RANC14-063 รูปแบบโครงสร้างองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

A SOUTHERN BORDER PROVINCES ADMINISTRATIVE CENTER (SBPAC) ORGANIZATIONAL STRUCTURE MODEL FOR SOLVING INSURGENCY PROBLEM IN THE SOUTHERN PART PROVINCES OF THAILAND

อิทธิชัย สีดำ* [1]

ItthichaiSeedam* [1]

[1]คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา

[1]Faculty of Humanities and Social Science ,YaraRajabhatUnuversity

*Corresponding author, E-mail: itthichai.s@yru.ac.th

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาโครงสร้างองค์การในปัจจุบันของ ศอ.บต.ภายหลังมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจที่เกิดจากโครงสร้างองค์การศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในปัจจุบัน3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อให้การทำงานเกิดความมีประสิทธิผล โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 20 คน ซึ่งประกอบไปด้วย หัวหน้าจากสำนัก/ กอง 19 คน และผู้บริหารระดับสูงจำนวน 1 คน และจากการสนทนากลุ่ม จำนวน 38 คน โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มละ 19 คน ซึ่งเป็นตัวแทนมาจาก สำนัก/กอง ละ 2 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) พัฒนาการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) จะแบ่งเป็น 2 ช่วง คือช่วงแรก คือช่วงที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 จะมีการปรับโครงสร้างองค์การทั้งหมด 8 ครั้ง และช่วงที่สอง คือช่วงที่มีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ซึ่งถือว่า ศอ.บต. มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีการปรับโครงสร้างองค์การ 1 ครั้ง 2) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่เกิดจากโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน ได้แก่ ข้อแรกบุคลากรที่ไม่เพียงพอ ข้อสอง จำนวนหน่วยงานภายในมีจำนวนเยอะ ข้อสาม ความเป็นทางการ ข้อสี่ การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ 3) แนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีดังนี้ แนวทางแรก การปรับโครงสร้างองค์การแบบอนุรักษ์นิยม แนวทางที่สอง การปรับโครงสร้างองค์การเชิงลดขนาด แนวทางที่สาม การจัดตั้งโครงสร้างองค์การแบบ matrix แนวทางที่สี่ การลดขนาดโครงสร้างลงและใช้โครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายให้มากขึ้น

คำสำคัญ : การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เหตุการณ์ความไม่สงบ

ABSTRACT

This study aims to 1) find out the present organizational structure of SBPAC after the Southern Border Provinces Administrative Act of 2010, 2) study the problems and impediments in carrying out based on the mission derived from the present organizational structure of SBPAC, and 3) recommend the approaches used in improving the organizational structure of SBPAC for more efficient operation. The study was conducted through the qualitative research approach via the documents, the in-depth interview with 20 informants and the discuss group with those 38 informants divided into 2 groups and 19 in each group.

It is revealed that 1) the development of the SBPAC is divided into 2 phases: the first phase is the one with noSouthern Border Provinces Administrative Act 0f 2010 while the second phase is the one with the Southern Border Provinces Administrative Act 0f 2010 a. 2) the problems in the operations of the present organizational structure are 2.1 the inadequacy of the staff 2.2 there are too many internal offices in the present organizational structure 2.3 formality 2.4 decentralization and centralization. 3) the approaches used in reengineering the organizational structure of SBPACare 3.1) that the organizational structure reengineering based on the conservativism approach, 3.2) that the reengineering of the organizational structure in terms of downsizing, 3.3) that the set-up of the Matrix organizational structure, and 3.4) that the reduction of the structural size and make use of the network structure much more.

Key words: Organizational structure reengineering, Southern border provinces administrative center (sbpac), Insurgence problem

บทนำ

ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานาน มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อน ด้วยเหตุผลของความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนาและขนบธรรมเนียมประเพณี ประกอบกับลักษณะภูมิศาสตร์ที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศมาเลเซียสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงทั้งระดับระหว่างประเทศ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น [1] โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากการผนวกพื้นที่ดังกล่าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 เหตุการณ์ความรุนแรงในอดีต เช่น กรณีดุซงยอ กรณีครูเปาะสู กรณีปราบคอมมิวนิสต์ในภาคใต้ ความขัดแย้งในการสร้างเขื่อนสายบุรี ฯลฯ ล้วนแล้วแต่อยู่ในความทรงจำของผู้คนในพื้นที่จังหวัดชายแดนแห่งนี้ [2] ปัญหาค่อย ๆ ทวีความรุนแรงเรื่อยมาจนมาถึงสมัยของจอมพลถนอม กิติขจร นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อจังหวัดชายแดนภาคใต้มีการกดขี่ กดดัน เลือกปฏิบัติยังคงมีอย่างต่อเนื่องการฆ่าประชาชน ไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรมเกิดอยู่เสมอมา ฉะนั้นการต่อสู้ของชาวไทยมุสลิมเชื้อสายมาลายู ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นการก่อการร้าย เพราะไม่สามารถสู้อย่างตรงไปตรงมาในทางการเมืองได้ หากจะพิจารณาเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากเงื่อนไขที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน ทั้งในระดับบุคคล ระดับโครงสร้างและระดับวัฒนธรรม คือเงื่อนไขระดับบุคคล เงื่อนไขระดับโครงสร้าง เงื่อนไขระดับทางวัฒนธรรม

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้พิจารณาและมีการร่างนโยบายเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างเป็นระบบและครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทุกเรื่องโดยมีหน่วยงานที่เกิดขึ้นมาเพื่อรับมือกับปัญหานี้โดยเฉพาะคือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดำเนินมาตรการแก้ไขให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและให้นโยบายแต่ละด้าน สนับสนุนซึ่งกันและกันจึงเป็นที่มาของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2521 – 2530) มีวัตถุประสงค์ มุ่งให้เกิดการประสานงานระหว่างส่วนราชการในการแก้ไขปัญหาของพื้นที่ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531 – 2536) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2537 – 2541) และฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542 – 2546) โดยเฉพาะฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการมีส่วนร่วมของประชาชน ยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมซึ่งจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติ นับเป็นนโยบายฉบับสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในขณะนั้น เพราะจากเหตุการณ์เมื่อ 4 มิ.ย. 2544 ได้เกิดเหตุร้ายเป็นคดีสะเทือนขวัญ ในกรณีการจับนักธุรกิจสองอา-หลานเรียกค่าไถ่และฆ่าตัดศีรษะในพื้นที่ อำเภอกะพ้อ จังหวัดปัตตานี และนำศีรษะมาวางไว้หน้าโรงงานไม้ยางพาราในเขต อำเภอเมือง จังหวัดยะลา ซึ่งคดีนี้ได้ทำให้สาธารณะชนทั่วไปรับทราบว่า กลุ่มหรือขบวนการก่อการร้ายต่าง ๆไม่ได้มีอุดมการณ์แบ่งแยกดินแดนหรือ ต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นที่มาของข้อสรุปของทางการว่าสถานการณ์การก่อการร้ายในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ยุติแล้วคงมีแต่เพียงสถานการณ์การก่อเหตุร้ายเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มที่เกิดขึ้น ทำให้ในสมัยรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้มีการยกเลิกศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้และกองกำลังผสมพลเรือน ตำรวจ ทหารให้ไปรวมอยู่กับสภาความมั่นคงแห่งชาติ จนเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2547เกิดเหตุการณ์ปล้นปืนเกือบ 400 กระบอก จากกองพันพัฒนาที่ 4 ค่ายกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ ที่บ้านปิ-เหล็ง ตำบล มะรือโบออก อำเภอเจาะไอร้องจังหวัดนราธิวาสเหตุการณ์นี้เป็นสัญลักษณ์แห่งการเริ่มต้นของความรุนแรงรอบใหม่ใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ และเป็นเหตุทำให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดขึ้นมาอีกครั้งเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อไป

จากเหตุการณ์ความไม่สงบที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้แนวทางการแก้ไขปัญหาจะแบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางด้านปราบปราม ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบก็คือหน่วยงานด้านความมั่นคง ก็คือ กองอำนวยการรักษาความสงบภายในราชอาณาจักร ภาคสี่ ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค4 สน.) และแนวทางด้านการพัฒนา ซึ่งองค์การที่สำคัญในการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยภารกิจและวิสัยทัศน์ของศูนย์ศอ.บต.คือ เป็นองค์การในการเร่งนำสันติสุข ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เกียรติยศศักดิ์ศรี ความเสมอภาค และความเจริญรุ่งเรือง กลับคืนสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการดำเนินแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จะมีการดำเนินควบคู่กันไประหว่างการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบและขณะเดียวกันจะต้องมีการพัฒนาพื้นที่ เยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนสร้างชุมชนให้เข้มแข็งแข็ง ตลอดจนสร้างขวัญและกำลังใจให้ประชาชนในพื้นที่กลับมาเป็นดังเดิมจะต้องใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนานและจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพราะต้นเหตุของปัญหาได้ถูกสะสมมาเป็นระยะเวลานานมาตั้งแต่สมัยอดีตจวบจนปัจจุบัน ตั้งแต่เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้รุนแรงขึ้นมาอีกครั้งในปี 2547 งบประมาณในการจัดการปัญหากว่า 182,402 ล้านบาท ได้ลงมายังพื้นที่แต่ถึงกระนั้นการแก้ปัญหาก็ยังไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากในการจะดำเนินนโยบายหรือโครงการให้สำเร็จได้นั้นมีปัจจัยหลาย ๆ ปัจจัยที่จะทำได้โครงการสำเร็จได้ ไม่ใช่เฉพาะเพียงแต่งบประมาณเพียงหรือกำลังคนอย่างเดียวเท่านั้น

ดังนั้นการแก้ปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะต้องทำงานกันอย่างบูรณาการ และมีส่วนร่วมกันของทุกภาคส่วนทั้งด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา โดยทั้งสองส่วนจะต้องมีความเชื่อมโยงกัน โดยทั้งนี้ในการดำเนินการปฏิบัติในขั้นตอนแรกอาจจะมีการแบ่งแยกกันแต่ผลลัพธ์สุดท้ายแล้ว เมื่อมีการปราบปราม หรือจัดการความไม่สงบในพื้นที่ได้แล้วนั้น (หน่วยงานทางด้านความมั่นคง) จะต้องมีการเข้ามาของหน่วยงานที่จะมาพัฒนาให้พื้นที่มีความสงบและประชาชนในพื้นที่ให้ความเป็นอยู่ที่ดีสืบไป (หน่วยงานทางด้านการพัฒนา) เพราะฉะนั้นแล้วสิ่งที่ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างราบรื่นทั้งฝ่ายด้านความมั่นคงและด้านการพัฒนาจะต้องมีการทำงานอย่างบูรณาการในฝ่ายของตนเองเสียก่อน การแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ถึงจะมีประสิทธิภาพ

หน่วยหลักงานด้านการพัฒนาที่เชื่อมโยงทุกส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อมาทำงานร่วมกัน ก็คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยที่บทบาทอำนาจหน้าที่ ศอ.บต. ในอดีต จะเป็นเพียงแค่หน่วยประสานงานระหว่างข้าราชการกับประชาชน ผู้นำชุมชนหรือผู้นำท้องถิ่น และผู้นำศาสนากับคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ แต่ในปัจจุบันนั้นขอบเขตอำนาจของ ศอ.บต. ได้มีเพิ่มมากขึ้นโดยที่เป็นองค์การที่มีความสำคัญในการพัฒนาภายใต้เหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยที่ได้รับนโยบายมาจากรัฐบาล และนำมากำหนดยุทธศาสตร์เพื่อที่จะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ได้นำไปปฏิบัติต่อไป ดังนั้นโครงสร้างองค์การของ ศอ.บต. แบบเก่าจึงไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันรวมถึงขอบเขตหน้าที่ที่ได้ขยายออกไป เนื่องจากจะเห็นได้ว่าโครงสร้างองค์การของ ศอ.บต. เป็นโครงสร้างของระบบราชการของไทยที่มีลักษณะเหมือนกันทุกองค์การอาจจะเป็นเพราะว่าให้ได้รูปแบบองค์การที่เป็นรูปแบบเดียวกันและมีแนวทางเดียวกันในการปฏิบัติ จนลืมไปว่าในแต่ละองค์การหรือแต่ละหน่วยงานมีภารกิจหรือเป้าหมายที่ไม่เหมือนกัน ตลอดจนสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การยังแตกต่างกันด้วย การที่โครงสร้างองค์การรูปแบบเดียวกันใช้กับองค์การหนึ่งแล้วได้ผลแต่ในทางกลับกันอาจจะใช้กับอีกองค์การหนึ่งไม่ได้ผลก็เป็นไปได้

ดังนั้น การวิจัยในครั้งนี้จะเป็นการพยายามที่จะวิเคราะห์โครงสร้างองค์การที่เหมาะสมที่สามารถช่วยทำให้การทำงานของศูนย์อำนวยการบริการจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีความคล่องตัว และมีการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ในด้านการพัฒนาในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการด้านการพัฒนา ตลอดจนค้นพบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การในอนาคต เนื่องจากปัญหาความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่เรื้อรังและเป็นปัญหาเร่งด่วนที่สมควรได้รับการแก้ไขให้เกิดสภาวะปกติสุขของประชนในพื้นที่ให้ได้โดยเร็วที่สุด ตลอดระยะเวลา 9 ปี ปัญหาความไม่สงบได้สร้างความเดือดร้อนและกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่มากเพียงพอแล้ว

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างองค์การในปัจจุบันของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ภายหลังมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจที่เกิดจากโครงสร้างองค์การศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในปัจจุบัน
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อให้การทำงานเกิดความมีประสิทธิผล

วิธีการดำเนินการวิจัย

1.การศึกษาพัฒนาการโครงสร้างองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากเอกสารในส่วนของ โครงสร้างองค์การในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524-2550 ส่วนโครงสร้างองค์การในปัจจุบันผู้วิจัยผู้วิจัยจะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการวิจัย

2. การศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากโครงสร้างองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในปัจจุบัน ผู้วิจัยจะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการวิจัย

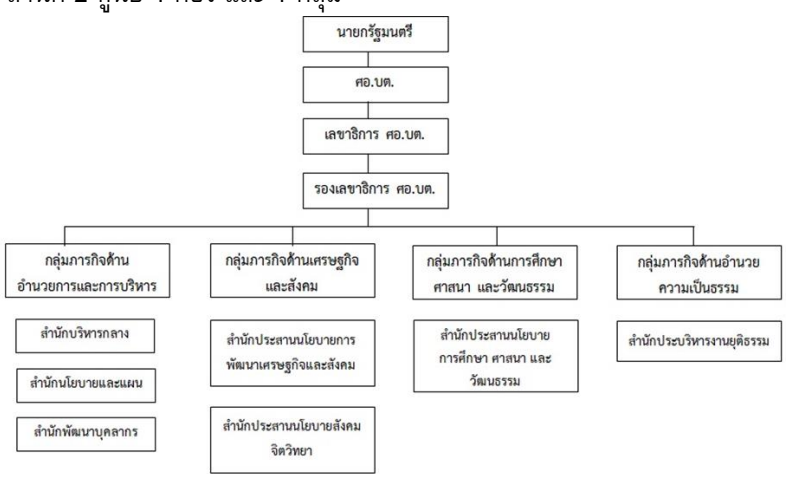
3. แนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ผู้วิจัยจะใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่มเพื่อให้ได้มาซึ่งผลการวิจัย

4. ความเป็นไปได้และความน่าเชื่อถือของแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ผู้วิจัยจะใช้การสัมภาษณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ 5 ท่าน

ผลการวิจัย

1. โครงสร้างองค์การในปัจจุบันของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ภายหลังมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553

ภายหลังมีพระราชบัญญัติบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 หลังจากมี พ.ร.บ. ทำให้ ศอ.บต. มีลักษณะองค์การที่เทียบเท่ากับกระทรวง ทำให้มีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ค่อนข้างมาก จึงทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเพื่อให้รองรับกับภารกิจที่มากขึ้น ทั้งนี้ยังได้เปลี่ยนตำแหน่ง ผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นตำแหน่งเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งจะประกอบไปด้วย 12 สำนัก 2 ศูนย์ 4 กอง และ 1 กลุ่ม



ภาพที่ 1 การจัดองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกาศ ณ วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 95ง, 2554:34

2. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจที่เกิดจากโครงสร้างองค์การศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในปัจจุบัน

2.1 บุคลากรมีไม่เพียงพอ

สิ่งที่ ศอ.บต. ยังไม่ได้จัดทำในตอนแรก คือ การวิเคราะห์ภารกิจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีอะไรบ้าง และจากนั้นจึงค่อยมาพิจารณาว่าบุคลากรที่หน่วยงานเราจะใช้มาทำงานจะต้องมีจำนวนเท่าไหร่ และจะต้องมาวิเคราะห์ศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงานด้วยว่าอยู่ในระดับใด แต่ตอนนี้มีสำนักแยกออกมาไม่ได้อิงตามภารกิจที่ระบุไว้ ทำให้มีหน่วยงานที่มากเกินไป ทำให้บุคลากรหนึ่งคนทำงานมากกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดความล่าช้าหรือความไม่คล่องตัวในงานบางอย่าง หน่วยงานที่แยกออกมาเป็นการแยกภายในไม่มีกฎหมายมารองรับ ทำให้เมื่อมีหน่วยงานมากเกินไปแต่คนมีจำนวนเท่าเดิมจึงทำให้เกิดความไม่เพียงพอของบุคลากรและสาเหตุสำคัญอีกอย่างคือ ข้าราชการที่มาทำงาน ศอ.บต. เป็นข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานราชการอื่นไม่ได้สังกัด ศอ.บต. ดังนั้นในบางครั้งอาจจะมีการขอย้ายกลับไปหน่วยงานเดิมหรือย้ายไปหน่วยงานอื่น ทำให้ขาดคนทำงาน

2.2 จำนวนหน่วยงานภายในหรือขนาดโครงสร้างองค์การที่ใหญ่เกินไป

การมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 ทำให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต) มีฐานะเทียบเท่ากับหน่วยงานระดับกระทรวง ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการหน่วยงานของตัวเอ ทำให้มีภารกิจที่เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้บริหารมีความคิดว่าสมควรที่จะให้มีหน่วยงานภายในเกิดขึ้นตามภารกิจ จนลืมคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ภายในองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทรัพยากรบุคคล ทั้งนี้การที่มีหน่วยงานภายในมากเกินไปทำให้เกิดการประสานงานที่ค่อนข้างลำบาก และในแต่ละหน่วยงานมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน

2.3 ความเป็นทางการ

ความเป็นทางการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) พบว่ามีการสั่งการทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ ในการสั่งการถ้าหากเป็นลักษณะงานภารกิจหลัก หรือถ้าหากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายก็จำเป็นจะต้องสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทั้งนี้ในการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรทุกสำนักจะมีคำสั่งในการสั่งงานโดยตรงกับบุคลากรที่ได้รับมอบหมาย แต่ถ้าหากเป็นเรื่องเร่งด่วนการสั่งการแบบเป็นทางการอาจจะไม่มีประสิทธิภาพดังนั้นเพื่อความล่องตัว ในบางครั้งหน่วยงานเองก็จำเป็นที่จะต้องมีการสั่งการที่ไม่เป็นทางการหรือแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และอาจจะมีการทำให้เป็นทางการภายหลัง

2.4 การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ

การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อำนาจในการตัดสินใจในแต่ละงานของหน่วยงานภายในของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยทั้งนี้ทางผู้อำนวยการหน่วยงานภายในจะได้รับมอบหมายภารกิจมาจากเลขาธิการ จากนั้นก็จะมามอบหมายงานให้กับหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ภายในหน่วยงานให้ไปดำเนินการตามภารกิจ โดยที่หัวหน้าส่วนงานจะมอบหมายหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นอำนาจการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายก็จะอยู่ที่ผู้อำนวยการสำนักเพียงผู้เดียว

3. แนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อให้การทำงานเกิดความมีประสิทธิภาพ

3.1 การปรับโครงสร้างองค์การเชิงลดขนาด

จากผลการวิจัยส่วนมากแล้วผู้ให้ข้อมูลบอกว่า หน่วยงาน 19 สำนัก/ศูนย์/กอง/กลุ่ม มากเกินไปควรที่จะยุบรวมหน่วยงานที่มีความคล้ายคลึงกันให้อยู่ด้วยกันได้ ดังนั้นโครงสร้าง จะต้องเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่นได้ เล็ก ๆ ไม่ต้องใหญ่ ใหญ่ เพราะงานบางเรื่องกระทรวง หรือจังหวัด ได้มีการดำเนินการอยู่แล้ว ศอ.บต. เป็นองค์การที่เป็นยุทธศาสตร์ที่มาเป็นช่วง ๆ เป็นเรื่อง ๆ จากนั้น ศอ.บต. จึงค่อยเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการทำงานตรงนั้น ดังนั้นถ้าหากโครงสร้างองค์ เป็น 7 สำนักเดิมเมื่อก่อนดีอยู่แล้ว การเอาสำนักแยกออกไปก็จะทำให้ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นควรให้กลับไปอยู่ในสำนักเดิม และใช้ในเรื่องการประสานงานเมื่อโครงสร้างองค์การเล็กลงการบริหารงานก็ง่ายด้วย

3.2 การจัดตั้งโครงสร้างองค์การแบบ matrix

ในบางครั้งเพื่อที่จะดำเนินงานตามภารกิจพิเศษที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งถ้าหากมีการจัดโครงสร้างองค์การแบบ matrix มันสามารถทำให้ภารกิจดำเนินการแล้วเสร็จได้ตามระยะเวลา ทั้งนี้ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคลากรของ ศอ.บต. อีกด้วย เนื่องจากเราจะเห็นได้ว่า บุคลากรของ ศอ.บต. ที่ขับเคลื่อนภารกิจในปัจจุบันส่วนมากเป็นคนของกระทรวงต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ของ ศอ.บต. เอง ดังนั้น การที่จะปลูกฝังให้คนของ ศอ.บต. สามารถที่จะทำงานได้เมื่อตอนที่บุคลากรจากกระทรวงย้ายกลับก็คือการส่งเสริมให้ทำงานโดยที่ให้บุคลากรเหล่านั้นเป็นผู้ที่ลงมือกระทำเอง ซึ่งในการจัดโรงสร้างองค์การแบบ matrix จะช่วยให้บุคลากร ทำงานกันเป็นทีม ฝึกภาวะผู้นำ กล้าแสดงออก เชื่อมั่นในตนเอง มีความรู้ที่กว้างขึ้นและมีความเชียวชาญในงานมากขึ้น และสามารถคิดวิเคราะห์ รวมถึงสามารถสื่อสารหรือประสานงานภายในองค์การได้ดีขึ้น

อภิปรายผลผลการวิจัย

1. โครงสร้างองค์การในปัจจุบันของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ภายหลังมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. 2553 จากโครงสร้างของ ศอ.บต. ในปัจจุบันที่มีหน่วยงานภายในทั้งสิ้น 19 ส่วนงาน โดยจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง สามารถอภิปรายผลและสรุปผลโดยแยกตามองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ ได้ดังนี้

ความเป็นทางการ เป็นลักษณะองค์การที่ได้มีการกำหนดพฤติกรรมและกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรโดยอยู่ในรูปของ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และ นโยบาย มิติดังกล่าวสามารถพิจารณาลักษณะได้ในเชิงปริมาณ และมีประโยชน์ทำให้องค์การขนาดใหญ่สามารถทำงานเป็นระบบมากขึ้น ซึ่งทั้งนี้ยังครอบคลุมไปถึงปริมาณของเอกสารที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรในองค์การ [3]

ความเป็นทางการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) จะดูในส่วนของภายในหน่วยงานหรือภายในองค์การมีการสั่งการแบบเป็นลายลักษณ์อักษร (เป็นทางการ) หรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (ไม่เป็นทางการ) พบว่า มีการสั่งการทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ ในการสั่งการถ้าหากเป็นลักษณะงานภารกิจหลัก หรือถ้าหากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายก็จำเป็นจะต้องสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร โดยทั้งนี้ในการสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรทุกสำนักจะมีคำสั่งในการสั่งงานโดยตรงกับบุคลากรที่ได้รับมอบหมาย แต่เนื่องจากระบบราชการในบางครั้งการสั่งการที่เป็นทางการอาจจะก่อให้เกิดความล่าช้าเนื่องจากผ่าน

กระบวนการหลายขั้นตอนและมีขั้นตอนที่ค่อนข้างจะซับซ้อน ดังนั้นในบางครั้งหน่วยงานเองก็จำเป็นที่จะต้องมีการสั่งการที่ไม่เป็นทางการหรือแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยทั้งนี้การสั่งการแบบไม่เป็นทางการก็อาจจะสั่งทางโทรศัพท์ หรือมีการเรียกประชุมเพื่อแจ้งปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงาน จากนั้นก็จะมีการสั่งการหรือมอบหมายหน้าที่ให้กับบุคลากร ซึ่งจากการผสมผสานระหว่างการสั่งการทั้งสองแบบทำให้ภารกิจของหน่วยงานสามารถที่จะขับเคลื่อนไปได้อย่างสะดวก

ความสลับซับซ้อนหรือการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญ หมายถึงการจัดกลุ่มบุคคลออกตามแผนกงาน และการจัดรวมแผนกต่าง ๆ ขึ้นเป็นองค์การโดยรวม [4] หรืออาจจะหมายถึง เป็นการมอบหมายอำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา [5] หรือเป็นขั้นตอนในการมอบหมายกิจกรรมการทำงานและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นให้บุคคลหนึ่งใน [6]

ความสลับซับซ้อนหรือการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) จะดูในส่วนของการจัดแบ่งส่วนงานภายในหน่วยงานและการจัดสรรบุคลากรไปในส่วนงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน ซึ่ง พบว่า ในการจัดสรรบุคลากร หรือในการแบ่งงานจะดูตัวตำแหน่งของบุคลากร โดยจะพิจารณาจากตำแหน่งของกรอบงานว่าตรงกับสายงานใด และสิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือความถนัดหรือความชำนาญในสายงาน โดยการแบ่งงานของหน่วยงานภายใน จะเป็นการแบ่งงานในแนวนอน ไม่ใช่แนวดิ่ง โดยการทำงานแต่ละงานหรือของคนแต่ละคนจะต้องมีการเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ซึ่งหน้าที่ในส่วนนี้จะมีคำสั่งชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง

การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ โดยทั้งนี้ การรวมอำนาจ หมายถึง เป็นสถานการณ์ที่จำนวนกิจกรรมและอำนาจหน้าที่มีการมอบหมายให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในระดับต่ำ [6] หรือเป็นระดับซึ่งอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจอยู่ที่ฝ่ายบริหารระดับสูง [7] หรือการที่องค์การซึ่งมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวมีอำนาจในการตัดสินใจส่วนผู้ใต้บังคับบัญชาทำหน้าที่รับคำสั่งและปฏิบัติตามเท่านั้นไม่มีอำนาจในการตัดสิ้นใจถึงแม้ว่าพวกเขาจะ รู้ถึงกระบวนการและวิธีการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายก็ตาม เมื่อใดก็ตามที่อำนาจการตัดสินใจอยู่มี่ผู้บังคับบัญชาสูงสุด เราเรียกว่า “มีการรวมอำนาจ” [8] ส่วนการกระจายอำนาจก็คือ เป็นระดับซึ่งอำนาจหน้าที่มอบให้กับพนักงานระดับล่างของสายการบังคับบัญชาขององค์การ [7]

การกระจายอำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีของการรวมอำนาจก็คือทำให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดสามารถที่จะประสานกิจกรรมขององค์การและขับเคลื่อนเป้าหมายองค์การไปในทิศทางเดียวกัน แต่การรวมอำนาจก็ก่อให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน ก็คือ เมื่อผู้บังคับบัญชามีการทำงานหนักมากเกินไปมีเรื่องให้ตัดสินใจมากเกินไปในแต่ละวัน ผู้บังคับบัญชาก็จะไม่มีเวลาเพียงพอที่จะตัดสินใจในเรื่องของกลยุทธ์ขององค์การที่เกี่ยวกับความก้าวหน้าขององค์การในอนาคต [8]

การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) พบว่ามีการรวมอำนาจค่อนข้างสูงภารกิจต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจในการตัดสินใจของผู้อำนวยการเท่านั้น เนื่องจาก ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) มีข้าราชการที่มาจากหลายกระทรวง พนักงานราชการ ลูกจ้าง และเมื่อมีบุคลากรหลายประเภทการที่จะทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ ถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจแต่ใจความรับผิดชอบออกไปแล้วแต่ผู้ปฏิบัติหน้าที่อาจจะยังไม่ใช่ข้าราชการไม่สามารถที่จะให้อำนาจในการตัดสินใจแก่บุคลากรเหล่านั้นได้เนื่องจากตำแหน่งจะบอกถึงประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญ

ของแต่ละบุคคลได้ ดังนั้นผู้อำนวยการจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำกับการทำงานเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพไม่ใช่ว่าให้อำนาจแล้วจะละเลยในการปฏิบัติงาน

2. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามภารกิจที่เกิดจากโครงสร้างองค์การศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในปัจจุบัน

บุคลากรมีไม่เพียงพอส่วนใหญ่แล้วผู้ให้ข้อมูลจะบอกว่าหน่วยงานของตัวเองมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการทำงาน ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากหน่วยงานภายในของ ศอ.บต. ที่มีจำนวนมากแต่บุคลากรยังเท่าเดิม ดังนั้นจึงเกิดปัญหานี้ เพราะฉะนั้นสิ่งที่ศอ.บต.จะต้อทำคือ วิเคราะห์ว่าภารกิจที่ทำมีอะไรบ้างและจะต้องใช้คนจำนวนเท่าไร อีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้บุคลากรไม่เพียงพอคือ ข้าราชการที่มาทำงาน ศอ.บต. เป็นข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานราชการอื่นไม่ได้สังกัด ศอ.บต. ดังนั้นในบางครั้งอาจจะมีการขอย้ายกลับไปหน่วยงานเดิมหรือย้ายไปหน่วยงานอื่น ทำให้ขาดคนทำงาน และหน่วยงานที่แยกออกมาเป็นการแยกภายในไม่มีกฎหมายมารองรับ เมื่อหน่วยงานที่แยกภายในไม่ได้ทำตามถูกหลักกฎหมาย ตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กำหนด ทำให้ผู้อำนวยการของสำนัก/กอง/กลุ่ม/ศูนย์ ก็ไม่ได้มีตำแหน่งเป็นอำนวยการระดับสูง แต่เป็นแค่ราชการระดับ 8 (ชำนาญการพิเศษ) ทำให้บุคลากรที่ทำงานในหน่วยงานนั้นไม่มีความก้าวหน้าในเส้นทางอาชีพของตนเอง ซึ่งมีงานวิจัยบางส่วนได้ศึกษาผลกระทบของการขาดแคลนบุคลากรของหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นบุคลากรทางด้านสาธารณะสุข

Syed Masud Ahmed, AwladHossain, Ahmed MushtaqueRajaChowdhury, Abbas UddinBhuiya ได้ทำการศึกษาเรื่อง วิกฤตบุคลากรทางสาธารณสุขของบังคลาเทศ: การขาดแคลน, การขาดทักษะ และการกระจายตัวไม่เหมาะสม ผลการวิจัยพบว่า บังคลาเทศได้รับการประกาศโดย WHO ว่าเป็นหนึ่งใน 58 ประเทศที่เผชิญภาวะวิกฤตบุคลากรสาธารณสุขรวมถึงบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการกระจายตัวของบุคลากรก็ไม่เท่าเทียมกันในทุกภูมิภาคของประเทศ อย่างรุนแรงทำให้ประชาชนในประเทศเข้าไม่ถึงบริการทางด้านสุขภาพ ผลการศึกษาขององค์การอนามัยโลกพบว่าความเพียงพอของพยาบาลส่งผลให้ความครอบคลุมของการให้วัคซีนในเด็กเพิ่มขึ้นและสามารถลดอัตราการตายของมารดาและทารกลงได้นอกจากนั้นการขาดแคลนพยาบาลยังส่งผลกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชนโรงพยาบาลขนาดใหญ่หลายแห่งไม่สามารถเปิดแผนกผู้ป่วยหนักได้ [9]

จำนวนหน่วยงานภายในหรือขนาดโครงสร้างองค์การที่ใหญ่เกินไปในปัจจุบันโครงสร้างภายในของ ศอ.บต. มีจำนวนเยอะเกินไป ซึ่งทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะผู้บริหารมองว่าการแยกออกมามันสามารถขับเคลื่อนภารกิจได้อย่างคล่องตัวกว่า เนื่องจากภารกิจของ ศอ.บต. ที่มีเพิ่มมากขึ้นแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นเมื่อจะทำให้หน่วยงานภายในที่แยกตัวออกมาถูกกฎหมายมันจะทำได้ลำบาก นอกจากนี้โครงสร้างถ้ามีสำนัก/กอง/กลุ่ม/ศูนย์ มากเวลาบริหารจัดการความเป็นหนึ่งเดียวความซับซ้อนมันก็เกิดขึ้น และในบางครั้งงานก็มีความทับซ้อนกันเพราะมีภารกิจที่ใกล้เคียงกันทำให้เกิดการผลักภาระงานว่างานนี้จะเป็นหน่วยงานใดที่รับผิดชอบ

มีนักวิชาการหลายท่านที่กล่าวถึงว่าขนาดขององค์การที่ใหญ่แต่โครงสร้างองค์การอาจจะไม่ต้องมีขนาดใหญ่ตามไปด้วยเสมอ เช่น

Argyris กล่าวว่าขนาดขององค์การมีผลกระทบต่อโครงสร้างขององค์การน้อยมาก ด้วยเหตุผลที่ว่า องค์การรัฐบาลนั้นโดยทั่วไปมีลักษณะเฉพาะพิเศษในตัวของมันเอง คือมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณ จำนวนบุคลากรที่จำกัด และกิจกรรมต่าง ๆ ที่กระทำยังถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบต่าง ๆมากมายอีกด้วย นอกจากนี้ลักษณะการจัดการบริหารงานของทางราชการยังเป็นแบบเดิม อาทิ ใช้หลักการบริหารที่ว่าด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด

เฉพาะด้าน หลักเอกภาพการสั่งการ หลักขอบข่ายการควบคุม เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะมีผลต่อการเพิ่มจำนวนบุคลากรให้มีการเพิ่มการแจกแจงหน้าที่ตามความถนัดเพราะผู้ทำหน้าที่บริหารและมีอำนาจในการตัดสินใจมีความเชื่อเช่นนั้น อาร์กีริส ได้สรุปว่า ขนาดขององค์การอาจมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างขององค์การแต่ไม่สามารถกล่าวได้ว่าขนาดขององค์การเป็นปัจจัยกำหนดโครงสร้างขององค์การ [10]

Aldrich เขากล่าวว่า องค์การที่มีความสลับซับซ้อนและมีกฎระเบียบที่เป็นทางการมาก จะมีความต้องการบุคลากรมากกว่าองค์การที่มีโครงสร้างแบบง่าย ๆ ไม่ยุ่งยาก นั่นคือโครงสร้างขององค์การลักษณะหนึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มหรือลดจำนวนสมาชิกในองค์การ (ขนาด) นั่นเอง [11]

ดังนั้นโครงสร้างองค์การของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ในปัจจุบันอาจจะกว้างไปและใหญ่จนทำให้มีการทำงานที่ค่อนข้างลำบาก จึงควรมีบุคลากรที่ทำงานและเข้าใจในงานนั้นจริง ๆ เพราะฉะนั้นโครงสร้างขององค์การ ควรจะไม่ใหญ่มาก แต่ให้มีตัวแทนจากทุกกระทรวง และสามารถที่จะนำนโยบายจากกระทรวงต่าง ๆ นำมาปรับใช้กับพื้นที่ได้ เพื่อที่จะได้มองในภาพรวมของการพัฒนาในทุกด้าน อันนำไปสู่ความสำเร็จของภารกิจขององค์การ

ความเป็นทางการจากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ศอ.บต. มีการสั่งการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยการทำงานผสมผสานกัน ทั้งนี้ถึงแม้ว่าดูเหมือนว่าความเป็นทางการของ ศอ.บต. อาจจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาอะไรมากมายนักในการดำเนินงาน แต่ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์บุคลากร ความเป็นทางการก็ทำให้เกิดผลเสียในการทำงานด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในบางครั้งการออกคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรทำให้ในบางครั้งการทำงานตามคำสั่งจะทำให้เกิดความล่าช้าและเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในเรื่องนี้ Merton และ Mayให้ความคิดเห็นว่าด้วยความที่องค์การได้เน้นการปฏิบัติตามระเบียบมากจนคนเกิดความเคยชินในการทำงานวิธีเดิมแต่เมื่อเผชิญกับเหตุการณ์ที่ต้องการการตอบสนองที่แปลกไปจากเดิมสมาชิกกับใช้วิธีการทำงานรูปแบบเดิม ทำให้การทำงานและผลเนื่องจากเงื่อนไขสภาวะเหตุการณ์ของปัญหาที่ต้องแก้ไขในเวลาปัจจุบันแตกต่างจากที่เคยทำมาในช่วงเวลาเก่า [12]

การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) อำนาจในการตัดสินใจในแต่ละงานของหน่วยงานถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ แต่เนื่องจากคนเหล่านั้นมาจากหน่วยงานที่แตกต่างกันดังนั้นผู้อำนวยการจึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำกับการทำงานเพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพไม่ใช่ว่าให้อำนาจแล้วจะละเลยในการปฏิบัติงานบางครั้งมันทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานเนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการของการตัดสินใจหลายขั้นตอน

โดยในเรื่องของการรวมอำนาจ Argyris เสนอความคิดเห็นว่า องค์การแบบระบบราชการอำนวยให้ผู้บริหารสูงสุดรวมอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ไว้ที่บุคคลระดับอาวุโสขององค์การเท่านั้น ด้วยที่องค์การมีกฎเกณฑ์มากไม่เปิดโอกาสให้ระดับล่างล่างได้ใช้ดุลยพินิจตัดสินใจได้เลยและการติดต่อสั่งการต้องเป็นไปตามลำดับขั้นการบังคับบัญชานั่นเองและจาก [10]

3. แนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เพื่อให้การทำงานเกิดความมีประสิทธิภาพ

3.1 แนวทางการปรับโครงสร้างองค์การแบบอนุรักษ์นิยม ซึ่งแนวทางนี้จะไม่เปลี่ยนแปลงหน่วยงานภายในของ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) แต่จะมีการเปลี่ยนองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ ซึ่งประกอบด้วย

ความสลับซับซ้อนหรือการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญ หน่วยงานภายใยของ ศอ.บต. ควรที่จะมีการแบ่งงานหรือมอบหมายงานให้บุคลากรตามความถนัดของแต่ละคนเนื่องจากความสามารถของแต่ละบุคคลมีจำกัด เพื่อที่บุคลากรสามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในการมอบหมายงานนี้ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ 1. ผู้บริหารจะต้องกำหนดของเขตของงาน ความรับผิดชอบ และระยะเวลาการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบุถึงอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานโดยการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย 2. ผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจเนื้อหาของงานที่มอบหมายเป็นอย่างดี จึงจะไม่ก่อให้เกิดความสับสน

ความเป็นทางการ ศอ.บต. ควรปรับลดขั้นตอนความเป็นทางการของระบบในบางส่วนและมีการพัฒนาปรับปรุงจนเกิดเป็นแนวทางการปฏิบัติงานใหม่ที่เหมาะสมกับสภาพทางสังคม

การกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ ศอ.บต. ควรหลีกเลียงโครงสร้างองค์การที่มีลักษณะของการรวมอำนาจถึงแม้ว่าลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะที่เหมาะสมกับบางสถานการณ์ก็ตามแต่ผลที่ได้จากการรวมอำนาจนั้นส่วนใหญ่จะเป็นไปในเชิงลบเช่นทำให้ระบบการทำงานต่าง ๆล่าช้าลงขาดความยืดหยุ่นต่อกระบวนการแก้ไขปัญหาและอาจไม่ครอบคลุมถึงแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในพื้นที่ที่มีความหลากหลาย ควรยึดหลักการกระจายอำนาจในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน เพื่อการตอบสนองต่อเป้าหมายได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพสูงสุด

แนวทางแรกนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 5 ท่านได้กล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า มันมีทางที่จะเป็นไปได้ เนื่องจากภารกิจของ ศอ.บต. ที่มีมากขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นการมีหน่วยงานภายในแยกออกมาตามภารกิจเพื่อที่ให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติตามารกิจ แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงก็คือ การประสานงานภายในระหว่างสำนักต่าง ๆ ภายใน ศอ.บต. จะต้องมีความชัดเจน ว่าสำนักใดทำหน้าที่อะไร เพื่อที่จะได้ไม่เกิดความทับซ้อนกันในการปฏิบัติตามภารกิจ และทั้งนี้การติดต่อสื่อสาร หรือการประสานงานกัน จะทำให้ทราบว่าภารกิจของสำนักตัวเองจะต้องดำเนินหรือมีความเกี่ยวพันธ์กับสำนักใดภายใน ศอ.บต. อีกบ้าง เพื่อที่จะสามารถติดตามงานที่ทำได้และทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน และเกิดปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคลากร [13-17]

3.2 แนวทางการปรับโครงสร้างองค์การเชิงลดขนาด จากผลการวิจัยส่วนมากแล้วผู้ให้ข้อมูลบอกว่าหน่วยงาน 19 สำนัก/ศูนย์/กอง/กลุ่ม มากเกินไปควรที่จะยุบรวมหน่วยงานที่มีความคล้ายคลึงกันให้อยู่ด้วยกันได้ ดังนั้นโครงสร้าง จะต้องเป็นโครงสร้างที่ยืดหยุ่นได้ เล็ก ๆ ไม่ต้องใหญ่ ใหญ่ เพราะงานบางเรื่องกระทรวง หรือจังหวัดได้มีการดำเนินการอยู่แล้ว ดังนั้นถ้าหากโครงสร้างองค์การเป็น 7 สำนักเดิมเมื่อก่อนดีอยู่แล้ว การเอาสำนักแยกออกไปก็จะทำให้ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นควรให้กลับไปอยู่ในสำนักเดิม และใช้ในเรื่องการประสานงานเมื่อโครงสร้างองค์การเล็กลงการบริหารงานก็ง่ายด้วย

แนวทางนี้เป็นการเสนอให้มีการปรับปรุงกรอบภารกิจงานที่มีอยู่ในปัจจุบันโดยการควบรวมโอนถ่ายภารกิจบางอย่างและทำการยุบรวมหน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ให้ไปรวมกับสำนักเดิมกล่าวคือ

3.2.1 จะต้องมีการศึกษาภารกิจหรือหน้าที่ของ ศอ.บต. อย่างละเอียดว่ามีภารกิจใดบ้างที่เป็นภารกิจหลักและภารกิจในแต่ละสำนักมีอะไรที่มันทับซ้อนกันบ้าง จากนั้นค่อยมาวิเคราะห์โครงสร้างว่าควรที่จะมีสำนักใดบ้างโดยสิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือจำนวนบุคลากร

3.2.2 อาจจะต้องยุบหน่วยงานบางหน่วยงานถ้าหากว่าพิจารณาแล้วว่าภารกิจของหน่วยงานนั้นมีความซ้ำซ้อนกับที่ทางจังหวัดได้ดำเนินการแล้ว ดังนั้นในบางภารกิจงานไม่จำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานภายในแยกออกมา จะใช้เพียงแค่เจ้าหน้าที่ในการประสานงานเท่านั้น

จากแนวทางนี้ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่าในอนาคตโครงสร้างองค์การของ ศอ.บต. ในอนาคตจะมีหน่วยงานภายในที่ลดลงอย่างแน่นอน โดยทั้งนี้ท่านเลขาธิการกล่าวว่า ในอนาคตนั้น ศอ.บต. อาจจะถูกลดบทบาทลงจากที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานเอง จะกลายเป็นหน่วยงานที่ติดตามประเมินผล ดังนั้นหน่วยงานภายในจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีมากอีกต่อไป รวมทั้งยังบอกอีกว่า ต่อไปหน่วยงานภายในบางหน่วยงานจะต้องถูกยุบไป เนื่องจากมีหน่วยงานราชการอื่นเข้ามาทำแทน เช่น กองกิจการฮัจญ์ต่อไปกรมศาสนาจะเข้ามาดุและ เช่นเดียวกับเรื่องของการศึกษาต่อไปกระทรวงศึกษาธิการจะเข้ามาดุและในบางส่วนของสำนักประสานนโยบายการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม [13-17]

3.3 ต้องมีการจัดตั้งโครงสร้างองค์การแบบ matrix ขึ้นมาในบางครั้งเพื่อที่จะดำเนินงานตามภารกิจพิเศษที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งถ้าหากมีการจัดโครงสร้างองค์การแบบ matrix มันสามารถทำให้ภารกิจดำเนินการแล้วเสร็จได้ตามระยะเวลา ทั้งนี้ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคลากรของ ศอ.บต. อีกด้วย เนื่องจากเราจะเห็นได้ว่าบุคลากรของ ศอ.บต. ที่ขับเคลื่อนภารกิจในปัจจุบันส่วนมากเป็นคนของกระทรวงต่าง ๆ ที่ไม่ใช่ของ ศอ.บต. เอง ดังนั้น การที่จะปลูกฝังให้คนของ ศอ.บต. สามารถที่จะทำงานได้เมื่อตอนที่บุคลากรจากกระทรวงย้ายกลับก็คือการส่งเสริมให้ทำงานโดยที่ให้บุคลากรเหล่านั้นเป็นผู้ที่ลงมือกระทำเอง

โดยทั้งนี้นั้นมีนักวิชาการ Gareth R. Jones กล่าวว่าข้องดีของโครงสร้างองค์การแบบ Matrix มีด้วยกัน 4 ประการ คือ (1) เป็นการใช้บุคลากรที่ข้ามสายงานกัน ซึ่งจะเป็นการออกแบบเพื่อลดอุปสรรคในการทำงานภายใต้โครงสร้างแบบ matrix จะช่วยให้บุคลากรที่มาทำงานร่วมกันเกิดความเข้าใจกันในงานที่ทำเนื่องจากบุคลากรที่มาทำงานมีความเชี่ยวชาญเฉพาะอยู่แล้ว ทำให้ทราบถึงเรื่องที่จะดำเนินการอย่างสมบูรณ์ (2) เปิดให้มีการสื่อสารระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านการทำงานในแต่ละด้าน และเปิดโอกาสให้สมาชิกในทีมมีส่วนร่วมในการเรียนรู้จากกันและกันเพื่อนำไปพัฒนาทักษะของตนเอง (3) โครงสร้างองค์การแบบนี้จะช่วยให้องค์การเพิ่มบุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพได้มากขึ้น (4) การทำงานภายใต้โครงสร้างแบบ Matrix จะทำให้บุคลากรจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์หรือผลลัพธ์จากทั้งงานประจำและงานในภารกิจพิเศษ ซึ่งจะก่อให้บุคลากรมีความกระตือรือร้นในการทำงานมากขึ้นเป็นสองเท่า [18]

ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ให้ความเห็นว่าการจัดโครงสร้างองค์การแบบ Matrix สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการดำเนินการภายในหน่วยงาน ศอ.บต. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความพิเศษ ที่ไม่มีที่ไหนในประเทศไทย และส่วนใหญ่งานของ ศอ.บต. ส่วนมากจะเป็นงานที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการจัดองค์การแบบนี้ถือว่าสามาถทำให้ภารกิจของ ศอ.บต. ขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดโครงสร้างองค์การแบบ Matrix นี้จะช่วยให้ ศอ.บต. มีขนาดโครงสร้างที่เล็กลงและมีบุคลากรเพิ่มขึ้นเพื่อไปดำเนินงานตามภารกิจอื่นที่สำคัญกว่า

3.4 การลดขนาดโครงสร้างลงและใช้โครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายให้มากขึ้น ภารกิจหลักของ ศอ.บต. คือ การประสานงานและให้การสนับสนุนจังหวัดชานแดนภาคใต้เกี่ยวกับภารกิจต่าง ๆ โดยที่ส่วนใหญ่ไม่ต้องลงไปทำหน้าที่เอง ดังนั้นโครงสร้างองค์การที่ใหญ่เกินไปจึงไม่มีความจำเป็นสำหรับ ศอ.บต. แต่ ศอ.บต. ควรที่จะมีโครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย คือเน้นการสร้างเครือข่าย ประสานงานกันในระดับหน่วยงานประจำจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันของจังหวัดและ ศอ.บต. ทำให้ภารกิจการบริหารงานในพื้นที่สามารถที่จะขับเคลื่อน

มีนักวิชาการที่กล่าวถึง โครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายไว้ ก็คือ Hult and Walcott ศึกษาโครงสร้างการบริหารจัดการองค์การภาครัฐ และจัดกลุ่มโครงสร้างเครือข่ายออกเป็น 7 รูปแบบได้แก่ [19]

3.4.1 เครือข่ายระบบราชการ (Bureaucratic Network)เป็นรูปแบบโครงสร้างเครือข่ายการทำงานที่พบเห็นกันทั่วไปในแวดวงราชการ ใช้วิธีการทำงานตามระเบียบขั้นตอนการทำงานที่ได้มาตรฐาน มีการรายงานตามสายการบังคับบัญชาเชื่อมโยงติดต่อประสานงานหน่วยงานราชการต่าง ๆ การเข้ามีส่วนร่วมในเครือข่ายเป็นไปตามสถานะตำแหน่งหน้าที่การงานซึ่งผู้บริหารระดับสูงจะมีสิทธิและอำนาจในการเข้าร่วมมากกว่าลูกน้องในระดับล่าง เครือข่ายการประสานงานแบบระบบราชการนี้ส่วนใหญ่จะมั่นคง ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง ธรรมเนียมการปะทะแลกเปลี่ยนในเครือข่ายเป็นไปตามกฎ ระเบียบกติกาการทำงานซึ่งจะได้รับการปฏิบัติจนเป็นที่ทราบทั่วกันในเครือข่ายว่าควรจะปฏิบัติอย่างไร

3.4.2 เครือข่ายทีม (Team Network)ในทางตรงกันข้ามกับเครือข่ายระบบราชการ เครือข่ายทีมเน้นความร่วมมือและการประสานงานกัน ทีมจะเกิดขึ้นจากการที่สมาชิกในเครือข่ายแสวงหา และส่งเสริมค่านิยมและความไว้เนื้อเชื่อใจกัน

3.4.3 เครือข่ายกระจายอำนาจ (Decentralized Network)เครือข่ายนี้อาศัยการแข่งขันและปะทะสังสรรค์เพื่อแย่งชิงเครือข่าย สมาชิกเข้าออกเครือข่ายโดยสะดวก การตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากเครือข่ายนี้ไม่สามารถระบุได้อย่างแน่นอนว่าจะเกิดขึ้นกับใครได้บ้าง ซึ่งบางครั้งก็มีการแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด หรือเรื่องจากมีจุดหมายในการทำงานที่ต่างกันไม่สามารถร่วมมือกันได้

3.4.4 เครือข่ายเผชิญหน้า (Confrontational Network)เครือข่ายนี้ประกอบด้วยผู้เล่นในเครือข่ายจำนวนมากที่พร้อมจะปะทะกันเพื่อแย่งชิงความเหนือกว่าคู่แข่งขันในเครือข่าย มีลักษณะเด่นต่างจากเครือข่ายอื่น ที่ผู้เล่นในเครือข่ายต้องจำกัดบทบาทตนเองภายในกรอบที่กำหนด และปล่อยให้บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องในเครือข่ายรับบทบาทตัดสินใจขั้นสุดท้าย

3.4.5 เครือข่ายเจรจาต่อรอง (Bargaining Network) สมาชิกในเครือข่ายนี้มีบทบาทและจุดยืนในการตัดสินใจต่างจากเครือข่ายอื่น ผลของการตัดสินใจสะท้อนให้เห็นการเจรจาต่อรองและการประนีประนอมกัน

3.4.6 เครือข่ายปรึกษาหารือ (Consultative Network) กระบวนการตัดสินใจในเครือข่ายปรึกษาหารือมีความเป็นการเมืองน้อยกว่าเครือข่ายอื่นในการงัดข้อเจรจาต่อรองการในเรื่องผลประโยชน์ในเครือข่ายนี้ผู้เล่นสามารถแสดงความเห็นแตกต่าง ในส่วนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญได้โดยไม่รู้สึกกดดันแต่อย่างใด และลูกค้าที่ต้องการได้รับการบริการจากสมาชิกก็ไม่มีความกดดันหรือเงื่อนไขที่ต้องตัดสินใจ หรือปฏิบัติตามความเห็นของฝ่ายได้โดยเฉพาะ

3.4.7 เครือข่ายอุทธรณ์ (Appeal Network) โครงสร้างการทำงานเครือข่ายในสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่ใช้วิธีการทำงานของเครือข่ายอุทธรณ์ เนื่องจากการ การตัดสินใจทุกเรื่องต้องได้รับการทบทวนผ่านกระบวนการทางศาลก่อน ดังนั้นเรื่องที่ได้ตัดสินใจไปแล้วอาจจะได้รับการพิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้งโดยอัตโนมัติตามกระบวนการหรือแล้วแต่การร้องเรียน และขณะที่ทำการทบทวนการตัดสินใจจะเป็นอีกคณะบุคคลหนึ่งที่ไม่ใช่กลุ่มผู้ทำการตัดสินใจและไม่จำเป็นต้องทำการทบทวนในห้องพิจารณาของศาลเช่นกัน

จากที่กล่าวมาเครือข่ายของ Hult and Walcott ที่ได้เสนอทั้ง 7 รูปแบบ มันสะท้อนให้เห็นถึงความสลับซับซ้อนในการทำงานในองค์การภาครัฐ หรือในระบบราชการที่ได้เปิดตัวเองมากขึ้นให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในยุคเทคโนโลยีข่าวสาร ซึ่งหน่วยงานภาครัฐสามารถนำไปปรับใช้ในสถานการณ์ที่ต่างกันได้ตามความเหมาะสมบางรูปแบบอาจใช้ได้ในหลายสถานการณ์ นอกจากนี้หน่วยงานราชการไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบเครือข่ายเดียวโดยเฉพาะหน่วยงานควรเปลี่ยนรูปแบบการทำงานในเครือข่ายได้ตามแต่จะเห็นสมควรในหลาย ๆ สถานการณ์

[20] ในหนังสือเรื่อง Governing by Network The New Shape of the Public Sector เครือข่ายที่พวกเขาเสนอมี 3 แบบ ขึ้นอยู่กับว่าใครควรทำหน้าที่เป็นผู้ประสานบูรณาการในเครือข่าย ได้แก่

1. ในกรณีแรกรัฐทำหน้าที่หลักในการเป็นผู้ประสาน ซึ่งอาจจะเป็นการเหมาะสมที่สุดเนื่องจากรัฐมีประวัติศาสตร์ยาวนานในการให้บริการสาธารณะและมีประสบการณ์มากที่สุดเมื่อเทียบกับพันธมิตรที่มาจากภาคเอกชน รัฐมีความคุ้นเคยกับการบริหารงานที่สลับซับซ้อนที่ต้องประสานกับหลายฝ่ายมาก่อน ในกรณีนี้และทำหน้าที่ทั้งผู้ประสานและผู้บริหารกิจกรรมในแต่ละวัน

2. โครงสร้างเครือข่ายที่ผู้รับเหมาหลักทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน ในหลายกรณีรัฐไม่มีความสามารถหรือติดขัดด้วยกฎระเบียบของทางราชการ และขาดบุคลากรที่มีทักษะและประสบการณ์มาช่วยในการบริหารงานเครือข่าย จำเป็นต้องยกภาระหน้าที่ในการบริหารเครือข่ายให้กับหน่วยงานที่ได้รับสัญญาตามหลักในโครงการนั้นนั้นมาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเครือข่ายและบริหารกิจกรรมการปฏิบัติงานรายวันซึ่งเป็นการเหมาะสมที่สุดเนื่องจากเป็นผู้ที่รู้เรื่องในธุรกิจนั้นมากที่สุด

3. โครงสร้างเครือข่ายที่บุคคล/หน่วยงานที่ 3ทำหน้าที่เป็นผู้ประสาน หากรัฐพบว่าหน่วยงานในภาครัฐมีทรัพยากรที่จำกัดไม่มีความสามารถและทักษะพอในการบริหารงานเครือข่ายด้วยตนเอง รัฐมีทางเลือกคือว่าจ้างหน่วยงานเอกชนมาทำหน้าที่แทนรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่ 3 ที่มาทำหน้าที่นี้จะไม่เคยยุ่งโดยตรงกับการบริการสาธารณะมาก่อน เข้ามาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวประสานพันธมิตรในเครือข่ายให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างดี ซึ่งทำให้หน่วยงานไม่ต้องเสียเวลากับการบริหารงานประจำวันและมีเวลาให้กับเรื่องนโยบาย

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น การบริหารจัดการในเครือข่ายจะทำอย่างไรเป็นประเด็นที่ ศอ.บต. และพันธมิตรต้องมาตกลงทำความร่วมมือกันว่า จะให้ในเครือข่ายประกอบด้วยระบบ/ ศูนย์รวมของอำนาจรัฐที่ที่มีฐานอยู่บนความเชี่ยวชาญมากกว่าบนตำแหน่งหน้าที่ที่นำมารวมกันที่จุดเดียวในเครือข่ายเพื่อเปิดโอกาสให้การใช้ทรัพยากรมีศักยภาพ ในแง่ของการวางแผนต้องเกิดจากวิสัยทัศน์และมีความมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาทุกคนที่เป็นตัวแทนหน่วยงานจะเข้ามาช่วยแสดงความคิดเห็นและออกเสียงตกลงว่าจะทำเรื่องอะไร ซึ่งอาจจะตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในเครือข่ายหรือเป็นคณะกรรมการ ส่วนในเรื่องของการนำไปปฏิบัติ เรื่องที่จะนำไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับข้อตกลงว่าหน่วยงานที่เข้ามาอยู่ในเครือข่ายจะเป็นตัวประสานหรือเป็นตัวสนับสนุนในโครงการ ซึ่งโดยปกติในเครือข่ายเองก็ไม่ได้มีคนนั่งทำงานประจำเป็นจำนวนมาก บุคลากรที่มีอยู่มาทำหน้าที่เท่าที่จำเป็นแก่การประสานงานระดับข้อมูล จัดระบบข้อมูล จัดการประชุม เป็นงานหลักดังนั้นจึงขึ้นกับว่าใครหรือหน่วยงานไหนรับผิดชอบเป็นแม่งานในเรื่องต่าง ๆ ที่ตกลงกัน

ในประเด็นเรื่องการจัดองค์การ การจัดโครงสร้างองค์การเครือข่ายมาจากการรวบรวมหน่วยงานอาสาสมัครมากกว่าจะเป็นการใช้โครงสร้างระบบราชการเดิม มีการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่เข้ามาทำงานในเครือข่าย เลือกเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถทางเทคนิค ความสามารถทางการเมืองในเครือข่ายช่วยให้ระบบการบริหารหรือระดมทรัพยากร การบริหารส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการอาสาสมัคร การจัดการโครงสร้างเป็นกระบวนการจัดการตนเองที่มีพันธมิตรเข้ามาร่วมตกลงกันว่าจะทำประเด็นอะไรบ้างแล้วดึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการใช้เครือข่ายมาขับเคลื่อนภารกิจของ ศอ.บต. จึงมีความจำเป็นมากแต่สิ่งที่ ศอ.บต. จะต้องคำนึง ก็คือ

1. ต้องการจะทำอะไร ให้บริการสาธารณะหรือให้บริการข้อมูล เป็นสิ่งสำคัญและเป็นคำถามสำคัญที่ต้องหาให้ได้ว่าเป้าหมายของการทำเครือข่ายในที่นี้ต้องการทำเพื่อเป้าหมายอะไร เพื่อจะได้เลือกช่องทางการบริหารงานที่เหมาะสมที่สุดซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าสามารถใช้ประโยชน์จากหน่วยงานราชการ ภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

2. ความจำเป็นที่ต้องให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราวสำหรับกิจกรรมเฉพาะกิจ งานฉุกเฉิน เป็นการให้บริการอย่างต่อเนื่อง หรือเป็นโครงการอย่างถาวร

3. มีงบประมาณอยู่เท่าไร หากมีงบประมาณอยู่น้อยยิ่งเป็นไปได้น้อยที่จะสร้างเครือข่ายตามสัญญา

4. ประเด็นเรื่องความสามารถรับผิดชอบได้ หรือความยืดหยุ่นเป็นเรื่องสำคัญกว่าในการสร้างเครือข่าย หากมีความเห็นว่าความสามารถในการตรวจสอบได้เป็นประเด็นที่จะต้องคำนึงถึงจำเป็นต้องเลือกรูปแบบเครือข่ายที่มีการกำหนดเป้าหมาย และสิ่งจูงใจตอบแทนผลการปฏิบัติงานที่ดีอันได้แก่ รูปแบบเครือข่ายตามสัญญา ส่วนรูปแบบเครือข่ายที่มีความยืดหยุ่นจะเหมาะสมสำหรับความต้องการความยืดหยุ่นในการทำงานเช่น รูปแบบการสร้างพันธมิตร ซึ่งเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐที่มีความยืดหยุ่นในการทำงานตามสภาพแวดล้อม หลีกเลี่ยงข้อจำกัดด้านกฎระเบียบในการบริหารงานบุคคลและข้อจำกัดทางกฎหมายได้ดีกว่ารูปแบบอื่น ซึ่งรูปแบบเครือข่ายที่มีความยืดหยุ่น เป็นพลวัตต้องมีคุณลักษณะ ดังนี้คือ

- สามารถเพิ่มหรือลดพันธมิตร หรือการบริการได้
- สามารถขยายหรือลดขอบเขตของกิจกรรมได้
- สามารถเพิ่มส่วนที่ไม่ได้มีหรือขาดหายไปได้
- สามารถแบ่งปันความสำเร็จที่ไม่คาดการณ์ได้
- สามารถจัดการด้วยความร่วมมือการกับความล้มเหลวที่ไม่คาดฝัน
- มีการทบทวนเป้าหมายของผลการปฏิบัติงานได้

สรุปผลผลการวิจัย

จากผลการวิจัยจะพบว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ก็คือ การจัดโครงสร้างองค์การโดยยึดเอาภารกิจที่มีเพิ่มขึ้นขององค์การมาเป็นตัวกำหนดโครงสร้างองค์การหน่วยงานภายใน ทำให้ขัดกับปฏิรูประบบราชการ ที่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดเล็กลงเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและการติดต่อประสานงาน ลดขั้นตอนในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ เมื่อ ศอ.บต. มีโครงสร้างหน่วยงานที่ค่อนข้างใหญ่จึงทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ การมีบุคลากรไม่เพียงพอ เนื่องจาก การเพิ่มจำนวนหน่วยงานภายในมากขึ้นแต่จำนวนบุคลากรยังเท่าเดิมทำให้การทำงานในบางครั้งเกิดความล่าช้า ประกอบกับมีความเป็นทางการที่ค่อนข้างมากในเรื่องของการสั่งงานต่าง ๆ บางครั้งคนทำงานเองไม่กล้าที่จะทำงานเนื่องจากยังไม่มีคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร ถึงแม้ว่าจะมีการสั่งการที่ไม่เป็นทางการเกิดขึ้นแล้ว และอีกปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การตัดสินใจใน ศอ.บต. แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปให้หัวหน่วยส่วนงานต่าง ๆ แล้วก็จริง แต่ในขั้นตอนสุดท้ายยังต้องให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดตัดสินใจ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มเส้นทางการดำเนินงานให้มีกระบวนการที่ยาวนานมากขึ้น

ดังนั้น ศอ.บต. จึงควรที่จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อให้ตอบสนองกับภารกิจและจำนวนทรัพยากรบุคคลที่ตนเองมีอยู่ รวมถึงเพื่อเป็นการลดขั้นตอน และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการประสานงาน

ซึ่งภารกิจหลักของ ศอ.บต. คือ เป็นหน่วยงานที่คอยสนับสนุนหน่วยงานในพื้นที่ โดยที่ไม่ต้องลงมือไปปฏิบัติเอง เพราะภารกิจของ ศอ.บต. ในบางภารกิจมีหน่วยงานภายในจังหวัดทำอยู่แล้ว โดยในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของ ศอ.บต. อาจจะกระทำได้โดยวิธีต่อไปนี้ (1) แนวทางแบบนุรักษ์นิยม คือไม่มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานภายในแต่มีการปรับเปลี่ยนระบบการดำเนินงานภายในให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ ความสลับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ (2) แนวทางการปรับโครงสร้างองค์การเชิงลดขนาด โดยที่ให้ ศอ.บต. ตรวจสอบภารกิจของหน่วยงานภายใน และทำงานยุบรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่เหมือนกันเข้ามาไว้ด้วยการ (3) การจัดตั้งโครงสร้างองค์การแบบ matrix เพราะภารกิจบางภารกิจของ ศอ.บต. ไม่ได้มีการดำเนินการตลอดทั้งปี มีการดำเนินงานแค่เป็นบางช่วง ดังนั้นจึงไม่ควรมีหน่วยงานภายในหน่วยงานนั้นขึ้นมา แต่อาจจะให้ตั้งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจขึ้นมาเมื่อดำเนินภารกิจเสร็จสิ้นหน่วยงานนั้นก็จะสลายไป (4) การใช้โครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายให้มากขึ้น คือเน้นการสร้างเครือข่าย ประสานงานกันในระดับหน่วยงานประจำจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการบูรณาการร่วมกันของจังหวัดและ ศอ.บต. ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการลดภารกิจของ ศอ.บต. ซึ่งอาจจะส่งผลให้ลดขนาดโครงสร้างองค์การได้ในท้ายที่สุด

เอกสารอ้างอิง

[1] สุทธิพงศ์ พรหมไพจิตรและคณะ. (2539). รายงานการประเมินผลทักษิณพัฒนาปี 2539. ปัตตานี : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

[2] ศูนย์ศึกษาชาติพันธ์และการพัฒนา. (2544). *มุสลิมมายาคติทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม*. เชียงใหม่ : ลานนา มีเดีย

[3] Richard L. Daft. 2000. *Organization Theory and Design*. South-Western: Ohio.

[4] Richard L. Daft. 2001. *Organization Theory and Design*. South-Western: Ohio.

[5] Dessler, Gray. 1998. *Management*. Prentice-Hall Inc: New Jersy.

[6] Certo, Samuetl. 2000. *Modern Management. 8th*. Prentice-Hall Inc: New Jersy.

[7] Schermerhorn, John R., Jr., James G. Hunt และ Richard N. Osborn.2000. *Organization Behavior. 7th*. John Wiley & Sons: USA.

[8] D.S. Pugh, D.J. Hickson, C.R. Hinings and C. Turner. 1968. Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Ouarterly*: 65-91.

[9] Syed Masud Ahmed, AwladHossain, Ahmed MushtaqueRajaChowdhury, Abbas UddinBhuiya. 2011. The health workforce crisis in Bangladesh: shortage, inappropriate skill-mix andinequitable distribution. Ahmed etal. *Human Resources for Health: 1-7*.

[10] Argyris, C. 1972. *The Applicability of organizational Sociology***.**London: Cambridge University Press.

[11] Aldrich, Howard E. 1972. Technology and Organization Structure : Reexamination of Finding of Aston Group**.** *Administrative Science Quarterly*.March.

[12] Robert K. Merton. 1940. Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*.18: 560-568

[13] สัมภาษณ์ ชนธัญ แสงพุ่ม. ผู้อำนวยการสำนักประสานนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. 3 มิถุนายน 2561.

[14] สัมภาษณ์ ศรีสมภพ จิตร์ภิรมย์ศรี. ผู้อำนวยการสถานวิจัยความขัดแย้งและความหลากหลายทางวัฒนธรรม. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 1 ธันวาคม 2561.

[15] สัมภาษณ์ สราวุธ ช่อไม้ทอง. คณบดีคณะรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 8 ธันวาคม 2561.

[16] สัมภาษณ์ สามารถ ทองเฝือ. อาจารย์คณะรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 8 ธันวาคม 2561.

[17] สัมภาษณ์ ศุภณัฐ สิรันทวิเนติ. เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (อดีต). ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. 3 มิถุนายน 2561.

[18] Gareth R.Jones. 1997. Organizational Theory: Text and Cases. 2nd ed. Upper Saddle River, NJ : Pearson Prentice Hal.

[19] Hult, Karen M. and Charles Walcott. 1990. *Governing Public Organization: Politics, Structures and Institutional Design*. Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Co.

[20] Stephen Goldsmith and Wliiam D. Eggers. 2004. *Governing by Network The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C., Brooking Institution Press.