

องค์การแบบระบบราชการ

ดร.นพวรรณ โชติบัณฑิต *

องค์การที่มีการบริหารงานแบบระบบราชการ มีโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ชัดเจนกันไป ตามลำดับ มีการแบ่งงานเป็นด้านต่างๆ เฉพาะทาง มีความเป็นเหตุเป็นผลในการตัดสินใจต่างๆ นักทฤษฎีระบบราชการที่สำคัญคนหนึ่ง คือ Max Weber ได้ให้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของการทำงานในองค์การแบบระบบราชการไว้ดังนี้

1. การปฏิบัติงานกระทำแบบต่อเนื่อง
2. การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎเกณฑ์ต่างๆ ขององค์การ ซึ่งมีลักษณะสำคัญที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน 3 อย่าง ดังนี้

- 2.1 พนักงานแต่ละคนทำงานตามหลักเกณฑ์อันไม่เป็นเรื่องส่วนตัว

- 2.2 พนักงานได้รับมอบอำนาจหน้าที่เท่าที่จำเป็นเพื่อที่จะทำให้การทำงานของตนลุล่วงไปได้

- 2.3 มีการจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอย่างเข้มงวด อีกทั้งมีการกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจอย่างถูกต้องตามกฎหมายไว้ชัดเจน

3. ความรับผิดชอบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของพนักงานทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่ในองค์การ ผู้ที่อยู่ในระดับสูงทำหน้าที่ควบคุมดูแล ในขณะที่ผู้ที่

อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า ก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนได้ อย่างไรก็ตาม ขอบข่ายการควบคุมดูแลตลอดจนเงื่อนไขการร้องเรียนที่ถูกต้องอาจต่างกันไปได้

4. พนักงานทั้งหลายไม่ได้เป็นเจ้าของทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติงาน แต่จะต้องรับผิดชอบการใช้ทรัพยากรเหล่านี้ ต้องมีการแบ่งแยกงานราชการออกจากงานส่วนตัว และแยกรายได้ของทางราชการออกจากรายได้ส่วนตัวอย่างเคร่งครัด

5. ผู้ดำรงตำแหน่งไม่สามารถนำตำแหน่งของตนไปหาประโยชน์ได้เหมือนกับเป็นทรัพย์สินส่วนตัวที่สามารถนำไปขายหรือให้สืบทอดเป็นมรดกต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม พนักงานทั้งหลายยังมีสิทธิอันพึงได้รับหลายประการ เช่น การรับบำนาญ เงื่อนไขในการใช้วันหยุดและการปลดออกจากงาน เป็นต้น สิทธิต่างๆ เหล่านี้ทำหน้าที่เป็นเครื่องกระตุ้นให้พนักงานปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนดีขึ้น แต่สิทธิเหล่านี้มิใช่สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน

6. งานราชการปฏิบัติบนรากฐานของเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร

* อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

การทำงานในตำแหน่งหน้าที่ของพนักงานในระบบราชการมีลักษณะที่สำคัญ คือ

1. พนักงานเป็นอิสระในด้านส่วนตัว และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยรากฐานของการตกลงทำสัญญากัน
2. พนักงานปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย โดยกระทำตามกฎหมายที่มิใช่เรื่องส่วนตัว และทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
3. การแต่งตั้งและมอบหมายหน้าที่การงานให้พนักงานขึ้นอยู่กับความเหมาะสมตามความสามารถ ในตำแหน่งงานนั้น
4. พนักงานทำงานเต็มเวลา
5. พนักงานได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน และมีโอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าต่อไปในอาชีพของตน

คุณสมบัติและผลลัพธ์ที่สำคัญของการบริหารงานแบบระบบราชการ

Weber มีความเห็นว่าองค์การแบบระบบราชการมีข้อดีกว่าการบริหารองค์การแบบอื่นๆ ในทำนองเดียวกับที่การผลิตอะไรต่างๆ ด้วยเครื่องจักรย่อมเหนือกว่าวิธีการที่ไม่ใช้เครื่องจักร ทั้งในแง่ของความมั่นคง รวดเร็ว ความแน่นอนของภาษาที่ใช้ ความรู้ในเอกสารที่บันทึกไว้ ความต่อเนื่องกัน ความสุขุม การปฏิบัติงานที่เป็นแบบแผนเดียวกัน ระบบการบังคับบัญชา ตลอดจนการลดความขัดแย้งกัน องค์การแบบระบบราชการมีประโยชน์ต่างๆ นานาดังกล่าว แต่ Weber ก็ยอมรับว่าการบริหารองค์การแบบระบบราชการก็เป็นอุปสรรคได้เหมือนกันในกรณีที่ควรจะมีการตัดสินใจในแบบที่น่าจะปรับให้เหมาะกับแต่ละเรื่อง อย่างไรก็ตาม หลักใหญ่ของการบริหารงานแบบระบบราชการ คือ

การที่เราจะสามารถจะคำนวณผลลัพธ์ (calculability) ได้ เพราะในองค์การที่มีกฎเกณฑ์แน่ชัด เราสามารถที่จะพยากรณ์การตัดสินใจต่างๆ ได้ เนื่องจากไม่มีเรื่องส่วนตัวต่างๆ เข้ามาแทรก ผู้บริหารองค์การจะทำงานในลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพนั้น ๆ โดยไม่เอาอารมณ์ ความรักเกลียดชังไปรบกวน อะลุ่มอล่วย หรืออคติใดๆ มาเป็นตัวนำการตัดสินใจ

Weber ไม่ได้คิดว่าการบริหารงานแบบระบบราชการจะมีประสิทธิภาพดังเครื่องจักร แต่เขาเห็นว่าเป็นการบริหารงานที่ยังดีกว่าระบบอื่นๆ และทั้งยังสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในหน้าที่ให้ลุล่วงไปได้จนถึงขั้นที่พนักงานไม่คิดถึงงานในเชิงส่วนตัว

คุณสมบัติอีกอย่างหนึ่งของการบริหารแบบระบบราชการ คือ การที่ทรัพยากรที่จำเป็นในการบริหารงานทั้งหลายมารวมตัวกันอยู่ในองค์การ ซึ่งกระบวนการนี้ไม่ได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะในด้านเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เกิดขึ้นในรัฐบาล กองทัพ พรรคการเมือง ตลอดจนองค์การใหญ่ๆ ทั้งหลาย ยิ่งขนาดขององค์การใหญ่ขึ้นเท่าไร ทรัพยากรที่จำเป็นทั้งหลายจะหลุดจากมือของบุคคล หรือกลุ่ม มาอยู่ภายใต้การควบคุมของชนกลุ่มน้อยที่ทำหน้าที่บริหารหน่วยงาน ซึ่งสาเหตุหนึ่งก็เป็นเพราะราคาของทรัพยากรเหล่านี้สูงเกินขีดความสามารถของบุคคลจะเป็นเจ้าของได้แล้ว ดังนั้นช่างฝีมือก็ถูกแทนที่โดยโรงงานซึ่งมีเครื่องมือเครื่องมือครบครัน เช่นเดียวกับที่ผู้นำชุมชนกลายเป็นพนักงานของรัฐ หรือว่า นักวิชาการกลับต้องไปพึ่งพามหาวิทยาลัยซึ่งสามารถสร้างห้องทดลองตลอดจนห้องสมุดต่างๆ ได้ วิธีการผลิต การบริหาร และวิชาการซึ่งในสมัยหนึ่งทำที่บ้านก็เปลี่ยนไป แยกตำแหน่งงานออกจาก

ผู้ครองตำแหน่ง และแยกเครื่องมือทำวิจัยออกจากตัวนักวิชาการ

คุณสมบัติที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์การแบบระบบราชการ คือ การทำให้ความแตกต่างในเชิงสังคมและเศรษฐกิจของคนลดลง เนื่องจากการบริหารงานกระทำไปตามกฎเกณฑ์ซึ่งอาศัยความสามารถของบุคคล ดังนั้นผู้ที่ได้รับตำแหน่งต่างๆ จึงต้องมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม กับงานอย่างแท้จริง วุฒิบัตรการศึกษาจึงสำคัญกว่าเส้นสายหรืออภิสิทธิ์ต่างๆ

องค์การแบบระบบราชการซึ่งได้พัฒนาเต็มที่แล้วจะมีระบบความสัมพันธ์เรื่องอำนาจหน้าที่ซึ่งจะทำลายลงได้ยาก งานในระบบราชการปัจจุบันขึ้นอยู่กับการศึกษาในแต่ละสาขามาอย่างเชี่ยวชาญ ตลอดจนมีการประสานงานของฝ่ายบริหารให้การปฏิบัติงานดำเนินไปได้เรื่อยๆ โดยไม่ขาดสาย

Weber เห็นว่ารูปแบบการทำงานแบบระบบราชการมีลักษณะที่ถาวร และเราจะขาดเสียมิได้ ทั้งนี้เพราะระบบอื่นๆ ถ้ามาเทียบกันแล้วก็ยังสู้ระบบแบบราชการไม่ได้

References

- Bendix, Reinhard (1964). Max Weber on Bureaucracy. In R.W.O' Brien, C.C. Schrag, and W.T. Martin (eds.), **Readings in General Sociology**, Boston : Houghton Mifflin.
- Reed, Michael I. (1992). **The Sociology of Organizations**. New York : Simon and Schuster.