

หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

Good Governance to New Public Management

ธงชัย คล้ายแสง¹

Thongchi Klaisang

Received: March 19, 2019

Revised: June 21, 2019

Accepted: July 2, 2019

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่า หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบหลักธรรมาภิบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษา การเปลี่ยนแปลงของหลักธรรมาภิบาล การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 7 ประการ หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

คำสำคัญ: หลักธรรมาภิบาล, การบริหาร, การจัดการภาครัฐแนวใหม่

Abstract

The objective of this article was to Good Governance to New Public Management The study revealed as the following: Good Governance to New Public Management that refers to the change of system Good Governance since the past to present. To New Public Management and New Public Management according Strategic Plan Bureaucracy Thailand Therefore, this article aims to the Evolution of

¹ บริษัท ที.ซี.เค.โปรดักท์ (1997) จำกัด; T.C.K. PRODUCT (1997) CO.,LTD.

Corresponding author, e-mail: porn_varaporn@yahoo.com, Tel. 098-554-7823

Good Governance New Public Management 7 reasons Major of New Public Management and Strategic Plan Bureaucracy Thailand.

Keywords: Good Governance, Management, New Public Management

วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

แนวคิดในการที่จะทำให้ระบบธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมเพื่อที่จะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาเหล่านี้ได้ฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสามารถพัฒนาประเทศให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพ เป็นสังคมที่ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข อีกทั้งจะทำให้เป็นสังคมที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าส่วนหนึ่งเป็นอิทธิพลที่มาจากธนาคารโลก ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากในการส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบนี้เกิดขึ้นได้จริงในสังคม โดยการนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมาเป็นเงื่อนไขในการที่จะปล่อยเงินกู้หรือการให้ความช่วยเหลือกับบรรดาประเทศต่าง ๆ โดยได้กำหนดไว้เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งธนาคารโลกมีความหวังว่าแนวความคิดนี้จะช่วยป้องกันปัญหาการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศที่กำลังพัฒนาที่ต้องการเน้นเรื่องความเชื่อมั่น ความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (เจริญ เกษภูววัลย์, 2545)

สำหรับประเทศไทย แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลตามคำเรียกใช้ตามภาษาไทยเป็นแนวคิดที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง หลังจากประเทศไทยเจอวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบางมาตราที่ได้บัญญัติขึ้นก็มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และโดยเฉพาะในหนังสือการแถลงเจตจำนงในการขอกู้เงินจาก International Monetary Fund (IMF) ที่ทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันกับคำว่าธรรมาภิบาลและหลังจากนั้นเป็นต้นมาก็ดูเหมือนว่าคำๆ นี้จะเป็นคำที่สังคมไทยพูดถึงกันมาก รวมทั้งเป็นจุดสนใจของนักวิชาการของกลุ่มต่างๆ ต่างก็เริ่มออกมาแสดงความคิดเห็นกับหลักธรรมาภิบาลกันอย่างแพร่หลาย ดังเราจะเห็นจากงานวิจัยจากสถาบันต่าง ๆ หรือการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ ที่ได้นำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้กับองค์กรของตนเอง หรือแม้แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ. ศ. 2540-2544) ฉบับที่ 9 (พ. ศ. 2545-2549) ฉบับที่ 10 (พ. ศ. 2550-2554) ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) และฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ก็ได้ให้ความสำคัญในการที่จะสร้างระบบธรรมาภิบาล หากเกิดขึ้นในสังคมไทย

โดยได้กำหนดรายละเอียดยุทธศาสตร์วัตถุประสงค์เป้าหมาย แนวทางในการพัฒนาไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่ดี และเมื่อจะค้นหาการมีตัวตนที่เป็นรูปธรรมของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย ก็ต้องนึกถึงสถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือที่เรียกว่า(Thailand Development Research Institute (TDRI) เนื่องจากสถาบันแห่งนี้ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลเพื่อหาแนวทางในการป้องกันและกอบกู้ประเทศให้รอดพ้นจากวิกฤติทางเศรษฐกิจ โดยทาง TDRI ได้กำหนดเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็น 1 ใน 4 ของหัวข้อหลัก ๆ และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย

โดยที่สถาบันการวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือที่เรียกว่า (Thailand Development Research Institute (TDRI) ได้ให้คำนิยามคำธรรมาภิบาล ว่าหมายถึง กฎเกณฑ์ การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี (ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์, 2545) อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของ คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organization) องค์กรเอกชน ชุมชนและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม(Civil Society) หลังจากนั้นทางคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ ก. พ. นำผลจากการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาจัดทำบันทึกเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก. พ., 2543) จากนั้นในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 63 ง 10 สิงหาคม 2542 ในข้อที่ 4. 2 ว่าในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็น

ประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดถึงการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

อีกทั้งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีดังกล่าว ยังได้กำหนดกลยุทธ์ แนวทางการปฏิบัติและมาตรการในดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างระบบธรรมาภิบาลและสังคมที่ดีว่าต้องมีการปฏิรูปใน 3 ส่วน อันได้แก่ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ. ศ. 2545 มาตรา 3 ได้กำหนดไว้ว่า ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา 3/1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ. ศ. 2535 เป็นว่ามาตรา 3/1การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นการกระจายอำนาจตัดสินใจการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และ

วิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการ และข้าราชการปฏิบัติก็ได้ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก, 2 ตุลาคม 2545) เพื่อให้มีการนำหลักการในมาตรา 3/1 ไปใช้ในทางปฏิบัติ อันก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ต่อมาในสมัยในสมัยรัฐบาลของ พ. ต. ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ. ศ. 2546 ขึ้นดังที่มีเนื้อความในมาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

อีกทั้งในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นี้ ยังได้กำหนดรายละเอียด เป้าหมาย วิธีดำเนินงาน วัตถุประสงค์ การศึกษาวิเคราะห์ และการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการบริหารต่างๆ เป็นหมวดๆ ไว้ถึง 7 หมวด (หมวดที่ 2-หมวดที่ 8) ไว้เป็นแนวทางการบริหาร การปกครอง อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย (พระราชกฤษฎีกา (เสริมชัย ชยมงคล), 2548) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ 4 ว่าด้วยการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ในบทบัญญัติส่วนนี้ได้กำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการว่าต้องปฏิบัติตามหลักการ 3 ประการด้วยกันคือ 1. หลักความโปร่งใส 2. หลักความคุ้มค่า และ 3. หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ) สำหรับหลักธรรมาภิบาลนี้แม้แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ฉบับที่ 18) ที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านการแปรญัตติจากนั้นจึงได้แจกจ่ายเผยแพร่ไปยังประชาชนทั่วประเทศ เพื่อจัดให้มีการออกเสียงประชามติในวันที่ 19 สิงหาคม 2550 หลังจากที่มีการออกเสียงประชามติผ่านพ้นไปโดยมีผู้เห็นชอบ 57.81% จากผู้ไปใช้สิทธิ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานสภานิติบัญญัติ

แห่งชาติ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จากนั้นจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลบังคับใช้ ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ดังจะเห็นได้ในบางมาตราของรัฐธรรมนูญได้มีการกล่าวถึงแนวทางการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลเอาไว้เช่นกัน และรัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

- 1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพ หรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น ดังนั้น สำหรับหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย ก็เริ่มมีการใช้กันแพร่หลายภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540

ผลจากการประสบวิกฤตครั้งล่าสุดท้ายไทยเองต้องแก้ปัญหาโดยการขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ International Monetary Fund (IMF) จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากการที่ไทยกู้เงินครั้งนี้เองต้องทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันกับคำว่าธรรมาภิบาล ทั้งนี้ก็เพราะว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศได้วางกฎระเบียบเงื่อนไขแก่บรรดาประเทศต่างๆ ที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการเงินว่า การที่ประเทศนั้นจะได้รับเงินกู้จาก IMF ประเทศเหล่านั้นจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นและมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญาการรับสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัดและตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาดูเหมือนว่าธรรมาภิบาลก็ได้เป็นที่สนใจของเหล่านักวิชาการทั้งหลาย ต่างก็ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นพร้อมทั้งได้คิดค้นศัพท์ในความหมายในภาษาไทยเพื่อมาใช้แทนคำว่า Good governance ใช้เสียใหม่ เพื่อให้สังคมได้มีโอกาสเลือกใช้จนกว่าจะมีความลงตัว แต่สุดท้ายคำว่าธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดูเหมือนจะเป็นคำที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับที่ 18 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก็คงยังใช้คำว่า ธรรมาภิบาล เช่นกัน และดังที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ก็คือความเป็นมาของแนวความคิดของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทยตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโลกใบนี้ก็อาจที่จะหลีกเลี่ยง

เสียไม่ได้ที่จะได้รับรู้รับทราบกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับโลกใบนี้อีกทั้งประเทศไทยเอง ต้องมีความผูกพันเกี่ยวข้องกับหลักการนี้โดยตรงอีกด้วย

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงาน ภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมีอาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ (อภิญญา มาประเสริฐ, 2558)

หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553) “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ

1. จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

2. มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3. เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4. แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อยๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5. เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6. เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7. เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หยุดยั้งการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do more with less)

สรุปวิเคราะห์เหตุผล

กระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะทำให้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์

5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำเองและสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, 2559)

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1: การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชนมีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ ต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มี ปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการ ข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2: การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้าง องค์การที่มีความทันสมัย กระทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดมีเป้าหมายเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผูกมัด/ผูกพันติดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และ สร้างความมั่นคงตามฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสีย สิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ รวมทั้ง วางระบบและมาตรการที่จะมุ่งเน้นการบริหารสินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยรวม มีต้นทุนที่ต่ำลงและลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น เช่น ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารสินทรัพย์

และบูรณาการเข้ากับระบบ บริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (Enterprise Resource Planning: ERP) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์และการบริหารจัดการองค์การโดยรวม และการลดต้นทุน โดยจัดให้มีระบบและข้อมูลเพื่อให้หน่วยราชการใช้ประกอบการวัดและวิเคราะห์ การใช้สินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลิตภาพ (Asset Productivity) และเกิดประโยชน์สูงสุด (Asset Utilization) เป็นต้น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและ การใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับ ภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้ง การสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 : การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดินมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสร้าง ความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 : การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนมีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสาน พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิก อาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน

บทสรุป

ธรรมาภิบาลจัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี มากขึ้น แทนการสนใจเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมดังแต่ก่อน เพราะกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่อกี่ที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่างๆโดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปไม่ได้อีกต่อไป การมีการบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น

ดังกล่าวแล้วธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะข้าราชการ และพนักงานบริษัทเอกชนเพราะธรรมาภิบาลเป็นการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล ตลอดจนร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน มีการส่งเสริมสภาพภาพพึงชาย และการให้ความสำคัญกับกลุ่มต่างๆ รวมทั้งคนด้อยโอกาส ตลอดจนการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับโอกาสต่างๆที่ประชาชนพึงจะได้รับจากรัฐอีกด้วย ธรรมาภิบาลเป็นทั้งหลักการ กระบวนการและเป็นเป้าหมายไปในตัว การมีธรรมาภิบาลอาจนำมาสู่การมีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ในที่สุดและการมีประชาธิปไตยก็นำมาสู่การมีผลทางสังคมคือการมีการพัฒนาประเทศไปในทางที่สร้างความสงบสุขอย่างต่อเนื่องและสภาพ ตลอดจนนำมาสู่การแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่จะเกิดขึ้นได้โดยสันติวิธี

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) นับเป็นกระบวนทัศน์ทางการบริหารจัดการที่ปรับเปลี่ยนแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์และการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ และมุ่งใช้วิธีการบริหารเชิงกลยุทธ์เพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดองค์กรที่มีความยืดหยุ่นและกระจายอำนาจ การตัดสินใจเพื่อความสะดวกรวดเร็ว แต่ทั้งนี้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็ยังขาดเอกลักษณ์และขาดกรอบความคิดที่ชัดเจน ดังนั้น การประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับความสามารถและบริบทขององค์กรต่างๆ ที่จะนำมาใช้ให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กรต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- เจริญ เจษฎาวัลย์. (2545). *การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล (Setting Good Governance Standards)*. กรุงเทพฯ: บริษัท พอดี จำกัด.
- ชาติชาย นรเศรษฐาภรณ์. (2545). *ธรรมาภิบาลในความหมายของภาครัฐ เอกชนและประชาชน: กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนถ่านหิน “หินกรูด”*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์). บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชกฤษฎีกา (เสริมชัย ชยมงคล). (2548). *หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์*. กรุงเทพฯ: ชัยมงคลพรินต์.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ. ศ. 2545. (2545, 2 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก., หน้า 1-13.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2543). *การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) รายงานประจำปี 2541-2543*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.