

การปฏิรูประบบราชการสู่การบริหารภาครัฐแนวใหม่

นางสาวทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์ *

ยุคปัจจุบันของระบบราชการในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วเป็นยุคของการปฏิรูป ซึ่งการที่ประเทศต่าง ๆ มุ่งเน้นด้านการปฏิรูประบบราชการ อาจเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ และทั้งอาจมีเหตุผลความจำเป็นภายในประเทศของตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่ก็คงจะมีเหตุผลความจำเป็นที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านวิกฤติเศรษฐกิจ ด้านคอร์รัปชันในบ้านเมือง หรือด้านความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของภาครัฐในการดูแลและให้บริการแก่ประชาชน ทิศทางและเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ก็มุ่งไปสู่นวตวิสัยคือการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปอาจพิจารณาใน 3 มิติ คือ มิติของผู้รับบริการของรัฐ มิติของการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์กรของรัฐ และมิติของการบริหารกำลังคนภาครัฐ

1. การบริหารภาครัฐแนวใหม่ในมิติของผู้รับบริการของรัฐ

ภาครัฐจำเป็นต้องคำนึงถึงผู้รับบริการ ซึ่งก็คือประชาชนและสังคมโดยทั่วไปเป็นสิ่งสำคัญ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือ การกินดีอยู่ดี

และความสงบสุขของประชาชนในสังคม ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืนของประเทศ การบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงมุ่งเน้นในการปรับปรุงทั้งด้านกระบวนการ รูปแบบ และคุณภาพของการปฏิบัติงานและการให้บริการต่าง ๆ ให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างแท้จริง ซึ่งหมายถึงว่าการให้บริการในด้านต่าง ๆ ของภาครัฐจะต้องมีประสิทธิภาพ ได้มาตรฐานสามารถแข่งขันกับการให้บริการของภาคเอกชนได้ ในกรณี การศึกษาแบบอย่างที่ดีที่เป็นสากลของการให้บริการของรัฐ จึงจำเป็นเพื่อนำมาปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงาน และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือจะต้องให้ประชาชนผู้รับบริการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับรูปแบบและคุณภาพของการบริการที่พึงประสงค์ของประชาชน ซึ่งรวมทั้งการมีส่วนร่วมในการประเมินผลงานของรัฐ และให้ข้อคิดเห็นเพื่อการนำไปปรับปรุงด้วย

การให้บริการของรัฐจึงมิใช่ถูกกำหนดหรือตัดสินใจโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวเพราะเป้าหมายสำคัญคือประชาชนผู้รับบริการ สำหรับการปรับปรุงการให้บริการภาครัฐของไทยที่มุ่งสู่การ

*ผู้ช่วยเลขาธิการ ก.พ.

บริหารภาครัฐแนวใหม่นั้น เห็นได้จากกรณีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เป็นแนวทางให้ประชาชนผู้รับบริการมองเห็นความโปร่งใสในการทำงานของราชการและสามารถคาดหวังเกี่ยวกับการให้บริการได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในด้านมาตรฐานของระยะเวลาที่ใช้ในการขอรับบริการ นอกจากนี้ยังมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ พ.ศ. 2543 ที่จะผลักดันให้ส่วนราชการได้มีการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นมาตรฐาน โดยมีการติดตามประเมินเป็นระยะ เพื่อรักษามาตรฐานของการทำงาน

2. การบริหารภาครัฐแนวใหม่ในมิติของการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างองค์กรของรัฐ

ตามหลักการสำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ภาครัฐจะต้องลดบทบาทภารกิจลง โดยจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากที่เคยเป็นฝ่ายหยยยื่นดำเนินการให้ประชาชนตลอดมานั้น มาเป็นฝ่ายสนับสนุนและเสริมสร้างพลังให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเองในภารกิจหลาย ๆ ประการ ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

ภาคราชการของไทยได้มีแนวปฏิบัติตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในเรื่องนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทบทวนบทบาทหน้าที่ หากเป็นภารกิจที่ภาครัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการอีกต่อไปจะต้องยุบเลิกกลุ่มงานหรือหน่วยงานนั้นเสีย หากเป็นการกิจที่ยังมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการต่อไป แต่ภาคเอกชนในปัจจุบัน มีความสามารถที่จะทำได้ก็ควรใช้วิธีจ้างเหมาภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นให้เป็นผู้ดำเนินการโดยยุบเลิกกลุ่มงานที่เคยทำงานดังกล่าวเอง ทั้งนี้ ในกรณีที่มีส่วน

ราชการหลายแห่งอาจมีการกิจบางอย่างซ้ำซ้อนกัน ก็ให้มีการดำเนินการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อน โดยตัดโอนภารกิจที่ซ้ำซ้อนไปให้หน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในเรื่องนั้น เป็นผู้ดำเนินการ และหากเป็นภารกิจที่ควรต้องดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ต้องถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นจากราชการส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นต่อไป วิธีการปรับโครงสร้างองค์กรการของรัฐบาลอีกประการหนึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีนี้คือ การเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรไปเป็นองค์กรมหาชน แทนที่จะเป็นส่วนราชการเพื่อปฏิบัติภารกิจบางลักษณะงานที่ยังเป็นหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ของการเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเพื่อเป็นการลดงบประมาณของรัฐที่จะต้องใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานนั้นหากมีสถานภาพเป็นส่วนราชการ

พร้อม ๆ กันไปกับการปรับบทบาทภารกิจดังกล่าวข้างต้นนั้น การบริหารภาครัฐแนวใหม่จะเน้นการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานด้วย โดยจะเปลี่ยนวิธีการทำงานที่เคยให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการทำงาน ไปเป็นการให้ความสำคัญกับผลลัพธ์หรือผลผลิตและผลลัพธ์ของการทำงาน ซึ่งราชการจะต้องมีวิธีการวัดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม โดยเปิดโอกาสให้องค์กรภายนอกและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวัดผลสัมฤทธิ์ของราชการด้วย เพื่อสร้างเสริมความโปร่งใสในการดำเนินงานและรับฟังคำชี้แนะให้มีการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพของผลการดำเนินงานให้สนองตอบความพึงพอใจและความต้องการของกลุ่มประชาชนผู้รับบริการให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ ในการที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น การบริหารภาครัฐแนวใหม่จะเน้นระบบที่เอื้อให้ผู้บริหารองค์กรสามารถบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะรวมไปถึงการบริหารจัดการด้านงบประมาณด้วย การบริหารจัดการโดยอิสระของผู้บริหารในทุก ๆ เรื่อง จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของ

ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพและการมุ่งผล
สัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

3. การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ในมิติของ การบริหารกำลังคน

การปฏิรูประบบราชการบนหลักการบริหาร
รัฐกิจแนวใหม่นั้น ไม่เพียงแต่จะเน้นการลดบทบาท
ภารกิจภาครัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อมุ่งความมี
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่จะต้อง
ปรับเปลี่ยนแนวคิดของการบริหารกำลังคนภาครัฐ
ด้วย แนวคิดประการหนึ่งที่ต้องปรับเปลี่ยน คือ
จำนวนกำลังคนของภาคราชการจะต้องมีไม่มาก และ
มีเฉพาะเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น การวางแผน
กำลังคนภาครัฐจึงไม่เน้นเรื่องการขยายอัตรากำลัง
อีกต่อไป แต่จะเน้นการวางแผนใช้กำลังคนที่มีอยู่
ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในช่วงของการปฏิรูป
ราชการอาจมีผลให้บทบาทภารกิจบางอย่างของบาง
ส่วนราชการลดลง ทำให้ความต้องการอัตรากำลัง
คนมีจำนวนลดลงด้วย และหากส่วนราชการใด
จำเป็นต้องมีการกิจเพิ่มขึ้นก็ต้องพิจารณาว่าจะมีวิธี
การบรรลุผลสำเร็จของภารกิจนั้นอย่างไรโดยไม่ต้อง
เพิ่มจำนวนอัตรากำลัง ทั้งนี้ อาจใช้วิธีจ้างเหมา
เอกชน หรือลดภาระงานเดิมที่เคยทำลง หรือหาก
มีความจำเป็นก็อาจถ่ายโอนอัตรากำลังจาก
หน่วยงานอื่นที่มีความจำเป็นน้อยลงมาทำงานนั้น
โดยไม่ต้องเพิ่มอัตราใหม่

และจากการที่ภาคราชการจะต้องมีอัตรา
กำลังในจำนวนที่จำกัดตามความจำเป็นนี้ คุณภาพ
ของกำลังคนจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง
ภาคราชการจะต้องกำหนดมาตรฐานสมรรถนะของ
กำลังคนในแต่ละกลุ่มลักษณะงานให้ชัดเจน เพื่อ
เป็นแนวทางสำหรับการสรรหากำลังคนที่มี
คุณสมบัติได้มาตรฐานเข้าสู่ระบบราชการและเพื่อ
เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนากำลังคนที่มีอยู่ให้มี
คุณภาพตามที่ราชการต้องการ ทั้งสมรรถนะด้าน
ความรู้ความสามารถในวิชาชีพ และความมีคุณค่า

ด้านจริยธรรมและคุณธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูก
คาดหวังให้ปฏิบัติงานอย่างจริงจังในวิชาชีพของตน
และรู้จักรับผิดชอบในผลของการปฏิบัติงานของตน
พร้อมกันนี้ ระบบค่าตอบแทนในภาคราชการก็จะ
ยึดโยงกับสมรรถนะ และผลการปฏิบัติงานของ
แต่ละบุคคล ทั้งนี้ ระบบการบริหารงานบุคคลภาค
รัฐแนวใหม่จะเน้นการใช้สมรรถนะและผลการ
ปฏิบัติงานของบุคคลเป็นพื้นฐานสำหรับการแต่งตั้ง
โยกย้ายและการตอบแทนความดีความชอบ ซึ่ง
การประเมินวัดผลการปฏิบัติงานจะเน้นการวัดผล
ลัพธ์ของการทำงานระดับบุคคลที่สอดคล้องเชื่อมโยง
กับผลสัมฤทธิ์ในระดับองค์การด้วย และโดยที่การ
บริหารภาครัฐแนวใหม่เน้นการบริหารงานโดยอิสระ
ของผู้บริหารระดับสูง จึงจำเป็นต้องมีระบบการ
บริหารงานบุคคลสำหรับกลุ่มผู้บริหารระดับสูงโดย
เฉพาะ เพื่อให้มีกระบวนการเตรียมและสรรหาก
ำลังคนเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่มี
ประสิทธิภาพและเป็นธรรมและผลการปฏิบัติงาน
ของผู้บริหารระดับสูงจะต้องถูกประเมินวัดด้วยใน
ทำนองเดียวกัน

สิ่งที่ทุกภาคในสังคมประสงค์จะให้เกิดขึ้นใน
ประเทศของเราก็คือ การบริหารจัดการบ้านเมือง
และสังคมที่ดี และการนำหลักการบริหารรัฐกิจ
แนวใหม่มาปรับใช้ในการปฏิรูประบบราชการของ
ไทยก็เป็นการมุ่งสู่ทิศทางที่จะปรับปรุงการบริหาร
ภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน โดยยึด
หลักสำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่เกี่ยวกับ
การเน้นผู้รับบริการจากรัฐ เน้นการปรับลดบทบาท
และการปรับเปลี่ยนวิธีทำงานของภาครัฐ รวมทั้ง
การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารกำลังคน ให้สามารถ
เทียบเคียงกับภาคเอกชนและสากล ความสำเร็จ
ของการปรับใช้หลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ จะ
ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุก ๆ ฝ่ายในภาค
ราชการในการทำความเข้าใจและปรับเปลี่ยนกรอบ
ความคิด และวิธีการทำงานให้ไปสู่เป้าหมายดัง
ร่วมกัน

บรรณานุกรม

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, สำนักงาน.

สำนักงาน ก.พ. "การปฏิรูประบบราชการ :
ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง"
2541.

ทศพร สิริสัมพันธ์. "การบริหารจัดการภาครัฐในยุค
โลกาภิวัตน์" เอกสารประกอบการประชุม
ทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
สิงหาคม 2541

Mohan Kaul, "The New Public Administration
: management innovations in
government". Public Administration and
Development, vol. 17, 13-26 (1997)