

## ระบบการบริหารราชการไทย Thai government administration system

ฉัตรสุตา ชัยโณม

Chatsuda Chaichom

จักรี ศรีจารุเมธีญาณ

Chakkree Sricharumedhiyan

ชลีพร นาหัวนิล

Chuleeporn Nahua-nil

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย

Faculty of Social Sciences, Mahamakut Buddhist University

E-mail: chatsuda-hi@hotmail.com

วันที่รับบทความ (Received) : 24 กันยายน 2563

วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 8 กุมภาพันธ์ 2564

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 21 กุมภาพันธ์ 2564

### บทคัดย่อ

บทความนี้กล่าวถึงระบบการบริหารราชการไทย ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญกับประชาชนของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม หรือด้านการเมือง ระบบการบริหารราชการไทยจะต้องมีบทบาทในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเสมอ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการปฏิบัติในรูปของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือนโยบาย ดังนั้น ระบบการบริหารราชการไทย จึงมีความสำคัญต่อสังคมและประเทศชาติอย่างมาก เนื่องจากการบริหารราชการมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับชีวิตประจำวันของประชาชนในสังคมตั้งแต่เกิดจนถึงตาย เช่น กิจกรรมการท่องเที่ยวและกีฬา การสาธารณสุข เป็นต้น

**คำสำคัญ :** ระบบการบริหาร, ราชการไทย, การสาธารณสุข

### ABSTRACT

This article discusses the Thai public administration system. Which is an activity that is important to the people of the country Be it economic, social or political aspects The Thai bureaucratic administration system must always play a certain role, such as setting rules or procedures in the form of laws, regulations or policies. Therefore is very important to society and the nation Since the public administration has a wide scope covering various activities related to the daily life of the people in society from birth to death such as tourism and sports activities and public health.

**Keywords :** Administrative system, Thai government, public health

## 1. บทนำ

ระบบราชการถือเป็นกลไกสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งของรัฐในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้นการพัฒนาระบบราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศในแต่ละยุค ระบบราชการไทยแต่เดิมในอดีตเกิดขึ้นภายใต้สังคมในระบบเกษตรกรรมที่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองดำรงอยู่ภายใต้ระบบการผลิตและความสัมพันธ์ทางสังคม และการเมืองของผู้คนเป็นไปอย่างเรียบง่าย ไม่สลับซับซ้อน แต่ในปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้เปิดกว้างและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นจึงจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (ชลทิพย์ ชัยโคตร, 2560, หน้า 1)

ปัจจุบันพบว่า การปฏิบัติงานและการบริหารงานในหน่วยงานของภาครัฐ มิได้มีประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลเท่าที่ควร การดำเนินงานของหน่วยงานนั้นมีลักษณะซับซ้อน ยากแก่การเข้าใจและเต็มไปด้วยกฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีไว้เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และประชาชนผู้มารับบริการ จนทำให้ใช้เวลาในการปฏิบัติงานที่ยาวนานกว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ทำให้หน่วยงานขาดความคล่องตัว อีกทั้งระบบการจัดการและการดำเนินงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน เหตุการณ์ในลักษณะนี้เรียกว่า ความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ ซึ่งส่วนใหญ่ถูกมองว่ามีสาเหตุมาจากข้าราชการใช้ข้ออ้างในการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบให้ถูกต้องเป็นสำคัญ เพื่อให้ตนเองนั้นพ้นจากคำกล่าวหาไว้ก่อน จากผลการปฏิบัติงานที่ล่าช้าจนทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานในการให้บริการแก่สังคม ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผุดผื่นไป ส่งผลกระทบโดยตรงต่อพันธกิจของหน่วยงาน ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ความล้มเหลวเสื่อมประสิทธิภาพและทำลายความศรัทธาที่ประชาชนมีต่อระบบราชการของไทยจนหมดสิ้น (วิชาญ สัดชา, 2559, หน้า 1)

หน่วยงานภาครัฐปัจจุบันนี้ ถึงแม้จะมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและแนวทางปฏิบัติงานที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในการปฏิบัติงานแล้ว แต่การปฏิบัติงานต่าง ๆ ยังต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาและใช้เวลานาน ทำให้หน่วยงานถูกมองว่าล่าช้า ทั้งที่ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ หากปล่อยให้ลักษณะเช่นนี้จะยิ่งเสียภาพพจน์ และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานก็จะเสียกำลังใจและท้อแท้ในการปฏิบัติราชการ

## 2. ความหมายของระบบบริหารราชการ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการบริหาร ไว้ดังนี้

เฮอเบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A. Simon) กล่าวถึงการบริหาร หมายถึง กิจกรรมที่มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (Herbert A. Simon, 1947, p.3)

เออเนสส์ เดลล์ (Ernest Dale) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า เป็นกระบวนการจัดองค์การและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า (Ernest Dale, 1973, p.4)

นิวต์แมน และ ซัมเมอร์ (Newman and Summer) ได้เสนอแนะ การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยชุดกิจกรรม อันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายและกิจกรรมต่าง ๆ นั้นมักจะเกี่ยวข้องกับการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Newman and Summer, 1964, p.9)

เฟรดเดอริค ดับบลิว. เทเลอร์ (Frederick W. Taylor) ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า งานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดยรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่าย (Frederick W. Taylor, อ้างถึงใน Adison Aei, 2555, ออนไลน์)

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ ให้ความหมายการบริหาร โดยอ้างอิงคำนิยามของพจนานุกรมฉบับออกซฟอร์ด (Oxford Dictionary) ไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การกระทำเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งหมายถึง

การจัดกิจกรรมทางการบริหาร การสั่งการหรือการควบคุมทางการบริหารหรือใช้กระทำทางการบริหาร (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 1-3)

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การควบคุมทุกอย่างไม่ว่าเป็นคนและทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงการสร้างมนุษยสัมพันธ์ภายในองค์กรให้ผู้ปฏิบัติการทำงานด้วยความพึงพอใจ นักวิชาการได้ให้ความหมายของระบบราชการไว้ดังนี้

จอห์น ดอร์ซีย์ (John Dorsey) ให้ความหมายระบบราชการ หมายถึง สาธารณะหรือส่วนประกอบต่าง ๆ ของการบริหารรัฐบาลในระบบการเมือง (John Dorsey, อ้างถึงในชลathiพย์ ชัยโคตร, 2560, หน้า 20)

เทเลอร์ โคล (Taylor Cole) ให้ความหมายระบบราชการ หมายถึง บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งกำลังปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีความสำคัญยิ่งต่อชุมชนและรัฐ (Taylor Cole, อ้างถึงในชลathiพย์ ชัยโคตร, 2560, หน้า 20)

ชลathiพย์ ชัยโคตร ให้ความหมาย ระบบราชการ หมายถึง กลไกที่สำคัญในการบริหารงานของภาครัฐที่ถูกประดิษฐ์คิดค้นขึ้นให้มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ประกอบด้วยระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่มีความเป็นมาตรฐานในการบังคับใช้อย่างเสมอภาคกันเพื่ออำนวยความสะดวกสาธารณะแก่ประชาชนในประเทศนั้น ๆ (ชลathiพย์ ชัยโคตร, 2560, หน้า 10)

โครงสร้างของระบบราชการ ประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญ 6 ประการ ดังนี้ (1) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (2) ความรับผิดชอบ (3) การแบ่งงานหน้าที่และการฝึกอบรมให้มีความชำนาญเฉพาะด้าน (4) การมีระเบียบวินัย (5) การรวม การควบคุมแนะนำไว้ที่จุดศูนย์กลาง และ(6) การมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว (ประสิทธิ์ ดีจงเจริญ, 2554, หน้า 12)

กุลธร ธนาพงศธร ได้ประมวลความหมายของระบบราชการไว้ 4 กลุ่มความคิด ได้แก่ (กุลธร ธนาพงศธร, 2522, หน้า 157-162 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ดีจงเจริญ, 2554, หน้า 11-13)

กลุ่มที่ 1 ให้ความหมายของระบบราชการโดยพิจารณาในแง่โครงสร้างขององค์กร (Organizational Structure) ซึ่งมี วิคเตอร์ ทอมสัน (Victor Thomson) และ วอลเลซ ซาเยร์ (Wallace Sayre) เป็นผู้นำความคิดนี้ โดย วิคเตอร์ ทอมสัน ได้อธิบายว่า องค์กรที่จะถือว่าเป็นระบบราชการจะต้องประกอบด้วย การจัดลำดับอำนาจหน้าที่ หรือลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อนมากกว่าการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization) ส่วน วอลเลซ ซาเยร์ (กุลธร ธนาพงศธร, 2522, หน้า 157-162 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ดีจงเจริญ, 2554, หน้า 11-13) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่านอกจากจะประกอบด้วยลำดับชั้นการบังคับบัญชาของอำนาจหน้าที่แล้วยังจะต้องประกอบด้วยลักษณะอื่น ๆ อีก กล่าวคือมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน มีระเบียบข้อบังคับ มีระบบการจัดเก็บเอกสารต่าง ๆ รวมถึงมีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีทักษะและบทบาทเฉพาะด้าน

กลุ่มที่ 2 ให้ความหมายของระบบราชการโดยพิจารณาในแง่พฤติกรรมของคนหรือกิจกรรมที่องค์กรนั้น ๆ แสดงออกทั้งในรูปของปกติวิสัยและผิดปกติวิสัย การแสดงออกในรูปปกติวิสัย หมายถึง พฤติกรรมที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและสมควรที่พึงกระทำ ส่วนพฤติกรรมที่ผิดปกติวิสัย เช่น การยึดถือระเบียบที่เคร่งครัดจนเกินไป การล่าช้าหรือการรวบอำนาจมากเกินไป เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 ให้ความหมายของระบบราชการโดยพิจารณาในแง่ความสำเร็จตามเป้าหมาย (Objective Achievement) เพราะองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร ถือว่าเป็นระบบราชการ เช่น ปีเตอร์ เบลู (Peter Blau) ให้คำจำกัดความของระบบราชการ คือ องค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงในการบริหารงาน หรือมีแนวทางปฏิบัติทางสังคมเพื่อผลประโยชน์ของประสิทธิภาพในการบริหาร

กลุ่มที่ 4 ให้ความหมายของระบบราชการโดยพิจารณาถึงบทบาท (Role) ของระบบราชการซึ่งมีความเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรกมี แมก เวเบอร์ (Max Weber) เป็นผู้นำมีความเชื่อว่าระบบราชการเป็นสิ่งดีงาม ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากมาย ฝ่ายที่สองมีความเชื่อว่า ระบบราชการก่อให้เกิดข้อเสียหายมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ ระบบราชการไม่อาจมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงผลกำไรและขาดทุนเช่น องค์กรทางธุรกิจ ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ยังเห็นว่าระบบราชการเป็นแหล่งที่มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต ไม่ยืดหยุ่น ขาดความริเริ่ม มีกฎข้อบังคับและวิธีปฏิบัติที่ล่าช้าและมีรายละเอียดหยาบคายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น (กุลธร ธนาพงศธร, 2522, หน้า 157-162 อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ติงเจอร์, 2554, หน้า 11-13)

สรุปได้ว่า ระบบราชการ หมายถึง ระบบที่มีการจัดลำดับอำนาจหน้าที่ มีการพัฒนาข้าราชการด้วยการฝึกอบรมให้มีความชำนาญเฉพาะด้าน และลักษณะเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่ประกอบด้วยระบบระเบียบ กฎเกณฑ์ที่มีความเป็นมาตรฐานในการบังคับใช้อย่างเสมอภาค

### 3. หลักการบริหารระบบราชการ

แมก เวเบอร์ (Weber, M, 1977, p.15) ได้เสนอแนวคิดการจัดองค์แบบราชการในอุดมคติ (Ideal Type of Bureaucracy) ว่าเป็นวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพเหนือกว่าวิธีการอื่น และสังคมที่ดีต้องมีการจัดการบริหารในหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักการและคุณลักษณะของการจัดองค์แบบราชการ โดยผู้นำหรือผู้บริหารที่ปกครองหรือบริหารองค์กรนั้นต้องมีสิ่งสำคัญ 2 สิ่ง คือ การได้มาซึ่งอำนาจของบุคคลในการบริหาร (Theory of Domination) และโครงสร้างพื้นฐานของระบบราชการ โดยอำนาจในการบริหารประกอบด้วย 2 ส่วน คือ กลไกการบริหาร (Administrative Apparatus) ทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างผู้นำและผู้ถูกปกครอง และต้องมีความเหมาะสมกับรูปแบบของอำนาจที่ผู้นำในสังคมนั้นใช้อยู่ และอำนาจ (Power) เป็นอำนาจที่ชอบธรรม (Legitimizing of Power) ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและการยอมรับของคนในสังคม โดยแมก เวเบอร์ แบ่งรูปแบบการใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ 1. รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัว (Charismatic Domination) ได้แก่ บุคลิกลักษณะ ความเป็นผู้นำเป็นปัจจัยโน้มน้าวให้ผู้ตามทั้งหลายเชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามคำสั่งและเจตนารมณ์ 2. รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม (Traditional Domination) ผู้ตามเชื่อฟังคำสั่งผู้นำตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมา 3. รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Domination) ผู้ตามปฏิบัติตามผู้นำตามกฎหมายเกณฑ์ระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ และอาจรวมถึงการใช้อำนาจในระบบศักดินาหรือระบบเจ้าขุนมูลนาย (Feudal หรือ Patrimonial) (Weber, M, 1977, p.15)

ระบบราชการ (Bureaucracy) จะทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารของกลุ่มชน โดยผู้นำจะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายปกครอง บังคับบัญชาโดยผ่านระบบราชการ ซึ่งระบบราชการจะยึดหลักการบริหารที่อาศัยความมีเหตุมีผล ความถูกต้องตามกฎหมายในการปฏิบัติงาน มีการแบ่งงานกันทำ อาศัยความรู้ความสามารถหรือระบบคุณธรรม เป็นเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล และสามารถพยากรณ์พฤติกรรมของบุคคลได้ (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, ม.ป.ป., หน้า 6-7)

องค์ประกอบของระบบราชการ ประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานสำคัญ 7 ประการ ดังนี้

#### 1. หลักลำดับชั้น (Hierarchy)

หลักการนี้ มีเป้าหมายที่จะทำให้องค์กรต้องอยู่ภายใต้การควบคุม โดยเชื่อว่า การบริหารที่มีลำดับชั้นจะทำให้ระบบการสั่งการและการควบคุมมีความรัดกุม ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการบริหารที่เน้นกฎเกณฑ์และขั้นตอนมีความเหมาะสมในช่วงศตวรรษที่ 19-20 แต่เมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนไป การบริหารตามลำดับชั้นจึงเริ่มมีปัญหา เพราะการทำงานในปัจจุบันต้องการความรวดเร็ว คนต้องการเสรีภาพ

มากขึ้น ประชาชนต้องการการบริการที่สะดวกรวดเร็ว แต่ในองค์การขนาดใหญ่ที่ใช้ระบบราชการมีคนจำนวนมาก แต่มากกว่าครึ่งจะอยู่ในตำแหน่งระดับผู้บริหาร หัวหน้างาน กว่าจะตัดสินใจงานสำคัญๆ ต้องรอให้ผู้บริหาร 7-8 คนลงนามอนุมัติตามขั้นตอน และยังมีกฎเกณฑ์อีกมาก ส่วนข้าราชการระดับล่างจำนวนมากทั้งหมดมีหน้าที่ทำงานเอกสาร โดยการตรวจบันทึกของคนอื่นแล้วเขียนบันทึกส่งให้ผู้บริหาร

การที่ผู้นำคิดว่า วิธีการบริหารองค์การขนาดใหญ่ คือ เผด็จการ ถือเป็นการเชื่อที่ผิดมาก เพราะผู้บริหารสูงสุดไม่รู้คำตอบได้ทุกเรื่อง แต่ควรมองหาคำตอบที่ดี ถูกต้องจากผู้อื่นด้วย การลดขั้นตอน ลดลำดับขั้นของการสั่งการออกไป ในขณะที่รักษาความสามารถในการควบคุมที่จำเป็นไว้ โดยการตัดขั้นตอนของผู้บริหารที่ไม่เพิ่มมูลค่าให้กับงานออก เพื่อจัดองค์การที่เป็นแนวราบมากขึ้น และทำให้คนที่ทำงานในระดับรองๆ ลงมาสามารถควบคุมดูแลและรับผิดชอบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของตนเอง

## **2. หลักความสำนึกแห่งความรับผิดชอบ (Responsibility)**

เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องมีความสำนึกแห่งความรับผิดชอบต่อภาระการกระทำของตน ความรับผิดชอบหมายถึง การรับผิดชอบการกระทำใด ๆ ที่ตนได้กระทำลงไปและความพร้อมที่จะให้มีการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ตลอดเวลาด้วย

อำนาจ (Authority) หมายถึง ความสามารถในการสั่งการ การบังคับบัญชา หรือการกระทำใด ๆ เพื่อให้มีการดำเนินการหรือปฏิบัติการต่าง ๆ ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อำนาจเป็นสิ่งที่ได้มาอย่างเป็นทางการตามตำแหน่ง และอำนาจและความรับผิดชอบจะต้องสมดุลกันเสมอ การได้มาซึ่งอำนาจในทัศนะของแม็ก เวเบอร์ คือ การได้อำนาจตามกฎหมาย

## **3. หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality)**

ความถูกต้องเหมาะสมของแนวปฏิบัติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ คือ มีการกำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจนในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพราะวิธีการทำงานจะแสดงให้เห็นว่าจะทำงานอย่างไร วิธีการใดที่ทำให้งานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

## **4. หลักการมุ่งสู่ผลสำเร็จ (achievement orientation)**

การปฏิบัติงานใด ๆ ต้องมุ่งสู่เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ ผู้ปฏิบัติงานต้องมีหลักการและวิธีการในการตัดสินใจเลือกทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง โดยยึดถือหลักประสิทธิภาพหรือหลักประหยัด การบริหารจะได้รับประสิทธิผลสูงสุดต่อเมื่อมีการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน สถานที่ ช่วงเวลา สภาพแวดล้อม ในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเป้าหมายหรือผลสำเร็จที่ต้องการ

## **5. หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization)**

ลักษณะทางโครงสร้างขององค์การแบบระบบราชการ ต้องมีการแบ่งงาน และจัดแผนงาน หรือจัดส่วนงานขึ้นมา เพราะภารกิจงานขององค์การขนาดใหญ่มีจำนวนมากจึงต้องมีการแบ่งงานที่ต้องทำออกเป็นส่วน ๆ แล้ว หน่วยงานมารองรับการจัดส่วนงานอาจยึดหลักการจัดองค์การได้หลายรูปแบบ คือ

5.1 การแบ่งส่วนงานตามพื้นที่ เป็นการแบ่งงานโดยการกำหนดพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน และมีการกำหนดภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ที่องค์การต้องบริหารจัดการไว้ด้วย เช่น การแบ่งพื้นที่การบริหารราชการออกเป็น จังหวัด อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล

5.2 การแบ่งงานตามหน้าที่ หรือภารกิจที่องค์การจะต้องปฏิบัติ เช่น การจัดแบ่งงานของกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง

5.3 การแบ่งงานตามลูกค้า หรือผู้รับบริการ เช่น การแบ่งโรงพยาบาล ออกเป็น โรงพยาบาลเด็ก โรงพยาบาลหญิง โรงพยาบาลสงฆ์

5.4 การแบ่งงานตามขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน โดยคำนึงว่างานที่จะสามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนอะไรบ้าง แล้วกำหนดหน่วยงานมารองรับ

## 6. หลักระเบียบวินัย (discipline)

ต้องมีการกำหนดระเบียบ วินัย และบทลงโทษ ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกการควบคุมความประพฤติของผู้ปฏิบัติงานทุกคนในองค์กร

## 7. หลักความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรราชการ ถือเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง และต้องปฏิบัติงานเต็มเวลา ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ของตนด้วย สาเหตุที่ระบบราชการประสบความสำเร็จ เพราะ

7.1 มีวิธีการจัดองค์การที่ มีระบบการทำงานที่ชัดเจน ตั้งอยู่บนหลักการของความสมเหตุสมผล

7.2 มีการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานตามหลักความชำนาญเฉพาะด้าน ทำให้ระบบราชการสามารถทำงานที่มีขนาดใหญ่ และสลับซับซ้อนได้อย่างดี

7.3 คนส่วนใหญ่ยังมีความจำเป็นและต้องการบริการสาธารณะจากรัฐ เช่น บริการทางการแพทย์ การศึกษา สาธารณูปโภคต่าง ๆ องค์การภาครัฐที่บริหารแบบระบบราชการจึงสามารถดำเนินงานได้อย่างไม่มีปัญหามากนัก (ปัญญาธิดา อัทบุตร, 2558, ออนไลน์)

สำหรับจุดเด่นและจุดด้อยของระบบการบริหารราชการสามารถแยกออกเป็นประเด็นได้ดังนี้ (Wiraja, slide, 2554, p.7-8)

| จุดเด่นของระบบราชการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | จุดด้อยของระบบราชการ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>ลำดับขั้นการบังคับบัญชาเป็นเครื่องมือควบคุมสมาชิกและความสัมพันธ์ที่มีต่อกัน</li> <li>ไม่สับสนในบทบาท เพราะแต่ละคนรู้ว่าทำอะไรและสามารถตรวจสอบได้</li> <li>การมีกฎระเบียบทำให้รู้บทบาท ช่วยลดต้นทุนในการทำกับดูแล</li> <li>การทำงานขององค์กรมีความแน่นอน มีลักษณะเป็นหลักฐานอ้างอิงได้</li> <li>มีการแบ่งแยกงานถือหลักความชำนาญเฉพาะด้าน</li> <li>กระบวนการทำงานในองค์กรทั้งระบบมีผู้รับผิดชอบ</li> <li>ไม่มีการให้สิทธิพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ทุกคนต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>เมืองการปฏิบัติงานกระจายอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นเครือข่ายที่กว้างขวางซับซ้อน จนไม่อาจจัดระบบควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในการใช้อำนาจของข้าราชการทุกคนเป็นการเฉพาะรายได้</li> <li>ระเบียบข้อบังคับจำนวนมากนี้ได้สร้างความเคยชินกับข้าราชการว่าต้องเน้นความถูกต้องตามระเบียบมากกว่าประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน</li> <li>มีมาตรฐานการจ้างงานเพียงมาตรฐานเดียว ซึ่งทำให้ไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับราคา</li> <li>เป็นระบบที่ยากที่จะทำลายได้ การไม่กล้าเปลี่ยนแปลงนี้สืบเนื่องมาจากคนไม่กล้าทำลายกฎระเบียบที่มีอยู่ เพราะอาจทำให้องค์กรแตกสลายหรือนำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวก</li> <li>มีแนวโน้มที่จะผูกขาดข้อมูลข่าวสารต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและทำตัวเป็นเผด็จการ</li> </ol> |

## 4. บทสรุป

การบริหารระบบราชการ มีวัตถุประสงค์คือการให้บริการสาธารณะ (Public Services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ซึ่งระบบราชการจะยึดหลักความมีเหตุผล ถูกต้อง

ตามกฎหมายโดยยึดการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบายต่าง ๆ มีการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน อาศัยความรู้ความสามารถหรือระบบคุณธรรมในการบริหารระบบราชการ มีการพัฒนาข้าราชการด้วยการฝึกอบรมให้มีความชำนาญเฉพาะด้าน และมีกฎเกณฑ์ที่มีความเป็นมาตรฐานในการบังคับใช้อย่างเสมอภาค

### บรรณานุกรม

- กุลธนา พงศธร. (2522). **การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (ม.ป.ป.). **Bureaucracy : ระบบราชการ**. [ออนไลน์] สืบค้นจาก file:///C:/Users/com/Downloads/Documents/PA\_8.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2563.
- ชลาทิพย์ ชัยโคตร. (2560). **การบริหารราชการไทย (Thai Public Administration)**. อุดรธานี: ศูนย์การศึกษาโป่งกาฬ.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2556). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- วิชาญ สัตจำ. (2559). **การบริหารแบบระบบราชการกับประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงาน อำเภอโพธาราม จังหวัดร้อยเอ็ด**. รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก.
- ประสิทธิ์ ดีจงเจริญ. (2554). **รัฐกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทในโลกยุคใหม่: กรณีศึกษาพิธีการศุลกากรตรวจของผู้โดยสารประจำทำอากาศยานในส่วนกลาง**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปัญญาธิดา อัมบุตร. (2558). **ทฤษฎีระบบราชการ “Bureaucracy” : Max Weber**. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2563. จาก <http://punyatida.blogspot.com/2015/08/max-weber.html>.
- Adison Aei. (2555). **Scientific Management : Frederick Winslow Taylor**. สืบค้นเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2563. จาก <http://adisony.blogspot.com/2012/10/scientific-management-frederick-winslow.html>.
- Ernest, Dale. (1973). **Theory and Practice**. New York : McGraw – Hill.
- Herbert A. Simon. (1947). **Administrative Behavior**. New york: Macmillian.
- Newman, William H. and Summer, Charles E. (1964). **The Process of Management**. New Jersey : Prentice-Hall.
- Weber, M. (1977). **The Theory of Social and Economic Organizations**. Translated by A.M. Handerson and T. Parsons. New York: Free Press.
- Wiraja. (2554). **ทฤษฎีระบบราชการ**. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2563. จาก <https://www.slideshare.net/wiraja/ss-8385218>.