ทิศทางการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐไทยและการบริการสาธารณะสมัยใหม่
DIRECTIONS FOR MANAGEMENT OF THAI GOVERNMENT ORGANIZATIONS AND MODERN PUBLIC SERVICES

จิรัชญา ไทยสยาม[1)], ชนัฏนันท์ ถิ่นเดิม[2)], พรรณนภา ปีตะนีละผลิน[3)], กฤษฎา ประยูรไทย[4)], รวิภัทร ชุ่นเส้ง[5)] และ โชติ บดีรัฐ[6)]

[1)-5)]นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

[6)]อาจารย์ที่ปรึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

Jiratchaya Thaisayam[1)], Chanatnan Thinderm[2)], Phannapha Pitaneelapalin[3)], Kritsada Phayoonthai[4)], Rawiphat Sunsang[5)], and Chot Bodeerat[6)]

[1)-5)]Department of Public Administration,Pibulsongkram Rajabhat University

[6)]Adviser Department of Public Administration,Pibulsongkram Rajabhat University

*Corresponding author e-mail: nattehottest@gmail.com

Receive : July 3, 2024
Revised: October 17, 2024
Accepted: September 30, 2024

บทคัดย่อ

บทความวิชาการ เรื่อง ทิศทางการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐไทยและการบริการสาธารณะสมัยใหม่ มุ่งนำเสนอประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของโลกที่ส่งผลต่อการทำงานของภาครัฐ ที่เปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาระบบราชการที่สำคัญและกรณีศึกษาในต่างประเทศ ลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐของไทยในบริบทกระแสโลกาภิวัตน์และทิศทางการบริหาร องค์กรภาครัฐไทยและการบริการสาธารณะสมัยใหม่ การบริหารขององค์กรภาครัฐสมัยใหม่จะต้องเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centricity) มีความชัดเจนในวิสัยทัศน์และพันธกิจ ประชาชนจะไม่ใช่แค่ลูกค้าผู้รับบริการจากภาครัฐ แต่เป็นหุ้นส่วน (partner) เป็นผู้ร่วมสร้างสรรค์ (collaborator) และผู้ร่วมผลิต (co-producer) นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องมีความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพภายในและประสิทธิภาพการให้บริการภายนอก มีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ ให้บริการได้อย่างมีประสิทธิผล มียุทธศาสตร์ใหม่สำหรับการสร้างการเติบโตและการพัฒนาไขว้กันระหว่างสาขาต่าง ๆ กันมากขึ้น เนื่องจากวาระการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นแบบองค์รวม คุณสมบัติหลักขององค์กรภาครัฐสมัยใหม่ จึงต้องประกอบไปด้วยคุณสมบัติสำคัญ คือ มีนวัตกรรมการทำงาน (innovative) มีความสามารถในการทำงาน เชิงสร้างสรรค์ มีแนวคิดและรูปแบบการทำงานบริการ และทำให้มีผลกระทบที่ดีในวงกว้าง มีความคล่องตัวตอบสนองการเปลี่ยนแปลง (agile) สามารถปรับเปลี่ยนการทำงานได้ตามสถานการณ์ทั้งในเชิงการปฏิบัติการการตอบสนองเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงได้อย่างเหมาะสมและทันการณ์ มีการบริหารจัดการต้นทุนอย่างมีประสิทธิผล สามารถทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงานข้ามประเทศ (connected) สามารถทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้ ทั้งระหว่างสาขา ระหว่างประเทศ ระหว่างหน่วยงาน มีความโปร่งใส (transparent) มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นมีความน่าเชื่อถือ เนื่องจากในยุคต่อไปนี้จะเป็นยุคแห่งความไว้วางใจและความถูกต้อง การที่องค์กรภาครัฐมีความโปร่งใสจะช่วยสร้างความเชื่อมั่น ไว้วางใจจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการปฏิบัติการและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น องค์กรภาครัฐในอนาคตทั่วโลกจะมีการปรับตัวสูงขึ้นเพื่อรองรับกับความท้าทายในด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายและซับซ้อน โดยเฉพาะการมีความยืดหยุ่น คล่องตัว ตั้งง่าย ยุบง่าย

ใช้เทคโนโลยีเก่ง ทำงานเป็นเครือข่าย มีนวัตกรรม มีความน่าเชื่อถือและโปร่งใส เพื่อสามารถตอบสนองประชาชนในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาประเทศร่วมกัน

คำสำคัญ: ทิศทางการบริหารจัดการ องค์กรภาครัฐ การบริการสาธารณะ

ABSTRACT

This academic article on the direction of management of Thai public sector organizations and modern public services aims to present important issues, including changes in the global environment that affect the work of the public sector, important directions for the development of civil service systems and case studies abroad, important characteristics of changes in Thai public administration in the context of globalization, and directions for management of Thai public sector organizations and modern public services. Management of modern government organizations must be citizen-centric and clear in its vision and mission. People are not just customers receiving government services; they must be regarded as partners, collaborators and co-producers. In addition, the agency must strike a balance between internal efficiency and external service efficiency. New strategies must aim to create more cross-sectoral growth and development as the development agenda evolves to become more holistic. The main characteristics of modern government organizations must therefore consist of important qualities, namely being innovative and having the ability to work creatively. Concepts and formats for service work must create good impacts on a wide scale, have the agility to respond to changes and make adjustments to unexpected events appropriately and in a timely manner. Effective cost management includes the ability to connect across agencies and across countries in collaborative networks with various sectors. Transparency results in reliability in an era of trust and authenticity. Being transparent in government organizations will help build trust. Public organizations around the world will need to adjust to challenges in various fields to become flexible and agile, easy to set up and break away, good at technology and networking, innovative, reliable and transparent in order to respond to the people as partners in the joint development of the country.

Keywords: Management direction, government organizations, public services

บทนำ

การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่เป็นกระแสหลักของโลกตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 2010 ไปถึงช่วงปี ค.ศ. 2030 ที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงชัดเจน รวดเร็วรุนแรง ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนและกระทบต่อการทำงานของรัฐบาลในทุก ๆ ประเทศทั่วโลก โดยกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อาทิ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการเชื่อมผู้คนเข้าหากันอย่างไร้ขอบเขต และการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วได้ทำลาย แนวทางการทำงาน

ในรูปแบบเดิม ๆ ให้สูญเสียความสามารถในการอยู่รอด ทางเศรษฐกิจโลกเกิดการจัดระเบียบใหม่ขึ้นเพื่อสร้างขั้วอำนาจทางเศรษฐกิจขึ้นมาถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ในทางสังคมเกิดการขยายตัวของเมืองใหญ่ มีจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในสัดส่วนผู้สูงอายุ ในขณะที่ทรัพยากรขาดแคลน จากการเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศโลก เหล่านี้คือ ความเคลื่อนไหวของสภาพแวดล้อมกระแสหลัก ที่กำลังเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 มีแนวโน้มชัดเจนและรุนแรงมากขึ้นในศตวรรษที่ 21 ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลทั่วโลกต้องผจญกับความท้าทายในการทำงาน เพื่อพัฒนาประเทศ การกำหนดนโยบายมีความสลับซับซ้อน มีเงื่อนไขและปัจจัยเกี่ยวข้องที่กว้างมากขึ้น ภาครัฐพึงทำความเข้าใจตระหนัก และหามาตรการเตรียมพร้อมในการรับมือในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

แนวโน้มหลัก ๆ ของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของโลกที่ส่งผลต่อการทำงานของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลง มีรายละเอียดดังนี้ (Choi, 2001)

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร พบว่าประชากรของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบันมีอัตราการเกิดลดลง ในขณะที่ประชากรมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากเทคโนโลยีองค์ความรู้ ด้านสาธารณสุขดีขึ้น ทำให้จำนวนผู้สูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นในทุกประเทศ โดยคาดว่าจำนวนประชากรโลกที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันในอัตราร้อยละ 8 เป็น ร้อยละ 13 ในปี ค.ศ. 2030 ทำให้แต่ละประเทศก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งส่งผลต่อการทำงานของรัฐบาลในการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ รวมทั้งการกำหนดการใช้จ่ายเงินของรัฐในด้านสุขภาพ หลายประเทศประสบปัญหาด้านการจัดการกับนโยบายสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลในผู้สูงวัยมีการบูรณาการนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุเข้ากับนโยบายด้านแรงงาน โดยการนำเงินกองทุนส่วนหนึ่งจากการจ่ายประกันสังคมของวัยทำงานไปใช้จ่ายให้กับผู้สูงอายุ ประเด็นท้าทาย คือ ประชาชนจะตั้งคำถามต่อภาครัฐว่า หากรัฐบาลนำกองทุนไปจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุพวกเขาจะมีเงินเดือนไว้ใช้จ่ายในวัยชราหรือไม่ ซึ่งรัฐบาลเองจะต้องหาทางออกที่เหมาะสมเกี่ยวกับวิธีการที่จะหางานและรายได้ที่เหมาะสมสำหรับวัยทำงาน รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการเพื่อรองรับการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพผู้สูงอายุ

2. การตระหนักถึงภาวะปัจเจกบุคคล ประชาชนมีความเป็นปัจเจกสูงขึ้นโดยมีปัจจัยสำคัญหลัก ได้แก่

2.1 การครอบครองและเข้าถึงเทคโนโลยี รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งข้อมูลบนช่องทางเว็บไซต์ได้สะดวก

2.2 ประชาชนได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น มีการอ่านออกเขียนได้มากขึ้น ทำให้เกิดการเลื่อนสถานะทางสังคมมีงานทำ และรายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะประชากรในประเทศกำลังพัฒนาที่ได้รับการยกระดับพัฒนาเข้าสู่กลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 80 ในปี ค.ศ. 2030 ซึ่งเหล่านี้ ล้วนส่งผลให้บุคคลรับทราบในสิทธิและหน้าที่ของประชาชนและมีความคาดหวังต่อภาครัฐสูงขึ้น ต้องการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการทำงานของภาครัฐ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่การรับทราบข้อมูลข่าวสาร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบาย มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ประเด็นท้าทายเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมด้านนี้คือประชาชนจะตั้งคำถามต่อภาครัฐ ว่ารัฐบาลทำอะไรบ้างเพื่อปรับปรุงบริการสำหรับภาคประชาชน และมีแนวทางในการส่งมอบบริการอย่างไรให้คุณภาพชีวิตของผู้คนดีขึ้น รวมทั้งภาครัฐจะต้องหาทางรักษาความปลอดภัยของข้อมูลและพิทักษ์สิทธิส่วนบุคคลของประชาชนอย่างไร

2.3 เทคโนโลยีที่มีสมรรถนะสูงมากขึ้น โดยเฉพาะเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) ที่เข้ามาเปลี่ยนโฉมหน้าสังคมในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา

พบว่า มูลค่าการใช้งานเทคโนโลยีสารสนเทศจะมีมูลค่าสูงกว่าพันล้านดอลล่าร์สหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 2030 และจะทวีมูลค่ามากขึ้นโดยยากที่จะคาดการณ์ในอนาคต ซึ่งเทคโนโลยีขั้นสูงในปัจจุบันนำมาสู่การสร้างโอกาสใหม่ ๆ รวมทั้งการเปิดโอกาสของภาครัฐในการนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดการสินค้าและบริการสาธารณะ รัฐต้องมีวิธีการจัดการและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศและฐานข้อมูลขนาดใหญ่หรือ Big Data เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและใช้ประโยชน์ช่องทางสื่อสารออนไลน์ นำซอฟแวร์มาใช้ในการเข้าถึงการให้บริการและติดต่อสื่อสารกับประชาชนรวมทั้งภาครัฐต้องปรับปรุงทักษะของบุคลากรเพื่อรองรับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง ประเด็นท้าทาย คือ เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงรุนแรง จะมีพลังในการทำลายแนวทางการทำงานในรูปแบบเดิม ๆ ให้หายไปจากโครงสร้างของเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่า Disruptive Technology อาจส่งผลให้กลุ่มแรงงานที่มีทักษะแบบดั้งเดิมไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานอีกต่อไป ดังนั้นประชาชนจะตั้งคำถามต่อภาครัฐว่างานที่เหมาะสมกับประชากรในอีก 10 ปีข้างหน้า คืออะไร และประชากรในยุคปัจจุบันจะต้องปรับตัวอย่างไร

2.4 การเชื่อมโยงของเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในอนาคตการค้าขายและเคลื่อนย้ายทุนระหว่างประเทศจะมีแนวโน้มการขยายตัวของตลาดทุนระหว่างประเทศในสัดส่วนร้อยละ 30 ของการขยายตัวทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศในปี ค.ศ. 2030 ซึ่งสิ่งที่รัฐบาลต้องทำ คือ การเสริมศักยภาพให้กับภาคธุรกิจเสริมความเข้มแข็งทางการเงินภายในประเทศ ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ รัฐบาลจะต้องพัฒนาและเจรจาข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ ปรับปรุงกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งการลดหย่อนกฎระเบียบที่จะเอื้อต่อการค้าระหว่างประเทศ วิจัย พัฒนาและผลักดันตลาดแรงงานฝีมือขั้นสูง พัฒนาทักษะแรงงานในประเทศ ซึ่งทั้งหมดนี้หากปราศจากการสร้างจุดแข็ง หรือยกระดับความสามารถแล้วก็จะขาดโอกาสในการสร้างการแข่งขันทางธุรกิจ ประเด็นท้าทายด้านนี้ คือ ประชาชนจะตั้งคำถามต่อภาครัฐ ว่าจะมีวิธีการอย่างไร ในการช่วยเหลือและยกระดับศักยภาพของผู้ประกอบการภายในประเทศให้ก้าวไปสู่เวทีระดับนานาชาติ และผลักดันการค้าระหว่างประเทศให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง และภาครัฐจะมีมาตรการอย่างไรให้เกิดเสถียรภาพทางการเงินของประชาชนในประเทศ

2.5 หนี้สาธารณะ เป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญของรัฐบาลที่เป็นตัวขับเคลื่อนในการทำงานทั้งใน ปัจจุบันและอนาคต ซึ่งการสร้างหนี้สาธารณะเป็นการวัดความสามารถของรัฐบาลในการนำหนี้ดังกล่าวมาใช้จ่ายเพื่อนำไปสู่การจัดการสินค้า และบริการสาธารณะ นำไปสู่การแก้ไขปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ โดยรัฐบาลเองจะต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมและรับผิดชอบต่อภาระหนี้ดังกล่าวด้วย โดยพบว่า ในปี ค.ศ. 2035 รัฐบาลทุกประเทศ มีแนวโน้มการสร้างหนี้สาธารณะกว่าร้อยละ 98 ของ GDP โดยพบข้อมูลที่น่าสนใจคือ ในอัตราร้อยละ 3.3 ของหนี้สาธารณะในประเทศกำลังพัฒนา และร้อยละ 4.5 ในประเทศพัฒนาแล้วจะถูกใช้ไปในการแก้ไขปัญหาสังคมผู้สูงอายุ นอกเหนือจากนั้นรัฐบาลทุกประเทศ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มการสร้างหนี้สาธารณะเพื่อกระตุ้นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและการให้บริการสาธารณะ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวท้าทายภาครัฐว่าจะต้องสร้างความยั่งยืนทางการคลัง รัฐบาลจะต้องวางแผนการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพ สร้างวินัยในการใช้งบประมาณต้องตั้งกองทุนการเงินเพื่อสำรองและประกันความมั่นคงในการใช้จ่ายเงิน ที่สำคัญคือผู้นำและนักการเมืองต้องมีจริยธรรม มีความตระหนักและให้ความสำคัญกับความยั่งยืนทางการคลัง ประเด็นท้าทายคือ ภาครัฐ (โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้ว) มีแนวทางอย่างไรในการหาเงินมาชดใช้หนี้สาธารณะ โดยเฉพาะในช่วงเวลาแห่งภาวะ

ทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัวในปัจจุบัน รัฐบาลมีวิธีการอย่างไรในการสร้างสมดุลระหว่างความต้องการในการลงทุนเพื่อการพัฒนากับการลดระดับหนี้สาธารณะให้อยู่ในภาวะที่สมดุล และที่สำคัญความชอบธรรมถึงการให้คนในรุ่นตนเองต้องรับภาระหนี้สาธารณะที่รัฐบาลใช้ไปลงทุนในการก่อสร้างเพื่อให้บริการสาธารณะที่จะตกอยู่กับคนรุ่นหลัง

2.6 แนวโน้มอำนาจทางเศรษฐกิจ ตลาดเกิดใหม่และการถ่วงดุลของพลังทางเศรษฐกิจ ไม่ได้ผูกขาดกับกลุ่มประเทศยักษ์ใหญ่หรือประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา หรือสหภาพยุโรปเพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป แต่พบว่า มีตลาดเกิดใหม่ที่เจริญเติบโตและพัฒนาอย่างรวดเร็ว เช่น จีน และอินเดีย โดยในปี ค.ศ. 2030 ประชากรจีนและอินเดียรวมกันเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 35 ของประชากรโลก ซึ่งจะมีส่วนแบ่งทางการตลาดในการ ค้าขายกว่าร้อยละ 57 ของ GDP โลก ในปี ค.ศ. 2030 รวมทั้งการเคลื่อนไหวภาคธุรกิจในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาและกลุ่มประเทศยากจนจะมีกำลังการบริโภคเพิ่มมากขึ้น เข้ามามีอิทธิพลและเป็นกลุ่มทางธุรกิจทางเลือกที่น่าสนใจสำหรับการลงทุนซึ่งปรากฏการณ์นี้กลายเป็นการจัดระเบียบขั้วทางธุรกิจโลก เกิดการถ่วงดุลอำนาจในทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ กล่าวคือเกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มธุรกิจยักษ์ใหญ่เดิม (สหรัฐอเมริกา) กับกลุ่มธุรกิจใหม่ (จีน) ทำให้รัฐบาลจะต้องมีการปรับตัวอย่างว่องไวและชาญฉลาดในการสร้างโอกาสทางการตลาดให้กับผู้ประกอบการภายในประเทศ ยกระดับศักยภาพผู้ประกอบการ พัฒนาสินค้าและบริการของไทยให้สนองต่อตลาดในกลุ่มต่าง ๆ รัฐบาลและสถาบันระหว่างประเทศทั้งหลายจะต้องทำงานแบบร่วมมือกัน ประเด็นท้าทาย คือ ภาครัฐว่าจะมีแนวทางตอบรับและรับมือกับการจัดระเบียบของทิศทางเศรษฐกิจโลกในรูปแบบดังกล่าวอย่างไร และจะจัดการกับความร่วมมือของผู้ประกอบการคู่ค้า หรือกลุ่มลูกค้าต่างชาติที่ไหลบ่าเข้ามาอย่างไรให้ยังคงรักษาผลประโยชน์ประชาชนในประเทศ

2.7 การเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศของโลกมีสาเหตุสำคัญมาจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณก๊าซเรือนกระจก ทำลายชั้นบรรยากาศส่งผลให้อุณหภูมิโลกเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมและภูมิอากาศที่ยากต่อการคาดการณ์ โดยในปี ค.ศ. 2030 อุณหภูมิโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 2-3 องศาเซลเซียส ซึ่งมีผลต่อการละลายของน้ำแข็งขั้วโลก การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเลส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและสัตว์กว่า 50 สายพันธุ์ เสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ ซึ่งปัญหานี้ไม่สามารถแก้ไขได้ในระดับจุลภาค โดยรัฐบาลประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ท้าทายต่อรัฐบาลทุกประเทศที่ต้องทำงานร่วมกันเพื่อการลดการปล่อยคาร์บอน จึงทำให้มีระบบการจัดเก็บภาษีก๊าซเรือนกระจกเพื่อมาชดเชยการทำลายธรรมชาติ รวมทั้งรัฐบาลในแต่ละประเทศจะต้องสร้างนโยบายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง รัฐบาลต้องวางยุทธศาสตร์ประเทศระยะยาวในด้านการส่งเสริมด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติและพลังงานทดแทนที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมประเด็นท้าทาย คือ รัฐบาลมีความพยายามมากพอหรือไม่ในการลดคาร์บอนไดออกไซด์ และรัฐบาลจะมีแนวทางอย่างไรในการช่วยเหลือปกป้อง ทรัพยากรตลอดจนการหามาตรการป้องกันสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงในอนาคต

2.8 ความเสี่ยงต่อความมั่นคงในรูปแบบการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้ายไซเบอร์ ภัยรูปแบบใหม่ ประเด็นท้าทาย คือ รัฐบาลมีความพยายามมากพอหรือไม่ในการลดและแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และรัฐบาลจะมีแนวทางอย่างไรในการช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ดังนั้น สถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในปัจจุบันจึงถือเป็นชนวนสำคัญที่ทำให้ภาครัฐและระบบราชการทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศต้องทบทวนการดำเนินงานว่าสามารถ

รับมือกับความท้าทายที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ และสามารถเตรียมรับมือกับความท้าทายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตของโลกพลวัตนี้ได้อย่างไร เพื่อให้สามารถวางแนวทางการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ จึงเริ่มจากการศึกษาทิศทางการพัฒนาระบบราชการที่สำคัญและกรณีศึกษาที่ดีจากต่างประเทศเพื่อประกอบการวางแนวทางการพัฒนาระบบราชการไทย โดยเฉพาะการบริหารงานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรภาครัฐไทยให้ทันสมัยเทียบเท่าสากลต่อไป

ทิศทางการพัฒนาระบบราชการที่สำคัญและกรณีศึกษาในต่างประเทศ

ระบบราชการในอนาคตจำเป็นจะต้องมีโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นขึ้นขึ้นกับเป้าหมายและลักษณะบทบาทภารกิจที่แตกต่างกันเพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงแบบพลวัต นอกจากนี้ ต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการกำหนดทิศทางการดำเนินกิจการสาธารณะร่วมกัน รวมทั้ง มีการแบ่งบทบาทภารกิจความรับผิดชอบตามความเหมาะสมซึ่งแนวโน้มในการพัฒนาระบบราชการเพื่อสร้างขีดความสามารถให้กับระบบราชการไทย และนำไปสู่ระบบราชการในอนาคตจำเป็นต้องดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2563)

1. การสร้างรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ด้วยการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและการบริการทางออนไลน์ เพื่อพัฒนาการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ (Public Service Efficiency) โดยต้องพัฒนาระบบ ข้อมูลภาครัฐที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centric) ข้อมูลมีการเก็บอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงทุกหน่วยงานรัฐอย่างครบวงจรและสามารถเปิดให้สาธารณะตรวจสอบเพื่อปรับปรุงได้อย่างต่อเนื่องตามหลักการ เปิดเผยและโปร่งใสในภาครัฐ (Openness and Transparency)

กรณีศึกษาที่ดีในการดำเนินงานด้านการสร้างรัฐบาลดิจิทัล คือ การดำเนินงานของประเทศเอสโตเนีย (Estonia) ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคนิค (Development of Technical Infrastructure) ที่สำคัญ ได้แก่ การวางระบบระบุตัวตนอิเล็กทรอนิกส์ (e-Identification) และบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic ID Card) ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในประเทศเอสโตเนียเข้าถึงบริการออนไลน์ต่าง ๆ รวมทั้งการพัฒนาโครงการเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูล แห่งชาติ หรือ The X - Road Platform ในปี ค.ศ. 2001 เพื่อเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน (Data Exchange Platform) ทั้งข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนและรวมไปถึงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของประชากร เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลด้านการให้บริการสาธารณะในรูปแบบบริการออนไลน์แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญมีความปลอดภัยสูงสุด อย่างไรก็ตามการให้บริการออนไลน์แก่ประชาชนก็สร้างความท้าทายในการดำเนินงานในแง่ของการปรับตัวของประชากรผู้สูงอายุและประชากรในชนบทห่างไกลที่ขาดทักษะหรือบางกลุ่มไม่เชื่อมั่นต่อการใช้เทคโนโลยีใหม่ที่ภาครัฐให้บริการ (Jacobs and Astrakhan, 2006) เช่นเดียวกับรัฐบาลเกาหลีใต้ที่มีการดำเนินงานด้านการสร้างรัฐบาลดิจิทัล ด้วยการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้ e-Government หรือที่เรียกว่า รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ วิธีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และเครือข่ายสื่อสารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของภาครัฐปรับปรุงการบริการให้แก่ประชาชน โดยมีแนวคิดการพัฒนามุ่งเน้นไปที่สามเป้าหมายหลักเพื่อสร้าง e-Government ได้แก่ 1) ขยายขอบเขตการบริการของรัฐ 2) สร้างระบบการบริหารราชการฐานการตลาดที่ส่งเสริมภาคธุรกิจ 3) มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเสรีมากขึ้น อาทิ การประยุกต์ใช้การรับรองอิเล็กทรอนิกส์ (e-Approval)

และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (e-Document) และการขยายฐานการใช้งานอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ ให้มากขึ้น (Choi, 2001)

2. การแก้ไข ทบทวน รายละเอียดของกฎหมาย กฎระเบียบ โดยก่อนออกกฎหมายต้องดำเนินการประเมินผลกระทบกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) และหลังออกกฎหมายมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการ การยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบที่ไม่จำเป็น (Regulatory Guillotine) พร้อมทั้งเร่งพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของ RIA และ Regulatory Guillotine รวมทั้งให้มีการพัฒนาหน่วยงานกลางในการตรวจสอบมาตรฐานรายงาน RIA และ Regulatory Guillotine เพื่อให้เกิดการประเมินที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนาระบบข้อมูลกลางเชื่อมโยงกฎหมายของทุกหน่วยงาน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายได้ ตลอดจนใช้ทางเลือกอื่นแทนการออกกฎหมาย

กรณีศึกษาการยกเลิกการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบที่ไม่จำเป็น (Regulatory Guillotine) ในประเทศเกาหลีใต้ ถือเป็นกรณีศึกษาที่ดีในแง่ของการดำเนินการ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Regulatory Reform Commission: RCC) เพื่อสนับสนุน และติดตาม การยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น พร้อมทั้งมีหน้าที่ประเมินคุณภาพของกฎระเบียบที่รัฐบาลกลางออกประกาศกำหนด อย่างไรก็ตามการดำเนินงานดังกล่าวก็มีความท้าทายที่ต้องให้ความใส่ใจ เนื่องจากมีการตั้งข้อสังเกตว่าการดำเนินงานเน้นแต่ปริมาณหรือจำนวนของกฎระเบียบที่ถูกยกเลิกมากกว่าให้ความใส่ใจกับคุณภาพในแง่ของความจำเป็นว่าต้องมีกฎระเบียบนั้นต่อไปหรือไม่ (Choi, 2001)

3. การสร้างสภาพแวดล้อมในการเสริมสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีการกระจายอำนาจให้สังคมริเริ่มและรัฐเข้าไปเกื้อหนุนโดยภาครัฐไม่เข้าไปดำเนินการในสิ่งที่ภาคส่วนต่าง ๆ สามารถทำได้ดีอยู่แล้วให้มองภาคสังคมเป็นภาคีที่ทำงานร่วมกัน กรณีศึกษาที่ดีด้านการสร้างความร่วมมือกับทุกภาคส่วน คือ การดำเนินงานของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ด้านการพัฒนาระบบบริการสาธารณะแบบเปิด (Open Public Service) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการสาธารณะให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ พร้อมทั้งสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น) องค์กรภาคเอกชน และภาคประชาชนมีแนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ 1) การเพิ่มทางเลือกในการรับบริการให้แก่ประชาชน 2) การกระจายอำนาจสู่หน่วยงานขนาดเล็กและส่วนท้องถิ่น 3) การเสริมสร้างความหลากหลายของผู้ให้บริการสาธารณะ 4) การเสริมสร้างความเท่าเทียมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ และ 5) การเป็นผู้ให้บริการที่มีความรับผิดชอบ (Jacobs and Astrakhan, 2006)

4. การปรับวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน ปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงาน อาทิ การนำ Sandbox มาขับเคลื่อนการทำงานร่วมกัน ซึ่งจะยึด Agenda Based เป็นหลักเพื่อตอบโจทย์ Area Based ไม่ติดกฎระเบียบเพิ่มความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนการทำงาน และจะต้องรองรับด้วยกฎหมายเพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง ตลอดจนปกป้องผู้มีส่วนร่วมต่าง ๆ

กรณีศึกษาวัฒนธรรมการทำงานที่มีความยืดหยุ่นและมีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ให้เป็นไปได้ คือ กรณีศึกษากระทรวงแห่งความเป็นไปได้ (Ministry of Possibilities) ของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (United Arab Emirates : UAE) ซึ่งเป็นการดำเนินงานในรูปแบบกระทรวงเสมือนจริง ประกอบด้วย 4 กรมชั่วคราว และใช้เครื่องมือ/หลักการทำงาน

ด้วยกระบวนการคิดเชิงออกแบบ (Design Thinking) และการทำงานแบบคล่องตัว (Agility) (Jacobs and Astrakhan, 2006)

ลักษณะสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการบริหารภาครัฐของไทยในบริบทกระแสโลกาภิวัตน์

1. สภาพปัญหาทั่วไปขององค์กรภาครัฐของไทยและแนวทางแก้ไขในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยและโลก ไม่ว่าจะเป็นการย้ายฐานการผลิตของบริษัทข้ามชาติเข้ามาสู่ประเทศไทย การเจริญเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการบริการและโดยเฉพาะการขยายตัวของระบบการค้าและการเคลื่อนไหวของเงินทุนแบบเสรีนั้น ทำให้ธุรกิจเอกชน หน่วยงานราชการและองค์กรการเมืองมีความสลับซับซ้อนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกันมากขึ้น จึงเกิดความจำเป็นสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่จะต้องเพิ่มสมรรถภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพราะการเปลี่ยนแปลงจะนำมาซึ่งการบริหารจัดการองค์กรเพื่อความอยู่รอด นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและรุนแรงทำให้หลายประเทศที่ไม่ปรับตัวตามต้องประสบกับปัญหามากมาย แต่ระบบบริหารราชการยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ยังคงใช้วิธีการบริหารงานในลักษณะแบ่งตามหน้าที่จึงเกิดปัญหาด้านการบริหารตามมาหลายประการ เพราะการบริหารภาครัฐตามแนวคิดของแม็กซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ที่มีลักษณะสำคัญ คือ การแบ่งงานตามภาระหน้าที่ และมีการจัดโครงสร้างองค์การเป็นรูปพีระมิดเป็นสาเหตุสำคัญก่อให้เกิดปัญหาต่อการทำงานขององค์การภาครัฐของไทยสรุปได้ดังนี้ (สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, 2545) ขนาดที่ขยายใหญ่โตตามอายุองค์การภาครัฐของไทยที่มีอายุเพิ่มมากขึ้น ทำให้สายการบังคับบัญชามีการกำกับดูแลหลายชั้น ส่งผลให้การทำงานขององค์กรภาครัฐมีขั้นตอนมาก การทำงานล่าช้าทำให้เกิดความสิ้นเปลือง

2. กฎหมายกำหนดให้องค์การสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน แต่เนื่องจากองค์การใหญ่โตซับซ้อน มีภารกิจหลายด้าน ทำให้ผู้บริหารไม่สามารถกำกับดูแลได้อย่างครบถ้วน ส่งผลให้ขการทำงานขาดความรอบคอบและมีความเสี่ยงสูง (High Risk) ก่อให้เกิดความบกพร่องต่องาน และเกิดความเสียหายต่อราชการ ประเทศและสังคมไทย

3. องค์การภาครัฐ ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทำให้การทำงานยิ่งทวีความซับซ้อนและสร้างความซับซ้อนเกิดขึ้น มีอัตรากำลังมากขึ้นจนเกิดความเทอะทะ อุ้ยอ้าย และขาดประสิทธิภาพสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุ เป็นการสูญเสียทรัพยากรของประเทศไทยโดยรวม

4. การจัดโครงสร้างเป็นรูปพีระมิดทำให้หน่วยงานระดับล่างมีความสับสนเพราะข้อมูลล่าช้าและไม่ทันต่อสถานการณ์ เกิดความไม่ชัดเจนระหว่างบทบาทของตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ

5. หน่วยงานราชการมักไม่สามารถปรับเปลี่ยนการบริหารงาน หรือปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยและภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายและมีความซับซ้อน

6. การปรับปรุงหน่วยงานราชการทำได้ยาก เนื่องจากเป็นระบบที่แข็งตัวมีมาอย่างยาวนาน การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งจึงต้องใช้ความพยายาม ทรัพยากรมากและใช้เวลานาน จนผู้ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเกิดความล้าและท้อถอยจนล้มเลิกไปในที่สุด

7. หน่วยงานราชการทำงานอย่างเอกเทศ ขาดการประสานเชื่อมต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานที่กำหนดทิศทางและนโยบาย ไม่อาจเชื่อมต่อกับหน่วยงานที่มีมากมายซึ่งอยู่กระจัดกระจาย และเมื่อระบบการทำงานไม่ทันสมัย ไม่เป็นระบบ จึงมีผลให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้งานเสร็จโดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ของงาน

อย่างจริงจัง ประกอบกับการขาดระบบการตรวจสอบวัดผลที่ชัดเจน จึงทำให้การปฏิบัติราชการขาดเอกภาพ และมิได้เน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน จะสอดคล้องตามความต้องการของประชาชนและสังคม

8. หน่วยงานราชการระดับกระทรวงและกรมในส่วนกลาง เน้นการทำงานเชิงปฏิบัติการเป็นหลัก โดยมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรงบประมาณ การออกแบบโครงการและบริการ รวมทั้งการจัดการด้านบุคคล

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าปัญหาหลักของการบริหารภาครัฐของไทย คือ ความล้าหลังเนื่องจากเป็นระบบที่ใช้มาเป็นระยะเวลานาน และขาดการปรับปรุงตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่สอดคล้องกับการพัฒนาของเอกชนและสังคมโลก ลักษณะความล้าหลังสามารถสรุปได้ว่า องค์กรภาครัฐของไทยจะมีโครงสร้างองค์กรที่มีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจและความสามารถในการปรับเปลี่ยนตามยุคสมัย และการรวมอำนาจการผูกขาด โดยรัฐยังเป็นการชี้นำและแทรกแซงกลไกตลาด ส่งผลให้ภาคเอกชนขาดการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2541) ได้อธิบายปัญหาของระบบบริหารงานภาครัฐของไทยที่มีปัญหาที่ชัดเจนอีกประการหนึ่ง คือ การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่พอใจในการให้บริการของหน่วยงานราชการในขณะเดียวกัน ภายใต้ข้อจำกัดของโครงสร้างและระเบียบต่าง ๆ ข้าราชการไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่ การขาดความสามารถในการตอบสนองความต้องการนี้ จึงสะท้อนให้เห็นความจำเป็นในการปฏิรูป เพราะหากขาดการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังแล้ว ทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าจะเป็นประชาชน ข้าราชการ หรือนักการเมืองจะต้องเผชิญกับความสูญเสียร่วมกันทั้งสิ้น

จากปัญหาพื้นฐานขององค์การภาครัฐของไทยข้างต้น จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขด้วยการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ทั้งโครงสร้าง ระบบงาน และวัฒนธรรมไปพร้อม ๆ กัน การเปลี่ยนแปลงองค์การภาครัฐของไทยโดยใช้การปฏิรูประบบราชการ วัตถุประสงค์ 6 ประการดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2550, 416-417)

1) ยกระดับขีดความสามารถและสร้างประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานราชการเพื่อที่ภาครัฐจะสามารถนำบริการที่ดีมีคุณภาพสู่ประชาชน

2) มีระบบการทำงานและบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล

3) สร้างและฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อระบบราชการ

4) สร้างระบบราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของประชาชน

5) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพคุ้มค่า และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

6) สนับสนุนภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนให้เติบโต มีความเข้มแข็ง และเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ

ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายสูงสุดของการปฏิรูปภาครัฐ คือ เพื่อให้ประชาชนคนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพ และชาติไทยมีเกียรติภูมิได้รับความน่าเชื่อถือ และมีความสามารถสูงสำหรับการแข่งขันในเวทีโลก

ดังนั้น จึงถือเป็นยุคแห่งการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่มีการปฏิรูปการดำเนินการในแง่มุมต่าง ๆ อาทิ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ การปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ และพัฒนาให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) (พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2559, 59-63) ต่อมาเมื่ออิทธิพลของเทคโนโลยีดิจิทัลส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้คนในสังคมมากยิ่งขึ้น ภาครัฐจึงได้ประกาศนโยบายประเทศไทย 4.0

เพื่อใช้เป็นแนวคิดในการพัฒนาประเทศ ให้ก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่หนึ่งในโลก โดยเน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ให้มีประสิทธิภาพด้วยการนำนวัตกรรมใหม่เข้าสู่กระบวนการคิดและการผลิตนำไปสู่แนวคิดการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์, 2563, 15)

ทิศทางการบริหารองค์กรภาครัฐไทยและการบริการสาธารณะสมัยใหม่

การบริหารองค์การในยุคปัจจุบันจึงมิอาจที่จะใช้วิธีการแบบดั้งเดิมที่เคยใช้มาในอดีต องค์กรจะต้องพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวตลอดเวลา (นำพล ม่วงอวยพร, 2561, 45) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงจากกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ทำให้การติดต่อสื่อสารของประเทศต่าง ๆ ในโลกเชื่อมถึงกันได้สะดวกขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ทำให้การแข่งขันของประเทศต่าง ๆ นั้นหมดไป ตรงกันข้ามกลับยิ่งทำให้การแข่งขันของประเทศต่าง ๆ รุนแรงมากขึ้น ดังนั้นการที่ประเทศต่าง ๆ สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้ต้องอาศัยความมีประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐ ที่ช่วยในการขับเคลื่อนนโยบาย ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ จนผลักดันจากประเทศกำลังพัฒนาขึ้นมาเป็นประเทศชั้นนำของโลกได้อย่างสาธารณรัฐเกาหลี สิงคโปร์ เป็นต้น ต่างมีระบบราชการและกลไกภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะต้องแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ แล้ว องค์กรภาครัฐยังจะต้องปรับตัวให้ทันต่อความก้าวหน้าของภาคเอกชนและองค์กรธุรกิจต่าง ๆ ด้วย เพื่อเสริมและเกื้อหนุนให้ภาคธุรกิจได้พัฒนาไปอย่างก้าวไกล ในขณะที่ประชาชนหรือผู้รับบริการก็จะมีความคาดหวังที่สูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ต่อการบริการของภาครัฐ จึงทำให้ภาครัฐไม่อาจหยุดนิ่งได้ต้องปรับตัวและมีนวัตกรรมในการทำงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาอยู่ที่ว่าจะขับเคลื่อนองค์กรภาครัฐได้อย่างไร ในเมื่อวัฒนธรรมการทำงานของคนในองค์กรภาครัฐยังเคยชินกับการทำงานแบบเดิม ในการยึดกฎ ระเบียบเป็นหลักเพื่อความปลอดภัยในการทำงาน การขาดบรรยากาศในการส่งเสริมให้ข้าราชการคิดใหม่ ทำใหม่ ขาดวัฒนธรรมองค์กรในการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรม

ดังนั้น การพลิกโฉม (Transform) บทบาทภาครัฐหรือระบบราชการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและรองรับโมเดลการพัฒนาประเทศไทย 4.0 โดยยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน อันจะทำให้ระบบราชการสามารถเป็นที่วางใจ และเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริงนั้น จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิธีการทำงานใหม่ ได้แก่

1. เปิดกว้าง และเชื่อมโยงกัน (Open & Connected Government) โดยต้องมีความเปิดเผยโปร่งใสในการทำงาน บุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หรือมีการแบ่งปันข้อมูลและสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานได้ ตลอดจนเปิดกว้างให้กลไกหรือภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมและถ่ายโอนภารกิจที่ภาครัฐไม่ควรดำเนินการเองออกไปให้แก่ภาคส่วนอื่น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนโดยการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างให้สอดรับกับการทำงานในแนวระนาบ ในลักษณะของเครือข่ายมากกว่าตามสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง ขณะเดียวกันก็ยังต้องเชื่อมโยงการทำงานภายในภาครัฐด้วยกันเองให้มีเอกภาพและสอดรับประสานกัน ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2. ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centric Government) โดยทำงานในเชิงรุกและมองไปข้างหน้าตั้งคำถามกับตนเองเสมอว่า ประชาชนจะได้อะไร มุ่งเน้นแก้ไขปัญหาความต้องการและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่ต้องรอให้ประชาชนเข้ามาติดต่อขอรับบริการหรือร้องขอความช่วยเหลือจากทางราชการ รวมทั้งใช้ประโยชน์จากข้อมูลของทางราชการและระบบดิจิทัลสมัยใหม่ในการจัดบริการสาธารณะที่ตรงกับ

ความต้องการของประชาชน พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกโดยมีการเชื่อมโยงกันเองของทางราชการ เพื่อให้บริการต่าง ๆ สามารถเสร็จสิ้นในจุดเดียว ประชาชนสามารถเรียกใช้บริการของทางราชการได้ตลอดเวลาตามความต้องการของตน และผ่านการติดต่อได้หลายช่องทางผสมผสานกัน ไม่ว่าจะมาติดต่อด้วยตนเอง อินเตอร์เน็ต เว็บไซต์โซเชียลมีเดียหรือแอปพลิเคชั่นทางโทรศัพท์มือถือ

3. มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย (Smart & High Performance Government) โดยต้องทำงานอย่างเตรียมการณ์ไว้ล่วงหน้า มีการวิเคราะห์ความเสี่ยง สร้างนวัตกรรมหรือความคิดริเริ่ม และประยุกต์องค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชาเข้ามาใช้ในการตอบโต้กับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันเพื่อสร้างคุณค่า ความยืดหยุ่น และความสามารถในการตอบสนองกับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างทันเวลา ตลอดจนเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงและปรับตัวเข้าสู่สภาพความเป็นสำนักงานสมัยใหม่รวมทั้งทำให้ข้าราชการมีความผูกพันต่อการปฏิบัติราชการ และปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมกับบทบาทของตน เช่นเดียวกับสถาบันอนาคตไทยศึกษา (2564) ที่เห็นว่าองค์กรภาครัฐในอนาคตควรมีรูปแบบโมเดล FAST Government ซึ่งประกอบด้วย

1. หน่วยงานมีลำดับชั้นการตัดสินใจลดน้อยลง (Flatter) โดยองค์กรภาครัฐในอนาคตต้องเป็นองค์กรที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาหรือตัดสินใจลดน้อยลง ทำได้ 4 วิธี คือ

1.1 เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม (citizen engagement) ลดระยะห่างระหว่างภาครัฐและประชาชนผ่านสื่อสังคม โทรศัพท์มือถือ และเครื่องมืออื่น ๆ

1.2 ปรับระบบบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ (administrative efficiency) ลดลำดับชั้นระหว่างการบริหารงานขั้นสูงและบุคลากรฝ่ายปฏิบัติการ

1.3 ปรับกระบวนการตัดสินใจ (decision-making process) ให้กระบวนการตัดสินใจตั้งอยู่บนฐานของข้อมูล ปรับลดขั้นตอนการตัดสินใจที่ลดลง

1.4 ทำงานร่วมกันทั้งภายในรัฐบาลและระหว่างรัฐ เอกชนและประชาชน การสร้างเครือข่ายร่วมกันของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

2. มีความคล่องตัว กระฉับกระเฉง ว่องไว (Agile) โดยองค์กรภาครัฐในอนาคตจะต้องมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น และมีความสามารถในการปรับตัวสูง ต้องสามารถจัดโครงสร้างองค์กรให้สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างรวดเร็ว สามารถจัดรูปแบบและคณะทำงานขึ้นมาเพื่อตอบสนองความท้าทายได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงความสามารถในการปรับโครงสร้างองค์กร และการปรับกระบวนการทำงานขององค์กรได้ เช่น สามารถยกเลิกหรือยุบองค์กร (de-organize) ตัวเองได้ และจัดใหม่เพื่อสนองภารกิจใหม่ หรือที่มักเรียกกันว่า “องค์กรยุคใหม่ต้องตั้งง่าย ยุบง่าย”

3. มีประสิทธิภาพและทันสมัย (Streamlined) องค์กรภาครัฐในอนาคตต้องสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างทันสมัย ประหยัด มีประสิทธิภาพ ใช้การแบ่งปันทรัพยากร เช่น การบริหารบุคลากรร่วมกัน จัดบริการสาธารณะร่วมกัน และใช้เทคโนโลยีร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำงานได้บรรลุตามพันธกิจอย่างมีประสิทธิผลและมีนวัตกรรม

4. มีความสามารถด้านเทคโนโลยี (Tech-enabled) โดยองค์กรภาครัฐในอนาคตต้องมีความพร้อมในด้านโครงสร้างพื้นฐานที่รองรับการปฏิบัติการด้วยเทคโนโลยีและขีดความสามารถของบุคลากรในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย กรอบการทำงานทั้งในด้านนโยบาย กฎระเบียบ และกระบวนการทำงานต่าง ๆ ต้องสามารถออกแบบปรับเปลี่ยนใหม่ให้มีความสอดคล้องกับพลวัตของโลก มีความสามารถตอบสนองการทำงานแบบเครือข่าย ความร่วมมือการใช้สารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

การบริหารขององค์กรภาครัฐสมัยใหม่จะต้องเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centricity) มีความชัดเจนในวิสัยทัศน์และพันธกิจ ประชาชนจะไม่ใช่แค่ลูกค้าผู้รับบริการจากภาครัฐ แต่เป็นหุ้นส่วน (partner) เป็นผู้ร่วมสร้างสรรค์ (collaborator) และผู้ร่วมผลิต (co-producer) นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องมีความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพภายในและประสิทธิภาพการให้บริการภายนอก มีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ ให้บริการได้อย่างมีประสิทธิผลมียุทธศาสตร์ใหม่ สำหรับการสร้างศการเติบโตและการพัฒนาไขว้กัน ระหว่างสาขาต่าง ๆ กันมากขึ้น เนื่องจากวาระการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นแบบองค์รวม คุณสมบัติหลักขององค์กรภาครัฐแห่งอนาคตจึงต้องประกอบไปด้วยคุณสมบัติสำคัญ คือ มีนวัตกรรมการทำงาน (innovative) มีความสามารถในการทำงานเชิงสร้างสรรค์ มีแนวคิดและรูปแบบการทำงานบริการ และทำให้มีผลกระทบที่ดีในวงกว้างมีความคล่องตัวตอบสนองการเปลี่ยนแปลง (agile) สามารถปรับเปลี่ยนการทำงานได้ตามสถานการณ์ ทั้งในเชิงการปฏิบัติการการตอบสนองเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึงได้อย่างเหมาะสมและทันการณ์ มีการบริหารจัดการต้นทุนอย่างมีประสิทธิผลสามารถทำงานร่วมกันข้ามหน่วยงานข้ามประเทศ (connected) สามารถทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ได้ ทั้งระหว่างสาขาระหว่างประเทศระหว่างหน่วยงานมีความโปร่งใส (transparent) มีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติการและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นมีความน่าเชื่อถือ เนื่องจากในยุคต่อไปนี้จะเป็นยุคแห่งความไว้วางใจและความถูกต้อง การที่องค์กรภาครัฐมีความโปร่งใสจะช่วยสร้างความเชื่อมั่น ไว้วางใจจากภาคส่วนต่าง ๆ ในการปฏิบัติการและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น องค์กรภาครัฐในอนาคตในทั่วโลกจะมีการปรับตัวสูงขึ้นเพื่อรองรับกับความท้าทายในด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น คุณสมบัติหลัก ๆ ขององค์กรภาครัฐจะใกล้เคียงกับองค์กรภาคเอกชนสมัยใหม่มากขึ้น โดยเฉพาะการมีความยืดหยุ่น คล่องตัว ตั้งง่าย ยุบง่าย มีความสามารถด้านเทคโนโลยี ทำงานเป็นเครือข่ายมีนวัตกรรมมีความน่าเชื่อถือและโปร่งใส เพื่อสามารถตอบสนองประชาชนในฐานะหุ้นส่วนของการพัฒนาประเทศร่วมกัน

เอกสารอ้างอิง

จุมพล หนิมพานิช. (2550). **การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย.** (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นำพล ม่วงอวยพร. (2561). **การขับเคลื่อนนวัตกรรมในองค์กรภาครัฐ (M.P.A , D.P.A.).** ค้นเมื่อ พฤศจิกายน 14, 2566, จาก http://rcim.rmutr.ac.th/?p=11572.

พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2559). **พัฒนาการการบริหารภาครัฐของไทย : จากอดีตสู่อนาคต.** ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (2563). **รายงานการทบทวนบทบาทภาครัฐในอนาคต.** เสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. (2545). **แนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ของรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี.** กรุงเทพฯ : ฟิสิกส์เซ็นเตอร์.

สำนักงาน ก.พ.ร. (2547). รายงานประจำปี 2003 ม.ป.ท.

สถาบันอนาคตไทยศึกษา. (2564). **future of Government: องค์กรภาครัฐแห่งอนาคต.** ค้นเมื่อ พฤษภาคม 10, 2567, จาก https://www.thailandfuture.org/post/future-of government.

Choi, D. (2001). **A Radical Approach to Regulatory Reform in Korea.** Retrieved from OECD: www.oecd.org.

Jacobs, S., and Astrakhan, I. (2006). **Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries.** Retrieved May 10, 2567, from Research Gate:https://www.researchgate.net/publication/240611736_Effective_and_Sustainable _Regulatory_Reform_The_Regulatory_Guillotine_in_Three_Transition_and_Developing_Countries.