

ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการไทย: ครบรอบ 10 ปี (พ.ศ.2545-2555)

An achievement of the reform Thailand:
Anniversary 10 years (2002-2012 B.C.)

ดร. วรรินทร์ อินทรพรหม*

บทคัดย่อ

ประเทศไทยนับตั้งแต่อดีต มีการปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญๆ มาแล้ว 3 ครั้งด้วยกัน โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ครั้งที่ 2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 และครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ.2545 โดยในครั้งล่าสุดนี้ได้กำหนดแนวทางการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยใหม่มาใช้ เพื่อแก้ปัญหาระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยทางการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยใหม่ นั้นให้ความสำคัญกับรูปแบบองค์การภาครัฐสมัยใหม่และมุ่งตอบสนองความต้องการทางสังคม ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการไทยครบรอบ 10 ปี ในปี 2555 ใน 16 ประเด็นหลักตามแนวคิดของการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยใหม่ ผลการประเมิน พบว่า มีเพียง 3 ประเด็นเท่านั้นที่ผ่านการประเมิน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545 ผ่านไป 10 ปี นั้นไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูป ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาทบทวนและปรับปรุงการปฏิรูประบบราชการอีกครั้ง ไม่ควรปล่อยให้คืนสภาพเป็นระบบราชการแบบดั้งเดิมเหมือนในปัจจุบัน

คำสำคัญ: ผลสัมฤทธิ์ การปฏิรูประบบราชการไทย

* อาจารย์ประจำสาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

Abstract

In the past. Change or reform key to three times with each other for the first time in the Ayutthaya period. Her Trailokkanat 2 Rattanakosin period. In the reign of King Rama V Rama the fifth and the third by the year 2002, in recent times this has led to the reform in the modern era. To solve the problem of traditional bureaucracy. By the reform in the modern era. Then focus on the public sector and to meet the needs of modern society. Achievement of the reform Thailand 10th Anniversary year in 2012 in 16 key concepts of the reform era in the assessment found that only three issues with the assessment. Therefore, it is concluded that the 2002 reform Thailand over the last 10 years without success, the spirit of reform, so the government should review and update the reform again. Should not be released back into the traditional system of government as it is today.

Keywords: an achievement, reform Thailand

บทนำ

“ระบบราชการ” คือ เครื่องมือหรือกลไกสำคัญของรัฐบาล ที่ใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรือง อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยดำรงอยู่ได้ราบเทาทุกวันนี้เพราะระบบราชการเป็นตัวจักรสำคัญที่ช่วยให้เกิดความผาสุกกับประเทศชาติและประชาชนในด้านต่างๆ ตลอดจนช่วยให้ประเทศมีความก้าวหน้าและพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ดังนั้นเมื่อสถานการณ์โลกเกิดการเปลี่ยนแปลง การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารและการปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เพราะถ้าหากประเทศไทยยังคงบริหารประเทศด้วยระบบราชการแบบเดิม จะเป็นการล้าหลังและด้อยประสิทธิภาพ อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาได้

1. วิวัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการไทย

ประเทศไทยนับตั้งแต่อดีต มีการปรับเปลี่ยนหรือปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญๆ มาแล้วสามครั้งด้วยกัน โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงริเริ่มให้มีการจัดระเบียบการปกครองแบบ “จตุสดมภ์” เพื่อสร้างการบริหารของกรุงศรีอยุธยาให้มีประสิทธิภาพ โดยแบ่งเป็นฝ่ายทหาร (กลาโหม) และฝ่ายพลเรือน (จตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา) และใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5

ทรงปฏิรูประบบราชการอีกครั้งด้วยเหตุผลสำคัญคือเพื่อความทันสมัย และเป็นการป้องกันรักษาชาติบ้านเมืองให้พ้นอันตราย ที่เกิดจากการคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก พระองค์ทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ แล้วจัดระบบราชการด้วยการแบ่งส่วนราชการแบบใหม่เป็น กระทรวง ทบวง กรม แบบชาติตะวันตก และใช้ระบบนี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบราชการ ครั้งสำคัญอีกครั้งเป็นครั้งที่สามในปี พ.ศ.2545 ด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จนมีกระทรวงเกิดขึ้นใหม่รวมของเก่าเป็น 20 กระทรวง

2. สาเหตุของการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545

การปฏิรูประบบราชการ ในปี พ.ศ.2545 มีเหตุผลสำคัญในการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้เนื่องจากปัญหาหลัก 3 ด้านคือ ปัญหา ของระบบราชการ ปัญหาของตัวข้าราชการและปัญหาของประชาชน (ศรุตฯ สมพงษ์ และวัชรินทร์ อินทพรหม, 2548) “ปัญหาของระบบราชการ” ประการแรก คือ “ปัญหาด้านโครงสร้าง” ที่มีขนาดใหญ่โต ข้ำซ้อนและมีอัตรากำลังจำนวนมากเกินไป ทำให้ประสบปัญหาด้านค่าใช้จ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ประการที่สองคือ การบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้อำนาจในการตัดสินใจอยู่ส่วนกลางมากเกินไป ประการที่สามคือ มีกฎระเบียบที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินไป ทำให้ล่าช้าในการบริหาร และประการสุดท้ายคือ มักจะยึดติดกับระบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการ “ด้านปัญหาของตัวข้าราชการ” ประการแรกคือ ปัญหาเรื่องการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ทำให้สูญเสียงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ไปเป็นจำนวนมาก ประการที่สองคือ กำลังคนภาครัฐไม่มีคุณภาพ ทำให้ข้าราชการไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมักยึดติดกับการทำงานแบบเดิม ประการที่สามคือข้าราชการมีรายได้ต่ำ ทำให้เกิดสถานะสมองไหลและไม่ต้องการรับราชการ ประการที่สี่คือการขาดความกระตือรือร้น

ในการทำงานเพราะการเข้าสู่ระบบราชการง่ายและออกยาก ประการสุดท้ายคือ ปัญหาทัศนคติและค่านิยมดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ทำให้ข้าราชการไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร รวมทั้งการต้องเคารพในระบอบอาวุโสของการทำงาน ทำให้ข้าราชการรุ่นใหม่ไม่สามารถแสดงศักยภาพในการทำงานได้อย่างเต็มที่ ส่วน “ด้านปัญหาของประชาชน” นั้นคือ เกิดจากการที่ประชาชนเองไม่สนใจสิทธิอันชอบธรรมของตนเอง ปล่อยให้ข้าราชการเอารัดเอาเปรียบ รวมถึงไม่สนใจจะติดตามตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ และมักจะวิงวาทพรรคพวกเส้นสายก่อนที่จะติดต่อกับราชการหรือหยิบบ่นสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้ระบบราชการถูกมองในภาพรวมว่าไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกและรองรับความต้องการของประชาชนและสังคมได้ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูประบบราชการใหม่อีกครั้ง จึงเป็นที่มาของการปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ. 2545 เพื่อแก้ไขปัญหาระบบราชการ ทั้งในด้านโครงสร้างและตัวข้าราชการ โดยเฉพาะทัศนคติและค่านิยมดั้งเดิมของข้าราชการ อันจะส่งผลต่อพฤติกรรมของข้าราชการในด้านต่างๆ

การปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้ระบบราชการไทยสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกได้ ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารงานของระบบราชการ มีความโปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ และสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้นเพื่อให้การปฏิรูประบบราชการบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น จำเป็นต้องปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงที่เป็น “รูปธรรม” คือการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่สามารถวัดและเห็นได้อย่างชัดเจน เช่น การกระจายอำนาจ การปรับปรุงโครงสร้างให้ทันสมัย ยึดหยุ่นและคล่องตัวและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันเหตุการณ์ การปรับขนาดกำลังคนให้เหมาะสมกับภารกิจ การปราบปรามและลงโทษผู้ปฏิบัติงานที่ทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเฉียบขาดและรุนแรง การพัฒนาระบบบริหารที่เน้นผลสัมฤทธิ์ที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จของหน่วยงานได้ และใช้และพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นต้น ส่วนการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงด้านที่เป็น “นามธรรม” คือ การปรับเปลี่ยนในสิ่งที่วัดได้ยาก เช่น การปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของข้าราชการ ในการปฏิบัติงานมุ่งสู่การเป็นเลิศ มุ่งหวังที่จะให้หน่วยงานสังกัดให้เป็นองค์กรคุณภาพ เพื่อความอยู่รอดขององค์กร ด้วยมาตรการแก้ไขและส่งเสริมให้ข้าราชการมีคุณธรรมและจริยธรรมที่ดี ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งส่งเสริมให้ข้าราชการมีความกล้าหาญ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และสร้างนวัตกรรมใหม่ในการบริหารงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานและส่งเสริม ความก้าวหน้าในอาชีพ ผู้บังคับบัญชาต้องยึดหลักคุณธรรม ความรู้ ความสามารถเป็นหลัก มากกว่าจะคำนึงถึงอาวุโสอย่างเดียว ขณะเดียวกันการปฏิบัติงานของข้าราชการจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมและประชาชนให้มากขึ้น โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการปฏิรูประบบราชการ ปี พ.ศ. 2545 ด้านการปรับเปลี่ยนระบบและโครงสร้างที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ได้ดำเนินการไปจนเกือบจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว แต่การเปลี่ยนแปลงในด้านที่มีลักษณะเป็นนามธรรมสูงนั้น เป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะต้องใช้เวลาและเทคนิคเฉพาะในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมข้าราชการเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ว่าหลังจากปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 มาจนถึงปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงลักษณะที่เป็นนามธรรมสูง เช่น ทัศนคติของข้าราชการในการมุ่งสู่การเป็นเลิศตามเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพราะแม้ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนระบบหรือโครงสร้างขององค์กรไปไม่น้อยเพียงใดก็ตาม ถ้าคนในองค์กรไม่ปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน องค์กรนั้นก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปสู่องค์กรที่มีคุณภาพได้

แนวคิดการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญ แบ่งเป็น 2 ยุค คือ (1) แนวคิดการปฏิรูประบบราชการในยุคดั้งเดิม และ (2) แนวคิดการปฏิรูประบบราชการในยุคสมัยใหม่

1. การปฏิรูประบบราชการในยุคดั้งเดิม (Classic)

แนวคิด Bureaucracy ของ Max Weber (1947) เป็นแนวคิดการบริหารองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับขนาดขององค์การระบบราชการ จึงทำให้ Bureaucracy กลายเป็นแนวคิดระบบราชการในที่สุด

ปรัชญาของการ Weber ในการบริหารงานภาครัฐ หลักการพื้นฐาน 1.การแบ่งงานกันทำตามแนวราบ 2.การแบ่งงานกันทำตามแนวดิ่ง 3.การทำงานกันเป็นลายลักษณ์อักษร 4.กฎระเบียบ 5.การเลื่อนขั้นตำแหน่ง ตามหลักอาวุโส ความสามารถ 6.การแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน ผลลัพธ์สุดท้าย 1.การเพิ่มผลผลิต การเพิ่มความชำนาญงาน 2.ความถูกต้องในการทำงาน เกิดตัดสินใจที่สนองผลประโยชน์รวมขององค์การ 3.การทำงานขององค์การมีความต่อเนื่อง อ้างอิงได้ ไม่ขึ้นกับตัวคน 4.บรรลุการประสานงานระหว่างองค์การ 5.เกิดความแน่นอนในการทำงาน 6.ลดการสื่อสารที่ไม่จำเป็น 7.สร้างกรอบพฤติกรรมพื้นฐานของสมาชิกให้เป็นแบบแผนเดียวกัน 8.ให้องค์การมีพลวัต 9.สร้างขวัญกำลังใจให้สมาชิก 10.ทำให้สมาชิกมีความผูกพันกับองค์การ 11.บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

องค์การขนาดใหญ่แบบระบบราชการตามแนวคิดของ Max Weber จะประกอบด้วย โครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ 7 ประการดังนี้

1. หลักลำดับชั้น (Hierarchy)
2. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)
3. หลักของเหตุผล (Rationality)
4. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement orientation)
5. หลักความชำนาญเฉพาะด้าน (Specialization)
6. หลักระเบียบวินัย (Discipline)
7. ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

แนวคิด Bureaucracy ของ Max Weber อาจกล่าวได้ว่ามีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมในยุคนั้น เนื่องจากเป็นสังคมที่มีประชากรไม่มากเหมือนปัจจุบัน ดังนั้นการบริหารที่มีลำดับชั้น เน้นกฎเกณฑ์และขั้นตอน จะทำให้ระบบการสั่งการและการควบคุมมีความรัดกุม มีเอกภาพ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อสถานการณ์โลกเปลี่ยนไป การบริหารตามลำดับชั้นจึงเริ่มมีปัญหา เพราะการทำงานในปัจจุบันต้องการความรวดเร็ว ประชากรมีมากขึ้น ประชาชนต้องการบริการที่สะดวกรวดเร็ว แต่ในองค์การขนาดใหญ่ที่ใช้ระบบราชการมี

คนจำนวนมากมีสายบังคับบัญชาหลายระดับ การตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์การกว่าจะตัดสินใจงานสำคัญ ต้องรอให้ผู้บริหารแต่ละระดับเซ็นอนุมัติตามขั้นตอน และยังมีกฎเกณฑ์มากมาย ทำให้การติดต่อราชการต้องใช้เวลาและยุ่งยาก นำไปสู่การติดต่อราชการ หรือที่เรียกว่ายัดเงินใต้โต๊ะ เพื่อความรวดเร็วและความสะดวกที่มากกว่าปกติ

นอกจากนี้การทำงานโดยยึดคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตามกฎระเบียบ และหลักระเบียบวินัย ยังส่งผลทำให้ข้าราชการหันไปยึดเอกสารเป็นเป้าหมายในการทำงาน หากไม่มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีกฎระเบียบที่เขียนไว้ ข้าราชการจะไม่ปฏิบัตินอกเหนือที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น เมื่อประชาชนไปติดต่อราชการ หากนำเอกสารหรือหลักฐานบางประการไปไม่ครบ แม้ว่าจะไม่ใช่อะไรสำคัญที่ต้องใช้ประกอบการพิจารณา แต่หากมีระบุไว้ในระเบียบหรือเอกสารที่ต้องยื่นต่อราชการก็ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ ที่เป็นเช่นนั้นนอกจากข้าราชการจะยึดกฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเป้าหมายในการทำงานแล้ว ส่วนหนึ่งอาจจะมีบทเรียนของการถูกลงโทษทางวินัย ที่ดำเนินการไม่เป็นไปตามเอกสารหรือกฎระเบียบที่ระบุไว้ แม้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนก็ตาม

สรุป ข้อดีของแนวคิด Bureaucracy

1. วิธีการจัดรูปแบบองค์การที่มีกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ และขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน สามารถป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ เพราะการทำงานต้องเป็นไปตามขั้นตอน กฎเกณฑ์ และมีหลักฐานเสมอ
2. การทำงานตามระบบราชการ เปรียบเสมือนการผลิตสิ่งของด้วยเครื่องจักร สามารถผลิตสิ่งของออกมาตามมาตรฐานที่กำหนดไว้
3. การสั่งการตามสายการบังคับบัญชา และการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ช่วยทำให้ระบบราชการสามารถทำงานขนาดใหญ่ ที่มีความซับซ้อนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ
4. การที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนต้องทำงานตามขั้นตอน กฎระเบียบและมีหลักฐานอย่างสมเหตุสมผล ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างบุคคล และหน่วยงานต่างๆ ได้

สรุป ข้อเสียของแนวคิด Bureaucracy

1. การทำงานตามระเบียบ ข้อบังคับ ทำให้คนต้องทำตามขั้นตอน กฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างเคร่งครัด ทำให้การทำงานเต็มไปด้วยเอกสาร เกิดความล่าช้า เฉื่อยชา ซึ่งอาจนำมาซึ่งการขาดประสิทธิภาพ
2. การบริหารตามลำดับขั้น ทำให้เกิดการทำงาน แบบรวมศูนย์ รวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง อาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเกิดความไม่คล่องตัวในการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน

3. ระบบราชการ มองคนเป็นแค่วัตถุ สิ่งของ คนที่ทำงานในองค์กร จึงไม่มีบทบาทอะไรเลย เพราะต้องทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทำให้คนกลายเป็นหุ่นยนต์ (yes man or organization man) เพราะไม่สามารถตัดสินใจทำอะไรได้เอง

4. ระบบราชการ เป็นรูปแบบการจัดองค์กรที่แข็งเหมือนกรงเหล็ก(iron cage) ขาดความยืดหยุ่นและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเพราะการทำงานที่เน้นรูปแบบที่เป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

2. การปฏิรูประบบราชการยุคใหม่ (New)

Frank Marini (1971) ได้เขียนถึงแนวทางในการบริหารราชการใหม่ ไว้ในหนังสือชื่อ TOWARD A NEW PUBLIC ADMINISTRATION The Minnowbrook Perspective โดยระบุถึงสาเหตุสำคัญที่ราชการควรมีการปฏิรูป เนื่องจากสังคมนั้นมีการวิวัฒนาการไปก็คือ การพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่พัฒนาศักยภาพองค์กรที่มีผลให้องค์กรสามารถควบคุมผลลัพธ์และสร้างโอกาสได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลที่สำคัญให้การสื่อสาร ระบบการเมือง นิยามของอำนาจ และโครงสร้างทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป มีการต่อต้าน เติบโตขึ้น หรือการเรียกร้องสิทธิต่างๆ อันส่งผลให้วิถีชีวิตและรูปแบบความสัมพันธ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปผลที่สำคัญประการหนึ่งคือ การที่ปัจเจกชนในองค์กรเริ่มมีการอ้างสิทธิในการมีอิสระของตนเองมากยิ่งขึ้นการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมมีผลให้มนุษย์มีความสนใจในประโยชน์ส่วนตน (self-interest) มากยิ่งขึ้นและละเลยต่อประโยชน์ส่วนรวม เหล่านี้มีผลให้สมมติฐานเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไปอีกประการหนึ่งคือผลกระทบจากระบบทางการเมืองก็มีความสำคัญ เนื่องจากการเมืองเป็นบริบทที่ใกล้ชิดต่อองค์การภาครัฐที่สุด โดยการเปลี่ยนแปลงก็จะเปลี่ยนแปลงที่การปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ในระบบการเมืองที่มีความเข้มแข็ง (militant) มากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งจะปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

แนวคิดการบริหารภาครัฐหรือรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ได้เสนอมาตรการเพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของสังคมก็คือ “การเผชิญหน้า” (confrontation) ก็คือวิธีการปรับตัวของนักบริหารให้สอดคล้องกับความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ดังนี้ 1) เปิดออกสื่อสารด้วยความจริงอย่างตรงไปตรงมา 2) สร้างความสัมพันธ์ให้กับกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะในมิติของการจัดสรรอำนาจ 3) มีการปฏิสัมพันธ์กับภายนอกองค์การด้วยการประนีประนอมอย่างมีเหตุมีผลเพื่อลดการต่อต้าน (cooptation) ซึ่งวัตถุประสงค์ของกระบวนการเผชิญหน้านี้มีได้มีขึ้นเพื่อหักล้างให้ได้รับชัยชนะโดยสร้างความพ่ายแพ้ให้กับกลุ่มต่างๆ แต่เพื่อแสวงหาความสอดคล้องตามหลักการมโนคติอันดีหรือแนวคิดอันเป็นรากฐานทางสังคม (ideology) เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

นอกจากนี้ เพื่อสนับสนุนการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยการเผชิญหน้านั้นจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการเรียนการสอนในเรื่องเทคนิคการบริหารเชิงประยุกต์ด้วย กล่าวคือ ต้องมีการสร้างเทคโนโลยีและมีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการเผชิญหน้า ได้แก่ 1) ต้องมีการพัฒนากระบวนทัศน์ (paradigm) เพื่อการรับมือกระบวนการเผชิญหน้าและการปรับตัว (confrontation-adaptation) โดยอาจเป็นการพัฒนากรอบแนวคิดค่านิยมที่เหมาะสมขึ้น เช่น แนวคิดจริยธรรม 2) ต้องสร้างแผนงานและกระบวนการเพื่อที่จะใช้ในสถานการณ์ต่างๆ ของการบริหารทางการเมือง ซึ่งต้องมีการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ

สุดท้าย การประชุมที่ Minnow brook ได้นำเสนอทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคตที่เรียกว่า “Minnow brook Perspective” ดังสามารถสรุปแนวคิดได้เป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

รัฐประศาสนศาสตร์ที่มุ่งตอบสนองความต้องการทางสังคม (Relevance) กล่าวคือ รัฐประศาสนศาสตร์ควรเป็นศาสตร์ที่ประกอบไปด้วย แนวคิดเชิงปทัสฐาน ค่านิยมพื้นฐาน หรือแม้กระทั่งแนวคิดเชิงประจักษ์ ที่มุ่งสนใจและตระหนักต่อการตอบสนองความต้องการทางสังคม ดังคำกล่าวที่ว่า รัฐประศาสนศาสตร์จะต้องใช้ความรู้และความเฉลียวฉลาดของเราเพื่อช่วยให้ความเป็นอยู่ของมนุษย์ดีขึ้น

รัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นแนวคิดหลังปฏิฐานนิยม (Post positivism) กล่าวคือ เป็นการปฏิเสธแนวคิดที่ปราศจากค่านิยม (value-free) โดยรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่จะต้องผสมผสานแนวคิดของศาสตร์ต่างๆ ทั้งที่เป็นวิทยาศาสตร์หรือสังคมศาสตร์ ให้เข้ากับค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับสังคม เช่น ความเท่าเทียมกันในสังคม และความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น

รัฐประศาสนศาสตร์เพื่อการรับมือกับความสับสนอลเวง (Turbulence in the Environment) กล่าวคือ หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือองค์การของรัฐ หรือนักบริหารรัฐกิจ คือต้องสร้างองค์ความรู้เพื่อการเตรียมความพร้อมหรือเพื่อสร้างความสามารถในการปรับตัวให้สอดคล้องไปกับความซับซ้อนทางสังคมหรือให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา รัฐประศาสนศาสตร์กับรูปแบบองค์การสมัยใหม่ (New Organization Form) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบองค์การแบบดั้งเดิม (hierarchy) ไปสู่รูปแบบองค์การแบบใหม่ (Consociated Model) ที่เน้น การมีส่วนร่วมในการบริหาร การกระจายอำนาจ และความเป็นหนึ่งเดียวกันของคนในองค์การ อันเป็นแนวคิดเกี่ยวกับองค์การที่เหมาะสมที่จะรวมองค์ความรู้ต่างๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่เข้าด้วยกัน

รัฐประศาสนศาสตร์กับองค์การที่มุ่งเน้นผู้รับบริการ (Client-Focused Organization) กล่าวคือ เป็นการปรับปรุงแนวคิดจากรูปแบบองค์การแบบดั้งเดิมที่มักมีการบิดเบือนเป้าหมาย (goal displacement) ไปสู่องค์การรูปแบบใหม่ที่มุ่งเน้นในการสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อผู้รับบริการ (clientele) เป็นสำคัญ

รัฐประศาสนศาสตร์กับการเรียนการสอน (Education of Public Administration) กล่าวคือหลักสูตรในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะประกอบไปด้วย หมวดวิชาหลักที่เป็นองค์ความรู้หลักในทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Core Offering) เช่น ทฤษฎีองค์การ หรือ ทฤษฎีการบริหาร และหมวดวิชาเลือกควรเป็นสาขาที่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะ เช่น นโยบายสาธารณะในด้านต่างๆ

Borne and Gaebler (1993) เสนอแนวคิดการปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะของเมืองและหน่วยงานราชการอื่นๆ ในหนังสือ Reinventing Government โดยได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการบริหารแบบผู้ประกอบการ (entrepreneurial approach) ดังนี้

1. ภาครัฐควรเป็นผู้กำกับทิศทางมากกว่าการลงมือทำเอง (catalytic government) เนื่องจากสังคมมีสถานะที่สลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม ปัญหาของสังคมที่ภาครัฐมีหน้าที่จะต้องแก้ไขให้ประสบความสำเร็จก็มีมากขึ้นด้วย แต่การแก้ไขปัญหาหรือการให้บริการประชาชนบางครั้งจะทำได้ยาก หากหน่วยงานมีภารกิจมากมายในการทำหน้าที่ในการเป็นผู้ให้บริการและแก้ไขปัญหาต่างๆ แก่ประชาชนไม่เพียงแต่เป็นผู้กำหนดนโยบายอย่างเดียว ซึ่งในหลายเรื่องก็ไม่สามารถจะทำให้บรรลุเป้าหมายได้ด้วยดี ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องแยกงานด้านนโยบายออกจากงานปฏิบัติ ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐอาจจำเป็นต้องแสวงหาทางเลือกโดยจัดให้มีผู้อื่นเป็นผู้ปฏิบัติงานในการให้บริการประชาชนแทน เช่น จากองค์การภาคเอกชนหรือองค์การที่ไม่ประสงค์กำไรต่างๆ เข้ามาดำเนินการแทนในรูป Privatization หรือการว่าจ้าง (contracting out) เนื่องจากองค์การภายนอกภาครัฐมีความคล่องตัวมากกว่า และไม่มีกฎระเบียบและระบบการครองตำแหน่งแบบเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผลงานจากการว่าจ้างเอกชนจะถูกกว่า มีประสิทธิภาพดีกว่า อาจปรับเปลี่ยนสัญญาว่าจ้างได้ตามกำหนดเวลา ถ้าคุณภาพงานไม่เพียงพอ

2. ภาครัฐควรมอบอำนาจมากกว่าการมุ่งจะให้บริการเอง (community-owned government) แนวความคิดนี้ มีสมมติฐานที่ว่า หากประชาชนมีความรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของในประโยชน์สาธารณะต่างๆ จะช่วยในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ดีกว่าการที่ประชาชนคอยรับบริการจากรัฐฝ่ายเดียว เมื่อหน่วยงานภาครัฐผลักดันความรู้สึกเป็นเจ้าของและการควบคุมดูแลการให้บริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนหรือองค์การภาคเอกชน จะทำให้ผลงานเกิดประสิทธิภาพดีกว่า เนื่องจากประชาชนและองค์การภาคเอกชนจะมีความยืดหยุ่นและมีความสร้างสรรค์ มากกว่าองค์การภาครัฐที่เป็นระบบราชการและมีขนาดใหญ่ประกอบด้วยกฎระเบียบมากมายเป็นตัวฉุดรั้งไว้ในทางกลับกันหากประชาชนรู้สึกแต่เพียงว่าตนเป็นเพียงลูกค้าที่คอยรับแต่ บริการโดยไม่มีความรู้สึกถึงการมีอำนาจหน้าที่ ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องการแก้ไขปัญหาจากการให้บริการสาธารณะต่างๆ คงจะไม่สามารถลุล่วงไปได้ง่าย เนื่องจากประชาชน คือ คนที่เข้าใจปัญหาของตนมากที่สุด

3. ภาครัฐควรสร้างภาวะการแข่งขันในการให้บริการ (competitive government) การแข่งขันตามแนวคิดนี้ได้เป็นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาคเอกชน ประเด็นอยู่ที่ว่า การให้บริการสาธารณะเป็นเรื่องของการผูกขาด (monopoly) ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานภาครัฐเท่านั้นที่จะต้องเป็นผู้ให้บริการโดยมีกฎหมายหรือระเบียบ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นจึงอยู่ที่การเลือกที่จะทำให้มีการแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะ หรือจะกำหนดไว้ให้มีเพียงหน่วยงานในภาครัฐหรือเอกชนหน่วยใดหน่วยหนึ่งเป็นผู้ผูกขาดการบริการสาธารณะนั้นไว้

4. ภาครัฐควรเน้นที่ภารกิจมากกว่ากฎระเบียบ (mission-driven government) การบริหารภาครัฐควรเน้นที่ภารกิจหรือวัตถุประสงค์หลักของงานที่ทำ แต่ในความเป็นจริง ระบบราชการขนาดใหญ่โดยทั่วไป แรงผลักดันไม่ได้มาจากภารกิจที่พึงประสงค์แต่กลับกลายเป็นเรื่องของกฎระเบียบและงบประมาณโดยมีการวางกฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ สำหรับไว้ป้องกันกรณีที่เกิดจะเกิดความผิดพลาดขึ้นมา ขณะเดียวกัน กฎระเบียบเหล่านั้นก็ศักดิ์สิทธิ์ไม่ให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ ทำให้งานช้าลงไป เสียเวลา และองค์การจะไม่สามารถสนองรับภาวะสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปได้ หากองค์การภาครัฐปล่อยให้เจ้าหน้าที่ทำงานเพื่อบรรลุภารกิจได้อย่างเป็นอิสระและผ่อนคลายกฎระเบียบลงไป (deregulation) จะทำให้องค์การของรัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า โดยมีการตั้งข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่ยี่สิบปีที่จะได้รับงบประมาณน้อยลงไป ถ้าแลกกับการผ่อนคลายที่มากกว่าเดิม

5. ภาครัฐควรจัดงบประมาณเพื่อผลลัพธ์ที่ต้องการ ไม่ใช่จากปัจจัยดำเนินการ (results-oriented government) ในระบบราชการแบบดั้งเดิมมักจะให้ความสนใจต่อปัจจัยในการดำเนินงาน (inputs) มากกว่าที่จะคำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะได้รับ (outcomes) จากการตัดสินใจทำให้การปฏิบัติงานจึงมักจะไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการประเมินผลลัพธ์ที่ได้จึงจะรู้ว่าภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ ล้มเหลวและมักจะไม่เคยมีการวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงๆ แต่อย่างใด ซึ่งมีผลต่อการให้รางวัลความชอบที่มักขึ้นอยู่กับขนาดของงบประมาณที่ได้รับ จำนวนบุคลากรที่อยู่ภายใต้การดูแล ระดับของอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ซึ่งทำให้หน่วยราชการต่างๆ จึงพยายามสร้างอาณาจักรของตนเพื่อปกป้องหน้าที่การงาน ที่มี พร้อมกับการแสวงหางบประมาณกับอำนาจหน้าที่ให้มากขึ้นกว่าเดิม สำหรับแนวคิดแบบผู้ประกอบการ (entrepreneur) ต้องการเปลี่ยนแปลงการให้รางวัลและสิ่งจูงใจไปสู่แนวใหม่เพราะการจัดงบประมาณตามปัจจัยดำเนินการจะทำให้หน่วยงานราชการนั้น ๆ จะไม่มีความพยายามที่จะทำให้ผลการปฏิบัติงาน (performance) ดีขึ้นกว่าเดิม แต่เมื่อหน่วยราชการได้รับงบประมาณตามผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติงาน เช่น ระดับความพึงพอใจของประชาชนที่สูง ก็จะทำให้หน่วยงานนั้นคำนึงถึงแต่จะหาวิธีทำให้การปฏิบัติงาน มีผลดียิ่งขึ้น

6. ภาครัฐควรมุ่งตอบสนองต่อลูกค้า ไม่ใช่ความต้องการของหน่วยงาน (customer-driven government) หน่วยราชการจะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองโดยการตั้งใจฟังลูกค้าและทำการสำรวจ

ความเห็นของลูกค้า กลุ่มประชากรเป้าหมายและวิธีการอื่นอีกมากมาย การเสนอทางเลือกต่างๆ ให้แก่ประชาชน บางเรื่องอาจให้ประชาชนเป็นผู้กำหนดหรือเป็นผู้ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยราชการโดยตรงให้เป็นผู้ถือเงินและมีอำนาจในการเลือกผู้ให้บริการ (service provider) เอง ซึ่งเป็นผลทำให้ผู้ให้บริการ มีการแข่งขันในเรื่องคุณภาพการให้บริการและกระตุ้นการเกิดนวัตกรรมใหม่มากขึ้น

7. ภาครัฐควรมุ่งหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (enterprising government) เนื่องจากโดยปกติการบริหารงานของหน่วยราชการสนใจที่จะใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพด้วย การพยายามลดต้นทุนให้มากที่สุด แต่หน่วยราชการต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดนี้ ไปใช้วิธีการทางธุรกิจที่มุ่งกำไรในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ กลยุทธ์การระดมทุน การเก็บค่าบริการจากการให้บริการสาธารณะ การลงทุนเพื่อหวังผลตอบแทน รวมไปถึงการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้ ผู้บริหารหน่วยงานราชการมีวิสัยทัศน์แบบนักวิสาหกิจ ได้แก่ ระบบงบประมาณที่ให้หน่วยงานมีรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนจากงบประมาณที่ ประหยัดหรือรายได้ที่หา

8. ภาครัฐที่เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข (anticipatory government) หน่วยงานราชการแบบดั้งเดิมมักจะสนใจแต่จะให้บริการสาธารณะต่างๆ ก็เพื่อการแก้ไขปัญหาเดือดร้อนของประชาชนในด้านต่างๆ ซึ่งการกระทำของหน่วยงานราชการ ก็คือ การลงมา “พายเรือ” เอง แทนที่จะทำเพียงการกำกับหรือคอยกำหนดทิศทาง แต่หน่วยงานราชการแบบเน้นการป้องกันนี้จะประกอบด้วยแนวคิด 2 ประการ ได้แก่ การป้องกันเพียงเล็กน้อยจะได้ผลมากกว่าการสูญเสียอย่างมากในการแก้ไขปัญหา ที่เกิดขึ้นแล้วและการตัดสินใจดำเนินงานต่างๆ เป็นผลมาจากการคาดคะเนที่มองไปข้างหน้า (foresight) จึงมีการนำวิธีการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (strategic planning) มาใช้เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และพันธกิจของหน่วยงาน

9. ภาครัฐที่ใช้การมีส่วนร่วมและทีมงาน (decentralized government) การบริหารงานโดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากผู้บริหารของหน่วยงานไปให้กับ ประชาชน หรือชุมชน หรือหน่วยงานนอกกระบวนการและการทำให้ลำดับชั้น (hierarchy) ในองค์กรลดน้อยลง โดยทำให้องค์กรมีลักษณะที่แบนราบ ซึ่งรวมถึงการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคลากรในระดับล่างมีความเป็นอิสระในการ ตัดสินใจมากขึ้น เนื่องจากบุคลากรในระดับล่าง ดังกล่าวมักจะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดและเข้าใจปัญหาต่างๆ มากกว่า การมีส่วนร่วมและการตัดสินใจ โดยทีมงานจะทำให้หน่วยราชการมีความยืดหยุ่น (flexible) สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชน ได้มากขึ้น รวมทั้งจะเป็นการสร้างให้เกิดประสิทธิผลและนวัตกรรมใหม่ๆ ในองค์กร

10. ภาครัฐที่ใช้ตลาดเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลง (market-oriented government) การแก้ปัญหาใดๆ ที่เผชิญอยู่โดยหน่วยราชการแบบดั้งเดิมมักจะใช้วิธีการสร้างแผนงานหรือโครงการใดโครงการหนึ่งขึ้นมาเพื่อจัดการกับปัญหานั้นๆ โดยเฉพาะ แต่ในความเป็นจริง สังคม

ปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างยิ่ง ภาครัฐไม่สามารถจะมีแผนงานใดเพียงแผนเดียวได้และไม่อาจมีภารกิจที่จะต้อง ดำเนินการเพียงด้านเดียวได้เนื่องจากการยึดโยงกันอยู่ของผู้คนและสถาบันจำนวนมากภายในพื้นที่ ดังนั้นการแก้ไขปัญหของหน่วยงานราชการจึงควรจะเป็นเพียงการกำกับ (steer) และการสร้างการเปลี่ยนแปลงโดยการเข้าไปปรับโครงสร้างของตลาด (restructuring the market) ซึ่งจะเป็นผลทำให้หน่วยงานภาครัฐกิจและประชาชนเกิดแรงจูงใจที่จะเป็นผู้นำดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่เป็นประโยชน์สาธารณะ

Donald Kette (2000,1-2) เสนอแนะว่า ควรมี 6 ประเด็นที่ควรที่จะถูกบรรจุเป็นความคิดพื้นฐานของการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1. ผลผลิต ความพยายามที่มีต่อการปฏิรูป เป็นเรื่องของการทดสอบว่า การปกครองของรัฐ สามารถที่จะทำได้ มากหรือน้อย ในการก่อให้เกิดความยั่งยืน หรือการขยายให้เพิ่มมากขึ้น ในการบริการสาธารณะด้วยการลงทุนด้านทรัพยากรที่ต่ำกว่าเดิม

2. การสร้างระบบแบบการตลาด การปฏิรูปนี้ควรตั้งอยู่ฐานความคิดที่ว่าภาครัฐ จะต้องสร้างพลังกลไกของการตลาดให้เกิดขึ้น เพื่อเอาชนะระบบการบริหารแบบราชการแนวเก่า

3. มุ่งเน้นเรื่องการบริหาร หนึ่งในเป้าประสงค์ของการปฏิรูปด้วย นั่นคือ การสร้างความเชื่อมต่อให้ดีขึ้นระหว่างรัฐบาลกับพลเมือง และนอกเหนือไปกว่านั้น ต้องยกระดับความพึงพอใจของพลเมืองด้วยการสร้างระบบการบริการสาธารณะที่น่าประทับใจ

4. การกระจายอำนาจการปกครอง เป้าหมายของเรื่องนี้ คือ การที่ให้ภาครัฐได้เข้าไปใกล้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการรับทราบว่าการตัดสินใจที่เกิดจากภาครัฐนั้นได้สนองตอบหรือมีผลกระทบเช่นไรบ้างต่อประชาชน และเพื่อเป็นการสนองตอบเสียงจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง

5. นโยบาย มองหาช่องทางที่จะเพิ่มศักยภาพของภาครัฐให้มีความคิดริเริ่มในนโยบาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ และบริหารนโยบายสาธารณะ

6. สำนักความรับผิดชอบ ความรับผิดชอบในสิ่งที่รัฐได้สัญญาไว้กับประชาชนและจะต้องส่งมอบ หรือ บรรลุในสัญญานั้นด้วยการสนองตอบในสิ่งที่พูดไว้ ให้ได้

สรุป การบริหารราชการยุคใหม่

การบริหารราชการยุคใหม่ ให้ความสำคัญกับรูปแบบองค์การภาครัฐสมัยใหม่และมุ่งตอบสนองความต้องการทางสังคม โดยมีเนื้อหาโดยสรุป 20 แนวทาง ดังนี้

รูปแบบองค์การภาครัฐสมัยใหม่

1. ภาครัฐควรเป็นผู้กำกับทิศทางมากกว่าการลงมือทำเอง
2. ภาครัฐควรเน้นที่ภารกิจมากกว่ากฎระเบียบ
3. ภาครัฐควรจัดงบประมาณเพื่อผลลัพธ์ที่ต้องการ ไม่ใช่จากปัจจัยดำเนินการ

4. มุ่งหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย
5. เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข
6. ใช้การมีส่วนร่วมและทีมงาน
7. ใช้ตลาดเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลง
8. การบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล
9. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหาร
10. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจ
11. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลง
12. เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน
13. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น
14. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน
15. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
16. มุ่งตอบสนองต่อลูกค้า ไม่ใช่ความต้องการของหน่วยงาน

ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545

การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545 ได้นำแนวทางการจัดการภาครัฐใหม่มาใช้ ดังนั้น หากจะประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการไทยครบรอบ 10 ปี ในปี 2555 ในทัศนะของผู้เขียนจึงปรากฏผลดังนี้

1. ภาครัฐเป็นผู้กำกับทิศทางมากกว่าการลงมือทำเอง ในประเด็นนี้ หลังจากมีการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545 ได้มีการกำหนดแนวทางการทำงานแบบใหม่ หน่วยงานภาครัฐที่ไม่มีเครื่องมือและบุคลากรเฉพาะทางที่ต้องดำเนินการ จะใช้การจ้างเหมาภาคเอกชนดำเนินการ ไม่ตั้งหน่วยงานใหม่ จ้างบุคลากร และซื้อเครื่องมือเหมือนในอดีต ในประเด็นนี้ถือได้ว่า เกิดผลสัมฤทธิ์ ในระดับที่ยอมรับได้

2. ภาครัฐเน้นที่ภารกิจมากกว่ากฎระเบียบ ในประเด็นนี้ หลังจากมีการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545 เป็นต้นมา แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีเป้าหมายในภารกิจของตนเองมากขึ้น แต่การให้ความสำคัญกับกฎระเบียบในการปฏิบัติงานของข้าราชการนั้นไม่แตกต่างจากก่อนการปฏิรูปมากนัก ในประเด็นนี้ถือได้ว่า ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ ในระดับที่ยอมรับได้

3. ภาครัฐควรจัดงบประมาณเพื่อผลลัพธ์ที่ต้องการ ไม่ใช่จากปัจจัยดำเนินการ ในประเด็นนี้ หลังจากมีการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545 เป็นต้นมา แม้ว่าการจัดงบประมาณจะต้องมีผลลัพธ์หรือตัวชี้วัดเชิงปริมาณและคุณภาพเป็นเป้าหมาย ไม่ได้ดูการใช้งบประมาณหมดหรือไม่เหมือนในอดีต แต่ในทางปฏิบัติ การเร่งเบิกจ่ายงบประมาณให้ทันปีงบประมาณและให้หมดยังมี

ความจำเป็นสำหรับหน่วยงานภาครัฐ เพราะงบประมาณแต่ละปีที่ใช้ไปจะถูกนำไปเป็นฐานข้อมูลในการจัดทำคำขอและพิจารณางบประมาณในปีต่อไป อีกทั้งผลลัพธ์หรือตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในโครงการต่างๆ นั้นยังไม่ได้มีการติดตามประเมินผลอย่างจริงจัง ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

4. มุ่งหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย ในประเด็นนี้ แม้ว่าจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการภาครัฐใหม่ เช่นเดียวกันกับประเด็นอื่นๆ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากกฎระเบียบของการใช้เงินที่หน่วยงานภาครัฐทำได้ นั้นยังคงถูกกำหนดไว้ในระเบียบทางการคลัง คือ หารายได้ต้องนำส่งคลัง แต่หากจะนำมาใช้กลับมีความยุ่งยาก จึงไม่ค่อยมีหน่วยงานภาครัฐหารายได้เอง ยังคงรอจัดสรรงบประมาณประจำปีเป็นหลักเหมือนเดิม ยกเว้นหน่วยงานที่พอมีอิสระทางการเงิน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

5. เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไข ในประเด็นนี้ ในหลักการนั้นน่าจะดูดี หากผู้บริหารองค์การภาครัฐสามารถป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดได้ แต่ในความเป็นจริง ผู้บริหารองค์การที่มีปัญหามากมายแต่สามารถแก้ปัญหาได้ กลับได้รับการยอมรับว่ามีผลงานหรือมีความสามารถมากกว่า ผู้บริหารองค์การภาครัฐสามารถป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดได้ ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

6. ใช้การมีส่วนร่วมและทีมงาน ในประเด็นนี้ หลังจากมีการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545 ใหม่ๆ มีความตื่นตัวค่อนข้างมาก มีการนำข้าราชการในระดับปฏิบัติมาร่วมแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางในการทำงานมากขึ้น แต่เมื่อเวลาผ่านไป การตัดสินใจขององค์การภาครัฐยังคงปิดโอกาสไม่ให้ข้าราชการในระดับปฏิบัติแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะเช่นเดิม ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

7. ใช้ตลาดเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลง ในประเด็นนี้ แทบจะไม่ปรากฏว่าหน่วยงานภาครัฐดำเนินการ ยังคงปักหลัก ณ ฐานที่ตั้งโดยไม่ได้สนใจกลไกตลาดว่าจะมีประชาชนมาใช้บริการน้อยลงหรือไม่ และได้คำนึงความคุ้มค่าแม้ว่าจะไม่มีงานเหมาะสมกับจำนวนบุคลากรหรือไม่ ยังคงพยายามขยายหน่วยงานและเพิ่มบุคลากรเช่นเดิม ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

8. การบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล ในประเด็นนี้ มีความพยายามที่จะนำแนวทางการบริหารภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารภาครัฐมากขึ้น แลปรากฏให้เห็นเป็นระยะตลอด 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ดังภาคเอกชน เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ แต่ถือได้ว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่อง ในประเด็นนี้ถือได้ว่าเกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

9. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหาร ในประเด็นนี้ มีความพยายามที่จะให้ผู้บริหารองค์การภาครัฐมีความสามารถและทักษะการบริหาร ไม่มีแต่ผู้บริหารที่ชอบอ้างคนและงบประมาณไม่พอเหมือนในอดีต ทำให้ผู้บริหารองค์การภาครัฐในปัจจุบันมีความตื่นตัวในการพัฒนาตนเองให้มีความสามารถทางการบริหารมากขึ้น โดยการอบรมหรือศึกษาต่อในระดับสูงขึ้น ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

10. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจ ในประเด็นนี้ ในช่วงแรกๆ การปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545 มีการพยายามเร่งมอบอำนาจให้หน่วยงานสาขาหรือหน่วยงานย่อย รวมถึงการมอบอำนาจให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน เพื่อให้มีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นและมีความรวดเร็ว แต่พอผ่านไประยะหนึ่ง อำนาจที่ได้รับมอบเริ่มถูกดึงกลับมายังผู้บริหารสูงสุดขององค์การมากขึ้นเหมือนเดิม ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

11. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลง ในประเด็นนี้ หากพิจารณาเพียงผิวเผิน จะพบว่าโครงสร้างหน่วยงานราชการนั้นมีขนาดเล็กลงจริง แต่การเพิ่มขึ้นของจำนวนหน่วยงานใหม่เริ่มมีให้เห็นมากขึ้น และการลดจำนวนข้าราชการลงนั้นสามารถดำเนินการได้บางหน่วยงานเท่านั้น ยังมีการเพิ่มข้าราชการบางกระทรวง และมีการเพิ่มพนักงานราชการมาทดแทนข้าราชการที่ขาดหายไป หากจะพิจารณาจำนวนข้าราชการบวกกับพนักงานราชการ น่าจะพบว่ามีความหนาแน่นที่มากจนน่าตกใจ ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

12. เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน ในประเด็นนี้ ความพยายามในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจประสบความสำเร็จหลายๆ แห่ง แต่ผลกระทบที่ตามมา พบว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจหลายอย่างๆ ทำให้ประชาชนเดือดร้อน โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคพื้นฐานจำเป็นของประชาชนการแปรรูปจึงถือได้ว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการเสมอไป ในประเด็นนี้ถือได้ว่า เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

13. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น ในประเด็นนี้ เป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาหลายๆ อย่าง เช่น การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ แต่เมื่อผ่านไประยะหนึ่ง ยังคงมีข้าราชการและพนักงานราชการอยู่ในองค์กรเดียวกัน เกิดการเปรียบเทียบ ที่ประจักษ์ว่าพนักงานราชการนั้นด้อยกว่าข้าราชการเกือบทุกๆ ด้าน ทำให้พนักงานราชการพยายามที่จะสอบบรรจุเป็นข้าราชการหรือเปลี่ยนไปทำงานที่มีความมั่นคงกว่า จึงมีการเข้า-ออก ของพนักงานราชการเป็นประจำ ส่งผลเสียต่องานราชการ ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

14. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน ในประเด็นนี้ มีการนำการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานขององค์การมาใช้ โดยเรียกว่า โบนัสข้าราชการ แต่ในความเป็นจริง

พบว่า จำนวนเงินโบนัสที่ให้นั้นมีจำนวนน้อยมากหากเทียบกับผู้บริหารระดับสูงขององค์กร การให้รางวัลตอบแทนโบนัสจึงไม่สามารถจูงใจให้ข้าราชการขยันขึ้นได้ ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

15. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ในประเด็นนี้ มีความพยายามที่จะให้หน่วยงานและข้าราชการรู้จักการประหยัดงบประมาณ และเอาจริงเอจังในช่วงแรกๆ จนสร้างความเครียดให้ข้าราชการและผู้บริหาร แต่ผ่านไประยะหนึ่ง การประหยัดงบประมาณนั้นเริ่มหายไป เนื่องจากการประหยัดงบประมาณหรือการดูแลทรัพย์สินของทางราชการนั้น ไม่ได้เป็นค่านิยมของข้าราชการที่แท้จริง ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

16. มุ่งตอบสนองต่อลูกค้า ไม่ใช่ความต้องการของหน่วยงาน ในประเด็นนี้ มีความพยายามจะปรับเปลี่ยนทัศนคติข้าราชการให้มองประชาชนเปรียบเสมือนลูกค้าของภาคเอกชน ที่มีความสำคัญ ต้องบริการให้ดีเป็นที่พึงพอใจ แม้ว่าอาจจะไม่ถึงขั้นที่ว่า “ลูกค้าถูกเสมอ” ก็ตาม ในช่วงแรกๆ ของการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 ทั้งข้าราชการและประชาชนมีความตื่นตัวค่อนข้างมาก ในประเด็นนี้ ประชาชนกลายเป็นผู้มาใช้บริการ ไม่ใช่มาขอรับบริการเหมือนในอดีต แต่เมื่อเวลาผ่านไป ประชาชนคือผู้มาขอรับบริการนั้นกลับมาเหมือนเดิมนั้นมีมากขึ้นเรื่อยๆ ในประเด็นนี้ถือได้ว่าไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ในระดับที่ยอมรับได้

สรุป

ผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการไทยครบรอบ 10 ปี ในปี 2555 ใน 16 ประเด็นของการประเมิน พบว่า มีเพียง 3 ประเด็นเท่านั้นที่ผ่านการประเมิน ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการปฏิรูประบบราชการไทย พ.ศ.2545 ผ่านไป 10 ไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูป รัฐควรทบทวนและปรับปรุงการปฏิรูประบบราชการ ไม่ปล่อยให้คืนสภาพเป็นระบบราชการแบบดั้งเดิมเหมือนในปัจจุบัน

บรรณานุกรม

- ศรุตดา สมพองและวัชรินทร์ อินทพรหม. (2548). **ทัศนคติมุ่งสู่ความเป็นเลิศ: SEARCH FOR EXCELLENCE**. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- Frank Marini. (1971). **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook. Perspective**. New York: Chandler.
- H. George Frederickson & Kevin B. Smith. (2003). **The Public Administration Theory Primer**. Colorado: Westview.
- Jonathan Boston.(1996). **Public Management: The New Zealand Model**. Auckland: Oxford University Press.
- Kettl, Donald, (2000). **The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance**, Washington D.C.: Brooking Institute Press.
- Max Weber. (1947). **The Theory of Social and Economic Organizations**. Translated by A.M. Handerson and T. Parsons. New York: Free Press.
- Osborne, David & Ted Gaebler. (1993). **"Reinventing Government"**. New York: Penguin Books.