ปัจจัยกำหนดรูปแบบองค์การภาครัฐสมัยใหม่

Determinants of Modern Public Organizational Design

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสองประการ คือ 1) เพื่อนำเสนอผลการศึกษารูปแบบองค์การภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบัน และ 2) เพื่อเสนอผลการทดสอบปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อรูปแบบองค์การภาครัฐ กรอบแนวคิดในการศึกษาได้ประยุกต์จากทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกน (Morgan's Structural Contingency Theory) โดยได้กำหนดสมมติฐานในการวิจัยว่า สิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี ลักษณะของคน การจัดการ และอายุมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ ระเบียบวิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงปริมาณผสมกับการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ในเชิงลึก และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประชากรในการศึกษาครอบคลุมองค์การภาครัฐฝ่ายบริหาร ได้แก่ ส่วนราชการ หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit-SDU) องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทมหาชนจำกัด การทดสอบสมมติฐานใช้เทคนิคการวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis)

บทความนี้ได้เสนอหลักเกณฑ์ระดับความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์การเพื่อใช้แบ่งประเภทขององค์การในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ศักดิ์ของกฎหมายในการจัดตั้งองค์การ ระดับการบังคับบัญชา สถานภาพการเป็นส่วนราชการ สถานภาพการเป็นนิติบุคคล และความอิสระในการจัดการงบประมาณ บุคลากร และการบริหารอื่น ๆ เมื่อนำเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการแบ่งกลุ่มองค์การตามระดับความเป็นอิสระแล้ว สามารถแบ่งรูปแบบองค์การได้เป็นสามประเภท คือ ส่วนราชการ องค์การรูปแบบพิเศษ (รวมหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ) และรัฐวิสาหกิจ (รวมบริษัทมหาชนจำกัด) สำหรับผลการทดสอบสมมติฐานพบว่ารูปแบบองค์การภาครัฐทั้งสามแบบไม่มีความสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี และลักษณะของคน ซึ่งตามทฤษฎีได้กล่าวว่าหากปัจจัยเหล่านั้นไม่มีความสัมพันธ์กันกับรูปแบบองค์การ ประสิทธิผลการทำงานขององค์การก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ผลการศึกษายังพบว่ามีอายุขององค์การเพียงปัจจัยเดียวที่มีความสัมพันธ์กับ

* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

งานนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1. บทนำ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา กระแสการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มากที่สุด อันเป็นผลมาจากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ตกต่ำและมีการเรียกร้องให้ภาครัฐแก้ปัญหา แต่องค์การและการบริหารภาครัฐแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการและแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ประเทศที่ได้นำแนวคิดนี้ไปใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ และหลังจากนั้นแนวคิดนี้ก็ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในหลาย ๆ ประเทศ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM) เป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นลูกค้าและผลลัพธ์เป็นหลัก ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โครงสร้างองค์การและกลไกในการให้บริการที่หลากหลาย และองค์การมีลักษณะเป็นอิสระมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้มีทางเลือกในเศรษฐกิจกึ่งมีการแข่งขันในตลาด (Aucoin, 1995; Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992 อ้างใน ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2548) และมีการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ

พาราไดม์หลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ องค์การและการจัดการที่อิงกับหลักเศรษฐศาสตร์ เช่น ทฤษฎีต้นทุนการแลกเปลี่ยน (Transaction Cost Theory) และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ที่นำหลักประสิทธิภาพและหลักการนโยบายของรัฐบนพื้นฐานการตลาดมาใช้ (Boston, 1991; Stiglitz, 1994; Horn, 1995)

อีวาน เฟอร์ไลย์ และคณะ (Ewan Ferlie et al. อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549ก) แบ่งประเภทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็น 4 แนวทางใหญ่ คือ (1) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) (2) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) (3) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) และ (4) การให้ความสำคัญต่อการบริหารประชาชน (Public Service Orientation) สำหรับการลดขนาดและการกระจายอำนาจนั้น อีวานและคณะ เห็นว่าเป็นแนวคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค ซึ่งต้องการให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลักและภารกิจงานรองเพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market Testing) หรือการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (Contestability) การแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน (Purchaser-Provider Split) การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (Contractualism) รวมถึงการจัดตั้งการบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification)

จอห์น ฮาลิกาน (John Haligan) (อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549ข) ได้เสนอแนวทางในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) ว่าในเรื่องของการ

ปรับปรุงโครงสร้างองค์การนั้น ควรมีการยุบรวมกระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนและปรับปรุงการประสานงานให้ดีขึ้น หรือการแยกส่วนหน่วยงานเดิมออกมาใหม่ (Decoupling) เพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์การบริหารงานแบบพิเศษที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (Agencification) ซึ่งมีอิสระและความคล่องตัวสูง ขนาดเล็กลง วัตถุประสงค์ชัดเจนสามารถวัดผลงานได้อย่างเป็นรูปธรรม

การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของรูปแบบองค์การภาครัฐใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น กล่าวคือ เดิมองค์การภาครัฐในประเทศไทยมีเพียง 2 ประเภท คือ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจากภารกิจบางประเภทไม่เหมาะสมหรือเข้าข่ายการจัดตั้งเป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จึงมีการตรากฎหมายเฉพาะและมีการจัดตั้งเป็นองค์การหรือหน่วยงานในกำกับของฝ่ายบริหารมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์การทหารผ่านศึก เป็นต้น (วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, 2547)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (Autonomous University) แห่งแรก คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และได้เป็นต้นแบบให้มหาวิทยาลัยในกำกับแห่งอื่นด้วย คือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (จัดตั้ง พ.ศ. 2535) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (จัดตั้ง พ.ศ. 2541) และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (เปลี่ยนแปลงสถานภาพ พ.ศ. 2541) ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยเหล่านี้มีการบริหารที่มีอิสระและมีความคล่องตัวมากกว่าที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีอยู่ (หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับ)

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ตามแนวคิดขององค์การอิสระ ทั้งนี้เพื่อให้องค์การเหล่านี้มีอิสระในการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการดำเนินงานด้านอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540)

พ.ศ. 2540 ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งถือว่าเป็นแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการฉบับแรกของไทย โดยได้กำหนดหลักพื้นฐานในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง การบริหารเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งมีหลักการในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ คือ รัฐจะมุ่งยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานของรัฐที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม นอกจากนี้ในแผนแม่บทดังกล่าวได้กำหนดหลักการและวิธีการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดการจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ รวมทั้งมีการ

กำหนดการจัดตั้งองค์การมหาชน และการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยมีเหตุผลซึ่งระบุเป็นหมายเหตุไว้ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า "...เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะในบางกรณี ให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนเพื่อบูรณาการให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดเข้าร่วมกัน ทำงานอย่างมีเอกภาพ และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินงาน ซึ่งต้องอาศัยความเร่งด่วน" (พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542) และได้เปลี่ยนสถานภาพโรงพยาบาลบ้านแพ้วเป็นองค์การมหาชนหรือโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ (Autonomous Hospital) ในปี พ.ศ. 2543 เพื่อให้โรงพยาบาลสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ คล่องตัว และเอื้ออำนวยต่อการใช้บุคลากรและทรัพยากรของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตลอดจนสามารถให้บริการด้านสาธารณสุขได้อย่างมีคุณภาพ (หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543) และต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนในระยะหลังเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่ง

ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เป็นพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดสาระสำคัญในเรื่องการจัดส่วนราชการในโครงสร้างกระทรวงใหม่ โดยการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานแนวใหม่ในระดับกระทรวง ซึ่งเน้นการแยกภารกิจด้านนโยบายและภารกิจในการปฏิบัติงานตามภารกิจหลัก เรียกว่า "De-couple Model" เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการจัดบทบาทภารกิจของหน่วยภาครัฐในอนาคต และเป็นแนวทางในการพิจารณาลดบทบาทการปฏิบัติการบางส่วนของรัฐที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการได้เอง และมีแนวทางการจัดรูปแบบการแบ่งงานออกเป็นกลุ่มซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวัดผลงานและการปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2544)

การปฏิรูประบบราชการในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยได้ปรับปรุงโครงสร้างจากเดิม 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง ใน 3 กลุ่มภารกิจ คือ 1) กลุ่มที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 2) กลุ่มกระทรวงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และ 3) กลุ่มกระทรวงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับภารกิจเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะเป็นครั้งคราวตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม (มานิตย์ จุมปา, 2545)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit-SDU) เพื่อรองรับภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการหรืองานสนับสนุนบางประการที่รัฐยังคงต้องดำเนินการเอง โดยต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริการภาครัฐเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ แนวทางการพัฒนาระบบราชการไทยซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้ความเห็นชอบมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับการปรับโครงสร้างส่วนราชการ คือ การปรับโครงสร้างส่วนราชการ ได้แก่ การพัฒนาการบริหารกลุ่มภารกิจ (Cluster) การปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างระบบราชการ โดยการโอนถ่ายภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ทรัพยากร จากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดให้มี "เจ้าภาพ" รับผิดชอบในการดำเนินงานที่ยังไม่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม คงเหลือเฉพาะกระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลองค์กรอิสระ องค์การมหาชน กองทุน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ และองค์กรหรือหน่วยงานในลักษณะเดียวกัน

ผลจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารในระบบราชการ และการปฏิรูประบบราชการในทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้เกิดองค์การภาครัฐรูปแบบต่าง ๆ มากมาย นอกจากกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่เดิมแล้ว ได้มีองค์การรูปแบบอื่น ๆ เกิดขึ้นด้วย เช่น หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit-SDU) องค์การมหาชน (Public Organization-PO) องค์การในกำกับของรัฐ (Autonomous Organization) บริษัทมหาชนจำกัด (Public Company Limited) และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

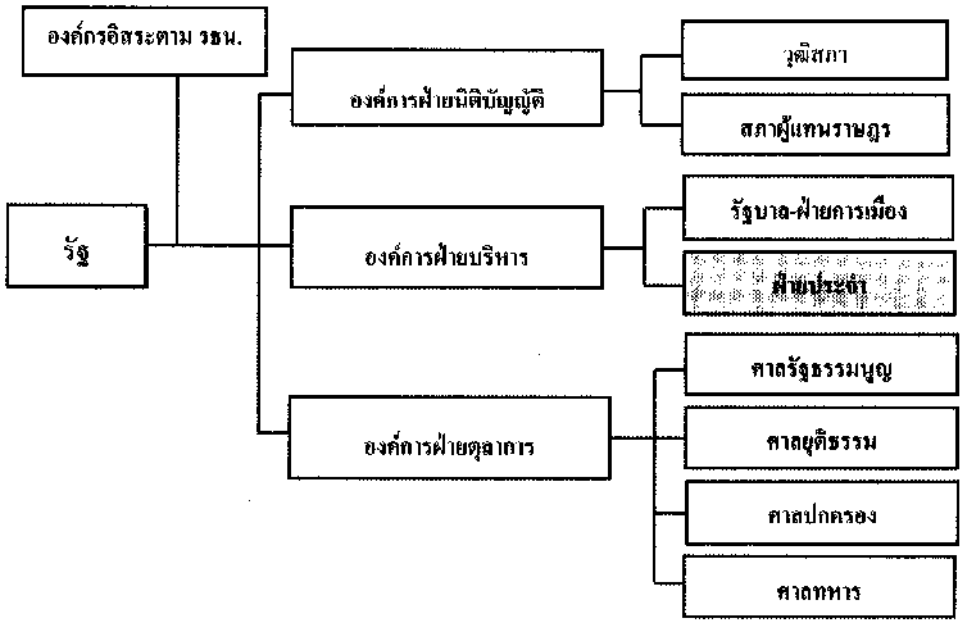
เนื่องจากองค์การภาครัฐถือเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นหน่วยงานที่ช่วยผลักดันนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลให้บังเกิดผลต่อประชาชนและสังคมโดยรวม โดยรัฐบาลได้ใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมากในการปรับปรุงองค์การภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการยกกฎหมายจัดตั้งองค์การ การสร้างระบบและกลไกเพื่อช่วยสนับสนุนการทำงานขององค์การเหล่านี้ จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่าองค์การภาครัฐเหล่านี้มีรูปแบบองค์การที่เหมาะสมและมีความสัมพันธ์สอดคล้อง (Fit) กับสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี ลักษณะคน และการจัดการ หรือไม่ เพื่อจะได้ทำให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จึงต้องการศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบองค์การภาครัฐกับปัจจัยดังกล่าวว่าจะเป็นไปตามทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์หรือไม่

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เพื่อเสนอผลการศึกษารูปแบบองค์การภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบัน ประการที่สอง เพื่อเสนอทดสอบปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การภาครัฐของประเทศไทย โดยกรอบแนวคิดในการศึกษาใช้ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกน (Morgan's Structural Contingency Theory) โดยมีขอบเขตการศึกษาที่เน้นเฉพาะรูปแบบองค์การภาครัฐฝ่ายบริหาร และเป็นหน่วยงานที่อยู่ในส่วนกลางเท่านั้น การศึกษาวิจัยนี้คาดหวังว่าจะช่วยสร้างความเข้าใจเรื่องรูปแบบองค์การในภาครัฐซึ่งมีความหลากหลายมากขึ้นในปัจจุบัน การพัฒนาระดับความเป็นอิสระในบทความนี้เพื่อช่วยแบ่ง

ประเภทขององค์การ น่าจะช่วยทำให้การศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์การภาครัฐขยายเพิ่มขึ้น เพราะประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นที่สนใจในการปฏิรูประบบราชการในระดับสากล และเพื่อจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์การภาครัฐให้มีความเหมาะสม เอื้อต่อการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผลด้วย อันจะนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาองค์การและการบริหารที่เหมาะสมสำหรับองค์การภาครัฐของประเทศไทยต่อไป การนำเสนอในบทความนี้ประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้ คือ รูปแบบองค์การภาครัฐ กรอบแนวคิดของการศึกษา ระเบียบวิธีการศึกษา ผลการศึกษา อภิปรายผล และสรุป ตามลำดับ

2. รูปแบบองค์การภาครัฐ

องค์การภาครัฐสามารถจำแนกตามอำนาจการปกครองได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร องค์การฝ่ายบริหารประกอบด้วยรัฐบาล และฝ่ายปกครอง และองค์การฝ่ายตุลาการประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร นอกจากนี้ยังมีองค์การอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



ที่มา: ปรับจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549ค.

รูปที่ 1 องค์การภาครัฐภายใต้ประเภทของอำนาจการปกครอง

2.1 องค์การที่เป็นส่วนราชการ

องค์การภาครัฐที่เป็นส่วนราชการปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวง/ทบวง กับหน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวง/ทบวง

ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ได้แก่ กรมหรือหน่วยงานเทียบเท่าที่อยู่ภายใต้กระทรวงต่าง ๆ ทั้ง 20 กระทรวง โดยปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณของส่วนราชการได้กำหนดไว้ โดยทั่วไปแต่ละกรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา และอธิบดีขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง ส่วนปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการประจำกระทรวงนั้น ๆ ยกเว้นส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี เพื่อจะทำหน้าที่เหมือนกลไกที่สำคัญในการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างให้ผู้นำฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง (Strong Executive) ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. เป็นต้น ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการมีฐานะเท่ากับระดับ 11 หรือเทียบเท่ากับปลัดกระทรวง สายการบังคับบัญชาขึ้นกับนายกรัฐมนตรีโดยตรง

ส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า เป็นหน่วยงานอิสระหรือส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวง/ทบวงใด ๆ เช่น สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยทั่วไปส่วนราชการจะมีอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะรายงานต่อปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีตามลำดับชั้น อย่างไรก็ตามมีส่วนราชการบางแห่งที่บริหารโดยมีรูปแบบคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายที่สำคัญให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ. เป็นต้น

2.2 องค์การภาครัฐรูปแบบพิเศษ

2.2.1 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit: SDU)

หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เป็นหน่วยงานให้บริการภายในระบบราชการ โดยมีลักษณะกึ่งอิสระ (Quasi-Autonomy) แต่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ยังถือเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงหรือกรม และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวงหรืออธิบดีแล้วแต่กรณี มีเป้าหมายให้บริการหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก และหากมีการผลิตส่วนเกินจะให้บริการหน่วยงานอื่นได้ ในการส่งมอบผลผลิตต้องมีระบบการประกันคุณภาพ ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหารายได้

โครงสร้างการบริหารมีลักษณะการกระจายอำนาจ แยกส่วนออกมาเป็นหน่วยงานเอกเทศ เรียกว่า ศูนย์รับผิดชอบ (Responsibility Center) ที่สามารถดูแลรับผิดชอบการดำเนินงาน การบริหารทรัพยากร มีความคล่องตัวในการจัดโครงสร้างองค์การ อัตรากำลังและ

ค่าตอบแทนของตนเองได้ตามความเหมาะสม แต่ยังคงมีความผูกพันกับหน่วยงานแม่ การดำเนินงานใด ๆ ต้องได้รับการมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของหน่วยงานแม่

องค์การที่จะได้รับการจัดตั้งเป็น SDU จะต้องมีองค์ประกอบของลักษณะงาน คือ (1) มีลักษณะหรือธรรมชาติการดำเนินงานเป็นเรื่องการให้บริการ (2) สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนด (3) มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสร้างภาระรับผิดชอบต่อหน่วยงานแม่ต้นสังกัดได้ (4) สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม (5) มีขนาดที่เหมาะสมเพียงพอต่อการแยกส่วนออกจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัด และ (6) ไม่มีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เรียกว่า "ผู้อำนวยการ" มีอำนาจรับผิดชอบในกิจการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ โดยหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการคัดเลือก และหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดมีอำนาจควบคุมดูแล โดยจะควบคุมดูแลเองหรือแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมดูแลและรายงานผลการดำเนินงานต่อหัวหน้าส่วนราชการเจ้าสังกัดก็ได้ และส่วนราชการเจ้าสังกัดจะรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษต่อ ก.พ.ร.

สำหรับรายได้และรายจ่ายของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัดหรือลูกค้าผู้รับบริการอื่นได้ เพื่อหารายได้ให้เพียงพอกับการดำเนินงานและไม่จำเป็นต้องส่งรายได้ทั้งหมดให้กระทรวงการคลัง แต่ต้องนำรายได้ส่งคลังในอัตราส่วนเดียวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล รายได้ที่เหลือจากการนำส่งเข้าคลัง สามารถนำไปใช้ในการสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน การลงทุนเพิ่มเติม การพัฒนาองค์การและบุคลากรให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้นในระยะยาว และอาจจัดส่วนหนึ่งเข้าสวัสดิการของหน่วยงานแม่

2.2.2 องค์การมหาชน (Public Organization)

องค์การมหาชน หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นหน่วยบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะสมัยใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542)

องค์การมหาชนมีรูปแบบดั้งเดิมจากองค์การที่เรียกว่า Etablissement public ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นองค์การที่มีลักษณะและองค์ประกอบที่เอื้ออำนวยให้สามารถรับผิดชอบภารกิจสมัยใหม่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยได้นำแนวคิดและรูปแบบองค์การดังกล่าวมาปรับใช้ โดยพิจารณาว่าระบบราชการและรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดของตัวระบบ ทำให้ไม่สามารถรองรับการดำเนินกิจกรรม

บริการสาธารณะในลักษณะหรือรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีได้ จึงได้นำไปสู่การจัดสร้างระบบองค์การจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่เรียกว่า "องค์การมหาชน" เพื่อรองรับภารกิจในลักษณะใหม่ ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะขององค์การแบบราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพ การศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก (พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542)

การจัดตั้งองค์การมหาชน เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ดังนี้ (1) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (2) จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ (3) ไม่แสวงหากำไรเป็นหลัก (4) มีระบบการบริหารงาน บริหารคน และบริหารเงินที่กำหนดขึ้นเอง (5) มีกรรมการควบคุมดูแลการดำเนินการ (6) มีระบบการรายงานและประเมินผลที่ชัดเจน (7) ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

องค์การมหาชนจะมีรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารงาน อนุมัติแหล่งเงินทุนและแผนการเงิน ดูแลการบริหารงานทั่วไป คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตั้งประธานกรรมการและกรรมการ โดยกรรมการจะมีผู้แทนส่วนราชการได้ไม่เกินกึ่งหนึ่ง และรวมทั้งหมดไม่เกิน 11 คน มีผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ อยู่ในตำแหน่งไม่เกินวาระละสี่ปี ไม่เกินสองวาระ ผู้อำนวยการมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง (พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542)

2.2.3 หน่วยงานในกำกับของรัฐ

หน่วยงานในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง โดยไม่ผูกพันกับกฎระเบียบและข้อบังคับปกติของราชการ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีรูปแบบองค์การที่สำคัญ คือ ไม่เป็นส่วนราชการและเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์การบริหารสูงสุด ในการกำหนดนโยบาย แต่ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายการบริหารระดับประเทศ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาอุดมศึกษาแห่งชาติ สำหรับการบริหารงาน สามารถกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับระบบงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการจัดการด้านอื่นได้เอง ทำให้มีความคล่องตัวสูง รัฐกำกับดูแลโดยการกำหนด

คุณภาพมาตรฐานระดับประเทศ และกำหนดผลผลิตและผลงาน (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2545)

นอกจากนี้ยังมีสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ศูนย์ปฏิบัติการวิจัยเครื่องกำเนิดแสงซินโครตรอนแห่งชาติ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ และสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับของกระทรวงเจ้าสังกัด มีระบบบริหารงานเป็นอิสระจากระบบราชการ และให้นำรายได้อันเกิดจากการปฏิบัติภารกิจมาใช้ในกิจการได้ โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

2.3 รัฐวิสาหกิจ (State Enterprises)

รัฐวิสาหกิจ หมายถึง หน่วยงานธุรกิจของรัฐ หรือบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบเป็นองค์การของรัฐที่ดำเนินกิจการและการให้บริการเชิงพาณิชย์ ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจ 71 แห่ง (ไม่รวมบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้) โดยสังกัดอยู่กับกระทรวงต่าง ๆ ทั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไร (Profit Oriented) และไม่แสวงหากำไร (Non Profit Oriented) รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานภาครัฐ ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดหาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านพลังงาน ประปา การคมนาคมขนส่ง และระบบโทรคมนาคมและการสื่อสาร ซึ่งถือเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการพัฒนาประเทศ รัฐวิสาหกิจที่แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัดก็จัดอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย

รัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งกลุ่มตามกฎหมายที่จัดตั้งได้เป็น 6 ประเภท คือ

1) จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเทียบเท่ากรม มีจำนวน 22 แห่ง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น
2) จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา จำนวน 14 แห่ง เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
3) จัดตั้งโดยประกาศคณะปฏิวัติ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย
4) จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งเทียบได้กับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จำนวน 15 แห่ง เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

5) จัดตั้งโดยระเบียบหรือข้อบังคับ จำนวน 5 แห่ง เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
6) จัดตั้งโดยพระราชกำหนด จำนวน 2 แห่ง เช่น บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย และบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

รัฐวิสาหกิจมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารที่สำคัญ คือ มีคณะกรรมการบริหารซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายขององค์การ และกำกับการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีผู้บริหารระดับสูงขององค์การรับนโยบายดังกล่าวไปบริหารดำเนินการ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้หลายแห่งมีการสรรหาผู้บริหารระดับสูงขององค์การ เพื่อเปิดโอกาสให้คนภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นมืออาชีพเข้ามาบริหารองค์การ โดยคาดหวังว่าจะทำให้การทำงานขององค์การเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

3. กรอบแนวคิดและสมมติฐานในการศึกษา

3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

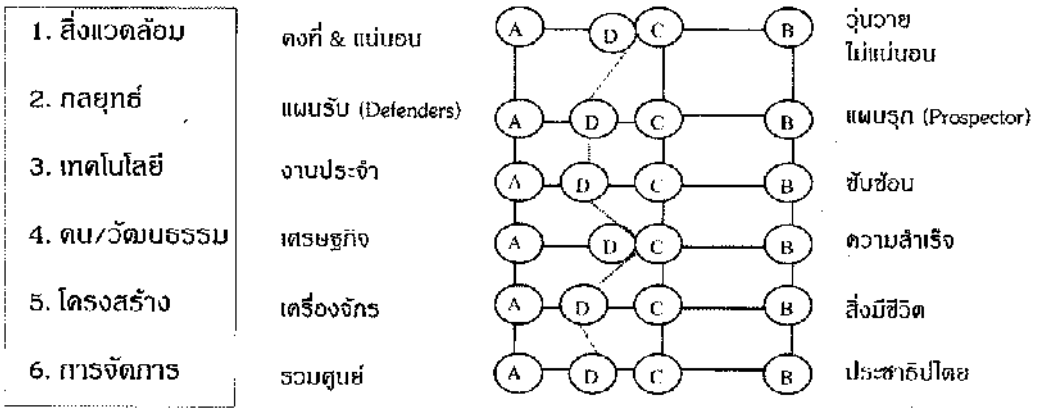
1) สาระสำคัญของทฤษฎี

ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 จวบจนถึงปัจจุบันและได้มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางในสาขาทฤษฎีองค์การและการจัดการ ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ มีฐานคติ (assumption) ว่า (1) ไม่มีทางเลือกใดดีที่สุดในการจัดองค์การ (2) การจัดองค์การแต่ละรูปแบบมีประสิทธิผลไม่เท่ากัน (Galbraith 1973) (3) การจัดองค์การที่ดีที่สุดต้องสอดคล้องกับธรรมชาติของสิ่งแวดล้อม (4) องค์การเป็นระบบเปิด (open system) และ (5) ผู้ตัดสินใจขององค์การเป็นผู้ที่มีเหตุผล (rational)

สาระสำคัญของเนื้อหาทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ คือ การออกแบบโครงสร้างขององค์การที่ดีจะต้องสอดคล้อง (fit) กับปัจจัยต่าง ๆ องค์การที่มีความสอดคล้องของปัจจัยต่าง ๆ ทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและระบบต่าง ๆ ภายใน ไม่ว่าจะเป็นกลยุทธ์ เทคโนโลยี คน และการจัดการ จะทำให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิผล

มอร์แกน (1997) ได้พัฒนาทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ เพื่อให้มีการประยุกต์ใช้ได้ง่ายขึ้น โดยพิจารณาจากตำแหน่งของสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี คน และการจัดการ หากปัจจัยต่าง ๆ ขององค์การอยู่ในแนวเดียวกันเป็นเส้นตรง แสดงว่า รูปแบบองค์การจะมีความสอดคล้อง (Fit) กับปัจจัยต่าง ๆ (ดูรูปที่ 2) เช่น หากองค์การใดที่มีปัจจัยต่าง ๆ อยู่ในตำแหน่ง A ทั้งหมด แสดงว่าปัจจัยต่าง ๆ มีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ องค์การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่คงที่ ใช้กลยุทธ์แบบตั้งรับ (defender) ตลาดมีความมั่นคงพอสมควร เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตที่มีลักษณะเหมือนกันจำนวนมาก ๆ (mass-production) หรือมีลักษณะงานเป็นแบบงานประจำ (routine) คนที่ทำงานในองค์การจะมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจน โดยมีเงินเดือนและ

ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งจูงใจในการทำงาน ดังนั้นโครงสร้างที่เหมาะสมจึงเป็นโครงสร้างองค์การเป็นแบบเครื่องจักร และการจัดการเป็นแบบรวมศูนย์



ที่มา: ปรับจาก Morgan, 1997: 58.

รูปที่ 2 กรอบแนวคิดของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกน

2) ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับทฤษฎี

ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์เป็นทฤษฎีระบบเปิดซึ่งมีการพิจารณาสิ่งแวดล้อมขององค์การประกอบด้วย จึงสอดคล้องกับความเป็นจริงขององค์การ และมีลักษณะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ง่าย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549) อย่างไรก็ตามผลการศึกษาวิจัยส่วนใหญ่มักใช้องค์การภาคธุรกิจเป็นกลุ่มตัวอย่าง เช่น Chandler (1962) ใช้การศึกษาธุรกิจขนาดใหญ่ของอเมริกา Miles & Snow (1978) ได้ศึกษาบริษัทจากอุตสาหกรรมยาสูบ Woodward (1965) ศึกษาโรงงานในอังกฤษ Burns & Stalker (1961) ศึกษาบริษัทอุตสาหกรรมในอังกฤษและสกอตแลนด์ Lawrence & Lorsch (1967) ศึกษาอุตสาหกรรม 3 ประเภท ได้แก่ พลาสติก ภาชนะ และอาหาร ดังนั้นทฤษฎีนี้จึงมีข้อจำกัดในการประยุกต์ใช้กับองค์การภาครัฐ โดยเฉพาะในประเทศไทยที่แทบจะหาการศึกษาที่อิงกับทฤษฎีนี้ในภาพรวมน้อยมาก

นอกจากนี้แนวทางการศึกษาของทฤษฎีนี้ในระยะแรกมีข้อจำกัดเกี่ยวกับปัจจัยที่นำมาพิจารณา กล่าวคือ ในยุคแรกทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ใช้แนวทางการศึกษาแบบแรก (Selection Approach) แนวทางนี้จะมองว่ารูปแบบองค์การต้องปรับให้เข้ากับบริบทที่องค์การอยู่เพื่อให้เกิดความอยู่รอดหรือทำให้องค์การมีประสิทธิผล ตัวอย่างงานของการศึกษาที่ใช้แนวทางที่ศึกษาปัจจัยตัวเดียวในการกำหนดโครงสร้างองค์การ เช่น สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยกำหนดโครงสร้างองค์การ (Burns & Stalker, 1961) ซึ่งเป็นการมองว่าสิ่งแวดล้อมเท่านั้นที่มีผลต่อโครงสร้างองค์การ

(Environmental Imperative) หรือเทคโนโลยีเป็นปัจจัยที่มีผลต่อโครงสร้างองค์การ (Woodward, 1965; 1970) จึงมีผู้วิจารณ์ว่าแนวทางนี้ไม่ได้พิจารณาถึงระบบที่องค์การตั้งอยู่ และไม่ได้พิจารณาถึงอิทธิพลของปัจจัยอื่น ๆ

ต่อมาจึงมีการศึกษาโดยใช้แนวทางที่เน้นปฏิสัมพันธ์ของตัวแปร (Interaction Approach) กล่าวคือ การมองว่าปฏิสัมพันธ์ของบริบทขององค์การกับโครงสร้างจะมีอิทธิพลต่อผลการดำเนินงานขององค์การ เช่น หากโครงสร้างองค์การสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมจะทำให้องค์การมีประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม แนวทางนี้ไม่ได้รับการยอมรับจากนักวิชาการ อันเนื่องมาจากจุดอ่อนทางด้านแนวคิดและเทคนิคการทำวิจัย (Van de Ven & Drazin, 1985)

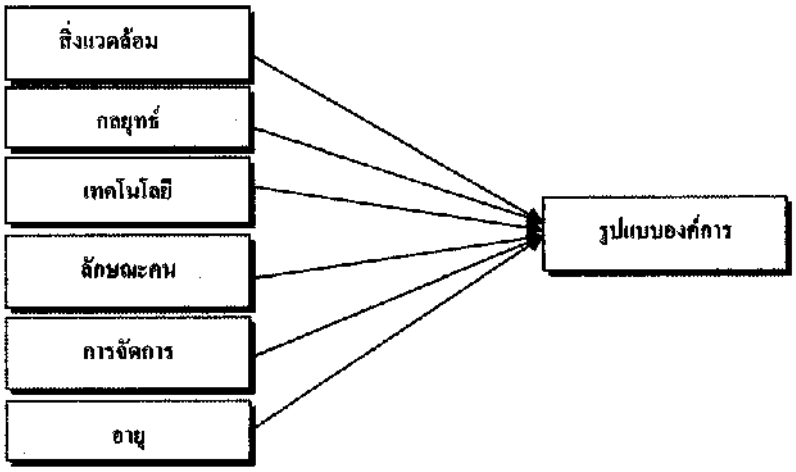
นักวิชาการได้วิจารณ์สองแนวทางแรกว่าเป็นการพิจารณาแบบแยกส่วน ไม่ได้ทำให้เห็นภาพทั้งระบบ จึงมีผู้เสนอว่าในการศึกษารูปแบบองค์การ ควรมีการทำความเข้าใจกับปัจจัยต่าง ๆ พร้อมกัน ซึ่งเป็นที่มาของแนวทางระบบ (System Approach) (Van de Ven & Drazin, 1985; Gresov, 1989) ซึ่งเป็นการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นระบบ แทนที่จะใช้เพียงปัจจัยเดียวหรือสองปัจจัยเท่านั้น (holistic patterns of interdependencies) แนวทางนี้สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องโครงสร้างองค์การของมินซ์เบิร์ก (Mintzberg, 1979) และทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกน

3) การนำทฤษฎีมาใช้ในการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ประยุกต์ใช้ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกน เนื่องจากเป็นทฤษฎีที่ใช้แนวทางระบบ และมีการพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ พร้อมกันว่ามีผลต่อรูปแบบโครงสร้างองค์การอย่างไร ตามแนวทางระบบ (System Approach) ทำให้ทฤษฎีมีความสามารถในการอธิบายได้ดีกว่าแนวคิดที่ใช้แนวทางการศึกษาสองแบบแรก นอกจากนี้ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกนยังเป็นทฤษฎีที่สามารถอธิบายรูปแบบโครงสร้างองค์การภาครัฐของประเทศไทยได้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้มากกว่าแนวคิดโครงสร้างองค์การของมินซ์เบิร์ก เพราะมินซ์เบิร์กจะกำหนดรูปแบบองค์การไว้ 5 รูปแบบ ได้แก่ โครงสร้างแบบง่าย (Simple Structure) องค์การราชการแบบเครื่องจักร (Machine Bureaucracy) องค์การราชการแบบวิชาชีพ (Professional Bureaucracy) องค์การรูปแบบสาขา (Divisionalized Form) และองค์การแบบเฉพาะกิจ (Adhocracy) ซึ่งจะไม่ค่อยสอดคล้องกับรูปแบบองค์การภาครัฐที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

การศึกษาวิจัยนี้ได้ประยุกต์ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกนเพื่อใช้เป็นกรอบความคิดในการศึกษาโดยได้เพิ่มปัจจัยเรื่องอายุองค์การเข้าไปด้วย เนื่องจากผู้วิจัยได้พิจารณาเห็นว่าองค์การภาครัฐของประเทศไทยที่จัดตั้งใหม่มีแนวโน้มที่เป็นองค์การที่ต้องการความเป็นอิสระค่อนข้างสูงกว่าองค์การภาครัฐแบบเดิม และองค์การภาครัฐแบบเดิมเหล่านั้นยังมิได้รับ

การพิจารณาทบทวนรูปแบบว่ายังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ เนื่องจากอาจติดขัดด้วยเหตุผลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบ หรือวัฒนธรรมเดิม การศึกษาครั้งนี้จึงได้กำหนดสมมติฐานในการทดสอบว่าปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี คน การจัดการ และอายุขององค์การมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ



รูปที่ 3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

3.2 สมมติฐานในการวิจัย

จากกรอบความคิดในการศึกษาดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดสมมติฐานหลักไว้ ดังนี้

สมมติฐานที่ 1: สิ่งแวดล้อมขององค์การมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ

ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ได้เสนอว่าสิ่งแวดล้อมที่คงที่จะสอดคล้อง (Fit) กับรูปแบบองค์การแบบราชการหรือเครื่องจักร หากสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงมากจะสอดคล้องกับรูปแบบองค์การที่เป็นแบบสิ่งมีชีวิต ดังนั้นสิ่งแวดล้อมจึงมีความสัมพันธ์กับรูปแบบขององค์การ (Burns & Stalker, 1961; Lawrence & Lorsch, 1967; Mintzberg, 1979)

สมมติฐานที่ 2: กลยุทธ์ขององค์การมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ

ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ยังได้เสนอว่า องค์การที่มีกลยุทธ์เชิงรับจะเหมาะสมกับองค์การแบบเครื่องจักร เพราะการทำงานมีลักษณะเป็นงานประจำ ไม่จำเป็นต้องแสวงหาตลาดหรือลูกค้าใหม่ ๆ ส่วนองค์การที่มีกลยุทธ์เชิงรุกจะเหมาะสมกับองค์การแบบสิ่งมีชีวิต เนื่องจากการแข่งขันมีสูง ดังนั้นกลยุทธ์จึงมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ (Chandler, 1962; Miller, 1987; Morgan, 1997)

สมมติฐานที่ 3: เทคโนโลยีขององค์การมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ

ผลการวิจัยของนักวิชาการหลายท่าน ได้มีความเห็นว่าเทคโนโลยีแบบงานประจำ (Routine Technology) ซึ่งมีลักษณะการทำงานที่มีขั้นตอนชัดเจนและมีข้อยกเว้นน้อยในการปฏิบัติงานจะเหมาะสมกับองค์การแบบเครื่องจักร เพราะลักษณะการทำงานจะมีขั้นตอนที่ชัดเจน เป็นมาตรฐาน จึงสอดคล้องกับองค์การที่มีโครงสร้าง และระเบียบที่เป็นทางการ ส่วนเทคโนโลยีที่เป็นงานแบบซับซ้อน (Non-routine Technology) ซึ่งต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์ แก้ปัญหาเฉพาะหน้า จะเหมาะสมกับองค์การแบบสิ่งมีชีวิต ซึ่งมีความยืดหยุ่นสูงกว่า และเน้นผลงานมากกว่ากฎระเบียบ (Woodward, 1965; Perrow, 1967; Morgan, 1997)

สมมติฐานที่ 4: ลักษณะคนภายในองค์การมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ

คนที่ต้องการแรงจูงใจโดยใช้ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่น เงินเดือน ผลตอบแทนที่จับต้องได้ (Economic Man) จะมีความเหมาะสมในการปฏิบัติงานในองค์การแบบเครื่องจักร เพราะองค์การแบบนี้จะเน้นประสิทธิภาพการทำงานมากกว่าคน คนเป็นเพียงปัจจัยหนึ่งในการทำงานซึ่งสามารถจูงใจโดยใช้ปัจจัยเศรษฐกิจ ส่วนคนที่ต้องการใช้ความคิดสร้างสรรค์ ต้องการบรรลุเป้าหมายในชีวิต (Self-Actualization) จะมีความเหมาะสมในการปฏิบัติงานกับองค์การแบบสิ่งมีชีวิต เพราะองค์การแบบนี้จะเปิดโอกาสให้คนมีส่วนร่วมและได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนเองได้อย่างเต็มที่ จะมีความสมดุลระหว่างเป้าหมายขององค์การและเป้าหมายของปัจเจกชน (Morgan, 1997)

สมมติฐานที่ 5: การจัดการขององค์การมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ

การจัดการในที่นี้ หมายถึง ระดับของการกระจายอำนาจในการตัดสินใจในองค์การ องค์การที่มีการจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจจะเหมาะสมกับองค์การแบบเครื่องจักร ผู้บริหารจะทำหน้าที่ตัดสินใจแทนองค์การ ส่วนผู้ปฏิบัติงานจะมีหน้าที่ทำตามการตัดสินใจนั้น ในขณะที่องค์การแบบสิ่งมีชีวิตจะเหมาะสมกับการจัดการแบบกระจายอำนาจ ซึ่งส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และสามารถตัดสินใจเองได้ (Morgan, 1997)

สมมติฐานที่ 6: อายุขององค์การมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ

อายุขององค์การเป็นปัจจัยที่ผู้วิจัยได้เสริมเข้าไปในตัวแบบโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกน เนื่องจากองค์การที่มีอายุมากขึ้นย่อมมีความสามารถจำกัดในการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลง อันเนื่องมาจากแรงเฉื่อยชาของโครงสร้าง (Structural Inertia) และเมื่อองค์การมีอายุมากขึ้น มาตรฐานการทำงานต่าง ๆ ได้รับการยอมรับและปฏิบัติมาเป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงย่อมเกิดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนมาก (Hannan & Freeman, 1977; 1989) ดังนั้น องค์การที่มีอายุมากน่าจะสอดคล้องกับรูปแบบองค์การแบบราชการ และองค์การที่มีอายุน้อยน่าจะสอดคล้องกับรูปแบบองค์การแบบสิ่งมีชีวิต

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ประชากรเป็นองค์การของภาครัฐฝ่ายบริหารในส่วนกลาง รวมถึงส่วนราชการ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับรัฐวิสาหกิจ และบริษัทมหาชนจำกัด รวม 283 องค์การ การศึกษาเชิงปริมาณได้ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ จำนวนกลุ่มตัวอย่างใช้ตามสูตรของ Yamane (1973) โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบไม่ทราบความน่าจะเป็น (Non-random Sampling) โดยให้กระจายไปยังกระทรวงต่าง ๆ ทุกกระทรวงและครอบคลุมถึงองค์การทุกประเภท จำนวน 173 ฉบับ โดยมีหน่วยงานที่ตอบกลับจำนวน 100 ฉบับ คิดเป็นอัตราตอบกลับประมาณร้อยละ 57.8 ระยะเวลาในการศึกษา คือ ช่วงเดือนกันยายน 2548 ถึงมิถุนายน 2549 รวมเวลาประมาณ 10 เดือน

ส่วนการศึกษาเชิงคุณภาพได้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับศาสตราจารย์ ดร.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (อดีตรองนายกรัฐมนตรี อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และผู้บริหารหน่วยงานรูปแบบต่าง ๆ รวม 10 คน รวมทั้งใช้คำถามปลายเปิดจากแบบสอบถาม และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

การวัดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ได้กำหนดตัวชี้วัดของตัวแปรแต่ละตัวพอสรุปได้ดังนี้ *สิ่งแวดล้อมขององค์การ* หมายถึง ระดับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ความเกี่ยวข้องกับองค์การภายนอก และความซับซ้อนของสิ่งแวดล้อม (Duncan, 1972) *กลยุทธ์ขององค์การ* หมายถึง ระดับของการมีแผนเชิงรุกหรือรับของกลยุทธ์ (Morgan, 1997) *เทคโนโลยีขององค์การ* หมายถึง ระดับความถี่ของเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน (variety) และความสามารถในการแบ่งขั้นตอนการทำงานออกเป็นขั้นตอนย่อยได้ง่าย มีมาตรฐาน (analyzability) (Perrow 1967) *ลักษณะคนในองค์การ* คือ ระดับเกี่ยวกับแรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงานในการทำงาน และการทำงานในลักษณะท้าทาย (Morgan, 1997) *การจัดการ* หมายถึง ระดับการกระจายอำนาจในการตัดสินใจภายในองค์การ (Morgan, 1997) *อายุขององค์การ* หมายถึง จำนวนปีที่ได้จัดตั้งองค์การขึ้นมา ตัวแปรอิสระดังกล่าวข้างต้นเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม ส่วนตัวแปรตาม คือ *รูปแบบองค์การ* ใช้เกณฑ์ความเป็นอิสระแบ่งรูปแบบองค์การดังที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ ศักดิ์ของกฎหมายในการจัดตั้งองค์การ ระดับการบังคับบัญชา สถานภาพการเป็นส่วนราชการ สถานภาพการเป็นนิติบุคคลและความอิสระในการจัดการงบประมาณ บุคลากรและการบริหารทั่วไป ทั้งนี้โดยพิจารณาจากกฎหมายการจัดตั้งองค์การเป็นสำคัญ และแบ่งองค์การของรัฐที่ศึกษาเป็น 3 ประเภท คือ องค์การแบบราชการ องค์การรูปแบบพิเศษ และรัฐวิสาหกิจ (ดูรายละเอียดในผนวกที่ 1)

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณใช้สถิติเชิงพรรณนา คือ ร้อยละ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และความเบ้ เพื่ออธิบายลักษณะของกลุ่มตัวอย่างและตัวแปรแต่ละตัว การหาค่าความเชื่อถือได้ (reliability test) ของตัวแปรใช้ค่า Cronbach's coefficient alpha และสถิติเชิงอนุมานในการทดสอบสมมติฐานใช้เทคนิคการวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis) เนื่องจากตัวแปรตามในการศึกษานี้เป็นตัวแปรกลุ่ม คือ ลักษณะองค์การสามประเภท การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

เนื่องจากตัวแปรอิสระในการศึกษาครั้งนี้มีการใช้ตัวชี้วัดหลายตัว จึงได้ใช้ค่า Cronbach's coefficient alpha เพื่อหาความเชื่อถือได้ (reliability) ของตัวแปร ซึ่งผลพบว่าค่า alpha ของทุกตัวแปรมีค่าตั้งแต่ 0.7485-0.8721 ยกเว้นตัวแปรด้านการกระจายอำนาจ ซึ่งมีค่าไม่ถึง 0.70 จึงไม่นำไปใช้ทดสอบสมมติฐาน (Nunnally, 1978)

5. ผลการศึกษารูปแบบองค์การภาครัฐ

ในบทความนี้ได้จำแนกองค์การที่ศึกษาตามระดับของความเป็นอิสระ (Autonomy)[2] หรือความอิสระในการบริหารตนเองขององค์การภาครัฐ (Bureaucratic Autonomy)[3] ซึ่งในบทความนี้ หมายถึง ระดับของความสามารถขององค์การในการบริหารตนเองอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ต้องขึ้นต่อองค์การอื่นในระบบราชการ เนื่องจากปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่ได้นำมาใช้ในการแบ่งประเภทองค์การตามทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ แต่ยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์ความเป็นอิสระเพื่อใช้กับองค์การภาครัฐที่ใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นระบบและชัดเจน ผู้เขียนจึงได้กำหนดระดับของความเป็นอิสระโดยใช้มิติดังต่อไปนี้ (ดูรูปที่ 4)

1) **ศักดิ์ของกฎหมายในการจัดตั้งองค์การ (Legal Autonomy)** องค์การภาครัฐได้อาศัยกฎหมายในการจัดตั้งที่แตกต่างกัน องค์การที่จัดตั้งโดยระเบียบที่ออกโดยกระทรวง ทบวง กรม

---

[2] ในหนังสือศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พิมพ์ครั้งที่ 5 (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2548 หน้า 12 ได้แปลคำว่า autonomy ว่า 'ความเป็นอิสระ' (ในการบริหารตนเอง) ซึ่งสอดคล้องกับ Collier (2001) ที่ให้ความหมาย autonomy ว่า หมายถึง การบริหารตนเอง (self-governing) หรือ Elazer (1984) ได้ให้ความหมาย autonomy ว่ามีความหมายเดียวกับการปกครองตนเอง (self-rule)

[3] นักวิชาการให้ความหมายคำนี้แตกต่างกัน Christensen (2001: 120-122) ให้ความหมายว่า หมายถึง การที่หัวหน้าหน่วยงานมีอิสระจากการกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากฝ่ายการเมือง ในขณะที่ Carpenter (2001) กล่าวว่า Bureaucratic autonomy จะเกิดขึ้นเมื่อหน่วยราชการสามารถกระทำการใด ๆ ตามที่ปรารถนาโดยนักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่นต้องยินยอมแม้ว่าจะไม่ชอบการกระทำนั้นก็ตาม และในหนังสือของ Carpenter ได้เน้นความหมายของ Bureaucratic autonomy ว่า หมายถึง อำนาจในการกำหนดนโยบายโดยอิสระ

จะมีศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่าการออกโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น การจัดตั้งหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) และองค์การที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจะมีศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่าการออกโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญจะมีศักดิ์สูงที่สุด เช่น การจัดตั้งองค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้องค์การเหล่านี้มีความเป็นอิสระสูงมากกว่ากฎหมายฉบับอื่น

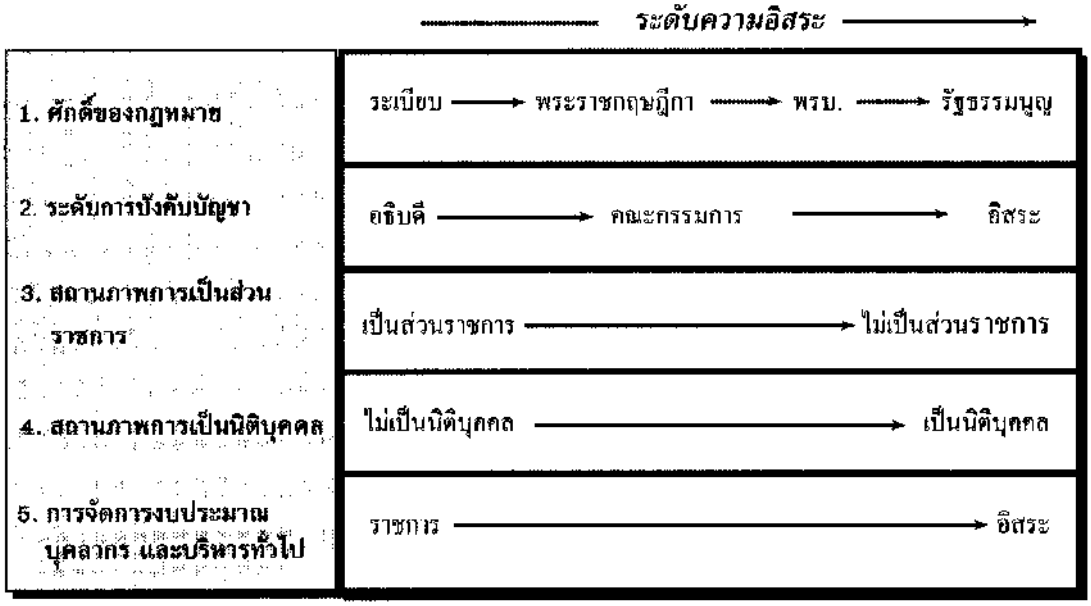
2) ระดับการบังคับบัญชา (Supervision Level) หมายถึง ความใกล้ชิดของการถูกควบคุมดูแลหรือกำกับองค์การในการดำเนินงาน หากมีบุคคลอื่นมาแทรกระหว่างการดูแลของรัฐมนตรีและหน่วยงาน จะทำให้มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ไม่คล่องตัว แต่หากองค์การมีคณะกรรมการบริหารเพื่อกำหนดนโยบายต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือคณะกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายและอนุมัติการดำเนินงานขององค์การ แทนที่จะต้องไปยังหน่วยงานในระดับสูงกว่าย่อมทำให้องค์การมีความเป็นอิสระมากขึ้น และเป็นการสร้างความชอบธรรมในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ (Bureaucratic legitimacy) เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง (Carpenter, 2001) เช่น องค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับเป็นต้น ส่วนองค์การที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของใครย่อมมีความเป็นอิสระสูง เช่น องค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะถือเป็นองค์การที่มีลักษณะเป็นองค์การบริหารตนเอง (Self-Organization) อย่างแท้จริง

3) สถานภาพการเป็นส่วนราชการ (Bureaucratic Status) องค์การที่เป็นส่วนราชการจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นในระบบราชการ ทำให้มีข้อจำกัดในด้านความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน เพราะจำเป็นจะต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์เหล่านี้ด้วย การกำหนดให้หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับ และรัฐวิสาหกิจไม่เป็นส่วนราชการ ก็เพื่อจะให้เป็นอิสระ คล่องตัวมากขึ้นนั่นเอง

4) สถานภาพการเป็นนิติบุคคล (Juristic Person Status) องค์การของรัฐที่มีเป็นนิติบุคคลย่อมมีสถานะที่สามารถจัดทำคำของบประมาณจากรัฐได้ และสามารถทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้เองตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นองค์การที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงมีความอิสระกว่าองค์การที่ไม่เป็นนิติบุคคล

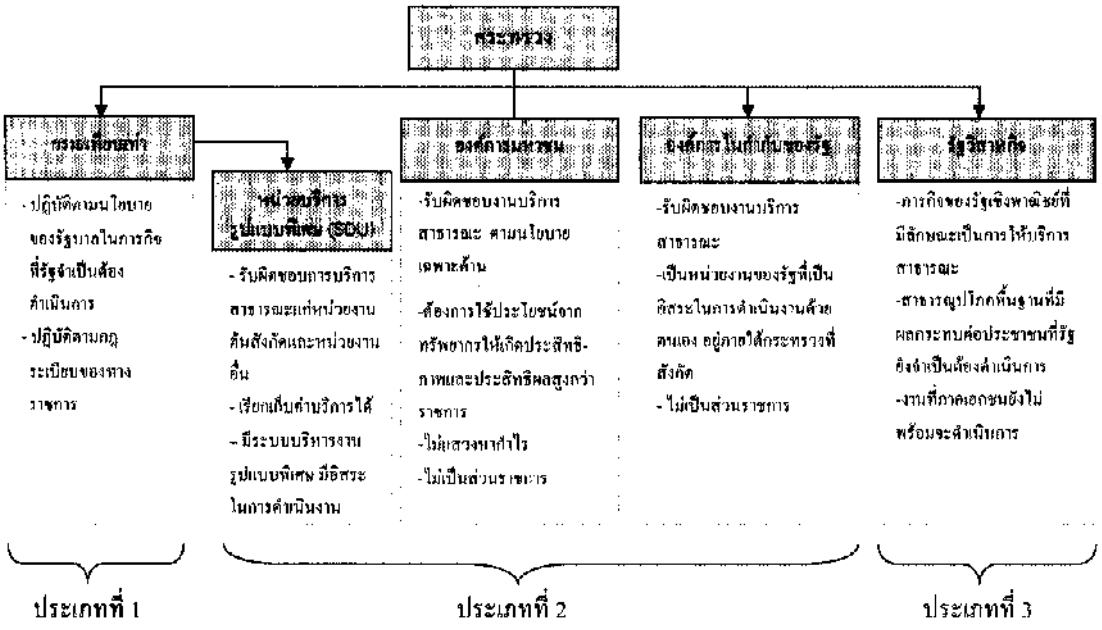
5) ความอิสระในการจัดการงบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป (Administrative Autonomy) องค์การที่สามารถออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดการด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบงบประมาณ บุคลากร หรือการบริหารทั่วไปได้เอง ย่อมมีอิสระในการดำเนินงานมากกว่าองค์การที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการ ทั้งนี้เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถปรับกฎระเบียบให้มีความยืดหยุ่นเข้ากับสภาพการณ์ในการทำงานของหน่วยงานนั้น ๆ

หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ สามารถกำหนดระเบียบเหล่านี้เองได้ แต่มีเงื่อนไขที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ในขณะที่องค์การมหาชน หน่วยงานในกำกับของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทมหาชนจำกัดสามารถกำหนดระเบียบการปฏิบัติงานด้านงบประมาณ บุคลากร และการบริหารอื่นเองได้



รูปที่ 4 เกณฑ์การพิจารณาระดับความอิสระขององค์การ

จากเกณฑ์ดังกล่าวสามารถจำแนกองค์การภาครัฐได้เป็น 3 ประเภทตามระดับความอิสระจากน้อยไปมาก คือ ประเภทที่ 1 ได้แก่ หน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าที่เป็นส่วนราชการ ประเภทที่ 2 คือ องค์การรูปแบบพิเศษ (ซึ่งรวมถึงหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ องค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับ) และประเภทที่ 3 คือ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทมหาชนจำกัด องค์การทั้งสามประเภทนี้จะใช้เพื่อจำแนกองค์การที่ศึกษาเพื่อทดสอบสมมติฐานต่อไป (ดูรูปที่ 5 และตารางที่ 1)



รูปที่ 5 องค์การภาครัฐ

ตารางที่ 1 การจัดกลุ่มประเภทขององค์การ

เกณฑ์	ประเภทที่ 1 กรม/เทียบเท่า	ประเภทที่ 2 หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) องค์การมหาชน (PO) หน่วยงานในกำกับ	ประเภทที่ 3 รัฐวิสาหกิจ (เฉพาะระดับเทียบเท่ากรม)
1. ศักดิ์ของกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน	พรบ.	ระเบียบฯ/ พรฎ./ พรบ.	พรบ.
2. ระดับการบังคับบัญชา	อธิบดีหรือเทียบเท่า	รัฐมนตรี (ยกเว้น SDU-อธิบดี)	รัฐมนตรี
3. ฐานะการเป็นส่วนราชการ	เป็นส่วนราชการ	ไม่เป็นส่วนราชการ	ไม่เป็นส่วนราชการ
4. ฐานะการเป็นนิติบุคคล	เป็นนิติบุคคล	เป็นนิติบุคคล (ยกเว้น SDU)	เป็นนิติบุคคล
5. การจัดการงบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป	ระเบียบราชการ	กึ่งอิสระ/อิสระ	อิสระ

6. ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและข้อมูลพื้นฐานทางสถิติ

จากตารางที่ 2 ลักษณะทั่วไปของผู้ที่ตอบแบบสอบถามและประเภทขององค์การที่สังกัด สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ตัวแทนขององค์การภาครัฐจำนวน 100 องค์การ ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารระดับสูง ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป (ระดับรองอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป) มีจำนวนทั้งสิ้น 60 คน (ร้อยละ 60.6) และเป็นผู้บริหารระดับกลาง (ระดับ 7-8 หรือเทียบเท่า) จำนวน 12 คน (ร้อยละ 12.0) และไม่ระบุตำแหน่งจำนวน 25 คน (ร้อยละ 24)

ระยะเวลาดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 33 คน (ร้อยละ 33.0) อยู่ในช่วง 26-35 ปี จำนวน 32 ราย (ร้อยละ 32.0) อยู่ในช่วง 5-15 ปี จำนวน 12 ราย (ร้อยละ 12.0) อยู่ในช่วง 36 ปีขึ้นไป 11 ราย (ร้อยละ 11) ส่วนขนาดขององค์การส่วนใหญ่จะเป็นองค์การที่มีขนาด 101-500 คน จำนวน 24 องค์การ (ร้อยละ 24.0) มากกว่า 3,000 คน จำนวน 23 องค์การ (ร้อยละ 23.0) อยู่ระหว่าง 1,001-3,000 คน จำนวน 19 องค์การ (ร้อยละ 19.0) น้อยกว่า 100 คน จำนวน 18 องค์การ (ร้อยละ 18.0) และอยู่ในช่วง 501-1,000 คน จำนวน 16 องค์การ (ร้อยละ 16.0)

อายุขององค์การส่วนใหญ่จะเป็นองค์การที่มีอายุต่ำกว่า 10 ปี จำนวน 28 องค์การ (ร้อยละ 28.0) อายุ 31-50 ปี จำนวน 20 องค์การ (ร้อยละ 20.0) องค์การที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป จำนวน 19 องค์การ (ร้อยละ 19.0) อายุ 51-70 ปี จำนวน 14 องค์การ (ร้อยละ 14.0) และอายุ 10-30 ปี จำนวน 13 องค์การ (ร้อยละ 13.0)

ตารางที่ 2 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ลักษณะทั่วไป	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	รวม
ระดับตำแหน่ง				
• ผู้บริหารระดับสูง	1 (1.7)	0 (0.0)	6 (33.3)	7 (7.0)
• ระดับ 10 (หรือเทียบเท่า)	15 (25.0)	1 (4.5)	1 (5.6)	17 (17.0)
• ระดับ 9 (หรือเทียบเท่า)	28 (46.7)	3 (13.6)	5 (27.8)	36 (36.6)
• ระดับ 7-8 (หรือเทียบเท่า)	12 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	12 (12.0)
• ระดับ 4-6 (หรือเทียบเท่า)	2 (3.3)	1 (4.5)	1 (5.6)	4 (4.0)
• ไม่ระบุ	2 (3.3)	17 (77.3)	5 (27.8)	25 (24.0)
รวม	**60 (100.0)**	**22 (100.0)**	**18 (100.0)**	**100 (100.0)**
ขนาดขององค์การที่สังกัด				
• น้อยกว่า 100 คน	4 (6.7)	14 (63.6)	0 (0.0)	18 (18.0)
• 101 - 500 คน	17 (28.3)	6 (27.3)	1 (5.6)	24 (24.0)
• 501 - 1,000 คน	10 (16.7)	2 (9.1)	4 (22.2)	16 (16.0)
• 1,001 - 3,000 คน	13 (21.7)	0 (0.0)	6 (33.3)	19 (19.0)
• มากกว่า 3,000 คน	16 (26.7)	0 (0.0)	7 (38.9)	23 (23.0)
รวม	**60 (100.0)**	**22 (100.0)**	**18 (100.0)**	**100 (100.0)**
ปีที่จัดตั้งองค์การ				
• ต่ำกว่า 10 ปี	10 (16.4)	16 (72.7)	2 (11.1)	28 (28.0)
• 10 ปี - 30 ปี	7 (11.7)	3 (13.6)	3 (16.7)	13 (13.0)
• 31 ปี - 50 ปี	10 (16.7)	2 (9.1)	8 (44.4)	20 (20.0)
• 51 ปี - 70 ปี	9 (15.0)	0 (0.0)	5 (27.8)	14 (14.0)
• 70 ปีขึ้นไป	18 (30.0)	1 (4.5)	0 (0.0)	19 (19.0)
• ไม่ระบุ	6 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	6 (6.0)
รวม	**60 (100.0)**	**22 (100.0)**	**18 (100.0)**	**100 (100.0)**

7. สถิติพื้นฐานของตัวแปร

สถิติพื้นฐานของตัวแปรที่ใช้เพื่อการพิสูจน์สมมติฐาน พิจารณาจากค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation-S.D.) และความเบ้ (Skewness) พบว่า การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ระดับค่อนข้างมาก ($\bar{X}$ = 3.94) กลยุทธ์ขององค์การมีลักษณะเชิงรุกค่อนข้างมาก ($\bar{X}$ = 3.89) เทคโนโลยีมีลักษณะค่อนข้างเป็นงานประจำค่อนข้างมาก ($\bar{X}$ = 4.28) และคนในองค์การมีลักษณะเป็นคนที่มุ่งเน้นความสำเร็จอยู่ในระดับค่อนข้างมาก ($\bar{X}$ = 4.16) (ดูตารางที่ 3)

ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปรการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมใกล้เคียงกับตัวแปรอื่น ได้แก่ การมีกลยุทธ์เชิงรุก ลักษณะของคน กล่าวคือ มีค่า .838, .883 และ .868 ตามลำดับ ส่วนเทคโนโลยีมีค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน เท่ากับ .727 และประสิทธิผลมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ .679 ซึ่งแสดงว่าโดยรวมคะแนนของความเห็นของตัวแปรเหล่านี้ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยเทคโนโลยีเป็นตัวแปรที่มีความเห็นแตกต่างกันน้อยกว่าตัวแปรอื่น ๆ

ความเบ้ของตัวแปรที่แสดงในตารางเพื่อทดสอบความปกติ (Normality) ของตัวแปร พบว่า ค่าความเบ้ของตัวแปรอยู่ในระดับ -.189 ถึง -.549 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่ไม่มากนัก ยกเว้นอายุองค์การ

ตารางที่ 3 แสดงสถิติพื้นฐานของตัวแปร

ตัวแปร	จำนวน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด	ค่าเฉลี่ย	S.D.	Skewness
การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม	100	1	6	3.94	.838	-.371
ลักษณะเชิงรุกของกลยุทธ์	96	2	6	3.89	.883	-.189
เทคโนโลยี	99	2	6	4.28	.727	-.311
ความมุ่งมั่นของคน	99	2	6	4.16	.868	-.207
อายุ	100	1	146	43.9	37.65	.772

8. การทดสอบสมมติฐาน

8.1 การทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีผลต่อรูปแบบองค์การโดยใช้การวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis)

การทดสอบสมมติฐานโดยใช้การวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis) เพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์ของตัวแปรตามกรอบความคิดในการวิจัยที่อิงมาจากทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ โดยการวิจัยครั้งนี้เสนอว่า สิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี ลักษณะคน และอายุขององค์การมีผลต่อการจัดโครงสร้างองค์การ

1) สภาพทั่วไปของกลุ่มองค์การ

ขนาดของตัวอย่างที่มีค่าของตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ครบถ้วนมีทั้งสิ้น 95 องค์การ จากตารางที่ 4 แสดงค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของตัวแปรอิสระ 6 ตัว คือ การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์เชิงรุก เทคโนโลยีแบบประจำ ลักษณะคนมุ่งความสำเร็จ และอายุ พร้อมบอกจำนวนองค์การ (N) ขององค์การแต่ละรูปแบบ ส่วนราชการมี 57 หน่วยงาน องค์การรูปแบบพิเศษ (รวมหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ องค์การมหาชน และองค์การในกำกับของรัฐ) มี 21 หน่วยงาน และรัฐวิสาหกิจมี 17 หน่วยงาน

ส่วนราชการมีค่าเฉลี่ยของสิ่งแวดล้อม อยู่ในระดับการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก ($\bar{X}$ = 4.05) กลยุทธ์เฉลี่ยค่อนข้างเป็นเชิงรุก ($\bar{X}$ = 3.92) เทคโนโลยีเฉลี่ยเป็นแบบประจำค่อนข้างมาก ($\bar{X}$ = 4.30) ลักษณะเฉลี่ยของคนมุ่งความสำเร็จค่อนข้างมาก ($\bar{X}$ = 4.20) และอายุขององค์การโดยเฉลี่ย 55 ปี ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปรสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี และคน อยู่ในระดับ 0.694-0.851 ซึ่งถือว่าค่าตัวแปรมีความแตกต่างกันไม่มากนัก ยกเว้นตัวแปรอายุขององค์การ

องค์การรูปแบบพิเศษอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงใกล้เคียงกับส่วนราชการ ($\bar{X}$ = 4.02) กลยุทธ์เชิงรุก เทคโนโลยีแบบประจำ และลักษณะคนมุ่งความสำเร็จก็มีลักษณะใกล้เคียงกับส่วนราชการ ($\bar{X}$ = 3.80, 4.14, 4.14 ตามลำดับ) ยกเว้นอายุ โดยอายุเฉลี่ยขององค์การ คือ 18 ปี ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของเทคโนโลยีมีค่าต่ำสุด คือ 0.748 ส่วนสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ และคน อยู่ในระดับ 0.756-0.924 แสดงว่าค่าของตัวแปรเหล่านี้มีความแตกต่างไม่มากนัก ยกเว้นตัวแปรอายุขององค์การเช่นเดียวกัน

รัฐวิสาหกิจอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก ($\bar{X}$ = 3.65) แต่ถ้าพิจารณาจากคะแนนแล้วจะต่ำกว่าส่วนราชการและองค์การรูปแบบพิเศษเล็กน้อย สำหรับกลยุทธ์เชิงรุก เทคโนโลยีแบบประจำ และคนที่มุ่งความสำเร็จ มีลักษณะใกล้เคียงกับส่วนราชการและองค์การรูปแบบพิเศษ ($\bar{X}$ = 3.93, 4.35, 4.06 ตามลำดับ) ส่วนอายุมีความแตกต่างจากองค์การรูปแบบอื่น กล่าวคือ อายุเฉลี่ย 39 ปี สูงรองจากองค์การแบบราชการ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานของสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์เชิงรุก เทคโนโลยีประจำ และคนมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานเท่ากับ 0.8205-1.096 นั่นคือ ความแตกต่างของค่าตัวแปรมีไม่มากนัก ส่วนตัวแปรอายุขององค์การมีค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ในระดับที่สูง

อย่างไรก็ตามตัวแปรที่มีความแตกต่างกันระหว่างองค์การ คือ อายุขององค์การจำเป็นที่จะต้องใช้สถิติทดสอบต่อไปว่าเป็นตัวแปรที่ทำให้ทั้ง 3 กลุ่มองค์การแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่

ตารางที่ 4 สถิติของรูปแบบองค์การ (Group Statistics)

รูปแบบองค์การ	ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย (Mean)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	N
ส่วนราชการ	การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม	4.05	.8509	57
	กลยุทธ์เชิงรุก	3.92	.8201	57
	เทคโนโลยีแบบประจำ	4.30	.6941	57
	ลักษณะคนมุ่งความสำเร็จ	4.20	.7888	57
	อายุ	55.09	39.6468	57
รูปแบบพิเศษ	การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม	4.02	.7563	21
	กลยุทธ์เชิงรุก	3.80	.9173	21
	เทคโนโลยีแบบประจำ	4.14	.7482	21
	ลักษณะคนมุ่งความสำเร็จ	4.14	.9239	21
	อายุ	17.57	31.8301	21
รัฐวิสาหกิจ	การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม	3.65	.8205	17
และบริษัทมหาชน	กลยุทธ์เชิงรุก	3.93	1.0960	17
	เทคโนโลยีแบบประจำ	4.35	.8886	17
	ลักษณะคนมุ่งความสำเร็จ	4.06	1.1164	17
	อายุ	38.53	18.0559	17
รวม	การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม	3.97	.8310	95
	กลยุทธ์เชิงรุก	3.89	.8870	95
	เทคโนโลยีแบบประจำ	4.27	.73870	95
	ลักษณะคนมุ่งความสำเร็จ	4.16	.8759	95
	อายุ	43.83	37.9929	95

2) การทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยของตัวแปรอิสระของกลุ่มองค์การ

ตารางที่ 5 ใช้หลักการของการวิเคราะห์ความแปรปรวน (ANOVA) ในการทดสอบค่าเฉลี่ยของตัวแปรอิสระแต่ละตัวว่าแตกต่างกันระหว่างกลุ่มหรือไม่ โดยใช้สถิติทดสอบ F และ Wilks' Lambda ค่า Wilks' Lambda มีค่าระหว่าง 0 และ 1 ถ้าค่าใกล้ 0 แสดงว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มแตกต่างกัน ถ้าใกล้ 1 แสดงว่าค่าเฉลี่ยไม่แตกต่างกัน และค่า Wilks' Lambda จะมีนัยสำคัญโดยใช้ F-test ซึ่งพบว่าตัวแปรทุกตัวแปรไม่มีนัยสำคัญ จึงสรุปได้ดังนี้

- ค่าเฉลี่ยของตัวแปร การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์เชิงรุก เทคโนโลยีแบบงานประจำ และลักษณะของคนมุ่งความสำเร็จ ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มองค์การ
- ค่าเฉลี่ยของตัวแปรอายุมีความแตกต่างกันระหว่างกลุ่มองค์การ

ตารางที่ 5 ผลทดสอบ Equality of Group Means

	Wilks' Lambda	F	df1	df2	Sig.
การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม	.967	1.578	2	92	.212
กลยุทธ์เชิงรุก	.997	.151	2	92	.860
เทคโนโลยีแบบประจำ	.991	.437	2	92	.647
คนมุ่งความสำเร็จ	.996	.166	2	92	.847
อายุ	.837	8.989	2	92	.000

3) ฟังก์ชันที่ใช้ในการพยากรณ์จำแนกประเภทขององค์การ

ผลจากการวิเคราะห์ค่า Eigenvalue และค่า Wilks' Lambda ซึ่งเป็นค่าที่แสดงว่ามีความแตกต่างระหว่างกลุ่มหรือไม่ ซึ่งผลของค่าดังกล่าวในตารางที่ 6 แสดงเฉพาะฟังก์ชันที่ 1 เท่านั้นเพราะมีค่าเฉลี่ยของตัวแปรแตกต่างกันมากที่สุด ดังนั้นจึงพิจารณาเฉพาะฟังก์ชันที่ 1 ในตารางที่ 6 พบว่าตัวแปรอายุมีค่ามากที่สุด (ค่าน้ำหนักเท่ากับ .996) แสดงว่าอายุมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การมากที่สุด ส่วนเทคโนโลยีมีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การน้อยที่สุด ค่า Standardized discriminant function coefficient ในตารางมีวัตถุประสงค์คล้ายกับค่าน้ำหนักของ beta ในสมการ Multiple Regression คือ เป็นการแสดงความสำคัญของตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม (โดยไม่พิจารณาเครื่องหมาย)

ตารางที่ 6 ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรในสมการวิเคราะห์จำแนกประเภท (Standardized Canonical Discriminant Function Coefficients)

ตัวแปร	Function 1
การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม	-.217
กลยุทธ์เชิงรุก	.303
เทคโนโลยีแบบประจำ	.105
คนมุ่งความสำเร็จ	-.044
อายุ	.996

Eigenvalue ของ Function 1 = .208, % of variance = 73.4
Wilks' Lambda ของ Function 1 through 2 = 0.770, Sig = .009

ตารางที่ 7 แสดงร้อยละของความถูกต้องในการพยากรณ์ โดยใช้ตัวแปรอิสระ 1 ตัวในการพยากรณ์กลุ่มขององค์การ พบว่าโดยวิธี Original จะพยากรณ์กลุ่มได้ถูกเพียงร้อยละ 54.7 โดยกลุ่มองค์การส่วนราชการ มีความถูกต้องในการพยากรณ์ร้อยละ 49.1 ในขณะที่กลุ่มองค์การรูปแบบพิเศษมีความถูกต้องร้อยละ 66.7 และกลุ่มรัฐวิสาหกิจมีการพยากรณ์ถูกต้องร้อยละ 58.8

ตารางที่ 7 แสดงอัตราความสามารถในการจำแนกประเภทได้ถูกต้อง (Classification Results)

กลุ่มจริง	กลุ่มที่คาดคะเน			จำนวนราย
	ส่วนราชการ	ไม่เป็นส่วนราชการ	รัฐวิสาหกิจ บริษัทมหาชน	
ส่วนราชการ	28 (49.1%)	18 (31.6%)	11 (19.3%)	57 (100.0%)
ไม่เป็นส่วนราชการ	2 (9.5%)	14 (66.7%)	5 (23.8%)	20 (100.0%)
รัฐวิสาหกิจ บริษัทมหาชน	3 (17.6%)	4 (23.5%)	10 (58.8%)	19 (100.0%)

* ความสามารถในการจำแนกร้อยละ 54.7

9. การอภิปรายผล

ผลการวิเคราะห์โดยใช้การวิเคราะห์จำแนกกลุ่ม (Discriminant Analysis) พบว่า องค์การทั้ง 3 ประเภทมีความแตกต่างกัน โดยมีอายุเป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับรูปแบบขององค์การอย่างมีนัยสำคัญและมีน้ำหนักมากที่สุด ส่วนตัวแปรอื่น ได้แก่ สิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี และลักษณะคน ไม่มีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การอย่างมีนัยสำคัญ โดยตัวแปรอิสระทั้งหมดที่ใช้สามารถใช้จำแนกรูปแบบองค์การได้ร้อยละ 54.7

จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าอายุมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับรูปแบบองค์การ ซึ่งแสดงว่าองค์การที่จัดตั้งมานานจะมีรูปแบบเป็นองค์การแบบราชการ องค์การที่อายุน้อยจะมีความสอดคล้องกับรูปแบบองค์การแบบสิ่งมีชีวิต ซึ่งมีความอิสระมากกว่า อันเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ หรืออีกนัยหนึ่งองค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะมีรูปแบบองค์การที่มีความอิสระคล่องตัวมากกว่าองค์การที่จัดตั้งมานาน นอกจากนี้ยังมีนัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ องค์การภาครัฐที่จัดตั้งมานานอาจยังไม่ได้รับการปฏิรูปรูปแบบองค์การให้เหมาะสม หรืออาจเป็นเพราะองค์การที่จัดตั้งมานานการปฏิรูปอาจทำได้ยากกว่าการจัดตั้งองค์การใหม่ นอกจากนี้หากอายุเป็นเพียงปัจจัยเดียวที่มีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การแล้ว องค์การเหล่านี้จะมีหลักประกันในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ ดังนั้นการกำหนดรูปแบบองค์การภาครัฐของไทยในอนาคตควรมีการปรับปรุงโดยการนำปัจจัยตามที่กล่าวมาใช้ร่วมพิจารณาประกอบด้วย

ส่วนการที่ตัวแปรด้านสิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ และเทคโนโลยี ไม่สัมพันธ์กับรูปแบบองค์การน่าจะเป็นเพราะเหตุผลที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก การจัดตั้งองค์การในภาครัฐจะพิจารณาจากภารกิจเป็นสำคัญมากกว่าปัจจัยอื่น จากกรอบความคิดและรูปแบบการปรับโครงสร้างส่วนราชการ ที่เลขาธิการ ก.พ. ได้นำเสนอในที่ประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ เพื่อนำไปใช้ในการปฏิรูปบทบาทโครงสร้าง องค์กร และระบบบริหารภาครัฐ ได้มีการกล่าวถึงการจัดองค์กรภาครัฐใหม่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์ราชการ โดยจะต้องมีการศึกษาและ

วิเคราะห์ถึงบทบาท ภารกิจใดที่รัฐต้องทำ ภารกิจใดที่รัฐต้องเลิกทำแล้ว และได้จำแนกองค์กรภาคราชการเป็นประเภทต่าง ๆ โดยพิจารณาจากบทบาทภารกิจเป็นสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544: 23, 26-28) นอกจากนี้หากพิจารณาจากกฎหมายการจัดตั้งองค์การ เช่น ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ในมาตรา 5 ได้กำหนดกิจการที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจน

ประการที่สอง ปัจจัยทางการเมืองมีผลต่อการจัดตั้งองค์การภาครัฐ เนื่องจากทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์เป็นทฤษฎีเชิงเหตุผลนิยม (Rational Approach) จึงไม่ได้นำปัจจัยทางการเมืองมาร่วมในการพิจารณา อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากการจัดตั้งองค์การมหาชน พบว่าการกำหนดกิจการในการจัดตั้งค่อนข้างกว้าง และครอบคลุมกิจการแทบจะทุกประเภท ในขณะที่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชน คือ การเปิดโอกาสให้มีการจัดระบบบริหารแนวใหม่สำหรับภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะเพื่อให้มีความคล่องตัวและมีการใช้ประโยชน์ในทรัพยากร และบุคลากรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด (หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542) ในทางปฏิบัติจึงพบว่า มีการจัดตั้งองค์การมหาชนหลายแห่งไม่ได้มีความพร้อมในการจัดตั้งในรูปแบบองค์การมหาชนแต่อย่างใด แต่จัดตั้งมาด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่า (วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, 2547)

ประการที่สาม ส่วนราชการตระหนักในการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมขององค์การ ผู้บริหารองค์การส่วนราชการในปัจจุบัน ได้ตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและระบบบริหารของส่วนราชการในปัจจุบัน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก (ค่าเฉลี่ยของความเห็นของการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมขององค์การส่วนราชการสูงกว่าองค์การรูปแบบอื่น และองค์การแบบรัฐวิสาหกิจมีค่าเฉลี่ยของตัวแปรนี้ต่ำที่สุด) ดังนั้นส่วนราชการจึงมีการปรับกลยุทธ์ของส่วนราชการให้เป็นเชิงรุกมากขึ้น (ค่าเฉลี่ยของกลยุทธ์ขององค์การส่วนราชการสูงกว่าองค์การรูปแบบอื่น) ในขณะที่องค์การรัฐวิสาหกิจบางแห่งอาจอยู่ในตลาดแบบผูกขาด ทำให้ไม่มีแรงกดดันที่จำเป็นต้องใช้กลยุทธ์เชิงรุก นอกจากนี้องค์การรูปแบบพิเศษหลายแห่งเป็นองค์การใหม่ อาจยังมีข้อจำกัดในด้านความสามารถในการกำหนดกลยุทธ์เชิงรุก

ประการที่สี่ คุณภาพคนในส่วนราชการ ข้อมูลจากแบบสอบถามพบว่าค่าเฉลี่ยของตัวแปรคนที่มุ่งความสำเร็จของส่วนราชการสูงกว่าองค์การรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ที่เสนอว่าคนในองค์การแบบส่วนราชการจะมีความสอดคล้องกับคนที่มีลักษณะมุ่งเน้นผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic Man) และชอบทำงานตามคำสั่ง

ประการที่ห้า เทคโนโลยีขององค์การ เนื่องจากองค์การรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นอาจจะยังมีระบบการทำงานเป็นแบบราชการอย่างเดิมอยู่ทั้งที่มีอิสระในการดำเนินการ ซึ่งอาจเป็นเพราะไม่ต้องการเสี่ยงในการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์เอง จึงมักจะอิงกับกฎระเบียบของทางราชการ

ไม่ว่าจะเป็นระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบการบริหารงานบุคคล หรือระเบียบด้านงบประมาณ ดังนั้นไม่ว่าองค์การภาครัฐจะมีเจตนาในการจัดตั้งที่ต้องการให้มีความอิสระคล่องตัวเพียงไร หากขั้นตอนการทำงานยังอิงระเบียบราชการย่อมทำให้รูปแบบองค์การภาครัฐประเภทต่าง ๆ มีเทคโนโลยีขององค์การไม่แตกต่างกัน ทำให้เทคโนโลยีไม่มีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การ

10. ส่งท้าย

บทความนี้ได้แสดงผลการศึกษาเกี่ยวกับองค์การภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ โดยจำแนกองค์การตามระดับของความเป็นอิสระ (autonomy) เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ส่วนราชการ องค์การรูปแบบพิเศษ (รวมถึงหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ องค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับ) และรัฐวิสาหกิจ (รวมบริษัทมหาชนจำกัด ที่แปรรูปมาจากรัฐวิสาหกิจ) และได้ใช้ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา ซึ่งผลการศึกษาพบว่า สิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี และลักษณะคน ไม่มีความสัมพันธ์กับรูปแบบองค์การของรัฐ ซึ่งไม่เป็นไปตามทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกน มีเพียงอายุเพียงปัจจัยเดียวที่แสดงถึงความแตกต่างของรูปแบบองค์การ

ผลการศึกษาดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญว่าการปฏิรูปองค์การภาครัฐที่ผ่านมาเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระคล่องตัวมุ่งเน้นการจัดตั้งองค์การใหม่มากกว่าการปรับปรุงองค์การที่จัดตั้งมาก่อนแล้ว นอกจากนี้การจัดตั้งองค์การใหม่โดยพิจารณาเพียงปัจจัยความอิสระเพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดข้อจำกัดในการเตรียมพร้อมเกี่ยวกับระบบย่อยภายในองค์การอย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นกลยุทธ์ เทคโนโลยี ทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรมองค์การ หรือการจัดการที่ดีขององค์การรูปแบบใหม่ จึงมักทำให้องค์การรูปแบบใหม่มักมีปัญหาความไม่ชัดเจนในการบริหารงาน และทำให้เกิดข้อถกเถียงว่าสมควรจะใช้รูปแบบองค์การที่อิสระนั้นหรือไม่ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับ และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ

จากแบบสอบถามปลายเปิดและการสัมภาษณ์เชิงลึกของการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อเสนอแนะในเรื่องนี้ ดังนี้ ปัญหาของรูปแบบองค์การภาครัฐที่สำคัญ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การภาครัฐมีขนาดใหญ่ และมีแนวโน้มอาจจะขยายตัวอีกในอนาคตซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การภาครัฐได้ การปฏิรูปโครงสร้างองค์การที่ผ่านมามักจะพิจารณาจัดตั้งองค์การโดยคำนึงเฉพาะภารกิจขององค์การเป็นหลักเท่านั้น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการปรับระบบภายในต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับรูปแบบองค์การที่ตนสังกัดอยู่ ดังจะเห็นจากการที่องค์การประเภทรัฐวิสาหกิจ ยังมีระบบการทำงานภายในที่อิงกับระบบและระเบียบแบบราชการอยู่สูงมาก ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การที่ต้องการความคล่องตัว วัฒนธรรม และพฤติกรรมของคนที่โอนหรือเข้าไปทำงานกับองค์การภาครัฐแบบใหม่ ยังมีบางส่วนที่ยึดติดลักษณะความเป็นราชการแบบเดิมอยู่ ทำให้การดำเนินงานขององค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อความเป็นอิสระไม่เป็นไป

ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง องค์การภาครัฐรูปแบบใหม่หลายแห่งยังมีข้อจำกัดในการกำหนดแผนกลยุทธ์ และขาดความชัดเจนในการจัดตั้ง เช่น หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (SDU) ทำให้บุคลากรบางส่วนเกิดความไม่มั่นใจในสถานภาพของตนเอง รวมทั้งความไม่ชัดเจนในการควบคุมการขยายตัว และการกำหนดค่าตอบแทนของหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ และมีผลตอบแทนสูง ทำให้เป็นภาระกับงบประมาณ เช่น องค์การมหาชน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการเมืองแทรกแซงในการจัดตั้งองค์การและการกำหนดประเภทขององค์การมหาชนเพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูปรูปแบบโครงสร้างองค์การภาครัฐ คือ การปฏิรูปโครงสร้างองค์การของรัฐควรปรับขนาดขององค์การภาครัฐโดยรวมให้มีขนาดเล็กและกระชับ การจัดรูปแบบองค์การภาครัฐควรคำนึงถึงความสอดคล้องกับปัจจัยอื่น ๆ ด้วยนอกเหนือจากภารกิจ อาทิ สิ่งแวดล้อม กลยุทธ์ เทคโนโลยี และลักษณะของคน ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์การ มีการกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดตั้งองค์การรูปแบบต่าง ๆ เช่น องค์การแบบราชการมีลักษณะการทำงานที่ต้องอิงกฎระเบียบค่อนข้างสูง ทำงานแบบมีลายลักษณ์อักษร มีเทคโนโลยีแบบประจำสูง จึงควรเน้นการปรับปรุงระบบการทำงานหรือกระบวนการการทำงาน (process) และการบริการประชาชนให้มีมาตรฐานและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น

ส่วนองค์การรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจต้องการรูปแบบองค์การที่มีความเป็นอิสระคล่องตัวมากกว่าองค์การแบบราชการ ซึ่งปัจจัยที่ช่วยขับเคลื่อนที่สำคัญขององค์การเหล่านี้จึงอยู่ที่ทรัพยากรบุคคลและกลยุทธ์ขององค์การ คณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นกลไกในการกำกับสูงสุดขององค์การจึงต้องมีการเลือกเฟ้นบุคคลที่มีคุณภาพสูง มีความเป็นวิชาชีพ สามารถสร้างมูลค่าขององค์การให้เกิดสูงสุดกับสังคมและประชาชน ควรสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในองค์การ และส่งเสริมวัฒนธรรมการเรียนรู้เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์การในการบริหารตนเอง (self-management) กลยุทธ์องค์การมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันสูง ส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหาร กำกับ และประเมินผลองค์การที่เป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อนำมาใช้ทบทวนสถานะและรูปแบบขององค์การด้วย

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต เนื่องจากผลการศึกษาครั้งนี้ทำให้ทราบว่ารูปแบบองค์การภาครัฐในปัจจุบันไม่มีความสอดคล้องกับปัจจัยต่าง ๆ แล้ว การศึกษาในอนาคตอาจจะศึกษาว่าองค์การเหล่านั้นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิผลได้หรือไม่ หากการศึกษาในอนาคตสามารถค้นพบว่าองค์การภาครัฐของไทยสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิผล ทั้ง ๆ ที่รูปแบบองค์การไม่ได้มีความสัมพันธ์กับปัจจัยต่าง ๆ ตามทฤษฎีที่ว่าไว้ หรือการที่องค์การสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผลนั้นเกิดจากปัจจัยอื่นนอกเหนือจากที่ทฤษฎีได้กล่าวไว้ ย่อมจะช่วยให้เกิดการพัฒนาทฤษฎีดังกล่าวต่อไปอันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อองค์ความรู้ในสาขาวิชา

องค์การ

นอกจากนี้ประเด็นความเป็นอิสระขององค์การเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการค่อนข้างมาก และเป็นที่สนใจในต่างประเทศ แต่ในประเทศไทยยังไม่ได้มีการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากเท่าที่ควร จึงเป็นประเด็นที่ยังสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้อีกมาก เช่น ลักษณะการบริหารงานด้านต่าง ๆ ขององค์การรูปแบบพิเศษควรจะมีลักษณะอย่างไร การพัฒนาการวัดระดับความเป็นอิสระขององค์การ และการกำกับดูแลองค์การที่มีความเป็นอิสระ

นอกจากนี้เนื่องจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้ใช้ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ของมอร์แกนเป็นกรอบแนวคิดในการทำวิจัย ซึ่งเป็นทฤษฎีที่อิงกับสำนักเหตุผลนิยม (Rational) จึงไม่ได้นำปัจจัยทางการเมืองมาร่วมพิจารณาด้วย ดังนั้นการศึกษาในอนาคตน่าจะมีการนำปัจจัยการเมืองมาประกอบด้วย เช่น การศึกษาว่าการเมืองมีผลต่อการกำหนดรูปแบบหรือการดำเนินงานขององค์การอย่างไร องค์การอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญควรมีรูปแบบและโครงสร้างอย่างไรจึงคงความเป็นอิสระ และทำให้การเมืองแทรกแซงได้ยาก และการศึกษาในอนาคตอาจขยายครอบคลุมถึงองค์การของรัฐประเภทอื่น ๆ เช่น องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ องค์การฝ่ายตุลาการ รวมทั้งมีการศึกษาเชิงคุณภาพในองค์การแต่ละประเภท เพื่อได้ข้อมูลเชิงลึกมาประกอบในการวิเคราะห์

หนังสืออ้างอิง

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2548. "ทฤษฎีองค์การ: พัฒนาการและความท้าทายในอนาคต," **50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.** กรุงเทพฯ: สยามทองกิจ.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. 2549. **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่.** กรุงเทพฯ: รัตนไตร.

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542.

มานิตย์ จุมปา. 2545. **คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2545).** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

ราชบัณฑิตยสถาน. 2548. **ศัพท์รัฐศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ไทย-อังกฤษ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.** กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.

วิษณุ วรัญญู. 2538. **องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ. 2547. **การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ.** เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. 2544. สรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ" (อัดสำเนา).

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ. 2542. **องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบ และวิธีการบริหารงาน.** กรุงเทพฯ: ฝ่ายโรงพิมพ์ กองกลาง สำนักงาน ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2549ก. **แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปบริหารภาครัฐ.** สืบค้นที่ http://www.mmpm4u.com /dsv/MD001/chapter2/1_2_3b.html. (29 มีนาคม 2549).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2549ข. **แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิรูปบริหารภาครัฐ.** สืบค้นที่ http://www.mmpm4u.com /dsv/MD001/chapter2/1_2_3b.html. (29 มีนาคม 2549).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2549ค. รูปแบบองค์การภาครัฐ. สืบค้นที่ http://www.mmpm4u.com/dsv/MD001/chapter1/1_1_1.html (29 มีนาคม 2549).

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. 2545. **รูปแบบของมหาวิทยาลัยในอนาคตกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล.** กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.

Aucoin, Peter. 1995. **The New Public Management: Canada in Comparative Perspective.** Montreal: IRPP.

Boston, Jonathan. 1991. "The Theoretical Underpinning of Public Sector Restructuring in New Zealand," in **Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution.** Auckland: Oxford University.

Burns, Tom, & G.M. Stalker. 1961. **The Management of Innovation.** London: Tavistock.

Carpenter, Daniel P. 2001. **The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928.** Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Chandler, Alfred D. Jr. 1962. **Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise.** Cambridge, Mass: MIT Press.

Christensen, Jorgen Gronnegaard. 2001. "Bureaucratic Autonomy as a Political Asset," in B.Guy Peters & Jon Pierre. Eds. **Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform.** London: Routledge.

Collier, John. 2001. "What is Autonomy?," Partial Proceedings of CASYS'01: Fifth International Conference on Computing Anticipatory Systems, International Journal of Computing Anticipatory Systems: **12** (2002): 212-221, published by CHAOS.

Duncan, Robert B., 1972. "Characteristics of Organizational Environment and Perceived Environmental Uncertainty," **Administrative Science Quarterly.** 17: 31-327.

Elazar, Daniel J. 1984. "Introduction," in Daniel J. Elazar. Ed. **Federal Systems of the**

World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. Jerusalem Center for Public Affairs.

Galbraith, Jay R., 1973. **Designing Complex Organization.** Reading, MA: Addison-Wesley.

Gresov, Christopher. 1989. "Exploring Fit and Misfit with Multiple Contingencies," **Administrative Science Quarterly.** 34: 431-453.

Hannan, Michael T. & John Freeman. 1989. **Organizational Ecology.** Cambridge, MA: Harvard University.

Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Season?," **Public Administration.** 69(spring): 3-19.

Horn, Murray J. 1995. **The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector.** Cambridge: Cambridge University.

Lawrence, Paul, & Jay Lorsch. 1967. **Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration.** Homewood, IL: Richard D. Irwin.

Miles, R.E., & C.C. Snow. 1978. **Organizational Strategy, Structure, and Process.** New York: McGraw-Hill.

Mintzberg, Henry. 1979. **The Structuring of Organizations.** Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Morgan, G. 1997. **Images of Organization.** 2nd ed. Newsbury Park, CA: Sage.

Osborne. D., & T. Gaebler. 1992. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector from School House to State House.** Reading, Mass: Addison-Wesley.

Perrow, C. 1967. "A Framework for the Comparative Analysis of Organizations," **American Sociological Review.** 2: 194-208.

Stiglitz, Joseph E. 1994. **Whisher Socialism?.** Cambridge, MA: MIT Press.

Van de Ven, A.H., and R. Drazin. 1985. "The Concepts of Fit in Contingency Theory," in L.L. Cummings and B.M. Staw. Eds. **Research in Organizational Behavior.** 7: 333-365.

Woodward, Joan. 1965. **Industrial Organization: Theory and Practice.** London: Oxford University.

Woodward, Joan. Ed. 1970. **Industrial Organization: Behavior and Control.** London: Oxford University.

Yamane, Taro. 1973. **Statistics: An Introductory Analysis.** Singapore: Harper.

ผนวกที่ 1: ตัวแปรและตัวชี้วัดที่ใช้ในการวิจัย

ตัวแปร	ตัวชี้วัด (Scale)	คำถาม/ (Item)
ตัวแปรอิสระ 1. สภาพแวดล้อม	• ระดับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม	1. สภาพแวดล้อมขององค์การท่านมีการเปลี่ยนแปลงมาเท่าน้อยเพียงใด 2. สภาพแวดล้อมขององค์การของท่านมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วเพียงใด
	• ความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก	3. มีหน่วยงานอื่นหรือกลุ่มบุคคลภายนอกอื่นเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การท่านในระดับใด 4. ในการดำเนินงานขององค์การของท่านจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยจากองค์การภายนอกมากน้อยเพียงไร
	• ระดับความซับซ้อนของสิ่งแวดล้อม	5. สภาพแวดล้อมขององค์การของท่านมีความสลับซับซ้อนเพียงใด 6. ท่านสามารถคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงหรือผลของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นกับองค์การได้
2. เทคโนโลยี	• ความสามารถในการแบ่งการทำงานออกเป็นขั้นตอนย่อยได้ง่าย มีมาตรฐาน (Analyzability)	7. การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรแต่ละตำแหน่งมีความชัดเจน 8. องค์การของท่านมีขั้นตอนการทำงานที่เป็นระบบชัดเจน 9. องค์การของท่านมีการทำงานลักษณะงานประจำ ซึ่งไม่มีอะไรแตกต่างจากกระบวนการทำงานที่ได้วางไว้
	• ระดับความถี่ของเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน (Variety)	10. การทำงานขององค์การของท่านมีเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงเกิดขึ้นมากน้อยเพียงไร 11. องค์การของท่านเคร่งครัดการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ
3. การจัดการ	• การกระจายอำนาจ	12. องค์การของท่านมีลักษณะการทำงานเป็นทีม 13. การตัดสินใจขององค์การรวมศูนย์อยู่ที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์การ 14. บุคลากรขององค์การของท่านสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระ
4. กลยุทธ์	• ระดับของการมีแผนเชิงรุกหรือรับของกลยุทธ์	15. องค์การของท่านมีการให้บริการประชาชนในรูปแบบหรือวิธีการใหม่ ๆ 16. องค์การของท่านมีกลยุทธ์ในการขยายกลุ่มลูกค้าหรือหาวิธีในการเข้าหาเพื่อบริการลูกค้า 17. องค์การของท่านมีการใช้กลยุทธ์ในเชิงรุกมากกว่าการตั้งรับ 18. องค์การของท่านมักมีการหารือกันเพื่อปรับกลยุทธ์การทำงานให้รุดไปข้างหน้า

ผนวกที่ 1: ตัวแปรและตัวชี้วัดที่ใช้ในการวิจัย (ต่อ)

ตัวแปร	ตัวชี้วัด (Scale)	คำถาม/ (Item)
5. ลักษณะคน	• แรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงานในการทำงาน	19. บุคลากรในองค์การท่านต้องใช้แรงจูงใจในรูปของผลตอบแทนของเงินเดือนและสวัสดิการ 20. บุคลากรในองค์การท่านมีความมุ่งมั่นทำงานเพื่อให้บริการประชาชน
	• การทำงานในลักษณะท้าทาย	21. บุคลากรในองค์การท่านชอบทำงานที่ท้าทาย 22. บุคลากรในองค์การท่านมักมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
6. อายุ	• จำนวนปีที่ได้จัดตั้งองค์การ	23. องค์การของท่านได้จัดตั้งขึ้นเมื่อใด
ตัวแปรตาม รูปแบบองค์การ	รูปแบบองค์การโดยพิจารณาจากระดับความเป็นอิสระขององค์การตามเกณฑ์ต่อไปนี้ • ศักดิ์ของกฎหมายในการจัดตั้งองค์การ • ระดับการบังคับบัญชา • สถานภาพการเป็นส่วนราชการ • สถานภาพการเป็นนิติบุคคล • ความอิสระในการจัดการงบประมาณ บุคลากร และการบริหารทั่วไป	แบ่งองค์การของรัฐที่ศึกษาเป็น 3 ประเภท คือ 1. องค์การแบบราชการ 2. องค์การรูปแบบพิเศษ (รวมหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ องค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับ) 3. รัฐวิสาหกิจ (รวมบริษัทมหาชน จำกัด) (ตัวแปรตามพิจารณาความเป็นอิสระโดยใช้ข้อมูลจากกฎหมายการจัดตั้งองค์การ)