
การปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ Reforming the Bureaucracy Based on the New Public Management

ธนากร สุระขันธุ์*

Thanakorn Surakhan

ณัฐวุฒิ บึงจันทร์**

Nattavut Bungchan

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจำแนกข้าราชการตามระดับการศึกษาตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน 3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของการปฏิรูประบบราชการที่มีผลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้มาจากข้าราชการ 19 หน่วยงาน จำนวน 2,482 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม โดยการตอบแบบสอบถามในการรวบรวมข้อมูลที่มีลักษณะคำถามแบบปลายปิด (Close-ended-Question) แบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) สถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percent) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way Analysis of Variance : One-way ANOVA) และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression) ผลการวิจัยพบว่า 1) การปฏิรูประบบราชการ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นต่อการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการด้านการบริหารงานบุคคลมากที่สุดและมีความเห็นด้วยกับประเด็นการรับคนเข้ารับราชการมีขั้นตอนเหมาะสม ได้คนมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานจริง 2) หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมระดับปานกลาง ด้านการปรับปรุงการเงินและบัญชีมากที่สุด และพบว่าระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นซ้ำซ้อน 3) การทดสอบสมมติฐาน พบว่า ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงานมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตำแหน่งงานไม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่

คำสำคัญ : การปฏิรูประบบราชการ / การจัดการภาครัฐแนวใหม่

*ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

**อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

ABSTRACT

The purposes of the research were to study levels of opinions of the Thai state officials on the reforming the bureaucracy based on the new public management and to compare the opinions of the state officials categorized by educational levels, positions, position levels, departments and working experiences and to find out relationships of the bureaucracy reform which effecting the new public management. The samples used in this study included 2,482 stateofficial working in 19 organizations. Questionnaires used as the tool for collecting data comprised close-ended question (Rating Scale). The statistics used in research for frequency, percentage, mean, standard deviation and multiple regression. The result showed that:

- 1) The opinion of the most samples on the reforming the bureaucracy in the aspect of personnel management was found the most. It was found that the suitable process of recruitment would lead to having potential state officials to work in the organizations.
- 2) The overall opinions of the samples on the new public management was at moderate level. The most opinions were on the improvement of finance and accounting. It was also found that the bureaucracy contained complicate layers of commands.
- 3) The results of the hypothesis testing revealed that an educational level, position level, department and working experience were found related to opinions on reforming the bureaucracy based on the New Public Management while a position was not found related.

Keywords : Reforming the Bureaucracy / New Public Management

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูปการบริหารราชการ คือ ความพยายามมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการจากสภาพที่เป็นอยู่ (Status quo) ซึ่งเป็นที่น่าพอใจไปสู่สภาพใหม่ที่ดีกว่าแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลามากกว่าสองทศวรรษ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากปัจจุบัน กระแสการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญล่าสุด ก่อตัวขึ้นตั้งแต่ภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 โดยระบบราชการไทยถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุดก็ตาม การปฏิรูปได้ดำเนินการโดยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก และมีแผนการที่ชัดเจนเริ่มต้นจากรัฐบาลชุดที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนว่าต้องการให้มีการปฏิรูประบบราชการต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 12/2540 ลงวันที่ 9 มกราคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น โดยนายกรัฐมนตรีเข้ามีบทบาทเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ คณะกรรมการชุดนี้มีมติให้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ และแผนปฏิบัติการการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งผ่านการพิจารณาพิจารณา และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 แผนแม่บทนี้ถือเป็นฉบับแรก และฉบับประวัติศาสตร์ของประเทศไทย นับจากปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยอยุธยา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ที่สอง พระราชโอรสระหว่าง พ.ศ. 1991-2072 และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2435 เพราะเป็นการเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบ

ราชการครั้งใหญ่ที่ประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการมาแล้วร่วม 105 ปี (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2544, หน้า 189)

สาระสำคัญของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดหลักการใหญ่สองหลักการแรก คือ การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติการจัดกลุ่มภารกิจ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น หลักการที่สอง คือ การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐซึ่งมีวิธีการปฏิบัติ เช่น ให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน ให้หน่วยงานของรัฐมีการประเมินผล การปฏิบัติงานในระบบเปิด จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน เป็นต้น (โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2541, หน้า 11-118)

ในสมัยรัฐบาลชุดที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการปฏิรูปต่อเนื่องจากรัฐบาลก่อน โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2541 กำหนดให้มี คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปปร.) โดยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (สำนักงาน ปปร.) เพื่อให้เป็น องค์กรหลักในการดำเนินการ การประสานงานและผลักดันการปฏิรูประบบราชการด้วย (สำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543(ก), หน้า 9; สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543(ข), หน้า 10) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้เป็นไปตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยคำนึงผลลัพธ์ เน้นครอบคลุมแผน 5 ด้าน ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2543 (ก), หน้า 13-15)

1. แผนปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ
3. แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
4. แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ

นอกจากนี้รัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย ยังได้ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543(ก), หน้า 40) และความก้าวหน้าในการปฏิรูปยังคงดำเนินต่อไป โดยต่อมาในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารจัดการประเทศเสีย ใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติ การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

ความในวรรคข้างต้น ถือได้ว่า เป็นการสรุปยอดหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ และยังสามารถพิจารณาได้ว่า ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) นั้นเอง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546, หน้า 27)

อนึ่งในวรรค 3 และ 4 ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ยังได้บัญญัติว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

ปรากฏในปีถัดมา รัฐบาลได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติขยายความจากมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีการะบุว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย” ดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป็นที่น่าสังเกตว่าการขยายความของวลี “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ตามพระราชกฤษฎีกานี้มีความแตกต่างไปจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า หลักการ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ประกอบด้วย 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักการรับผิดชอบต่อ
6. หลักความคุ้มค่า

นอกจากนั้นในหนังสือคู่มือที่เป็นคำอธิบายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า good governance ด้วยเหตุนี้จึงพอสรุปได้ว่าวลี “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ตามพระราชกฤษฎีกามีความแตกต่างไปจากวลี “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี การที่กำหนดวลีไว้ใกล้เคียงกันมากะหว่างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและ

การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีน่าจะทำให้ผู้คนทั่วไปมิได้มีเวลาพิจารณาในรายละเอียดของการให้คำจำกัดความเกิดความเข้าใจไปได้ว่าสองวลีนี้เป็นเรื่องเดียวกัน แม้แต่นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้เองก็จะไม่ทันสังเกตว่าสองวลีนี้ในเอกสารทางราชการกำหนดไว้ต่างกัน (พรชูลี อาชวบำรุง, 2547, หน้า 3-4) จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดวลีที่ทั้งสองนี้ชวนให้เกิดความเข้าใจที่สับสนได้ง่าย และในเอกสารยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของระบบราชการ (พ.ศ. 2547-2550) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2546-2550) ในหัวข้อเป้าประสงค์หลัก 3 ประการ ในประการที่หนึ่งกำหนดว่า

“ข้าราชการมีกระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิบัติราชการ โดยยึดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี”

จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า วลี “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” หมายถึงสิ่งเดียวกับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546) หรือว่าหมายถึงสิ่งเดียวกับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) และเมื่อไม่ได้มีการวงเล็บภาษาอังกฤษและไม่ได้มีการให้คำอธิบายไว้ ผู้วิจัยจึงขอตีความในการใช้วลี “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” ในที่นี้ซึ่งอยู่คู่กับวลี “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ว่า การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในที่นี้น่าจะหมายถึง good governance นั่นเอง นัยหนึ่งการตีความเช่นนี้ถือว่าวลีนี้ตรงกับความหมาย (แต่ต่างรูปคำ) ที่ใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ทั้งคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (ตามพระราชกฤษฎีกา) “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คำว่า “ที่ดี” ที่ปรากฏอยู่ในสองวลีและคำว่า “แนวใหม่” นั้นต่างเป็นคำที่แสดงความหมายเชิงคุณค่าในทางบวก แต่เฉพาะวลีที่ลงท้าย “ที่ดี” เท่านั้นที่ถูกบัญญัติอยู่ในส่วนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แม้จะถูกใช้ในเอกสารทางราชการ (เช่น เอกสารเรื่อง การบริหารภาครัฐแนวใหม่ส่วนราชการไทยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) แต่ไม่ได้เป็นคำที่ บัญญัติในกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุผลที่เข้าใจได้ เพราะแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวความคิดรวบยอดทางวิชาการที่ยากแก่การสื่อสารกับสาธารณชนในวงกว้าง

ประเด็นปัญหาต่อไปมีอยู่ว่าเมื่อ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี) ตรงกับคำว่า good governance อย่างแน่ชัดแล้ว วลี “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” จะตรงกับคำว่า new public management หรือไม่คำตอบนี้ผู้วิจัยไม่สามารถให้ได้ ดังนั้น ณ เวลานี้ วลีที่ไม่มีปัญหาว่าในการตกลงที่จะสื่อในขั้นนี้กับคำในภาษาอังกฤษคือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ลำดับต่อไปจึงน่าพิจารณาเฉพาะในสามวลีต่อไป ได้แก่ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” และ “การปฏิรูประบบราชการ”

ผู้วิจัยเห็นว่า หลักฐานข้อมูลขั้นต้นที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ฐานของวลีทั้งสามสามารถพิจารณาได้จากข้อความในหมายเหตุต่อท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติ

ราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ...”

จากความที่อ้างข้างต้น พอจะชี้ได้ว่า ภาษาที่ใช้ตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกการปฏิรูประบบราชการว่าการปรับปรุงระบบบริหารราชการ และการปรับปรุงระบบบริหารราชการนี้ยึดกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ข้อบ่งชี้ที่สอดคล้องกับความในมาตรา 3/1 ตามที่ได้กล่าวมาก่อนหน้าแล้ว โดยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นอย่างไร ได้มีการบัญญัติรายละเอียดถึงขั้นการออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว ส่วนวลีที่การบริหารราชการแนวทางใหม่มีความหมายเท่ากับการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือไม่ยังไม่อาจสรุปได้ตามบริบทของข้อความนี้ เฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นศัพท์เฉพาะทางวิชาการสากล ประเด็นสำคัญในการทำความเข้าใจให้ชัดเจนจึงเหลืออยู่ว่า การปรับปรุงหรือการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งถือกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นมีความสัมพันธ์กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างไร การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นสิ่งเดียวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือไม่ ถ้าใช่เพราะเหตุผลใด ถ้าไม่ใช่เพราะเหตุผลใด ถ้าใช่ส่วนใดไม่ใช่ส่วนใดเพราะเหตุผลใด ปมคำตอบเรื่องนี้จึงอยู่ที่ความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่คืออะไรนั่นเอง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ข้อมูลที่ผู้วิจัยอ้างได้ก็คือการปฏิรูประบบราชการ (ที่ยึดกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวหนึ่งก็คือ ผู้วิจัยสามารถสรุปอย่างน้อยที่สุดได้ว่าในการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการนำแนวคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่มาพิจารณาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของระบบราชการ

ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการ ในการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ ผู้วิจัยจึงสามารถตั้งคำถามในการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการ ได้ทั้งสองแบบ คือ แบบแรก ความคิดของข้าราชการต่อหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแบบที่สอง ความคิดเห็นของข้าราชการ ต่อหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การตั้งคำถามแต่ละแบบมีจุดดี จุดอ่อนต่างกันการตั้งคำถามแบบแรกจุดดี คือ เป็นการศึกษาความคิดของข้าราชการต่อการปฏิรูประบบราชการตามสภาพที่กำหนดในบริบทของข้าราชการอย่างน้อยที่สุด โดยหลักการหรือกรอบของกฎหมายแต่มีจุดอ่อน คืออาจเป็นการละเลยต่อการสำรวจตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรฐานหลักวิชาก็เป็นได้ ส่วนการตั้งคำถามแบบที่สองมีจุดดี คือเป็นการพิจารณาจากแนวคิดที่เป็นระบบชุดหนึ่งในทางวิชาการแต่มีจุดอ่อนคือ บางส่วนอาจไม่ได้เป็นสิ่งที่ถูกนำมาปฏิบัติจริงในสังคมไทยก็เป็นได้ แต่อย่างไรก็ดี หากปรากฏในกรณีที่บางส่วนของแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในสังคมไทย นั่นก็ยังไม่อาจสรุปไปได้ว่าสิ่งที่ไม่ได้ถูกนำมาใช้หมายถึงสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่พึงปรารถนาของสังคมไทยหรือสังคมไทยไม่มีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เกิดสิ่งนั้นขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตามในเมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับว่าการปฏิรูประบบราชการได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงมีความจำเป็นในอันที่จะทำความเข้าใจแนวความคิดรวบยอดดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในงานวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยเลือกตั้งคำถามแบบที่สองเนื่องจากยังไม่มีผลงานทางวิชาการที่ศึกษาแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในมิติสากล และมิติที่ปรับสู่บริบทเชิงวัฒนธรรมของไทยโดยตรง การตั้งปัญหาแบบนี้จึงอาจช่วยเสริมหรือตรวจสอบการศึกษาตามแบบที่หนึ่งได้

ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการย่อมมีที่มาจากหลายด้าน เช่น เจตจำนงอันแน่วแน่ของฝ่ายการเมือง การปฏิรูปเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารบุคคลต่างๆ การเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบกลไกรัฐ แต่ปัจจัยสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้ประการหนึ่ง คือ ความคิดเห็นของตัวข้าราชการเอง เพราะ

ความคิดเห็นย่อมมีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ ข้าราชการมีความคิดเห็นต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างไรย่อมเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลการปฏิรูประบบราชการในแง่หนึ่ง ตลอดจนสามารถใช้ประโยชน์ในการวางนโยบายในการพัฒนาตัวข้าราชการได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการตามแนวทาง การจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจำแนกข้าราชการตามระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์การปฏิรูประบบราชการที่มีผลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่

วิธีดำเนินการวิจัย

แนวทางการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณมีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลกับประชากรเป้าหมายเป็นข้าราชการ จาก 19 หน่วยงาน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือข้าราชการ 19 หน่วยงาน แบบเจาะจงกลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 2,482 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะคำถามปลายเปิดแบ่งออกเป็น 3 ส่วน

1. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับด้านบุคคลประกอบด้วย ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน
2. แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของระบบราชการ การจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม การปฏิรูปการบริหารจัดการ การปฏิรูปการบริหารงานบุคคล การปฏิรูประบบงบประมาณ และการตอบสนองความต้องการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม
3. แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ที่เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย การมุ่งเน้นผลลัพธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน การทบทวนบทบาทของภาครัฐ การกระจายอำนาจ การแข่งขัน การเน้นลูกค้า การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี การมีภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่นำมาใช้วิเคราะห์ข้อมูลนั้นสามารถแยกอธิบายลักษณะการใช้สถิติต่างๆ ดังนี้

1. สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percent) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
2. สถิติเชิงอนุมานใช้ในการวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐานความสัมพันธ์ของตัวแปร โดยใช้สถิติการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA Analysis)

ผลการวิจัย

1. ระดับความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

การปฏิรูประบบราชการ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการปฏิรูประบบราชการในประเด็นต่างๆในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล มากที่สุด เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ประเด็นการรับคนเข้ารับราชการ มีขั้นตอนเหมาะสม ได้คนมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานจริงๆ มากที่สุด

หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมในระดับปานกลาง พิจารณาเป็นรายด้าน ตามลำดับ

โดยสรุป กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการปรับปรุงการเงินและบัญชี มากที่สุด เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ประเด็น ระบบราชการ ยังคงมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นและซ้ำซ้อนมากที่สุด

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ผลการศึกษา พบว่า

ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงานมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวม ส่วนตัวแปรตำแหน่งงาน ไม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังข้อมูลนี้

ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในภาพรวมและรายด้าน แสดงว่า ระดับการศึกษามีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ย พบว่า ระดับการศึกษาปริญญาตรี ($\bar{x}=3.56$) มีความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มากกว่าระดับสูงกว่าปริญญาตรี ($\bar{x}=3.52$)

หน่วยงานที่สังกัด มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมและรายด้าน โดยในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่สังกัดกระทรวงพลังงาน มีความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากกว่าทุกกลุ่ม ส่วนด้านการปฏิรูประบบราชการ กลุ่มตัวอย่างที่สังกัดกระทรวงพลังงานมีความคิดเห็นมากกว่าทุกกลุ่ม และด้านหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่สังกัดในกระทรวงสาธารณสุข มีความคิดเห็นมากกว่าทุกกลุ่ม

ประสบการณ์การทำงานมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมและด้านหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์การทำงาน 1-5 ปีมีความคิดเห็นในภาพรวมมากกว่าทุกกลุ่ม ส่วนด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์การทำงาน 15 ปีขึ้นไป มีความคิดเห็นมากกว่าทุกกลุ่ม และมีเพียงด้านการปฏิรูประบบราชการ ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่

3. ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผลการศึกษา พบว่า

การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จากผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ประสบการณ์ทำงาน มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมและรายด้าน โดยภาพรวม ด้านการปฏิรูประบบราชการและด้านหลักการ

จัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีประสบการณ์การทำงาน 15 ปีขึ้นไป มีความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากกว่าทุกกลุ่ม มีตัวแปรอย่างน้อย 1 ตัวแปรในชุดตัวแปรคำทำนายที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม เมื่อพิจารณาค่า Sig.t ก็พบว่า มีตัวแปรการมุ่งเน้นผลลัพธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน การทบทวนบทบาทของภาครัฐ การกระจายอำนาจ การแข่งขัน การเน้นลูกค้า การทำงานเชิงสัญญา การปรับปรุงการจัดทางการเงินและบัญชี การมีภาระรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการ มีเพียงตัวแปรความโปร่งใสที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมและรายด้านดังกล่าว

อภิปรายผลวิจัย

1. ระดับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการโดยการนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิรูปนับว่าเป็นแนวทางซึ่งสามารถทำให้องค์การภาครัฐ หรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงการบริหาร การจัดโครงสร้าง การงบประมาณ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่

2. การปฏิรูประบบราชการ ข้าราชการมีความเห็นว่าการรับคนเข้ารับราชการ มีขั้นตอนเหมาะสม ได้คนมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานจริงๆ ในระดับมาก ส่วนประเด็นที่มีความคิดเห็นน้อยที่สุด คือประเด็นภาครัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี อาศัยกลไกตลาดมากกว่าเข้าแทรกแซง ในระดับน้อย

3. หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ข้าราชการมีความคิดเห็นต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมในระดับมาก นอกจากนี้ข้าราชการยังมีความคิดเห็นว่าการแบ่งหน่วยงานและอำนาจให้ท้องถิ่น มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในระดับมาก ส่วนประเด็นที่มีความคิดเห็นน้อยที่สุด คือประเด็นมีการสร้างเงื่อนไขให้การบริการประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งมีความคิดเห็นในระดับปานกลาง

4. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง สังกัดหน่วยงาน ประสบการณ์ทำงาน มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แสดงว่า ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง สังกัดหน่วยงาน ประสบการณ์ทำงานมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง สังกัดหน่วยงาน ประสบการณ์ทำงานต่างกันมีความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่างกัน โดยข้าราชการที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี ข้าราชการที่มีระดับตำแหน่งระดับปฏิบัติงาน ข้าราชการสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมที่มีประสบการณ์การทำงาน 25-35 ปี มีความคิดเห็นในภาพรวมมากกว่าทุกกลุ่ม ส่วนตำแหน่งงาน ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมและรายด้าน กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งงาน ต่างกันมีความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ต่างกัน

5. ความสัมพันธ์การปฏิรูประบบราชการที่มีผลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่า การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์หรือส่งผลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การมุ่งเน้นผลลัพธ์ การวัดผลการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงการจัดการของภาคเอกชน การทบทวนบทบาทของภาครัฐ การกระจายอำนาจ การแข่งขัน การเน้นลูกค้า การทำงานเชิงสัญญา การปรับปรุงการจัดทางการเงินและบัญชี และการมีภาระรับผิดชอบ มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการ มีเพียงตัวแปรความโปร่งใสที่ไม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมและรายด้านดังกล่าว

6. ผลการศึกษาเรื่องการปฏิรูประบบราชการ สอดคล้องกับทฤษฎีการปฏิรูประบบราชการ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2542, หน้า 25) ในการปรับเปลี่ยนเรื่องบทบาทภารกิจของระบบราชการ การจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม การปฏิรูปวิธีการบริหารจัดการ การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล การปฏิรูประบบงบประมาณ และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

7. จากผลการศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การดำเนินการของส่วนราชการทุกขั้นตอนต้องมีความโปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินงานทุกขั้นตอน และหากกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ผลจากการวิจัยในครั้งนี้ ค่อนข้างสอดคล้องกับผลการวิจัยของ จูไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์ (2547) ความคิดเห็นในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ : วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในผลการวิจัยด้านข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานต่างกันจะมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับผลที่ได้จากการวิจัยนี้ คือ สังกัดหน่วยงาน มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมและรายด้าน โดยในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างที่สังกัดกระทรวงพลังงาน มีความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากกว่าทุกกลุ่ม ส่วนด้านการปฏิรูประบบราชการ กลุ่มตัวอย่างที่สังกัดกระทรวงพลังงานมีความคิดเห็นมากกว่าทุกกลุ่ม และด้านหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่สังกัดในกระทรวงสาธารณสุข มีความคิดเห็นมากกว่าทุกกลุ่ม รวมถึงการนำหลักการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งควรจะต้องเป็นหลักการที่แต่ละหน่วยราชการนำมาเป็นกรอบในการพัฒนาการให้ปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อไปในทิศทางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงทั้งเรื่องระบบบริหารจัดการในองค์กรที่มีประสิทธิภาพ และการให้บริการที่ดีนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารระบบราชการที่ระบุไว้ในนโยบายอย่างชัดเจนในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารราชการไม่เกิดผลในทางอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะที่เท่าเทียมและครอบคลุมในทุกหน่วยงาน เนื่องด้วยการปฏิบัติงานราชการจำเป็นต้องมีเครื่องมือเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน หน่วยงานราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้หากไม่มีการมอบหมายภารกิจงานให้ตามนโยบาย ซึ่งในช่วงการปฏิรูประบบราชการในขณะนี้ยังมีเพียงพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และกฎหมายทั้งสองฉบับ เช่นเดียวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการมอบหมายภารกิจแต่ขาดข้อบังคับกฎหมาย

ที่ระบุอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบมาให้ ดังนั้นการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในหน่วยงานราชการควรคำนึงถึงข้อจำกัด บางประการของระบบราชการและผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งครอบคลุมไปถึงกระบวนการและวิธีการบริหารราชการแบบใหม่ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เพื่อรองรับกระบวนการปฏิบัติงานราชการและการดำเนินการต่างๆ ในอนาคต เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงตามเจตจำนงของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ประสบความสำเร็จเช่นในหลายประเทศ

2. การนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ได้แก่ การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการที่มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้หน่วยราชการเกิดความตื่นตัวและทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานมากขึ้น ทว่าการนำเครื่องมือการบริหารจัดการต่างๆ มาปรับใช้ในหน่วยงานราชการในปัจจุบันยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติจริงในทุกหน่วยงาน มีบางหน่วยงานขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เครื่องมือให้ถูกต้อง ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมาย หรือมีการเพิกเฉยต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากการปฏิบัติ เนื่องจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติมันไม่มีผลใดๆ ต่อการให้คุณให้โทษในทางปฏิบัติราชการ ในปัจจุบัน ดังนั้นหน่วยราชการที่มีความเอาใจจริงเอาใจในการปฏิบัติจึงเกิดจากภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาและลักษณะการบริหารงานในหน่วยงานเป็นหลัก ดังนั้นการนำเทคนิคการบริหารจัดการมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ภาครัฐควรพิจารณาถึงระบบสนับสนุนในการส่งเสริมให้เครื่องมือการบริหารที่นำมาใช้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมด้วย

3. ผู้วิจัยเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันเน้นไปที่โครงสร้างการบริหารและการนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับปรุงวิธีการบริหารราชการมากกว่าการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและพฤติกรรมของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น ระบบราชการส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่ประเด็นที่การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นเรื่องขององค์การและการจัดการเป็นหลัก แต่กลับละเลยในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและพฤติกรรมของบุคลากร ซึ่งแท้จริงแล้วพฤติกรรมองค์การหรือบุคลากรมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หากราชการมีระบบสนับสนุนหรือการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยจิตสำนึกแทนที่ใช้เทคนิคการบริหารหรือการควบคุมกดดัน จะช่วยลดผลกระทบทางลบในด้านความเครียดและความกดดันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ รวมถึงเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคลากรยังทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในลักษณะถาวร มิใช่การทำงานไปตามรูปแบบเทคนิคการบริหารหรือการควบคุม ซึ่งหากไม่มีความเข้มงวดกดดัน ผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นก็มีสถานะชั่วคราว เท่านั้น เมื่อไม่มีการกำกับควบคุม การปฏิบัติงานก็กลับไปอยู่ในสภาพเดิมเช่นในอดีต

4. ผลจากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ยังไม่ก่อให้เกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมตามแนวทางที่ระบบราชการคาดหวังมากเท่าที่ควร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการผลักดันจากฝ่ายการเมือง และการขึ้นในการดำเนินการจากข้าราชการเป็นหลัก ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมในการร่วมพัฒนาระบบราชการยังมีน้อย ทำให้ปฏิรูประบบราชการขาดการบูรณาการร่วมกันจากภาครัฐ ระบบราชการและประชาชน การบริหารงานจึงขาดกระบวนการตรวจสอบจากประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง การปฏิบัติราชการในปัจจุบันจึงเป็นการบริหารงานที่ขาดการตรวจสอบจากรอบด้าน เพราะขาดการถ่วงดุลตรวจสอบจากภาคประชาชนนั่นเอง ดังนั้น ในการปฏิรูประบบราชการที่มีประสิทธิผลควรสร้างให้เกิดวัฒนธรรมร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยมุ่งสร้างจิตสำนึกในหมู่ประชาชนให้ตระหนักถึงการเป็น “เจ้าของ” อย่างแท้จริง ส่วนภาครัฐเองต้องมีการดำเนินงานที่โปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบจากภาคประชาชน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงที่ครบทั้งสามมิติตามปณิธานการบริหารจัดการภาครัฐที่ต้องการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โปร่งใส และก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

ด้วยเหตุแห่งการปฏิรูประบบราชการ การปฏิวัติการทำงานของเจ้าหน้าที่ และการตรวจสอบถ่วงดุลจากภาคประชาชน

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเปรียบเทียบโอกาส อุปสรรคที่จะนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิรูประบบราชการในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและแนวปฏิบัติที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2539). **ข้าราชการไทย : ความสำนึกและอุดมการณ์**.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กัลยา วานิชย์บัญชา. (2546). **การวิเคราะห์สถิติ : สถิติสำหรับการบริหารและวิจัย**. กรุงเทพฯ :

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์. (2534). **ทฤษฎีว่าด้วยความล้มเหลวของภาครัฐ ใน เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ :**

รวมบทความ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. (2542). **การปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการ**

แก้ปัญหาและฟื้นฟ้าวิกฤต. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงาน. (2543ก). **คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ**

พ.ศ. 2540-2543. กรุงเทพฯ : สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์. (2547). **ความคิดเห็นในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับการจัดการภาครัฐ**

แนวใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์. (2539). **ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศ**. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย.

ดิน ปรัชญพทุทธ์. (2541). **การจัดการภาครัฐ : อีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการปฏิรูประบบราชการไทย**. **วารสาร**

ศรีปทุม, 1, 3-9.

_____. (2530). **รายงานวิจัยเรื่อง ข้าราชการไทยระดับสูงของไทยและความมุ่งมั่นในการพัฒนา**

ประเทศ : ผลวิจัยเชิงประจักษ์ข้อมูลระดับประเทศ กระทรวง และกรม. กรุงเทพฯ : สำนักงาน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคนอื่นๆ. (2545). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบและกลไกของการ**

ตรวจสอบของการบริหารราชการแผ่นดิน โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบตรวจสอบการ

บริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2539). **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูป

ระบบราชการ สำนักงานกฤษฎามนตรี.

_____. (2542). **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบ

ราชการ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

_____. (2541). **ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอด**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูป

ระบบราชการ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). **การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ปรัชญา เวสารัชช์. (2540). **ปฏิรูประบบราชการโอกาสสำหรับอนาคตของชาติ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

พรชูลี อาชวบำรุง. (2547). **รายงานวิจัยเรื่องกระบวนการทัศน์และคุณลักษณะของข้าราชการไทย**.

กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

พิทยา บวรวัฒนา. (2538). **การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและไทย**.

กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พัฒนาข้าราชการพลเรือน, สถาบัน. (2543). **Good governance การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี**.

กรุงเทพฯ : วัชรการพิมพ์.

โกคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). **กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์**.

กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

มาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, สถาบัน. (2545). **ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการ**

จัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ : เดอะมาสเตอร์.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2545). **การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่ และข้อวิพากษ์**.

กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2547). **ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ศุภชัย ยาวะประภาส. (2546). **การบริหารงานบุคคลภาครัฐ : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย**. กรุงเทพฯ :

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2540). **แนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ**. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2, 38-62.

สมพร แสงชัย. (2530). **พฤติกรรมของข้าราชการในภูมิภาค**. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.