

## การเปลี่ยนแปลงในองค์การภาครัฐ Change in Public Sector Organizations

สถิตย์ นิยมญาติ, ณิชากักดี จัตุปาอริวัฒน์ และบุญเลิศ ไพรินทร์  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อค้นคว้าหาความจริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในองค์การในภาครัฐและในรัฐบาลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสาเหตุการเปลี่ยนแปลง การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร ข้อมูลที่ใช้เก็บรวบรวมมาจากเอกสารและหนังสือต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ แล้วก็ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูลทำให้ได้ค้นพบความจริงต่อไปนี้

สิ่งที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกือบทั้งหมดมาจากการยกเครื่องรัฐบาลขึ้นมาใหม่และการใช้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ รายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งที่เปลี่ยนแปลงปรากฏอยู่ในหลักการยกเครื่องรัฐบาลขึ้นมาใหม่และในหลักการของการบริหารจัดการแนวใหม่ ถึงแม้ว่าสิ่งที่เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อย่างมากมาจากการยกเครื่องรัฐบาลขึ้นมาใหม่และการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็ตาม ปรากฏว่า ระเบียบวิธีปฏิบัติแบบระบบราชการ (การบริหารแบบเก่า) ก็ยังใช้กันอยู่อย่างมาก กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมายังใช้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ผสมกับหลักการของทฤษฎีระบบแบบราชการ เพื่อการบริหารจัดการประเทศของเขา

**คำสำคัญ :** องค์การในภาครัฐ, การยกเครื่องรัฐบาลขึ้นมาใหม่, การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

### Abstract

This study was designed to ascertain the change in public organizations and in governments with particular reference to the causes of change. The study was document in nature. The needed data were gathered from a variety of documents and books on public administration, and then the data were qualitatively analyzed.

As a result of the data analysis, the researcher has found the following facts: Virtually all of the changes stemmed from Reinventing Government and New Public Management. The details of changes could be seen in the principles of Reinventing Government and New Public Management. Despite great changes caused by Reinventing Government and New Public Management, the bureaucratic procedures have still been used in public organizations to a substantial extent. By and large, today a great number of countries recourse to the principles of New Public

Management and the Bureaucratic Theory in combination as for as the public administration is concerned.

**Keywords:** Public Sector Organizations; Reinventing Government; the New Public Management

ว่ากันตามความเป็นจริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงในองค์การในภาครัฐนั้นเป็นเรื่องของการสร้างนวัตกรรม (innovation) นั่นเอง องค์การมากมายพยายามจะนิยาม นวัตกรรมและวิธีการเชิงกลยุทธ์ที่จะสร้างและนำความคิดเชิงนวัตกรรมไปปฏิบัติ ถ้าจะถามว่า นวัตกรรมคืออะไร คำตอบก็คือ ศิลปะของการสร้างสิ่งยากให้ของง่ายและเป็นกระบวนการของความร่วมมือร่วมใจของฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การและหุ้นส่วนจากภายนอกองค์การ เพื่อสร้างและหาโอกาสใหม่ ๆ ตลอดจนหาวิธีการใหม่ ๆ เพื่อแก้ปัญหาที่สลับซับซ้อน การทำการสร้างแนวคิดอย่างเดียวไม่ใช่เป็นการสร้างนวัตกรรม แนวคิดจะเป็นนวัตกรรม (innovation) ได้ก็ต่อเมื่อมันถูกนำไปใช้ปฏิบัติในรูปแบบที่ช่วยสร้างมูลค่าหรือคุณค่าให้เกิดขึ้นนั่นเอง

ในการวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจตรวจสอบวรรณกรรมต่าง ๆ ในโลกตะวันตก เพื่อดูว่า นวัตกรรมในองค์การภาครัฐเกิดขึ้นได้อย่างไรหรือมีสาเหตุมาจากอะไร ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าการเปลี่ยนแปลงในองค์การในภาครัฐมาจาก reinventing government และ the new public service (ทฤษฎีนี้เน้นความเป็นพลเมืองและความเป็นประชาธิปไตยเป็นหลัก) และมีหลักฐานที่ชัดเจนว่า ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การภาครัฐมากน้อยเท่าใด ผู้วิจัยจึงขอเสนอเฉพาะ reinventing government และ the new public management เท่านั้น เพราะเป็นตัวการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การในภาครัฐอย่างมาก

การยกเครื่องรัฐบาลขึ้นมาใหม่ (Reinventing Government) ตามแนวคิดของออสบอร์นและเกเบลอร์ (Orborn and Gaebler) มีลักษณะสำคัญอยู่ 10 ข้อ ดังนี้

(1) รัฐบาลที่ทำหน้าที่เป็นตัวเร่งให้งานเกิดขึ้นเร็ว (catalytic government) รัฐบาลควรบริหารจัดการแบบวิสาหกิจโดยการแยกการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย (policy making) หรือการกำกับชี้แนะ (steering) ออกจากการให้บริการ (service delivery) หรือการพาย (rowing) โดยเด็ดขาด

(2) รัฐบาลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ (Community – Owned Government) รัฐบาลควรจะมอบอำนาจให้ชุมชนทำหน้าที่ที่รัฐบาลจะให้บริการเสียเอง ในปัจจุบันนี้การให้ชุมชนเป็นเจ้าของและการมอบอำนาจให้ชุมชนทำให้เกิดขึ้นในแทบทุกภาคส่วนของชีวิตที่เกี่ยวกับสาธารณะของชาวอเมริกัน

(3) รัฐบาลที่มีการแข่งขัน (Competitive Government) รัฐบาลพยายามจะยึดเยียด “การแข่งขัน” เข้าไปสู่ระบบการให้บริการ ซึ่งการแข่งขันอาจจะแข่งขันกับภาคเอกชนหรือแข่งขันกันเองระหว่างหน่วยงานราชการก็ได้

(4) **รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยพันธกิจ (Mission – Driven Government)** รัฐบาลจะไม่มียอมให้องค์กรต่าง ๆ ในรัฐบาลถูกขับเคลื่อนโดยระเบียบหรือกฎเกณฑ์ดังที่ปรากฏอยู่ในระบบแบบราชการ แต่ควรถูกขับเคลื่อนหรือผลักดันโดยพันธกิจ (mission) หรือภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นในภาครัฐ

(5) **รัฐบาลที่มุ่งเน้นที่ผล (Result – Oriented Government)** ในระบบแบบราชการจะเน้นที่ปัจจัยนำเข้า (input) โดยไม่ได้เน้นผลที่ออกมา (output) แต่อย่างใด ตามแนวคิดของออสบอร์นแลเกเบลอร์ รัฐบาลควรจะเน้นที่ผล (results) ในการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติหรือการให้งบประมาณแก่หน่วยงานของรัฐ ควรจะอิงผลการปฏิบัติงานจะเหมาะสมกว่า

(6) **รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยลูกค้า (Customer – Driven Government)** ประชาชนผู้ใช้บริการของรัฐควรจะมีสิทธิเลือกผู้ให้บริการ (service provider) ข้าราชการจะต้องรับผิดชอบต่อลูกค้าเพื่อที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐถูกขับเคลื่อนโดยลูกค้าเหมือนธุรกิจของเอกชน

(7) **รัฐบาลที่บริหารจัดการแบบวิสาหกิจ (Enterprising Government)** รัฐบาลประเภทนี้ก็คือ รัฐบาลที่หารายได้เข้ามาแทนที่จะจ่ายเงินออกไปอย่างเดียว รัฐที่มีลักษณะเป็นการประกอบวิสาหกิจจะทำกำไรจากการพัฒนาบางสิ่งบางอย่างโดยวิธีการเชิงรุก รัฐบาลประเภทนี้จะพยายามเปลี่ยนผู้บริหารจัดการ ให้มีลักษณะเป็นเหมือนผู้ประกอบการทางวิสาหกิจหรือธุรกิจ (entrepreneur) ที่เดียวในการที่จะทำเช่นนี้ได้ เราจะต้องให้สิ่งจูงใจ (incentives) บางอย่างแก่เขา

(8) **รัฐบาลที่มีการลงมือทำค้ำหน้าหรือป้องกันไว้ก่อน (Anticipatory Government)** การบริหารจัดการแบบนี้ก็คือ การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาบางอย่างเกิดขึ้นในอนาคต ในการตัดสินใจต่าง ๆ ของการบริหารจัดการแบบนี้ จะยึดเอา “การมองเห็นเหตุการณ์ล่วงหน้า” (foresight) เป็นเกณฑ์ ซึ่งการวางแผนจะมีขั้นตอนสำคัญหลายอย่าง เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอก การระบุประเด็นปัญหาที่องค์กรเผชิญ การนิยามพันธกิจ (mission) ขององค์กร การกล่าวแถลงวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างชัดเจน เหล่านี้ เป็นต้น

(9) **รัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralized Government)** รัฐบาลพยายามจะให้การตัดสินใจต่าง ๆ ลงไปสู่ลูกค้า (หรือผู้ใช้บริการ) ระบบการแบ่งลำดับชั้นสูงต่ำ จะถูกทำให้แบนเรียบ (flattening) มากขึ้น ผลที่เกิดตามมาก็คือ ผู้ที่ทำงานอยู่ในระดับล่างของหน่วยราชการจะมีอำนาจมากขึ้นจากการกระจายอำนาจจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ข้อดีของการกระจายอำนาจมีหลายอย่างอาทิเช่น สามารถสร้างขวัญ (morale) ความผูกพันต่อองค์กรและสร้างผลงานได้มากกว่า จะมีนวัตกรรมเกิดขึ้นมากกว่า อลละองค์กรจะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรที่รวมอำนาจ

(10) **รัฐบาลที่มีการมุ่งเน้นที่ตลาด (Market – Oriented Government)** ในการที่จะทำให้การบริหารจัดการของรัฐบาล มุ่งเน้นที่ตลาดอาศัยองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น ควรจะมีอุปทานทางด้าน “การบริหาร” ที่เพียงพอและต้องมีผู้จัดหาสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ (suppliers) มากพอ เพื่อให้การแข่งขันเกิดขึ้นได้ ลูกค้าจะต้องมีอำนาจการซื้อผลิตภัณฑ์หรือบริการต่าง ๆ ความสามารถในการเข้าถึงได้ผู้ขายได้สะดวก ฯลฯ

## การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (the New Public Management)

หลักการสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีถึง 23 ข้อ คือ (1) การบริหารจัดการแบบมืออาชีพหรือผู้บริหารที่ทำได้จริง ๆ (2) ในการบริหารจัดการจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ตลอดจนมีตัวบ่งชี้ของความสำเร็จ (3) หลีกเลียงวิธีการปฏิบัติแบบราชการ แต่ใช้กฎเกณฑ์ที่ควบคุมปัจจัยนำออกหรือผลสัมฤทธิ์ (4) มีการแยกส่วนหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่ใช่ระบบการบริหารจัดการรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน (5) การส่งเสริมให้มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐและแข่งขันกับหน่วยงานของภาคเอกชน (6) การส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ (7) การบริหารจัดการที่เน้นการลดต้นทุน ประหยัดทรัพยากร เพิ่มประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน (8) ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลางการบริหารจัดการสนองต่อความต้องการของพลเมือง (9) มีการจ้างภาคเอกชนให้ดำเนินการกิจการบางอย่างที่คิดว่าเอกชนทำได้ดีกว่า (10) มีการสรรหาบุคคลนอกระบบราชการที่มีความสามารถสูงเข้ามาบริหารราชการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ โดยไม่มีการครองตำแหน่งยาวนานเหมือนระบบแบบราชการ (11) ผู้บริหารจัดการต้องมีจิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ (the entrepreneurial spirit) (12) มุ่งเน้นการแข่งขัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเพื่อความก้าวหน้าขององค์กร (13) มีการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนล่างแทนที่จะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว (14) มีการแปรรูปกิจการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการบางอย่างที่เชื่อว่า ภาคเอกชนจะทำได้ดีกว่า (15) มีการเปลี่ยนขนาดของรัฐบาลให้เล็กลง (downsizing) เพื่อประหยัดงบประมาณและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน (16) มีการมอบอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบบางอย่างให้ชุมชนเป็นผู้ทำแทนรัฐบาล (17) การประเมินผลงานโดยพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ที่ออกมา (outcomes) แทนที่จะไปดูที่ปัจจัยนำเข้า (inputs) (18) การปฏิบัติงานโดยอาศัยพันธกิจ (mission) เป็นแรงขับเคลื่อน (19) การบริหารจัดการโดยใช้กลไกของตลาด (market mechanisms) แทนกลไกระบบแบบราชการ (20) ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐจะต้องมีความรับผิดชอบโดยมีผู้อื่นตรวจสอบที่สูงขึ้น (increased accountability) (21) รัฐบาลระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชนและภาคไม่ค้ากำไร จะต้องร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางสังคม (22) รัฐบาลควรจะมีอำนาจให้แก่ประชาชน และเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะเหมือน ๆ กัน (23) รัฐบาลควรจะได้คาดเดาถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและเตรียมการเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้เรียบร้อยด้วยดี

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แนวความคิดมาจากการยกเครื่องรัฐบาลขึ้นมาใหม่ (Reinventing Government) เป็นส่วนใหญ่และส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในการบริหารงานในองค์กรของภาครัฐและในรัฐบาลระดับต่าง ๆ อย่างมากที่สุด แต่ก็ไม่ได้ทอดทิ้งหลักการของระบบแบบราชการ (bureaucratic procedmes) เสียทั้งหมด ในปัจจุบันนี้ประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมากใช้การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

สำหรับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (the New Public Management) ที่เด็นฮาร์ดท์ และเด็นฮาร์ดท์ (Denhardt and Denhardt) คิดค้นขึ้นมานั้นมีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อต่อต้านการ

บริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เท่านั้น โดยทฤษฎีของเขาประกอบด้วยหลักการ 7 ข้อ คือ ข้อ 1 บริการพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า ข้อ 2 การเสาะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่สาธารณชน ข้อ 3 การเห็นคุณค่าของความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการทางธุรกิจ ข้อ 4 การคิดในแบบกลยุทธ์และปฏิบัติในแบบประชาธิปไตย ข้อ 5 การยอมรับว่าความรับผิดชอบโดยผู้อื่นตรวจสอบไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่ายตาย ข้อ 6 การให้บริการแทนที่จะควบคุมหรือคุมทางเสือ และ ข้อ 7 การให้คุณค่าแก่ประชาชนไม่ใช่เพียงคุณค่าแค่สมรรถนะของการผลิต

จากเอกสารต่าง ๆ ที่มีอยู่ แนวคิดของทฤษฎีการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการบริหารจัดการในองค์การของรัฐหรือของรัฐบาลต่าง ๆ มากเท่าใดนัก นอกจากช่วยเตือนให้ผู้บริหารทั้งหลายได้ตระหนักถึงการเห็นคุณค่าความเป็นพลเมือง (citizenship) และความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐบาลไทยควรจะนำเนื้อหาสาระนี้มานำไปใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการในภาครัฐให้ดีขึ้น ว่ากันตามความจริงแล้ว ในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรได้นำแนวคิดทฤษฎีการบริหารภาครัฐแนวใหม่ค่อนข้างมาก แต่พึงระลึกว่าการเปลี่ยนแปลงหรือนวัตกรรมที่ดีที่สุดในวันนี้ อาจจะไม่ดีที่สุดในวันหน้าก็ได้ จึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยอยู่เสมอ (Keep up with the times.)

#### บรรณานุกรม

- Al Gore. (1993). **Creating a Government that Works Better and Costs Less**. New York: Penguin Putnam Inc.
- B. Guy Peter. (1996). **The Future of Governing: Four Emerging Models**. Lawrence: University Press of Kansas.
- David Osborne and Peter Plastrik. (1998). **Bannishing Bureaucracy**. New York: : Penguin Putnam Inc.
- De Leon, Linda and Robert B. Denhardt. (2002). "The Democratic Ethos and Public Management", **Administration and Society**. 34, No.2 pp. 229 – 250 (May).
- Dean, Terrence E. and Allan Kennedy. (1982). **Corporate Culture**. Perseus Publishing.
- Denhardt, Robert B. and Jenet Vinzant Denhardt. (2000). "the New Public Service", **Public Administration Review**. 60, No.6, pp. 549 – 559 (November / December).
- Gary L. Wamnsley et al. (1990). **Refounding Public Administration**. Newbury Park: Sage Publications.
- Hood, Christopher. (1995). "the New Public Management in the 1980s", **Accounting, Organization and Society**. 20, pp. 93 – 109.

Osborn, David and Ted Gaebler. (1992). “**Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector.**” Reading, MA: Addison – Wesley.

Schick, Allen. (1995). **The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector** in a Time of Change. The State Services Commission and The Treasury.

Ted Gaebler, et al. (1999). **Positive Outcomes.** Burk, VA: Chatelaine Press.