

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีผลต่อการปฏิรูประบบราชการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

New Government Management That Affects the Reform of The Government System of Special form of Local Government Organization Bangkok

ประดิษฐ์ ดิวัฒน์กุล

Pradit Deewattanakul

สถาบันรัชต์ภาคย์

Rajapark Institute

Email: Dr.pradit@hotmail.com

Received April 9, 2022; Revised July 16, 2022; Accepted August 2, 2022

Abstract

The objectives of this research were 1) the new level of government management and reform of the bureaucracy. 2) Factors affecting the new government management and bureaucratic reforms, and 3) the structure of the relationship between the new government administration and the reform of the bureaucracy. is an exploratory research the population used in this study were civil servants, employees and employees of special forms of local government organizations Bangkok, 50 districts, with a total population of 52,023 people, a sample of 2,110 people by specific sampling. Collect data from specific questionnaires. and analyzed by statistical package program such as frequency distribution, percentage, mean, standard deviation. and analysis of the lisrel model. The results of the research showed that 1) the new level of government management Review of the role of the government sector result-oriented Performance measurement Imitation of private sector management and transparency at a high level bureaucratic reform of management methods in organizing appropriate government structures in the aspect of changing the roles and missions of the government Reform of personnel management and the reform of the budget system 2) Factors affecting the new government administration and reform of the civil service system Reform of the bureaucratic system, personnel management and 3) the structure of the relationship between the new government administration and the reform of the bureaucracy there are both positive and negative correlations.

Keywords: new government management; bureaucratic reform; Special Form local government organization

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ระดับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบอบราชการ 2) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบอบราชการ และ 3) โครงสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบอบราชการ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร จำนวน 50 เขต ประชากรทั้งสิ้น 52,023 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 2,110 คน โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เก็บข้อมูลจากแบบสอบถามแบบเจาะจง และนำมาวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์โมเดลลิสเรล ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ด้านการทบทวนบทบาทภาครัฐ ด้านการมุ่งเน้นผลลัพธ์ ด้านการวัดผลการปฏิบัติงาน ด้านการเปลี่ยนแปลงการจัดการภาคเอกชน และด้านความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก การปฏิรูประบอบราชการ ด้านการปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ ด้านการจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม ด้านการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของราชการ ด้านการปฏิรูปการบริหารงานบุคคล และด้านการปฏิรูประบบงบประมาณ อยู่ในระดับมาก 2) ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบอบราชการ ด้านการปฏิรูประบอบราชการการบริหารงานบุคคล อยู่ในระดับมาก และ 3) รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบอบราชการ มีความสัมพันธ์ทั้งทางบวกและทางลบ

คำสำคัญ: การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่; การปฏิรูประบอบราชการ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

บทนำ

การปฏิรูปการบริหารราชการ คือ ความพยายามมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการ จากสภาพที่เป็นอยู่ (Status quo) ที่ผ่านมามีไปสู่สภาพใหม่ที่ดีกว่า อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูประบอบราชการมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานไม่ต่ำกว่าสองทศวรรษ ทว่าหากพิจารณาจากปัจจุบันกระแสการปฏิรูประบอบราชการครั้งสำคัญได้ก่อตัวขึ้นภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 โดยระบอบราชการไทย ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุดก็ตาม

การปฏิรูปได้ดำเนินการโดยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก และมีแผนการที่ชัดเจนเริ่มต้นจากรัฐบาลชุดที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนว่าต้องการให้มีการปฏิรูประบอบราชการ ต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 12/2540 ลงวันที่ 9 มกราคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการขึ้น โดยนายกรัฐมนตรี มีบทบาทเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการการปฏิรูประบอบราชการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีมติให้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบอบราชการและแผนปฏิบัติการการปฏิรูประบอบราชการ ผ่านการประชาพิจารณ์ และคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 แผนแม่บทนี้ถือเป็นฉบับแรกและฉบับประวัติศาสตร์ของประเทศไทย นับจากปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยอยุธยา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

และพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดี ที่สอง พระราชโอรสระหว่าง พ.ศ. 1991-2072 และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พ.ศ. 2435 เพราะเป็นการเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการครั้งใหญ่ที่ประเทศไทย ไม่ได้ดำเนินการมาแล้วร่วม 105 ปี (Office of the Civil Service Commission, 1999) สำหรับสาระสำคัญของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดหลักการใหญ่ไว้สองหลักการ หลักการแรก คือการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติการจัดกลุ่มภารกิจ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น หลักการที่สองคือการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติ เช่น หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน ให้หน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบเปิด จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน การให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน เป็นต้น (Polkul & Sawangsak, 1998)

ในสมัยรัฐบาลชุดที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการปฏิรูปต่อเนื่องจากรัฐบาลก่อน โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปปร.) โดยนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (สำนักงาน ปปร.) เพื่อให้เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ การประสานงาน และผลักดันการปฏิรูประบบราชการ และต่อมาคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เสนอ โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้เป็นไปตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยคำนึงผลลัพธ์ ครอบคลุมแผน 5 ด้าน ได้แก่ 1) แผนปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ 2) แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ 3) แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล 4) แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ 5) แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ (Office of the Civil Service Commission, 1999)

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือเรียกว่า “การจัดการนิยม” (Managerialism) หรือ “การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด (Market-based Public Administration)” หรือ “รัฐบาลผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government)” (Ketsuwan, 2002) เป็นแนวคิดทางการบริหารที่ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความทันสมัย เนื่องจากเห็นว่าการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์และความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เห็นว่าการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมนั้น มีโครงสร้างที่ใหญ่โต มีกฎระเบียบที่ยุ่งยาก จุกจิกหลายขั้นตอน จนทำให้เกิดความล่าช้าของระบบราชการ หรือที่เรียกว่า เรดเทป (Red tape) ให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการมากกว่าผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่เหมาะสม ระบบการจ้างงานจนเกียจคร้าน การผูกขาดการดำเนินงานที่ไม่จำเป็น เหล่านี้ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกปัจจุบันได้ จึงมีการเสนอแนวคิด/หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ของการบริหารงาน การปรับโครงสร้างองค์กรให้เล็กลง ในลักษณะงานจิว แจว กระจาย การบริหารงานบุคคลที่เน้นประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงาน ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน การลดภาระงานของภาครัฐที่ไม่จำเป็นโดยการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ หรือการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินงานในงานบางประเภท (Outsourcing) การเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ ฯลฯ ซึ่งได้มีการนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐหลายประเทศทั่วโลก (Achava-Amrung, 2004)

ประเทศไทย ได้รับอิทธิพลจากกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้น โดยได้มีการนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาใช้ในหลายหน่วยงานของภาครัฐที่สำคัญ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ กพร. ซึ่งได้เริ่มมีการปฏิรูปการบริหารจัดการ ทั้งการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การประเมินผล การปฏิบัติราชการ การใช้การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) หรือแม้แต่การตรา และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ฯลฯ แต่ในส่วนของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏความชัดเจนในเรื่องของการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เท่าใดนัก

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในด้านของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันที่ยังมีภาพลักษณ์ของความด้อยในการบริหารจัดการ มีความจำเป็นอย่างมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งสามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของโลกเป็นรากฐานการพัฒนาที่สำคัญของประเทศ แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวทางหนึ่งที่มีความสนใจ นำมาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุง และพัฒนาของการบริหารงานภาครัฐในยุคปัจจุบัน แต่การที่จะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในองค์กรหรือหน่วยงาน จะต้องคำนึงบริบทขององค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ เป็นสำคัญ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจว่า ความเป็นไปได้เพียงใดในการประยุกต์หลักการบริหารจัดการของภาครัฐแนวใหม่ มาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น รวมทั้งมีความยั่งยืนของการพัฒนาและหากมีความเป็นไปได้ มีปัจจัยใดบ้างที่ควรคำนึงถึงในการประยุกต์หลักการดังกล่าวมาใช้ในการบริหารของท้องถิ่น ในภาพรวม องค์ความรู้ของการบริหารภาครัฐในยุคเก่าได้ครอบงำแนวทางของการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย มาโดยตลอด ทำให้เกิดผลกระทบหลายประการ (Phuangngam, 2006)

บทความวิจัยนี้ นำเสนอเพื่อต้องการทราบถึงระดับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ และเพื่อนำเสนอรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร เพื่อเป็นแนวทางการบริหารงานราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร ต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

ขอบเขตการวิจัย

ด้านเนื้อหา การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ เพื่อมาปรับใช้ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

ด้านประชากร/กลุ่มตัวอย่าง การศึกษาครั้งนี้ใช้ประชากรองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร จำนวน 50 เขต เป็นกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งสิ้น 52,023 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 2,110 คน การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามแบบเจาะจง (Office of the Bangkok Metropolitan Administration Civil Service Commission, 2021)

ด้านพื้นที่วิจัย การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้พื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร จำนวน 50 เขต

ด้านระยะเวลาที่ใช้ในการวิจัย เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม-ธันวาคม 2564

ทบทวนวรรณกรรม

ทฤษฎี/วรรณกรรม/แนวความคิดที่ 1 การจัดการภาครัฐแนวใหม่

การเคลื่อนไหวผลักดันความคิด ที่ปัจจุบันนิยมเรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 และช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ระบบราชการในประเทศตะวันตก ได้มีการปฏิรูปอย่างใหญ่หลวงชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในศตวรรษที่ 20 อันเป็นการตอบสนองต่อความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีโลกาภิวัตน์ และการสร้างขีดสมรรถนะในการแข่งขันระหว่างประเทศ ปรากฏการณ์ของการปฏิรูปราชการดังกล่าวนี้ในเวลาต่อมาในช่วงแรก ๆ ของทศวรรษที่ 1990 นักวิชาการ ได้อธิบายและกำหนดชื่อตัวแบบที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์นี้แตกต่างกันออกไป ได้แก่ “การจัดการนิยม/Managerialism” “การจัดการภาครัฐแนวใหม่/New Public Management” “การบริหารรัฐกิจแบบอิงตลาด/Market-Based Public Administration” “กระบวนทัศน์หลังระบบราชการ/The Post-Bureaucratic Paradigm” “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ/Entrepreneurial Government” แต่ชื่อที่ได้รับการนิยมมากที่สุด คือชื่อที่บัญญัติโดย Hood คือ คำว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือที่เรียกย่อว่า NPM อย่างไรก็ตาม Hughes ตั้งข้อสังเกตว่าจน ณ ปัจจุบันเป็นเวลาสิบกว่าปี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้สถาปนาตนมั่นคงแล้วยังเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่จะใช้คำว่า “new” นำหน้าอยู่อีก ดังนั้น เขาจึงเลือกใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐ” แทน โดยตัดคำว่า “ใหม่” ออก นับตั้งแต่ในสองย่อหน้าแรกของคำนำในหนังสือเรื่อง Public Management and Administration ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3 จะอย่างไรก็ตามสำหรับในที่นี้ ผู้วิจัยขอใช้คำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตามกระแสนิยมส่วนใหญ่มาก่อน เพราะต้องการเน้นความใหม่ที่มีสาระสำคัญที่เป็นเอกลักษณ์ ต่างจากความหมายของการจัดการภาครัฐ ที่ไม่มีคำคุณศัพท์ขยาย เพื่อแยกให้เห็นรากฐานที่มา ที่ต่างจากแนวคิดการจัดการภาครัฐ ในความหมายเดิม แต่หากอนาคตมีการเผยแพร่แนวคิดจนกระทั่ง “นักรัฐประศาสนศาสตร์เดิม” ยอมรับกันอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นไปแล้ว โดยเฉพาะความชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของการบริหารและการจัดการ ณ เวลานั้น การสื่อด้วยเพียงชื่อว่า “การจัดการภาครัฐ” เท่านั้นก็น่าจะเพียงพอ ทั้งนี้ได้หมายความว่า องค์ความรู้ด้านการจัดการภาครัฐจะหยุดอยู่แค่นั้น ตรงกันข้ามคงต้องมีการสั่งสมพัฒนาต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง โดยภาพรวมแล้วกำเนิดของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถือได้ว่าเป็นปฏิกิริยาโต้ตอบไม่เห็นด้วยกับการบริหารรัฐบาลแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ซึ่งมีบทบาทครอบงำเวลาส่วนใหญ่ของศตวรรษที่ 20 ที่ตั้งอยู่บนรากฐานการจัด

องค์การแบบระบบราชการ ที่มีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ขาดความยืดหยุ่น เน้นกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ องค์การแบบระบบราชการที่เคยมีบทบาทก้าวหน้าในอดีตนับแต่ศตวรรษที่ 19 มาในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 กลับถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพ ไม่สามารถสนองตอบต่อความคาดหวังของประชาชน (Chullachakkawat, 2004)

ในขณะที่การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม กำลังสูญเสียความเชื่อถือไปนั้น ตัวอย่างความสำเร็จของภาคเอกชนในการจัดองค์การและการจัดการมีส่วนดึงดูดให้ชนชั้นนำภาครัฐ ไม่ว่านักการเมืองหรือข้าราชการประจำต้องหันมาสนใจไม่เพียงแต่เทคนิคการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของภาคเอกชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงค่านิยมในการทำงานของภาคเอกชนอีกด้วย อาทิ ค่านิยมการแข่งขัน ความชอบที่จะใช้กลไกตลาดในฐานะเป็นวิธีการตัดสินใจเลือกของสังคม ตลอดจนการให้ความสำคัญของจิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Spirit) การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงทลายกรอบความคิดเดิมที่เน้นอย่างง่าย ๆ ว่า โดยสาระหลักแล้ว ภาครัฐและภาคเอกชนมีความแตกต่างกันมาสู่แนวคิดใหม่ว่า ภาครัฐสามารถศึกษาวิธีคิด วิธีการทำงานที่ก้าวหน้าของภาคเอกชนได้ เพราะโดยแก่นแท้ของการดำเนินงานให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการนั้น ไม่ว่าจะเป็นองค์การแบบใด ล้วนมีกระบวนการทำงานที่สอดคล้องตรงกัน และอาจแยกแยะปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ อย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ การลดบทบาทของภาครัฐ การพัฒนาของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชน และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ทั้ง 4 ประการนี้ ในระยะแรก การลดบทบาทของภาครัฐนับเป็นปัจจัยที่สำคัญกว่าปัจจัยอื่น (Chullachakkawat, 2004)

ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการของประเทศพัฒนาบางประเทศที่กล่าวมา ทำให้องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development/OECD) ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นำไปเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกอื่น ๆ ปฏิรูประบบราชการตามไปด้วย โดยเฉพาะ OECD ถึงกับตั้งคณะกรรมการจัดการจัดการภาครัฐ (The Public Management Committee/PUMA) เพื่อให้มีบทบาทนำ ในการผลักดันกระบวนการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ ในรายงานปี 1990 ของ OECD ระบุว่า “แนวทางที่ร่วมกัน”(A shared approach) ที่ประเทศพัฒนาแล้วยึดถือก็คือ ความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง “วัฒนธรรม” การทำงานของการบริหารรัฐกิจอย่างถึงรากถึงโคน หากต้องการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในรายงานปี 1998 OECD ระบุอย่างชัดเจนว่า จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมหลัก (A major cultural shift) ของการจัดการแบบเก่าที่เน้นกระบวนการ และยึดกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ไปสู่วัฒนธรรมที่เน้นการผึกประสานระหว่างการจัดการแบบสมัยใหม่ เข้ากับหลักตรรกะทางเศรษฐศาสตร์ ในขณะที่ยังคงรักษาแก่นแกน คือ ค่านิยมการทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Chullachakkawat, 2004)

สรุป จากกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของนักวิชาการ ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษาในประเด็นสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการในบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อสนองความต้องการของประชาชนผู้มาใช้บริการในภาครัฐ ประกอบด้วย 12 ข้อ ได้แก่ 1) การมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-Oriented) หมายถึง หลักการที่ถือว่าการดำเนินงานราชการนั้นต้องยึดถือวัตถุประสงค์เป็นตัวตั้ง ปัจจัยนำเข้า (input) หรือทรัพยากรที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานและกฎระเบียบมีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของทางราชการ มิใช่เป็นเป้าหมายในตัวเอง ดังนั้น ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบ หากกฎระเบียบนั้น ๆ มีความขัดแย้งต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติราชการ และควรสร้างและรักษากฎระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติราชการ 2) การวัดผลการปฏิบัติงาน (Measures of Performance) หมายถึง หลักการที่ถือว่าการปฏิบัติราชการ

จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือ จะต้องมีการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยกำกับให้เจ้าหน้าที่รัฐ/หน่วยงาน ตระหนักถึงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และยังใช้ในการประเมินผลการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ/หน่วยงาน ว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร 3) การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน (private sector styles of management practice) หมายถึง หลักการที่ถือว่า อย่างน้อยนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา วิธีการจัดการของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ในภาพรวมมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าการจัดการของภาครัฐ โดยเฉพาะการเน้นการมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่ชัดเจน เพื่อดูแลให้มีการดำเนินงานต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ ด้วยการดำเนินการอย่างมีการวางแผน และจัดการกลยุทธ์อย่างจริงจังที่มีการกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร ตลอดจนการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและภัยคุกคาม โดยสรุป หลักวิธีการจัดการที่ภาคเอกชนปฏิบัติได้ผลนั้น ย่อมสามารถนำมาใช้กับภาครัฐได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากถือว่าหลักวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพนั้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรใดก็ตามย่อมสามารถนำไปปฏิบัติได้ไม่แตกต่างกัน 4) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ (Re-examining the role of government) หมายถึง หลักการที่ถือว่า โดยทั่วไป ภาครัฐมีบทบาทหลักที่ปฏิเสธไม่ได้คือ บทบาทในการสร้างและรักษาระเบียบในสังคม ส่วนบทบาทอื่น ๆ เป็นบทบาทรอง ซึ่งอาจให้องค์กรอื่นมาดำเนินการแทนได้ ดังนั้น แม้ภาครัฐจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์แห่งรัฐก็ตาม แต่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรเดียวที่ดำเนินงานสาธารณะ ภาครัฐสามารถถ่ายโอนงานที่ภาครัฐเคยดำเนินการมาในอดีตให้เอกชนหรือหน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป ดำเนินการแทนได้ ถ้าหากเห็นว่าจะมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า 5) การกระจายอำนาจ (Decentralization) และการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน (Disaggregation of units in the public sector) การกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการจัดการที่ต้องการให้สายบังคับบัญชาสั้นลง และมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติหรือหน่วยงานระดับล่างสามารถดำเนินการหรือตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้มากขึ้น เพราะใกล้ชิดกับปัญหาโดยตรง จึงทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และถูกต้องมากขึ้น ส่วนการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน หมายถึง หลักการแยกองค์กรตามอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิผล ประสิทธิภาพในการทำงาน ที่สำคัญคือ รูปแบบการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนโยบาย/ประเมินผลนโยบายออกจากองค์กรที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 6) การแข่งขัน (Competition) หมายถึง การสร้างเงื่อนไขการดำเนินงานบริการสาธารณะที่มีการแข่งขันและเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกทำนองเดียวกับภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน เพราะต้องมีการเปรียบเทียบการทำงานระหว่างกัน การแข่งขันอาจเกิดขึ้นระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชน 7) การเน้นลูกค้า (Customer-oriented) หมายถึง การที่ข้าราชการมองประชาชนผู้รับบริการสาธารณะเสมือนเป็นลูกค้า ซึ่งมีความต้องการได้รับบริการสาธารณะที่หลากหลาย และมีคุณภาพ ทำให้ข้าราชการผลิตบริการที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนได้ 8) การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา (Contract or Contract-like relationships) หมายถึง การสร้างข้อผูกพันที่ชัดเจนด้วยการลงนามในข้อตกลงการทำงานที่เป็นลายลักษณ์แบบมุ่งผลงาน 9) การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี ที่ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย 10) การมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน โดยเจ้าหน้าที่รัฐรับรู้และตระหนักการปฏิบัติงานของตนเอง มิได้เป็นอิสระตามใจตนเองได้ แต่หากอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของประชาชน การรับรู้และตระหนักดังกล่าว ทำให้เป็นกรอบผูกพันให้การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐต้องสนองตอบต่อประชาชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ 11) ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการดำเนินงานบริการสาธารณะโดยทั่วไป

ประชาชนต้องสามารถทราบได้อย่างชัดเจน สภาพดังกล่าวทำให้ประชาชนสามารถควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ ขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ 12) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับงานบริการสาธารณะในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้ อย่างน้อยที่สุดคือ การมีส่วนร่วมขั้นพื้นฐานที่สุด ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการต่าง ๆ ของตนเพื่อให้ทางราชการได้ทราบ

ทฤษฎี/วรรณกรรม/แนวความคิดที่ 2 การปฏิรูประบบราชการ

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) เป็นแรงผลักดันที่สำคัญประการหนึ่งให้เกิดการตื่นตัวในการปรับโครงสร้างของภาครัฐและองค์กรธุรกิจภาคเอกชนในประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Country) แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการไทยในยุคโลกาภิวัตน์ ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2539 และสถานการณ์เริ่มชัดเจนขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2540 เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจขาดสภาพคล่องทางการเงิน เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดระบบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับกันว่าระบบราชการไทยมีโครงสร้างขนาดใหญ่ โดยเฉพาะราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) มีจำนวนมาก บางหน่วยงานมีการทำงานที่ซ้ำซ้อน มีสายบังคับบัญชาหลายชั้นตอนไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นผลให้ขาดประสิทธิภาพ ล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ประกอบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม สภาพปัญหาของระบบราชการจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยรวดเร็ว ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนกรยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน” บทบัญญัติมาตรา 75 วรรคหนึ่ง สะท้อนแนวความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะให้ป็นวาระแห่งชาติ ในการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ โครงสร้างองค์กรของรัฐ ระบบวิธีการทำงานและวิธีบริหารงานบุคคล ระบบการเงินและการงบประมาณ เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับสถานการณ์และทิศทางการพัฒนาของประเทศได้ ในปี พ.ศ. 2540 (สมัยรัฐบาล ชวน หลีกภัย) ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้น เรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ” เพื่อทำการศึกษาแนวทางการปฏิรูประบบราชการ โดยได้นำเสนอแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี และมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ให้เป็นแนวทางในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 ภายใต้รัฐบาลทักษิณ ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ภาพรวมของการปฏิรูประบบ มีใจความสรุปได้ว่า การปฏิรูประบบราชการถือว่าเป็นความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศ (วาระแห่งชาติ) ที่จะต้องดำเนินการเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสังคม ต่อไป

สรุป การปฏิรูประบบราชการที่ได้ดำเนินการมาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบคลาสสิกที่นานาอารยประเทศใช้ในการกำหนดแผนการปฏิรูประบบราชการ เพียงแต่แนวทางการพัฒนาประเทศย่อมเป็นไปตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และประวัติศาสตร์การเมืองของแต่ละประเทศ แนวทางที่ประเทศไทยนำมาใช้ในการปฏิรูปโดยเริ่มจากการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การรวมศูนย์อำนาจสั่งการในจังหวัดให้แก่ผู้ว่าราชการ

จังหวัด การนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้กับระบบราชการ การปฏิรูปการบริหารงานบุคคล และการงบประมาณของรัฐ ดูประหนึ่งว่าจะครอบคลุมทุกสภาพปัญหาของการพัฒนาประเทศ หากว่าในแต่ละขั้นตอนการปฏิรูปยังขาดการประสานความเข้าใจในแนวนโยบายระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ ทั้งในระดับบริหารและระดับผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งหัวใจสำคัญของการปฏิรูปไม่ใช่การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐเพียงอย่างเดียว ที่สำคัญ คือ การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยประชาชนอยากเห็นระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ นำเงินภาษีของประชาชนไปใช้อย่างคุ้มค่า ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9-10 (พ.ศ. 2545-2554) ที่มีแนวคิดให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและต้องการให้ระบบบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบจากประชาชนและสังคม จากแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ได้กระทำอย่างต่อเนื่องมา โดยรัฐบาลแต่ละยุคสมัยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เป็นเพียงการปูพื้นฐานของการปฏิรูปที่ยังไม่มุ่งเน้น “การพัฒนาคน” ที่เป็นแกนหลักของการปฏิรูป ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาข้าราชการในฐานะผู้ให้บริการ ให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบ การให้ความรู้แก่ประชาชนผู้รับบริการจากรัฐ ถึงสิทธิหน้าที่ในการรับบริการจากรัฐ การกำหนดหลักการที่สวดยหรู โดยบทกฎหมายคงเป็นเพียงภาพลวงตาให้เห็นว่า ประเทศไทยมีพัฒนาการที่เท่าเทียมนานาอารยประเทศ แต่หากวิธีปฏิบัติยังคงเป็นไปในรูปแบบเดิม ๆ ก็คงไม่ช่วยให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า แนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยที่ได้ดำเนินมาถูกทางแล้ว เพียงแต่จะต้องศึกษาสิ่งลึกลงไปในรายละเอียดแต่ละขั้นตอน มีการวัดผลที่เป็นรูปธรรมและที่สำคัญที่สุดคือ การจัดทำแผนการปฏิรูปที่มี “คน” เป็นแกนกลางอย่างแท้จริง จากประสบการณ์ การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการมีลักษณะเป็นพลวัตรที่ต้องกระทำต่อเนื่อง และต้องปฏิรูปในทุกด้านพร้อม ๆ กัน เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยแนวทางการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันมีข้อควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

1. การปฏิรูประบบราชการครั้งนี้เป็นเพียงการปฏิรูปโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน แต่มิได้มีการปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัด หรือมิได้มีการกระจายเจ้าหน้าที่ลงในส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด เพราะเมื่อพิจารณาลักษณะงานของกระทรวง ทบวง กรม โดยทั่วไป เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงคมนาคม หรือแม้แต่กระทรวงมหาดไทย เป็นงานในพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องลงไปปฏิบัติงานประจำ แต่เมื่อพิจารณาจำนวนเจ้าหน้าที่ จะพบว่าการกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ มิได้กระจายเจ้าหน้าที่ลงในพื้นที่แต่อย่างใด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ในการปฏิรูประบบราชการยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง อนึ่ง แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (โดยมีแผนการกระจายกำลังคนจากส่วนกลางลงสู่ท้องถิ่น) จะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งในระดับหนึ่งเท่านั้น กรณีนี้จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องกระจายอำนาจบริหารสั่งการ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถลงไปในพื้นที่ให้มาก จะหวังพึ่งผู้ว่า CEO แต่เพียงอย่างเดียวคงไม่เกิดผลลัพธ์ที่คาดหวังได้

2. การปฏิรูประบบราชการมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพระบบราชการและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการจึงควรให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง คำนี้ถึงประชาชนเป็นหลักซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 9-10 ที่มีแนวความคิดให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” แต่เมื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ยังขาดความชัดเจนที่เป็นรูปธรรมในเรื่องการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ การให้ความรู้แก่ประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ ส่วนการนำแนวความคิดเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ

บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (หลักธรรมาภิบาล) มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการก็ยังเป็นแนวคิดหนึ่งที่ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งหลักการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 น่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง แต่การนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม จะต้องมีการเตรียมการศึกษาวិเคราะห์ ปรับปรุงระบบการทำงานและบุคลากรให้เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

3. ความชัดเจนในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน โดยที่หน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทหนึ่งที่ตั้งขึ้นแยกออกจากกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์จัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ โดยรัฐต้องเข้ามากำกับดูแลหน่วยงานเหล่านั้น จึงทำให้ไม่มีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร กำกับดูแล และองค์กรภายใต้การกำกับดูแลว่ามีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ซึ่งบางครั้งองค์กรกำกับดูแลจะเข้ามากำกับดูแลมากเกินไป จนทำให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลนั้น บริหารไม่คล่องตัว จนทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ เช่น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) และการกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะองค์กรกำกับดูแลยังไม่มี ความชัดเจน นอกจากนี้ การกิจขององค์กรกำกับดูแล (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) กับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (ททท., กกท.) มีความใกล้เคียงกันจนอาจทำให้มีการปฏิบัติตามภารกิจที่ซ้ำซ้อน อันเป็นการสูญเสียงบประมาณโดยไม่จำเป็น ปัจจุบันได้มีความพยายามจัดตั้งองค์กรรูปแบบพิเศษขึ้นมา โดยฝ่ายบริหารมีวัตถุประสงค์เพียงอำนวยความสะดวกบางส่วนออกจากราชการ ปกติเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณและบุคลากร แต่ลักษณะงานและวิธีปฏิบัติราชการก็ยังไม่ไปตามรูปแบบเดิม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีกับทางราชการแต่อย่างใด นอกจากนี้จะสิ้นเปลืองงบประมาณและสร้างความเหลื่อมล้ำเรื่องอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่จำเป็น

4. การที่กฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ต่างได้บัญญัติรับรองสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งถือเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ หรือในการจัดทำโครงการต่าง ๆ ประชาชนย่อมสามารถที่จะได้รับรู้ รับทราบ และได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่ในความเป็นจริง แม้กฎหมายดังกล่าวออกมารับรองสิทธิของประชาชน แต่ยังไม่ขาดมาตรการบังคับอย่าง เป็นรูปธรรม จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้ไม่สามารถให้หลักประกันแก่ประชาชนได้

5. การสร้างบุคลากรในภาครัฐที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรีของการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการ ยังไม่ได้มีการวางระบบที่ดีพอ ทั้งในด้านการสร้างเสริมประสิทธิภาพ แรงจูงใจในการทำงาน ที่ผ่านมาส่วราชการสูญเสียกำลังคนภาครัฐให้แก่ภาคเอกชน และฝ่ายตุลาการเป็นจำนวนมาก ซึ่งสาเหตุหลักมาจากระบบค่าตอบแทนที่ยังล้าหลังอยู่มาก หากระบบราชการขาดบุคลากรที่ดีจึงเป็นเรื่องยากที่จะปฏิรูประบบราชการให้ได้ดี การวิจัยนี้เป็นเพียงการนำแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ ที่ได้ดำเนินการมาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มาวิเคราะห์ให้เห็นภาพแบบกว้าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันเรายังอยู่ ณ จุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการซึ่งเส้นทางยังอยู่อีกยาวไกล สิ่งที่เป็นแรงจูงใจที่สุดในขณะนี้ คือ การพัฒนาบุคลากรภาครัฐที่จะเป็นกำลังในการขับเคลื่อนเครื่องจักรที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ คือ ระบบราชการให้มีความพร้อมที่สุด อาจกล่าวได้ว่า ที่ผ่านมารัฐบาลให้ความสนใจกับการพัฒนาบุคลากรของรัฐน้อยมาก อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในภาครัฐหันเหชีวิตจากระบบราชการไทย (Office of the Civil Service Commission, 1999)

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยเห็นว่าการนำองค์ความรู้ทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อนำมาปฏิรูปราชการ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แม้ในสภาพความเป็นจริงจะเป็นไปในทิศทางที่ยากลำบาก เพราะในทางปฏิบัติระบบราชการปัจจุบัน ทุกหน่วยงานเป็นระบบสั่งการจากผู้มีอำนาจ มีสายการบังคับบัญชา มีกฎ มีระเบียบ มีกฎหมาย ตามแนวคิดของเวเบอร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์เจ้าของทฤษฎีสายการบังคับบัญชา ที่เลื่องชื่อในอดีต แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าให้นำทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาผสมผสานกับการปฏิรูปราชการจะเป็นไปไม่ได้ ต้องมีการวิจัยพัฒนาอย่างเป็นระบบ

วิธีดำเนินการวิจัย

แนวทางการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) มีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลกับประชากรเป้าหมายนี้ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง จำนวน 50 เขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร จำนวน 50 เขต เป็นกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งสิ้น 52,023 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 2,110 คน การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามแบบเจาะจง (Office of the Bangkok Metropolitan Administration Civil Service Commission, 2021)

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะคำถามปลายปิด แบ่งออกเป็น 3 ส่วน

1. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับภูมิหลังของบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา และอาชีพ
2. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ 1) การมุ่งเน้นผลลัพธ์ 2) การวัดผลการปฏิบัติงาน 3) การเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน 4) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ 5) การกระจายอำนาจของการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสม 6) การแข่งขัน 7) การเน้นลูกค้า 8) การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญา 9) การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี 10) การมีภาระรับผิดชอบ 11) ความโปร่งใส 12) การมีส่วนร่วมของประชาชน
3. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของระบบราชการ 2) การจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม 3) การปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ 4) การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล 5) การปฏิรูประบบงบประมาณ

การวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่นำมาใช้วิเคราะห์ข้อมูลนั้นสามารถแยกอธิบายลักษณะการใช้สถิติต่าง ๆ ดังนี้

1. สถิติเชิงพรรณนา ใช้เพื่อให้ทราบลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percent) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
2. สถิติเชิงอนุมานใช้ในการวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐาน ความสัมพันธ์ของตัวแปรโดยใช้สถิติการวิเคราะห์โมเดลลิสเรล (Lisrel Model)

ผลการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร โดยรวมทั้ง 12 ด้าน อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.16$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ($\bar{x} = 4.34$) ด้านการปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี ($\bar{x} = 4.32$) ด้านการทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญา ($\bar{x} = 4.31$) ด้านการแข่งขัน ($\bar{x} = 4.26$) ด้านการเน้นลูกค้า ($\bar{x} = 4.21$) ด้านการกระจายอำนาจของการแบ่งแยกย่อยหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสม ($\bar{x} = 4.20$) ด้านการมีภาระรับผิดชอบ ($\bar{x} = 4.18$) ด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐ ($\bar{x} = 4.16$) ด้านการมุ่งเน้นผลลัพธ์ ($\bar{x} = 4.14$) ด้านทักษะการใช้ด้านนวัตกรรมผลการปฏิบัติงาน ($\bar{x} = 4.09$) ด้านการเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน ($\bar{x} = 3.93$) และด้านความโปร่งใส ($\bar{x} = 3.75$) ตามลำดับ

2. ระดับการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

การปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร โดยรวมทั้ง 5 ด้าน อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.11$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ ($\bar{x} = 4.18$) ด้านการจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม ($\bar{x} = 4.17$) ด้านการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของระบบราชการ ($\bar{x} = 4.08$) ด้านการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล ($\bar{x} = 4.07$) และด้านการปฏิรูประบบงบประมาณ ($\bar{x} = 4.03$) ตามลำดับ

ตารางที่ 1 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานระดับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร

รายการ	$\bar{x}$	S.D.	การแปลผล
ด้านการมุ่งเน้นผลลัพธ์	4.14	.336	มาก
ด้านการวัดผลการปฏิบัติงาน	4.09	.835	มาก
ด้านการเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน	3.93	.527	มาก
ด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐ	4.16	.689	มาก
ด้านการกระจายอำนาจของการแบ่งแยกย่อยหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสม	4.20	.657	มาก
ด้านการแข่งขัน	4.26	.636	มาก
ด้านการเน้นลูกค้า	4.21	.335	มาก
ด้านการทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญา	4.31	.378	มาก
ด้านการปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี	4.32	.418	มาก
ด้านการมีภาระรับผิดชอบ	4.18	.661	มาก
ด้านความโปร่งใส	3.75	.414	มาก
ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	4.34	.243	มาก

3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

3.1 ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร มี 12 องค์ประกอบ จำนวน 49 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านความโปร่งใส มีค่าน้ำหนักมากที่สุด คือ เท่ากับ 0.97 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.04 รองลงมา คือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มีค่าน้ำหนักเท่ากับ 0.91 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.77 ส่วนองค์ประกอบด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐ มีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักเท่ากับ -0.07 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.23

3.2 ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร มี 5 องค์ประกอบ จำนวน 22 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล มีค่าน้ำหนักมากที่สุด คือ เท่ากับ 1.02 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.83 รองลงมา คือ ด้านการจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสมมีค่าน้ำหนัก เท่ากับ 0.94 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบเท่ากับ 0.92 ส่วนองค์ประกอบด้านการปฏิรูประบบงบประมาณ มีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด โดยมีค่าน้ำหนักเท่ากับ 0.71 และมีค่าความแปรปรวนร่วมกับองค์ประกอบ เท่ากับ 0.65

4. เพื่อเสนอรูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีผลต่อการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร มีความสัมพันธ์ทั้งทางบวกและทางลบ มีค่าอยู่ระหว่าง -.553 ถึง .795 โดยค่าสัมประสิทธิ์ตัวแปรสูงสุด คือ ด้านการเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชนกับการปฏิรูประบบราชการ มีค่าเท่ากับ .795 รองลงมาคือ ด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐกับการปฏิรูประบบราชการ มีค่าเท่ากับ .788 ต่ำสุดคือ ด้านการมีภาระรับผิดชอบกับด้านการเน้นลูกค้า มีค่าเท่ากับ -.553 โดยโมเดลการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีผลต่อการปฏิรูประบบราชการ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร ที่นำมาศึกษาสามารถอธิบายความแปรปรวนของการปฏิรูประบบราชการ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร ได้ร้อยละ 89 และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ (R^2) ของตัวแปรภายในแต่ละตัว สามารถอธิบายความแปรปรวนของ ด้านการวัดผลการปฏิบัติงาน ด้านการเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน ด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐ ด้านการกระจายอำนาจของการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสม ด้านการแข่งขัน ด้านการเน้นลูกค้า ด้านการทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญา ด้านการปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี ด้านการมีภาระรับผิดชอบ ด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ร้อยละ 85.00, 53.00, 78.00, 59.00, 60.00, 27.00, 31.00, 72.00, 16.00, 28.00 และ 17.00 ตามลำดับ

ตารางที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ (R^2) ของโมเดลการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีผลต่อการปฏิรูประบบราชการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร

สมการ โครงสร้าง ปัจจัย	PER FORM	PRI VATE	GOV ERNRO	SUB DIVID	COM PET	CUS TOMER	PRO MISE	FIN ANCE	RES PON	TRA NSPA	PAR TI	RE FORM
R – square (R^2)	0.85	0.53	0.78	0.59	0.60	0.27	0.31	0.72	0.16	0.28	0.17	0.89

อภิปรายผล

1. ระดับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร โดยรวมทั้ง 12 ด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี ด้านการทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญา ด้านการแข่งขัน ด้านการเน้นลูกค้า ด้านการกระจายอำนาจของการแบ่งแยกย่อยหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสม ด้านการมีภาระรับผิดชอบ ด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐ ด้านการมุ่งเน้นผลลัพธ์ ด้านทักษะการใช้ ด้านการวัดผลการปฏิบัติงาน ด้านการเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน และด้านความโปร่งใส ตามลำดับ ทั้งนี้ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด อาจเป็นเพราะว่าประชาชนอยากมีส่วนร่วมในกิจกรรม เพราะต้องการมีสังคม และต้องการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง อีกทั้งในปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินการประชาคมเพื่อขอความคิดเห็นจากประชาชนในเขตที่รับผิดชอบเพื่อต้องการที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการที่หน่วยงานปฏิบัติมากขึ้น สอดคล้องงานวิจัยของ Chullachakkawat (2004)

ด้านความโปร่งใส เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยเป็นอันดับสุดท้าย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้รับรู้ข้อมูลอย่างถูกต้อง จึงทำให้ประชาชนเกิดความไม่แน่ใจว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นั้นดำเนินการเพื่อส่วนร่วมหรือผลประโยชน์ของคนภายในองค์กร อีกทั้งข้าราชการการเมืองที่เข้ามาส่วนใหญ่มุ่งหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม สอดคล้องงานวิจัยของ Achava-Amrung (2004)

การปฏิรูประบบราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร โดยรวมทั้ง 5 ด้าน อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย คือ ด้านการปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ ด้านการจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม ด้านการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของระบบราชการ ด้านการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล และ ด้านการปฏิรูประบบงบประมาณ ตามลำดับ ทั้งนี้ ด้านการปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด อาจเป็นเพราะว่าการบริหารจัดการในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการ มีการให้อิสระความคล่องตัวในการบริหารกับส่วนต่าง ๆ ในหน่วยงาน มีระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้การ

ปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเพิ่มมากขึ้น สอดคล้องงานวิจัยของ Office of the Civil Service Commission (1999) ด้านการปฏิรูประบบงบประมาณ เป็นด้านที่มีค่าเฉลี่ยเป็นอันดับสุดท้าย อาจเป็นเพราะข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่น ที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ อันเป็นผลเนื่องมาจากประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงภาษีบางประเภทเท่านั้น คือภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่สภาพพื้นที่ไม่มีแหล่งของรายได้เพียงพอที่จะให้จัดเก็บได้ ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมาก และทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาในทางปฏิบัติ คือปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เกิดความเหลื่อมระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ในการเข้าถึงแหล่งรายได้ สอดคล้องงานวิจัยของ Ketsuwan (2002) สอดคล้องอย่างมีนัยสำคัญการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

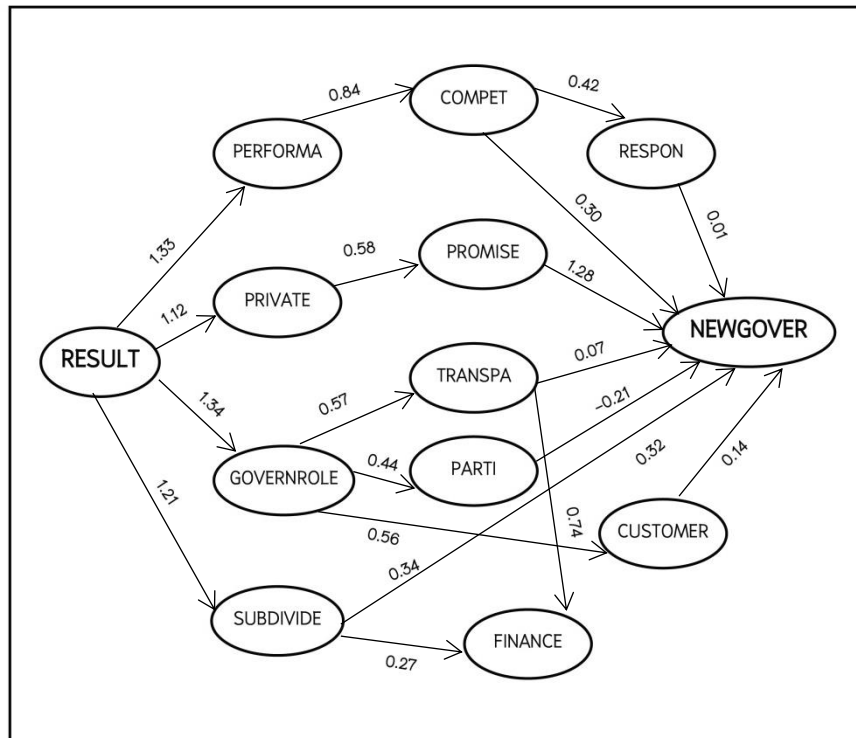
2. ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร

โมเดลองค์ประกอบเชิงยืนยันปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร มี 12 องค์ประกอบ จำนวน 49 ตัวแปร โดยองค์ประกอบด้านความโปร่งใส มีค่าน้ำหนักมากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนองค์ประกอบด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐ มีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด ด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐ เป็นด้านมีค่าน้ำหนักน้อยที่สุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ยังขาดการถ่ายโอนงานที่เคยดำเนินการให้เอกชนหรือหน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไปดำเนินการแทน รวมทั้งขาดการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะการดำเนินงานเช่นเดียวกัน เพื่อนำผลการเปรียบเทียบมาพัฒนาผลการดำเนินการ แต่ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีการเปรียบเทียบการดำเนินงาน เพราะไม่สามารถยอมรับข้อบกพร่องของตนเอง ทำให้การดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จ สอดคล้องงานวิจัยของ Achava-Amrung (2004), and Chullachakkawat (2004) สอดคล้องอย่างมีนัยสำคัญการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

3. รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการปฏิรูประบบราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มีทั้งหมด 12 ด้าน โดยมีอิทธิพลทั้งทางทางและทางอ้อมต่อการปฏิรูประบบราชการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มี 12 ด้าน โมเดลโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ที่นำมาศึกษาสามารถอธิบายความแปรปรวนของการขับเคลื่อนสู่ประชาคมอาเซียน ได้ร้อยละ 89 และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ (R^2) ของตัวแปรภายในแต่ละตัว สามารถอธิบายความแปรปรวนของด้านการวัดผลการปฏิบัติงาน ด้านการเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน ด้านการทบทวนบทบาทของภาครัฐ ด้านการกระจายอำนาจของการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสม ด้านการแข่งขัน ด้านการเน้นลูกค้า ด้านการทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญา ด้านการปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี ด้านการมีภาระรับผิดชอบด้านความโปร่งใส และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ร้อยละ 85.00, 53.00, 78.00, 59.00, 60.00, 27.00, 31.00, 72.00, 16.00, 28.00 และ 17.00 ตามลำดับ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Office of the Civil Service Commission (1999)

สรุปเป็นโมเดล Risrel โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโมเดลการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีผลต่อการปฏิรูประบบราชการ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร ได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 โมเดลโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีผลต่อการปฏิรูประบบราชการ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

สรุป

การนำแนวคิดทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ มาประยุกต์ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร บทความชิ้นนี้คงมีประโยชน์ไม่มากนักน้อยจากการวิเคราะห์ข้อมูลและการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร ต่างมีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร ถึงเวลาที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการบริหารงาน โดยนำหลักการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ มาประยุกต์ใช้ เพื่อเป็นการพัฒนาระบบราชการใช้ทันสมัยภายใต้กรอบแนวคิดเดิม ๆ

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. จากการศึกษาพบว่า ด้านการวัดผลการปฏิบัติงานมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร มากที่สุด เพราะฉะนั้นในการวัดผลการปฏิบัติงานนั้น ควรจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการวัดที่มีความชัดเจน โปร่งใส เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และความเข้าใจที่ตรงกันระหว่าง

ผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน เพราะถ้าหากการวัดผลการปฏิบัติงานไม่มีความเป็นธรรม จะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความไม่พอใจ ส่งผลให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจทำให้การดำเนินการปฏิรูประบบราชการไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

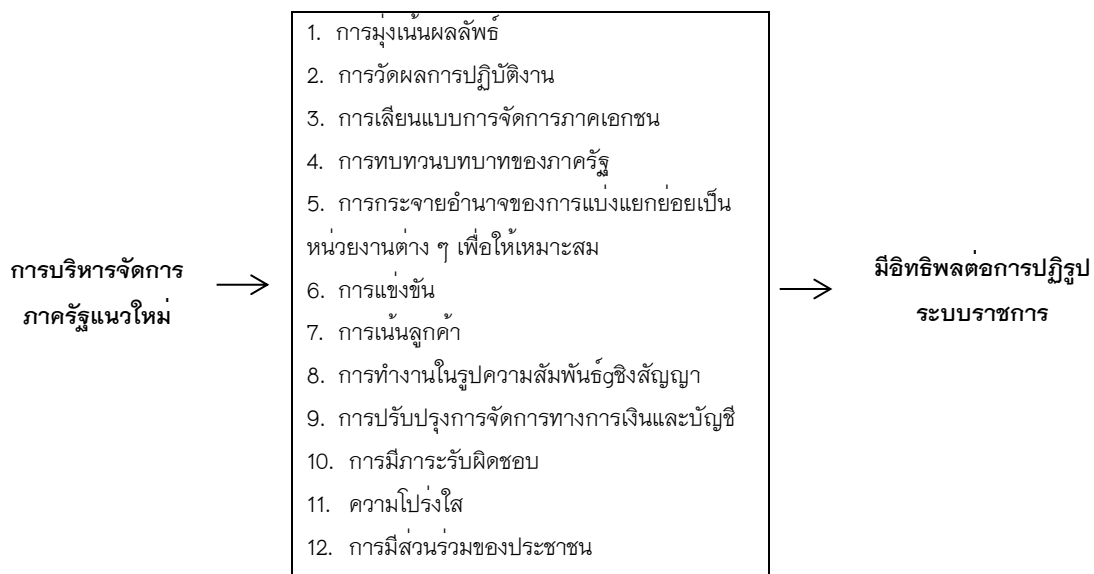
2. จากศึกษาพบว่า การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร มีค่าเฉลี่ยน้อย เป็นเพราะการจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามความคาดหมายที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่น ควรปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีและการบริหารงานงบประมาณ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษารูปแบบของการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีความเหมาะสมต่อการดำเนินการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ควรศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานภาครัฐ โดยนำทฤษฎีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาประยุกต์ใช้ระหว่างองค์กรภาครัฐหน่วยงานอื่น ๆ แล้วนำมาวิเคราะห์การพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป
3. ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้บริหาร พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ความรู้ใหม่

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการ จากนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์รูปแบบงานวิจัยสรุป ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2: การจัดการภาครัฐแนวใหม่และการปฏิรูประบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

ที่มา: ผู้วิจัย

References

- Achava–Amrung, P. (2004). *The Process of Vision and Characteristics of Thai Civil Servants* (Research report). Office of the Public Sector Development Commission.
- Chullachakkawat, C. (2004). *Thoughts Relating to the Thai Officials' Working Performance and the New Public Management*[Doctoral dissertation, Chulalongkorn University].
- Ketsuwan, R. (2002). *The Reform of the Bureaucracy under the New State Management Trend and Criticism*. Borpit Printing.
- Office of the Bangkok Metropolitan Administration Civil Service Commission. (2021). *Statistical Data*. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://office.bangkok.go.th/csc/images/Files/report_stat/reportK.P.pdf
- Office of the Civil Service Commission. (1999). *Reform of the Bureaucratic System: The Solution to the Problem and Overcome the Crisis*. Office of the Civil Service Commission.
- Phuangngam, K. (2006). *New Dimensions of Local Governance, Vision, Decentralization and Local Administration*. Faculty of Social Work, Thammasat University.
- Polkul, P., & Sawangsak, C. (1998). *Public Law and Bureaucratic Reform in the Era of Globalization*. Nititham.