

## ผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการ ของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่\*

อ. นิรุช บุนนฤทธานนท์\*\*

### บทคัดย่อ

การศึกษาผลลัพธ์การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการที่ใช้ในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ 2) เพื่อศึกษาผลของการปฏิรูประบบการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2550 3) เพื่ออธิบายผลกระทบจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการดำเนินการวิจัยเอกสารในส่วนที่เป็นแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการวิจัยภาคสนาม ทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐในเขตอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 10 หน่วยงาน ผลการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

1) หน่วยงานราชการตัวอย่างส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารงานภายหลังนโยบายปฏิรูประบบราชการมีผลบังคับใช้ นับตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 แต่ขณะเดียวกันหน่วยงานราชการทั้งหมดยังคงอำนาจหน้าที่ไว้ดังเดิม มีผลทำให้บางหน่วยงานราชการประสบปัญหาในการปฏิบัติราชการอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารงานดังกล่าว

2) ผลของการปฏิรูประบบการบริหารราชการของหน่วยงานราชการที่แบ่งกลุ่มตัวอย่าง พบว่า หน่วยงานราชการทั้งหมดยอมรับต่อแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

3) ผลการศึกษาพบว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่งผลกระทบทางบวกแก่ผลปฏิบัติงานราชการโดยรวม ในส่วนประชาชนยังมีความเห็นด้วยต่อการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ว่าส่งผลดีขึ้นต่อการปฏิบัติงานราชการในทุกด้านเช่นกัน แต่ขณะเดียวกันกลับพบว่า แนวคิดดังกล่าวมีผลกระทบทางลบต่อโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะทำให้ประชาชนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการน้อยในด้านการมีระบบประเมินผลการทำงานที่ประชาชนร่วมตรวจสอบ ทั้งที่ประชาชนมีความเต็มใจและกระตือรือร้นที่จะร่วมพัฒนาระบบราชการไทยในระดับมาก

**คำสำคัญ** การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การปฏิรูประบบราชการ การบริหารจัดการภาครัฐ

### บทนำ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา บรรดาระัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้รับเอากระแสแนวความคิดสมัยใหม่ เข้ามาริเริ่มและดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของตนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เมื่อพิจารณา ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยแล้ว พบว่ามีการเปลี่ยนแปลง

\* วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

\*\* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น

ในรูปแบบ และวิธีการบริหารงานภาครัฐที่แตกต่างไปจากเดิม รวมถึงมีความหลากหลายและแตกต่างกัน ออกไปตามบริบทการเมือง การปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และสังคมของแต่ละประเทศ จากการศึกษาถึงรูปแบบ การบริหารงานภาครัฐในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา มีผลการศึกษาของ B. Guy Peters ที่อธิบายถึงกระบวนการ และลักษณะสำคัญของการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 - 1990 ที่ผ่านมานี้ ซึ่งสะท้อนให้ เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของการบริหารระบบราชการในประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างชัดเจนว่า การบริหารงาน ภาครัฐด้วยแนวคิดองค์การแบบระบบราชการดั้งเดิม หรือ Bureaucracy ของ Max Weber ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ในบริบทปัจจุบัน ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐในอนาคตมีแนวโน้มที่จะนำภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น (B. Guy Peters, 1994: 295-299)

ดังนั้นปีเตอร์สจึงได้แสดงทัศนะต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานภาครัฐในอนาคต โดยการเสนอตัว แบบทางเลือกของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐไว้สองตัวแบบด้วยกัน คือ ตัวแบบตลาด (Market Model) และ ตัวแบบการมีส่วนร่วม (Participatory Model) (B. Guy Peters, 1995: 344) ซึ่งตัวแบบทั้งสองประการตามแนวคิด ของ Peters ได้กลายมาเป็นกระแสแนวความคิดหลักสองข้อที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ในปัจจุบัน ได้แก่ 1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือที่นิยมเรียกสั้น ๆ ว่า NPM อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน และเทคนิควิถี การบริหารจัดการสมัยใหม่ และ 2) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแนวใหม่ (New Democracy) อันเป็นการผสมผสาน ระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549: 24)

จะเห็นได้ว่าแนวคิดทั้งสองกระแส ได้แก่ (1) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเน้นถึงการปรับเปลี่ยนการทำงาน ให้มีความทันสมัย และการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด และ (2) ประชาธิปไตยแนวใหม่ ซึ่งเน้นถึงการทำให้ เป็นประชาธิปไตย หรือเป็นความพยายามในการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย และ ยึดหลักนิติธรรมนั้น ต่างมีผลต่อการวางยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยอย่างชัดเจน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549: 166) ซึ่งการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในปี 2545 ได้นำแนวคิดทั้งสอง ที่ได้กล่าวมา ข้างต้นปรากฏอยู่ในกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ภายใต้วิสัยทัศน์ของการพัฒนาระบบราชการ ในช่วงระยะปี 2546 - 2550 ว่า "พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับการพัฒนาประเทศ ในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน" (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546: 28)

หากพิจารณาจากรายละเอียดของการดำเนินงานแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายการปฏิรูประบบราชการในสมัย รัฐบาลทักษิณ มีความชัดเจน มีระบบการปฏิบัติงาน ตลอดจนกลยุทธ์และทิศทางการดำเนินงานที่ดีและเป็น รูปธรรมที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์การปฏิรูประบบราชการไทย (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2546: 3) แต่อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี 2545 - 2549 ได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์หลายประการเมื่อนำ นโยบายปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติ เช่น ประเด็นการลดขนาดองค์กรภาครัฐที่ควรปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้ เล็กคล่องตัว แต่รัฐบาลกลับขยายระบบราชการให้ใหญ่ขึ้น โดยการเพิ่มกระทรวง จาก 15 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง และแม้จะมีการจัดกลุ่มภารกิจ แต่ยังคงขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือยังมีความลักลั่นกันอยู่มาก นอกจากนี้ การปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ยังส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอีกลักษณะหนึ่ง ทำให้ขาดความ เชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนการบริหารงานในส่วนภูมิภาคนั้นมิได้มี การปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคด้วยแต่อย่างใด ดังนั้นการบริหารงานในส่วนภูมิภาคจึงขาดความชัดเจน

ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เนื่องจากยังไม่มีกรอบกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้การปฏิบัติราชการ และการบริการประชาชนเป็นไปด้วยความล่าช้า นอกจากนี้ผลจากการที่ส่วนราชการหลายแห่งยุบจากราชการ ส่วนภูมิภาคไปเป็นราชการส่วนกลางในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ เพราะราชการส่วน ภูมิภาคต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลางเป็นหลัก ไม่มีการมอบอำนาจ ทำให้จังหวัดขาดเครื่องมือในการบริหารจัดการ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาและบริหารจัดการ กลายเป็นว่ามีเฉพาะหน้าที่และความรับผิดชอบ แต่การสั่งการ ยังขึ้นอยู่กับส่วนกลาง (อลงกต วรกี, 2548: 23-24)

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดขนาดใหญ่ เป็นศูนย์กลางความเจริญในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองที่มีความสำคัญในการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคเหนือ มีหน่วยงานจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จำนวนมาก โดยแบ่งเป็น หน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 144 หน่วยงาน หน่วยงานส่วนภูมิภาค จำนวน 27 หน่วยงาน หน่วยงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 218 หน่วยงาน และรัฐวิสาหกิจ จำนวน 27 หน่วยงาน (ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัดเชียงใหม่, 2550 : 3) ที่สำคัญจังหวัดเชียงใหม่ยังเป็นหนึ่งในจังหวัดหลักนำร่องที่ได้ดำเนินการ จัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย และจากกรอบการพัฒนา จังหวัดเชียงใหม่ แสดงให้เห็นว่าการกำหนดทิศทางและแผนพัฒนาจังหวัดมีการนำแนวคิดกระแสหลักทั้งสอง ดังที่กล่าวมาข้างต้นมาประยุกต์ใช้ โดยปรากฏชัดเจนจากการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550-2554) ในส่วนการวางแผนยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการ ซึ่งมีพันธกิจคือ “ประชาคม เชียงใหม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการและพึงพอใจการให้บริการภาครัฐ” กล่าวคือ การมุ่งสร้างองค์การ คุณภาพจาก 2 ปัจจัย ได้แก่ ประชาชนมีส่วนร่วมพัฒนาตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประชาชน พึงพอใจกับการให้บริการภาครัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลต่อหน่วยงานในจังหวัดเชียงใหม่ กล่าวคือการพัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรภาครัฐที่มีระบบบริหารตามหลักธรรมาภิบาล และเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นยุทธศาสตร์ทันสมัยและ มีความพร้อมส่งมอบบริการสาธารณะที่ดีสู่ประชาชน (สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่, 2550: 49) อย่างไรก็ตาม ผล การดำเนินการพัฒนาระบบราชการตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ ที่ผ่านมา พบว่าเป็นการมุ่งเน้นและให้ความสำคัญที่การพัฒนาวัตกรรมการให้บริการและการสร้างความเป็น เลิศในการพัฒนาบริการสาธารณะเป็นหลัก เพื่อสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการประชาชน ซึ่งในปีงบประมาณ 2547-2550 ที่ผ่านมา มีจำนวนกระบวนงานที่ถูกประเมินผลในความรับผิดชอบของจังหวัดเชียงใหม่แล้วทั้งสิ้น 695 กระบวนงาน รวมถึงการพัฒนารูปแบบการให้บริการประชาชนด้วยการจัดให้มีศูนย์บริการร่วมหรือการพัฒนาบริการร่วมรูปแบบ เคาต์เตอร์บริการประชาชน ซึ่งนับเป็นแห่งแรกในส่วนภูมิภาคและเป็นแห่งที่สองที่ได้นำเอารูปแบบการบริการ ในลักษณะดังกล่าวมาดำเนินการ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมทั้งสิ้น 27 หน่วยงาน และมีกระบวนงานที่ให้ บริการจนถึงปีงบประมาณ 2550 ทั้งสิ้น 39 งานบริการ (จังหวัดเชียงใหม่, 2551: 1-2) ผลของการปฏิรูประบบ ราชการที่ผ่านมาทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและจำนวนหน่วยงาน อันเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการใน 7 ลักษณะ ได้แก่ การยุบหน่วยงานเดิม การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ การรวมหน่วยงานเดิมกับหน่วยงานใหม่ การรวมหน่วยงานเดิมด้วยตนเอง การลด-เพิ่มภารกิจหน่วยงานเดิม การถ่ายเทบุคลากรระหว่างหน่วยงาน และการแก้ไขกฎหมายรองรับหน่วยงานเดิมและหน่วยงานใหม่ ซึ่งการปรับเปลี่ยนดังกล่าวที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้รับบริการ อย่างแน่นอน

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมา จึงทำให้ผู้วิจัยเห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีความเหมาะสมในแง่การเป็นตัวแทนการศึกษาผลสืบเนื่องจากการนำนโยบายปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาคได้เป็นอย่างดี โดยมุ่งทำการศึกษาระหว่างหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่มีรูปแบบและวิธีการที่ใช้ในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการอย่างไรจากผลของการปฏิรูประบบการบริหารราชการในช่วงปี 2545 – 2550 เพื่ออธิบายถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้รับบริการจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารราชการในช่วงระยะเวลา 5 ปีหลังการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งแม้ว่าจะยังคงพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูประบบราชการและการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ก็ตาม กระนั้นภาครัฐยังมีความจำเป็นที่ต้องเดินหน้าปฏิรูประบบราชการต่อไป โดยต้องค่อย ๆ ปรับแต่งอย่างมีขั้นตอนเป็นระยะ ๆ เนื่องจากระบบราชการไทยมีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนานและสั่งสมฝังรากลึก ทั้งทัศนคติและพฤติกรรมจนกลายเป็นวัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงคงไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ประเด็นความสำคัญในเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐ นั่นคือ การแสวงหารูปแบบการบริหารราชการที่เหมาะสมกับหน่วยงานภาครัฐที่จะสามารถธำรงรักษาให้ระบบราชการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้เป็นอย่างดี รวมไปถึงจะทำอย่างไรให้เกิดความสมดุลระหว่าง 2 กระแสแนวคิดหลักอันได้แก่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดประชาธิปไตยแนวใหม่ที่ต่างก็มีผลต่อการปฏิรูประบบราชการไทยในปัจจุบัน ซึ่งผลการศึกษาที่ได้จากหน่วยงานภาครัฐตามกรณีตัวอย่างสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบททางสังคมที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐของไทยที่กำลังดำเนินการอยู่ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการที่ใช้ในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่
- 2) เพื่อศึกษาผลของการปฏิรูประบบการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ในช่วงปี 2545 – 2550
- 3) เพื่ออธิบายผลกระทบจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่

### วิธีการวิจัย

ใช้วิธีการวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยแบ่งเป็น

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์ตัวแทนหน่วยงาน อันได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าฝ่ายงานหรือนักวิชาการของสำนักงาน ซึ่งการสัมภาษณ์เป็นทั้งแบบมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้าง รวมถึงการสังเกต ประกอบกับการวิจัยเอกสารที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานนั้น ซึ่งผู้วิจัยเน้นการบรรยายเชิงพรรณนา เพื่อทำความเข้าใจถึงรูปแบบและวิธีการที่ใช้ในการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ ได้ชัดเจนมากขึ้นจากหน่วยงานกรณีศึกษาที่ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงหรือตามวัตถุประสงค์จำนวน 10 หน่วยงาน โดยจำแนกประเภทของหน่วยงานตามลักษณะการดำเนินการคือ กลุ่มที่ 1 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการประชาชน ได้แก่ 1) สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ 2) สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่

3) สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ 4) สำนักงานหนังสือเดินทางจังหวัดเชียงใหม่ 5) ที่ทำการปกครองอำเภอ อำเภอเมืองเชียงใหม่ กลุ่มที่ 2 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ชี้แจงนโยบายและกำกับดูแล 1) สำนักงานเกษตร จังหวัดเชียงใหม่ 2) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ 3) สำนักงานโยธาธิการ และผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ 4) สำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 2 5) สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่

**2. การวิจัยเชิงปริมาณ** ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถาม เพื่อสำรวจความคิดเห็นของหัวหน้า ส่วนราชการถึงผลการดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2545-2550 และการศึกษาถึงผลกระทบ การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2550 จากเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนผู้รับบริการ

1) กลุ่มตัวอย่างผู้เป็นตัวแทนของหน่วยงานตัวอย่างทั้งสิบแห่ง ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 10 คน โดยได้ทำการแจกแบบสอบถามให้เฉพาะหัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนหน่วยงาน

2) กลุ่มตัวอย่างผู้ที่ได้รับผลกระทบ จำนวน 350 คน ได้แก่ ข้าราชการและประชาชน ได้ทำการเลือก กลุ่มตัวอย่างแบบโควตา (Quota Sampling) จากแต่ละหน่วยงาน และจำแนกกลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ ออกตามลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ กลุ่มแรก คือหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ให้บริการประชาชน ได้แก่ ประชาชนที่ใช้บริการในแต่ละหน่วยงาน ๆ ละ 50 คน รวมทั้งสิ้น 250 คน กลุ่มที่สอง คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ชี้แจงนโยบายและกำกับดูแล ได้แก่ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ในแต่ละหน่วยงาน ๆ ละ 20 คน รวมทั้งสิ้น 100 คน

## ผลการวิจัย

### ส่วนที่ 1 รูปแบบและวิธีการบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐ

การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 มีผลอย่างมากต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหาร ราชการในหน่วยงานกรณีศึกษาทั้ง 10 แห่ง โดยหน่วยงานส่วนใหญ่ล้วนมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นเมื่อนโยบาย การปฏิรูประบบราชการมีผลบังคับใช้ ณ วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 โดยหน่วยงานที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง จากระดับกระทรวง กรม ซึ่งมีผลต่อโครงสร้างองค์กร ทั้งลักษณะการตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ การโอนหน่วยงาน การรวมหน่วยงานเดิมกับหน่วยงานใหม่ การยุบหน่วยงานบางส่วน มีทั้งหมด 4 แห่ง ได้แก่ สำนักงานพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ และ สำนักงานสรรพากรเชียงใหม่พื้นที่ 2 ส่วนสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า มีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างเช่นกัน แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานภายในสำนักงาน โดยมีการแบ่งเป็น ฝ่ายงานใหม่ ให้มีความชัดเจนเฉพาะด้านมากขึ้น ส่วนหน่วยงานที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารใด ๆ มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย เช่น การขยาย-ลดส่วนงาน การเพิ่ม-ลดภารกิจบางส่วน การถ่ายโอนภารกิจ ให้ภาคเอกชนหรือท้องถิ่น มีทั้งหมด 5 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานขนส่ง จังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานหนังสือเดินทาง (ชั่วคราว) เชียงใหม่ และ ที่ทำการ ปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่

จากหน่วยงานทั้งหมด 10 หน่วยงาน พบว่ามี 3 หน่วยงานที่มีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้กับภาค เอกชนหรือท้องถิ่น คือสำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ที่ซีกลโกตลาดเข้าร่วมในการบริหารจัดการตามแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ การโอนภารกิจในการตรวจสภาพรถให้อู่เอกชนเข้ามาดูแลแทน เพื่อความสะดวก แก่ประชาชนและการประหยัดทรัพยากรการบริหารของหน่วยงาน เช่นเดียวกับสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่



ที่ซักกลไกตลาด โดยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนสำนักงานที่ดินโดยการออกใบอนุญาตจัดตั้งสำนักงานช่างรังวัดเอกชนและการออกใบอนุญาตเป็นช่างรังวัดเอกชน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้มากขึ้น และทั่วถึง ในขณะที่ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ได้ถ่ายโอนภารกิจบางส่วนที่เคยรับผิดชอบในเรื่องการสงเคราะห์ครอบครัวประเภท เบี้ยยังชีพคนพิการ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ให้กับท้องถิ่นดำเนินการแทน เพราะท้องถิ่นมีความเหมาะสมมากกว่าที่จะบริหารจัดการ และเมื่อพิจารณาภาพรวมของหน่วยงานกรณีศึกษาทั้ง 10 แห่งพบว่า มีถึง 9 หน่วยงานจากทั้งหมดที่ล้วนมีการเปลี่ยนแปลงและได้รับผลกระทบจากนโยบายปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงกระบวนการ การนำเทคนิคเครื่องมือต่าง ๆ มาพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน การพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งมีเพียงหนึ่งหน่วยงานเท่านั้นที่นโยบายปฏิรูประบบราชการไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารราชการ คือ สำนักงานหนังสือเดินทาง (ชั่วคราว) เชียงใหม่ เนื่องด้วยหน่วยงานมีลักษณะการบริหารเฉพาะตัว ซึ่งเป็นการบริหารงานร่วมกับบริษัทเอกชนโดยใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่และการจ้างเหมาเอกชน สำนักงานหนังสือเดินทาง (ชั่วคราว) เชียงใหม่จึงเป็นหน่วยงานที่มีรูปแบบการบริหารงานที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างชัดเจน อีกทั้งยังเป็นการดำเนินงานที่หน่วยงานปฏิบัติอยู่แล้วก่อนที่นโยบายปฏิรูประบบราชการมีผลบังคับใช้

**ส่วนที่ 2 ผลของการปฏิรูประบบบริหารราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ ในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2550**

ผลของการปฏิรูประบบการบริหารราชการของหน่วยงานราชการตัวอย่าง พบว่า หน่วยงานราชการทั้งหมดยอมรับต่อแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2550 ที่ผ่านมา ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการบริหารงานในหน่วยงานราชการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน 1) การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ผลการปฏิรูประบบราชการที่พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงในระดับน้อย คือ การบริหารงานราชการให้มีประสิทธิภาพด้วยการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ เพื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการบริหารเงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ

จากการศึกษาหน่วยงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 10 แห่ง มีหน่วยงานจำนวน 6 แห่ง หรือ คิดเป็น 6 ใน 10 ของหน่วยงานทั้งหมด มีความเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการมีความเหมาะสมกับรูปแบบการบริหารงานของหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานทั้ง 6 แห่ง ได้แก่ สำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานหนังสือเดินทาง (ชั่วคราว) จังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานขนส่งจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเชียงใหม่ และสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้บริหารของสำนักงานประกันสังคมให้ความเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยงาน ดังนั้นจึงมีความเหมาะสมกับหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน เพราะช่วยพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนให้มีมาตรฐานและเกิดความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ ผู้บริหารสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ก็เห็นด้วยว่าการนำนโยบายปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติของหน่วยงานเป็นการช่วยปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในสำนักงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ผู้บริหารของสำนักงานอุตสาหกรรมให้ความเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการทำให้เกิดการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ทำให้หน่วยงานมีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจนขึ้น แต่ขณะเดียวกันมีหน่วยงานอีก 4 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 40 ที่เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการไม่มีความเหมาะสมกับรูปแบบการบริหารงาน

ของหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ สำนักงานเกษตรจังหวัดเชียงใหม่ และสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 2 โดยผู้บริหารสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่าการปฏิรูประบบราชการที่ผ่าน เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างส่วนราชการที่ผิดพลาด เพราะเป็นการรวมหน่วยงานสองหน่วยงานที่ทำงานคนละด้านเข้าด้วยกันเป็นหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน นอกจากนี้ผู้บริหารหน่วยงานอีก 3 แห่ง ได้แก่ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองเชียงใหม่ และสำนักงานประกันสังคมจังหวัดเชียงใหม่ยังให้ความเห็นไปในทางเดียวกันว่าการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันยังไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนราชการในระดับภูมิภาคอย่างแท้จริง การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการ แต่ยังไม่มีการปรับแก้กฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานราชการมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นจึงเกิดปัญหาในระดับปฏิบัติการ ขณะที่ผู้บริหารของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เชียงใหม่ 2 มีความเห็นว่าการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ละเอียดเกินไป ทำให้เกิดเป็นภาระงานและแรงกดดันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน

### ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

หน่วยงานภาครัฐทั้งหมดมีการยอมรับต่อการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการไทย แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นด้วยต่อการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการและเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีผลดีและเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการ เนื่องจาก 1) ทำให้ระบบราชการมีการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน 2) เป็นการช่วยแก้ปัญหาเดิม ๆ ในระบบราชการได้ 3) ทำให้เกิดการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการขึ้นในการบริหารงานราชการ 4) ทำให้การบริหารราชการสามารถวัดวัดความสำเร็จของงานได้เป็นรูปธรรม 5) เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการลง ทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น 6) เป็นการลดภารกิจที่ไม่มีมีความจำเป็นด้วยการจ้างเหมาเอกชนเข้ามาดำเนินการแทน เพื่อให้หน่วยงานราชการมุ่งที่ภารกิจหลักหรือภารกิจที่มีความสำคัญแทนได้ 7) การถ่ายโอนภารกิจช่วยลดต้นทุนการบริหารงานของหน่วยงาน เป็นการประหยัดทรัพยากร และลดปัญหาจากข้อจำกัดเรื่องกำลังคนในระบบราชการ และลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้างอีกด้วย 8) ช่วยให้หน่วยงานราชการมีความสามารถในการแข่งขันและมีความทันสมัยด้วยการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการพัฒนาคุณภาพงานราชการ 9) ช่วยปรับเปลี่ยนระบบราชการให้สามารถทำงานได้เท่าทันสถานการณ์ปัจจุบัน 10) ช่วยปรับปรุงให้ระบบราชการมีการทำงานที่ทันสมัยสอดคล้องกับสภาวะโลก

ในส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและประชาชนต่างมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่าการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีผลดีขึ้นในประเด็นที่ช่วยทำให้หน่วยงานมีการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน โดยถือว่าประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าที่ต้องได้รับความพึงพอใจสูงสุด แต่ขณะเดียวกันประชาชนกลับมีความเห็นว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีผลอย่างมากต่อประเด็นการนำแนวคิดการบริหารธุรกิจมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะของประชาชนจากพลเมืองไปเป็นลูกค้า และทำให้ประชาชนมีฐานะเป็นลูกค้าผู้รับบริการมากกว่าพลเมืองผู้ร่วมดำเนินการ รวมทั้งยังทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมและความตื่นตัวต่อส่วนรวม

ส่วนที่ 4 ผลกระทบจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่

ผลการศึกษาและการสำรวจผลกระทบจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการในหน่วยงานราชการในงานวิจัยชิ้นนี้ พบว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่งผลกระทบต่อทางบวกแก่ผลปฏิบัติงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 1) การปรับปรุงกฎระเบียบ 2) การวางแผนการดำเนินงาน 3) ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน 4) การทบทวนผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินผล 5) การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ทันสมัย 6) การพัฒนาและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่ามีทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือผลกระทบทางบวก ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่ได้ทำงานในหน้าที่ที่ตรงกับความรู้ความสามารถ 2) เจ้าหน้าที่มีความพึงพอใจกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายในปัจจุบัน 3) เจ้าหน้าที่สามารถทำงานที่ได้รับมอบหมายจนสำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายเสมอ และผลกระทบทางลบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่ 1) ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ต่อการทำงานได้อย่างเป็นอิสระ 2) การได้รับคำตอบแทนและสวัสดิการที่ไม่เหมาะสมกับความสามารถและงานที่ได้รับมอบหมาย ขณะที่ประชาชนมีความเห็นด้วยต่อการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ว่าส่งผลดีขึ้นต่อการปฏิบัติงานราชการในทุกด้าน โดยผลการศึกษาพบว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีผลกระทบต่อความพึงพอใจของประชาชนในทุกด้านของคุณภาพการให้บริการประชาชน แต่ขณะเดียวกันกลับพบว่า แนวคิดดังกล่าวมีผลกระทบต่อโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เนื่องจากรูปแบบการบริหารจัดการไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประเด็นที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ได้แก่ 1) การร่วมกำหนดนโยบายหรือการทำประชาพิจารณ์ของประชาชน ก่อนมีการดำเนินงานที่สำคัญของหน่วยงานราชการ 2) โอกาสการเข้าร่วมประชุมของประชาชน เพื่อเสนอความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานราชการ 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อชุมชนมีปัญหามาจากผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อแก้ไขปัญหาพร้อมกับหน่วยงาน และ 4) การเปิดช่องทางหรือโอกาสเข้าร่วมทำกิจกรรมที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานราชการ เพราะทำให้ประชาชนมีโอกาสมาร่วมในการพัฒนาระบบราชการน้อยในด้านการมีระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่ให้ประชาชนร่วมตรวจสอบ ทั้งที่ประชาชนมีความเต็มใจและกระตือรือร้นที่จะร่วมพัฒนาระบบราชการไทยในระดับมาก

## สรุป

### ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของผู้วิจัย มีดังนี้

1. ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารระบบราชการที่ระบุไว้ในนโยบายอย่างชัดเจนในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงานราชการไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะที่เท่าเทียมและครอบคลุมในทุกหน่วยงาน เนื่องด้วยการปฏิบัติงานราชการจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน หน่วยงานราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้หากไม่มีการมอบหมายภารกิจงานให้ตามนโยบาย ซึ่งในช่วงการปฏิรูประบบราชการในขณะนี้ยังมีเพียงพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และกฎหมายทั้งสองฉบับ เช่นเดียวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการมอบหมายภารกิจแต่ขาดข้อบังคับกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมาให้ ดังนั้นการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในหน่วยงานราชการ

ควรคำนึงถึงข้อจำกัดบางประการของระบบราชการ และผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งครอบคลุมไปถึงกระบวนการและวิธีการบริหารราชการแบบใหม่ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เพื่อรองรับกระบวนการปฏิบัติงานราชการและการดำเนินการต่าง ๆ ในอนาคต เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงตามเจตจำนงของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ประสบความสำเร็จเช่นในหลายประเทศ

2. การนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ได้แก่ การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการที่มีส่วนอย่างมาก ในการกระตุ้นให้หน่วยงานราชการเกิดความตื่นตัวและทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานมากขึ้น ทว่าการนำเครื่องมือการบริหารจัดการต่าง ๆ มาปรับใช้ในหน่วยงานราชการในปัจจุบันยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติจริงในทุกหน่วยงาน มีบางหน่วยงานขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เครื่องมือให้ถูกต้อง ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมาย หรือมีการเพิกเฉยต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจาก การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัตินั้นไม่มีผลใด ๆ ต่อการให้คุณให้โทษในทางปฏิบัติราชการในปัจจุบัน ดังนั้นหน่วยงานราชการที่เอจจริงเอจจังในการปฏิบัติจึงเกิดจากภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาและลักษณะการบริหารงานในหน่วยงานเป็นหลัก ดังนั้นการนำเทคนิคการบริหารจัดการมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ภาครัฐควรพิจารณาถึงระบบสนับสนุนในการส่งเสริมให้เครื่องมือการบริหารที่นำมาใช้ให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมด้วย

3. การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น โดยราชการส่วนกลางยังคงมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลและมีอำนาจในการควบคุมสั่งการเช่นเดิม ดังนั้นอุปสรรคสำคัญของการปฏิรูประบบราชการที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจที่แท้จริงยังไม่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย แม้ว่าการแก้ไข ปัญหาการรวมอำนาจของส่วนกลางทำได้โดยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์หลายประการ ไม่ว่าจะเป็น การเป็นหน่วยงานที่เพิ่งตั้งใหม่ ยังไม่มีความเข้มแข็งในการบริหารงาน การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเทียบเคียงกับส่วนกลาง ความไม่ต่อเนื่องในการบริหารงานด้วยวาระทางการเมือง รวมไปถึง ความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการเงินงบประมาณ อย่างไรก็ตามข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่าง ๆ เป็นเพียงข้ออ้างสำคัญ ในการหวงอำนาจของส่วนกลาง เนื่องด้วยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่มีรูปแบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดและเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารเงินงบประมาณด้วยตนเอง ฉะนั้นระบบราชการควรประเมินความพร้อมและพิจารณาข้อจำกัดของแต่ละท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจงานจากส่วนกลาง โดยบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานท้องถิ่น ด้วยการให้ท้องถิ่นทำหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และส่วนกลางมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาและกำกับดูแล ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการภาครัฐได้ตอบสนองประชาชนมากยิ่งขึ้น

4. ผู้วิจัยเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันมุ่งเน้นไปที่การปรับโครงสร้างการบริหารและการนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับปรุงวิธีการบริหารราชการมากกว่าการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและพฤติกรรมของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นระบบราชการส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่ประเด็นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นเรื่องขององค์กรและการจัดการเป็นหลัก แต่กลับละเลยในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและพฤติกรรมของบุคลากร ซึ่งแท้จริงแล้วพฤติกรรมองค์กรหรือบุคลากร มีความสัมพันธ์โดยตรงกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หากระบบราชการมีระบบสนับสนุนหรือการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยจิตสำนึกแทนที่การใช้เทคนิคการบริหารหรือการควบคุมกดดัน



จะช่วยลดผลกระทบทางลบในด้านความเครียดและความกดดันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ รวมถึงเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมบุคลากรยังทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในลักษณะถาวร มีใช้การทำงานไปตามรูปแบบเทคนิคการบริหารหรือการควบคุม ซึ่งหากไม่มีความเข้มงวดกดดัน ผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นก็มีสภาวะชั่วคราวเท่านั้น เมื่อไม่มีการกำกับควบคุม การปฏิบัติงานก็กลับไปอยู่ในสภาพเดิมเช่นในอดีต

5. จากผลการศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ยังไม่ก่อให้เกิดผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมตามแนวทางที่ระบบราชการคาดหวังมากเท่าที่ควร เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมาจากการผลักดันจากฝ่ายการเมือง และการขึ้นำในการดำเนินการจากข้าราชการเป็นหลัก ขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการยังมีน้อย ทำให้การปฏิรูประบบราชการขาดการบูรณาการร่วมกันจากภาครัฐ ระบบราชการ และประชาชน การบริหารงานจึงขาดกระบวนการตรวจสอบจากประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง การปฏิบัติราชการในปัจจุบันจึงเป็นการบริหารงานที่ขาดการตรวจสอบจากรอบด้าน เพราะขาดการถ่วงดุลตรวจสอบจากภาคประชาชนนั่นเอง ดังนั้นในการปฏิรูประบบราชการที่มีประสิทธิภาพควรสร้างให้เกิดวัฒนธรรมร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยมุ่งสร้างจิตสำนึกในหมู่ประชาชนให้ตระหนักถึงการเป็น "เจ้าของ" อย่างแท้จริง ส่วนภาครัฐเองต้องมีการดำเนินงานที่โปร่งใส พร้อมรับต่อการตรวจสอบจากภาคประชาชน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงที่ครบทั้งสามมิติตามปณิธาน การบริหารจัดการภาครัฐที่ต้องการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โปร่งใส และก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ด้วยเหตุแห่งการปฏิรูประบบราชการ การปฏิบัติการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และการตรวจสอบถ่วงดุลจากภาคประชาชน

6. แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ได้รับความนิยมและมีอิทธิพลอย่างแพร่หลายในการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นนิวซีแลนด์ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น แม้ว่าจะมีหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับปรุงและพัฒนาระบบราชการ แต่การเทียบเคียงความสำเร็จในการนำแนวคิดใด ๆ มาใช้ในการบริหารงาน ควรพิจารณาทำความเข้าใจแนวคิดและเรียนรู้การปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของไทยด้วย เนื่องจากระบบราชการในต่างประเทศและประเทศไทยมีวัฒนธรรมและข้อจำกัด รวมถึงปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกัน ย่อมมีผลต่อการนำไปใช้ต่างกัน เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ขึ้นในการบริหารราชการไทยต่อไปในอนาคต ซึ่งการนำแนวคิดการบริหารใด ๆ มาใช้ หากไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะองค์กรแล้ว ผลที่เกิดขึ้นย่อมเลวร้ายกว่าการไม่ดำเนินการใด ๆ เลย

### เอกสารอ้างอิง

- กองทัพ เคลือบพนิชกุล. (2546). การปฏิรูประบบราชการไทย เพื่อก้าวเข้าสู่ราชการยุคใหม่. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี.เจ.เพลท โปรเวสเซอร์.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2545). การปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ: บ้านพระอาทิตย์.
- ดิน ปรัชญพฤทธิ์. (2535). รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ: เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2545). การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- \_\_\_\_\_ . (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่. กรุงเทพฯ: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด.

- \_\_\_\_\_ . (2544). **ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ: บริษัทเลิศชัยการพิมพ์ จำกัด.
- ทวีศักดิ์ สูทกวาทิน. (2550). **เอกสารประกอบการประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับประเทศ ครั้งที่ 1 เรื่อง การถ่ายโอนความสามารถด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์จากองค์การกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐให้กับหัวหน้าส่วนราชการ**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บัญชา แข็งขัน. (2545). **ระบบราชการใหม่ ดัชนีวัดความสำเร็จนโยบายทักษิณ**. **ไทยโพสต์** (ฉบับวันที่ 10 มิถุนายน): 8.
- ปรัชญาชัย ดัชฎยาวัตร. (2545). **“ปฏิรูประบบราชการ ประชาชนต้องมีส่วนร่วม**. **ไทยโพสต์** (ฉบับวันที่ 18 กุมภาพันธ์): 2.
- ปรัชญา เวลารักษ์. (2540). **ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต**. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์.
- พัชรี สีโรส, บรรณาธิการ. (2546). **การปฏิรูประบบราชการ: หลากหลายมุมมอง**. กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม. (2536). **แนวทางการปฏิรูปภาคราชการที่จะบังเกิดผลอย่างจริงจังและยั่งยืน**. ค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2549 จาก <http://library2.parliament.go.th/edmsweb/temp/img4934317497.pdf>.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2545). **การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่และข้อวิพากษ์**. กรุงเทพฯ: บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2548). **การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย: สองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ ลูกค้า หรือ พลเมือง**. **รัฐศาสตร์สาร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. ปีที่ 26, (ฉบับที่ 2), หน้า 35-86.
- ศรีรัฐ โกวงศ์. (2541). **การเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการบริหารรัฐกิจ: บทสำรวจสถานการณ์ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตของระบบราชการพลเรือนไทย**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ. (2546). **เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2546 เรื่องการปฏิรูประบบราชการเอื้ออาทร**. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมเกียรติ ศรีลัมภ์. (2547). **การปฏิรูประบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประดิพัทธ์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2546). **รายงานการวิจัยเรื่องการสำรวจการรับรู้ทัศนคติต่อโครงการปฏิรูประบบราชการ และระดับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ**. กรุงเทพฯ: คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อลงกต วรกี. (2548). **การปฏิรูประบบราชการ: ก้าวไปข้างหน้าหรือถอยหลังเข้าคลอง**. **รัฐสภาสาร**. ปีที่ 53 ประจำเดือนเมษายน, หน้า 7-37.
- Osborne D, & Gaebler T. (1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public sector**. Addison-Wesley Publish Co.,
- Peters, B.G. (1994). **New visions of government and the public service**. In **New Paradigms for government: Issues for changing public service**. California: Jossey-Bass Inc.
- \_\_\_\_\_ . (1995). **The Politics of Bureaucracy**. New York: Longman Publishers USA..