

การปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สมพิศ สายบุญชื่น*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่จำแนกตามระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน 2) ศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจำแนกข้าราชการตามระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน 3) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ข้าราชการจาก 19 หน่วยงาน จำนวน 2,482 คน จากข้าราชการทั้งหมด 362,553 คน โดยใช้ตารางคำนวณขนาดตัวอย่างของ Taro Yamane เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลการวิจัย คือ แบบสอบถาม วิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป ได้แก่ การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percent) ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way analysis of variance: one-way ANOVA) และการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณ (Multiple regression)

ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการปฏิรูประบบราชการประเด็นต่าง ๆ ในระดับมาก และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ภาพรวมในระดับปานกลาง
2. เมื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีความคิดเห็นมากกว่าในทุกกลุ่ม
3. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่าการปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่งผลไปในทิศทางเดียวกัน

คำสำคัญ: การปฏิรูประบบราชการ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่

* อาจารย์ ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, 2558
E-mail: Whanjeed555@hotmail.com

The Reform of the Bureaucracy Based the New Public Management

Sompit Saibunchun*

Abstract

The purposes of the research were to study levels of opinions of the Thai state officials on the reform of bureaucracy based on the New Public Management and to compare the opinions of the state officials categorized by educational levels, positions, position levels, departments and working experiences and to find out relationships of the bureaucracy reform which effected the new public management. The samples used in this study included 2,482 stateofficial working in 19 organizations, randomized from 362,553 state officials. Questionnaires were used as the tool for collecting data, which were than analyzed with package programs for Frequency, Percentage, Mean, Standard Deviation and Multiple Regression.

The result showed that:

1. The level of the state officials' opinions towards the new public management based bureaucratic reform was resulted that most of the respondents' opinions towards the bureaucratic reform of personnel management were highest; in addition, the recruitment procedure of new officials was suitable because it afforded the educated and capable persons.

2. Comparison of the state officials' opinions towards the new public management based bureaucratic reform was found that most of the respondents' opinions from the Ministry of Natural Resources and Environment were higher than the others.

3. Relationship of the bureaucratic reform and new public management was showed that the relationship of the bureaucratic reform and new public management was in the same direction.

Keywords: Bureaucratic reform, New public management

* Lecturer in Department of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchabun Rajabhat University, 2015, E-mail: Whanjeed555@hotmail.com

บทนำ

การปฏิรูปการบริหารราชการ คือ ความพยายามมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการจากสภาพที่เป็นอยู่ (Hood, 1991: 3-9) ซึ่งเป็นที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพใหม่ที่ดีกว่าแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานไม่ต่ำกว่าสองทศวรรษ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากปัจจุบัน กระแสการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญล่าสุดก่อตัวขึ้นตั้งแต่ภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 โดยระบบราชการไทยถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) การปฏิรูปได้ดำเนินการโดยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก และมีแผนการที่ชัดเจนเริ่มต้นจากรัฐบาลชุดที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าต้องการให้มีการปฏิรูประบบราชการ ต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 12/2540 ลงวันที่ 9 มกราคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น โดยนายกรัฐมนตรีเข้ามีบทบาทในการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ และแผนปฏิบัติการการปฏิรูประบบราชการ แผนแม่บทนี้ถือเป็นฉบับแรก และฉบับประวัติศาสตร์ของประเทศไทย นับจากปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยอยุธยา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่สอง พระราชโอรสระหว่าง พ.ศ.1991-2072 และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2435 เพราะเป็นการเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการครั้งใหญ่ที่ประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการมาแล้วร่วม 105 ปี (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2544: 189)

สาระสำคัญของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดหลักการใหญ่สองหลักการแรก คือ การปรับบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ (OECD, 1998: 32) ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติการจัดกลุ่มภารกิจ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดินเป็นต้น หลักการที่สองคือการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐซึ่งมีวิธีการปฏิบัติ เช่น ให้องค์กรของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชนมีการประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบเปิด จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนเป็นต้น (โกคิน พลกุล, และชาญชัย แสวงศักดิ์, 2541: 11-118) ในสมัยรัฐบาลชุดที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการปฏิรูปต่อเนื่องจากรัฐบาลก่อน โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปปร.) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (สำนักงาน ปปร.) เพื่อให้เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ การประสานงานและผลักดันการปฏิรูประบบราชการด้วย (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543 (ก): 9; สำนักงานคณะ

กรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543 (ข): 10) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้ตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยคำนึงผลลัพธ์ เน้นครอบคลุมแผน 5 ด้าน ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543 (ก): 13-15) 1) แผนปรับเปลี่ยนบทบาท การกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ 2) แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ 3) แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล 4) แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย 5) แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งต่อมาในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารจัดการประเทศเสียใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546) โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 ได้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐควมมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติ การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน” (Osborne, 1992: 145) ความในวรรคข้างต้น ถือได้ว่าเป็นการสรุปรวมยอดหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้และยังสามารถพิจารณาได้ว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) นั่นเอง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546: 27)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่จำแนกตามระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจำแนกข้าราชการตามระดับการศึกษาตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

กรอบแนวคิดการวิจัย

การปฏิรูประบบราชการ กระแสและแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการหรือการปฏิรูปบริหารงานภาครัฐเข้าสู่ความเป็นราชการยุคใหม่ ได้แก่ กรอบแนวคิด (Conceptual framework) ที่ได้ผสมผสานหลักของการบริหารงานยุคใหม่หรือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) ที่เป็นการบริหารงานแบบเอกชน การจัดการแบบองค์การขนาดกะทัดรัด และหลักของแนวคิดตามระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล หรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การยุคใหม่ที่เป็นการสร้างระบบราชการที่มีคุณลักษณะของระบบในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพที่อิงหลักธรรมาภิบาล และประชาธิปไตย คือ มีการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ เพื่อส่วนรวม และประโยชน์สุขของประชาชน เคารพในสิทธิหน้าที่ของประชาชน มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน โปร่งใส และเป็นธรรม มีคุณภาพสูง ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ในเชิงตัวเลขและสถิติที่เป็นรูปธรรมสามารถให้บริการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสม (จุมพล หนิมพานิช, 2550: 414) กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือได้ว่าเป็นปฏิกริยาโต้ตอบไม่เห็นด้วยกับการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional public administration) ซึ่งมีบทบาทครอบงำเวลาส่วนใหญ่ของศตวรรษที่ 20 ที่ตั้งอยู่บนรากฐานของการจัดการแบบระบบราชการที่มีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ขาดความยืดหยุ่น เน้นกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด (Dunleavy, 1991: 469) กล่าวอีกทางหนึ่งคือองค์การแบบระบบราชการที่เคยมีบทบาทก้าวหน้าในอดีตนับแต่ศตวรรษที่ 19 มา ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 กลับถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพไม่สามารถสนองต่อความคาดหวังของประชาชน (Osborne, and Gaebler, 1992; Pierre, 2000)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ มีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลกับประชากรเป้าหมายกับข้าราชการโดยมุ่งเน้น 19 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีกระทรวงพลังงานกระทรวงการคลัง กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงยุติธรรมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงสาธารณสุข

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการ 19 หน่วยงาน แบบเจาะจงกลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 2,482 คน จากข้าราชการทั้งหมด 362,553 คน โดยใช้ตารางคำนวณขนาดตัวอย่างของ Taro Yamane

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะเป็นคำถามปลายเปิด โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน

1. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับด้านบุคคล ประกอบด้วย ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน

2. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจของระบบราชการ การจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม การปฏิรูปการบริหารจัดการ การปฏิรูปการบริหารงานบุคคล การปฏิรูประบบงบประมาณ และการตอบสนองความต้องการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

3. แบบสอบถามที่เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย การมุ่งเน้นผลลัพธ์ การจัดผลการปฏิบัติงาน การเลียนแบบการจัดการภาคเอกชน การทบทวนบทบาทของภาครัฐ การกระจายอำนาจและการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะกับสภาพการณ์ปฏิบัติงาน สาธารณะที่ต่างกัน การแข่งขัน การเน้นลูกค้า การทำให้รูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี การมีภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การหาคุณภาพเครื่องมือ

ด้านความตรง (Validity) ของแบบสอบถาม ได้ผ่านการตรวจสอบค่าการให้น้ำหนักในแต่ละด้านของแบบสอบถาม ความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) และความตรงเชิงโครงสร้าง (Construct validity) จากผู้เชี่ยวชาญการวิจัยจำนวน 5 ท่าน ด้านความเที่ยง (Reliability) ของแบบสอบถามได้ทำการทดสอบการทดลองใช้แบบสอบถาม (Try out) กับข้าราชการศูนย์ราชการจังหวัดอุทัยธานี จำนวน 30 ชุด ทำการวิเคราะห์ค่าความเที่ยง (Reliability) ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติ โดยใช้วิธีการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพล (Alpha coefficient) ซึ่งจะใช้อัตราส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวัดทัศนคติมาทำการทดสอบ ซึ่งได้ค่ามากกว่า 0.700 แสดงว่าข้อคำถามนั้นใช้ได้โดยแยกผลการวิเคราะห์เฉพาะข้อคำถามที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติการปฏิรูประบบราชการ และหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่การเก็บรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลการวิจัยครั้งนี้แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary source) ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากงานภาคสนาม (Field survey) จากการส่งแบบสอบถาม และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary source) ได้แก่ ข้อมูลซึ่งรวบรวมจากเอกสารต่าง ๆ และผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องโดยเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม เป็นเวลา 4 เดือน ตั้งแต่เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2556 ถึง มกราคม 2557

การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้สถิติเชิงพรรณนาเพื่อให้ทราบลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง เช่น ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัด และประสบการณ์การทำงาน โดยใช้การแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percent) ค่าเฉลี่ย (Mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) ใช้สถิติเชิงอนุมานในการวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐานความสัมพันธ์ของตัวแปร โดยใช้สถิติการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA analysis)

ผลการวิจัย

1. ระดับความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการ การจัดการภาครัฐแนวใหม่

1.1 การปฏิรูประบบราชการ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อการปฏิรูประบบราชการในประเด็นต่าง ๆ ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล มากที่สุด เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ประเด็นการรับคนเข้ารับราชการ มีขั้นตอนเหมาะสม ได้คนมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานจริง ๆ มากที่สุด

1.2 หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการปรับปรุงการเงินและบัญชีมากที่สุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ประเด็นระบบราชการ ยังคงมีสายการบังคับบัญชาหลายชั้นและซ้ำซ้อนมากที่สุด

2. เปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการในการปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากกว่าทุกกลุ่ม ส่วนด้านการปฏิรูประบบราชการกลุ่มตัวอย่างที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความคิดเห็นมากกว่าทุกกลุ่มและด้านหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กลุ่มตัวอย่างที่สังกัดในกระทรวงวัฒนธรรมมีความคิดเห็นมากกว่าทุกกลุ่ม ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ตัวแปรอิสระที่ใช้ในการทดสอบ ได้แก่ ระดับการศึกษา

ระดับตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดและประสบการณ์การทำงานมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมส่วนตัวแปรตำแหน่งงานไม่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่

3. ความสัมพันธ์การปฏิรูประบบราชการกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่า การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ส่งผลไปในทิศทางเดียวกัน

สรุปและวิจารณ์ผล

1. ระดับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยศึกษาจากข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการโดยการนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิรูประบบราชการเป็นแนวทางซึ่งสามารถทำให้องค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงการบริหาร การจัดโครงสร้าง การงบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่

2. หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ข้าราชการมีความคิดเห็นต่อหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในภาพรวมในระดับมาก นอกจากนี้ข้าราชการยังมีความคิดเห็นว่าการแบ่งหน่วยงานและอำนาจให้ท้องถิ่น มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในระดับมาก ส่วนประเด็นที่มีความคิดเห็นน้อยที่สุดคือประเด็นมีการสร้างเงื่อนไขให้การบริการประชาชนมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งมีความคิดเห็นในระดับปานกลาง

3. ความสัมพันธ์การปฏิรูประบบราชการที่มีผลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่า การปฏิรูประบบราชการมีความสัมพันธ์หรือส่งผลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่

4. การปฏิรูประบบราชการ ข้าราชการมีความเห็นว่าการรับคนเข้ารับราชการ มีขั้นตอนเหมาะสม ได้คนมีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานจริง ๆ ในระดับมาก ส่วนประเด็นที่มีความคิดเห็นน้อยที่สุด คือ ประเด็นภาครัฐสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี อาศัยกลไกตลาดมากกว่าเข้าแทรกแซง ในระดับน้อย

5. ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่าระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง สังกัดหน่วยงาน ประสบการณ์ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แสดงว่า ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง สังกัดหน่วยงาน ประสบการณ์มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง สังกัดหน่วยงาน ประสบการณ์ต่างกันมีความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่างกัน โดยข้าราชการที่มีระดับการศึกษาระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี ข้าราชการที่มีระดับตำแหน่งระดับปฏิบัติงาน ข้าราชการสังกัดกระทรวง

วัฒนธรรมที่มีประสิทธิภาพการทำงาน 25-35 ปี มีความคิดเห็นในภาพรวมมากกว่าทุกกลุ่มส่วน
ตำแหน่งงาน ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐ
แนวใหม่ในภาพรวมและรายด้าน กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งงาน ต่างกันมีความคิดเห็นในการ
ปฏิรูประบบราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ต่างกัน

6. ผลการวิจัยเรื่องการปฏิรูประบบราชการ สอดคล้องกับทฤษฎีการปฏิรูประบบราชการ ของ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2542:
25) ในการปรับเปลี่ยนเรื่องบทบาทภารกิจของระบบราชการ การจัดโครงสร้างราชการให้เหมาะสม
การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล การปฏิรูประบบงบประมาณ และ
การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

7. จากผลการวิจัยการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย 9 หมวดด้วยกัน หมวด 1
คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
การดำเนินการของส่วนราชการทุกขั้นตอนต้องมีความโปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินงานทุก
ขั้นตอน และหากกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น
การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและ
เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วน
ราชการ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. ผลจากการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ระบบราชการควรปรับปรุงด้านระบบการเงิน
และบัญชี ให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และควรลดสายการบังคับบัญชาเพราะทำให้งาน
ล่าช้า และเกิดความซ้ำซ้อน การปฏิรูประบบราชการไทยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมายังไม่ก่อให้เกิดผลสำเร็จ
ที่เป็นรูปธรรมตามแนวทางที่ระบบราชการคาดหวังมากเท่าที่ควร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น
จากการผลักดันจากฝ่ายการเมือง และการชี้้นำในการดำเนินการจากข้าราชการเป็นหลัก ขณะเดียวกัน
การมีส่วนร่วมในการร่วมพัฒนาระบบราชการยังมีน้อย ทำให้ปฏิรูประบบราชการขาดการบูรณาการ
ร่วมกันจากภาครัฐ ระบบราชการและประชาชน การบริหารงานจึงขาดกระบวนการตรวจสอบจาก
ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง การปฏิบัติราชการในปัจจุบันจึงเป็นการบริหารงานที่ขาดการ

ตรวจสอบจากรอบด้าน เพราะขาดการถ่วงดุลตรวจสอบจากภาคประชาชนนั่นเอง ดังนั้นในการปฏิรูประบบราชการที่มีประสิทธิภาพควรสร้างให้เกิดวัฒนธรรมร่วมกันระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยมุ่งสร้างจิตสำนึกในหมู่ประชาชนให้ตระหนักถึงการเป็น “เจ้าของ” อย่างแท้จริง ส่วนภาครัฐเองต้องมีการดำเนินงานที่โปร่งใส พร้อมรับการตรวจสอบจากภาคประชาชน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริงที่ครบทั้งสามมิติตามปณิธานการบริหารจัดการภาครัฐที่ต้องการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โปร่งใส และก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ด้วยเหตุแห่งการปฏิรูประบบราชการ การปฏิวัติการทำงานของเจ้าหน้าที่ และการตรวจสอบถ่วงดุลจากภาคประชาชน

2. ผู้วิจัยเห็นว่าในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารระบบราชการที่ระบุไว้ในนโยบายอย่างชัดเจนในการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ ทำให้การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารราชการไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในลักษณะที่เท่าเทียม และครอบคลุมในทุกหน่วยงาน เนื่องด้วยการปฏิบัติงานราชการจำเป็นต้องมีเครื่องมือเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน หน่วยงานราชการไม่สามารถปฏิบัติงานได้หากไม่มีการมอบหมายภารกิจงานให้ตามนโยบาย ซึ่งในช่วงการปฏิรูประบบราชการในขณะนี้ยังมีเพียงพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน และกฎหมายทั้งสองฉบับ เช่นเดียวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการมอบหมายภารกิจแต่ขาดข้อบังคับกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบมาให้ ดังนั้นการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในหน่วยงานราชการควรคำนึงถึงข้อจำกัด บางประการของระบบราชการและผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งครอบคลุมไปถึงกระบวนการและวิธีการบริหารราชการแบบใหม่ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เพื่อรองรับกระบวนการปฏิบัติงานราชการและการดำเนินการต่าง ๆ ในอนาคต เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงตามเจตจำนงของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ประสบความสำเร็จเช่นในหลายประเทศ

3. การนำเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ได้แก่ การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการที่มีส่วนอย่างมากในการกระตุ้นให้หน่วยราชการเกิดความตื่นตัวและทำให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานมากขึ้น ทว่าการนำเครื่องมือการบริหารจัดการต่าง ๆ มาปรับใช้ในหน่วยงานราชการในปัจจุบันยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติจริงในทุกหน่วยงาน มีบางหน่วยงานขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เครื่องมือให้ถูกต้อง ทำให้ไม่เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมาย หรือมีการเพิกเฉยต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัตินั้น ไม่มีผล

ใด ๆ ต่อการให้คุณให้โทษในทางปฏิบัติราชการในปัจจุบัน ดังนั้นหน่วยราชการที่มีความเอาใจจริงเอาใจ
ในการปฏิบัติจึงเกิดจากภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชาและลักษณะการบริหารงานในหน่วยงานเป็นหลัก
ดังนั้นการนำเทคนิคการบริหารจัดการมาปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ภาครัฐควร
พิจารณาถึงระบบสนับสนุนในการส่งเสริมให้เครื่องมือการบริหารที่นำมาใช้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็น
รูปธรรมด้วย

4. ผู้วิจัยเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันเน้นไปที่โครงสร้างการบริหารและการนำ
เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับปรุงวิธีการบริหารราชการมากกว่าการปรับเปลี่ยน
วัฒนธรรมและพฤติกรรมของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้นระบบราชการส่วนใหญ่มุ่งเน้น
ไปที่ประเด็นที่การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นเรื่องขององค์การ
และการจัดการเป็นหลัก แต่กลับละเลยในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและพฤติกรรมของ
บุคลากร ซึ่งแท้จริงแล้วพฤติกรรมองค์กรหรือบุคลากรมีความสัมพันธ์โดยตรงกับวิธีการปฏิบัติงาน
ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หากราชการมีระบบสนับสนุนหรือการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วย
จิตสำนึกแทนที่การใช้เทคนิคการบริหารหรือการควบคุมกดดัน จะช่วยลดผลกระทบทางลบในด้าน
ความเครียดและความกดดันของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้ รวมถึงเป็นการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม
บุคลากรยังทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานในลักษณะถาวร มิใช่การทำงานไปตาม
รูปแบบเทคนิคการบริหารหรือการควบคุม ซึ่งหากไม่มีความเข้มงวดกดดัน ผลการปฏิบัติงานที่
เกิดขึ้นก็มีสภาวะชั่วคราวเท่านั้น เมื่อไม่มีการกำกับควบคุม การปฏิบัติงานก็กลับไปอยู่ในสภาพเดิม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างส่วนราชการภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อ
เปรียบเทียบโอกาส อุปสรรคที่จะนำหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปฏิรูประบบราชการในส่วน
ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและแนวปฏิบัติที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่าง
เป็นรูปธรรมมากขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณประธานที่ปรึกษาฯ ดร.ณัฐวุฒิ บุ่งจันทร์ ที่คอยให้คำแนะนำ ซึ่งแนวทางให้คำ
ปรึกษาหารือ และให้ความกระจ่างแก่ศิษย์ ในการทำวิจัยครั้งนี้ ขอขอบพระคุณกรรมการวิทยานิพนธ์
ดร.อภิไท สอนทอง และดร.สุชินชยันต์ เพ็ชรนิล ที่คอยให้คำแนะนำ กำกับแนวทาง ขั้นตอนต่าง ๆ
ที่มีในระเบียบวิธีการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีแต่ความรักความเมตตาความปรารถนาดีต่อ
ลูกศิษย์ ให้ความช่วยเหลือในทุกช่วงของการวิจัย อีกทั้งให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ทำให้

วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณ ผศ. ดร.อนุวัติ คุณแก้ว ที่ได้ให้คำปรึกษาในการใช้สถิติที่ใช้ในงานวิจัยนี้เป็นอย่างดี ขอขอบพระคุณคณะผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ และข้าราชการพลเรือนทุกท่านที่ได้ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูล และให้ความช่วยเหลือด้วยความเต็มใจยิ่ง รวมถึงผู้เชี่ยวชาญทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือการวิจัย คุณค่าและประโยชน์ที่พึงมีจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอมอบแด่บุคลากร บุคลากรและผู้มีพระคุณทุกท่าน

เอกสารอ้างอิง

- ทศพร ศิริสัมพันธ์, และคณะ. (2546). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบของการบริหารราชการแผ่นดิน โครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- โกสิน พลกุล, และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2543). คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2543. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- _____. (2544). วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- _____. (2546). การปฏิรูประบบราชการ: ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤต. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 119 (ตอนที่ 99 ก), 2 ตุลาคม 2545 ก.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 119 (ตอนที่ 99 ก), 2 ตุลาคม 2545 ข.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- OECD.(1998). *Public management reform and economic and social development*. Paris: OECD.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading MA: Addison-Wesley.
