

การจ้างงานภายนอกในฐานะเครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่

บูรณจิตร แก้วศรีมล

บทนำ

เครื่องมือการบริหารองค์การสมัยใหม่อย่างหนึ่งที่หลายประเทศรวมถึงไทยนำมาใช้และได้รับความนิยมในปัจจุบันคือ “การจ้างงานภายนอก” หรือที่นิยมเรียกทับศัพท์ในภาษาไทยว่า “การ outsource” อันเป็นการจัดซื้อ จัดจ้าง โอนย้าย กิจกรรมที่องค์การเคยดำเนินการเองไปให้องค์การหรือหน่วยผลิตจากภายนอก ดำเนินการแทน เพื่อก่อให้เกิดสินค้าและบริการขององค์การโดยกระบวนการที่ขอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้การจ้างงานภายนอกเกิดขึ้นมากกว่าศตวรรษ ที่มาเริ่มจากในอดีตนั้นผู้คนในแต่ละครัวเรือนจะผลิตอุปกรณ์เครื่องใช้ในการดำรงชีวิตเอง ซึ่งเมื่อเวลาผ่านไปก็เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในสิ่งที่ตนทำ แต่ขณะเดียวกันก็จะขาดทักษะการผลิตของอย่างอื่นทำให้จำเป็นต้องไปหาสิ่งที่ตนไม่สามารถผลิตได้จากครอบครัวอื่น แนวคิดนี้นำมาสู่การซื้อขายแลกเปลี่ยนในยุคกลาง จนกระทั่งพัฒนามาสู่การจ้างงานภายนอกที่เกิดขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยมีฐานคิดเพิ่มเติมจากหลักการทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ หากองค์การผลิตสินค้าหรือบริการเองโดยขาดความชำนาญจะทำให้ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยเพิ่มขึ้น ดังนั้นองค์การควรมุ่งหาทางลดต้นทุนโดยการหาซื้อสินค้าจากผู้ผลิตที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งเริ่มแรกการว่าจ้างหน่วยงานภายนอกจะพบในแวดวงของการเรียนการสอนทางด้านบัญชีหรือเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นการตอบคำถามขององค์การในการตัดสินใจที่จะ “ผลิตเองหรือซื้อ” สินค้าและบริการที่ตนไม่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับ “การตัดสินใจเลือก” บนพื้นฐานของเวลาและทรัพยากรของแต่ละองค์การที่จะยอมจ่ายให้กับองค์การภายนอกเพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานหรือกิจกรรมที่แน่นอนจากองค์การเหล่านั้น โดยต้องตัดสินใจบนพื้นฐานของคำถาม 2 คำถามคือ (Per V. Jenster, et al, 2005: 6)

1. เรามีความจำเป็นต้องทำสัญญากับองค์การใดองค์การหนึ่งข้างนอกเพื่อที่จะให้มาทำงานแทนที่เราทำอยู่เองในขณะนี้หรือไม่?

2. เราจะทำกิจกรรมนั้นเสียเองแทนที่จะว่าจ้างให้คนอื่นทำหรือไม่?

อย่างไรก็ตามหน่วยงานในปัจจุบันเชื่อว่า การจ้างงานภายนอกคือยุทธศาสตร์การบริหารที่ดีอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้องค์การสามารถบริหารทรัพยากรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจ้างงานภายนอกในฐานะเครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐในหลายประเทศได้นำการจ้างงานภายนอกมาใช้จัดการอย่างกว้างขวาง หลายประเทศเกิดรูปแบบการจ้างงานภายนอกที่หลากหลายออกไป ตัวอย่างรัฐบาลในประเทศกลุ่มยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการจ้างงานภายนอกเพื่อเสริมศักยภาพขององค์การ เช่น งานด้านการตลาด ด้านการวิจัยและด้านการพัฒนาการผลิต รูปแบบการจ้างงานภายนอกในประเภทงานเสริม เช่น งานระบบสารสนเทศ การทำระบบเงินเดือน หรือ รูปแบบการจ้างงานภายนอกในงานด้านการบริการ เช่น งานการกำจัดขยะของเสีย งานรักษาความปลอดภัย (Bertrand Quelin ,Francois Duhamel,2003:647,Yong Woom Kim,2012:687-688)

การจ้างงานภายนอกกลายเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่เปลี่ยนบุคลิกการทำงานของภาครัฐทั้งในแง่ของโครงสร้างจากองค์การที่มีขนาดใหญ่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาหลายชั้นและเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ อาศัยการสั่งการมาสู่รูปแบบโครงสร้างองค์การในแนวระนาบที่อาศัยการประสานงานระหว่างองค์การและเน้นที่ตัวผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ หรือเป็นการทำงานในรูปแบบองค์การเสมือนที่ผูกมัดกันด้วยการทำสัญญา ปรับระบบการจัดการที่เน้นกลไกทางการตลาด การทำงานที่เน้นผลงานแทนที่การเน้นกฎระเบียบ และที่สำคัญยังส่งผลต่อการเปลี่ยนระบบการบริหารงบประมาณ และการบริหารบุคคล รวมถึงการส่งผลถึงการเปลี่ยนวัฒนธรรมของระบบราชการในอนาคต ดังตาราง

ประเด็นพิจารณา	คุณลักษณะราชการดั้งเดิม	คุณลักษณะการจ้างงานภายนอก
โครงสร้างองค์การ	ตามลำดับชั้นระบบราชการ	องค์การที่ว่าจ้าง แยกหน่วยงานออกจากโครงสร้างหลักของราชการ เน้นองค์การแบนราบ
อำนาจและการตัดสินใจ	อำนาจตามลำดับชั้นสั่งการตามลำดับชั้น	กระจายอำนาจไปยังหน่วยงานที่ว่าจ้าง เน้นการประสานงาน
ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ	ขอบเขตตามกฎหมาย	ขอบเขตตามสัญญา
เป้าหมายและค่านิยม	การดำเนินการตามกฎระเบียบ มีความถูกต้องแม่นยำ	มุ่งเน้นผลงาน
ลักษณะการทำงาน	ทำงานตามกระบวนการ	มีความยืดหยุ่น
องค์การและคนในองค์การ	จ้างงานตลอดชีพ มีความมั่นคง	จ้างงานชั่วคราว ผูกพันด้วยสัญญา

ยุทธศาสตร์การพิจารณาการจ้างงานภายนอกของภาครัฐ

การจ้างงานภายนอกมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลัก 2 ฝ่ายคือ องค์การที่ซื้อสินค้าหรือบริการ ในที่นี้หมายถึงหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยภายนอกที่เป็นคู่สัญญาในการขายหรือผู้ป้อนสินค้าและบริการ โดยยุทธศาสตร์การจ้างงานภายนอกในกิจการของภาครัฐจึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาจากมุมมองร่วมกันของทั้ง 2 ฝ่าย (Mark Funkhouser, 2012:900-901) ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องบรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ ภาครัฐสามารถบรรลุเป้าหมายในการผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพส่งมอบแก่สาธารณะ ในขณะที่ภาคเอกชนเองก็เกิดผลกำไรในการผลิตสินค้าและบริการป้อนให้แก่รัฐด้วย แต่ทั้งนี้แม้การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนมีแนวโน้มที่จะขยายตัวแต่ในทางสาขาวิชาการบริหารงานภาครัฐต่างทราบดีว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่สีเทาที่ยังไม่มีการระบุขอบเขต โครงสร้าง หน้าที่ ความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายที่ชัดเจนมากนัก (Jee-Nam Lee, et.al, 2000:2, Greenwood R. A, 1998:114-131) ดังนั้นการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันจะต้องมีการพิจารณาอย่างระมัดระวังทั้งในมิติการเมือง การบริหาร เศรษฐศาสตร์และสังคม เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การจ้างงานภายนอกที่เหมาะสมร่วมกัน กล่าวคือ

มิติด้านการบริหารให้พิจารณาถึงศักยภาพทรัพยากรที่ภาครัฐมี และศักยภาพ ความพร้อมของ ทรัพยากรของหน่วยงานที่จะว่าจ้าง

มิติด้านเศรษฐศาสตร์ให้พิจารณาถึงการหาแนวทางจัดการต้นทุนเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการผลิตต่อ หน่วยมากที่สุด การเลือกทำสัญญาว่าจ้างหน่วยงานจากภายนอกนั้นภาครัฐต้องคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นจาก การทำสัญญา

มิติด้านการเมือง พิจารณาการตกลงร่วมกัน, เจรจาต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ระหว่างภาครัฐและ เอกชน โดยนัยคือผู้ที่มีอิทธิพลมากกว่าจะเป็นฝ่ายในการควบคุมกติกาและเกณฑ์ในการตัดสินใจในการผลิต สินค้าและบริการนั้น

มิติด้านสังคมพิจารณาการสร้างความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงาน ความไว้วางใจ และวัฒนธรรมองค์การ การยอมรับของสังคม

ประเภทการจ้างงานภายนอกของหน่วยงานราชการไทย

เมื่อกล่าวถึงการจ้างงานภายนอกของหน่วยงานราชการไทย ส่วนใหญ่จะคุ้นเคยและนึกถึงภาพของการ ว่าจ้างบริษัททำความสะอาดเข้ามาทำความสะอาดภายในอาคาร หรือการว่าจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยเข้า มาประจำในหน่วยงานราชการแทนที่ตำแหน่งนักการภารโรงที่เคยมีในอดีต ซึ่งแท้จริงกิจกรรมการจ้างงาน ภายนอกของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตกว้างขึ้นตามแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่รัฐ พยายามปรับเปลี่ยนบทบาทตนเองทำหน้าที่กำหนดนโยบายการทำงานแล้วคอยเป็นพี่เลี้ยงสนับสนุน ส่งเสริม และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานมากขึ้น ซึ่งหากจำแนกขอบเขตการจ้างงาน ภายนอกของหน่วยงานราชการโดยใช้เกณฑ์การตัดสินใจบนพื้นฐานทรัพยากร ศักยภาพและสมรรถนะของ องค์การฯ นำมาสู่การแบ่งประเภทของการจ้างงานภายนอกของหน่วยงานราชการได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 การจ้างงานภายนอกแบบดั้งเดิม ส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้อสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับ ชิ้นส่วนที่ใช้ในการผลิตขององค์การ หรือ โดยการทำสัญญาประเภทนี้มีแรงขับในการตัดสินใจของผู้ซื้ออยู่ที่ การพิจารณาต้นทุน (ตัดสินใจในเรื่อง จะผลิตเองหรือซื้อ) ให้ความสำคัญกับคุณภาพของกระบวนการผลิตของ หน่วยงานที่จะว่าจ้าง บนพื้นฐานบนแหล่งผลิตเพียงแหล่งเดียว ยกตัวอย่างการจ้างงานภายนอกในประเภทนี้ ของหน่วยงานราชการ เช่น หน่วยงานราชการว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกผลิตเอกสารหลักของหน่วยงาน หลักสูตรการฝึกอบรมพื้นฐาน เป็นต้น

ประเภทที่ 2 การจ้างงานภายนอกในกิจกรรมเสริมขององค์การ โดยปกติปัจจุบันจะพบว่าหน่วยงาน ราชการไทยมีการจ้างงานภายนอกในประเภทนี้เป็นหลัก โดยมีแรงขับในการตัดสินใจของภาครัฐคือ หาก ภาครัฐพิจารณาแล้วว่างานบางอย่างที่ไม่ได้เป็นกิจกรรมหลักของหน่วยงาน และเล็งเห็นว่าหากงานดังกล่าว ภาคเอกชนสามารถจัดการได้ดีกว่า หรือหากภาครัฐต้องการปรับปรุงแก้ไขระดับคุณภาพงานบางอย่างของ องค์การก็สามารถทำสัญญาด้วยการว่าจ้างให้เอกชนเข้ามาทำงานดังกล่าวแทนเพื่อการปรับปรุงระบบการ ทำงานให้ดีขึ้น และถือเป็นโอกาสลดต้นทุนการผลิต และข้อดีอีกประการของการจ้างงานประเภทนี้คือการหลีกเลี่ยง ต้นทุนแฝง เช่น ค่าบำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมหรือพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ตัวอย่าง การจ้างงานภายนอกในหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบนี้ เช่น การให้เอกชนมาดำเนินงานโรงอาหารในหน่วยงาน

ราชการ การบริการด้านการรักษาความปลอดภัย การทำความสะอาด งานยานพาหนะ การจัดงานประชุม ระบบซ่อมบำรุงรักษาวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน

ประเภทที่ 3 การจ้างงานภายนอกในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักหรือกิจกรรมวิกฤตขององค์กร โดยแรงขับในการตัดสินใจของภาครัฐ คือ กิจกรรมที่จะว่าจ้างให้หน่วยงานภายนอกทำนั้นจะต้องเกิดความคุ้มค่ากับเงินที่จ่ายไปเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาขนาดใหญ่ขององค์กร ดังนั้นองค์กรจะต้องให้ความสำคัญและพิจารณาหน่วยงานที่มีคุณภาพที่สามารถทำงานได้ดีที่สุด มีความชำนาญ สามารถทำงานเฉพาะที่ใช้ทักษะที่ขาดแคลนได้ โดยการทำสัญญานั้นจะต้องสามารถลดระดับการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในภาครัฐให้ลดลงให้ได้ ตัวอย่างการจ้างงานประเภทนี้ เช่น การบริการจัดเก็บฐานข้อมูลสำรองของหน่วยงาน การประมวลผลข้อมูล การตรวจสอบภายใน การติดตามประเมินผลของหน่วยงาน ระบบการสรรหาบุคลากรให้แก่หน่วยงาน

ประเภทที่ 4 การจ้างงานภายนอกในกิจกรรมตามยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาองค์กรหรือเป็นกิจกรรมที่ต้องการแก้ไขปัญหาใดหนึ่งขององค์กร โดยมีแรงขับในการตัดสินใจในการว่าจ้างประเภทนี้คือ องค์กรต้องพิจารณาในเชิงยุทธศาสตร์ว่าจะเกิดความประหยัดจากจำนวนการผลิต ขององค์กรในระยะยาว ส่วนหน่วยงานที่จะทำการการว่าจ้างนั้นจะต้องพิจารณาองค์การคู่สัญญาที่มีสมรรถนะหลักที่โดดเด่น พิจารณาองค์การที่มีคุณภาพการทำงานที่ดีกว่า และต้องมีความสามารถในการลดต้นทุนและสร้างผลิตภาพของทรัพยากรที่มีจำกัด ตัวอย่างการจ้างงานภายนอกในรูปแบบนี้ เช่น บริหารระดับมหาวิทยาลัย การพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการใหม่ของหน่วยงาน การวิจัยและพัฒนาจัดหาแหล่งวัตถุดิบ การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กร (Per V. Jenster, et al, 2005:28, Bertrand Quelin, Francois Duhamel,2003:647-661)

ความท้าทายในการว่าจ้างหน่วยงานภายนอกของระบบราชการไทย ดังนี้

1. ความท้าทายในการพิจารณาเลือกคู่สัญญา เนื่องจากปัจจุบันมีการขยายตัวของบริษัทที่รับว่าจ้างให้บริการภายนอกที่รวดเร็วซึ่งก็อาจจะเป็นอันตราย หน่วยงานภาครัฐต้องทำความเข้าใจว่า ถึงแม้ว่าธุรกิจการ outsourcing จะขยายตัวมีตลาดที่ใหญ่ขึ้น แต่ก็มีผู้ประกอบการน้อยรายที่จะประสบความสำเร็จ สามารถทำงานได้อย่างมีคุณภาพเป็นที่พึงพอใจทั้งผู้ว่าจ้างและผู้ให้บริการ จึงต้องพิจารณาความเสี่ยงในการคัดเลือกพันธมิตรที่เหมาะสมกับองค์การด้วย โดยปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ ภาครัฐต้องเลือกคู่สัญญาที่มี “ต้นทุนธุรกรรม” น้อยที่สุด ซึ่งแน่นอนว่าต้นทุนดังกล่าวหน่วยงานอาจต้องจ่ายด้วยความไว้นใจซึ่งกันและกัน ซึ่งความท้าทายของภาครัฐไทยในปัจจุบันที่จะชี้ให้เห็นคือ การที่ภาครัฐเลือกพันธมิตรที่อาศัยความสัมพันธ์อันดีหรือความไว้วางใจเพื่อลดความเสี่ยงก็เชื่อว่าภาครัฐจะกระทำการประหนึ่งกับเป็นระบบการผูกขาดในการเลือกหน่วยงานเพื่อว่าจ้างในระยะยาว หรือพิจารณาเลือกหน่วยงานจากสัมพันธ์อันดีต่อกันมาตลอดจนเข้าข่าย “รู้อะไรไม่รู้รู้จักกัน” จนลืมนึกไปว่าการตัดสินใจดังกล่าวกลับเป็นการตกหลุมพราง เพราะแทนที่หน่วยงานจะสามารถลดต้นทุนทางธุรกรรม แต่กลับเป็นการเพิ่มต้นทุนทางธุรกรรมโดยไม่รู้ตัว กล่าวคือเมื่อหน่วยงานเลือกว่าจ้างหน่วยงานใดก็ตามด้วยเหตุผลของความสนิทไว้วางใจ หรือคนรู้จักกัน ก็เท่ากับเป็นการปิดกั้นผู้ประกอบการรายอื่นที่มีในท้องตลาด ที่อาจจะมีความพร้อมหรือศักยภาพทัดเทียมหรือสูงกว่าผู้ประกอบการรายเดิมก็เป็นได้ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็เท่ากับเป็นการตัดโอกาสทั้งหน่วยงานราชการเองและหน่วยงานภายนอก

ที่อาจจะสามารถผลิตสินค้าและบริการที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า ซึ่งก็เท่ากับการลดความมีประสิทธิภาพหรือเป็นต้นทุนการบริหารของภาครัฐ และภาระภาษีที่ประชาชนต้องแบกรับนั่นเอง

2. การทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การของคู่สัญญา การจ้างงานภายนอกจะทำให้ส่วนที่เป็นโครงสร้างขององค์การ เกิดการเปลี่ยนแปลงคือ มีหน่วยงานใหม่เข้ามาแทรกเสริมในส่วนงานเดิมขององค์การ ซึ่งโครงสร้างที่เปลี่ยนย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในส่วนวัฒนธรรมองค์การด้วย เช่น โครงสร้างองค์การของหน่วยงานราชการเปลี่ยนจากการรวมอำนาจไว้ที่หัวหน้าในส่วนราชการ ไปสู่การกระจายศูนย์อำนาจไปยังบริษัทที่ว่าจ้าง เช่น สามารถตัดสินใจดำเนินงานผลิตสินค้าและบริการที่ถูกว่าจ้างภายใต้ขอบเขตสัญญา ทั้งนี้หัวหน้าส่วนราชการจะไม่สามารถสั่งการหน่วยงานภายนอกได้ตามโครงสร้างลำดับชั้น ซึ่งย่อมส่งผลให้วัฒนธรรมการทำงานเปลี่ยนไปสู่ระบบการทำงานแบบประสานงานมากกว่าการสั่งงาน วัฒนธรรมการทำงาน อาจจะต้องมีการร่วมกันคิดและทำมากขึ้น ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดวางโครงสร้างและให้ชัดเจนว่าจะจัดวางตำแหน่งให้หน่วยงานภายนอกที่ว่าจ้างให้อยู่ตรงตำแหน่งใดในโครงสร้างองค์การ? และมีความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างอำนาจกับหน่วยงานต้นสังกัดอย่างไร เพราะจะส่งผลต่อแนวทางการทำงานและการประสานงาน นอกเหนือจากนั้น บุคลากรในหน่วยงานทั้งสองฝ่ายจะต้องทำความเข้าใจในวัฒนธรรมองค์การซึ่งกันและกัน หน่วยงานภายนอกก็ต้องทำความเข้าใจวัฒนธรรมองค์การของผู้ว่าจ้าง เช่น ทำความเข้าใจขอบเขต เป้าหมาย บุคลิก ทัศนคติและค่านิยมของบุคลากรของหน่วยงานที่เป็นผู้ว่าจ้าง และสุดท้ายหน่วยงานทั้งสองฝ่ายต้องพยายามพัฒนาหรือสร้างวัฒนธรรมร่วมเพื่อนำไปสู่การสื่อสารที่ดี

3. ความท้าทายในการทำสัญญา ขั้นตอนของการเขียนสัญญาต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญและเขียนอย่างระมัดระวัง เพราะอย่างน้อยการเขียนสัญญาอย่างระมัดระวังทั้งสองฝ่ายจะช่วยเป็นการรักษาความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกัน รวมถึงการเขียนสัญญาที่ระบุขอบเขตของงานที่จะต้องส่งมอบจะป้องกันความเสี่ยงเรื่องผลงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หน่วยงานจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของหน่วยงานให้มากที่สุด การว่าจ้างหน่วยงานภายนอกจะต้องคุ้มค่ามากกว่าการลงมือทำเอง

การจัดวางสัญญาที่มีความเหมาะสม การจัดวางบทบาทของหน่วยงานภายนอกที่ว่าจ้างในฐานะผู้อาศัยในองค์การถือเป็นประเด็นที่ค่อนข้างซับซ้อน และต้องมีการเขียนสัญญาอย่างรอบคอบ การออกแบบสัญญาต้องคำนึงถึงกรอบกฎหมายหรือแนวทางที่หน่วยงานราชการนั้นต้องปฏิบัติ การเขียนสัญญาว่าจ้างหน่วยงานภายนอกต้องมีความชัดเจน เกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจ ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ เพราะจะส่งผลต่อการจัดการ เช่น การรับผิดชอบในการใช้ทรัพยากรหลักที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรผู้ว่าจ้าง เช่น อาคาร สถานที่ ตลอดจนสาธารณูปโภคที่จำเป็น เป็นต้น รวมถึงการระบุผลประโยชน์หลักๆ ที่หน่วยงานคู่สัญญาจะได้รับอย่างละเอียดถี่ถ้วน

4. ปรากฏการณ์ “คนล้นงาน” เมื่อมีการจ้างงานหน่วยงานภายนอก งานบางอย่างจะถูกถ่ายเทไปให้กับผู้ปฏิบัติงานที่ถูกว่าจ้าง ทำให้บุคลากรในโครงสร้างเดิมของหน่วยงานส่วนหนึ่งไม่ต้องปฏิบัติงานโดยฉับพลัน จนเกิดภาวะการว่างงานแฝงในองค์การ ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงการบริหารที่กระทบต่อการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพ องค์การต้องตระหนักและหาทางป้องกันปัญหาดังกล่าว เช่น ต้องมีการวางแผนระยะยาวในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานเพื่อรองรับการจ้างงานภายนอก วางแผนในการปรับบทบาท หน้าที่ของบุคลากรที่ทำอยู่เดิม เช่น การปรับบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้คอยควบคุม กำกับ ติดตาม หรือเป็นที่เลี้ยงให้กับหน่วยงานที่ว่าจ้างมาจากภายนอก หรือการวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับงานในอนาคต

โดยการ ศึกษาดูงาน ฝึกอบรม หรือศึกษาต่อ เป็นต้น หรือแม้กระทั่งการวางแผนปรับโครงสร้างหน่วยงานโดยการยุบ หรือยกเลิกงานบางส่วนที่ไม่จำเป็นเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการจ้างงานภายนอก

5. การรั่วไหลของข้อมูล ในกรณีที่มีการเลิกจ้างหน่วยงานคู่สัญญา องค์การต้องตระหนักเสมอว่าหน่วยงานที่จ้างจากภายนอกจะเข้ามาพร้อมกับบุคลากร แต่เมื่อจากไปจะไปพร้อมกับข้อมูลอันมหาศาลของหน่วยงานด้วย ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในรูปแบบที่ติดไปกับตัวบุคคล เช่น องค์ความรู้ ความลับองค์การ หรือข้อมูลในรูปแบบเอกสาร ฐานข้อมูล ดังนั้นหน่วยงานต้องหาทางป้องกัน เช่น การร่างสัญญาที่รอบคอบและระบุเงื่อนไขการครอบครองและใช้ประโยชน์จากข้อมูล

บทสรุป

แม้ปัจจุบันการว่าจ้างหน่วยงานภายนอกได้มาไกลจากจุดเริ่มต้นที่มีเพียงคำถามว่าองค์การจะผลิตเองหรือซื้อในสิ่งที่ไม่สามารถผลิตได้หรือไม่มีความชำนาญ ขยายไปสู่รูปแบบกิจกรรมที่หลากหลายขึ้นเช่น จ้างเพื่อจัดทำงานหลักหรืองานยุทธศาสตร์ที่สำคัญให้กับองค์การ หรือผลิตสินค้าและบริการแทนองค์การ โดยใช้ความชำนาญกว่าที่หน่วยงานภายนอกนั้นมีอยู่ ดังนั้นสิ่งที่องค์การต้องตระหนักคือการหน่วยงานภายนอกมาทำแทนองค์การคุ้มค่าต่อการลงทุนหรือไม่? ซึ่งนำมาสู่การพิจารณาอย่างลึกซึ้งในการเลือกคู่สัญญาที่เหมาะสมในเรื่องต่าง ๆ เช่น ความเชี่ยวชาญ มีต้นทุนความเสี่ยงในการทำงานน้อยที่สุด เชื่อถือและไว้วางใจได้ และสามารถรับประกันได้ว่าทำงานให้กับองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปฏิเสธไม่ได้ว่าการจ้างงานภายนอกเป็นเครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีคุณประโยชน์ที่ทำให้การทำงานเกิดความคล่องตัวต่างไปจากการทำงานที่มุ่งเน้นกฎระเบียบยุ่งยากและก่อให้เกิดความล่าช้าในแบบเดิม และความชำนาญของหน่วยงานภายนอกก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ภาครัฐต้องมีความระมัดระวังในการใช้เครื่องมือนี้ในหลายประการ เช่น การเขียนสัญญาข้อตกลงและหน้าที่ความรับผิดชอบและตัวชี้วัดผลงานที่ระมัดระวัง รัฐต้องวางแผนในระยะยาวเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในภาวะคนล้นงาน หรือแม้กระทั่งความเสี่ยงต่อการรั่วไหลของข้อมูลที่เป็นความลับ เป็นต้น สุดท้ายหากยุทธศาสตร์การว่าจ้างหน่วยงานภายนอก คืออีกหนึ่งทางออกในการบริหารของภาครัฐในปัจจุบันและอนาคตย่อมจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องขีดเกล้า เคี้ยวเชิญให้รูปแบบการทำงานดังกล่าวมีความสุจริต โปร่งใส มีประสิทธิภาพคู่ควรในการที่จะมาเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานของรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือนักวิชาการต้องพยายามศึกษาหาคำตอบเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันว่าจะทำอย่างไรที่จะหาแนวทางการบริหารในพื้นที่สีเทาไม่ให้วนเข้าสู่วังวนของการทำงานที่เต็มไปด้วยการคอร์รัปชันและไร้ซึ่งประสิทธิภาพดังเช่นในอดีต

เอกสารอ้างอิง

- Bertrand Quelin and Francois Duhamel.(2003). **Bringing Together Strategic Outsourcing and Coperate Strategy: Outsourcing Motives and Risks**. European Management Journal Vol 21.No.5. Elsevier. Great Britain.(pp 647-661).
- Greenwood,R.A.(1998). **Outsourcing a test of organization economic,political and strategic models in human resources management context**. Dissertation abstracts International.(pp114-131).
- Jee-Nam Lee,Minh Q Huynh.etl.(2000). **The Evolution of Outsourcing Research:What is the Next Issue?**. Proceeding of the 33rd Hawaii International Conference on System Science.
- Mark Funkhouser.(2012). **Outsourcing and the Critical Need for Access to Capital**. Public Administration Review. November.The Americam Society of Public Administration.(pp 900-901).
- Per V. Jenster, et al. (2005). **Outsourcing Insourcing**. John Wiley&Sons,Ltd.The Atrium, Southern Gate,West Sussex,England.(pp.6-10).
- Yong Woom Kim. (2012) . **The important of contracting design**. Public Administration Review,Vol 72 Iss 5,The American Society for Public Administration. (pp 687-696).