

การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระบบราชการไทย :

กรณีศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานราชการ และ รัฐวิสาหกิจ

THE PARADIGM SHIFT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THAI BUREAUCRACY:
A COMPARATIVE CASE STUDY OF THAI GOVERNMENT AGENCIES AND PUBLIC
ENTERPRISES.

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยนันท์ ปัญญาศิริ

Assistant Prof. Dr. Chaiyanant Panyasiri

บัณฑิตวิทยาลัยสาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

cpanyasiri@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยทางการบริหารจัดการองค์การที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในระบบราชการไทย และ เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการบริหารจัดการกระบวนการขององค์การภาครัฐ ผ่านกรณีศึกษาที่มีประชากรวิจัยเป็นพนักงานจากองค์การราชการและองค์การรัฐวิสาหกิจชั้นนำในประเทศ 6 สถาบัน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลวิจัยนี้ คือ แบบสอบถาม ประกอบด้วยชุดคำถามเพื่อวัด ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ระบบการบริหารจัดการในองค์การ การตระหนักรู้ต่อแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่(NPM) และ ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการในองค์การ โดยได้รับแบบสอบถามตอบกลับมาเป็นจำนวนทั้งสิ้น ร้อยละ 100 ของประชากรวิจัย เมื่อวัดจากค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพหุ ตัวแปรซึ่งมีค่าพยากรณ์สูงที่สุดต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ทางการบริหารราชการ เรียงตามลำดับคือ โครงสร้างองค์การ พันธกิจองค์การ วัฒนธรรมองค์การและ ความเป็นสถาบันขององค์การ

ข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการและในเชิงการบริหารจัดการที่มาจากผลการวิจัยเชิงประจักษ์ ได้แก่ควรปรับขนาดขององค์การโดยรวมทุกประเภท ให้มีขนาดเล็กและมีความคล่องตัวในเชิงการบริหารจัดการ โดยพิจารณาจากภารกิจเป็นสำคัญ ควรปรับปรุงปัจจัยการบริหารจัดการด้านอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อมเชิงสถาบัน การบริหารจัดการยุทธศาสตร์ ความสามารถในการปรับใช้เทคโนโลยี ตลอดจน การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภายในองค์การ และ การปรับใช้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service---NPS) ที่มุ่งเน้นมิติด้านความเป็นพลเมืองของและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น

คำสำคัญ : กระบวนทัศน์, การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์, รัฐประศาสนศาสตร์, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การบริการสาธารณะแนวใหม่, องค์การสาธารณะ

ABSTRACT

The aims of this article is to study organizational managerial factors affecting the paradigm shift of Public Administration in Thai Bureaucracy and to study the process management efficiency of Thai public organization. The populations of this case study are the officials from six Thai leading government agencies and public enterprises.

The data collection tool is a questionnaire which inclusive of question items measuring demographic data, organization management system, perception toward the New Public Management concept and organizational process management efficiency. One hundred percent of the questionnaire forms distributed to the population of the study have been answered and recollected. Multiple Regression statistical method indicates the predictability of the factors affecting the paradigm shift of Thai public administration including organization structure, mission of the organization, organizational culture and institutionalism, consecutively.

Based on the empirical results of this study, there are several constructive recommendations, academically and practically, including the downsizing of all kinds of government agencies to become mission driven and to allow more agility in administering them. Moreover, the other crucial factors to be improved are institutional environment, strategic management, technological adaptability, staffs' competency development and the implementation of the New Public Service—NPS concept that encourages civic conscious and people participation.

Keywords : Paradigm, Paradigm Shift, Public Administration, New Public Management, New Public Service, Public Organization

บทนำ

กระบวนทัศน์ (Paradigm) หมายถึงกลุ่มความคิดพื้นฐานซึ่งเป็นกรอบชี้แนะแนวทางและการกระทำของปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวม ทั้งในการใช้ชีวิตประจำวันไปจนถึงการแสวงหาความรู้ทางศาสตร์ (Kuhn, 1970) [1] ซึ่งในยุคปัจจุบันนี้ การที่ผู้บริหารจะพัฒนาองค์กรให้สามารถปรับตัวให้ดำรงอยู่ในบริบทและความท้าทายของโลกาภิวัตน์ จะไม่ใช่แค่การปรับใช้เครื่องมือหรือเทคนิคการว่าด้วยการบริหารจัดการสมัยใหม่เท่านั้น แต่จะต้องมีแบบอย่างในการมองโลกที่เปลี่ยนไปจากวิธีการมองโลกแบบเดิม หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift)

ภายใต้เงื่อนไขและความท้าทายต่างในบริบทของการบริหารจัดการยุคโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้ภาครัฐของไทยต้องดำเนินการปฏิรูปตนเอง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitive Advantage) ผ่านยุทธศาสตร์การบริหารจัดการต่างๆ อาทิเช่น การปฏิรูประบบราชการ การจัดทำแผนกลยุทธ์ในการพัฒนาการบริหารจัดการทั้งด้านระบบโครงสร้างองค์การและบุคลากรภาครัฐ การสร้างนวัตกรรมทางการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Management Innovation) ตลอดจนแนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะแบบดิจิทัล (Digital Governance) ที่รัฐมีหน้าที่ให้บริการประชาชนผ่านการเชื่อมต่อเครือข่ายดิจิทัลและเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ภาครัฐไทยสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

ให้บริการประชาชนอย่างมีความรับผิดชอบ โปร่งใส ตรวจสอบได้ (สุเทพ เชาวสิต, 2555) [2]

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ระบบราชการไทยได้มีการปรับเปลี่ยนระบบเข้าสู่การบริหารราชการภายใต้กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และกำลังจะปรับเปลี่ยนเข้าสู่การปรับใช้แนวคิด การบริการภาครัฐแนวใหม่ หรือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ที่ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยที่เป็นการบริหารราชการที่ให้คุณค่ากับประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อในฐานะผู้รับผิดชอบกำหนดประโยชน์สาธารณะร่วมกัน

ความเปลี่ยนแปลงจากกระแสปฏิรูประบบราชการไทยยุคใหม่นี้ ทำให้วัฒนธรรมองค์การของหน่วยงานภาครัฐมีความเปลี่ยนแปลงไปตามภารกิจสาธารณะสมัยใหม่ที่ได้ถูกกำหนดขึ้นจากปรากฏการณ์ทางการบริหารจัดการที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการสำรวจทัศนคติและมุมมองของข้าราชการและพนักงานสังกัดองค์กรภาครัฐของไทยที่ภายใต้กระแสการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารจัดการระบบราชการไทย
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยด้านคุณลักษณะองค์การที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารจัดการระบบราชการไทย
- 3) เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรภาครัฐภายใต้กระบวนการทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์

กรอบการวิเคราะห์ (Analytical Framework) ในงานวิจัยนี้มีที่มาและความเชื่อมโยงกับทฤษฎีหลักด้านองค์การและการจัดการด้านโครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ ความเป็นสถาบัน และ พันธกิจขององค์การ

ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ (Structural Contingency Theory) อธิบายการบริหารจัดการองค์การในฐานะระบบเปิด (Opened System) ที่มีปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิต โดยระบบจะพยายามรักษาตนเองให้อยู่รอดผ่านความสัมพันธ์ในเชิงพึ่งพากับสิ่งแวดล้อมภายนอก โครงสร้างองค์การประสิทธิภาพจะต้องมีความสอดคล้อง (fit) กับสิ่งแวดล้อมเสมอ (Scott, 1981) [3]

การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารองค์การภาครัฐตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมมาสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเกิดขึ้นได้นั้น ตัวแปรด้านโครงสร้างขององค์การจะมีความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ เพราะ ไม่ว่าจะเป็นการจัดโครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักร (Mechanistic structure) การจัดโครงสร้างองค์การแบบสิ่งมีชีวิต (Organic structure) และการจัดโครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย (Network structure) ต่างมีความสามารถในการตอบสนองภารกิจสาธารณะขององค์การภาครัฐที่ถูกกำหนดไว้ในแต่ละด้านที่แตกต่างกัน (Daft, 1998) [4] โครงสร้างแบบสร้างมีชีวิต และ แบบเครือข่าย อาจสร้างความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัวได้มากกว่า โดยเฉพาะกับองค์การภาครัฐที่มีภารกิจบนฐานความรู้และข้อมูลข่าวสารในขณะที่โครงสร้างแบบเครื่องจักรอาจมุ่งไปที่ประสิทธิภาพของการใช้อำนาจปกครอง เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นต้น

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกันโดยสมาชิกขององค์การที่ได้กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหารและวิธีการปฏิบัติของพนักงานและผู้บริหารภายในองค์การ ค่านิยมร่วมขององค์การจะกำหนดแบบแผนของพฤติกรรมที่กลายเป็นบรรทัดฐานนำทางพฤติกรรมและการกระทำสิ่งต่างๆภายในองค์การ (Denison, 1990)[5]

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว วัฒนธรรมการทำงานของหน่วยงานในภาครัฐของไทย ทั้งในรูปแบบองค์การราชการแบบดั้งเดิม องค์การรัฐวิสาหกิจ หรือ องค์การมหาชนในรูปแบบอื่นๆ ย่อมมีวัฒนธรรมองค์การ

เฉพาะที่แตกต่างไปแต่ละองค์การในหลากหลายมิติอาจเป็นวัฒนธรรมองค์การที่สร้างประโยชน์หรือคุณค่าให้แก่องค์การนั้น ๆ เช่น วัฒนธรรมในการมุ่งสร้างคุณภาพ วัฒนธรรมในการสร้างนวัตกรรม เป็นต้น (Sorensen, 2002) [6]

ฐานคติของทฤษฎีเชิงสถาบัน (Institutional Theory) ระบุถึงสิ่งแวดล้อมทางบรรทัดฐานของสังคมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการองค์การ และการที่องค์การมีพฤติกรรมในลักษณะที่ไม่มีทางเลือก (non-choice behavior) ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ ความเชื่อ ค่านิยม ความคาดหวัง ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติที่มีความเป็นสากลสูงการดำเนินการขององค์การเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพความท้าทายในที่นี้ คือการได้รับการยอมรับจากสถาบันด้านต่างๆ ในมิติทางสังคมในเชิงบรรทัดฐาน และการปฏิบัติ (Pfeffer and Salancik, 1990) [7]

ดังนั้น การดำรงอยู่และเติบโตขององค์การจึงขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้เข้ากับบริบททางสังคมที่แวดล้อมองค์การนั้นๆ ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติตามธรรมเนียมและความคาดหวังของสิ่งแวดล้อมแบบสถาบัน เพื่อให้ได้รับการยอมรับและเพื่อให้อยู่รอดในระบบสังคมขององค์การ (DiMaggio and Powell, 1983) [8] ดังนั้น ตัวแปรด้านความเป็นสถาบันขององค์การจึงมีความสัมพันธ์ต่อการปรับใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในระบบราชการไทย ในด้านพฤติกรรมที่ปรับเปลี่ยนตามกันทั้งในการปรับวิธีการตามกัน การบริหารจัดการที่เป็นสากลการสร้าง ความโปร่งใสและธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ ความสามารถในการเชิงกลยุทธ์และแข่งขัน การตอบสนอง พันธกิจสาธารณะและการรักษาและเพิ่มพูนภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ เป็นต้น

ในเรื่องของการกำหนดภารกิจหรือพันธกิจขององค์การ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2541) [9] ได้ศึกษารูปแบบขององค์การสาธารณะหรือองค์การภาครัฐ และได้จำแนกรูปแบบขององค์การตามระดับของความเป็นอิสระ (Autonomy) หรือ ความเป็นอิสระในการ

บริหารตนเองขององค์การในภาครัฐ (Bureaucratic autonomy) ออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่

1. องค์การที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งในปัจจุบันมีสองรูปแบบคือ ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า และ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า

2. องค์การภาครัฐรูปแบบพิเศษ แบ่งแยกย่อยออกเป็น หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Special Delivery Unit : SDU) องค์การมหาชน (Public Organization) และ หน่วยงานในกำกับของรัฐ

3. รัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) และ บริษัทมหาชนจำกัดหมายถึง หน่วยงานธุรกิจของรัฐ หรือ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่ ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

การที่ประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและรูปแบบของกรมมหาชนมาใช้ เพราะพิจารณาแล้วว่าระบบราชการและรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดของตัวระบบ ทำให้ไม่สามารถรองรับภารกิจสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือ เทคโนโลยีได้

แนวคิดการจัดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

Jonathan Boston และ คณะ ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไว้ดังต่อไปนี้

1. การบริหาร (Management) มีลักษณะเป็นสากลสภาพ (Universality) ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน และการบริหารงานราชการ

2. ปรับเปลี่ยนการควบคุมทรัพยากร หรือ ปัจจัยนำเข้า และการควบคุมโดยกฎระเบียบ ไปเป็นการควบคุมที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการการทำงาน

(process accountability) มาเป็นการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของงาน (accountability for results)

3. การให้ความสำคัญกับเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์แบบคลาสสิก ที่เน้นการแยกการเมืองออกจากการบริหาร

4. การถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of Centralized Power) ปรับเปลี่ยน

5. การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) และให้มีการจ้างเหมางานภายนอก (Outsourcing) การจัดจ้างและแข่งขันประมูลงาน (Competitive Tendering)

6. ประยุกต์ใช้วิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) การจ่ายค่าตอบแทน ตามผลงาน (Performance Based-Pay) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate Image) ตลอดจน การสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปแบบของตัวเงิน (Monetary Incentives) มากขึ้นเป็นต้น (Jonathan Boston et.al, 1991) [10]

กล่าวโดยสรุป แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆทั่วโลก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการที่มองเห็นเป็นรูปธรรม ได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมางานเอกชน การใช้กลยุทธ์แบบธุรกิจเอกชน การมองประชาชนเป็นลูกค้า เป็นต้นทั้งหมดนี้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ คือ เป็นการปฏิรูประบบราชการในแบบที่มุ่งนำเอาอุดมการณ์ของระบบตลาดเข้าสู่ภาครัฐ (Marketization of the State) (Osborne and Gaebler,

1992) [11] จึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระบวนการทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการตามแนวคิด Bureaucracy ของ Max Weber ไปเป็นโครงสร้างตามแบบภาคเอกชน (Private Sector-Modeled Organization) อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจริง หลัก NPM มักจะถูกวิพากษ์ว่าการมองสถานะประชาชนพลเมืองให้มีฐานะเป็นลูกค้า อาจเป็นวิธีคิดในเชิงธุรกิจมากเกินไป จนอาจมองข้ามความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองความเสมอภาค นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจชื่อ Denhardt and Denhardt (2000) จึงได้เสนอทางเลือกใหม่ทางการบริหารรัฐกิจที่เน้นคุณค่าของความเป็นพลเมือง (Citizenship) ภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยและประชาสังคม (Civil Society) และ ราชการควรบริหารโดยการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในสังคมมากกว่าจะมีบทบาทในเชิงกำกับ (Steer) หรือ ควบคุม (Control) (Denhardt and Denhardt, 2000 : 34) [12]

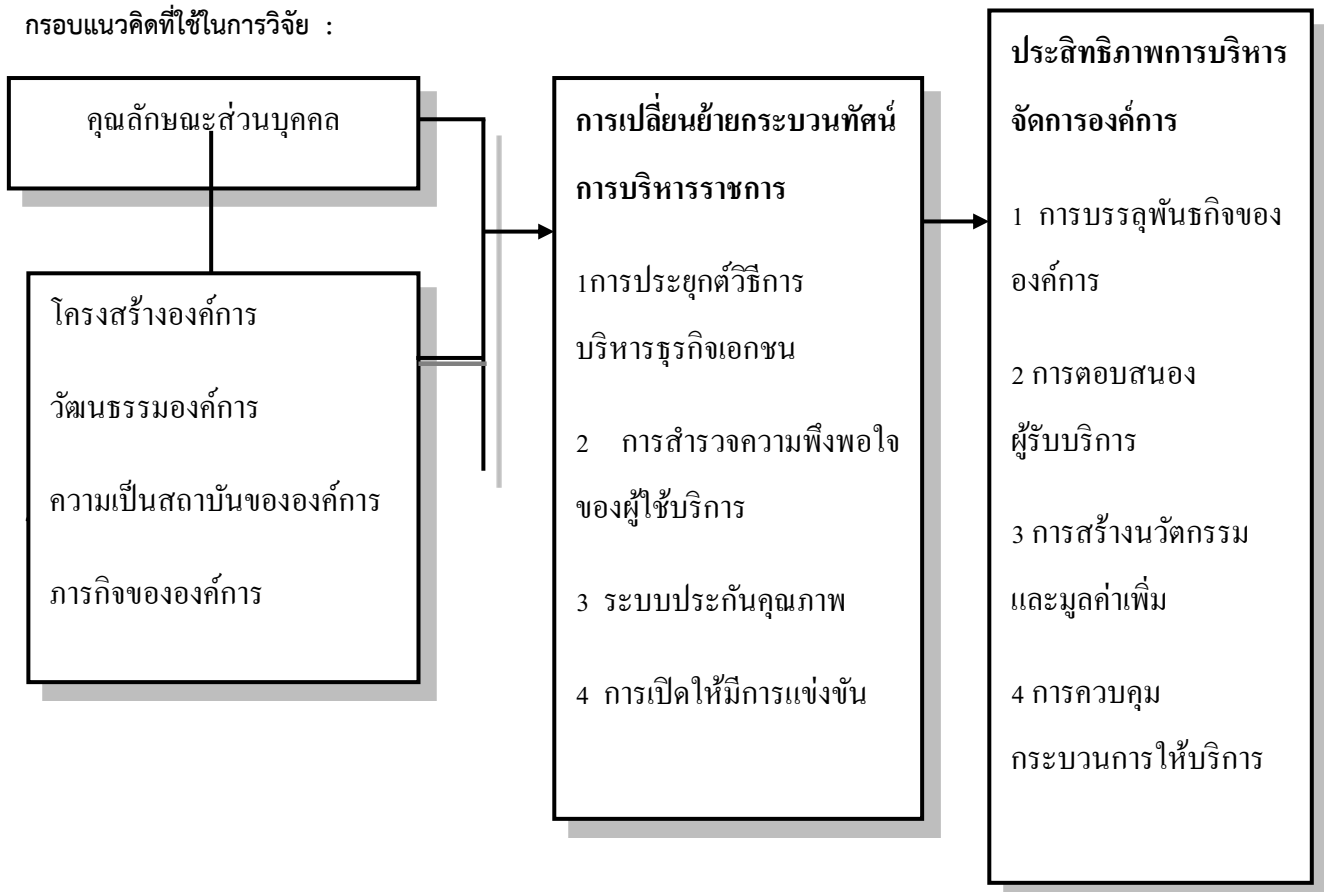
การประเมินประสิทธิภาพของการบริหารจัดการในองค์กรภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้นำแนวคิด Balanced Scorecard (BSC) มาปรับใช้เป็นกรอบแนวทางกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ และตัวชี้วัดผลการดำเนินการหลักขององค์กร เพื่อผลักดันให้หน่วยราชการทุกแห่งมุ่งพัฒนาระบบการบริหารจัดการ (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2545) [13] โดยพิจารณาองค์กรจากทุกมุมมองอย่างครบถ้วนทั้ง 4 มุมมองคือ มุมมองด้านการเงิน มุมมองด้านผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในองค์กร มุมมองด้านองค์กรประกอบภายในองค์กร และ มุมมองด้านนวัตกรรม (Kaplan and Norton, 1996) [14]

ตารางหมายเลข 1 ตัวชี้วัดของ กฟ. ที่ประยุกต์หลัก Balanced Scorecard มาใช้กับส่วนราชการไทย

<p>1 การเงิน ความประหยัด, ความมีประสิทธิภาพ, ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร การใช้งบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์, การตรวจสอบป้องกันการรั่วไหล, การป้องกันการทุจริตและประพฤตินิชอบ</p>	<p>3 นวัตกรรม งานวิจัยที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์,การ พัฒนาระบบงาน, การสร้างเครือข่าย, ระบบการตรวจค้นข้อมูล ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ</p>
<p>2 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกองค์กร ประชาชนผู้รับบริการ, นักวิชาการ, หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจ, รัฐบาล ผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์</p>	<p>4 องค์ประกอบภายในองค์กร ความรู้ความสามารถของบุคลากร, ทักษะ จริยธรรม, ขวัญและกำลังใจ, กระบวนการทำงาน,วัฒนธรรมองค์กร</p>

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย :



งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research Methodology) ในการสำรวจทัศนคติที่มีต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของบุคลากรภาครัฐในลักษณะของการทำกรณีศึกษา (Case study) โดยเปรียบเทียบจากผู้ปฏิบัติงานในองค์การแบบราชการ

ดั้งเดิม ในรัฐวิสาหกิจ และ ในองค์การมหาชนสมัยใหม่ กำหนดประชากรวิจัย (Population of the study) ไว้ที่ ผู้บริหาร บุคลากร เจ้าหน้าที่ประจำ และลูกจ้างที่สังกัดอยู่กับหน่วยงานราชการ 6 องค์การองค์การละ 85 คน รวมเป็น 510 คน ดังรายชื่อต่อไปนี้

1 หน่วยงานราชการ : สำนักงานเขตจอมทอง กรุงเทพมหานคร

2 หน่วยงานราชการสายปกครอง : กรมป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย

3 หน่วยงานราชการไม่สังกัดกระทรวง : ธนาคาร แห่งประเทศไทย

4 รัฐวิสาหกิจ: การรถไฟแห่งประเทศไทย

5 รัฐวิสาหกิจ (องค์การมหาชน) : การทางพิเศษ แห่งประเทศไทย

6 รัฐวิสาหกิจ (บริษัทมหาชน) : บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน)

ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและระยะเวลา งานวิจัยนี้จึงเป็นกรณีศึกษาที่สำรวจทัศนคติของบุคลากรในหน่วยงานของรัฐหกแห่ง ที่ต่างมีรูปแบบการจัดตั้ง มีพันธกิจสาธารณะ ตลอดจนมีรูปแบบวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็น องค์การราชการด้านการปกครองเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม องค์การรัฐวิสาหกิจเพื่อให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนและแสวงหาผลกำไรเข้ารัฐ ทั้งในรูปแบบเดิมและรูปแบบขององค์การมหาชนสมัยใหม่

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลคือ แบบสอบถาม แบ่งเป็นสี่ส่วน หนึ่ง ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม สอง ระบบการบริหารจัดการในองค์การของผู้ตอบแบบสอบถามสาม การตระหนักรู้ต่อแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ สี่ ประสิทธิภาพของกระบวนการจัดการในองค์การโดยรวม โดยได้รับแบบสอบถามตอบกลับมาเป็นจำนวนทั้งสิ้น 510 ชุด ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม จะนำมาวิเคราะห์ผลโดยใช้เครื่องมือทางสถิติ เพื่อตอบคำถามของการวิจัยในแต่ละข้อ ดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์ระดับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นด้านคุณลักษณะขององค์การ อันได้แก่ โครงสร้าง วัฒนธรรมองค์การ ความเป็นสถาบันขององค์การ และ พันธกิจสาธารณะขององค์การ กับ ตัวแปรตาม อันได้แก่ การเปลี่ยนย้ายกระบวนการตัดสินใจแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยใช้เทคนิคทาง

สถิติ Spearman Correlation เพราะเป็นการวัดตัวแปรในระดับอันดับมาตรา (Ordinal Scale)

2. การวิเคราะห์ระดับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นด้าน การเปลี่ยนย้ายกระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กับ ตัวแปรตาม ประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์การ โดยใช้เทคนิคทางสถิติ Spearman Correlation เพราะตัวแปรอยู่ในระดับอันดับมาตรา (Ordinal Scale) ทั้งหมด

3. การทดสอบประสิทธิภาพในการทำนายของตัวแบบ (Model) ที่ได้มาจากการใช้ กรอบแนวคิด (Conceptual Framework) ในการอธิบายการนำไปสู่การเปลี่ยนย้ายสู่กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยแสดง ค่า F-test (One way ANOVA) และการวิเคราะห์เชิงถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) แสดงค่า Adjusted R²

การประเมินและวิเคราะห์ผลข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างมีดังต่อไปนี้

1. การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการตัดสินใจทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารจัดการระบบราชการไทย

การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรคุณลักษณะองค์การ (ตัวแปรต้น) กับ ตัวแปรกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (ตัวแปรตาม) โดยใช้ค่าสถิติ Spearman Correlation ได้ผลการวิเคราะห์จากค่า p ว่า ตัวแปรต้นทั้งสอง อันได้แก่ โครงสร้างองค์การ วัฒนธรรมองค์การ ความเป็นสถาบัน และ พันธกิจองค์การ มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้งหมด โดยมีค่า Significance ต่ำกว่าและเท่ากับ 0.05 ทุกตัวแปร เมื่อวัดด้วยสถิติที่วัดความแกร่งของความสัมพันธ์ด้วยค่า Gamma พบว่า ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารราชการ ได้แก่ โครงสร้างองค์การ ความเป็นสถาบัน ภารกิจขององค์การ และ วัฒนธรรมองค์การ โดยมีค่าความแกร่งของความสัมพันธ์เชิงบวก (Positive Relationship) เท่ากับ 0.57, 0.47, 0.37 และ 0.24 ตามลำดับ

ตารางหมายเลข 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างคุณลักษณะองค์การ กับ กระบวนการขั้นตอนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแปรต้น คุณลักษณะองค์การ	Gamma	Spearman Correlation Value	Sig.
โครงสร้างองค์การ	0.57	0.38	0.00
ความเป็นสถาบันขององค์การ	0.47	0.30	0.00
ภารกิจขององค์การ	0.37	0.24	0.00
วัฒนธรรมองค์การ	0.24	0.13	0.05

2. ผลการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารจัดการกระบวนการขององค์การภาครัฐภายใต้กระบวนการขั้นตอนใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการปรับเปลี่ยนกระบวนการขั้นตอนการบริหารราชการกับประสิทธิภาพของกระบวนการการทำงาน พบว่า มีนัย

ยะสัมพันธ์ทางสถิติที่ค่า Significance .000 และเมื่อวัดด้วยสถิติที่อธิบายความแรงของความสัมพันธ์ด้วยค่า Gamma พบว่ามีค่าสูงถึง 0.80 จึงสรุปได้ว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีทัศนคติในการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีความเห็นว่าการบริหารจัดการในองค์การมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ตารางหมายเลข 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่าง การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ กับ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการโดยใช้ค่าสถิติ Spearman Correlation

ตัวแปรต้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่	Gamma	Spearman Correlation Value	Sig.
ประสิทธิภาพการบริหารจัดการ	0.80	0.57	.000

3. ผลการศึกษาตัวแบบที่ใช้อธิบายการปรับเปลี่ยนกระบวนการขั้นตอนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ผลของการทดสอบ Multicollinearity พบว่าตัวแปรอิสระและตัวแปรตามทั้ง 6 ตัว เมื่อพิจารณาจาก

ค่า partial correlation coefficient มีค่าต่ำกว่า 0.5 ทั้งหมด ดังนั้นจึงสามารถนำเข้าสู่การวิเคราะห์สมการถดถอยพหุคูณ (Multiple Regression Analysis) ได้ทุกตัวแปร

ตารางหมายเลข 4 ผลการทดสอบ Correlation Matrix

Variables	V1	V2	V3	V4	V5	V6
การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (V1)	1	.458**	.222**	.338**	.292**	.657**
โครงสร้างองค์การ (V2)		1	.202**	.427**	.239**	.554**
วัฒนธรรมองค์การ (V3)			1	.017	.018	.265**
ลักษณะเชิงสถาบัน (V4)				1	.450**	.393**
ภารกิจองค์การ (V5)					1	.216**
ประสิทธิภาพ (V6)						1

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

ตารางหมายเลข 5 ทดสอบความสามารถในการทำนายตัวแปรตามโดยใช้ Multiple Regression

Variables	B	Beta	T	Sig.
โครงสร้างองค์การ	0.26	0.31	7.2	0.00
วัฒนธรรมองค์การ	0.13	0.14	3.8	0.00
พันธกิจองค์การ	0.12	0.14	3.2	0.01
ความเป็นสถาบัน	0.12	0.12	2.8	0.05

Adjust R² = .205

F = 33.667

p = .000

เมื่อวัดค่าสัมประสิทธิ์ถดถอยพบพบว่าทั้งสี่ตัวแปรใช้เป็นตัวพยากรณ์ในการอธิบายการปรับเปลี่ยนกระบวนการที่ศูนย์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ อย่างมีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งตัวแปรซึ่งมีค่าพยากรณ์สูงสุด และมีผลในทางบวกต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการที่ศูนย์ทางการบริหารราชการ เรียงตามลำดับความสำคัญคือ โครงสร้างองค์การ (0.31) วัฒนธรรมองค์การและพันธกิจองค์การ (0.14) และ ความเป็นสถาบันขององค์การ (0.12) จากการศึกษาที่มีค่า Adjust R² = 0.205 ค่า F = 33.667 ตัวแบบสามารถอธิบายการปรับเปลี่ยนกระบวนการที่ศูนย์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ร้อยละ 20 ดังสมการต่อไปนี้

$$\text{NPM} = 0.31 \text{ ST} + 0.14 \text{ C} + 0.14 \text{ MI} + 0.12 \text{ INS}$$

การอภิปรายผลในแต่ละปัจจัยพบว่า

ในเชิงโครงสร้างองค์การ (Organization structure) ผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างโดยรวมเห็นว่าองค์การที่ตนเองทำงานอยู่ มีการแบ่งงานกันทำ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างมีแบบแผนชัดเจน ตลอดจน มีความเป็นทางการสูง กล่าวคือ ระบบงานภายในองค์การถูกทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่ามีทั้งข้อดีและข้อจำกัดดังต่อไปนี้ ข้อดี คือ มีการสร้างมาตรฐานในการทำงานสามารถทำให้คาดการณ์ทำนายผลและควบคุมได้ดี มีมาตรฐานช่วยในการประสานงาน และช่วยให้เกิดความประหยัดและงบประมาณอย่างคุ้มค่า แต่การที่องค์การราชการมีความเป็นทางการสูงก็มีข้อจำกัดคือ อาจเป็นอุปสรรค

ต่อการสร้างนวัตกรรม การสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรในองค์การ และ การตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมองค์การ ผลการวิจัยนี้มีนัยยะในเชิงการบริหารจัดการคือ การที่องค์การภาครัฐในปัจจุบันปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่ต้องการบุคลากรที่เป็นนักวิชาชีพมากขึ้น (professionalism) จึงต้องคำนึงถึงการลดความเป็นทางการลงและการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ในมิติของการจัดโครงสร้างองค์การ

ด้านวัฒนธรรมองค์การ จากผลการวิจัยเรื่องการปรับเปลี่ยนสู่กระบวนการที่ศูนย์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับแนวคิดมิติวัฒนธรรม (Cultural Dimension) ของ Geert Hofstede (1991) [15] ในเชิงของระยะห่างทางอำนาจ (Power Distance) จะพบว่าบุคลากรภาครัฐที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีมุมมองในเชิงความคิดที่ยอมรับการกระจายอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันน้อยลง เช่นการที่บุคลากรมีความกล้าในการเสนอความเห็นต่างในที่ประชุมกับผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามากขึ้น ในมิติด้านการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน (Uncertainty Avoidance) จากการศึกษาพบว่าข้าราชการยุคใหม่มีทัศนคติที่เปิดกว้างและยอมรับความเสี่ยงมากจากการปรับใช้แนวคิดใหม่ๆมากขึ้น และมีวัฒนธรรมการทำงานเป็นกลุ่ม (Collectivism) มากขึ้น ซึ่งทั้งหมดนี้มีความสอดคล้องไปในทิศทางขององค์การราชการยุคใหม่ที่ต้องขับเคลื่อนบนฐานของความรู้และนวัตกรรมในการบริหารจัดการภารกิจต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายมากขึ้น

ในด้านความเป็นสถาบันขององค์การ ในงานวิจัยนี้มีข้อค้นพบที่สอดคล้องและยืนยันทฤษฎีอยู่หลายประการ อาทิ เช่น บุคลากรภาครัฐยอมรับว่าการดำรงอยู่ ข้อเรียกร้อง ตลอดจนความคาดหวังของกลุ่มทางสังคมและภาคประชาชน มีอิทธิพลต่อการดำเนินการตามภารกิจขององค์การเป็นอย่างมาก และทำให้หน่วยงานของรัฐต้องปรับตัวโดยการริเริ่มจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างและสื่อสารกับประชาชน ผู้รับบริการและสังคมภายนอกมากขึ้น จนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องถือปฏิบัติ (A must) ในเรื่องของความมั่นคงในเชิงสถาบัน (Institutionalization) กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเชื่อว่าองค์การของตนเองจะคงอยู่ต่อไปในระบบราชการไทยอีกนาน อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่ได้คะแนนเฉลี่ยสูงมากที่สุดกลับเป็นเรื่องที่บุคลากรภาครัฐในกลุ่มตัวอย่างเห็นตรงกันว่า ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลอย่างมากต่อการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการ

ส่วนผลการวิจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจขององค์การกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ บุคลากรภาครัฐมีความเชื่อว่าองค์การของตนใช้ความรู้และฐานข้อมูลในการขับเคลื่อนภารกิจสาธารณะมากกว่าการเป็นหน่วยงานที่มุ่งใช้อำนาจปกครองต่อการปฏิบัติภารกิจ นอกจากนี้แล้วกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังเห็นว่าภารกิจต่อสาธารณะขององค์การราชการที่สังกัดอยู่สามารถถ่ายโอนไปให้ภาคเอกชนทำแทนได้ แต่เห็นว่ายังไม่ควรถ่ายโอนให้ภาคประชาชนรับผิดชอบ จากการที่กลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนในภารกิจสาธารณะขององค์การที่ตนเองทำงานอยู่ จึงมีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการปรับเปลี่ยนสู่กระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

จากผลการวิจัยนำไปสู่ข้อเสนอแนะดังนี้

1. การจัดโครงสร้างขององค์การภาครัฐ ควรปรับขนาดขององค์การโดยรวมทุกประเภท ให้มีขนาดเล็ก และมีความคล่องตัวในเชิงการบริหารจัดการ โดยพิจารณาจากภารกิจเป็นสำคัญและคำนึงถึงปัจจัยด้านอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อมการบริหารจัดการ การกำหนดกลยุทธ์เชิงรุก ความสามารถในการปรับใช้เทคโนโลยี

ตลอดจน การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภายในองค์การ เป็นต้น

2. องค์การภาครัฐควรปรับใช้เทคนิคและวิธีคิดกำกับที่มาจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management--NPM) เนื่องจากเป็นหลักการบริหารที่มีความเป็นสากล สามารถปรับใช้กับภารกิจองค์การได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นระบบราชการ ซึ่งมีการกิจเน้นไปในเชิงการปกครอง หรือรัฐวิสาหกิจที่เน้นการให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความยั่งยืนในเชิงธุรกิจและการเติบโต หรือ แม้แต่องค์การมหาชนในรูปแบบใหม่ๆที่มีความจำเป็นอย่างมากในฐานะกลไกขับเคลื่อนความสามารถในเชิงการแข่งขันของประเทศ (Hamel and Breen, 2007) [16]

3. แต่ควรมีการศึกษาในบางมิติของ NPM ที่อาจต้องมาปรับใช้แนวคิด New Public Service—NPS ที่ให้คุณค่ากับประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองมากกว่าความเป็นลูกค้าของรัฐบาลผู้ประกอบการแบบ NPM รวมทั้ง ศึกษาในเชิงการวิเคราะห์วาทกรรม (Discourse Analysis) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545) [17] เพื่อศึกษาค้นหาคำตอบในเชิงประจักษ์ว่า NPM เป็นเพียง วาทกรรมด้านการพัฒนา (Development Discourse) ของการบริหารราชการในยุคสมัยหนึ่งหรือไม่? จึงควรมีการศึกษาเชิงประจักษ์เพื่อแสวงหาคำตอบในประเด็นต่างๆเหล่านี้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- [1] Kuhn, T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. 2nd ed. Chicago : University of Chicago Press.
- [2] สุเทพ เชาวลิขิต. (2555). *การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)* กรุงเทพฯ: เสมารธรรม.
- [3] Scott, R.W. (1992). *Organization : Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey : Prentice Hall.

- [4] Daft, R.L. (1998). **Organization Theory and Design**. Ohio : South-Western College Publishing.
- [5] Denison, D.R. (1990). **Corporate Culture and Organizational Effectiveness**. New York : John Wiley and Sons.
- [6] Sorensen, J.B. (2002). The Strength of Corporate Culture and the Reliability of Firm Performance. **Administrative Science Quarterly**, 47 (1), 70-91.
- [7] Pfeffer, J. and Salancik, G.R. **The External Control of Organizations**. New York : Harper & Row.
- [8] DiMaggio, P.J. and Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. **American Sociological Review**, 48 (April), 147-60
- [9] ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). ปัจจัยกำหนดรูปแบบองค์การ ภาครัฐสมัยใหม่. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**, 46(1).
- [10] Boston, Jonathan. (1991). "The Theoretical Underpinning of Public Sector restructuring in New Zealand," in **Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution**. Auckland : Oxford University.
- [11] Osborne, D. and Ted Gaebler. (1992). **Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector from School House to State House**. Reading, Massachusetts : Addison-Wesley.
- [12] Denhardt, J. and Robert B. Denhardt. (2000). **The New Public Service : Serving not Steering**. New York : M.E. Sharpe, Inc.
- [13] ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์. (2545). **เส้นทางกลยุทธ์สู่การปฏิบัติด้วย Balanced Scorecard และ Key Performance Indicators**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- [14] Kaplan, R.S. , David Norton, (1996). **Balanced Scorecard**. Massachusetts : Harvard Business School.
- [15] Hofstede, G. (1991). **Cultures and Organizations: Software of the Mind**. New York :Mcgraw-Hill.
- [16] Hamel, Gary and Bill Breen. (2007). **The Future Of Management**. Boston : Harvard Business School Press.
- [17] ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ. (2545) **สัญญาวิทยาโครงสร้างนิยม หลังโครงสร้างนิยมกับการศึกษารัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: วิภาษา