

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องมาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 77 ได้บัญญัติหน้าที่ของทหารที่ว่า “รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย และ บูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์ และเทคโนโลยี ที่ทันสมัย จำเป็นและเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช อธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ” จากบทบัญญัติทำให้บทบาทของกองทัพในการเตรียมกำลังรบขนาดใหญ่ เพื่อใช้ในการป้องกันอำนาจอธิปไตยของประเทศ รวมทั้งรักษาความสงบเรียบร้อยจากการก่อความไม่สงบให้ลดน้อยลง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่วนแนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ มาตรา 77)

กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีรูปแบบการจัดการหน่วยแบบระบบราชการ ที่มีภารกิจในการดูแลระบบเทคโนโลยีในการหาข่าวกรอง, สื่อสารภายใน - ภายนอก, ตรวจสอบการดักฟัง และการป้องกันข่าวสารที่เป็นเท็จให้กับหน่วยงานเอง ตลอดจนหน่วยเหนือ ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีรูปแบบการบริหารจัดการองค์การแบบระบบราชการ และประสบปัญหาเรื่องความล่าช้าด้านการสั่งการเหมือนหน่วยงานทั่วไป และถึงแม้จะมีการนำเทคโนโลยีทางสารสนเทศและแนวทางการปฏิบัติงานที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานของข้าราชการ แต่การปฏิบัติงานต่าง ๆ ต้องอาศัยคำสั่งที่เป็นหนังสือที่มีลายลักษณ์อักษรผ่านขั้นตอนการพิจารณาและใช้เวลานาน ทำให้หน่วยงานได้รับการดำเนินและถูกมองว่าล่าช้า ทั้งที่ข้าราชการและพนักงานภายในหน่วยงานพยายามปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ ซึ่งหากปล่อยให้ลักษณะของปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นต่อไป จะยิ่งส่งผลเสียต่อภาพพจน์ อีกทั้งยังสร้างความบั่นทอนต่อสภาพจิตใจและคุณภาพชีวิตในการทำงานของข้าราชการให้ลดน้อยลง และเกิดความท้อแท้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากต่อ ศูนย์รักษาความปลอดภัย ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางที่จะจัดการกับปัญหาในการปฏิบัติราชการที่มีอยู่ในองค์การนี้ให้ลดลง จำเป็นจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาที่แท้จริง แล้วจึงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไปโดยมีประเด็นการศึกษา

ที่น่าสนใจ คือ การบริหารและจัดองค์การตามแนวความคิดแบบระบบราชการ ที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อมั่นว่าเป็นต้นแบบของการบริหารที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดในการดำเนินงานขององค์การ ประสบความสำเร็จอย่างมากในการใช้เป็นแม่แบบการบริหารจัดการ การจัดโครงสร้างขององค์การของหน่วยงานภาครัฐในหลายประเทศ แต่เหตุใดระบบราชการของไทย ภายใต้รูปแบบหลักการ บริหารด้วยกันนี้กลับยังไม่ประสบความสำเร็จตามที่มุ่งหวังอีกทั้งยัง ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น

ทฤษฎีระบบราชการ (Beauracracy System Theory) ของ Max Weber มีที่มาเมื่อ ประเทศไทยปฏิรูประบบราชการเมื่อครั้งสมัยรัชกาลที่ 5 สมัยนั้นก็ได้นำทฤษฎีที่โด่งดังของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) มาใช้ในการบริหารจัดการงานราชการแผ่นดิน ในยุคนั้นคนไทยจึงติดปาก เรียกรูปแบบระบบอย่างนี้ ว่าแบบราชการตั้งแต่สมัยนั้นมาจนสมัยนี้ ทั้งๆที่จริงๆแล้ว เรียกว่า Bureaucracy System Theory ระบบนี้อาจจะเหมาะสมกับราชการในยุคนั้น เพราะขนาดของราชการ ยังไม่ได้มีขนาดที่ใหญ่อย่างในยุคนี้ ที่มีบุคลากรราชการถึงสามล้านกว่าคน ระบบนี้ใช้การตัดสินใจ เป็นแบบรวมศูนย์รวมอำนาจ ไว้ที่ส่วนกลาง ปัจจุบันงานราชการจึงล่าช้า ในช่วงรัฐบาลช่วงหลังๆ ต่างก็คิดว่าควรจะต้องมีการปฏิรูปครั้งใหม่ซึ่งในปัจจุบันหลายๆองค์กรก็ได้มีการปฏิรูปการบริหารงานให้มีความรวดเร็วขึ้น ทันสมัยขึ้น

ช่วงปี ค.ศ.1864-1920 นักสังคมศาสตร์ชาวเยอรมันชื่อ Max Weber ได้เสนอแนวความคิด การจัดการบริหารองค์การในเชิงอุดมคติ เรียกว่า Bureaucracy ซึ่งเชื่อว่าเป็นแบบฉบับของการบริหาร องค์การที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ทั้งในด้านโครงสร้างและการดำเนินการ ขององค์การ ซึ่งเป็นผลมาจากความเคร่งครัดในการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบและความเป็นกลาง ของเจ้าหน้าที่ สามารถนำไปปรับใช้กับภารกิจในการบริหารงานได้ทุกระดับ มีนักวิชาการและนัก บริหารจำนวนมาก ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดนี้และนำมาใช้เป็นตัวแบบในการปรับปรุงระบบ การบริหารจัดการหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนอย่างแพร่หลาย

การบริหารราชการเป็นกิจกรรมทางสังคมที่มีความสำคัญและสัมพันธ์กับชีวิตของ ประชาชนในทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ กิจกรรมทางด้านสังคม หรือกิจกรรม ด้านการเมือง ระบบราชการจะต้องมีบทบาทในส่วนตัวส่วนหนึ่ง หรือรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเสมอ เช่นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในรูปของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับหรือนโยบายต่างๆ

ปัจจุบันพบว่า การปฏิบัติงานและการบริหารงานในหน่วยงานของภาครัฐ ไม่ได้มี ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเท่าที่ควร ตามความคาดหวังของการบริหารแบบระบบราชการที่ นำมาประยุกต์ใช้ ประกอบกับคนภายในและภายนอกองค์การ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของ

หน่วยงานนี้มีลักษณะที่ซับซ้อน ยากแก่การเข้าใจ และเต็มไปด้วยกฎระเบียบข้อบังคับ ที่มีไว้เพื่อควบคุมการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้มารับบริการ จนทำให้ใช้เวลาในการปฏิบัติงานที่ยาวนาน กว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทำให้หน่วยงานขาดความคล่องตัว อีกทั้งระบบการจัดการและดำเนินงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและใช้เวลา ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้เรียกว่าความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ ซึ่งส่วนใหญ่ถูกมองว่ามีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่และข้าราชการใช้ข้ออ้างในการปฏิบัติตามกฎระเบียบให้ถูกต้องเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้ตนเองนั้นพ้นจากคำกล่าวหาไว้ก่อน จากผลการปฏิบัติงานที่ล่าช้าจนทำให้การทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานผุดผืนไป ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อพันธกิจของหน่วยงานซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ความล้มเหลว เสื่อมประสิทธิภาพและทำลายความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อระบบราชการของไทยจนหมดสิ้น (วิชาญ สักขำ, 2559)

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาลักษณะหรือรูปแบบการบริหารจัดการองค์การตามแนวความคิด แบบระบบราชการที่ปรากฏอยู่ในการบริหารจัดการงานของ กอง 5 ที่ส่งผลให้ประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือไม่เพียงใด เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา และเพิ่มโอกาสให้กับองค์การหรือหน่วยงานในการพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น ปราศจากคำครหาของข้าราชการหน่วยงานอื่น และผู้รับบริการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้สมกับที่เป็นหน่วยงานที่พร้อมไปด้วยสรรพกำลังอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการบริหารแบบระบบราชการของ กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการ กองทัพอากาศ
2. ศึกษาประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของข้าราชการ กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพอากาศ
3. เพื่อศึกษาอิทธิพลของการบริหารแบบระบบราชการกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของข้าราชการกอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพอากาศ

ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

ตัวแปรต้น ศึกษาแนวคิดระบบราชการของ Weber (1947) ได้แก่

- 1) หลักลำดับชั้นและสายการบังคับบัญชา
- 2) หลักการรวมศูนย์อำนาจ
- 3) หลักการแบ่งงานกันทำ
- 4) หลักความเป็นทางการ
- 5) หลักความเป็นวิชาชีพ

ตัวแปรตาม ศึกษาตัวชี้วัดประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของข้าราชการ กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย มีองค์ประกอบดังนี้

- 1) ด้านผลงาน
- 2) ด้านคุณลักษณะของการปฏิบัติงาน

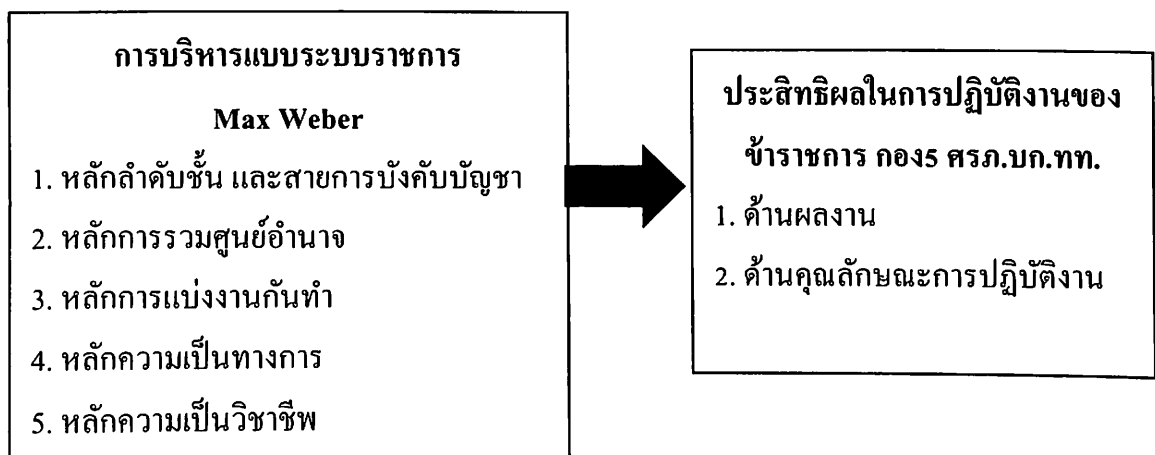
ขอบเขตด้านประชากร ข้าราชการ กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย จำนวน 80 คน (2563)

ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา จากช่วงเดือน พฤศจิกายน พ.ศ 2562 ถึงมีนาคม พ.ศ. 2563

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

สมมติฐานการศึกษา

1. การบริหารแบบระบบราชการ ตามหลักลำดับชั้นและสายการบังคับบัญชา มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน
2. การบริหารแบบระบบราชการ ตามหลักการรวมศูนย์ อำนาจมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน
3. การบริหารแบบระบบราชการ ตามหลักการแบ่งงานกันทำ มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน
4. การบริหารแบบระบบราชการ ตามหลักความเป็นทางการ มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน
5. การบริหารแบบระบบราชการ ตามหลักความเป็นวิชาชีพ มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเพิ่มพูนความรู้ด้านทฤษฎีระบบราชการ รวมถึงเป็นการพัฒนาการบริหารจัดการของกอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย
2. สามารถนำข้อมูลที่ได้ไปปรับแก้ไขระบบการบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น
3. สามารถนำไปเป็นแนวทางในการศึกษาการบริหารแบบระบบราชการให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ ต่อไป

นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารแบบระบบราชการ หมายถึง ลักษณะการจัดองค์การแบบระบบราชการของหน่วยงานภายในของ ข้าราชการ ประกอบด้วย

1) **หลักลำดับชั้นและสายการบังคับบัญชา** หมายถึง ลักษณะการควบคุมและสั่งการแบบลำดับชั้นของหน่วยงานภายใน กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย ประกอบด้วย การให้ความสำคัญ ต่อการควบคุมสั่งการ และการปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชา จำนวนชั้นของการบังคับบัญชาของหน่วยงานความสามารถในการถ่ายทอดนโยบายและการสั่งการต่างๆ ลงสู่ผู้ปฏิบัติ และการยึดการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชา เพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์

2) **หลักการรวมศูนย์อำนาจ** หมายถึง ลักษณะของการมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ ของหน่วยงานภายใน กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการ

กองทัพไทย ประกอบด้วยการได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติภารกิจ การกำหนดนโยบาย หรือข้อปฏิบัติที่กำหนดโดยส่วนกลาง การพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการและพนักงาน การมอบอำนาจการตัดสินใจแก่หน่วยงานในภาระงานที่รับผิดชอบ การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บังคับบัญชา

3) หลักการแบ่งงานกันทำ หมายถึง ลักษณะการจัดแบ่งหน่วยงานภายใน กอง 5 ศูนย์ รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย ตามภาระงานที่รับผิดชอบ เพื่อไม่ให้มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน รวมถึงการจัดกำลังคนและการมอบหมายงานให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน

4) หลักความเป็นทางการ หมายถึง ลักษณะของการทำงานของหน่วยงานภายใน กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย ที่ให้ความสำคัญอย่างสูงต่อการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง ระเบียบปฏิบัติ ข้อกฎหมายและการใช้หนังสือเอกสารราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษร

5) หลักความเป็นวิชาชีพ หมายถึง ความเชี่ยวชาญในสายงานที่ปฏิบัติของข้าราชการ กอง 5 ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย เช่น ความสามารถในการปรับปรุงวิธีการทำงาน เพื่อให้ได้ผลงานที่ดียิ่งขึ้น โดยการนำความรู้ทางวิชาการ เทคนิคหรือเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ ความสามารถในการปฏิบัติงานทดแทนกัน รวมถึงการสนับสนุนให้กิตติบรรยาการแห่งการพัฒนาความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน

ประสิทธิผล หมายถึง การปฏิบัติงานให้ได้ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยพิจารณาจาก

1) ความรู้ที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ พิจารณาจากความรู้ในด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานมีมากน้อยเพียงใด ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน เป้าหมายของหน่วยงาน ความรู้ในหลักวิชาการเฉพาะด้านและความชำนาญในงานที่ทำปฏิบัติ

2) ความสามารถในการปฏิบัติงานพิจารณาความสามารถในการเรียนรู้และปฏิบัติงานให้ดีขึ้นมากน้อยเพียงใด ความสนใจที่จะนำความรู้ไปปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้นและมีภาระความรับผิดชอบที่สูงขึ้นได้มากน้อยเพียงใดความสามารถในการแก้ปัญหาและการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน

3) ปริมาณงานพิจารณาจากความมากน้อยของงานที่ทำสำเร็จ โดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานหรือปริมาณงาน โดยเฉลี่ยที่ผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ปฏิบัติงานได้

4) คุณภาพงานพิจารณาจากความสามารถในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย โดยคำนึงถึงความสำเร็จในเวลาที่กำหนดความถูกต้องและแม่นยำ ความครบถ้วนสมบูรณ์ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของงาน

5) ความอดุสาหะพิจารณาจากความมานะ อดทน เอาใจใส่ในหน้าที่การงานที่ปฏิบัติ กระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน อุทิศเวลาให้กับราชการและมีความขยันหมั่นเพียร

6) ความรับผิดชอบ พิจารณาจากความตั้งใจ เต็มใจ และความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของงานเป็นหลัก มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ไม่ละเลยต่องาน และพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงาน

7) ความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น พิจารณาจากความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่นอย่างมีประสิทธิภาพ รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ยอมรับในความสามารถของผู้ร่วมงานมีความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนที่มาติดต่อและเต็มใจช่วยเหลือผู้อื่นอยู่เสมอ

8) ความสนใจที่จะพัฒนาตนเองพิจารณาจากการเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

9) คุณธรรมพิจารณาจากอุปนิสัย บุคลิกลักษณะแสดงออกทั้งต่อหน้าและลับหลัง พิจารณาจากความเอื้อเฟื้อต่อบุคคลอื่น มีความเมตตากรุณาซื่อสัตย์สุจริต ประพฤติตนให้อยู่ในศีลธรรม ตามขนบธรรมเนียมประเพณีและมีจริยธรรม

10) การปฏิบัติตนตามกรอบของจรรยาบรรณและการรักษาวินัย พิจารณาจากการ ปฏิบัติตนตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับของทางราชการและจรรยาบรรณของทาง ราชการอย่างเคร่งครัด