให้ผลดีแก่นักการเมือง เพราะก่อให้เกิดภาพพจน์ทั่วไปในหมู่ประชาชนว่าปัญหาต่าง ๆ ได้รับความสนใจแก้ไขแล้วและเมื่อนโยบายและกฎหมายมีความคลุมเคลือมีขอบเขตกว้างทั่ว ๆ ไปไม่เฉพาะเจาะจง กลุ่มคนต่าง ๆ ก็เกิดความรู้สึกว่ากลุ่มตนได้รับผลประโยชน์ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วโดยสาระสำคัญของนโยบายหรือกฎหมายแต่ละฉบับนั้นเป็นการให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มหนึ่ง แต่ขณะคนอีกกลุ่มหนึ่งเสียผลประโยชน์ ดังนั้น ทรบไตที่ยังมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งนักการเมืองถูกพลังต่าง ๆ บีบคั้นให้ต้องมีการสัญญาแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ว่าจะทำสิ่งนั้นสิ่งนี้ ในขณะที่ผู้นำทางการเมืองเองก็ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายต่าง ๆ ของประเทศได้เด่นชัดตายตัวเหมือนอย่างผู้นำในระบบการเมืองแบบเผด็จการแล้ว เป้าหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐจะขาดความชัดเจนและขาดความเห็นพ้องต้องกันจากกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการเมือง

**2. บุคลากร** ปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ในขณะที่เราต้องการให้รัฐบาลบริหารงานโดยมีความรับผิดชอบต่อประชาชน เราก็พยายามป้องกันไม่ให้มีผู้ปกครองที่อาจใช้อำนาจแบบเผด็จการ ในการบริหารงานของประเทศนั้นความต้องการเช่นนี้ก่อให้เกิดความคิดที่ว่าเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนจึงจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ขณะที่ข้าราชการประจำเป็น

ผู้รับนโยบายและคำสั่งไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและปลอดจากการคอร์รัปชันใดๆ ในทาง  
ทฤษฎีนั้นการมีตำแหน่งทางการเมืองก็เพื่อที่จะให้มีความริเริ่มใหม่ๆ ในการปฏิบัติงานเพื่อ  
รับผิดชอบต่อประชาชน แต่ในทางปฏิบัตินั้น ข้าราชการการเมืองมักต้องยกว่ข้าราชการ  
ประจำมากในเรื่องข้อมูลข่าวสาร ความรู้ทางด้านเทคนิคและประสบการณ์ในการบริหาร  
ทำให้ข้าราชการการเมืองส่วนใหญ่ไม่อาจควบคุมข้าราชการประจำให้ปฏิบัติงานอย่างมี  
ประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามข้าราชการประจำมักกลับเป็นฝ่ายครอบงำ  
ความคิดเห็นและพฤติกรรมของข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนด  
นโยบาย หลักคุณธรรม หลักการยึดถือการรับราชการเป็นอาชีพ การกำหนดตำแหน่ง  
และคุณสมบัติประจำตำแหน่งที่ค่อนข้างชัด และขอบเขตของบทลงโทษที่กำหนดไว้ชัดเจน  
สิ่งเหล่านี้ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการประจำจากการถูกบังคับแทรกแซงและกลั่นแกล้ง  
จากข้าราชการการเมือง สภาพการณ์ต่างๆ ทั้งหมดนี้ทำให้ยากที่จะมีข้าราชการการเมือง  
ที่มีความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติงานรับผิดชอบต่อประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะ  
เดียวกันก็เป็นการยากที่ข้าราชการการเมืองจะควบคุมให้ข้าราชการประจำปฏิบัติงานอย่าง  
มีประสิทธิภาพเช่นกัน

3. **ความมีอิสระในการตัดสินใจ** ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น  
มีความพยายามป้องกันไม่ให้มีศูนย์อำนาจการเมืองที่จะตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ของ  
ประเทศอยู่เพียงแห่งเดียว ในระบบการเมืองที่ยอมรับในความขัดแย้งแตกต่างกันในค่านิยม  
และความต้องการต่างๆ ของกลุ่มคนที่มีต่อเรื่องต่างๆ ของประเทศนั้น มีผลทำให้  
ความมีอิสระในการตัดสินใจของผู้บริหารหน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดในแง่โครงสร้างจะ  
เห็นว่ามีโครงสร้างระบบถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ ในแง่พฤติกรรม ก็เน้นให้มีการต่อรอง  
ประนีประนอมความต้องการและผลประโยชน์ต่างๆ เจือปนไขเหล่านี้ทำให้ผู้บริหารองค์การ  
ของรัฐไม่อาจมีอิสระในการที่จะตัดสินใจดำเนินการต่างๆ โดยยึดถือความคิดเห็นความต้องการ  
ของตนอย่างเดียวได้

4. **ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการ** ในทฤษฎีประชาธิปไตยนั้นกลุ่มผู้รับ  
บริการในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีผลดีแก่กระบวนการทางการเมืองแบบประชา-

ธิปไตย เพราะกลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เสนอความต้องการของกลุ่มตนในนโยบายแต่ละเรื่อง (Bentley, 1908, Truman, 1951, Latham, 1952) แต่ในทางปฏิบัตินั้น เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่มีอิทธิพล ความเข้มแข็งที่เท่าเทียมกันที่จะทำให้มีความเท่าเทียมกันในการเป็นตัวแทนความต้องการต่าง ๆ ได้ ผลก็คือ เกิดรูปแบบความสัมพันธ์ 2 ประเภทที่หน่วยงานของรัฐมีต่อกลุ่มผู้รับบริการตั้งที่กล่าวมาข้างต้น ในเรื่องนี้ยังไม่มีผู้ใดเสนอวิธีการแก้ไขอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎระเบียบว่าด้วยการลอบบี้ยการใช้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศก็ทำได้ยากเพราะกระทบกระเทือนถึงสิทธิทางการเมืองพื้นฐานของประชาชนในการที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มและมีส่วนร่วมในทางการเมือง

### สรุป

ความค้อยประสิทธิภาพขององค์การของรัฐเมื่อเปรียบกับขององค์การของเอกชน เป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญต่างๆ ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เราใช้อยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนเห็นว่าผู้ที่พยายามปฏิรูประบบและระเบียบราชการไทยโดยพยายามหยิบยืมหลักการความคิดที่ดีที่ใช้ได้ผลในองค์การของเอกชนมาประยุกต์ใช้ในองค์การของรัฐ ควรระลึกถึงข้อจำกัดต่างๆ ที่กล่าวมาในการศึกษานี้ ถึงแม้ว่าการศึกษาค้างนี้ จะไม่ได้พิจารณาถึงทิศทางของทฤษฎีองค์การในอนาคตว่าควรมีลักษณะอย่างไร แต่ข้อโต้แย้งต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ปรัชญาและวิธีการศึกษาในปัจจุบันที่มุ่งค้นหาหลักการสากลขององค์การ เพื่อใช้ได้ทั้งในองค์การของรัฐและของเอกชนนั้น ในความเป็นจริงแล้วไม่ค่อยประสบความสำเร็จ จริงอยู่หลักการและเทคนิคบางอย่างอาจใช้ได้ทั้งในองค์การของรัฐและของเอกชน เช่น การกำหนดงาน การติดต่อสื่อสาร การบังคับบัญชา การควบคุมวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น แต่ในเรื่องที่เป็นหัวใจสำคัญขององค์การคือการกำหนดนโยบายนั้น องค์การของรัฐและของเอกชนมีความแตกต่างกันมาก ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า นักวิชาการควรศึกษารูปแบบของการบริหารที่ใช้เฉพาะกับองค์การของรัฐและที่ใช้เฉพาะกับองค์การของเอกชน.

## บรรณานุกรม

- Bardach, Eugene. *Implementation Games*. Cambridge : M.I.T. Press, 1977.
- Bentley, Arthur. *The Process of Government*. Cambridge : Harvard University Press, 1908.
- Bernard, Chester. *The Functions of The Executive*. Cambridge : Harvard University Press, 1938.
- Braybrooke, David and Lindblom, Charles. *A Strategy of Decision*. New York : Free Press, 1970.
- Cyert, Richard. and March, James. *The Behavioral Theory of The Firm*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1963.
- Dahl, Robert. *Preface to Democratic Theory*. Chicago : University of Chicago Press, 1965.
- Edwards, George C. and Sharkansky, Ira. *Policy Predicament*. Madison : University of Wisconsin Press, 1982.
- Heclo, Hugh. *A Government of Strangers*. Washington D.C. : Brookings, 1976.
- Hirschman, Albert O. *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1970.
- Latham, Earl. *The Group Basis of Politics*. Ithaca : Cornell University Press, 1952.
- Lindblom, Charles. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review*. (Spring 1959), 19 : 79-88.
- Lowi, Theodore. *The End of Liberalism*. New York : W.W. Norton Inc., 1969.
- Mayo, Elton. *The Social Problems of an Industrial Civilization*. Cambridge : Harvard University Press, 1945.
- Moynihan, Patrick. *Maximum Feasible Misunderstanding*. New York : Free Press, 1969.
- Pressman, Jeffrey and Wildavsky, Aaron. *Implementation*. Berkeley : University of California Press, 1973.
- Rivlin, Alice. *Systematic Thinking for Social Action*. Washington D.C. : Brookings, 1971.
- Simon, Herbert A. *Administrative Behavior*. New York : Free Press, 1976.
- Truman, David. *The Power of Government*. New York : Alfred Knopf, 1951.
-