

บทนำ

เป้าหมายการบริหารประเทศ อยู่ที่ความผาสุกของประชาชนและความก้าวหน้าของประเทศ แต่วิธีบริหารที่นำมาใช้ต้องเลือกวิธีการที่ดีที่สุด และต้องเป็นวิธีที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประเทศไทยไม่ได้อยู่เพียงลำพังบนโลกใบนี้ และในยุคโลกาภิวัตน์ประเทศไทยต้องมีสมรรถนะที่สามารถแข่งขันได้กับนานาประเทศ การที่ประเทศไทยจะสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกทุกฝ่ายจำเป็นต้องอย่างยิ่งต้องรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน ลำพังภาครัฐเท่านั้นไม่อาจจะนำพาประเทศให้อยู่รอดได้แต่ต้องร่วมมือกันทุกฝ่ายทุกระดับทั้งระดับล่างและระดับบน โดยระบบราชการจะต้องเป็นกลไกในการขับเคลื่อนและเชื่อมประสานให้ทุกฝ่ายเข้ามาเป็นพลังของประเทศในการแข่งขันให้บรรลุเป้าหมายตามวาระแห่งชาติของรัฐบาลได้ ระบบราชการในโครงสร้างแบบเดิม คงจะขับเคลื่อนวาระแห่งชาติที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ได้ยาก ดังนั้นรูปแบบการทำงานแบบเดิมต้องเปลี่ยนไป

นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร) ได้กล่าวในการบรรยายพิเศษ เรื่องประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2546 ว่า

“จะต้องปลดปล่อยพลังสมองของคนในประเทศ ให้ได้ใช้สมองเหล่านั้นมาร่วมกันสร้างประเทศให้เข้มแข็ง เพื่อให้ทุกพลังสมองที่เข้ามารวมกันร่วมบรรลุเป้าหมายและอุดมการณ์เดียวกันให้ได้ ซึ่งนำไปสู่รูปแบบการบริหารที่ให้ความสำคัญกับหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief executive officer หรือ CEO) หรือที่เรียกกันว่า การบริหารแบบบูรณาการ”

จนมีคำกล่าวขานในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ผู้ว่าแบบบูรณาการ หรืออีกชื่อหนึ่งที่ฮิตพอ ๆ กันคือ ผู้ว่าซีอีโอ

“ภาครัฐเป็นองค์กรขนาดใหญ่มีระบบย่อยหลายระบบเชื่อมโยงกันและมีองค์การเล็กใหญ่หลายรูปแบบรวมกันอยู่และประกอบกันเป็นองค์กรภาครัฐ มีวัฒนธรรมการทำงานแบบเอกเทศ โดยยึดมั่นในงานตามหน้าที่ (Function) บริหารโดยสั่งการตามแนวดิ่ง มีปัญหาการลัดช่องว่างระหว่าง Agenda Base กับ Function Base กล่าวคือ เมื่อมี Agenda แล้วยังมีปัญหาว่าจะทำให้เกิดขึ้นจริงได้อย่างไร ซึ่งต้องทำ Action Agenda ที่เป็นการบอกว่า จะทำอย่างไร ให้เกิดขึ้นให้ได้”

การที่จะทำให้องค์การที่หลากหลาย มีวัฒนธรรมใหม่หันมาร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน ให้เกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพนั้น การบังคับด้วยการยุบรวมหน่วยงานที่มีลักษณะงานหรือภารกิจใกล้เคียงเกี่ยวข้องกันแล้วจัดโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure) เสียใหม่เป็นวิธีการที่ภาครัฐคุ้นเคยและใช้อยู่เป็นประจำ โครงสร้างที่ดีนั้นจะต้องเกื้อกูลการดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ

“องค์การภาครัฐมีได้อยู่ในสัญญาภาคแต่อยู่ในสังคมที่มีสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องและกระทบต่อการดำรงอยู่เช่นเดียวกับองค์กรทั่วไป ซึ่งเปรียบเทียบสิ่งมีชีวิตที่ต้องมีการปรับตัวตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เหมือนยิราฟที่นายกรัฐมนตรีได้กล่าวในโอกาสเดียวกันโดยได้ยกตัวอย่างไว้ว่าเดิมคอสั้นแต่ต่อมายิราฟต้องปรับตัวในการกินอาหารเมื่อสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปเพราะต้องกินอาหารจากยอดไม้ ยิราฟก็คอยาวขึ้นยืดยาวขึ้นเพราะการปรับตัวของสิ่งมีชีวิต วันนี้ยิราฟคอสั้นไม่มีแล้ว โครงสร้างของยิราฟเปลี่ยนแปลงไปเพราะภาวะการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม”

การปรับตัวของระบบราชการ ต้องทำให้ระบบการบริหารราชการไทยสามารถตอบสนองต่อปัญหาที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว ทันท่วงทีการเปลี่ยนแปลงของโลกวันนี้ระบบราชการไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะปัญหาของประเทศและความต้องการของประชาชนมีความซับซ้อนมากขึ้น ปัจจัยที่เข้ามากระทบมีทั้งที่มองเห็นและที่ไม่อาจมองเห็นหรือจับต้องได้ ดังนั้น ถ้าประเทศใดผู้บริหารหยุดพัฒนาหรือพัฒนาในอัตราที่ก้าวช้ากว่าความเร็วเฉลี่ยของการพัฒนาประเทศต่าง ๆ ในโลกประเทศนั้นก็จะอยู่ในภาวะที่ถอยหลัง หรือไม่ก็จะถูกไล่ล่าจนตกขอบ จึงมีคำถามว่า

“เมื่อรัฐบาลต้องพัฒนาระบบราชการ ซึ่งประกอบด้วยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ องค์การภาครัฐอีกหลายประเภทซึ่งมีข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างที่รวมกันเรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” กว่าสองล้านคน ให้มีสมรรถนะสามารถรองรับการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวมได้นั้น จะมีรูปแบบและวิธีการอย่างไร”

การปรับเปลี่ยนระบบราชการให้เป็นระบบการที่พึงประสงค์นั้น ไม่ใช่เรื่องง่าย หากดูจากกระบวนการที่นำมาใช้แล้วจะเห็นว่ามี 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเป็นแนวทางที่ไม่เชื่อว่าระบบราชการจะเปลี่ยนแปลงตนเองไปสู่ระบบราชการที่พึงประสงค์ได้เอง วิธีการตามแนวคิดนี้อาจเหมาะกับยุคสมัยที่การบริหารประเทศยังยึดราชการเป็นศูนย์กลางภารกิจของภาครัฐไม่ได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมมากนัก วิธีการพัฒนาระบบราชการตามแนวคิดนี้ จะใช้วิธีการที่เริ่มต้นจากการบังคับให้เปลี่ยนโครงสร้างแล้วนำทรัพยากรที่มีอยู่ใส่ในโครงสร้างใหม่ จากนั้นก็ออกกฎระเบียบมาบังคับกระบวนการทำงานโดยเชื่อว่าทุกอย่างจะปรับตัวเข้าสู่รูปแบบที่พึงประสงค์ได้เอง อีกแนวทางหนึ่งใช้วิธีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารจัดการที่มุ่งการบรรลุเป้าหมายเป็นหลักและนำการบริหารเชิงกลยุทธ์มาเป็นเครื่องมือโดยใช้หลักการจูงใจแทนการบังคับซึ่งจะเริ่มจากการกำหนดเป้าหมายและให้อิสระผู้บริหารในการนำทรัพยากรที่ได้รับจัดสรรไปดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด มีการประเมินผลให้สิ่งจูงใจตามตัวชี้วัดที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า แนวทางนี้เชื่อว่ากลไกดังกล่าวจะทำให้องค์การพัฒนาพร้อมกันทุกด้านโครงสร้างก็จะปรับเปลี่ยนจากเดิมไปสู่

โครงสร้างใหม่ได้โดยไม่ต้องบังคับ แนวทางนี้จะให้ความสำคัญกับการแสวงหารูปแบบการพัฒนากระบวนการบริหารจัดการและยุทธศาสตร์ในการบรรลุเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ ซึ่งแนวทางนี้นานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้เริ่มนำมาใช้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการพัฒนาระบบราชการให้เกิดประสิทธิผลได้นั้น จะต้องใช้แนวทางทั้งสองควบคู่กันไปไม่อาจจะเลือกใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งได้โดยประการเดียว

“การจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม จึงเป็นแนวทางที่จะให้คำตอบกับผู้ที่กำลังแสวงหารูปแบบการจัดการการพัฒนาระบบราชการเพื่อพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างเป็นองค์รวม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Base Management หรือ RBM) ที่จะต้องกำหนดวิธีการ (Ways) หรือที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ที่จะนำพลังอำนาจหรือปัจจัยการผลิต (คน เงิน เทคโนโลยี ความรู้) มาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ (Objective) ที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นตัวเชื่อม (Means) ระหว่างปัจจัยการผลิตกับจุดมุ่งหมาย (Ends) แต่ปัจจัยการผลิตและจุดมุ่งหมายมักจะไม่เหมาะสมกัน การที่จะหาวิธีการที่สามารถใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายภายใต้การแข่งขันที่รุนแรงจึงไม่ใช่เรื่องง่าย การค้นหายุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อป้องกันข้อผิดพลาด จึงจำเป็นต้องนำมาประกอบการพิจารณาด้วย”

ดังนั้น การเลือกตัวแบบการบริหารที่นำเสนอนี้ จึงเป็นวิธีการหรือยุทธศาสตร์หนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ การนำไปใช้จำเป็นต้องศึกษาวิธีการที่จะเลือกไปใช้ให้เหมาะสมกับกรณี และทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ เนื่องจากตัวแบบต่าง ๆ เป็นเรื่องที่สะท้อนให้เห็นหลักการแนวคิดหลายประการ เช่นความสำเร็จของภาครัฐมิได้อยู่ที่องค์ใด องค์การหนึ่งแต่ต้องร่วมมือกัน และต้องนำองค์การภาคประชาชนและท้องถิ่นมาร่วมดำเนินการด้วย กลไกภาครัฐเป็นระบบเปิด มีหลายช่องทาง ไม่ต้องรอให้มีคำร้องขอ สิ่งใดหากนำมาซึ่งผลที่จะบรรลุเป้าหมายแล้วจะถือว่าเป็นงานได้ทั้งสิ้น จึงเป็นแนวคิดที่ยอมรับการกระจายอำนาจการให้อิสระกับผู้บริหาร ยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในภาครัฐกับองค์การภายนอกทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งเดิมอาจมองว่าเป็นคู่แข่งหรือไม่ก็ไม่เห็นว่ามีตัวตนอยู่เลย ตัวแบบที่นำเสนอนี้แม้ว่ายังเป็นงานที่มีกลิ่นไอของงานเชิงวิชาการอยู่มาก แต่เชื่อว่าการนำเสนอที่มีตัวอย่างประกอบด้วยนั้น จะทำให้ผู้บริหารมีอาชีพยุคใหม่จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบราชการเพื่อประชาชนที่จะผลิตบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพสูงสุดได้