

การบริหารราชการ : การจัดการภาครัฐสมัยใหม่และทางเลือก

Government : Modern Government Management and Choice

ทักษิณ ประชามอญ

นิสิตปริญญาเอก สาขารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ต้องการจะศึกษาและนำเสนอแบบวิเคราะห์ระบบราชการภายใต้การจัดการสมัยใหม่ พร้อมทั้งการเสนอทางเลือกสำหรับปฏิรูประบบราชการให้เห็นเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น พบว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ในปัจจุบันจะมุ่งตอบโจทย์อยู่ไม่กี่ประเด็น ได้แก่ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ เป็นต้น แม้ว่ากลไกการบริหารราชการจะดีขึ้นกว่าในอดีตแต่ในหลายกลไกจะมีอุปสรรคขัดขวางอย่างมาก เช่น ประเด็นเรื่องการโยกย้ายตำแหน่ง ผลตอบและสวัสดิการพนักงานของรัฐ ระบบการส่งเสริมกำลังใจ และความขัดแย้งภายในองค์กร จึงต้องมีการปฏิรูประบบราชการไปสู่ความทันสมัยมากขึ้นด้วยการเลือกกลไกบางประการของภาครัฐเอกชนมาประยุกต์ให้มากยิ่งขึ้น มีการบริหารกำลังใจของพนักงานรัฐ การบริหารผลงานอย่างยุติธรรม การเปิดพื้นที่สำหรับประชาชนในการชี้แนะช่องทางการบริหารในระดับท้องถิ่น การให้ความสำคัญกับพนักงานในระดับล่างมากยิ่งขึ้น การปรับเปลี่ยนทัศนคติเชิงผู้บังคับบัญชาไปสู่ทีมงานอย่างแท้จริง และการคัดสรรเป็นพนักงานของรัฐจะต้องโปร่งใสทุกขั้นตอน

คำสำคัญ : การบริหารราชการ. การจัดการภาครัฐ. แนวทางการเลือกการบริหารราชการ.

Abstracts

This article needs to study and present an analytical model of bureaucratic system under modern management as well as proposing options for bureaucratic reform to be more concrete. It is found that the concept of new public management: NPM) currently focuses on a number of issues. including teamwork. participation People are centered. Although the mechanism of public administration is better than in the past. many mechanisms have significant obstacles such as relocation issues. Responses and benefits to state employees. Encouragement system And conflict within the organization. The reform of the bureaucratic system has to be modernized. with a number of mechanisms chosen by the public sector. Management of staff morale. Fair management Open space for people to identify local administrative channels. Pay more attention to employees. And to change the attitude of the force to the team.

Keyword : Government. Government Management. Choice Government.

บทนำ

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการ

โครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวนราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. ออนไลน์) ซึ่งต้องประเด็นเหล่านี้

1.กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป

2.ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และขาดธรรมาภิบาลถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมมีแนวทางในการบริหารจัดการ) ทิพาดี เมฆสุวรรณ. 2540 : 24-43(ดังนี้

1.การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

2.ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน

3.การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล

4.การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

5.การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

ด้วยเหตุผลข้างต้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารจัดการภาครัฐไม่ว่าจะเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารคุณภาพ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น จึงต้องปรับเปลี่ยนภารกิจจากเดิมไปสู่ความทันสมัยใหม่เชิงการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้นทำให้เห็นว่า ระบบราชการในปัจจุบันแม้ว่ายังไม่ตอบโจทย์สำหรับการบริการประชาชนอย่างทั่วถึงทั้งหมดแต่ก็สามารถตอบสนองต่อความต้องการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งในบทความนี้จะนำเสนอวิธีการจัดการภาครัฐแนวใหม่พร้อมทั้งการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาวะแห่งการเปลี่ยนของโลกได้อย่างไร

แนวคิดและทฤษฎีระบบราชการ

ทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber ในแง่ของหลักการถือเป็นทฤษฎีที่ยึดหลักเหตุผล ซึ่งตามทัศนะของ Vincent Osrtom เห็นว่าทฤษฎีดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือมีความสอดคล้องกับ “ทฤษฎี” หรือ “แนวทางการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม” หรือ “แบบประเพณีนิยม” ทั้งในแง่ของรูปแบบและวิธีการ(Vincent Osrtom. 1974: 9) อย่างไรก็ตาม Weber เห็นว่าแนวทางที่จะให้อำนาจอปกครองดำเนินไปด้วยดี จำเป็นต้องมีกลไกทางการบริหารมาสนองเจตนารมณ์ที่ Weber เรียกกลไกดังกล่าวว่า “กลไกทางการบริหาร” กล่าวอีกนัยหนึ่ง Weber เห็นว่า ผู้นำหรือนักบริหารจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ น่าจะขึ้นอยู่กับคนที่ผู้ได้บังคับบัญชายินยอมที่จะปฏิบัติตาม ขณะเดียวกันจะต้องมีระบบบริหารมาจัดการให้คำสั่งมีผลบังคับใช้ และเพื่อที่จะขยายแนวความคิดเกี่ยวกับการยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว Weber ได้แบ่งอำนาจการปกครองหรือการบริหารออกเป็น 3 รูปแบบ (จุฬพล หนิมพานิช. 2548 : 45-46) คือ

รูปแบบที่หนึ่ง ได้แก่การปกครองหรือการครอบงำโดย อาศัยจารีตประเพณี (traditional domination) รูปแบบของอำนาจการปกครองนี้เป็นอำนาจที่ได้มาจากจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติมาตั้งแต่อดีต เช่น อำนาจของหัวหน้าเผ่า (tribal chief) เป็นต้น

รูปแบบที่สอง ได้แก่การปกครองหรือการครอบงำโดยใช้ “บารมี” (charismatic domination) เป็นอำนาจของผู้นำหรือผู้บริหารที่เกิดจากความสามารถพิเศษ (extraordinary leader) ที่ดึงดูดให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความศรัทธา

รูปแบบที่สาม ได้แก่การปกครองหรือการครอบงำโดยยึดกฎหมายและการมีเหตุผล (legal rational domination) การปกครองหรือการบริหารแบบนี้ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานิยมจะปฏิบัติตามกฎหมายเพราะเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมาจากวิถีทางที่ได้มีการถ่วงถ่วงมาแล้วโดยทั้งตัวผู้บังคับบัญชาและตัวผู้ใต้บังคับบัญชาต่างยอมรับว่าเป็นวิถีทางหรือเป็นระบบที่ถูกต้อง

Weber เห็นว่ารูปแบบการใช้อำนาจการปกครองหรือการบริหารรูปแบบที่สาม เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพที่สุดและเป็นที่มาของ “ทฤษฎีระบบราชการ” (Wright Mills. 1985 : 28-29) ที่มีหลักดังต่อไปนี้

1. มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และวงอำนาจไว้ชัดเจน โดยมีกฎหมายตลอดจนระเบียบบริหารรองรับ ในแง่ดังกล่าว แม้บุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น ๆ จะเปลี่ยนหรือออกจากตำแหน่งหน้าที่ตรงนั้นไปอำนาจหน้าที่ตลอดจนวงอำนาจของตำแหน่งนั้น ๆ จะคงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง และคนใหม่ที่เข้ามาก็สามารถเล่นบทบาทตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ ตรงนี้ทำให้ระบบราชการแตกต่างไปจากระบบบริหารที่อาศัยอำนาจบารมีและอำนาจตามประเพณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารจะต้องมีคุณลักษณะพิเศษที่พิเศษ จะต้องมีความอาวุโส เป็นต้น

2. มีการบริหารที่ยึดกฎเกณฑ์ที่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการและมีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการทำงานในระบบนี้ทุกคนต้องทำงานไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างเป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อเป็นเช่นนี้ทุกคนที่เข้ามาทำงาน บางครั้งจึงต้องผ่านการฝึกอบรมในการที่จะใช้กฎระเบียบผลก็คือทำให้คนที่ทำงานในระบบนี้จะใช้อำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ไม่ได้

3. การไม่คำนึงถึงตัวบุคคล หมายความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ข้าราชการได้รับการคาดหวังว่า จะปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว คือ มีการแยกงานราชการออกจากงานส่วนตัว ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ของญาติสนิทมิตรสหาย ในแง่การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจะต้องยึดหลักการให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะในกรณีนี้ข้าราชการไม่ประพฤติดังตามนี้ แน่นนอนอาจทำให้การทำงานที่ของข้าราชการไม่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทำให้ผู้มีมารับบริการมีความรู้สึกลูกถูกเลือกปฏิบัติ

4. มีลำดับขั้นการบังคับบัญชา คือ มีการจัดความสัมพันธ์ตามลำดับขั้นระหว่างผู้ที่มีตำแหน่งความรับผิดชอบสูงกับผู้มีตำแหน่งความรับผิดชอบที่ต่ำกว่า เพื่อแสดงให้เห็นถึงการติดต่อสื่อสารจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานในแต่ละองค์การ

5. เพื่อตอบแทนการที่ข้าราชการมีความซื่อสัตย์ สุจริตต่อหน้าที่ต่อเป้าหมาย กฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการให้ถือว่างานราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง ในแง่บุคคลที่จะมาเป็นข้าราชการจะต้องมีความรู้ มีความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ และต้องทุ่มเทชีวิตจิตใจให้กับงานราชการ เพื่อการตอบแทนระบบราชการให้รางวัลแก่ข้าราชการในรูปของเงินเดือน สวัสดิการบำนาญ การดำรงอยู่ที่มั่นคง

6. ระบบราชการมีลักษณะถาวร ทั้งนี้เพราะระบบราชการได้สร้างเส้นใยแห่งอำนาจ ที่เกือบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะทำลายเส้นใยดังกล่าว และโดยหน้าที่ของระบบราชการ ระบบราชการเองมีหน้าที่ที่จะต้องให้บริการต่อประชาชนในฐานะที่เป็นกลไกของรัฐ ในกรณีของตัวข้าราชการ ข้าราชการเองไม่สามารถเปลี่ยนเป้าหมายของระบบได้ เพราะตัวพวกเขาถูก

พันธนาการด้วยกิจกรรม การกิจการงาน หรือแม้แต่ตัวผู้นำทางการเมืองก็ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของระบบราชการได้ ทั้งนี้เพราะขาดความรู้ความชำนาญทางด้านเทคนิค

7. ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกปิดในความรู้และเจตนาของตนไว้เป็นความลับไม่ให้นักนอกทราบทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างอำนาจของตัวเอง

จะเห็นได้ว่านโยบายกระจายอำนาจ จะมีผลกระทบอย่างมากต่อสถานภาพของสถาบันราชการ ทำให้เกิดประเด็นคำถามที่สำคัญประการหนึ่งว่า สถาบันราชการไทยจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นภายใต้นโยบายดังกล่าว เพียงใด หากสถาบันราชการไม่มีความเต็มใจจะรับการเปลี่ยนแปลง ไม่เต็มใจที่จะถ่ายโอนอำนาจการบริหารต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจในทางปฏิบัติ อย่างแน่นอน เนื่องจากระบบราชการมีขนาดใหญ่ที่สุดได้ฝังรากลึกและกระจายอยู่ทั่วไป ทั้งระบบของการบริหาร การปกครอง นอกจากนี้ การดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจนั้น ในระยะแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นต้องอาศัยสถาบันราชการเป็นพี่เลี้ยงไปอีกระยะหนึ่ง เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่หยุดชะงัก และประหยัดงบประมาณ

ในทัศนะของ Max Weber เห็นว่าการกำเนิดและลักษณะของระบบราชการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นผลมาจาก (Eva Etzioni-Halevy. 1983). pp. 30-31) ประเด็นดังต่อไปนี้

1. การเกิดขึ้นของระบบเศรษฐกิจแบบเงินตรา ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราดังกล่าวยินยอมให้มีการจ่ายเงินเดือนแก่ข้าราชการเพราะก่อนหน้านี้ระบบการจ่ายเงินแก่ข้าราชการเป็นการจ่ายในลักษณะของการให้เป็นค่าชดเชย ทำให้ข้าราชการไม่มีหลักประกันความมั่นคง และทำให้เกิดความไม่แน่นอนหนึ่งอันเดียวกันในระบบราชการ ในแง่ที่ระบบเศรษฐกิจแบบเงินตราทำให้มีการพัฒนาระบบราชการ

2. การเกิดขึ้นของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยเฉพาะในยุโรปช่วงที่กำลังทำให้ประเทศของตนอยู่ในภาวะทันสมัย ทำให้มีการคิดเรื่องของความเสี่ยง และการคิดคำนวณอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับเรื่องกำไร ซึ่งนโยบายของรัฐบาลย่อมส่งผลกระทบได้ ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจดังกล่าวจึงต้องการและสนับสนุนให้มีการปกครองการบริหารที่มีระเบียบและเข้มแข็ง ผลก็คือทำให้มีการพัฒนาระบบราชการขึ้น

3. แนวโน้มของควมมีเหตุผลมากขึ้นในสังคมตะวันตก ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนในพัฒนาการทางจริยธรรมของพวกโปรเตสแตนต์ ซึ่งเป็นพวกที่ไม่ยอมรับอำนาจรองจักรวาลของสันตะปาปาและระเบียบพิธีตามศาสนาอันสลับซับซ้อนและห่างไกลจากชีวิตความเป็นอยู่ของสามัญชน พวกนี้ชื่นชมในคุณค่าการสร้างสรรค์ของปัจเจกบุคคล เสรีภาพ อิสระภาพของการใช้ปัญญาเหตุผลเพื่อหาคำตอบในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับพระเป็นเจ้า

4. ระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นระบบการเมืองการปกครองที่ถือได้ว่ามีบทบาทในการช่วยพัฒนาระบบราชการในแง่ของการช่วยต่อต้านและการจัดกฎระเบียบที่ล้าสมัย

5. การกิจของงานที่เริ่มมีมากขึ้น ทำให้องค์กรจำต้องมีขนาดใหญ่โตขึ้น การที่องค์กรมีขนาดใหญ่โตขึ้น ทำให้มีแนวโน้มที่อยู่ในรูปของระบบราชการมากขึ้น

6. การเกิดขึ้นของปัญหาการบริหารที่มีลักษณะสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ในกรณีของอียิปต์โบราณ งานการก่อสร้างขนาดใหญ่ทำให้เกิดระบบราชการขนาดใหญ่เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ในกรณีของยุโรป ยุคที่เริ่มมีการรวมอำนาจรัฐเข้าสู่ศูนย์กลางก็มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน เพราะระบบราชการดังกล่าวไม่ได้ช่วยเพียงในเรื่องของการควบคุมดูแลเรื่องอาณาเขตดินแดนและประชากรที่เริ่มมีขนาดใหญ่โตเพิ่มขึ้น หากแต่ยังได้ช่วยในเรื่องของการให้บริการทางสังคม ก่อนหน้านั้นภารกิจทำนองนี้ไม่เคยปรากฏมาก่อน เมื่อภารกิจหน้าที่การงานมีลักษณะที่สลับซับซ้อนและต้องการหน่วยงานที่มีเชี่ยวชาญและมีประสิทธิภาพ ระบบที่จะช่วยสนองในสิ่งเหล่านี้ได้ก็คือระบบราชการ

7. รูปแบบของการติดต่อสื่อสารสมัยใหม่ ทำให้เชื่อว่าระบบราชการน่าจะมีส่วนเกิดการดำเนินการที่มีประสิทธิผลได้

กล่าวได้ว่า ทฤษฎีระบบราชการที่เป็นทฤษฎีขนาดใหญ่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างช้าๆ เพราะจำนวนของพนักงานของรัฐมีเป็นจำนวนมากจนทำให้ระบบและกลไกหลายอย่างไม่เป็นไปตามที่ เวเบอร์ระบุไว้ ถึงแม้ว่าจะมองว่า การบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่จะเป็นรูปแบบของการทำงานแต่กระนั้นการปรับตัวของผู้ที่ทำงานมานานจะทำให้กำลังใจทอดถอยไปอย่างมากเพราะความจำเจในบทบาทหน้าที่แต่ถึงอย่างไรก็ตามในปัจจุบันภาครัฐเองก็ได้ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้ง่ายขึ้นด้วยการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย แต่ก็ยังมีนักวิชาการต่อยอดถึงความไร้ประสิทธิภาพเชิงการบริหารจัดการที่มีปัจจัยหลายอย่างเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งอาจจะต้องปรับปรุงทรงของการบริหารไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สามารถยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐสมัยใหม่

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มีหลักการสำคัญคือ การมุ่งเน้นการลดขนาดขององค์กรให้มีความคล่องตัวเพื่อสะดวกรวดเร็ว มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพในการบริหาร องค์กรสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลง พัฒนาระบบ การให้บริการที่ทันสมัย โดยการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน และยึดประโยชน์ ของประชาชนผู้ใช้บริการเป็นเป้าหมาย สร้างและพัฒนากลไกการบริหารงานบุคคลที่ได้มาตรฐาน สร้างวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม มุ่งเน้นการบริหารงานที่มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และตรวจสอบได้ ดังนั้นภาครัฐ ควรนำแนวคิดการบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อพัฒนาองค์กรในด้านต่างๆ ด้วยการบูรณาการ รูปแบบองค์กร (Integrated Organizational) ที่สร้างความเชื่อมโยงของฝ่ายงานต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อลดขั้นตอนในการตัดสินใจและให้บริการ พร้อมกับการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) เพื่อผลสัมฤทธิ์ขององค์กร พัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล (Human Resource Development) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน และทักษะที่มีความจำเป็นต่อการ ปฏิบัติงาน พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารการศึกษาที่ทันสมัย (Technology for Education) อย่างต่อเนื่อง และเชื่อมโยงเครือข่ายทางการศึกษา (Network Education) กับมหาวิทยาลัยที่อยู่ใกล้ เคียงทั้งในและต่างประเทศเพื่อสร้างความร่วมมือทางด้านวิชาการ บุคลากรและด้านอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ (สมพงษ์ เกศานุช และคณะ.2560 : 173-174)

ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ต่อไปนี้จะกล่าวถึงราชการยุคใหม่ซึ่งมีเป็นสิ่งที่ชาวไทยทุกคนต้องช่วยกันสร้างเพื่อให้สิ่งที่เราฝัน สิ่งที่เราต้องการ เป็นความจริงขึ้นให้ได้ ทั้งนี้ลักษณะราชการยุคใหม่นั้น (ธีระพงษ์ โสตาศรี. ออนไลน์) มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ เป็นราชการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการทำงาน จากผู้บังคับบัญชาเป็นศูนย์กลาง กลายเป็นประชาชนต้องเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมจากประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย ต่างๆ

ประการที่สองเป็นราชการที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ทำงานอย่างมีเหตุผล เชื่อตรงสามารถตอบคำถาม ได้ สามารถตอบคำถามได้ สามารถเปิดเผยข้อมูล ให้เหตุผลและความกระจ่างต่อสาธารณชนได้ตลอดเวลาและทันที

ประการที่สามคือ วิธีการทำงาน ซึ่งรวมเรียกว่าวิธีการบริหารจัดการภายในภาคราชการ การทำงานต่างๆใน ภาคราชการจะต้องมีความรวดเร็ว มีคุณภาพสูง ประสิทธิภาพสูง สามารถวัดผลลงานได้ การทำงานทุกครั้งต้องตรง ตามเป้าหมาย และเกิดผลดี

ประการที่สี่คือ การทำงานที่วัดผลงานได้ เรียกว่า การทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์หมายความว่า ในการทำงานต่างๆ นั้น จะมีเป้าหมายที่วัดผลได้ในเชิงตัวเลข สามารถแสดงผลได้ในทันที

ประการที่ห้า คือ คน หมายถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถสูง ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพสูง ทำได้ด้วยตัวเอง ข้าราชการยุคใหม่หลังจากปฏิรูปแล้ว จะสามารถทำงานได้ด้วยตนเอง คิดเองดำเนินการเองและรับผิดชอบเองการบังคับบัญชาจะเป็นเพียงความหมายสั่งการตามการตัดสินใจของผู้นำเท่านั้น คำว่า “บังคับ” คงไม่มีและ “บัญชา” คงเป็นการให้แนวทางลักษณะที่สำคัญของข้าราชการยุคใหม่ จะเป็นข้าราชการที่มีจริยธรรมและคุณธรรม

ประการที่หก ราชการยุคใหม่จะต้องมีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม มีการทำงานเป็นทีม

ประการที่เจ็ด รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่ตนเองจะต้องทำเท่านั้น ราชการยุคใหม่ต้องมีบทบาทภารกิจของตัวเอง อย่างต่อเนื่องเป็นระยะๆ ว่า

- หน้าที่และบทบาทอะไรที่จะต้องทำและยังไม่ได้ทำ
- หน้าที่และบทบาทอะไรที่เคยทำมาและไม่จำเป็นต้องทำอีกแล้ว
- หน้าที่และบทบาทอะไรที่ต้องร่วมมือกันทำกับเอกชน ประชาชนและสังคม

ประการที่แปด คือ การจัดองค์กร (ลักษณะขององค์กรที่เรียกว่า กระทรวง สำนักงาน กรม กลุ่มงาน ฝ่ายงาน สาขา) ต้องมีความกะทัดรัด คล่องตัว ปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว เป็นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือทำงานแบบเครือข่าย และใช้อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศค่อนข้างมาก

ประการที่เก้า เป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคล ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นระบบใหญ่ บริหารงานบุคคลจำนวนสองสามล้านคนจะต้องถูกออกแบบใหม่ให้มีความคล่องตัวสูงในการทำงาน มีกลไกสร้างแรงจูงใจ มีการบริหารงานบุคคลที่หลากหลาย มีวิธีการส่งเสริมข้าราชการให้พัฒนาตนเองและพัฒนาอาชีพอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมให้คนคิดค้นเก่งอยู่ในราชการได้อย่างประสบความสำเร็จ คนเลวคงโกงต้องอยู่ไม่ได้ “ค่าของคนอยู่ที่ผลของงาน” จะต้องใช้กับราชการได้

ประการที่สิบ ลักษณะของการทำงานที่ทันสมัย คือ มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือเครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ ที่เหมาะสมต่อการทำงานให้สะดวก รวดเร็ว ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในภาคธุรกิจเอกชนและสังคมได้ภาพราชการจะเป็นภาพบุคคลที่กระตือรือร้น ทำงานอย่างกระฉับกระเฉง มีความภูมิใจในงานที่ทำ

วิเคราะห์ระบบราชการด้วยการจัดการภาครัฐสมัยใหม่และทางเลือก

ระบบการราชการถือได้ว่าเป็นระบบองค์กรที่ใหญ่โตมากทำงานการบริหารงานย่อมติดขัดและเกิดอุปสรรคเชิงความเท่าเทียม ความสำเร็จประสิทธิภาพ ความรู้คุณธรรมของผู้ปฏิบัติงานที่อิงอยู่กับระบบนายทุน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นพยาธิที่กีดกันระบบราชการไม่ทำให้สามารถปฏิรูปตัวเองไปสู่การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ได้ เพราะฉะนั้นทางเลือกสำหรับการปรับและการประยุกต์ของผู้บริหารประเทศอาจจะกลับมาทบทวนและพิจารณากันมากขึ้นถึงประเด็นดังต่อไปนี้

การบริหารกำลังใจของพนักงานรัฐ

การบริหารกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในปัจจุบันก็คือการดูแลผลตอบแทนและสวัสดิการซึ่งจริงสิ่งเหล่านี้สามารถทำให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศเดินต่อไปได้ แต่กระนั้น สิ่งเหล่านี้แม้ว่าจะเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศก็ตามแต่กำลังใจของผู้ปฏิบัติงานย่อมเป็นตัวชี้วัดคุณภาพของการปฏิบัติงานทั้งหมดซึ่งจะเห็นได้ว่าโครงการต่างๆ ที่มาเพื่อประชาชนจะมีปัญหาทับซ้อนและต่อเนื่องกันไปอย่างไม่จบสิ้น หรือที่เรียกว่าขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ซึ่งเชื่อมั่นแน่ว่าหากพนักงานของรัฐบาลกำลังใจจะทำให้งานที่ออกมาเยี่ยมสุญเสียผลประโยชน์อย่างมหาศาลที่ประชาชนควรจะรับ รวมทั้งบรรยากาศเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับพนักงานของรัฐเป็นไปอย่างไร้ความร่วมมือนอกกัน ดังนั้น การบริหารกำลังใจนอกจากนี้ผลตอบแทน และสวัสดิการแล้วยังจะต้องจัดระบบองค์กรให้เอื้อต่อการพัฒนาทรัพยากรจิตใจไปพร้อมๆกันให้กลายเป็นองค์กรแห่งมิตรไมตรีของประชาชน

การบริหารผลงานอย่างยุติธรรม

ผลงานถือว่าเป็นผลพวงมากจากการปฏิบัติงานที่เกินมาตรฐานของพนักงานของรัฐซึ่งปกติในลักษณะปกติของการปฏิบัติจะเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แต่หากพนักงานใดสามารถปฏิบัติได้เกินมาตรฐานที่เรียกว่าสมรรถนะก็ควรได้รับรางวัลหรือได้รับการตอบแทนอย่างใดอย่างหนึ่งที่สอดคล้องกับความเป็นจริงซึ่งไม่แตกต่างไปจากภาคเอกชนมากนัก ผลงานดังกล่าวจะต้องอยู่ในกรอบของภาระหน้าที่ของตนเอง เช่น การปฏิบัติงานได้มากกว่าปกติ การปฏิบัติงานได้ดีกว่าปกติ เป็นต้น ซึ่งสามารถทำให้หน่วยงานสามารถทำงานได้มากขึ้นเพื่อความสุขของประชาชนและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วจนสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการพนักงานก็ควรได้รับการเลื่อนขั้น ได้รับค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

การเปิดพื้นที่สำหรับประชาชนในการชี้แนะช่องทางการบริหารในระดับท้องถิ่น

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นเรื่องของการไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนกับองค์กรท้องถิ่นจะนำไปสู่ความความร่วมมือกันมากยิ่งขึ้นซึ่งดูได้จากหากท้องถิ่นไหนมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมกันมากจะทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นนั้นอย่างมาก หากท้องถิ่นใดให้ความสำคัญการมีส่วนร่วมน้อยความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับท้องถิ่นจะน้อยตามไปด้วยจนเกิดความไม่ไว้วางใจต่อใจต่อกัน เพราะฉะนั้น การที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีความต้องการการพัฒนาคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานหรือความต้องการที่สูงจะช่วยให้องค์กรสามารถปรับรูปแบบการทำงานเพื่อประชาชนได้มากขึ้นตามไปด้วย แต่กระนั้น การเปิดโอกาสให้กับประชาชนก็เป็นจุดเริ่มต้นในการเข้ามาช่วยชี้แนะแนวทางการทำงานให้เหมาะสมและสอดคล้องตรงกับความต้องการได้ดีที่สุดจะทำให้องค์กรเป็นองค์กรต้นแบบในการทำงานเพื่อประชาชนได้

การให้ความสำคัญกับพนักงานในระดับล่างมากยิ่งขึ้น

ระบบการทำงานในปัจจุบันหากมีผลงานส่วนมากจะยกผลงานนั้นให้กับผู้บังคับเป็นผู้รับความดีความชอบไปแต่ส่วนพนักงานหรือบุคลากรขององค์กรผู้ที่ปฏิบัติอย่างเข้มแข็งกลับไม่มีใครรู้จักว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จเพราะฉะนั้น การให้ความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานอันเป็นการให้ความสำคัญจะช่วยให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะการเปิดพื้นที่ให้กับบุคลากรระดับล่างหรือบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจะช่วยให้เกิดกำลังใจและพร้อมที่จะพัฒนาตนเองให้ดียิ่งขึ้นไป เพราะหากให้ความสำคัญกับผู้ที่มีตำแหน่งสูงๆมาก องค์กรจะเกิดการดิ้นรนชิงดีชิงเด่นระหว่างหัวหน้ากับลูกไป เพราะหยาบฉวยเอาผลงานของลูกน้องไปรับความดีความชอบซึ่งเป็นสิ่งไม่ถูกต้องมาก ทำให้เห็นว่าระบบดังกล่าวยังไม่ยุติธรรมสำหรับผู้ปฏิบัติจึงต้องระบบการให้ความสำคัญกับพนักงานในระดับล่างให้มากยิ่งขึ้น

การปรับเปลี่ยนทัศนคติเชิงผู้บังคับไปสู่ทีมงานอย่างแท้จริง

การปฏิบัติงานในรูปแบบของทีมได้รับความนิยมในการจัดการสมัยใหม่อย่างเห็นได้ชัดเจนโดยเฉพาะการจัดการภาคเอกชนที่มุ่งหวังผลกำไรจากการภาคสินค้าและการบริการต่าง ๆ ในส่วนภาครัฐแม้ว่าจะยังใช้รูปแบบของการบังคับบัญชาและการสั่งการก็ตามแต่ก็มีหลายหน่วยงานที่ปรับเปลี่ยนไปสู่การทำงานเป็นทีมมากขึ้นโดยเฉพาะหน่วยงานที่จะต้องใช้ความเสี่ยงสูง เช่น ตำรวจและทหาร ในภาคข้าราชการพลเรือนยังมีให้เห็นน้อยมาก แต่กระนั้นเมื่อโลกต้องการให้ภาครัฐเกิดการบริการประชาชนอย่างเต็มรูปแบบจึงต้องมีการปรับตัวแม้ว่าจะมีให้หน่วยที่จะต้องความเสี่ยงก็ตาม ซึ่งหากมองในเชิงภาคประชาสังคมจะเพิ่มการยอมรับและมีความพร้อมในการเข้าไปร่วมด้วยช่วยกันในการพัฒนาประเทศภายใต้ความจริงใจของผู้บังคับบัญชาที่มองลูกน้องหรือผู้ใต้บัญชาเสมือนเพื่อนร่วมงาน และใช้

หลักการบริหารแนวราบมากกว่าแนวดิ่งจะทำให้ความรู้ในการใช้ศักยภาพของตนเองที่มีอยู่ไปสู่การสร้างนวัตกรรมเชิงผลงานได้มากขึ้นเพราะผู้บังคับบัญชาสามารถปรับทัศนคติของตนเองให้กลมกลืนกับลูกน้องในลักษณะพี่น้องของครอบครัวไทยจะช่วยสร้างความรู้สึกความเข้าใจร่วมกันได้ดียิ่งขึ้น

การคัดสรรเป็นพนักงานของรัฐจะต้องโปร่งใสทุกขั้นตอน

การบริหารงานทรัพยากรมนุษย์ในโลกยุคใหม่จะต้องมีความโปร่งใสทุกๆขั้นตอนที่สามารถตรวจสอบการทำงานได้อย่างเท่าเทียมซึ่งจะต้องให้มีความแตกต่างไปจากอดีตที่นำเอาเครือญาติ ผู้ที่รู้จักหรือการรับผลประโยชน์เพื่อนำบุคคลเข้ามาสู่การเป็นพนักงานของรัฐ ซึ่งลักษณะดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานด้วยความไร้ประสิทธิภาพเพราะหากผู้ที่เกี่ยวข้องใช้อำนาจในการคัดเลือกคัดสรรผู้ที่ไร้ความสามารถเข้าสู่องค์กรผลงานก็ย่อมไร้คุณภาพตามไปด้วยสุดท้ายความไร้ประสิทธิภาพก็ตกไปอยู่กับประชาชนโดยภาพรวมตั้งแต่อำนาจที่ผ่าน เพราะในปัจจุบันอาจจะต้องใช้การแข่งขันแบบเข้มข้นในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงานด้วยการสร้างความโปร่งใสให้มากที่สุด พร้อมทั้งการวัดและประเมินผลการทำงานอย่างต่อเนื่องภายหลังจากการเข้ารับตำแหน่งแล้ว

บทสรุปวิเคราะห์

การบริหารจัดการระบบราชการผ่านการจัดการสมัยใหม่ยังคงเฝ้ารอทิศทางอีกยาวนานต่อไปในสังคมไทย เพราะสภาพทางการบริหารองค์กรของรัฐยังไม่เปิดกว้างมากนักสำหรับการเทคนิคสมัยใหม่เข้ามาปรับประยุกต์ใช้ แม้ว่าบางส่วนจะนำเข้ามาใช้หรือระบียบ กฎหมายและอื่นๆ ได้กำหนดไว้นานแล้วก็ตามแต่โดยสภาพความเป็นจริงยังคงไม่เอื้อต่อการปฏิรูประบบราชการไปสู่ความสมัยเหมือนกับประเทศโลกตะวันตก แต่ถึงอย่างไรก็ตามแนวคิดการปฏิรูประบบราชการได้คืบคลานตามมามากก็เพราะความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐในหลายงานที่ยังไม่ชัดเจนในบทบาทของตนเองและยังคงกำหนดมาตรการ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่ยุ่งยากเข้าไปเรื่อยๆ จนพนักงานของรัฐเองยังคงมึนงงกับสิ่งที่ระบุไว้เพราะเปรียบเสมือนความฝันที่ยังหลับใหลไม่สามารถจะพบกับความเป็นจริงได้ เพราะนั้น ระบบราชการสมัยใหม่อาจจะสามารถเลือกวิธีการบางอย่างเพื่อทำให้ภาพลักษณ์มีความเด่นชัดชัดเจนในการบริหารจัดการองค์กรมากยิ่งขึ้นด้วยการบริหารกำลังใจของพนักงานรัฐ การบริหารผลงานอย่างยุติธรรม การเปิดพื้นที่สำหรับประชาชนในการชี้แนะช่องทางการบริหารในระดับท้องถิ่น การให้ความสำคัญกับพนักงานในระดับล่างมากยิ่งขึ้น การปรับเปลี่ยนทัศนคติเชิงผู้บังคับบัญชาไปสู่ทีมงานอย่างแท้จริง และการคัดสรรเป็นพนักงานของรัฐจะต้องโปร่งใสทุกขั้นตอน ในประเด็นเหล่านี้แม้ว่าจะอาจจะไม่ใช่ประเด็นทั้งหมดของการบริหารจัดการภาครัฐและมันสะท้อนถึงอุปสรรคบางอย่างที่ภาครัฐยังคงติดกับดักฝังอยู่ในอดีตที่ยากต่อการถอดถอนให้ขึ้นมาได้ทำให้แนวคิดการปฏิรูประบบราชการได้แต่เพียงออกกฎหมาย และระเบียบเพื่อหลอกตาประชาชนได้วันๆ

เอกสารอ้างอิง

จุมพล หนีพานิช . การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. นนทบุรี :

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548.

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. “การปฏิรูปภาคราชการสู่สภาพที่พึงปรารถนา: ทำอย่างไร ใครรับผิดชอบ” . วารสารข้าราชการ . ปีที่ 42 ฉบับที่ 2. 2540.

ธีระพงษ์ โสดาศรี. การปฏิรูประบบราชการ ตอน ลักษณะของราชการยุคใหม่. [ออนไลน์]. แหล่งข้อมูล :

<http://irrigation.rid.go.th/rid16/Mechanical/govmod.htm> [26 มกราคม 2661].

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่. [ออนไลน์]. แหล่งข้อมูล :

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่> [26 มกราคม 2661].

การประชุมวิชาการระดับชาติครั้งที่ 4 “ศาสตร์พระราชากับการสร้างสังคมอุดมปัญญาในยุคไทยแลนด์ 4.0”

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2561 ณ วิทยาลัยสงฆ์ลำพูน มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

สมพงษ์ เกศานุช และคณะ. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ : ทิศทางการกำหนดกระบวนการตัดสินใจในการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยวิทยาเขตหนองคาย. วารสารธรรมทรรศน์. ที่ 17 ฉบับที่ 2 ประจำเดือน พฤษภาคม - สิงหาคม 2560 : 173-174.

Vincent Osrtom. **The intellectual Crisis in American Public Administration. Revised edition.** Alabama: University of Alabama Press, 1974.

Eva Etzioni-Halevy. **Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma.** London: Paul, 1983.

Wright Mills. **From Max Weber: Eassay in Sociology.** New York : Oxford University, 1985.