

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การบูรณาการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นของ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า แนวคิดและทฤษฎี แนวทาง ในการบริหารและปฏิบัติงาน ตลอดจนเอกสาร วรรณกรรมและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ที่ทำการศึกษาวิจัย โดยสามารถนำเสนอตามลำดับได้ ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีการจัดการ
2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่
4. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล
7. ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีการจัดการ

2.1.1 ความหมายของการจัดองค์การ

การจัดองค์การนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานในทุกองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การ ภาครัฐหรือภาคเอกชน เนื่องจากหากมีการจัดองค์การที่ดีแล้ว ย่อมเป็นที่คาดหมายและเป็นไปได้ มากกว่าองค์การนั้นจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพนักวิชาการได้ให้ ความหมายของการจัดองค์การ (Organizing) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการบริหารไว้ ดังนี้

วรนาถ แสงมณี (2544, น. 3-2) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง “ความพยายามของ ผู้บริหารในการกำหนดแนวทางโครงสร้างองค์การ โดยใช้กระบวนการต่าง ๆ ในการสนับสนุนให้การ ดำเนินงานสามารถประสบความสำเร็จได้ตามที่วางแผนงานไว้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ มัก

ประกอบด้วยความสัมพันธ์พื้นฐาน 3 ประการ คือความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ”

ธงชัย สันติวงษ์ (2546, น. 216) กล่าวว่า การจัดองค์การ คือหน้าที่งานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบเพื่อให้สิ่งของและบุคคลผู้เข้ามาอยู่ในองค์การสามารถทำงานเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเป็นประโยชน์ต่องานที่จะมีการประสานกันทำเป็นทีม

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ (2539, น. 139) กล่าวว่า การจัดองค์การ คือ กระบวนการที่กำหนด ฤดูระเบียบ แบบแผน ในการปฏิบัติงานขององค์การซึ่งรวมถึงวิธีการทำงานร่วมกัน

Robbins (1998, pp. 194-205) กล่าวว่า การจัดองค์การ หมายถึง การแบ่งงานหรือการมอบหมายงาน การกำหนดช่วงการบริหารหรือโครงสร้างขององค์การการกำหนดกลุ่มงาน การประสานงาน และเอกภาพในการบังคับบัญชา กล่าวคือ การแบ่งงานหรือการมอบหมายงานด้วยสาเหตุ 2 ประการ กล่าวคือ ความซับซ้อนของงานไม่มีผู้ใดสามารถกระทำทุกอย่างได้ภายใต้ขอบเขตอันจำกัดของร่างกายและความจำกัดของความรู้ในงานด้านต่าง ๆ บางงานต้องใช้ทักษะขั้นสูงถ้าไม่มีความชำนาญก็ไม่สามารถจะทำงานนั้น ๆ ได้

สรุปการจัดองค์การ หมายถึง การบริหารจัดการหรือกระบวนการในการจัดโครงสร้างขององค์การเพื่อกำหนดกลุ่มงาน สิ่งของและบุคคลผู้เข้ามาอยู่ในองค์การและสามารถทำงานสัมพันธ์กันอย่างมีประสิทธิภาพทำให้ประสบความสำเร็จได้ตามที่วางแผนงานไว้

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีการจัดการภาครัฐ

สำหรับแนวคิดการจัดการภาครัฐถือได้ว่าเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนักคิดหลายท่านได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าวโดยแบ่งตามลักษณะเค้าโครงความคิด หรือที่เรียกว่า พาราไดม์ซึ่งพอจำแนกได้ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551) 1) การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน (ค.ศ. 1900-1926) ที่เป็น จุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจ เป็นแนวความคิดของการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน เป็นแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์ โดย Goodnow ได้กล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการคือ การเมืองและการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้น ไปปฏิบัติ ส่วน Leonard ได้ชี้ให้เห็นว่า การเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหารการศึกษาเรื่องการบริหารรัฐกิจ ควรจะเป็นการศึกษาในแบบวิทยาศาสตร์เป็นการศึกษาถึงความจริงปลอดจาก ค่านิยมของผู้ที่ศึกษาหน้าที่ของการบริหารก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพ ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องกำหนดนโยบายสาธารณะและปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์ในระยะนี้ วิชาการบริหารรัฐกิจถือว่าเป็นสาขา

หนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ 2) หลักของการบริหารจัดการ (ค.ศ. 1927-1937) เป็นช่วงที่ต่อจากแนวความคิดแรก โดยมองว่าวิชาการบริหารรัฐกิจเป็นเรื่องของหลักต่าง ๆ ของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ แน่นนอน สามารถค้นพบได้และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่าง ๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ได้ในแนวความคิดนี้มุ่งที่สิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา ซึ่งก็คือความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหาร ไม่ได้สนใจเกี่ยวกับสถาบันที่ศึกษา เพราะมองว่าการบริหารรัฐกิจและธุรกิจสามารถใช้หลักของการบริหารอย่างเดียวกันได้ ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหาร คือ POSDCORB ของ Gulic and Urwick เป็นต้น ต่อมาพาราไดม์นี้ได้รับการโจมตีจากนักวิชาการสมัยต่อมา ว่าการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และหลักการบริหารต่าง ๆ นั้น ไม่สอดคล้องลงรอยตามหลักของเหตุผล หลักทุกอย่างของการบริหารจะมีหลักที่ตรงกันข้ามกันเสมอ หลักต่าง ๆ ของการบริหารไม่สามารถใช้ได้ในทางปฏิบัติจะเป็นได้แค่เพียงภายิตทางการบริหารเท่านั้น 3) การบริหารรัฐกิจ คือ รัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950-1970) เป็นยุคที่วิชาการบริหารรัฐกิจได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง ทำให้มีการกำหนดสถาบันที่จะศึกษาใหม่ว่า คือการบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (Focus) ไป และในยุคนี้ การศึกษาไม่มีความก้าวหน้าในการศึกษามากนักและนักวิชาการบริหารรัฐกิจเริ่มเห็นความต่ำต้อยและใช้ประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้ 4) การบริหารรัฐกิจ คือ วิทยาการทางการบริหาร (ค. ศ. 1956-1970) เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารรัฐกิจได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่ โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการจัดการ (Management Science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคมสังคมวิทยาบริหารรัฐกิจ และบริหารรัฐกิจที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การ พฤติกรรมของคนดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติ การวิเคราะห์ระบบคอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารรัฐกิจ ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์นี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษา (Lucus) เพราะมองว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจหรือธุรกิจ หรือสถาบันอะไรก็ตามย่อมไม่มีความแตกต่างกัน 5) การบริหารรัฐกิจ คือ การบริหารรัฐกิจ (ค.ศ. 1970) นักบริหารรัฐกิจได้พยายามที่จะสร้างพาราไดม์ใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนพาราไดม์เก่า ๆ ที่เคยมีมาก่อนจะเป็นลักษณะของสหวิทยาการการสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคม ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้ นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนด และการ

วิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของนโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอยู่แยกไม่ออก 6) การจัดการภาครัฐ (Public Management) ในทศวรรษ 1970 เมื่อสาขาวิเคราะห์นโยบายเริ่มฝึกรคนเข้าไปเป็นนักบริหารในภาครัฐ ก็เริ่มเห็นปัญหาทันทีว่า จำเป็นต้องพัฒนาทักษะอื่นเพิ่มเติม นอกเหนือจากการสร้างทางเลือกนโยบาย ข้อสำคัญโอกาสที่จะใช้ทักษะวิเคราะห์นโยบายนั้นค่อนข้างน้อย ผู้บริหารเองก็ต้องการทักษะการจัดการมากกว่า สถาบันที่สอนสาขาการวิเคราะห์นโยบายจึงเปิดหลักสูตรใหม่ ๆ ในด้านการจัดการ การวิเคราะห์นโยบายจึงหันไปเรียกแนวทางที่เปิดใหม่นี้ว่า การจัดการภาครัฐ เนื้อหาของหลักสูตรการจัดการภาครัฐ ก็คือ หลักสูตรการจัดการทั่วไป ในยุคที่หลักการบริหารรุ่งโรจน์ในสมัยนีโอคลาสสิกนั่นเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มหลักเหตุผลหรือจักรกล กับกลุ่มมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิต กลุ่มเหตุผล ประกอบด้วย การศึกษาของกลุ่มเหตุผลจะเน้นการเก็บข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบคำถามทางการจัดการ เน้นการวัดผลงานการให้รางวัลโดยอาศัยผลงานที่มีหลักฐานในช่วงทศวรรษ 1970 หลักเหตุผลครอบงำความคิดของการจัดการภาครัฐเกือบจะโดยสิ้นเชิง แต่พอต้นทศวรรษ 1980 หนังสือชื่อ In Search of Excellence ของ Peters and Waterman ได้เปลี่ยนความคิดนี้ เพราะในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของบริษัทอเมริกันส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้หลักเหตุผล ตรงกันข้ามกลับใช้หลักสิ่งมีชีวิตและกลยุทธ์ด้านความเป็นมนุษย์ รวมทั้งแนวทฤษฎีวัฒนธรรมองค์การ หนังสือเล่มนี้จึงมีส่วนกระตุ้นการบริหารภาครัฐให้หันมาสนใจมิติมนุษย์ ซึ่งไม่นานก็แพร่ไปทั่วอาณาบริเวณของการศึกษาการจัดการภาครัฐ นักวิชาการหลายคนเริ่มคิดว่าอาจสร้างความเป็นเลิศให้กับการบริหารภาครัฐได้ ตัวอย่างเช่น การ เสนอให้ใช้แนวทางการพัฒนาองค์การ (Organizational Development) การจัดการคุณภาพรวมทั้งองค์การ (Total Quality Management) และการจัดการกลยุทธ์ที่เน้นวัฒนธรรม (Culturally Oriented Strategic Management) นอกจากนี้กลุ่มการจัดการภาครัฐยังแบ่งแนวทางการศึกษาของตนออกเป็นอีก 3 สาขา คือ การจัดการเชิงปริมาณหรือเชิงวิเคราะห์ ซึ่งพัฒนามาจากการวิเคราะห์นโยบายและเศรษฐศาสตร์ จะเน้นการใช้เทคนิคเชิงกลยุทธ์ขั้นสูงต่าง ๆ เช่น การพยากรณ์ การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ การจัดการเพื่อการปลดปล่อย เป็นแนวคิดที่มองว่าข้าราชการไม่ได้เป็นคนเลว ผู้บริหารภาครัฐเป็นคนที่มีความสามารถสูงและรู้วิธีการจัดการดี แต่ปัจจุบันกำลังติดต่อกับคักของระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะปลดปล่อยข้าราชการออกจากระบบนี้ นักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จะต้องให้ผู้บริหารได้มีโอกาสบริหารต้องสนับสนุนให้เกิดการคิดกลยุทธ์ต่าง ๆ โดยหาทางลดกฎระเบียบและการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด 7) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถ้ามองการพัฒนาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จะเห็นว่า พัฒนามาจากการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการภาครัฐในแนวทางการจัดการเพื่อการปลดปล่อยและแนวทางการจัดการที่มุ่งเน้นตลาด และการจัดการภาครัฐทั้ง 2 แนวทางนี้ก็มียุทธศาสตร์มาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่หรือเศรษฐศาสตร์องค์การมีลักษณะเด่นคือ ความพยายามแก้ปัญหาของ

ระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง ดังนั้น ในสถานการณ์ปัจจุบันท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจ สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ยึดหลักธรรมาภิบาลซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไปที่ผ่านมาเราจะเห็นว่าองค์กรภาคเอกชนสามารถเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตนเองในด้าน โครงสร้าง ระบบการบริหารจัดการ และบุคลากรเพื่อตอบรับการเปลี่ยนแปลงได้ดีพอสมควร แต่องค์กรภาครัฐกลับมีข้อจำกัด เนื่องจากที่ผ่านมาในระบบราชการไทย มีปัญหาที่สำคัญคือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่คือการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ให้เป็นองค์กรสมัยใหม่ ที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะส่งผลทำให้ภาครัฐทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการดังนี้ 1) การปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน 2) ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ 3) ปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์โดยให้เอกชน และชุมชนมีส่วนร่วม

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีกว่านั้น
4. ลดการควบคุมจากส่วนกลาง เพิ่มอิสระแก่หน่วยงาน
5. ระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์
6. มีระบบสนับสนุนทางด้านบุคลากรและเทคโนโลยี
7. เน้นการแข่งขันระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับเอกชน

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและความ ได้เปรียบในการแข่งขัน โดยการริเริ่มแนวคิดใหม่ขององค์กรในอนาคต ซึ่งก็คือ องค์กรจะต้องมีการปรับตัวทั้งทางด้านโครงสร้าง วัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กร ผู้บริหารจะต้องถ่วงดุลระหว่างโครงสร้าง รูปแบบ และกระบวนการบริหารจัดการ ระบบข้อมูลสารสนเทศ ระบบการจูงใจและลงโทษ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการวางแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ดังนั้น

รูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบบราบ มีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่าย แต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน และการค้นหาแนวคิดกลยุทธ์ใหม่ ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาองค์กรในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างเนื่องดังนั้นการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในอนาคตจะต้องมีการนำเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม ดังนั้นการที่จะนำเครื่องมือในการบริหารจัดการต่าง ๆ มาใช้และให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้อย่างแท้จริงนั้นต้องปฏิบัติดังนี้ 1) ศึกษาเครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ให้เข้าใจถ่องแท้ก่อนที่จะเริ่มใช้งานเนื่องจากเครื่องมือแต่ละประเภทนั้นมีข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งความเหมาะสมในการใช้งานที่แตกต่างกัน 2) ผู้บริหารภายในองค์กรจะต้องผู้ที่สนับสนุนและผลักดันการใช้เครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ไม่ใช่อาศัยนักวิชาการหรือที่ปรึกษาข้างนอกเพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริหารจัดมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้อย่างเหมาะสม และ 3) ในการนำเครื่องมือในการจัดการมาใช้จะต้องปรับปรุง พัฒนาเครื่องมือทางการจัดการให้มีความเหมาะสมกับองค์กร ไม่ใช่ปรับองค์กรให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเครื่องมือ

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

2.2.1 ความหมายของการพัฒนา

นักวิชาการหลายท่านให้ความหมายในทำนองเดียวกันดังต่อไปนี้

สนธยา พลศรี (2545, น. 5) ได้ให้ความหมายการพัฒนา หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดหนึ่งให้ดีขึ้น ทั้งทางด้านคุณภาพ ปริมาณและสิ่งแวดล้อม ด้านการวางแผนโครงการและดำเนินงานโดยมนุษย์ เพื่อประโยชน์แก่ตัวของมนุษย์เอง

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2543, น. 18) ได้ให้ความหมายของการพัฒนา (Development) หมายถึง การมีคุณภาพชีวิต (Quality of life) ที่ดีขึ้น อาจวัดคุณภาพชีวิตได้หลายแบบ เช่น ทาง การศึกษา การเมือง เศรษฐกิจ อนามัย หรือทางจิตใจ มีสิ่งเหล่านี้สูงขึ้นหรือมากขึ้นก็ถือว่ามี การพัฒนา สูงขึ้นหรือสามารถสรุปความหมายของการพัฒนาได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การพัฒนา คือ การเปลี่ยนแปลงตามแผนหรือการเปลี่ยนแปลงที่มีการ กำหนดทิศทาง (Planned or Directed Change) นั่นคือ การพัฒนามิได้เป็นเรื่องธรรมชาติหากเป็นความ พยายามของมนุษย์ พยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยกำหนดทิศทางหรือรายละเอียด เอาไว้ล่วงหน้าว่าจะพัฒนาอะไร พัฒนาอย่างไร ซ้ำอย่างไร ใครจะเป็นผู้พัฒนาและถูกพัฒนา

ประการที่สอง เป้าหมายสุดขยของการพัฒนาอยู่ที่คน คนเป็นทั้งผู้ถูกพัฒนาและ ผู้รับผลของการพัฒนา มองคนเป็นกลุ่มหรืออยู่ในกลุ่ม ดังนั้นการพัฒนาคนจึงรวมถึงการพัฒนาด้าน เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

ประการสุดท้าย เป้าหมายของการพัฒนาคน กลุ่มคนหรือสังคม คือ ความอยู่ดีกินดี ด้านต่าง ๆ หรือสภาพสังคมที่ดี ซึ่งรวมถึงสภาพทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองด้วย

สรุป การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้ดีขึ้นทั้งปริมาณและคุณภาพ โดยมิ การกำหนดทิศทางหรือแผนในการพัฒนาเพื่อให้ไปสู่เป้าหมายสูงสุดของการพัฒนา คือ การพัฒนาคน กลุ่มคนหรือสังคม ให้มีความอยู่ดี กินดีมีสภาพทางสังคม เศรษฐกิจการเมือง สังคมและวัฒนธรรมที่ดี

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

องค์การสหประชาชาติ ให้ได้แนวคิดในหลักการดำเนินงานด้านการพัฒนาชุมชน 10 ประการ ดังนี้ (ยูวัฒน์ วุฒิเมธี, 2534, น. 11 - 14) 1) โครงการดำเนินงานพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับ ความ ต้องการอันแท้จริงของประชาชนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 2) โครงการพัฒนานั้นต้อง เป็นโครงการเอนกประสงค์ คือ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน หรือปรับปรุงความสุข ความ เจริญได้ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 3) การพัฒนาจะต้องเริ่มดำเนินการ เพื่อเปลี่ยนแปลง ทัศนคติของประชาชนไปพร้อม ๆ กับการดำเนินงาน 4) ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ที่เกิดขึ้นอย่างเต็มที่ เพื่อเป็นการสร้างพลังชุมชนและจัดรูปสถาบัน หรือหน่วยงานปกครองหน่วยงาน บริการของประชาชนขึ้น 5) ต้องแสวงหาผู้นำในท้องถิ่นและพัฒนาคุณลักษณะของผู้นำท้องถิ่นตาม ลักษณะของกิจกรรมและความจำเป็น 6) ต้องยอมเปิดให้สตรีและเยาวชนได้เข้ามามีบทบาทร่วมพัฒนา มากที่สุด เพราะสตรีมีบทบาทต่อการขยายตัวของงานและแนวคิดต่าง ๆ ส่วนเยาวชนนั้นจะสามารถ เป็นกำลังรับช่วงได้เป็นอย่างดี 7) รัฐบาลจะต้องจัดบริการไว้ให้พร้อม เพื่อคอยเสริมงานของ ประชาชนและเป็นหลักประกันของความสำเร็จของงานและเป็นกำลังใจของผู้ปฏิบัติ 8) มีการวางแผน เพื่อการพัฒนาอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ตั้งแต่ระดับ ชาติจนถึงระดับท้องถิ่น รวมทั้งการ

จัดบริการงานในทุกระดับ จะต้องมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง 9) ในการดำเนินงานพัฒนานั้น ควรสนับสนุนให้องค์กรเอกชน องค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และนานาชาติ ได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย 10) ในการวางแผนเพื่อการพัฒนา นั้น ต้องมีการวางแผนดำเนินงานให้เกิดความเจริญพร้อม ๆ กันไป ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเจริญให้ได้ระดับกันทุกส่วนของประเทศ

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2534, น. 37 - 39) ได้รวบรวมแนวคิดที่เป็นแนวทางที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงต้องยึดถือในการพัฒนา ดังนี้ 1) ละทิ้งนิสัยและความรู้สึกต่าง ๆ ที่คิดว่าตนเป็นผู้ปกครอง ผู้คุ้มครอง ผู้เหนือกว่าประชาชนด้วยการทิ้งปวง 2) เรียนรู้ขนบธรรมเนียมในหมู่บ้านที่ตนเข้าไปทำงาน 3) พยายามเข้าใจในสิ่งที่ชาวบ้านทำและวิธีการที่ชาวบ้านเขาทำกัน 4) เลือกดำเนินการที่ริเริ่มด้วยความระมัดระวังยิ่ง ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาดและการสร้างภาพพจน์ที่ดี 5) เริ่มดำเนินงานกับชาวบ้านในระดับที่จะได้รับความสำเร็จก่อน 6) เลือกดำเนินกิจกรรมที่ชาวบ้านสนใจ 7) ไม่หวังผลมากเกินไป จึงเริ่มต้นด้วยโครงการง่าย ๆ ที่สามารถเห็นผลได้อย่างชัดเจนในระยะเวลาอันสั้น 8) ทำให้ชาวบ้านศรัทธาว่าตนสามารถปรับปรุงสถานการณ์ของชาวบ้านได้ 9) นำความเป็นอยู่นิสัยธรรมชาติของประชาชนในชุมชนมาใช้ให้ได้ผลมากที่สุด 10) มีความพอใจที่จะเริ่มด้วยงานเล็ก ๆ ก่อน 11) การดำเนินงานควรคิดในแง่เศรษฐกิจ สังคม ที่อาจเป็นไปได้ไม่ใช่ในแง่ของอุดมคติ 12) สนใจและมุ่งดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและขยายให้กว้างออกไป 13) ดำเนินงานตามลำดับขั้นตอนในโครงการ 14) ใช้สถาบันต่าง ๆ และผู้นำที่อยู่ในหมู่บ้านให้เกิดประโยชน์ 15) สังเกตชาวบ้านเสมอ เพื่อปรับตัวให้เข้ากันได้ 16) ทำให้ชาวบ้านเกิดความรู้ในการรับผิดชอบให้เร็วที่สุด 17) เข้าไปติดต่อกับเกี่ยวข้องกับชาวบ้านในฐานะที่เท่าเทียมกัน 18) คบหาสมาคมกับชาวบ้านเสมอ 19) สำนวณมูลเหตุของใจของตนเองก่อนที่จะแนะนำอะไร ๆ ในหมู่บ้าน 20) ระลึกไว้เสมอว่าชาวบ้านทุกคนในหมู่บ้านเป็นบุคคลสำคัญ 21) ปฏิบัติอยู่หลังจากเสมอ 22) พยายามหลีกเลี่ยงอย่าให้เกิดฝ่ายตรงข้ามขึ้นในการปฏิบัติงาน 23) ควรเรียกค่าบริการเฉพาะส่วนที่จำเป็น 24) งานพัฒนาจะให้ผลสมปรารถนา ถ้าหากชาวบ้านในหมู่บ้านเติบโตขึ้นมาจากการเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ เพื่อสร้างชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง

สมนึก ปัญญาสิงห์ (2545, น. 151 - 154) ได้กล่าวถึงแนวความคิดที่เป็นหลัก 9 ต. ในการพัฒนา ดังนี้ 1) ต้องพัฒนาพร้อมกันทุกด้าน งานพัฒนาเป็นงานที่ต้องพัฒนาทั้งในด้านตัวบุคคลและสิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมทางวัตถุ จึงกล่าวไว้ว่างานพัฒนานั้นเป็นกระบวนการศึกษาภาคชีวิตทุก ๆ ด้าน 2) ต้องฝึกประชาชนเป็นหลักในการดำเนินงาน หมายความว่า ยึดเอาความ ต้องการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชนเป็นหลัก เนื่องจากงานพัฒนานั้นต้องให้ประชาชนตระหนักในคุณค่าของผลงาน และพลังความสามารถที่ซ่อนเร้นอยู่ในตัวประชาชนเอง ให้ประชาชนเข้าใจกระบวนการทำงาน และการนำพลังความสามารถที่เขามีอยู่มาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่

ตนเองและชุมชน รวมทั้งการให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของและภาคภูมิใจในตัวเอง 3) ต้องพยายามใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้มากที่สุด งานพัฒนาเป็นงานที่เริ่มต้นจากสิ่งที่ชุมชนมีอยู่ สิ่งที่ต้องคำนึงและแสวงหาก็คือ ทรัพยากรในชุมชนไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรมนุษย์ และ ทรัพยากรทางสังคม 4) ต้องยึดหลักประชาธิปไตยในการดำเนินงาน หมายความว่า งานพัฒนาจะต้องเกิดขึ้นจากความเห็นชอบของคนในชุมชนเอง อาจเกิดจากการประชุมปรึกษาหารือกันของคนกลุ่มเล็ก แล้วขยายแนวร่วมสู่คนกลุ่มใหญ่ การดำเนินการจะไม่มีลักษณะของการออกคำสั่ง หรือสั่งการจากหน่วยงานหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โครงการหรือกิจกรรมจะต้องเกิดขึ้น โดยประชาชนช่วยกันคิด ช่วยกันทำ 5) ต้องให้หลักการประสานงานกับหน่วยต่าง ๆ ของรัฐบาลทั้งนี้เพราะงานพัฒนาไม่ใช่งานของใคร หรือหน่วยงานใดโดยเฉพาะ และไม่ใช่งานที่คนเดียวจะทำให้ จำเป็นต้องร่วมมือกันหลายฝ่าย บางครั้งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานของรัฐบาลหรือเอกชน ช่วยแนะนำให้คำปรึกษาทางด้านวิชาการ หรือเทคนิคต่าง ๆ นักพัฒนาควรรู้จักใช้หลักการประสานงานตามความเหมาะสม 6) ต้องดำเนินแบบค่อยเป็นค่อยไป ในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้หลักเริ่มจากสิ่งง่ายก่อน แล้วค่อยก้าวไปสู่สิ่งที่ยากกว่าตามลำดับ ดังนั้นผู้ที่ทำงานพัฒนาร่วมกับประชาชน จะต้องเข้าใจสภาพปัญหา รู้จักลำดับความสำคัญ และความยากง่ายในการแก้ปัญหา โดยจะต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับความยากง่ายนั้น ๆ 7) ต้องคำนึงถึง จังหวะ เวลา ความต้องการ และความสนใจของประชาชนในชุมชนในการที่จะนำสิ่งใหม่ ๆ เข้าไปให้ประชาชนเลือกตัดสินใจ โดยคำนึงผลดี ผลเสียที่จะกระทบต่อประชาชน การกระทำที่ไม่สอดคล้องกับจังหวะ เวลา และความต้องการของประชาชนย่อมดำเนินไปได้ยากลำบาก ได้ผลไม่คุ้มค่ากับทรัพยากรที่ใช้ไป หรือแม้บางครั้งอาจจะมีผลดีอยู่บ้าง แต่ผลนั้นจะไม่คงอยู่นานจริงจังยั่งยืน 8) ต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมท้องถิ่นการดำเนินงานพัฒนา ต้องเริ่มด้วยการศึกษาทำความเข้าใจข้อมูลชุมชนในทุกด้าน เฉพาะอย่างยิ่งวิถีการดำเนินชีวิตของชาวบ้าน หมายถึง ความคิด ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี การประกอบอาชีพ การทำมาหากิน และอื่น ๆ หรือการสวนกับกระแสวัฒนธรรม ย่อมพบกับปัญหาและอุปสรรคในการทำงานไม่น้อย 9) ต้องเริ่มต้นทำงานกับกลุ่มผู้นำก่อน โดยทั่วไปกลุ่มผู้นำจะเป็นตัวแทนหรือแกนนำของคนในชุมชนที่จะตอบรับ หรือปฏิเสธการเปลี่ยนแปลงรูปแบบต่าง ๆ การยอมรับบทบาทของกลุ่มผู้นำจะช่วยให้งานสำเร็จตามเป้าหมายเร็วขึ้น และในกระบวนการปฏิบัติงานควรจะได้รับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนไปพร้อม ๆ กันด้วย

2.2.3 ทฤษฎีสถิตยภาพการพัฒนาและการแพร่กระจาย

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2546, น. 17 – 18) ได้กล่าวถึงทฤษฎีสถิตยภาพการพัฒนาและการแพร่กระจาย (Development Potential Diffusion Theory) ประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการ คือ

- 1) ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้เกิดการพัฒนา (Natural Resource) เมื่อมีทรัพยากร เช่น น้ำมัน ทองคำ หรือเพชร แล้วสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดเป็นทรัพย์สินเงินทอง สามารถจะนำไปใช้จ่ายยกระดับคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้นได้ ยังมีทรัพยากรธรรมชาติมีค่าจำนวนมาก ก็ยังทำให้ระดับการพัฒนาสูงมากขึ้นไปอีก
- 2) ทรัพยากรมนุษย์ ทำให้เกิดการพัฒนา (Human Resource) โดยเฉพาะมนุษย์ในวัยแรงงานก่อให้เกิดปัจจัยผล คือ การพัฒนา ยังมีคนในวัยแรงงานมากเท่าใดก็ยิ่งทำให้ระดับการพัฒนาสูงมากขึ้นเพียงนั้น เหตุผลก็คือ คนวัยแรงงานมีกำลังแรงงานที่สามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อคุณภาพชีวิตได้ เช่น เพิ่มการศึกษา ทำให้สุขภาพอนามัยแข็งแรง จิตใจมั่นคงเข้มแข็ง เป็นต้น ปัจจัยนี้จึงเป็นเหตุให้เกิดการพัฒนาได้
- 3) องค์การสังคม ทำให้เกิดการพัฒนา (Social Organization) หมายถึง องค์การสังคมประเภทสหจร โดยที่องค์การสังคมเหล่านี้จะช่วยทำให้เกิดพลังในการทำงานได้ใหญ่ขึ้นและมากขึ้น เพราะเป็นการรวมกำลังแรงงานกับงานใหญ่ ๆ ที่ทำคนเดียวไม่ได้ องค์การก็สามารถทำได้มากและทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะได้ร่วมช่วยกันคิด ช่วยกันพิจารณา จึงมีความรอบคอบไม่บกพร่องหรือบกพร่องน้อย จึงเป็นเหตุให้เกิดการพัฒนาได้อีกทางหนึ่ง
- 4) ภาวะผู้นำ ทำให้เกิดการพัฒนา (Leadership) จำนวนผู้นำประเภทต่าง ๆ ยังมีมากเท่าใดก็จะยิ่งทำให้การพัฒนามีระดับสูงมากขึ้นเพียงนั้น ทั้งนี้ก็เพราะผู้นำมักจะเป็นคนที่มีคุณภาพการทำงานของผู้นาจึงพลอยมีคุณภาพหรือประสิทธิภาพไปด้วย หรือไม่เช่นนั้น ผู้นำจะสามารถรวมคนได้เป็นจำนวนมากกลายเป็นกลุ่มคนเป็นจำนวนมาก จึงทำงานใหญ่หรืองานปริมาณมากได้นอกจากนั้น ด้วยบารมีของผู้นำทำให้คนที่มารวมตัวกันทำงานทำงานอย่างทุ่มเทเพื่อผู้นำจึงทำให้เกิดผลดีแก่การพัฒนา
- 5) การติดต่อ ทำให้เกิดการพัฒนา การติดต่อ (Contact) หมายถึง การติดต่อระหว่างชุมชน ระหว่างเมืองหรือระหว่างประเทศ โดยเฉพาะชุมชนเมืองประเทศที่ด้อยพัฒนาจะได้ประโยชน์จากชุมชนเมือง ประเทศที่พัฒนาแล้วหรือเจริญกว่า ทั้งนี้เพราะการติดต่อเช่นนั้นทำให้เกิดการถ่ายทอด เรียนรู้ รับเอาความรู้ความชำนาญ สินค้า เทคโนโลยีจากสังคมเจริญมาใช้หรือมาผลิตเครื่องมือเครื่องใช้ สินค้าขึ้นมาในสังคมด้อยพัฒนา ทำให้สังคมด้อยพัฒนา มีความเจริญก้าวหน้าตามไปด้วย
- 6) การฝึกอบรม ทำให้เกิดการพัฒนา (Training) หากมองการฝึกอบรมว่าเป็นการศึกษาก็ย่อมจะเป็นความสำคัญได้ชัดเจนในการทำให้เกิดการพัฒนา เพราะทำให้ความรู้ความชำนาญด้านต่าง ๆ ของคนสูงขึ้นการพัฒนาก็ย่อมจะสูงตามไปด้วย การศึกษาดีย่อมจะทำให้รู้จักใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ทรัพยากรมนุษย์ที่ดีการศึกษาก็ย่อมเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ องค์การสังคมที่มีคนมีคุณภาพไปด้วย ผู้นำที่มีการศึกษาดีย่อมมีคุณภาพดียิ่งขึ้น การติดต่อที่

เฉลี่ยฉลาดอันเกิดจากการศึกษาย่อมก่อผลประโยชน์ด้านการศึกษา พัฒนาการฝึกอบรมจึงช่วยให้เกิดการพัฒนาด้วย

จากแนวคิดการพัฒนาท้องถิ่นให้มีระบบและมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องเกิดจากความพยายามและความจริงใจของรัฐบาลที่จะร่วมกันสร้างความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นบนเป้าหมายวิธีการที่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีระบบที่จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศชาติโดยรวมและปัจจัยที่จะส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศได้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ คือ

ข้อ 1 การจัดระบบการปกครองและระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่แน่นอนสร้างระบบและระเบียบ ตลอดจนขั้นตอนของการพัฒนาบทบาทของการบริหารส่วนท้องถิ่นร่วมกัน

ข้อ 2 สร้างภาวะผู้นำในท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ พฤติกรรม ตลอดจนการให้ความรอบรู้ทางการบริหารการพัฒนา

ข้อ 3 สร้างโครงการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างตรงเป้าหมายและต่อเนื่อง ตลอดจนส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นได้เข้าใจถึงบทบาทความสำคัญของตนต่อการพัฒนาท้องถิ่น

ข้อ 4 สร้างโครงสร้างระบบภาษีอากร และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมเพียงพอที่ท้องถิ่นจะปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

2.3.1 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐก่อนการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) นั้นมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนาน นับตั้งแต่ยุคอียิปต์โบราณที่มีระบบการบริหารในการสร้างระบบชลประทานเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมประจำปีจากแม่น้ำไนล์ ในสมัยราชวงศ์ Han Dynasty ประเทศจีนได้มีการใช้แนวคิดของลัทธิขงจื้อในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่รัฐโดยระบบคุณธรรมและความสามารถไม่ใช่โดยชาติกำเนิดโดยมีเป้าหมายเพื่อความสุขของประชาชน ในส่วนของยุโรปมีหลายอาณาจักร เช่น กรีก จักรวรรดิโรมันและสเปน ที่ใช้หลักการบริหารด้วยกฎเกณฑ์ด้วยกระบวนการที่กำหนดและควบคุมจากส่วนกลางและการพัฒนาของรัฐสมัยใหม่ในยุคกลางเป็นการพัฒนาที่ยืดโครงสร้างในระบบราชการเช่นกันถึงแม้ว่าจะมีตัวแบบการบริหารงานภาครัฐบางชนิดเกิดขึ้นก่อนหน้านี้นี้ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแต่การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่แท้จริงนั้นเริ่มตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา Hughes (1994, pp. 24-25)

ระบบของการบริหารงานภาครัฐในยุคแรกนั้นจะเป็นลักษณะส่วนตัวบนพื้นฐานของความจงรักภักดีเฉพาะบุคคล เช่นต่อกษัตริย์หรือขุนนางแทนที่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและความจงรักภักดีต่อองค์กรและต่อรัฐดังเช่นในเวลาต่อมา การทำงานในภาครัฐไม่ได้เป็นอาชีพถาวรที่ทำงานแบบเต็มเวลา แต่เป็นเพียงกิจกรรมทางธุรกิจของบุคคลหนึ่งเท่านั้น โดยแนวปฏิบัติทั่วไปก็คือผู้ที่ทำงานต้องสมัครทำงานกับญาติหรือตระกูลที่คุ้นเคยกันเพื่อขอความช่วยเหลือ โดยไม่จำเป็นว่าผู้สมัครจะต้องมีความสามารถในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งระบบการบริหารงานดังกล่าวมักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบอุปถัมภ์ (Patronage หรือ Nepotism) Hughes, (1994, p. 25)

ในสหรัฐอเมริกามีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ 19 โดยหลังจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งเมื่อพรรคใหม่ได้รับการเลือกตั้ง ตำแหน่งในการบริหารทั้งหมดตั้งแต่ระดับสูงลงมาถึงระดับล่างล้วนได้รับการแต่งตั้งจากพรรคที่ได้รับชัยชนะทั้งสิ้น ผลประโยชน์ในตำแหน่งงานภาครัฐจะเป็นพรรคที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งระบบนี้ได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายและความขัดแย้งติดตามมา หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ ๆ Hughes, (1994, p. 25)

การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศอังกฤษในกลางศตวรรษที่ 19 ได้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในสหรัฐอเมริกาด้วย เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกาในช่วงนั้นเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัฐบาลอย่างหนักประกอบกับวิกฤตการณ์ในปี ค.ศ. 1881 เมื่อประธานาธิบดี Garfield ถูกลอบสังหารจากผู้สนับสนุนที่ผิดหวังที่ไม่ได้รับตำแหน่งที่ต้องการ หลังจากการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นแรงกระตุ้นให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (Civil Service Act หรือ Pendleton Act) แต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) เพื่อควบคุมดูแลในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรับบุคลากรเข้าสู่ภาครัฐโดยการสอบแข่งขันและการเลือกตั้งตามระบบคุณธรรม

แนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้แพร่หลายออกไปในประเทศแถบภาคพื้นยุโรปในฐานะตัวแบบระบบราชการ ซึ่งต่อมาในศตวรรษที่ 19 ตัวแบบนี้ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจาก Woodrow Wilson) ในประเทศสหรัฐอเมริกา Max Weber ในยุโรปโดย Weber ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการที่ให้มีการให้บริการภาครัฐ โดยบุคลากรมีอาชีพที่มาจาก การสอบแข่งขันและการเลือกตั้งในระบบคุณธรรมความเป็นกลางทางการเมือง และการอยู่ในตำแหน่งอย่างถาวรแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาล ส่วนวิลสันได้เสนอนักการเมืองควรจะได้รับผิชอบต่อนโยบาย ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ลุล่วง และทั้งสองท่านต่างก็เห็นว่าการบริหารควรเป็นเครื่องมือและกลไกที่แตกต่างห่างจากการเมือง

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมนี้เริ่มต้นในศตวรรษที่ 19 และกลายเป็นรูปแบบที่เป็นทางการในช่วงปี ค.ศ. 1900-1920 และครอบคลุมส่วนใหญ่ของประเทศตะวันตกโดยเกือบจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงจนถึงศตวรรษที่ 1980 เมื่อรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ได้เริ่มพากันละทิ้งแนวการบริหารแบบดั้งเดิมที่เคยยึดถือกันมากเกินกว่าครึ่งศตวรรษไปสู่แนวการบริหารงานแบบใหม่

การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นแนวคิดที่เคยมีบทบาทสำคัญและประสบความสำเร็จอย่างสูงในการจัดการภาครัฐในอดีตได้เสื่อมความนิยมในเวลาต่อมา ซึ่งเหตุผลสำคัญก็คือ ตัวแบบนี้มีลักษณะเป็นระบบราชการที่เข้มงวด เน้นกระบวนการแทนที่จะเน้นผลลัพธ์ และมุ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติแทนที่จะมุ่งผลงานที่ออกมา นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าระบบราชการเป็นระบบที่ไร้ประสิทธิภาพในเชิงเทคนิค ไม่อาจแก้ปัญหาของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งในการบริหารงานภาครัฐ นั่นคือ จากการบริหารงานที่มุ่งกระบวนการและโครงสร้างที่เป็นโครงการ รัฐบาลได้หันมาให้ความสนใจมากขึ้นกับผลของงานและลดความสนใจกับวิธีการที่ใช้ผู้นำทางการเมืองไม่พอใจกับระบบราชการที่เชื่องช้า แต่ต้องการความรวดเร็วและการตอบสนองที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ กระบวนการภายในของรัฐบาลจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมได้ถูกแทนที่ด้วยตัวแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลงานที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า แม้ตัวแบบดั้งเดิมจะไม่ได้สูญหายไปในเวลาอันสั้น และสาระสำคัญของตัวแบบนี้จะยังมีปรากฏอยู่ แต่ทฤษฎีและการปฏิบัติของตัวแบบนี้ก็ถูกมองว่าล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอีกต่อไป

2.3.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

มีเหตุผลหรือปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ที่ทำให้รูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมเสื่อมความนิยมลง และรูปแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีบทบาทสำคัญขึ้นมาในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก คือ 1) วิกฤติเศรษฐกิจและการคลังของรัฐ 2) อิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่และการวิพากษ์แนวการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม 3) การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง 4) การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 5) การเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ ซึ่งเหตุผลหรือปัจจัยแต่ละข้อมีรายละเอียดต่อไปนี้ (Larbi, 1999, pp. 2-4, Hughes, 1994, pp. 9-21)

2.3.2.1 วิกฤติเศรษฐกิจและการคลังของรัฐ ปัญหาสำคัญประการแรกที่ทำให้ไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือปัญหาเกี่ยวกับดุลการชำระเงิน การใช้จ่ายเงินของภาครัฐและต้นทุนของการให้บริการในภาครัฐ วิกฤติการเงินในประเทศอังกฤษทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ต้องเข้าแทรกแซงในศตวรรษที่ 1970 พร้อมด้วยเงื่อนไขว่า

ประเทศอังกฤษจะต้องมีการปฏิรูปทางการเงิน และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ชี้ว่าสาเหตุหนึ่งของปัญหาทางการคลังก็คือการที่ไม่มีการปฏิรูปการให้บริการในภาครัฐ เมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะที่ดิ่งลงและภาวะทางการคลังเข้าขั้นวิกฤตทำให้เกิดคำถามต่อการที่รัฐบาลของประเทศตะวันตกส่วนใหญ่เข้าไปมีบทบาทในการจัดการทางเศรษฐกิจและการให้บริการโดยตรง แนวคิดของรัฐสวัสดิการถูกโจมตีอย่างหนักเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ (Stagflation) และปัญหาเหล่านี้ได้นำไปสู่แนวคิดทางการบริหารแบบใหม่ที่เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจจะดำเนินไปได้ดีที่สุดถ้าปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดโดยรัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซง การที่ต้องเผชิญกับวิกฤติทางการเงินและแรงกระตุ้นจากแนวคิดเศรษฐกิจที่ต่อต้านการเข้าไปมีบทบาทของรัฐบาลในการจัดการทางเศรษฐกิจและการให้บริการทำให้รัฐบาลของประเทศตะวันตกเริ่มต้นมาตรการตัดและควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐ วิกฤติทางการเงินและความต้องการประสิทธิภาพนำไปสู่การจัดอังก์การใหม่และการทำให้เป็นสมัยใหม่ของระบบราชการ และทำให้ประเด็นการปฏิรูปการจัดการภาครัฐขึ้นมามีความสำคัญสูงสุดในทางการเมือง

2.3.2.2 อิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่และการวิพากษ์แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ในช่วงปลายของทศวรรษที่ 1970 มีการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายขวาใหม่ (New Right) หรือเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberals) ในเรื่องขนาด ต้นทุนและบทบาทของรัฐบาล และตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ รัฐสวัสดิการถูกมองว่าเป็นผู้ให้บริการที่ผูกขาด ไม่มีประสิทธิภาพและเกือบไม่ได้ให้ความสำคัญต่อลูกค้าและผลที่เกิดขึ้นเลย กลุ่มเสรีนิยมใหม่เชื่อว่าประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะเมื่อเปิดให้มีการแข่งขันทางการตลาดอย่างเสรีเท่านั้น เพราะตลาดจะเป็นตัวกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นกลไกในการร่วมมือที่ดี เป็นกระบวนการตัดสินใจที่มีเหตุผล เป็นการสนับสนุนให้มีการคิดหาทางเลือกอย่างชาญฉลาดและเป็นการสนับสนุนการประกอบการ กลุ่มขวาใหม่ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบการให้ผลตอบแทนของภาครัฐนั้นไม่สนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงขาดแรงจูงใจในการลดต้นทุนและพยายามขยายบทบาทหน้าที่ของตนออกไปเรื่อย ๆ เพราะนั่นหมายถึงอำนาจและผลประโยชน์ที่ตนเองและหน่วยงานจะได้รับเพิ่มขึ้น ซึ่งนำไปสู่การขยายออกไปของระบบราชการอย่างไม่มีสิ้นสุดบนโครงสร้างทางอำนาจตามลำดับชั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปความสามารถในการควบคุมจากบนลงล่างจะลดลง เมื่อมีการขยายตัวของระบบราชการถึงจุดที่ไม่สามารถจะควบคุมได้อย่างทั่วถึงอีกต่อไปและนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบราชการ (Bureaucratic Failures) ในที่สุด เมื่อต้องเผชิญกับความล้มเหลวของระบบราชการในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม ผู้บริหารประเทศจึงต้องยื่นมือเข้ามาแก้ไขด้วยการจัดอังก์การใหม่ที่มีลักษณะสร้างสรรค์ เพื่อลดต้นทุนจากการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมที่มีอยู่ในระบบราชการ นอกจากนี้ ระบบราชการยังถูกมองว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะต้องถูกขจัดออกไป เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานและสนับสนุนให้เกิดสิ่งใหม่ๆขึ้นมาเพราะระบบราชการ

นั้นมักถูกเกณฑ์มากเกินไป ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการริเริ่มสิ่งใหม่ๆและทำให้คนดีๆที่มีความคิดสร้างสรรค์ต้องตกอยู่ในกับดักของระบบที่ไม่เหมาะสม (Larbi, 1999 , น. 14)

2.3.2.3 การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองและอุดมการณ์ ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศตะวันตก เช่น แนวคิดแบบขวาใหม่ (New Right) ของรัฐบาลอนุรักษนิยมซึ่งขึ้นมามีอำนาจในประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1979 และได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีก 3 สมัยรวดในเวลาต่อมาได้เข้าไปมีบทบาทครอบงำการบริหารงานภาครัฐเป็นเวลายาวนาน หรือในสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดี Ronal Reagan ในปี ค.ศ. 1978 ก็ได้มีการกระตุ้นให้มีการนำแนวคิดการตลาดมาใช้ในภาครัฐในออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ รัฐบาลที่สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการก็เป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายของพรรค โดยเฉพาะจากอุดมการณ์แบบขวาใหม่จึงมีส่วนอย่างสำคัญที่เป็นตัวกระตุ้นให้มีการนำเอาการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในภาครัฐ

2.3.2.4 การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศ ถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นไปได้ เพราะระบบข้อมูลข่าวสารที่กลั่นกรองดีแล้ว และข้อมูลการปฏิบัติงานที่น่าเชื่อถือได้เป็นสิ่งสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการและความรับผิดชอบของผู้บริหารที่เพิ่มมากขึ้นนอกจากนี้ การติดต่อสื่อสารที่มีความสะดวกและรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 และต้นศตวรรษที่ 21 ช่วยให้การบริหารจัดการแบบเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกองค์กร และการทำงานเป็นทีมในรูปแบบของเครือข่ายโยงใยหลายทิศทาง ซึ่งเป็นรูปแบบสำคัญของการจัดองค์กรตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นไปได้

2.3.2.5 การเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ การแพร่ขยายของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปทั่วโลกนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตและการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ (Management Consultants) ซึ่งประกอบด้วยผู้ให้คำปรึกษาการจัดการระหว่างประเทศ บริษัทรับทำบัญชี และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นตัวกลางสำคัญที่เป็นผู้นำเข้าเทคนิคการจัดการแบบใหม่จากเอกชนไปสู่ภาครัฐ และเป็นตัวกระตุ้นให้มีการใช้ตัวแบบนี้ในประเทศต่าง ๆ ในฐานะตัวแบบของการปฏิรูประบบราชการ (Larbi, 1999, p. 5)

หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่ง เน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน

Hood(n.d., อ้างถึงใน บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, ม.ป.ป.) เห็นว่าสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ

1. จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on Professional Management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็จะเกิดความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบจากภายนอก

2. มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit Standards and Measures of Performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3. เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater Emphasis on Output Controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้ เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4. แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ (Shift to Disaggregation of Units in the Public Sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5. เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to Greater Competition in the Public Sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (Rivalry) เป็นคุณูเจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

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 หักยัดยั้งการเรียกร้องของสหภาพแรงงาน จำกัดต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (Do More With Less)

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและ การแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงาน ภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการ โครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม

จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนทั้งการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ(บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ, ม.ป.ป.)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นผลงานมาจากปัจจัยหลายประการรวมกัน ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี ลักษณะโดยทั่วไปของประเทศที่รับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติก็คือ ประเทศที่ต้องประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจและการคลัง ซึ่งบังคับให้ต้องหาวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการให้บริการของภาครัฐ โดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

2.3.3 พื้นฐานทางทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จุดกำเนิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมาจากพื้นฐานทางทฤษฎี 2 สายมารวมกันคือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) และทฤษฎีการจัดการนิยม (Managerialism) (Hood, 1991, pp. 5-6) ซึ่งแนวคิดหลักและองค์ประกอบของทฤษฎีแต่ละสายมีดังต่อไปนี้

2.3.3.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) เป็นสหสาขา - วิชาซึ่งเกิดจากการผสมผสานแนวคิดทางสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ เข้าด้วยกัน มีความแตกต่างจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในแง่ของการวิเคราะห์นโยบาย โดยทฤษฎีนี้เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายนั้นจำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ เช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน หรือเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินการเองและการเลือกใช้บริการจากภายนอก เป็นต้น โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นี้จะอาศัยระเบียบวิธีการวิเคราะห์แบบปัจเจกบุคคลนิยม (Methodological Individualism) อย่างเคร่งครัดในการอธิบายวัตถุประสงค์ การวางแผนและการกระทำของปัจเจกบุคคล เพื่อต้องการทำความเข้าใจถึงสถาบันทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคล โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นี้ ประกอบด้วยทฤษฎีย่อย 3 ทฤษฎีมารวมกันคือ 1) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ(Public Choice Theory) (Gruening, 2001, pp. 5-7, Hughes, 1994, pp. 11-13) ทฤษฎีนี้มีจุดกำเนิดมาจากการก่อตั้งศูนย์การศึกษาปรัชญาการเมืองเศรษฐกิจและสังคม Thomas Jefferson Center for studies in Political Economy and Social Philosophy โด ย Buchanan and Nutter ที่มหาวิทยาลัยเวอร์จิเนีย เพื่อเป็นเวทีสำหรับนักวิชาการที่มีความสนใจทางด้านสังคมได้แสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของเสรีภาพส่วนบุคคล โดยนักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิเคราะห์แบบปัจเจกบุคคลนิยม (Methodological Individualism) เป็นพื้นฐานในการสร้างทฤษฎีโดยหาวิธีที่จะอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมจากการศึกษาพฤติกรรมของปัจเจกชน แนวคิดหลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าคนแต่ละคนย่อมมีเป้าหมายของตนเองเองและจะทำตามสิ่งที่

ตนเองชอบทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเห็นว่าพฤติกรรมที่มีเหตุผลนั้นไม่ได้หมายถึงการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด แต่พฤติกรรมที่มีเหตุผลคือการที่บุคคลได้ทำตามเป้าหมายของตน ตามความรู้ความเข้าใจของแต่ละคนในแต่ละสภาพการณ์ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้สร้างตัวแบบเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของสังคมจากชุดของสมมติฐานเกี่ยวกับเป้าหมายของปัจเจกชนและจากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่ปัจเจกชนนั้นมีอยู่ แนวคิดแกนกลางของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะคือการยอมรับว่าปัจเจกชนมีความชอบ (Individual Preference) และการให้ปัจเจกชนมีเสรีในการเลือก (Free Choice of Individuals) ซึ่งจากแนวคิดแกนกลางนี้นักวิชาการกลุ่มทางเลือกสาธารณะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์แนวคิดของกลุ่มก้าวหน้าและกลุ่มนักบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่สนับสนุนให้มีรัฐสวัสดิการ โดยกลุ่มทางเลือกสาธารณะวิจารณ์ว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้หลักการเสียงส่วนใหญ่โดยไม่มีการปกป้องโดยกฎหมายจะนำไปสู่การเอาเปรียบคนส่วนน้อยโดยคนส่วนใหญ่ ซึ่งผลที่ตามมาของหลักการเสียงส่วนใหญ่ก็คือ การสั่นเปลื้องทรัพยากรไปกับการจัดสวัสดิการเพื่อคนส่วนใหญ่ โดยคนส่วนน้อยก็ต้องจ่ายค่าสวัสดิการนั้นด้วย ทำให้แนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะที่ตัดสินจากเสียงส่วนใหญ่จากทฤษฎีประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมเป็นแนวคิดที่น่าสงสัยเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ นักวิชาการในกลุ่มทางเลือกสาธารณะยังชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของการใช้ทรัพยากรอย่างไร ประสิทธิภาพและการเอาเปรียบคนบางกลุ่มที่เพิ่มมากขึ้นจากการจัดทำงานประมาดแบบดั้งเดิมโดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร (ซึ่งมาจากเสียงส่วนใหญ่) และชี้ให้เห็นว่าองค์การแบบประชาธิปไตยนั้นมีความบกพร่องที่ร้ายแรงอยู่หลายประการ นับตั้งแต่การมีแนวโน้มที่จะขยายการใช้ทรัพยากรการมีความคิดแบบอนุรักษนิยมอย่างสูงและการยึดถือกฎระเบียบมากเกินไป และจากข้อบกพร่องเหล่านี้เองที่เป็นสาเหตุให้กลไกของรัฐล้มเหลว (State Failure) ในที่สุด จากคำอธิบายเรื่องความล้มเหลวของรัฐข้างต้น และจากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับจริยศาสตร์แบบปัจเจกชน นักวิชาการทางเลือกสาธารณะได้เสนอแนวคิดในการปฏิรูปขึ้นมา โดยสาระสำคัญก็คือ ให้มีการสร้างกลไกในการต่อต้านการเอาเปรียบ (ซึ่งการเอาเปรียบในทางการเมืองนั้นสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อบุคคลต้องจ่ายภาษีมากกว่ามูลค่าของบริการที่บุคคลได้รับ) และการสร้างระบบการบริหารที่มีหลายศูนย์ (Polycentric Administrative System) ซึ่งในระบบการบริหารที่มีหลายศูนย์นี้มีการจัดหาและการผลิตของแต่ละศูนย์จะแยกออกจากกัน และให้มีการแข่งขันกันอย่างสูง ดังนั้น ระบบหลายศูนย์จึงมีการใช้ระบบการเงินที่โปร่งใส เช่นการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ การให้บัตรใช้สิทธิแทนเงิน และการให้โอกาสประชาชนในฐานะลูกค้าได้มีสิทธิเลือกตามความต้องการของตน เป็นต้น ตามแนวคิดของระบบหลายศูนย์ปัจเจกชนจะสามารถตัดสินใจตามความรู้และความชอบของตน โดยศูนย์ของการตัดสินใจตามแนวคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจะมีหลากหลาย ซึ่งต่าง จากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่มีศูนย์กลางของการตัดสินใจเพียงแหล่งเดียว 2) ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal – Agent Theory)

(ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546, น. 44-47, Hughes, 1994, pp. 13-15, Kamensky, 1996, p. 251) ทฤษฎีนี้มีจุดกำเนิดมาจากแนวคิดของการแยกความเป็นเจ้าของและการควบคุมออกจากกัน (Separation of Ownership and Control) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ขององค์การธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ โดยฝ่ายผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการด้วยตนเอง แต่มักจะจ้างผู้บริหารมืออาชีพให้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทนซึ่งผู้บริหารดังกล่าวมักจะมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่แตกต่างไปจากผู้ถือหุ้น และอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นการเอาเปรียบหรือฉ้อโกงฝ่ายผู้ถือหุ้นและแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายผู้ถือหุ้นและผู้บริหาร (Shareholder- Manager Model) ดังกล่าวได้มีการพัฒนาต่อมาและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในนามของทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนในปัจจุบัน ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนมีแนวคิดพื้นฐานว่าในหน่วยการผลิต (Firm) นั้นจะมีลักษณะเป็นแหล่งรวมหรือการรวมกลุ่มของความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงร่วมกัน (Contractual Relations) ระหว่างบุคคลฝ่ายต่าง ๆ หรือคู่พันธะกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถือหุ้นและฝ่ายบริการ ผู้บริหารและพนักงาน องค์การและลูกค้า ซึ่งความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงดังกล่าวจะช่วยก่อให้เกิดคุณภาพหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือความแตกต่างในเชิงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกลุ่มพันธะกรรมหรือบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ในองค์การได้ ด้วยเหตุนี้จึงสามารถแยกความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยการผลิตได้เป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือตัวการ (Principal) และฝ่ายผู้รับจ้างหรือตัวแทน (Agent) โดยฝ่ายตัวแทนเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตัวการ และได้รับค่าตอบแทนบางอย่างจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบของตัวเงินหรือไม่ใช่ตัวเงิน โดยฝ่ายตัวการหรือผู้ว่าจ้างจะมอบหมายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในระดับหนึ่งให้แก่ฝ่ายตัวแทนหรือผู้รับจ้างซึ่งมักจะมีสัญญาหรือข้อตกลงบางอย่างในการแสดงสิทธิ์และ/หรือข้อผูกมัดระหว่างทั้งสองฝ่ายซึ่งการที่ฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือตัวการจำเป็นต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายผู้รับจ้างหรือตัวแทนกระทำการบางอย่างแทนตนนั้น อาจจะเป็นผลมาจากสาเหตุบางประการ เช่น ฝ่ายตัวการอาจจะขาดทักษะหรือความรู้ความสามารถบางอย่างที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน หรืออาจจะเป็นไปตามหลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นต้น ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน ตั้งอยู่บนสมมติฐานทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ที่สอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ นั่นคือทฤษฎีนี้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผลและพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเอง (Utility-Maximizing) หรือพฤติกรรมที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ และด้วยเหตุนี้ฝ่ายผู้ว่าจ้างและฝ่ายตัวแทนจึงมักจะขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์กันอยู่เสมอ เพราะต่างฝ่ายต่างก็ต้องการให้ตนเองได้รับผลประโยชน์สูงสุด และจะใช้วิธีการเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำข้อตกลงในลักษณะที่จะทำให้ฝ่ายตนมีความได้เปรียบมากที่สุด อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายมักจะไม่มีความไม่สมดุล กล่าวคือ ฝ่ายตัวแทนค่อนข้างจะมีความได้เปรียบมากกว่าฝ่ายตัวการ ทั้งในแง่

ของความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงาน ทำให้ฝ่ายตัวแทนสามารถถกเถียงและใช้โอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเอาเปรียบฝ่ายตัวการ เช่น การเปลี่ยนแปลงหรือตบแต่งรายงานตัวเลขข้อมูลทางการเงินที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เป็นต้น ซึ่งจะกลายเป็นภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายของฝ่ายตัวการในการมอบหมายให้ฝ่ายผู้รับจ้างดำเนินการตอบแทนด้วยเหตุผลดังกล่าว ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนจึงได้พยายามศึกษาหาวิธีการที่จะลดความเสี่ยงและป้องกันไม่ให้ฝ่ายตัวแทนมีโอกาสนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือกระทำการฉ้อฉลหลอกลวงและสมรู้ร่วมคิดในการคดโกงฝ่ายผู้ว่าจ้าง หรือพยายามทำให้ปัญหาดังกล่าวเหลือน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการสร้างแรงจูงใจ การลงโทษ การเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไข และการตรวจสอบควบคุมให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เพื่อลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายของฝ่ายผู้ว่าจ้างให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ 3) ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost Theory) (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546, น. 47-54, Kamensky, 1996, pp. 151-152) ทฤษฎีนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและตั้งอยู่บนสมมติฐานเดียวกันกับทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมของการแสวงหาโอกาส (Opportunistic Behavior) ของฝ่ายตัวแทน แต่ในขณะที่ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการทำสัญญาข้อตกลง เพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายการให้บริการระหว่างกันและการแสวงหาวิธีในการสร้างแรงจูงใจให้ฝ่ายตัวแทนกระทำการเพื่อประโยชน์ของฝ่ายตัวการ ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมกลับมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสมกับประเภทของต้นทุนธุรกรรมที่เป็นอยู่มากกว่า ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมมีแนวคิดพื้นฐานว่าในหน่วยการผลิตนั้น ขอบเขตขององค์กรไม่ได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีการผลิตเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับต้นทุนธุรกรรมหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ (Transaction Cost) ด้วย โดยต้นทุนธุรกรรมจะหมายถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยการมอบหมายให้องค์กรหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ แทนการให้องค์กรหรือบุคคลภายในเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลสารสนเทศ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองและการตัดสินใจ และต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมและบังคับใช้ ซึ่งการที่องค์กรตัดสินใจเลือกให้ต้นทุนดำเนินการอยู่ภายในองค์กรเอง (Hierarchy) หรือออกไปสู่การแข่งขันในระบบตลาด (Market) หรือที่เรียกว่าการตัดสินใจทำเองหรือซื้อบริการจากภายนอก (Make or Buy) นั้น ขึ้นอยู่กับว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของทางเลือกใดมีน้อยกว่ากัน ถ้าหากองค์กรตัดสินใจเลือกให้ภายนอกเป็นผู้ผลิตหรือให้บริการ จะต้องมีการทำสัญญาข้อตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย เพื่อป้องกันพฤติกรรมในลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายตัวแทน ซึ่งการทำสัญญาข้อตกลงดังกล่าวจะก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมขึ้น ทั้งในแง่ของต้นทุนที่เกิดขึ้นก่อนทำสัญญา อันได้แก่ค่าใช้จ่ายในการจัดทำร่างสัญญา และการเจรจาต่อรองให้สัญญามีความครอบคลุมและสมบูรณ์มาก

ที่สุด เพื่อให้ฝ่ายตัวแทนสามารถแสวงหาโอกาสหรือช่องทางหรือใช้ข้อได้เปรียบของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และต้นทุนที่เกิดขึ้นภายหลังการทำสัญญา อันได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมหรือการบังคับให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาที่ได้ตกลงกันเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม จึงเป็นเรื่องของการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือระหว่างผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการกับผู้บริหาร หรือการจัดระเบียบโครงสร้างสถาบันให้มีความเหมาะสม โดยการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น การทำสัญญาข้อตกลงการออกแบบโครงสร้างองค์การ การวางกฎระเบียบและแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้สร้างแรงจูงใจและสามารถควบคุมให้ฝ่ายบริหารต้องส่งมอบผลงานที่ดีที่สุด ตลอดจนพยายามลดต้นทุนธุรกรรมขององค์การ ซึ่งเกิดจากการที่ฝ่ายบริหารอาจจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวบนความเสียหายหรือภาระค่าใช้จ่ายของฝ่ายเจ้าของกิจการ

2.3.3.2 ทฤษฎีการจัดการนิยม (Managerialism) โดยทั่วไปมักจะอธิบายกันว่ามาจากแนวคิดของฝ่ายขวาใหม่ (New Right) การเกิดขึ้นมาของการเมืองแนวใหม่ (New Politics) แต่รากที่แท้จริงนั้นสามารถสืบย้อนกลับไปได้จนถึงทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ยุคคลาสสิกแนวคิดของ Taylor and Fayol และการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ของการให้บริการสาธารณะสามารถสืบย้อนกลับไปได้ถึงรายงาน Fulton Report ที่พิมพ์ในช่วงทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 (Farnham and Horton, 1996, pp. 261-262) ทฤษฎีการจัดการนิยมตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การบริหารจัดการนั้นเป็นหลักการสากลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ทั้งในการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ โดยทฤษฎีนี้ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริตและเป็นธรรม โดยหันมามุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวมและการปรับปรุงระบบ เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ 2549, น. 22, Hood, 1991, pp. 5-6)

2.3.4 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการรวมเอาแนวคิดทางการบริหารที่มีความคล้ายคลึงกันมาอยู่ด้วยกัน ชุดซึ่งเป็นผู้บัญญัติศัพท์คำนี้ขึ้นมาคนแรกในปี ค.ศ. 1991 ได้ใช้ชื่อนี้ให้ความหมายที่กว้างมาก ในฐานะ “ชุดของแนวคิดการบริหารที่คล้ายคลึงกันอย่างกว้างๆ ซึ่งครอบคลุมการปฏิรูประบบราชการในประเทศกลุ่ม โออีซีดี (OECD) ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970” (Hood, 1991, pp. 2-3) ซึ่งมีองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังต่อไปนี้

2.3.4.1 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Hood ในปี ค.ศ. 1991 Hood ได้เขียนบทความเรื่อง “การจัดการภาครัฐสำหรับทุกฤดูกาล” (A Public Management for All Seasons?) และในบทความนี้เองที่มีการใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” หรือ “New Public Management” หรือ “NPM” เป็นครั้งแรก แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องตระหนักไว้ในที่นี้ก็คือ แนวคิดหรือวิธีการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้เพิ่งเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1991 แต่ได้มีการนำเอาแนวคิดหรือวิธีการนี้มาใช้ก่อนหน้านี้นี้มากกว่าทศวรรษที่แล้ว เพียงแต่ใช้ในชื่ออื่นและรูปแบบของการใช้มีความชัดเจนน้อยกว่าเท่านั้น

ในบทความนี้ Hood ได้ชี้ว่ามีองค์ประกอบอยู่ 7 ประการที่เป็นลักษณะเด่นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งหน่วยการให้บริการในประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอีกหลาย ๆ ประเทศในกลุ่มโออีซีดี (OECD) ได้นำมาใช้ แต่มิได้หมายความว่าทุกประเทศจะมีองค์ประกอบครบทั้ง 7 ข้อ หรือการให้ความสำคัญขององค์ประกอบแต่ละข้อเท่าเทียมกัน การเลือกใช้จะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและบริบทในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และคำอธิบายขององค์ประกอบแต่ละข้อตามแนวคิดของ Hood มีดังต่อไปนี้ (Hood, 1991, pp. 4-5) 1) ผู้จัดการมืออาชีพ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการมอบหมายให้ผู้จัดการที่เป็นมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ โดยมีการระบุตัวบุคคลที่ควบคุมการตัดสินใจในองค์การที่ชัดเจน และการให้ผู้จัดการมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเพียงพอซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบต่องานและผลของงานที่ชัดเจนไม่ใช่เป็นแค่กระจายอำนาจไปทั่วจนหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงไม่ได้ 2) การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการนิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของความสำเร็จให้ชัดเจน ซึ่งมักจะกำหนดเป็นเชิงปริมาณ โดยเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ในการที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และการทำงานที่มีประสิทธิภาพก็คือการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ 3) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมุ่งเน้นที่การควบคุมผลที่ออกมา โดยการจัดสรรทรัพยากร และการให้รางวัลจะเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน มิได้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลางในระบบราชการอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ เพื่อให้มีการเน้นผลที่สำเร็จของภารกิจมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องของกระบวนการ 4) การแบ่งแยกหน่วยงาน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการแบ่งแยกหน่วยงานภาครัฐ โดยการแบ่งแยกหน่วยงานที่ก่อนหน้านี้มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวไปสู่รูปแบบของหน่วยงานย่อยที่เป็นบริษัทตามประเภทของการผลิต ซึ่งดำเนินงานในรูปแบบของการกระจายอำนาจประมาณ และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในรูปแบบของเครือข่ายในแนวนอนมิใช่ตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้งตามแนวการบริหารแบบดั้งเดิมอีก

ต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ ก็คือ ต้องการสร้างหน่วยงานที่สามารถบริหารจัดการในลักษณะที่มีการแบ่งแยกหน่วยผลิตและหน่วยบริการออกจากกัน เพื่อให้สามารถใช้วิธีการจ้างเหมาหน่วยงานอื่นเข้ามาจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานจากภาคเอกชนหรือจากภาครัฐด้วยตนเอง 5) การมุ่งเน้นการแข่งขัน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะเน้นให้มีการแข่งขันในภาครัฐมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบของการทำสัญญาและกระบวนการของการประมูลเป็นสำคัญ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ใช้การแข่งขันเพื่อเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การมีต้นทุนที่ต่ำและมีมาตรฐานของการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น 6) การใช้รูปแบบการจัดการภาคเอกชน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมุ่งเน้นที่การนำรูปแบบของการจัดการภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการให้บริการภาครัฐที่มีการจัดการแบบกองทัพ ไปสู่รูปแบบของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การให้รางวัลและใช้เทคนิคการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ต้องการนำวิธีการหรือเครื่องมือที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าใช้ได้ผลจากภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ 7) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะให้ความสำคัญกับความมีวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น โดยใช้วิธีการลดต้นทุนและเพิ่มความมีระเบียบวินัยในการทำงาน ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติงานข้อนี้ก็คือต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรภาครัฐ และต้องการให้ได้ผลงานที่มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลง

2.3.4.2 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ OECD ในปี ค.ศ. 1991 OECD ได้รับรายงานว่าประเทศสมาชิกของ OECD ส่วนใหญ่มีการดำเนินงานตามแนวทางใหม่เพื่อปรับปรุงการผลิตและการให้บริการสาธารณะ โดยดำเนินการใน 2 แนวทางคือ 1) การยกระดับการดำเนินการผลิตของหน่วยงานภาครัฐให้สูงขึ้น และ 2) การใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนมากขึ้น และจากแนวทางทั้งสองนี้ได้ขยายออกไปเป็นแนวปฏิบัติ 8 ประการ ที่ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ OECD ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 8 ประการนั้นมีดังต่อไปนี้ (OECD, 1991, p. 11) 1) การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการปรับปรุงทางด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยให้มีการสรรหาบุคลากรที่มีความสามารถมีการพัฒนาศักยภาพที่ต่อเนื่องและมีการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน 2) การให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรภาครัฐจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการมากขึ้น 3) การมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการดำเนินงานมากกว่ากฎระเบียบ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการผ่อนคลายการควบคุมในเชิงการบริหารและหันไปมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการปฏิบัติงานมากขึ้น 4) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศใน

การให้บริการสาธารณะมากขึ้น 5) การมุ่งเน้นการให้บริการลูกค้า หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการปรับปรุงการให้บริการตามความต้องการของลูกค้า และมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับคุณภาพของการให้บริการมากขึ้น 6) การให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะเรียกเก็บค่าบริการบนพื้นฐานของการเข้าใช้ประโยชน์จริง โดยให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ที่ไม่ได้ใช้บริการก็ไม่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายนั้นแต่อย่างใด 7) การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการแข่งขันและมีระบบที่เปิดให้มีการจ้างเหมาภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะมากขึ้น 8) การลดการผูกขาดในการให้บริการ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการลดการผูกขาด และผ่อนคลายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะและการปกป้องทางการค้าต่าง ๆ เพื่อลดบทบาทของภาครัฐและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการมากขึ้น

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดย Hood and OECD ข้างต้น เป็นการศึกษาในระยะเวลาเดียวกัน คือ ในปี 1991 และประเทศที่ศึกษาก็เป็นกลุ่มประเทศเดียวกัน คือในกลุ่มประเทศ OECD โดยองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ทั้ง Hood and OECD มีความเห็นตรงกันก็คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การมุ่งเน้นการแข่งขัน การให้เอกชนมีส่วนร่วมและการลดการผูกขาดในการให้บริการ องค์ประกอบที่ Hood เห็นว่าเป็นลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ OECD มิได้กล่าวถึงก็คือ การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน การแบ่งแยกหน่วยงาน การดำเนินงานโดย ผู้จัดการมืออาชีพ การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนองค์ประกอบที่ OECD เห็นว่าเป็นลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แต่ Hood มิได้กล่าวถึงก็คือ การให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย การมุ่งเน้นการให้บริการลูกค้า การให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

2.3.4.3 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Osborne and Gaebler ในปี ค.ศ. 1992 Osborne and Gaebler ได้ร่วมกันเขียนหนังสือชื่อ “การสร้างรัฐบาลใหม่” (Reinventing Government) ขึ้น โดยในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนทั้งสองท่านได้นำเอาตัวอย่างหน่วยภาครัฐในสหรัฐอเมริกา ที่ได้นำวิธีการจากภาคธุรกิจไปใช้จนประสบความสำเร็จ ทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ผู้เขียนก็ได้ดึงเอาแก่นหรือหัวใจสำคัญที่เป็นลักษณะร่วมที่ทำให้องค์การภาครัฐเหล่านั้นประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาออกมาเป็นหลักปฏิบัติจำนวน 10 ข้อ โดยผู้เขียนได้เรียกหน่วยงานภาครัฐที่ใช้หลักปฏิบัติเหล่านี้ว่า “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial

Government) ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 10 ข้อ มีดังนี้ 1) รัฐบาลในฐานะเป็นผู้กระตุ้น (Catalytic Government) หมายถึง รัฐบาล ที่ดำเนินงานโดยมุ่งเน้นในการกำหนดนโยบายเป็นหลัก แทนที่จะลงไปดำเนินการทุกอย่างด้วยตนเอง เปรียบเหมือนคนที่ถือหางเสือเพียงอย่างเดียว ย่อมสามารถทำงานได้ดีกว่าคนที่ต้องถือหางเสือไปด้วยและต้องพายเรือไปด้วย 2) รัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ (Community – Owned Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงาน โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง แทนที่จะเป็นฝ่ายรอรับคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว 3) รัฐบาลที่เปิดให้มีการแข่งขัน (Competitive Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงาน โดยเปิด โอกาสให้มีการแข่งขันในการจัดหาสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนหรือการแข่งขันกับภาครัฐด้วยกันเอง แทนที่จะผูกขาดกับการจัดหาสินค้าและบริการแต่เพียงผู้เดียว 4) รัฐบาลที่ขับเคลื่อน โดยภารกิจ (Mission – Driven Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นภารกิจเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งเน้นกฎระเบียบเป็นสำคัญ 5) รัฐบาลที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result – Oriented Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินการ โดยมุ่งเน้นปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แทนที่จะมุ่งเน้นกระบวนการและสิ่งนำเข้า 6) รัฐบาลที่มุ่งบริการลูกค้า (Customer- Driven Government) หมายถึง รัฐบาลที่มุ่งดำเนินการ โดยพยายามตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของภาครัฐเอง 7) รัฐบาลที่เป็นผู้ประกอบการ (Enterprising Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงาน โดยพยายามแสวงหารายได้ด้วยตนเอง แทนที่จะคอยอาศัยงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว 8) รัฐบาลที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Anticipatory Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น แทนที่จะคอยตามแก้ปัญหาแต่เพียงอย่างเดียว 9) รัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralization Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงาน โดยมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่ชุมชน แทนที่จะรวบอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง 10) รัฐบาลที่มุ่งเน้นการตลาด (Market – Oriented Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงาน โดยปล่อยให้ไป ตามกลไกของตลาด มากกว่าการเข้าแทรกแซง โดยระบบราชการหรือการผูกขาด โดยรัฐ

การการศึกษาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่มนี้มีความเหลื่อมซ้อนกันอย่างมาก โดยองค์ประกอบที่ตรงกันของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่ม คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งเน้นภารกิจมากกว่ากฎระเบียบและการเปิดให้มีการแข่งขัน องค์ประกอบที่ Osborne and Gaebler กล่าวถึงแต่สุดไม่ได้กล่าวถึงคือ การมุ่งเน้นกลไกตลาด การมุ่งบริการลูกค้า การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจและการที่รัฐดำเนินบทบาทเป็นผู้คอยกระตุ้น โดยไม่ต้องดำเนินการเอง ส่วนองค์ประกอบที่ Osborne and Gaebler กล่าวถึงแต่ OECD ไม่ได้กล่าวถึงก็คือ การที่รัฐดำเนินบทบาทเป็นผู้กระตุ้น โดยไม่ต้องดำเนินการเอง ในการเปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างขององค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Osborne and Gaebler

กับองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Hood and OECD มีข้อน่าสังเกตบางประการคือ ในขณะที่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดย Hood and OECD นั้นเป็นผลมาจากการศึกษาการบริหารงานภาครัฐของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาการบริหารงานของรัฐบาลกลาง ในหน่วยงานที่ให้บริการที่สำคัญ ๆ เช่นหน่วยงานให้บริการสุขภาพและหน่วยงานทางการศึกษา เป็นต้น และดึงเอาแก่นหรือลักษณะเด่นขึ้นมาเป็นองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามความคิดของ Osborne and Gaebler นั้น ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการศึกษาวิธีการแก้ปัญหาการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น และดึงเอาแก่นหรือลักษณะร่วมของวิธีการแก้ปัญหาเหล่านั้นออกมา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Hood and OECD นั้น เป็นการมองจากบนลงล่าง โดยดูจากการริเริ่มของรัฐบาลกลางเป็นหลัก ในขณะที่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดย Osborne and Gaebler การมองจากล่างขึ้นบน โดยดูจากการริเริ่มของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก Osborne and Gaebler (1992, อ้างถึงใน ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551, น. 22-25)

2.3.4.4 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Pollitt ได้เขียนหนังสือชื่อ “การจัดการนิยมและการบริการสาธารณะ” (Managerialism and the Public Services) ขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1990 และมีการปรับปรุงและพิมพ์ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1993 โดยในหนังสือนี้ผู้เขียนได้ศึกษาว่าประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกามีการให้บริการสาธารณะอย่างไรซึ่งก็ได้พบว่าแนวคิดของการให้บริการสาธารณะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ถึงแม้จะเป็นไปอย่างช้า ๆ ในตอนต้น แต่ชุดของแนวคิดและเทคนิคใหม่ ๆ (ซึ่ง Pollitt เรียกว่า “การจัดการนิยม” หรือ Managerialism) มีความชัดเจนมากขึ้นในเวลาต่อมา จากการสังเกตและศึกษาวรรณกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้บริการภาครัฐในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา Pollitt พบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในการให้บริการภาครัฐ และเขาได้สรุปสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบหลักของการจัดการนิยมไว้ 4 ประการ คือ 1) มีการใช้เทคโนโลยีที่รวดเร็วและซับซ้อน 2) มีการใช้แรงงานที่มีคุณภาพ 3) มีการใช้ผู้จัดการมืออาชีพ และ 4) มีการให้อิสระในการจัดการมากขึ้น (Pollitt, 1993, pp. 2-3)

ลักษณะสำคัญ 4 ประการของการจัดการนิยมข้างต้นนี้ Pollitt ได้นำเสนอในหนังสือที่พิมพ์ในปี ค.ศ. 1990 จนถึงปี ค.ศ. 1993 เขาได้ปรับปรุงเนื้อหาและพิมพ์หนังสือนี้อีกครั้ง โดยครั้งนี้เขาได้สำรวจการให้บริการภาครัฐในประเทศอังกฤษและประเทศอเมริกาอีกครั้งหนึ่ง และพบว่าในการจัดการภาครัฐที่เขาศึกษาครั้งหลังนี้มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการ โดย Pollitt ได้เรียกการเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ว่าคลื่นลูกที่สองของการปฏิรูป (The Second Wave of Reforms) ซึ่งลักษณะที่

สำคัญของการปฏิรูปทั้ง 4 ประการนั้นคือ 1) การใช้กลไกตลาด 2) การกระจายอำนาจ 3) การปรับปรุงคุณภาพการบริการ และ 4) การตอบสนองต่อผู้รับบริการ (Pollitt, 1993, pp. 180-185) ต่อมาในปี ค.ศ. 2001 Pollitt ได้เขียนบทความเรื่อง “Clarifying Convergence, น. Striking Similarities and Durable in Public Management Reform” ลงในวารสาร Public Management Review โดยในบทความนี้พอลลิทด์์อ้างว่ามีองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่อยู่ 7 ประการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการส่วนใหญ่ ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 7 ประการดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ (Pollitt, 2003, pp. 473-4) 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าสิ่งนำเข้าและกระบวนการ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงจุดเน้นของระบบการจัดการจากสิ่งนำเข้า (Inputs) และกระบวนการ (Processes) ไปสู่สิ่งนำออก (Outputs) และผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) 2) การให้ความสำคัญต่อการชี้วัดและมาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะให้ความสำคัญต่อการวัดผลงานมากขึ้น โดยเน้นการสร้างตัวชี้วัดและการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน 3) การมีรูปแบบองค์การแนวราบ กะทัดรัด เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเป็นอิสระ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีความนิยมรูปแบบขององค์การที่เป็นแนวราบมีขนาดกะทัดรัด มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเป็นองค์การอิสระ มากกว่ารูปแบบขององค์การขนาดใหญ่ที่มีเป้าหมายหลายด้าน (Multi-Purpose) และควบคุมตามสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่งตามระบบราชการแบบดั้งเดิม 3) การใช้ความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นภาครัฐจะมีการใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบของสัญญา (Contract Relationships) หรือคล้ายสัญญา (Contract-like Relationships) แทนความสัมพันธ์ในรูปแบบของสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นในการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม 4) การใช้กลไกตลาดหรือเลียนแบบกลไกตลาด หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการใช้กลไกตลาดหรือเลียนแบบกลไกตลาด (Market-like Mechanism) ในการส่งมอบบริการสาธารณะ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมาภาคเอกชนและการพัฒนาตลาดภายใน เป็นต้น 5) การลดความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจะลดน้อยลง เนื่องจากมีการเข้าเป็นหุ้นส่วนในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งทำให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น ส่วนภาครัฐก็ได้รับเอารูปแบบองค์การและวิธีการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการดำเนินงานมากขึ้นเช่นกัน 6) การยึดถือคุณค่าพื้นฐานแบบปัจเจกบุคคลนิยม ประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงคุณค่าพื้นฐานหรือค่านิยมจากสากลนิยม (Universalism) ความเท่าเทียม (Equity) และความมั่นคง (Security) ไปสู่คุณค่าพื้นฐานหรือค่านิยมแบบปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความยืดหยุ่น (Resilience) นั่นคือ รัฐไม่ได้มองประชาชนแบบองค์รวม แต่มองประชาชนในฐานะของปัจเจกบุคคล

ซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างหลากหลาย ไม่ได้เน้นที่ความเท่าเทียมแต่เน้นที่ประสิทธิภาพของการบริการ และไม่ได้เห็นว่ารูปแบบองค์กรและวิธีการจะต้องมีความแน่นอนตายตัวแต่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ได้ตลอดเวลา

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดย Pollitt ในปี ค.ศ. 2001 ได้มาจากการสำรวจวรรณกรรมมากกว่าที่จะเป็นการศึกษาประเทศต่าง ๆ เป็นกรณีเฉพาะดังเช่นงานที่เสนอในปี ค.ศ. 1990 และ ค.ศ. 1993 โดยพอลลิทิตต์พยายามที่จะศึกษาว่าองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีความเห็นพ้องต้องกันในบรรดานักวิชาการส่วนใหญ่มีอะไรบ้าง โดยองค์ประกอบที่เสนอโดยพอลลิทิตต์ซึ่งตรงกับชุด OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์ คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ องค์ประกอบที่ตรงกับ OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์แต่ไม่ตรงกับชุด คือ การใช้กลไกตลาด องค์ประกอบที่ตรงกับชุดแต่ไม่ตรงกับ OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์ คือ การลดความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน การมีรูปแบบองค์กรแนวราบ การให้ความสำคัญต่อการชี้วัดและการยึดถือคุณค่าพื้นฐานทางด้านประสิทธิภาพมากกว่าความเท่าเทียม ส่วนองค์ประกอบที่เสนอโดยพอลลิทิตต์แต่ไม่ตรงกับนักวิชาการกลุ่มอื่นเลย คือ การให้ความสำคัญเชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา

2.3.4.5 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ Hughes ในปี ค.ศ. 1994 Hughes ได้เขียนหนังสือชื่อ “การจัดการและการบริหารภาครัฐเบื้องต้น” (Public Management and Administration An Introduction) ขึ้นมา โดยองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามหนังสือที่พิมพ์ในปี ค.ศ. 1994 มีอยู่ 6 ประการคือ 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ 2) การจัดการที่มีความยืดหยุ่น 3) การมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน 4) การไม่วางตัวเป็นกลาง 5) การให้บริการโดยไม่ผ่านระบบราชการ และ 6) การลดบทบาทภาครัฐ (Hughes, 1994, pp. 58-59) ต่อมาในปี ค.ศ. 2003 เมื่อมีการปรับปรุงและพิมพ์หนังสือนี้เป็นครั้งที่ 3 Hughes ได้ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันนี้ องค์ประกอบหรือหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความชัดเจนและสามารถระบุได้แน่นอนมากยิ่งขึ้น โดยในหนังสือ Hughes ได้สรุปองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 13 ประการ ดังต่อไปนี้ (Hughes, 2003, pp. 53-60) 1) การใช้วิธีการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะเน้นที่การวางแผนระยะยาวและการจัดการเชิงกลยุทธ์ โดยภาครัฐจะให้ความสำคัญต่อเป้าหมายขององค์กรมากขึ้น ด้วยการมองไปข้างหน้าว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้อย่างไร จะจัดการอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และอะไรคือจุดอ่อน จุดแข็ง ภัยและโอกาสของสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ เทคนิคการบริหารเชิงกลยุทธ์จะทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรู้ว่าองค์กรมีหน้าที่อะไร มีเป้าหมายอะไรในอนาคต และมีวิธีการอย่างไรจึงจะสามารถไปสู่เป้าหมายนั้นได้ จะทำให้ผู้นำทางการเมืองสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องว่าโครงการใดสมควรได้รับการอนุมัติมากที่สุด 2) การใช้ผู้จัดการแบบมืออาชีพ หมายถึง ใน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ผู้นำทางการเมืองมักจะเลือกผู้จัดการที่มีผลงานดีเด่นในอดีต ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกับเป้าหมายของตน ผู้จัดการที่มีประสบการณ์โดดเด่นและมีภูมิหลังด้านการจัดการมักจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐ โดยมักจะมีการแต่งตั้งโดยสัญญาระยะสั้น และมีระบุภารกิจที่ต้องทำให้สำเร็จ และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการแต่งตั้ง ผู้บริหารระดับสูงก็คือ ผู้ที่จะมารับตำแหน่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษในสายงานนั้น ๆ แต่จะต้องเป็นผู้มีทักษะในการจัดการหน่วยงาน เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่าการจัดการเป็นหน้าที่ที่จะต้องอาศัยทักษะเฉพาะตัว ซึ่งผู้เชี่ยวชาญในสายงานอาจจะไม่มีทักษะเหล่านี้ 3) การมุ่งผลลัพธ์ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น องค์กรภาครัฐจะมุ่งเน้นที่สิ่งนำออก (Outputs) หรือผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) แทนที่จะเน้นสิ่งนำเข้า (Inputs) และเนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเน้นที่การปฏิบัติงานเชิงปัจเจกบุคคลและหน่วยงาน ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องพัฒนาตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน เพื่อวัดความก้าวหน้าของงานว่ามุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตั้งเอาไว้หรือไม่ โดยระบบประเมินผลการปฏิบัติงานมีเป้าหมายที่จะวัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รายบุคคล ซึ่งมักจะมีการกำหนดสิ่งที่คาดหวังให้ปฏิบัติไว้ในเบื้องต้น เพื่อเปรียบเทียบกับผลที่เกิดขึ้นจริงในปลายปี ซึ่งจะโยกไปสู่การให้รางวัลและการลงโทษตามระดับของความสำเร็จและล้มเหลวภายใต้เป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนวิธีการประเมินผลแบบไม่เป็นทางการแบบดั้งเดิมจะถูกมองว่าเป็นการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้องค์กรหรือหน่วยงานต้องประสบกับความล้มเหลวในที่สุด 4) การปรับปรุงระบบงบประมาณ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและระบบบัญชีแบบเก่า ไปสู่ระบบงบประมาณแบบเน้นผลงานและระบบงบประมาณแบบโครงการ โดยในระบบงบประมาณแบบดั้งเดิมนั้นจะเน้นที่ปัจจัยนำเข้ามากกว่าผลลัพธ์ที่ออกมาหรือสิ่งที่หน่วยงานได้ดำเนินการจริงๆ แต่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและแบบโครงการจะจัดสรรเงินตามโครงการเฉพาะของหน่วยงาน โดยมีการระบุดำเนินงานของกิจกรรมทั้งหมดในทุกระดับอย่างชัดเจน 5) การจัดการบุคลากรที่มีความยืดหยุ่น หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นภาครัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงในการสรรหาและแต่งตั้งผู้จัดการระดับสูง จากการใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) ไปสู่ระบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ได้บุคลากรที่มีทักษะทางการจัดการ โดยไม่จำเป็นจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลในสายอาชีพในหน่วยงานนั้นโดยตรง ดังนั้น ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ที่ไร้ประสิทธิภาพจึงสามารถถูกประเมินและให้ออกจากงานได้ง่ายขึ้น 6) การจัดการองค์การที่มีความยืดหยุ่น หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นภาครัฐมีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่เป็นหน่วยงานย่อยหลายๆ หน่วยงาน เพื่อให้มีการดำเนินงานตามนโยบายเฉพาะ ซึ่งทำให้การบริการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 7) การเปิดให้มีการแข่งขัน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะเปิดให้มีการแข่งขัน

มากขึ้น ทั้งการแข่งขันภายในองค์กรภาครัฐ ระหว่างองค์กรภาครัฐและการแข่งขันกับองค์กรภายนอก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการจ้างเหมาภาคเอกชนเป็นตัวอย่างของการแปรรูปการแข่งขันที่มีการนำมาใช้ในภาครัฐอย่างแพร่หลาย ซึ่งการเปิดให้มีการแข่งขันนี้จะทำให้ต้นทุนของการบริการสาธารณะลดต่ำลง เมื่อเทียบกับการให้บริการสาธารณะในระบบราชการแบบดั้งเดิม 8) การใช้ระบบสัญญา หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะให้ความสำคัญกับระบบสัญญามากขึ้น ทั้งการทำสัญญากับหน่วยงานภายนอก และการทำสัญญากับหน่วยงานอื่นภายในภาครัฐ โดยการทำสัญญาอาจจะอยู่ในรูปแบบของการที่เจ้าหน้าที่เซ็นสัญญาปฏิบัติงาน การเซ็นสัญญาระหว่างเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานภาครัฐ และการทำสัญญากับผู้รับบริการและประชาชนในลักษณะที่เป็น “กฎบัตร” (Charters) เป็นต้น 9) การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีการนำเอารูปแบบการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ การเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาเจ้าหน้าที่เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่ง การประเมินผลงานและการให้รางวัลตามความสามารถ การแต่งตั้งในระบบสัญญา และการให้เจ้าหน้าที่ออกได้เมื่อไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งแนวปฏิบัติเหล่านี้มาจากภาคเอกชนซึ่งมีระบบการจัดการบุคคลและงบประมาณที่ยืดหยุ่นจนประสบความสำเร็จอย่างสูง ทำให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพในการจัดการน้อยกว่าต้องนำรูปแบบเหล่านี้มาใช้ในหน่วยงานของตน 10) การวางตัวไม่เป็นกลางทางการเมือง หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ผู้จัดการภาครัฐจะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง มากกว่าที่จะวางตัวเป็นกลางตามตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและนักการเมืองจะมีลักษณะที่แคบและเป็นเชิงเทคนิค เป็นความสัมพันธ์แบบนายกับบ่าว และเป็นความสัมพันธ์แบบผู้ออกคำสั่งกับผู้นำคำสั่งไปปฏิบัติ แต่ตามตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการภาครัฐและนักการเมืองจะมีความถี่ไหลและมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น เนื่องจากผู้จัดการภาครัฐในปัจจุบันจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องของนโยบาย เกี่ยวข้องกับการเมืองและต้องรับผิดชอบต่อผลงานและการเข้าไปติดต่อกับปฏิสัมพันธ์กับนักการเมืองเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น แนวคิดของการแบ่งแยกความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการภาครัฐและการเมืองออกจากกันจึงเป็นแนวคิดที่ไม่สมเหตุสมผลอีกต่อไป 11) ความรับผิดชอบโดยตรงต่อสาธารณะ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ผู้จัดการภาครัฐจะต้องมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการมุ่งเน้นลูกค้า (Client Focus) และให้มีการตอบสนองต่อปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอกมากขึ้น ซึ่งต่างจากตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ที่มองว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบทางอ้อม เนื่องจากความรับผิดชอบจะดำเนินการโดยผ่านสายการบังคับบัญชาไปยังรัฐบาล รัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐบาลและรัฐสภารับผิดชอบต่อประชาชนในที่สุด 12) การแบ่งแยกระหว่างหน่วยจัดซื้อและหน่วยจัดหา หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีการแบ่งแยกหน่วยจัดซื้อ

บริการสาธารณะ (Purchaser) และหน่วยจัดหาบริการสาธารณะ (Provider) ออกจากกัน โดยหน่วยงานจัดซื้อคือผู้ที่ตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร และหน่วยจัดหาคือผู้ที่ส่งมอบผลผลิตไปสู่ประชาชน รัฐบาลในฐานะหน่วยจัดซื้อมีหน้าที่ที่ไม่อาจปฏิเสธได้ในการตัดสินใจว่าจะผลิตสินค้าหรือบริการอะไร แต่ผู้จัดหาหรือผู้ส่งมอบสินค้าและบริการอาจจะเป็นหน่วยงานอื่น ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐเสมอไป 13) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะต้องมีการทบทวนบทบาทของตนอย่างละเอียดว่า ภารกิจใดที่สมควรจะดำเนินการต่อไป และภารกิจใดสมควรจะถ่ายโอนไปสู่ภาคเอกชน โดยผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการจ้างเหมาภาคเอกชน เป็นต้น เนื่องจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ชี้ให้เห็นว่ามีภารกิจบางอย่างที่รัฐไม่ควรดำเนินการเอง การให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนอาจจะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่า เพราะฉะนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและทบทวน โครงการต่าง ๆ ของ ภาครัฐเพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการอยู่นั้นสมควรที่จะดำเนินการต่อไปอย่างแท้จริง

นอกจากนั้นยังมีนักวิชาการในประเทศและหน่วยงานราชการที่ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, น. 6) การบริหารงานตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ประการ ดังต่อไปนี้ 1) การพัฒนาระบบราชการประเทศไทยภายใต้ระบบการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความจำเป็น ที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งนี้ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาพื้นฐานและจุดอ่อนของระบบราชการที่สั่งสมกันมาเป็นเวลานาน และการเร่งพัฒนาขีดสมรรถนะและเสริมสร้างความเข้มแข็ง อันจะช่วยทำให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ร่วมกับผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองเพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยให้ก้าวผ่านออกจากภาวะวิกฤตและแก้ไขปัญหาบ้านเมืองให้ลุ่ลวงไปด้วยดี รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก และยกระดับประเทศไทยเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในวงนานาชาติในการสร้างความเป็นเลิศในระบบราชการไทยให้ยอมรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้น จำเป็นที่จะต้องยึดหลักประการสำคัญ คือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังความปรารถนาในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 1.1) การเปลี่ยนแปลงกระบวนการและวิธีการทำงานระบบราชการไทยที่ผ่านมายังคงมุ่งเน้นที่ปัจจัยนำเข้าและรายละเอียด โดยให้ความสำคัญกับระเบียบการปฏิบัติมากกว่ายุทธศาสตร์และการบรรลุผล ไม่ได้ต้องสนองความต้องการพยายามสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนเป็นหลัก ขาดระบบราชการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง

ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเสียใหม่ โดยให้ยึดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตอบสนองความต้องการของประชาชนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย สามารถตรวจสอบผลงานได้ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 11) 1.1.1) วางแผนเงื่อนไขให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยให้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถวัดผลได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์กร (Organization Scorecard) ลงไปจนถึงระดับตัวบุคคล (Individual Scorecard) รวมถึงให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีการรายงานผลสัมฤทธิ์รายปี เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ 1.1.2) การกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพมาตรฐานในการให้บริการและการพัฒนาองค์กร โดยให้การวางแผนการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย การเพิ่มผลผลิต รวมถึงการปรับปรุงระเบียบ ขั้นตอนและแนวทางในการให้บริการประชาชน แบบฟอร์ม และวิธีการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดความเรียบง่าย รวดเร็ว และเสริมสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ 1.1.3) ปรับเปลี่ยนระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมก่อนการดำเนินงาน เช่น การบริหารความเสี่ยง และการควบคุมภายหลังการดำเนินงาน เช่น การตรวจสอบความคุ้มค่าของเงิน (Value-For-Money Audit) เป็นต้น 1.1.4) ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และเป็นเงื่อนไขของการให้เงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ ทำให้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงาน/โครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ในการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน รวมถึงการทบทวนติดตามและประเมินผลนั้นให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ การสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ/หรือการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ในการปรับปรุงขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชนนั้น ในแต่ละส่วนราชการเสนอแผนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่มีความจำเป็น หรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการของประชาชน โดยเฉพาะการมอบอำนาจของการอนุมัติ อนุญาต และสิ่งการต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการเดียวกัน วางกติกาเพื่อให้มีการแข่งขันขึ้น โดยพยายามลดความผูกขาดของหน่วยงานราชการในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะเองลง และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน หรือองค์การพัฒนาไม่แสวงหากำไร

และองค์กรประชาสังคม สามารถคัดค้านและเข้ามาดำเนินการแข่งขันได้ (Contestability) ให้มีการจัดทำแนวทางและคู่มือการบริหารราชการที่ดี เพื่อใช้ประกอบในการชี้แจงทำความเข้าใจเผยแพร่และฝึกอบรม และให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงการใช้ประโยชน์ในฐานะเป็นเครื่องในการประเมินตนเอง (Self-Assessment) ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 1.2) การสร้างระบบบริหารงานบุคคล และค่าตอบแทน การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนของภาครัฐไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลานาน ยังคงอิงอยู่กับหลักการวิเคราะห์ค่าของงานและแบบแผนมาตรฐานกลาง ขาดวิธีการที่เหมาะสมในการผลักดันเจ้าหน้าที่ที่มีขีดความสามารถ ทักษะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ สมควรมีการทบทวนและออกแบบใหม่ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานสากลมีความหลายหลายในรูปแบบการจ้างงาน ยึดหลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและสามารถรองรับกับการแข่งขันในตลาดแรงงานภายในประเทศได้ เพิ่มผลิตภาพและพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการที่มีอยู่ ปรับปรุงระบบการประเมินผลบุคคลให้สามารถปลดบุคคลที่ไม่มีสมรรถภาพออกจากราชการและเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีความสามารถสูงจากภายนอกสามารถเข้าสู่ระบบราชการในระดับต่าง ๆ ได้โดยง่าย (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 19) 1.2.1) เร่งสรรหาบุคลากรผู้มีความสามารถสูงหรือระดับหัวกระทิ เข้าสู่ระบบราชการไทย โดยมุ่งเน้นให้ผู้นำการเปลี่ยนแปลง ของการพัฒนาระบบราชการ ทั้งในระดับผู้บริหารระดับต้น และผู้บริหารระดับอาวุโส โดยอาจคัดเลือกจากข้าราชการที่มีในปัจจุบันและบุคลากรภายนอกทั่วไปที่มีความสามารถและศักยภาพสูงให้เข้าสู่การอบรมในหลักสูตรพิเศษ ซึ่งมีคุณภาพมาตรฐานอยู่ในระดับนานาชาติ เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการรัฐวิสาหกิจ (Public Entrepreneurship) 1.2.2) พิจารณาความเป็นไปได้ของการนำระบบการเลือกสรรระบบเปิดที่เน้นหลักสมรรถนะการบริหารจัดการมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงทุกตำแหน่ง 1.2.3) ทบทวนการปรับเปลี่ยนระบบการจำแนกตำแหน่ง และค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ การแข่งขัน การขาดแคลน และการบริหารราชการแนวใหม่ โดยปรับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น หลายหลายและแตกต่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งและความก้าวหน้าในสายอาชีพ เจือจางการจ้างงาน การออกจากราชการ เงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการ การวัดและประเมินผลบุคคล เป็นต้น ซึ่งอาจแยกออกได้ในระบบต่าง ๆ เช่น ด้านศักยภาพ/สมรรถภาพ ด้านสายอาชีพ เป็นต้น การเพิ่มผลิตภาพของข้าราชการ โดยให้มีการจัดทำเป้าหมายการทำงานขีดความสามารถ และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละบุคคลอย่างเป็นระบบมากขึ้น รวมถึงการเชื่อมโยงให้เข้ากับการสร้างแรงจูงใจให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรเชิงยุทธศาสตร์ โดยยึดหลักวิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กร และขีดความสามารถที่จำเป็น (Competency-Based Approach) ปรับปรุงขีดสมรรถนะของศูนย์พัฒนาและถ่ายทอดโอนบุคลากรทั้งภาครัฐ รวมทั้งจัดให้มีตำแหน่งทดแทนหรือสำรองราชการขึ้นในระบบข้าราชการพล

เรียนเพื่อประโยชน์ในการหมุนเวียนโอนย้ายและพัฒนาข้าราชการพัฒนาทั่วโลกและกระบวนการในการรักษาและปกป้องระบบคุณธรรมในวงราชการ รวมถึงการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ให้มีความเหมาะสม 1.3) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการไม่สามารถทำได้โดยวิธีการใช้อำนาจสั่งการ การถ่ายทอดความรู้ในลักษณะให้การศึกษา ฝึกอบรม หรือการรณรงค์ แต่เพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องบริหารให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสร้างการเรียนรู้ จากประสบการณ์จริง โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ และปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ด้วยตนเอง ด้วยความเต็มใจ การเรียนรู้เป็นเรื่องของผู้เรียนโดยแท้ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 21) 1.3.1) สร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองของกลุ่มเป้าหมาย (Empowerment) ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในลักษณะของการเรียนรู้จากประสบการณ์ปฏิบัติจริง ๆ (Action Learning) ด้วยวิธีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน การสร้างความรู้สึกร่วมกันต่อพันธกิจที่จะนำไปสู่ระบบอนาคตที่พึงปรารถนา ร่วมกัน การเรียนรู้การทำงานเป็นทีม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ 1.3.2) เสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายได้ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนทางด้านทรัพยากรของรัฐ การผลักดันในเชิงกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการเชื่อมโยงกับเครือข่ายการเรียนรู้ต่าง ๆ อาทิ 1) เป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ โดยอาจครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายภารกิจเป็นผู้นำกลุ่มภารกิจ 2) การกำหนดกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกันจากประสบการณ์จริง เช่น การร่วมกันวางแผนแปลงยุทธศาสตร์สำคัญ ๆ ของรัฐบาล ออกสู่ภาคปฏิบัติด้วยกัน 3) การฝึกอบรม จัดหา วิทยากร กระบวนการเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในกระบวนการเรียนรู้ 4) การพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ อาทิ ชุดวิชาต่าง ๆ การวางแผนการเรียนรู้ทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ 5) การวางเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ที่มีศักยภาพในการดำเนินงานด้านการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ 6) การวิจัยและพัฒนา เน้นการบริหารความรู้ การสร้างองค์ความรู้ ผ่านการปฏิบัติ การวิจัย การทดสอบ และการสะท้อนผล 7) การรวบรวมองค์ความรู้ในการจัดการการเปลี่ยนแปลงจากส่วนต่าง ๆ ของโลกการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ และนำไปประยุกต์ใช้ 8) การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่สำเร็จและล้มเหลวต่าง ๆ 9) การติดตามผลการดำเนินงาน การศึกษาผลกระทบของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ 1.3.3) ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแถลงค่านิยมสร้างสรรค์ (Value Statement) ประกาศมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมถึงการรณรงค์และการวัดผลยกระดับของการยอมรับและปฏิบัติตามค่านิยม มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมอย่างจริงจังสร้างการมีส่วนร่วมในการแสวงหากระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมกระบวนการใหม่ ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการรวมทั้ง

ระดมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ และดำเนินยุทธศาสตร์ในการส่งเสริม และเผยแพร่กระบวนการทัศน์ใหม่ ที่เป็นวาระแห่งชาติ 1.4) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น แต่ระบบราชการไทยยังไม่ได้มีการปรับตัวอย่างจริงจัง และคงยึดติดกับลักษณะความเป็นเจ้าขุนมูลนายและการทำงานแบบดั้งเดิมทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) มากขึ้น โดยการยอมรับและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงาน และตรวจสอบผลการดำเนินงาน (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 25) 1.4.1) การกำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการได้ตระหนักถึงหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการให้ข้อมูลความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการ แนวทางการดำเนินงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือการจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน และควรมีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อเผยแพร่และเป็นหลักฐานต่อไป 1.4.2) การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐและระบบการบริหารงาน การให้บริการ การวางแผน/โครงการ และการกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน และความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณะสุขบางประเภท หรืองานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น 1.4.3) ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ 2) การกำหนดนโยบาย 2.1) กำหนดแนวทางการบริหารราชการความหมายของ “การบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ” (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, น. 213) 2.1.1) การกำหนดภารกิจส่วนราชการมีหน้าที่ต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบที่วัตถุประสงค์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบ และความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และความผาสุก

และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยทั่วไป และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรี 2.1.2) ต้องจัดวางระบบให้การปฏิบัติงานราชการเป็นไป โดยมีความซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวม 2.1.3) ดำเนินการในภารกิจใด ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ทั้งผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการวางกลไกการทำงานชัดเจนทุกขั้นตอนและโปร่งใส ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน ให้ได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น 2.1.4) เมื่ออยู่ในระหว่างการดำเนินงานตามภารกิจใด ต้องรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจของสังคมโดยรวม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมอยู่เสมอ ในกรณีที่พบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขปัญหานั้น โดยเร็ว และถ้าเป็นปัญหาจากส่วนราชการอื่นต้องแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว การดำเนินการของส่วนราชการประกอบด้วย 2.1.4.1) จะต้องคำนึงถึงการให้บริการประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องต้องมีดัชนีชี้วัดผลและแสดงผลลัพธ์ให้เห็น โดยชัดเจน ประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจนั้นตรงต่อความต้องการของประชาชนหรือเกิดผลต่อการพัฒนาชีวิต ความเป็นอยู่ และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม และแต่ละรายควบคู่กัน 2.1.4.2) การดำเนินการให้มีความโปร่งใส จะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการได้สร้างหลักเกณฑ์การปฏิบัติในแต่ละเรื่องขึ้นไว้อย่างชัดเจน และตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน และเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจให้ประชาชนได้รับทราบ 2.1.4.3) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดเผยโอกาสให้ประชาชน ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ส่วนราชการจะดำเนินการ และการปรึกษาหารือกันระหว่างภาครัฐและประชาชน โดยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและรัฐ ต้องรับฟังและแก้ไขปัญหานั้น ประชาชนเกิดความพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันภารกิจนั้นให้เกิดผลสำเร็จ (ทศพร ศิริสัมพันธ์ ,2549, น. 214-215) 2.2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ หมายถึง การบริหารงานมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับภารกิจ และวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไว้สำหรับงานนั้น ๆ โดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถกำหนดตัวชี้วัดผลการทำงานได้อย่างชัดเจน การกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะว่าด้วยการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ และตัวชี้วัดของงาน ดังนี้ 2.2.1) การปฏิบัติงานของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน โดยต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้ 2.2.1.1) ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ส่วนราชการต้องมีแผนปฏิบัติงานล่วงหน้าก่อนลงมือดำเนินการ 2.2.1.2) แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดที่แสดงให้เห็น

เห็นถึงขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ 2.2.1.3) ต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตาม แผนปฏิบัติงานนั้น 2.2.1.4) ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องแก้ไขหรือบรรเทา ผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสม 2.2.2) การบริหารราชการแบบบูรณาการ การบริหารราชการ แบบบูรณาการ คือการร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ภารกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้าน เกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม และมีความประหยัด โดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิด ประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความ รวดเร็วและมี ประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้มีแนวทาง ดังต่อไปนี้ ในกรณีที่ส่วนราชการหลายแห่งมีภารกิจใดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันให้ส่วนราชการทุกแห่ง ที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกันนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีการบริหารจัดการทั้งในด้านการ วางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดเป้าหมายให้เกิดผลสำเร็จ ในภารกิจ นั้นเป็นเอกภาพเดียวกันโดยที่ขณะนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายในการให้มีการบริหารราชการแบบบูรณา การในจังหวัดและในต่างประเทศ โดยในจังหวัดนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 และในต่างประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ฉะนั้น ในพระราชกฤษฎีกานี้จึงบัญญัติ รับรองการดำเนินการ ดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการทุกแห่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศเพื่อให้การบริหารราชการเป็นผลสำเร็จ โดย สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนตามความจำเป็น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว ต้องใช้การมอบอำนาจ และในขณะนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้แล้วในระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 (ทศพร สิริสัมพันธ์, 2549, น. 216-217) 2.2.3) การ สร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาส่วนราชการให้องค์การแห่งการเรียนรู้ ในการบริหารราชการ แนวใหม่ ส่วนราชการจะต้องพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงาน ให้สอดคล้อง กับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและสถานการณ์ของแต่ละประเทศที่มีผลกระทบต่อ ประเทศไทยโดยตรง ซึ่งในการบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติ ราชการทุกระยะต้องมีการปรับแผนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ต้องมีการกำหนดผลสัมฤทธิ์ของงานที่เป็น ความจริง ฉะนั้น แนวความคิดของผู้ปฏิบัติงานภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติเดิมเสียใหม่ จากการ ที่ยึดแนวความคิดว่าต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เน้น การสร้างความคิดใหม่ ตามวิชาการสมัยใหม่และนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการตลอดเวลา ในพระ ราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงกำหนดเป็นหลักประกันว่า ส่วนราชการต้องมาการพัฒนาความรู้เพื่อให้มี

ลักษณะเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้ ต้องสามารถประมวลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการ ได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรมต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อการนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, น. 218) 2.2.4) การจัดทำคำร้องในการปฏิบัติ การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะมีแผนงานในการปฏิบัติราชการกำกับดำเนินการอยู่เสมอ เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลให้เห็นเป้าหมายการบริหารงานในระดับชาติเป็นเจ้าภาพร่วมของภารกิจของรัฐ ซึ่งแสดงออกมาในรูปแผนของการบริหารราชการแผ่นดิน และส่วนราชการทุกแห่งจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติซึ่งจะกำหนดวิธีการดำเนินการและผลสำเร็จของงานที่มีตัวชี้วัดได้ว่าจะเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ฉะนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามแผนต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง โดยมีผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้น จึงกำหนดมาตรการให้มีการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ (Performance Agreement) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการกำกับการปฏิบัติ ราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการนั้นจะจัดทำในรูปแบบการทำความตกลงร่วมกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติแต่ละเรื่อง โดยเป็นการตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติการตามแผนงาน ทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักการนี้จํานำมาใช้ เมื่อ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบ และหลักเกณฑ์ของการทำความตกลงในการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานแต่ละระดับการจัดทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการ นอกจากเป็นมาตรการในการกำกับการปฏิบัติราชการเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานตามแผนให้เกิดผลสำเร็จแล้ว ยังใช้เป็นข้อมูลในการประเมินศักยภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และความเหมาะสมในการมอบหมายความรับผิดชอบต่อไป รวมถึงจะเป็นข้อมูลเพื่อสร้างแรงจูงใจและจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance – Related pay) ได้ในระยะต่อไปด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, น. 219) 2.3) การบริหารราชการแบบมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการ ทั้งในกรณีที่ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และสามารถวัดความคุ้มค่า ในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้ 2.3.1) หลักความโปร่งใส ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมาย และแผนการทำงาน และระยะเวลาแล้วเสร็จ และงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใส

สามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้ 2.3.2) หลักความคุ้มค่า ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทและรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะ เพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดสมควร ทำต่อไปหรือยุบเลิก โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนพึงได้รับจากภารกิจนั้นและในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้และประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้มีใช้คำนวณเป็นตัวแทน แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์ และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียวก่อนแต่คำนึงถึงการให้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว 2.3.3) หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ) การปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบ หรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน 15 วัน เว้นแต่จะได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่าต้องเกินกว่า 15 วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้ามีการเห็นชอบหรือเกินเวลาข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้วินิจฉัยโดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักฐานที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการ และมีให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการในกรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการแม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชะนั้นในภายหลัง การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องมีการบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอน มีความรับผิดชอบทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549, น. 224 - 225) 3) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานกำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็น การลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง

การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว ดังนี้ 3.1) การกระจายการตัดสินใจ 3.1.1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง โดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวก และรวดเร็วในการบริการประชาชน 3.1.2) ส่วนราชการจัดตั้งให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องไม่เพิ่มขึ้นตอนเกินจำเป็น และให้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการลดขั้นตอนในการติดต่อราชการเพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย และเมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นการใดแล้วให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย ก.พ.ร. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางในการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ การลดขั้นตอน เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติได้ 3.1.3) ส่วนราชการแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่น โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการติดต่อสอบถามหรือการทำความเข้าใจเรื่องสำหรับประชาชนที่มาขอรับบริการจากรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็ว 3.2) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม 3.2.1) เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวงต้องจัดส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานกับประชาชนให้รวมเป็นศูนย์บริการร่วมแห่งเดียวที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล ขออนุญาตหรือขออนุมัติได้พร้อมกันในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น 3.2.2) กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วม เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นบริการประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องสามารถแจ้งรายละเอียดรับเอกสารหลักฐานที่จำเป็นให้ทราบระยะเวลาการดำเนินการและเป็นผู้ติดต่อประสานกับส่วนราชการอื่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ๆ ในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม ถ้าหากมีปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้ในส่วนราชการแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นต่อไป 3.2.3) แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจัดให้มีขึ้นในจังหวัดหรือในอำเภอ แล้วแต่กรณี ตามที่ตนต้องรับผิดชอบด้วย 3.3) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการมีหน้าที่ตรวจสอบภายในส่วนของราชการตนเอง เพื่อการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไปโดยเหมาะสมตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของสังคม หรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานนโยบายหรือแผนการปฏิบัติราชการ ดังต่อไปนี้ 3.3.1) การทบทวนภารกิจ ส่วนราชการจะต้องทบทวนภารกิจตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด เพื่อตรวจสอบว่าภารกิจใดมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

นโยบายของรัฐ งบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ ซึ่งหากเห็นควรเปลี่ยนแปลงต้องเสนอแนะคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจที่จะยกเลิกปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงขึ้น ในกรณีที่ ก.พ.ร. ได้ทำการวิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจส่วนราชการใดแล้ว อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาปรับปรุงภารกิจอำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลังของส่วนราชการใดก็ได้ 3.3.2) การทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่สำหรับกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเพื่อให้ลดภาระของประชาชน โดยต้องได้รับความเห็นชอบของประชาชนด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย กฎระเบียบ ฯลฯ ของทุกส่วนราชการ ที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศหรือเป็นภาระแก่ประชาชน เพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ซึ่งโดยปกติส่วนราชการจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยต่อไป 4) การอำนวยความสะดวก 4.1) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็สามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้ 4.1.1) การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน หรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน และประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการของตนมีการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามระยะเวลาด้วย ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า ส่วนราชการใดไม่กำหนดระยะเวลาหรือกำหนดระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติตามได้ 4.2) การจัดระบบสารสนเทศ 4.2.1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อติดต่อสอบถามหรือใช้บริการส่วนราชการนั้นได้ 4.2.2) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลาง เพื่อให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการ และจะต้องช่วยเหลือส่วนราชการอื่นในการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศ 4.3) การรับฟังข้อร้องเรียน 4.3.1) ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของส่วนราชการให้ประชาชนได้ทราบ โดยต้องมีระยะเวลาในการตอบคำถามให้ชัดเจน 4.3.2) ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือความเห็นจากประชาชนในการชี้แจงปัญหาอุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาในวิธีปฏิบัติราชการ ส่วนราชการจะต้องนำมาพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบด้วย 4.3.3) ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อบังคับส่วนราชการอื่นให้ปฏิบัติตามมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคหรือเกิดความ

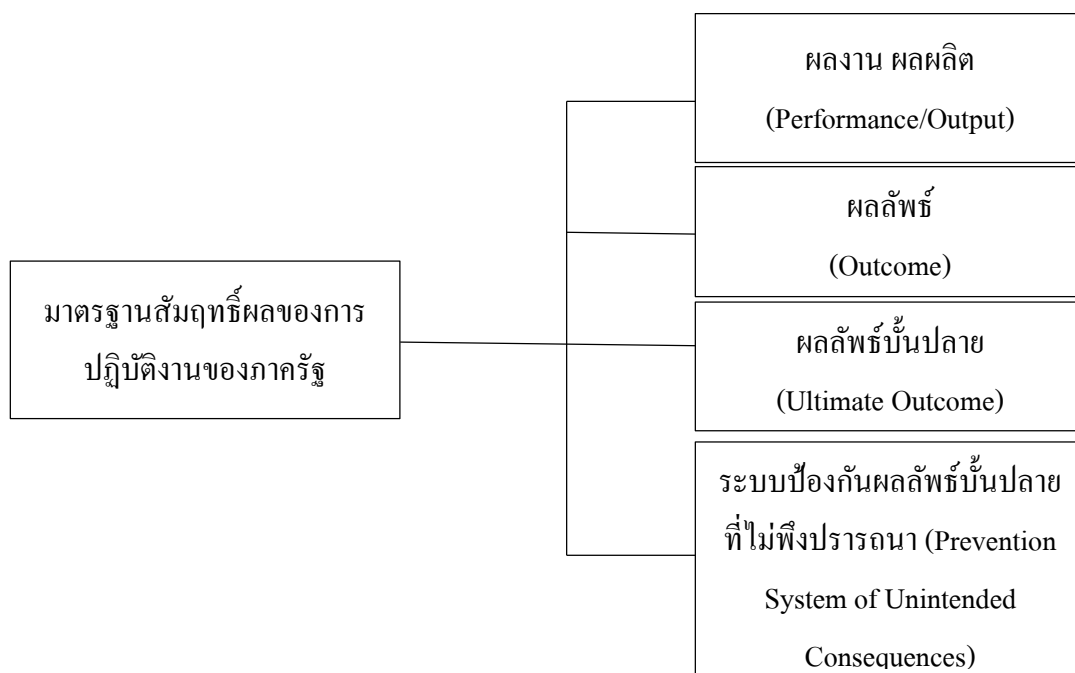
ยุ่งยาก ซ้ำซ้อนหรือล่าช้าหรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมและถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการ หรือข้าราชการ ให้ส่วนราชการที่ออกพิจารณา โดยทันทีและแจ้งผลให้ทราบ 4.4) การเปิดเผยข้อมูล 4.4.1) ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไป เว้นแต่กรณีจำเป็นต้องกระทำเป็นความลับเพื่อความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน 4.4.2) ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย รายการจัดซื้อ จัดจ้าง และสัญญาใด ๆ ที่มีการดำเนินการ โดยห้ามทำสัญญาใดที่มีข้อความห้ามมิให้เปิดเผย หรือข้อตกลงในสัญญา เว้นแต่ข้อมูลที่ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย 5) การประเมินการปฏิบัติราชการ การวัดผล การปฏิบัติราชการหมายความว่า มีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ คุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ หรือไม่ รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กร โดยมีการดำเนินการดังนี้ 5.1) การประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินอิสระ เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ และความคุ้มค่าในภารกิจการประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชา 5.2) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งต้องกระทำทั้งการปฏิบัติงานเฉพาะตัว และประโยชน์ของหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นทีม ทำงานมากขึ้น ในกรณีที่การปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดผ่านการประเมินที่แสดงว่าอยู่ในมาตรฐานและการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีผลดี ให้มีการจัดสรรเงิน เพื่อเป็นบำเหน็จความชอบของส่วนราชการหรือเป็นเงินรางวัลวัดการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมาย

หลักของการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามพระราชกฤษฎีกาประกอบด้วยการประเมินผลส่วนราชการว่าได้ดำเนินการให้เกิดผลสัมฤทธิ์เพียงใดซึ่งจะวัดจากผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ บริการซึ่งอาจวัดได้จากความสะดวกในการขอรับบริการ (Convenience) ความยุ่งยากต่อการกระทำความเข้าใจ (Simplicity) การให้บริการที่ถูกต้องและรวดเร็ว (Accuracy and Timeliness) รวมทั้งการสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรกับประโยชน์ที่ได้รับ การประเมินผู้ปฏิบัติงานโดยแยกเป็นการประเมินบังคับบัญชา เพื่อให้เกิดการสะท้อนกลับของการปฏิบัติงาน ในฐานะผู้บริหาร เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงให้เกิดเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพ และการประเมินเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการประเมินศักยภาพของเจ้าหน้าที่แต่ละรายเพื่อวัดความสามารถเฉพาะตัวและความสามารถในการมีส่วนร่วมในผลสำเร็จของภารกิจในความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการนั้น หลักเกณฑ์และวิธีประเมิน ก.พ.ร. จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่อไป โดยผลที่ได้รับจากการประเมินผลหากอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจจะเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จในการบริหารงานแบบมุ่งสัมฤทธิ์และส่วนราชการจะได้รับรางวัลตอบแทนเพื่อการพัฒนาคุณภาพของส่วนราชการนั้นต่อไป

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ พ.ศ.2546 รวมถึงพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อให้การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐสามารถให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสูงสุด โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดแนวทางพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ ไว้ดังนี้ (วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2541, น. 1-3)

1. ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ ความเป็นมาของระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ องค์ประกอบของระบบมาตรฐาน แบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบมาตรฐานของสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานในภาครัฐ และระบบมาตรฐานคุณภาพด้านการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐความเป็นมาของระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ 1) ความเป็นมาของระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ มีความเป็นมาจากการที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในคราวประชุมครั้งที่ 8/2541 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2541 ซึ่งมี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นประธาน ในการประชุมครั้งนั้น ได้มีการพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพ และมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ในคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ (ปปร.) ซึ่งประธานคณะกรรมการ ศาสตราจารย์วรเดช จันทรศร ได้เสนอให้มีการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ โดยได้เสนอระบบมาตรฐานรวม 11 ฉบับ มุ่งให้ราชการมีระบบบริหารและจัดการที่ดี สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม สมเจตนาธรรมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 75 ซึ่งในการประชุมดังกล่าว นายกรัฐมนตรีได้มีดำริเห็นชอบในหลักการว่า ประเทศไทยควรมีมาตรฐาน พัฒนาราชการซึ่งแตกต่างไปจากมาตรฐานสากล ISO ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลซึ่งออกแบบสำหรับภาคเอกชน และได้ขอมติที่ประชุมเพื่อให้ความเห็นชอบให้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดำเนินการจัดทำมาตรฐานและพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐและนำมากำหนดเป็นนโยบายให้ภาคราชการดำเนินการ ทั้งนี้ ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป ต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 ได้พิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้ดำเนินการตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เสนอให้มีการจัดทำระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ โดยให้สำนักงานงบประมาณสนับสนุนเงินงบประมาณให้แก่ส่วนราชการตามความจำเป็น และให้สำนักงาน ก.พ.

ร่วมกับคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการ เพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ โดย คณะอนุกรรมการส่งเสริมประสิทธิภาพมาตรฐาน การปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน เป็นหน่วยงานที่ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ส่วนราชการ ในการจัดและพัฒนาระบบมาตรฐานสากลแห่งประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ 2) วัตถุประสงค์ของมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์รวมของภาคราชการทั้งระบบ และเน้นให้ทุกหน่วยงานราชการของภาครัฐพัฒนามาตรฐานตามผลลัพธ์ โดยมีเป้าหมายเป็นผลลัพธ์ เชิงสัมฤทธิ์ที่บ่งชี้ ซึ่งรวมถึงความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพ ความทั่วในการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ประสิทธิภาพของหน่วยงาน ราชการ ความประหยัด ความถูกต้อง การรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ความผาสุก และคุณภาพ ชีวิตของประชาชน อันเป็นผลรวมของการพัฒนาประเทศ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป้าหมายของการ จัดการภาครัฐเน้นผลลัพธ์ที่บ่งชี้ 10 ประการ ดังนี้ (วรเดช จันทรศณ และไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2541, น. 6) 3) การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของภาคราชการ ซึ่งเน้นผลลัพธ์ที่บ่งชี้จะ ดำเนินการพัฒนาตามมาตรฐานอันเป็นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการคือ 3.1) ผลงานหรือผลผลิต (Performance/Output) ที่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน 3.2) ผลลัพธ์ (Outcome) ที่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน 3.3) ผลลัพธ์ที่บ่งชี้ (Ultimate Outcome) 3.4) ระบบ ป้องกันผลลัพธ์ที่บ่งชี้ที่ไม่พึงปรารถนา (Prevention System of Unintended Consequences)



ภาพที่ 2.1 มาตรฐานสัมฤทธิ์ผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ. ปรับปรุงจาก คู่มือดำเนินการ P.S.O. เบื้องต้น (สำหรับหน่วยงานภูมิภาค) (น. 3), โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฟิสกส์เซ็นเตอร์.

2. ด้านระบบมาตรฐานคุณภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ (Quality Standards of Management System in the Public Sector) ประกอบด้วยระบบต่าง ๆ 10 ระบบที่สำคัญได้แก่

ระบบมาตรฐาน 1101, น. ระบบข้อมูล

ระบบมาตรฐาน 1102, น. ระบบการสื่อสาร

ระบบมาตรฐาน 1103, น. ระบบการตัดสินใจ

ระบบมาตรฐาน 1104, น. ระบบการพัฒนาบุคลากร

ระบบมาตรฐาน 1105, น. ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล

ระบบมาตรฐาน 1106, น. ระบบการมีส่วนร่วม

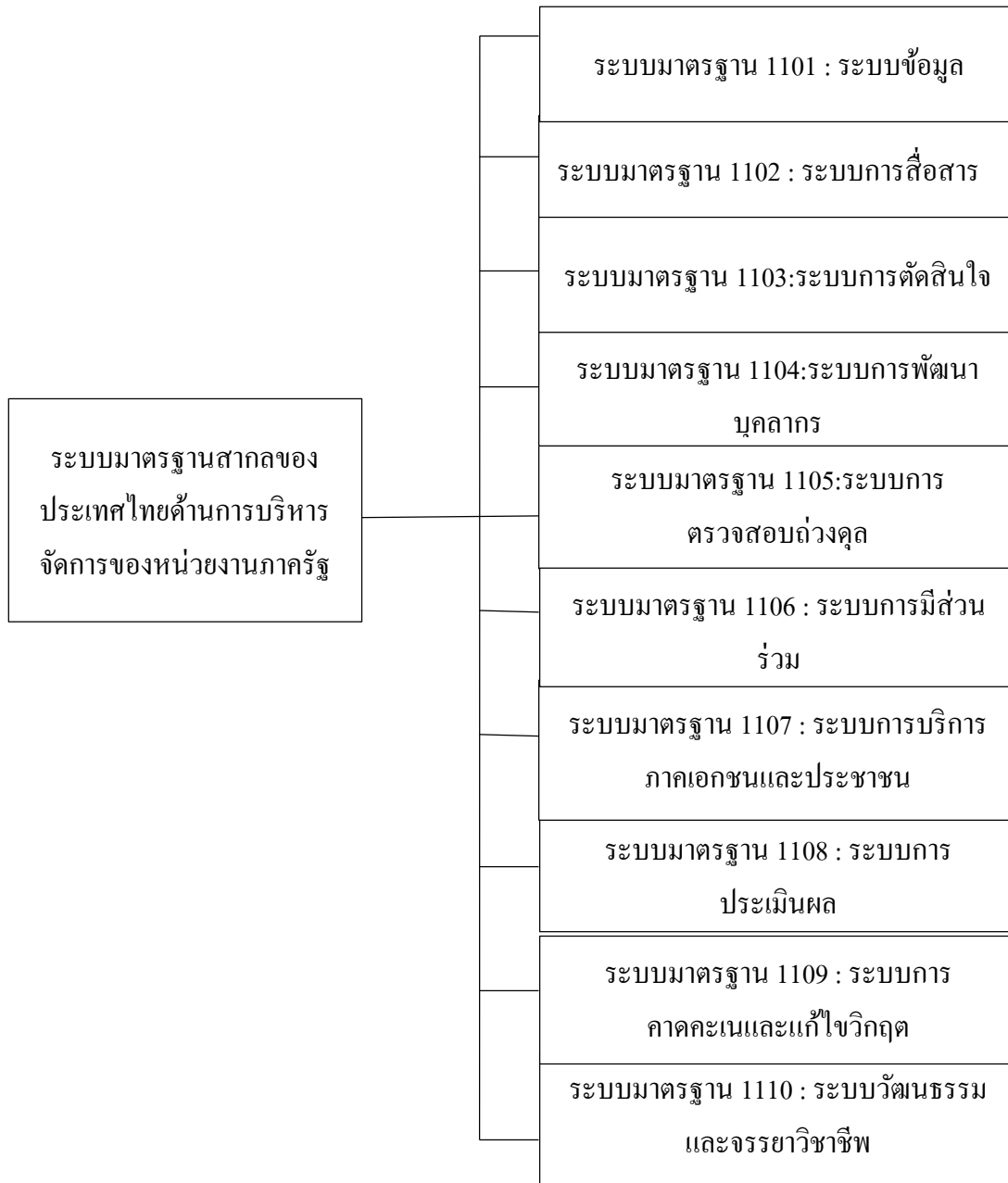
ระบบมาตรฐาน 1107, น. ระบบการบริการภาคเอกชนและประชาชน

ระบบมาตรฐาน 1108, น. ระบบการประเมินผล

ระบบมาตรฐาน 1109, น. ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤต

ระบบมาตรฐาน 1110, น. ระบบวัฒนธรรมละจรรยาวิชาชีพ

นอกจากนั้น ยังประกอบไปด้วยระบบมาตรฐาน 2101, น. ระบบผลิตผลิตภัณฑ์ และผลิตภัณฑ์บั้นปลาย



ภาพที่ 2.2 องค์ประกอบของระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทย ด้านการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ. ปรับปรุงจาก คู่มือดำเนินการ P.S.O. เบื้องต้น (สำหรับหน่วยงานภูมิภาค) (น. 5), โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.

3. ด้านระบบการตัดสินใจในที่ตีในภาครัฐ คือ รัฐจะต้องมีระบบการตัดสินใจที่ได้รับ การยอมรับจากประชาชน ซึ่งเน้นการพัฒนาาระบบประชารัฐ กล่าวคือ เป็นระบบการตัดสินใจที่เน้น ผลลัพธ์ที่ป็นปลาย และใช้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นหลักการ โดยมี เงื่อนไขของความสำเร็จในการพัฒนาระบบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ จะกล่าวถึงเงื่อนไขของ ความสำเร็จในการพัฒนาระบบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ โดยในส่วนแรกจะครอบคลุมถึง การติดต่อเพื่อขอรับการส่งเสริมระบบการตัดสินใจระบบมาตรฐาน 1103 และเงื่อนไขของความสำเร็จ ในการพัฒนาระบบการตัดสินใจในภาครัฐรวม 9 ประการ พร้อมทั้งเสนอแผนภาพของเงื่อนไขดังกล่าว

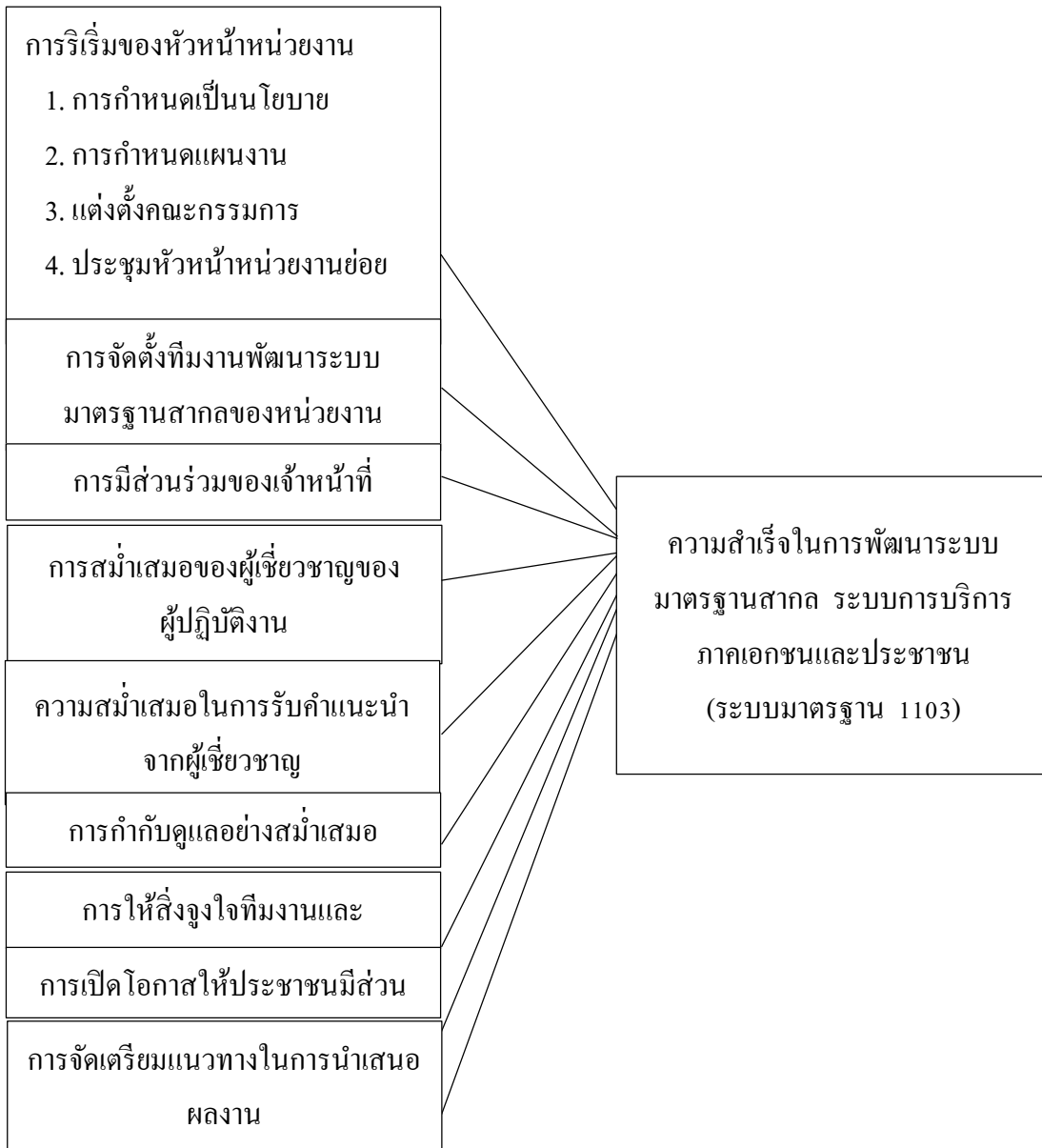
4. การติดต่อเพื่อขอรับการส่งเสริมระบบการตัดสินใจระบบมาตรฐาน 1103 หน่วยงานภาครัฐใดก็ตามที่ประสงค์จะพัฒนาระบบการตัดสินใจของตน เพื่อรับการรับรองระบบ มาตรฐานสากลของประเทศไทย ระบบการตัดสินใจ หรือระบบมาตรฐาน 1103 จะต้องเตรียมความ พร้อมของหน่วยงาน เพื่อดำเนินการพัฒนาระบบการตัดสินใจให้เป็นผลสำเร็จ ภายในระยะเวลาที่ เหมาะสม โดยในการติดต่อเพื่อขอรับการส่งเสริมระบบการตัดสินใจ เพื่อขอรับการตรวจรับรองต่อไป นั้น หน่วยงานควรดำเนินการดังนี้ คือ (สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย) 1) หน่วยงาน ติดต่อกับสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ. โดยแจ้งความประสงค์ใน การพัฒนาระบบการตัดสินใจ (ระบบมาตรฐาน 1103) เพื่อให้สถาบันจัดส่งเจ้าหน้าที่เพื่อประเมินความ พร้อมเบื้องต้นของหน่วยงาน โดยเฉพาะความมุ่งมั่นของหน่วยงานที่จะดำเนินการพัฒนาระบบการ ตัดสินใจไปสู่ระบบมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย 2) เมื่อหน่วยงานผ่านการพิจารณาจาก สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทยแล้วมีความพร้อม ก็จะจัดให้มีการลงนามในสัตยาบัน ร่วมกันระหว่างสถาบันฯ กับหน่วยงานเพื่อเป็นเสมือนสัญญาจะร่วมกันว่าจะดำเนินการพัฒนาระบบ การตัดสินใจ ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ 3) เมื่อจัดทำสัตยาบันเรียบร้อยแล้ว สถาบันฯ จะจัดส่งผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเป็นที่ปรึกษาด้านวิชาการในการส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบการตัดสินใจให้หน่วยงาน โดย หน่วยงานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ การส่งเสริมนี้อาจใช้เวลาตั้งแต่ 4-6 เดือน ขึ้นอยู่กับความพร้อม และสภาพเดิมของหน่วยงาน ตลอดจนความตั้งใจสนับสนุนของหัวหน้าส่วนราชการและความมุ่งมั่น ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ 4) หน่วยงานลงมือดำเนินการจริง ตามรายละเอียดในการพัฒนาระบบการ ตัดสินใจ เมื่อดำเนินการจนถึงระดับที่เห็นว่าพร้อมแล้วที่จะขอรับการตรวจรับรองหน่วยงาน ก็ สามารถแจ้งไปที่สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย เพื่อนัดหมายให้สถาบันฯ ส่ง คณะกรรมการตรวจประเมินไปทำการตรวจประเมินสัมฤทธิ์ผลของหน่วยงาน 5) หากคณะกรรมการ ตรวจประเมินมีมติให้ความเห็นชอบในสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาระบบการตัดสินใจ ก็จะนำเสนอ คณะกรรมการรับรองมาตรฐานสากลภาครัฐของประเทศไทย ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงาน ภาครัฐ เพื่อพิจารณารับรองอย่างเป็นทางการต่อไป ในระหว่างการดำเนินการพัฒนาระบบการ

ตัดสินใจของหน่วยงานเพื่อมุ่งสู่ระบบมาตรฐาน 1103 นั้น หน่วยงานอาจประสบปัญหาและอุปสรรคนานัปการ นับตั้งแต่การให้ความร่วมมือจากบุคลากรภายในจากงานประจำ เพื่อมาพัฒนาระบบตามขั้นตอนต่าง ๆ และตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ การจัดทำเอกสารตามแบบฟอร์ม และการจัดทำรายงานเพื่อเสนอขอรับการตรวจประเมินจากคณะกรรมการจัดทำสื่อประกอบการนำเสนอ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ล้วนต้องใช้ความพยายามความมานะอดทน และความมุ่งมั่นอย่างแน่วแน่ของทุกฝ่าย จึงจะสามารถฝ่าฟันอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น ในระหว่างการพัฒนากระบวนการมาตรฐาน 1103 ได้

5. เงื่อนไขของความสำเร็จในการพัฒนาระบบการตัดสินใจในภาครัฐ เงื่อนไขของความสำเร็จ ในการพัฒนาระบบการตัดสินใจในภาครัฐ ประกอบไปด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ 1) การริเริ่มของหัวหน้าหน่วยงาน การพัฒนาระบบการตัดสินใจจะไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ หากหัวหน้าหน่วยงานไม่เป็นผู้ที่มุ่งมั่นในการพัฒนา กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยงานต้องมีความเข้าใจอย่างดีและเชื่อถือในระบบมาตรฐาน 1103 ว่าจะสามารถเป็นหนทางที่จะนำไปสู่ผลลัพธ์สุดท้ายที่มุ่งหวังของการให้บริการภาครัฐ นั่นคือ ประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะได้รับจากหน่วยงาน โดยหัวหน้าหน่วยงานอาจดำเนินการดังนี้ 2) กำหนดเป็นนโยบายหรือพันธกิจของหน่วยงานในการบรรลุระบบมาตรฐานสากลดังกล่าว 3) กำหนดแผนงานในการพัฒนาระบบมาตรฐาน โดยติดต่อประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญที่มาให้คำปรึกษา 4) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของหน่วยงาน เพื่อให้มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ 5) จัดประชุมหัวหน้างานในระดับต่าง ๆ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการพัฒนาระบบ ชี้แจงให้เห็นถึงความสำคัญ และขอรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย

6.) การจัดตั้งทีมงานพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของหน่วยงาน ในการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลนั้น หน่วยงานจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและแบบฟอร์มต่าง ๆ ดังนั้น ในการจัดทำเอกสารเพื่อส่งขอรับการประเมินนั้น จึงควรมีทีมงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการ และความสอดคล้องกันของเอกสารแบบฟอร์มที่มาจากฝ่ายหรือหน่วยงานย่อย 1) การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนับว่าเป็นตัวจักรสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานยกระดับในเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ นายของตนเอง และต้องเป็นผู้ลงมือดำเนินการปฏิบัติจริงเพื่อให้บรรลุผลตามกิจกรรม / โครงการที่ตนเองได้กำหนดไว้ด้วย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องเป็นผู้วิเคราะห์กำหนดภารกิจลักษณะระดับตามเกณฑ์มาตรฐานของระบบมาตรฐาน 1103 ดังนั้น จึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะต้องอุทิศเวลาออกเหนือจากการปฏิบัติงานประจำของตน ให้กับการพัฒนาระบบมาตรฐานอย่างจริงจัง 2) ความสม่ำเสมอของการส่งเสริมของผู้เชี่ยวชาญ การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลจะได้ผลและมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง หากผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบหมาย ให้ดำเนินการส่งเสริมแก่หน่วยงาน สามารถให้คำแนะนำได้อย่าง

ต่อเนื่องสม่ำเสมอ อย่างน้อยเดือนละ 2 ครั้ง เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำในปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างการพัฒนาเอกสาร และการจัดทำกิจกรรม/โครงการระดับ 3) ความสม่ำเสมอในการรับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ ในการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลภาครัฐนั้น สำนักงาน ก.พ. จะจัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำปรึกษาเป็นระยะเวลาประมาณ 4-6 เดือน ซึ่งจะต้องมีการนัดหมายเพื่อฟังคำบรรยาย และตรวจเอกสาร ตลอดจนการตรวจเยี่ยมหน่วยงานเพื่อดูความก้าวหน้า ของผลการดำเนินงานตามกิจกรรม/โครงการระดับ ดังนั้น ในการส่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือทีมงานเพื่อรับฟังคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ จึงควรให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้มาร่วมรับฟังคำแนะนำทุกครั้ง เพื่อผลของความต่อเนื่องและความก้าวหน้าของการดำเนินงาน หากหน่วยงานย่อยไม่ได้ส่งเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายคนเดิมมาฟังคำแนะนำ แต่ส่งเจ้าหน้าที่คนใหม่ที่ไม่ชำนาญมาฟังคำแนะนำในแต่ละครั้ง ก็อาจขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานได้ 4) การกำกับดูแลอย่างสม่ำเสมอ คณะกรรมการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของหน่วยงานควรติดตามผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การพัฒนาระบบเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในแผนงาน และมีทีมงานประจำที่มีอยู่เป็นอุปสรรคทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาระบบได้ 5) การให้สิ่งจูงใจแก่ทีมงานและผู้ปฏิบัติงาน การพัฒนาระบบมาตรฐานจะดำเนินการเป็นไปได้อย่างต่อเนื่องและมีความก้าวหน้าตามแผนงาน ได้นั้น หัวหน้าหน่วยงานจะต้องมีวิสัยทัศน์เพื่อเร่งเร้าให้เกิดความพยายามในตัวเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานและทีมงาน ซึ่งอาจเป็นการปิดป้ายประกาศการให้รางวัลแก่หน่วยงานย่อยที่มีผลการดำเนินงานที่ก้าวหน้า หรือการสร้างบรรยากาศให้มีการแข่งขันในการพัฒนาระบบมาตรฐานสากลในแต่ละฝ่าย เป็นต้น 6) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ระบบมาตรฐานเป็นระบบที่ส่งเสริมการปฏิบัติราชการในระบบเปิด ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม ดังนั้น หน่วยงานจึงต้องจัดกลไกให้ประชาชนหรือผู้มาติดต่อราชการ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจทำให้เป็นแบบสอบถาม การสัมภาษณ์เป็นครั้งคราว หรือจัดให้มีกล่องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยให้มีการดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องและมีการรวบรวมข้อมูลที่ได้รับจากประชาชนมีการวิเคราะห์ข้อมูล และรายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลให้ทราบทั่วกันภายในหน่วยงาน เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาระบบการตัดสินใจที่ดีขึ้น 7) การจัดเตรียมแนวทางในการนำเสนอผลงาน เมื่อได้มีการพัฒนาระบบมาตรฐาน 1103 และเห็นว่าพร้อมที่จะขอรับการตรวจประเมินจากสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทยแล้ว หน่วยงานควรเตรียมการเพื่อกำหนดแนวทางในการนำเสนอผลงานให้กระชับและชัดเจน โดยควรกำหนดตัวบุคคลผู้นำเสนอและจัดทำรูปแบบการนำเสนอที่น่าสนใจ โดยอาจร่วมกันพิจารณาและขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว



ภาพที่ 2.3 ความสำเร็จในการพัฒนามาตรฐานสากลระบบการตัดสินใจ. ปรับปรุงจาก *คู่มือดำเนินการ P.S.O. เบื้องต้น (สำหรับหน่วยงานภูมิภาค)* (น. 5), โดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2545, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.

ประโยชน์ ส่งกลิ่น (2551, น. 79) ได้กล่าวถึง แนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่ามีเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการ อันได้แก่ 1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ 2) การมุ่งความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของภารกิจ 3) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 4) การลดภารกิจและการยุบ

เลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น 5) การกระจายอำนาจในเชิงภารกิจและทรัพยากร 6) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ 7) การมุ่งสนองความต้องการของประชาชน 8) การมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่ชัดเจน

นอกจากนั้นประโยชน์ สังกิ้น (2551, น. 97) กล่าวว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจะได้อาศัยองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3 ประการ คือ 1) การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result – Based Management) ประเทศไทยได้มีการนำเอาแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result – based Management) มาใช้ในส่วนราชการต่าง ๆ ครั้งแรกในเดือนมกราคม พ.ศ. 2542 ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการราชการเพื่ออนาคต (Administrative Renewal Project - AR) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายใต้โครงการความช่วยเหลือการจัดการทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Management Assistance Project - EMAP) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐให้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result) เป็นหลัก ซึ่งต่างจากการบริหารงานแบบเก่าที่มุ่งเน้นด้านปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการทำงาน (Processes) อันจะเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในการประเมินผลงานอย่างมีระบบ มีคุณภาพและเป็นธรรมโดยอาศัยตัวชี้วัดในการวัดผลลัพธ์เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด โดยมีเป้าหมายหลักคือการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร ต่อมาในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยแผนหลัก 5 ด้าน คือ 1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของรัฐ 2) แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ 3) แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล 4) แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ 5) แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนที่ 1 คือ แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของรัฐ โดยในการพัฒนาระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา Andersen Consulting มาเป็นที่ปรึกษา ซึ่งในการพัฒนาระบบนั้นเป็นออกเป็น 2 ระยะ คือ ในระยะที่ 1 (ปี พ.ศ. 2542) เป็นการดำเนินงานวางระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มกระทรวงต้นแบบ กระทรวงต้นแบบ และกรมต้นแบบ ภายใต้การให้ คำปรึกษาของบริษัทที่ปรึกษาแอนเดอร์เซน และระยะที่ 2 (ปี พ.ศ. 2543) เป็นการดำเนินการขยายผลระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปยังทุกกรมที่เหลือในกระทรวงพาณิชย์ โดยการดำเนินการในระยะที่ 2 นี้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบในการวางระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ร่วมกับคณะทำงานของกรมในทุกชั้นตอน โดยบริษัทที่ปรึกษาแอนเดอร์เซน เป็นเพียงผู้คอยทบทวนความเหมาะสมของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators - KPI) ของแต่ละกรมเท่านั้น แนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้มีการแปลงให้อยู่ในรูปของกฎหมายข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่การปฏิบัติ

อย่างเป็นรูปธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในที่นี่จะได้ยกตัวอย่างการดำเนินการบางส่วน ที่แสดงให้เห็นถึงการนำเอาแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปสู่การปฏิบัติ 3 ประการ คือ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีและสร้างแรงจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ดังต่อไปนี้ 1.1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 ได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานครใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ เพื่อเร่งพัฒนาการทำงานในระดับจังหวัดที่เน้นผลสัมฤทธิ์ มีระบบการบริหารงานที่เน้นยุทธศาสตร์ มีเจ้าภาพผู้รับผิดชอบการพัฒนา การบริการและมีการวัดผลสำเร็จในการพัฒนาและยกระดับการทำงาน โดยให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารงาน ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด/จังหวัดและระดับกระทรวง และจาก ข้อกำหนดดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มจังหวัดและแต่ละจังหวัด และมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในกระทรวงนำร่อง จำนวน 10 กระทรวง ซึ่งประกอบด้วยกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงานและกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547, น. 12-13) 1.2) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ เนื่องจากพระราชบัญญัติกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 ได้กำหนดให้ผู้บริหารทุกระดับในส่วนราชการต้องมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจหลักของส่วนราชการและมีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทุกส่วนราชการและจังหวัดต้องมีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีตามที่ ก.พ.ร. เสนอ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548, น. 103-105) โดยในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการจัดทำคำรับรองการการปฏิบัติราชการและการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการระดับกระทรวง จำนวน 19 กระทรวง 30 กลุ่มภารกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการระดับกรม 141 กรม สถาบันอุดมศึกษา 62 แห่ง กลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มจังหวัด และ 75 จังหวัด โดย ก.พ.ร. ได้กำหนดให้ส่วนราชการและจังหวัดมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การเจรจาความเหมาะสมของตัวชี้วัด กำหนดเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์และเกณฑ์การให้คะแนน การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการติดตามผลงานและจัดทำรายงานรอบ 6 เดือน 9 เดือนและ 12 เดือน ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและจังหวัดจะกระทำใน 4 มิติ คือ 1) มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ 2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ 3) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติ

ราชการและ 4) มิติด้านการพัฒนาองค์กร 1.3) การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน สืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 ที่กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งประเมินจากผลการปฏิบัติงาน ดังนั้นสำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อข้อกำหนดดังกล่าว คือ 1) มีการสร้างแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินด้วยการให้เงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน 5,550 ล้านบาท แก่ส่วนราชการและจังหวัด จำนวน 162 ส่วนราชการและ 75 จังหวัด เพื่อเป็นรางวัลให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง 2) ร่วมกับกรมบัญชีกลางจัดทำหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการสามารถนำเงินงบประมาณเหลือจ่ายที่ประหยัดได้ไปใช้ในการพัฒนาบุคลากรและ/หรือพัฒนาองค์กรโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 3) มีการให้รางวัลแก่ผู้บริหารให้หน่วยงานมีผลการปฏิบัติราชการตามเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. และ ก.พ. กำหนด โดยให้ได้รับทุนการศึกษาไปดูงานในต่างประเทศ และ 4) มีการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้บริหารในภาคราชการให้ใกล้เคียงกับภาคเอกชนตามหลักการจ่ายค่าตอบแทน โดยคำนึงถึงราคาตลาดด้วย การจัดสรรเงินเพิ่มเติมแก่ผู้บริหาร ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเป้าหมาย มาตรการ แนวทาง รายละเอียดของการปรับปรุงค่าตอบแทนของข้าราชการ กำหนดเวลาและวิธีการจ่ายค่าตอบแทนตามที่ ก.พ.ร. เสนอ ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินพิเศษ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีงบประมาณจำนวน 295 ล้านบาท เพื่อจัดสรรแก่ผู้บริหารระดับสูง (ระดับ 10-11) ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการและทำข้อตกลงผลงานหรือทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ รวมทั้งผู้บริหารระดับรองลงมา (ระดับ 8-9) ของหน่วยงานที่ทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการ จังหวัด อธิการบดี รองอธิบดี รองผู้ว่าราชการจังหวัด โดย สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 แก่ผู้บริหารเป็นเวลา 6 เดือน และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้มีการดำเนินการ 2 ครั้งๆละ 6 เดือน ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะยกระดับค่าตอบแทนของภาคราชการให้ใกล้เคียงกับภาคเอกชนจากเดิมที่ห่างกัน 5 เท่า ให้เหลือช่องว่างประมาณ 3 เท่า (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548, น. 105-106) 2) การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen – Centered Management) แนวคิดของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen – centered Management) ได้เข้ามาสู่ระบบราชการไทย โดยมีการกำหนดเป็นกฎหมายและบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรก ในวันที่ 14 มีนาคม 2532 เมื่อรัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2532 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้บริการแก่ประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ และให้มีการ

กำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่รับคำขอจนแล้วเสร็จที่ชัดเจน หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ ให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการที่เหมาะสมและแจ้งให้ประชาชนทราบ (สมาน รังสิโยภฤกษ์, 2543, น. 86) ในวันที่ 19 มีนาคม 2539 คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา ได้มีมติให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมส่วนราชการให้ความสำคัญกับการบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม เสมอภาคและมีประสิทธิภาพ (วรเดช จันทรศร, 2541, น. 10-11 และ สมเกียรติ ศรีถัมภ์, 2547, น. 6) และต่อมามีการขยายปีแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนออกไปอีก 2 ครั้ง คือ 1) ขยายไปอีก 1 ปี (พ.ศ. 2540-2541) และ 2) ขยายไปอีก 3 ปี (พ.ศ. 2542-2544) (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546, น. 249-50 และ สมาน รังสิโยภฤกษ์, 2543, น. 95) ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการจัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ขึ้นมา โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 โดยในแผนแม่บทนี้ได้กำหนดหลักการและวิธีการในการดำเนินงานไว้ 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นการปรับบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 12 วิธีการ และส่วนที่ 2 เป็นการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยวิธีการที่เป็นการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ (ในส่วนที่ 2) เกือบทั้งหมดตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (สำนักงาน ก.พ., 2541 ข) คือ 1) ให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานผลต่อประชาชน 2) ให้หน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด 3) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบาย กิจกรรมหรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย 4) ให้มีทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ 5) ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐประจำจังหวัด 6) จัดทำคู่มือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังกล่าว และแสดงให้เห็นถึงความพยายามของหน่วยงานภาครัฐ ในการที่จะแปลงแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางให้อยู่ในรูปของกฎหมายที่มีสภาพบังคับ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องยึดเป็นแนวปฏิบัติ โดยแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ประกอบด้วยสาระหลัก 6 ประการ คือ 6.1) ส่วนราชการต้องรับฟังความคิดเห็น อำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน 6.2) ให้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน 6.3) ให้มีการตอบคำถามและชี้แจงการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ โดยเร็ว 6.4) ให้มีการจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศ 6.5) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน 6.6) ให้มีการเปิดเผยข้อมูล แนวคิดของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางที่ได้มีการแปลงให้อยู่ในรูปของกฎหมายข้อบังคับฉบับ

นี้ ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในที่นี้จะยกตัวอย่างกิจกรรมบางส่วน ที่แสดงให้เห็นถึงการนำเอาแนวคิดของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางไปสู่การปฏิบัติ 3 ประการ คือ 6.6.1) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อบริการประชาชน 6.6.2) การดำเนินงานเกี่ยวกับการลดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน 6.6.3) การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ 3) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) แนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ได้มีการนำมาใช้ในประเศไทยนานแล้ว นับตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) เป็นต้นมา โดยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ซึ่งถือเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กิจกรรมรัฐวิสาหกิจได้มีส่วนสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพมาโดยตลอด จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นได้เกิดปัญหาทางด้านการเงินการคลังขึ้นในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ประกอบกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถือเอาความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักในการพิจารณา ทำให้จำนวนกิจการของรัฐที่อยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากและเนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้อยู่ในประเภทสินค้าหรือบริการที่ผูกขาดเท่านั้น รัฐบาลจึงเริ่มเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และการสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ปัญหา ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มประเทศตะวันตกได้เริ่มมีแนวคิดในเรื่องการแปรรูป รัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เช่นเดียวกัน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 37) ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ และได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับอื่น ๆ มาอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก จากรายงานการวิจัยเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ของนันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ชี้ให้เห็นว่าตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (2504 - 2509) มาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540 - 2544) ประเทศไทยยังไม่เคยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแบบอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ อย่างแท้จริง มีแต่เพียงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ¹⁶ เท่านั้นได้มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 168 - 184)

นับตั้งแต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ได้มีการดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจจนประสบความสำเร็จจำนวน 5 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่ต้องกลับคืนสู่สภาพเดิมหลังจากผ่านกระบวนการแปรรูปแล้ว 1 แห่ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 119

- 137) คือ 1) การปิดโทรเลียมแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2544 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการปิดโทรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ไปเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ด้วยทุนจดทะเบียน 20,000 ล้านบาท โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้กำกับดูแลทางด้านนโยบาย

2) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เห็นชอบให้มีการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 ด้วยทุนจดทะเบียน 6,000 ล้านบาท โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแลทางด้านนโยบาย

3) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เป็นหุ้น และจัดตั้งบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2545 ด้วยทุนจดทะเบียน 5,747 ล้านบาท โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแลทางด้านนโยบาย

การสื่อสารแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) โดยให้จัดตั้งเป็นบริษัท คือ 1) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ด้วยทุนจดทะเบียน 10,000 ล้านบาท และ 2) บริษัท ปรินซ์ไทย จำกัด โดยมีการจดทะเบียนในวันเดียวกัน ด้วยทุนจดทะเบียน 750 ล้านบาท โดยทั้งสองบริษัทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทางด้านนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

3) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท) เป็น บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ด้วยทุนจดทะเบียน 3,000 ล้านบาท โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลในด้านนโยบาย

4) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ จำกัด (มหาชน) โดยจดทะเบียนในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ด้วยทุนจดทะเบียน 60,000 ล้านบาท โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้กำกับดูแลทางด้านนโยบาย

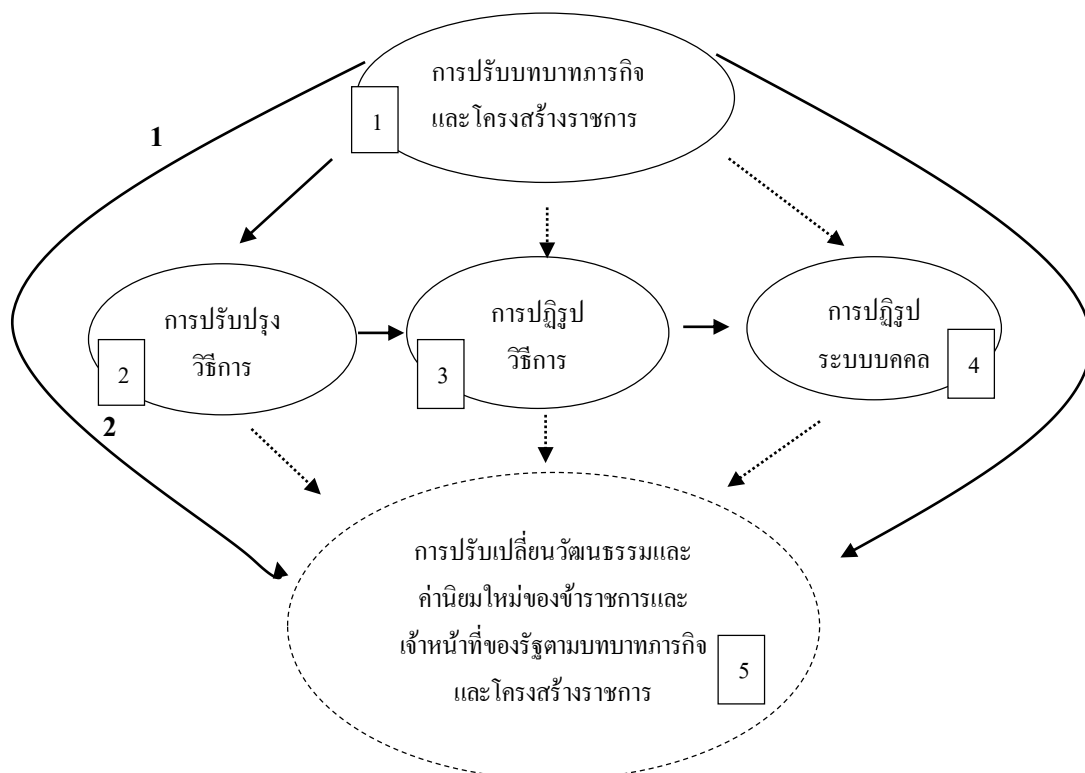
สำหรับในกรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนั้น แม้จะได้มีการแปลงสภาพตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว แต่ในที่สุดต้องกลับคืนสู่สภาพเดิม เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินว่าการดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการแปลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วย

กฎหมายและสิ่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 (นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 2550, น. 271 - 332) รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ รัฐบาลได้ผลักดันให้มีการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดแล้วนำเข้าตลาดหลักทรัพย์นั้น เป็นรัฐวิสาหกิจที่ใน อดีตมีการผูกขาดมาโดยตลอด เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผูกขาดในกิจการท่อก๊าซและ การซื้อขายก๊าซ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นผู้ผูกขาดทางด้านการบริการทำอากาศยาน ระหว่างประเทศ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผูกขาดในธุรกิจวิทยุและโทรทัศน์ การ ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผูกขาดการซื้อขายไฟฟ้า และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ ผูกขาดบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศและบริการวงจรอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ เป็นต้น (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ ธราธร รัตนนฤมิตร, 2548, น. 13)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ นักวิชาการซึ่งสรุปองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับ องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของนักวิชาการแต่ละกลุ่มไม่ได้มีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากมีองค์ประกอบบางส่วนที่ตรงกัน มีองค์ประกอบบางส่วนที่เหลื่อมซ้อนกันและมี องค์ประกอบบางส่วนที่นักวิชาการบางกลุ่มเสนอว่าเป็นองค์ประกอบหรือเป็นลักษณะของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ แต่นักวิชาการกลุ่มอื่นมิได้กล่าวถึงองค์ประกอบนั้นแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามมี องค์ประกอบบางส่วนที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าเป็นองค์ประกอบของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ เช่น การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การเปิดให้มีการแข่งขันและลดการผูกขาดและการสนองความ ต้องการของประชาชน ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน เป็นต้น

ทั้งนี้วัชรวัชร งามละม่อม (2559, น. 4) ได้อธิบายการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management, NPM) คือมีระบบการบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ใช้กลไก การตลาด เปิดโอกาสในการแข่งขันให้ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าร่วมลงทุนไปรษณีย์ ตรวจสอบ ได้ และการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนดังนั้นเพื่อให้ระบบราชการมีความ สอดคล้องกับแนวคิดในการปฏิรูป ระบบราชการควรมีลักษณะ 1) รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วน ที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น 2) การบริหาร จัดการภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็วคุณภาพสูง และประสิทธิภาพสูง 3) การจัดองค์กรมีความ กะทัดรัดคล่องตัว และปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วเน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ 4) มี ลักษณะของการทำงานที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน 5) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพสูง 6) ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็น เป้าหมาย 7) มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลายมีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาส

ให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ 8) มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม 9) มีความโปร่งใสตรวจสอบได้จากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นับได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหารอย่างหนึ่งที่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ให้ดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นหลักคิดหลักปฏิบัติ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้วางเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 4 ประการ คือ 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น 2) ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม 3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล และ 4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาระบบราชการไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและวิธีการทำงาน ยุทธศาสตร์ที่ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ยุทธศาสตร์ที่ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างระบบบริหารบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ ยุทธศาสตร์ที่ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐมีความครอบคลุมการดำเนินงานใน 5 ด้านสามารถสรุปได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.4 แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ. ปรับปรุงจาก การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) (น. 5), โดย วชิรวัชร งามละม่อม, 2559, สืบค้นจาก www.trdm.co.th.

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมมีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้ 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน 2) คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก 3) รัฐพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดี

เท่านั้นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่ต้องการลดบทบาทของภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศโดยมีรากฐานมาจาก 2 แนวคิดหลักคือ 3.1) เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งมีแนวคิดที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารจัดการคือการแข่งขันทางเลือกผู้รับบริการ ความโปร่งใสโครงสร้างระบบสิ่งจูงใจ 3.2) การจัดการนิยม (Managerial) คือการนำเอาแนวทางการจัดการแบบธุรกิจนำมาปรับใช้ในภาครัฐโดยเน้นการจัดการแบบมืออาชีพมีดัชนีวัดความสำเร็จให้อำนาจในการให้ดุลยพินิจและความอิสระในการจัดการ สร้างวัฒนธรรมที่เหมาะสม (วชิรวัชร งามละม่อม, 2559, น. 7-8)

ระบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ทวิศักดิ์ สุทกาทิน, 2550, น. 9-11) 1) เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน 2) นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ ให้หมายถึง ระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิผลสูงขึ้นและยอมรับความแตกต่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน 3) มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน 4) การจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย 5) มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่าเป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กร ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น 6) ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงานถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย 7) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร 8) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน 9) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่

บุญเกียรติ ภาวะเวกพันธุ์ และคณะ (2559) ได้กล่าวถึงรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่นำมาใช้ในประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้คือ เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อ การพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการ กำหนดคน โยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับ ได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับกำหนดยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไป ตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและ กำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

และรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมาย ของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติ หน้าที่และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบ การทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ใน มาตรา 3/1 ได้กำหนดให้การพัฒนากระบวนราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนและทันต่อการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนด ขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิกระบบการควบคุมตนเอง

3. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2546 - 2550 ได้กำหนด เป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย 4 ประการ 1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น 2) ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม 3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงเทียบเท่าเกณฑ์สากล 4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย

โดยกำหนดยุทธศาสตร์ 7 ด้านเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
ดังนี้

ยุทธศาสตร์ 1 การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน ประกอบด้วย 9
มาตรการ

ยุทธศาสตร์ 2 การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย 4
มาตรการ

ยุทธศาสตร์ 3 การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ ประกอบด้วย 8
มาตรการ

ยุทธศาสตร์ 4 การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่
ประกอบด้วย 7 มาตรการ

ยุทธศาสตร์ 5 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม
ประกอบด้วย 4 มาตรการ

ยุทธศาสตร์ 6 การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย ประกอบด้วย 4 มาตรการ

ยุทธศาสตร์ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ประกอบด้วย
6 มาตรการ

4. การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของ ส่วน
ราชการ: KPI (Key Performance Indicators) โดยให้มีการประเมินการปฏิบัติราชการ ใน 2
องค์ประกอบ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1012/ว 20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 เรื่อง หลักเกณฑ์
และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่
นร 100/ว 27 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 เรื่อง มาตรฐานและแนวทางกำหนดความรู้ความสามารถ
ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ 1) ผลสัมฤทธิ์ของการ
ปฏิบัติราชการ 2) พฤติกรรมการปฏิบัติราชการหรือสมรรถนะ

5. การบริหารราชการแบบบูรณาการ (CEO) ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ 1) เป็นระบบ
บริหารจัดการในแนวราบ (Horizontal Management) ที่ใช้การบูรณาการการทำงานของทุกภาคส่วนใน
พื้นที่ในลักษณะ “พื้นที่ – ภารกิจ – การมีส่วนร่วม” (Area – Functional – Participation: A-F-P) ใน
ทุกขั้นตอนของการทำงาน เพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนทางการพัฒนา (Partnership) ในระดับจังหวัด
ตลอดจนเพื่อสร้างการทำงานในลักษณะเครือข่าย (Networking) 2) เป็นระบบบริหารจัดการที่มี
เป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ (Customer Driven) ด้วยระบบงานที่
มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result – Based) ด้วยมาตรฐานผลงานขั้นสูง (High Performance Output)
3) เป็นระบบบริหารจัดการที่อยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐ ธรรมนูญ และ

โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน รวมทั้งหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) แต่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหาร ที่จำเป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

2.3.5 การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้ (สำนักงานพัฒนาระบบราชการ, 2559, น. ป.ป.ม.)

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจ ต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มี ปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการ ซอร์ร่องเรียนให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ เช่น 1) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาระบบการเชื่อมโยงงานบริการซึ่งกันและกัน และวางรูปแบบ การให้บริการประชาชนที่สามารถขอรับบริการจากภาครัฐได้ทุกเรื่อง โดยไม่คำนึงว่าผู้รับบริการ จะมาขอรับบริการ ณ ที่ใด (No Wrong Door) 2) ยกย่องการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วม (One Stop Service) ด้วยการเชื่อมโยงและ บูรณาการกระบวนการบริการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ มาไว้ ณ สถานที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถรับบริการได้สะดวก รวดเร็ว ณ จุดเดียว เช่น ศูนย์รับคำขออนุญาต ศูนย์ช่วยเหลือเด็กและสตรีในภาวะวิกฤต (One Stop Crisis Center, OSCC) เป็นต้น 3) ส่งเสริมให้ส่วนราชการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการให้บริการ ประชาชน (e-Service) เพื่อให้สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้ง่ายขึ้น รวมทั้งพัฒนารูปแบบ การบริการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกรูปแบบการรับบริการที่เหมาะสมกับความต้องการของตนเอง (Government You Design) โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ เช่น m - Government ซึ่งให้บริการผ่าน โทรศัพท์เคลื่อนที่ (Mobile G2C Service) ที่ส่งข้อมูลข่าวสารและบริการถึง ประชาชน แจ้งข่าวภัยธรรมชาติ ข้อมูลการเกษตร ราคาพืชผล หรือการติดต่อและแจ้งข้อมูล ข่าวสารผ่านสังคมเครือข่ายออนไลน์ (Social Network) เป็นต้น 4) ส่งเสริมให้มีเว็บกลางของภาครัฐ (Web Portal) เพื่อเป็นช่องทางของบริการภาครัฐทุกประเภท โดยให้เชื่อมโยงกับบริการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ทุกหน่วยงานของภาครัฐ รวมถึงข้อมูล ข่าวสาร องค์กรความรู้ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงได้ 5) ยกย่องคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชนที่มีความเชื่อมโยงกันระหว่าง

หลาย ส่วนราชการ นำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจของประเทศและการ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยทบทวนขั้นตอน ปรับปรุงกระบวนการ หรือแก้ไข กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนของหน่วยงาน ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัวและเอื้อต่อการแข่งขันของประเทศ 6) ส่งเสริมให้มีการนำระบบการรับประกันคุณภาพมาตรฐานการให้บริการ (Service Level Agreement) มาใช้ในภาครัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการของหน่วยงานของรัฐ ที่มีต่อประชาชน โดยการกำหนดระดับการให้บริการ ซึ่งครอบคลุมการกำหนดลักษณะ ความสำคัญ ระยะเวลา รวมถึงการชดเชยกรณีที่มีการให้บริการไม่เป็นไปตามที่กำหนด 7) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริการภาครัฐ โดยใช้ประโยชน์จากบัตรประจำตัว ประชาชน ในการเชื่อมโยงและบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ ประชาชนตามวงจรชีวิต โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากบัตร Smart Card หรือ เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก 8) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ค่านิยม และหล่อหลอมการสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตใจที่เอื้อต่อการให้บริการที่ดี รวมถึง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงคุณภาพการบริการ โดยตรงมากขึ้น 9) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐยกระดับระบบการบริการประชาชน โดยการจำแนกกลุ่มผู้รับบริการ การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนที่ใช้บริการเพื่อให้สามารถนำมาปรับปรุง และพัฒนา คุณภาพการบริการได้อย่างจริงจัง เน้นการสำรวจความพึงพอใจของประชาชน ณ จุดบริการ หลังจากได้รับการบริการ และนำผลสำรวจความพึงพอใจมาวิเคราะห์ ศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และเผยแพร่ผลการสำรวจให้ประชาชนทราบ โดยอาจจัดตั้งสถาบันการส่งเสริมการให้บริการประชาชนที่เป็นเลิศ (Institute for Citizen - Centered Service Excellence) เพื่อทำหน้าที่ในการสำรวจความคิดเห็น วิเคราะห์ ติดตาม เสนอแนะ การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการบริการประชาชนแก่ส่วนราชการต่าง ๆ 10) ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีการพัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ของประชาชนอย่างจริงจัง โดยเน้นการจัดการเชิงรุก มีการรวบรวมหลักเกณฑ์และกระบวนการ จัดการข้อร้องเรียนให้มีประสิทธิภาพ เป็นมาตรฐาน ตอบสนองทันทั่วทั้งที่ สามารถติดตาม เรื่องร้องเรียน ได้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นและสิ้นสุดของการให้บริการ รวมไปถึงการมีฐานข้อมูลและ ระบบสารสนเทศในการเชื่อมโยงข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ 11) วางหลักเกณฑ์ แนวทาง และกลไกการช่วยเหลือเยียวยาเมื่อประชาชนได้รับความไม่เป็นธรรม หรือ ได้รับความเสียหายที่เกิดจากความผิดพลาดของการดำเนินการของภาครัฐและปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือปัญหาอื่น ๆ ที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้าง องค์กรที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เช่น 1) ปรับปรุงหน่วยงานราชการให้มีความเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบ ลดความซ้ำซ้อน มีความยืดหยุ่น คล่องตัวสูง สามารถปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง ตอบสนองต่อบทบาทภารกิจหรือบริบท ในสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป 2) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และจัดการความรู้อย่างเป็นระบบ เพื่อก้าวไปสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ 3) ยกระดับการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการสู่ความเป็นเลิศตามมาตรฐานสากล โดยมุ่งเน้น ให้การนำองค์การเป็นไปอย่างมีวิสัยทัศน์ มีความรับผิดชอบต่อสังคม การวางแผนยุทธศาสตร์ และผลักดันสู่การปฏิบัติ การให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัว การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง มีความคิดริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลสารสนเทศอย่างแท้จริง และทำงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์เป็นสำคัญ 4) ส่งเสริมและพัฒนาหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) 5) นำเทคโนโลยีมาใช้ภายในองค์การ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น ยกระดับคุณภาพการให้บริการประชาชน สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานและให้บริการ รวมทั้ง ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานแบบ Virtual Office เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการ และประหยัดค่าใช้จ่าย 6) ปรับปรุงและพัฒนาเว็บไซต์ของหน่วยงานให้เป็นไปตามมาตรฐานเว็บไซต์ภาครัฐ (Government Website Standard) และสามารถบูรณาการเชื่อมโยงหน่วยงานของรัฐ (Connected Government) ที่สมบูรณ์แบบเพื่อก้าวไปสู่ระดับมาตรฐานสากล 7) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักโดยการจัดระบบงานอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการให้บริการ ภาครัฐ และพัฒนาระบบสารสนเทศบนโครงสร้างพื้นฐานหลักที่ทางภาครัฐพัฒนาขึ้น ได้แก่ ระบบเครือข่ายสารสนเทศภาครัฐ (Government Information Network, GIN) และคลาวด์แม่ข่าย (Government Cloud Service, G – Cloud) เพื่อลดค่าใช้จ่าย ทรัพยากร และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ 8) นำกรอบแนวทางมาตรฐานการแลกเปลี่ยนข้อมูลแห่งชาติ (Thailand e-Government Interoperability Framework, TH e-GIF) มาใช้ในการพัฒนาระบบสารสนเทศ ภาครัฐ เพื่อให้สามารถแลกเปลี่ยน และเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ 8) พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์การภาครัฐ ให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลระหว่าง

ส่วนราชการด้วยกัน ในลักษณะโครงข่ายข้อมูลที่เชื่อมต่อถึงกัน เพื่อให้กระบวนการทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และส่งเสริมการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ เพื่อสามารถเชื่อมโยงข้อมูลที่สำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการตัดสินใจ ไปยังศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (PMOC) เพื่อให้เกิดการตัดสินใจบนพื้นฐานของ ข้อมูลที่มีความเป็นปัจจุบันและถูกต้อง 9) ส่งเสริมให้ส่วนราชการมีแผนการบริหารความต่อเนื่องในการดำเนินงาน (Business Continuity Plan) เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมรับมือต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้ทันทั่วทั้งที่ โดยกำหนดแนวทาง ขั้นตอนการช่วยเหลือ การซักซ้อม และการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และสนับสนุนให้มี การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการฉุกเฉิน (Crisis Management Center) ในการบริหารจัดการ สถานะวิกฤตแต่ละประเภท ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค 10) วางแผนกำลังคนเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Workforce Plan) ให้มีความเหมาะสม ไม่เป็น ภาระต่องบประมาณของประเทศ พัฒนาและบริหารกำลังคนเพื่อเพิ่มขีดสมรรถนะของบุคลากร และประสิทธิภาพของระบบราชการ สร้างความก้าวหน้าในสายอาชีพ (Career Path) สามารถ รองรับต่อการเปลี่ยนแปลงและสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งการขับเคลื่อน ยุทธศาสตร์ประเทศไปสู่การปฏิบัติ 11) ส่งเสริมให้มีการวางระบบเตรียมความพร้อมเพื่อทดแทนบุคลากร เช่น แผนการสืบทอดตำแหน่ง (Succession Plan) เป็นต้น ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และเปิดโอกาสให้ บุคคลภายนอกสามารถเข้าสู่ระบบราชการได้โดยง่ายมากขึ้นในทุกระดับ รวมทั้งสนับสนุนให้มี การแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Talent Mobility) ซึ่งสามารถเชื่อมโยง ได้ทั้งสองทางจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนและจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐ 12) ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐให้ความสำคัญต่อการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในการปฏิบัติ ราชการ โดยเฉพาะการวัดผลการปฏิบัติงานในเชิงเปรียบเทียบอ้างอิงกับเกณฑ์มาตรฐานและ/ หรือแนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ รวมถึงปรับปรุงการทำงาน โดยนำเทคนิคต่าง ๆ เกี่ยวกับ การเพิ่มผลิตภาพมาใช้ มุ่งขจัดความสูญเปล่าของการดำเนินงานในทุกกระบวนการ ตัดกิจกรรม ที่ไม่มีประโยชน์หรือไม่มีการเพิ่มคุณค่าในกระบวนการออกไป เพิ่มความยืดหยุ่นขององค์กร ด้วยการออกแบบกระบวนการใหม่และปรับปรุงกระบวนการเพื่อสร้างคุณค่าในการปฏิบัติงาน เช่น Lean Management เป็นต้น 13) ส่งเสริมให้มีการนำรูปแบบการใช้บริการร่วมกัน (Shared Services) เพื่อประหยัดทรัพยากร ลดค่าใช้จ่าย ยกระดับคุณภาพมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน of หน่วยงานของรัฐ โดยรวมกิจกรรมหรือกระบวนการลักษณะ/ประเภทเดียวกัน (Common Process) ซึ่งเดิม ต่างหน่วยงานต่างดำเนินงานเองเข้ามาไว้ในศูนย์บริการร่วม โดยเฉพาะงานสนับสนุน (Back Office) ได้แก่ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการเงินการคลัง และระบบบุคลากร เป็นต้น 14) ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ จะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความ

สงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม รวมทั้งสนับสนุน เสริมสร้าง พัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่สังคมและชุมชน เพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีเป้าหมายเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ผูกมัด/ผูกพันติดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และ สร้างความมั่นคงตามฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสียสิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ รวมทั้ง วางระบบและมาตรการที่จะมุ่งเน้นการบริหารสินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยรวม มีต้นทุนที่ต่ำลงและลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น เช่น ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารสินทรัพย์และบูรณาการเข้ากับระบบ บริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (Enterprise Resource Planning, ERP) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์และการบริหารจัดการองค์การโดยรวม และ การลดต้นทุน โดยจัดให้มีระบบและข้อมูลเพื่อให้หน่วยราชการใช้ประกอบการวัดและวิเคราะห์ การใช้สินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลิตภาพ (Asset Productivity) และเกิดประโยชน์สูงสุด (Asset Utilization) เป็นต้น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลาย ภายใต้วัตถุประสงค์ เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เช่น 1) วางระบบการบริหารงานแบบบูรณาการในยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ (Cross Functional Management System) ตาม ห่วงโซ่ แห่งคุณค่า (Value Chains) ครอบคลุมกระบวนการ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ จนกระทั่งปลายน้ำ รวมทั้งกำหนดบทบาทภารกิจให้มีความชัดเจนว่าใคร มีความรับผิดชอบในเรื่องหรือกิจกรรมใด รวมทั้งการจัดทำตัวชี้วัดของกระทรวงที่มีเป้าหมาย ร่วมกัน (Joint KPIs) 2) การออกแบบ โครงสร้างและระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบของหน่วยงานรูปแบบพิเศษ เพื่อให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศที่ต้องอาศัย การดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่น คล่องตัว ไม่ยึดติดกับโครงสร้างองค์กรและระบบราชการแบบเดิม 3) ปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยืดหยุ่นศาสตร์และเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศและการบริหารงานแบบบูรณาการ 4) พัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ (Multi-Level Governance) ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการยึดพื้นที่

เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าและไม่เกิดความซ้ำซ้อน และปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ ให้เป็นแบบยึดพื้นที่เป็นตัวตั้ง (Area-based Approach) รวมทั้งวางเงื่อนไขการจัดสรรงบประมาณให้กระทรวง/กรม ต้องสนับสนุนการขับเคลื่อนแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ในสัดส่วนวงเงินงบประมาณที่เหมาะสม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชน มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทบบทบาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับ ภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้ง การสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น เช่น 1) ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปแบบภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน (Public-Private- Partnership, PPP) เพื่อให้การพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นของประเทศที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก และภาครัฐยังไม่สามารถดำเนินการ ได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ได้รับการสนับสนุนกลไกการดำเนินการแบบ ร่วมลงทุนกับภาคเอกชนด้วยความชัดเจน โปร่งใสและเกิดการบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ให้มีการลงทุนที่ซ้ำซ้อน มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สนับสนุนให้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการลงทุนของเอกชนร่วมในกิจการของรัฐ ตลอดจนให้มีหน่วยงาน รับผิดชอบกำหนดมาตรฐาน ส่งเสริม สนับสนุนการร่วมลงทุนเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อ ความมั่นคงทางการเงินและการคลังของประเทศในระยะยาว 2) เปิดให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ(Contestability) ในภารกิจของภาครัฐที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการเองและภาคเอกชน สามารถดำเนินการแทนได้ โดยสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีผ่านกลไกตลาด เพื่อให้ ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขัน ได้โดยง่าย รวมทั้ง ป้องกันและลดปัญหาการผูกขาดในระยะยาว ตลอดจนทำให้ภาครัฐสามารถปรับเปลี่ยนบทบาทของตนให้เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและ ระดับการให้บริการ รวมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาคเอกชนให้เป็นไปตาม เงื่อนไขที่วางไว้ได้อย่างแท้จริง 3) เปิดให้องค์กรภาคประชาสังคมและชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐ โดยอาศัยการจัดทำข้อตกลงร่วม (Compact) ในรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะหุ้นส่วน ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งมีเป้าหมายของข้อตกลงอยู่ที่การร่วมกัน ดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ 4) พัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย (Networked Governance) โดยการ ปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้

สามารถเชื่อมโยง การทำงานและทรัพยากรต่าง ๆ ของหน่วยงาน ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร มีการบริหารงานแบบยืดหยุ่น เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ มีการตัดสินใจที่รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์ เชื่อมโยงระบบการทำงานระหว่างองค์กรได้ ด้วยความสะดวกและรวดเร็ว

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสร้าง ความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน ให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม เช่น 1) เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยการพัฒนาระบบการตรวจสอบสาธารณะ (Public Scrutiny) และผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอก (Independent Assessor) ที่ผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองเข้ามาดำเนินการสอดส่องดูแลและสอบทานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ รวมทั้งวางกลไกสนับสนุนให้ดำเนินการจัดทำราคากลางและข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ในระบบข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ 2) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการเฝ้าระวังและติดตามตรวจสอบในเรื่องการทุจริต คอร์รัปชันในเชิงรุก รวมทั้งพัฒนาเครื่องมือวัดระดับความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในการขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การ เป็นประชาคมอาเซียน มีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสาน พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิก อาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 2559) ได้กล่าวถึง การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงาน ภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการ โครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ คุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชน โดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ โดยเหตุผลที่ต้องนำแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาใช้เป็นเพราะว่า 1) กระแสโลกาภิวัตน์

ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยน เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป 2) ระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญ คือ ความเสื่อมถอยของระบบราชการ และขาดธรรมาภิบาลถ้าภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่โดยยึดหลักธรรมาภิบาลก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคตด้วย 3) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐ และยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้ 3.1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน 3.2) ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน และ 3.3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กร และระดับบุคคล 4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร (เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทนและระบบคุณธรรม) เทคโนโลยี เพื่อช่วยให้งานสามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ 5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชนการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 - พ.ศ.2561) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน มีเป้าหมายเพื่อพัฒนางานบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ เพื่อให้ประชาชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพการให้บริการ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่เหมาะสมมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการ ข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่องค์กรแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มี ความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย (Simplicity) มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน เน้นการคิด

ริเริ่มสร้างสรรค์ (Creativity) พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์กร เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบ ต่อสังคม อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุดมีเป้าหมายเพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่าย ที่ผูกมัด /ผูกพันติดตามมา (Ownership Cost) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และสร้างความมั่นคงตามฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสียสิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ รวมทั้งวางระบบและมาตรการที่จะมุ่งเน้นการบริหารสินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลตอบแทนคุ้มค่า สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยรวม มีต้นทุนที่ต่ำลงและลดความต้องการของสินทรัพย์ใหม่ที่ไม่จำเป็น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการด้วยกันเองเพื่อแก้ปัญหาการแยกส่วนในการปฏิบัติงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงการวางระบบความสัมพันธ์และประสานความร่วมมือระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการประสานความร่วมมือที่หลากหลายภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน คือ นำศักยภาพเฉพาะของแต่ละหน่วยงานมาสร้างคุณค่าให้ กับงานตามเป้าหมายที่กำหนด เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย/ยุทธศาสตร์ของประเทศและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาทและภารกิจของตน ให้มีความเหมาะสม โดยให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างที่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินงานเองให้ภาคส่วนอื่น รวมทั้ง การสร้างความร่วมมือหรือความเป็นภาคีหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนมีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสานพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริมและยกระดับธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิก อาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมืองและความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ

2.4.1 แนวความคิดการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการคือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของระบบราชการตั้งแต่หน้าที่ บทบาท โครงสร้างอำนาจ โครงสร้างองค์การ ระบบการบริหาร วิธีการทำงาน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ วัฒนธรรม และค่านิยม ซึ่งการปฏิรูประบบราชการไทยมีจุดมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ในการปฏิรูปอยู่หลายประการ ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปไว้ดังต่อไปนี้ (สมาน รังสิโยภักดิ์, 2543, น. 132-133, สันติสิทธิ์ ชวลิตธำรง, 2546, น. 76, กองเทพ เคลือบพณิชกุล, 2546, น. 9 และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541) 1) การเน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Oriented) หรือใช้หลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Oriented) กล่าวคือ การบริหารงานและดำเนินการกิจต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น โดยผลลัพธ์เหล่านั้นต้องเป็นที่น่าพึงพอใจ ซึ่งแตกต่างจากการบริหารในยุคเดิมที่ให้ความสำคัญกับกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติงานมากกว่าผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น 2) การบริหารงานโดยยึดหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า โดยการยกระดับขีดความสามารถและเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบราชการ และพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า 3) องค์การที่มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ (Flexible and Adjustable) โดยเป็นระบบราชการที่ไวต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม 4) การปรับเปลี่ยนบทบาทของข้าราชการ จากเดิมที่มีบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกการปฏิบัติ (Provider) โดยการลดบทบาทในการควบคุมไปมีบทบาทในฐานะผู้รักษากฎ กติกา และมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินงาน 5) การบริหารงานยึดหลักคุณธรรม เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ตลอดจนแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการ 6) การบริหารราชการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) ให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ และมุ่งนำการบริการสาธารณะที่ดีมีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยการสร้างระบบราชการที่ได้รับ

ความเชื่อถือและยอมรับจากประชาชน โดยมุ่งจัดบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี อยู่ดีมีสุข และสังคมมีเสถียรภาพ รวมทั้งได้รับการยอมรับและสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก

ทั้งนี้การปฏิรูประบบราชการมิใช่เป็นสิ่งที่ใหม่ ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบภายในของแต่ละประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่หลายประเทศต่างก็มีการนำมาปรับใช้อยู่หลายแนวความคิด ได้แก่ 1) แนวความคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ (Reinventing Government) แนวความคิดนี้ได้มีการกล่าวขวัญถึงและยอมรับนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างแพร่หลายมาก โดยเฉพาะในการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้คิดค้นแนวความคิดนี้ได้แก่ Osborne and Gaebler มีเนื้อหาแนวคิดโดยสรุปดังนี้ 1.1) การที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติ (Catalytic Government, Steering Rather Than Rowing) รัฐบาลควรมีบทบาทในการเป็นผู้กำกับดูแล โดยลดบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติเองให้น้อยลงเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ การกำกับดูแลดังกล่าวอาจจะเน้นในบทบาทการตรวจสอบและการให้ความรู้เชิงเทคนิควิชาการมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เน้นการให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติมากยิ่งขึ้นในลักษณะหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบของการจ้างเหมาเอกชน 1.2) การให้อำนาจแก่ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการดูแลตนเอง (Community Owned Government, Empowering Rather Than Serving) นั่นคือ ภาครัฐไม่ควรไปก้าวท้าวหรือรับผิดชอบในกิจกรรมงานของชุมชนทั้งหมด เนื่องจากภาครัฐมิได้มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในชุมชนตลอด การเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบตนเองให้มากที่สุดจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ใกล้ชิดปัญหาตลอดเวลา การได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพัฒนาพื้นที่ของตนเองด้วยภูมิปัญญาที่สั่งสมมาแต่บรรพบุรุษ ย่อมทำให้คนในพื้นที่เกิดความรู้สึกรักเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน รู้สึกหวงแหนทำเพื่อชุมชนของตน 1.3) การสร้างระบบการแข่งขัน (Competitive Government, Infection Competitive into Service Delivery) รัฐบาลนอกจากจะลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติเองแล้วยังต้องสร้างระบบการแข่งขันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทดังกล่าวแทนด้วยความเสมอภาคด้วย กล่าวคือ ให้เอกชนต่างแข่งขันกันเข้ามามีส่วนในการให้บริการประชาชน ทั้งนี้ ภาครัฐต้องมีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดแนวทาง ระเบียบการตลาดเพื่อการแข่งขันของภาคเอกชน มิให้เกิดการผูกขาดของภาคเอกชนในการให้บริการประชาชน 1.4) การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ (Mission-Driven Government, Transforming Rule-Driven Organizations) สิ่งที่น่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการที่ให้บริการแก่ประชาชนล่าช้าก็คือ การกำหนดระเบียบขั้นตอนและกฎหมายรองรับมากเกินไป ทำให้ข้าราชการต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยไม่กล้าหลีกเลี่ยง เนื่องจากเป็นหลักประกันว่าตนเองจะไม่มีผิด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ กฎหมายให้เอื้อต่อการให้บริการประชาชน มีขั้นตอนน้อยลง ย่อมจะส่งผลให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นได้ 1.5) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Customer Driven Government, Meeting the Needs of the

Customer, Not the Bureaucracy) โดยการที่รัฐหรือบุคลากรของรัฐต้องใกล้ชิดประชาชนเพื่อรับทราบความต้องการปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สามารถนำมากำหนดวิธีการ แนวทางแก้ไขได้ ถูกต้อง เหมาะสม 1.6) การจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้ (Enterprising Government, Earning Rather than Spending) ข้าราชการควรมุ่งเน้นการจัดหาหรือระดมทรัพยากรจากนอกองค์กรมาใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการให้คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด จากเดิมมุ่งการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรให้หมดภายในปีงบประมาณเท่านั้น 1.6) การมุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหา (Anticipatory Government, Prevention rather than Cure) การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ควรจะดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนควบคู่กันไปกับการวิเคราะห์ที่ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต และเสนอแนะแนวทางป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น อันจะเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาในระยะยาวได้ 1.7) การกระจายอำนาจ (Decentralized Government, From Hierarchy to Participation and Teamwork) การจัดโครงสร้างระบบองค์กรภาครัฐควรมีชั้นการบังคับบัญชา น้อยลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติการกิจ เป็นการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการระดับล่างได้แสดงความสามารถคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ รวมถึงการกระจายอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ให้ประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทในการตัดสินใจแก้ปัญหาของพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น 1.8) การเปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาดเป็นการแข่งขันในระบบตลาด (Market-Oriented Government, Leveraging Change Through the Market) หน่วยงานภาครัฐจะต้องลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งบทบาทผู้ปฏิบัตินั้นควรให้องค์กรเอกชนรับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานภาครัฐก็จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน ควบคุมการให้บริการที่เอกชนรับช่วงไปจากภาครัฐ

2) แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับหรือระบบใหม่ (Reengineering) แนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากการปรับโครงสร้าง ระบบงานขององค์กรเอกชน ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ประสบความสำเร็จเห็นผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นปรับเปลี่ยนระบบเดิมโดยสิ้นเชิง ได้แก่ แนวคิดของ Hammer and Champy ซึ่งมีสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าว คือ 2.1) การเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดจากผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจทางการบริหารขององค์กร 2.2) การเปลี่ยนแปลงต้องพิจารณาทั้งระบบโดยภาพรวม มิใช่พิจารณาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้น 2.3) มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ใช้ตามความเหมาะสม เพื่อลดต้นทุนการผลิต 2.4) มีการรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าด้วยกัน เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและลดต้นทุนทางการบริหาร 2.5) ลดการตรวจสอบและการควบคุมให้น้อยลง และมีความยืดหยุ่นในกระบวนการปฏิบัติงานเพื่องานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ 3) แนวความคิดเกี่ยวกับการลดกำลังคนภาครัฐ (Downsizing) แนวความคิดในการลดขนาดกำลังคนในภาครัฐมีการยอมรับนำไปใช้กันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็มีการนำ

เทคโนโลยี เครื่องมือเครื่องใช้สมัยใหม่มาใช้ในการทำงานทดแทนกำลังคน ในขณะที่ยังคงมีการจ้างคนอยู่ทำให้เกิดภาวะคนล้นงาน หรือที่เรียกว่า Overstaffing แนวคิดดังกล่าวจึงมีการนำมาใช้ ซึ่งนักคิดที่ชื่อ Dessler ได้มีทรรศนะว่า การที่องค์กรใดๆ ลดขนาดกำลังคนนั้น ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ทำให้รูปแบบโครงสร้างขององค์กรมีลักษณะแบนราบ มีชั้นการบังคับบัญชาน้อยลง เมื่อหน่วยงานมีขนาดเล็กลงจะเอื้อต่อการติดต่อประสานงานทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการมากขึ้น อีกทั้งเกิดการกระจายอำนาจการตัดสินใจ มีการบริหารจัดการที่รวดเร็วและคล่องตัวในที่สุด

4) แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์กรภาครัฐนี้ได้มีการกล่าวถึงมานาน แต่มิได้มีการนำมาใช้หรือถึงเห็นความสำคัญอยู่จริงจึงมักจนกระทั่งทุกประเทศต่างก็ประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐและการใช้จ่ายเงินภาครัฐไปเพื่อค่าตอบแทนของข้าราชการที่มีมากจนเกินไป จึงมาใช้แนวความคิดดังกล่าว การแปรรูปองค์กรภาครัฐนี้จะเน้นให้ภาครัฐลดบทบาทในการเน้นผู้ปฏิบัติมาเน้นผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดกฎระเบียบ การควบคุม ส่งเสริมสนับสนุนมากขึ้น ซึ่งการแปรรูปองค์กรภาครัฐนี้จะมีรูปแบบหรือลักษณะของการแปรรูปในหลายลักษณะ 4.1) การจัดตั้งองค์กรมหาชน (Autonomy Public Organization) องค์กรประเภทนี้ยังคงต้องปฏิบัติการกิจเพื่อสาธารณชนโดยไม่มุ่งหวังกำไร และภารกิจดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสมที่จะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือเป็นบริการภาครัฐขั้นพื้นฐาน ดังนั้น รัฐจึงควรดำเนินการต่อไปโดยมีการลดกฎระเบียบลง มีการคัดเลือกผู้บริหารเองภายใต้การสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งจากรัฐ และอีกส่วนหนึ่งจากการขายสินค้าหรือบริการของตนเอง

4.2) การแปรรูปองค์กรภาครัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) ภารกิจของภาครัฐหลายอย่างที่ไม่มีความกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เช่น การตรวจสอบบัญชี การออกแบบอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง การฝึกอบรม ฯลฯ อาจให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยภาครัฐไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในเรื่องกำลังคนและเงินงบประมาณ ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า 4.3) การแปรรูปองค์กรรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรเอกชน (Privatization) จากปัญหาที่องค์กรรัฐวิสาหกิจประสบอยู่ในปัจจุบัน คือ ผลการปฏิบัติงานยี่ครออบของระบบราชการ ซึ่งไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้น แนวทางในการขจัดปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการแปรรูปให้เป็นหน่วยงานเอกชน แต่อย่างไรก็ดีต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการไม่มีการผูกขาด (Monopoly) โดยภาครัฐในระดับนโยบายจะเป็นผู้ควบคุมให้เกิดการแข่งขัน โดยเสรี 4.4) การทำสัญญาให้เอกชนรับจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ลดบทบาทขององค์กรภาครัฐลงจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุมระดับนโยบาย วิธีนี้จะให้เอกชนเป็นคู่สัญญากับภาครัฐในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นการสร้างงานให้ภาคเอกชนและประชาชนมากขึ้น 5) แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance) แนวความคิดนี้บางครั้งก็มีผู้เรียกว่า แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี แนวความคิดนี้ได้รับการผลักดันจาก

ธนาคารโลก (World Bank) ในการมุ่งเน้นให้ระบบการบริหารงานของราชการได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนยังผลให้ประเทศพัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้ ซึ่งสาระสำคัญของแนวความคิดนี้ประกอบด้วย 5.1) ความรับผิดชอบต่อสังคมและการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้ตลอดเวลา (Accountability) 5.2) ความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการบริหารจัดการทุกขั้นตอน 5.3) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรวดเร็ว ความคล่องตัวในการบริหารงานทุกระดับ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติของภาครัฐ 5.4) การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนรับผิดชอบตนเอง มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐได้ 5.5) การมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงานในองค์กรและระหว่างองค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และเกิดลักษณะการทำงานสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) คือ มีทั้งลักษณะการสั่งการจากเบื้องบน (Top-Down) และการนำเสนอจากระดับล่างไปสู่ระดับบน (Bottom-Up) ซึ่งจะก่อให้เกิดความคิดเชิงสร้างสรรค์หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ เกิดขึ้นในหน่วยงานได้ 5.6) หลักนิติธรรม (Legal Framework) การบริหารโดยยึดหลักที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมและองค์กรได้ 5.7) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness) ข้าราชการจะต้องมีทัศนคติว่าผู้มาขอรับบริการเปรียบเสมือนลูกค้า ต้องยึดประชาชนหรือผู้มาขอรับบริการมากกว่าที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา 5.8) หลักจริยธรรม (Ethics) องค์กรที่บุคลากรทุกระดับในองค์กรเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม ย่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาบุคคลภายนอก

2.4.2 ความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ

การเปลี่ยนแปลงของโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสแห่งประชาธิปไตยทำให้บทบาทของภาคประชาสังคมมีบทบาทต่อการบริหารงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ระบบราชการไทยต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อเป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ 5) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

การดำเนินการของรัฐบาลในการปฏิรูปเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการทำกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ คือ ห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) มาปรับใช้ โดยผสมผสานกับแนวคิดในการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ซึ่งรัฐบาลได้ประชุมเชิงปฏิบัติการโดยระดมสมองจากนักการเมืองผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและผู้บริหารระดับสูงของทุก

กระทรวง พบว่า ภาครัฐในอนาคตจะรับผิดชอบภารกิจหลักรวม 11 กลุ่มภารกิจ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้ 1) การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ หรือที่รัฐบาลประกาศเป็นนโยบาย ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ามีการนำร่องแนวคิดทฤษฎีและกรณีศึกษาจากต่างประเทศมาปรับใช้ในการวิเคราะห์เพื่อปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของส่วนราชการ โดยมีการระดมสมองจาก ผู้ที่เกี่ยวข้องรอบด้านและประชุมหารือ โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีทุกท่านเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุม ดูแล และติดตามความเคลื่อนไหวในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของรัฐบาลในชุดนี้มุ่งลดความซ้ำซ้อนของภารกิจของแต่ละส่วนราชการปฏิบัติอยู่ ถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่นมากขึ้น ถ่ายโอนภารกิจที่ไม่จำเป็นให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบแทนภาค ราชการในขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทภาครัฐในการเป็นที่ปรึกษาแนะนำการเป็นผู้ตรวจสอบ (Inspector) กำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบมากขึ้น ด้วย 2) การมุ่งเน้นการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ ซึ่งเมื่อรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศแล้ว รัฐบาลได้พยายามผลักดันนโยบายการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยใช้กลไกของระบบราชการนั่นเอง นอกจากนี้รัฐบาลยังมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินโครงการ “ราชการไทยใสสะอาด” ซึ่งได้วางกรอบแนวทางปฏิบัติแก่ข้าราชการให้ถือปฏิบัติอย่างจริงจัง และมีระบบการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของ โครงการอย่างต่อเนื่องด้วย 3) การมุ่งเน้นให้รัฐบาลก้าวสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) รัฐบาลชุดนี้ได้สร้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้องค์การภาครัฐ ธุรกิจและชุมชน ต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารราชการและการบริการประชาชน ได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพ

2.4.3 ปัญหาและอุปสรรคการปฏิรูประบบราชการไทย

การปฏิรูประบบราชการไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากยังประสบปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ โดยสามารถสรุปปัญหาต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้ (สันสิทธิ์ ชาลิตธำรง, 2546, น. 80-83 และสมาน รังสิโยภุชญา, 2546, น. 107-110) 1) การขาดความต่อเนื่องของเจตนารมณ์ทางการเมือง (Political Will) เนื่องจากรัฐบาลส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม ส่งผลให้การบริหารงานขาดเสถียรภาพ ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยมากอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางการเมือง และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่จะมีการดำเนินภารกิจตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ รวมทั้งเน้นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้น และมักไม่สานต่อการดำเนินงานของรัฐบาลที่ผ่านมา เพราะฉะนั้นการปฏิรูประบบราชการจึงขาดความต่อเนื่องและขาดการดำเนินงานที่จริงจัง 2) ปัญหาเชิงโครงสร้าง ถึงแม้ประเทศไทยจะผ่านการปรับโครงสร้างระบบราชการครั้งใหญ่ แต่ยังไม่สามารถลดขนาดและลดการซ้ำซ้อนของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รัฐบาลจึงมี

แนวคิดที่จะปฏิรูประบบราชการอีกหลายครั้ง ดังนั้นจึงส่งผลให้ข้าราชการเกิดความตระหนกและขวัญเสีย อีกทั้งประชาชนก็รู้สึกว่าการปฏิรูปที่ผ่านมาล้มเหลวจึงต้องปฏิรูประบบราชการกันใหม่ 3) ปัญหาด้านบุคลากร กล่าวคือข้าราชการเคยชินกับการทำงานแบบเดิมที่รอรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถปฏิบัติงานเชิงรุกได้ รวมทั้งมีการต่อต้านจากข้าราชการบางส่วนที่มีความคิดเห็นว่าการปฏิรูประบบราชการก่อให้เกิดความลำบากและยุ่งยากในการทำงาน หรือสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับ อีกทั้งยังกลัวการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการปรับโครงสร้างองค์กรและอัตรากำลังของหน่วยงาน นอกจากนี้ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดจิตสำนึกและค่านิยมในการทำงานด้วย เนื่องจากข้าราชการส่วนมากไม่มีจิตสำนึกในการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดจิตสำนึกและค่านิยมที่เอื้อต่อการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งการสร้างจิตสำนึกจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนานและเห็นเป็นรูปธรรมได้ยาก 4) ปัญหาในการบริหารงาน ทั้งปัญหาทางด้านวิธีการทำงาน และวัสดุอุปกรณ์ กล่าวคือข้าราชการคุ้นเคยกับการทำงานแบบเดิมที่ต้องคอยรับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา จึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานได้ในทันทีทันใด นอกจากนี้ข้าราชการบางส่วนมองว่าวิธีการทำงานแบบใหม่ที่รัฐบาลกำหนดมา ทั้งการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งการบริหารเชิงกลยุทธ์ เป็นวิธีการที่ยุ่งยากและเป็นภาระเพิ่มภาระหน้าที่ ดังนั้นจึงได้รับการต่อต้านจากข้าราชการบางกลุ่ม นอกจากนี้ยังประสบปัญหาการขาดงบประมาณจึงไม่สามารถปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีและวัสดุอุปกรณ์ให้ทันสมัยได้ ซึ่งเครื่องมือที่มีอยู่ก็ถูกใช้มาอย่างยาวนานและไม่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติงานตามหลักการบริหารแบบใหม่มากนัก ขณะเดียวกันหน่วยงาน ที่ได้รับการสนับสนุนเทคโนโลยีและวัสดุอุปกรณ์สมัยใหม่มาก็ไม่สามารถใช้งานได้เต็มประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากข้าราชการผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เท่านั้น 5) ปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณของประเทศมีจำกัด ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานรูปแบบใหม่ได้ เช่น เทคโนโลยีทางการบริหาร เป็นต้น นอกจากนี้ข้าราชการยังได้รับผลตอบแทนต่ำ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการทำงาน จึงไม่ค่อยให้ความร่วมมือในการปฏิรูประบบราชการ 6) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงจากข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง (Strong Resistance to Change) เนื่องจากหลักการปฏิรูประบบราชการมักนำหลักการ แนวคิด หรือกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) มาปรับใช้ในการบริหารงาน ซึ่งแนวคิดสมัยใหม่มักให้ความสำคัญกับการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การลดกฎระเบียบและการควบคุมของภาครัฐ (Deregulation) หลักการแบบประชาธิปไตย (Democratization) รวมทั้งการลดขนาดของหน่วยราชการลง (Downsizing) เพราะฉะนั้นจะส่งผลกระทบต่อข้าราชการระดับสูงหรือผู้บังคับบัญชาระดับสูง โดยอาจส่งผลให้เสีย

ผลประโยชน์หรือฐานอำนาจเดิมที่มี เพราะฉะนั้นจะเกิดการต่อต้านจากกลุ่มข้าราชการระดับสูง นักการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ 7) ปัญหาด้านความร่วมมือจากสาธารณะ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ โดยมองว่าเป็นเรื่องของหน่วยงานและข้าราชการซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับตน จึงเพิกเฉยต่อการปฏิรูประบบราชการ เพราะฉะนั้นจึงขาดแรงผลักดันที่จะส่งเสริมให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จ

2.4.4 กฎหมายที่สำคัญในการปฏิรูประบบราชการ

2.4.4.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้การพัฒนาประบบราชการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ความต้องการของประชาชนและทันต่อการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน

2.4.4.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้กำหนด ขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

2.4.4.3 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมา แม้ว่าจะมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง แต่ยังคงให้มีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิมซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่าง ๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกันและจัดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนและกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน แนวทางแก้ไขปัญหานี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบ

ราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้วจะมีผลทำให้แนวทางการรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ซึ่งจะสามารถปรับปรุงการทำงานของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในระยะต่อไปให้มีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง จำนวน 20 กระทรวง

2.4.5 สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

นอกจากปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก ที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสภาพแวดล้อมดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Meter and Horn (1975, p. 175) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแปรสภาพแวดล้อมของผลิตผลนโยบาย องค์ประกอบด้านนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาองค์ประกอบด้านนี้จะคำนึงถึงว่า การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้แผนงาน โครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับ ประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้น กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคิดค้านหรือสนับสนุนการนำนโยบายนั้น ไปปฏิบัติ

Sabatier and Mazmanian (1980, pp. 551 - 552) ได้กล่าวถึง เงื่อนไขที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจ ประชาชน จะมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ ปัญหา นโยบายที่ประกาศใช้ รวมทั้งทำให้ยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนนโยบาย ความแตกต่างกันมากในสภาพสังคมเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่ยุ่งยากมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

Nakamura and Smallwood (1980, pp. 39 - 41) มองการ สนับสนุนทางการเมืองในรูปแบบของสัญญาณทางการเมือง (Political Cues) โดยมีความเห็นว่าในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะตีความนโยบายโดยพิจารณาถึงสัญญาณทางการเมืองในขณะนั้น ควณคู่ไปกับการพิจารณาถ้อยคำ

ของกฎหมายซึ่งอาจทำให้นโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้ สัญญาณทางการเมืองที่สำคัญอันหนึ่งก็คือ ความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์ ซึ่งแสดงออกมาในรูปการติดตามความต่อเนื่องของนโยบายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ การแทรกแซง (Intervention) ในระหว่างการนำขึ้นค่อนนโยบายไปปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบายการอ้างเครดิตให้เกิดความเกี่ยวข้องกับนโยบายในช่วงถูกนำไปปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบาย

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากประเทศได้มีการปกครองท้องถิ่นอย่างมั่นคงแล้ว ย่อมทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นมั่นคงไปด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนสถาบันการศึกษาของประชาชนโดยในทางปฏิบัติให้ประชาชนมีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจกลไกในการบริหารงานของการปกครองตนเองในระดับพื้นฐาน เพื่อให้พร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชาติ ซึ่งมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากกว่าหลายเท่าในโอกาสต่อไป และนักวิชาการในราย ธเนศวร์ เจริญเมือง (2544, น. 42) กล่าวว่า แนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระดับชาติ หากปล่อยให้การปกครองท้องถิ่นเป็นประชาธิปไตย ให้ผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และฝ่ายที่สองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้ง และการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมิมีบทบาทสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติ

2.5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นนี้มีนักวิชาการได้อธิบายเอาไว้มากมายซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ดังนี้เช่น หมายถึงการปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีการเลือกตั้งผู้บริหาร ตลอดจนสามารถจัดทากิจกรรมของตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลหรือภูมิภาคแต่ก็อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบบการปกครองของรัฐบาลกลางมิใช่เป็นรัฐอิสระ (Montagu, 1984, p. 574) หรือหมายถึง รูปแบบการปกครองซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองกับความต้องการและผลประโยชน์ของท้องถิ่น ภายใต้โครงสร้าง การกิจและการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นเอง (Wit, 1967, pp. 101- 105)

นอกจากนี้ยังหมายถึง เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนกระทบกระเทือนถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) แต่มีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น Robson (อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541, น. 30) และนักวิชาการในราย จีราพร น้ำฟ้า (2556, น. 11) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนใน ท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของ ตนเองหรือที่เรียกว่ารัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการกำหนด นโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง ภายใต้ขอบเขตของ กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นในการบริหารอย่างมีอิสระภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเปิด โอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารร่วมกัน และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.5.2 ลักษณะและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วิชชุกร นาครชน (2550, น. 8-14) กล่าวว่า ลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีอย่างน้อย 3 ประการคือ

2.5.2.1 ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นหลักการซึ่งถือเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นทั่วไป นอกจากนี้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองยังเชื่อมโยงอยู่กับแนวคิดทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาในเรื่อง สิทธิชุมชน (Community Right) ซึ่งมีทัศนะว่าชุมชนเป็นรากฐานดั้งเดิมของสังคมการเมืองของมนุษย์และดำรงอยู่ก่อนความเป็นรัฐชาติ (Nation State) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังชุมชนเป็นเวลานานมากแม้ว่ารัฐชาติจะมีความจำเป็นในสังคมยุคหลังในแง่ของการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของโลกยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ดีกว่าระบบชุมชนหรือท้องถิ่นแบบดั้งเดิม แต่ในแง่การปกครองหรือการจัดระเบียบสังคมภายใน รัฐชาติก็ไม่ควรละเมิดสิทธิความเป็นชุมชนซึ่งเป็นสิทธิดั้งเดิมและมีเหตุผลทางวัฒนธรรมรองรับอยู่ ดังนั้น การผสมผสานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน กับ

แนวคิดเรื่องความเป็นรัฐชาติซึ่งเป็นแนวคิดสมัยใหม่เข้าด้วยกันจึงเกิดขึ้นในลักษณะของการผสมผสานและประนีประนอม คือ รัฐชาติยอมรับแนวคิดและการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชน ส่วนชุมชนก็ยอมรับความสำคัญและความจำเป็นในการอยู่ใต้โครงสร้างของรัฐชาติในแง่ของความมั่นคงและนโยบายหลักซึ่งกำหนดในนามของรัฐชาติ ยอมรับในความเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นรัฐชาติเดียวกัน ยอมรับบทบาทของรัฐชาติในเวทีโลก รวมถึงสัญลักษณ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแสดงถึงความเป็นรัฐชาติเดียวกัน เช่น ธงชาติ ศาสนา หรือพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐชาติซึ่งถือเป็นศูนย์รวมทางจิตใจ แต่ในขณะเดียวกันในส่วนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณี ท้องถิ่นซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของ รัฐชาติก็ยังคงต้องมอบสิทธิในการดำเนินการนั้นให้กับชุมชนหรือท้องถิ่น ดำเนินวิถีชีวิตของตนได้อย่างเป็นอิสระ ส่วนจะกำหนดความหมายและขอบเขตของความเป็นอิสระไว้เพียงใดและอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแต่ละประเทศว่าจะนิยามบทบาทและภารกิจของความเป็น รัฐชาติไว้อย่างไร โดยข้อตกลงนั้นจะถูกกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศในหลักทั่วไปหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าจะไรคือบทบาทที่รัฐ (รัฐบาลกลาง) เป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนใดที่จะมอบอำนาจให้ชุมชนหรือท้องถิ่น มีบทบาทในการปกครองตนเอง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ภายใต้หลักการแห่งความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนี้ ท้องถิ่นอาจดำเนินการใด อันนำมาซึ่งความผาสุก ผลประโยชน์อันชอบธรรมของส่วนรวม คุณภาพชีวิต และความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของตน แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายบ้านเมืองหรือนโยบายของรัฐชาติ

เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าภายใต้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีขอบเขตเพียงใดจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศในส่วนที่เป็นรายละเอียด

การปกครองตนเองและการจัดทาดบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรทางการบริหารที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมาย การจัดทาดบริการสาธารณะตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่าง เช่นเดียวกับกับองค์กรของรัฐบาลกลางแต่มีความแตกต่างกันตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดทาดภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจครอบคลุมไปทั่ว

ประเทศดังเช่นองค์กรของรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขึ้นตรงต่อองค์กรของรัฐบาลกลางในเชิงของสายการบังคับบัญชาเหมือนหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่อาจมีภารกิจหรืออาจมีหน่วยดำเนินการอยู่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่น (แต่อาจให้ความร่วมมือในเชิงนโยบาย) หากแต่เป็นองค์กรทางการบริหารที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารในตัวเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสถานะเสมอกัน เท่าเทียมกัน ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน เนื่องจากถือว่าท้องถิ่นทุกท้องถิ่นไม่ว่าจะมีขนาดหรือความเจริญทางเศรษฐกิจมากน้อยต่างกันเพียงใดย่อมมีความเสมอกันในหลักการแห่งสิทธิชุมชน เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากดมีเงินอย่างไรก็มีสถานะแห่งความเป็นพลเมืองของรัฐเท่าเทียมกัน

2.5.2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Authority) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากในการจัดทำ บริการสาธารณะใด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น กิจกรรมทางการบริหารส่วนใหญ่จำเป็นต้องใช้อำนาจปกครองในการดำเนินการเช่นเดียวกับการจัดทำ บริการสาธารณะอื่น ของรัฐบาลกลางเช่นกัน ภายใต้หลักการแห่งนิติรัฐ การดำเนินการของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะใดจะต้องมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรองรับเสมอ มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินการใด ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของรัฐ (ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการนี้เช่นกัน ดังนั้นการดำเนินการจัดทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะซึ่งดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการใช้อำนาจของตนเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแห่งรัฐซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนหรือท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป การกำหนดอำนาจให้กับท้องถิ่นในลักษณะนี้กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมิได้ กำหนดเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เช่นอำนาจว่าด้วยสิทธิชุมชน อำนาจว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯลฯ ซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น (เช่นพระราชบัญญัติต่าง ตลอดจนกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองต่างๆที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหาร เช่นพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น) 2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยเฉพาะ กฎหมายลักษณะนี้ได้กำหนดเอาไว้เพื่อให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำ

บริการสาธารณะที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของตนเองซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น กฎหมายลักษณะเช่นนี้อาจเรียกว่าเป็น กฎหมายท้องถิ่น เนื่องจากมีผลบังคับใช้เฉพาะภายในท้องถิ่นที่ออกกฎหมายนั้นเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันต่อท้องถิ่นอื่นดังเช่นกฎหมายแห่งรัฐ นอกจากนี้กฎหมายประเภทนี้ถือเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายแห่งรัฐ การตรากฎหมายท้องถิ่นจะต้องมีฐานอำนาจของกฎหมายในชั้นที่สูงกว่ารองรับหรืออีกนัยหนึ่งต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแห่งรัฐในกรณีของประเทศไทย กฎหมายท้องถิ่นอาจเรียกโดยรวมว่า ข้อบัญญัติ เช่น กฎหมายท้องถิ่นที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หรือพระราชบัญญัติอื่นกฎหมายที่ตราโดยเทศบาลเรียกว่าเทศบัญญัติ ซึ่งอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้นผลของการมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจนี้ จึงทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง สามารถปฏิบัติงานใด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาในด้านต่างของท้องถิ่นได้โดยชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามหลักนิติรัฐ

2.5.2.3 การมีส่วนร่วมและการควบคุมตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่น (Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ การคิด การตัดสินใจ การลงมือกระทำ กิจกรรมบางอย่าง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ และการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นหรือประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งประเทศเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการปกครองทุกระบบและทุกระดับย่อมต้องยึดถือเอาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ การปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันย่อมต้องยึดถือหลักการนี้โดยเคร่งครัด

นักวิชาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากทั้งระบอบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นต่างยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีหลักการสำคัญอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเองส่วนประเด็นเรื่องการควบคุม ตรวจสอบนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการหนึ่งที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยและเป็นเครื่องป้องกันมิให้ตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาดำเนินการใด โดยไม่ฟังเสียงของประชาชน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็นับว่าเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของระบบการปกครองท้องถิ่นการตรวจสอบของประชาชนต่อผู้ปกครองนั้นจำเป็นต้องมีวิธีการทั้งทางการเมืองและ

วิธีการตามกฎหมาย วิธีการทางการเมืองเช่น การเรียกร้อง การชุมนุม การกดดันหรือการใช้ความรุนแรง ส่วนวิธีการตามกฎหมายหมายถึงการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจเป็นการกำหนดโครงสร้างให้มีการควบคุม ตรวจสอบหรือคานอำนาจระหว่างส่วนต่าง ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ดังนั้นในหลักการสากลจึงมักกำหนดให้ประชาชนมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารและตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารและตัวแทนได้โดยตรง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของท้องถิ่นและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและตัวแทนได้ในกรณีที่ไม่ว่างหน้าหน้าที่ตามที่ประชาชนต้องการ

โดยสรุป เป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นคือ การกำหนดองค์ประกอบหรือวิธีการที่จะทำให้องค์กรและประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างผาสุก มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างดีที่สุด และหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2544, น. 8) ได้ให้ทัศนะว่า การปกครองท้องถิ่นนับเป็นรากฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการบริหารเกิดความรับผิดชอบและห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) จึงเป็นลักษณะสำคัญยิ่งของการปกครองท้องถิ่น

สมมุส กาญจนมัย (2545, น. 135) ได้อธิบายถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ 1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในที่สุด 2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเอง คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากได้รับเลือกตั้งมารับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารจะต้องรับฟังเสียงประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ปัญหา อุปสรรค และช่วยกันแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตนเอง 3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ การ

ปกครองท้องถิ่นจึงมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลตามความจำเป็น 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น 5) การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารประเทศในอนาคต 6) การปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญ คือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2544, น. 9) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นเด่นชัดซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ 1) มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก 2) องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล โดยเอกเทศ ตั้งขึ้น โดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะบริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น 3) มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และการจัดทำงบประมาณของตนเอง 4) มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

จิราพร น้ำฟ้า (2556, น. 13) ได้กล่าวว่า ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้ 1) เป็นองค์กรในชุมชนที่มีขอบเขตพื้นที่การปกครองที่กำหนดไว้แน่นอน 2) มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย 3) มีอิสระในการดำเนินกิจกรรม และสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัย และ กำหนดนโยบาย 4) มีการจัดองค์กรเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา 5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

สรุป การปกครองท้องถิ่น คือการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลจัดการกิจการสาธารณะที่จำเป็นของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งผู้บริหารขึ้นมาเอง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามนโยบายและการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางซึ่งท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารกิจการของท้องถิ่น ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2.5.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, น. 15) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ 1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชน ต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบา นี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล

ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ 2) เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรกรับการบริหารจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและถ้าเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้ 3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ 4) ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกัน นี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สุรชัย เจนประโคน (2559) วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปประเทศที่จัดให้มีปกครองท้องถิ่นมักมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายคล้ายคลึงกัน 1) เพื่อสร้างความพอใจแก่ท้องถิ่นและลดการขัดแย้ง 2) เพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปโดยรวดเร็ว 3) เพื่อให้การจัดทำบริการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพและถูกต้องตามความต้องการหรือเป้าหมายของประชาชน 4) เพื่อองค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง 5) เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางซึ่งหน่วยปกครองท้องถิ่นมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารสร้างความพอใจแก่ท้องถิ่นเพื่อให้การจัดทำบริการแก่ประชาชนเป็นไปโดยรวดเร็ว จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริง

2.5.4 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปี 2) คณะผู้บริหารท้องถิ่น

หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้ 3) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำ บทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่าง จากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง 4)ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267และมาตรา 268 มาใช้บังคับ กับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

2.5.5 การตรวจสอบของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และ 286 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.5.6 อำนาจหน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 289 และ 290 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีสาระสำคัญดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรม

ภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมี อำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามที่ 3) กฎหมายบัญญัติโดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ 3.1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ 3.2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่ นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนใน พื้นที่ของตน 3.3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่ง อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ 4) การมีส่วนร่วม ของชุมชนท้องถิ่น

สรุปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอิสระ มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเองและมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐาน ระเบียบ กฎหมาย และ โครงสร้างและความต้องการ ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก

2.6 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.1 ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้มีการปรับฐานะการบริหารงานในระดับตำบล โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ ใหม่ของสภาตำบลทั่วประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้ 1) รูปแบบ “สภาตำบล” ได้รับการยกฐานะเป็น นิติบุคคล อันได้แก่ สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 150,000 บาท 2) รูปแบบ “องค์การบริหารส่วนตำบล” ตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ (โดยไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ ที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วน ตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและต่อมาได้ประกาศจัดตั้งองค์การ บริหารส่วนตำบล จำนวน 617 แห่ง และให้มีการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก เมื่อวันที่ 21 พ.ค. 2539 ส่วนสภาตำบลทั้งประเทศได้รับการยกฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมด และ เมื่อ วันที่ 19 ม.ค. 2539 กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้ง อบต. เพิ่มขึ้นอีก 2,143 แห่ง หรือการเพิ่ม องค์การบริหารส่วนตำบลแบบก้าวกระโดดในปี 2541 ให้เป็น 6 พันกว่าแห่ง พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้มี การเสนอขอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไข

เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่าง ๆ ทั้งโครงสร้างที่มาของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น พ.ศ. 2546 รัฐบาลได้เสนอขอปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และปัจจุบันได้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เพื่อให้โครงสร้างและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องกับกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

2.6.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มีดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ 1) ให้มีน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค และการเกษตร 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 8) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12) การท่องเที่ยว 13) การผังเมือง

มาตรา 69 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตาม

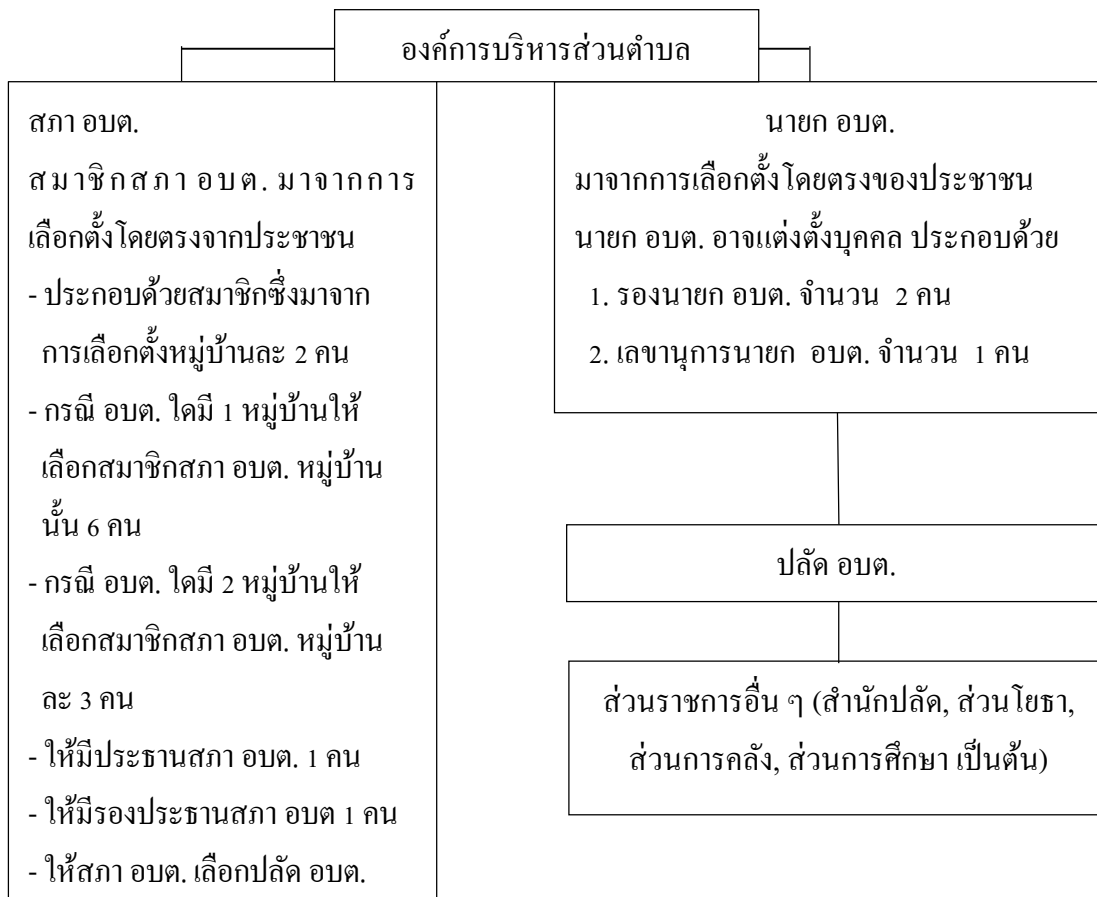
สมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

มาตรา 69/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกรนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2.6.3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงาน 2 ส่วน ประกอบด้วย 1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้าน 2 คน ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 3 ประการ คือ 1.1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล 1.2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย ประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม 1.3) ควบคุมการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ 2) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย นายองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอาจแต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่เกิน 2 คน และหรือเลขานุการนายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 1 คน เป็นผู้ช่วยเหลือ นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ ดังนี้ 2.1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2.2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ 2.3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน

ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง 2.4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย ดังภาพที่ 2.5



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล. ปรับปรุงจาก

2.6.4 สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานที่ดูแลงานธุรการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ภายในสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำ เรียกว่าพนักงานส่วนตำบล เป็นบุคลากรหลักที่ทำงานให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล ถือเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ภายในสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีทั้งลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีลูกจ้าง โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจาก

ต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นการเข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

ในการจัดแบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีตำแหน่งปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน อบต. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 60/1 ได้บัญญัติให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิถุหมายกำหนด หรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

2. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งขึ้นแต่อย่างน้อยต้องมี

2.1 ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี มีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์

2.2 ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธา หรือนายช่างโยธามีภาระหน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจออกแบบและจัดทำโครงการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล การอนุมัติเพื่อดำเนินการตามโครงการที่ตั้งจ่ายจากเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.5 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.5.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 82) 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้ 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.5.2 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจแบ่งตามแหล่งที่มาได้ 3 ประเภท คือ

1) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค การพาณิชย์ 2) รายได้ที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บ จัดแบ่งให้และจัดเก็บเพิ่มเติมให้

หน่วยงานอื่นจัดเก็บให้ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บในจังหวัดนั้น
 หน่วยงานอื่นจัดแบ่งให้จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อกรประทาน
 บัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรประมง ค่าภาคหลวงค่าเนียมป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและ
 นิติกรรมที่ดิน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หน่วยงานอื่นจัดเก็บ
 เพิ่มเติมให้ได้แก่ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการ
 พนัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม 3) รายได้จากเงินกู้ตามมาตรา 83 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงิน
 จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหาร
 ส่วนตำบล

2.6.6 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายตามงบประมาณจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะคือ รายจ่าย
 งบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน (มาตรา 85)

2.6.6.1 รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพัน
 ต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่ 1) ค่าชำระเงินกู้และ
 ดอกเบี้ย 2) รายจ่ายตามข้อผูกพัน 3) เงินสำรองจ่าย 4) เงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลือ
 งบประมาณ 5) เงินช่วยค่าทำศพ

2.6.6.2 รายจ่ายตามแผนงาน หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียด หมวดรายจ่ายไว้ใน
 งานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ได้แก่ 1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง
 ประจำ 2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว 3) หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ 4) หมวดค่าสาธารณูปโภค
 5) หมวดเงินอุดหนุน 6) หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง 7) หมวดรายจ่ายอื่น ๆ

2.7 ข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร

2.7.1 ข้อมูลทั่วไป

ชุมพรแบ่งออกเป็น 8 อำเภอ 70 ตำบล 736 หมู่บ้าน 25 เทศบาล (2 เมืองในเขตเทศบาล 13 ตำบล
 ในเขตเทศบาล) การบริหารงานจะแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบซึ่งเป็น 1) การบริหารกลางประกอบด้วย 95
 หน่วยงานของรัฐสังกัดกระทรวงกลางที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัด 2) การบริหารงานจังหวัดและการ
 กำกับดูแลและการบริหารงานของ บริษัท มีการแบ่งออกเป็น 2 ระดับซึ่งเป็นระดับจังหวัด
 ประกอบด้วย 29 หน่วยงานราชการจังหวัดและระดับอำเภอประกอบด้วย 8 อำเภอ 70 ตำบล 736
 หมู่บ้าน 3) การบริหารท้องถิ่นประกอบด้วย 1 องค์กรบริหารส่วนจังหวัด, 2 เมืองในเขตเทศบาลเมือง
 25 เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 51

2.7.2 เศรษฐกิจ

สำหรับภาวะเศรษฐกิจรายได้ของจังหวัดส่วนใหญ่มาจากภาคเกษตร แหล่งที่สองของรายได้คือการพาณิชย์ทั้งปลีกและส่งและจากนั้นภาคอุตสาหกรรม ในปี ค.ศ. 2010 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดชุมพรถึง 55,421 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวอยู่ที่ประมาณ 108,589 ล้านบาท ครอบงำอันดับที่หกสำหรับ GPP ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ของไทย เกี่ยวกับภาคการเกษตรพืชเศรษฐกิจของจังหวัดชุมพร ได้แก่ ยางพาราปาล์มทุเรียนมะพร้าวและผลไม้อื่น ๆ ปศุสัตว์และประมงนำไปสู่เศรษฐกิจของจังหวัดได้เป็นอย่างดี ชายฝั่งจังหวัดชุมพรอยู่ที่ประมาณ 222 กิโลเมตรยาวจึง Fishrery เป็นสิ่งสำคัญมาก ระยะเวลาการตกปลาเป็นเวลา 7-9 เดือนยกเว้นจากเดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคมในขณะที่มันเป็นช่วงที่มรสุมและลมและกระแสน้ำทะเลมีความแข็งแกร่งมากเกินไปสำหรับการตกปลา นอกจากนี้จาก 15 กุมภาพันธ์ - 15 พฤษภาคมของทุกปีการประมงเป็นสิ่งต้องห้ามตามที่มันเป็นฤดูผสมพันธุ์ของปลา ส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมในชุมพรเป็นอุตสาหกรรมการเกษตรที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรในท้องถิ่นเช่นการกลั่นน้ำมันปาล์มอาหารทะเลแช่แข็งผลไม้แปรรูปน้ำผลไม้กระป๋อง ฯลฯ

2.7.3 พื้นที่และสถานที่ตั้ง

ชุมพรตั้งอยู่บนชายฝั่งตะวันออกของไทยในส่วนบนสุดของภาคใต้ของประเทศไทย มันอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณบนทางหลวงหมายเลข 498 กิโลเมตรไม่มี 4 (ถนนเพชรเกษม) และ 467 กิโลเมตรบนทางรถไฟสายใต้ มันเป็นจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดทางตอนใต้ที่สี่คือประมาณ 6,010 ตารางกิโลเมตร ตามสถานที่ตั้งของมันจากเมืองหลวงของไทยชุมพรเป็นจังหวัดแรกของภาคใต้ตอนบนของประเทศไทย มันตั้งอยู่บนชายฝั่งของอ่าวไทยไกลจากทิศเหนือไปทางทิศใต้มีความยาว 222 กิโลเมตร มันเส้นเขตแดนอำเภอใกล้เคียงและจังหวัดดังต่อไปนี้

ไปทางทิศเหนือ	อำเภอท่าแซะและอำเภอปะทิวจังหวัดชุมพรชายแดนอำเภอบางสะพานน้อยของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
ไปทางใต้	อำเภอละแมและอำเภอพะโต๊ะจังหวัดชุมพรชายแดนท่าชนะอำเภอของจังหวัดสุราษฎร์ธานี
ไปทางทิศตะวันออก	ปะทิว, เมือง, สวี, หุ่นตะโก, หลังสวน, ละแมและหัวเมืองชายแดนจังหวัดชุมพร อ่าวไทย
ไปทางทิศตะวันตก	อำเภอท่าแซะจังหวัดชุมพรชายแดนอำเภอกระบุรีจังหวัดระนองและสหภาพพม่า เมืองสวีและหลังสวนและอำเภอพะโต๊ะอำเภอของจังหวัดชุมพรชายแดนกระบุรี, ละอุ่น, อำเภอเมืองจังหวัดระนอง

2.7.4 ภูมิศาสตร์

ภูมิศาสตร์ทั่วไปของจังหวัดอธิบายว่าเป็นพื้นที่ยาวและแคบซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประการแรกทางทิศตะวันตกมีภูเขาและตะนาวศรีเทือกเขาซึ่งเป็นพรมแดนธรรมชาติ ประการที่สอง Flatland อุดมสมบูรณ์กลางทำหน้าที่เป็นพื้นที่การเกษตรที่สำคัญของจังหวัด Thirdly ตะวันออกเป็นที่ราบบนชายฝั่งของอ่าวไทย ชายหาดในชุมพรเป็นเชิงเส้นที่มีรูปทรงที่มีไม่กี่เส้นโค้งเป็นรูปตัว T ทะเลชายฝั่ง 222 กิโลเมตรยาวและความกว้างของพื้นที่จังหวัดประมาณ 36 กิโลเมตร

2.7.5 ภูมิอากาศ

ชุมพรตั้งอยู่ภายใต้อิทธิพลของลมตะวันตกเฉียงใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นผลให้มีเพียง 2 ฤดูกาลในชุมพร

2.7.5.1 ฤดูร้อนเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ถึงกลางเดือนพฤษภาคมมันเป็นเวลาของการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาลหลังจากที่ลมตะวันออกเฉียงเหนือลดลงในความแข็งแรง

2.7.5.2 ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่กลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนธันวาคม มันเป็นเวลาที่มีลมตะวันตกเฉียงใต้จากทะเลอันดามันหันไปเป็นมวลอากาศชื้นสูงและการเปลี่ยนแปลงที่จะเป็นลมตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งทำให้เกิดฝนตกหนัก ปริมาณน้ำฝนที่จะอยู่ที่ประมาณ 1,553-2,344 มิลลิเมตร อุณหภูมิเฉลี่ยในชุมพรอยู่ที่ประมาณ 27.3 องศาเซลเซียส อุณหภูมิที่สูงขึ้นโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 34.8 องศาเซลเซียสอุณหภูมิต่ำเฉลี่ยอยู่ที่ 21.6 องศาเซลเซียส ค่าเฉลี่ยของความชื้นสัมพัทธ์สูงเป็น 97% ค่าเฉลี่ยของความชื้นสัมพัทธ์ต่ำ 49% ความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ยตลอดทั้งปีเป็น 81%

2.7.6 แนวทางการพัฒนาจังหวัด

ศักยภาพของจังหวัดเช่นความมีชีวิตชีวาของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่สามารถได้รับการพัฒนาเพื่องานเกษตร, สถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติและวัฒนธรรมและประเพณีที่ควรจะนำมาใช้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน การใช้ประโยชน์รวมถึงพื้นที่ 4 ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์และสังคม, การท่องเที่ยว, การพัฒนาสินค้าเกษตรอุตสาหกรรมเกษตรและการตลาดและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขอทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานควรดำเนินการระดมความคิดในการกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ของการชุมพรภายใต้และในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลการตั้งค่าตำแหน่งยุทธศาสตร์ของจังหวัด 1) ในการพัฒนาคนและสังคมที่จะกลายเป็นสังคมที่มีคุณภาพที่ผู้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนมีความแข็งแรงปลอดภัยและความปลอดภัยและการพัฒนาไปสู่สังคมที่มีความรู้ 2) จะกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่มีวัฒนธรรมภาคใต้ที่ไม่ซ้ำกันและประเพณี 3) จะกลายเป็นแหล่งที่มาของสินค้าเกษตรอาหารปลอดภัยและอุตสาหกรรมเกษตรที่สะอาดและเทคโนโลยี 4) จะกลายเป็นแหล่งอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.8.1 งานวิจัยในประเทศ

เก่ง พุทธิอรุณ (2557, น. 90-91) ได้ศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 7 กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงปริมาณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 7 และเพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารภาครัฐแนวใหม่ทั้ง 4 ด้าน จำแนกตาม เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษาตำแหน่งหน้าที่การทำงาน ประสบการณ์ รายได้ต่อเดือน และส่วน/หน่วยงานที่สังกัด โดยศึกษาจากประชากรสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 7 จำนวน 176 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม แบบมาตราส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษาตำแหน่งหน้าที่การทำงาน ประสบการณ์ รายได้ต่อเดือน และส่วน/หน่วยงานที่สังกัด ค่าสถิติที่ใช้ในการศึกษา คือ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าความถี่ (Frequency) ค่าเฉลี่ย (\bar{X}) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ของสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 7 ค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับเห็นด้วย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน สามารถเรียงลำดับความคิดเห็นต่อการบริหารภาครัฐแนวใหม่จากค่าเฉลี่ยสูงสุดไปน้อยสุด ได้ดังนี้ คือ ด้านการมุ่งเน้นต่อผลสัมฤทธิ์ (เน้นผลการปฏิบัติงานมากกว่ากระบวนการทำงาน) มากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทน ด้านความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเองต่อประชาชนและสังคม และลำดับ น้อยที่สุดคือ ด้านการมุ่งความเป็นเลิศ คู่องค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรต่อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่าค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของบุคลากรเพศชายมากกว่าเพศหญิง ที่มีอายุอยู่ในช่วง 30 ปี ลงมามากกว่าช่วงอายุอื่น ที่มีสถานภาพหย่าร้างมากกว่าสถานภาพอื่น ที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่า ม. ปลายมากกว่าระดับการศึกษาอื่น ที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประเภทอำนวยการมากกว่าดำรงตำแหน่งอื่นที่มีช่วงประสบการณ์ช่วง 1-4 ปี มากกว่าช่วงประสบการณ์อื่น ที่มีรายได้ต่อเดือนช่วง 10,000 -20,000 บาท มากกว่าช่วงรายได้ต่อเดือนอื่น ที่สังกัดอยู่ในส่วน/หน่วยงานผู้อำนวยการสำนักงานมากกว่าที่สังกัดส่วน/หน่วยงานอื่น

ฟิลลิปส์ จิระประยูต (2556, น. 341-363) ได้ศึกษาการนำเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในหน่วยธุรกิจน้ำมัน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การวิจัยครั้งนี้มีที่มาจากผลการดำเนินงานที่ยอดเยี่ยมและการได้รับรางวัลระดับชาติและสากลมากมายของหน่วยธุรกิจน้ำมัน บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่สร้างความภาคภูมิใจและส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศโดยรวม

ความสำเร็จเหล่านี้ อาจมีผลมาจากการนำเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความสำเร็จในการนำเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ 2) ศึกษาความแตกต่างกันของความคิดเห็นของแต่ละสายงานต่อระดับความสำเร็จในการนำเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ 3) ศึกษาเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของหน่วยธุรกิจน้ำมัน 4) ศึกษาจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและอุปสรรคในการนำเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ และ 5) เสนอแนะแนวทางการนำเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ให้ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้นในอนาคต การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงสำรวจที่เน้นการวิจัยเชิงปริมาณและมีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วย ประชากรคือพนักงานในสังกัดหน่วยธุรกิจน้ำมัน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ 1) แบบสอบถามใช้รวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการสำรวจความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานในสังกัดหน่วยธุรกิจน้ำมัน 313 คน ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิอย่างเป็นสัดส่วน และ 2) แบบสัมภาษณ์ใช้รวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารระดับสูง 11 คน โดยเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเจาะจง สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบค่าที การทดสอบค่าเอฟ ด้วยวิธีการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว และการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุแบบขั้นตอน การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลแบบอุปนัย และการจำแนกชนิดข้อมูลอย่างเป็นระบบ ผลการวิจัยพบว่า 1) ระดับความสำเร็จในการนำเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 2) แต่ละสายงานของหน่วยธุรกิจน้ำมันมีความเห็นต่อความสำเร็จในการนำเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในหน่วยธุรกิจน้ำมันไม่แตกต่างกัน 3) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารคุณภาพ ความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อม และการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลเชิงบวกต่อความสำเร็จของหน่วยธุรกิจน้ำมัน รวมร้อยละ 83.7 4) จุดแข็งคือทัศนคติพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงปรับตัวได้ดี จุดอ่อนคือการสื่อสารไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและพนักงานรุ่นบุกเบิกไม่ค่อยปรับตัว โอกาสคือนโยบายรัฐสนับสนุน อุปสรรคคือนโยบายรัฐและกฎหมาย ไม่เหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจ และ 5) ข้อเสนอแนะคือควรศึกษา วิเคราะห์บูรณาการและประยุกต์ใช้เครื่องมือการบริหารจัดการในระยะเวลาที่เหมาะสมมีการประเมินผลอย่างเป็นระบบ สื่อสารสร้างความรู้ความเข้าใจ พัฒนาบุคลากรให้มีทัศนคติที่ดีและสร้างขวัญกำลังใจให้บุคลากรผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ 1) ควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารทรัพยากรมนุษย์บนพื้นฐานของสมรรถนะให้ครอบคลุมทุกองค์ประกอบอย่างมีประสิทธิภาพ 2) ควรมีระบบการบริหารจัดการที่เป็นลักษณะเฉพาะตามวิถีของ ปตท. (PTT's Way) ที่เหมาะสมกับบริบทและวัฒนธรรมองค์กร ไม่ซ้ำซ้อน ง่ายต่อการปฏิบัติ สร้างความได้เปรียบในการ

แข่งขันและเป็นองค์กรที่นำการเปลี่ยนแปลงได้อย่างยั่งยืน และ 3) ควรสร้างค่านิยมร่วมในการประยุกต์ใช้เครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้แก่บุคลากร

ทิพย์วรรณ จูมแพง (2555, น. 42-46) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานระดับเขตกระทรวงสาธารณสุข โดยสุ่มตัวอย่างข้าราชการ 290 คน แบบเป็นระบบ พบว่า บุคลากรรับรู้ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐ อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มี ผลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กับความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยรวมและรายด้าน คือ กลยุทธ์องค์กร (ก) โครงสร้างองค์กร (ข) ระบบงาน (ค) รูปแบบการบริหาร (ง) ทักษะบุคลากร (จ) และค่านิยมองค์กร (ฉ) มีผลต่อความสำเร็จรายด้านและโดยรวม โดยพบว่าปัจจัย (ฉ), (ก), (ค), (จ), (ข) ทำนายความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยรวมได้ร้อยละ 62.3 ทำนายความสำเร็จ ด้านการดำเนินการวิเคราะห์ ข้อมูลได้ร้อยละ 47.8 ทำนายความสำเร็จด้านการรายงานข้อมูลได้ ร้อยละ 36.7 ทำนายความสำเร็จด้านผลสัมฤทธิ์ ของการดำเนินการจัดการความรู้ได้ร้อยละ 45.1 ทำนายความสำเร็จด้านผลสัมฤทธิ์ของความร่วมมือในการดำเนินการตามแผนการปรับปรุงระบบการเรียนรู้ได้ร้อยละ 45.7 ทำนายความสำเร็จด้านการพัฒนาข้าราชการตามเป้าหมายตัวชี้ วัดได้ร้อยละ 32.9 ทำนายความสำเร็จด้านดำเนินการตามแผนพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการที่สร้างคุณค่ากระบวนการสนับสนุนได้ร้อยละ 39.7 ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญในเรื่องการสร้างค่านิยม รวมองค์กร กลยุทธ์ องค์กร ระบบงาน ทักษะบุคลากร และ โครงสร้างองค์กร ซึ่งจะช่วยผลักดันให้ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานระดับเขต ประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

สมชาย สุเทศ (2554, น. 331-338) ได้ศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการดำเนินตามนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม 2) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินตามนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม 3) เสนอแนวทางการพัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการแนวใหม่เพื่อการบริหารจัดการภาครัฐขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม โดยประชากรที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้นำชุมชน จำนวน 1,272 คน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ คือ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 300 คน โดยใช้สูตรของทาโร ยามาเน่และกำหนดความคลาดเคลื่อนเท่ากับ 5 เปอร์เซ็นต์ เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถาม มีระดับความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.9703 สถิติที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

การวิเคราะห์หัตถดอยพหุแบบขั้นตอน และการวิเคราะห์สหสัมพันธ์ และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล จำนวน 7 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 8 คน ข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้นำชุมชน จำนวน 7 คน เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยใช้เทคนิคแนะนำคนต่อไป (Snow Ball) โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสนทนากลุ่มผลการศึกษพบว่า 1) องค์ประกอบในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก โดย ด้านการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด และผลการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง โดยด้านเก่งมีค่าเฉลี่ยมากที่สุด 2) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยสรุปพบว่า ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมถึงพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความเป็นมืออาชีพในการทำงานและไม่นิยมเรียนรู้วิธีการทำงานใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน 3) แนวทางการพัฒนาตัวแบบการบริหารจัดการแนวใหม่ ดังนี้ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลควรต้องมีการพัฒนาพนักงานให้เป็นนักเรียนรู้ การกำหนดตัวชี้วัดในการทำงานที่สอดคล้องกับศักยภาพของตน การกำหนดกฎระเบียบที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบการทำงาน การให้ความสำคัญกับการทำงานแบบเครือข่าย และการเลือกใช้เครื่องมือทางการจัดการที่เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพัฒนาคุณภาพการทำงานให้สูงขึ้น และ 2) ประชาชนและภาคีเครือข่ายในพื้นที่นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลต้องให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคีเครือข่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นจนกระทั่งสามารถพึ่งพาตนเองได้

ธีรยุทธ์ เบ็ญลาเต๊ะ (2554, น. 96) ได้ศึกษาการนำกระบวนการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมของเทศบาลเมืองบ้านพรุ พบว่า เทศบาลเมืองบ้านพรุ และภาคี หุ่นส่วน ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลเมืองบ้านพรุ เทศบาลเมืองคอหงส์ เทศบาลตำบลบ้านไร่ เทศบาลตำบลพะตง องค์การบริหารส่วนตำบลพะตงและประชาชนในชุมชน ได้มีการกำหนดกลยุทธ์ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมเรื่องจัดการมูลฝอยแนวใหม่ซึ่งเริ่มต้นด้วยการจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อสำรวจความต้องการในการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม รวมวางตัวผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการเพื่อระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้ง 5 องค์กรและจัดทำประชาพิจารณ์ในพื้นที่ที่มี ผลกระทบเรื่องการจัดการขยะ นำเอาความ – ตกลงร่วมกันนำเสนอผู้มีอำนาจคือ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเพื่อพิจารณาให้การสนับสนุนซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณในเวลาต่อมา เมื่อได้รับการสนับสนุนแล้วเทศบาลเมืองบ้านพรุ จึงได้กำหนดโครงสร้างองค์กร ขับเคลื่อนการดำเนินงานซึ่ง ประกอบด้วย

คณาจารย์และประชาชนร่วมกันจัดทำวิสัยทัศน์ที่มีข้อความและเป้าหมายของ “การบริหารสิ่งแวดล้อมอย่างมีคุณค่ารักษาไว้เพื่อชุมชนการจัดการสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืน มีการกำหนดพันธกิจเรื่องการลดปริมาณขยะ ภาค 3 ภาคส่วน มีการรวมทำข้อกำหนดการดำเนินงานและการปฏิบัติงานเป็นคู่มือการปฏิบัติงานจากการดำเนินการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความพึงพอใจและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน อันเนื่องมาจากรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการมีข้อร้องเรียนเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมของประชาชน เกิดการทำงานในลักษณะ เป็นทีมเวิร์กและเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การปฏิบัติ งานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและที่สำคัญเกิดการจัดการที่แตกต่างจากเดิม คือ เป็นรูปแบบการจัดการแบบมีส่วนร่วม คือร่วมคิดร่วมทำและรวมประโยชน์

ปริญญา ใจเถิง (2553, น. 129-133) ได้ศึกษาเรื่องการศึกษาระดับความสำเร็จของการบริหารการปฏิบัติราชการตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ของโรงเรียนบ้านห้วยไคร้ อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของการบริหารการปฏิบัติราชการตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อการบริหารผลการปฏิบัติราชการตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) 5 ขั้นตอนของโรงเรียนบ้านห้วยไคร้ อำเภอเทิง จังหวัดเชียงราย ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้อำนวยการ โรงเรียนและครูสายปฏิบัติการสอนจำนวน 17 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย แบบสอบถามระดับความสำเร็จของการบริหารการปฏิบัติราชการแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แบบสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อการบริหารผลการปฏิบัติราชการตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) 5 ขั้นตอนของโรงเรียน วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แล้วนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบคำบรรยายและประเด็นการสนทนากลุ่ม เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาตามบทสนทนาของครูผู้ให้ข้อมูลเป็นตอน ๆ ต่อจากข้อมูลเชิงปริมาณได้ตารางของแต่ละขั้นตอน ผลการศึกษา พบว่า ระดับความสำเร็จของการบริหารการปฏิบัติราชการตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ของโรงเรียนบ้านห้วยไคร้ ภาพรวมความสำเร็จ การปฏิบัติราชการตามตัวชี้วัด 4 มิติ อยู่ในระดับมาก โดยมิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการและมิติด้านพัฒนาองค์กร มีความสำเร็จอยู่ในระดับมากทุกมิติ มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการมีความสำเร็จตามตัวชี้วัดอยู่ในระดับมากทุกข้อ ได้แก่ ตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจ และตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติราชการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มีความสำเร็จอยู่ในระดับมากทุกข้อ ได้แก่ ระดับความสำเร็จของตัวชี้วัดมิติด้านคุณภาพ

การให้บริการ และระดับความสำเร็จของความพึงพอใจของครูต่องาน 4 ฝ่าย มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ มีความสำเร็จอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ระดับความสำเร็จของตัวชี้วัดมิติด้านประสิทธิภาพของ การปฏิบัติราชการ (ระบบการประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา) และมิติที่ 4 มิติด้านพัฒนาองค์กร มีความสำเร็จอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ตัวชี้วัดมิติด้านพัฒนาองค์กร

ความคิดเห็นที่มีต่อการศึกษาคำบริหารผลการปฏิบัติราชการตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) 5 ขั้นตอนของโรงเรียน มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนและการกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติราชการ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ดังนี้ กำหนดปัจจัยวัดความสำเร็จของงาน และมาตรฐานผลงาน ที่สามารถวัด/ประเมินได้ และกำหนดผลงานพื้นฐานที่ผู้ปฏิบัติงานต้องทำให้สำเร็จ คือ การจัดทำแผนปฏิบัติราชการของครูแต่ละคน มีการปฏิบัติที่ยังไม่ได้ปฏิบัติ ได้แก่ กำหนดแผนปฏิบัติราชการรายบุคคล และการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการเป็นรายบุคคล

ขั้นตอนที่ 2 การติดตาม มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกข้อ ได้แก่ การนิเทศ/การติดตาม การดำเนินงานตาม โครงการ/งานที่รับผิดชอบ การตรวจวัดความสำเร็จของการดำเนินงานตามโครงการ (เปรียบเทียบความสำเร็จกับเป้าหมาย) การรายงานผลการดำเนินงานตามโครงการ/งาน ที่รับผิดชอบ และการประชุมปรึกษาหารือเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของคณะครูทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนา มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกข้อ ดังนี้ 1. ผลสัมฤทธิ์ของงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีระดับการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกข้อ ได้แก่ ระดับการปฏิบัติเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของงานการบริหารงบประมาณ ระดับ การปฏิบัติผลสัมฤทธิ์ของงานบริหารงานทั่วไป ระดับการปฏิบัติเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของงาน การบริหารงานบุคลากร และระดับการปฏิบัติเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของงานการบริหารงานวิชาการ พฤติกรรมการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ มีระดับ การปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ได้แก่ ระดับการปฏิบัติพฤติกรรมกรปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงบประมาณ ระดับการปฏิบัติเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของงานการบริหารงานวิชาการ และระดับการปฏิบัติพฤติกรรมกรปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคลากร ตามลำดับ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ระดับการปฏิบัติพฤติกรรมกรปฏิบัติงาน ของผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานทั่วไป

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการใน 4 มิติ มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกข้อ ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ และมิติที่ 4 ด้านพัฒนาองค์กร

ขั้นตอนที่ 5 การให้รางวัล มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกข้อ ได้แก่ ระดับการปฏิบัติ การให้รางวัล และระดับการปฏิบัติกรให้รางวัลบุคลากร ตามลำดับ ข้อเสนอแนะต่อการบริหารผลการปฏิบัติราชการตามแนวการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนและการกำหนดเป้าหมาย

ผลการปฏิบัติราชการ ชั้นตอนนี้ มีการวางแผนร่วมกัน ร่วมมือกันทำดีมากทุกชั้นตอน ยกเว้นการ จัดทำคำรับรองรายบุคคลเท่านั้น ที่ยังไม่ได้ทำควรดำเนินการให้ครบถ้วน ชั้นตอนที่ 2 การติดตาม ควร จะมีปฏิทินการติดตามงาน นิเทศงานให้ชัดเจนในรอบปี มีตัวชี้วัด หรือตัวบ่งชี้ของทุกฝ่ายงานที่ ชัดเจน เป็นมาตรฐานเดียวกัน ชั้นตอนที่ 3 การพัฒนาผลสัมฤทธิ์ของงานและพฤติกรรมกาปฏิบัติงาน ของผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คาดหวังไว้ ในชั้นตอนนี้ สิ่งที่สำคัญที่ทำให้งานประสบผลสำเร็จ คือ กำลังใจ ความไว้วางใจ ตลอดจนความเอื้ออาทร และความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน ระหว่าง ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์กร และสิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้ คือ งบประมาณ หรือเงิน ชั้นตอนที่ 4 การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการใน 4 มิติ การจัดทำคำ รับรองฯ ของครุราชบุคคล ควรจะเน้นให้ครูลงมือทำกันอย่างจริงจัง มีการนิเทศ ติดตาม ประเมินผล อย่างสม่ำเสมอ มีการแบ่งหน้าที่ปฏิบัติให้แก่บุคลากรได้รับผิดชอบเท่า ๆ กันตาม ความถนัด และ ความเหมาะสม ชั้นตอนที่ 5 การให้รางวัล ในชั้นตอนนี้ น่าจะนำผลงานครูที่ปฏิบัติงานดีเด่น เช่น ระดับเขตพื้นที่มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการให้รางวัลด้วยและควรมีการจัดให้มีการยกย่องชมเชย

ฉันทกร คล่องสืบข่าว (2553, น. 82-85) ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง ความเป็นไปได้ในการ ประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดตราด มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะศึกษาถึง ความเหมาะสมในการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนแนวทางการประยุกต์และปัจจัยที่มีผลต่อการนำหลักการ ดังกล่าวมาใช้ในการบริหารท้องถิ่น การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงประยุกต์โดยการนำข้อมูลเชิงปริมาณ มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูล ในเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้มี 3 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชน อายุ 18 ปีขึ้นไป ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานท้องถิ่น ปรากฏผลการศึกษาคั้งนี้ กลุ่มที่ 1 คือ ประชาชน อายุ 18 ปีขึ้นไปที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหาร ส่วนตำบลที่ตกเป็นตัวอย่าง จำนวน 390 คน โดยใช้วิธีการสุ่มเลือกตัวอย่างแบบหลายชั้นตอน และใช้ แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในขั้นพื้นฐาน แต่ความสนใจ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีสัดส่วนที่น้อย มาก แต่ส่วนใหญ่ก็ยังมีเพียงพอในต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนใหญ่ ไม่เห็นด้วยกับการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น ด้วย เหตุผลที่ว่าปัจจุบันท้องถิ่นเองก็ดำเนินการได้ดี และเกรงว่าหากมีการนำหลักการบางหลักการมาใช้ในการ บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจะทำให้ประชาชนต้องเสียค่าบริการแพงขึ้นในขณะที่ คุณภาพการบริหารอาจจะไม่ดีขึ้น กลุ่มที่ 2 เป็นกลุ่มผู้ที่ทำหน้าที่บริหารงานขององค์การบริหารส่วน

ตำบล ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารงานส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธา หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตกเป็นตัวอย่าง จำนวน 20 คน โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าผู้บริหารส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐพอสมควร และส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการนำหลักการประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก็ยังมีความห่วงกังวลในประเด็นของการทุจริตคอร์ปชั่น เนื่องจากอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมีมากขึ้น และกลุ่มที่ 3 ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานของท้องถิ่น จำนวน 4 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าระบบการบริหารงานภาครัฐเดิมนั้น ยังมีความเหมาะสมกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเห็นว่าความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นผลมาจากตัวบุคคลมากกว่าระบบ แต่ส่วนใหญ่ก็ให้ข้อเสนอแนะว่าการบริหารจำเป็นต้องนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทศนคติที่ดีและถูกต้องให้กับทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริหาร พนักงาน และประชาชนผู้รับบริการ เพื่อให้การนำหลักการบริหารดังกล่าวมาใช้ บังเกิดผลดีต่อการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐบางแนวทางมาทำการศึกษาวิเคราะห์เท่านั้น เนื่องจากการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีแนวทางที่หลากหลาย ผู้วิจัยจึงมีความจำเป็นต้องนำเฉพาะแนวทางที่คาดว่าจะมีความเป็นไปได้ ในการนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มาทำการศึกษาวิจัยเท่านั้น การศึกษาครั้งนี้จึงยังไม่ครอบคลุมในทุกแนวทางของหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นเพื่อให้ครอบคลุมในทุกเนื้อหาสาระจึงสมควรแก่การนำไปศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคต

วรรณะ ท้าวเพชร (2553, น. 73-75) ได้ศึกษาเรื่อง กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสอดคล้องตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และเพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสอดคล้อง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดเพชรบูรณ์ จากการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาและในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล คือเรื่องบุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำแผน การจัดทำแผนไม่ได้มาจากปัญหาที่แท้จริงของประชาชน และจำนวนโครงการในแผนพัฒนาตำบลมีมากเกินไป ประชาชนไม่เห็นความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ส่วนใหญ่คนที่เข้าร่วมประชามจะเป็นผู้สูงอายุและเด็ก 2) แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ควรพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน รับผิดชอบต่อความคิดเห็น และการสร้างความพึงพอใจของประชาชน การจัดทำแผนพัฒนาตำบล ต้องมาจากปัญหาและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น และกำหนดแนวทางที่ชัดเจน การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถประกาศใช้แผนที่ผ่านการเห็นชอบจากอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และผ่านกระบวนการประชาคมแล้ว ควรจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนโดยตรง องค์การบริหารส่วนตำบลควรจัดงบประมาณสนับสนุนเวทีประชาคมและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การจัดระบบสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนาตำบล จัดให้มีอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ ควรแต่งตั้งหน่วยงานอิสระเป็นผู้ติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาระหว่างดำเนินการ และหลังการเสร็จสิ้นดำเนินการ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาแก้ไขปรับปรุงให้เกิดผลดีมีประสิทธิภาพ

พรรณปรีชา อ้นประวัตติ (2553, น. 70-78) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาประสิทธิผลในการนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ไปใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย 2) เปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลในการนำ การบริหารภาครัฐแนวใหม่ ไปใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย 3) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคการในนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ไปใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย 4) ศึกษาแนวทางการนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ประชาชนที่มารับบริการงานด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย ในช่วงวันที่ 15 มิถุนายน-15 เมษายน 2554 เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 คนโดยวิธี การสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว และการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยโดยวิธี LSD ผลการศึกษาพบว่า 1) ประสิทธิภาพในการนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ไปใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยอยู่ในระดับมาก 2) กลุ่มตัวอย่างที่มี เพศ อายุ ระดับการศึกษาต่างกันมี ความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลในการนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ที่ระดับ 0.05 และกลุ่มตัวอย่างที่มี อาชีพและรายได้ต่างกันมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลการนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ไปใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยไม่ แตกต่างกัน (3)การนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ไปใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยประสบกับปัญหาและอุปสรรคในด้านกระบวนการให้บริการมี ขั้นตอน

มากขึ้นไปเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมี พฤติกรรม หลีกเลี่ยงการให้บริการแก่ผู้มาติดต่อราชการ (4)แนวทางพัฒนาการนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ไป ใช้ในงานบริการประชาชนด้านทะเบียนที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย ได้แก่ หน่วยงานควร ปรับลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการให้บริการเพิ่มมากขึ้น และหน่วยงานควรฝึกอบรมในด้านจิตสำนึกในการให้บริการและมีมาตรการจูงใจบุคลากรให้มี จิตสำนึกในการให้บริการที่สำคัญ ประสิทธิภาพ ผลการให้บริการทะเบียนที่ดิน จังหวัดสุโขทัย

สุวิทย์ มุกดาภิรมย์ (2553, น. 84 - 87) ได้ศึกษารูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่ การศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่ การศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไป ปฏิบัติทุกองค์ประกอบ โดยบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาในปัจจุบันมีรูปแบบการบริหารอย่างไร มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องเป็นไป ตามแนวคิด ทฤษฎีขององค์การและมืองค์ประกอบหลัก ดังนี้

- 1) วัตถุประสงค์ของเขตพื้นที่การศึกษาพบว่า มีการบริหารจัดการที่กำหนดวัตถุประสงค์และมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานโดยมีการกำหนดตัวชี้วัด มีการวัดผลการปฏิบัติงานที่ตรวจสอบได้ มีการ บริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ของหน่วยงานมีการพัฒนาให้ผู้เรียนมีคุณภาพตาม มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐาน ทำหน้าที่กำกับ ดูแลสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่ ประสาน ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาเมืองคัลณะบุคคลมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และมี บทบาทหน้าที่ในการรองรับการกระจายอำนาจ
- 2) มีการแบ่งงานเพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้กับบุคลากรในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างชัดเจน มีการแบ่งงานตามลักษณะกลุ่มงานและ งานตามโครงสร้างที่กฎหมายกำหนด มีรูปแบบลักษณะการบริหารที่จัดเป็นกลุ่มงานหรือลักษณะงาน ที่เกี่ยวข้องและมีการพิจารณาจัดบุคคลตามความรู้ความสามารถความถนัด เป็นไปตามมาตรฐาน ตำแหน่งและมาตรฐานการปฏิบัติงาน
- 3) มีการบังคับบัญชา มอบอำนาจและกระจายอำนาจให้เป็นไป ตามกฎหมายการศึกษา มีการกำหนดการบังคับบัญชาของหน่วยงาน มีการกำหนดการปฏิบัติงานเพื่อ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและมีการมอบอำนาจให้รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือ หัวหน้ากลุ่มและผู้ปฏิบัติงานได้ตัดสินใจที่มากขึ้น
- 4) มีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ มีการทบทวน บทบาทอำนาจหน้าที่ของเขตพื้นที่การศึกษาว่าเป็นหน่วยงานดำเนินงานตามกฎหมายปฏิบัติงานตาม อำนาจหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพเป็นไปตามกฎหมายการศึกษาและกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้อง มีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับบุคลากรและผู้เกี่ยวข้อง มีการกำหนดกรอบ ระยะเวลาดำเนินงานตามปีงบประมาณกำหนดตัวชี้วัดประเมินผลการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด และมีระบบการติดตามประเมินผลและรายงานผลตามปีงบประมาณ
- 5) มีการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไป ตามกฎหมายการศึกษาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมีการรวบรวมกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คู่มือการ

ปฏิบัติงานกำหนดกลุ่มงาน และผู้รับผิดชอบให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ มีการจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงานที่ชัดเจน หรือนำผลการดำเนินงานไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นเน้นสร้างความพึงพอใจให้ผู้รับบริการมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการมีทางเลือกในการรับบริการ มีการประเมินและติดตามผลที่เป็นระบบ มีมาตรฐาน มีการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบบริหารงบประมาณที่มีการจัดระบบการเงินและบัญชีที่สามารถตรวจสอบได้และมีการพัฒนาบุคลากรอย่างสม่ำเสมอ 6) มีการกำหนดให้บุคลากร ทั้งบุคคลภายนอกและผู้เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศึกษาโดยทำหน้าที่เป็นกรรมการในองค์กรคณะบุคคลระดับต่าง ๆ ร่วมประชุมสัมมนาแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการศึกษา มีการเสนอความต้องการให้หน่วยงานราชการทราบ มีการสร้างแรงจูงใจ เน้นความโปร่งใสในการจัดการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษา มีองค์กรคณะบุคคลมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และมีกิจกรรมยกย่องเชิดชูเกียรติ 7) มีการบริหารจัดการที่มีการประสานงานการสร้าง ความสัมพันธ์ การกำหนดรูปแบบกระบวนการทำงานที่เป็นระบบ มีการบูรณาการงานที่หลากหลายให้บรรลุเป็นนโยบายเดียว และมีการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณหรือคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ 8) ระบบที่มีการเปลี่ยนแปลง พบว่ามีระบบการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผลการดำเนินงานมีคุณภาพสูงขึ้น มีการบริหารเชิงระบบ บริหารงานตามสถานการณ์ บริหารงานโดยสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงต่อกันเช่นการปฏิบัติงาน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านวิชาการงบประมาณบริหารงานบุคคล และบริหารทั่วไป มีการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการประจำปีตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ มาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีการกำหนดการบริหารที่มุ่งสู่คุณภาพความสำเร็จของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาที่มีคุณภาพตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ควรมีรูปแบบการบริหารเป็นอย่างไรมีองค์ประกอบทั้งสิ้น 8 ส่วนคือ 1) วัตถุประสงค์ของเขตพื้นที่การศึกษาพบว่า ทุกข้อ มีความเหมาะสมและมีข้อเสนอกำหนดวิธีการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายเพิ่มมากขึ้นกำหนดวิธีจัดทำแผนปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เป็นระบบ การบริหารงบประมาณและบุคลากรที่มีการกระจายอำนาจการปฏิบัติงานให้มากขึ้น และกำหนดวิธีการดำเนินงานโดยอาจต้องอาศัยกฎหมาย ระเบียบที่ชัดเจนเกิดผลทันที 2) การจัดแบ่งงานและความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง พบว่า ทุกข้อ มีความเหมาะสมและมีข้อเสนอ วิธีการพัฒนาบุคลากรให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและรูปแบบการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทุกคนในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอย่างจริงจังและการทบทวนบทบาทหน้าที่เป็นประจำทุกปี 3) การบังคับบัญชา พบว่า ทุกข้อ มีความเหมาะสมและมีข้อเสนอการจัดระบบการประสานกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และจังหวัด การกำหนดวิธีการตัดสินใจ ที่ถูกต้องหรือการใช้อำนาจหน้าที่การบังคับบัญชา และกำหนดภารกิจเพื่อรองรับการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจ 4) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบพบว่า ทุกข้อมี

ความเหมาะสมและข้อเสนอ การกำหนดงานในจังหวัดและกลุ่มจังหวัดวิธีการประสานกับหน่วยอื่น ๆ ในฐานะผู้แทนกระทรวง ศึกษาธิการในจังหวัด การกำหนดเน้นภารกิจของเขตพื้นที่การศึกษา โดยเฉพาะการพัฒนางานวิชาการเช่น การยกระดับผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และการกำหนดความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วน ได้ส่วนเสีย 5) การปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ พบว่าทุกข้อมีความเหมาะสมและข้อเสนอการกำหนดวิธีปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายโดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับพัสดุและการเงิน การกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่ชัดเจนถูกต้องเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มีการกำหนดระยะเวลา ความรวดเร็ว แม่นยำ โปร่งใสในการดำเนินงานและการรองรับการเปลี่ยนแปลงจากการมอบอำนาจและกระจายอำนาจ 6) การมีส่วนร่วม และแรงจูงใจ พบว่าทุกข้อ มีความเหมาะสมและข้อเสนอการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรคณะบุคคลคณะกรรมการ โดยใช้ระบบตัวแทนและการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน มีการประชุมชี้แจงเปิดโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีการประชาสัมพันธ์อย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง 7) ระบบที่มีการประสานสัมพันธ์ต่อกันพบว่า ทุกข้อ มีความเหมาะสมและข้อเสนอการกำหนดวิธี การปฏิบัติงานของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่เน้นการให้บริการมากกว่าแสวงผลกำไร มีการกำหนดประเด็นที่ทำให้ประชาชนและองค์กรคณะบุคคลมีส่วนร่วมและสร้างระบบการประสานงาน มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานและบุคคลทุกระดับ 8) ระบบที่มีการเปลี่ยนแปลง พบว่า ทุกข้อมีความเหมาะสมและข้อเสนอการกำหนดเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงหรือการสร้างกระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลในทางที่ดีขึ้นการร่างรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ได้หรือไม่จากข้อมูลเกี่ยวกับความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติของการร่างรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ พบว่า ผู้บริหาร การศึกษาและผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่การศึกษา มีความเห็นว่าองค์ประกอบของร่างรูปแบบการบริหารจัดการเขตพื้นที่การศึกษาตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ปรากฏผล ดังนี้ 1. ด้านวัตถุประสงค์ของเขตพื้นที่การศึกษา จำนวน 8 ข้อพบว่า มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อทดสอบ ความแตกต่างพบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณารายข้อพบว่าไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 8 ข้อ 2) ด้านการแบ่งงานและความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง จำนวน 6 ข้อ พบว่า มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติมีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อทดสอบความแตกต่าง พบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 1 ข้อและไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 5 ข้อ 3) ด้านการบังคับบัญชา มี จำนวน 5 ข้อ พบว่ามีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการ

นำไปปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมากและเมื่อทดสอบความแตกต่าง พบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 1 ข้อ และไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 4 ข้อ 4) ด้านอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมีจำนวน 10 ข้อ พบว่า มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อทดสอบความแตกต่าง พบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 2 ข้อและไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 8 ข้อ 5) ด้านการปฏิบัติงานตามกฎหมายระเบียบการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ มีจำนวน 9 ข้อ พบว่า มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติและความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมากและเมื่อทดสอบความแตกต่าง พบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 4 ข้อและไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 5 ข้อ 6) ด้านการมีส่วนร่วม และแรงจูงใจ มีจำนวน 10 ข้อ พบว่า มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อทดสอบความแตกต่างพบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 3 ข้อและไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 7 ข้อ 7) ด้านระบบที่มีการประสานสัมพันธ์ต่อกันมีจำนวน 10 ข้อ พบว่า มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อทดสอบความแตกต่าง พบว่าโดยรวมไม่แตกต่างกันอย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 2 ข้อ และไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 8 ข้อ 8) ด้านระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงมี จำนวน 12 ข้อ มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ มีค่าเฉลี่ยโดยรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อทดสอบความแตกต่าง พบว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 จำนวน 4 ข้อและไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 มี จำนวน 8 ข้อ

ประโยชน์ ส่งกลิ่น (2551, น. 181-185) ได้ศึกษาเรื่อง การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ, น. กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์ โดยการวิจัยครั้งนี้วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ คือเพื่อศึกษาการดำเนินการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management, NPM) ในประเทศไทยและสิงคโปร์ โดยการศึกษามุ่งเน้นใน 2 ประเด็น คือ 1) ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และ 2) เนื้อหาและ

กระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้งสองประเทศ โดยกรอบเวลาของการศึกษาอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 ในกรณีประเทศไทย และในช่วงปี 1990-2004 (พ.ศ. 2533-2547) ในกรณีประเทศสิงคโปร์ วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจากกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรีและโครงการปฏิรูปของรัฐบาล เป็นต้น รวมทั้งหนังสือ บทความวิชาการ และงานวิจัย ผลจากการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ ในกรณีของประเทศไทยและกรณีของประเทศสิงคโปร์ โดยกรณีของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่ามียุทธศาสตร์อยู่ 3 ประการ ที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของชนชั้นนำ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ในส่วนของการวิจัยประการที่สองในกรณีของประเทศไทย จากการศึกษาการนำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3 ประการ มาปฏิบัติ ได้แก่ การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centered Management) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) พบว่าประเทศไทยได้มีการนำองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้ง 3 ประการ มาใช้อย่างชัดเจน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้มีการแปลงไปสู่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และการนำมาใช้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในกรณีของประเทศสิงคโปร์ ผลจากการศึกษาชี้ว่ามีปัจจัยหลักอยู่ 3 ประการ ที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ การรักษาศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศ และการตัดสินใจของชนชั้นนำ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร สำหรับในส่วนของคำถามการวิจัยประการที่สองในกรณีของประเทศสิงคโปร์ จากการศึกษาการนำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3 ประการ มาปฏิบัติ ได้แก่ การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พบว่า ประเทศสิงคโปร์ได้มีการนำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้ง 3 ประการ มาใช้อย่างชัดเจน แนวคิดเหล่านี้ได้มีการแปลงไปสู่โครงการปฏิรูปต่าง ๆ ของรัฐบาลจำนวนมาก โดยเริ่มเข้าสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายในสมัยรัฐบาลลีควนยู และการนำมาปฏิบัติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในสมัยรัฐบาลนายโก๊ะจ๊กตง การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบของการปฏิรูปในประเทศไทยและสิงคโปร์มีความคล้ายคลึงกันอย่างมากใน 3 แง่ คือ 1) รัฐบาลของทั้งสองประเทศไม่เพียงแต่มุ่งเน้นที่สิ่งนำเข้าและกระบวนการเท่านั้น แต่ยังมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์อีกด้วย โดยภาครัฐได้มีการกำหนดผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน รวมทั้งการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้อย่างกว้างขวาง 2) รัฐบาลทั้งสองประเทศไม่เพียงแต่มุ่งเน้นในสิ่งที่รัฐบาลต้องการจะทำเท่านั้น แต่ยังมุ่งเน้นในการให้

ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนอีกด้วย โดยภาครัฐได้หันมาให้ความสำคัญกับการให้บริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น และ 3) รัฐบาลทั้งสองประเทศไม่เพียงแต่มุ่งเน้นในการจัดหาและแจกจ่ายสินค้าและบริการด้วยตนเองเท่านั้น แต่ยังมุ่งเน้นให้มีการถ่ายโอนหน้าที่ดังกล่าวไปสู่ภาคเอกชนอีกด้วย โดยภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของตนจากการเป็นผู้ผลิตและผู้ให้บริการโดยตรงไปสู่บทบาทของผู้อำนวยความสะดวกมากขึ้น ผู้วิจัยได้เสนอแนะว่าประเด็นที่ควรจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปก็คือ การนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในองค์กรระดับต่าง ๆ เช่น ในระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถมองเห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในองค์กรแต่ละระดับให้ชัดเจนขึ้น นอกจากนี้การใช้วิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกของการปฏิรูปได้มากขึ้น และการเพิ่มจำนวนตัวแปรของการศึกษาจะเป็นการขยายขอบเขตของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้กว้างขวางและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น ตัวแปรทางด้านบทบาทของข้าราชการประจำ ระบบการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและประชากร เป็นต้น

อำมร เชาวลิต (2550, น. 195-201) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการภารกิจกระทรวงแรงงานตามนโยบายภาครัฐแนวใหม่กับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้สู่ทศวรรษหน้า การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) แนวคิดที่เป็นสาระสำคัญของหลักการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้จากกรอบแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการประยุกต์ใช้ในเรื่อง การบริหารจัดการภารกิจกระทรวงแรงงาน ตามนโยบายภาครัฐแนวใหม่ กับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้สู่ทศวรรษหน้า 2) ความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจกระทรวงแรงงาน ในด้านการจัดองค์การ การกำหนดนโยบาย การอำนวยความสะดวก การส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และการประกันความมั่นคงในการทำงานกับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ในด้านการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ การจัดการองค์ความรู้ขององค์การ สมรรถนะของทรัพยากรบุคคล การบริหารระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการประเมินองค์ความรู้ขององค์การ 3) วิเคราะห์ผลการศึกษาวิจัยการบริหารจัดการภารกิจกระทรวงแรงงานตามนโยบายภาครัฐแนวใหม่กับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้สู่ทศวรรษหน้า จากการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการกระทรวงแรงงานกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 2,014 คน สุ่มจากประชากร 10,383 คน ประกอบด้วยเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม เครื่องมือการวิเคราะห์ข้อมูล คือ สถิติเชิงพรรณนา โดยใช้การแจกแจงความถี่ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติเชิงอนุมาน คือ สหสัมพันธ์ Canonical Correlation Analysis ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้น กับ ตัวแปรตาม เพื่อทดสอบสมมติฐานหาความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจกระทรวงแรงงานกับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ผลการวิจัยพบว่า 1) กระทรวง

แรงงานสามารถนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาภารกิจ กระทรวงแรงงานสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ได้อย่างเป็นรูปธรรมในระดับหนึ่งโดยข้าราชการ กระทรวงแรงงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ มีความเห็นเกี่ยวกับภารกิจกระทรวงแรงงานใน ภาพรวมในระดับปานกลาง การสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ภาพรวมในระดับปานกลาง ร้อยละ 67.0 รองลงมาในระดับสูง ร้อยละ 29.8 ระดับต่ำ ร้อยละ 3.2 2. ความสัมพันธ์ระหว่างภารกิจกระทรวงแรงงาน กับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้โดยพิจารณาแต่ละด้านดังนี้ 1) ความสัมพันธ์ที่อยู่ในระดับสูง ได้แก่ การกำหนดนโยบายโดยการเมืองมีความสัมพันธ์กับการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ ด้านการ วางแผนความรู้ ร้อยละ 32.2 การประกันความมั่นคงในการทำงาน ด้านการกำหนดมาตรฐานแรงงาน มีความสัมพันธ์กับกระบวนการจัดการความรู้ ร้อยละ 31.3 การแรงงานสัมพันธ์ มีความสัมพันธ์กับ ด้านยุทธศาสตร์การจัดการความรู้ ร้อยละ 52.0 ด้านการวิเคราะห์ความรู้ ร้อยละ 88.3 การประกันความ มั่นคงในการทำงาน ด้านแรงงานสัมพันธ์มีความสัมพันธ์กับการบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบ สนับสนุนการตัดสินใจ ร้อยละ 99.2 การสวัสดิการแรงงาน ร้อยละ 86.5 2) ความสัมพันธ์ที่อยู่ในระดับ ปานกลาง ได้แก่ การประกันความมั่นคงในการทำงาน ด้านการสร้างทุนความรู้ในองค์กร ร้อยละ 47.0 การคุ้มครองสิทธิแรงงาน มีความสัมพันธ์กับการวิเคราะห์ความรู้ ร้อยละ 65.0 การประกันความมั่นคง ในการทำงาน ด้านการแรงงานสัมพันธ์ มีความสัมพันธ์กับสมรรถนะของทรัพยากรบุคคลใน หน่วยงาน ร้อยละ 48.6 ด้านการบริหารระบบสารสนเทศสำนักงาน ร้อยละ 58.5 ด้านการประมวลผล และรายงาน ร้อยละ 78.0 ด้านระบบสนับสนุนการตัดสินใจ ร้อยละ 35.4 3) ความสัมพันธ์ที่อยู่ใน ระดับต่ำ ได้แก่ การกำหนดทิศทางองค์กร และการประกันความมั่นคงในการทำงาน ด้านการแรงงาน สัมพันธ์ มีความสัมพันธ์กับการกำหนดแผนผังความรู้ ร้อยละ 46.9 ด้านปัจจัยความสำเร็จในการสร้าง ความรู้ ร้อยละ 57.7 ด้านการสร้างทุนความรู้ในองค์กร ร้อยละ 47.0 การประกันความมั่นคงในการ ทำงาน ด้านการคุ้มครองสิทธิด้านแรงงาน มีความสัมพันธ์กับการจัดการองค์ความรู้ขององค์กร ด้าน ความเข้าใจธรรมชาติของความรู้ ร้อยละ 65.2 การกำหนดนโยบาย ด้านการกำหนดนโยบายโดย การเมือง มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจธรรมชาติของความรู้ ร้อยละ 26.4 การอำนวยความสะดวก ด้านการ จัดสรรทรัพยากรมีความสัมพันธ์กับการวิเคราะห์ความรู้ ร้อยละ 38.7 สมรรถนะของทรัพยากรบุคคล ด้านสมรรถนะในระดับองค์กร มีความสัมพันธ์กับการประกันความมั่นคงในการทำงาน ด้านการ แรงงานสัมพันธ์ ร้อยละ 36.2 ด้านการคุ้มครองสิทธิด้านแรงงาน ร้อยละ 29.9 สมรรถนะของทรัพยากร บุคคล ในหน่วยงาน มีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิด้านแรงงาน ร้อยละ 38.3 การส่งเสริมขีด ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีความสัมพันธ์กับการบริการ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านระบบสารสนเทศสำนักงาน ร้อยละ 23.0 ด้านการประมวลผลและ รายงาน ร้อยละ 30.5 การกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีความสัมพันธ์กับระบบการ

สนับสนุนการตัดสินใจ ร้อยละ 31.8 การส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีความสัมพันธ์กับการประเมินองค์ความรู้ขององค์กร ด้านการวิเคราะห์ออกแบบระบบการจัดการความรู้ ร้อยละ 39.9 ด้านการแรงงานสัมพันธ์ ร้อยละ 29.1 การประเมินความมั่นคงในการทำงาน มีความสัมพันธ์กับการประเมินองค์ความรู้ขององค์กร ด้านการจัดระเบียบความรู้ ด้านการสวัสดิการแรงงาน ร้อยละ 38.7 ด้านกำหนดมาตรฐานแรงงาน ร้อยละ 36.0 การประเมินองค์ความรู้ขององค์กร ด้านการประเมินโครงสร้างพื้นฐานมีความสัมพันธ์กับการประกันความมั่นคงในการทำงาน ด้านการสวัสดิการแรงงาน ร้อยละ 39.9 ด้านการบริหารการประกันสังคม ร้อยละ 21.7 การประเมินองค์ความรู้ขององค์กร ด้านการวิเคราะห์ออกแบบระบบการจัดการความรู้ มีความสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบาย ด้านการสืบเนื่องนโยบายฐานข้อมูล ร้อยละ 44.9 และการแรงงานสัมพันธ์ ร้อยละ 23.7 3) ข้าราชการกระทรวงแรงงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีความเห็นเกี่ยวกับภารกิจกระทรวงแรงงาน ในด้านการประกันความมั่นคงในการทำงานมากที่สุด รองลงมา การส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การจัดการองค์กร การกำหนดนโยบาย ส่วนการอำนวยความสะดวก และมีความเห็นต่อการบริหารองค์ความรู้ในด้านการสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้มากที่สุด รองลงมาคือ ด้านการประเมินองค์ความรู้ขององค์กรและด้านสมรรถนะของทรัพยากรบุคคล โดยมีความเห็นต่อการบริหารองค์ความรู้ขององค์กรด้านการบริหารระบบเทคโนโลยีสารสนเทศน้อยที่สุด

ร้อยขวัญพุทธ มุ่งมาจน (2556, น. 45) ได้ศึกษาเรื่อง การบูรณาการรูปแบบองค์ความรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนราชธานี โศก จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อเสนอรูปแบบใหม่ of ชุมชนแห่งการเรียนรู้ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นรูปแบบการพัฒนาที่ละเลยความสำคัญ ขององค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่มีอยู่ในชุมชน ส่งผลให้เกิดปัญหา ด้านคุณธรรม จริยธรรม สุขภาพวิถีชีวิต สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และการพึ่งตนเอง วัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อศึกษาองค์ความรู้ภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชนราชธานี โศก และนำเสนอรูปแบบใหม่ของชุมชนแห่งการเรียนรู้ โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการสังเกต ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้นำชุมชน ผู้ดำเนินการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ผู้สนับสนุนการเรียนรู้ ชาวชุมชนและผู้เข้ารับการศึกษาดูงานจากชุมชน ช่วงเวลาดำเนินการวิจัย คือ พ.ศ. 2553-2555 ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบใหม่ของชุมชนแห่งการเรียนรู้ที่ใช้กับชุมชนทั่วไปและชุมชนชาวโศก คือ การประสานร่วมมือกันอย่างกลมกลืนระหว่างบ้าน วัด โรงเรียน อาศัยปัจจัยนำเข้า คือ 1) แหล่งความรู้ได้แก่ องค์กรชุมชน และ 2) แหล่งภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ คน และกิจกรรมต่าง ๆ มีกระบวนการเรียนรู้หลายรูปแบบ แล้วนำมาลงมือปฏิบัติจริง ทำให้เกิดความรู้ในตัวคน สังคมเป็นพลังปัญญา ส่งผลให้รอดพ้นจากภัยคือปัญหาที่มีอยู่ กระบวนการพัฒนาชุมชนประกอบด้วย การ

รวมกลุ่มประกอบกิจกรรม การพัฒนาบุคลากร การคัดกรองความรู้ที่มาจากภายนอก การร่วมกันดูแล เด็ก ผู้สูงอายุ และผู้ป่วย การนำแนวคิดที่ประสบผลสำเร็จแล้วมาปรับใช้และพัฒนาให้เหมาะสม

รัชณี โพธิ์แท่น (2554) ได้ศึกษาเรื่อง การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยไทย : พัฒนาการ นโยบายและ โครงสร้างการบริหารมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการการจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ปัจจัย เงื่อนไข ต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นหลังการปฏิรูประบบราชการและการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ พ.ศ. 2545 มีวิธีการศึกษาคือ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรด้วยแบบสอบถาม และการวิจัยภาคสนาม ผลการศึกษาพบว่า การจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทยมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลาหลัก ๆ คือ 1) ก่อนการสถาปนากรมป่าไม้(ก่อน พ.ศ. 2439) มีการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างอิสระ ยกเว้น ไม้สัก กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าเป็นของเจ้านายเจ้าของป่า 2) หลังการสถาปนากรมป่าไม้ถึงก่อนการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ (พ.ศ. 2439 – 2545) รัฐรวมศูนย์อำนาจในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นมาเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ มีการนำวิทยาศาสตร์ป่าไม้เข้ามาใช้ในการจัดการ โดยในช่วงแรกเน้นการทำไม้เชิงพาณิชย์ ต่อมาเกิดปัญหาการลดลงของพื้นที่ป่าและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรจึงประกาศปิดสัมปทานป่าไม้ และมุ่งเน้นการจัดการเชิงอนุรักษ์มากขึ้น แต่เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร จึงได้พัฒนาแนวทางการจัดการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน 3) หลังการปฏิรูประบบราชการและการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ พ.ศ. 2545 ได้แยกกรมป่าไม้ออกเป็น 3 หน่วยงานหลัก คือ กรมป่าไม้ รับผิดชอบพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ได้แก่ พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินอกเขตป่าอนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งรับผิดชอบพื้นที่ป่าชายเลน นอกเขตป่าอนุรักษ์ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ในแต่ละช่วงเวลามีปัจจัย และเงื่อนไขต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถสรุปได้ 5 ประการคือ 1) นโยบายและกฎหมาย 2) เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง 3) กระแสแนวคิดระดับชาติ และนานาชาติ 4) ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ 5) องค์ความรู้ที่ใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ การปฏิรูประบบราชการและการปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ มีผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ 1) ด้านการบริหารจัดการองค์การ และบุคลากร พบว่าในช่วงแรกมีความระส่ำระสายในการปฏิบัติงาน เกิดปัญหาการถ่ายโอนบุคลากรและทรัพย์สินที่ไม่สมดุลระหว่างกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ทำให้กรมป่าไม้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังพบว่า โครงสร้างองค์การ อัตราค่าจ้าง และงบประมาณในภาพรวมของงานป่าไม้มิได้ลดขนาดและจำนวนลงแต่อย่างใด 2) ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ พบว่าพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และพื้นที่ป่าชายเลน มีแนวโน้มการจัดการที่ดีขึ้น แต่พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีแนวโน้มถูกบุกรุกและมีปัญหาในการบริหารจัดการมากขึ้น

พื้นที่ทับซ้อน เกิดปัญหาในเชิงกฎหมาย การปฏิบัติ 3) ด้านเศรษฐกิจและสังคม พบว่า การบริการประชาชนในงานที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีแนวโน้มดีขึ้น แต่การบริการประชาชนที่เกี่ยวข้องกับงานอนุญาต งานป่าชุมชน และงานส่งเสริมการปลูกป่า พบว่ามีความยุ่งยาก ประชาชนผู้ใช้บริการเกิดความสับสนในหน่วยงานที่ตนเองจะไปใช้บริการ ขาดการทำงานในเชิงรุก จากผลการศึกษาที่มีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ได้แก่ 1) ควรบูรรวมกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในกรณีที่ไม่สามารถบูรรวมกรมได้ ควรเกลี้ยอัตรากำลัง และจัดแบ่งภารกิจให้ชัดเจน 2) ควรยกระดับปัญหาด้านป่าไม้ หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติเป็นวาระแห่งชาติ จะช่วยให้ความตื่นตัว และร่วมกันหาทางป้องกันและแก้ไขมากขึ้น 3. การจัดตั้งสถาบัน หรือ หน่วยงานอิสระที่ดำเนินงานในเชิงนโยบาย เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกรอบการปฏิบัติงาน เชื่อมโยง ประสานงาน และบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง 4) การส่งเสริมและยกระดับการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ รวมทั้งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5) ควรพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันของบุคลากรสายงานป่าไม้ที่อยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ให้มากขึ้น

วาสิตา เกิดผล ประสพศักดิ์ (2557, น. 181-183) ได้ศึกษาเรื่อง แบบจำลองการบริหารเชิงพุทธบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ข้อ คือ 1) เพื่อศึกษาการบริหารเชิงบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีและหลักพุทธธรรมเกี่ยวกับการบริหารเชิงพุทธบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) เพื่อนำเสนอแบบจำลองการบริหารเชิงพุทธบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยระเบียบวิธีการวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods Designs) ระหว่างวิธีวิจัยเชิงคุณภาพและวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ที่เน้นความสำคัญวิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative) เป็นหลัก และให้วิธีการเชิงปริมาณ (Quantitative) เป็นรอง ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการบริหารงานเชิงบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) การศึกษาแนวคิดเชิงทฤษฎีและหลักพุทธธรรมเกี่ยวกับการบริหารเชิงพุทธบูรณาการพบว่า การนำหลักอิทธิบาท 4 มาใช้เป็นแนวทางหลักในการบริหารงานเชิงบูรณาการ และมีหลักพรหมวิหาร 4 หลักสังคหวัตถุ 4 หลักทฤษฎีธัมมิกัตถะประโยชน์ 4 เป็นส่วนประกอบ เพื่อให้การบริหารงานเชิงบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ 3) แบบจำลองการบริหารเชิงพุทธบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการใช้เทคนิคการสร้างบูรณาการ 3 ประการ (3C) ได้แก่ ร่วมมือ(Co-Ordination), ประสาน (Co-Operation) และสอดคล้อง (Consistency) ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์กรบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับสาระงานท้องถิ่น 3 ประการ ได้แก่ การเงิน บุคลากร และการมีส่วนร่วม โดยกลุ่มงานท้องถิ่น 3 กลุ่ม ได้แก่ งานบริหาร งานบริการและงานสนับสนุน อัน

นำไปสู่คุณลักษณะของแบบจำลองการบริหารงานเชิงพุทธบูรณาการ 3 ประการ ได้แก่ ความเป็นเอกภาพ ความเข้มแข็งและความยั่งยืน การบริหารงานเชิงพุทธบูรณาการตามหลักพุทธธรรม ผู้บริหารท้องถิ่นใช้หลักพรหมวิหาร 4 ผู้ปฏิบัติงานใช้หลักสังคหวัตถุ 4 และผู้รับบริการใช้หลักทฤษฎีธรรมมีกัตตะประโยชน์ 4 โดยทุกภาคส่วนใช้หลักอิทธิบาทตามหลักการบริหารงานเชิงพุทธบูรณาการเพื่อให้การบริหารงานท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ซึ่งการใช้หลักพุทธธรรมดังกล่าว ทำให้การบริหารเชิงพุทธบูรณาการของท้องถิ่นมีความเป็นเอกภาพ เข้มแข็ง และยั่งยืน

สถิตินพงษ์ เอื้ออริมิตร.(2554, น. 115) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการจัดการความรู้ที่เอื้อต่อ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัจจุบันของการดำเนินการจัดการความรู้ และศึกษา ปัจจัยที่ส่งเสริม และผลักดันให้เกิดกระบวนการจัดการความรู้ในบริบทของการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพและเก็บรวบรวมข้อมูลโดย การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วย ผู้บริหาร หน่วยงาน และผู้ดำเนินการ ในการจัดการความรู้ของจังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดขอนแก่นรวมทั้งสิ้น 18 คน ข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์จัด กลุ่ม และตีความ แล้วนำเสนอเป็นผลการวิจัย ในด้านความรู้ความเข้าใจ ในการจัดการความรู้ ผู้บริหาร และผู้รับผิดชอบการจัดการความรู้ในหน่วยงาน ส่วนใหญ่มีความรู้และสามารถอธิบายหลักการของการจัดการความรู้ได้ว่า การจัดการความรู้เป็นเครื่องมือ การบริหารงานที่ทำให้คนเรียนรู้ร่วมกัน และต่อยอดความรู้สู่การพัฒนาศักยภาพของบุคลากร และเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ในส่วนความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการความรู้ของบุคลากรในหน่วยงานยังอยู่ในระดับน้อย ซึ่งถึงแม้เคยได้รับการอบรม แต่ยังมี ความเข้าใจไม่มากพอที่จะนำไปประยุกต์เพื่อใช้ประโยชน์ได้ การจัดการความรู้ในระดับหน่วยงานภายใต้จังหวัด โดยส่วนใหญ่หน่วยงานมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายให้มีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดการความรู้ โดยมีเป้าหมายในการจัดการความรู้ 3 ด้าน คือ การจัดการความรู้เพื่อพัฒนางาน เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงาน และเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ของ หน่วยงาน โดยผลวิจัยชี้ให้เห็นว่าในทางปฏิบัติหน่วยงานส่วนใหญ่ดำเนินการจัดการความรู้เพื่อพัฒนา ศักยภาพ ของบุคลากร และเพื่อพัฒนางานเป็นหลัก สำหรับกระบวนการจัดการความรู้ของหน่วยงาน ยังไม่เป็นรูปธรรม และไม่มีร่องรอยที่ชัดเจน แต่ทั้งนี้พบว่ากระบวนการจัดการความรู้ที่มีการดำเนินการมากที่สุดคือ การถ่ายทอด และแลกเปลี่ยนความรู้ โดยดำเนินการผ่านการประชุม สัมมนา การสอนงานในระบบพี่เลี้ยง การจัดทำเอกสารเผยแพร่ และใช้กิจกรรมแลกเปลี่ยนความรู้ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน ปัจจัยที่ขับเคลื่อนให้การจัดการความรู้ประสบความสำเร็จจะประกอบด้วย ผู้บริหารหน่วยงาน ความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดการความรู้ของบุคลากร

วัฒนธรรม การเรียนรู้ และการสื่อสารในหน่วยงาน เทคโนโลยีสารสนเทศ และความช่วยเหลือจากที่ปรึกษาที่เป็นนักวิชาการ

2.8.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Caiden (1991) ได้ศึกษาถึงการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้อธิบายถึงสาเหตุและกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐอันเกิดจากการปฏิรูป โดยผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าโครงการต่าง ๆ ของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1980 นั้น เป็นผลมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการเงินมาใช้จ่ายได้อย่างพอเพียง โดยไม่เพิ่มภาษี ไม่กู้ยืมและไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามไปกดดันองค์การภาครัฐ โดยให้มีการจำกัดงบประมาณ ลดขนาดองค์กร ลดค่าใช้จ่ายในการจัดการและพยายามแสวงหาเงินให้มากขึ้น รวมทั้งมีการแปรรูปกิจการภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนเพื่อไม่ให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดอีกต่อไป ลดความเป็นระบบราชการลงและให้ความสำคัญกับผู้รับบริการมากขึ้น โดยการลดความล่าช้าในการทำงาน ลดกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่าง ๆ

Larbi (1999) ได้ศึกษาถึงภาพรวมของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยอธิบายถึงปัจจัยของการเกิดศักยภาพและข้อจำกัดของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และงานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าได้มีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ประสบกับภาวะวิกฤติ (Crisis State) ซึ่งในขณะที่ประเทศเหล่านี้รับเอาแนวคิดการบริหารแบบใหม่ไปใช้นั้น แม้จะก่อให้เกิดผลดีในบางแง่ แต่ก็มีความเสี่ยงที่จะเกิดความตึงเครียดเชิงโครงสร้างในการนำแนวคิดไปปฏิบัติ โดยปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศที่ต้องประสบกับภาวะวิกฤติหรือประเทศด้อยพัฒนานั้นต่างจากแรงผลักดันที่เกิดในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศที่มีวิกฤติมักจะมีแรงผลักดันมาจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศผู้บริจาหรือประเทศที่ให้กู้ยืมมากกว่าที่จะเกิดจากแรงขับภายในประเทศเอง การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศที่มีวิกฤติจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงบริบทของแต่ละสังคม โดยอาจจะมียุทธศาสตร์ประกอบบางอย่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เหมาะสมในบางบริบท แต่ไม่เหมาะสมในบางบริบท เช่น ในประเทศที่มีระดับของการคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์ สูง ปัญหาสำคัญที่อาจจะต้องพิจารณาก็คือ การนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ จะช่วยลดหรือจะเป็นตัวสนับสนุนให้การคอร์รัปชันและการเล่นพรรคเล่นพวกมีความรุนแรงขึ้น หรือในบางบริบทอาจจะต้องพิจารณาว่าการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้จะเป็นตัวส่งเสริมหรือเป็นตัวทำลายความมั่นคงทางการเมือง เป็นต้น งานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ใช่ยาวิเศษที่สามารแก้ปัญหของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใน

ประเทศที่มีวิกฤติได้ทั้งหมด แต่การปรับใช้แนวคิดอย่างระมัดระวังกับหน่วยงานที่เหมาะสมก็อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศเหล่านี้ได้

Ingramham (1997) ได้ศึกษาเชิงเปรียบเทียบการปฏิรูประบบการบริหารในประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และสหรัฐอเมริกา พบว่าตัวแบบ (Model) ของการปฏิรูประบบบริหารในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน จากการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานและครอบคลุมทั้งหมดอย่างรวดเร็ว บทบาทของการเมืองและผู้นำทางการเมืองจะมีความสอดคล้องกับตัวแบบของการปฏิรูป โดยการเปลี่ยนแปลงที่เป็นขั้นพื้นฐานและครอบคลุมจะต้องอาศัยการริเริ่มจากผู้นำทางการเมืองและความตั้งใจอย่างสูง ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปต้องการความต่อเนื่องทางการเมืองเป็นสำคัญ ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้แบ่งตัวแบบของการปฏิรูปออกเป็น 3 ชนิดคือ 1) ตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) 2) ตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบเป็นขั้นตอน (Staged Model) และ 3) ตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เป็น การเริ่มต้นใหม่ (Fresh Start Model) โดยตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็น ค่อยไป (Incremental Model) นั้น จะมีลักษณะของการปฏิรูปที่ไม่มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมาใหม่ โดยเห็นว่าระบบที่มีอยู่สามารถจะปรับใช้กับสิ่งใหม่ได้ ปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงตามตัวแบบนี้ก็คือ ความพยายามที่ต่อเนื่องในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งประเทศที่จัดอยู่ในตัวแบบนี้ก็คือสหรัฐอเมริกา ส่วนตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบเป็นขั้นตอน (Staged Model) และตัวแบบของการเปลี่ยนแปลง ที่เป็นการเริ่มต้นใหม่ (Fresh Start Model) ของการปฏิรูปนั้น จะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารในระดับพื้นฐานมากกว่า แต่จะมีความแตกต่างกันในแง่ของกระบวนการและความเร็วของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบเป็นขั้นตอนจะเป็นการปฏิรูปตามขั้นตอนโดยเมื่อดำเนินการขั้นต้นหนึ่งเสร็จสิ้นก็จะเริ่มดำเนินการในขั้นต่อไปทันทีซึ่งประเทศที่จัดอยู่ในตัวแบบนี้ก็คืออังกฤษและออสเตรเลีย ส่วนตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการเริ่มต้นใหม่นั้น จะเป็นการปฏิรูปทั้งระบบอย่างรุนแรง รวดเร็วและครอบคลุม โดยประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ก็คือ นิวซีแลนด์ ซึ่งมีการปฏิรูปโดยการปรับปรุงระบบพื้นฐานทั้งหมด ยุบเลิกหน่วยงานกลางส่วนใหญ่ จัดตั้งหน่วยงานใหม่ในแผนกและกระทรวงเดิมและดำเนินงาน โดยวิธีการทำสัญญา โดยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงก็คือ เปลี่ยนการมองรัฐในฐานะผู้ให้บริการไปสู่การเป็นผู้แข่งขันทางการตลาด ซึ่ง การที่จะเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้จำเป็นจะต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองรวมทั้งความคิดริเริ่มและความมุ่งมั่นเด็ดเดี่ยวของผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ

Sarker (2006) ได้ศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศสิงคโปร์และบังคลาเทศ และพบว่าปัจจัยสำคัญหลายประการที่ทำให้การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ประสบความสำเร็จ เช่น ระดับของความก้าวหน้าของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การมีระบบเศรษฐกิจแบบการตลาดอยู่แล้ว กฎหมายที่รองรับ ระดับของโครงสร้างพื้นฐานและประสิทธิภาพของรัฐ ซึ่งประเทศสิงคโปร์มีปัจจัยสนับสนุนเหล่านี้ครบถ้วน ในขณะที่บังคลาเทศยังขาดปัจจัยสนับสนุนเหล่านี้ จึงทำให้การนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่ารัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

2.9 สังเคราะห์ตัวแปรในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบูรณาการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดเพื่อสร้างเป็นตัวแปรในการวิจัย ดังนี้

2.9.1 การบูรณาการ หมายถึง การบูรณาการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร

2.9.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง การจัดการของภาครัฐที่มีระบบการบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ ใช้กลไกการตลาด เปิดโอกาสในการแข่งขันให้ภาคเอกชน และภาคประชาชนเข้าร่วมลงทุน โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยมีองค์ประกอบ จำนวน 9 ด้าน ดังต่อไปนี้ 1) การใช้ระบบกลไกตลาดและลดการผูกขาด ตามแนวคิดของ Hood (1991, pp. 4-5), OECD (1991, p. 11), Osborne and Gaebler (1992). อ้างถึงใน ประโยชน์ สังกัดสิน, 2551, น. 22-25), Pollitt (2001, pp. 473-4), Hughes (2003, pp. 53-60), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559), พรณปรีชา อ้นประวีติ (2553, น. 70-78) สรุปได้ว่าเป็นการที่รัฐบาลได้ดำเนินงานโดยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการจัดหาสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนหรือการแข่งขันกับภาครัฐด้วยตนเองแทนที่จะผูกขาดกับการจัดหาสินค้าและบริการแต่เพียงผู้เดียวซึ่งรัฐบาลจะปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของตลาดมากกว่าการเข้าแทรกแซงโดยระบบราชการหรือการผูกขาดโดยรัฐและผ่อนคลายกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะและการปกป้องทางการค้าต่าง ๆ เพื่อลดบทบาทของภาครัฐและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการมากขึ้น 2) รูปแบบการจัดการแบบเอกชน ตามแนวคิดของ Hood (1991, pp. 4-5), Pollitt (2001, pp.473-4), Hughes (2003, น. 53-60), วชิรวัชร งามละม่อม (2559, น. 4), ประโยชน์ สังกัดสิน (2551, น. 97), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559) สรุปได้ว่าเป็นการใช้รูปแบบการจัดการ

ภาคเอกชนนั้นจะมุ่งเน้นที่การนำรูปแบบของการจัดการภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการให้บริการภาครัฐที่มีการจัดการที่ดี รวดเร็วและนำไปสู่รูปแบบของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การให้รางวัลและใช้เทคนิคการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น

3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ตามแนวคิดของ OECD (1991, p. 11), Osborne and Gaebler (1992, อ้างถึงใน ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551, น. 22-25), Pollitt (1993, pp. 180-185), คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, น. 6) ประโยชน์ ส่งกลิ่น (2551, น. 79), ทวีศักดิ์ สุททวาทิ (2550, น. 9-11) สรุปได้ว่าเป็นการที่รัฐบาลได้ดำเนินงาน โดยมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่ชุมชน แทนที่จะรวบรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรง โดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน องค์การกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ 4) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ตามแนวคิดของ Hood (1991, pp. 4-5), ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ (2549, น. 22), Pollitt (2001, pp. 473-4), พิไลปัส จิระประยูต (2556, น. 341-363), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559) สรุปได้ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ความประหยัดและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า โดยใช้วิธีการลดต้นทุนและเพิ่มควมมีระเบียบ วินัยในการทำงาน การใช้ทรัพยากรภาครัฐที่เหมาะสมกับการทำงาน 5) การมีเป้าหมายและมาตรฐานตัวชี้วัดที่ชัดเจน ตามแนวคิดของ Hood (1991, pp. 4-5), Pollitt (2001, pp.473-4), Hughes (1994, pp. 58-59), วชิรวัชร งามละม่อม (2559, น. 4), คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, น. 11), ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549, น. 213), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559), ทวีศักดิ์ สุททวาทิ (2550, น. 9-11) สรุปได้ว่าเป็นในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการนิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของความสำเร็จให้ชัดเจน ซึ่งมักจะกำหนดเป็นเชิงปริมาณ โดยเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ในการที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และการทำงานที่มีประสิทธิภาพก็คือการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้การให้ความสำคัญต่อการวัดผลงานมากขึ้น โดยตัวชี้วัดผล การดำเนินงานเป็นการวัดจากประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน 6) การจัดการโดยมุ่งประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตามแนวคิดของ OECD (1991, p. 11), Osborne and Gaebler (1992, อ้างถึงใน ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551, น. 22-25), Hughes (2003, pp. 53-60), วชิรวัชร งามละม่อม (2559, น. 4), คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, น. 6), ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549, น. 214-215) ประโยชน์ ส่งกลิ่น (2551, น. 79), สมาน รังสิโยภฤษณ์ (2543, น. 86), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559) สรุปได้ว่าการจัดการโดยมุ่งประชาชนเป็นศูนย์กลาง เป็นการให้หน่วยงานของรัฐ

ออกระเบียบขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการที่เหมาะสมและแจ้งให้ประชาชนทราบการบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม เสมอภาคและมีประสิทธิภาพหน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานผลต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด หน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบาย กิจกรรมหรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ มีการจัดทำคู่มือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง จัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อบริการประชาชน 7) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตามแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, น. 6), วชิรวัชร งามละม่อม (2559, น. 4), ประโยชน์ สังกัด (2551, น. 79), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559) สรุปได้ว่าเป็นการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการรัฐให้มีประสิทธิภาพโดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานรวมถึงการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคมมาใช้ในการปฏิบัติงานและการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนให้ประชาชนผู้มารับบริการ ให้ได้รับบริการอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง เสมอภาคและเท่าเทียมกัน 8) การบริหารแบบร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตามแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, น. 25), วชิรวัชร งามละม่อม (2559, น. 4), สุวิทย์ มุกดาภิรมย์ (2553, น. 84 - 87), เก่ง พุทธอรุณ (2557, น. 90-91), ณภัทร คล่องสืบขาว (2553, น. 82-85), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2545, น. 5), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559) สรุปได้ว่าในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการแข่งขันและมีระบบที่เปิดให้มีการจ้างเหมาภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะมากขึ้น 9) บริการที่มุ่งผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ ตามแนวคิดของ Hood (1991, pp. 4-5), OECD (1991, p. 11), Osborne and Gaebler (1992, อ้างถึงใน ประโยชน์ สังกัด, 2551, pp. 22-25), Pollitt (2001, pp. 473-4), Hughes (2003, pp. 53-60), วชิรวัชร งามละม่อม (2559, น. 4), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559) สรุปได้ว่าในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงจุดเน้นของระบบการจัดการจากสิ่งนำเข้า กระบวนการ ไปสู่สิ่งนำออกโดยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพอย่างมีระบบ มีคุณภาพและเป็นธรรม

2.9.3 การบูรณาการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หมายถึงการบูรณาการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร จำนวน 6 ด้าน ได้แก่

- 1) ผลการดำเนินงาน ตามแนวคิดของ เก่ง พุทธอรุณ (2557, น. 90-91), ฟิลลิปส์ จิระประยูต (2556, น. 341-363), วรรณะ ท้าวเพชร (2553, น. 73-75), ปริญญา ใจเถิง (2553, น. 129-133), ทิพย์วรรณ จูมแพง (2555, น. 42-46), คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, น. 11) สรุปได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทำให้ผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม และด้านทำกิจกรรมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ 2) องค์การแห่งความเป็นเลิศ ตามแนวคิดของปริญญา ใจเถิง (2553, น. 129-133), ทิพย์วรรณ จูมแพง (2555, น. 42-46), ฟิลลิปส์ จิระประยูต (2556, น. 341-363), อัมรเชาวลิต (2550, น. 195-201), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559) สรุปได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่สามารถพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่องค์การแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบเรียบง่าย มีระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว ปรับเปลี่ยนกระบวนการทศน์ในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างคุณค่าในการปฏิบัติการกิจของรัฐ ประหยัดค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงานต่าง ๆ และสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม
- 3) ความพึงพอใจและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ตามแนวคิดของ Pollitt (1993, pp. 180-185), ฟิลลิปส์ จิระประยูต (2556, น. 341-363), ปริญญา ใจเถิง (2553, น. 129-133), ณภัทร คล่องสืบขาว (2553, น. 82-85), ชีรยุทธ์ เบ็ญญาเต๊ะ (2554, น. 96), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559), ทิพย์วรรณ จูมแพง (2555, น. 42-46), สำนักงานพัฒนาระบบราชการ (2559, น. ป.ป.ม.), อภิญา มาประเสริฐ (2559) สรุปได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทำให้ประชาชนมีความพึงพอใจในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม และด้านทำกิจกรรมในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการ ประชาชนและทุกคนในท้องถิ่นที่มีสุขภาพกาย สุขภาพจิตที่ดี เกิดการทำงานในลักษณะเป็นทีมและเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การปฏิบัติ มีการจัดการแบบมีส่วนร่วม ร่วมคิดร่วมทำและรวมประโยชน์ 4) ด้านการเมือง ตามแนวคิดของ Meter and Horn (1975, p. 175), Nakamura and Smallwood (1980, pp. 39 - 41), Larbi (1999, p. 14), Larbi (1999, pp. 2-4), Hughes, (1994, pp. 9-21), Osborne and Gaebler (1992, อ้างถึงใน ประโยชน์ สังกิ้น, 2551, น. 22-25), คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546, น. 6) สรุปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรี ความขัดแย้งของการเมืองมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพรมาจากผลประโยชน์ทางการเมืองและขึ้นอยู่กับผู้ถืออำนาจ

ทางการเมือง 5) ด้านเศรษฐกิจ ตามแนวคิดของ Meter and Horn (1975, p. 175), Sabatier and Mazmanian (1980, pp.551 - 552), Larbi (1999, pp. 2-4), Hughes (1994, pp. 9-21) สรุปได้ว่าสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ระบบและกลไกทางเศรษฐกิจและการเงินการว่างงานหรือมีงานทำ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของสังคมไทย เช่น การตลาด การแลกเปลี่ยน การถ่ายโอนหรือเคลื่อนตัวของประชาชน ฯลฯ มีผลกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร 6) ด้านสังคม ตามแนวคิดของ ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2549, น. 213), Van Meter and Van Horn (1975, p. 175), Sabatier and Mazmanian (1980, pp. 551 - 552), Larbi (1999, p. 14) สรุปได้ว่าวิถีชีวิตของชาวบ้าน ลักษณะครอบครัว เช่น พ่อแม่ลูก หรือมีปู่ย่าตายาย ฯลฯ ค่านิยมและความเชื่อของประชาชน ขนบธรรมเนียมประเพณีของหมู่บ้าน ระดับการศึกษาของประชาชน การปกครองในหมู่บ้าน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ประชาคมหมู่บ้าน และลักษณะอาชีพที่ทำอยู่ในหมู่บ้าน มีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร

2.10 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และการทบทวนวรรณกรรม ผลงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร โดยพิจารณาปัจจัยเชิงสาเหตุและผลของแต่ละปัจจัยในการอธิบายการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิด ที่จะใช้ใน ประกอบด้วย

2.10.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร จำนวน 9 รูปแบบ ได้แก่ 1) การใช้ระบบกลไกตลาดและลดการผูกขาด 2) รูปแบบการจัดการแบบเอกชน 3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ 4) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ 5) การมีเป้าหมายและมาตรฐานตัวชี้วัดที่ชัดเจน 6) การจัดการโดยมุ่งประชาชนเป็นศูนย์กลาง 7) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 8) การบริหารแบบร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน 9) บริการที่มุ่งผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ

2.10.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ การบูรณาการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพร จำนวน 3 ด้าน ได้แก่ 1) ผลการดำเนินงาน 2) องค์การแห่งความเป็นเลิศ 3) ความพึงพอใจและเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังภาพกรอบแนวคิดดังนี้



ภาพที่ 2.6 กรอบแนวคิดการวิจัย