บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)" มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) 2) ศึกษาการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน วัฒนธรรมองค์การ การบังคับบัญชาและอำนาจการตัดสินใจ โครงสร้างองค์การ ภาวะผู้นำ และการบริหารทรัพยากรบุคคลมีความสัมพันธ์ต่อการบริหารงานของโรงพยาบาล 3) ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) 4) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) และ 5) ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) โดยมีแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

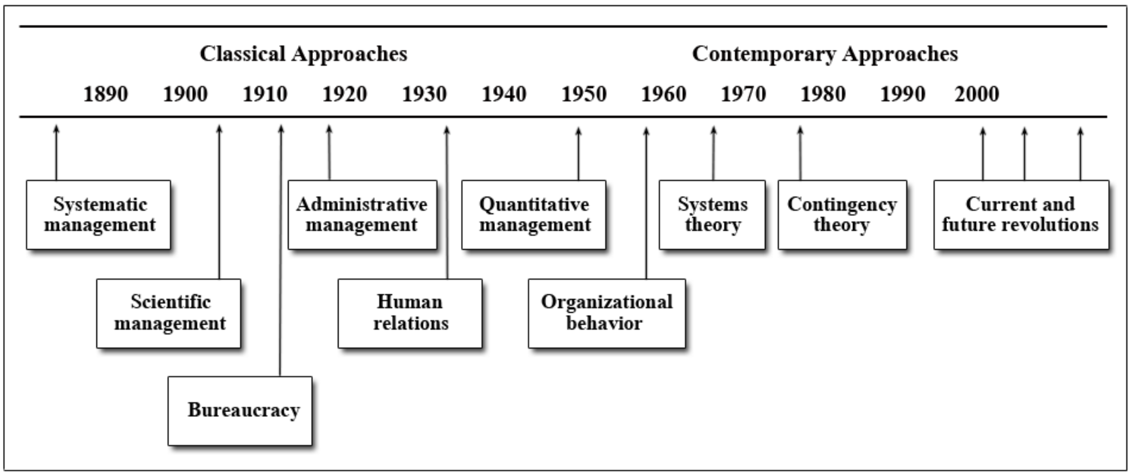
1. แนวคิดการจัดการ
2. ทฤษฎีองค์การ
3. แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์
4. แนวคิด ทฤษฎีภาวะผู้นำ
5. ทฤษฎีการจูงใจ
6. วัฒนธรรมองค์การ
7. การบังคับบัญชาและอำนาจการตัดสินใจ
8. การมีส่วนร่วม
9. การควบคุม
10. หลักธรรมาภิบาล
11. ระบบสาธารณสุขต่างประเทศ และระบบสาธารณสุขประเทศไทย
12. แนวคิดองค์การมหาชน
13. ประวัติโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
14. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการจัดการ

ความเป็นมาแนวคิดการจัดการ

แนวคิดการจัดการ (Management Approaches) มีวิวัฒนาการเริ่มจากยุคกลางศตวรรษที่ 19 และพัฒนาเรื่อยมาจนถึงยุคศตวรรษที่ 21 โดย Bateman and Snell (2009, pp. 42) ได้สรุปออกเป็น 2

แนวคิดหลัก ดังภาพประกอบที่ 2.1 ซึ่งแต่ละแนวคิดมีความสัมพันธ์ และต่างมีนัยที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน ทุกแนวคิดต่างพยายามอธิบายถึงสิ่งที่ผู้จัดการต้องเผชิญตามสถานการณ์จริง และให้เครื่องมือในการที่จะใช้แก้ปัญหาในอนาคต



ภาพประกอบที่ 2.1 วิวัฒนาการแนวคิดการจัดการ (The Evolution of Management Thought)
ที่มา : Bateman and Snell (2009, pp. 42)

จากการศึกษาทบทวนแนวคิดการจัดการผู้วิจัยขอสรุปแนวคิดและอธิบายโดยสังเขป ดังนี้

1. แนวคิดการบริหารแบบดั้งเดิม (Classical Management Approaches) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นสมัยการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มผลผลิต ซึ่งประกอบด้วย

1.1 การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) เน้นการเรียนรู้วิธีทางวิทยาศาสตร์เพื่อนำไปพัฒนาผลงานของพนักงานรายบุคคล ผู้ริเริ่มแนวคิดนี้คือ Taylor เขาได้ค้นพบว่าแรงงานขาดประสิทธิภาพการทำงาน โดยทำงานตามวิธีของตนเอง ไม่มีรูปแบบการทำงานที่ชัดเจน และต่ำกว่าขีดความสามารถที่แท้จริงของพนักงาน ทั้งนี้ Taylor ได้นำเสนอหลักในการจัดการทางวิทยาศาสตร์ไว้ 4 ข้อ คือ

1) พัฒนางานโดยใช้หลักทางวิทยาศาสตร์ในทุกองค์ประกอบของแต่ละงาน แทนการกำหนดแนวทางการทำงานแบบทั่วๆ ไป

2) เลือกใช้หลักทางวิทยาศาสตร์ในการฝึกอบรม สอนงาน และพัฒนาทักษะให้กับพนักงานแต่ละคน เพื่อให้พนักงานทำงานที่เหมาะสมกับตนเอง

3) ให้ความร่วมมือกับพนักงานเพื่อให้แน่ใจว่างานนั้นเหมาะกับแผนงาน และหลักการปฏิบัติงาน

4) การจัดการต้องแน่ใจว่ามีความเหมาะสมในแต่ละแผนกงาน รวมถึงความรับผิดชอบงานของทั้งผู้จัดการและพนักงาน

โดย Taylor ได้ทำการศึกษาการเคลื่อนไหว (Time-and-Motion Studies) ได้ข้อสรุปว่า ในการส่งเสริมให้งานมีประสิทธิภาพนั้น สิ่งสำคัญคือ การจ้างและฝึกอบรมทักษะให้กับพนักงาน การช่วยเหลือและสนับสนุนพนักงานให้ปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยมีแนวทางและคู่มือการปฏิบัติงานที่ชัดเจน รวมถึงการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงานให้ทำงานเต็มความสามารถ จากแนวคิดดังกล่าวของ Taylor สรุปได้ว่าทั้งพนักงานและองค์การต่างได้รับประโยชน์ทั้งคู่ (Bateman and Snell, 2009, pp. 43) ซึ่งการจ่ายค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับประสิทธิภาพงานยังคงนำมาใช้จนถึงปัจจุบัน

1.2 หลักการบริหาร (Administrative Management) เน้นการจัดการทั้งองค์การ แนวคิดที่สำคัญคือ แนวคิดของ Fayol จากผลงานหนังสือ General and Industrial Management ซึ่งเป็นหนังสือเกี่ยวกับวิธีการจัดการและการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม เขาได้สรุปองค์ประกอบหน้าที่หลักในการจัดการไว้ 4 ข้อ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) หรือ POLC นอกจากนี้เขายังเชื่อว่าการจัดการเป็นศาสตร์ที่สามารถพยากรณ์ล่วงหน้าได้ เขาจึงเน้นในเรื่องการปรับปรุงคุณภาพการจัดการและการสร้างหลักการต่างๆ (Kenicki and Williams , 2006, pp. 31) หลักการบริหาร 14 ข้อของ Fayol ประกอบด้วย 1) การแบ่งงาน (Division of Work) 2) การมอบอำนาจหน้าที่ (Authority) 3) การมีระเบียบวินัย (Discipline) 4) เอกภาพการบังคับบัญชา (Unity of Command) 5) เอกภาพของทิศทางการปฏิบัติงาน (Unity of Direction) 6) หลักผลประโยชน์ส่วนตัวต้องขึ้นกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Subordination of Individual Interest to the General Interest) 7) การให้ผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม (Remuneration) 8) การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) 9) การสื่อสารตามสายบังคับบัญชา (Scalar Chain) 10) ความเป็นระเบียบ (Orders) 11) ความเสมอภาค (Equity) 12) เสถียรภาพของบุคคลที่ครอบครองตำแหน่ง (Stability and Tenure of Personnel) 13) ความคิดริเริ่ม (Initiative) 14) ความสามัคคี (Esprit de Corps) (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 29 - 31)

ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2542, หน้า 20) ได้สรุปไว้ว่า Fayol เชื่อว่าหลักการบริหารสามารถนำไปใช้ได้เป็นการทั่วไป โดย Fayol เชื่อว่าหน้าที่หลักของฝ่ายจัดการคือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การบังคับบัญชา (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) หรือ POCCC

1.3 แนวคิดของ Gulick เน้นเพื่อปรับปรุงการทำงานของฝ่ายจัดการ ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดของการปฏิบัติงานภายใต้การนำของฝ่ายจัดการผลงานสำคัญคือ เขาได้นำเสนอแนวการบริหาร POSDCORB คือ Planning - การวางแผนหรือกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้า Organizing - การจัดองค์การหรือแบ่งส่วนราชการ Staffing - การบริหารงานบุคคล Directing - การอำนวยการ Coordinating-การประสานงาน Reporting - การรายงานผลการปฏิบัติงาน Budgeting - การจัดทำงบประมาณของหน่วยงาน (ติน ปรัชญพฤทธิ์ 2542, หน้า 20 - 21)

1.4 องค์การระบบราชการ (Bureaucratic Organization) เป็นรูปแบบขององค์การที่ใช้หลักเหตุผลและหลักประสิทธิภาพ โดยใช้หลักอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งและกฎหมาย โดย Weber เป็นผู้เสนอแนวคิดนี้ ลักษณะขององค์การระบบราชการของ Weber มีดังนี้ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 33)

1) มีการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจน (Clear Division of Labor) คือ มีการกำหนดงานอย่างดีและแรงงานจะมีทักษะในการทำงานสูง

2) มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นตามอำนาจหน้าที่ (Clear Hierarchy of Authority) คือ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่ง และการรายงานตามสายบังคับบัญชา

3) กฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ (Formal Rules and Procedures) คือ การกำหนดแนวนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับพฤติกรรมและการตัดสินใจในการทำงาน และมีการบันทึกข้อมูลในอดีต

4) ความไม่เป็นส่วนตัว (Impersonality) คือ กฎและการปฏิบัติงานจะต้องมีความยุติธรรมและเท่าเทียมกัน

5) ความก้าวหน้าในงานอาชีพโดยยึดหลักคุณธรรม (Careers Based on Merit) คือ พนักงานที่ได้รับการคัดเลือกให้เลื่อนตำแหน่งจากความสามารถ โดยผู้บริหารจะเลือกจากพนักงานที่เติบโตในสายงานขององค์การ

อย่างไรก็ตามแนวคิดแบบดั้งเดิม มองมนุษย์เป็นเสมือนฟันเฟืองในเครื่องจักรเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงความต้องการของมนุษย์ แต่กระนั้นแนวคิดแบบดั้งเดิมถือเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาแนวคิดการบริหาร และยังคงใช้กันอย่างแพร่หลาย

2. แนวคิดการจัดการพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Management Approaches) เป็นการเน้นลักษณะของมนุษย์ในที่ทำงาน เน้นที่การเพิ่มผลผลิตโดยทำความเข้าใจและสนใจในเรื่องบุคคล

2.1 แนวความคิดของ Hawthorne มุ่งที่มนุษย์เป็นปัจจัยในการเพิ่มผลผลิต จากการศึกษา Hawthorne ผู้วิจัยในขณะนั้นเชื่อว่า ปัจจัยด้านจิตวิทยา (Psychological Factors) และด้านสังคม (Social Factors) มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตงานมากกว่าปัจจัยทางกายภาพ (Physical) หรืออิทธิพลด้านวัตถุ Mayo ได้ทำการศึกษาต่อโดยทำการทดลองแบบกลุ่มและสัมภาษณ์ และสรุปผลการวิจัยว่าอิทธิพลกลุ่มมีผลต่อผลิตภาพงานและพฤติกรรมของพนักงาน จากการศึกษาของ Hawthorne สนับสนุนการสร้างความเคลื่อนไหวแบบมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งจะถือหลักว่า ผู้จัดการหรือผู้บริหารควรเน้นด้านสวัสดิการ การสร้างแรงจูงใจและการสื่อสารกับพนักงาน (Bateman and Snell , 2009, pp. 45) ผู้บริหารควรมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในที่ทำงาน โดยการเชื่อมโยงกับการพัฒนาทางสังคมศาสตร์ เพื่อให้สามารถบรรลุการเพิ่มผลผลิตขององค์การได้ ในการศึกษาด้านพฤติกรรมองค์การ (Organization Behavior) โดยจะศึกษาบุคคลและกลุ่มบุคคลในองค์การได้แก่ 1) Hawthorne Effect เป็นการศึกษาแนวโน้มของบุคคลต่อความสนใจเป็นพิเศษในการปฏิบัติงาน 2) Human Relations Movement เป็นการศึกษาการเคลื่อนไหว

แบบมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งเสนอแนะว่าผู้บริหารจะใช้มนุษยสัมพันธ์ เพื่อให้การเพิ่มผลผลิตบรรลุเป้าหมาย 3) Organization Behavior คือการศึกษาบุคคลและกลุ่มบุคคลในองค์การ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 35)

2.2 ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ตามแนวคิดของ Maslow เป็นการศึกษาถึงความต้องการ (Needs) ของมนุษย์ Maslow เป็นนักจิตวิทยาชื่อดังในด้านความต้องการของมนุษย์ Maslow เชื่อว่าความต้องการของมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญมาก มีความสัมพันธ์ต่อพฤติกรรมการทำงานและมีผลต่อทัศนคติในการทำงาน Maslow ได้นำเสนอหลักความต้องการ 5 ขั้น ประกอบด้วย ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiology Needs) ความต้องการความมั่นคง (Safety Needs) ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) ความต้องการการยกย่อง (Esteem Needs) ความต้องการการประสบความสำเร็จ (Self-Actualization Needs) (Kenicki and Williams , 2006, pp. 34)

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 35) ได้กล่าวว่า ทฤษฎีความต้องการของ Maslow จะต้องอยู่บนพื้นฐาน 2 อย่าง คือ 1) ความต้องการที่ไม่พอเพียง (Deficit Principle) และ 2) ความต้องการความก้าวหน้า (Progression Principle) โดยความต้องการในระดับต่อไปจะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการในระดับล่างได้รับความพึงพอใจแล้ว

2.3 ทฤษฎีของ Mcgregor แนวความคิดมีความเชื่อบนสมมติฐานที่ว่า ผู้จัดการมีทัศนคติต่อพนักงานในเรื่องความต้องการทางสังคมและการบรรลุความสำเร็จ โดยวิธีการจัดการหรือปฏิบัติการของบุคคลด้วยวิธีการที่จะมุ่งตอบสนองความคาดหวัง ทฤษฎีนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎี X และทฤษฎี Y

ทฤษฎี X คือ การมองโลกในแง่ร้าย เช่น พนักงานไม่มีความรับผิดชอบ ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ไม่ชอบงานที่ทำ และต้องการเป็นผู้นำมากกว่าการเป็นผู้ตาม เป็นต้น หากผู้จัดการมีสมมติฐานต่อพนักงานของตนเองเป็นทฤษฎี X ผู้จัดการจะต้องมีการควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด ใช้ค่าตอบแทนและการลงโทษเป็นสิ่งจูงใจ

ทฤษฎี Y คือ การมองโลกในแง่ดี เช่น พนักงานมีความสามารถเป็นที่ยอมรับ มีเป้าหมายของตนเอง สามารถควบคุมตนเองได้ มีความคิดสร้างสรรค์ เป็นต้น หากผู้จัดการมีสมมติฐานต่อพนักงานเป็นทฤษฎี Y แล้ว ก็จะลดการควบคุมลง และให้อิสระต่อพนักงานในการทำงาน การแสดงความคิดเห็นผสมผสานความต้องการของพนักงานและองค์การเข้าด้วยกัน (Kenicki and Williams, 2006, pp. 34)

3. แนวคิดการบริหารเชิงปริมาณ (Quantitative Management Approaches) คือการประยุกต์เทคนิคเชิงปริมาณมาใช้ในการจัดการ ทั้งหลักทางสถิติ หลักทางคณิตศาสตร์ รวมถึงการใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ มาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ การแก้ปัญหา และการตัดสินใจในการบริหาร (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 37-38)

4. แนวคิดการจัดการสมัยใหม่ (Modern Management Approaches) มุ่งที่ทัศนะระบบของององค์การ และความคิดเชิงสถานการณ์ โดยยึดหลักว่าไม่มีโมเดลใดหรือทฤษฎีใดที่ใช้ได้ในทุกสถานการณ์

4.1 ทฤษฎีเชิงระบบ (Systems Theory) เน้นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ในองค์การที่มีการปฏิบัติการร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ การนำแนวคิดมาใช้ได้นั้น องค์การจะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ 1) มีระบบย่อยที่รวมกันเป็นระบบใหญ่ 2) เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อม

องค์ประกอบของระบบมี 4 ส่วน คือ

1) การนำเข้า (Input) คือ คน เงิน ข้อมูล เครื่องมือ และวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตสินค้า หรือบริการขององค์การ

2) กระบวนการแปรรูป (Transformation Process) คือความสามารถด้านการจัดการและเทคโนโลยีที่ประยุกต์ใช้ในการแปรรูปจากวัตถุดิบเป็นผลผลิต

3) ผลผลิต (Output) คือ สินค้า การบริการ กำไร การขาดทุน หรือความพอใจของพนักงานที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การ

4) ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) คือ ข้อมูลที่แสดงถึงการปฏิบัติงาน หรือข้อมูลที่เกิดจากการตอบรับสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อวัตถุดิบ

แนวคิดเชิงระบบนี้ มีทั้งระบบเปิด (Opened System) และระบบปิด (Closed System) องค์การสามารถเป็นได้ทั้ง 2 ระบบขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก ระบบเปิด คือ ระบบมีปฏิกิริยาต่อเนื่องกับสิ่งแวดล้อม ระบบปิด คือ ระบบที่ไม่มีปฏิกิริยาต่อสิ่งแวดล้อมและจะได้รับข้อมูลย้อนกลับจากภายนอกเพียงเล็กน้อย แม้ว่าองค์การส่วนใหญ่จะเป็นระบบเปิดมากกว่าระบบปิด แต่องค์การยังคงต้องให้ความสำคัญกับข้อมูลย้อนกลับจากสิ่งแวดล้อม (Kenicki and Williams, 2006, pp. 36-37)

4.2 แนวคิดเชิงสถานการณ์ (Contingency Perspective) เน้นการจัดการของผู้จัดการโดยขึ้นอยู่กับสถานการณ์ว่าจะต้องจัดการอย่างไร แนวคิดนี้พัฒนามาจากทฤษฎีระบบปิด อยู่บนพื้นฐานที่ว่า ไม่มีหนทางที่ดีที่สุดหนทางเดียว นั่นคือ ไม่มีรูปแบบการบริหาร หรือการจัดการเฉพาะที่เหมาะกับทุกองค์การ เพราะทุกองค์การไม่ได้เหมือนกันทุกองค์การ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างองค์การ ระบบการทำงาน ดังนั้นแต่ละองค์การจึงต้องมีการปรับการจัดการให้เหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งแนวคิดเชิงสถานการณ์นี้รวมถึง สิ่งแวดล้อมจากภายนอกองค์การ จุดแข็งและจุดอ่อนภายในองค์การ ค่านิยม เป้าหมาย ทักษะ ทัศนคติของผู้จัดการและพนักงานในองค์การ ลักษณะงาน ทรัพยากร และเทคโนโลยี ที่ใช้ในองค์การ ดังนั้นผู้จัดการจะต้องเรียนรู้ในการจัดประเภทสถานการณ์และเลือกกลยุทธ์ในการแข่งขัน การจัดโครงสร้างองค์การ หรือกระบวนการจัดการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาตามสถานการณ์ (Bateman and Snell, 2009, pp. 47)

4.3 แนวคิดการจัดการเชิงคุณภาพ (Quality Management Viewpoint) คือ การประกันคุณภาพและการจัดการคุณภาพโดยรวมเพื่อให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการทำงานอย่าง

ต่อเนื่อง เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้ การควบคุณภาพ เป็นการเน้นการลดความผิดพลาดในขั้นตอนการผลิต ส่วนการประกันคุณภาพนั้น เป็นการเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน โดยให้พนักงานลดข้อผิดพลาดในกระบวนการทำงาน (Kenicki and Williams, 2006, pp. 39)

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 40-41) ได้กล่าวว่า แนวคิดการบริหารในศตวรรษที่ 21 ได้ยอมรับว่ากลไกและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ก็สร้างความกดดันให้กับองค์การด้วย ดังนั้น ในการบริหารจะต้องประกอบด้วย ความเป็นเลิศในคุณภาพและการทำงาน จริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม การตระหนักถึงความเป็นสากลระดับโลก และความสำคัญของผู้นำยุคใหม่

ความหมายของการจัดการ

Bateman and Snell (2009, pp. 19) กล่าวว่า การจัดการคือ กระบวนการทำงานกับผู้คน และทรัพยากร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ผู้บริหารหรือผู้จัดการที่ดีจะต้องทำทั้ง 2 อย่างคือ บริหารคนและทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในโลกธุรกิจทุกวันนี้ ผู้บริหารที่ยิ่งใหญ่จะไม่เพียงแต่ปรับเปลี่ยนตามเงื่อนไข แต่ยังต้องประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง คือ เคร่งครัด มั่นคง และมีวินัยตามพื้นฐานหน้าที่หลักของการจัดการ ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

Kenicki and Williams (2006, pp. 12) ให้ความหมายว่า การจัดการ คือ การติดตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล โดยองค์การหรือบุคลากรที่ร่วมงานกันเพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะนั้น ผู้จัดการที่ดีต้องมีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์การนอกเหนือไปจากความสำเร็จของตนเอง

เนตร์พัณณา ยาวิราช (2550, หน้า 2) กล่าวว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ โดยอาศัยบุคลากรและทรัพยากรทางการบริหาร ประกอบด้วยคุณลักษณะ 3 ประการ คือ

1) เป็นกระบวนการของการดำเนินงานที่ต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน

2) เน้นที่การบรรลุเป้าหมายขององค์การ

3) การทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยผสมผสานบุคลากรและทรัพยากร

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 13) ให้ความหมายว่า การจัดการ หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำทรัพยากรการบริหารมาใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ประกอบด้วยการวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

จากแนวคิดและความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึง กระบวนการทำงานในการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรและทรัพยากรในองค์การ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การ และแนวคิดดังกล่าวข้างต้นยังคงใช้ในการบริหารองค์การในปัจจุบัน ทั้งนี้ขึ้นกับองค์การ

ว่าจะเลือกใช้การจัดการรูปแบบใด ซึ่งมีปัจจัยหลายด้าน ทั้งสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ และปัจจัยภายในองค์การ

ในยุคศตวรรษที่ 21 โลกแห่งการเปลี่ยนแปลง และโลกแห่งการแข่งขันในปัจจุบัน การบริหารองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การที่หวังผลกำไรหรือองค์การที่ไม่หวังผลกำไรก็ตาม จะต้องมีการจัดการที่ครอบคลุม มีวินัย มององค์ประกอบรอบด้าน ไม่เว้นแม้แต่องค์การภาครัฐที่เป็นองค์การที่ไม่หวังผลกำไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การที่เป็นการบริหารจัดการแบบพิเศษ คือ องค์การมหาชน ที่ต้องพึ่งพาตนเองเป็นหลัก ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำกรอบแนวคิดของ Fayol ร่วมกับกรอบแนวคิดการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ร่วมกับกรอบแนวคิดของ Bateman and Snell และรังสรรค์ ประเสริฐศรี ที่ใช้หลักการจัดการพื้นฐานสำคัญ 4 ด้าน คือ 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์การ (Organizing) 3) การนำ (Leading) และ 4) การควบคุม (Controlling) หรือ P-O-L-C

ผู้วิจัยขอนำเสนอกรอบแนวคิดสำคัญเฉพาะที่ใช้ในการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการในองค์การตามลำดับของ P-O-L-C ดังนี้

แนวคิดของ Bateman and Snell

"เมื่อเวลาผ่าน ทุกอย่างย่อมเปลี่ยนแปลง" คำกล่าวนี้นับเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารจัดการต้องยอมรับว่าโลกปัจจุบันเป็นโลกแห่งการเปลี่ยนแปลง เป็นโลกแห่งเทคโนโลยี โลกแห่งการสื่อสารไร้พรมแดน การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและตลอดเวลา ผู้บริหารจะต้องมีการปรับตัวและก้าวตามให้ทัน จะบริหารอย่างไรให้รวดเร็วตอบสนองได้ทันท่วงที สามารถลดต้นทุนและสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ มารองรับ ผู้บริหารจะต้องบริหารจัดการทำให้เกิดผลลัพธ์ทั้ง 2 ด้าน คือมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประสิทธิภาพในที่นี้คือ การบรรลุเป้าหมายโดยวัดผลจากการใช้ต้นทุนทางทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นต้นทุนด้านเงิน เวลา วัตถุดิบ แรงงาน เป็นต้น ส่วนประสิทธิผล คือ การบรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้นการนำความรู้ด้านการจัดการมาประยุกต์ใช้ในการบริหารองค์การจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารปฏิเสธไม่ได้ และต้องเรียนรู้ตลอดเวลา เพราะหากผู้บริหารปรับตัวไม่ได้ หรือองค์การปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง ไม่เพียงผู้บริหารอยู่ไม่รอด องค์การก็อยู่ไม่รอดเช่นกัน (Bateman and Snell, 2009, pp. 47)

ในโลกแห่งการแข่งขันเพื่อให้ได้ประโยชน์ในธุรกิจมีพื้นฐานในการขับเคลื่อนเพื่อให้ประสบความสำเร็จ 5 ด้านด้วยกันคือ 1) นวัตกรรม (Innovation) 2) คุณภาพ (Quality) 3) การบริการ (Service) 4) ความรวดเร็ว (Speed) และ 5) การแข่งขันลดต้นทุน (Cost Competitiveness) จะเห็นได้ว่าองค์การต่างๆ ไม่ว่าจะสายด้านการผลิตหรือการบริการจะเลือกใช้การขับคลื่อน 5 ด้านนี้เป็นหลัก ขึ้นอยู่กับองค์การนั้นว่าจะเน้นไปทางด้านใด อาจจะเลือกใช้บางตัวหรือทั้งหมด เพื่อให้องค์การอยู่รอด (Bateman and Snell, 2009, pp. 11) โดยเฉพาะด้านการบริการสุขภาพจะพบว่าพยายามจะใช้ทั้ง 5 ด้านในการขับเคลื่อน

องค์การ เนื่องจากการบริการสุขภาพเป็นการให้บริการและดูแลชีวิตคนจึงต้องให้ความใส่ใจทั้ง 5 ด้าน ขึ้นอยู่กับว่าองค์การบริการสุขภาพนั้นมุ่งเน้นตอบสนองผู้รับบริการด้านใดเป็นหลัก

Bateman and Snell (2009, pp. 19-21) ได้สรุปแนวการจัดการพื้นฐาน 4 ด้าน คือ P-O-L-C ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) คือ การถ่ายทอดแผนงานและกลยุทธ์ จากการตัดสินใจของระดับบริหารในการกำหนดเป้าหมาย และวางแผนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และถ่ายทอดแผนและเป้าหมายนี้ทั่วทั้งองค์การตั้งแต่ระดับผู้บริหารสูงสุด ระดับกลาง ระดับฝ่าย แผนกจนถึงระดับปฏิบัติการ

2. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดองค์การให้มีชีวิต (Dynamic Organization) ไม่หยุดนิ่ง โดยการจัดโครงสร้างองค์การ จากการกำหนดการประชุมและการประสานงานที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรบุคคล (Human) การเงิน (Financial) โครงสร้างทางกายภาพ (Physical) และข้อมูลด้านอื่นๆที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายขององค์การได้ การจัดองค์การนี้รวมถึงการดึงดูดบุคลากรให้มาทำงาน จัดสรรงาน มอบหมายงานให้กับบุคลากรหรือทีมงาน รวมถึงจัดสรรทรัพยากรให้กับทีมงานหรือบุคลากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. การนำ (Leading) คือ ความสามารถของผู้บริหารในการกระตุ้น หรือส่งเสริมให้พนักงานหรือลูกน้องให้มีประสิทธิภาพการทำงานที่อยู่ในระดับสูง ทั้งนี้รวมถึงการสร้างแรงจูงใจ การสื่อสารกับพนักงานในแบบรายบุคคลและรายกลุ่ม เพื่อช่วยเหลือให้คำแนะนำและสร้างแรงบันดาลใจให้พนักงานสามารถทำงานได้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

4. การควบคุม (Controlling) คือ หน้าที่ของผู้บริหารในการกำกับดูแลและควบคุมแผนงานว่าได้ตามผลลัพธ์ที่วางแผนไว้หรือไม่ และอาจปรับเปลี่ยนแผนได้เมื่อประเมินแล้วว่าผลงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้ผู้บริหารต้องแน่ใจแล้วว่าทรัพยากรขององค์การได้ถูกนำมาใช้ตามแผนงานแล้ว การควบคุมนี้นับเป็นกระบวนการสำคัญ หากขาดกระบวนการนี้แผนงานจะไม่ถูกประเมินผล และองค์การไม่รู้ว่าผลงานได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านคุณภาพและความปลอดภัย

แนวคิดของรังสรรค์ ประเสริฐศรี

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 13-14) กล่าวว่าการจัดการเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำ 4 ประการ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งทั้ง 4 ด้านต่างมีความสัมพันธ์กัน คือ เมื่อมีการวางแผนว่าจะทำอะไร ก็ต้องมีการกำหนดหรือจัดสรรว่าใครจะทำอะไร โดยมีการสั่งการและชักนำให้พนักงานปฏิบัติตามแผน และขั้นสุดท้ายคือ การควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ซึ่งทั้ง 4 ขั้นตอนจะเกี่ยวข้องกับทรัพยากรต่างๆ

ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ทรัพยากรทางกายภาพ (Physical Resources) ทรัพยากรข้อมูล (Information Resources) ทรัพยากรทางการเงิน (Financial Resources)

หน้าที่การบริหารทั้ง 4 ประการ มีดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นกระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์และพิจารณาว่าสิ่งใดควรทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ในการกำหนดเป้าหมายผู้บริหารจะต้องวางแผนด้วยหลักเหตุผล 3 ประการ คือ 1) เพื่อกำหนดทิศทางสำหรับอนาคตขององค์การ 2) เพื่อกำหนดทรัพยากรขององค์การให้บรรลุเป้าหมาย 3) เพื่อกำหนดงาน ซึ่งต้องมีการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย

2. การจัดองค์การ (Organizing) เป็นกระบวนการตัดสินใจว่าใครทำงานอะไร และรายงานขึ้นตรงกับใคร เป็นการใช้บุคลากรอย่างเหมาะสม (Staffing) หรือหมายถึง กระบวนการออกแบบงาน การจัดสรรทรัพยากร และการประสานกิจกรรมการทำงาน

3. การนำ (Leading) เป็นการชักนำบุคลากรให้ปฏิบัติงาน โดยการจูงใจให้ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งผู้บริหารจะต้องใช้หลักการจูงใจที่ดีและขณะเดียวกันต้องมีการสั่งการที่เหมาะสม ซึ่งหมายถึงการกระตุ้นจูงใจให้ใช้ความพยายามในการบรรลุเป้าหมายนั้นๆ

4. การควบคุม (Controlling) เป็นขั้นตอนที่บุคคล กลุ่ม หรือองค์การ ใช้ในการติดตามงานและปฏิบัติการแก้ไข ซึ่งก็คือกระบวนการวัดผลการทำงานและแก้ไขเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามต้องการ การควบคุมมีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

4.1 การกำหนดมาตรฐานการทำงาน

4.2 การวัดผลการทำงานปัจจุบันแล้วเทียบกับมาตรฐาน

4.3 การปฏิบัติการแก้ไขสิ่งที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานที่กำหนดไว้

4.4 การปฏิบัติการแก้ไขมาตรฐานเท่าที่จำเป็น

จากแนวคิดหลักการจัดการข้างต้น ผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดดังนี้

การวางแผน (Planning)

Bateman and Snell (2009, pp. 132) ได้นิยามการวางแผนไว้ว่า คือ การกำหนดเป้าหมายขององค์การ รวมถึงวิธีการหรือกิจกรรมการปฏิบัติงานที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น โดยทุกส่วนในองค์การจะร่วมรับเป้าหมายและการวางแผนนี้ในทุกระดับโดยทั่วกันตั้งแต่ระดับผู้บริหารจนถึงระดับปฏิบัติ ระดับฝ่ายจนถึงระดับหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงาน บุคลากร ในองค์การปฏิบัติตามแผนงานนั้น เว้นแต่ว่าจะได้รับอนุญาตเมื่อมีการปรับเปลี่ยนแผนงาน

ระดับของการวางแผน แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้ (Bateman and Snell, 2009, pp. 137-158)

1. การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นการกำหนดเป้าหมายแผนระยะยาวขององค์การ แผนระยะยาวนี้ประมาณ 3-7 ปี ซึ่งผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้ตัดสินใจรับผิดชอบ เช่น การเติบโตขององค์การ การอยู่รอด คุณค่า เป็นต้น

2. การวางแผนยุทธวิธีและการปฏิบัติงาน (Tactical and Operational Planning)

2.1 แผนยุทธวิธี (Tactical Planning) เป็นการกำหนดวิธีการจากแผนกลยุทธ์ จะเป็นการวางแผนงานที่เฉพาะเจาะจงให้สอดคล้องกับเป้าหมายนั้น และแบ่งส่วนรับผิดชอบไปยังส่วนต่างๆขององค์การที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายให้รับแผนงานไปปฏิบัติการ โดยแผนนี้จะเป็นแผนระยะสั้นประมาณ 1-2 ปี ผู้บริหารระดับกลางจะเป็นผู้รับผิดชอบแผนงาน

2.2 แผนการปฏิบัติงาน (Operational Planning) เป็นการระบุรายละเอียดในกระบวนการทำงานในแต่ละแผนงานให้กับระดับปฏิบัติการ แผนการปฏิบัติการนี้จะเกี่ยวข้องกับระดับปฏิบัติ หรือพนักงานระดับล่าง แผนจะมีระยะเวลาน้อยกว่า 1 ปี

3. ความเชื่อมโยงของแผนยุทธวิธี แผนการปฏิบัติงาน และแผนกลยุทธ์ (Aligning Tactical, Operational, and Strategic Planning) แผนทั้ง 3 ระดับควรมีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน การวางแผนนั้นจึงจะเกิดประสิทธิผล ดังตัวอย่างภาพประกอบที่ 2.2

กระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ

1. การสร้างพันธกิจ วิสัยทัศน์ และเป้าหมาย (Establishment of Mission, Vision, and Goals)

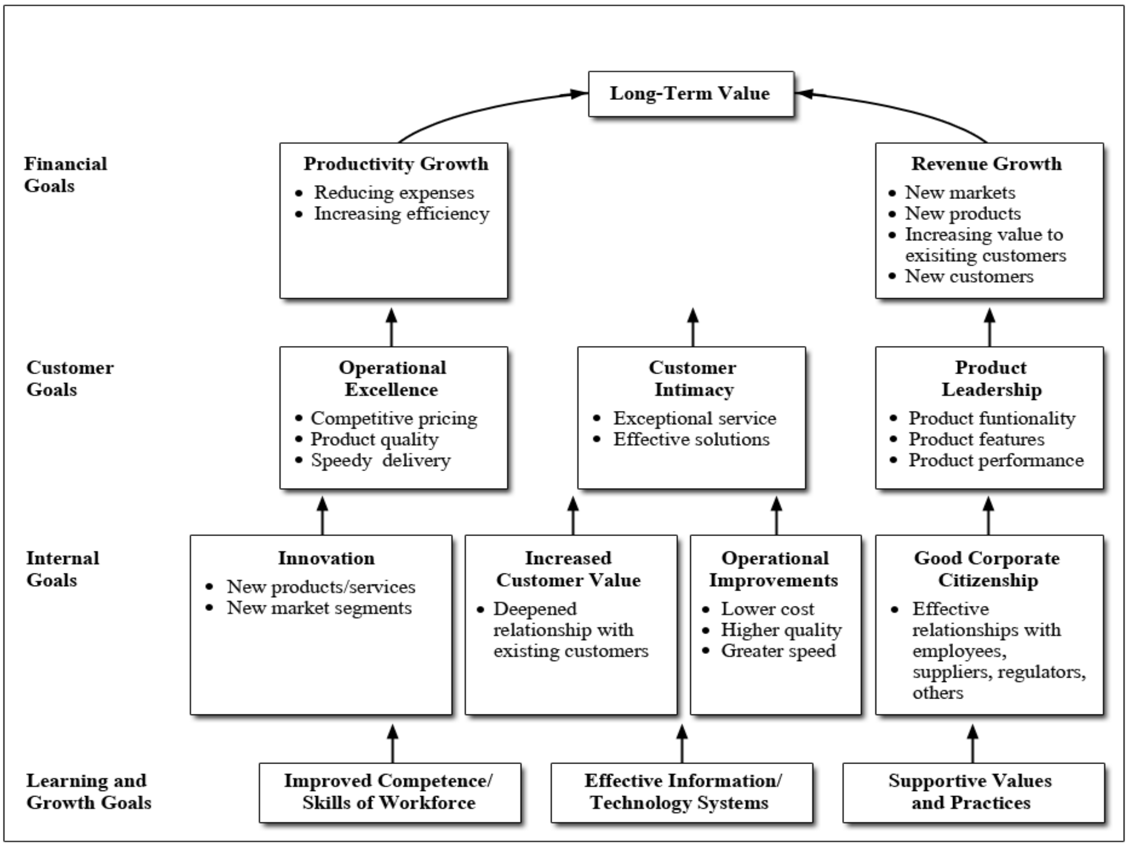
2. การวิเคราะห์โอกาสและสิ่งคุกคามจากสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ (Analysis of External Opportunities and Threats)

3. การวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนภายในองค์การ (Analysis of Internal Strengths and Weaknesses)

4. การวิเคราะห์และการวางแผนกลยุทธ์โดยใช้ SWOT Analysis (SWOT Analysis and Strategic Formulation)

5. การปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ (Strategic Implementation)

6. การควบคุมกลยุทธ์ (Strategic Control) เน้นการมองภาพรวมโดยใช้ Balanced Score Card (BSC) ตาม 4 มิติ ดังภาพประกอบที่ 2.2



ภาพประกอบที่ 2.2 The Strategic Map: Creating Value by Aligning Goals

ที่มา : Bateman and Snell (2009, pp.140)

ตารางที่ 2.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆในแต่ละมุมมอง

วัตถุประสงค์ (Objective)	ตัวชี้วัด (Measures or KPI)	ข้อมูลปัจจุบัน (Baseline data)	เป้าหมาย (Target)	แผนงานโครงการ กิจกรรม (Initiatives)
มุมมองด้านการเงิน รายได้ที่เพิ่มขึ้น (Revenue increase)	รายได้ที่เพิ่มขึ้นเทียบกับปีที่ผ่านมา	8%	12%	ขยายตัวเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ
มุมมองด้านลูกค้า การรักษาลูกค้า (Customer retention)	จำนวนลูกค้าที่หายไป (Defect rate)	10%	5%	ขยายตัวเข้าสู่ตลาดต่างประเทศ
มุมมองด้านกระบวนการธุรกิจภายใน กระบวนผลิตที่มีคุณภาพ (Quality production process)	อัตราของเสียจากการผลิต (Waste rate)	8%	5%	จัดทำระบบ TQM ภายในโรงงาน
มุมมองด้านการเรียนรู้และการเติบโต การพัฒนาทักษะของพนักงาน (Increase employee skills)	จำนวนวันในการอบรมต่อคนต่อปี	5 วัน	15 วัน	จัดทำแผนอบรมพนักงานอย่างต่อเนื่อง

ที่มา : รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 335)

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 136-138) ได้ให้นิยามว่า การวางแผน คือการกำหนดเป้าหมายขององค์การ และจำแนกหนทางเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ นั่นคือ กำหนดกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายสำหรับปฏิบัติงานขององค์การในอนาคตและตัดสินใจในงานรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรที่จะใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และได้อธิบายกระบวนการวางแผน (The Planning Process) ไว้ว่าเป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วย การพัฒนาภารกิจขององค์การ (Mission) การกำหนดเป้าหมาย (Objectives) และการสร้างแผน (Plan) เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงาน (Performance)

ขั้นตอน 5 ประการในกระบวนการวางแผน มีดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Define Your Objectives) เป็นการระบุหรือตัดสินใจในสิ่งที่ต้องการเฉพาะ

2. กำหนดตำแหน่งที่ต้องการไปถึงวัตถุประสงค์ (Determine Where Your Stand) เป็นการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ วิธีการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นรู้ถึงจุดแข็งของงานที่ต้องการ และจุดอ่อนที่ต้องแก้ปัญหา

3. พัฒนาหลักฐานโดยคำนึงถึงสภาวะในอนาคต (Develop Premises Regarding Future Conditions) เป็นการสร้างภาพทางเลือกเกี่ยวกับอนาคต เพื่อที่จะระบุสิ่งที่จะช่วยให้เกิดความก้าวหน้าต่อวัตถุประสงค์

4. การวิเคราะห์และระบุทางเลือกในการปฏิบัติ (Analyze and Choose Among Action Alternatives) เป็นการระบุและประเมินการปฏิบัติอย่างรอบคอบ การเลือกทางเลือกที่บรรลุวัตถุประสงค์ และอธิบายถึงขั้นตอนที่ต้องการปฏิบัติเพื่อให้สามารถติดตามทางเลือกของการปฏิบัติได้

5. การปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล (Implement the Plan and Evaluate Results) เป็นการปฏิบัติตามแผนการและวัดความก้าวหน้าของแผน โดยมีการประเมินผลลัพธ์ และการปรับแผนเท่าที่จำเป็น

รูปแบบของแผนที่ใช้โดยผู้บริหาร

จากการอธิบายของ Bateman and Snell มีความคล้ายคลึงและแตกต่างจากการอธิบายของรังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 140-142) ดังนี้

รูปแบบแผนที่เหมือนกัน คือ

1. แผนระยะสั้นและระยะยาว (Short-Range and Long-Range Plan) ซึ่งแผนระยะสั้นจะมีระยะเวลา 1 ปี หรือน้อยกว่า แผนระยะปานกลาง มีระยะเวลา 1-2 ปี แผนระยะยาวมีระยะเวลา 3 ปี หรือมากกว่า โดยแผนระยะสั้นจะมุ่งไปที่ระดับล่างเพื่อให้วัตถุประสงค์องค์การระยะยาวบรรลุผล ทุกคนในองค์การต้องเข้าใจแผนระยะยาว ส่วนผู้บริหารระดับสูงจะรับผิดชอบในแผนระยะยาวและมองทิศทางองค์การโดยรวม

2. แผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ (Strategic and Operational Plans) แผนกลยุทธ์ เป็นการกำหนดทิศทางขององค์การ เกี่ยวกับภารกิจและทิศทางนโยบายทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนกลยุทธ์ในการทำงาน ส่วนแผนปฏิบัติการ เป็นวิธีการช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของแผนเชิงยุทธวิธี (Tactical Plans)

รูปแบบแผนที่แตกต่างกันคือ

1. นโยบายและกระบวนการ (Policies and Procedures) นโยบาย เป็นการกำหนดขอบเขตหรือแนวทางอย่างกว้างๆเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ นโยบายจะเป็นที่ยอมรับทั่วทั้งองค์การ ส่วนกระบวนการ เป็นวิธีการหรือการกำหนดแนวทางการปฏิบัติเฉพาะอย่าง

2. งบประมาณและโครงการ (Budgets and Projects)

2.1 งบประมาณ คือ แผนผูกพันกับทรัพยากรของโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งใช้เพียงครั้งเดียวเพื่อตอบสนองความต้องการและวัตถุประสงค์ในสถานการณ์ที่กำหนดไว้ในช่วงเวลาหนึ่ง แบ่งออกเป็น

2.1.1 งบประมาณคงที่ (Fixed Budget) เป็นการจัดสรรจำนวนทรัพยากรที่ใช้เพื่อจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การซื้ออุปกรณ์สำนักงานในแต่ละปี เป็นต้น

2.1.2 งบประมาณที่ยืดหยุ่นได้ (Flexible Budget) เป็นการจัดสรรทรัพยากรในแต่ละระดับของกิจกรรมต่างๆ เช่น การจ้างแรงงานชั่วคราว การจ่ายค่าล่วงเวลา เพื่อเพิ่มผลผลิตที่นอกเหนือจากเวลาที่กำหนดไว้ เป็นต้น

2.1.3 งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-Based Budget) เป็นการจัดสรรทรัพยากรโดยการเริ่มต้นไม่คิดต้นทุน คือ ต้นทุนเท่ากับศูนย์ โดยทั่วไปใช้สำหรับผลิตภัณฑ์ใหม่ หรือตราสินค้าใหม่ โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนในอดีต

2.2 โครงการ เป็นกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแต่ละโครงการที่มีจุดเริ่มต้นและมีจุดสิ้นสุด การบริหารโครงการ คือการทำกิจกรรมในโครงการให้เสร็จสมบูรณ์ทันเวลาภายในงบประมาณที่กำหนด และบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นด้วย

กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 162 - 179)

1. การวิเคราะห์สถานการณ์ (Conduct A Situation Analysis) โดยการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) คือ ทิศทางองค์การในระยะยาว ภารกิจ (Mission) คือ จุดมุ่งหมายขั้นพื้นฐานและขอบเขตการดำเนินงานขององค์การ ข้อความภารกิจหรือพันธกิจที่ดีโดยทั่วไปจะต้องกะทัดรัด กำหนดเป้าหมายระยะยาว วัตถุประสงค์เฉพาะ และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ รวมถึงการวิเคราะห์ SWOT (SWOT Analysis)

2. การกำหนดกลยุทธ์องค์การ เป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานขององค์การ โดยต้องคำนึงถึงภารกิจหลักขององค์การและผลลัพธ์จากการวิเคราะห์สถานการณ์ ผู้บริหารต้องเริ่มต้นด้วยการพัฒนากลยุทธ์ระดับบริษัท (Corporate Strategy) การพัฒนากลยุทธ์ระดับหน่วยธุรกิจ (Business Strategy) การพัฒนากลยุทธ์ระดับหน้าที่ (Functional Strategy)

3. การปฏิบัติตามกลยุทธ์ คือขั้นตอนที่ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจหรือพันธกิจ เป้าหมาย และการวิเคราะห์เชิงสถานการณ์ เพื่อนำมาปฏิบัติการตามแผนที่วางไว้ โดยประยุกต์ใช้กับกระบวนการบริหารทั้ง 4 ด้าน คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

4. การควบคุมกลยุทธ์ เป็นการติดตามความก้าวหน้าของกลยุทธ์หรือแผนงาน การประเมินสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง หรือปัญหาในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมาย และมีการปรับปรุงที่จำเป็น ในขั้นนี้ผู้บริหารจะต้องกำหนดขอบเขตที่สำคัญที่จะติดตามและพัฒนาวิธีการวัดผล ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้ข้อมูลทางด้านสารสนเทศเพื่อการจัดการ (Management Information System: MIS) หรือ

Business Intelligent (BI) เพื่อใช้รวบรวม วิเคราะห์ และควบคุมให้เป็นไปตามแผนงานหรือแผน กลยุทธ์ และใช้ในการตัดสินใจที่จะปรับแผน

SWOT Analysis คือ การวิเคราะห์จุดอ่อน-จุดแข็งขององค์การจากสภาพแวดล้อมภายใน และวิเคราะห์หาโอกาส-อุปสรรคหรือสิ่งคุกคามจากสิ่งแวดล้อมภายนอก และหาผลกระทบที่มีต่อปัจจัยดังกล่าว การทำ SWOT Analysis อาจทำโดยผู้บริหารระดับสูง หรือรวบรวมความคิดจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-up) หลักของ SWOT Analysis อธิบายได้ดังนี้ (Bateman and Snell, 2009, pp. 149 - 150)

Strength (S) เป็นการวิเคราะห์หาจุดแข็งภายในองค์การ ซึ่งจะใช้เป็นกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

Weakness (W) เป็นการวิเคราะห์หาจุดอ่อนภายในองค์การ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องแก้ไข

Opportunities (O) เป็นการวิเคราะห์หาโอกาสจากสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ คือ ศักยภาพที่สามารถจะแข่งขันได้ ถือเป็นข้อได้เปรียบ ที่จะช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมาย

Threats (T) เป็นการวิเคราะห์หาอุปสรรคหรือสิ่งคุกคามจากสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ ซึ่งเป็นปัญหาวิกฤติทำให้องค์การไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ เป็นต้น

Kenicki and Williams (2006, pp. 70 - 74) ได้นิยามการวางแผน และรูปแบบของแผน และเป้าหมายและการปฏิบัติการไว้ ดังนี้

การวางแผน คือ การแปลความหมายของพันธกิจให้เป็นวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งจะนำไปสู่การวางกลยุทธ์ในแผน เทคนิคการวางแผน และการวางแผน การปฏิบัติการ ซึ่งแต่ละชนิดจะมีเป้าหมายและการปฏิบัติการที่บรรลุวัตถุประสงค์ หรือ S-M-A-R-T

ประเภทของการวางแผนการจัดการ (The Type of Management Planning)

1. การวางแผนกลยุทธ์โดยผู้บริหารระดับสูง ระยะเวลาประมาณ 1-5 ปี (Strategic Planning)

2. การวางแผนยุทธวิธีโดยผู้บริหารระดับกลาง ระยะเวลาประมาณ 6-24 เดือน (Tactical Planning)

3. การวางแผนปฏิบัติการโดยผู้บริหารระดับต้น ระยะเวลาประมาณ 1-52 สัปดาห์ (Operational Planning)

เป้าหมายและการปฏิบัติการ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. เป้าหมายกลยุทธ์ เป็นเป้าหมายที่ผู้บริหารระดับสูงกำหนดขึ้น โดยมุ่งเน้นวัตถุประสงค์สำหรับภาพรวมองค์การ

2. เป้าหมายของยุทธวิธี เป็นเป้าหมายที่ผู้บริหารระดับกลางกำหนดขึ้น เพื่อการทำงานระดับกลาง มุ่งเน้นถึงการกระทำที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ

3. เป้าหมายการปฏิบัติ เป็นเป้าหมายที่ผู้บริหารระดับต้นกำหนดขึ้น เพื่อการทำงานของระดับล่าง โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติการระยะสั้นที่ต้องคำนึงถึงเป้าหมายยุทธวิธี

การกำหนดเป้าหมายแบบ SMART ลักษณะของเป้าหมายที่มีประสิทธิภาพมีอยู่ 5 ประการ คือ (Kenicki and Williams, 2006, pp. 76)

1. เฉพาะเจาะจง (Specific)
2. สามารถวัดได้ (Measurable)
3. มีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ (Attainable)
4. ผลสำเร็จต้องเป็นทางเดียวกัน (Result-oriented)
5. กำหนดระยะเวลา (Target Dates)

จากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การวางแผนเกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมาย กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจหรือภารกิจ การวางแผนกลยุทธ์องค์การ รวมถึงวิธีการหรือกิจกรรมการปฏิบัติงานที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น โดยต้องมาจากการวิเคราะห์สถานการณ์ขององค์การตามหลัก SWOT Analysis โดยทุกส่วนในองค์การจะร่วมรับเป้าหมายและแผนการดำเนินงานในทุกระดับในองค์การ มีการจัดสรรหน้าที่ แบ่งงานตามความรับผิดชอบ และกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนกลยุทธ์และแผนงานที่กำหนดไว้ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ระดับฝ่าย ระดับหน่วยงาน และระดับปฏิบัติการได้ปฏิบัติตามแผนงานนั้น ในที่นี้ผู้วิจัยใช้กรอบแนวคิดการวางแผน (Planning) โดยศึกษาจากตำรา เอกสาร ดังนี้

1. ระดับของการวางแผนแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ของ Bateman and Snell
2. กระบวนการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ของ Bateman and Snell และรังสรรค์ ประเสริฐศรี
3. รูปแบบของแผนด้านนโยบายและงบประมาณ ของรังสรรค์ ประเสริฐศรี
4. การวิเคราะห์องค์การโดยใช้ SWOT Analysis ของ Bateman and Snell
5. หลักการกำหนดเป้าหมายแบบ SMART ของ Kenicki and Williams

ทฤษฎีองค์การ

การจัดองค์การ (Organizing)

ความหมายขององค์การ

ในการบริหารจัดการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน หรือองค์กรใดๆ ต่างใช้ทฤษฎีองค์การในการบริหารจัดการ ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านทำการศึกษาและให้ความหมาย คำว่า องค์การ (Organization) ไว้หลากหลายพอสรุปความหมายของคำว่าองค์การได้ดังนี้

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 9) ให้ความหมายว่า องค์การ คือการรวมกลุ่มของคนทำงาน ให้ทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ องค์การควรมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะเป็นจุดแข็งขององค์การ นั่นคือ การผลิตสินค้าหรือบริการที่ดีมีคุณภาพ (Quality Products) และทำให้ลูกค้าพึงพอใจ (Customer Satisfaction) นับเป็นหัวใจหลักของสินค้าหรือการบริการ เพื่อส่งเสริมให้องค์การอยู่ได้ยาวนาน องค์การจัดเป็นระบบสังคม ประกอบด้วยส่วนต่างๆที่สัมพันธ์กัน ทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ส่วนการปฏิบัติงานขององค์การ เป็นขอบเขตที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย การปฏิบัติงานขององค์การถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการ

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2550, หน้า 441) ได้ให้ความหมายไว้ว่า องค์การจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลมากกว่าหนึ่งคนมาร่วมกันทำกิจกรรมอย่างเป็นระบบด้วยความร่วมแรงร่วมใจกันอย่างจริงจัง เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2548, หน้า 172-173) ได้สรุปความหมายของทฤษฎีองค์การไว้ดังนี้

1. เป็นการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการที่องค์การต่างๆดำเนินการว่าเป็นอย่างไร ตลอดจนการได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมขององค์การ

2. เป็นแขนงวิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ต่างๆของบุคลากรและองค์การ

3. เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่ช่วยในการวิเคราะห์องค์การโดยรวม

4. เป็นชุดความสัมพันธ์ในด้านแนวความคิด (Concepts) หลักการ (Principles) สมมติฐาน (Hypothesis) เกี่ยวกับองค์การทั้งหลายซึ่งได้อธิบายส่วนประกอบขององค์การและแสดงวิธีการที่มีความสัมพันธ์กับส่วนอื่นๆ โดยอาจประกอบด้วยทฤษฎีที่เป็นเชิงพรรณนา (Descriptive Theory) และทฤษฎีที่เป็นเชิงกำหนด (Prescriptive Theory)

5. เป็นการศึกษาถึงวิธีการกำหนดหน้าที่ขององค์การว่าส่งผลกระทบต่อบุคลากรที่ทำงานในองค์การอย่างไร และส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างไรในระหว่างการดำเนินงาน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 2-3) ให้ความหมายว่า องค์การเป็นหน่วยทางสังคมที่อยู่ภายใต้และมีปฏิสัมพันธ์ต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ซึ่งสมาชิกมีค่านิยมและผลประโยชน์ร่วมกัน ในการขับเคลื่อนองค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายต้องมีการออกแบบโครงสร้างเพื่อรวบรวมกลุ่มทำงาน กิจกรรม และกำหนดเป้าหมายหน้าที่ของ สมาชิก รวมถึงมีการสร้างระบบประสานงานและยุทธศาสตร์เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและเคลื่อนตัวได้อย่างราบรื่น

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า องค์การ หมายถึง การรวมตัวของบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปที่มารวมตัวกันเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยทำงานภายใต้โครงสร้างองค์การ ขอบเขตการปฏิบัติงาน ยุทธศาสตร์ และการประสานงานที่กำหนด เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน

ประเภทขององค์การ

Kenicki and Williams (2006, pp. 125) ได้แบ่งประเภทขององค์การไว้ ดังนี้

1. องค์การแบบหวังผลกำไร (For-Profit) หรือองค์การธุรกิจ เน้นการหารายได้และผลกำไรจากการขายสินค้าและบริการ

2. องค์การแบบไม่หวังผลกำไร (Non-Profit) เป้าหมายขององค์การ คือ การให้บริการแก่ลูกค้าโดยไม่หวังผลกำไร โดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์การในภาครัฐ หรือองค์กรอิสระ หรือองค์การสังคมสงเคราะห์

3. องค์การแบบผลประโยชน์ตอบแทน (Mutual-Benefit) มีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกโดยจะมีการเรียกเก็บค่าสมาชิกหรือเงินบริจาคต่างๆ เช่น พรรคการเมือง สหกรณ์การเกษตร สหภาพแรงงาน เป็นต้น

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 15) ได้สรุปประเภทการจัดองค์การของ Mintzberg ไว้ 7 ประเภท คือ 1) องค์การประกอบการหรือองค์การโครงสร้างแบบเรียบง่าย 2) องค์การแบบกลไก 3) องค์การขยาย 4) องค์การวิชาชีพ 5) องค์การนวัตกรรม 6) องค์การพันธกิจ และ 7) องค์การการเมือง

การจัดองค์การ (Organizing)

การจัดองค์การ ถือเป็นหน้าที่หนึ่งของผู้บริหารในการจัดการ โดยการจัดสรรทรัพยากรในองค์การ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากร โครงสร้างทางกายภาพ โครงสร้างการบริหาร การจัดสรรหน้าที่ ตลอดจนทรัพยากรอื่นๆ รวมถึงการกำหนดกระบวนการประสานงานระหว่างแผนกและบุคคล เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 180)

การจัดองค์การ คือ การขับเคลื่อนองค์การให้มีการเคลื่อนไหวไม่หยุดนิ่ง (Dynamic) มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการจัดสรรทรัพยากรทั้งทางด้านบุคลากร การเงิน โครงสร้างกายภาพ รวมทั้งการประสานงานในองค์การ เพื่อที่จะสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายองค์การ ทั้งนี้รวมถึงอำนาจการสั่งการตามลำดับสายการบังคับบัญชา การมอบหมายงาน และการรายงาน (Bateman and Snell, 2009, pp. 290)

กระบวนการจัดองค์การ

ทองใบ สุดชารี (2542, หน้า 118) ได้สรุปขั้นตอนสำคัญของการจัดองค์การไว้ดังนี้

ขั้นที่ 1 การพิจารณาแผนและวัตถุประสงค์ขององค์การ (Reflecting on Plans and Objectives) เป็นขั้นตอนสำคัญที่ผู้บริหารจะต้องเริ่มจากการพิจารณาแผนขององค์การ เพื่อจะให้เห็นกลไกการใช้ทรัพยากรต่างๆที่ปรากฏในแผนงาน และเพื่อเป็นการจัดสรรทรัพยากรและตอบสนองต่อการปฏิบัติภารกิจขององค์การให้บรรลุเป้าหมาย

ขั้นที่ 2 การจัดกลุ่มงานหลัก (Establishing Major Tasks) เป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารจะต้องออกแบบการทำงาน โดยการจัดกลุ่มงานที่มีลักษณะคล้ายกันให้อยู่ด้วยกันในเบื้องต้น

ขั้นที่ 3 การจัดกลุ่มงานย่อย (Dividing Major Tasks into Subtasks) ในขั้นตอนนี้ภายหลังจากที่ผู้บริหารได้แบ่งงานออกเป็นฝ่ายหลักๆแล้ว ผู้บริหารจะต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่ามีความจำเป็นหรือไม่ ในการที่จะจัดแบ่งงานฝ่ายหลักๆ ออกเป็นงานย่อยในระดับแผนก หรือในระดับที่ย่อยกว่านั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการจัดสรรบุคลากรไปปฏิบัติงานตามความชำนาญ (Specialization) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขั้นที่ 4 การจัดสรรทรัพยากรและการอำนวยการ (Allocating Resources and Directives for Subtasks) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญในการสะท้อนให้เห็นความสามารถของผู้บริหารในการจัดสรรคนลงปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับงาน (Puts the Right Man in the Right Job)

ขั้นที่ 5 การประเมินผลการจัดองค์การ (Evaluating Results of Organizing Strategy) นั่นคือ การที่ผู้บริหารจะต้องทบทวนดูว่า การจัดโครงสร้างองค์การตามกลไกข้างต้นประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด และกลไกส่วนใดที่จำเป็น

โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างขององค์การเป็นการชี้ให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่ออะไรบ้าง และใครบ้างมีอำนาจและใครสามารถให้คำตอบ โครงสร้างขององค์การจึงเป็นขั้นตอนในการบริหารรวมถึงการตัดสินใจและการปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามองค์การอาจมีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ คือไม่ได้ออกแบบเพื่อการบริหาร แต่เป็นผลของมิตรภาพ และการร่วมกลุ่มความสนใจ ซึ่งอาจเป็นไปตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งบางครั้งไม่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายขององค์การ (Senior and Fleming, 2006, pp. 78-103)

มิติโครงสร้างขององค์การ ได้แก่

1. ความเฉพาะด้าน คือการมีบทบาทของผู้เชี่ยวชาญต่างๆในองค์การ
2. ความเป็นมาตรฐาน เป็นกระบวนการที่สนับสนุนกระบวนการปกครอง ซึ่งอาจมีกฎเกณฑ์และกระบวนการต่างๆ
3. ความเป็นแบบแผน มีกฎเกณฑ์ กระบวนการ
4. ความเป็นศูนย์กลาง คือมีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งจะมีผลต่อองค์การทั้งหมด
5. รูปร่างของบทบาทโครงสร้างที่มีหลายระดับ และจำนวนคนที่สามารถรายงานใครก็ได้
6. ความเป็นประเพณีนิยม มีกระบวนการที่เป็นที่เข้าใจ มากกว่าเป็นเพียงการเขียนไว้และได้รับการยอมรับวิธีการทำสิ่งต่างๆ รอบๆ องค์การ

เพื่อเป็นการยืนยันมิติดังกล่าว ยังรวมถึงมิติย่อยๆดังต่อไปนี้ด้วย

1. โครงสร้างของกิจกรรม เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ความประพฤติของพนักงาน โดยผ่านกระบวนการความสามารถเฉพาะด้าน ความเป็นมาตรฐาน และความเป็นแบบแผน
2. การเน้นถึงอำนาจในการบริหาร ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจ ซึ่งศูนย์กลางอยู่ที่ระดับสูงสุดขององค์การ หรือที่ศูนย์การประสานงาน

3. สายงานควบคุมเพื่อให้งานดำเนินไป เป็นการควบคุมงานโดยตรงตามสายการบริหารมากกว่าเป็นกระบวนการบุคคล

4. องค์ประกอบที่สนับสนุน ขนาดของการบริหารและการปฏิบัติกิจกรรมของคน ก็เป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้งานหลักดำเนินไป

โครงสร้างขององค์การ ได้แก่

1. การบริหารแบบระบบราชการ มีการกำหนดกฎเกณฑ์และหน้าที่ทางราชการ มีบรรยากาศของการแข่งขัน โดยกำหนดหน้าที่แตกต่างกัน มีสำนักงานภายในองค์การตามหลักของการบริหารงานอย่างมีขั้นตอน มีการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายของกิจการ และผู้บริหารไม่มีการกำหนดตำแหน่งเฉพาะ และแนวการบริหารจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้

2. โครงสร้างองค์การแบบแมททริกซ์ ซึ่งประกอบด้วย กรม กอง หรือแผนกต่างๆ โครงสร้างจะเน้นเกี่ยวกับหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามหลักการ ผลผลิต ลูกค้า และส่วนงานต่างๆ

ตามโครงสร้างแบบแมททริกซ์ สมาชิกจะต่อต้านระบบควบคุมที่ผู้จัดการในส่วนกลางใช้มาเป็นการกระจายอำนาจสู่ลูกค้า และการรวมกลุ่มตามลักษณะภูมิศาสตร์ การนำระบบแมททริกซ์มาใช้อาจมีระดับหรือขั้นตอนต่างๆดังนี้

1) โครงสร้างตามประเพณี คือเป็นไปตามโครงสร้างของหน้าที่ ตามหลักการสั่งงาน

2) รูปแบบชั่วคราว ซึ่งฝ่ายบริหารสร้างขึ้นเพื่อโครงการเฉพาะ ผู้บริหารโครงการสามารถจัดการกับประเด็นต่างๆ ได้

3) รูปแบบถาวร ผู้จัดการดำเนินการโดยประสานประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกัน

4) รูปแบบแมททริกซ์ที่สมบูรณ์ หัวหน้าทีมแมททริกซ์จะมีอำนาจเท่ากัน

3. โครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย เป็นกระบวนการที่องค์การแบบข้าราชการมีการกำหนดรูปแบบใหม่เป็นแบบเครือข่าย อาจเป็นในรูปแบบองค์การ โครงการ หรือการเป็นเครือข่ายอย่างหลวมๆ ในองค์การเครือข่ายจะมีปฏิสัมพันธ์กันมากกว่าโครงสร้างการบริหารแบบราชการ ทีมงานต่างๆมีอำนาจ สามารถประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างผู้นำโครงการ

4. โครงสร้างองค์การที่เสมือนจริง เป็นองค์การที่มาจากความจำมากกว่าความจริง กล่าวได้ว่าองค์การเสมือนจริงเป็นเครือข่ายชั่วคราวของบริษัท ซึ่งร่วมกันอย่างรวดเร็วและมีโอกาสเปลี่ยนแปลงอย่างเร็ว แตกต่างไปจากแบบประเพณี โดยองค์การที่มาเป็นเครือข่ายร่วมกันในเรื่องค่าใช้จ่าย ทักษะต่างๆ ตลอดจนการตลาดระหว่างประเทศ โดยแต่ละองค์การจะให้สิ่งที่ดีที่สุดต่อองค์การเสมือนจริง

การออกแบบองค์การที่มีลักษณะสองด้าน

การทำความเข้าใจกับองค์การที่มีลักษณะสองด้าน ก็คือการมีลักษณะที่แตกต่างกัน สำหรับผู้จัดการในปัจจุบัน อันดับแรก ผู้จัดการจะต้องสำรวจโอกาสใหม่ๆที่จะปรับเข้ากับการตลาด และยังคงรักษาการปรับเปลี่ยนในการขยายตลาดของผลผลิต และความพอใจของตลาด การแข่งขันนั้นอาจท้าทายความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และไม่สามารถจะทำนายล่วงหน้าได้ สภาพดังกล่าวอาจจะกลายมาเป็นสภาวการณ์ตลาดในระดับโลกได้

อันดับที่สอง ผู้จัดการจะเห็นคุณค่าของสิ่งที่เป็นอยู่ เขาจะต้องพยายามทำให้กระจ่างว่าคุณค่าถูกสร้างขึ้นมาเช่นไร และกิจกรรมจะมีการบูรณาการอย่างเหมาะสมอย่างไร องค์การที่ประสานความสำเร็จทั้งในด้านการปรับเปลี่ยน และการตั้งตรงเป็นองค์การที่มีลักษณะสองด้าน การจัดการ ในปัจจุบันจะต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมสำหรับความเหมาะสมในอนาคต

เหตุใดจึงคิดว่าองค์การที่มีลักษณะสองด้านเป็นโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด จากการวิจัยพบว่ามีโรงงานหลายแห่งที่ทีมการบริหารใช้แบบองค์การที่มี 2 ลักษณะโครงสร้างของธุรกิจและการบูรณาการระดับการจัดการเป็นการแบ่งปันทรัพยากรที่จำเป็น ในขณะเดียวกัน การแบ่งแยกขององค์การทำให้เห็นว่า มีหน่วยงานใหม่ที่มีกระบวนการที่แตกต่าง รวมทั้งโครงสร้างและวัฒนธรรมก็มีความแตกต่างไปจากธุรกิจปกติ ธุรกิจใหม่จะเน้นความสนใจไปยังการดำเนินงานอย่างละเอียดโดยเน้นเกี่ยวกับผลผลิตและการบริการลูกค้า (Eisner, 2008, pp. 368-370)

สรุปได้ว่า องค์การที่ประสบความสำเร็จจะต้องมั่นใจว่ามีโครงสร้างที่เหมาะสม นอกจากนี้ธุรกิจจะต้องร่วมกับการบูรณาการและกระบวนการ เพื่อให้สิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การมีลักษณะยืดหยุ่น มีการทำให้สิ่งแวดล้อมมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และไม่สามารถทำนายล่วงหน้าได้

ในการบริหารจัดการของภาครัฐของประเทศไทยยังคงเป็นการบริหารจัดการโดยใช้ทฤษฎีระบบราชการ การบริหารจัดการของกระทรวงสาธารณสุขก็เช่นเดียวกัน กระทรวงสาธารณสุขเป็นกระทรวงใหญ่ และมีสายการบังคับบัญชายาว ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วในข้างต้น ซึ่งตรงกับทฤษฎีระบบราชการ ซึ่งมีเนื้อหาสาระดังนี้

ทฤษฎีระบบราชการ หรือทฤษฎีการจัดองค์การขนาดใหญ่

Weber เป็นนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีองค์การที่สำคัญอีกท่านหนึ่ง โดยเฉพาะแนวความคิดในการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานขององค์การขนาดใหญ่ (Bureaucracy) ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบองค์การในอุดมคติ โดยพัฒนาทฤษฎีมาจากปัญหาขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ระบบการเล่นพรรคเล่นพวก หรือระบบอุปถัมภ์” และปัญหาการบริหารงานแบบระบบอัตวิสัย ที่เข้าไปครอบงำ ความเป็นวัตถุวิสัย และการใช้ระบบการอุปถัมภ์ในการบริหารงานดังกล่าว พบว่านำไปสู่การบริหารงานที่ไร้ประสิทธิภาพ Weber จึงนำเสนอแนว

ความคิดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งเรียกว่า "ทฤษฎีการจัดองค์การขนาดใหญ่" (ทองใบ สุดชารี, 2542 , หน้า 5)

องค์ประกอบสำคัญของทฤษฎีการจัดองค์การขนาดใหญ่

1) หลักการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ถือเป็นหลักของการสร้างความชัดเจนและความสมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) โดยให้ถูกต้องตามกฎ ระเบียบขององค์การ และการแบ่งงานตามวิธีนี้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบแบบเป็นทางการ (Official Responsibility)

2) หลักของการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority) การกำหนดตำแหน่งต่างๆที่ให้มีอำนาจลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในสายบังคับบัญชา

3) หลักความสามารถ (Technical Competence) เป็นหลักการสำคัญในการจัดบุคคลเพื่อบรรจุ หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามหลักของความรู้ความสามารถของบุคคล โดยใช้การทดสอบ การฝึกอบรม การศึกษาของบุคลากร

4) หลักการของกฎระเบียบ ความมีวินัย และการควบคุม (Rules, Disciplines, and Control) เป็นการใช้กฎระเบียบในการบริหารงานเป็นหลัก และกำหนดรูปแบบไว้ชัดเจน ในการบริหารงานต้องยึดระบบเอกสารเป็นสำคัญ (Written Document) โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว (Impersonal)

5) หลักของความเป็นทางการของการบริหาร (Administrative Officials) กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆจะเป็นผู้มีเกียรติ มีอุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆเป็นองค์ประกอบในการทำงานตามตำแหน่งนั้นๆ อุปกรณ์และเครื่องมือจะอยู่คู่กับตำแหน่งมิใช่ตัวบุคคล

6) หลักของการเป็นบุคลากรประจำฝ่ายบริหารและได้รับเงินเดือนประจำ (Career Official and a Fixed Salary) กล่าวคือผู้ดำรงตำแหน่งทางการบริหารจะต้องเป็นบุคลากรประจำ มีการจ้างงานตลอดชีพ และจัดให้มีเงินเดือนประจำในอัตราคงที่ในแต่ละปี

จุมพล หนิมพานิช (2550, หน้า 46) ได้กล่าวสรุปถึงการแบ่งอำนาจการปกครองหรือการบริหารของ Weber ออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรก ได้แก่ การปกครองหรือการครอบงำโดยอาศัย จารีตประเพณี (Traditional Domination) ซึ่งอำนาจนี้เป็นอำนาจที่ได้มาจากจารีตประเพณีซึ่งถือปฏิบัติมาแต่อดีต

รูปแบบที่สอง ได้แก่ การปกครองหรือการครอบงำโดยใช้บารมี (Charismatic Domination) เป็นอำนาจของผู้บริหารหรือผู้นำที่เกิดจากความสามารถพิเศษ (Extraordinary Leader) ที่ดึงดูดผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดความศรัทธา

รูปแบบที่สาม ได้แก่การปกครองหรือการครอบงำโดยยึดกฎหมายและความมีเหตุมีผล (Legal Rational Domination) การปกครองหรือบริหารแบบนี้ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะยอมปฏิบัติตามโดยถือว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่ถูกต้อง โดยทั้งตัวผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาต่างยอมรับว่าเป็นวิถีทางหรือเป็นระบบที่ถูกต้อง

ข้อดีของระบบราชการ

มีการแบ่งงานที่ชัดเจน มีระบบตรวจสอบที่ชัดเจนตามสายบังคับบัญชา การจัดสรรบุคลากรตามหลักความสามารถ การมีกฎ ระเบียบ วินัยในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวก และระบบอุปถัมภ์ ตามแนวคิดของ Weber

ข้อเสียของระบบราชการ

จากแนวคิดของ Weber ที่ต้องการป้องกันปัญหาที่กล่าวในข้างต้น แต่ในความเป็นจริงกลับพบปัญหาต่างๆมากมาย สำหรับปัญหาของระบบราชการของไทยยังคงมีปัญหาเกิดขึ้นหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาความล่าช้าในการตัดสินใจและดำเนินการในเรื่องต่างๆ ปัญหาความไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ การขาดแคลนทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ปัญหาด้านการจัดการงบประมาณและจัดสรรทรัพยากร ปัญหาด้านโครงสร้างที่มีขนาดใหญ่โตอุ้ยอ้าย ปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ศูนย์กลาง ระเบียบขั้นตอนที่มีมาก การขาดความต่อเนื่องในการกำหนดและบริหารนโยบาย ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชั่น การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ปัญหาทัศนคติและจริยธรรมของข้าราชการ รวมไปถึงปัญหาการให้ค่าตอบแทน และปัญหาการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานราชการยังไม่ดีพอ เป็นต้น (วันชัย มีชาติ และอร่าม ศิริพันธ์, 2542, หน้า 3)

นอกเหนือจากรูปแบบของโครงสร้างองค์การที่ได้นำเสนอในข้างต้นแล้วนั้น ในปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดองค์การสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในการจัดโครงสร้างองค์การ ตัวอย่างของแนวความคิดสมัยใหม่ เช่น แนวความคิดกระจายอำนาจ (Decentralization) มากกว่าการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นต้น จึงทำให้มีการปรับรูปแบบการบริหารงานในการจัดโครงสร้างแบบแบนราบ (Flat Structure) แทนที่แบบโครงสร้างแบบสูง (High Structure) (สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, 2550 , หน้า 446) ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการจัดโครงสร้างแบบแมททริกซ์ (Matrix Structure) ซึ่งการนำ Matrix Structure มาใช้ในองค์การมหาชนอาจเป็นแนวทางเริ่มต้นของการจัดองค์การในการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสำหรับองค์การมหาชนในการบริหารงานสาธารณสุข ในประเทศไทย ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

การจัดโครงสร้างแบบแมททริกซ์ (Matrix Structure)

การจัดรูปแบบนี้เป็นทางเลือกใหม่ทางหนึ่งที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้ดี ประกอบกับการจัดรูปแบบโครงสร้างแบบเดิมมีปัญหาในการประสานในแนวนอน ซึ่งโครงสร้างแบบแมททริกซ์(ภาพประกอบที่ 2.3) นี้ สามารถนำมาแก้ปัญหาการประสานงานในแนวนอนได้ดีเยี่ยม (Strong Horizontal Linkage) และสิ่งสำคัญคือโครงสร้างแบบนี้ทำให้เกิดการประสานงานทั้งในแนวนอนและแนวดิ่งเกิดขึ้นพร้อมกัน จะเห็นว่าการจัดโครงสร้างแบบนี้จะไม่มีการจัดตั้งแผนกขึ้นมาใหม่ แต่จะมีลักษณะผู้จัดการทั้งฝ่ายโครงสร้างตามหน้าที่ (Functional Managers) กับผู้จัดการฝ่ายผลิตภัณฑ์ (Product Managers) จะมีอำนาจเท่าเทียมกัน และผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานให้กับผู้จัดการทั้ง 2 ฝ่ายทราบ นั่นเท่ากับว่าเป็นกลไกการสร้างความเท่าเทียมกันของอำนาจและการประสานงานทั้งในแนวนอน (Horizontal) และแนวดิ่ง (Vertical) ซึ่งโครงสร้างแบบแมททริกซ์นี้ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในองค์การ NASA และพบในการใช้การบริหารโรงพยาบาลและบริษัทตัวแทนดูแลด้านสุขภาพในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงบริษัท IBM, Boeing, Xerox, Shell Oil เป็นต้น(Bateman and Snell , 2009, pp. 306-307)

เงื่อนไขการจัดโครงสร้างแบบแมททริกซ์ (Conditions for Matrix)

ทองใบ สุดชารี (2542, หน้า 181) ได้ชี้ให้เห็นว่า โดยปกติการจัดโครงสร้างองค์การแบบสายการบังคับบัญชาแบบทวิภาคหรือสายการบังคับบัญชา 2 ชั้น (Dual Hierarchy) เป็นวิธีการที่ไม่ปกติ แต่ถ้าเป็นการจัดโครงสร้างแบบแมททริกซ์แล้วถือว่าเป็นการถูกต้องเหมาะสม ถ้ามีเงื่อนไขสำคัญ ดังนี้

เงื่อนไขที่ 1 เมื่อเกิดแรงกดดันที่ต้องทำให้สายการผลิตต่างๆต้องใช้ทรัพยากรร่วมกันในสภาวะที่ขาดแคลนทรัพยากร (Share Scarce Resources) องค์การจัดเป็นองค์การขนาดกลาง (Medium-Sizes) และมีประเภทของผลิตภัณฑ์ขนาดปานกลาง และเกิดความรู้สึกว่าองค์การจะต้องแบ่งปันทรัพยากร หรือร่วมกันใช้อุปกรณ์อย่างเดียวกันในเวลาที่ต่างกัน เช่น องค์การไม่สามารถจะจัดจ้างวิศวกรในทุกประเภทสายการผลิตได้ จึงจัดให้วิศวกรไปทำงานร่วมแบบชั่วคราว (Part Time) ในแต่ละสายผลิตภัณฑ์ เป็นต้น

เงื่อนไขที่ 2 การกดดันจากสภาพแวดล้อมที่ส่งผลต่อผลิตภัณฑ์ที่สำคัญๆของ องค์การตั้งแต่ 2 ชนิดขึ้นไป ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อโครงสร้างการทำงานตามหน้าที่และโครงสร้างตามผลิตภัณฑ์พร้อมๆกัน และในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างดุลยภาพจากอำนาจหน้าที่จากทุกฝ่าย

เงื่อนไขที่ 3 สภาพแวดล้อมขององค์การมีลักษณะที่มีความสลับซับซ้อน (Complex) และเป็นสภาพแวดล้อมที่ไม่แน่นอน จะเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

ขึ้นบ่อยมาก และมีการพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานในด้านการประสานงานและกระบวนการสารสนเทศ ซึ่งจำเป็นต้องใช้การประสานงานทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน

ภายใต้เงื่อนไขทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น อำนาจหน้าที่ในแนวดิ่ง (Vertical) และแนวนอน (Horizontal) จะต้องตระหนักเสมอว่าต้องมีความเท่าเทียมกัน ซึ่งจะต้องสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจให้เกิดขึ้น โดยการประสานงานที่ดีระหว่างผู้บริหารงานทั้งสองฝ่าย ภายใต้ดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่ให้ความเสมอภาคทางด้านอำนาจและการตัดสินใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

บทบาทสำคัญของโครงสร้างแบบแมททริกซ์ (Key Matrix Roles)

โครงสร้างแบบแมททริกซ์นี้จะเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีผู้บังคับบัญชาพร้อมๆกัน 2 คน ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ค่อนข้างยุ่งยากในการบริหาร ดังนั้นการบริหารงานตามโครงสร้างนี้ที่จะทำให้ประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องคำนึงถึงบทบาทของฝ่ายที่เกี่ยวข้องตามโครงสร้าง ดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูง (Top Leader) หมายถึง ผู้นำระดับสูง ที่เป็นผู้บังคับบัญชาของทั้งสองสายงาน ความรับผิดชอบขั้นพื้นฐานของตำแหน่งนี้คือ การสร้างความสมดุลแห่งอำนาจระหว่างผู้จัดการตามหน้าที่ (Functional Managers or Departments) และผู้จัดการผลิตภัณฑ์ (Product Managers or Program Directors) ผู้บริหารระดับสูงจะต้องเต็มใจที่จะมอบอำนาจการตัดสินใจ และกระตุ้นให้ผู้บริหารทั้งสองฝ่ายได้ประสานงานกันโดยตรง (Direct Contact) ตลอดจนให้มีการแก้ปัญหาร่วมกัน (Problem Solving) และจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการประสานงานกัน

2. ผู้บังคับบัญชาแบบแมททริกซ์ (Matrix Boss) จะเป็นลักษณะผู้บังคับบัญชาที่ใกล้ชิดกับ ผู้ปฏิบัติ ซึ่งมีผู้บังคับบัญชา 2 คน จะเป็นผู้ที่ร่วมกันรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ในขณะเดียวกันผู้ใต้บังคับบัญชาก็พร้อมที่จะรายงานผลการปฏิบัติงานให้กับผู้บังคับบัญชาทั้งสองพร้อมกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาแบบแมททริกซ์จะต้องพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาแบบเผชิญหน้า (Confrontation) ในประเด็นข้อโต้แย้ง และความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และจะต้องร่วมรับผิดชอบต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง และการพิจารณาเงินเดือนของผู้ใต้บังคับบัญชาไปพร้อมๆ กัน กิจกรรมดังกล่าวต้องใช้เวลามาก อาศัยความอดทนสูง และจะต้องมีทักษะทางด้านมนุษยสัมพันธ์สูงมาก

3. บุคลากรที่มีผู้บังคับบัญชาพร้อมกันสองคน (Two-Boss Employees) การที่บุคลากรคนหนึ่งจะต้องมีผู้บังคับบัญชาสองคน นับว่าเป็นความยุ่งยากพอสมควรในการปรับตัว เพราะเขาจำเป็นต้องปฏิบัติตามความต้องการของผู้บริหารทั้งสองคนในเวลาเดียวกัน ซึ่งจะเกิดปัญหาในกรณีที่ผู้บริหารทั้งสองต้องการให้ทำกิจกรรมคนละอย่างในเวลาเดียวกัน ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงต้องบริหาร เวลาให้มีประสิทธิภาพ และจะต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และต้องมีความซื่อสัตย์ต่อผู้บังคับบัญชาทั้งสอง

ทองใบ สุดชารี (2542, หน้า 183) ได้สรุปลักษณะสำคัญของโครงสร้างแบบแมททริกซ์ไว้ดังนี้

1. ลักษณะสำคัญ (Context) ประกอบด้วย

1.1 โครงสร้างขององค์การ เป็นแบบแมททริกซ์ (Matrix)

1.2 สภาพแวดล้อม จะมีความไม่แน่นอนสูง (High Uncertainty)

1.3 เทคโนโลยี ไม่ใช่เทคโนโลยีที่ใช้ในงานประจำ (Non Routine Technology)

1.4 ขนาดขององค์การ เป็นองค์การขนาดกลาง (Moderate) มีสายผลิตภัณฑ์ไม่มาก (Few Product Lines)

1.5 กลยุทธ์และเป้าหมายขององค์การ เป็นลักษณะทวิภาค (Dual) ในด้านนวัตกรรม ด้านผลิตภัณฑ์ และการสร้างความชำนาญทางวิชาการ

2. ระบบภายในองค์การ

2.1 เป้าหมายเชิงปฏิบัติการ จุดเน้นในสายผลิตภัณฑ์ (Product Line Emphasis) และการปฏิบัติงานตามหน้าที่ (Functional Emphasis) ต้องสร้างความสมดุล

2.2 การวางแผนและการงบประมาณ เป็นระบบดุลยภาพระหว่างฝ่ายผลิตภัณฑ์และฝ่ายหน้าที่ตามงานหลัก

2.3 ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ เป็นความร่วมมือกัน (Joint) ระหว่างผู้บริหารทั้งสองฝ่าย

3. ลักษณะเด่นในการจัดโครงสร้าง ประกอบด้วย

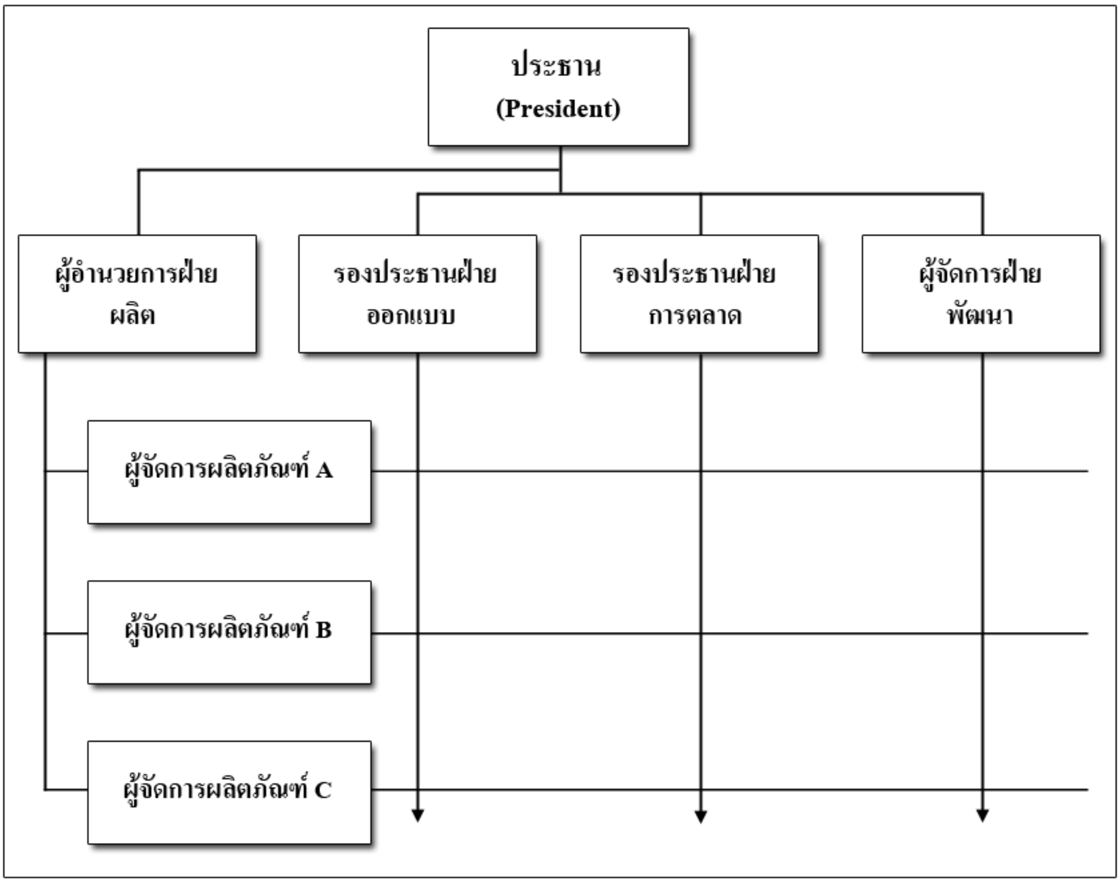
3.1 จะช่วยให้เกิดความสำเร็จในการประสานงานในภาวะทวิภาค

3.2 ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้ทรัพยากรบุคคลข้ามแผนก หรือฝ่าย

3.3 ช่วยให้การตัดสินใจที่สลับซับซ้อนมีประสิทธิผล และเหมาะกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงบ่อยๆ

3.4 สามารถพัฒนาทักษะในการทำงานได้ทั้งสองหน่วยงาน

3.5 จะดีที่สุดสำหรับโครงสร้างขนาดกลางที่มีผลิตภัณฑ์หลายชนิด



ภาพประกอบที่ 2.3 โครงสร้างแบบแมททริกซ์
ที่มา : ทองใบ สุดชารี (2542, หน้า 180)

4. ลักษณะด้อยในการจัดโครงสร้าง

4.1 ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมต้องเผชิญกับภาวะทวิภาคแห่งการใช้อำนาจ อาจจะเกิดความคับข้องใจและความสับสน

4.2 ผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมต้องเป็นผู้ที่มีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์สูง ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

4.3 สิ้นเปลืองเวลาในการประชุมทั้งในแง่การเข้าร่วมและการแก้ปัญหา

4.4 การดำเนินงานตามโครงการจะไม่เกิดขึ้น หากผู้เข้ามีส่วนร่วมไม่สามารถทำงานแบบเพื่อนร่วมงานได้

4.5 เกิดแรงกดดันจากสภาพแวดล้อมภายนอกสูง

Senior and Fleming (2006, pp. 95-97) กล่าวว่า องค์การแบบแมททริกซ์เป็นโครงสร้างการบริหารที่มีสายการบังคับบัญชาทั้งแนวดิ่งและแนวนอนในการปฏิบัติการในเวลาเดียวกัน

Senior and Fleming (2006, pp. 95-97) ได้อ้างถึงคำกล่าวของ Guiner ว่าโครงสร้างแบบแมททริกซ์เป็นโครงสร้างองค์การที่ดัดแปลงมาจากทฤษฎีระบบราชการหรือประเพณีนิยม ซึ่งเกิดช่วง

วิกฤติของระบบที่เต็มไปด้วยขั้นตอนต่างๆ (Red Tape) จึงเป็นที่มาของการทำงานแบบประสานงาน ฝ่ายปฏิบัติการเริ่มต่อต้านระบบการควบคุมจากผู้บริหารส่วนกลาง เขากล่าวว่านี่เป็นลักษณะเฉพาะกรณีในรายที่องค์การเริ่มใหญ่ขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้นในการบริหารจัดการแบบเป็นทางการ และในการบริหารแบบระบบราชการ โครงสร้างแบบแมททริกซ์จึงเป็นการทำงานแบบร่วมปฏิบัติการ (Collaborative)

Senior and Fleming (2006, pp. 95-97) ได้อ้างถึงคำกล่าวของ Worley ไว้ว่า โครงสร้างแบบแมททริกซ์เหมาะสมกับภายใต้ 3 เงื่อนไขสำคัญคือ

1. ภายใต้ความกดดันจากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น องค์การที่มีสายการผลิต หรือการบริการที่มีลูกค้าจำนวนมากบนความต้องการเดียวกัน เป็นต้น

2. โครงสร้างแบบแมททริกซ์มีประโยชน์เมื่อองค์การต้องการกระบวนการทางสารสนเทศจำนวนมาก เพื่อใช้ในการบริหารจัดการข้อมูลกับสิ่งแวดล้อมที่ไม่สามารถกำหนดได้ หรือต้องการได้ข้อมูลที่รวดเร็ว

3. ภายใต้การกดดันในการแบ่งปันทรัพยากรในยามขาดแคลนทรัพยากร โครงสร้างนี้จะสนับสนุน / อำนวยความสะดวกในการแบ่งปันทรัพยากร

โครงสร้างแบบแมททริกซ์อยู่บนพื้นฐานของความสามัคคีหรือการทำงานเป็นทีมจึงจะประสบความสำเร็จ ผู้จัดการต้องมีทักษะการบริหารจัดการในระดับสูง ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาผ่านการทำงานของทีม สมาชิกทีมจะถูกบริหารภายใต้ผู้จัดการสองส่วน คือ ผู้จัดการตามหน้าที่ กับผู้จัดการโครงการ องค์การแบบนี้ต้องการวัฒนธรรมองค์การที่เป็นแบบการทำงานร่วมกัน หรือแบบส่วนประสานงาน กับการสนับสนุนการฝึกอบรมในการช่วยให้พนักงานพัฒนาการทำงานเป็นทีม และทักษะการแก้ไขปัญหาหรือความขัดแย้ง

Daft (2007, pp. 208-211) กล่าวว่า โครงสร้างแบบแมททริกซ์มีความแข็งแกร่งในรูปแบบการเชื่อมโยงในแนวนอน ระหว่างการบริหารของฝ่ายผลิตภัณฑ์และโครงสร้างตามหน้าที่ ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะมีอำนาจเท่าเทียมกันในองค์การ โดยระดับปฏิบัติการจะรายงานผลการทำงานให้กับทั้งสองฝ่าย เขาได้สรุปจุดแข็งและจุดอ่อนของโครงสร้างแบบแมททริกซ์ไว้ ดังนี้

<u>จุดแข็ง</u>

1) สามารถบรรลุเป้าหมายจากการทำงานร่วมกัน หรือการประสานที่จำเป็นในการสนองความต้องการของลูกค้า

2) มีความยืดหยุ่นในการแบ่งปันทรัพยากรบุคคลระหว่างสายงาน

3) เหมาะกับการตัดสินใจที่มีความซับซ้อน และมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ไม่แน่นอน

4) ให้โอกาสในการพัฒนาทักษะทั้งสายการผลิตและสายปฏิบัติการ

5) ดีที่สุดในองค์การที่มีขนาดกลาง และมีสายการผลิตที่หลากหลาย

<u>จุดอ่อน</u>

1) อาจเกิดความลังเลและความสับสนในอำนาจการบริหารของทั้งสองสายงาน

2) เป้าหมายการมีส่วนร่วมต้องอาศัยทักษะด้านสัมพันธภาพระหว่างบุคคลที่ดี และมีการฝึกฝนอย่างหนัก

3) มักพบปัญหาในการประชุมและความขัดแย้งในการจัดการปัญหา

4) ขาดการมีส่วนร่วม หากขาดความเข้าใจและการประยุกต์ใช้รูปแบบความสัมพันธ์ได้มากกว่าการบริหารในแนวดิ่ง

5) ต้องการความพยายามอย่างมากในการรักษาความสมดุลทางอำนาจของทั้งสองฝ่าย

การทำความเข้าใจกับการบริหารแบบแมททริกซ์ (Matrix Management)

การบริหารแบบแมททริกซ์เป็นลักษณะโครงสร้างการบริหารที่ต่างไปจากจากการบริหารตามบทบาทหน้าที่และส่วนต่างๆขององค์การ องค์การที่เน้นในเรื่องหน้าที่จะไม่มุ่งเรื่องความรับผิดชอบในการผลิต การตลาด และการเงิน ภายในส่วนงานต่างๆอาจจะมีหน่วยงานย่อยลงไปที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม เช่นการขาย การโฆษณา เป็นต้น อย่างไรก็ตามองค์การที่มุ่งในเรื่องหน้าที่อาจมีปัญหาในการสื่อสาร มีทัสนวิสัยแคบ มีการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกช้าๆ

ในส่วนของโครงสร้างแบบแมททริกซ์จะพยายามรวมส่วนของหน้าที่และผลผลิตเข้าด้วยกัน เพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์ทั้งในส่วนผลผลิตและการบริหารตามหน้าที่ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างทีมงานผลิตและผู้บริหาร ผลดีของการโครงสร้างการบริหารแบบแมททริกซ์ก็คือการเอื้ออำนวยและตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมและผลที่ตามมาก็คือการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าโครงสร้างอื่นๆ

บริษัทขนาดใหญ่เป็นจำนวนมากได้นำการบริหารแบบแมททริกซ์และแบบทีมมาใช้ในการตลาด ทำให้เขาสามารถเป็นผู้นำทางการตลาดเกี่ยวกับผลผลิตของเขา นอกจากนี้การบริหารแบบแมททริกซ์และการบริหารข้ามสายงาน (Cross-Functional) โดยผู้จัดการระดับสูงจะวางแผนไว้อย่างชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ การบริหารแบบแมททริกซ์จะดำเนินไปได้เมื่อผู้บริหารระดับสูงจะแก้ปัญหาความขัดแย้งทั้งปวง และมีอำนาจที่จะใช้ทรัพยากรต่างๆเพื่อให้การทำงานดีขึ้น การนำโครงสร้างการบริหารแบบแมททริกซ์ทำให้องค์การประสบความสำเร็จ เป็นเหตุให้บริษัทต่างๆแสวงหาผลประโยชน์จากการบริหารแบบแมททริกซ์ อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว การบริหารแบบแมททริกซ์จะต้องเกี่ยวข้องกับคนที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารนั้น

การจะทำให้คนมีความพอใจในการทำงาน อาจจะไม่จำเป็นต้องเกี่ยวกับค่านิยมทางจริยธรรมในการทำงาน ถ้าผู้จัดการพิจารณาถึงศักยภาพของมนุษย์ จะต้องเน้นการจูงใจในการทำงานและไม่ให้เกิดความสับสนระหว่างแรงจูงใจและความพึงพอใจซึ่งจะทำให้เกิดผลผลิตมากขึ้น

คุณลักษณะทั่วไปที่จะทำให้ทีมสามารถทำงานได้อย่างดีมี 9 ประการต่อไปนี้

1. มีวัตถุประสงค์ชัดเจน และสอดคล้องกับเป้าหมาย
2. มีความเปิดเผย และเผชิญหน้ากับปัญหา
3. มีความมีส่วนร่วมและมีความไว้วางใจ
4. มีความร่วมมือและมีความขัดแย้ง
5. มีกระบวนการในการทำงานได้
6. มีความเป็นผู้นำ
7. มีการทบทวนเกี่ยวกับมาตรฐานการทำงาน
8. มีการพัฒนาส่วนบุคคล
9. มีความสัมพันธ์ภายในกลุ่มอย่างดี

การบริหารแบบแมททริกซ์จะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น หากเป็นการสนับสนุนกับพันธกิจขององค์การ ทีมงานเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการของการบริหารโครงการแบบแมททริกซ์ คือ

1. สมาชิกของทีมมีการหมุนเวียนระหว่างส่วนต่างๆ ขององค์การ ขณะเดียวกันก็ยังคงสมาชิกภาพภายในหน่วยงานในระหว่างช่วงเวลาของโครง
2. ระหว่างการทำงานในโครงการ สมาชิก ทีม จะใช้พลังงานทั้งหมดของพวกเขาเพื่อเป้าหมายของทีมและวัตถุประสงค์ของทีม
3. ขณะที่ปฏิบัติงานในโครงการ สมาชิกของทีมจะปฏิบัติตามแนวทางและการบริหารของผู้จัดการโครงการ

ปัจจุบันพบว่า การบริหารแบบแมททริกซ์ยังมีจุดเน้นไม่ชัดเจน แต่มีความรับผิดชอบการรายงานความสัมพันธ์ต่างๆ และการประเมินผล มีการกำหนดบทบาท และความรับผิดชอบ ตลอดจนความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานเป็นทีม หรือการทำงานตามหน้าที่ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และแสดงถึงความมีประสิทธิภาพของทีมงาน อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องมีความรู้และทักษะเพื่อสนับสนุนการบริหารแบบแมททริกซ์

องค์การที่เน้นโครงการเป็นศูนย์กลางจะแตกต่างไปจากองค์การแบบแมททริกซ์ ในการที่จะทำงานให้เสร็จสมบูรณ์ในเวลาที่แน่นอน มีการกำหนดค่าใช้จ่ายไปตามมาตรฐานของการปฏิบัติงานสามารถเห็นได้มากขึ้นตามระบบการควบคุมคุณภาพ ISO 9000 และ Six Sigma เป้าหมายเบื้องต้นประการหนึ่งของผู้จัดการโครงการก็คือ การไม่เอาตัวเองออกจากองค์การธุรกิจ ในองค์การบริหารแบบแมททริกซ์เต็มรูป ผู้บริหารจะใช้กระบวนการและพฤติกรรมสำหรับธุรกิจทั้งหมด

การจะทำให้องค์การที่ใช้โครงการเป็นศูนย์กลางประสบความสำเร็จ จะมีองค์ประกอบ 4 ประการที่เข้ามามีบทบาท ดังนี้

1. ใช้การประสานงานทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ

2. ให้ผู้จัดการโครงการมีทางเลือกการใช้อำนาจของผู้จัดการโครงการกับอำนาจตามสายบังคับบัญชา

3. มุ่งเน้นไปที่ตัวงาน เน้นในงานที่มีระยะเวลาจำกัด และไม่มีพลังที่จะทำให้มีประสิทธิภาพโดยการกระทำซ้ำ และทำงานตามแนวทางการเรียนรู้

4. การตัดสินใจจะเป็นไปตามหน่วยงานมากกว่าจะเป็นไปตามลำดับหน้าที่ความรับผิดชอบ

องค์การที่ยึดโครงการเป็นศูนย์กลางจะแตกต่างจากองค์การแมททริกซ์เต็มรูปแบบตรงที่การทำงานให้สำเร็จสมบูรณ์ขึ้นอยู่กับการกำหนดเวลาที่แน่นอน สำหรับองค์การที่เป็นแมททริกซ์แบบเต็มรูปแบบ บทบาทของผู้จัดการจะอยู่ในระดับสูงกว่า กระบวนการและพฤติกรรมจะเป็นไปตามลำดับขั้นอย่างต่อเนื่องของเส้นทางธุรกิจทั้งหมด หรือตัวของธุรกิจทั้งหมด

กล่าวได้ว่าโครงสร้างการบริหารแบบแมททริกซ์ทำให้การดำเนินงานและยุทธศาสตร์ความต้องการเป็นที่พอใจ เป็นการบริหารที่ทำให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกัน มีโครงสร้างในเรื่องกำไรเป็นศูนย์กลาง และมีการบูรณาการสำหรับโครงการใหญ่ๆ ทำให้ลูกค้าพึงพอใจ มีการแข่งขันเป็นความกดดันและรักษาส่วนเฉพาะทางการตลาด การบริหารจะต้องทำด้วยความเข้มแข็ง และจัดการหน่วยต่างๆในองค์การให้ปฏิบัติหน้าที่ พร้อมทั้งสรุปให้เห็นว่าอุปสรรคทั้งหลายสามารถจัดการได้โดยตรง ผู้บริหารระดับสูงจำนวนมากที่ทำงานมาหลายปีจะรู้สึกตกใจเมื่อพบว่าได้รับการยอมรับต่ำ ผู้จัดการระดับกลางและลูกจ้างหรือพนักงานสามารถดูแลและดำเนินงานไปได้โดยตรง

องค์การทั้งหลายมีการออกแบบให้มีองค์ประกอบแบบเดียวกัน ทั้งนี้รวมถึงโครงการระบบบริหาร ตลอดจนกระบวนการ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการรวมทั้งเครือข่ายและแบบแผนในการจูงใจ แต่ละองค์การจะแสดงคุณลักษณะเฉพาะของตนลักษณะดังกล่าวเป็นวัฒนธรรมขององค์การ และแต่ละบุคคลในองค์การ แม้ว่าแต่ละองค์การมีลักษณะเฉพาะ แต่ก็มีวัฒนธรรมองค์การที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งเป็นวัฒนธรรมส่วนย่อยและแสดงให้เห็นถึงวัฒนธรรมเบื้องต้นของวัฒนธรรมที่กว้างกว่า

องค์ประกอบประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการแบบแมททริกซ์ยากที่จะได้รับการยอมรับนั่นคือส่วนที่นักทฤษฎีนิยมเรียกว่า ลักษณะเด่น (Hegemony) ซึ่งเป็นลักษณะที่ขึ้นอยู่กับการสังเกตและลำดับหน้าที่ในหลายๆทาง เมื่อเรารับสิ่งใดเข้ามาเป็นวัฒนธรรม เราจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ตามลำดับขั้นของหน้าที่ให้เห็นว่าเป็นปกติและเป็นธรรมชาติ เพราะฉะนั้นความพยายามที่จะทำให้ลำดับขั้นของหน้าที่แตกสลายไป จึงได้รับการต่อต้านอย่างหนัก ลักษณะต่างๆ ในวัฒนธรรมจึงมีทั้งการยอมรับและการต่อต้านในรูปแบบแมททริกซ์ สมาชิกในองค์การอาจจะถามคำถามที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อพื้นฐานของเขามากที่สุด อะไรเป็นทางเลือกทางวัฒนธรรมมากกว่าสิ่งที่ค่อนข้างเป็นความจริง สิ่งนี้เป็นการยากที่จะทำให้คนสรุปว่าโลกนี้มีความมั่นคงและสามารถทำนายได้

การเปลี่ยนแปลงในการจัดการแบบแมททริกซ์จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงสำหรับผู้บริหาร กล่าวคือ ผู้บริหารมีทักษะในการตีความได้ดี มีความสบายใจในการมอบหมายงาน มีการท้าทายทางสติปัญญา และมีการอภิปรายที่เป็นประโยชน์ สำหรับผู้บริหารที่ต้องการเป็นผู้มีอำนาจควบคุมสูงจะเป็นผู้ให้รายละเอียดได้มาก สามารถสาธิตถึงความสามารถและลำดับขั้นในการบริหาร

การบริหารสำหรับผู้บริหารระดับสูงยากที่จะมีการเปลี่ยนแปลง ความล้มเหลวมีผลต่อการเปลี่ยนแปลง และสัมพันธ์กับผู้บริหาร โดยเริ่มต้นตั้งแต่กลยุทธ์ในการประสานงาน ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันโดยรวมสำหรับหน่วยกลยุทธ์ทางธุรกิจ (Strategic Business Unit หรือ SBU) คือการมองกลไกขององค์การมากกว่าองค์การโดยรวม ดังนั้นจึงมีการจัดองค์ประกอบขององค์การเสียใหม่ เช่น ระบบการวัดและการให้รางวัล การเปลี่ยนแปลงการไม่ใส่ใจ การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบองค์การที่เกิดจากการจัดลำดับใหม่ ประสบการณ์ในการบริหารองค์การแบบเดิม สอนให้คนเน้นในส่วนรายละเอียดมากกว่าส่วนรวมทั้งหมด (Gottlieb, 2007, pp. 1-37)

องค์ประกอบของการนำแมททริกซ์มาใช้ (Gottlieb, 2007, pp.41)

1) ความหลากหลายขององค์การ

ความซับซ้อนขององค์การมีผลต่อการนำแมททริกซ์มาใช้ ขนาดขององค์การและทรัพยากรที่มีอยู่ดูเหมือนจะไม่มีผลต่อการตัดสินใจที่จะนำการบริหารแบบแมททริกซ์มาใช้

2) เครือข่ายระหว่างองค์การ

การได้รับความรู้เกี่ยวกับองค์การมีผลต่อการนำการบริหารแบบแมททริกซ์มาใช้ และมีผลต่อเครือข่ายขององค์การด้วย

3) แรงส่วนภูมิภาคและแรงสะสมในท้องถิ่น

ยิ่งสัดส่วนขององค์การในส่วนภูมิภาคและในส่วนท้องถิ่นนำการบริหารแบบแมททริกซ์มาใช้ก็ยิ่งทำให้การบริหารแบบแมททริกซ์มาใช้ได้ดี

กล่าวโดยสรุปได้ว่า Matrix Model มีลักษณะเฉพาะในการบริหารจัดการ คือ การจัดโครงสร้างองค์การที่มีการประสานงานทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ คือการประสานงานระหว่างผู้จัดการตามสายงาน กับผู้จัดการโครงการ ซึ่งจะทำให้เกิดการประสานงานทั้งแนวดิ่งและแนวราบได้เป็นอย่างดี และยังก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติการได้ แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยทักษะการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์อย่างสูง เพราะผู้ปฏิบัติอาจมีปัญหากับการมีเจ้านาย 2 คนได้ แต่จะก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และวัฒนธรรมองค์การแบบใหม่ที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในองค์การ การถ่วงดุลอำนาจของทั้งสองฝ่าย มีความยืดหยุ่นสูง และยังคงก่อให้เกิดการพัฒนาทักษะและผลิตภาพงานทั้งตามสายงาน และแนวร่วมขององค์การ สำหรับการนำโครงสร้างแบบแมททริกซ์มาใช้ในการบริหารองค์การนั้น มีหลากหลายองค์กรที่นำมาใช้ ในต่างประเทศ เช่น McDonnel Aircraft Corporation, General Electric, Ford Motor Company, The BAUSCH & LOMB เป็นต้น สำหรับใน

ประเทศไทยยังไม่พบการศึกษาที่อ้างอิงได้แต่อาจมีลักษณะการใช้โครงสร้างแฝง เช่น ในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ หรือบริษัทเอกชนบางบริษัท เป็นต้น

กระบวนการของการจัดการความหลากหลายด้วยวิธีการที่อาจเกิดขึ้นได้ (Roosevelt, 1997, pp. 326-328)

ในขณะที่เราพูดถึงคนที่มีสุขภาพดีในหลายๆทาง เช่น การที่ไม่เจ็บป่วย และพร้อมที่จะเพิ่มศักยภาพให้สูงขึ้นหรือมีทุกสิ่งทุกอย่าง อย่างไรก็ตามก็สามารถที่จะให้ความหมายของการมององค์การที่สมบูรณ์ได้เช่นกัน ดังแสดงไว้ดังนี้ (Roosevelt, 1997, pp. 326-328)

1. องค์การที่สมบูรณ์ เป็นองค์การที่เป็นระบบและงานขององค์การ ก็คือการใช้วัตถุดิบเพื่อทำเป็นสินค้าและบริการ

2. องค์การมีระบบที่เข้มแข็งที่จะรับข้อมูลข่าวสารจากระบบอื่นและการเข้าไปมีส่วนร่วม

3. องค์การมีวัตถุประสงค์ที่เข้มแข็งสามารถบริหารจัดการตามวิสัยทัศน์ในอนาคต

4. การดำเนินงานขององค์การ เป็นไปตามแบบหน้าที่ งานที่ทำจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบที่จะใช้ในการทำ มีการใช้โครงสร้างที่หลากหลาย มีทั้งโครงสร้างปีรามิดที่เป็นทางการ การมีทีมงาน โครงสร้างขององค์การและโครงสร้างชั่วคราว เมื่อมีการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงเป็นหลักสำคัญ

5. องค์การที่สมบูรณ์จะมีทีมงานอยู่สูงสุด มีทีมงานบริหารจัดการส่วนต่างๆ และหน้าที่ต่างๆ ผู้จัดการโครงการก็มีหน้าที่ร่วมกัน มีทีมงานมืออาชีพเพื่อการพัฒนาทีมงาน มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมทั้งผู้ที่ใช้บริการด้วย

6. องค์การที่สมบูรณ์ให้ความเคารพการบริการลูกค้า ทั้งลูกค้าภายนอกองค์การและคนอื่นๆ ภายในองค์การ ถือเป็นหลักในการบริการ

7. การบริหารจัดการองค์การ เป็นการขับเคลื่อนข้อมูลข่าวสารที่จะต้องดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งการกระจายข่าวสารนั้นจะต้องเป็นไปทั้งในสภาพภูมิศาสตร์ หน้าที่ หรือระดับองค์การ

8. องค์การที่สมบูรณ์จะกระตุ้นและอนุญาตให้การตัดสินใจอยู่ในระดับที่ใกล้กับลูกค้ามากที่สุด ซึ่งเป็นที่ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นมีอยู่

9. องค์การจะมีการสื่อสารอย่างเปิดเผยทั้งระบบ

10. ระบบการให้รางวัลออกแบบเพื่อการทำงานและสนับสนุนพัฒนาการของแต่ละบุคคล ผู้จัดการและทีมงานจะได้รับการยกย่องเมื่อสามารถปฏิบัติงานและปรับปรุงเป้าหมายได้

11. องค์การดำเนินงานในลักษณะการเรียนรู้ มีการกำหนดจุดที่จะต้องเรียนรู้ ซึ่งเป็นกระบวนการของการตัดสินใจ

12. องค์การเช่นนี้ทำให้เห็นนวตกรรมและการสร้างสรรค์ในรูปแบบต่างๆกัน และมีหลายสิ่งหลายอย่างที่ไม่ชัดเจน

13. นโยบายขององค์การสะท้อนให้เห็นถึงความตึงเครียดระหว่างงานและความต้องการของครอบครัว การทำงานที่บ้านได้รับการกระตุ้นอย่างเหมาะสม การทำงานร่วมกันก็ได้รับการสนับสนุน ผู้ปกครองปล่อยให้เด็กอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การ

14. องค์การมีความชัดเจนทางสังคม ประชากรในชุมชนร่วมกันปกป้องสิ่งแวดล้อม มีการสนับสนุนศิลปะ มีนโยบายที่มีความร่วมมือกัน และไม่แยกกิจกรรมออกจากองค์การ

15. องค์การมีความตั้งใจที่จะทำงาน การดำเนินงานเป็นไปด้วยความระมัดระวัง เน้นเรื่องคุณภาพและความปลอดภัย เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงสำหรับอนาคตที่ดีขึ้น

การจัดกลุ่มงานแบบหน้าที่ (Functional Organization)

Bateman and Snell (2009, pp. 302-303) ได้ให้นิยามไว้ว่า การจัดกลุ่มงานแบบหน้าที่เป็นการรวมกลุ่มบุคคลที่มีความถนัดหรือมีทักษะเฉพาะมารวมกัน โดยจัดแบ่งออกเป็นฝ่าย แผนก เช่น ฝ่ายการผลิต การตลาด ทรัพยากรบุคคล การวิจัย บัญชี การเงิน เป็นต้น การจัดกลุ่มงานตามหน้าที่นี้นิยมใช้ทั้งในองค์การขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ทั้งนี้อาจมีการตั้งรองผู้อำนวยการมาดูแลแต่ละฝ่าย ซึ่งทั้งหมดอยู่ภายใต้การดูแลของประธานบริหาร (CEO) ดังภาพประกอบที่ 2.4

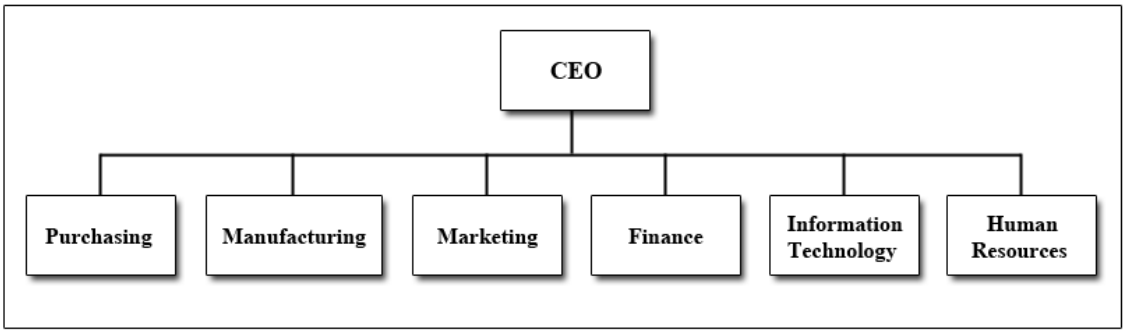
ข้อดีของโครงสร้างแบบหน้าที่ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 143)

ประการแรก ทำให้ประหยัดและมีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบุคลากรมีความเชี่ยวชาญและทักษะในการจัดการแก้ปัญหา และเกิดการเรียนรู้การแก้ปัญหานั้นจากผู้เชี่ยวชาญที่อยู่ในฝ่ายเดียวกัน

ประการที่สอง โครงสร้างแบบหน้าที่เป็นการกำหนดวิธีในการตัดสินใจและสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน

ประการที่สาม การสื่อสารและการประสานงานระหว่างบุคลากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบุคลากรมีพื้นฐานความรู้และทักษะที่คล้ายคลึงกัน มีการใช้ภาษาเฉพาะที่สามารถเข้าใจกันเองได้ภายในกลุ่ม

ประการที่สี่ โครงสร้างแบบหน้าที่ช่วยพัฒนาและยกระดับคุณภาพของเทคนิคในการแก้ปัญหา อันเป็นผลมาจากประสบการณ์ ความชำนาญและเชี่ยวชาญของบุคลากร ซึ่งทำให้องค์การมีบุคลากรที่มีคุณภาพสูง



ภาพประกอบที่ 2.4 The Functional Organization

ที่มา : Bateman and Snell (2009, pp. 302)

จากที่กล่าวในข้างต้น การจัดองค์การคือ การจัดสรรทรัพยากรในองค์การ จัดโครงสร้างองค์การ และการประสานงานภายในองค์การเพื่อให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์การมีส่วนสำคัญในการจัดการในองค์การ ในการวิจัยองค์การมหาชนนี้ ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษา

1. องค์การแบบแมททริกซ์ ของ Bateman and Snell, Barbara Senior and Fleming, and Gottlieb
2. โครงสร้างแบบหน้าที่ ของ Bateman and Snell และพิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต

แนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์

Bateman and Snell (2009, pp. 354-389) กล่าวว่า การจัดการทรัพยากรมนุษย์ คือระบบการจัดการบุคลากรภายในองค์การ เพื่อเสริมสร้างผลิตภาพการทำงานให้กับองค์การ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาบุคลากร การวางแผนพัฒนาบุคลากร การประเมินผล การสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การดูแลด้านสุขภาพและสวัสดิการ ความปลอดภัยด้านอาชีวอนามัย และการรักษาไว้ซึ่งพนักงาน

ขั้นตอนกระบวนการวางแผนด้านทรัพยากรมนุษย์มี 3 ขั้นตอน (ดังภาพประกอบที่ 2.5)

1. การวางแผน (Planning)

1.1 การวางแผนกลยุทธ์องค์การ (Organization Strategic Planning) เริ่มจากการรับนโยบาย กลยุทธ์และทิศทางขององค์การมาวิเคราะห์และวางแผนความต้องการบุคลากร

1.2 ประเมินสภาพแวดล้อมด้านทรัพยากรมนุษย์ (HRM Environment Scanning) ประกอบด้วย

1) ตลาดแรงงาน (Labor Markets)

2) การใช้เทคโนโลยี (Technology)

3) ข้อกำหนดทางกฎหมาย (Legislation)

4) สภาพการแข่งขัน (Competition)

5) ความประหยัด (Economy)

1.3 การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Planning) ประกอบด้วย

1) การพยากรณ์ความต้องการ (Demand Forecast) คือการพยากรณ์ความต้องการอัตรากำลัง คุณสมบัติของอัตรากำลังที่ต้องการ และอัตรากำลังที่ต้องการเพื่อทดแทนคนลาออกจากงาน

2) แรงงานจากภายในองค์การ (Internal Labor Supply) คือการประมาณการอัตรากำลังภายในองค์การ จากการออกจากงาน ให้ออกจากงาน เกษียณ เลื่อนตำแหน่ง หรือโยกย้ายงาน

3) แรงงานจากภายนอกองค์การ (External Labor Supply) คือจ้างบุคลากรภายนอกองค์การเข้ามาทำงานเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดชั่วคราว หรือทดแทนแรงงาน

4) วิเคราะห์งาน (Job Analysis) หมายถึงการทำความเข้าใจในตำแหน่งงาน ซึ่งจะต้องมีการบรรยายลักษณะงาน (Job Description) และกำหนดคุณสมบัติของพนักงาน (Job Specification)

2. การจัดโปรแกรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Programming)

2.1 กิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Activities) ประกอบด้วย

1) การสรรหาแรงงาน (Employee Recruitment) มีด้วยกัน 2 ทางคือ สรรหาจากภายในองค์การ คือให้โอกาสพนักงานภายในองค์การในการเลื่อนตำแหน่ง หรือโยกย้ายตามความถนัด หรือตามศักยภาพที่เพิ่มขึ้น ส่วนการสรรหาจากภายนอกองค์การ คือ หาแรงงานที่เรียกว่า "กลุ่มเลือดใหม่ (New Blood)" เพื่อสร้างแรงบรรดาลใจให้กับองค์การ อาจสรรหาจากตลาดแรงงาน บริษัทตัวแทน จาก Internet หรือเจาะกลุ่มในมหาวิทยาลัย สถานศึกษา

2) การคัดเลือกแรงงาน (Employee Selection) คัดเลือกจากใบสมัคร การสัมภาษณ์ การทดสอบความรู้ ความถนัด ผลการปฏิบัติงาน และตรวจสอบสารเสพติดร่วมด้วย เพื่อค้นหาว่าบุคลากรนั้นเหมาะสมกับองค์การ

3) การทดแทนแรงงาน (Outplacement) คือ การหาแรงงานมาทดแทนแรงงานที่ขาด เช่น จากการเกษียณ หรือสิ้นสุดการเป็นพนักงานจากการขาดคุณสมบัติ เป็นต้น

4) การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร (Training and Development) คือการเสริมสร้างและพัฒนาทักษะของบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ และเป็นการเตรียมบุคลากรในการเลื่อนตำแหน่ง การวางแผนฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเริ่มจากประเมินความต้องการการฝึกอบรม (Training Needs Assessment) กำหนดโครงการฝึกอบรม (Training Program) และต้องมีการปฐมนิเทศสำหรับพนักงานใหม่(Orientation Training) เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับนโยบาย การปฏิบัติงาน กฎข้อบังคับต่างๆ จัดให้มีการฝึกอบรมโดยทีมฝึกอบรม (Team Training) เพื่อให้ตอบสนองต่อการฝึกอบรมนั้นได้ อาจฝึกอบรมแบบกลุ่ม การทดสอบเสมือนจริง หรือการทำ

แบบทดสอบ On Line หรือการฝึกอบรมในการทำงาน (On-the-Job Training) เป็นต้น และต้องมีการจัดทำแบบฝึกอบรมส่วนบุคคล (Personal Training Portfolio)

5) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisal) คือการประเมินผลเพื่อให้ทราบว่าผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อยู่ในเกณฑ์ใด ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาการขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง และเป็นผลสะท้อนกลับต่อองค์การในการพัฒนาศักยภาพแรงงานเพื่อให้ตอบสนองต่อการพัฒนาองค์การได้ การประเมินผลมีหลายวิธี ในที่นี้ขอกล่าวถึงการประเมินผลโดยการกำหนดวัตถุประสงค์ (Management by Objective:MBO) เป็นการกำหนดความคาดหวังผลการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา โดยกำหนดตัวชี้วัดที่สามารถวัดผลได้เพื่อในการประเมิน การประเมินผลแบบ 360 องศา (360-Degree Appraisal) เป็นการประเมินผลแบบสะท้อนกลับ คือจากมุมมองของผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา

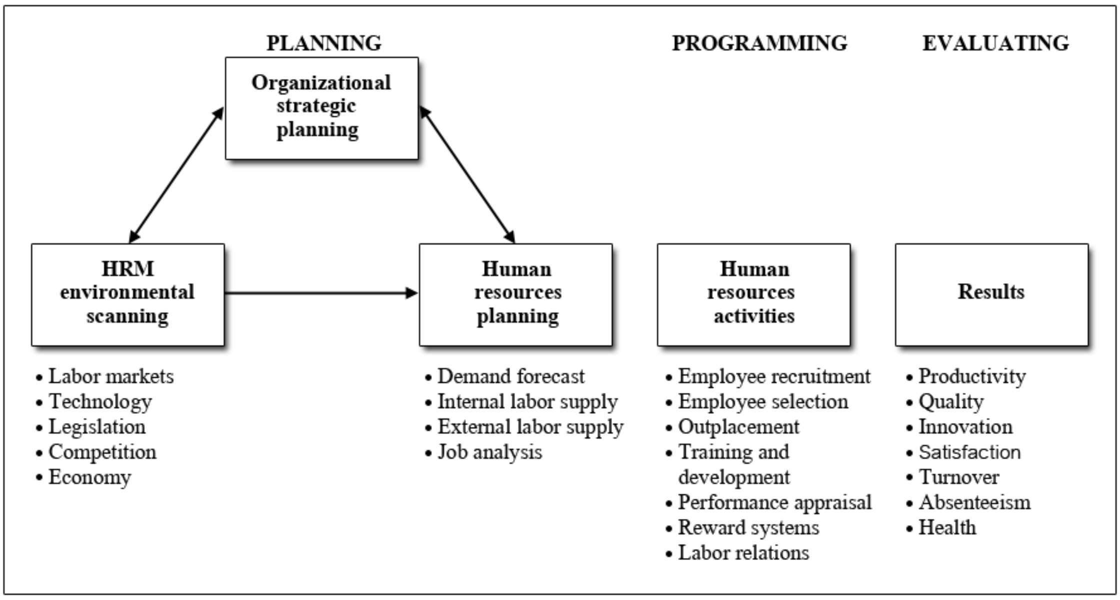
6) ระบบการให้รางวัล (Reward Systems) การจ่ายค่าตอบแทนตามโครงสร้างที่กำหนด เช่น ตามระดับหรือตำแหน่ง (Level) ระดับการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

7) แรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations) คือการจัดสรรสวัสดิการต่างๆให้กับพนักงาน การดูแลด้านสุขภาพ อาชีวอนามัย การจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์กับองค์การในการเพิ่มความผูกพันกับองค์การเพื่อธำรงรักษาแรงงานไว้ ในบางแห่งอาจมีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เพื่อเป็นตัวแทนแรงงานในการต่อรองกับองค์การ

3. ผลลัพธ์ (Results) คือการประเมินผลเพื่อเป็นตัวสะท้อนกลับให้กับองค์การ

1) ผลิตภาพงาน (Productivity)
2) คุณภาพ (Quality)
3) นวัตกรรม (Innovation)
4) ความพึงพอใจ (Satisfaction)
5) การออกจากงาน (Turnover)
6) การขาดงาน (Absenteeism)
7) ด้านสุขภาพ (Health)

เนตร์พัณณา ยาวิราช (2550, หน้า 118-129) กล่าวว่า การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาองค์การ การจัดการที่เหมาะสมจะทำให้พนักงานมีทัศนคติและความรู้สึกที่ดีและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพประกอบที่ 2.5 An Overview of the HR Planning Process
ที่มา : Bateman and Snell (2009, pp. 356)

กรอบแนวคิดการจัดการทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ ประกอบด้วย

1. ความท้าทายสู่ระดับสากล (Globalization) มีการแข่งขันและมีการร่วมมือกันกับบริษัทต่างชาติเพื่อเพิ่มกำไรและรายได้ทางธุรกิจ

2. การใช้เทคโนโลยี (Embracing New Technology) คือพนักงานที่ใช้ความรู้ในการทำงานโดยใช้เทคโนโลยี

3. การจัดการเปลี่ยนแปลง (Managing Change) หมายถึงการจัดการจากเชิงรับมาเป็นเชิงรุกที่สามารถตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกได้ตลอดเวลา การจัดการเชิงรุกจากการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้เกิดความได้เปรียบแก่องค์การ (Proactive Change)

4. ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งมีคุณค่ามากที่สุด (Human Capital) หมายถึง บุคลากรมีความรู้ มีทักษะ และความสามารถมากมายมหาศาลที่ประมาณค่ามิได้

5. การรักษาระดับต้นทุน (Containing Costs) คือการใช้ทรัพยากรมนุษย์อย่างเต็มที่เต็มศักยภาพเพื่อเพิ่มผลผลิตงาน จากแรงกดดันทางการแข่งขัน ทำให้องค์การต้องลดต้นทุนซึ่งต้นทุนค่าแรงเป็นทุนที่เป็นค่าใช้จ่ายมากที่สุดขององค์การ ในการรักษาระดับการจ้างไม่ให้สูงเกินไปอาจทำโดยการลดขนาดองค์การ (Downsizing) การยุบเลิกแผนก การจ้างงานภายนอก (Outsourcing) การทำสัญญาจ้างพนักงาน (Employee Leasing) คือจ้างเป็นช่วงระยะเวลา เมื่อสิ้นสุดจะมีการประเมินเพื่อพิจารณาการต่อสัญญาจ้าง

ด้านกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Bateman and Snell ที่นำเสนอแล้วข้างต้น ซึ่งผู้วิจัยขอขยายความรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประเมินแบบ 360 องศา ดังนี้

ประเภทของการประเมินผลแบบ 360 องศาแบ่งตามวัตถุประสงค์ได้ 4 ประเภท

1. แบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน (Competencies-Based Performance)
2. แบบมุ่งเน้นภาวะผู้นำ (Competencies-Based Leadership)
3. แบบมุ่งเน้นผู้นำทีมงาน (Competencies-Based Team Leader)
4. แบบมุ่งเน้นความสัมพันธ์ของทีมงาน (Competencies-Based Team Relationships)

ประโยชน์ของการประเมินผลแบบ 360 องศา

1. ช่วยแบ่งเบาภาระในการบันทึกพฤติกรรมของผู้ประเมินผลและถูกประเมิน
2. ช่วยให้ผู้ปฏิบัติทราบจุดเด่นและจุดที่ควรปรับปรุง
3. ทำให้ผู้บริการและผู้รับบริการมีมุมมองที่ตรงกัน
4. ทำให้เกิดการเรียนรู้ และพัฒนาจากผลสะท้อนของคนอื่น
5. ทำให้ลดความขัดแย้งระหว่างบุคคล
6. กระตุ้นให้ทุกคนในองค์การเกิดการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา
7. ทำให้มองเห็นภาพพฤติกรรมที่แท้จริงได้ชัดเจนขึ้น

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 204-218) กล่าวว่า ในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้เปลี่ยนไป จากเดิมนายจ้างเป็นผู้ให้ความมั่นคงต่อลูกจ้างด้วยการจ้างที่ยาวนาน ส่วนลูกจ้างเป็นคนทำงานที่มีความภักดีต่อนายจ้าง แต่ในระบบใหม่ที่มีการแข่งขันทางธุรกิจสูง ลูกจ้างกลายเป็นผู้ขายยบริการ คือ ขายสติปัญญา ส่วนนายจ้างก็ต้องการจ่ายผู้มีสติปัญญา มองหาผู้ที่มีความสามารถที่สุด และมีแรงจูงใจที่เข้ากันได้กับความต้องการหรือลักษณะขององค์การ ดังนั้น การจัดการทรัพยากรมนุษย์ จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการสรรหา คัดเลือกและรักษาบุคลากรเหล่านั้นไว้

กระบวนการหรือขั้นตอนการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นมีความคล้ายคลึงและสอดคล้องกับแนวคิดของ Bateman and Snell ผู้วิจัยขอเพิ่มเติมรายละเอียดในส่วนที่แตกต่าง คือการรักษาแรงงานให้มีคุณภาพ

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 215-218) การรักษาแรงงานให้มีคุณภาพ (Maintaining a Quality Workforce) คือการธำรงรักษา การฝึกฝน การให้การศึกษาและต้องบริหารให้เกิดประสิทธิผลระยะยาว ซึ่งเป็นสิ่งที่เสริมจากการจูงใจเพื่อให้เกิดการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ต้องทำการสำรวจด้วยว่าใช้เครื่องมือที่ใช้ในการบริหารแรงงานให้เกิดคุณภาพหรือไม่ ซึ่งประกอบด้วย 1)ให้ผลประโยชน์ที่ดี (Good Benefits) 2) การดูแลรักษาให้มีสุขภาพที่ดี (Health Care) 3) การมีค่าตอบแทนเมื่อเทียบกับคู่แข่งที่เหมาะสม (Competitive

Salaries) 4) มีตารางการทำงานที่ยืดหยุ่นได้ (Flexible Work Schedules) 5) สามารถมีเวลาเพื่อให้เกิดการพัฒนาตามความเหมาะสม (Opportunities for Training and Development) ซึ่งการรักษาแรงงานให้มีคุณภาพมีดังนี้

1. การพัฒนางานอาชีพ (Career Development) ประกอบด้วย การวางแผนอาชีพ (Career Planning) คือ กระบวนการของการปรับเป้าหมายอาชีพและขีดความสามารถของบุคคล เพื่อให้บรรลุความสำเร็จ เส้นทางอาชีพ (Career Paths) เป็นขั้นตอนของงานในสาขาอาชีพซึ่งบุคคลจะต้องมีการปรับให้เกิดความก้าวหน้าในอาชีพ การทำงาน และจุดอิ่มตัวของงานอาชีพ (Career Plateau) เป็นช่วงระยะที่มีการเจริญเล็กน้อยหรือไม่มีการเจริญเลย บุคคลจะมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งที่ต่ำมาก

2. ความสมดุลของชีวิตการทำงาน (Work-Life Balance) คือเป็นความต้องการความสมดุลทางอาชีพ กับความต้องการส่วนบุคคลและครอบครัว คือการจัดแบ่งเวลาให้เหมาะสมระหว่างเวลางาน และการใช้ชีวิตส่วนตัวและครอบครัว

3. ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ (Compensation and Benefits) คือ การให้รางวัลเป็นการแลกเปลี่ยนตอบแทนกับผลงาน ประกอบด้วยค่าตอบแทน โบนัส สิ่งจูงใจ หรือผลประโยชน์อื่นสวัสดิการที่ให้กับพนักงานและครอบครัว หรือญาติ

4. การธำรงรักษาและการออกจากงาน (Retention and Turnover) เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับการหาแรงงานทดแทนซึ่งอาจเป็นการชั่วคราวหรือถาวร ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลื่อนตำแหน่งการโยกย้าย การหมุนเวียนงาน การเลิกจ้าง และการเกษียณ

5. การบริหารแรงงานสัมพันธ์ (Labor-Management Relations) เป็นการส่งเสริมขวัญกำลังใจให้กับพนักงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การเจรจาต่อรองหากไม่เป็นไปตามสัญญา การจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองกับนายจ้างตามกฎหมายแรงงาน

สรุปได้ว่า การจัดการทรัพยากรมนุษย์ คือการมุ่งเน้นการดูแลบุคลากรให้มีศักยภาพในการทำงาน จัดสรรบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน และรักษาบุคลากรที่เก่งไว้กับองค์การ โดยมีกระบวนการตั้งแต่การวางแผนทรัพยากรบุคคล การสรรหา คัดเลือก พัฒนาและฝึกอบรม การประเมินผล รวมถึงการลดการลาออกจากองค์การ ด้วยการจูงใจต่างๆ เช่น การจ่ายค่าตอบแทน โบนัส สวัสดิการ เป็นต้น

ในด้านการจัดการทรัพยากรบุคคลผู้วิจัย เน้นศึกษาการจ่ายค่าตอบแทน การประเมินผลการพัฒนาบุคลากร และการธำรงรักษาบุคลากร

แนวคิด ทฤษฎีภาวะผู้นำ

Kenicki and Williams (2006, pp.231-232) นิยาม ภาวะผู้นำว่า ผู้จัดการและผู้นำไม่ใช่สิ่งเดียวกัน การเป็นผู้นำนั้นจะต้องมีความสามารถที่มีอิทธิพลต่อพนักงาน ผู้นำจะต้องมีการพัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลก มีวิสัยทัศน์ใหม่ๆ สามารถมอบหมายงานให้

เหมาะกับคน นิเทศงานได้ และสร้างแรงบันดาลใจและจูงใจให้พนักงานปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมาย ให้เกียรติพนักงาน และการควบคุม

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 219-223) ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือบุคคลซึ่งมีความโดดเด่น มีอิทธิพลเหนือผู้ตาม และสามารถชักนำหรือจูงใจให้ผู้ตามหรือกลุ่มบุคคลนั้นกระทำตามที่ผู้นำต้องการได้ ตลอดจนสามารถนำพาหรือจูงใจให้บุคคลหรือกลุ่มนั้นดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของผู้นำหรือองค์การนั้นได้ ทั้งนี้ผู้นำจะต้องเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์สามารถคาดการณ์หรือมองสถานการณ์ในอนาคตได้อย่างทะลุปรุโปร่ง และกำหนดกระบวนการหรือวิธีการในการนำพาองค์การหรือกลุ่มให้สามารถบรรลุเป้าหมายนั้น

หลัก 5 ประการของความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์

1. มีความท้าทายในกระบวนการ (Challenge the Process) คือ การเป็นผู้บุกเบิกในการกระทำสิ่งใหม่ๆ กระตุ้นบุคคลให้เกิดการสร้างนวัตกรรมใหม่ ความคิดที่ไม่ติดรูปแบบเดิม

2. แสดงความกระตือรือร้น (Show Enthusiasm) คือการกระตุ้นให้บุคคลอื่นมีความกระตือรือร้นในการแสดงวิสัยทัศน์

3. ช่วยเหลือบุคคลอื่นให้ปฏิบัติ (Help Other to Act) คือการแสดงบทบาทเป็นทีมงาน และสนับสนุนให้บุคคลอื่นเกิดความสามารถ

4. การทำเป็นตัวอย่าง (Set the Example) คือ การจัดรูปแบบของบทบาทที่ผู้อื่นสามารถนำไปปฏิบัติได้

5. กระตุ้นให้เกิดความสำเร็จ (Celebrate Achievement) คือ การสร้างอารมณ์ในที่ทำงาน และทำให้เกิดความรู้สึกที่ดี (ความรัก) ในการทำงาน

ลักษณะของความเป็นผู้นำ

1. มีแรงผลักดัน (Drive) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีพลัง มีความคิดริเริ่มและมีแรงต่อสู้ยืนหยัดในการทำงาน

2. มีความเชื่อมั่น (Self-Confidence) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จต้องมีความเชื่อมั่นในตัวเองและทีมงาน ตลอดจนต้องมีความเชื่อมั่นในทีมงานเหล่านั้น

3. มีความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จต้องมีความเป็นเลิศในการบูรณาการและการตีความข้อมูลสารสนเทศต่างๆ

4. มีความสามารถในการรับรู้ (Cognitive Ability) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีความฉลาดและเข้าใจในการรับรู้ข้อมูลต่างๆ

5. มีความรู้ทางธุรกิจ (Business Knowledge) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีความรู้ด้านอุตสาหกรรมและหลักพื้นฐานทางด้านเทคนิค

6. มีแรงจูงใจ (Motivation) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถจูงใจให้บุคคลอื่นบรรลุเป้าหมายต่างๆร่วมกัน

7. มีความยืดหยุ่น (Flexibility) ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องปรับสิ่งต่างๆให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้ตาม มีความซื่อสัตย์เป็นบุคคลที่มีความจริงใจเชื่อถือได้ และสามารถพยากรณ์ลักษณะของบุคคลได้

พฤติกรรมตามทฤษฎีความเป็นผู้นำตามเส้นทางสู่เป้าหมายของ House มี 4 แบบดังนี้ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 233)

1. ผู้นำแบบบงการ (Directive Style) เป็นผู้นำที่มุ่งเน้นการสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำตาม โดยทำรายละเอียดของงานที่จะมอบหมาย ตารางการทำงาน กำหนดมาตรฐานที่เฉพาะของงาน มีลักษณะคล้ายผู้นำที่คำนึงถึงตนเองเป็นหลัก (Initiative Structure) หรือผู้นำที่มุ่งงาน

2. ผู้นำแบบให้การสนับสนุน (Supportive Style) เป็นผู้นำที่มุ่งความต้องการและความเป็นอยู่ที่ดีของพนักงาน เน้นการสร้างสัมพันธ์ ซึ่งจะคล้ายกับผู้นำที่คำนึงถึงผู้อื่นเป็นหลัก (Consideration Behavior)

3. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Style) เป็นผู้นำที่ให้คำแนะนำแก่พนักงาน กระตุ้นความคิด กระตุ้นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ด้วยการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับพนักงานก่อนการตัดสินใจ

4. ผู้นำแบบที่มุ่งความสำเร็จ (Achievement-Oriented Style) เป็นผู้นำที่มีการวางเป้าหมายที่ท้าทาย มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนให้กับพนักงาน มีการปรับปรุงการทำงานของกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันก็สร้างความเชื่อมั่นว่าพนักงานสามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Contingency Approach)

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 180) กล่าวว่า ทฤษฎีนี้นำเอาปัจจัยทางด้านลักษณะและพฤติกรรมของผู้นำ ด้านผู้ตาม และด้านสถานการณ์ เข้ามาเกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยทฤษฎีนี้เชื่อว่าไม่มีรูปแบบของภาวะผู้นำใดเพียงรูปแบบเดียวที่จะประสบความสำเร็จในงานประเภทต่างๆ

1. ทฤษฎีสถานการณ์ของ Fiedler

Fiedler เป็นผู้พัฒนาร่วมกับทีมงานตั้งแต่ปี ค.ศ.1951 ทฤษฎีนี้เน้นศึกษาผู้นำในด้านการทำงานกับการมีมนุษยสัมพันธ์ว่าทฤษฎีไหนจะเหมาะกับสถานการณ์ใด โดยเขาได้แบ่งการควบคุมสถานการณ์ไว้ 3 แบบ ดังนี้ (Kenicki and Williams, 2006, pp. 239)

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและสมาชิก (Leader-Member Relation) แสดงให้เห็นว่าผู้นำได้รับการสนับสนุน ความจงรักภักดี และความไว้วางใจจากสมาชิกหรือผู้ตาม

2. ลักษณะของงานที่ได้รับมอบหมาย (Task Structure) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นประจำวัน ชัดเจน และเข้าใจง่าย ถ้าลักษณะงานมีโครงสร้างที่ชัดเจน ก็จะแสดงให้เห็นถึงบทบาทผู้นำมากขึ้น

3. อำนาจที่มาจากตำแหน่ง (Position Power) คือ ระดับของอำนาจที่เหมาะกับงานที่ได้รับมอบหมาย ได้รับการยกย่อง การให้รางวัล การลงโทษ การจ้างงาน และการไล่ออก ยิ่งมีอำนาจมากขึ้นการควบคุมและการมีบทบาทก็จะมากขึ้นตามไปด้วย

2. ทฤษฎีสถานการณ์ของ Hersey and Blanchard

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552, หน้า 184) ได้สรุปทฤษฎีของ Hershey and Blanchard ไว้ว่า ทั้ง 2 ท่านได้กำหนดให้ผู้ตามเป็นสถานการณ์ และอยู่บนฐานคติของทฤษฎี คือ ผู้นำจะบรรลุความสำเร็จได้โดยการเลือกรูปแบบผู้นำที่ถูกต้องตามความแปรผัน (Contingent) ของสถานการณ์หรือระดับความพร้อมของผู้ตาม (Readiness-R)

ความพร้อมของผู้ตาม คือ ระดับที่บุคคลมีความสามารถ (Ability) และความตั้งใจ (Willingness) ในการทำงานให้บรรลุผล ความพร้อมผู้ตามมี 4 ระดับ คือ

- R1 คือ สถานการณ์ที่ผู้ตามไม่มีความสามารถและไม่มีความตั้งใจในการทำงาน หรือมีความไม่แน่นอนต่อการรับผิดชอบงาน พวกเขาไม่มีทั้งสมรรถภาพและขาดความเชื่อมั่นในการทำงาน
- R2 คือ ผู้ตามไม่มีความสามารถ แต่มีความตั้งใจในการทำงาน พวกเขาถูกจูงใจได้แต่ยังขาดทักษะในการทำงาน
- R3 คือ ผู้ตามมีความสามารถแต่ขาดความตั้งใจ หรือวิตกกังวลในสิ่งที่ผู้นำต้องการ
- R4 คือ ผู้ตามมีความสามารถและความตั้งใจในการทำงานให้ประสบกับความสำเร็จ

ทฤษฎีนี้ใช้มิติพฤติกรรมภาวะผู้นำสองด้านคือ พฤติกรรมมุ่งงาน และพฤติกรรมมุ่งสัมพันธ์ในการจำแนกรูปแบบภาวะผู้นำ โดยจำแนกออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1. ภาวะผู้นำแบบสั่งการ (Telling Leadership) ผู้นำประเภทนี้จะบอกทิศทาง เป้าหมายของงาน กำหนดบทบาท และสั่งต่อผู้ตามว่าควรทำอะไร ด้วยวิธีการแบบไหนเมื่อไร และที่ไหน

2. ภาวะผู้นำแบบปรึกษา (Selling Leadership) ผู้นำประเภทนี้จะบอกทิศทางการทำงาน แต่ก็แสวงหาข้อมูลข่าวสารจากผู้อื่นทั้งในเชิงข้อเท็จจริงและความคิดเห็น เพื่อนำมาใช้ในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางการทำงาน

3. ภาวะผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participation Leadership) ผู้นำประเภทนี้สนับสนุนการเจริญก้าวหน้าและการปรับปรุงบุคคลอื่น โดยชี้แนวทางในการพัฒนาทักษะและแสดงบทบาทใน

การช่วยอำนวยความสะดวกและสื่อสาร ในกรณีนี้ผู้นำและผู้ตามจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งสองฝ่าย

4. ภาวะผู้นำแบบตัวแทน (Delegating Leadership) ผู้นำประเภทนี้จะแสดงพฤติกรรมเชิงชี้ทิศทางและสนับสนุนต่ำ ภายใต้เงื่อนไขนี้ ผู้ตามจะได้รับความไว้วางใจว่ามีความรับผิดชอบต่องานและต่อความสำเร็จขององค์การ

3. ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ขององค์การวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย (Hersey and Johnson, 1997, pp.265)

ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ

1. ปริมาณของคำแนะนำ และแนวทางที่ผู้นำแต่ละคนให้ใช้
2. ปริมาณของการสนับสนุนทางด้านอารมณ์ ทางสังคมที่ผู้นำจัดให้
3. ระดับความพร้อมของคนที่เป็นผู้ตาม และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน

องค์ประกอบทั้ง 3 ประการยังคงเป็นสถานการณ์ที่ผู้นำจะต้องเข้าใจไม่ว่าจะอยู่ในวัฒนธรรมใด ตามภาวะผู้นำแบบสถานการณ์ ไม่มีวิธีใดที่ดีที่สุดที่มีอิทธิพลต่อคน รูปแบบที่เป็นประโยชน์ในองค์การ ที่มีวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายจำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น

ระดับความพร้อมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถและความต้องการ ที่คนนำมาใช้กับแต่ละงาน ความพร้อมของผู้ตามแบ่งเป็น 4 ระดับ แต่ละระดับแสดงให้เห็นความสามารถและความต้องการของผู้ตามหรือความเชื่อมั่น

ความพร้อมระดับที่ 1 ไม่สามารถกระทำได้ และไม่ต้องการกระทำ กล่าวคือ ผู้ตามไม่สามารถปฏิบัติงานได้และขาดแรงจูงใจ และความอุทิศตน ไม่สามารถกระทำและไม่ปลอดภัย ผู้ตามขาดความเชื่อมั่น

ความพร้อมระดับที่ 2 ไม่สามารถกระทำได้ แต่มีความตั้งใจ กล่าวคือ ผู้ตามขาดความสามารถแต่มีความจูงใจ และพยายาม หรือไม่สามารถแต่มีความเชื่อมั่น กล่าวคือ ผู้ตามไม่มีความสามารถแต่มีความเชื่อมั่นในขณะที่ผู้นำมีการแนะแนวทาง

ความพร้อมระดับที่ 3 มีความสามารถแต่ไม่ต้องการปฏิบัติ กล่าวคือ ผู้ตามมีความสามารถแต่ไม่ต้องการใช้ความสามารถ หรือมีความสามารถแต่ไม่ปลอดภัย คือ ผู้ตามมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานแต่รู้สึกไม่ปลอดภัยที่จะปฏิบัติงานตามลำพัง

ความพร้อมระดับที่ 4 มีความสามารถและตั้งใจปฏิบัติงาน กล่าวคือ ผู้ตามมีความสามารถที่จะปฏิบัติงาน และอุทิศตนกับงาน หรือกล่าวได้ว่ามีความสามารถและมีความเชื่อมั่น

การนำภาวะผู้นำตามสถานการณ์มาใช้ อาจจะต้องใช้สิ่งเหล่านี้ประกอบการตัดสินใจ (Hersey and Johnson, 1997, pp.265)

1. วัตถุประสงค์ใดที่เราต้องการทำให้สำเร็จ โดยผู้นำจะกำหนดว่ามีสิ่งใดที่เฉพาะเจาะจงให้ผู้ตามทำให้สำเร็จ ผู้นำไม่ได้กำหนดความพร้อมหรือพฤติกรรมที่จะใช้เพื่อความพร้อมของระดับนั้นของผู้ตาม

2. ความพร้อมของผู้ตามคืออะไรในสถานการณ์นี้ เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แล้ว ผู้นำจะต้องใช้ความพร้อมของผู้ตามเพื่อทำให้วัตถุประสงค์ประสบความสำเร็จ ถ้าผู้ตามมีความพร้อมอยู่ในระดับสูงก็ใช้ผู้นำที่มีปริมาณเข้ามาเกี่ยวข้องต่ำได้ ในทางตรงข้าม หากผู้ตามมีความพร้อมต่ำ จำเป็นต้องมีผู้นำที่มีความเข้มงวดกวดขันมากขึ้น

3. ผู้นำควรจะมีบทบาทอะไรบ้าง นับว่าเป็นขั้นตัดสินใจว่าจะใช้รูปแบบภาวะผู้นำที่เหมาะสมอย่างไร ตัวอย่างเช่น ผู้นำกำหนดว่าผู้ตามจะต้องมีความพร้อมในระดับสูง จึงจะทำงานให้สำเร็จ เช่น มีความรู้ มีทักษะ มีประสบการณ์ มีทรัพยากร มีความตั้งใจ มีความเชื่อมั่น อุทิศตน และมีแรงจูงใจที่จะทำงานให้สำเร็จ ผู้นำเองก็จะต้องเป็นเหมือนตัวแทนได้ เพราะผู้ตามมีทั้งความสามารถและความตั้งใจสูง ถ้าผู้ตามมีความสามารถและความตั้งใจต่ำ รูปแบบของผู้นำจะเป็นแบบที่มีลักษณะชี้แจงมากขึ้น จึงจะเหมาะสมกับผู้ตามเช่นนั้น

4. ผลลัพธ์ของการที่มีภาวะผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้องคืออะไร ในขั้นนี้มีการประเมินว่าผลลัพธ์ตามความคาดหวังคืออะไร การพัฒนาจะประกอบไปด้วยการเสริมแรงที่แต่ละคนจะต้องการตามระดับของการปฏิบัติ ดังนั้นหลังจากมีการให้ภาวะผู้นำเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้นำจะต้องคำนึงถึงผลลัพธ์โดยการตรวจสอบวัตถุประสงค์ วิเคราะห์ความพร้อม และให้มั่นใจว่ามีการเปลี่ยนแปลงในรูปแบบตามที่กำหนดไว้

5. มีการติดตามผลอะไรถ้าจำเป็นต้องมี ถ้าพบว่ามีช่องว่างระหว่างการปฏิบัติในปัจจุบันและการปฏิบัติที่พึงระสงค์ ก็จำเป็นต้องมีการติดตามผลขึ้นอีก

ภาวะผู้นำตามสถานการณ์จะได้ผลดี เมื่อทั้งผู้นำและผู้ตามเข้าใจรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำไปใช้ในวัฒนธรรมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เมื่อเข้าใจรูปแบบแล้วผู้ตามสามารถเห็นการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบที่ไม่ใช่ผลทางวัฒนธรรม แต่มีอิทธิพลจากระดับความพร้อมของผู้ตามเพื่อการทำงานตามที่ได้รับการพิจารณา

การประยุกต์ใช้รูปแบบในองค์การที่มีวัฒนธรรมที่หลากหลาย

ขั้นตอนแต่ละขั้นตอนจะมีลักษณะงานที่เฉพาะ และไม่ได้ผูกพันกับวัฒนธรรม รูปแบบของการใช้ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ได้มีการนำไปใช้ใน 128 ประเทศ อย่างไรก็ตามก็ยังต้องมีความต้องการที่จะพิจารณาในการนำรูปแบบไปใช้ในสิ่งแวดล้อมที่มีวัฒนธรรมที่มีความหลากหลาย

แม้ว่ารูปแบบภาวะผู้นำทั้ง 4 แบบ สามารถนำไปปฏิบัติได้ในวัฒนธรรมต่างๆได้ ในประเทศต่างๆอาจมีวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ผู้นำเองก็จะต้องเข้าใจถึงความแตกต่างนั้น และรู้ว่าจะใช้วิธีการในรูปแบบใด

สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำตามสถานการณ์ ทำให้ผู้นำมุ่งเน้นว่างานเฉพาะนั้นๆจะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาและความพร้อมในงานของแต่ละคน ผู้นำจะต้องพิจารณาแต่ละสถานการณ์ โดยเน้นที่วัตถุประสงค์และศักยภาพทางด้านวัฒนธรรม การทำความเข้าใจกับรูปแบบของภาวะผู้นำและผู้ตามสร้างสะพานข้ามวัฒนธรรมเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปได้ องค์การในอนาคตสามารถดำเนินงานไปได้ดีขึ้นในวัฒนธรรมที่หลากหลาย สิ่งแวดล้อมของโลกและลักษณะที่ท้าทายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลก

ภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ (Visionary Leadership)

หมายถึงความสามารถของผู้นำในการสร้างและสื่อสารวิสัยทัศน์ขององค์การให้กับบุคลากรในองค์การได้อย่างน่าเชื่อถือ น่าสนใจ เข้าใจ และมีความเชื่อว่าวิสัยทัศน์นั้นจะเป็นได้จริง องค์ประกอบหลักของวิสัยทัศน์ที่ดี คือ เน้นค่านิยม (Value Centered) สามารถทำให้เป็นจริงได้ (Realizable) สร้างแรงดลใจ (Inspirational) และมีลักษณะพิเศษ (Unique) ที่แตกต่างจากองค์กรอื่น วิสัยทัศน์จะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์ เวลา และสะท้อนถึงคุณลักษณะพิเศษขององค์การ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 195-196)

ทักษะ 3 ประการที่ผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ควรแสดงออกมา

1. ความสามารถในการอธิบายวิสัยทัศน์ต่อผู้อื่น โดยทำให้วิสัยทัศน์นั้นชัดเจนในรูปแบบของการกระทำและเป้าหมายที่ต้องปฏิบัติ โดยการสื่อสารด้วยการพูดและเขียนอย่างชัดเจน
2. ผู้นำต้องแสดงพฤติกรรมที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ เพื่อเป็นแบบอย่างให้กับผู้ตามได้ปฏิบัติตาม
3. มีทักษะที่สามารถขยายวิสัยทัศน์ในบริบทที่แตกต่างกัน เพื่อให้สามารถประยุกต์ใช้ในความหลากหลายของสถานการณ์ ผู้นำจะต้องทำให้วิสัยทัศน์มีความหมายต่อหน่วยงานย่อยในทุก องค์การ ให้ผู้ตามรู้ว่าสิ่งที่เขาทำนั้นส่งเสริมเป้าหมายขององค์การได้

ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552,หน้า 201) ได้ให้นิยามภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยนนี้ว่า คือกระบวนการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดยผู้นำจะได้รับความสำเร็จของงานตามเป้าหมายขณะที่ผู้ตามจะได้รับรางวัลการตอบแทน ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะให้ความสนใจในองค์การ เก่งในการบริหารจัดการสามารถทำให้องค์การดำเนินงานอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ ผู้นำประเภทนี้จะมีความเชี่ยวชาญในการวางแผน การจัดงบประมาณ มุ่งเน้นงานไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องส่วนบุคคล ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะกำหนดเป้าหมายหรือความคาดหวังกับผู้ตามชัดเจน และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ตามได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ตกลงกันไว้ จึงนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตภาพงานขององค์การ

การนำ คือ การจัดการของผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชาให้สามารถจูงใจ พัฒนาศักยภาพพนักงานให้ทำงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนด แต่การเป็นผู้จัดการหรือผู้บริหาร ไม่ได้หมายถึงการมีภาวะผู้นำ ดังนั้นการศึกษาภาวะผู้นำองค์การจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะผู้นำเป็นผู้ขับเคลื่อนองค์การ และนำพาผู้ตามให้ปฏิบัติงานตามนโยบาย ทิศทางองค์การ และบรรลุเป้าหมายขององค์การได้ จากทฤษฎีภาวะผู้นำข้างต้น ผู้วิจัยนำทฤษฎีภาวะผู้นำมาใช้ในการศึกษา ดังนี้

1. อำนาจที่มาจากตำแหน่ง ของ Fiedler
2. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม และแบบตัวแทน ของทฤษฎีสถานการณ์ของ Hersey and Blanchard
3. ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน ของ พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต

ทฤษฎีการจูงใจ

Bateman and Snell (2009, pp. 470) ให้ความหมายว่า การจูงใจ หมายถึงแรงผลักดันพลังงานภายใน ในการกำหนดทิศทาง การสร้างความพยายามของบุคคล ซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงาน เช่น การมาทำงานอย่างสม่ำเสมอ การทำงานอย่างหนักเพื่อให้บรรลุเป้าหมายองค์การ การมีความภักดีต่อองค์การ การมีความต้องการร่วมงานกับองค์การ เป็นต้น

Kenicki and Williams (2006, pp. 197) ให้นิยามว่า การจูงใจ หมายถึงกระบวนการทางจิตวิทยา เริ่มต้นจากความต้องการของมนุษย์ ซึ่งความต้องการดังกล่าวเป็นผลให้เกิดแรงจูงใจ และแรงจูงใจนี้จะผลักดันให้เกิดพฤติกรรม และพฤติกรรมดังกล่าวจะทำให้มนุษย์ได้รางวัล ส่งผลให้เกิดความพึงพอใจ รางวัลนี้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) รางวัลภายนอก คือ ความพึงพอใจเมื่อได้รับรางวัลจากผู้อื่น 2) รางวัลภายใน คือ ความพึงพอใจจากผลงานของตนเอง

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549, หน้า 242) ให้ความหมายการจูงใจว่า คืออิทธิพลภายในบุคคลซึ่งจะกำหนดระดับทิศทางและการใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่อง การจูงใจเป็นแรงผลักดันภายในที่ทำให้บุคคลเกิดความคิดริเริ่ม ควบคุม รักษาพฤติกรรมและการกระทำ

การจูงใจจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างแรงกระตุ้น แรงผลักดันให้บุคลากรแสดงพฤติกรรมที่ส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตภาพงาน เพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ และยังส่งผลให้พนักงานเกิดความภักดีต่อองค์การ รักองค์การ ทุ่มเททำงานให้กับองค์การ ผู้วิจัยขอนำเสนอทฤษฎีที่น่าสนใจดังนี้

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow

เป็นการศึกษาถึงความต้องการ (Needs) ของมนุษย์ Maslow เป็นนักจิตวิทยาชื่อดังในด้านความต้องการของมนุษย์ ซึ่งเป็นผู้ค้นพบทฤษฎีความต้องการเป็นลำดับขั้นของมนุษย์ Maslow เชื่อว่าความต้องการของมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญมาก มีความสัมพันธ์ต่อพฤติกรรมการทำงานและมีผลต่อ

ทัศนคติในการทำงาน Maslow ได้นำเสนอหลักความต้องการ 5 ลำดับขั้น ประกอบด้วย (Kenicki and Williams, 2006, pp.198-199)

1. ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiology Needs) ได้แก่ ความต้องการด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค โดยในองค์การสามารถตอบสนองความต้องการร่างกายได้ โดยมีอากาศ แสงสว่างเพียงพอ อุปกรณ์เครื่องมือในการทำงาน และค่าตอบแทนที่รับได้

2. ความต้องการความมั่นคง (Safety Needs) หมายถึงความต้องการทางด้านร่างกาย และจิตใจ โดยธรรมชาติมนุษย์จะหลีกเลี่ยงความเครียด หรืออันตรายที่คุกคามต่อร่างกาย ในองค์การสามารถตอบสนองความต้องการได้ เช่น การไม่มีอันตรายจากสภาพการทำงาน การตกงาน ความมั่นคงในการทำงาน การขาดสิทธิประโยชน์ และทางสุขภาพ เป็นต้น

3. ความต้องการทางด้านสังคม (Social Needs) คือความรักและมิตรภาพ ในองค์การสามารถตอบสนองได้คือ การเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ การมีส่วนร่วมในการทำงาน ความสัมพันธ์ ในที่ทำงาน ทั้งกับเพื่อนร่วมงานและหัวหน้างาน

4. ความต้องการการยกย่อง (Esteem Needs) คือความต้องการยอมรับ ความมีชื่อเสียง และความเชื่อมั่นในตนเอง องค์การสามารถตอบสนองได้โดยการมีสถานภาพที่สูงขึ้น มีความก้าวหน้าในงาน ได้รับมอบหมายงานที่มีความรับผิดชอบที่สูงขึ้น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้รับการยอมรับจากเพื่อนร่วมงาน หรือจากองค์การ

5. ความต้องการการประสบความสำเร็จ (Self-Actualization Needs) นับเป็นความต้องการ ขั้นสูงสุด มนุษย์ต้องการประสบความสำเร็จในเป้าหมายที่ตั้งไว้ ขึ้นอยู่กับบุคคลนั้นๆ ในองค์การสามารถตอบสนองได้โดยการพัฒนาทักษะและความคิดสร้างสรรค์ของพนักงาน เลื่อนตำแหน่ง ได้รับรางวัลหรือการเชิดชูเกียรติ

ทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย (Goal-Setting Theory)

ค้นพบโดย Locke และ Latham โดยเน้นว่าเป้าหมายจะเป็นตัวกำหนดทิศทาง ความคิด และการกระทำต่างๆ ดังนั้น การตั้งเป้าหมายเพื่อใช้เป็นแรงจูงใจให้พนักงานมีความมุ่งมั่นในการทำงาน เพื่อรางวัลหรือสิ่งตอบแทนที่พนักงานจะได้รับ โดยผู้จัดการต้องใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคล รู้ความคาดหวังของพนักงานแต่ละคนเพื่อกำหนดรางวัลตามความคาดหวัง เป้าหมายที่ดีจะต้องมีความเฉพาะเจาะจง ท้าทาย สามารถบรรลุผลได้ และได้รับการยอมรับร่วมกันระหว่างผู้จัดการและพนักงาน ทั้งนี้พนักงานต้องได้รับข้อมูลการประเมินผลการปฏิบัติงาน และได้รับรางวัลตามที่ตกลงไว้เมื่อปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมาย (Kenicki and Williams , 2006, pp. 204-205)

ทฤษฎีการเสริมแรง (Reinforcement Theories)

เป็นทฤษฎีที่แสดงถึงพฤติกรรมของมนุษย์ โดยพิจารณาสภาพแวดล้อมภายนอกและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของสิ่งนั้นต่อพฤติกรรมของแต่ละบุคคล นั่นคือ กระบวนพฤติกรรมของคนเกิด

จากการเรียนรู้จากประสบการณ์ Skinner ได้พัฒนาทฤษฎีนี้และนำมาใช้เป็นเทคนิคการจูงใจ เรียกว่า ทฤษฎีการเสริมแรงด้านบวกหรือการปรับพฤติกรรม โดยเขาเชื่อ ว่าพฤติกรรมใดก็ตามที่ส่งผลดีต่อตนเองมนุษย์จะกระทำซ้ำ ในทางตรงกันข้ามถ้าพฤติกรรมนั้นส่งผลด้านลบมนุษย์ก็จะไม่ปฏิบัติซ้ำ หรือเลิกกระทำ (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2549, หน้า 254-256)

กลยุทธ์ทฤษฎีการเสริมแรงมี 4 วิธี ประกอบด้วย

1. การเสริมแรงด้านบวก (Positive Reinforcement) เป็นการเพิ่มผลลัพธ์ที่คุณค่า (พึงพอใจ) ซึ่งจะเป็นการทำให้เกิดพฤติกรรมซ้ำของบุคคล เช่น การให้รางวัลตอบแทนผลการปฏิบัติงาน การชมเชย เพื่อกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมซ้ำมากขึ้น เป็นต้น

2. การเรียนรู้ด้วยการหลีกเลี่ยง (Avoidance Learning) หรือการเสริมแรงด้านลบ (Negative Reinforcement) คือการเรียนรู้วิธีปฏิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงผลลัพธ์ที่ไม่น่าพึงพอใจ เช่น การกลัวเจ้านายตำหนิจากการทำงานล่าช้า ลูกน้องก็จะพยายามทำงานให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น

3. การทำให้หมดไป (Extinction) คือการยับยั้ง หรือยกเลิกรางวัล เพื่อไม่ให้เกิดพฤติกรรมนั้นซ้ำ หรือเป็นการปรามพฤติกรรมบางอย่างที่ไม่น่าพึงพอใจ โดยการลดการเสริมแรงทางด้านบวก

4. การลงโทษ (Punishment) คือ การทำให้พฤติกรรมนั้นหมดไป โดยให้ผลตอบแทนในทางลบ

การมอบอำนาจ (Empowerment)

คือกระบวนการแบ่งปันอำนาจให้กับลูกน้องในการตัดสินใจด้วยตัวเอง เป็นเทคนิคการจูงใจเพื่อเป็นการเสริมความมั่นใจ และเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน และเชื่อว่าการมอบอำนาจนี้จะมีอิทธิพลต่อการสร้างประโยชน์ให้กับองค์การ ปัจจุบันใช้แนวคิดนี้เป็นจำนวนมาก ผลลัพธ์ที่ได้คือ บุคลากรมีแนวคิดริเริ่มสร้างสรรค์มากขึ้น งานมีประสิทธิภาพ และมีความมั่นใจในตนเอง (Bateman and Snell, 2009, pp. 489)

จะเห็นได้ว่า การจูงใจเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยส่งเสริมแรงจูงใจให้กับพนักงานในองค์การให้มีทัศนคติ พฤติกรรมการทำงานเป็นไปในทิศทางที่องค์การต้องการ การเลือกใช้เทคนิคการจูงใจจึงเป็นสิ่งสำคัญ ผู้จัดการหรือผู้บริหารต้องระมัดระวังใช้ให้ถูกทางเพราะอาจส่งผลด้านบวกหรือด้านลบก็ได้ ผู้วิจัยจึงนำทฤษฎีการจูงใจที่มาใช้ในการวิจัย ดังนี้

1. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow
2. ทฤษฎีการตั้งเป้าหมาย โดยการใช้ Management by Objective ของ Locke and Latham
3. ทฤษฎีการเสริมแรงด้านบวก ของ Skinner
4. การมอบอำนาจของ Bateman and Snell

วัฒนธรรมองค์การ

จากการศึกษาวรรณกรรมและผลงานของ Kroeber and Kluckhon (1952, pp. 181 อ้างใน Senior, 2006, pp. 140) ได้มีการให้ความหมายของวัฒนธรรมดังสรุปได้ดังนี้

วัฒนธรรมประกอบด้วยแนวของการคิด ความรู้สึก การแสดงปฏิกิริยา การได้รับและการถ่ายทอด โดยสัญลักษณ์ การประสบความสำเร็จของมนุษย์ที่แตกต่างกัน สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น หลักสำคัญของวัฒนธรรมประกอบด้วยประเพณี แนวความคิด และค่านิยม

นอกจากนี้ยังมีนิยามของวัฒนธรรมของ Hofstede (1981, pp. 24 อ้างใน Senior, 2006, pp. 140) กล่าวว่า วัฒนธรรมเป็นที่รวบรวมความคิด และจิตใจของมนุษย์ที่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างสมาชิกของกลุ่มหนึ่งจากกลุ่มอื่น วัฒนธรรมเป็นระบบของค่านิยมที่สร้างสมไว้

ในปี ค.ศ.1995 Brown ได้ให้คำนิยามของคำว่าวัฒนธรรมในหนังสือวัฒนธรรมองค์การ (Organizational Culture) เขาได้กล่าวถึง วัฒนธรรมขององค์การอุตสาหกรรมและประเพณีของการคิดและการกระทำ ซึ่งอาจจะมากขึ้นหรือน้อยลงตามสมาชิกทั้งหมด และสมาชิกใหม่จะต้องเรียนรู้และอย่างน้อยต้องยอมรับเพื่อที่จะได้รับการยอมรับในองค์กรธุรกิจนั้น วัฒนธรรมตามความหมายนี้ยังครอบคลุมถึงพฤติกรรม วิธีการผลิต ทักษะการทำงาน ความรู้ทางเทคนิค เจตคติต่อการมีวินัยและการลงโทษ ประเพณีและลักษณะนิสัยของการจัดการ วัตถุประสงค์ที่ต้องพิจารณา วิธีการทำธุรกิจ วิธีการจ่ายเงิน ค่านิยมเกี่ยวกับประเภทของงานต่างๆ ความเชื่อในระบบประชาธิปไตย การให้คำปรึกษา และการประชุมและการใช้ภาษาที่ต้องห้าม

Cummings and Worley (2005, pp.509 อ้างใน Senior, 2006, pp. 140) ได้นิยามวัฒนธรรมองค์การว่าเป็นแบบแผนของข้อตกลงเบื้องต้น รวมทั้งค่านิยมและเกณฑ์ที่สมาชิกขององค์การต้องร่วมรับผิดชอบไม่มากก็น้อย ในขณะที่งานวิจัยเจริญเติบโตขึ้น แสดงให้เห็นว่าวัฒนธรรมมีผลกระทบต่อยุทธศาสตร์และการนำไปปฏิบัติ เพื่อให้ธุรกิจมีความสามารถที่จะประสบความสำเร็จในระดับความเป็นเลิศ

ลักษณะของวัฒนธรรมองค์การ (Senior, 2006, pp. 143)

1. นวัตกรรมและความเสี่ยง เป็นระดับที่พนักงานได้รับการสนับสนุนให้มีลักษณะเป็นนวัตกรรมและยอมรับการเสี่ยง

2. ให้ความสนใจในรายละเอียด เป็นระดับที่พนักงานได้รับการคาดหวังที่จะให้แสดงออกอย่างชัดเจน สามารถที่จะวิเคราะห์และมีความตั้งใจในรายละเอียด

3. เน้นถึงผลลัพธ์ เป็นการบริหารจัดการที่เน้นผลลัพธ์มากกว่าเทคนิคและกระบวนการที่ใช้เพื่อให้ประสบความสำเร็จ

4. เน้นถึงประชาชน เป็นระดับของการบริหารการตัดสินใจ โดยพิจารณาถึงประสิทธิผลของคนภายในองค์การ

5. เน้นเรื่องทีมงาน กล่าวคือ กิจกรรมการทำงานจะเกิดขึ้นในกลุ่มมากกว่าเป็นรายบุคคล

6. ความก้าวร้าว คือคนที่จะมีลักษณะก้าวร้าวและแข่งขันมากกว่าเป็นไปอย่างง่ายๆ สบายๆ

7. มีความมั่นคง กล่าวคือกิจกรรมขององค์การจะเน้นความแตกต่างของฐานะเดิมต่อการเจริญเติบโต

มิติของวัฒนธรรมองค์การ (Senior, 2006, pp. 154-162) ประกอบด้วย

1. ทัศนะทางด้านโครงสร้างของวัฒนธรรม ได้แก่ วัฒนธรรมทางอำนาจ วัฒนธรรมทางบทบาท วัฒนธรรมเกี่ยวกับงาน และวัฒนธรรมด้านบุคคล

2. วัฒนธรรมองค์การและสิ่งแวดล้อมภายนอก ได้แก่ การมีคนเข้มแข็ง การทำงานหนัก ความเชื่อมั่นในองค์การ และกระบวนการทางวัฒนธรรม

3. วัฒนธรรมองค์การเกี่ยวกับโครงสร้าง กลยุทธ์ และสิ่งแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ความมั่นคง การมีปฏิกิริยาตอบโต้ การมีส่วนร่วม การสำรวจ และการสร้างสรรค์

4. อิทธิพลของวัฒนธรรมแห่งชาติ และวัฒนธรรมที่หลากหลาย

เครือข่ายของวัฒนธรรม

1. การปฏิบัติต่อกันของสมาชิกและเชื่อมโยงกับสิ่งต่างๆขององค์การ วิธีที่ดีที่สุดในการทำงานที่ทำให้เห็นความแตกต่างและผลประโยชน์ของศักยภาพขององค์การและยังแสดงให้เห็นว่าสิ่งต่างๆควรเกิดขึ้นอย่างไร ความยากลำบากจะเปลี่ยนไปเป็นข้อตกลงสำคัญๆ

2. พิธีกรรมต่างๆในองค์การ ได้แก่การฝึกอบรม การโฆษณา และการประเมินผล ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญขององค์การ มีการเสริมแรงวิธีทำงานตามปกติ และเครื่องหมายที่แสดงว่าอะไรเป็นสิ่งสำคัญและอะไรเป็นค่านิยม

3. เรื่องราวที่สมาชิกในองค์การเล่าสู่กันฟัง หรือเล่าให้ผู้อื่นฟัง อาจจะเป็นเรื่องใหม่หรือเป็นประวัติศาสตร์ขององค์การ และจัดเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญและเป็นเรื่องที่ต่างไปจากเกณฑ์

4. เป็นสัญลักษณ์ขององค์การ ได้แก่ สัญลักษณ์ สำนักงาน รถ และตำแหน่ง หรือประเภทภาษาที่ใช้ คำศัพท์เฉพาะ และกลายเป็นตัวแทนของธรรมชาติองค์การ

5. ระบบการควบคุม การวัดผล และระบบการให้รางวัล โดยเน้นว่าอะไรเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องมีการเน้น และให้ความสนใจเพื่อให้กิจกรรมต่างๆดำเนินต่อไป

6. โครงสร้างอำนาจจะสัมพันธ์กับกุญแจสำคัญของต้นแบบ กลุ่มที่มีอำนาจที่สุดในองค์การจะมีความสัมพันธ์กับข้อตกลงหลัก และความเชื่อว่าอะไรเป็นสิ่งสำคัญ

7. โครงสร้างองค์การที่เป็นแบบแผน หรือไม่เป็นแบบแผน จะมีผลต่อโครงสร้างอำนาจในองค์การ และจะมีความสัมพันธ์ที่สำคัญ และเน้นให้เห็นถึงสิ่งที่สำคัญในองค์การ

จะเห็นได้ว่าเครือข่ายวัฒนธรรมได้รวบรวมองค์ประกอบทั้งหมดในองค์การ โดยให้เห็นอิทธิพลที่มีต่อองค์การ ซึ่งได้แก่ ความเชื่อ ข้อตกลงเบื้องต้นของคน และความพยายามที่จะใช้ยุทธศาสตร์เพื่อการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ไม่สามารถแยกวัฒนธรรมออกจากวิถีชีวิตในองค์การได้ โดยเน้นถึงองค์ประกอบต่างๆที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์การ และเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากที่จะเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบต่างๆในเครือข่ายวัฒนธรรม และการที่จะสร้างเครือข่ายวัฒนธรรมในองค์การ ก็คือการดูแลแนวของเครือข่ายวัฒนธรรมและสร้างเครือข่ายวัฒนธรรม สำหรับองค์การที่เรารู้ดี หรือเป็นส่วนงานหรือแผนกงานในกรณีที่เป็นองค์การใหญ่และการที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงพิธีกรรม การปฏิบัติงานประจำ เรื่องราว สัญลักษณ์ ที่เป็นองค์ประกอบของเครือข่ายวัฒนธรรม

วัฒนธรรมองค์การเป็นความรับรู้ร่วมกันของสมาชิกในองค์การ วัฒนธรรมองค์การทำหน้าที่หลายประการ เช่น 1) การวางขอบเขตของบทบาทซึ่งบทบาทนั้นสร้างความแตกต่างระหว่างองค์การหนึ่งกับองค์การหนึ่ง 2) สร้างความรู้สึกที่บ่งชัดความเป็นสมาชิกขององค์การ 3) สนับสนุนให้บุคคลรุ่นใหม่มีความผูกพันต่อสิ่งที่ยิ่งใหญ่กว่าความสนใจส่วนตัวของแต่ละปัจเจกบุคคล 4) ช่วยยกระดับความมั่นคงของระบบสังคม เชื่อมติดบุคคลในองค์การเข้าด้วยกัน โดยมีมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับบุคลากร และ 5) เปรียบดังกลไกในการควบคุมและความรู้สึกต่อการกระทำ ซึ่งเป็นแนวทางและรูปแบบของทัศนคติ และพฤติกรรมของบุคลากร (รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2553, หน้า 179-187)

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การเป็นสิ่งยาก แต่ไม่เกินความสามารถ ถ้าจะใช้สภาวการณ์ 4 ประการ

1. การใช้วิกฤติอย่างไม่คาดฝัน (A Dramatic Crisis) เช่น วิกฤติเกี่ยวกับการถดถอยด้านการเงิน หรือการสร้างวิกฤติให้เป็นโอกาส ในการกระตุ้นบุคลากรให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม

2. การเปลี่ยนผู้นำ (Turnover in Leadership) ผู้บริหารระดับสูงรุ่นใหม่ มักมีทางเลือกที่เป็นค่านิยมที่สำคัญที่จะทำให้การเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การเป็นไปได้ ด้วยการตอบสนองต่อสภาวะวิกฤติ

3. การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม มักจะเกิดในองค์การที่มีอายุน้อยและมีขนาดเล็ก เพราะวัฒนธรรมในองค์การใหม่ยังฝังรากไม่ลึก และเป็นการง่ายที่ผู้บริหารจะจัดการสื่อสารค่านิยมใหม่ๆแก่บุคลากรอย่างทั่วถึง

4. การยึดติดกับวัฒนธรรมมาก และมีข้อตกลงร่วมในค่านิยมของกลุ่มสมาชิกสูง ทำให้ยากต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม

จากการศึกษาผู้วิจัยสรุปได้ว่า วัฒนธรรมองค์การ คือรูปแบบของพฤติกรรมในองค์การที่มีการกำหนดรูปแบบ การสั่งสมวิธีการการแสดงออก ทัศนคติ พฤติกรรมที่สืบต่อกันมาจนเป็น

ประเพณีนิยม หรือมีการกำหนดค่านิยมหลัก (Core Value) เพื่อให้บุคคลในองค์การปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน จนเป็นสัญลักษณ์ขององค์การ โดยคำนึงถึงผลลัพธ์หรือเป้าหมายเดียวกัน เพื่อให้ได้ซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ

การเมืองในองค์การ

เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่า อำนาจและการเมือง Buchanan and Huczynski (2004, pp. 828 อ้างใน Senior, 2006, pp. 194) ได้กล่าวถึงอำนาจว่าเป็นกำลังความสามารถของแต่ละบุคคลที่มีต่อคนอื่น พฤติกรรมทางการเมือง เป็นหลักสำคัญของอำนาจที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ โดยใช้เทคนิคที่มีอิทธิพลต่อการกระทำ และกลยุทธ์อื่นเพื่อให้การทำงานลุล่วงไปได้

ในขณะที่มอร์แกน (1997) ได้ให้ความเห็นว่า องค์การเป็นเหมือนระบบทางการเมือง ประเภทต่างๆขององค์การก็จะมีลักษณะแตกต่างไปตามบทบาททางการเมือง กฎเกณฑ์ทางการเมืองก็แตกต่างกันไป ซึ่งสามารถพบได้ในองค์การต่างๆ

องค์การและแบบอย่างของกฎเกณฑ์ทางการเมือง ได้แก่

1. การมีอำนาจเด็ดขาด มีกลุ่มผู้มีอำนาจที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอื่นๆ
2. การปกครองตามสายงาน มีการกำหนดกฎเกณฑ์
3. การปกครองโดยมีผู้เชี่ยวชาญวิชาการต่างๆ มีผู้เชี่ยวชาญช่วยแก้ปัญหา
4. การมีความมุ่งมั่นร่วมกัน มีการร่วมมือกันของแต่ละคณะ
5. การปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีผู้แทน มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ตัวผู้แทนจากหลายๆ ฝ่าย
6. การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง เป็นระบบที่ทุกคนมีกฎเกณฑ์ และสิทธิเท่าๆกัน หลักสำคัญทางการเมืองก็คือ การกระตุ้นให้องค์กรมีการปกครองตนเอง

ในความคิดเห็นของผู้วิจัย อาจกล่าวได้ว่า การเมืองในองค์การ คือ พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลหรือต่อบุคคลอื่นหรือคณะบุคคลอื่น โดยอาจเป็นการใช้อำนาจแบบเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ แต่การแสดงบทบาทดังกล่าวสามารถมีอิทธิพลต่อผลดีผลเสียที่จะเกิดขึ้นในองค์การได้

การบังคับบัญชาและอำนาจการตัดสินใจ

จากบทความเรื่อง "การเปลี่ยนของแต่ละชั่วอายุคนจะเปลี่ยนแปลงชีวิตในองค์การอย่างไร" สรุปได้ว่า แต่ละชั่วอายุคนมีบทบาทในการสร้างองค์การ ในอนาคต วิธีการอาจจะเป็นแบบไม่เป็นทางการ มีการสร้างทีมงาน ถ้าผู้จัดการขององค์การในอนาคตไม่เข้าใจแรงผลักดันก็อาจมีผลต่อองค์การ (Conger, 1997, pp. 24)

การออกแบบเพื่อการนำไปใช้ (Conger, 1997, pp. 56)

การออกแบบสำหรับองค์การอาจผิดพลาดได้ด้วยลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. มีการออกแบบจากบนสุดแต่ไม่มีจากส่วนล่าง การออกแบบควรจะเน้นจากพื้นฐานการตลาดมากกว่าให้ความสำคัญทางด้านภูมิศาสตร์

2. มีการออกแบบทางแนวดิ่งไม่มีตามแนวราบ คือการไม่ได้เอาใจใส่กับส่วนที่เป็นหน่วยงานตามแนวตัดขององค์การ

3. เน้นเรื่องงานแต่ไม่เน้นทีมงาน มีการเขียนรายละเอียดของงานในแต่ละตำแหน่งแต่ไม่สนใจเรื่องกลุ่มหรือส่วนงานที่เกี่ยวข้อง

4. คำนึงถึงโครงสร้างแต่ไม่เน้นฝ่ายสนับสนุน การเน้นเฉพาะโครงสร้างทำให้ขาดการออกแบบเกี่ยวกับกระบวนการ การสร้างทักษะ ระบบการจัดการปฏิบัติงาน การให้รางวัลและระบบข้อมูลข่าวสาร

การออกแบบในลักษณะกระบวนการตัดสินใจ (Conger, 1997, pp. 58-59)

เป็นการยากที่จะพาองค์การที่ไม่มีการตัดสินใจตามสิ่งแวดล้อมขององค์การ การตัดสินใจจะไม่เกี่ยวข้องกับกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่าง ไม่ว่าทีมหรือแต่ละบุคคลต่างก็มีความรับผิดชอบองค์การจะหยุดอยู่ที่ว่าการตัดสินใจทำอย่างไร ถ้าจะให้สามารถนำไปใช้ได้จะต้องให้การตัดสินใจมีความชัดเจนทั้งด้านผลผลิตและวิธีการบริการ ด้วยวิธีการดังนี้

1. กำหนดกุญแจในการตัดสินใจและนำไปสู่ยุทธศาสตร์

2. กำหนดประเด็นสำคัญ ข้อมูล และการวิเคราะห์

3. กำหนดบทบาทและความน่าเชื่อถือที่แต่ละคนและกลุ่มเกี่ยวข้อง

4. บรรยายถึงกระบวนการและเวลาที่จะทำให้คน และข้อมูลเข้าด้วยกัน

เครื่องมือที่จะช่วยให้สามารถตัดสินใจได้ประการแรก คือ การทำแผนผังการตัดสินใจเป็นกระบวนการหากุญแจของการตัดสินใจ จะทำให้เห็นวิสัยทัศน์ การบันทึกเวลาของผู้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ เครื่องมือประการที่สองคือ ระบบแมททริกซ์ ซึ่งสามารถช่วยในการตัดสินใจได้ ระบบแมททริกซ์จะชี้ให้เห็นถึงการตัดสินใจ ซึ่งเป็นกุญแจของบริษัท แต่ละคนหรือกลุ่มจะมีส่วนในการตัดสินใจ

ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจในลักษณะกระบวนการหรือร่วมกับประเด็นอื่นๆ ตามโครงสร้างของการออกแบบ ก็จะทำให้การทำงานง่ายขึ้น ถ้าคุณเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์การตัดสินใจ อาจจะพบมิติของโครงสร้างเบื้องต้น เช่น ทางด้านภูมิศาสตร์ ผลผลิต หน้าที่หรือลูกค้า เป็นต้น ล้วนเป็นกุญแจสำคัญในการตัดสินใจทั้งสิ้น

โครงสร้างสำหรับอนาคต (Conger, 1997, pp. 64)

ประการแรก บางองค์การจะประสบความสำเร็จในอนาคตเมื่อใช้ยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีความกดดันหรือมีระบบการทำงานที่ไม่เป็นปกติ

ประการที่สอง บริษัทต่างๆจะมีการออกแบบโครงสร้างใหม่ทั้งหมดเพื่อให้ประสบความสำเร็จ

ประการที่สาม โครงสร้างที่รับมาจะรวมถึงโครงสร้างใหม่ๆ ซึ่งนับเป็นโครงสร้างที่เริ่มขึ้นใหม่และแตกต่างไปจากเดิม

ประการที่สี่ ตามความพอใจเกี่ยวกับโครงสร้างใหม่จะขึ้นกับโครงสร้างน้อยกว่าการออกแบบใหม่ และระบบที่สนับสนุนโครงสร้างนั้นๆ

การตัดสินใจแบบระดับบนสู่ระดับล่าง และการตัดสินใจแบบให้อำนาจแก่ผู้ปฏิบัติงาน

แนวทางการตัดสินใจแบบสั่งการจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง (Top-Down Decision) ยังคงใช้ในการบริหารทั้งในอดีตและปัจจุบัน การตัดสินใจแบบนี้อาจเป็นการตัดสินใจที่มีคุณภาพดี ทำได้ทันเวลา แต่ผู้ปฏิบัติงานอาจไม่มีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจ ในปัจจุบันจะพบว่า หลายๆองค์การได้ใช้การบริหารจัดการแนวใหม่ คือการใช้วิธีการทำงานเป็นทีม เน้นการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานทั้งในด้านการเสนอแนะ การตัดสินใจ และให้ทีมมีความรับผิดชอบในด้านการผลิตและการให้บริการเป็นอย่างมาก โดยใช้แนวความคิดการให้อำนาจกับผู้ปฏิบัติงาน (Empowerment) เพื่อทำการตัดสินใจ ผู้ปฏิบัติงานจึงทำหน้าที่ในการตัดสินใจในหลายเรื่อง ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารเจ้าหน้าที่ การสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ การจัดส่งผลิตภัณฑ์ หรือการให้บริการ ผู้ปฏิบัติงานจะสามารถตัดสินใจที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือตัดสินใจที่จะปรับปรุงการดำเนินงาน หรือตัดสินใจที่จะกำหนดเกี่ยวกับการผลิต หรือการกำหนดเวลาการทำงาน เป็นต้น องค์การเชื่อว่าผู้ปฏิบัติงานจะทำการตัดสินใจได้ดีกว่า ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติงานรู้ว่าอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่จะทำงานได้ดี ผู้ปฏิบัติงานที่ทำการตัดสินใจพร้อมที่จะรับในผลของการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น ดังนั้นเขาจึงพยายามตัดสินใจให้มีคุณภาพสูงยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่าเป็นลักษณะการสั่งการแบบมีส่วนร่วมคือ ระดับล่างสู่ระดับบน (Bottom – up) (สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, 2550 , หน้า 402-403)

ในด้านอำนาจการตัดสินใจ กล่าวได้ว่าจะมีการใช้ผสมผสานกันระหว่างการสั่งการจากระดับบนลงสู่ระดับล่าง ในด้านของเชิงนโยบาย ทิศทาง และแนวทางการบริหารงาน ในขณะเดียวกันผู้บริหารจะใช้วิธีการสั่งการแบบมีส่วนร่วมคือ ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงานและการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบางส่วน การรับข้อเสนอแนะ หรือในการจัดการแก้ไขปัญหา เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญต่อองค์การ โดยเฉพาะองค์การของภาครัฐ ไม่เว้นแม้แต่องค์การในการกำกับดูแลของรัฐ การจัดการการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบหลักในการส่งเสริมทำให้เกิดการการมีส่วนร่วมในองค์การ การมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การ และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 265) ในงานวิจัยนี้ขอนำเสนอประเด็นหลักที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การ ประกอบด้วยเนื้อหา แนวทางการมีส่วนร่วมของบุคลากร ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากร

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวคิดของ Cohen and Uphoff ประกอบด้วยปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดการการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การ

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552,หน้า 266) ได้ให้ความหมายว่า คือกระบวนการออกแบบเพื่อเพิ่มความผูกพันต่อความสำเร็จขององค์การ กระบวนการนี้คือสร้างการมีส่วนร่วมของบุคลากรในการตัดสินใจในงานของบุคลากร โดยเพิ่มความเป็นอิสระในการทำงาน ลดการควบคุมการปฏิบัติงาน ทำให้บุคลากรมีแรงจูงใจในการทำงานและมีความผูกพันต่อองค์การ ส่งผลให้ผลิตภาพงานสูงขึ้นและมีความพึงพอใจในงานมากขึ้น การมีส่วนร่วมยังแสดงออกถึงความมีประชาธิปไตยในองค์การ เสริมสร้างความสัมพันธ์ในแนวระนาบ เป็นการกระจายอำนาจและส่งเสริมความเท่าเทียมในสังคมขององค์การมากขึ้น

แนวทางการมีส่วนร่วมของบุคลากรมี 4 แนวทาง คือ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 266-267)

1. การมีส่วนร่วมในการจัดการ (Participative Management) หมายถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งบุคลากรมีส่วนในการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกับผู้บังคับบัญชา การมีส่วนร่วมในการจัดการเหมาะกับลักษณะที่มีความซับซ้อนซึ่งผู้บังคับบัญชาทราบเพียงงานบางเรื่อง ดังนั้นการมีส่วนร่วมช่วยให้บุคลากรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นที่มีประโยชน์ต่องาน ทำให้ผู้เข้าร่วมมีความผูกพันกับการตัดสินใจและยังช่วยลดการต่อต้านในการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งการมีส่วนร่วมเป็นเสมือนการให้รางวัลในด้านจิตใจแก่บุคลากรเพราะทำให้ตนเองรู้สึกมีคุณค่า ได้รับการยอมรับ เห็นความสำคัญ และสนใจในงานมากขึ้น

2. การมีส่วนร่วมแบบตัวแทน (Representative Participation) เป็นการให้บุคลากรมีตัวแทนในการตัดสินใจขององค์การ เช่น มีตัวแทนจากสหภาพแรงงานเข้าไปเป็นสมาชิกในกลุ่มคณะกรรมการบริหารองค์การเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจที่ตนเองปฏิบัติงาน

3. วงจรคุณภาพ (Quality Circle) เป็นการนำปัญหาคุณภาพมาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา เสนอแนะแนวทางแก้ไขและนำแนวทางนั้นไปปฏิบัติ ซึ่งจะประกอบไปด้วยทีมงานและมีหัวหน้าทีมร่วมรับผิดชอบ อีกทั้งมีการจัดประชุมเพื่ออภิปรายผล แต่อย่างไรก็ตามโดยปกติฝ่ายจัดการจะสงวนการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายสำหรับการเลือกแนวทางการปฏิบัติที่เสนอแนะโดยทีม

4. การมีส่วนร่วมเป็นเจ้าขององค์การ (Stock Ownership) คือการที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การเป็นหุ้นส่วนขององค์การส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพันกับองค์การและทุ่มเทให้กับการปฏิบัติงานมากขึ้น เนื่องจากผลประโยชน์ของตนเองมีความเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ขององค์การ เช่น การจัดสรรกำไรจากการถือหุ้น หรือการจัดการในรูปแบบของสหกรณ์และกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชนในชุมชน

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของบุคลากร (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 268) แบ่งออกเป็น 3 ปัจจัยหลัก คือ

ปัจจัยด้านจิตวิทยา คือ ค่านิยม ทัศนคติ และความคาดหวังของสมาชิกองค์การ

ปัจจัยด้านองค์การ มี 2 ประเด็นหลัก คือ ลักษณะการออกแบบงานขององค์การ หากงานได้รับการออกแบบให้มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน แต่ให้บุคคลแต่ละคนมีอิสระในการตัดสินใจอาจเป็นผลเสียต่อการผลิต อีกประเด็นคือ บรรยากาศขององค์การ หากองค์การมีบรรยากาศของความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน หรือผู้จัดการได้รับการมองจากบุคลากรว่ามีบุคลิกและความคิดแบบเผด็จการ การสร้างการมีส่วนร่วม มีแนวโน้มจะประสบความล้มเหลว

ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงระเบียบของราชการ และการแข่งขัน

การมีส่วนร่วมของประชาชน

เป็นความพยายามสร้างจิตสำนึกและเพิ่มพลังอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเกิดจากการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจ

แนวคิดของ Cohen and Uphoff ได้จำแนกการมีส่วนร่วมเป็น 4 ประเภท คือ (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 276-277)

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Participation in Decision-making) หมายถึง การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มโครงการโดยมีการอภิปรายถึงปัญหาและความต้องการ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การกำหนดทางเลือกว่าควรจะจัดทำโครงการหรือกิจกรรมอะไรบ้าง และการตัดสินใจว่าจะทำโครงการใด

2. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ (Participation in Implementation) หมายถึง ประชาชนมีส่วนในการสนับสนุนทรัพยากรต่างๆให้กับโครงการ ทั้งในด้านการเงิน แรงงาน วัสดุอุปกรณ์ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารและประสานงานโครงการ

3. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Participation in Benefits) มีทั้งการร่วมรับประโยชน์และรับผลทางลบจากโครงการพัฒนา ผลประโยชน์ที่ได้รับ ได้แก่ 1) ผลประโยชน์ด้านวัตถุ เช่น การมีรายได้และทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น หรือการมีสาธารณูปโภคที่เพียงพอ 2) ผลประโยชน์ด้านสังคม ได้แก่ การได้รับการศึกษารวมทั้งการได้รับบริการด้านสังคมอื่นๆ 3) ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ได้แก่ การมีความนับถือตนเองเพิ่มขึ้น มีพลังอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ส่วนการได้รับผลกระทบทางลบ มีทั้งในด้านวัตถุ คือการมีหนี้สินเพิ่มมากขึ้น ด้านสังคม คือความแตกแยกและความขัดแย้งในชุมชน และด้านบุคคล คือการที่ประชาชนมีความรู้สึกว่าตนเองไร้อำนาจ ไร้ศักดิ์ศรีและได้รับความอยุติธรรม เป็นต้น

4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Participation in Evaluation) เป็นการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนในการประเมินโครงการทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น การเข้าร่วมประชุม ร่วมเป็นคณะทำงาน หรือเป็นคณะกรรมการในการประเมินผล ส่วนการประเมินผลอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การประชุมกลุ่มย่อยอย่างไม่เป็นทางการ หรือการพบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เป็นต้น

ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มีปัจจัยหลัก 4 ปัจจัย (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 279-281) ได้แก่

1. ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของการมีส่วนร่วม คือ ต้นทุนที่ผู้เข้ามามีส่วนร่วมต้องจ่าย เช่น ค่าเดินทาง เวลา และการเสียโอกาสในการทำกิจกรรมที่สร้างรายได้ เป็นต้น โดยเมื่อประชาชนเข้าร่วมโครงการ ย่อมคาดหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะได้รับ เช่น การเพิ่มรายได้ การมีอาชีพที่มั่นคง เป็นต้น

2. ความไว้วางใจ (Trust) ต่อหน่วยงานหรือบุคลากรที่จัดการการมีส่วนร่วม มิติของความไว้วางใจระหว่างบุคคลมี 5 มิติ คือ ความซื่อตรงยึดมั่นในหลักการ (Integrity) ความมีสมรรถภาพ (Competence) คือทักษะและความสามารถของบุคคลที่สามารถพึ่งพาได้ ความคงเส้นคงวา (Consistency) ในการปฏิบัติ ความภักดี (Loyalty) ซึ่งกันและกัน และการเปิดเผย (Openness) คือ การเปิดใจพร้อมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและพูดความจริงโดยไม่ปกปิด

3. ความไว้วางใจระหว่างประชาชนที่มีส่วนร่วม คือ ความไว้วางใจระหว่างประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือโครงการใด เช่น เพื่อนหรือญาติที่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน เป็นต้น

4. การตระหนักต่อปัญหา คือ เมื่อประชาชนรับรู้ปัญหาว่ามีผลกระทบในด้านลบต่อตนเอง หรือต่อสังคม จนทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักในปัญหาและเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการ แผนงานหรือนโยบายนั้น

หลักการของการสร้างการมีส่วนร่วม (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 282-283)

1. การให้ความสำคัญต่อประชาชน คือ ต้องนำความต้องการของประชาชนเป็นประเด็นหลักในการพิจารณาการตัดสินใจและปฏิบัติในโครงการ

2. การยอมรับความรู้และทักษะของประชาชน เป็นการนำเอาความรู้และทักษะของประชาชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์และเสริมสร้างศักยภาพต่อโครงการ เช่น การใช้ทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อหลีกเลี่ยงการพึ่งพาจากภายนอก เป็นต้น

3. การเสริมสร้างอำนาจให้กลุ่มผู้หญิง เป็นการปรับปรุงความไม่เท่าเทียมทางเพศ โดยให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงมิใช่เพียงเชิงสัญลักษณ์

4. การสร้างบรรยากาศความมีอิสระ คือการให้ความอิสระแก่ประชาชนเท่าที่จะทำได้ตามสภาพความเป็นจริงของโครงการ และหลีกเลี่ยงการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่

5. การสนับสนุนการริเริ่มของประชาชน โดยผู้จัดการการมีส่วนร่วมสนับสนุนให้ประชาชนมีความคิดริเริ่มโครงการ ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติอย่างกระตือรือร้น

6. การอนุญาตให้บางสิ่งเป็นไปเองในทิศทางของโครงการ คือ การปล่อยให้มีการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น หรือส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นและเริ่มต้นรับผิดชอบเองในบางเรื่อง

การกำกับติดตามและประเมินผลการมีส่วนร่วม

เป็นการสร้างตัวแบบการประเมินผลโครงการโดยใช้วิธีเชิงปริมาณและคุณภาพ คือ ผลลัพธ์ที่สามารถวัดได้ และการอธิบายตีความเพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการ ตัวอย่างตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ เช่น การปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิผลของการให้บริการ สัดส่วนของผู้เข้าร่วมการประชุม จำนวนของผู้นำชุมชนที่ดำรงตำแหน่งในโครงการ ตัวอย่างตัวชี้วัดในเชิงคุณภาพเช่น การเติบโตขององค์การในระดับชุมชน การขยายตัวของความสามัคคีและการสนับสนุนซึ่งกันและกัน การมีการขยายเครือข่าย เป็นต้น (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 289-290)

การควบคุม

Bateman and Snell (2009, pp. 574) ให้ความหมายว่า การควบคุมคือกระบวนการใดๆก็ตามที่ใช้กำหนดทิศทางการทำกิจกรรมของบุคลากรให้ได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมายขององค์การ การ

ควบคุมเป็นสิ่งจำเป็นในการจัดการตามวัตถุประสงค์ นั่นคือการกำกับดูแลแผนงาน กลยุทธ์ ให้ได้ตามแผนและเป้าหมายที่กำหนด

Kenicki and Williams (2006, pp. 252) ให้ความหมายว่า การควบคุม คือการดำเนินการให้เป็นไปตามทิศทางที่ได้วางแผนไว้ เป็นการกำกับการดำเนินงานโดยการเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายและทำการปรับแก้ไขเมื่อไม่เป็นไปตามผลลัพธ์ขององค์การ

รังสรรค์ ประเสริฐศรี (2549,หน้า 150) ให้ความหมายว่า การควบคุมองค์การ คือกระบวนการอย่างเป็นระบบที่ผู้บริหารใช้ควบคุมดูแลกิจกรรมต่างๆภายในองค์การให้เป็นไปตามแผนและเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งการควบคุมองค์การได้แก่ การจัดการโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objectives) ระบบวินัยของพนักงาน (Employee Discipline Systems) การวิเคราะห์ข้อมูลด้านการเงิน (Informational Financial Analysis) การวิเคราะห์จุดคุ้มทุน (Break-Even Analysis) และเทคนิคของการบริหารการปฏิบัติการ (Techniques of Operations Management)

ขั้นตอนในกระบวนการควบคุม (Steps in the Control Process) (Kenicki and Williams, 2006, pp.254-255)

1. กำหนดมาตรฐาน (Establish Standards) คือ ระดับการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย โดยการกำหนดผลลัพธ์หรือตัวชี้วัดในเชิงปริมาณ

2. วัดผลการดำเนินงาน (Measure Performance) คือ การแสดงผลลัพธ์การดำเนินงาน เช่น จำนวนการผลิตหรือต้นทุนการผลิตต่อหน่วย เป็นต้น

3. เปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับมาตรฐาน (Compare Performance to Standards) คือการเปรียบเทียบผลลัพธ์การดำเนินงานกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

4. ดำเนินการการแก้ไขถ้าเกิดความจำเป็น (Take Corrective Action, If Necessary) การปรับปรุงแผนงานหรือกิจกรรมหากไม่ได้ผลลัพธ์ตามมาตรฐานหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

ระดับของการควบคุม

การควบคุมในองค์การแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ เพื่อให้คนในแต่ละระดับมีการควบคุมและติดตามงานอย่างเหมาะสมตั้งแต่ระดับสูงสุด คือ ผู้ถือหุ้นและคณะกรรมการบริหาร ต่อมาคือระดับผู้บริหารระดับสูง และต่อมาคือระดับฝ่าย ระดับแผนก ระดับบุคคล ในทุกระดับจะได้รับการมอบอำนาจหน้าที่และถ่ายทอดความรับผิดชอบลงมาในแต่ละระดับชั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องและส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ (สุพานี สฤษฎ์วานิช, 2546, หน้า 422)

รูปแบบของการควบคุม มี 3 รูปแบบ คือ

1. การควบคุมอย่างเป็นทางการ (Bureaucratic Control) คือ การควบคุมโดยใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้การใช้กฎระเบียบ เพื่อให้พนักงานปฏิบัติอย่างเคร่งครัด มีรายละเอียดของงานที่

ชัดเจน และมีกลไกในการจัดการต่างๆ เช่น งบประมาณ การประเมินผลการดำเนินงาน และรูปแบบของค่าตอบแทน เป็นต้น รูปแบบนี้ใช้ได้ดีกับองค์การที่มีการดำเนินงานที่ตายตัว หรือใช้ในระบบราชการ

2. การควบคุมทางด้านการตลาด (Market Control) เป็นรูปแบบของการควบคุมโดยกลไกทางการตลาด เช่น ราคา ส่วนแบ่งการตลาด การแข่งขัน เป็นต้น ทำให้สามารถประเมินผลการดำเนินงานตามผลกำไรหรือขาดทุนที่เกิดขึ้น เหมาะกับองค์การที่มีการแข่งขันด้านทรัพยากรและการผลิตสินค้าโดยเฉพาะในองค์การธุรกิจ

3. การควบคุมที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและค่านิยม (Clan Control) เกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ ศาสนา และความไว้วางใจ ซึ่งเกิดจากวัฒนธรรม รูปแบบนี้ใช้ได้ดีกับองค์การที่ไม่ได้มีการกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ดีที่สุด และพนักงานสามารถทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆด้วยตัวเอง เช่น บริษัทไมโครซอฟท์ กูเกิล เป็นต้น

การตรวจสอบการบริหารจัดการ (Management Audits)

คือการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบต่างๆภายในองค์การ โดยนักบัญชี แบ่งออกเป็น การตรวจสอบภายนอก (External Audits) คือ การประเมินผลอย่างเป็นทางการจากองค์การภายนอกที่มีผู้เชี่ยวชาญและเป็นผู้ตรวจสอบที่ถูกต้องตามกฎหมาย (CPA) โดยเป็นการตรวจสอบทางด้านบัญชีและงบทางการเงินต่างๆ เพื่อค้นหาประเด็นที่ผิดสังเกต เช่นการยักยอกเงิน การค้นหาจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์การ การตรวจสอบจากองค์กรภายนอกช่วยป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) เป็นการประเมินตามช่วงระยะเวลา ประกอบด้วย การประเมินการวางแผน การจัดองค์การ การนำ และกระบวนการควบคุม รวมถึงการตรวจสอบทางด้านบัญชีและงบทางการเงินต่างๆ ประสิทธิภาพทางการผลิต ประสิทธิผลของยอดขาย การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเติบโตขององค์การ การสื่อสารองค์การกับสาธารณะ และความรับผิดชอบต่อสังคม โดยผู้ตรวจสอบจะเป็นบุคลากรในองค์การที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตรวจสอบภายใน (Bateman and Snell , 2009, pp. 583)

หลักธรรมาภิบาล

Kjare (2004, pp. 24 อ้างใน รัชยา ภักดีจิตต์, 2550, หน้า 24) กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่มีหลักการความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

เพลินตา ตันรังสรรค์ (http://www.click.senate.go.th) กล่าวว่า หลักธรรมาภิบาล หรืออาจเรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งรู้จักกันในนาม “Good Governance” นั้น เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุข สามารถประสานประโยชน์และ

คลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน แต่หากพิจารณาตามความหมายที่ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือ TDRI ได้ให้ความหมายไว้พบว่า "ธรรมาภิบาล" มาจากคำว่า "ธรรม" (แปลว่า คุณความดี) รวมกับคำว่า "อภิ" (แปลว่า ยิ่ง) และคำว่า "บาล" (แปลว่า ปกครองหรือเลี้ยงดู) ดังนั้นคำว่า "ธรรมาภิบาล" จึงหมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่มีความถูกต้อง มีความยุติธรรม และมีคุณความดีอย่างยิ่ง ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Good governance" โดย "หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี" นั้น ประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness), หลักประสิทธิผล (Effectiveness), หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money), หลักความเสมอภาค (Equity), หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented), หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability), หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency), หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization), หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรืออาจเรียกได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมรัฐ และบรรษัทภิบาล หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์ ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน (http://www.mt.buu.ac.th)

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ ให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภยันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (http://www.chumphon.doae.go.th)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการดังนี้ (http://www.mt.buu.ac.th)

1. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอรัปชั่น

4. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที

6. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหาร ต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ประกอบ ด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) อย่างไรก็ตาม หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทั้ง 10 ประการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เห็นว่าเป็นหลักที่จดจำยาก จึงได้จัดกลุ่มใหม่ (Regroup) โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน

เป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการที่ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ และยังให้ความสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบทางการบริหาร โดยเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 279 ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ด้วย จากผลการศึกษาดังกล่าว ทำให้ได้ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญและ 10 หลักการย่อย ดังนี้ (http:// www.opdc.go.th)

1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วยหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive)

2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบ ด้วยหลักภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)

3. ประชารัฐ (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

ความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ทั้ง 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย มีดังนี้

1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

1.1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมาย ถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

1.2 ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาด หวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

1.3 การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความ

เชื่อมั่นไว้วาง ใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

2.1 ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

2.2 เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

2.3 หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

2.4 ความเสมอภาค (Equity) หมาย ถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3. ประชารัฐ (Participatory State) ประกอบด้วย

3.1 การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็น ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้อง ไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ ได้ในประเด็นที่สำคัญ

3.2 การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมาย ถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาค ส่วนอื่นๆ ในสังคม

4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมาย ถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็น ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการ เมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I – Integrity คือ การซื่อสัตย์ และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A – Activeness คือ การทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวก และมีจิตบริการ

M – Morality คือ การมีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R – Reponsiveness คือ การคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E – Efficiency คือ การมุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A – Accountability คือ การตรวจสอบได้

D – Democracy คือ การยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y – Yield คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์

ข้อบังคับ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2548 แบ่งออกเป็น 7 หมวดโดยสังเขป ดังนี้ (http://www.bphosp.or.th)

หมวด 1 การดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

หมายถึง การดำเนินงานที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุก ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สุขของประเทศ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ต้องดำเนินการโดยถือประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับบริการจากรัฐ โดยกำหนดภารกิจให้สอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐ นโยบายของคณะรัฐมนตรี การดำเนินการต้องสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ก่อนเริ่มดำเนินการต้องมีการวิเคราะห์ปัจจัยรอบด้าน มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนให้เข้าใจถึงประโยชน์ที่จะได้รับ หรือปัญหาที่เกิดนั้นๆ หากพบปัญหาที่เกิดจากภายในองค์กร ให้โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ดำเนินการแก้ไขทันที แต่หากเกิดจากองค์กรอื่น ให้แจ้งให้หน่วยงานนั้นทราบเพื่อแก้ไข

หมวด 2 การดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ต้องมีการจัดทำแผนการดำเนินการไว้ล่วงหน้า โดยมีการกำหนดรายละเอียดขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณ กำหนดเป้าหมายภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ ตลอดจนมีการติดตามและประเมินผล

การปฏิบัติตามแผนการดำเนินงาน และให้มีการจัดการเรียนรู้เพื่อพัฒนาองค์กรอย่างสม่ำเสมอ และสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่างๆที่นำมาประยุกต์ใช้ในงานได้

หมวด 3 การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ต้องมีการกำหนดเป้าหมาย แผนการทำงาน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานหรือโครงการ และงบประมาณที่จะต้องใช้ และต้องมีการเผยแพร่ให้บุคลากรและประชาชนรับทราบ รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยและเที่ยงธรรม ด้านการสั่งการ โดยปกติให้เป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่มีความจำเป็นให้ผู้รับคำสั่งบันทึกคำสั่งด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาให้องค์กรตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการพิจารณาโดยเร็ว

หมวด 4 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

ให้องค์กรมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่งการ การอนุญาต การปฏิบัติงาน หรือการดำเนินการอื่นใดของผู้ดำรงตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยมุ่งเน้นเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน ทั้งนี้สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมมาใช้เพื่อให้ลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย ได้ตามความเหมาะสมและตามกำลังงบประมาณ และจัดให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ตลอดจนให้ผู้อำนวยการจัดให้มีศูนย์บริการในการบริการประชาชน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการดำเนินการด้านต่างๆ

หมวด 5 การปรับปรุงภารกิจของหน่วยงาน

ให้องค์กรมีการจัดการทบทวนภารกิจว่าภารกิจใดจะดำเนินการต่อ หรือยกเลิก โดยพิจารณาและคำนึงถึงแผนการดำเนินงาน แผนบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายคณะรัฐมนตรี งบประมาณ และความคุ้มค่าของภารกิจ ในกรณีองค์กรเห็นควรมีการยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงภารกิจ ให้องค์กรดำเนินการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และอัตรากำลังให้สอดคล้องกัน และนำเสนอต่อคณะกรรมการบริหารเพื่อพิจารณา

หมวด 6 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ให้องค์กรกำหนดระยะเวลาการดำเนินการแล้วเสร็จที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชน หรือติดต่อประสานงานระหว่างองค์กร หากมีการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้องค์กรดำเนินการตอบภายใน 15 วัน ทั้งนี้องค์กรสามารถจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อสอบถาม ขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น เมื่อมีการร้องเรียนหรือเสนอข้อเสนอแนะ ให้องค์กรดำเนินการแจ้งให้บุคคลนั้นทราบ

หมวด 7 การประเมินผลการดำเนินงาน แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ

1. การประเมินผลงานระดับองค์กร ต้องมีการประเมินผลทั้งด้านผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ความคุ้มค่าในภารกิจ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการพฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด โดยคณะผู้ประเมินอิสระทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร

2. การประเมินผลภาพรวมของผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับหรือหน่วยงาน การประเมินต้องเป็นความลับ และเปฌนไปเพื่อประโยชน์แห่งความสามัคคีของบุคลากรในหน่วยงาน

3. การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล โดยให้สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบ

ระบบสาธารณสุขต่างประเทศ และระบบสาธารณสุขประเทศไทย

ระบบสาธารณสุขต่างประเทศ

Deacon (2007, pp. 68) ได้เขียนบทความในหัวข้อเรื่อง องค์การอนามัยโลก: จากนโยบายสุขภาพเพื่อทุกคนเป็นตลาดสุขภาพเพื่อทุกคนได้หรือ (The WHO: From Health For All to Health Markets For All?) ซึ่งสรุปใจความได้ว่า ในหลายๆองค์กรในระดับโลกได้เข้ามามีบทบาทในด้านนโยบายสุขภาพแห่งชาติ กว่า 20 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ในช่วงปีแรกของศตวรรษที่ 21 สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการที่องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้เล็งเห็นจากการประชุมสุขภาพโลก ซึ่งมีตัวแทนจากนานาชาติที่สำคัญเข้าร่วม หนึ่งในนั้นก็คือตัวแทนจากธนาคารโลก (World Bank) และตัวแทนจากองค์การการค้าโลก (WTO) ที่เข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมด้านความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข ซึ่งนับว่าเป็นส่วนที่มีอิทธิพลต่อนโยบายขององค์การอนามัยโลกที่พยายามจะไล่ตามการอภิปรายนโยบายนี้ผ่านตัวแทนที่เกี่ยวข้อง

องค์การอนามัยโลก และองค์การการค้าโลก เชื่อว่าการเข้าสู่กลไกตลาดสุขภาพจะช่วยให้ก่อประโยชน์ในการสร้างความเสมอภาคในการบริการสาธารณสุขได้ ทั้งในด้านการเข้าถึงบริการสุขภาพ การสร้างคุณภาพชีวิต และความเท่าเทียม โดยเฉพาะในกลุ่มคนยากจน

จากบทความดังกล่าว ผู้วิจัยจะขอนำเสนอรูปแบบสาธารณสุขต่างประเทศใน 3 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการปฏิรูประบบสาธารณสุข หรือระบบสุขภาพที่มีวิวัฒนาการ และรูปแบบที่แตกต่างกัน ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีที่สูงที่สุดในโลกโดยใช้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือในการจัดระบบสุขภาพ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของสหรัฐอเมริกามีมูลค่าสูงสุดที่สุดในโลก ไม่ว่าจะเป็นตัวเลขมูลค่ารวม สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้าน

สุขภาพต่อรายได้ประชาชาติ (GDP) และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพต่อหัวประชากร ทั้งนี้ จากรายงานของสำนักงานสำมะโนแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในปี 1999 พบว่า สหรัฐอเมริกามีรายจ่ายด้านสุขภาพสูงถึง 1.09 ล้านล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 13.5 ของรายได้ประชาชาติ คิดเป็นมูลค่าต่อหัวประชากรสูงถึงเกือบ 4,000 ดอลลาร์ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของสหรัฐอเมริกามีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงกว่าการเพิ่มของรายได้ประชาชาติมาโดยตลอด แต่ในด้านกลับนั้น ยังมีประชาชนอีกประมาณร้อยละ 10-15 ของประชากรทั้งประเทศปราศจากการประกันสุขภาพ (สมศักดิ์ ธรรมธิติวัฒน์, 2543, หน้า ii)

ระบบสุขภาพในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการปรับตัวอย่างรุนแรงมากขึ้น จากพื้นฐานของการปรับตัวภายใต้กลไกตลาดซึ่งมีพลวัตรสูงอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นผู้ให้บริการ ประชาชนผู้รับบริการ และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ จึงเห็นนวัตกรรมใหม่ๆ ในระบบสุขภาพของสหรัฐอเมริกาอย่างมากมายที่สำคัญ คือ

1. การเกิดระบบการดูแลบริการภายใต้การจัดการ (Managed Care) และการแข่งขันภายใต้การจัดการ (Managed Competition) ซึ่งเป็นความพยายามในการจัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างผู้ให้บริการ ผู้รับบริการ และองค์กรประกันสุขภาพให้เป็นระบบที่คอยคะคานอำนาจต่อรองกันในระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องหลักทั้งสาม ทำให้เกิดพัฒนาองค์กรที่ดูแลสุขภาพที่เกิดขึ้นมาก่อนแล้วให้พัฒนาไปสู่รูปแบบที่ต้องการมากขึ้น เช่น การพัฒนา Health Maintenance Organization (HMO) เกิดการพัฒนาระบบเครือข่ายขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น มีการพัฒนาเวชปฏิบัติครอบครัวขึ้นเพื่อเป็นด่านแรกในการเข้าสู่ระบบบริการสุขภาพที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

2. มีการคิดค้นเครื่องมือทางการเงินใหม่ ๆ ซึ่งเป็นการแสวงหากลไกการจ่ายเงินแก่ผู้ให้บริการที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพและเป็นที่พึงพอใจมากที่สุด เช่น การใช้การวินิจฉัยโรคร่วม (Diagnosis-Related GroupsDRGs), การใช้วิธีการเหมาจ่ายรายหัว (Capitation) และมีเครื่องมือทางการเงินที่ทำให้ผู้รับบริการมีวิจารณญานในการเลือกรับบริการอย่างเหมาะสม เช่น Cost-Sharing ในลักษณะต่างๆ รวมถึงการปรับตัวของบริษัทประกันสุขภาพเอกชนเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดของการประกันสุขภาพและ

3. ก่อให้เกิดการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อช่วยในการบริหารจัดการระบบ ช่วยในการตัดสินใจเลือกของประชาชนในการประกันสุขภาพ

การปฏิรูปในรูปแบบของสหรัฐอเมริกาซึ่งอาศัยกลไกตลาดนั้น ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในระบบมากขึ้น โดยมีหลักฐานว่ารูปแบบของ Managed Competition ทำให้อัตราเบี้ยประกันสุขภาพอยู่ในระดับคงที่ได้ในหลายปีหลังที่รูปแบบการจัดการแบบ HMO (Health Maintenance Organization) สามารถเข้าไปมีส่วนแบ่งในตลาดประกันสุขภาพมากขึ้น ดังนั้น สังคมอเมริกันในภาพรวมได้รับประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพนี้ การปฏิรูปโดยอาศัยกลไกตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เคยหยุดนิ่ง มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆเกิดขึ้นเสมอ เช่น มีความ

พยายามให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในบริการด้านส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคมากขึ้นจากเดิมที่รัฐมีบทบาทหลักมาโดยตลอด การออกกฎหมายรับรองสิทธิของผู้ป่วยในการต่อรองกับบริษัทประกันสุขภาพและผู้ให้บริการ ซึ่งผ่านรัฐสภาไปเมื่อเดือนตุลาคมพ.ศ. 2542 และการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงพันธะสัญญาที่สลับซับซ้อนมากขึ้น (สมศักดิ์ ธรรมธิติวัฒน์, 2543, หน้า 1-50)

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2553 แผนปฏิรูประบบสุขภาพที่มีชื่อว่า The Patient and Affordable Care Act (PPACA) ได้รับการอนุมัติเป็นกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยประธานาธิบดี บารัก โอบามา ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านสังคมครั้งใหญ่ในรอบ 40 ปี สาเหตุหลักของการปฏิรูปสุขภาพครั้งนี้ เนื่องมาจากค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้สูงขึ้นมาโดยตลอด ในขณะที่ประกันสุขภาพเดิมยังไม่สามารถเข้าถึงประชาชนอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น แผนปฏิรูประบบสุขภาพในครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการสุขภาพได้มากขึ้น ซึ่งตามแผนนี้ประชาชนในสหรัฐอเมริกาที่ไม่มีประกันสุขภาพคุ้มครองจะมีจำนวนลดลง 32 ล้านคนภายใน 10 ปีข้างหน้า แผนนี้จะประกอบด้วยงบประมาณช่วยเหลืออุดหนุนจำนวนมากเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพ ซึ่งจะมีผลภายในระยะเวลา 4 ปีข้างหน้า ตัวอย่างเช่น เพิ่มคุณสมบัติของบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับบริการ Medicaid ซึ่งเป็นโปรแกรมคุ้มครองสุขภาพสำหรับครอบครัวผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้พิการ ห้ามไม่ให้บริษัทประกันสุขภาพปฏิเสธรับผู้ที่มีโรคประจำตัวมาก่อน ห้ามเก็บค่าเบี้ยประกันตามภาวะสุขภาพของลูกค้า แต่อนุญาตให้เก็บเบี้ยตามอายุที่เพิ่มขึ้นได้ มีการจัดตั้ง Health Insurance Exchanges ซึ่งเป็นเหมือนตลาดกลางสำหรับบริการประกันสุขภาพ ซึ่งทำให้ผู้บริโภคเข้าถึงการประกันสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งเสริมให้มีการวิจัยทางการแพทย์ เป็นต้น ตามแผน PPACA นี้จะมีแนวทางในการหาเงินเพื่อให้เป็นไปตามแผน เช่น การเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมพิเศษสำหรับบริษัทผลิตยา และบริษัทผลิตอุปกรณ์ทางการแพทย์ ภาษี Medicare สำหรับผู้ที่มีรายได้สูง ภาษีสำหรับธุรกิจเกี่ยวกับสุขภาพที่ฟุ่มเฟือย เช่น บริการเปลี่ยนสีผิวเป็นสีแทน เป็นต้น รวมไปถึงความพยายามลดค่าใช้จ่ายให้มากที่สุด และส่งเสริมให้ประชาชนใช้ชีวิตอย่างถูกสุขลักษณะ ซึ่งแผนของ PPACA นี้จะเป็นการเพิ่มภาระและกดดันผลกำไรของบริษัทในอุตสาหกรรม ซึ่งนับเป็นสิ่งที่ท้าทายต่อบริษัทโดยเฉพาะบริษัทผู้ให้บริการด้านสุขภาพ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ธุรกิจให้เหมาะสม อย่างไรก็ตาม ตามแผน PPACA แล้วในระยะยาวค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพโดยรวมของสหรัฐอเมริกาจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากการที่มีประชาชนจำนวนมากเข้ามาอยู่ภายใต้ระบบประกันสุขภาพนี้ จากการคาดการณ์การเติบโตค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพในสหรัฐอเมริการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009-2019 อยู่ที่ร้อยละ 6.1 ต่อปี ขึ้นไปอยู่ที่ 4.671 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ หรือคิดเป็นร้อยละ 20.8 ของ GDP (Global Healthcare Team, Wellington Management “US Reform and the Invesment Case For Health Care” อ้างใน พิชา เลียงเจริญสิทธิ์ และเจฟ สุธิโสภณ, 2553, หน้า B5)

กล่าวสรุปได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้รูปแบบการประกันสุขภาพ และใช้กลไกตลาดในการควบคุมการประกันสุขภาพ ทำให้เกิดการแข่งขันของผู้ให้บริการ ข้อดีคือ ผู้ซื้อบริการมีทางเลือกมากขึ้นในการเลือกใช้สถานบริการและผู้ให้บริการ ข้อด้อยคือ การเข้าถึงบริการได้ยากมากขึ้นสำหรับผู้ที่ไม่สามารถซื้อประกันสุขภาพได้ และอาจเกิดการให้บริการทางการแพทย์ที่มากเกินความจำเป็นโดยเฉพาะทางด้านการใช้เทคโนโลยี เนื่องจากแพทย์จะได้รับค่าตอบแทนต่อเมื่อมีการมาใช้บริการเท่านั้น มีผลทำให้แพทย์พยายามชักจูงให้ผู้ป่วยรับบริการต่างๆมากเกินความจำเป็นในบางกรณี แต่จากแผนปฏิรูปประกันสุขภาพ PPACA คาดว่าจะช่วยให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงการบริการสุขภาพได้มากขึ้น ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายด้านบริการสุขภาพจะยังคงสูงขึ้นด้วย เนื่องจากสุขภาพเป็นเรื่องสำคัญที่สุดสำหรับประชาชนในทุกระดับชั้น

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นประเทศแรกที่ประสบความสำเร็จในการจัดหลักประกันด้านสังคมและสุขภาพให้แก่ประชาชนด้วยระบบประกันสังคมหรือประกันภาคบังคับ ปรัชญาและหลักการพื้นฐานสำคัญของระบบการเมืองเยอรมัน คือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในสังคม (Solidarity) การกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐ (ส่วนกลาง ภูมิภาค) และเอกชน (Subsidiary) เป็นพื้นฐานการพัฒนาองค์กรทางสังคมจากล่างขึ้นบน กระจายอำนาจในการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้กับหน่วยงานท้องถิ่นหรือภาคเอกชนในการดำเนินการ และแนวคิดหลักที่สามคือ การมีองค์กรร่วม (Corporatist Organization) ที่จะมีตัวแทนทั้งสองประเภทคือทั้งจากตัวแทนวิชาชีพ และตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง (สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์, 2543, หน้า 1-15)

ระบบสาธารณสุขของเยอรมันนั้นมีจุดเด่นสามประการคือ นโยบายและกฎหมายด้านสาธารณสุขจะถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลางร่วมกับรัฐบาลของมลรัฐ โดยในส่วนของรัฐบาลกลางจะมีกระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Health) เป็นผู้รับผิดชอบหลักร่วมกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (Ministry of Labor and Social Affairs) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety) และกระทรวงการวิจัยและเทคโนโลยี (Ministry of Research and Technology) ทำหน้าที่ร่วมกันในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพ โดยมีสภาการสาธารณสุขของประเทศ (Federal Health Council) เป็นผู้ให้คำปรึกษา ทั้งนี้บทบาทหลักของกระทรวงสาธารณสุขของรัฐบาลกลางคือ การออกกฎหมายต่างๆเพื่อควบคุมกำกับให้ระบบบริการสาธารณสุขดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เช่น กฎหมายควบคุมกำกับการดำเนินงานของกองทุนการเจ็บป่วย (Statutory Sickness Funds), การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์และบุคคลากรทางการแพทย์อื่นๆ, กฎหมายด้านยาและสารเสพติดต่างๆ, พระราชบัญญัติการคลังโรงพยาบาล, กฎหมายการควบคุมและป้องกันโรค เป็นต้น สำหรับรัฐบาลของมลรัฐจะมีบทบาทในการตรวจสอบกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลกลางโดยผ่านทาง

ตัวแทนของมลรัฐในรัฐสภากลาง การบังคับใช้กฎหมายต่างๆที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง และออกกฎหมายลูกของมลรัฐตนเองเพื่อบังคับใช้ ควบคุมกำกับการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย (Autonomous Self-Governed Bodies Under Public Law) ดำเนินกิจการโรงพยาบาลของมลรัฐ จัดทำแผนควบคุมและพัฒนาโรงพยาบาลในด้านศักยภาพทั้งของรัฐและเอกชน ควบคุมกำกับมาตรฐานด้านการศึกษาทางการแพทย์ และรวมไปถึงการควบคุมการผลิตแพทย์ รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) จะรับผิดชอบในการให้บริการทางด้านสาธารณสุขต่างๆเช่น การควบคุมป้องกันโรค บริหารจัดการโรงพยาบาลของท้องถิ่นเอง ให้งบสนับสนุนด้านการลงทุนแก่โรงพยาบาล บริหารและสนับสนุนด้านงบประมาณแก่บ้านพักคนชราของรัฐ (Public Nursing Home)

สรุปได้ว่าระบบบริการสุขภาพของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นมีทิศทางในการพัฒนาระบบสุขภาพที่ชัดเจน ใช้ระบบการกระจายอำนาจให้องค์กรต่างๆเข้ามาร่วมดำเนินงานภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนด รวมถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนต่างๆในสังคมทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและจากการคัดสรรมาเป็นตัวแทนในการร่วมกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนา ตลอดจนการต่อรองด้านผลประโยชน์ ส่งผลให้การบริการด้านสาธารณสุขของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีความครอบคลุมประชาชนในทุกระดับและสามารถควบคุมรายจ่ายด้านสุขภาพได้ดีพอสมควรเมื่อเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบดังกล่าวให้เสรีภาพแก่ทั้งผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการดีพอสมควร ทั้งในด้านระบบการคลังสาธารณสุขและระบบบริการสาธารณสุข (การเลือกกองทุนและการเลือกผู้ให้บริการ) ระบบของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นตัวอย่างที่ดีของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Mix) การกระจายบทบาทหน้าที่ของรัฐให้กับภาคเอกชนในการดำเนินการทั้งในด้านการคลังสาธารณสุขและการจัดบริการ และการมีกรอบกฎหมายและระบบการควบคุมกำกับและศักยภาพที่เข้มแข็งของภาครัฐในการควบคุมกำกับ อย่างไรก็ดีสิ่งหนึ่งที่จะต้องตระหนักคือ ถึงแม้ระบบประกันสุขภาพแห่งชาตินั้นอาจมีข้อดีในแง่ที่ทำให้มีแหล่งเงินที่ชัดเจนสำหรับบริการสุขภาพ และประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วม แต่ทั้งนี้ระบบดังกล่าวจะดำเนินไปได้ก็ต้องอาศัยระบบเศรษฐกิจและการเมืองที่มั่นคง ลักษณะเด่นประเด็นนี้จะเป็นแรงกดดันให้ต้องมีการควบคุมรายจ่ายและปฏิรูประบบการคลังสาธารณสุขของประเทศ ดังเช่นที่เห็นในระบบของเยอรมันในช่วงที่มีภาวะถดถอยด้านเศรษฐกิจและรายจ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้นสูงกว่ารายได้ประชาชน การปฏิรูปที่ผ่านมาในระยะแรกจะเกิดจากแรงผลักดันด้านการเมืองและภาวะเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่ในระยะหลังแรงผลักดันเกิดจากการต้องการควบคุมรายจ่ายให้สมดุลย์กับรายได้ของประชาชน ทั้งนี้ความสำเร็จในการควบคุมค่าใช้จ่ายนั้นจำเป็นต้องมีมาตรการที่เบ็ดเสร็จและรอบด้านในการควบคุมอุปสงค์และอุปทาน (สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์, 2543, หน้า 1-15)

ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษระบบสุขภาพคือ National Health Service (NHS) ณ ปี ค.ศ. 1997 NHS มีพนักงานทั้งสิ้น 1 ล้านคน และใช้งบประมาณทั้งสิ้น 45,000 ล้านปอนด์ นับว่า NHS เป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ก่อนมี NHS การบริการสุขภาพส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานโดยเอกชนที่กระจัดกระจาย ไม่มีสถาบันใดที่เป็นหลักในการจัดระบบสุขภาพ

National Health Service (NHS) ถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1948 หลักการของ NHS คือ การจัดระบบสุขภาพที่ให้บริการฟรีอย่างครอบคลุมทั้งหมดกับประชากรทั้งประเทศอย่างเสมอภาค NHS ได้งบประมาณจากภาษีทั่วไป (General Taxation) แรงผลักดันที่ทำให้เกิดการปฏิรูปและสภาพปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง NHS เพราะเนื่องจากความขัดแย้งหลักสองประการคือ

1. ความขัดแย้งในเรื่องของนโยบายว่าจะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจของการบริหาร
2. ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับแพทย์ รัฐเป็นผู้ที่ออกเงิน แต่แพทย์เป็นผู้ให้บริการและถือว่าตนเองมีความรู้ความสามารถ จึงต้องการอิสระทางวิชาชีพ

จากคำมั่นสัญญาที่ว่ารัฐจะให้บริการฟรี ณ จุดให้บริการกับทุกคน โดยไม่คำนึงถึงฐานะแต่ตอบสนองตามความจำเป็นทางสุขภาพ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือเงินที่จะใช้ในการสนับสนุนการให้บริการไม่เพียงพอ กอปรกับการแพทย์เจริญขึ้น เทคโนโลยีทางการแพทย์อื่นๆที่เกิดขึ้นมีราคาสูง ความต้องการของประชาชนมีมากขึ้น จึงได้เกิดการปฏิรูประบบสุขภาพขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1988 นางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษในสมัยนั้นมีความเชื่อว่า สถาบันของรัฐ หรือระบบราชการเป็นระบบที่ไร้ประสิทธิภาพ รัฐบาลคิดว่าถ้าจะให้รัฐบริการดี การบริหารจัดการจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปใช้รูปแบบของเอกชนหรือระบบการตลาดมากขึ้น โดยมุ่งหวังที่จะเพิ่มประสิทธิภาพจึงเป็นที่มาที่สำคัญของเอกสารนโยบาย (White Paper 1989) ที่ชื่อว่า Working for Patients ที่เสนอการปฏิรูประบบบริการสุขภาพอย่างที่ไม่เคยมีปรากฏในประเทศอังกฤษเลย และออกเป็นกฎหมาย National Health Service and Community Care Act 1990 ในปีถัดมา

กลยุทธ์ที่ใช้ในการปฏิรูปครั้งนี้คือ

1. กระจายอำนาจให้ระดับปฏิบัติเป็นอิสระมากขึ้น มีขั้นตอนน้อยลง ให้มีการตั้ง NHS Trust GP Fund holding
2. การสร้างการแข่งขันขึ้นภายใน
3. การจัดระบบเงินสนับสนุนใหม่
4. การลดอำนาจแพทย์
5. เสริมสร้างความแข็งแกร่งของ Primary Care ให้มากขึ้น จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับ GPs โดยมีการก่อตั้ง GP Fund Holding

สาระสำคัญของการปฏิรูป ค.ศ. 1990

สาระสำคัญของการปฏิรูป ค.ศ.1990 คือ การกำหนดให้มีการแยกระหว่างผู้ให้บริการและผู้ซื้อบริการ โดยสนับสนุนให้โรงพยาบาลที่มีความพร้อมตั้งเป็น NHS Hospital Trust ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในกำกับของรัฐมนตรีสาธารณสุข มีอิสระในการบริหารงานและตัดสินใจในการทำธุรกรรมต่างๆ ปัจจุบันนี้โรงพยาบาลในประเทศอังกฤษได้กลายเป็น NHS Trust ทุกโรงพยาบาล ส่วน GP Fund Holding ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการแทนประชาชน GPs จะได้รับงบประมาณก้อนหนึ่งซึ่ง GPs สามารถบริหารเองและทำสัญญากับโรงพยาบาลไม่ว่าจะเป็นโรงพยาบาลของเอกชนหรือโรงพยาบาลของรัฐบาลตามที่ GPs พอใจและคิดว่าจะดีที่สุดสำหรับประชากรคนนั้น และเมื่อบริหารจัดการเงินเหลือในแต่ละปี GPs สามารถใช้เงินนั้นในการพัฒนาคลินิกของตนได้ อำนาจนี้เป็นอำนาจใหม่ซึ่งไม่เคยมีในประวัติศาสตร์ของ GPs มาก่อน ทำ ให้ Primary Care เข้มแข็งขึ้น สิ่งที่ผูกพันผู้ซื้อและผู้ให้บริการคือ สัญญา (Contract) ในการที่จะทำให้เกิดระบบการตลาดภายใน (Internal Market) การลดอำนาจของแพทย์ในโรงพยาบาล ทำได้โดยรัฐบาลให้มีการตรวจสอบการทำงานของแพทย์มากขึ้น จึงได้นำระบบที่เรียกว่า Medical Audit มาใช้ในการตรวจสอบแพทย์ นอกจากนี้แพทย์ยังต้องอธิบายสิ่งที่ตนทำและอยู่ในทีมบริหารด้านการเงินของโรงพยาบาล แพทย์ไม่สามารถที่จะมีอิสระในการทำอะไรตามใจชอบได้อีกต่อไป เพราะหากทำอะไรที่ไม่น่าพึงปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่น โรงพยาบาลนั้นๆ อาจไม่มีผู้มาซื้อบริการ (ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์, 2544, หน้า 1-31)

จากทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวข้างต้น พอสรุประบบการให้การบริการด้านสุขภาพใหญ่ๆได้ดังนี้ (ธีระเกียรติ เจริญเศรษฐศิลป์, 2544, หน้า 103-105)

1. ระบบรัฐสวัสดิการ โดยรัฐใช้เงินสนับสนุนจากภาษีทั่วไปของประชาชที่กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดสรรให้ ทั้งนี้กระทรวงการคลังสามารถควบคุมงบประมาณการใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับสุขภาพได้ โดยมิให้มีการใช้จ่ายเงินทางด้านสุขภาพเพิ่มสูงขึ้นจนมากเกินไป ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา รวมทั้งการที่รัฐบาลเป็นศูนย์รวมในการจัดสรรงบประมาณ จึงสามารถก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการโยกย้ายงบประมาณและจัดลำดับความสำคัญของสิ่งที่จะต้องทำได้ นอกจากนี้กระทรวงการคลังยังสามารถหาเงินฉุกเฉินมาช่วยได้เมื่อจำเป็น แต่ถ้าจำเป็นอย่างยิ่งยวดแล้วก็ยังสามารถหาเงินด้วยการเพิ่มภาษีทั่วไปได้ และถือว่าเป็นความยุติธรรมในสังคมด้วย

2. ระบบภาษีสุขภาพ วิธีนี้เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่นอกเหนือจากวิธีภาษีทั่วไป วิธีนี้เกิดขึ้นโดยรัฐบาลเก็บภาษีแยกเฉพาะสำหรับสุขภาพและระบุชัดเจนว่าภาษีส่วนนี้จัดเก็บเพื่อระบบสุขภาพแทนที่กระทรวงการคลังจะเป็นผู้จัดสรรงบประมาณประจำปี วิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้การแบ่งออกมาอย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น ข้อดีคือ ประชาชนได้รับทราบว่ารัฐบาลได้วางแผนเกี่ยวกับภาษีสุขภาพและการใช้จ่ายทางด้านสุขภาพไว้อย่างไร และเป็นวิธีที่เป็นประชาธิปไตยคือประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดค่าใช้จ่ายทางสุขภาพ แต่ข้อเสียของวิธีนี้คือความยืดหยุ่นในการโยกย้ายงบประมาณมีน้อย

และค่าใช้จ่ายอาจจะถูกใช้ในส่วนที่ไม่จำเป็นโดยใช้เนื่องจากไปตามกระแสสังคมได้ และยังอาจเกิดปัญหาความไม่แน่นอนในการจัดเก็บภาษีเนื่องจากขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจ

3. ระบบประกันสังคม ระบบนี้คล้ายๆกับระบบภาษีสุขภาพ และเป็นระบบที่ใช้กันมากในทวีปยุโรปถึงแม้ว่าระบบนี้จะดูคล้ายกับระบบภาษีสุขภาพ แต่ก็มีความแตกต่างระหว่างระบบการเก็บภาษีกับระบบประกันสังคม การใช้ภาษีเป็นการยืนยันว่าทุกคนมีสิทธิได้บริการทางสุขภาพโดยหลักการของความเป็นประชาชน (Citizenship) และไม่ได้คำนึงถึงว่าทุกคนจะต้องจ่าย ในขณะที่ระบบประกันสังคมนั้นจะผูกพันเกี่ยวข้องระหว่างผู้จ่ายกับผู้มีสิทธิได้รับประกันสุขภาพ และระบบประกันสังคมจะคำนึงถึงความเสี่ยงด้วย

4. ระบบประกันสุขภาพโดยเอกชน ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันมากในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบริการต่างๆที่แตกต่างกันไปแต่ละบริษัทประกัน แต่สิ่งที่เป็นปัญหาที่สุดในระบบประกันโดยภาคเอกชนคือเรื่องของศีลธรรม ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบนี้ ถึงแม้ว่ารัฐบาลอเมริกาจะเข้ามาสนับสนุนระบบประกันที่จัดทำโดยภาครัฐก็ตาม แต่ชาวอเมริกันประมาณ 35 ล้านคนก็ยังไม่มีประกันสุขภาพ ในประเทศอังกฤษมีความเชื่อกันว่ารัฐบาลโดยเฉพาะในสังคมที่พัฒนาแล้ว จะต้องไม่ยอมให้ประชาชนแม้แต่คนเดียวหลุดรอดจากการไม่มีการประกันสุขภาพได้เลย ฉะนั้นถือว่าประชาชนไม่มีสิทธิเลือกในเรื่องนี้คือทุกคนจะต้องได้รับการดูแลไม่ทางตรงก็ทางอ้อมจากรัฐบาลในเรื่องของสุขภาพ

ระบบประกันสุขภาพส่วนบุคคลหรือเอกชนมีปัญหาใหญ่คือ เรื่องของค่าใช้จ่ายจากการที่ระบบสุขภาพของสหรัฐอเมริกามีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมากเนื่องจากระบบประกันแบบเอกชนนั่นเอง สาเหตุคือมีการเชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์ที่อยู่ในระบบประกันสุขภาพ นั่นคือมีแรงจูงใจให้รักษา (Incentive to Treat) พบว่าในระบบของสหรัฐอเมริกานั้นแพทย์มีความอยากที่จะรักษาเนื่องจากแพทย์จะได้รับการจ่ายเงินเมื่อมีการให้บริการเกิดขึ้น นั่นคือถ้าให้การรักษายิ่งมากเท่าไรก็จะได้รับเงินมากขึ้นเท่านั้น

ระบบสาธารณสุขประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ มาถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559 กำหนดวิสัยทัศน์ว่าประชาชนทุกคนมีสุขภาพดี ร่วมสร้างระบบสุขภาพพอเพียง เป็นธรรม นำสู่สังคมสุขภาวะ ภายใต้หลักการการสร้างเอกภาพและธรรมาภิบาลในการอภิบาลระบบสุขภาพ มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม การจัดบริการที่ครอบคลุม เป็นธรรม เห็นคุณค่าการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ (คณะอำนวยการจัดทำแผนพัฒนาสุขภาพแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 กระทรวงสาธารณสุข, 2550, หน้า 2)

จากการศึกษารายงานการสาธารณสุขไทย พ.ศ. 2548 – 2550 พบว่า ประเทศไทยมีการพัฒนาการปฏิรูประบบสาธารณสุขหรือระบบสุขภาพแห่งชาติที่เรียกกันในปัจจุบันมากว่า 30 ปี

โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการทั้งในและนอกสาขาวิชาชีพ ประกอบกับการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง เพื่อพัฒนาการดูแลด้านสุขภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะสาธารณสุขขั้นมูลฐานที่ประชาชนทุกภาคส่วนควรที่จะสามารถเข้าถึงบริการได้ง่าย มีความเสมอภาค และความเป็นธรรม ซึ่งในปัจจุบันยังพบปัญหาทั้ง 3 ด้านนี้อยู่มากแม้จะมีการปฏิรูประบบสุขภาพนับตั้งแต่ พ.ศ. 2543 ที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดีและชัดเจนขึ้นแล้วก็ตาม

ประเวศ วะสี (อ้างในสุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ, และคณะ, 2550, หน้า 404-407) ได้เขียนบทนำในหนังสือชื่อว่า “การปฏิรูประบบเพื่อสุขภาพ” ได้นิยามสุขภาพ ในความหมายว่า ความสุขสมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต และทางสังคม เป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของการดำรงชีวิต และการพัฒนาความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่างๆที่มีผลต่อสุขภาพ เรียกว่า ระบบสุขภาพ (Health System) ระบบสุขภาพนี้รวมทั้งองค์ประกอบที่อยู่นอก “วงการสาธารณสุข” ด้วย เช่น สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม การเมือง ระบบบริการสุขภาพ (Health Care System) เป็นส่วนหนึ่งของระบบสุขภาพ ระบบสุขภาพของประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือแม้แต่ในเขตใดเขตหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีความจำเพาะสำหรับประเทศนั้นหรือเขตนั้น หรือเรื่องนั้น เพราะขึ้นกับปัจจัยต่างๆ เช่น วัฒนธรรม ระบบราชการ ระบบสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ซึ่งมีความจำเพาะ ฉะนั้นจะไปอาศัยความรู้เรื่องระบบสุขภาพจากที่อื่นเอามาใช้เลยหาได้ไม่ แต่ต้องวิจัยระบบสุขภาพ (Health System Research) ของตัวเอง เพื่อให้เข้าใจสภาวะการทำงาน และทิศทางของระบบที่เคลื่อนตัวไป จึงจะสามารถปรับปรุงระบบเพื่อสุขภาพได้ ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การปฏิรูประบบสุขภาพ (Health System Reform) มีความจำเป็นถ้าปราศจากการปฏิรูป ระบบเก่าๆจะตกเป็นเบี้ยล่างถูกกระทำจากสถานการณ์ใหม่และปัญหาใหม่ อันจะมีผลกระทบต่อสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม อย่างรุนแรง

ในส่วนของความพยายามในการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข ซึ่งเป็นระบบย่อยของระบบสุขภาพที่มีปัญหาต่างๆมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องการกระจายบริการ ปัญหาการกระจายบุคลากร ปัญหาคุณภาพบริการ ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรม ปัญหาการเงินการคลัง และปัญหาเชิงจริยธรรม จึงได้มีการพัฒนาการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขและระบบสุขภาพ ซึ่งเป็นที่มาของการออก “พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ”

ขอบเขตของระบบสุขภาพแห่งชาติ

สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ (2550 , หน้า 335) ได้ให้ความหมายของคำว่า “สุขภาพ” และ “ระบบสุขภาพ” ตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2550 (ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอนที่ 16 ก ลงวันที่ 19 มี.ค. 2550) ไว้ดังนี้ สุขภาพ หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญา และทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล และได้ให้ความหมายของระบบสุขภาพไว้ว่า ระบบสุขภาพ หมายความว่า ระบบความสัมพันธ์ทั้งมวลที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ ส่วนคำว่า “ระบบสาธารณสุข” มีความหมายเกี่ยวกับการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพและการฟื้นฟูสมรรถภาพ และ “ระบบบริการสาธารณสุข” มีความหมายว่า บริการต่างๆอันเกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกัน และควบคุมโรคและปัจจัยที่

คุกคามสุขภาพ การตรวจวินิจฉัยและบำบัดสภาวะความเจ็บปวดและการฟื้นฟูสมรรถภาพของบุคคล ครอบครัวและชุมชน

สรุปได้ว่า ระบบสุขภาพ หมายถึง ระบบต่างๆที่มีความสัมพันธ์ต่อการดำเนินการด้านสุขภาพแบบองค์รวม ส่วนระบบสาธารณสุขและระบบบริการสาธารณสุขถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งสามารถแบ่งขอบเขตสุขภาพออกเป็น 4 มิติ ดังนี้ (สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ, 2550 ข, หน้า 336)

ระดับที่ 1 เป็นระดับที่แคบที่สุด คือเป็นระบบบริการสุขภาพที่มุ่งเน้นเฉพาะบุคคล ทั้งด้านการรักษาพยาบาล สร้างเสริมสุขภาพ ฟื้นฟู และป้องกัน

ระดับที่ 2 เป็นระดับที่รวมบริการนอกตัวบุคคล คือ ในระดับชุมชน ท้องถิ่น เช่น การควบคุมโรคในท้องถิ่น การอนามัยครอบครัว เป็นต้น แต่ไม่รวมกิจกรรมในสาขาอื่นๆที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสุขภาพ เช่น เรื่องน้ำสะอาด การสุขาภิบาล การออกกฎหมายลดสารตะกั่วในน้ำมัน เป็นต้น

ระดับที่ 3 เป็นระดับที่รวมในกิจกรรมสาขาอื่นๆที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสุขภาพ เช่น การกำจัดขยะ น้ำสะอาด ความปลอดภัยบนท้องถนน เป็นต้น

ระดับที่ 4 เป็นระดับที่กว้างสุด คือรวมเอากิจกรรมทั้งหมดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์เพื่อสุขภาพหรือไม่ก็ตาม เช่น การศึกษา การท่องเที่ยว การเกษตร การผังเมือง การยุติธรรม การเศรษฐกิจ เป็นต้น

ดังนั้น ระบบสุขภาพ (Total Health Systems) ในร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ จึงมีความหมายครอบคลุมตั้งแต่ระดับที่ 1 ถึงระดับที่ 4 ส่วนระบบสาธารณสุข (Public Health Systems) ที่เป็นระบบย่อยส่วนหนึ่งของระบบสุขภาพ จึงมีความครอบคลุมตั้งแต่ระดับที่ 1 ถึงระดับที่ 3 ส่วนระบบบริการสาธารณสุข (Health Care / Service Systems) จึงมีความครอบคลุมเพียงระดับที่ 1 และบางส่วนของระดับที่ 2 เช่น งานบริการอนามัยครอบครัวและชุมชน เป็นต้น

ในการจัดทำพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ เพื่อให้ได้ระบบสุขภาพแห่งชาติตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ จึงได้มีการจัดแบ่งองค์ประกอบของระบบสุขภาพเพื่อให้ครอบคลุมในทุกด้านของระบบสุขภาพ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ตลอดจนถึงการส่งเสริม ป้องกัน ฟื้นฟูสุขภาพ และการควบคุมโรค รวมไปจนถึงการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค โดยมุ่งเน้นการจัดบริการและให้บริการสุขภาพของโรงพยาบาลในแต่ละระดับ และการผสมผสานการแพทย์ทางเลือกที่มีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน อีกทั้งยังมีการควบคุมคุณภาพการรักษา การสร้างและเผยแพร่ความรู้ด้านสุขภาพ และระบบการเงินและการคลัง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพที่จำเป็นอย่างเป็นธรรม โดยไม่มีปัญหาทางการเงินมาเป็นอุปสรรค โดยหลักการแล้ว การเงินการคลังด้านสุขภาพต้องมีทิศทางมุ่งสู่การสร้างสุขภาพนำหน้าการซ่อมสุขภาพ เป็นระบบที่สร้างความเป็นธรรม (Equity) มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (Transparency / Accountability) มีประสิทธิภาพ (Efficiency) สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายให้อยู่ในระดับที่สมเหตุสมผลได้ (Cost Containment) และทำ

ให้บริการที่มีคุณภาพ (Quality) ดังนั้น ระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ ถือเป็นอีกระบบหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญมากของระบบสุขภาพ เพราะสามารถใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการผลักดันให้ระบบสุขภาพแห่งชาติเป็นไปอย่างพึงประสงค์ได้ (สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ, 2550, หน้า 335)

หลักประกันสุขภาพในประเทศไทย

วิวัฒนาการระบบประกันสุขภาพไทยก่อน พ.ศ. 2545

ภายหลังการก่อตั้งกระทรวงสาธารณสุขใน พ.ศ. 2485 รัฐบาลได้มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลเมื่อไปใช้บริการในสถานพยาบาลของรัฐ ในพ.ศ. 2488 ต่อมาจึงมีการพัฒนาระบบหลักประกันสุขภาพเฉพาะกลุ่มประชากรและสามารถจำแนกได้เป็น 6 กลุ่มหลัก ดังนี้

1. โครงการสวัสดิการประชาชนด้านการรักษาพยาบาล (สปร.) พัฒนามาจากโครงการสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เริ่มในปี พ.ศ. 2518
2. โครงการประกันสุขภาพแบบสมัครใจที่ได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ คุ้มครองประชาชนที่ไม่อยู่ในภาคการจ้างงานและไม่มีสิทธิได้รับสวัสดิการที่รัฐจัดให้ พัฒนามาจากกองทุนประกันสุขภาพในชุมชน ของกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526
3. สวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เริ่มตั้งแต่พ.ศ. 2521
4. โครงการประกันสุขภาพแบบภาคบังคับที่จัดโดยภาครัฐ ที่คุ้มครองผู้อยู่ในการจ้างงานภาคเอกชน คือ กองทุนทดแทนการเจ็บป่วยที่สืบเนื่องจากการทำงาน (ตั้งแต่พ.ศ. 2517) และกองทุนประกันสังคม (ตั้งแต่ พ.ศ. 2533)
5. โครงการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ภาคบังคับ คือ การประกันการเจ็บป่วยจากอุบัติเหตุจราจร เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2536 โดยมีพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2535
6. การประกันสุขภาพโดยสมัครใจภาคเอกชน ซึ่งดำเนินการโดยบริษัทประกันสุขภาพเอกชน พัฒนามาจากธุรกิจประกันสุขภาพเอกชนของบริษัทข้ามชาติ ที่ได้เข้ามาในประเทศไทยนานแล้ว ก่อน พ.ศ. 2453

กล่าวสรุปได้ว่า ระบบประกันสุขภาพก่อน พ.ศ. 2545 มีหลายประเภทและยังไม่สามารถเชื่อมโยงระบบต่างๆได้ จึงทำให้การจัดบริการด้านสุขภาพและการให้สิทธิการรักษาพยาบาลมีความซับซ้อน และยุ่งยากต่อผู้ให้บริการ อีกทั้งยังทำให้การบริการแก่ประชาชนไม่ทั่วถึงและไม่ครอบคลุม

อย่างไรก็ตามการให้บริการทางด้านสาธารณสุขของภาครัฐ ซึ่งรัฐยังคงเป็นผู้จัดบริการให้ เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท จะพบว่าปัญหาโดยรวมของการบริหารจัดการสาธารณสุขของภาครัฐ คือการใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบระบบราชการ หรือองค์การขนาดใหญ่แบบวิชาชีพ ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการบริหารจัดการ การให้บริการ และการเข้าถึงบริการของประชาชน การขาดแคลนทรัพยากร บุคคลากร และเทคโนโลยีที่จำเป็นในการรักษา อีกทั้งยังไม่สามารถก่อให้เกิดความเท่าเทียมในการรับบริการของภาคประชาชนได้ ในปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้รูปแบบการจัดบริการสุขภาพตามแบบประเทศในยุโรป ซึ่งแตกต่างจากประเทศ

สหรัฐอเมริกาซึ่งใช้กลไกตลาดเป็นหลัก หากให้การบริการสาธารณสุขเป็นตลาดสุขภาพ ต้องระมัดระวังอย่างมากเพราะอาจเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการรับบริการทางด้านสุขภาพได้ ซึ่งหากกลไกตลาดจะมีบทบาทในสังคมไทยบ้าง น่าจะเป็นการอาศัยแนวคิดของการแข่งขันภายใต้การจัดการ (Managed Competition) ให้ทั้งภาครัฐและเอกชนมีการปรับตัวกัน เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนด้านสุขภาพ และปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรต่างๆให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาลของภาครัฐให้เป็นองค์การมหาชน การให้บริการในลักษณะคลินิกพิเศษของโรงพยาบาลภาครัฐ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำให้เกิดความเสมอภาคในการรับบริการ รัฐจะต้องทำให้เกิดสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความเสมอภาค ทั้งนี้ประชาชนเองจะต้องมีบทบาทในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารมากขึ้น ว่าจะตัดสินใจเลือกรับบริการสุขภาพอย่างไรจึงจะมีประสิทธิผล (สมศักดิ์ ธรรมธิติวัฒน์, 2543, หน้า 51)

กระทรวงสาธารณสุขได้จัดแบ่งภารกิจภายหลังการปรับบทบาทออกเป็น 3 ภารกิจ ดังนี้

1.1 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์ มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการด้านการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ โดยการศึกษา วิจัย พัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ ตลอดจนการจัดระบบความรู้และสร้างมาตรฐานการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกเพื่อนำไปใช้ในระบบบริการสุขภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

1.2 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาการด้านส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมและป้องกันโรค โดยการศึกษา วิจัย พัฒนา และถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยีการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมโรค เพื่อนำไปใช้ในระบบบริการสุขภาพ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนมีสุขภาพแข็งแรงที่สมบูรณ์ทั้งร่างกายและจิตใจ

1.3 กลุ่มภารกิจด้านสนับสนุนงานบริการสุขภาพ มีภารกิจเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยบริการสุขภาพ โดยพัฒนาระบบและกลไกที่เอื้อต่อการจัดบริการสุขภาพ ระบบสุขภาพของประชาชน และการคุ้มครองผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพและด้านผลิตภัณฑ์สุขภาพ เพื่อให้ประชาชนสามารถดูแลตนเองและได้รับบริการจากหน่วยบริการที่มีคุณภาพและได้มาตรฐานสำหรับสำนักงานปลัดกระทรวง มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายและแผนด้านสุขภาพ บริหารจัดการด้านแผนงาน คน และงบประมาณของกระทรวง การกำกับดูแลและประสานงานสาธารณสุขในพื้นที่ การพัฒนาระบบการเงินการคลังด้านสุขภาพ การผลิตและพัฒนากำลังคนด้านสุขภาพ การพัฒนากฎหมายด้านสุขภาพและการพัฒนางานสาธารณสุขระหว่างประเทศ

ทั้งนี้โครงสร้างกระทรวงสาธารณสุข มีดังนี้

1. โครงสร้างของกระทรวงสาธารณสุขในส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงและอีก 3 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

1.1 สำนักงานปลัดกระทรวง ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย 5 กอง/สำนัก คือ สำนักบริหารกลาง ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สถาบันพระบรมราชชนก สำนักตรวจและประเมินผล และสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

1.2 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการแพทย์ ประกอบด้วย 3 กรม ดังนี้

1.2.1 กรมการแพทย์ ประกอบด้วย 21 กอง/สำนัก โดยเป็นหน่วยงานสนับสนุน 4 หน่วยงาน และหน่วยงานวิชาการ 17 หน่วยงาน

1.2.2 กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก ประกอบด้วย 3 กอง/สำนัก โดยจำแนกเป็นหน่วยงานสนับสนุน 1 หน่วยงาน และหน่วยงานวิชาการ 2 หน่วยงาน

1.3.3 กรมสุขภาพจิต ประกอบด้วย 10 กอง/สำนัก และ 12 ศูนย์สุขภาพจิต โดยจำแนกเป็น หน่วยงานสนับสนุน 4 หน่วยงาน หน่วยงานวิชาการ 6 หน่วยงาน และหน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาค 12 แห่ง

1.3 กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาการสาธารณสุข ประกอบด้วย 2 กรม ดังนี้

1.3.1 กรมควบคุมโรค ประกอบด้วย 12 กอง/สำนัก และ 12 สำนักงานป้องกันควบคุมโรค โดยจำแนกเป็น หน่วยงานสนับสนุน 4 หน่วยงาน หน่วยงานวิชาการ 8 หน่วยงาน และหน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาค 12 แห่ง

1.3.2 กรมอนามัย ประกอบด้วย 12 กอง/สำนัก และ 12 ศูนย์อนามัย โดยจำแนกเป็น หน่วยงานสนับสนุน 4 หน่วยงาน หน่วยงานวิชาการ 6 หน่วยงาน หน่วยงานที่บูรณาการงานจากกองวิชาการ 2 หน่วยงาน และหน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาค 12 แห่ง

1.4 กลุ่มภารภิจด้านสนับสนุนบริการสุขภาพ ประกอบด้วย 3 กรม ดังนี้

1.4.1 กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ประกอบด้วย 7 กอง/สำนัก โดยจำแนกเป็น หน่วยงานสนับสนุน 1 หน่วยงาน และหน่วยงานสนับสนุนบริการและวิชาการ 6 หน่วยงาน

1.4.2 กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ประกอบด้วย 10 กอง/สำนัก และ 12 ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ โดยจำแนกเป็น หน่วยงานสนับสนุน 2 หน่วยงาน หน่วยงานสนับสนุนบริการและวิชาการ 8 หน่วยงาน และหน่วยงานที่อยู่ในส่วนภูมิภาค 12 แห่ง

1.4.3 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ประกอบด้วย 10 กอง/สำนัก โดยจำแนกเป็น หน่วยงานสนับสนุน 2 หน่วยงาน และหน่วยงานสนับสนุนวิชาการ 8 หน่วยงาน

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุข แต่ไม่ได้อยู่ภายใต้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ(สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ, 2550, หน้า 346 - 347) ได้แก่

1) องค์การมหาชน (Public Autonomous Organization) มีหน่วยงานที่จะปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชนภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ สถานบริการสุขภาพ (โรงพยาบาลศูนย์/ทั่วไป/ชุมชน/สถานีอนามัย) เมื่อมีความพร้อม โดยขณะนี้มีเพียง 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร และกำลังดำเนินการจัดตั้งเพิ่มขึ้น

2) หน่วยงานในกำกับ 6 หน่วยงาน โดย 4 หน่วยงานกำลังอยู่ระหว่างการจัดทำพระราชบัญญัติ คือ สถาบันพระบรมราชชนก สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สาธารณสุข สถาบันพัฒนาบริการการแพทย์ฉุกเฉิน สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล และอีก 2 หน่วยงานที่มี พ.ร.บ.แล้วคือ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขและสำนักงานหลักประกัน

3) รัฐวิสาหกิจ คือ องค์การเภสัชกรรม

2. การบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล

โครงสร้างสถานบริการด้านสุขภาพ

ส่วนกลาง แบ่งออกเป็น โรงพยาบาลที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ดังนี้ โรงพยาบาลเฉพาะทาง โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป และโรงพยาบาลในสังกัดอื่น เช่น โรงเรียนแพทย์ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ส่วนภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น แบ่งออกเป็น โรงพยาบาลเฉพาะทาง โรงพยาบาลศูนย์ โรงพยาบาลทั่วไป โรงพยาบาลชุมชน โรงเรียนแพทย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล สถานบริการสาธารณสุขชุมชน ศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน เป็นต้น

ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการจัดบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องดำเนินนโยบายผ่านองค์การเพื่อให้นโยบายนั้นๆสำเร็จลุล่วงตามภารกิจ ในการดำเนินนโยบายผ่านองค์การของภาครัฐนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะนั้นๆ และตามความเหมาะสม สำหรับกระทรวงสาธารณสุขคือการดำเนินนโยบายผ่านองค์กรต่างๆตามโครงสร้างของกระทรวง และตามโครงสร้างสถานบริการด้านสุขภาพดังที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น

แนวคิดองค์การมหาชน

คำนิยามขององค์การมหาชน

องค์การมหาชน (Public Autonomous Organization) ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีที่มาจากแนวความคิดและหลักกฎหมายองค์การมหาชนของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมหรือบริการสาธารณะอื่นที่ไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถดำเนินการโดยส่วนราชการ และเป็นการกำหนดกรอบในการบริหารจัดการที่มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจสามารถยุบเลิกได้ มีความสามารถแสวงหารายได้ แต่ไม่มุ่งเน้นแสวงหากำไรเป็นหลัก ซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ องค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

1. องค์การมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ

หมายถึง องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 องค์กรเหล่านี้ว่าเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่สาม เพราะไม่ได้มีลักษณะการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ ไม่สามารถให้ค่าตอบแทน

และสิทธิประโยชน์แก่พนักงานในหลักเกณฑ์เดียวกับรัฐวิสาหกิจ และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรในเชิงพาณิชย์ โดยสรุปว่ามีองค์การของรัฐประเภทที่สามที่จัดตั้งขึ้นก่อนปีพ.ศ. 2533 เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 คุรุสภา ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2488 เป็นต้น (สุรพล นิติไกรพจน์, 2542, หน้า 17-40)

2. องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542

หมายถึง องค์การมหาชนที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ภายใต้ กรอบกฎหมายที่กำหนด ซึ่งณัฐสุพิณ ชนประเสริฐ (2548, หน้า 26) ได้ให้คำอธิบายลักษณะเฉพาะทางกฎหมายไว้ว่าองค์การมหาชนต้องประกอบด้วย

1. มีความเป็นนิติบุคคลเอกเทศ คือ การมีฐานะนิติบุคคลทำให้สามารถองค์การบริหารงานของตนเองได้ มีนิติกรรม มีทรัพย์สิน และงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องร้องหรือถูกฟ้อง และไม่ขึ้นอยู่กับระบบการบังคับบัญชา

2. มีภารกิจเฉพาะด้านทางการปกครอง (บริการสาธารณะ) คือ การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การมหาชนจะถูกกำหนดโดยรัฐ องค์การมหาชนจะจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากกฎหมายกำหนดไม่ได้ และองค์การมหาชนอื่นจะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่ได้ และภารกิจที่จัดทำจะเป็นบริการสาธารณะที่เป็นเฉพาะด้านเท่านั้น ในขณะที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติภารกิจทั่วไป

3. มีความเป็นอิสระทางการเงิน งบประมาณ บุคลากร หมายถึง เพื่อรักษาความเป็นอิสระขององค์การมหาชนอันเป็นจุดหมายหนึ่งของการจัดตั้งองค์กรประเภทนี้ รูปแบบการสนับสนุนงบประมาณการปฏิบัติงานโดยการให้เงินงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนและต้องดำเนินการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ส่วนบุคลากร ผู้ปฏิบัติในองค์การมหาชน ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกประเภทหนึ่งโดยมีระบบบริหารงานบุคคล ระบบค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์แยกต่างหากจากระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ

4. ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ หมายถึง การกำกับดูแลที่รัฐปฏิบัติต่อองค์การมหาชน เป็นการกำกับดูแลกึ่งบังคับบัญชา การกำกับดูแลที่มีขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่รัฐยอมให้ความเป็นอิสระด้วยการจัดตั้งองค์กรขึ้นนอกระบบราชการปกติ อันเนื่องมาจากเหตุผลที่ประสงค์ให้มีองค์กรอิสระมาดำเนินการกิจกรรมที่อยู่นอกขอบเขตงานบริการสาธารณะดั้งเดิมของฝ่ายปกครอง

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมหาชนกับรัฐ โครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานขององค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 โดยสรุปได้ดังนี้

องค์การมหาชน (Public Autonomous Organization) เป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่งที่กำหนดขึ้นเพื่อทำบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยมิได้ค้ากำไรจากการบริการ มีวัฒนธรรมองค์กรเฉกเช่นภาคธุรกิจ ที่สามารถใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งไม่อาจดำเนินการได้ในส่วนราชการซึ่งเป็นองค์การแบบราชการ (Bureaucratic Model) องค์การมหาชนมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะ หรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและจัดให้มี หรือภาครัฐต้องมีบทบาทให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณเพื่อให้เกิดการดำเนินงาน เป็นบริการในส่วนที่รัฐต้องการส่งเสริม หรือเป็นบทบาทของรัฐในการให้บริการ การแทรกแซงตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพที่จะดำเนินการ

Jeanneau (อ้างใน เอกวิทย์ มณีธร, 2551, หน้า 246) กล่าวว่า “องค์การมหาชนอิสระ” หรือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่จัดทำกิจกรรมพิเศษและขึ้นตรงต่อองค์การรับผิดชอบทางพื้นที่ เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

องค์การมหาชน คือ องค์การนิติบุคคลที่เป็นอิสระในทางเทคนิคการบริหารจัดการที่ไม่ใช่ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่มีภารกิจเฉพาะในการจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร จึงไม่ใช่องค์การที่จัดทำบริการด้านอุตสาหกรรมหรือทางพาณิชย์ และมีอำนาจเฉพาะตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย จัดให้บริการสาธารณะเหมือนส่วนราชการ คือกระทรวง ทบวง กรม แต่มีอำนาจเฉพาะ ในขณะที่ส่วนราชการมีอำนาจทั่วๆไป (สุรพล ลี้นิติไกรพจน์ อ้างใน เอกวิทย์ มณีธร, 2551, หน้า 246)

จรัส สุวรรณเวลา (2546, หน้า 55) ได้กล่าวว่า องค์การมหาชนมีขนาด เป้าหมาย และลักษณะงานหลายรูปแบบ ดังนั้นการปกครองขององค์การมหาชนที่ดีนั้นจะต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสมและเอื้อให้เกิดการดำเนินงานตามหลักการ ทั้งนี้ความรับผิดชอบหลักในผลงานต้องขึ้นกับผู้บริหารระดับสูงสุด และทีมงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆในองค์การนั้น และกำกับดูแลส่งเสริมด้วย และได้กล่าวถึงบทบาทสำคัญของบอร์ดหรือองค์คณะบุคคลที่สำคัญไว้ ดังนี้ 1) เป็นผู้กำหนดทิศทาง เป้าหมาย นโยบาย และความสมดุลในองค์การ 2) วางข้อบังคับระเบียบ และกฎเกณฑ์ต่างๆขององค์การ 3) ให้ความเห็นชอบและทำการตัดสินใจในเรื่องใหญ่ๆ 4) กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การ 5) กำกับ ดูแล และตรวจสอบการเงินขององค์การ และ 6) ส่งเสริมกิจการขององค์การ

กล่าวสรุปได้ว่าองค์การมหาชนต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยมีสิทธิหน้าที่สามารถกระทำนิติกรรม มีทรัพย์สิน และงบประมาณที่เป็นของตน

2) การได้รับงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนจากรัฐ องค์การมหาชนจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อดำเนินการตามภารกิจ ลักษณะเงินอุดหนุนนี้จะเป็นลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป (Block grant)

3) การมีอำนาจหน้าที่และภารกิจเฉพาะด้าน เพื่อเป็นการป้องกันความซ้ำซ้อนในเรื่องภารกิจ องค์การมหาชนจึงต้องมีขอบเขตภารกิจ และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง หลักทั่วไปในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนมีลักษณะเป็น “อำนาจหน้าที่เฉพาะ” ในขณะที่ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะ “อำนาจหน้าที่ทั่วไป”

4) ความเป็นอิสระในการบริหารงาน ซึ่งองค์การมหาชนมีความต้องการความเป็นอิสระในการบริหารงานสูง จึงต้องมีความคล่องตัวและมีอำนาจตัดสินใจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์การ

5) การอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบของรัฐ เนื่องจากการเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ใช้งบประมาณจากภาษีของประชาชน แม้จะมีความเป็นอิสระแต่ก็มิได้หมายความว่าจะขาดการตรวจสอบควบคุมจากรัฐ ซึ่งความเป็นอิสระในที่นี้หมายถึงความเป็นอิสระทางด้านเทคนิคที่กฎหมายรับรอง เพื่อให้ปฏิบัติภารกิจที่กฎหมายมอบไว้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การตรวจสอบจะเป็นการตรวจสอบผลสำเร็จของภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ การตรวจสอบจะต้องเป็นการตรวจสอบควบคุมภายหลัง (A Posterior Control) โดยมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับนโยบายคอยควบคุม กำกับดูแล เพื่อยับยั้งการกระทำที่อาจออกนอกกรอบนโยบายของรัฐหรือการละเมิดกฎหมายได้อย่างทันท่วงที ซึ่งนอกเหนือไปจากการตรวจสอบทางบัญชีและความถูกต้องของการรับจ่ายเงินอันเป็นการตรวจสอบตามปกติ

6) การอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมายจัดตั้งโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้การกำกับดูแลจะเป็นการกำกับดูแลกึ่งบังคับบัญชา (Tutelle Quasi Heirarchique)

ประเภทของบริการสาธารณะที่องค์การมหาชนสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การมหาชนได้นั้น ส่วนใหญ่เป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 คือ จะเป็นกิจการที่เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

1) การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา

2) การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) การทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

4) การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา

5) การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี

6) การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

7) การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข

8) การสังคมสงเคราะห์

9) การอำนวยบริการแก่ประชาชน

10) การดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่น

โดยแต่ละประเภทจะมีระบบบริหาร การจัดการ และการกำกับดูแล ตลอดจนที่มาของบุคลากรแตกต่างกัน โดยจะเห็นได้จากหมวดว่าด้วยการจัดตั้งและวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและต้องไม่ค้ากำไร ตามมาตรา 5 วรรค 2 (ธีระพล อรุณะกสิกร และคณะ, 2543, หน้า 9)

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแยกแยะองค์ประกอบในการจัดตั้งได้ 3 ประการ คือ

1. เมื่อรัฐบาลมีนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้น แผนงานใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

3. การจัดตั้งหน่วยบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ความเป็นมาขององค์การมหาชน

จากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ทำให้รัฐต้องพึ่งพิงกันและอยู่ในสภาพแวดล้อมของการแข่งขันกันในโลกสมัยใหม่ ทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งระบบราชการเดิมเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันและเป็นปัญหาของการทำให้เศรษฐกิจไม่เจริญเท่าที่ควร ประกอบกับวิกฤติการคลังจึงเป็นแรงผลักดันให้มีการปฏิรูปภาครัฐ ด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและใช้วิธีการบริหารแบบภาคเอกชนมากขึ้น (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 8) การปฏิรูประบบราชการนอกจากเป็นผลลัพธ์ทางนโยบายจากแรงกดดันภายนอกแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัญหาภายในของแต่ละประเทศนั้นด้วย ซึ่งการปฏิรูประบบราชการทั่วโลกนั้นได้เริ่มมาตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จากการที่ระบบราชการมีการขยายตัวมาก ในต้นทศวรรษ ค.ศ.1980 รัฐบาลอังกฤษ โดยการนำของ แธชเชอร์ (Thatcher) ได้เริ่มนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ขึ้นและกระจายไปทั่วโลก เช่น ในประเทศออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น และวิธีการต่างๆของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ถูกนำมาใช้ในการยกเครื่องรัฐบาล และขณะนี้มีการนำมาใช้ในประเทศโลกที่สาม (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, 2548, หน้า 241)

นอกจากนี้ยังมีทฤษฎีอื่นๆอีก เช่น North อธิบายว่า ระบบราชการได้รับแรงผลักดันให้เปลี่ยนแปลง 2 ด้าน คือ ต้องการให้ระบบราชการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุน

Poggi วิเคราะห์ว่า การบังคับให้ทำงานส่วนรวมโดยอาศัยกฎระเบียบนั้น ไม่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์และไม่สามารถปลูกฝังค่านิยมที่จะทำให้ระบบราชการอยู่รอดได้

Jepper and Meyer วิเคราะห์ว่ากระบวนการขยายตัวของกระแสเงินตราและประชาธิปไตย ได้สร้างค่านิยมเรื่องตลาดและสิทธิขึ้นมา ซึ่งกลายเป็นค่านิยมใหม่ในการทำงานเพื่อส่วนรวมและความยุติธรรม เป็นต้น (อ้างใน เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 11)

จะเห็นได้ว่าจากแนวคิดการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นทั่วโลกดังที่กล่าวในข้างต้นมานั้น ประเทศไทยซึ่งประสบปัญหาคล้ายคลึงกับของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในประเทศและระดับประเทศ หรือขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน รัฐบาลไทยจึงได้มีแผนแม่บทในการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 – พ.ศ.2544) ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งคือการกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน (เดิมใช้ชื่อว่าองค์การมหาชนอิสระ การปรับเปลี่ยนนี้เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนกันระหว่าง "องค์การมหาชนอิสระ" (Etablissement Public) ตามร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.... กับ "องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ" (Autorite Andministrative Independate) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2549, หน้า 199) ประเด็นสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารระบบราชการทำให้ต้องมีการจัดตั้งองค์การมหาชน โดยสรุปได้ ดังนี้

ปัญหาหรือความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

1. การบริหารงานแบบระบบราชการซึ่งมีความซ้ำซ้อน ขั้นตอนมาก สายบังคับบัญชาที่ยาว ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดความล่าช้า

2. ระบบราชการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่เคร่งครัด ขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัว ประกอบกับเป็นกฎเกณฑ์ที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์

3. องค์การในระบบราชการขาดอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการ

4. การจ้างงานในระบบราชการไม่สามารถสร้างแรงจูงใจหรือให้สิ่งตอบแทนที่เหมาะสม ทำให้สูญเสียบุคลากรที่มีคุณภาพ ในขณะเดียวกันไม่สามารถสรรหาบุคลากรที่มีคุณภาพสูงมาปฏิบัติงานได้ เนื่องจากขาดศักยภาพในการแข่งขันในตลาดแรงงาน

5. ขาดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณซึ่งมีจำกัดและต้องอยู่ในระเบียบกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัด

6. การบริหารจัดการไม่ครบวงจร ไม่เบ็ดเสร็จในตนเอง ส่งผลให้ศักยภาพในการแข่งขันมีจำกัด และไม่สามารถดำเนินการในเชิงรุกได้

7. รูปแบบราชการไม่สอดคล้องต่อการดำเนินการของประเภทหน่วยงานหรือบทบาทภาระรับผิดชอบขององค์การนั้นๆ

ความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีความพยายามในการจัดตั้งองค์การรูปแบบพิเศษ หรือองค์การของรัฐประเภทที่สาม หรือที่เรียกว่าองค์การมหาชนมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามที่จัดตั้งขึ้นก่อนปี พ.ศ.2533 โดยสังเขป ดังนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 คุรุสภา ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ.2488 ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ตามพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ.2491 ซึ่งปัจจุบันถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ.2510 สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2491 ทุนรักษาระดับอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตรา ตามพระราชกำหนดจัดสรรทุนสำรองเงินตราเกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ.2503 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เป็นต้น

องค์การของรัฐประเภทที่สามที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปีพ.ศ. 2533 เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ที่เป็นต้นแบบของการกำหนดองค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ.2533 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ.2535 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ.2540 มหาวิทยาลัยมงกุฎราชวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามงกุฎราชวิทยาลัย พ.ศ.2540 มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ.2541 ตลอดจนรวมไปถึงกองทุนสนับสนุนการวิจัย ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ.2535 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ.2535 องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน และสถาบันพระปกเกล้า ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ.2541 เป็นต้น

จากการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งเป็นยุคของข้อมูลข่าวสาร มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ต้องมีการปรับบทบาทของภาครัฐให้มีความสอดคล้องในการให้บริการประชาชน ภาคประชาสังคม และเป็นการเพิ่มระดับขีดความสามารถในการแข่งขันให้มากขึ้น จากปัญหาในระบบราชการเดิมดังได้กล่าวในข้างต้น จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระ (Autonomy) ด้านการบริหารองค์กร เพื่อประโยชน์ในการลดปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ และเป็นการประสานทรัพยากร รวมทั้งการกำหนดให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น จึงมีความเป็นไปได้ว่าการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นี้จะมีความคล่องตัว

ชัดเจน ในการให้บริการสาธารณะ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ภาคประชาชน ทั้งนี้ต้องทำความเข้าใจถึงคำนิยามขององค์การมหาชน และบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ รวมถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนให้ชัดเจน

ข้อจำกัดของงานบริการสาธารณะที่ดำเนินการในรูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

สุรพล นิติไกรพจน์ (2542, หน้า 10 -11) ได้อธิบายถึงข้อจำกัดของการดำเนินงานบริการสาธารณะในรูปแบบของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไทยไว้ดังนี้

1. ข้อจำกัดของส่วนราชการไทย

1.1 ระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ทำให้ระบบการทำงานและการตัดสินใจมีความล่าช้า

1.2 ระบบราชการมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เข้มงวด เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติงาน และเป็นกรอบควบคุมการทำงาน ประกอบกับองค์การมีความซับซ้อน จึงทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ

1.3 ระบบราชการมีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว โดยเน้นที่ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในข้าราชการที่มีวุฒิและประสบการณ์การทำงานอย่างเดียวกัน จึงทำให้ขาดการพัฒนางานที่จะสร้างมาตรฐานการทำงานให้สูงกว่าส่วนราชการอื่นหรือผู้อื่น เนื่องจากไม่มีระบบการจ่ายค่าตอบแทนที่สูงกว่าส่วนราชการอื่นสำหรับผู้ที่มีคุณวุฒิในระดับเดียวกันได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาค

2. ข้อจำกัดของรัฐวิสาหกิจ

2.1 รัฐวิสาหกิจ มีลักษณะการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ โดยมุ่งหวังผลกำไร และจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจทางอุตสาหกรรมหรือการค้า

2.2 รัฐวิสาหกิจประสบกับแรงกดดันในการสร้างผลกำไร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแปรรูป จึงเป็นข้อจำกัดในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องการความคล่องตัวสูง แต่มิได้มุ่งหากำไร

จากข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่แนวคิดการจัดตั้งองค์การประเภทที่สามที่ต้องอาศัยวิธีดำเนินการที่แตกต่างไปจากเดิม ทั้งนี้องค์ประกอบของความสำเร็จในการจัดระบบองค์การประเภทที่สาม ควรมีองค์ประกอบลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. ความคล่องตัวสูงในการดำเนินการตามกรอบวัตถุประสงค์
2. สายการบังคับบัญชาที่สั้นและมีองค์กรที่ตัดสินใจได้อย่างรวดเร็วทันท่วงที
3. การสนับสนุนในทางงบประมาณจากรัฐที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน
4. การมีองค์กรบริหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จสามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆได้ด้วยตนเอง

โครงสร้างการบริหารงานของระบบบริหารองค์การมหาชน

องค์การมหาชนมีโครงสร้างและระบบบริหารตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายโดยสรุปได้ดังนี้

1. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการ

2. มหาชน เช่น การกำหนดนโยบายการบริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการองค์การมหาชน เป็นต้น ดังภาพประกอบที่ 2.6

3. ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป โดยสามารถวางระเบียบข้อบังคับการจ่ายเงินของตนเอง รายได้ขององค์การไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และมีการจัดระบบบัญชีตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

4. ระบบการบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และผลสำเร็จของงานเป็นหลัก ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การมหาชนมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการ ซึ่งบุคลากรขององค์การมหาชนจะมี 2 ลักษณะคือ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว

ในกรณีที่องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นแปรสภาพจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดิมอาจเลือกตัดสินใจได้ 3 แบบ คือ

ก. ไม่สมัครใจเปลี่ยนสภาพเป็นเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ผู้นั้นจะได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่น

ข. สมัครใจที่จะเปลี่ยนสภาพเป็นเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน ผู้นั้นจะต้องแจ้งความจำนง และผ่านการคัดเลือกตามหลักเกณฑ์กำหนดก่อน แล้วจึงออกจากราชการ หรือออกจากงานไปเป็นเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน

ค. ในกรณีที่ยังไม่ได้ตัดสินใจจะเปลี่ยนเป็นเจ้าหน้าที่องค์การมหาชน รัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การมหาชน อาจขอให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ โดยให้ถือว่าเป็นการได้รับอนุญาตให้ออกไปปฏิบัติงานใดๆเสมือนอยู่ปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานเดิมเต็มเวลา และรับกลับเข้ารับราชการได้ตามกำหนดเวลาที่อนุมัติ

5. สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนจะแตกต่างไปตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด

6. ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงานขององค์การมหาชน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงได้กำหนดให้มีการตรวจสอบ และการประเมินผลงาน ทั้งนี้จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การพัสดุ และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง การประเมินผลการใช้จ่ายและทรัพย์สินของ

องค์การมหาชน จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดระบบการประเมินไว้เป็นอย่างอื่น โดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย

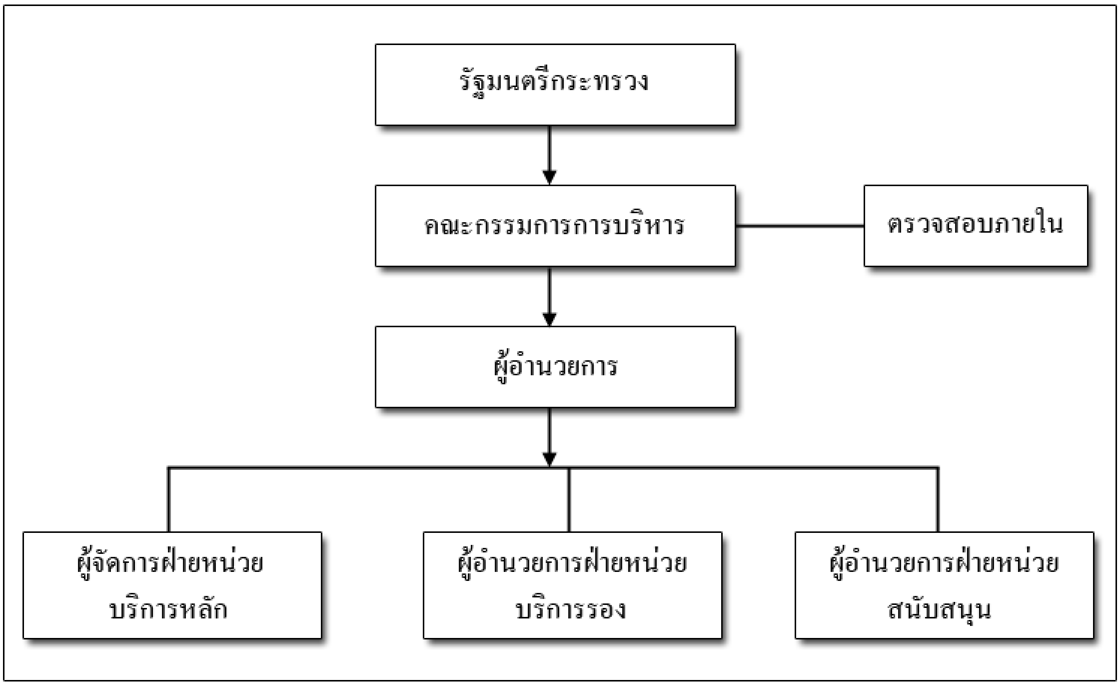
7. การยุบเลิก องค์การมหาชนจะมีการยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

1) สิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

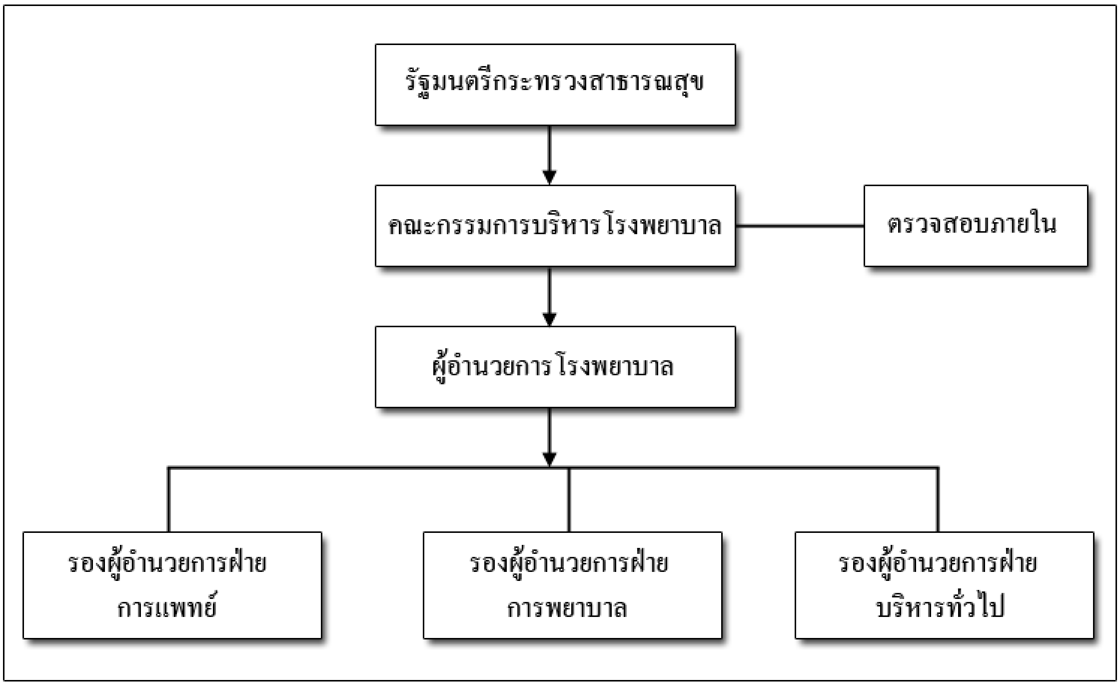
2) การดำเนินการตามวัตถุประสงค์เสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดประกาศยุติการดำเนินการ

3) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิก

อย่างไรก็ตามบางภารกิจบางประเภทอาจเป็นภารกิจต่อเนื่อง มิได้สิ้นสุดตามระยะเวลาหรือเงื่อนไขการสิ้นสุดภารกิจ และเป็นภารกิจที่รัฐจำต้องจัดองค์กรของรัฐไปรับผิดชอบอย่างเป็นถาวร เช่น การจัดการศึกษาโดยสถาบันการศึกษาของรัฐ การบริการสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งภารกิจเหล่านี้เป็นภารกิจที่จะต้องมีต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ไม่สิ้นสุด ซึ่งแตกต่างไปจากภารกิจเฉพาะกาลหรือเฉพาะเรื่อง เช่น การจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อบริหารจัดการการแข่งขันกีฬาเอเชียนเกมส์ เป็นต้น



ภาพประกอบที่ 2.6 โครงสร้างและระบบบริหารองค์การมหาชน
ที่มา: จินตนา ชัยยวรรณาการและคณะ (2543, หน้า 46)



ภาพประกอบที่ 2.7. โครงสร้างและระบบบริหารองค์การมหาชนในงานสาธารณสุข
ที่มา : จินตนา ชัยยวรรณาการและคณะ (2543, หน้า 72)

ระบบการบริหารงานของคณะกรรมการองค์การมหาชน จะมีระบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกครอบงำจากระบบบริหารราชการตามปกติ กล่าวคือ (เอกวิทย์ มณีธร, 2551, หน้า 282)

1. คณะกรรมการบริหารจะได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีและจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกิน 11 คนโดยในจำนวนดังกล่าวอาจมีผู้แทนของส่วนราชการ โดยตำแหน่งแต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ และต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย

2. วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

3. คณะกรรมการองค์การมหาชนมีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่นี้รวมถึงการกำหนดนโยบายบริหารงาน การให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงาน การอนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงิน

4. ผู้อำนวยการองค์การมหาชน แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะกรรมการองค์การมหาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกแต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

5. ผู้อำนวยการองค์การมหาชน มีหน้าที่บริหารกิจการองค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศ ขององค์การมหาชน และต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ

ในด้านขนาดองค์ประกอบและการได้มาของคณะกรรมการโรงพยาบาล จรัส สุวรรณเวลา (2546, หน้า 228) ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ควรมีขนาดตั้งแต่ 10 – 30 คน โดยมีตัวแทนจากภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่คอยเฝ้าระวัง ตรวจสอบและดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม ตามพันธกิจของการมีโรงพยาบาลของรัฐ ขณะเดียวกันควรมีตัวแทนจากภาคชุมชนท้องถิ่น เพื่อช่วยประสานสัมพันธ์กับชุมชน และสนองความจำเป็นของชุมชนได้ดีขึ้น อาจต้องมีนักการเงินและการบัญชี เพื่อใช้ในการตรวจสอบและการวางแผนทางด้านการเงิน อาจมีนักธุรกิจเพื่อใช้ความสามารถทางธุรกิจ ส่วนนักวิชาชีพทางสุขภาพจะได้แง่วิชาการและการบริการ สำหรับด้านคุณธรรมจริยธรรมและกฎหมาย อาจมีซ้อนอยู่ในกรรมการบางคนแล้วหรือมีผู้ที่เลือกมาพิเศษเพื่อการนั้น จุดสำคัญคือ กรรมการบริหารจะต้องเข้าใจกิจการของโรงพยาบาลและมีวิสัยทัศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีบุคลิกภาพและเจตคติที่ดีที่จะร่วมกับผู้บริหารโรงพยาบาลในการจัดการปกครองที่ดีให้แก่โรงพยาบาลซึ่งจะต้องมีสมดุลในหลายๆ ด้าน

คณะกรรมการบริหาร (Board) ขององค์การมหาชน นอกจากจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำหนดวิธีการบริหารงาน และการบริหารงานบุคคล รวมถึงการควบคุมดูแลงบประมาณ ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วนั้น คณะกรรมการบริหารจะต้องมีธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ดังคำกล่าวของจรัส สุวรรณเวลา (2546, หน้า 41) ได้ให้นิยามไว้ว่า การปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ต้องมีหลักสำหรับยึดเหนี่ยว ตลอดจนเป็นเครื่องมือในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการปกครองที่ดีนั้น สำหรับองค์การมหาชนที่เป็นอิสระ ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวม และต่อประชาคมเฉพาะแต่ละกรณี เกณฑ์หรือข้อกำหนดการปกครองที่ดี ได้แก่ การเกิดสัมฤทธิ์ผลตามพันธกิจ ประกอบกับการดำเนินงานโดยมีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ถูกต้อง สมเหตุสมผล โปร่งใส และซื่อสัตย์สุจริต โดยมีการกระจายอำนาจ และการแบ่งบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน ทั้งมีส่วนร่วมของประชาคมในองค์การ และมีดุลแห่งอำนาจในองค์การ เกณฑ์เหล่านี้อาจมีน้ำหนัก หรือจุดเน้นไม่เท่ากันได้ ตามแต่ลักษณะขององค์การนั้น แต่จะขาดเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งไปโดยสิ้นเชิงไม่ได้

ในด้านอำนาจการตัดสินใจ คณะกรรมการบริหาร (Board) จะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ผู้บริหารมากพอสมควรในการตัดสินใจและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตลอดจนไม่ล้วงลูกลงไปกำกับในส่วนย่อยๆ ขณะเดียวกันคณะกรรมการบริหารจะต้องวางใจในสิ่งที่องค์การนั้นทำว่าถูกต้องเหมาะสม สภาพสมดุลในการปกครองนี้ยิ่งสำคัญมากสำหรับโรงพยาบาล เพราะเป็นกิจการที่ต้องใช้คุณธรรมและจริยธรรมสูง ตลอดจนล่อแหลมต่อการกระทำผิด (จรัส สุวรรณเวลา, 2546, หน้า 225)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชน

ในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับองค์การมหาชนนั้น จะศึกษาในด้านของอำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือองค์การมหาชน ซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดกรอบ กติกา โดยการบัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตที่รัฐใช้อำนาจหรือมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจแยกความสัมพันธ์รัฐกับองค์การมหาชนใน 7 ประเด็นด้วยกัน ดังนี้

1. อำนาจรัฐในการกำหนดภารกิจ

ในกฎหมายการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น รัฐจะต้องกำหนดภารกิจขององค์การมหาชนในลักษณะการแจกแจงพรรณาภารกิจที่ต้องชี้เฉพาะ หรือแยกแยะได้ชัดเจนว่าองค์การมหาชนนั้นมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบเรื่องใดบ้าง และกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนได้ว่าสามารถดำเนินการในเรื่องใดได้บ้าง หากพบว่าองค์การมหาชนนั้นดำเนินการไปนอกเหนือจากที่กำหนดในกฎหมายต้องถือว่าองค์การมหาชนนั้นกระทำเกินกว่าอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลกำกับดูแลหรือศาลปกครองจะต้องเข้ามาตรวจสอบ ยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ และเมื่อมีการกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะแล้ว ต้องถือว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจขององค์การมหาชนนั้นๆ เพื่อป้องกันการเกิดความซ้ำซ้อนในภารกิจและความซ้ำซ้อนในการจ่ายงบประมาณ

2. การกำหนดงบประมาณให้แก่องค์การมหาชน

ดังที่องค์การมหาชนดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาล โดยที่องค์การมหาชนนั้นไม่ได้ประกอบกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมหรือการค้าที่จะก่อให้เกิดรายได้เลี้ยงตัวเองได้ ดังนั้น งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์การมหาชน จึงต้องเป็นภาระที่รัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรง แม้ว่าบางองค์การจะได้รับค่าตอบแทนอยู่บ้างจากการจัดบริการสาธารณะ แต่เงินที่เรียกเก็บนั้นยังถือว่ามีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุน จึงยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล และรัฐจะเป็นผู้กำหนดกรอบและจำนวนงบประมาณในการจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้นรัฐจึงมีอำนาจในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายหรือการปฏิบัติภารกิจด้านใดด้านหนึ่งขององค์การมหาชนได้ แต่ในขณะเดียวกันภายใต้หลักการเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรกระจายอำนาจ การครอบงำโดยผ่านระบบงบประมาณของรัฐบาลจึงกระทำได้ลดลง เพราะหลักการเกี่ยวกับองค์กรกระจายอำนาจที่จะต้องให้ความเป็นอิสระในทางงบประมาณจากรัฐ จึงทำให้องค์การมหาชนสามารถขอรับงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุน ที่ไม่ใช่งบประมาณในลักษณะจำแนกตามรายการภารกิจที่จะดำเนินการดังเช่นส่วนราชการอื่นได้

3. การวางโครงสร้างการบริหารงาน

รัฐบาลจะต้องกำหนดโครงสร้างการบริหารงานไว้ในกฎหมายแม่บทสำหรับการจัดตั้งองค์การมหาชน ซึ่งการกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานนี้จะต้องเป็นโครงสร้างที่มี

ระบบควบคุมตรวจสอบนโยบายและกำหนดทิศทางการปฏิบัติงาน ซึ่งเชื่อว่าน่าจะทำให้เกิดความระมัดระวังในการบริหารจัดการ และเกิดการตัดสินใจร่วมกันของคณะบุคคล โดยยังคงสามารถรักษาความเป็นอิสระและความคล่องตัวทางการบริหารขององค์การไว้ได้ ซึ่งการจัดโครงสร้างการบริหารนี้ใช้การจัดโครงสร้างที่ให้มีคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบอนุมัติการใช้งบประมาณ วางระเบียบข้อบังคับทางด้านการเงินและการบุคคล ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารกับผู้บริหารสูงสุด (เรียกว่า ผู้อำนวยการ) ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย และแนวทางที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้ โครงสร้างและการบริหารจะอยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการ คณะกรรมการขององค์การมหาชนรับผิดชอบรายงานต่อรัฐมนตรีรักษาการ และเป็นส่วนหนึ่งในภาพรวมของผลงานของกระทรวงแต่ไม่สังกัดกระทรวง องค์การมหาชนต้องรับผิดชอบด้านผลงานต่อสาธารณะหรือประชาชนในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน อีกทั้งมีการกำหนดบทบาทของรัฐมนตรีรักษาการให้มีอำนาจเกี่ยวกับการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารต่อคณะรัฐมนตรี การกำกับดูแลสรรหาผู้อำนวยการองค์การมหาชน เพื่อความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน การกำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงานและเป้าหมายโดยรวม การลงนามในคำรับรองผลการดำเนินงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานคณะกรรมการ รวมทั้งการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชน และการกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ

4. การกำหนดระบบบริหารงานบุคคล

โดยปกติองค์การมหาชนมีอิสระในการคัดสรรหรือว่าจ้างบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในองค์การตามความสามารถเพื่อให้บรรลุภารกิจขององค์การ รวมถึงสามารถกำหนดค่าตอบแทนในการว่าจ้างได้ แต่ทั้งนี้หากรัฐบาลพบว่าการสรรหาว่าจ้างบุคลากรขาดประสิทธิภาพ หรือบุคลากรที่ว่าจ้างนั้นไม่มีคุณภาพ ทำให้ผลการดำเนินการไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนด รัฐสามารถเข้ามากำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นของการจัดตั้งองค์การในระยะเริ่มต้นได้ โดยรัฐอาจกำหนดกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายในการจัดตั้งองค์การมหาชนในแต่ละแห่งให้สามารถใช้บุคลากรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของภาครัฐได้ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้การให้ข้าราชการมาปฏิบัติงานนั้นต้องถือเป็นการปฏิบัติงานชั่วคราวและมีระยะเวลากำหนดที่ชัดเจน

กล่าวได้ว่าระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชนใช้หลักการของความเป็นอิสระความคล่องตัวในการจัด สรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และผลงานตามระบบคุณธรรม ซึ่งระบบบริหารงานบุคคลนี้มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

4.1 ในแต่ละองค์การมหาชนจะมีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของตนเอง ตามที่คณะกรรมการกำหนด

4.2 ผู้อำนวยการองค์การมหาชนเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง ลงโทษทางวินัย ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

4.3 ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชนมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ไม่ใช่ข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมี 2 ลักษณะ คือ 1) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน 2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างขององค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขอและได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้าง

4.4 สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนจะแตกต่างกันไป ตามที่คณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด

5. การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

รัฐจะต้องกำหนดอำนาจการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์การมหาชนไว้ในกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายองค์การมหาชนแต่ละแห่งให้ชัดเจน เพื่อที่รัฐจะสามารถกำกับดูแลและควบคุมได้ เพราะหากไม่กำหนดอำนาจการกำกับดูแลในกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายองค์การมหาชนแต่ละแห่งไว้นั้น รัฐอาจสูญเสียอำนาจการกำกับดูแล จากหลักการเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรกระจายอำนาจได้

6. การตรวจสอบและประเมินผล

ด้วยองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระในการเงิน การงบประมาณ และบุคลากร โดยได้รับภารกิจที่ชี้เฉพาะ ดังนั้นการตรวจสอบพิจารณาความคุ้มค่าทางงบประมาณกับผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนจึงเป็นความจำเป็นสำหรับภาครัฐ ดังนั้น รัฐจึงต้องกำหนดกรอบการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชนไว้ในกฎหมายแม่บทด้วย เพื่อเป็นการติดตามการดำเนินงานและผลการปฏิบัติงานขององค์การมหาชน โดยอาจทำความตกลงล่วงหน้าถึงเป้าหมายแผนการปฏิบัติงาน และผลการดำเนินงานเปรียบเทียบกับงบประมาณ และรอบระยะเวลาที่กำหนดเพื่อประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานของผู้บริหารองค์การมหาชนนั้นๆ

การกำหนดระบบตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชนตามกฎหมายมีดังนี้

6.1 ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ

องค์การมหาชนมีที่มาของทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการจากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้โอนมา เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ รวมทั้งดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน เมื่อองค์การมหาชนไม่ได้ดำเนินการในเชิงพาณิชย์ดังเช่นรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น แหล่งรายได้หลักที่จะมาเป็นทุนดำเนินการขององค์การมหาชนย่อมจะมา

จากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรรให้ โดยต้องจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม อันเป็นข้อยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งรัฐจะต้องจัดสรรให้เป็นงวดเดียวในแต่ละปีนั้น อยู่ภายใต้กรอบดุลยพินิจของคณะกรรมการบริหารขององค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม

6.2 ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และมีความคุ้มค่า จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบและการประเมินผลงานขององค์การมหาชน ภายใต้หลักการที่ว่า

1) ต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

2) ให้มีผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงกับคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

3) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน

4) ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การประเมินผลนี้ องค์การมหาชนทุกแห่งต้องทำข้อตกลงประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้เข้าจัดทำข้อตกลงและติดตามประเมินประสิทธิภาพขององค์การมหาชน โดยต้องกำหนดเกณฑ์ชี้วัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติภารกิจขององค์การมหาชนนั้นไว้ด้วย เมื่อครบระยะเวลาแล้ว องค์การมหาชนนั้นสามารถบรรลุตามเกณฑ์ที่ตกลงไว้ล่วงหน้า รัฐอาจให้การสนับสนุนงบประมาณหรือด้านอื่นเพิ่มขึ้น แต่หากองค์การมหาชนไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ รัฐอาจพิจารณาจำกัดการเพิ่มของงบประมาณสำหรับองค์การนั้น

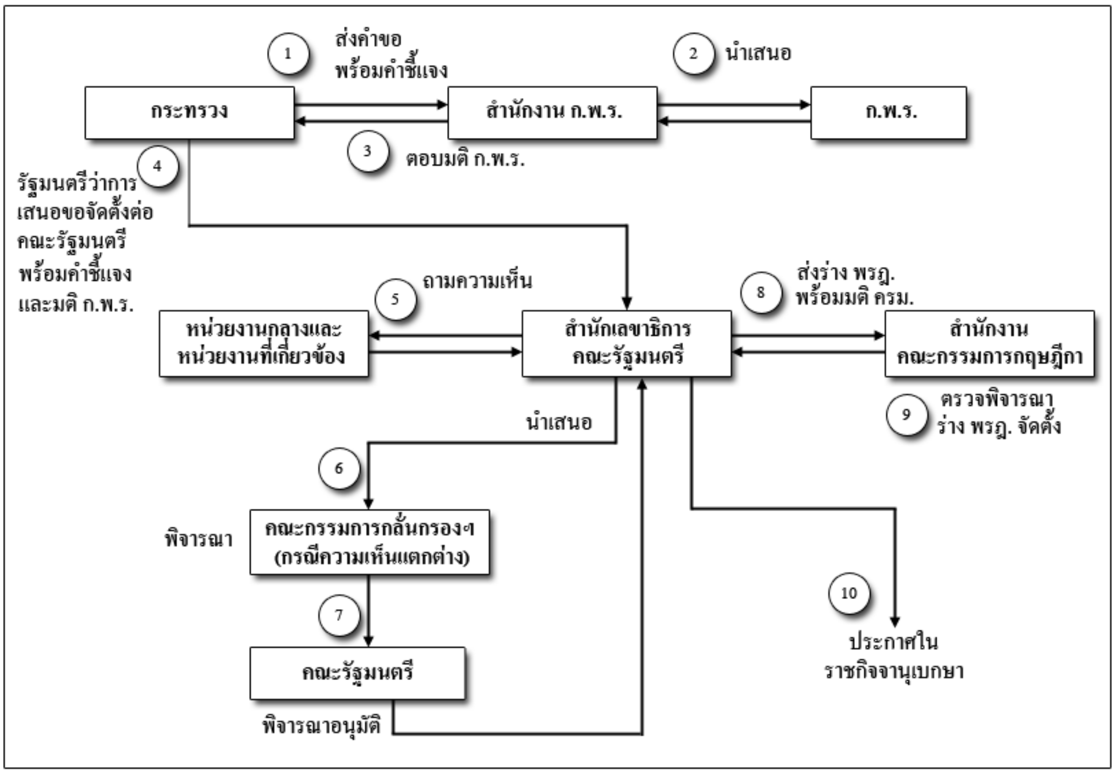
7. การยุบเลิกองค์การมหาชน

รัฐมีอำนาจในการยุบเลิกองค์การมหาชนที่ดำเนินการเสร็จสิ้นภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายและไม่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการภารกิจนั้นต่อไป ทั้งนี้รัฐจะต้องมีการกำหนดการยุบเลิกองค์การมหาชนไว้ในกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายการจัดตั้งกฎหมายมหาชนนั้นๆ อนึ่งหากรัฐไม่ได้ทำการกำหนดการยุบเลิกองค์การมหาชนไว้ในกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายการจัดตั้งกฎหมายมหาชน

นั้นๆ รัฐผู้สถาปนาองค์การมหาชนขึ้นยังคงมีอำนาจยุบเลิกองค์การมหาชนที่หมดความจำเป็นนั้นได้ โดยเป็นไปตามหลักทางกฎหมายมหาชนที่ว่า “ผู้ใดมีอำนาจสถาปนา ผู้นั้นมีอำนาจล้มล้าง”

ขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย

การจะเสนอจัดตั้งหน่วยงานในกำกับหรือองค์การมหาชน ให้ส่งเรื่องให้ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี ส่วนราชการบางแห่งมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและแนวทางการขอจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าว การขอจัดตั้งองค์การมหาชนส่วนใหญ่ที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรียังไม่มีความพร้อมเกี่ยวกับการจัดบทบาทภารกิจ การบริหารงานภายใน รวมทั้งทรัพยากรที่จะใช้ ทำให้คณะรัฐมนตรีได้รับข้อมูลที่ไม่เพียงพอเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา จากปัญหาที่เกิดขึ้น โดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ทบทวนขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชนใหม่ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐมนตรีและหน่วยงานกลางมีความเข้าใจร่วมกันและเพื่อให้องค์การมหาชนที่จะจัดตั้งมีประสิทธิภาพรวมทั้งเป็นการลดภาระในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ดังภาพประกอบที่ 2.8



ภาพประกอบที่ 2.8 ขั้นตอนการขอจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทย

ที่มา : http://www.opdc.go.th

จากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การมหาชน ในการอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก ประกอบกับที่มาของทุน รายได้ และทรัพย์สิน การบริหารและการดำเนินกิจการ เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์การมหาชน การบัญชี การตรวจสอบและการประเมินผลองค์การมหาชน รวมทั้งการกำกับดูแลและการยุบเลิกองค์การมหาชนประเภทต่างๆ นับจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การมหาชนพ.ศ. 2542 เป็นต้นมา มีองค์การมหาชนที่จัดตั้งและยุบเลิกการดำเนินการไปแล้ว 1 แห่ง คือ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา และมีองค์การมหาชนที่จัดตั้งและเปลี่ยนสถานภาพไปแล้ว 2 แห่ง คือ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

อาจกล่าวได้ว่า การบริหารจัดการรูปแบบองค์การมหาชน เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของการแก้ปัญหาจากการบริหารงานในระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะจากการบริการในรูปแบบพิเศษที่การบริหารจัดการทั้ง 2 รูปแบบมีข้อจำกัดค่อนข้างมากในการจัดการบริการ โดยการบริหารองค์การประเภทที่สาม หรือองค์การมหาชน มีวัตถุประสงค์หลักๆ คือ ให้บริการที่รวดเร็ว ลดขั้นตอนการทำงาน มีความคล่องตัวสูง ไม่มุ่งหวังผลกำไร มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน โดยมุ่งหวังความพึงพอใจของลูกค้าหรือผู้รับบริการเป็นสำคัญ

จากบทความ “ความแข็งแกร่งของโรงพยาบาลรัฐ (Public Hospital Strengthening)” ได้กล่าวไว้ว่า แนวความคิดเรื่องโรงพยาบาลองค์การมหาชน (หรือโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ) ได้ถูกกล่าวถึงในด้านพัฒนาการมาตั้งแต่ปีค.ศ.1990 แนวความคิดนี้ได้รับความสนใจในวงกว้างในด้านการแบ่งปันทรัพยากรที่ถูกจัดสรรให้โรงพยาบาลรัฐในประเทศกำลังพัฒนา หากโรงพยาบาลภาครัฐสามารถสร้างความตระหนักรับผิดชอบเงินทุนที่ได้รับการจัดสรรมาให้ก่อเกิดรายได้เพิ่มขึ้น นั่นคือแรงกดดันระบบสาธารณสุขในการลดต้นทุนหรืองบประมาณนั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้นสมมติฐานที่ว่าโรงพยาบาลองค์การมหาชนสามารถตอบสนองต่อผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นโรงพยาบาลภาครัฐก็จะสามารถรับผิดชอบต่อโชคชะตาขององค์การตนเองได้ (Govindaraj and Chawla, 1996, pp. 1-64)

การให้บริการสาธารณะทางด้านสุขภาพจะได้รับการตอบสนองมากเพียงใดขึ้นอยู่กับวาระทางสังคม และแต่ละโรงพยาบาลก็เผชิญกับสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ยิ่งถ้ามีปัญหาทางสังคมมาก โรงพยาบาลก็ไม่สามารถที่จะเติมเต็มความคาดหวังด้านรัฐสวัสดิการได้ หนทางหนึ่งที่พอจะก่อให้เกิดความแข็งแกร่งของโรงพยาบาลได้นั่นคือการสร้างโรงพยาบาลองค์การมหาชน ซึ่งจะมีการจัดองค์การใหม่ ผู้จัดการมีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะมากกว่าระบบบริหารแบบราชการ (http://pdf.usaid.gov)

การบริหารจัดการตนเองมีองค์ประกอบ ดังนี้

1. การบริหารจัดการทางการเงิน เช่น มีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณ, จัดตั้งระดับการจ่าย, การโอนเงินระหว่างงบประมาณ กับยอดขายจากการลงทุน เป็นต้น

2. การบริหารด้านบุคคล เช่น การกำหนดเงื่อนไขการว่าจ้าง การให้รางวัล กฎระเบียบของพนักงาน และความสามารถในการจ้างและเลิกจ้างพนักงาน เป็นต้น

3. การพัฒนาผลิตภัณฑ์และการบริการ เช่น การเสนอการบริการใหม่ๆ หรือตัดบริการบางส่วนที่ทำให้เสียงบประมาณออก เป็นต้น

ตัวอย่างโรงพยาบาลองค์การมหาชนในต่างประเทศ

จากการศึกษาของ Busse ในเรื่อง Hospital Autonomy and Regulation in the Europe (http://www.mig.tv-berlin.de)ได้แสดงสถิติสัดส่วนโรงพยาบาลแต่ละประเภทที่มีในแต่ละประเทศ ดังนี้

ตางรางที่ 2.2 แสดงสถิติสัดส่วนโรงพยาบาลแต่ละประเภทที่มีในแต่ละประเทศ

ประเทศ	โรงพยาบาลรัฐ (Public)	โรงพยาบาลองค์การมหาชน (Not-for- Profit)	โรงพยาบาลเอกชน (For Profit)
Austria	69%	26%	5%
Belgium	60%	40%	-
France	65%	15%	20%
Germany	55%	38%	7%
Luxembourg	50%	50%	-
Netherlands	-	100%	-

ที่มา: http://www.mig.tv-berlin.de

จากตารางแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนโรงพยาบาลรัฐบาลมีมากที่สุด โรงพยาบาลองค์การมหาชน หรือโรงพยาบาลในกำกับของรัฐเป็นลำดับรองลงมา และโรงพยาบาลเอกชนน้อยที่สุด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นศักยภาพของการให้บริการด้านสุขภาพ ยกเว้นประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มีโรงพยาบาลองค์การมหาชนร้อยละ 100 นั่นแสดงให้เห็นว่าประเทศเนเธอร์แลนด์ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการโรงพยาบาลแบบองค์การมหาชน ในขณะที่ประเทศอื่นๆยังคงเป็นบริการสุขภาพของภาครัฐ

Busse ได้แบ่งประเภทของการกำกับดูแลที่จะนำไปสู่เป้าหมายและผลกระทบไว้ ดังนี้ (http://www.mig.tv-berlin.de)

1. การกำกับให้มีการแข่งขัน เป็นการกระตุ้นโอกาสทางการตลาด

2. การกำกับให้มีการแข่งขันจะก่อให้เกิดการเข้มงวดต่อพฤติกรรมการบริโภคสุขภาพในรายบุคคล

3. การกำกับเข้มงวดโรงพยาบาลจะทำให้บรรลุเป้าหมายของสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงบริการ ความเท่าเทียมทางสังคม ความยั่งยืนในความปลอดภัย คุณภาพในการบริการสุขภาพและทางการเงิน

Govindaraj and Chawla (1996, pp.1-64) ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ประสบการณ์ปัจจุบันกับโรงพยาบาลองค์การมหาชนในประเทศกำลังพัฒนา, เราได้เรียนรู้อะไร? (Recent Experiences with Hospital Autonomy in Developing Countries—What Can We Learn?)" ซึ่งได้ทำการศึกษาโรงพยาบาลองค์การมหาชนใน 5 ประเทศ คือ ประเทศอินเดีย ซิมบับเว เคนยา กาน่า และอินโดนีเซีย ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ ดังนี้

การแบกรับต้นทุนและการเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านการเงินและการสาธารณสุขกลายเป็นประเด็นหลักที่ต้องตระหนักถึงของรัฐบาลทั่วโลก ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูประบบสุขภาพในประเทศกำลังพัฒนาเช่น เม็กซิโก โคลัมเบีย อียิปต์ แซมเบีย เป็นต้น ประสิทธิภาพในระบบสุขภาพนั้นหมายถึง การจัดทรัพยากรในกิจกรรมที่หลากหลายทางเลือก เพื่อให้ได้ผลผลิตในต้นทุนที่ต่ำกว่า

โรงพยาบาลองค์การมหาชนเป็นการริเริ่มที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการปฏิรูประบบสุขภาพ ประเด็นหลักภายใต้การปฏิรูประบบสุขภาพที่นำไปประยุกต์ใช้อย่างเท่าเทียมตามนโยบายโรงพยาบาลองค์การมหาชน มีดังนี้

1) ก่อให้เกิดการแข่งขัน

2) บรรลุเป้าหมายการ "แยก" ระหว่าง ผู้สั่งซื้อบริการสุขภาพกับผู้ให้บริการด้านสุขภาพ

3) ปรับโครงสร้างองค์การระบบสาธารณสุขอย่างน้อยที่สุดให้ใกล้เคียงกับองค์การเอกชน

4) การจัดสรรต้นทุน

5) การปฏิรูปการบริหารจัดการและงบประมาณ

6) การกระจายอำนาจ และการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสุขภาพ

7) การจัดสรรงบประมาณใหม่ในระบบสาธารณสุขไปยังสิ่งจำเป็นในการให้บริการที่มีการบริหารต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ

คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโรงพยาบาลองค์การมหาชนใน 5 ประเทศ ซึ่งในแต่ละประเทศมีการก่อตั้งเป็นโรงพยาบาลองค์การมหาชนตามลำดับดังนี้ ประเทศกานา ประเทศเคนย่าและอินเดียเริ่มในปีค.ศ. 1987 ประเทศอินโดนีเซียในปี ค.ศ. 1993 และประเทศซิมบับเว ในปี ค.ศ. 1975

ตารางที่ 2.3 เหตุผลในการจัดตั้งโรงพยาบาลองค์การมหาชน

ประเทศ	เหตุผล
ประเทศกาน่า	:การจัดสรรทรัพยากร, ระยะทางไกลจากรัฐบาล, การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ, การพัฒนาคุณภาพการรักษา, และมีภาพลักษณ์ที่ดี
ประเทศเคนย่า	:การจัดสรรทรัพยากร, การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ, การพัฒนาคุณภาพการรักษา
ประเทศอินเดีย	:การจัดสรรทรัพยากร, ระยะทางไกลจากรัฐบาล, การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ
ประเทศอินโดนีเซีย	:การจัดสรรทรัพยากร, การดูแลต้นทุน
ประเทศซิมบับเว	:เน้นกลุ่มผู้บริโภคระดับผู้นำ

ที่มา: Govindaraj and Chawla (1996, pp. 12)

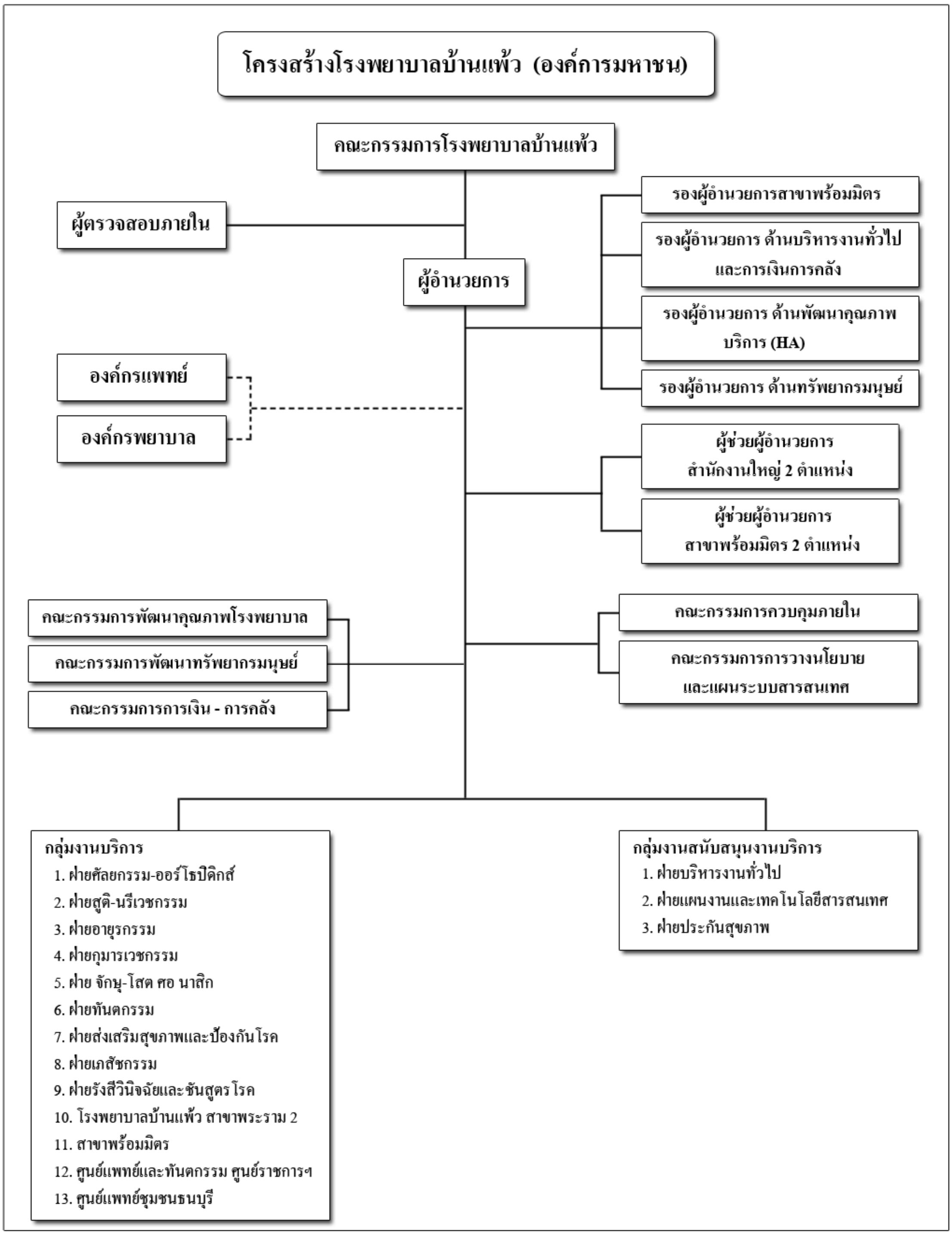
รูปแบบองค์การในโรงพยาบาลองค์การมหาชน

ใน 5 ประเทศผู้ศึกษาพบว่ามี 2 รูปแบบที่ใช้ในการบริหารจัดการองค์การ คือ รูปแบบที่เป็นคณะผู้บริหาร (Corporate) คือบริหารองค์กรเดียว และ แบบหลากหลายองค์การ (Parastatal) 4 ใน 5 ประเทศใช้รูปแบบคณะผู้บริหาร มีเพียงประเทศอินเดียที่เป็นแบบหลากหลายองค์การ รูปแบบนี้ใช้ในรัฐบาลของ Pradesh ในการสร้างโรงพยาบาลองค์การมหาชน โดยอยู่บนพื้นฐานของการมีองค์การมหาชนในรูปแบบเดียวในหลากหลายองค์การ โรงพยาบาล APVVP (Andhra Pradesh Vaidya Vidham Parishad) ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นแบบ 2 รัฐบาลในการบริหารจัดการหลายๆ โรงพยาบาลในรัฐ (ลักษณะเป็นการบริหารสาขา มีโรงพยาบาลต้นแบบที่เป็นรูปแบบหลักและเป็นตัวแทนในการควบคุมสาขา) รูปแบบนี้มีประโยชน์มากมาย ดังนี้ 1) รัฐบาลสามารถติดต่อกับโรงพยาบาลเดียวที่เป็นต้นแบบและเป็นตัวแทนของโรงพยาบาลองค์การมหาชนทั้งหมด 2) ง่ายต่อการกำกับดูแลในการดูแลเพียงองค์การเดียวแทนที่จะเป็นหลายๆองค์การ 3) องค์การมหาชนเพียงองค์การเดียวต้องการทีมบริหารจัดการที่ดีเพียงทีมเดียว ในการเป็นต้นแบบและฝึกอบรมให้กับหลายๆองค์การ แต่ในขณะเดียวกันรูปแบบนี้ก็มีข้อเสียหลายประการ ดังนี้ 1) หลายๆ โรงพยาบาลยังคงไม่เป็นองค์การมหาชน และประโยชน์จากการเป็นองค์การมหาชนยังไม่แน่ชัดเต็มที่ 2) องค์การมหาชนที่มีประสิทธิภาพยังคงอยู่ในอันตราย เพราะมันเป็นการง่ายที่รัฐบาลจะควบคุมเหนือองค์การเดียว 3) ผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพในองค์การใหญ่ที่เป็นต้นแบบ สามารถสร้างผลกระทบต่อเนื่องไปยังโรงพยาบาลอื่นๆ ได้

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยที่ทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ พบว่า ในการเป็นโรงพยาบาลองค์การมหาชนใน 5 ประเทศ ความมีอิสระในการกำหนดเป้าหมายสุขภาพ การบริหารจัดการด้านกลยุทธหรือการจัดตั้งคณะผู้บริหาร รวมไปถึงการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารบุคคลากรและการเงินยังคงถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงประเทศอินเดียที่ค่อนข้างมีอิสระในการบริหารจัดการด้านการจัดซื้อและการเงิน ส่วนด้านงบประมาณได้เปลี่ยนมาเป็นเงินอุดหนุน (Block Grant) ในทั้ง 5 ประเทศ

จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศได้มีการปฏิรูประบบสุขภาพ และในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาได้ใช้แนวทางขององค์การมหาชนเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การด้านสุขภาพเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในด้านการบริหารจัดการ การงบประมาณ การพัฒนาคุณภาพการรักษา และความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสุขภาพ

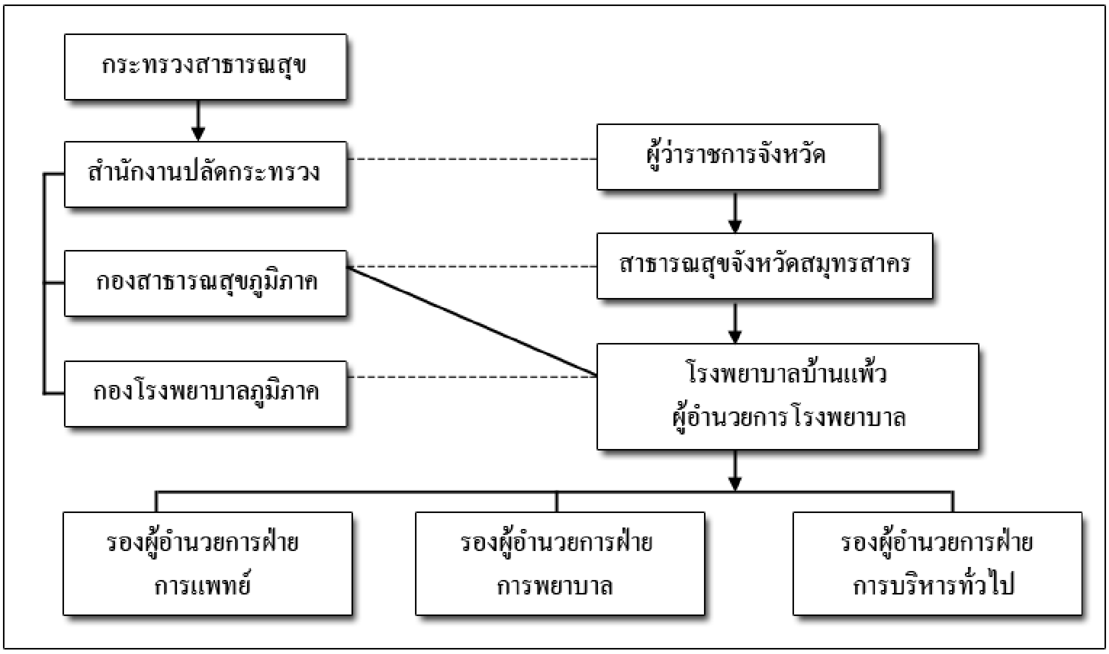
สำหรับประเทศไทยได้นำรูปแบบองค์การมหาชนมาใช้ในระบบสุขภาพของไทยเช่นกัน ดังโครงสร้างการบริหารและแผนถ่ายโอนการบริการด้านสุขภาพสู่ท้องถิ่นที่ได้นำเสนอแล้วในข้างต้น ณ ปัจจุบัน พบว่ามีเพียงโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การมหาชน (จัดตั้งในพ.ศ. 2543) ภายหลังจากที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จากการศึกษาพบว่าโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีโครงสร้างการบริหารจัดการ ดังภาพประกอบที่ 2.9



ภาพประกอบที่ 2.9 โครงสร้างองค์การโรงพยาบาลบ้านแพ้ว
ที่มา : http://bphosp.or.th

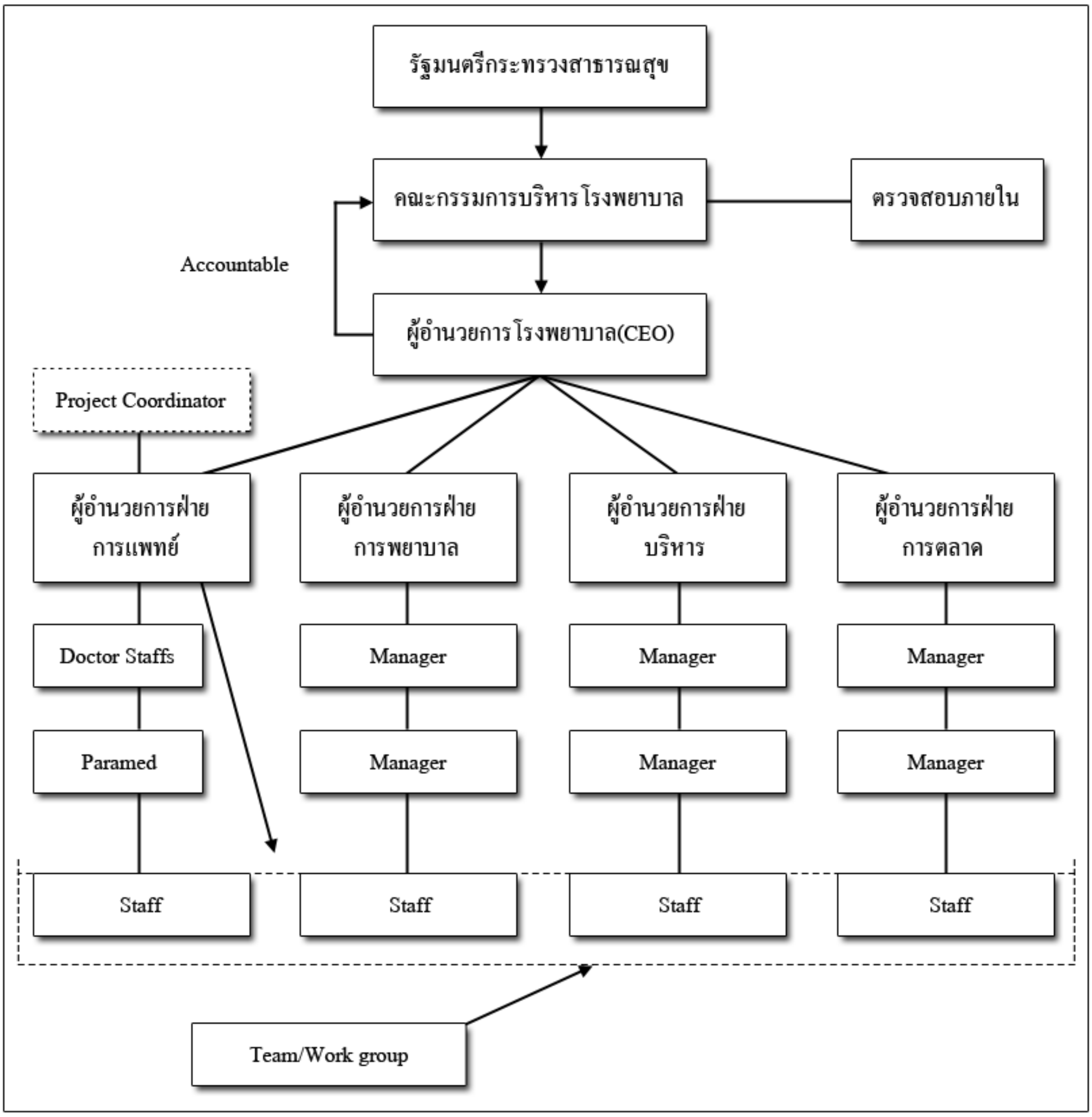
จากแผนภาพจะเห็นได้ว่าเป็นการบริหารจัดการที่มีโครงสร้างองค์การแบบแบนราบ (Flat Organization) และมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นลงจากเดิมเหลือเพียง 3 ชั้น ซึ่งทำให้กระบวนการตัดสินใจในการบริหารโรงพยาบาลอยู่ที่คณะกรรมการบริหารโรงพยาบาล แต่เดิมนั้นอำนาจหน้าที่การ

ตัดสินใจยังรวมอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นโครงสร้างองค์การแบบราชการ (Bureaucratic Organization) ดังภาพประกอบที่ 2.10



ภาพประกอบที่ 2.10 โครงสร้างการบริหารแบบเดิม
ที่มา : จินตนา ชัยยวรรณาการและคณะ (2543, หน้า 72)

จากการทบทวนวรรณกรรมในข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัดการโครงสร้างแบบแมททริกซ์ (Matrix Structure) มาประยุกต์ใช้ในองค์การมหาชน ดังภาพประกอบที่ 2.11



ภาพประกอบที่ 2.11 โครงสร้างแบบแมททริกซ์ในการบริหารจัดการองค์มหาชนสำหรับสาธารณสุข ที่มา : ประยุกต์จาก Planned Matrix (Gottlieb, 2007, pp.69)

จากโครงสร้างองค์กรในข้างต้นเป็นการประยุกต์ใช้รูปแบบโครงสร้างแบบ Planned Matrix ซึ่งเหมาะสมกับองค์การที่ต้องการความร่วมมือจากแผนกอื่นๆในการแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบรุนแรง ซึ่งผู้อำนวยการ (CEO) จะเป็นผู้มอบหมายงานให้กับผู้อำนวยการในระดับรองลงมาในการเป็นผู้ประสานงานเพื่อหาข้อมูลและแนวทางแก้ไขจากส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสมาชิกทีมจะไม่เกิดความตึงเครียดหรือกดดัน เนื่องจากผู้ประสานงานจะต้องวางตัวเป็นกลางและเป็นมิตรกับสมาชิกทีม ดังจะเห็นได้ว่าเป็นการบริหารจัดการ ในการสั่งการและควบคุมในส่วนแรกยังคงเดิม คือ จากรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข มอบอำนาจมายังคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาล ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการควรมีขนาดตั้งแต่ 10 – 30 คน โดยมีตัวแทนจากภาครัฐ เพื่อทำหน้าที่คอยเฝ้าระวัง

ตรวจสอบและดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวม ตามพันธกิจของการมีโรงพยาบาลของรัฐ ขณะเดียวกันควรมีตัวแทนจากภาคชุมชนท้องถิ่น เพื่อช่วยประสานสัมพันธ์กับชุมชน และสนองความจำเป็นของชุมชน ควรมีนักการเงินและการบัญชี เพื่อใช้ในการตรวจสอบและการวางแผนทางด้านการเงิน มีนักธุรกิจเพื่อใช้ความสามารถทางธุรกิจ ส่วนนักวิชาชีพทางสุขภาพจะได้แง่วิชาการและการบริการ สำหรับด้านคุณธรรมจริยธรรมและกฎหมาย อาจมีซ้อนอยู่ในกรรมการบางคนแล้วหรือมีผู้ที่เลือกมาพิเศษเพื่อการนั้น จุดสำคัญคือ กรรมการบริหารจะต้องเข้าใจกิจการของโรงพยาบาลและมีวิสัยทัศน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีบุคลิกภาพและเจตคติที่ดีที่จะร่วมกับผู้บริหารโรงพยาบาลในการจัดการปกครองที่ดีให้แก่โรงพยาบาลซึ่งจะต้องมีสมดุลในหลายๆด้าน (จรัส สุวรรณเวลา, 2546 , หน้า 228) และจากคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลมาสู่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ตามลำดับ ซึ่งเป็นสายการบังคับบัญชาที่สั้น ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีการประสานงานทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ เหมาะแก่การแก้ไขปัญหาระยะสั้น และยุติทีมเมื่อจบโครงการ อีกทั้งยังมีการแสดงความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อคณะกรรมการโรงพยาบาลของผู้อำนวยการและฝ่ายตรวจสอบภายใน เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและป้องกันการทุจริต

สำหรับปัญหาการบริหารราชการในด้านสาธารณสุขไทยนั้น พบว่ามีปัญหาต่างๆมากมาย เช่น ปัญหาด้านค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่เพิ่มมากขึ้น ปัญหาด้านความสามารถในการเข้าถึงบริการ ปัญหาความไม่สะดวกและความล่าช้าในการรับบริการ ปัญหาการกระจุกตัวของแพทย์และพยาบาลในเมือง ปัญหาการขาดแคลนเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ในบางพื้นที่ ปัญหาความไม่สามารถพัฒนาความชำนาญเฉพาะทาง ปัญหาด้านปริมาณงานที่มากเกินกว่ากำลังการให้บริการ ปัญหาการขาดขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในโรงพยาบาล ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทางการแพทย์ ปัญหาการขาดความคล่องตัวในการบริหารงานของโรงพยาบาล ปัญหาด้านการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพการรักษาพยาบาล ปัญหาด้านความสามารถในการตรวจสอบของระบบสาธารณสุข ความคุ้มค่าหรือประสิทธิภาพของระบบสาธารณสุข ตลอดจนการทุจริต คอร์รัปชั่น เป็นต้น (วันชัย มีชาติและ อร่าม ศิริพันธ์, 2542, หน้า 16-17) จนก่อให้เกิดการปฏิรูประบบสาธารณสุขไทยนั่นเอง และแนวความคิดขององค์การมหาชนจึงเป็นแนวคิดหนึ่งที่กระทรวงสาธารณสุขไทยนำมาใช้ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขในด้านการบริหารโรงพยาบาลของรัฐ บนแนวคิดที่เชื่อว่าโรงพยาบาลภาครัฐจะสามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทั้งในด้านการรักษา การบริหารจัดการทางการเงิน การบริหารบุคลากร การพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการ ทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชน เพื่อที่จะสามารถแข่งขันในตลาดสุขภาพกับภาคเอกชนด้วยราคาที่ยุติธรรมและมีคุณภาพที่ทัดเทียม ซึ่งประชาชนจะมีทางเลือกมากขึ้นในการเข้ารับบริการด้านสุขภาพ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าภาครัฐยังคงเป็นผู้ที่จัดบริการสาธารณะหลักให้แก่ภาคประชาชน ในปัจจุบันในโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงภาครัฐต้องมีการปรับตัว ซึ่งการจัดบริการสาธารณะบางประเภทไม่อาจใช้กลไกการบริหารแบบระบบราชการได้ เนื่องจากปัญหาของระบบ

ราชการที่ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ เช่น ปัญหาโครงสร้างองค์การที่ใหญ่มาก ทำให้มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว มีกฎ ระเบียบวินัยที่มากมายและเคร่งครัด จนขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ยังขาดการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นระบบ เมื่อบุคลากรอยู่ในระบบราชการนานๆ ก็จะทำให้เกิดการขาดการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ ปัญหาขาดการประสานงานในแนวนอน เป็นต้น ในการจัดบริการสาธารณะบางประเภทก็ไม่อาจใช้รูปแบบของรัฐวิสาหกิจได้เช่นกัน เนื่องจากเป็นการจัดบริการสาธารณะที่ไม่มุ่งหวังผลกำไร จึงจำเป็นต้องใช้การบริหารจัดการรูปแบบพิเศษ หรือที่เรียกว่าองค์กรประเภทที่สาม คือ องค์การมหาชนนั่นเอง

องค์การมหาชนนั้นเป็นองค์การที่มีลักษณะเฉพาะต้องการความยืดหยุ่น ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูง โดยมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและมีองค์การบริหารงานที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองและรวดเร็วทันท่วงที จากทฤษฎีองค์การในเบื้องต้นที่กล่าวไว้ จะพบว่าหากองค์การมหาชนยังคงใช้วิธีการบริหารแบบระบบราชการอยู่คงไม่เหมาะสมนัก ด้วยปัญหาของระบบราชการดังที่กล่าวไว้แล้ว และจากปัญหาของวิกฤติ เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนตามพิธีการมากเกินไป (Red Tape) จากการถูกควบคุม กำกับอย่างเคร่งครัดจากส่วนกลาง จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาสู่รูปแบบโครงสร้างแบบแมททริกซ์ ซึ่งมีความยืดหยุ่นเหมาะกับการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างบ่อยของสภาพแวดล้อมภายนอกที่มักไม่มีความแน่นอน มีการประสานงานทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน ซึ่งสามารถแก้ไขหรือลดปัญหาการขาดการประสานงานในแนวนอน หรือปัญหาระหว่างแผนกได้ อีกทั้งยังมีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้จัดการของทั้งฝ่ายตำแหน่งงาน และฝ่ายผู้จัดการโครงการได้ และยังก่อให้เกิดการร่วมมือหรือการมีส่วนร่วมจากผู้ปฏิบัติการ ที่ก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ และการทำงานเป็นทีม แต่ทั้งนี้ต้องอาศัยความสามารถทางด้านมนุษยสัมพันธ์ของทั้งผู้บริหารระดับสูงที่เป็นผู้มอบอำนาจให้กับผู้จัดการทั้งสองฝ่าย ผู้บริหารระดับกลางที่เป็นหัวหน้าผู้ปฏิบัติการ และระดับปฏิบัติการที่ต้องปรับตัวกับการมีหัวหน้างานสองคนได้เป็นอย่างดี แม้ว่าโครงสร้างแบบแมททริกซ์จะมีจุดอ่อนอยู่บ้างดังที่กล่าวไว้ในข้างต้น

ประวัติโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)

เดิมโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นสถานีอนามัยชั้น 1 เริ่มก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2508 เปิดให้การรักษาและรับผู้ป่วยได้ 10 เตียง ต่อมายกระดับเป็นโรงพยาบาลประจำอำเภอหรือโรงพยาบาลชุมชน สังกัดกระทรวงสาธารณสุข บริหารแบบระบบราชการและมีการขยายการบริการรองรับผู้ป่วยได้ 180 เตียง ด้วยผลจากเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. 2540 และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครองทำให้รัฐบาลไทยดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ที่เน้นการกระจายอำนาจและการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับภาครัฐ

ประกอบกับ กระทรวงสาธารณสุขมีนโยบายปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ตามข้อเสนอแนะของนักวิชาการจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และจากการสนับสนุนของกลุ่มแพทย์ชนบท และเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขการขอกู้เงินจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพโรงพยาบาลของรัฐ ด้วยการนำรูปแบบการบริหารรูปแบบโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ (Autonomous Hospital) ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งในการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่มีความคล่องตัว เป็นอิสระ มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล และเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเป็นองค์การที่ไม่แสวงผลกำไร จากการสรรหาโรงพยาบาลของรัฐที่จะนำร่องจำนวน 7 แห่ง ผลการสรรหามีเพียงโรงพยาบาลบ้านแพ้ว ที่มีความพร้อมสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดนี้ได้ เนื่องจากผู้อำนวยการในขณะนั้น คือนพ.วิทิต อรรถเวชกุล ได้พยายามนำวิธีการบริหารจัดการแบบกึ่งรัฐกึ่งเอกชนมาดำเนินการบริหาร และมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนั้นหลักการบริหารดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกับแนวคิดโรงพยาบาลในกำกับของรัฐ โรงพยาบาลบ้านแพ้วจึงได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยเป็นโรงพยาบาลแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชน การให้ความเสมอภาคในการให้บริการสุขภาพ และความมีประสิทธิภาพในการบริหาร และประสิทธิผลในการให้บริการ คุ้มค่ากับงบประมาณ โดยอยู่บนหลักพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รูปแบบการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข คณะกรรมการมีอำนาจสูงสุด และเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบาย ยึดนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก การออกระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหาร สวัสดิการ ค่าตอบแทน กำหนดขึ้นโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (good governance) (http://www.bphosp.or.th)

โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นโรงพยาบาลของรัฐที่ประชาชนใฝ่ฝัน และเป็นโรงพยาบาลในกำกับการดูแลของรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคลมุ่งตอบสนองความต้องการของชุมชน ประชาชนมีส่วนร่วมควบคุมกำกับดูแล โดยผ่านคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ตัวแทนของชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคราชการ มีความคล่องตัวในการบริหารกิจกรรมประจำวันทุกด้าน อยู่ได้ด้วยผลงานและได้รับผลตอบแทนตามผลงาน ไม่ได้แสวงหากำไรเป็นหลัก ประชาชนผู้ยากไร้หรือด้อยโอกาสยังได้รับการดูแลรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า (ฟรี) ทั้งนี้โรงพยาบาลได้ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารให้มีความคล่องตัว และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ผลการดำเนินงานมีผลงานก้าวหน้าเป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ เป็นที่พอใจของผู้ที่เข้ามารับบริการ ทั้งนี้โรงพยาบาลมีความพยายามที่จะพัฒนาในด้านอาคาร สถานที่ เครื่องมือทางการแพทย์ให้ทันสมัย นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ เสาะแสวงหาแพทย์เฉพาะทางที่มีความสามารถ

ให้ทุนการศึกษาแพทย์ พยาบาล ศึกษาต่อ ทำเครือข่ายกับโรงพยาบาลต่างๆ เพื่อเพิ่มศักยภาพของโรงพยาบาล พัฒนาระบบการพัสดุ การเงิน และการตรวจสอบภายใน ตั้ง Primary Care Unit (PCU) เพิ่มขึ้นในเขตชุมชนใหญ่ พร้อมทั้งพัฒนาบุคลากรของโรงพยาบาลให้มีคุณภาพ มีคุณธรรม จริยธรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป

โครงสร้างการบริหาร

โรงพยาบาลบ้านแพ้วบริหารโดย "คณะกรรมการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว" ประกอบด้วย

1. ประธานกรรมการ สรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิ และต้องมิใช่ข้าราชการ
2. กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร และนายแพทย์สธารณสุขจังหวัดสมุทรสาคร
3. กรรมการผู้แทนชุมชน จำนวน 3 คน สรรหาจากคนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนนั้นไม่น้อยกว่า 2 ปี ซึ่งเสนอโดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรประชาชนในท้องถิ่นในเขตอำเภอบ้านแพ้ว
4. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน สรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านสาธารณสุข การบริหาร การเงิน การบัญชี กฎหมาย หรือสาขาอื่นๆ อันเป็นประโยชน์แก่กิจการของโรงพยาบาล ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมิใช่ข้าราชการ มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐอย่างน้อยหนึ่งคน
5. ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์การสรรหา ให้คณะกรรมการโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา มีจำนวนไม่เกิน 11 คน เพื่อทำหน้าที่สรรหาประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนชุมชน และกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยต้องสรรหาเป็นจำนวน 2 เท่า เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรี แต่งตั้งโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร เป็นประธานกรรมการสรรหา กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิ์ได้รับการเสนอชื่อเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้การดำเนินการ สรรหาต้องดำเนินการก่อนครบวาระ การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 90 วัน

ทั้งนี้ ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น และไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของโรงพยาบาล ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนชุมชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

แผนปฏิบัติงาน 4 ปี พ.ศ. 2555 – 2558 โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ประกอบด้วย

วิสัยทัศน์

เป็นองค์การมหาชนที่เรียนรู้ มุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านการบริการ บริหารอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างและดูแลสุขภาวะของตนเอง

พันธกิจ

1. สร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ
2. ให้การรักษาพยาบาลโดยมีหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
3. ฟื้นฟูสภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจ
4. เป็นแหล่งแลกเปลี่ยน เรียนรู้ขององค์กรและสถาบันต่างๆ

ยุทธศาสตร์

1. สร้างเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค
2. มุ่งสู่ความเป็นเลิศด้านบริการ
3. การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์เพื่อเพิ่มศักยภาพเชิงการแข่งขัน
4. การกำกับดูแลและพัฒนาองค์การ

ค่านิยมองค์กร

1. การยึดผู้ป่วยเป็นศูนย์กลาง
2. กัลยาณมิตร (ยกมือไหว้ ทักทาย)
3. การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม
4. การมุ่งคนทำงาน (ยกย่องคนดี มีภาวะผู้นำ)
5. การพัฒนาคุณภาพอย่างต่อเนื่องและสร้างนวัตกรรม
6. การรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม
7. การใช้มาตรฐานการปฏิบัติงาน/ผลลัพธ์ที่ดี

โรงพยาบาลได้จัดการบริการ ดังนี้

1. ฝ่ายอายุรกรรม มีอายุรแพทย์จำนวน 8 ท่าน โดยมีผู้เชี่ยวชาญด้านระบบทางเดินหายใจ 1 ท่าน และผู้เชี่ยวชาญโรคไต 2 ท่าน

2. ฝ่ายศัลยกรรมทั่วไป มีศัลยแพทย์ในเวลาจำนวน 4 ท่าน นอกเวลามีศัลยแพทย์จากโรงพยาบาลศูนย์ และโรงพยาบาลข้างเคียงมาเป็นแพทย์เวร

3. ฝ่ายศัลยกรรมออร์โธปิดิกส์ มีศัลยแพทย์ออร์โธปิดิกส์จำนวน 2 ท่าน ปัจจุบันมีศักยภาพพร้อมให้บริการทางด้านกระดูกและข้อ ทั้งการรักษา การผ่าตัดเปลี่ยนข้อเข่า เปลี่ยนข้อสะโพก หรือการผ่าตัดกระดูกสันหลัง

4. ฝ่ายสูติ-นรีเวชกรรม มีสูติแพทย์จำนวน 4 ท่าน ได้เปิดบริการเป็นพิเศษในวันอาทิตย์ สำหรับผู้ประกันตนที่ใช้สิทธิประกันสังคม ให้บริการทำคลอดโดยสูติแพทย์ด้วยความเสมอภาคสำหรับผู้ป่วยทุกราย โดยไม่ต้องเสียค่าฝากครรภ์พิเศษหรือค่าคลอดพิเศษ

5. ฝ่ายกุมารเวชกรรม มีกุมารแพทย์จำนวน 7 ท่าน ให้การดูแลด้านการรักษาและส่งเสริมสุขภาพ ซึ่งเด็กในอำเภอบ้านแพ้วมีจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ

6. ฝ่ายจักษุ มีจักษุแพทย์จำนวน 10 ท่าน ทีมงานและเครื่องมืออุปกรณ์ที่มีความพร้อมในการให้บริการอย่างครบวงจร ให้บริการหน่วยผ่าตัดต้อกระจกเคลื่อนที่สำหรับชุมชนหรือหน่วยงานต่างๆ ที่แจ้งขอการสนับสนุนหรือขอความช่วยเหลือ

7. ฝ่ายทันตกรรม มีทันตแพทย์จำนวน 11 ท่าน นอกจากนี้ยังมีทันตาภิบาล ผู้ช่วยทันตแพทย์ร่วมเป็นทีมให้บริการ มีหน่วยบริการเชิงรุก รถทันตกรรมเคลื่อนที่ ให้บริการทันตกรรมในโรงเรียน เพื่อดูแลสุขภาพด้านทันตกรรมของนักเรียนในโรงเรียนเขตอำเภอบ้านแพ้ว

8. ฝ่ายส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ให้การดูแลเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคทั้งในและนอกโรงพยาบาล มีหน่วยสุขภาพดีเริ่มที่บ้าน (HHC) ซึ่งมีทั้งหมด 3 ทีม โดยแต่ละทีมจะมีพยาบาล ผู้ช่วยพยาบาล และพนักงานขับรถ ไปให้การดูแลผู้ป่วยอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่อยู่ในโรงพยาบาลจนกระทั่งกลับบ้าน ดูแลผู้ป่วยเรื้อรัง และผู้ป่วยสูงอายุ โดยใช้หลักการ Home Base ใช้บ้านเป็นศูนย์กลางในการดูแลผู้ป่วย ให้ญาติมีส่วนร่วมในการดูแลผู้ป่วยร่วมกับทางโรงพยาบาล

ปัจจุบันโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ได้ให้บริการทั้งในเขตพื้นที่และนอกเขตพื้นที่ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และสนองนโยบายของรัฐ โดยขยายการบริการเพิ่มอีก 8 แห่ง ดังนี้

ในเขตอำเภอบ้านแพ้ว ได้แก่

1. สาขาหลักห้า ให้บริการด้านการรักษา ส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค ฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านร่างกายและจิตใจ ให้แก่ประชาชนในชุมชนหลัก 5 และพื้นที่ใกล้เคียง
2. สาขาเกษตรพัฒนา
3. ศูนย์การแพทย์หลักสาม
4. สาขาพระราม 2 (ริมถนนพระราม 2)

นอกเขตพื้นที่ ได้แก่

1. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (สาขาพร้อมมิตร) กรุงเทพมหานคร เปิดให้บริการ 24 ชั่วโมง เป็นการเพิ่มศักยภาพการบริการและการส่งต่อผู้ป่วยของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ในระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยการเข้ามาบริหารกิจการของโรงพยาบาลพร้อมมิตร เริ่มให้บริการวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2548 จัดให้บริการอายุรกรรม ศัลยกรรมทั่วไปและศัลยกรรมเฉพาะทาง จักษุ หู คอ จมูก และทันตกรรม เป็นต้น

2. ศูนย์แพทย์และทันตกรรม ในศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม พ.ศ. 2550 อาคาร B แจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร เริ่มให้บริการวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2552 ด้านจักษุและทันตกรรม อาคาร A เริ่มให้บริการวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2552

3. ศูนย์ล้างไตทางช่องท้อง บริเวณวงเวียนใหญ่ กรุงเทพมหานคร

4. ศูนย์แพทย์ชุมชนธนบุรี กรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้การขยายสาขาดังกล่าว เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สามารถขยายสาขาได้ในกรณีที่เป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ แต่จะต้องอยู่ภายใต้การบริหาร ของคณะกรรมการบริหารเพียงชุดเดียว (http://www.bphosp.or.th)

การดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข

1. โดยกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 หรือ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 ได้ระบุไว้ว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ที่จะต้องตอบสนองนโยบายของกระทรวงสาธารณสุขในทุกด้าน เพียงแต่การบริหารจัดการมีความเป็นอิสระ สามารถตัดสินใจและเลือกวิธีการบริหารทรัพยากรด้วยตนเอง

2. โรงพยาบาลต้องตอบสนองความต้องการหรือความเดือดร้อนของชุมชนหรือพื้นที่ที่ดูแลหรือตั้งอยู่โดยตรง ซึ่งเป็นนโยบายระดับพื้นที่หรือท้องถิ่น เมื่อโรงพยาบาลบ้านแพ้วปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานนิติบุคคล ของรัฐจึงไม่ได้พึ่งพาการสนับสนุนใดๆ จากหน่วยงานส่วนกลาง นับว่าได้ช่วยประหยัด การใช้ทรัพยากรหรือภาระให้กับหน่วยงานส่วนกลางเป็นอย่างมาก

3. การปรับเปลี่ยนการใช้งบประมาณจากระบบ Cash Basis มาเป็น Accrual Basis สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงการคลังและรัฐบาลในปัจจุบัน

4. โรงพยาบาลพึ่งตนเองจากรายได้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ข้าราชการ ประกันสังคม กองทุนทดแทน ฯลฯ และไม่ได้ของบสนับสนุนจากสำนักงบประมาณหรือกระทรวงสาธารณสุข

5. โรงพยาบาลรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล สวัสดิการ ตลอดจนค่าชดเชยต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ โดยไม่ได้ของบสนับสนุนจากส่วนกลาง

6. การเปลี่ยนสถานภาพของเจ้าหน้าที่จากข้าราชการ มาเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน ซึ่งต้องมีการปรับเงินเดือนค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นประมาณ 1.5 เท่า โรงพยาบาลรับผิดชอบค่าใช้จ่ายโดยไม่ได้ใช้งบประมาณของแผ่นดิน

7. โรงพยาบาลต้องรับผิดชอบจ่ายค่าตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

8. เพิ่มความรับผิดชอบที่โรงพยาบาล และกรรมการมีต่อสาธารณะได้อย่างชัดเจน โดย โรงพยาบาลเน้นการจัดระบบการทำงานที่โปร่งใส และสามารถ ตรวจสอบได้ เช่น การจัดซื้อ มีการแสดงข้อมูลการจัดซื้อทางเครือข่าย Internet ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ป้องกัน การทุจริตในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การสมยอมของบริษัท ผู้รับเหมาต่างๆ อย่างได้ผล

9. เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารโรงพยาบาล โดยยึดเอาปัญหา ความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเป็นเป้าหมาย การ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายรูปแบบ

10. ข้อมูลข่าวสาร ด้านแนวคิด และรูปแบบนวัตกรรมใหม่ๆ ของการดูแลสุขภาพ ในชุมชน การสร้างเครือข่ายคนรักสุขภาพในชุมชน การร่วมลงทุนในรูปแบบของการบริจาค เพื่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงพยาบาลชุมชนแห่งนี้เพิ่มมากขึ้น อาทิเช่น ประชาชนในพื้นที่ อำเภอบ้านแพ้ว และอำเภอใกล้เคียงกำลังรวบรวมทรัพย์และปัจจัยเพื่อจัดซื้อที่ดิน จำนวน 6 ไร่เศษ เป็นมูลค่า 10.3 ล้านบาท ให้แก่โรงพยาบาล และในอดีตก็ได้จัดตั้งกองทุนมูลนิธิซึ่งมีนโยบาย สนับสนุนการบริการของโรงพยาบาล ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา โดยยึดแนวคิดว่า “โรงพยาบาล บ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นของชุมชน บริหารโดยชุมชน และเพื่อคุณภาพชีวิตของชุมชน”

11. เพิ่มศักยภาพและพื้นที่ในการให้บริการ โดยดำเนินการโครงการสร้างตึกสมเด็จ ย่า 90 พรรษา ระยะที่ 2 ซึ่งจะสามารถขยายพื้นที่การให้บริการและเพิ่มจำนวนเตียงสำหรับผู้ป่วยที่ ต้อง พักรักษาตัวในโรงพยาบาล ได้ประมาณ 100 เตียง

ผลงานสำคัญตามเจตนารมย์องค์การมหาชน (โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) รายงานประจำปี 2555, http://www.bphosp.or.th) มีดังนี้

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีทำงาน ได้แก่ การใช้ Contract out การเช่า ทรัพย์สิน เช่น ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ อุปกรณ์สำนักงาน ครุภัณฑ์การแพทย์ นักวิจัย ระบบบัญชี เป็นต้น

2. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ สามารถปรับโครงสร้าง ได้รวดเร็ว เป็นองค์กรแนวราบ สื่อสารระหว่างองค์กรได้รวดเร็ว ครอบคลุมโครงสร้างการบริหารจัดการ ปรับเปลี่ยนระเบียบข้อบังคับได้ตามสถานการณ์ เป็นต้น

3. การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ คือ มีระบบเป็นของตนเอง มีความ คล่องตัว มีเงินอุดหนุนที่มีการคิดแบบเหมาจ่ายต่อหัว มีการวางแผนการใช้จ่ายเงิน และการคุม งบประมาณการใช้จ่ายอย่างเป็นระบบ

4. การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ เช่น การสรรหาเป็นระบบ เปิด ทำสัญญารายโครงการ หรืองานพิเศษ เน้นการประเมินแบบ 360 องศา ใช้ตัวชี้วัดในการ ประเมิน มีความยืดหยุ่นในการจัดสรรบุคลากรให้เหมาะกับงาน แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ายังมีการ Turnover Rate ค่อนข้างสูง

5. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ ค่านิยม และวัฒนธรรม มุ่งเน้นผลลัพธ์ของงาน ความรับผิดชอบ ความคิดสร้างสรรค์ ความซื่อสัตย์ บริการด้วยใจ การศึกษาหาความรู้ในวิทยาการใหม่ๆ และการเป็น Role Model (ต้นแบบ) ของระดับบริหาร

6. การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย เช่น ระบบฐานข้อมูลที่เชื่อถือได้ มีแผนพัฒนาบุคลากรต่อเนื่อง จัดทำ e-Government เป็นต้น

7. การเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่การสรรหากรรมการบริหารจากภาคประชาชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น ประชุมผู้นำชาวบ้าน เวทีการประเมินการทำงานขององค์กร การตรวจสอบจากภาคประชาชน เป็นต้น

8. มีการพัฒนาและมีการทำงานร่วมกันระหว่างโรงพยาบาล สถานีอนามัย และท้องถิ่น

9. ร่วมกิจกรรมกับชุมชน และ กระตุ้นให้ชุมชนมีการรวมกลุ่มทำกิจกรรมในการสร้างเสริม สุขภาพ สร้างเครือข่ายภาครัฐและเอกชน

10. กระตุ้นให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลสุขภาพของตนเอง

11. ดำเนินการโครงการนำร่องร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในการพัฒนาต้นแบบการจัดการและระบบการบำบัดทดแทนไต สำหรับผู้ป่วยไตวายเรื้อรังระยะสุดท้าย

12. ปรับปรุงด้านโครงสร้าง อาคารสถานที่ ให้มีความเพียงพอต่อจำนวนผู้รับบริการ โดยมีการดำเนินงานโครงการสร้างตึกสมเด็จย่าระยะที่ 2

13. ดำเนินการโครงการผ่าตัดต้อกระจกเคลื่อนที่เฉลิมพระเกียรติ ร่วมกับ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ราชวิทยาลัยจักษุแพทย์แห่งประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรภาคเอกชน เพื่อช่วยลดปัญหาผู้ป่วยที่มีสายตาพิการจากต้อกระจก ซึ่งต้องรอคอยเพื่อให้ได้รับการผ่าตัดเป็นเวลานาน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยในประเทศ

จเด็จ ธรรมธัชอารี, แพร จิตตินันทน์, มยุรี ธนะทิพานนท์ (2544, หน้า 1-136)ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการออกจากระบบราชการขององค์การมหาชน กรณีศึกษาโรงพยาบาลบ้านแพ้ว” การศึกษาครั้งนี้เป็นการติดตามกระบวนการปรับองค์กรของโรงพยาบาลบ้านแพ้วจากระบบราชการเดิมเป็นองค์การมหาชนอิสระ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความซับซ้อนในการบริหาร เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ตอบสนองวัตถุประสงค์ทางการเมือง เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เพิ่มความรับผิดชอบในการบริหารและการมีส่วนร่วมของชุมชน การศึกษาวิจัยครั้งนี้ทำได้เพียงติดตามกระบวนการออกนอกระบบที่เกิดขึ้นระหว่างเดือน

พฤษภาคม พ.ศ.2543 - เมษายน พ.ศ.2544 และแสดงข้อมูลพื้นฐานต่างๆเพื่อการศึกษาต่อไปในอนาคตเท่านั้น นอกไปจากนี้ การออกนอกระบบของโรงพยาบาลบ้านแพ้วมีลักษณะเฉพาะเนื่องจาก

1) โรงพยาบาลมีผู้อำนวยการที่มีบุคลิกภาพมีความเป็นผู้นำสูง และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาโรงพยาบาล

2) บริบทชุมชนของอำเภอบ้านแพ้ว เป็นชุมชนที่มีผู้นำชุมชนทั้งโดยธรรมชาติและจากการชักชวนมารวมตัวกันเพื่อทำงานพัฒนาชุมชนอย่างเข้มแข็ง

3) มีการพัฒนาด้านการบริหารและระบบบริการอย่างต่อเนื่องมากกว่า 10 ปี วัฒนธรรมองค์กรของโรงพยาบาลบ้านแพ้วไม่เหมือนวัฒนธรรมองค์กรของโรงพยาบาลของรัฐทั่วๆไป และเจ้าหน้าที่ได้ถูกหล่อหลอมด้วยระบบการทำงานที่มีการปรับปรุงอยู่ตลอด

จากผลการศึกษากระบวนการออกเป็นองค์การมหาชนอิสระของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว การออกเป็นองค์การมหาชนอิสระได้ผลเป็นที่ท้าทายต่อระบบราชการเดิม โดยการประเมินระยะสั้นพบว่าการทำงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้วภายใต้เงื่อนไขใหม่ เช่น การจ้างเหมาเอกชน (Contracting Out), การแก้ไขกฎระเบียบ (Deregulation) การคิดค่าบริการ (Fee Charge) และการใช้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นต้น ทำให้ประสิทธิภาพสูงกว่าโรงพยาบาลอื่นๆของรัฐ เช่น การใช้งบประมาณต่ำกว่า ให้ความพึงพอใจในการใช้บริการแก่ประชาชนได้ดี อย่างไรก็ตามหากจะมีการนำกระบวนการออกนอกระบบของโรงพยาบาลบ้านแพ้วไปขยายผล จะต้องคำนึงถึงความเฉพาะตัวของอำเภอบ้านแพ้ว โรงพยาบาลบ้านแพ้ว และลักษณะของผู้บริหารโรงพยาบาลด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ผลการศึกษาแสดงอย่างชัดเจนว่า นโยบายของภาครัฐและผู้บริหารระดับสูงมีอิทธิพลมากต่อการออกเป็นองค์การมหาชนอิสระ ดังนั้นหากต้องการผลักดันให้มีการออกนอกระบบมากขึ้น นโยบายจะต้องชัดเจนและมีการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บริหารระดับสูง และข้าราชการการเมืองที่มีอิทธิพลต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานข้าราชการพลเรือน, สำนักงบประมาณ) ต้องให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่การออกเป็นองค์การมหาชนอิสระจึงดำเนินได้

คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2546, หน้า iii - xii) ศึกษาเรื่อง “ตัวแบบการพัฒนาการบริหารและการจัดการภายใน โรงพยาบาลบ้านแพ้ว” เป็นการศึกษารูปแบบและการประเมินผลด้านการบริหารและการจัดการภายใน เป็นการศึกษาต่อเนื่องในปีที่ 2 ซึ่งในปีที่ 1 ของการศึกษา ช่วงปีพ.ศ. 2544 สิ้นสุดเมื่อ มกราคม พ.ศ.2545 โดยการศึกษาจะเป็นการประเมินผลการบริหารงานและการจัดการภายในเพื่อประเมินระบบด้านการจัดการ การดำเนินงาน การบริหารพัสดุ ระบบสารสนเทศ ระบบบัญชีและการเงิน ตลอดจนระบบการตรวจสอบและการบริหารภายใน อีกทั้งได้มีการสำรวจความพึงพอใจของบุคลากร ต่อการที่โรงพยาบาลบ้านแพ้วได้ออกจากการเป็นโรงพยาบาลของรัฐ มาเป็นองค์การมหาชนภายใต้การกำกับของรัฐ และทำการ

สำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ ผลงานศึกษาปีที่ 1 พบว่าระบบต่างๆหลายระบบยังไม่สมบูรณ์ ควรมีการพัฒนา และหรือปรับปรุง อีกทั้งศักยภาพของบุคลากร ที่จะบริหารและปฏิบัติงานภายใต้รูปแบบองค์กรใหม่ยังไม่พร้อมในบางประเด็น ดังนั้นถ้าได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบของการศึกษาในปีที่ 2 โดยเน้น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการให้คำปรึกษา ด้านการพัฒนาบุคลากรและด้านการประเมินผลการบริหารจัดการ

ศุภสิทธิ์ พรรณารุโณทัย และคณะ (2542, หน้า 1-106) ศึกษาเรื่อง “ระบบบริหารงานโรงพยาบาลรัฐกับโรงพยาบาลเอกชน: การบริหารจัดการทางการเงินและธุรกิจ สำหรับโรงพยาบาลรัฐที่จะบริหารอย่างอิสระ” การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบระบบการบริหารจัดการ ระบบข้อมูลข่าวสาร และระบบบริหารการเงินของโรงพยาบาลรัฐและเอกชน เพื่อสังเคราะห์เป็นต้นแบบสำหรับโรงพยาบาลรัฐที่จะบริหารงานอย่างอิสระ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า ในด้านระบบการบริหารจัดการ โรงพยาบาลเอกชนมีคณะกรรมการบริษัท/คณะกรรมการบริหารมูลนิธิ ที่วางนโยบายให้คณะผู้บริหารโรงพยาบาลดำเนินการ และคอยติดตามประเมินผลการบริหารตามนโยบาย ส่วนโรงพยาบาลรัฐบางแห่ง เช่น โรงพยาบาลโรงเรียนแพทย์ สามารถจัดรูปองค์กรให้กรรมการคณะแพทยศาสตร์และสภามหาวิทยาลัย เป็นกรรมการระดับนโยบายที่ทำให้การบริหารคล่องตัวได้ คณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลรัฐมีโครงสร้างใหญ่ เพราะใช้หลักการเป็นตัวแทนของหน่วยงาน แต่คณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลเอกชนมีขนาดเล็กกว่า รับผิดชอบต่องานมากกว่า และให้ความสำคัญกับผู้บริหารทางการเงิน และข้อมูลสารสนเทศ

ด้านการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ โรงพยาบาลรัฐมักขาดการมองภาพรวมหรือผลที่คาดว่าจะได้รับ และคณะผู้บริหารไม่ได้ใช้ข้อมูลจากระบบเพื่อการบริหารมากเท่ากับผู้บริหาร ในภาคเอกชน โรงพยาบาลรัฐมักเน้นระบบสารสนเทศเพื่อการบริการและการรายงาน ส่วนโรงพยาบาลเอกชนเน้นทั้งการบริการและการเงิน เพื่อบริหารความอยู่รอดหรือผลกำไรทางธุรกิจ แต่ไม่สนใจข้อมูลทางคลินิกในภาพรวมเท่าที่ควร

ในด้านการบริหารการเงิน โรงพยาบาลเอกชนมีบุคลากรด้านนี้มากกว่าโรงพยาบาลรัฐ 3-4 เท่า โดยมีความรับผิดชอบสูง ตั้งแต่การตั้งเป้าหมายการให้บริการ และรายได้เมื่อต้นปี พร้อมกับการประเมินรายได้ตามเป้าหมายเป็นรายงวด ระบบบัญชีในภาคเอกชน จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการรับรู้ต้นทุน งบดุล กำไร-ขาดทุน สภาพคล่องทางการเงิน และความอยู่รอดทางการเงิน และเป็นเครื่องมือของการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก ขณะที่การบริหารการเงินในภาครัฐ แม้จะมีการศึกษาเรื่องต้นทุน แต่ระบบบัญชียังเป็นในรูปบัญชีเงินสด เพื่อการควบคุมตามระเบียบราชการ ซึ่งใช้ประเมินประสิทธิภาพทางการเงินไม่ได้

ดังนั้น โรงพยาบาลรัฐที่บริหารงานอย่างอิสระ จึงควรให้ความสำคัญกับการจัดรูปองค์กรบริหารที่มีการควบคุมระดับนโยบายที่ใกล้กับโรงพยาบาล โดยให้บริการสาธารณสุขที่ครอบคลุมผสมผสาน มีคณะกรรมการบริหารที่รับผิดชอบต่อการบริหารอย่างเต็มที่ทั้งทางด้านการบริหาร

บุคลากรและการเงิน และต้องมีระบบสารสนเทศที่เอื้อต่อการบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และได้ข้อมูลที่แม่นตรง เพื่อช่วยการตัดสินใจเชิงบริหารที่มีประสิทธิภาพ และวางแผนบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ระบบบริหารการเงินต้องออกแบบให้สามารถชี้สถานภาพทางธุรกิจ เพื่อสามารถตอบคำถามต้นทุนของการให้บริการ ประสิทธิภาพของการบริการ และความอยู่รอดทางการเงิน โดยไม่เน้นที่การแสวงหากำไร เพราะแปลงเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นรายได้จากการขายบริการ

สัมฤทธิ์ ศรีธำรงค์สวัสดิ์ (2543, หน้า 1-32) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การปฏิรูประบบสุขภาพ: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น มีเนื้อหาสาระที่สำคัญดังนี้ ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศในเอเชียประเทศแรกที่สามารถให้หลักประกันสุขภาพกับประชาชนได้อย่างทั่วหน้าและมีวิวัฒนาการมากว่า 70 ปี ระบบประกันสุขภาพของญี่ปุ่นนั้นเกิดขึ้นก่อนระบบประกันสังคม ทั้งนี้ในระยะแรกของการพัฒนานั้นเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นหลัก โดยเริ่มจากการจัดบริการด้านสุขภาพให้กับกลุ่มผู้ใช้แรงงานในโรงงานก่อนแล้วจึงมีกฎหมายประกันสุขภาพขึ้น ซึ่งในช่วงแรกก็จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ในช่วงที่ประเทศญี่ปุ่นเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองระบบประกันสุขภาพได้มีการขยายตัวมากขึ้นสืบเนื่องจากรัฐบาลตระหนักว่าภาคการผลิตเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนยุทโธปกรณ์และสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นสำหรับกองทัพ ภายหลังสงครามยุติลงระบบประกันสังคมจึงกำเนิดขึ้นด้วยเหตุที่หลังภาวะสงครามประเทศจำเป็นต้องมีการฟื้นฟูและประชาชนประสบกับปัญหาความทุกข์ยาก การพัฒนาระบบประกันสุขภาพและระบบประกันสังคมของญี่ปุ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ การขยายหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชนทุกคนนั้นสามารถดำเนินการได้ในช่วงที่ประเทศมีภาวะเศรษฐกิจที่รุ่งโรจน์โดยประยุกต์รูปแบบของเยอรมันโดยมีกองทุนที่หลากหลาย ยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงมากอีกช่วงหนึ่งคือการเข้าสู่ยุคที่มีประชากรวัยผู้สูงอายุมากในขณะที่มีเด็กน้อยลง ทั้งนี้เนื่องจากมีผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายของระบบประกันสังคมและประกันสุขภาพ โดยภาระค่าใช้จ่ายด้านบำนาญได้เพิ่มสูงขึ้นมาก ในขณะที่รายจ่ายด้านสุขภาพก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากการที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุจำนวนมาก ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการมีสัดส่วนเด็กน้อย จากการที่กลุ่มสตรีและชายวัยเจริญพันธุ์สมรสช้าลงและมีจำนวนบุตรน้อยลงคือจะทำให้มีประชากรวัยแรงงานที่จะเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจน้อยลงในอนาคต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมในอนาคต ขณะการมีผู้สูงอายุจำนวนมากก็ทำให้ภาระที่สังคมและกลุ่มวัยทำงานต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านประกันสังคมและประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญในการปฏิรูประบบความมั่นคงด้านสังคมในช่วงหลัง โดยมีทั้งแผนการส่งเสริมให้ครัวเรือนมีบุตรมากขึ้นโดยจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและสิ่งแวดล้อมที่จะเอื้อให้คนมีบุตรมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องมีการปฏิรูประบบบริการสำหรับผู้สูงอายุให้สามารถจัดบริการได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยสรุป แรงผลักดันในการปฏิรูประบบสุขภาพของญี่ปุ่น ในระยะแรกจึงเป็นปัจจัยด้านการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงาน ปัจจัยด้านการเมือง ส่วนในช่วงที่มีการขยายตัวของ

ระบบประกันสุขภาพมากคือปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ส่วนในระยะหลังคือปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรและภาระค่าใช้จ่ายของระบบที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กลไกสำคัญของการปฏิรูปคือการออกกฎหมาย ระบบบริการต่างๆของญี่ปุ่นนั้นถูกกำหนดด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นระบบประกันสุขภาพ ประกันสังคม หรือ ระบบบริการสุขภาพ ทั้งนี้มาตรการที่ใช้มีทั้งการปรับโครงสร้างของระบบประกัน ระบบบริการ และมาตรการในการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านการแพทย์

กล่าวโดยสรุป ญี่ปุ่นสามารถให้หลักประกันกับประชาชนทุกคน โดยประชาชนมีส่วนร่วมจ่ายร้อยละ 20 ของค่าใช้จ่าย มีปัญหาด้านการขาดการเกื้อหนุนและการกระจายความเสี่ยงระหว่างระบบประกันต่างๆและรัฐต้องเข้ารับดำเนินการ สำหรับกลุ่มที่ยากในการเข้าถึง และมีความเสี่ยงสูง ภาระในการสนับสนุนสูง มีปัญหาด้านการกระจายทรัพยากรสาธารณสุข ขาดประสิทธิภาพอันสืบเนื่องจากวิธีการจ่ายเงิน ความซ้ำซ้อนของบริการ การแข่งขันกันระหว่างสถานพยาบาล การที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุมากขึ้นทำให้มีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุขึ้นโดยเฉพาะเพื่อให้จัดบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับมาตรการในการควบคุมรายจ่ายด้านสุขภาพมีการควบคุมราคายา การควบคุมจำนวนเตียงในแต่ละพื้นที่ และการเพิ่มส่วนร่วมจ่ายกับประชาชนเป็นหลัก ส่วนมาตรการควบคุมพฤติกรรมของสถานพยาบาลมีน้อย ความสำเร็จของการปรับโครงสร้างและการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของญี่ปุ่นข้อมูลที่มีอยู่จนถึงปี 1997 โดยเฉพาะในกลุ่มผู้สูงอายุแสดงชัดเจนว่ายังไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นความพยายามรักษาความเป็นผู้นำในระบบเศรษฐกิจของโลกก็ยังคงเป็นมูลเหตุหลักหนึ่งในความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปนอกจากปัญหาภายในของระบบเอง

วีระศักดิ์ พุทธาศรี และคณะ (2554, หน้า 109-114) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง "การประเมินผล 10 ปี โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)" สรุปผลวิจัยได้ว่า รูปแบบของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว สามารถใช้กับโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ยกเว้นโรงพยาบาลชุมชนเล็กๆที่อยู่ในท้องที่ห่างไกล และมีประชากรเบาบาง คณะผู้วิจัยได้สรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานโรงพยาบาลบ้านแพ้ว 3 ด้านหลัก ดังนี้

1. Governing Board กรรมการบริหารมาจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะคนในพื้นที่ ทำให้ได้สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) และความรู้สึกของชุมชนต่อการเป็นเจ้าของโรงพยาบาล โรงพยาบาลได้รับการบริจาคจากคนในพื้นที่ ทิศทางนโยบาย มักเป็นการตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่

2. Human Resource Management มีความหยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราเงินเดือนบุคลากร มีระบบฝึกอบรมบุคลากรให้สามารถทำงานได้หลายหน้าที่ และสามารถปรับเปลี่ยนความสามารถและพันธกิจเฉพาะได้

3. Financial Management มีระเบียบการเบิกจ่ายเงินที่ยืดหยุ่น (Flexibility) แต่ต้องได้รับการตรวจสอบ ทั้งระบบภายใน และภายนอก (Transparency) โรงพยาบาลสามารถดำเนินการ

จัดซื้อจัดจ้างตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์สูงสุด (Efficiency) และกรรมการบริหารมีอิสระในการตัดสินใจที่จะจัดสรรเงิน (Allocation) เพื่อการดำเนินงานและลงทุนที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของโรงพยาบาล

มะยุรี สุดตา และ ธนัช กนกเทศ (2553) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลป่ามะคาบ อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตรผลการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ดี คือ มีการให้ชุมชนและเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรในด้านต่างๆ และพบว่าปัจจัยด้านโครงสร้าง ด้านค่านิยมร่วม ด้านบุคลากร ด้านภาวะผู้นำ ด้านกลยุทธ์ ด้านทักษะ และด้านการบริหาร มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารองค์การ

บุษบา บุศยพลากร (2542) ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารโรงพยาบาลชุมชน :ศึกษากรณีโรงพยาบาลบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร พบว่าระดับประสิทธิผลการบริหารอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่คาดว่าจะมีผลต่อประสิทธิผลการบริหารโรงพยาบาล ได้แก่ ปัจจัยเชิงนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน และความพร้อมของทรัพยากร ปัจจัยส่วนบุคคลด้านรายได้มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อการบริหารโรงพยาบาลชุมชน อย่างมีนัยทางสถิติที่ระดับ 0.01 โดยส่วนใหญ่มีรายได้ต่ำกว่า 10,000 บาท ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชน ได้แก่ ความพร้อมของทรัพยากร และ ความชัดเจนของนโยบาย ส่วนปัจจัยที่สนับสนุนปัจจัยข้างต้นได้แก่ รายได้ การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

ภาคภูมิ นันทปรีชา (2555) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานโดยตัวชี้วัดตามแนวคิด Balanced Scorecard: กรณีศึกษาสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลการดำเนินงานที่สนับสนุนต่อประสิทธิผลการดำเนินงาน โดยตัวชี้วัดตามแนวคิด Balanced Scorecard ประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยด้านผู้นำ นโยบายของผู้บริหารองค์กร ด้านการจัดการข้อมูล ความสัมพันธ์ภายในส่วนงาน การสื่อสารภายในส่วนงาน การติดตามประเมินผล และการพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในองค์กร

นิสิต อนันตรัตน์ (2546) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะการบริหารงานตามปัจจัยต่างๆอยู่ในระดับปานกลาง ผลการวิจัยเมื่อโรงพยาบาลบ้านแพ้วจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน พบว่า ประสิทธิผลของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว อยู่ในระดับปานกลาง ด้านการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และคุณภาพการบริการเพิ่มขึ้น ความพึงพอใจของบุคลากรก่อนและหลังจัดตั้งไม่แตกต่างกัน ปัจจัยที่ทำนายประสิทธิผลของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พบว่า ปัจจัยที่ทำนายความพึงพอใจของบุคลากรได้แก่ 1) การกำหนดหน้าที่และงานที่ได้รับมอบหมาย 2) การได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น 3) ความเป็นอิสระในการกำหนดขั้นตำแหน่งของบุคลากร 4) ความชัดเจนของนโยบายองค์กร มีประสิทธิภาพการพยากรณ์เท่ากับร้อยละ 54.4

ภูษิตา อินทรประสงค์ (2538) ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชนในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผลการศึกษาพบว่า ในด้านความสัมพันธ์ต่อการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชน ตัวแปรอิสระทั้ง 10 ตัวแปร ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารโรงพยาบาลและผู้ใต้บังคับบัญชา ความชัดเจนของงานโรงพยาบาล ความสามารถในการให้คุณให้โทษ ความสามารถในการบริหารภายในหน่วยงาน ลักษณะภาวะผู้นำ การจูงใจ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม และการสร้างความผูกพันและการยอมรับ มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลการบริหารงานโรงพยาบาลชุมชน ได้แก่ การทำงานเป็นทีม ความสามารถในการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงาน การมีส่วนร่วม และความสามารถในการบริหารภายในหน่วยงาน

เยาวภา ปฐมศิริกุล (2554) แบบจำลองปัจจัยความสำเร็จการจัดการธุรกิจบริการสุขภาพของโรงพยาบาลเอกชนในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยการจัดการบริการธุรกิจสุขภาพที่มีผลต่อผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของโรงพยาบาลเอกชนในประเทศไทย มี 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยกลยุทธ์ ปัจจัยการบริหารจัดการ และปัจจัยการบริหารทรัพากรบุคคล โดยปัจจัยที่สำคัญมากที่สุดคือ ปัจจัยการจัดการทรัพยากรบุคคล รองลงมาได้แก่ ปัจจัยระบบการบริหารจัดการ และปัจจัยกลยุทธ์ของโรงพยาบาล ตามลำดับ เมื่อวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จการจัดการธุรกิจบริการสุขภาพของโรงพยาบาลเอกชนในแต่ละด้าน พบว่า ปัจจัยที่มีค่าน้ำหนักองค์ประกอบเรียงจากมากไปหาน้อย ได้แก่ กลยุทธ์การตลาดภายใน การพัฒนาบุคลากรทุกระดับอย่างต่อเนื่อง ระบบการจัดบริการสุขภาพ ระบบการมุ่งเน้นพัฒนาตลาด การธำรงรักษาบุคลากร ระบบบริหารคุณภาพ การคัดเลือกบุคลากร และกลยุทธ์ระดับธุรกิจของโรงพยาบาล ตามลำดับ

อัญชิสา อยู่สบาย (2555) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล จังหวัดอ่างทอง ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยคุณลักษณะส่วนบุคล แรงจูงใจในการปฏิบัติงาน อยู่ในระดับสูง ส่วนการรับรู้บทบาทหน้าที่ในภาพรวมและรายด้านทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการสร้างความร่วมมือด้านการบริหารจัดการ ด้านการเชื่อมต่อกับหน่วยงานองค์กรเครือข่าย และด้านการสนับสนุนทรัพยากรอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานด้านบริหารจัดการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.001 คือ แรงจูงใจในภาพรวม และการรับรู้บทบาทสามารถทำนายการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการ ได้ร้อยละ 71.90

งานวิจัยต่างประเทศ

Moran (2006, pp. 219-229) ได้เขียนบทความเรื่อง นโยบายสุขภาพ (Health Policy) ซึ่งได้กล่าวว่านโยบายสุขภาพเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสวัสดิการ และได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับนโยบายสุขภาพนี้ว่าอาจมาจากกรอบ 3 แนวทาง คือ

1. นโยบายสังคม เป็นมุมมองด้านการบริโภค
2. นโยบายตลาดแรงงาน เป็นการนำส่งบริการด้านแรงงานสุขภาพ
3. นโยบายอุตสาหกรรม เป็นมุมมองด้านเทคโนโลยี

Moran มีความเห็นว่า ส่วนใหญ่การกำหนดนโยบายจะมุ่งเน้นด้านดูแลสุขภาพ และจาก 3 กรอบข้างต้น ผู้เขียนให้ความสำคัญกับด้านนโยบายอุตสาหกรรม หรือทางด้านเทคโนโลยีทางการแพทย์ ซึ่งมีทั้งด้านบวก คือโอกาส และด้านลบ คือปัญหา: โอกาส คือ มีนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีในการบำบัดรักษาสุขภาพ ปัญหา คือ การควบคุมต้นทุน และเหตุผลในการใช้เทคโนโลยียังควบคุมได้ยาก

Lamonthe and Denis (2007, pp. 57-72) ได้ทำการศึกษาเรื่อง "การปรากฏรูปแบบองค์การแบบใหม่: เครือข่ายการประสานงานการบริการด้านสุขภาพ (The Emergence of New Organizational Forms: Networks of Integrated Services in Health Care)" Lamonthe และคณะ ได้ทำการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีสถาบันใหม่เป็นกรอบแนวความคิดในการอธิบายที่รัฐบาลริเริ่มโครงการเครือข่ายประสานงานด้านสุขภาพในประเทศแคนาดา จังหวัด Quebec จากการศึกษาพบว่า พลวัตเล็กๆของการเปลี่ยนแปลง คือ การส่งผลสะท้อนพลังอำนาจภายในต่อกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กับอำนาจตามกฎหมาย โดยการคงอยู่หรือความเป็นไปได้ในทางความเชื่อว่า พวกเขาสามารถต่อรองกับคำสั่งใหม่ภายในองค์การและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การได้ ซึ่งงานวิจัยนี้ถือเป็นปรากฏการณ์องค์การลูกผสม ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายข้อกำหนดงานด้านสุขภาพแบบบูรณาการ ซึ่งถือเป็นปรากฏการณ์ชั่วคราว หรืออาจเป็นไปได้ว่าเครือข่ายองค์การลูกผสมนี้อาจกลายมาเป็นรูปแบบสถาบันที่ชอบด้วยกฎหมายและจัดเป็นมาตรฐานใหม่

Casebeer (2007, pp. 193-208) ได้ทำการศึกษาเรื่อง "การเรียนรู้จากการนำร่องการเปลี่ยนแปลง: บทเรียนจากบริบทระบบสุขภาพที่ซับซ้อน" (Learning to Navigate The Noise of Change: Lessons From Complex Health System Contents) จากการศึกษาพบว่าสิ่งสำคัญในการทำให้ประสบความสำเร็จคือ การให้กำลังใจ และการสนับสนุนในทุกๆด้าน ในการสะสมการเรียนรู้ระหว่างเครือข่ายของวิชาชีพ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ที่คำนึงถึงการพัฒนาการปฏิบัติให้ดีขึ้น ซึ่งบางกลุ่มอาจเรียนรู้ในชุมชน ในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในงานวิจัยนี้ Casebeer ได้ใช้วิธีการ "การมีส่วนร่วมปฏิบัติการ (Collaborative)" ในการประสานงานและให้ข้อแนะนำแก่กลุ่มทีมสุขภาพ รวมไปถึงรัฐท้องถิ่นในการปฏิบัติให้ดีขึ้น ทั้งนี้ผู้กำหนดนโยบายจะเป็นผู้ประสานงานทำให้ง่ายขึ้นต่อการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆในการให้บรรลุเป้าหมายของนโยบาย การศึกษานี้ศึกษาที่เมือง Alberta, Canada

Roncarati (2010, pp. 16-26) ได้เขียนบทความเรื่อง "การบริหารจัดการในภาคส่วนสาธารณสุข: ประสบการณ์จากเอเชีย" (Governance in the Health-Care Sector: Experience From Asia) บทความนี้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดีทางด้านการบริการสาธารณสุข นั่นหมายถึงการเพิ่มศักยภาพในด้านผลลัพธ์ทางสุขภาพ และเกี่ยวข้องกับการลดการคอร์รัปชั่น จากการศึกษาพบว่า การ

บริการผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสุขภาพประกอบด้วยแหล่งต่างๆด้วยกัน เช่น โรงพยาบาลของรัฐ โรงพยาบาลเอกชน ศูนย์อนามัย คลินิก ข้าราชการและผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพ แพทย์และผู้ชำนาญการทางด้านดูแลสุขภาพ เพื่อส่งเสริมการบริหารหน่วยงานเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ ก็คือการระมัดระวังไม่ให้เกิดการคอร์รัปชั่นและการปฏิบัติที่ไม่ดี เปิดโอกาสให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วม ในประเทศเวียดนาม มีการวัดการคอร์รัปชั่นในหน่วยงานของรัฐอย่างกว้างขวาง มีการใช้กระบวนการบริหารทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค มีการใช้กระบวนการบุคลากรอย่างโปร่งใส จึงมีการตรวจสอบของรัฐ (Westcott, 2003) สำหรับสาธารณรัฐเกาหลี มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ต่อต้านการคอร์รัปชั่น โดยกระทรวงยุติธรรม ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตัดตอนการคอร์รัปชั่น ในขณะดำเนินการก็มีการส่งเสริมทางด้านจริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ด้วย การกระทำดังกล่าวได้รับการเคารพจากมหาชน และทำให้เกิดความเชื่อมั่นด้วย (ADB & OECD, 2001) ทั้งในพม่าและในเวียดนามต่างๆก็พยายามลดคอร์รัปชั่นและการปฏิบัติที่ไม่ดี รวมไปถึงการจำหน่ายยา โดยมีการตรวจสอบคุณค่าของเครือข่ายยา พบว่า ประสบความสำเร็จและดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการควบคุมราคา มีการลงทะเบียน โดยมีการบริหารจัดการที่ดี มีจริยธรรม มีการควบคุมการซื้อขายและการจัดยา แพทย์ได้รับค่าตอบแทนสำหรับการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ กลยุทธ์นี้มีผลโดยตรงต่อผู้ที่มีหน้าที่ให้บริการทางด้านสุขภาพด้วย (ESCAP, 2009) นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงการบริหารเพื่อให้การบริการทางด้านสุขภาพเป็นไปด้วยดี ในประเทศกัมพูชา มีระบบค่าใช้จ่ายสำหรับเจ้าหน้าที่ ถือเป็นการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการทางสุขภาพสำหรับสาธารณชน ส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายที่แพงขึ้นก็คือ การจ่ายเงินใต้โต๊ะ การจ่ายค่ารักษาพยาบาลอย่างมีระบบเป็นที่พอใจของผู้ป่วย ทำให้มีผู้มารักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น

สรุปได้ว่า หากขาดการบริหารที่ดีในองค์การต่างๆที่ดูแลสุขภาพ นอกจากจะเกิดผลเสียแล้ว ยังเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงด้วย การคอร์รัปชั่นและการปฏิบัติที่ไม่ดี ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับรัฐบาล ผู้กำกับระเบียบข้อบังคับต่างๆ ผู้ผลิตยา ผู้ทำหน้าที่ด้านการดูแลสุขภาพ ล้วนเป็นองค์ประกอบที่ทำให้การอุทิศตนเพื่อการปฏิบัติงานไม่เต็มศักยภาพ องค์การไม่เข้มแข็ง ไม่สามารถส่งเสริมให้มีการบริหารที่ดีได้ จากประสบการณ์ในเอเชีย ทำให้เห็นว่าความพยายามที่จะจัดการเกี่ยวกับคอร์รัปชั่นและการปฏิบัติที่ไม่ดีนำไปสู่ความสำเร็จ อย่างไรก็ตามยังต้องการทรัพยากรอื่นๆที่ดีกว่านี้ องค์ประกอบที่ช่วยอำนวยความสะดวก ได้แก่ การจัดลำดับในเรื่องการดูแลผู้ป่วยอย่างระมัดระวัง และมีการส่งเสริมให้เข้าไปมีส่วนและการปฏิบัติการตามกฎระเบียบต่างๆ และควรมีการวิจัยเพื่อวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นต้นเหตุและผลที่ตามมาของคอร์รัปชั่น ตลอดจนการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ องค์การต่างๆระดับชาติก็ควรช่วยอำนวยความสะดวก เพื่อให้มีการพัฒนาการบริหารที่ดี เช่นการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและการเงิน ซึ่งจะได้รับจากผู้บริจาคและจากองค์กรนานาชาติ ทั้งนี้งานวิจัยยังได้สรุปเพิ่มเติมว่า ผู้บริหารต้องมีสภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership) ทั้งผู้นำองค์กรและผู้นำชุมชน

จากกรณีศึกษาวิจัยดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการบริการสาธารณะบางประเภทของรัฐในการที่จะขอเสนอปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 นั้นควรจะต้องมีวัตถุประสงค์ ขอบข่ายภารกิจที่ชัดเจน ประกอบกับผู้พิจารณาอนุมัติต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบถึงผลได้ผลเสีย และความเหมาะสมในการจัดตั้ง รวมถึงผลที่คาดว่าจะเกิดต่อภาคประชาชนและภาครัฐเอง ทั้งนี้ หากการปรับเปลี่ยนเป็นองค์การมหาชน โดยองค์การนั้นมีความพร้อมและสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ สร้างกลยุทธ์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ได้ ย่อมยังประโยชน์ตามที่องค์การกำหนดไว้ และผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดคือภาคประชาชน ซึ่งจากกรณีศึกษาเป็นเพียงตัวอย่างงานวิจัยที่สะท้อนถึงผลลัพธ์ของการปฏิรูประบบราชการทางด้านการบริการสาธารณสุข ที่อาจจะเป็นตัวอย่างศึกษาสำหรับโรงพยาบาลของภาครัฐที่จะดำเนินการขอจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยน และปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดการวิจัย ดังนี้

ตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) ประกอบด้วย ปัจจัยส่วนบุคคล (บุษบา บุศยพลากร, อัญชิสา อยู่สบาย) ปัจจัยแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน (Maslow, Locke และ Latham, Skinner, Kenicki and Williams) ปัจจัยการบังคับบัญชาและอำนาจการตัดสินใจ (Fayol, Weber, Bateman and Snell) ปัจจัยโครงสร้างองค์การ (Bateman and Snell, Senior and Fleming) ปัจจัยวัฒนธรรมองค์การ (Cummings and Worley, Senior, รังสรรค์ ประเสริฐศรี) ปัจจัยภาวะผู้นำ (Hersey and Blanchard, Fieldler, Roncarati) และปัจจัยการบริหารทรัพยากรบุคคล (Bateman and Snell, รังสรรค์ ประเสริฐศรี)

ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) นำมาจากปัจจัยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2548 ประกอบด้วย 1) ด้านผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจภาครัฐ ประกอบด้วย การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การประเมินผล และการพัฒนาความรู้ในองค์การ 2) ด้านประโยชน์สุขต่อประชาชน ประกอบด้วย ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของการบริหารงานของโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)