

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง “ผลของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด” มีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อันจะนำมาเป็นกรอบในการศึกษาดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การทหาร
2. แนวคิดด้านระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารของราชการ
3. ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)
4. ทฤษฎีองค์การในระบบราชการ (Bureaucracy Organization Theory)
5. แนวคิดด้านวัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture)
6. แนวคิดนายประตูข่าวสาร (Gatekeeper)
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การทหาร

องค์การทหาร เป็นสถาบันทางสังคม ที่มีหน้าที่ 2 ประการ คือ ต่อด้านการรุกรานจากภายนอก และปกป้องบูรณภาพแห่งชาติ เพราะเหตุที่สังคม มีจุดมุ่งหมาย ที่จะให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีระเบียบภายในสังคม การล่วงละเมิดประโยชน์ซึ่งกันและกัน หรือการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับอาจก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวาย จำเป็นที่สังคม จะต้องหามาตรการที่จะขจัด จัดการแก้ไข ห้ามปรามผู้ฝ่าฝืน ชูบังคับหรือปราบปราม เพื่อมิให้ละเมิดกฎที่จะนำไปสู่การเสียระเบียบภายในสังคม ตลอดจนการใช้กำลังขัดขวาง ผู้ที่มาจากภายนอก ที่จะทำลายสังคม รัฐในฐานะผู้ใช้องค์การทหาร จะเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำทั้งหมดขององค์การทหาร และการใช้กำลังบังคับ องค์การทหารจึงอยู่ในความควบคุมของรัฐ (Keijzer, 1978 : 32 ; Fernandez & Barrile , 1979 : 102)

ดังนั้นรัฐจึงใช้ประโยชน์จากองค์การทหาร เพื่อให้สังคมดำรงอยู่อย่างสันติสุข หรือรักษาสภาพสังคมให้มั่นคงอยู่ตลอดไป โดยการใช้กำลังทหารเพื่อป้องกันปรามเมื่อการป้องกันล้มเหลวจะใช้กำลัง เพื่อป้องกัน การใช้กำลังบังคับ ในลักษณะจากมาตรการต่ำสุดไปจนถึงมาตรการสูงสุด คือการแสดงกำลัง การปิดกั้นและการใช้กำลังปะทะ การใช้ทหารเป็นฐานอำนาจการต่อรอง การใช้ทหารเป็นสัญลักษณ์แห่งเกียรติภูมิของชาติ การใช้กำลังทหารเป็นเกราะคุ้มครองป้อง

กันสถาบันอื่น ๆ ของชาติให้ดำเนินไปตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ และสนับสนุนการพัฒนาประเทศ และการเสริมสร้างผู้นำ (Lider, 1983 : 47)

ด้วยเหตุที่องค์การทหาร มีการครอบครองทั้งกำลังคน และกำลังอาวุธเป็นจำนวนมาก องค์การทหารจึงจำเป็นต้องจัดตั้งอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การควบคุมกำลังอำนาจดังกล่าว และการใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูง สามารถปฏิบัติ ให้บรรลุเป้าหมายได้ ลักษณะเด่นขององค์การทหาร มีอยู่ 5 ประการ (ชัยอนันต์, 2525 : 1-2) คือ

- การบังคับบัญชารวมศูนย์
- การถือการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
- มีวินัยที่เข้มงวด
- มีการสื่อสารติดต่อภายในระหว่างหน่วยต่างๆ ขององค์การ
- มีความสามัคคีรักหมู่คณะ (esprit de corps) และมีลักษณะเป็นองค์การที่แยก

ตัวจากส่วนอื่นๆ ของสังคมโดยมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้

โดยที่องค์การทหารถือเอาสายการบังคับบัญชาเป็นเครื่องมือโดยตรง ในการควบคุมลดหลั่นตามชั้น ของอำนาจ ตามที่เป็นกฎระเบียบของทหารโดยเคร่งครัด จึงทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นภายในองค์การ นอกจากนี้องค์การทหารยังกำหนดแนวทาง และเครื่องมือควบคุมเพื่อให้สายการบังคับบัญชาผูกพันกันเป็นลูกโซ่ เกิดเส้นโยงของการบังคับบัญชาที่มาจากกระดับสูงสุดถึงระดับต่ำสุดภายในองค์การอีกด้วย การไม่เชื่อฟังต่อระเบียบ คำสั่ง กฎเกณฑ์ และข้อบังคับใดๆ ย่อมจะถูกลงโทษตามสถานะต่างๆ กันไป จนกระทั่งไล่ออกจากองค์การทหาร หรือปลดพ้นสภาพความเป็นทหารได้ ส่วนการควบคุมโดยการสั่งสอนให้ซึมซาบ ย้ำถึงการมีความจงรักภักดีต่อองค์การทหาร และสิ่งที้องค์การทหารยึดมั่น

นอกเหนือไปจากการควบคุม องค์การทหารยังกำหนดโครงสร้างของอำนาจภายในองค์การอย่างชัดเจนเป็นสายอำนาจ คำสั่งที่ผ่านมาจากสายอำนาจมีความหมายละไว้ในฐานที่เข้าใจแล้วว่า คำสั่งนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองและมีความชอบธรรมที่จะออกคำสั่งนั้นมา ใช้อำนาจที่มีจากส่วนบนจะต้องได้รับการปฏิบัติตาม โดยไม่ต้องตั้งข้อสงสัย ขณะเดียวกันก็แสดงถึงข้อผูกพันที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วย

การลำดับชั้นยศขององค์การทหารมีความสำคัญ 3 ประการคือ ยศเป็นเครื่องกำหนดขอบเขตอำนาจซึ่งบ่งชี้มาจากตำแหน่งของบุคคลผู้ครองยศนั้น ทั้งยังแสดงถึงความรู้และทักษะที่ผู้

นั้นสมควรมืออย่างเหมาะสมกับตำแหน่งเป็นประการแรก ประการต่อมา ยศเป็นการแสดงถึงลำดับความสำคัญของการบังคับบัญชาหน่วยทหาร และประการสุดท้าย ยศเป็นตัวกำหนดภารกิจของผู้ครองยศที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้น และความรับผิดชอบของตัวเองที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา (Keijzer, 1978 : 41-42)

นอกจากนี้ยศยังเป็นเครื่องกำหนดสถานภาพทางสังคมของบุคคลนั้น ได้อีกทางหนึ่ง และขณะเดียวกันการก้าวสู่อยศที่สูงขึ้น มีความหมายเป็นนัยยะว่ามีทักษะก้าวหน้า มีความรู้ความชำนาญที่สูงขึ้น สามารถที่จะเป็นผู้นำทหาร และสามารถที่จะบริหารหน่วยให้ก้าวหน้า ซึ่งย่อมหมายถึง เป็นผู้ใช้วิชาชีพทหารและมีความยึดมั่นผูกพันต่ออาชีพทหารที่มากขึ้นด้วย

Van Doorn (1975 : 144-147) กล่าวถึงข้อแตกต่างขององค์การทหาร ที่ต่างไปจากองค์การฝ่ายพลเรือน ที่มีมิติสัมพันธ์เพียง 2 ด้าน คือ องค์การกับลูกค้าผู้ให้บริการ ในขณะที่องค์การทหาร มีมิติสัมพันธ์ 3 ด้าน คือ ตัวองค์การเอง รัฐในฐานะผู้ให้บริการ ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและข้อจำกัด (ฝ่ายตรงข้าม) การเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อจำกัด ในฐานะคู่กรณีของความขัดแย้งส่งผลกระทบ คือ การเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดโดยวัตถุประสงค์มากกว่าจิตวิสัย นั้นหมายถึงว่าการกระทำต่อข้อจำกัดเป็นการกระทำตามหน้าที่ ไม่ใช่เกิดจากอารมณ์ ชัยชนะที่ได้รับไม่ใช่ชัยชนะของบุคคลที่มีเหนือบุคคล แต่เป็นชัยชนะของรัฐ ต่อข้อจำกัด หรือ ชาติศัตรู การกระทำต่อข้อจำกัด จึงไม่ใช่เรื่องส่วนตัว แต่เป็นไปตามความมุ่งหมายขององค์การ

แนวคิดด้านระบบการจัดการข้อมูลข่าวสารของราชการ

เมื่อกล่าวถึงข้อมูลข่าวสารของราชการตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระบุไว้ว่า คือ ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครอง หรือควบคุมดูแลของหน่วยงานรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน ทั้งนี้ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ หมายถึง สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้น จะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั่นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพ หรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งทีบันทึกปรากฏได้

ประเภทของข้อมูลข่าวสาร

ข้อมูลข่าวสารของราชการตามความหมายที่ให้ไว้ในวิทยานิพนธ์นี้ สามารถแบ่งออกเป็นประเภท โดยอาศัยลักษณะหรือระดับแห่งการเปิดเผยเป็นเกณฑ์ ในการพิจารณาได้ 3 ประเภท คือ ประเภทที่เปิดเผยทั่วไป เปิดเผยเป็นการเฉพาะ และเป็นเอกสารลับ

1. เอกสารของทางราชการที่เปิดเผยทั่วไป

เอกสารประเภทนี้ เป็นเอกสารที่ทางราชการเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไป โดยไม่ต้องร้องขอ เช่น หนังสือเวียน ประกาศ คำสั่ง นโยบาย ฯลฯ โดยอาจเปิดเผยไว้ที่แผนป้ายกระดานของแต่ละหน่วยงาน แต่วิธีที่สำคัญก็คือการประกาศลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นหนังสือที่ทางราชการจัดทำขึ้น เพื่อประกาศข่าวในราชสำนักและข่าวทางราชการให้ข้าราชการและบุคคลทั่วไปทราบและหรือถือปฏิบัติ

ในทางปฏิบัติ ปัจจุบันหนังสือราชกิจจานุเบกษามีเรื่องของทางราชการที่จะลงประกาศคือ

- 1) เรื่องเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ ได้แก่ ข่าวในพระราชสำนัก และหมายกำหนดการต่างๆ เป็นต้น
- 2) เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ตลอดจนกฎและกระทรวงต่างๆ เป็นต้น
- 3) เรื่องเกี่ยวกับศาสนา ได้แก่ การตั้งสมณศักดิ์ การตั้งวัด เป็นต้น
- 4) เรื่องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ประกาศสภาผู้แทน รายงานการประชุมสภาผู้แทน เป็นต้น
- 5) เรื่องเบ็ดเตล็ด ได้แก่ เรื่องที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร และคำสั่งต่างๆ ของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนนำเรื่องที่มีกำหนดบังคับในการนำลงประกาศ

ในการนำเรื่องดังกล่าวประกาศลงในหนังสือราชกิจจานุเบกษา จัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

- ประเภทกฤษฎีกาส่วนใหญ่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมาย และการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ประกาศพระบรมราชโองการ กฎกระทรวง เทศบัญญัติต่างๆ ประกาศกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ประกาศให้ทราบ และถือปฏิบัติ

เช่น ประกาศระดับกระทรวง ประกาศระดับกรม ประกาศจังหวัด ประกาศของหน่วยงานอื่นๆ คำสั่งระดับกระทรวง คำสั่งระดับกรม คำสั่งจังหวัด บันทึกการประชุมรัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีเอกสารของทางราชการที่พิมพ์เผยแพร่ในรูปของสิ่งพิมพ์รัฐบาล ซึ่งเป็นเอกสารที่ทางรัฐบาล หรือหน่วยราชการจัดพิมพ์ขึ้น เพื่อเป็นหลักฐานทางราชการในสายงานต่างๆ อันเป็นผลแสดงถึงงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว หรือเป็นบันทึกความก้าวหน้าของหน่วยงานและสายงานนั้นๆ เช่น

- รายงานการบริหารต่าง ๆ ได้แก่ รายงานประจำปีของหน่วยงานราชการต่างๆ แสดงถึงผลงานและกิจการที่ได้จัดทำในรอบปีงบประมาณหรือปีปฏิทิน
- รายงานเกี่ยวกับสถิติ
- รายงานของคณะกรรมการ หมายถึง รายงานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการต่างๆ ที่ตั้งขึ้นมาทั้งที่เป็นการชั่วคราวและถาวร โดยรวมถึงรายงานการประชุมของคณะกรรมการเหล่านั้นด้วย ไม่ว่าจะมีการลงมติอย่างไรหรือไม่
- รายงานการประชุม ได้แก่ รายงานการประชุม คำกล่าวรายงานที่อ่านในที่ประชุมการอภิปราย สุนทรพจน์ในการประชุมซึ่งได้พิมพ์ออกมา เนื่องจากมีการประชุมของทางราชการ
- ผลการพิจารณา ได้แก่ ข้อความ หรือคำร้องทุกข์ที่ประชาชนร้องเรียนไปยังรัฐบาล เมื่อรัฐบาลดำเนินการสอบสวนโดยเปิดเผย และเก็บรวบรวมไว้มีใจความอย่างไรบ้าง ก็พิมพ์เผยแพร่ออกให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ
- วารสาร หรือสิ่งพิมพ์ของรัฐบาล หรือเอกสารราชการที่พิมพ์เผยแพร่ นั้น อาจออกมาในรูปวารสารก็ได้ โดยลงข่าว กิจกรรม การดำเนินงานของหน่วยงานราชการให้ทราบเรื่องราว หรือสิ่งที่จะช่วยให้เข้าใจเรื่องราวต่างๆ ได้ทันต่อเหตุการณ์รวดเร็วยิ่งขึ้น

เอกสารของทางราชการประเภทที่เปิดเผยแพร่นี้ ไม่ว่าจะในรูปแบบใด จะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นการเปิดเผย หรือเผยแพร่ด้วยความสมัครใจของหน่วยราชการ ไม่มีหลักเกณฑ์ใดกำหนดไว้ เป็นการบังคับให้ต้องเปิดเผยเอกสารนั้น จึงมีผลทำให้หน่วยราชการสามารถ เลือกเผยแพร่เอกสารของตนได้ตามที่เห็นสมควรเท่าที่จะไม่ผลกระทบเสียหายถึงตน

ยิ่งกว่านั้น เอกสารที่เผยแพร่ออกมา ก็ได้ออกมา เพื่อรองรับการตรวจสอบจากภายนอก แต่จะเป็นการให้ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ และให้ความสะดวกในการปฏิบัติงานของตน เสียมากกว่า เอกสารประเภทนี้จึงไม่ค่อยมีคุณค่าในทางที่เป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองเท่าใดนัก

สำหรับหนังสือราชกิจจานุเบกษา นอกจากจะมีความจำกัดในเรื่องความหลากหลายของประเภทเอกสารที่จัดพิมพ์แล้ว ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความแพร่หลายอีกด้วย เพราะหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นที่รู้จักในหมู่นักเฉพาะกลุ่ม ซ้ำยังมีปัญหาในเรื่องความล่าช้าอีกด้วย

ส่วนสิ่งพิมพ์รัฐบาลที่พิมพ์เผยแพร่ นั้น มิได้เกิดจากหรือมีขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองโดยตรง แต่สิ่งพิมพ์รัฐบาลดังกล่าว ได้จัดพิมพ์ขึ้นจากเอกสารของทางราชการ หรือโดยมีเอกสารของทางราชการเป็นข้อมูลพื้นฐานนั่นเอง ด้วยเหตุที่สิ่งพิมพ์รัฐบาลเป็นเอกสารที่หน่วยราชการจัดพิมพ์ขึ้นอีกชั้นหนึ่งจากเอกสารที่เกิดจากการปฏิบัติงานนี้เอง จึงทำให้หน่วยงานราชการมีความโน้มเอียงที่จะแสดงแต่ผลดีของการปฏิบัติงานเท่านั้น ส่วนผลเสียหรือข้อบกพร่องในการบริหารงานมักจะไม่ค่อยปรากฏในสิ่งพิมพ์รัฐบาลที่พิมพ์เผยแพร่

2. เอกสารของทางราชการที่เปิดเผยเป็นการเฉพาะราย

เอกสารประเภทนี้เป็นเอกสารของทางราชการโดยทั่วไป ที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ อันเป็นผลที่เกิดจากหรือมีขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่นอกเหนือจากเอกสารของทางราชการ ประเภทที่เปิดเผยทั่วไป และประเภทที่เป็นเอกสารลับ เอกสารประเภทนี้ เกิดขึ้นเป็นประจำทุกวันในการปฏิบัติงานตามปกติของส่วนราชการ และมีจำนวนมากกว่าเอกสารประเภทอื่นๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จะพิจารณาว่า ผู้ที่จะขอเข้าถึงเอกสารประเภทนี้ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย เกี่ยวกับเอกสารนั้นหรือไม่ แต่ทั้งนี้ ก็ไม่มีหลักประกันได้ว่าถ้ามีส่วนเกี่ยวข้องแล้วส่วนราชการ จะต้องเปิดเผยเอกสารนั้น เพราะไม่มีกฎหมายใดบังคับให้ส่วนราชการต้องเปิดเผยเอกสารของตน แก่บุคคลภายนอก เอกสารนี้จึงเปิดเผยได้เป็นการเฉพาะรายตามแต่เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล

ในอีกลักษณะหนึ่ง เอกสารของทางราชการบางอย่าง เป็นข้อมูลส่วนบุคคล ที่ทางราชการจัดทำขึ้น โดยสภาพแล้วจึงเปิดเผยได้เฉพาะผู้มีส่วนได้เสียเท่านั้น เช่น ประวัติรายบุคคลที่จัดทำขึ้นโดยสำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนอกจากจะเปิดเผยแก่เจ้าของข้อมูลที่ต้องการตรวจสอบประวัติตนเองแล้ว ก็อาจจะเปิดเผยแก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ โดยทางส่วนราช

การได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับส่วนได้เสียไว้ เช่น เป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเดียวกัน หรือมีหนังสือมอบอำนาจจากผู้ถูกตรวจสอบ หรือเจ้าบ้าน หรือมีเอกสารสัญญาหนังสือต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สัญญากู้ยืม ค้ำประกัน เช่าซื้อ หรือถ้าเป็นทนายก็ต้องมีใบแต่งตั้งทนาย ซึ่งแสดงว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกตรวจสอบ หรือมีเอกสารสัญญาต่างๆ ที่แสดงถึงความเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกตรวจสอบ

3. เอกสารที่เป็นความลับทางราชการ

เอกสารประเภทนี้ไม่สามารถเปิดเผยให้แก่บุคคลทั่วไปทราบได้ เนื่องจากทางราชการมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บรักษาเอกสารดังกล่าว ไว้เป็นความลับของทางราชการ เพราะมีเนื้อหาสาระเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ในด้านต่างๆ หรือต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ปัจจุบัน การเก็บรักษาความลับทางราชการ ส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ยังคงยึดถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ซึ่งได้กำหนดชั้นความลับไว้ 4 ระดับ คือ ปกปิด ลับ ลับมาก ลับที่สุด เอกสารประเภทนี้ สังเกตได้ง่ายจากการประทับตรากำหนดชั้นความลับไว้ที่เอกสารนั่นเอง

จากการจัดแบ่งประเภทของเอกสาร ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าในระบบราชการไทย มีการเปิดเผยเอกสารเช่นกัน แต่การเปิดเผยนั้น ยังไม่เป็นที่เพียงพอทั้งทางด้านจำนวน และคุณค่าของเอกสารที่เปิดเผย และวิธีการเปิดเผยเอกสาร ซึ่งการเปิดเผยเอกสารที่เป็นอยู่ยังไม่มีผลเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ดังนั้นเอกสารของราชการประเภทที่ 2 และ 3 (ประเภทเปิดเผยเป็นการเฉพาะรายและเอกสารลับ) จึงอยู่ในขอบข่ายที่จะพิจารณาว่าสมควรจะเปิดเผยได้มากน้อยเพียงใด เพราะเอกสารทั้ง 2 ประเภทนี้ มีอยู่เป็นจำนวนมาก ในระบบราชการและมีคุณค่าต่อการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

ทั้งนี้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อ 2 ปีที่ผ่านมาจะเป็นเครื่องมือจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของหน่วยงานราชการอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนควบคุม ตรวจสอบฝ่ายปกครองตามเจตนารมณ์ ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ขณะที่รัฐบาลได้ ประกาศข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่องหลักเกณฑ์ และ วิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู ซึ่งลงนามโดย คุณหญิง สุพัตรา มาศดิตถ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541 ระบุว่า

ด้วยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด คือ

(๑) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(๒) นโยบาย หรือ การตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๙ (๔)

(๓) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ

(๔) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(๕) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงมาตรา ๙ วรรคสอง

(๖) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการของสาธารณะ

(๗) มติคณะรัฐมนตรี หรือ มติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(๘) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

อาศัยอำนาจในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจึงกำหนดหลักเกณฑ์ และ วิธีการเกี่ยวกับการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีสถานที่สำหรับประชาชน สามารถใช้ในการค้นหาและศึกษาข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้สะดวก ตามสมควรและตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มีอยู่

ข้อ ๒ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีटरรณี ที่มีรายละเอียดเพียงพอ สำหรับประชาชนสามารถค้นหาข้อมูลข่าวสารตามข้อ ๑ ได้เอง

ข้อ ๓ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามข้อ ๑ ไว้ให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้โดยสะดวก กรณีมีความจำเป็นเรื่องสถานที่ จะแยกข้อมูลข่าวสารไปเก็บไว้ต่างหาก หรือให้บริการ ณ สถานที่แห่งแห่งอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชน

ข้อ ๔ การให้ประชาชนเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐจะกำหนดระเบียบปฏิบัติ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยก็ได้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนผู้ขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารด้วย

ข้อ ๕ การดำเนินการตาม ข้อ ๑ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ข้างต้น หน่วยงานของรัฐจะจัดข้อมูลข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่น หรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้แทนก็ได้

หลักเกณฑ์และวิธีการนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ทั้งนี้ แนวคิดเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ให้เป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายระบบการจัดการด้านข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด หลังจากมี พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดู

ข้อ ๑ สถานที่ที่หน่วยงานของรัฐ จะจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๙ สำหรับประชาชนสามารถใช้ในการค้นหา และ ศึกษา จะต้องเป็นสถานที่สะดวกตามสมควร ตามกำลังบุคลากรและงบประมาณที่มีอยู่ เช่น ห้องสมุด หรือห้องที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอยู่แล้ว

ข้อ ๒ หน่วยงานของรัฐ จะต้องจัดทำดรรชนีของข้อมูลข่าวสาร ที่มีรายละเอียดเพียงพอ เช่น หมวดหมู่ และชื่อเรื่องของข้อมูลข่าวสารเพื่อประชาชนสามารถค้นหาได้เอง

ข้อ ๓ ในกรณีมีความจำเป็นเรื่องสถานที่ หน่วยงานของรัฐจะแยกข้อมูลข่าวสารบางส่วนไปเก็บไว้ต่างหากหรือให้บริการ ณ สถานที่แห่งอื่นก็ได้ แต่ต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐอำนวยความสะดวกในการนำข้อมูลข่าวสารที่แยกเก็บไว้ที่อื่นมาให้ประชาชนตรวจดู

ข้อ ๔ ในการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของประชาชน หน่วยงานของรัฐจะกำหนดระเบียบปฏิบัติเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของหน่วยงานของรัฐก็ได้ ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนด้วย

ข้อ ๕ หน่วยงานของรัฐจะจัดข้อมูลข่าวสารไว้ที่ห้องสมุดของหน่วยงานอื่น หรือของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ตั้งของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูแทนที่ก็ได้

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดพิมพ์หรือการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการที่
เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ใช้บังคับ

ข้อ ๑ ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๗ (๑)
(๒) และ (๓) ที่มีผลบังคับใช้อยู่ และส่งพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาภายในสามเดือนนับแต่วันที่
หลักเกณฑ์และวิธีการนี้ใช้บังคับ

ข้อ ๒ ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา ๗ (๔)
ที่มีผลบังคับใช้อยู่ และส่งพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาภายในเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่หลักเกณฑ์และ
วิธีการนี้ใช้บังคับ

หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง หมายถึง หน่วยงานของรัฐผู้ตราหรือกำหนดข้อ
มูลข่าวสารตามมาตรา ๗ (๔)

ข้อ ๓ ในกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่อาจดำเนินการได้ทัน ภายในระยะเวลาที่
กำหนดในข้อ ๑ หรือข้อ ๒ ให้ขอขยายระยะเวลาในการจัดทำต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ

การขอขยายระยะเวลาดังกล่าวในวรรคหนึ่งให้กระทำก่อนครบกำหนดระยะเวลา
ตามข้อ ๑ หรือข้อ ๒ แล้วแต่กรณี

กำหนดเวลาตาม ข้อ ๑ หรือข้อ ๒ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการจะ
ขยายระยะเวลาให้ได้ไม่เกินสามเดือนหรือไม่เกินหนึ่งปี แล้วแต่กรณี

ข้อ ๔ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนงาน และ โครงการเกี่ยวกับการจัดทำข้อมูล
ข่าวสารตามมาตรา ๗ ที่เกิดขึ้น ก่อนวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ เสนอคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร
ของราชการภายในหกสิบวันนับแต่วันที่หลักเกณฑ์และวิธีการนี้ใช้บังคับ

เมื่อได้เสนอแผนงานและโครงการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐดำเนิน
การตามแผนงานและโครงการดังกล่าวต่อไปโดยไม่ชักช้า เว้นแต่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของ
ราชการ จะมีมติให้ถือปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๕ หลักเกณฑ์และวิธีการนี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
เป็นต้นไป

ทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)

ทฤษฎีนี้ จะนำมาเป็นกรอบวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ของวัฒนธรรมองค์การของ
บัญชาการทหารสูงสุด กับกระบวนการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ หลังจากมีการประกาศใช้

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลกระทบต่อหน่วยงานราชการทุกแห่ง รวมทั้ง กองบัญชาการทหารสูงสุด

นอกจากนี้จะนำมาใช้เพื่อพิจารณาความสามารถขององค์การว่าทนต่อลักษณะ ปัญหาต่างๆ ได้อย่างไร

ทฤษฎีนี้ เป็นทฤษฎีองค์การที่เกิดจากการผสมผสานทฤษฎีระบบ และทฤษฎีความ บังเอิญ ซึ่งถือว่าองค์การ มีลักษณะเป็นระบบเปิด คือ มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม และทุกองค์ การเป็นระบบสังคมหนึ่ง ส่วนต่างๆ มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยไม่เจตนาขณะเดียวกันก็เป็น อิสระต่อกัน ความเปลี่ยนแปลงในส่วนหนึ่งส่วนใดขององค์การจะส่งผลต่อองค์การทั้งหมด

ศิริอร ชันธหัตถ์ (2531, หน้า 72) เสนอว่าทฤษฎีนี้ เน้นที่การวิเคราะห์ในเชิงระบบ (systems analysis of organization) การศึกษาว่าองค์การเป็นระบบหนึ่งๆ นั้นได้ดำเนินถึงองค์ ประกอบภายในขององค์การทุกส่วน ได้แก่ ตัวป้อน (input) กระบวนการ (process) ผลผลิต (output) ผลกระทบ (feedback) และสิ่งแวดล้อม (environment) การศึกษาองค์การในรูปแบบ นั้นได้พยายามที่จะมององค์การในลักษณะเคลื่อนไหว ทั้งนี้เพราะนักทฤษฎีปัจจุบันมององค์การใน ลักษณะใหม่ๆ เช่น พฤติกรรมศาสตร์ วิทยาการจัดการ การบริหารแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาองค์ การ และการบริหารแบบอนาคตนิยม เป็นต้น

กรณีตัวอย่าง IBM : ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1924 โดย T.J. Watson เขาพยายามถ่ายทอด ให้นักวิชาการมีความคิดสร้างสรรค์ กล้าเสี่ยงในการนำนวัตกรรมใหม่ นั่นคือคอมพิวเตอร์เข้ามาบุก ตลาดจนประสบความสำเร็จ ต่อเมื่อบริษัทเติบโตขึ้นกลับมีลักษณะเชิงอนุรักษ์ อำนาจต่างๆ ถูก รวมศูนย์อย่างเป็นทางการ มีความล่าช้าในการทำงาน ในที่สุดเมื่ออุตสาหกรรมคอมพิวเตอร์เติบโต และมีบริษัทผู้ผลิตมากขึ้น เช่น Apple Dell Compaq บริษัทเหล่านี้ล้วนแข่งหน้า IBM เพราะ บริษัทเหล่านี้มี 2 สิ่งที่ IBM ไม่มี นั่นคือ ค่านิยมในการเสี่ยง กล้าจินตนาการ และสนับสนุนความ คิดที่สร้างสรรค์ อีกประการคือ โครงสร้างขององค์การมีความยืดหยุ่น เปิดโอกาส ให้คนตัดสินใจ มีส่วนร่วมและสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ได้เร็ว

เมื่อยอดชายตก John Akers (1985) ผู้บริหารคนใหม่พยายามปรับปรุงวัฒนธรรม และผลักดันค่านิยมใหม่ให้ตัดสินใจเร็วขึ้น เพิ่มระบบการให้รางวัลให้โอกาสผู้บริหารที่ประสบ ความสำเร็จจนสามารถพัฒนาการผลิตตอบสนองของลูกค้าได้รวดเร็ว ทั้งยังยกเครื่ององค์การในปี

ค.ศ. 1986 ให้มีขนาดเล็กลง แต่ถึงต้นปี 1993 หุ้นส่วนหลายคนไม่อดทนที่จะคอยก้าวไป พวกเขาตัดสินใจว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ Akers ไม่ได้ช่วยให้กลับไปสู่ความรุ่งเรืองในอดีต หลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงทีมบริหาร กระทั่งนำบุคคลภายนอกองค์กรเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหาร นักวิเคราะห์หลายคนเชื่อว่า IBM จะต้องปรับปรุงเรื่องเสรีภาพขึ้นใหม่ และ พัฒนาวัฒนธรรมขึ้นใหม่จึงจะอยู่รอดได้และรุ่งเรืองในสภาพการณ์แข่งขันใหม่ๆ

ปัญหาของ IBM นั้นเกิดจากการปรับตัวตามสภาพแวดล้อมไม่ทัน เนื่องจากมีโครงสร้างที่ล้าสมัย ไม่เหมาะกับสภาพการแข่งขันทางธุรกิจที่ต้องอาศัยความเสี่ยงและความเร็ว เมื่อมีการปรับปรุงวัฒนธรรมใหม่ก็ต้องอาศัยระยะเวลาานาน

บก.ทหารสูงสุดอยู่ในช่วงของการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การแต่การปรับปรุงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ขึ้นอยู่กับการหยั่งรากลึกของวัฒนธรรม ในเรื่องการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การ (วรพจน์ สุทธิสัย อ้างถึงใน สิทธิโชค วรานุสันติกุล, 2534) ว่าการเปลี่ยนจะยากหรือง่าย ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมที่มีอยู่ขณะนั้นหยั่งรากลึก และ แพร่ขยายไปกว้างขวางเพียงใด ในองค์การตามปกติการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อน และ เสียค่าใช้จ่ายสูงอีกทั้งยังต้องใช้เวลายาวนานกว่าจะเห็นผล ดังนั้นองค์การธุรกิจบางประเภทที่ต้องการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การ แต่ไม่สำเร็จไม่ว่าจะด้วยเหตุผลอะไรก็ตามอาจต้องประสบภาวะเช่นเดียวกับกรณี IBM

กิตติ บุนนาค (2538, หน้า 85) เสนอแนวทางในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การว่าต้องเริ่มจากผู้บริหารระดับสูงภายในองค์การ ระดมความคิดจากบุคลากรภายใน และ/หรือ สาธารณชนภายนอกองค์การ เกี่ยวกับข้อดีของวัฒนธรรมองค์การที่เป็นอยู่ ทั้งแนวทางที่ควรปรับปรุง อาจจัดผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ และเสนอให้ก็ได้ ทั้งควรหมั่นทบทวนปรับปรุงจุดบกพร่องต่างๆ ในระหว่างการสร้างวัฒนธรรมใหม่อยู่เสมอด้วยความอดทน เข้มแข็งเพื่อความเจริญก้าวหน้าขององค์การ

สำหรับองค์การทหาร ยึดถือเอาสายบังคับบัญชา เป็นเครื่องมือโดยตรงในการควบคุมลดหลั่นตามชั้นของอำนาจ ตามที่เป็นกฎระเบียบของทหารโดยเคร่งครัด จึงทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นในองค์การ

นอกจากนี้องค์การทหาร ยังกำหนดแนวทางและเครื่องมือในการควบคุม เพื่อให้สายบังคับบัญชาผูกพันกันเป็นลูกโซ่ เกิดเส้นโยงของการบังคับบัญชาที่มาจากระดับสูงสุดถึงระดับต่ำสุดภายในองค์การ

ขณะเดียวกัน องค์การทหาร ได้กำหนดโครงสร้างของอำนาจภายในองค์การอย่างชัดเจนเป็นสายอำนาจ คำสั่งผ่านไปตามสายอำนาจมีความหมายเป็นที่เข้าใจว่า คำสั่งนั้นได้ผ่านการไตร่ตรองและมีความชอบธรรมที่จะออกคำสั่งนั้นมา การใช้อำนาจที่มีจากส่วนบนจะต้องได้รับการปฏิบัติตามโดยไม่ต้องตั้งข้อสงสัย ขณะเดียวกันก็แสดงถึงข้อผูกพันที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นด้วย (Lang,1968:p.308)

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด ซึ่งเป็นหน่วยงานทหารนั้น ยังคงปฏิบัติตามสายบังคับบัญชา หรือ ว่ายึดหลักของกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นที่ตั้ง จึงเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาต่อไป

ทฤษฎีองค์กรในระบบราชการ (Bureaucracy Organization Theory)

ทฤษฎีองค์กรในระบบราชการเป็นทฤษฎีองค์กรสมัยเดิม (Classical Theory) โดยพัฒนามาจากนักสังคมวิทยา โดยทฤษฎีนี้กล่าวถึงองค์การว่า "เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้าง โครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ ทักษะสมัยเดิมได้ให้ความหมายขององค์การว่า องค์การคือโครงสร้างของความสัมพันธ์ อำนาจ เป้าหมาย บทบาท กิจกรรม การติดต่อสื่อสาร และปัจจัยอื่นๆ ที่มีอยู่เมื่อบุคคลทำงานร่วมกัน" (สมยศ นาวิกานและมุสดี รุมาคม, 2520)

ระบบราชการจะพบได้ในองค์การการเมือง องค์การศาสนา องค์การธุรกิจ องค์การทหาร องค์การการศึกษาและองค์การอื่นๆ คำว่า องค์การแบบราชการจะมีความหมายที่แตกต่างกันหลายอย่างคือ ความหมายในสมัยเดิมจะหมายถึง แนวคิดทางด้านรัฐศาสตร์ ความหมายสำหรับคนโดยทั่วไปแล้ว องค์การแบบราชการจะหมายถึง ผลเสียขององค์การที่มีขนาดใหญ่ เช่น ความล่าช้า "Red Tape" ของระเบียบวิธีปฏิบัติงานต่างๆ จากการวิเคราะห์ของ แมกซ์ เวบเบอร์ (Max Weber,1947) "ความหมายขององค์การแบบราชการจะมุ่งไปยังแนวคิดทางสังคมวิทยาที่ว่าด้วย การจัดให้ถูกต้องตามหลักของเหตุผลของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องทำร่วมกัน จะอธิบายถึงรูปแบบหรือการออกแบบ ขององค์การ และการกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกภายในองค์การ"

การใช้รูปแบบขององค์การแบบราชการให้เกิดประโยชน์สูงสุดนั้น Weber เชื่อว่า องค์การจะต้องใช้กลยุทธ์ทางการออกแบบดังต่อไปนี้

1. งานทุกอย่างที่จำเป็นต่อการประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย จะต้องมีการแบ่งกันทำ กลยุทธ์เช่นนี้คือ การแบ่งงานกันทำตามความถนัดนั่นเอง ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเชี่ยวชาญในงานและรับผิดชอบ ต่อผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพตามภาระหน้าที่ของพวกเขา
2. งานทุกอย่างจะต้องปฏิบัติตามระบบของกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันของความเป็นแบบอย่างเดียวกันและการประสานงานของงานต่างๆ เหตุผลของการปฏิบัติงานเช่นนี้ ก็คือผู้บริหารสามารถที่จะจัดความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคล อันเนื่องมาจากความแตกต่างของแต่ละบุคคลได้
3. สมาชิกแต่ละคน หรือหน่วยงานแต่ละหน่วยงานขององค์การ จะต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาของเขา สำหรับการกระทำของตนเองและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของเขา อำนาจหน้าที่ที่ผู้ใช้โดยผู้บังคับบัญชาจะขึ้นอยู่กับความรู้ทางด้านความชำนาญ และได้รับมอบหมายมาจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดซึ่งให้เกิดเป็นสายการบังคับบัญชา
4. หน่วยงานแต่ละหน่วยขององค์การ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นทางการ เป้าหมายของการปฏิบัติเช่นนี้ ก็คือต้องการที่จะป้องกันไม่ให้เรื่องของบุคคลิก เข้ามาขัดขวางการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของแผนงาน ไม่มีการให้ผลประโยชน์ที่ขึ้นอยู่กับ ความสัมพันธ์ทางด้านมิตรภาพ หรือความคุ้นเคยส่วนบุคคล
5. การจ้างงานในองค์การแบบราชการ จะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติทางด้านเทคนิค การเลื่อนตำแหน่งจะขึ้นอยู่กับความมีอาวุโสและการประสบความสำเร็จ

แมกซ์ เวบเบอร์ (Max Weber, 1947) ยังได้กล่าวถึงองค์ประกอบของระบบราชการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำหรับองค์การแบบราชการที่สมบูรณ์หรืออุดมคติ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วองค์การอาจจะมีคุณลักษณะที่เป็นไปตามลักษณะเหล่านี้ เพียงบางอย่างเท่านั้น

การบังคับบัญชาที่เป็นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy) ในองค์การ แบบราชการ เป้าหมายโดยส่วนรวมขององค์การจะถูกแบ่งออกเป็นเป้าหมายย่อยงาน หรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อการประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเหล่านี้ จะมีการแบ่งแยกย่อยเหมือนกัน ซึ่งจะเป็นไปตามหลักของการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) อำนาจและอำนาจหน้าที่จะมีการมอบหมายไปยังระดับต่ำ เริ่มต้นจากระดับสูงสุดจากผู้บังคับบัญชาแต่

ละคนไปยังผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชาของเขา แต่ละตำแหน่งหน้าที่ จะมีอำนาจหน้าที่ อย่างสมบูรณ์ สำหรับขอบเขตของงานของตำแหน่งหน้าที่นั้น การแบ่งงานกันทำ ความสามารถในการทำงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและส่วนประกอบอื่น ๆ ของงานจะกำหนดไว้อย่างชัดเจน ผู้บังคับบัญชาแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบต่อ ผู้บังคับบัญชาของเขาที่อยู่สูงขึ้นไป สำหรับการกระทำและการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานของเขาและผู้ปฏิบัติงานของเขา ดังนั้นการดำเนินงานทั้งหมดขององค์การจะมีการจัดระเบียบ และมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน แต่ละตำแหน่งหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ตำแหน่งหน้าที่นั้นๆ จะปฏิบัติและควบคุมได้เป็นอย่างดีที่สุด ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ระบุไว้อย่างชัดเจน และ ไม่มีทางที่จะก้าวก่ายอำนาจหน้าที่กับตำแหน่งอื่นๆ ได้ ด้วยระเบียบวิธีปฏิบัติเช่นนี้ องค์การแบบราชการจะก่อให้เกิดการบังคับบัญชาโดยลำดับชั้น หรือโดยโครงสร้างขององค์การ โครงสร้างขององค์การขนาดใหญ่ขององค์การใด องค์การหนึ่งจะมีความซับซ้อนมาก

นอกจากนี้องค์ประกอบทางด้านคุณลักษณะวิชาชีพ (Professional Qualities) ก็มีส่วนสำคัญ องค์การแบบราชการจะมีคุณลักษณะทางด้านวิชาชีพเพราะว่า การคัดเลือกจะเป็นไปอย่างเสรี และขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ชำนาญเฉพาะอย่าง ที่ได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดีแล้ว ทักษะจะเรียนรู้โดยการฝึกอบรมเฉพาะอย่างและจากประสบการณ์ พวกเขาจะถูกวัดด้วยการทดสอบที่มองเห็นได้ชัด เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่ง เมื่อจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของเขาเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่น ๆ นั้น จะต้องปฏิบัติในลักษณะของความเป็นทางการ และความไม่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล (Impersonal) บุคคลแต่ละคนจะมีเสรีภาพส่วนบุคคลสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขอบเขตที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับงานโดยตรง แต่เขาจะถูกจำกัดโดยอำนาจหน้าที่ และการควบคุม ในขอบเขตของภาระหน้าที่สำหรับตำแหน่งหน้าที่ของเขา เขาจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับขององค์การ และต้องไม่ทำให้องค์การได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการติดต่อของเขากับสังคมภายนอก ผลตอบแทนจะถูกกำหนดขึ้นมาโดยความต้องการทางด้านงานทำ ไม่ใช่ความสามารถส่วนบุคคล เจ้าหน้าที่ จะได้รับการแต่งตั้ง ยกเว้นเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูง เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การจะดำรงตำแหน่งของเขาด้วยการเลือกตั้ง

ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่โดยลำดับชั้น (Career Aspects) ก็เป็นลักษณะอีกแบบหนึ่งขององค์การแบบราชการ ซึ่งส่งเสริมให้คนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นไปตามลำดับชั้น การเลื่อนตำแหน่งจะเป็นไปตามความมีอาวุโสและการประสบความสำเร็จ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยการใช้ดุลยพินิจ การไล่ออกจะกระทำก็ต่อเมื่อมีสาเหตุที่ชัดเจนเท่านั้น องค์การแบบราชการจะให้ความมั่นคงในอาชีพมากที่สุด

นอกจากนี้การมององค์การแบบราชการนั้น ยังพิจารณาในลักษณะของอำนาจหน้าที่ และอำนาจที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม (Legal Authority and Power) ซึ่งจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่มาจากสถาบัน บุคคลใดก็ตามที่มีตำแหน่งหน้าที่ ย่อมจะมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคล แต่จะเป็นอำนาจสถาบัน และเนื่องจากผู้มีตำแหน่งหน้าที่จะได้รับการคัดเลือก โดยพิจารณาถึงความสามารถทางด้านเทคนิค เขา ย่อมจะใช้อิทธิพลของเขา อันเนื่องมาจากความเชี่ยวชาญได้ ยกเว้นเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูง เขา จะมีอำนาจมาจากการเลือกตั้ง

ส่วนของการใช้อำนาจ และการบังคับจะถูกจำกัดอยู่กับ กฎ ข้อบังคับขององค์การ และระเบียบวิธีปฏิบัติ (Rules Regulation and Procedures) ซึ่งเป็นตัวควบคุมการตัดสินใจในระบบราชการ

ข้อดีขององค์การแบบราชการมีอยู่หลายอย่างด้วยกันคือ การแบ่งงานกันทำเฉพาะอย่าง โครงสร้าง ความสามารถที่จะคาดการณ์ และความมั่นคง ความมีเหตุผล และความเป็นประชาธิปไตย องค์การแบบราชการจะให้คุณลักษณะเหล่านี้ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ทุกคนจะเห็นด้วยกับคุณลักษณะเหล่านี้ ข้อดีอีกด้านหนึ่งขององค์การแบบราชการ คือ การแบ่งงานกันทำตามความถนัด (Specialization) ซึ่งจะทำให้เป้าหมายทางด้านการเพิ่มผลผลิตประสบความสำเร็จ องค์การแบบราชการจะช่วยให้คนใช้ความชำนาญเฉพาะอย่างในงานที่เขามีความถนัดได้

องค์การแบบราชการเป็นแนวทางอย่างหนึ่งที่ใช้ในการแก้ไขความซับซ้อนได้ ด้วยการทำให้แต่ละตำแหน่งที่มีความง่ายลง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง ย่อมจะมีความสามารถที่จะจัดการเกี่ยวกับรายละเอียดของหน้าที่นั้นได้ องค์การแบบราชการส่งเสริมให้มีการแบ่งงานกันทำ ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ทั้งในระดับของงานและระดับของผู้บริหาร

นอกจากนี้ ในแง่ผลดีต่อโครงสร้าง องค์การแบบราชการ จะให้ความสำคัญต่อโครงสร้าง ภาระหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดขึ้นมา จะมีสายการบังคับบัญชาที่เรียงลำดับจากสูงไปหาต่ำในทุกๆระดับ โครงสร้างขององค์การจะแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่ต่างๆ ที่เป็นไปตามหลักของเหตุผล เป็นแนวทางที่จะนำไปใช้ในกรณีที่คนแต่ละคนมีข้อจำกัด ซึ่งจะเป็นการจำกัดขอบเขตของงานของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ด้วยการพิจารณาถึงขอบเขตความสามารถของ ผู้บริหารคนใดคนหนึ่งไม่ควรจะมีผู้ใต้บังคับบัญชามากจนเกินไป

ความสามารถในการคาดการณ์ และความมั่นคง (Predictability and Stability) ก็เป็นข้อดีอีกส่วนหนึ่งขององค์การแบบราชการ ทั้งนี้ข้อดีในส่วนนี้ได้มาจากการมี กฎ ข้อบังคับ โครงสร้าง วิชาชีพ และองค์ประกอบแบบอื่นๆ ซึ่งก่อให้เกิดความแน่นอน และเป็นหลักประกันให้แก่ผู้อยู่ในองค์การ

นอกจากนี้ความมีเหตุผล (Rationality) ก็เป็นอีกคุณลักษณะที่ดีอีกประการหนึ่ง องค์การที่มีเหตุผลต้องเป็นองค์การที่ปราศจากการทำตามอำเภอใจ ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และการใช้ในระบบอุปถัมภ์ องค์การจะต้องขึ้นอยู่กับบุคคลที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด โดยพิจารณาจากความสามารถในการทำงานของพวกเขา อำนาจในองค์การที่มีเหตุผลนั้นจะต้องเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม แหล่งที่มาของอำนาจจะต้องเป็นสถาบัน ไม่ใช่ตัวบุคคลหรือประเพณีนิยม

องค์การระบบนี้ ยังมีส่วนสนับสนุนต่อประชาธิปไตย ความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะเป็นสิ่งที่มีค่า เพราะมีโอกาสที่จะได้รับการฝึกอบรม การสมัคร และการคัดเลือกสำหรับหน้าที่การงานนั้น เปิดโอกาสให้กับทุกๆ คน ซึ่งเป็นการบรรลุถึงจุดมุ่งหมายทางด้านประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม สมยศ นาวิกาน และสุสดี รุมาคม (2520) ได้ให้ข้อยกเว้นว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงอาจจะดำรงตำแหน่งหน้าที่ของเขา นอกเหนือจากการใช้ระบบพื้นฐานทางระบบราชการ ดังนั้นอิทธิพลขององค์การแบบราชการอาจจะถูกจำกัด ซึ่งมองในอีกระดับหนึ่งแล้วอาจขัดแย้งกับความเป็นประชาธิปไตยได้

ในส่วนของข้อเสียขององค์การระบบราชการนั้นก็มิอยู่หลายข้อเช่นกัน ความเป็นทางการหรือความไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล (Impersonality) เนื่องจากองค์การแบบราชการจะให้ความสำคัญกับความเป็นระเบียบ สิ่งที่สามารถทำได้ และความมีเหตุผล จึงเรียกองค์การแบบราชการว่า รูปแบบองค์การที่เป็นเครื่องจักร ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นนัยว่า องค์การแบบราชการจะละเลยปัญหาทางด้านตัวบุคคลอันเป็นองค์ประกอบเบื้องต้นภายในองค์การ ดังนั้นองค์การแบบราชการอาจเรียกได้ว่า เป็นองค์การที่ปราศจากคน คนได้ถูกพิจารณาว่าเป็นสิ่งที่ไม่มีความรู้สึก ไม่มีอารมณ์ เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการผลิต ไม่ใช่เป็นสิ่งที่มีความซับซ้อน และไม่มีคุณลักษณะพิเศษเฉพาะตัว องค์การแบบราชการถือว่า ตัวบุคคลจะต้องเป็นรองจากองค์การ บุคคลจะถูกเปลี่ยนบุคลิกให้เป็นไปตามความต้องการทางด้านระเบียบวิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน ความรับผิดชอบและอื่นๆ การขาดความกระตือรือร้นมักเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอ นอกจากนี้ข้อเสียจากการที่ต้องรักษาไว้ต่อกฎข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติงานที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในองค์การแบบราชการ ยังต้องมีค่า

ใช้จ่าย การถือระเบียบแบบแผนมากเกินไป (Red Tape) เป็นคำที่ได้รับความนิยมแพร่หลายมาก ในการอธิบายถึงความล่าช้า และการมีข้อจำกัดที่มากเกินไปของระเบียบวิธีปฏิบัติแบบราชการ

ความตายตัว (Rigidity) การอยู่กับที่และความไม่คล่องตัว เป็นข้อเสียที่ทำให้เห็นว่าการจัดการแบบราชการ จะไม่มีการปรับตัว ซึ่งขัดแย้งกับ กฎของการปรับตัวเบื้องต้นทางธรรมชาติ การยึดถืออยู่กับข้อบังคับย่อยจะก่อให้เกิดการรักษาไว้ซึ่งระเบียบแบบแผนเก่าๆ ความเป็นทางการ จะมีอยู่เสมอ องค์การแบบราชการจะมีแบบของความมรเหมตุผลโดยเฉพาะ เมื่อต้องเผชิญกับแรงผลักดันใหม่ๆ เช่น การคิดค้นสิ่งใหม่ๆ องค์การแบบราชการจะมีทัศนคติต่อสิ่งเหล่านี้ในลักษณะที่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความยุ่งเหยิง องค์การที่มีลักษณะตายตัวหรือไม่ยืดหยุ่นนั้น จะเห็นว่าการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น นอกจากนี้ภายใต้ลักษณะขององค์การประเภทนี้ยังก่อให้เกิดข้อจำกัด การแบ่งแยกแผนกงาน (Limitations of Categorization) การยึดถือการแบ่งแยกประเภทของกิจกรรม และบุคคลอย่างเคร่งครัดมาจากการรักษาประโยชน์ทางด้านการประสานงาน และการแบ่งงานกันเฉพาะอย่าง

แนวคิดด้านวัฒนธรรมองค์การ (Corporate Culture)

วัฒนธรรมองค์การ เป็นผลผลิตหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ โดยชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ที่องค์การ มีต่อสภาวะแวดล้อม ซึ่งองค์การจะต้องปรับตัวเองตาม และพยายามจัดการกับการเปลี่ยนแปลงทั้งที่เกิดจากภายในและภายนอกให้ได้ โดย "วัฒนธรรม" ในการศึกษาครั้งนี้เป็นปัจจัยภายใน (Internal Factor) ที่คอยเชื่อมโยงประสานองค์ประกอบต่างๆ เข้าด้วยกัน

ความหมายและหน้าที่ของวัฒนธรรมองค์การ

บางองค์การวัฒนธรรมแตกกระจายไปตามฝ่ายต่างๆ และยากที่จะเห็น เมื่อมองจากภายนอก เช่น บางคนซื้อสัตย์ต่อเจ้านาย บางคนซื้อสัตย์ต่อสภาพแรงงาน ขณะที่บางคนสนใจเฉพาะเพื่อนร่วมงานที่อยู่ฝ่ายชาย ถ้าถามพนักงานเหล่านี้ ว่าเขาทำงานทำไม? เขาจะตอบว่า "เพราะเราต้องการเงิน"

ในทางกลับกัน องค์การบางแห่ง มีวัฒนธรรมที่ฝังรากแน่นลึก และเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น ทุกคนรู้เป้าหมายขององค์การ และทุกคนทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น เมื่อถามคนทำงานเหล่านี้ว่าเขามาทำงานที่นี่ทำไม คำตอบก็จะออกมาในทำนองว่า " เพราะรักงานให้บริการและบริการที่ดีคือเป้าหมายของที่นี่"

ไม่ว่าวัฒนธรรมนั้น จะอ่อนหรือแข็งแกร่ง สักปานใด วัฒนธรรม มีอิทธิพลและอำนาจเหนือองค์การนั้น มีผลกระทบต่อทุกสิ่งทุกอย่าง นับตั้งแต่การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การตัดสินใจ ตลอดจนการแต่งกาย การกีฬา การทำงาน ฯลฯ เนื่องจากอิทธิพลเช่นนี้ จึงเชื่อได้ว่า วัฒนธรรมมีผลต่อความสำเร็จของ องค์การวัฒนธรรม หรือ วิถีชีวิตขององค์การ จะทำให้องค์การ มีความสามารถที่จะรักษาคุณสมบัติหรือลักษณะการจัดการ หรือลักษณะวิเศษอื่นใดไว้ได้ตลอดไป

คน คือ ผู้ที่ทำให้องค์การประสบความสำเร็จ ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องไปเรียนรู้จากบทเรียนเก่าๆ ว่า วัฒนธรรมองค์การผูกมัดคนไว้ด้วยกันอย่างไร วัฒนธรรมทำให้ชีวิตแต่ละวันมีความหมายและมีจุดมุ่งหมายอย่างไร

ชีวิตและผลงานของบุคลากรต่างถูกปั้นแต่ง โดยสภาพที่เขาทำงานอยู่ บุคคลผู้สร้างหรือ ผู้ก่อตั้งองค์การ จึงเห็นบทบาทของตนเอง ในฐานะผู้สร้าง ผู้ริเริ่มสภาพแวดล้อม หรือ วัฒนธรรม ในองค์การ ของตนเพื่อให้ผู้สร้างมีความรู้สึกปลอดภัย ทำงานอย่างมั่นใจ ตั้งใจทำให้กิจการประสบความสำเร็จ ผู้นำเหล่านี้ ไม่มีสูตรหรือมนต์วิเศษ ความจริงแล้ว พวกเขาค้นพบวิธีสร้าง วัฒนธรรมในองค์การของตน โดยการลองผิดลองถูก ท่ามกลางความสนใจสูงสุดให้แก่วัฒนธรรมขององค์การ บทเรียนของผู้นำรุ่นบุกเบิกเหล่านี้ถ่ายทอดมายังผู้จัดการรุ่นต่อ ๆ ไป รุ่นแล้วรุ่นเล่า

วัฒนธรรมที่ได้บรรจงสร้างขึ้นนั้น จึงได้รับการดูแล ให้เติบโตอยู่คู่กับองค์การ เป็นลักษณะ หรือ เอกลักษณ์เฉพาะตัว แม้เวลาจะผ่านไป และยังคงเป็นองค์การชั้นนำ จริงอยู่ วัฒนธรรม บางอย่าง ก็แปรเปลี่ยนไป ปรับตัวไปตามสภาพ แต่เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับ และยึดถืออยู่อย่างเหนียวแน่น

การจัดรูปแบบขององค์การ การบริหาร อาจเป็นเพียงรูปลักษณะภายนอกที่ปรากฏให้ผู้อื่นได้เห็นได้รู้จัก มากกว่าที่จะเป็นแก่นแท้ที่ทำให้้องค์การนั้นมีชีวิต มีลมหายใจที่ยืนยาว อยู่อย่างมั่นคงในวงการ

Deal และ Kenedy (1982) ได้ให้คำจำกัดความคำว่า วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง "วิถีที่เรากระทำสิ่งต่างๆ แยกๆ นี้"

นักวิชาการคนอื่นๆ ได้ให้คำจำกัดความที่เป็นทางการไว้ เช่น Pettigrew (1979) ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์การว่า หมายถึง ระบบความหมาย ที่กลุ่มยอมรับในช่วงเวลาหนึ่ง

ซึ่งรวมถึงความเชื่อ ภาษา ประเพณีปฏิบัติ Schwartz และ Davis (1981) มองว่า วัฒนธรรมองค์การ คือ ทักษะ และค่านิยม ของสมาชิกในองค์การ วิธีการจัดการ และพฤติกรรมที่แก้ปัญหาของคน ในองค์การนั้น ขณะที่ Schein (1983) ระบุว่าวัฒนธรรมไม่ใช่พฤติกรรมหรือสิ่งของเครื่องใช้ แต่เป็นข้อตกลงที่อยู่ภายใต้ค่านิยม และกำหนดรูปแบบพฤติกรรม ตลอดจนสิ่งของเครื่องใช้ สถาปัตยกรรม การจัดที่ทำงาน การแต่งกาย ฯลฯ

ตามทัศนะของ Bormann (1983) ส่วนประกอบของวัฒนธรรมองค์การ คือ กฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติที่ยึดถือร่วมกัน (norms) เรื่องราวบอกเล่าเกี่ยวกับอดีต ประเพณีปฏิบัติที่ยึดเหนี่ยวสมาชิกให้มีพื้นฐานที่เป็นเอกลักษณ์เดียวกัน วัฒนธรรมองค์การได้รับอิทธิพลและหล่อหลอมโดย วัฒนธรรมของสังคม

วัฒนธรรมองค์การมีหน้าทียังน้อย 3 ประการ (Gutknecht , 1982)

1. เป็นเกณฑ์ในการสร้างกฎ ข้อบังคับ วัฒนธรรมช่วยให้สมาชิกมีกฎทางสังคมในการตีความหรือแสดงพฤติกรรมในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง
2. เป็นสิ่งกระตุ้น วัฒนธรรมช่วยให้สมาชิกมีศรัทธา เป็นแรงจูงใจให้สมาชิก แต่ละคนปรับลักษณะเฉพาะของตนให้มีบทบาท ค่านิยม ฯลฯ ที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมองค์การ
3. เป็นเครื่องผูกกำลัง วัฒนธรรมช่วยให้สมาชิกผสมผสานติดต่อสมาคมกัน และช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมาย

องค์ประกอบของวัฒนธรรมองค์การ

องค์การแต่ละแห่ง มีลักษณะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับผลผลิต คู่แข่ง ลูกค้า เทคโนโลยี อิทธิพลจากรัฐบาล การเมือง ฯลฯ การที่จะประสบความสำเร็จในตลาด องค์การแต่ละแห่งต้องทำงานหรือกิจการบางอย่างเป็นผลดี "ตลาด" สำหรับบริษัท หมายถึง การขาย บางบริษัทหมายถึง การผลิต และอีกหลายบริษัท หมายถึง การจัดการค่าใช้จ่าย สำหรับองค์การทางการศึกษา หมายถึง การผลิตบัณฑิตชั้นยอด ฯลฯ กล่าวสั้นๆ คือว่า สภาพแวดล้อมที่องค์การดำเนินการเป็นตัวกำหนดว่า จะต้องทำอะไรเพื่อให้ประสบความสำเร็จ สภาพแวดล้อมขององค์การมีอิทธิพลมากที่สุดในการหล่อหลอมวัฒนธรรมองค์การ ดังนั้น องค์การที่มุ่งขายสินค้าที่ไม่แตกต่างจากคนอื่นจะประสบความสำเร็จ ก็ต่อเมื่อสามารถสร้างวัฒนธรรมที่เรียกว่า "เงินดี งานหนัก" เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ฝ่ายขายมุ่งไปที่การขาย องค์การที่ทุ่มเทจำนวนมาก เพื่อการวิจัยและประดิษฐ์โดยไม่รู้ ว่าผลผลิตสุดท้ายจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ก็สร้างวัฒนธรรมที่ต่างไปอีกแบบหนึ่งที่เรียกว่า "วัฒนธรรมแบบนักพนัน" ต้องคิดไตร่ตรอง ตัดสินใจด้วยความมั่นใจ ก่อนเสี่ยงลงมือปฏิบัติอย่างรวดเร็ว

ค่านิยม

ค่านิยมเป็นแนวคิด และพื้นฐานขององค์การ ค่านิยมเปรียบเสมือนหัวใจของวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยมที่เห็นเด่นชัดในความหมายบุคลากรแล้วชี้ถึงความสำเร็จ “ ถ้าคุณทำอย่างนี้ คุณก็จะประสบความสำเร็จ ” ค่านิยมจึงช่วยสร้างมาตรฐานความสำเร็จภายในองค์การ โดยการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย องค์การที่มีวัฒนธรรมแข็งแกร่งต่างมีระบบค่านิยมที่ซับซ้อนที่บุคลากรต่างรู้จักดี ผู้จัดการในบริษัทเหล่านี้มักพูดถึง ความเชื่อที่มีอยู่อย่างเปิดเผย ไม่กระอักกระอ่วนใจ และเขามักทนไม่ได้ต่อการเบี่ยงเบนไม่ปฏิบัติตาม

วีรบุรุษ

คนที่เป็นวีรบุรุษ จะสะท้อนค่านิยมทางวัฒนธรรม และเป็นแบบอย่างให้บุคลากรคนอื่น ๆ เห็นและปฏิบัติตาม คนบางคนเกิดมาเป็นวีรบุรุษ เช่น ผู้สร้างธุรกิจอเมริกันที่มองการณ์ไกล บางคนเป็นวีรบุรุษที่ “สร้างขึ้นมา” จากผลงานอันทรงค่าควรแก่การจดจำ องค์การหลายแห่งจึงพยายามชี้หน้าคนของตนให้เลือนบทวีรบุรุษ ทำงานดี ตรงต่อเวลา ชยัน ฯลฯ โดยเชื่อว่าคนอื่นพยายามเลียนแบบพฤติกรรมของเขา องค์การที่มีวัฒนธรรมแข็งแกร่งบางแห่ง จะมีวีรบุรุษหลายคนและหลายรูปแบบ แต่ทุกรูปแบบจะเป็นการจำลองตัวอย่าง แสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่คนในองค์การคนอื่น ๆ น่าจะทำตาม

ขนบธรรมเนียมประเพณี

แต่ละองค์การจะมีระบบและมีรูปแบบที่วางไว้ ซึ่งแสดงให้บุคลากรเห็นถึงพฤติกรรมที่องค์การคาดหวัง ในระดับสูงขึ้นไปจะมีพิธีการ ประเพณีต่างๆ เป็นตัวอย่างเด่นชัดที่องค์การยึดถือและปฏิบัติกันอยู่อย่างสม่ำเสมอ การเลี้ยงอำลาผู้ที่ทำงานมาจนปลดเกษียณ จะมีพิธีการใหญ่โต มีการกล่าวสดุดียกย่อง การยกย่องบุคลากรดีเด่นเป็นที่ยอมรับของทุกๆ คน การจัดการรำลึกถึงพระคุณของอดีตผู้มีอุปการคุณต่อองค์การ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นขนบธรรมเนียมที่องค์การหลายแห่งยึดถือและจัดอย่างสม่ำเสมอ

ข่าววัฒนธรรม

ข่าววัฒนธรรม คือ ช่องทางสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ อันสำคัญภายในองค์การ โดยจะเป็น “ผู้นำสาร” ค่านิยมเรื่องราวของวีรบุรุษต่างๆ พวกเขาชอบเล่า ชอบซุบซิบ นักสืบ นักเทศน์ เป็นข่าวการสื่อสารที่ทรงพลังในองค์การ การควบคุมข่าวตัว บุคคลเหล่านี้ให้ได้เป็นวิธีเดียวที่จะช่วยให้คนอื่น ๆ รับรู้เข้าใจเรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง บุคลากรเก่าแก่อาจไร้ค่าในสายตาของผู้บริหารที่ไม่เข้าใจในการสร้างวัฒนธรรมที่แข็งแกร่ง แต่ถ้าผู้บริหารสามารถใช้ทรัพยากร

บุคคลเช่นนี้เป็นชายวัฒนธรรม เป็นผู้คอยโหมให้กำลังใจบุคลากรในปัจจุบันได้ ก็จะเกิดประโยชน์ แก่องค์การเช่นกัน ประวัติศาสตร์ ความเป็นมา เบื้องหลังการแข่งขันความสำเร็จในอดีต จะอยู่ใน ความทรงจำของชายวัฒนธรรม และสามารถนำมาถ่ายทอดได้อย่างน่าสนใจ ตื่นเต้น ประวัติความ เป็นมาขององค์การเป็นสิ่งที่บุคลากรทุกคนควรทราบ แต่ยากนักที่จะได้รับการถ่ายทอด ให้เกิด ความซาบซึ้งถ้าไม่ผ่านชายวัฒนธรรม

ความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ

องค์การที่ปลูกฝังสร้างเอกลักษณ์ของตนเองโดยการสร้างค่านิยม สร้างวีรบุรุษ สร้าง ขนบธรรมเนียมประเพณี ประกาศให้ทุกคนรู้โดยผ่านชายวัฒนธรรมจะเป็นองค์การที่มีความแหลมคม มีพลังวิ่งไปสู่ความสำเร็จ ความเชื่อและค่านิยมที่ถ่ายทอดต่อกันไป ตำนานเรื่องเล่าขาน วีรบุรุษที่ผู้บริหารและเพื่อนร่วมงานยกย่องเขาเป็นแบบอย่างมีมากมาย กล่าวสั้นๆ องค์การเหล่านี้ เปรียบเสมือนสถาบันที่เป็นตัวบุคคล มีชีวิต มีความหมายสำหรับผู้อื่นทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องและไม่ เกี่ยวข้องกับงาน

หากคิดว่าคนเป็นทรัพยากรที่มีค่าสูงสุดขององค์การ วิธีบริหาร จัดการคนมิใช่ดูจาก รายงานผลจากคอมพิวเตอร์ แต่โดยการสร้างเสริมวัฒนธรรมอย่างละเอียดอ่อน วัฒนธรรมเป็น คานงัดชี้นำพฤติกรรมอันทรงพลัง ช่วยให้บุคคลทำงานดีขึ้นใน 2 ลักษณะ ดังนี้

วัฒนธรรมแข็งแกร่ง คือ กฎระเบียบไม่เป็นทางการที่บอกบุคลากรว่า เขาควร ประพฤติปฏิบัติตนอย่างไรในเรื่องต่าง ๆ การที่เรารู้ชัดว่า องค์การคาดหวังอะไร บุคลากรจะเสีย เวลาในการตัดสินใจปฏิบัติในสถานการณ์ต่าง ๆ น้อยลง ในองค์การที่วัฒนธรรมไม่แข็งแกร่ง บุคลากรจะเสียเวลาในการค้นหาว่า เขาควรจะทำตัวอย่าง หรือควรทำอะไร ดังนั้นวัฒนธรรมที่แข็งแกร่งจึงมีผลต่อการปฏิบัติงานอย่างน่าประหลาด มีการประมาณว่า ภายใต้วัฒนธรรมที่แข็งแกร่ง บุคลากรจะทุ่มเททำงานมากขึ้นอีก 1-2 ชั่วโมงต่อวัน

วัฒนธรรมแข็งแกร่ง ทำให้มีความรู้สึกเกี่ยวกับสิ่งที่ตนทำดีขึ้น มีแนวโน้มว่าจะทำงาน นั้นหนักขึ้น เมื่ออาจารย์สามารถพูดอย่างเต็มปากว่า "ฉันสอนอยู่ที่จุฬา" กับการพูดว่า "ฉันเลี้ยงชีพโดยการสอนหนังสือที่มหาวิทยาลัย" คำตอบที่ได้ยินกลับมาจะต่างกัน "โอ จุฬามหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่สุด ไซ้ใหม่ละ" เขาจะรู้ทันทีว่า ตนเองสังกัดอยู่กับมหาวิทยาลัยที่มี เอกลักษณ์เฉพาะตัวเด่นเช่นนี้ สำหรับคนส่วนใหญ่แล้วความรู้สึกเช่นนี้มีความหมายมากทีเดียว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การธุรกิจ ถ้าการติดต่อซื้อขายกับลูกค้า จะต้องใช้เวลาทำงานต่ออีกสักครึ่งชั่วโมง ครึ่งวัน เขาก็ยินดีทำ หากหลังจากแนะนำตัวบอกว่า ตนเองมาจากบริษัทอะไรแล้วลูกค้ากล่าวทักว่าเป็นบริษัทชั้นยอด มีความเป็นเลิศในการให้บริการ แน่نون โดยส่วนรวมแล้วความรู้สึที่ดีของพนักงานย่อมมีผลต่อยอดขายของบริษัท

องค์การที่มีวัฒนธรรมแข็งแกร่ง จะช่วยลดอัตราการลาออก หรือการเข้ามาร่วมงานอย่างฉาบฉวยของพนักงานใหม่ได้ เพราะพนักงานใหม่มักขาดความซาบซึ้ง ความเข้าใจ วัฒนธรรมองค์การยากที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม อันที่จริงแล้วความไม่เข้าใจเป็นเรื่องของความไม่แน่ใจในสิ่งที่เขาเห็น ได้ยิน ได้รับรู้ องค์การที่มีวัฒนธรรมแข็งแกร่งจะจัดความไม่แน่ใจนี้ลงได้ เพราะจะชี้ให้เห็นโครงสร้างมาตรฐานและค่านิยมวัฒนธรรมที่มีอยู่อย่างชัดเจนว่า องค์การเป็นสถาบันสุดท้ายของสังคม ที่สามารถมีบทบาทในการหล่อหลอมค่านิยมถูกต้องให้แก่คนรุ่นใหม่ในสังคมให้เลิกความจับจด ไม่มีการวางแผนการทำงาน การใช้ชีวิต ฯลฯ หล่อหลอมคนรุ่นใหม่ให้เป็นพลเมืองที่มีคุณภาพ ผู้บริหารระดับสูง ผู้จัดการจึงควรตระหนักถึงความสำคัญของวัฒนธรรมองค์การ

คนในทุกอาชีพ ทุกระดับ จำเป็นต้องเข้าใจวัฒนธรรม เข้าใจว่าวัฒนธรรมทำงานอย่างไร เพราะวัฒนธรรมมีผลมหันต์ต่อชีวิตการทำงาน คนที่เพิ่งเข้าทำงานอาจคิดว่างานก็คืองาน แต่ความจริงแล้วเขาเลือกทำงานที่ใด เท่ากับเขาเลือกวิถีทางดำเนินชีวิต วัฒนธรรมในองค์การอาจจะทำให้เขาเป็นคนเฉื่อยชาหรือปราดเปรียว เป็นผู้จัดการที่ทรหด เป็นครูที่อดทน เป็นคนที่มีความรับผิดชอบ นิยมการรักษามิตรภาพ ทำงานเป็นทีมหรืออยู่ตัวคนเดียว ต่อเมื่อเวลาผ่านไปหลายๆ ปี เขาก็จะปรับเข้ากับวัฒนธรรมนั้นโดยไม่รู้ตัว และเมื่อเปลี่ยนงานใหม่นั้นแหละ เขาจะพบความประหลาดใจถึงความแตกต่างของที่ทำงานเก่ากับที่ทำงานใหม่

ความตื่นตระหนกทางวัฒนธรรม (Culture shock) เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ว่าทำไมคนจึง "พลัด" เมื่อออกจากองค์การหนึ่งไปทำงานกับอีกองค์การหนึ่ง การที่เขาพลัดมิได้มาจากการทำงาน แต่เนื่องจากเขาค่านิยมวัฒนธรรมขององค์การใหม่ไม่ถูกต้อง ไม่เข้าใจ และไม่คาดคิดมาก่อน

นอกเหนือจากพิจารณาความสำเร็จเฉพาะบุคคลแล้ว ผู้บริหารองค์การต้องเข้าใจชัดเจนว่า วัฒนธรรมทำงานอย่างไร ถ้าเขาต้องการทำสิ่งที่กำหนดไว้ให้สำเร็จ ถ้าเขาพยายามสร้างฝ่ายการตลาดที่ขายไปวันหนึ่งๆ ให้ทรหด แข่งกับคนอื่นๆ ได้ เขาก็ต้องทำงานหนัก ต้องรู้ว่าจะต้อง

สร้างวัฒนธรรมอย่างไร เช่น สร้างวีรบุรุษเป็นแบบจำลองบทบาทใหม่ เพื่อที่จะสอนพนักงานขายที่ขอบอยู่อย่างสบายๆ ของเขา ให้รู้กฎใหม่ๆ ของเกมนี้ หากผู้บริหารต้องการให้ทุกคนรับผิดชอบเข้าประชุมตรงต่อเวลาแน่นอน เขาจะต้องมาประชุมก่อนเวลาหรืออย่างน้อยตรงเวลา ไม่ใช่รอจนกรรมการมาครบจึงให้เลขาที่ประชุมไปตาม เพราะหากเป็นเช่นนั้น ผู้บริหารกำลังสร้างวัฒนธรรมของการไม่เห็นคุณค่าของการประชุม คุณค่าของการตรงต่อเวลา โดยตนเองทำตัวเป็นแบบอย่างแสดงพฤติกรรมที่ตนไม่ต้องการนั่นเอง

ประการสุดท้าย ผู้บริหารระดับสูง โดยเฉพาะผู้บริหารหลักอาจมองข้ามส่วนผสมสำคัญของความสำเร็จขององค์การ โดยมองข้ามอิทธิพลของวัฒนธรรมที่มีต่อคน หรือมองข้ามบทบาทของตนเองในการสร้าง และหล่อหลอมวัฒนธรรม วัฒนธรรมในองค์การที่เป็นอยู่ อาจเป็นวัฒนธรรมเก่าๆ ที่มีความหมายมีความผูกพันอันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือแตกแยก กระจาย และเป็นที่ไม่เข้าใจตรงกัน วัฒนธรรมที่มีอยู่อาจสร้างความหมายที่ชัดเจน หรืออาจทำให้เกิดความสับสน มีดমন อาจเป็นวัฒนธรรมที่มุ่งมั่นแข็งแกร่ง หรือเป็นวัฒนธรรมที่เย็นชืด เลื่อนกลาง การเข้าใจวัฒนธรรมจะช่วยให้ผู้จัดการระดับสูงที่ชัดได้ว่า ทำไมองค์การจึงประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว ความรู้และความเข้าใจที่จะสร้าง และจัดการวัฒนธรรมอย่างไรจะช่วยให้ผู้บริหารสร้างรอยประทับผลงานอันทรงคุณค่าแก่บริษัทนานเท่านั้น

ทุกองค์การสามารถมีวัฒนธรรมที่แข็งแกร่งได้ ถ้าผู้บริหารระดับสูงรู้ว่า องค์การมีวัฒนธรรมลักษณะใดอยู่ แม้ว่าจะมีอยู่อย่างเลื่อนกลางก็ตาม ความสำเร็จในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับว่าผู้จัดการระดับสูงสามารถอ่านวัฒนธรรมที่เป็นอยู่ได้ถูกต้องเพียงไร สามารถขัดเกลา ปรับให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมได้อย่างไร

ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะสร้างความสำเร็จให้องค์การ โดยการสร้างและชี้นำความคิดเห็น สร้างค่านิยมร่วมกันและเป็นผู้นำในด้านอื่นๆ เขาเข้าใจความสำคัญในการทำงานร่วมกันกับคนอื่นในองค์การ ผู้ก่อตั้งสถาบันในสมัยก่อนๆ ต่างเห็นคุณค่าของวัฒนธรรมว่าเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวและเขาทุ่มเทเวลาให้กับเรื่องนี้ เขาเหล่านี้เห็นว่าตัวเองเปรียบเสมือนตัวละครต้องแสดงบทบาทต่างๆ ในบริษัท ต้องรู้วิธีสร้างเสียงเพลงประกอบ ตลอดจนสร้างเหตุการณ์เหมือนจริงที่ทำให้ทุกคนนำเอากลับไปคิดเป็นการบ้าน องค์การมีส่วนหล่อหลอมชีวิตของแต่ละคน จึงไม่ลังเลที่จะชี้แนะมาตรฐานที่ทุกคนควรยึดถือ ถ้าต้องการเป็นสถาบันที่ยิ่งใหญ่

วัฒนธรรมและบรรยากาศขององค์การ

ในอดีตมักไม่แยกและอธิบายความแตกต่างของคำสองคำนี้ คือ วัฒนธรรมขององค์การ และบรรยากาศขององค์การ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีการให้คำจำกัดความบรรยากาศขององค์การในความหมายของวัฒนธรรมอีกด้วย ซึ่งเท่ากับบอกรับว่าสองคำนี้เป็นสิ่งเดียวกัน คำสองคำนี้ต่างกันอย่างไร Schwartz และ Davis (1981) ได้ชี้ความแตกต่างของคำทั้งสองดังนี้ บรรยากาศขององค์การนั้นเกี่ยวกับความคาดหวังของคนว่าการทำงานในองค์การควรเป็นเช่นไร และได้รับการตอบสนองหรือไม่ บรรยากาศจึงเป็นเพียงด้านหนึ่งของวัฒนธรรมขององค์การ คือ เป็นรูปแบบของความเชื่อและความคาดหวังที่สมาชิกขององค์การมีส่วนร่วมกัน ขณะที่บรรยากาศหมายถึงความคาดหวังว่าจะได้รับการตอบสนองตรงตามนั้นหรือไม่ วัฒนธรรมหมายถึงลักษณะของความคาดหวัง เช่น พนักงานใหม่คาดหวังว่า บรรยากาศในการทำงานในองค์การนี้ควรจะมีเสน่ห์เพราะเท่าที่ผ่านมาเห็นว่าคนที่ทำงานในวงการบินเต็มใจยิ้มแย้ม แต่พนักงานใหม่อาจพบว่าลักษณะการทำงานในวงการบินไม่ได้มีเสน่ห์สนุกสนานอย่างที่คาด เพราะลักษณะวัฒนธรรมที่ต้องแข่งขันกัน เคร่งเครียดเอาจริงเอาจัง ทุกอย่างจะต้องถูกต้องตามบทบาทที่กำหนดไว้ ความยิ้มแย้มที่เห็น เป็นแต่เป็นเพียงการแสดงต่อหน้าสาธารณชนตามหน้าที่ของผู้ให้ความบันเทิงแก่ผู้ชมเท่านั้น

ในการวิจัยการสื่อสารในองค์การ มักพิจารณากันว่าบรรยากาศเป็นดัชนีชี้สภาพทางจิตวิทยาของแต่ละบุคคลในองค์การนั้น (Falcione และ Kaplan, 1984) ดัชนีนี้ดูจากความคิดเห็นของบุคลากรต่อองค์ประกอบเช่น การให้ความสนับสนุนของผู้บัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา คุณภาพและความถูกต้องของการสื่อสารจากบนลงล่าง ความเปิดเผย การให้โอกาส การสื่อสารจากล่างขึ้นบน ความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ได้รับจากหัวหน้างาน และพนักงาน ความพอใจในการสื่อสาร และความผูกพันกับองค์การ

(Redding, 1972; Dennis, 1975; Falcione, 1978) บรรยากาศขององค์การสามารถศึกษาโดยใช้ OCA (Organizational Communication Audit) (Goldhaber และคนอื่นๆ 1978; Goldhaber และ Rogers, 1979)

งานวิจัยนี้ศึกษาว่า สมาชิกขององค์การพึงพอใจกับชีวิตด้านต่าง ๆ ในองค์การที่กล่าวมาข้างต้นอย่างไร ดังนั้น ในขณะที่วัฒนธรรมเป็นคุณสมบัติสำคัญของการติดต่อสื่อสารสมาคมของกลุ่ม บรรยากาศอาจมองได้ว่าเป็นความคิดเห็นทางจิตวิทยาของคนเกี่ยวกับลักษณะการปฏิบัติและวิธีการต่าง ๆ ขององค์การ

แนวคิดเรื่อง “ผู้กรองสาร” (Gatekeeper)

ผู้กรองสารหรือผู้เฝ้าประตูข่าวสาร (Gatekeeper) คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ในช่องทางการสื่อสาร เป็นผู้ตัดสินใจว่าข่าวสารที่ตนได้รับมานั้นจะส่งไปยังมวลชนหรือไม่ และส่งไปอย่างไร บุคคลผู้ทำหน้าที่นี้ได้แก่ บรรณาธิการ หัวหน้าข่าว และผู้สื่อข่าว ซึ่งต้องใช้วิจารณญาณ ในการตัดสินใจเลือกและเสนอข่าวไปยังประชาชน

จากแนวความคิดเกี่ยวกับ นายประตูข่าวสาร นี้ สื่อมวลชน ทำหน้าที่กั้นกรองเลือก สรรหาข่าวสาร ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมข่าวสารต่างๆ ที่จะผ่านไปยังประชาชนผู้รับสาร จึงเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เปิดและปิดประตูข่าวสาร โดยยืนอยู่ระหว่างตัวข่าวสารและผู้รับสาร

ข้อเขียนของ Lewin K. (1947) ซึ่งให้ข้อสังเกตว่า ข่าวสารมักจะไหลผ่านช่องทาง ต่างๆอันประกอบไปด้วย บริเวณประตู ซึ่งมีการปล่อยหรือกักข่าวสารต่างๆ ตามกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้ หรือโดยวินิจฉัยของผู้เฝ้าประตูเองว่าจะยอมให้ข่าวสารใดไหลผ่านไปได้ หรือไม่ ซึ่งแนวความคิดนี้ ได้ถูกนำมาอธิบายลักษณะการไหลของข่าวสาร ในกระบวนการสื่อสารมวลชน

ต่อมา (David Manning White, 1950 : 383 -390) ได้ใช้แนวคิดเรื่อง นายประตู ข่าวสาร ในการศึกษาการปฏิบัติงานของบรรณาธิการข่าว ของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอเมริกันฉบับ หนึ่ง พบว่ากิจกรรมในการตัดสินใจคัดเลือกข่าวเพื่อตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ มีส่วนคล้ายกับ หน้าที่นายประตู

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมียายประตู ก็คนที่ได้ควบคุมข่าวนั้น ก่อนออกตีพิมพ์ออกสู่ สหายตาของสาธารณชนก็ตาม แต่คนที่มีอิทธิพลต่อเนื้อหาของข่าวแต่ละข่าวนามากที่สุด คือผู้สื่อข่าว

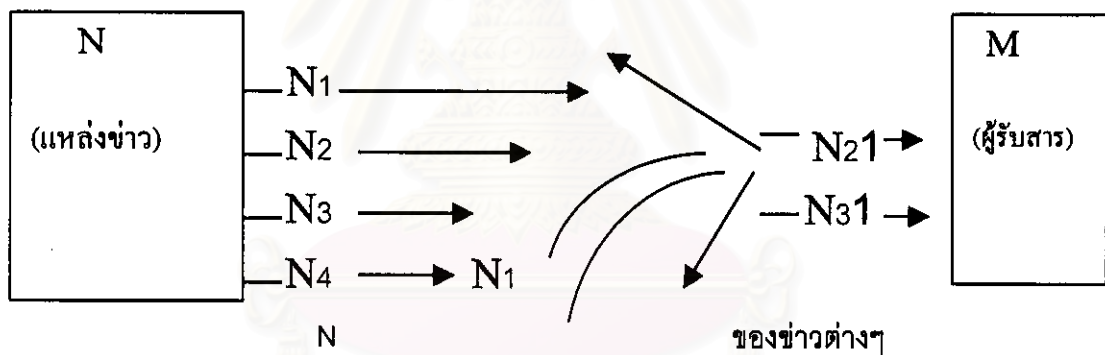
ทั้งนี้ เนื่องจากผู้สื่อข่าวจะเป็นคนตัดสินใจเองว่า เขาควรไปหาข่าวที่ไหน และอย่างไร เขาจะไปตามหาแหล่งข่าวบุคคลได้ที่ไหน จะสัมภาษณ์ใคร จะถามคำถามอย่างไร ข้อเท็จจริงอะไร บ้างที่เขาควรจะได้ใส่เข้าไปในเนื้อข่าว และข้อเท็จจริงอะไรบ้างที่ควรตัดทิ้ง (จฮ้าน วุฑฒนิกรรมรักษา, 2536 : 36)

ผลการวิจัยที่สำคัญหลายงาน พบว่า บรรณาธิการข่าว และผู้สื่อข่าวทั่วไป เลือกเสนอ ข่าว โดยไม่ได้คำนึงถึงประชาชนผู้รับข่าวสารเท่าใดนัก แม้จะได้ตระหนัก ถึงความต้องการ และ

ความสนใจของผู้อ่าน หรือผู้ฟังบ้าง แต่ก็ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่มาก การเลือกเสนอข่าวสารทางหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ จึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของบรรณาธิการ และผู้สื่อข่าว ซึ่งที่จริงแล้ว ข่าวสารที่ประชาชนต้องการ หรือ สนใจจริงนั้น อาจไม่มีโอกาส ปรากฏ บนหน้าหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ จึงมักมีคำกล่าวที่ว่า “ข่าว” ก็คือ สิ่งที่บรรณาธิการ หรือ ผู้สื่อข่าว สร้างขึ้นและเผยแพร่ทางสื่อมวลชน นั่นเอง (David Manning White, 1950) ดังรูปภาพ

แผนภาพ

แบบจำลองผู้เฝ้าประตูของ White Gate (ประตู)



- N1 N2 N3 N4 = ข่าวแต่ละชิ้น
 N2 1 N3 1 = ข่าวที่ถูกเลือก
 M = ผู้รับสาร
 N1 N4 = ข่าวที่ไม่ถูกเลือก

แผนภาพนี้แสดงให้เห็นว่า จากต้นตอแหล่งข่าว (สำนักข่าวโทรเลข) จะมีข่าวสารมากมายส่งมายังสำนักงานหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ต่างๆ บรรณาธิการข่าวจะทำหน้าที่ผู้กรองสาร โดยการคัดเลือกข่าวสารบางข่าวทิ้งไป และคัดเลือกข่าว

สารบางข่าวเพื่อตีพิมพ์หรือออกอากาศ โดยมีการตัดแต่งให้เหมาะสมกับเวลา เนื้อหา หรือลักษณะสื่อ เพื่อส่งไปยังผู้รับสารต่อไป

อรนุช เลิศจรยรักษ์ (2531:35) ได้อธิบายถึงหน้าที่ของผู้กรองสารว่าไม่เพียงแต่เลือกหรือปฏิเสธสารต่างๆ ที่เข้ามาเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่จัดสารนั้นๆ ให้ผู้อยู่ในรูปที่เขาต้องการ ตลอดจนกระทั่งกำหนดการนำเสนอข่าวสาร เวลาหน่วงเหนี่ยวสารนั้นไว้หรือเสนอสารทั้งหมดซ้ำๆ กัน หรือเลือกเสนอบางส่วนเท่านั้น

ปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกสารของผู้กรองสาร

จอห์น อาร์ บิทเนอร์ (John R. Bittner, 1985 : 377-380) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการเลือกสารของผู้กรองสาร ซึ่งได้แก่

- ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เช่น สารใดที่อำนวยความสะดวกทางด้านเศรษฐกิจให้แก่ผู้กรองสาร ก็มีโอกาที่จะได้รับการเผยแพร่ไปสู่มวลชนผู้รับสารมากกว่าสารอื่นๆ

- ข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดให้ผู้กรองสารจะต้องใช้ความระมัดระวังในการเลือกเสนอสาร

- ปัจจัยทางด้านจรรยาบรรณ

- ปัจจัยทางการแข่งขัน

- ปัจจัยด้านคุณค่าของข่าวสาร และเนื้อที่หรือเวลาในการนำเสนอข่าวสาร

- ปัจจัยด้านความดึงดูดใจของเนื้อหาหรือรูปแบบของสาร

ปัจจัยต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ต่างก็เป็นผลต่อการตัดสินใจเลือกสรรสารของผู้กรองสาร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บัญชา เขียวต่าย (2536) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการในประเทศไทย” ผลการวิจัยพบว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมาก่อนที่จะมีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงเอกสารของทางราชการได้ ย่อมก่อให้เกิดสภาพมืดทึบในกระบวนการใช้อำนาจหรือการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารงานของรัฐ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. ปัญหาการบริหารงานของรัฐไม่สนองตอบประโยชน์ของประชาชน
2. ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบ ด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ปัญหาดังกล่าวต้องได้รับการแก้ไขโดยเปิดระบบราชการด้วยการจัดสร้างกลไกทางกฎหมายปกครอง เรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และเอกสารของทางราชการ เพื่อกระตุ้นการทำงาน และตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งสามารถทำได้คือ
 - 1.1 รับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะรู้ (Right to Know) ของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน
 - 1.2 ตรากฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ
 - 1.3 แก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการให้เอื้ออำนวยต่อการเปิดเผยเอกสาร

ทั้งนี้ ความแตกต่างของการวิจัยดังกล่าว กับงานวิจัยครั้งนี้ คือ การวิจัยของบัญชา เทียวต่าย มุ่งเน้นให้เห็นความสำคัญของสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งเป็นสิทธิอันชอบธรรมและสอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย พร้อมมุ่งเสนอกลไกทางกฎหมายปกครองที่เป็นมาตรการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ซึ่งสรุปผลว่า ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงเอกสารของทางราชการย่อมก่อให้เกิดความมึนงงทึบในกระบวนการใช้อำนาจ หรือการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารงานของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน อย่างน้อย 2 ประการ คือ

1. ปัญหาการบริหารงานของรัฐบาลไม่สนองตอบประโยชน์ของประชาชน
2. ปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวต้องได้รับการแก้ไขโดยการเปิดระบบราชการ ด้วยการจัดสร้างกลไกทางกฎหมายปกครอง เรื่องการให้ประชาชนเข้าถึงเอกสารของทางราชการ เพื่อให้เกิดการกระตุ้น ควบคุม การทำงาน หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

สำหรับงานวิจัย "ผล ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่มีต่อการตัดสินใจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกองบัญชาการทหารสูงสุด" จะมุ่งเน้นศึกษาผลของการบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กับการเปลี่ยนแปลงกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ของกองบัญชาการทหารสูงสุด อีกทั้งวัฒนธรรมองค์การของหน่วยงานแห่งนี้จะเปลี่ยนแปลงสู่การเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชน ได้รับรู้ ตามเป้าประสงค์ของกฎหมาย ที่มีเจตนาเปลี่ยนแปลงสังคมไทย สู่สังคมที่โปร่งใส ตรวจสอบได้หรือไม่ อย่างไร

ขณะที่ระบบการจัดการข้อมูลข่าวสาร อันเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่ง หน่วยงาน
แห่งนี้ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไร เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อประชาชน ที่ขอตรวจสอบข้อมูล
ข่าวสาร ตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมสู่สังคม ที่มีระบบการจัดการ
ข้อมูลพร้อมที่จะให้ประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศตรวจสอบได้ตลอดเวลา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย