

กระแสการปฏิรูประบบสุขภาพบนฐานแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์
CURRENT OF HEALTH SYSTEM REFORMATION ON CONCEPTS OF
PUBLIC ADMINISTRATION

ชิตาพร สุริยา | SITAPORN SURIYA

นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต

สาขานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ

คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ABSTRACT

This article aims to reflect the image of current of health system reformation in Thai social context that has changed in environment of culture, economy and technology all the time. This changing affects public management of government organization that influences operation or monitoring health system. These organizations have to go beyond traditional operation and adapt to the new image of public management for improving more efficiency and quality responding the needs of citizen. If the health system organizations have good efficiency in operation and management, Thai citizen have good quality in their life as well. The content in this article was separated in three parts. The first part is about the breaking through traditional bureaucracy which became the independent entity. The second part is about the new public management (NPM) as initial concept of the independent entity establishment and the final part is the presentation about concepts of the new public service (NPS). It is one of the choices that can bring us to health system reformation, responds to the needs of citizen for getting more truly health benefit and good quality in their lives.

Keywords : Health system reformation, Public administration, New public Management, New public service

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาพของกระแสการปฏิรูประบบสุขภาพในบริบทของสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต ทั้งสภาพแวดล้อมทางด้านสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี ซึ่งส่งผลให้การบริหารจัดการของภาครัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลทางด้านระบบสุขภาพนั้นมีความจำเป็นต้องปรับตัวและเปลี่ยนแปลงไปสู่การดำเนินงานในรูปแบบใหม่ เพื่อสามารถรับมือต่อสถานการณ์ที่เผชิญอยู่ในสังคมปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้น ก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพที่เพิ่มขึ้น ถ้าหากการบริหารจัดการของหน่วยงานหรือองค์การที่รับผิดชอบดูแลทางด้านระบบสุขภาพมีประสิทธิภาพที่ดี ย่อมจะทำให้ประชาชนในประเทศมีคุณภาพชีวิต ทั้งด้านสุขภาพกายและสุขภาพจิตดีตามไปด้วย โดยบทความชิ้นนี้ได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน เริ่มจากส่วนแรกจะกล่าวถึงการก้าวข้ามผ่านจากระบบราชการแบบดั้งเดิมไปสู่ความเป็นองค์กรอิสระของหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลทางด้านระบบสุขภาพและแยกตัวออกมาจากกระทรวงสาธารณสุข สำหรับส่วนที่สองจะกล่าวถึงการจัดการภาครัฐใหม่สู่การปฏิรูประบบสุขภาพอันเป็นแนวคิดในการเกิดองค์กรอิสระ และส่วนสุดท้าย เป็นการนำเสนอแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่มาเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะนำไปสู่การปฏิรูประบบสุขภาพที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การปฏิรูประบบสุขภาพ, รัฐประศาสนศาสตร์, การจัดการภาครัฐใหม่, การบริการภาครัฐใหม่

บทนำ

ประเทศไทยเป็นชาติที่มีความเก่าแก่ที่มีอารยธรรมอันเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว และด้วยลักษณะทางภูมิประเทศทั้งทางด้านทรัพยากรที่อุดมสมบูรณ์ และความสะดวกของการเป็นจุดแวะพักที่เหมาะสมของการเดินทางด้วยเรือเมื่อครั้งอดีตกาล เหล่านี้เอื้ออำนวยให้ประเทศไทยกลายเป็นเมืองท่าที่สำคัญ ดึงดูดคนหลากหลายเชื้อชาติให้หมุนเวียนผ่านเข้ามา หรือแม้แต่กระทั่งตั้งรกรากอยู่อาศัยทำมาหากิน การเข้ามาয়ประเทศไทยของชนชาติต่าง ๆ ย่อมนำมาซึ่งการหลั่งไหลของอารยธรรมและแนวคิดของชาติอื่น ๆ ตามไปด้วย อีกทั้งการติดต่อสื่อสารที่สะดวกรวดเร็วของโลกในยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การรับเอาความรู้จากนานาชาติเป็นเรื่องที่ง่ายดายสำหรับในสังคมปัจจุบัน ซึ่งทั้งอารยธรรม ค่านิยม แนวคิด และองค์ความรู้จากนานาชาติประเทศอาจแทรกซึมและผสมผสานจนกลายเป็นวิถีแบบไทย ผ่านการผสมผสานหรือการได้รับอิทธิพลแนวคิดจากชาติอื่นนี้ ก็รวมไปถึงเรื่องของรูปแบบการบริหารงานบ้านเมืองด้วยเช่นกัน โดยบริบทของสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ส่งผลให้องค์การที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบสุขภาพของประเทศไทยต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงและการท้าทายที่หลากหลาย ซึ่งการจะอยู่รอดได้ในสภาพแวดล้อมที่หมุนเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วให้ได้ องค์การภาครัฐก็จำเป็นที่จะต้องปรับตัว โดยอาจจะต้องหันมาทบทวนทั้งทางด้านแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐและวิธีการดำเนินงานไปสู่ยุคสมัยใหม่ เพื่อให้การบริการด้านสาธารณสุขของประเทศมีมาตรฐานคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่ดี ดังนั้น ผู้บริหารจัดการงานภาครัฐและข้าราชการควรจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจกรอบแนวคิดใหม่ ๆ เพื่อนำไปสู่การออกแบบแนวทางหรือวิธีการบริหารจัดการงานสาธารณสุขของประเทศให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมานี้ นำไปสู่สมมติฐานที่ว่า แนวคิดระบบราชการยุคใหม่อาจจะเป็นอีกหนึ่งหนทางในการเริ่มต้นการปฏิรูปแนวทางการบริหารจัดการทางด้านสาธารณสุข นำไปสู่แนวทางการบริหารจัดการแบบการบริการภาครัฐใหม่ (new public service: NPS) ซึ่งเป็นแนวคิดที่หลากหลาย ๆ หน่วยงานทางด้านสุขภาพกำลังให้ความสนใจและพยายามทำให้เกิดขึ้นจริงในระบบการบริหารจัดการงานสาธารณสุขของประเทศ เพื่อที่จะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะของพลเมืองที่ตื่นตัวกับสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับสุขภาพของ

พวกเขาโดยตรง อันจะก่อให้เกิดความยั่งยืนทางด้านการดูแลเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และได้รับการอย่างทั่วถึงในอนาคต

ก้าวข้ามระบบราชการแบบดั้งเดิมไปสู่ความเป็นองค์กรอิสระ

ประเทศไทยมีรูปแบบการบริหารประเทศภายใต้ระบบราชการมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยในสมัยก่อนระบบราชการของไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่ง David E.Hussey กล่าวไว้ในหนังสือCorporate Planning: Theory and Practice ว่าระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นในประเทศจีนโบราณ (Hussey, 1974: 124) โดยที่ไทยมีความสัมพันธ์กับจีนมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย กล่าวคือ ในปี พ.ศ.1825 กุบไลข่านจักรพรรดิของจีนได้ส่งทูตมาเจริญสัมพันธไมตรีกับพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (สมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทยจีน, 2552) ไทยจึงอาจจะได้รับวัฒนธรรมระบบราชการมาจากจีน ประกอบกับหลักฐานทางประวัติศาสตร์สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา (ตอนต้น) ได้ทรงปรับปรุงการปกครองเป็นแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ก็ได้ใช้ระบบอุปถัมภ์ในราชการมาโดยตลอดเช่นเดียวกัน ทำให้ระบบนี้ได้หยั่งรากลึกลงในสังคมไทย (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, มปป.)

เมื่อพิจารณาถึงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย พบว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนก็คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารงานทางด้านการสาธารณสุขก็ย่อมมีลักษณะในทิศทางและแบบแผนเดียวกันนี้ คือมีการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์ (Centralization) และรูปแบบการทำงานด้วยระบบระเบียบของราชการ มีโครงสร้างการบริหารงานแบบสายบังคับบัญชาเป็นลำดับหน้าที่ (Hierarchy of authority) ดังเช่น แนวคิดของ Max Weber ซึ่งกล่าวถึงสาเหตุที่ต้องมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชาไว้เพื่อ (Shafritz andHyde, 2007: 43-48)

1. แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการสั่งการบังคับบัญชาของบุคคลแต่ละคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์การว่ามีมากน้อยเพียงใด
2. ทำให้เกิดระบบการสั่งการบังคับบัญชาที่ชัดเจนและต่อเนื่อง

3. ทำให้เกิดความเป็นระเบียบในการทำงานภายในองค์กร

4. ทำให้ไม่เกิดปัญหาในการสั่งงานข้ามสายงานซึ่งอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งกัน

นอกจากนี้ Fayol (1949) ได้ระบุเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานของระบบราชการดังกล่าว ที่อาจทำให้เกิดข้อจำกัดหรือความล่าช้าในการดำเนินงานและการบริหารอย่างมาก นั้น เพราะสืบเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างอำนาจอันประกอบด้วยสายบังคับบัญชาระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น โดยผู้ใต้บังคับบัญชาจะรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว นอกจากนี้ Goodsell (1994) ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารงานในรูปแบบการทำงานตามระบบราชการว่ามีข้อด้อยในหลาย ๆ แง่มุม เช่น

1. การทำงานตามกฎระเบียบข้อบังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการต้องทำตามขั้นตอน กฎเกณฑ์ต่างๆอย่างเคร่งครัด ส่งผลทำให้เกิดความล่าช้า เฉื่อยชา หรือการเกิดการเลี่ยงการปฏิบัติงานจนกว่าผู้บริหารจะสั่งการลงมาโดยตรง ซึ่งอาจเป็นที่มาของการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

2. การบริหารตามลำดับชั้น เป็นสาเหตุของการทำงานแบบรวมศูนย์ (Centralization) ซึ่งจำเป็นต้องรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูง จึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบ และเกิดความไม่คล่องตัวในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานนอกจากนี้ การต้องทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทำให้คนกลายเป็นหุ่นยนต์เพราะไม่สามารถตัดสินใจทำอะไรได้เอง

3. อุปกรณ์หรือเครื่องมือบางอย่างอาจมีอยู่เพียงแค่เฉพาะในบางหน่วยงาน หากหน่วยงานอื่นมีความต้องการที่จะนำไปใช้ อาจจะต้องรองจนกว่าหน่วยงานที่เป็นเจ้าของมาดำเนินการให้ ซึ่งถือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งในการดำเนินงาน

4. ระบบราชการเป็นรูปแบบการจัดองค์กรที่ขาดความยืดหยุ่นและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเพราะการทำงานที่เน้นรูปแบบที่เป็นทางการแบบเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เกิดความล่าช้า

ในขณะที่ประชากรของประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและทุก ๆ ชีวิตล้วนต้องการความมั่นคงด้านสุขภาพ ข้อด้อยของการบริหารและดำเนินงานในรูปแบบระบบราชการดังกล่าวมาข้างต้น ย่อมไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีเท่าที่ควร จึงเกิดความต้องการองค์กรหรือหน่วยงานรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพต่อการตอบสนองความต้องการ

ของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้นด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ จึงเป็นสาเหตุอันนำมาซึ่งการปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศไทยในรูปแบบขององค์กรอิสระ โดยองค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับการกิจของรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ๆ รวมทั้ง อยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (นพดล, 2549: 1) โดยรูปแบบการบริหารจัดการงานด้านสาธารณสุขที่มีลักษณะแบบองค์กรอิสระที่รู้จักกันดี ก็คือ องค์กรตระกูล ส. นั่นเอง

องค์กรตระกูล ส. คือ องค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์และสาธารณสุข ที่มีการแยกตัวออกไปจากกระทรวงสาธารณสุข โดยศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้กล่าวถึงกำเนิดขององค์กรอิสระทางสาธารณสุขไว้ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐฉบับพิมพ์วันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ไว้ว่า องค์กรตระกูล ส. เริ่มจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ในปี พ.ศ.2535 เปิดองค์กรแรกที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่สร้างความรู้เชิงระบบและนำความรู้ไปปฏิรูประบบสุขภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนทั้งหมด ต่อมาในปี พ.ศ.2544 มีแนวทางการปฏิรูปด้านสุขภาพจากการตั้งรับไปสู่การรุกสร้างสุขภาพดี ที่เรียกว่า สร้างนำซ่อม จึงทำให้สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ถือกำเนิดขึ้น ตามมาด้วยการก่อตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ในปี พ.ศ.2545 ที่ปฏิรูปให้คนยากจนมีศักดิ์ศรีของความเป็นคน และสร้างระบบบริการสาธารณสุขให้สิทธิการเข้าถึงการรักษาพยาบาลแบบทั่วถึงและมีคุณภาพที่ดี จากนั้น ในปี พ.ศ.2550 จึงมีการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาโยบายสาธารณะ เพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับธรรมนูญว่าด้วย ระบบสุขภาพเพื่อพัฒนาประเทศสู่สังคมสุขภาวะ (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, 2558)

จากข้อมูลจุดกำเนิดและหน้าที่หลักของแต่ละองค์กรอิสระด้านสาธารณสุขที่ได้กล่าวไปนั้น จะสามารถเห็นได้ว่า แต่ละองค์กรย่อมมีหน้าที่ ภารกิจ และเป้าประสงค์ที่แตกต่างกันไป แต่เหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดการแยกตัวขององค์กรตระกูล ส. ออกจาก

กระทรวงสาธารณสุขนั้นก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ แต่ยังคงมีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในขีดความสามารถของการทำงานด้านสุขภาพที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้ตามเป้าหมายอย่างมีคุณภาพที่ดียิ่งขึ้นนั่นเอง

แนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่สู่การปฏิรูประบบสุขภาพ

ถึงแม้ว่าจะมีการถือกำเนิดรูปแบบการบริหารจัดการทางการสาธารณสุขในลักษณะขององค์กรอิสระหลากหลายองค์กรตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น ซึ่งควรจะส่งผลให้การบริหารจัดการงานทางด้านสาธารณสุขของประเทศก็ควรที่จะต้องหลุดพ้นหรือก้าวข้ามผ่านการดำเนินงานตามระบบระเบียบของแนวคิดการบริหารงานในระบบราชการแบบดั้งเดิมแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่อาจที่จะยกเลิกระบบราชการออกไปจากการบริหารจัดการของกระทรวงสาธารณสุขได้อย่างสิ้นเชิงด้วยเหตุผลหลาย ๆ ประการ ดังเช่นที่ Henry (2010) ระบุไว้ในบทความ Public Administration and Public Affairs ที่ว่า แม้ระบอบประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการจะมีความแตกต่างกัน แต่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องเติบโตไปด้วยกัน จึงเป็นเหตุที่ไม่อาจแยกหรือยกเลิกระบบราชการออกไปจากการบริหารประเทศได้ และด้วยความพยายามที่เปลี่ยนแปลงปรับปรุงการบริหารจัดการของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงมีการส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูประบบราชการที่เป็นรูปธรรม โดยมีขอบเขตการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2557)

1. มีการปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการโดยการทบทวนภารกิจของภาครัฐและเน้นให้ภาครัฐทำเฉพาะภารกิจที่จำเป็นและทำได้ดีเท่านั้นเน้นการกระจายอำนาจและสร้างความร่วมมือกับประชาชนองค์กรเอกชนภาคธุรกิจเอกชนต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

2. มีการปรับปรุงแบบและวิธีการบริหารงานใหม่มุ่งเน้นการปฏิรูประบบบริหารภายในส่วนราชการให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลการบริการมีคุณภาพสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้าและประชาชน

3. มีการปฏิรูประบบการบริหารงบประมาณเพื่อให้ระบบและวิธีการบริหารงบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารที่สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

4. มีการปฏิรูประบบบริหารบุคลากรให้มีการจัดระบบการบริหารบุคลากรใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการและยุทธธรรมระบบค่าตอบแทนที่เทียบเท่ากับตลาดมีระบบนักบริหารระดับสูงการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพเป็นต้น

5. มีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความเข้าใจและปรับตัวให้เข้ากับวิธีการทำงานแนวใหม่ที่เน้นระบบความรับผิดชอบต่อสาธารณะเน้นการมีจริยธรรมคุณธรรมมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

เมื่อลองหันกลับมามองรูปแบบการทำงานขององค์กรอิสระต่าง ๆ ทางสาธารณสุขบ่อยครั้งที่จะสามารถสังเกตได้ว่า มีลักษณะหรือรูปแบบการดำเนินงานที่ยังยึดติดอยู่กับระบบราชการอยู่ค่อนข้างมาก เช่น ระเบียบหรือขั้นตอนต่างๆ เอกสารที่ยุ่งยากและมีจำนวนมาก การเชื่อฟังหรือความเกรงใจในอำนาจตามสายบังคับบัญชา หรือมีการทำงานแบบรอคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา โดยถ้าไม่มีการกระตุ้นเตือนก็จะไม่เกิดการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเกิดขึ้น รวมไปถึงการขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นต้น เหล่านี้มีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Osborne (2007) กล่าวไว้ในงานเขียนเรื่อง Reinventing government: What a difference a strategy makes ว่าระบบราชการนั้น ค่อนข้างฝังรากลึกอยู่ในจิตใจ ความคิด ความเชื่อ ลักษณะนิสัย คุณค่าทัศนคติ ฯลฯ ของสมาชิกในองค์กรอย่างมาก แต่จากการเรียนรู้ในประวัติศาสตร์หรืออดีตที่ผ่านมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าความยึดมั่นไม่ยอมเปลี่ยนแปลงนี้ เป็นสิ่งขัดขวางการเจริญงอกงามในด้านต่าง ๆ ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรอิสระต่าง ๆ เหล่านี้ ยังได้รับผลกระทบจากทางสถาบันการเมืองต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่รับรู้กันอยู่บ่อยครั้งจากข่าวต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนชุดคณะกรรมการบริหารเมื่อการเมืองมีการเปลี่ยนชั่วคราวการบริหารประเทศ หรือเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนต่าง ๆ เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ก็อาจจะเป็นภาพที่สะท้อนให้เห็นว่ามีปัจจัยหลากหลายอย่างที่ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรอิสระทางสาธารณสุขยังคงติดอยู่ในกับดักของการบริหารจัดการตามรูปแบบระบบราชการแบบดั้งเดิม และยิ่งถูกตอกย้ำให้

ชัดเจนขึ้นจากเสียงสะท้อนจากประชาชนผู้รับบริการ เพื่อเรียกร้องและถามไถ่ถึงประสิทธิภาพ คุณภาพ ความรวดเร็ว และความทั่วถึงของระบบบริการสาธารณสุขของประเทศที่ยังไม่เป็นที่พอใจแก่พวกเขา ซึ่งสาเหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรอิสระต่าง ๆ ยังไม่สามารถหลุดพ้นจากรูปแบบการดำเนินงานตามระบบราชการแบบเดิม ๆ ได้นั้น อาจมีสาเหตุมาจาก

1. ความคุ้นเคยในวิธีการทำงานแบบเก่าโดยไม่ต้องการที่จะเรียนรู้สิ่งใหม่
2. ความไม่เข้าใจต่อภารกิจหรือเป้าประสงค์ขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงใหม่
3. ความกลัวที่จะต้องรับผิดชอบต่อความเสี่ยงหรือภาระหน้าที่ ซึ่งเพิ่มขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงไป
4. สาเหตุทางวัฒนธรรมหรือค่านิยมต่าง ๆ ของสังคม เช่น ระบบอาวุโส ระบบอุปถัมภ์ หรือระบบพวกพ้อง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริการทางด้านสาธารณสุขในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการที่มีมุมมองว่า หน่วยงานรัฐอยู่ในฐานะของผู้ให้บริการและประชาชน คือผู้รับบริการหรือลูกค้า ซึ่งเป็นแนวคิดการทำงานที่คล้ายกับภาคเอกชน โดยมีลักษณะของการแข่งขันกันทางด้านประสิทธิภาพของการทำงานและประสิทธิผลของผลลัพธ์จากการทำงาน ซึ่งเมื่อมีการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน การตื่นตัว และการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ให้บริการใหม่แล้วนั้น ย่อมทำให้พนักงานเล็งเห็นถึงเป้าหมายขององค์กรที่ชัดเจน มีแรงจูงใจในการทำงาน มีอำนาจที่จะสามารถตัดสินใจได้รวดเร็วขึ้น โดยทั้งหมดนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความพึงพอใจของผู้ใช้บริการให้สูงที่สุด เหล่านี้ก็จะนำมาซึ่งการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ ให้ดีขึ้นด้วย อาจกล่าวได้ว่าการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการให้บริการทางด้านสาธารณสุขนี้ ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ (new public management: NPM) โดยBarzelay (2001) ได้ให้มุมมองที่เสริมแนวคิดนี้ว่า การจัดการภาครัฐใหม่เน้นให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงระบบและการวิเคราะห์นโยบายซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการบริหารงานภาครัฐให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลและมีคุณภาพนอกจากนี้การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ยังให้ความสนใจกับกระบวนการทางการเมืองและองค์การรวมทั้งการให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์นโยบายการจัดการภาครัฐด้วยข้อสนับสุนนนี้ช่วยให้เห็นภาพได้ว่ากระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่คือ กระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐที่หน่วยงาน

หรือองค์กรภาครัฐทางด้านสาธารณสุขให้ความสนใจและมีความเชื่อว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่นี้ น่าจะเป็นทางออกที่ดีที่จะสามารถตอบโจทย์ในเรื่องของการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการระบบสุขภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

แนวคิดข้างต้นมีความสอดคล้องกับแนวคิดของ Zaharia (2012) ที่มองว่าการจัดการภาครัฐใหม่เป็นตัวกลางที่ช่วยเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยการจัดการภาครัฐใหม่ให้ความสำคัญในแง่ต่างๆ ของการบริหารจัดการที่

- 1) เน้นให้ความสำคัญกับการดำเนินการ การปฏิบัติ และการเพิ่มผลผลิต
- 2) ให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความยืดหยุ่น มีขนาดเล็ก ใช้โครงสร้างแบบแนวราบ และเน้นความชำนาญเฉพาะทาง
- 3) เน้นการประสานงานที่กว้างขวางแบบเป็นเครือข่าย และ
- 4) มองว่าประชาชน คือ ลูกค้า

ด้วยเหตุนี้ แนวคิดที่เน้นให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่กระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นภาครัฐที่ให้บริการทางด้านสุขภาพมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจในมุมมองแนวคิดของการจัดการภาครัฐใหม่นี้เป็นอย่างมาก ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การให้ความสำคัญในการให้บริการกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ การสร้างเครือข่ายในการทำงานระหว่างลูกค้าภายในและภายนอกองค์การ การสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้า ผ่านการกำหนดรูปแบบวิธีการบริหารจัดการแบบแนวราบ (Flat organization structure) ให้สามารถตัดสินใจในการดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อที่จะตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระบบบริการทางด้านสาธารณสุขก็จะสามารถเห็นได้ว่ามีการปรับเปลี่ยนไปสู่แนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่อยู่หลายอย่างด้วยกัน เช่น ลักษณะการให้บริการแบบ one stop service ของโรงพยาบาล และอีกตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ การแยกตัวขององค์กรตระกูล ส. ออกจากกระทรวงสาธารณสุข ตามความคาดหวังที่จะให้เกิดความคล่องตัวและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง

แนวคิดการบริการภาครัฐใหม่: ความท้าทายในการปฏิรูประบบสุขภาพ

รูปแบบการบริหารจัดการงานด้านสาธารณสุขของประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงไปดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นเกี่ยวกับการแยกตัวขององค์กรอิสระต่าง ๆ จากกระทรวงสาธารณสุขนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่แต่เมื่อลองพิจารณาให้ลึกลงไปก็จะพบว่า แม้การจัดการภาครัฐใหม่จะให้ความสำคัญ และใส่ใจต่อประชาชนผู้รับบริการในฐานะของลูกค้าเป็นอย่างมากก็ตาม แต่การหิวยิบยกประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาใด ๆ ล้วนมาจากการริเริ่มของภาครัฐ โดยภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอหรือสื่อสารถึงความต้องการที่แท้จริงได้ เพียงแต่เป็นผู้ที่คอยรับบริการที่ภาครัฐจัดสรรมาให้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การหาทางเลือกใหม่ที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น เน้นการทำงานเป็นทีม สามารถยืดหยุ่นได้ตามความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ เน้นเรื่องการแข่งขัน ต้องมีการสื่อสารแบบ 2 ทาง และเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรเพื่อปรับปรุงบริการให้ดีขึ้น ซึ่งแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ (new public service: NPS) ดูเหมือนกันว่าจะจะเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่น่าสนใจ เนื่องจากแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่เน้นในเรื่องของการให้อำนาจแก่พลเมืองและการกระตุ้นให้เกิดความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว (active citizenship) เพื่อมุ่งให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อันนำไปสู่การตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ตามแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่มีมุมมองว่า ผู้บริหารงานสาธารณะควรมุ่งเน้นในเรื่องการให้บริการและให้อำนาจแก่พลเมืองในฐานะที่พวกเขาเป็นองค์กรปกครองงานสาธารณะและต้องนำเอานโยบายมาใช้ แต่ความมุ่งเน้นนั้นไม่ควรถูกแทนที่ด้วยการบังคับจากรัฐบาล แต่ควรเป็นการสร้างสถาบันสาธารณะด้วยความรับผิดชอบและการรวมกันเป็นหนึ่งเดียวโดยลักษณะของการบริการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบด้วย (Denhardt and Denhardt, 2007: 3-185)

1. ต้องเป็นไปในลักษณะของการให้บริการมากกว่าการบังคับควบคุม กล่าวคือ บทบาทที่สำคัญมากของข้าราชการ คือ เพื่อที่จะช่วยเหลือในการเชื่อมต่อระหว่างพลเมืองและการแบ่งปันผลประโยชน์ของพลเมือง

2. เห็นประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมาย ไม่ใช่แค่ผลประโยชน์ได้ กล่าวคือ ผู้บริหารรัฐต้องสร้างความเป็นหมู่คณะและแนวคิดในการใช้ผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน โดยจุดมุ่งหมายนั้นต้องเป็นทั้งการใช้ประโยชน์สาธารณะร่วมกันและมีความรับผิดชอบร่วมกัน

3. คิดอย่างมีกลยุทธ์ ปฏิบัติอย่างประชาธิปไตย กล่าวคือนโยบายเกี่ยวกับความต้องการสาธารณะสามารถทำให้มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบร่วมกันในระดับสูงได้ โดยผ่านกระบวนการความร่วมมือกันรัฐต้องทำให้พลเมืองรู้สึกได้ว่าเป็นหน่วยงานเปิดสามารถเข้าถึงได้ง่าย จะช่วยสร้างโอกาสให้เกิดความเป็นพลเมืองที่มากขึ้น

4. ให้บริการแก่พลเมือง แต่ไม่ใช่ในฐานะลูกค้าแบบอย่างธุรกิจ กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินการบนหลักความเท่าเทียมกันและยุติธรรมในการให้บริการ นอกจากนี้ ข้าราชการไม่ควรแค่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าเพียงเท่านั้น แต่ควรให้ความสำคัญต่อการสร้างความสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความเชื่อใจ ความร่วมมือกันระหว่างพลเมืองด้วย

5. หลักแห่งความรับผิดชอบต่อเป็นเรื่องที่ซับซ้อน กล่าวคือ ข้าราชการไม่ควรเอาใจใส่แค่เพียงงานบริการในส่วนของตนเองเท่านั้น แต่ควรใส่ใจในด้านที่เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น ๆ พระราชบัญญัติ กฎรัฐธรรมนูญ คุณค่าทางชุมชนสังคม จารีตทางการเมือง มาตรฐานอาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมืองด้วย เนื่องจากผู้บริหารรัฐไม่สามารถตัดสินใจได้เพียงลำพังอย่างน้อยก็ต้องผ่านกระบวนการการปรึกษาพูดคุย

6. คุณค่าของประชาชน ไม่ได้เป็นแค่เพียงหน่วยการผลิตเท่านั้น กล่าวคือองค์การสาธารณะและเครือข่ายและส่วนหนึ่งในการดำเนินการซึ่งจะประสบความสำเร็จแบบระยะยาวได้ หากดำเนินการผ่านความร่วมมือกันบนฐานของการเคารพและให้เกียรติประชาชนทุกคน เพราะการให้ความเคารพซึ่งกันและกันเป็นการฝึกภาวะผู้นำโดยการทำงานรูปแบบหนึ่ง

7. คุณค่าความเป็นพลเมืองและบริการสาธารณะอยู่เหนือความเป็นผู้ประกอบการ กล่าวคือผู้บริหารสาธารณะต้องไม่มองว่าตนอยู่ในฐานะเจ้าของธุรกิจหรือผู้ประกอบการ แต่ต้องมองว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของการให้บริการสาธารณะ

สำหรับตัวอย่างหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบต่อทางด้านระบบสุขภาพ และมีการปรับใช้รูปแบบการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานตามแนวคิดการบริการภาครัฐให้มองเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนคือ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ที่ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก

ความสะดวก (facilitator) จัดเวทีให้แก่ประชาชนเพื่อให้มีส่วนร่วมกับการกำหนดนโยบายด้านสุขภาพ ซึ่งสามารถเห็นผลสัมฤทธิ์จากนโยบายระดับชาติและท้องถิ่นหลายๆ นโยบายที่ได้มาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการผลักดันจนเกิดเป็นนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาของพวกเขาได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นตัวอย่างสำหรับการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ประสบความสำเร็จในระดับที่ดี



7 เเหลียวหลังแลหน้า กิจกรรมสมัชชาสุขภาพ



ภาพที่ 1 : การประชุมสมัชชาสุขภาพที่ดำเนินการ
โดยสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.)
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (2554)

แต่หากจะยึดถือเอาความสำเร็จนี้ไปปรับใช้ในทุก ๆ ภาคส่วนหรือทุก ๆ หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข ก็อาจจะยังไม่สามารถกระทำได้เพราะเมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปก็ยิ่งพบว่า มีปัญหาที่สำคัญในการดำเนินงานตามแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่หากจะนำมาใช้กับบริบทของประเทศไทย นั่นก็คือ การกระตุ้นให้เกิดความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว เนื่องจาก จะเห็นได้ว่ามีประชาชนเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่เป็นพลเมืองที่ตื่นตัว

นอกจากนี้ บทบาทของผู้บริหารงานสาธารณะก็เป็นอีกประเด็นที่ควรจะต้องพิจารณา เนื่องจาก หากยึดถือรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐ ตามแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่แล้วนั้น ผู้บริหารงานสาธารณะหรือข้าราชการจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเอง โดยลดอำนาจที่มีอยู่ในมือลง และกระจายอำนาจนั้นไปสู่ประชาชน โดยผู้บริหารงานสาธารณะหรือข้าราชการจะรับหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกที่จะประสานความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเข้าไว้ด้วยกัน ดังนั้น หากต้องการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการงานด้านระบบสุขภาพไปสู่แนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ สิ่งสำคัญเบื้องต้นที่จะต้องกระทำ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่งการกระตุ้นให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว โดยในผลงานเรื่อง Active Citizenship and Public Administration ของ Stivers ได้กล่าวไว้ว่า การจัดให้มีเวทีเพื่อการแสดงออกทางความคิดเห็น การโต้เถียง และการตัดสินใจทางสาธารณะ ล้วนเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้เกิดเป็นพื้นที่สาธารณะขึ้น ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนทางความคิดเห็นตลอดจน ทำให้ทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายข้าราชการมีความเข้าใจในความหมายร่วมกันอันนำไปสู่ความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัวได้ (Wamsley, 1990: 245-273) ประการที่สอง การเตรียมความพร้อมและการสร้างความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารงานสาธารณะหรือข้าราชการต่อการปรับลดอำนาจที่มีอยู่ในมือและผันตัวเองมาทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ที่มีประสิทธิภาพ รวมไปถึงการพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ เช่น การปรับโครงสร้างใหม่ในหน่วยงานราชการการนิยามภารกิจขององค์กรใหม่การปรับปรุงกระบวนการของหน่วยงานและการตัดสินใจในการกระจายอำนาจ เป็นต้น เพื่อเตรียมความพร้อมและตอบรับต่อการปรับเปลี่ยนไปสู่การทำงานร่วมกันและสร้างความสัมพันธ์ที่ตระหว่งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน

ดังนั้น จากทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น เกี่ยวกับการจะปฏิรูประบบ การดำเนินงานหรือการบริหารจัดการไปสู่กรอบกระบวนทัศน์การบริการภาครัฐใหม่โดย ทันทีทันใดนั้น อาจจะยังไม่สอดคล้องต่อความพร้อมหรือเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยที่ เฉลียวอยู่ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ย่อมต้องอาศัยระยะเวลา การเปลี่ยนแปลงแบบค่อย เป็นค่อยไปอาจจะเส้นทางออกที่ละมุนละม่อมอันจะนำไปสู่การเป้าประสงค์ที่เราตั้งใจไว้ได้ ซึ่งผู้เขียนขอเสนอแนวคิดทางเลือกที่อาจจะเริ่มจุดเริ่มต้นในการพัฒนาการบริหารจัดการ งานทางด้านสาธารณสุขให้เป็นไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยทางเลือกนี้น่าจะอยู่ กึ่งกลางระหว่างการเปลี่ยนจากแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ที่ยังคงถูกรอบงำด้วยระบบ ราชการยุคเก่าให้ไปสู่แนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ นั่นก็คือ กระบวนทัศน์ระบบราชการยุค ใหม่ โดย Barzelay และ Armajani ได้กล่าวถึง คุณลักษณะหรือรูปแบบของการปฏิรูประบบ ราชการจากกระบวนทัศน์ระบบราชการยุคเก่าไปสู่กระบวนทัศน์ระบบราชการยุคใหม่ไว้ ดังนี้ (Parson, 1995: 491-513)

1. เปลี่ยนจากประโยชน์สาธารณะไปสู่ผลลัพธ์ในคุณค่าพลเมืองกล่าวคือ วลีที่ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” นั้น ควรต้องมีการแสดงออกถึงผลลัพธ์ในคุณค่าพลเมืองด้วย ก่อให้เกิดโครงข่ายทางแนวคิดเกี่ยวกับองค์การที่มุ่งเน้นลูกค้า ที่เน้นด้านผลลัพธ์มากกว่าปัจจัย นำเข้าและกระบวนการ
2. เปลี่ยนจากประสิทธิภาพไปสู่คุณภาพและคุณค่ากล่าวคือควรให้ความสำคัญที่ น้อยลงกับคำว่า “ประสิทธิภาพ” เพราะว่ามันคือทฤษฎีในแนวทางการปฏิบัติของผลิตและ การจัดการบริการของภาคเอกชน โดยข้าราชการควรจะใช้แนวคิดด้านความเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงมากกว่า อาทิ แนวคิดทางด้านผลิตภัณฑ์หรือบริการคุณภาพ และคุณค่า
3. เปลี่ยนจากการบริหารไปสู่การผลิตกล่าวคือกระบวนทัศน์ระบบราชการใหม่ แนะนำว่าแนวคิดทางการผลิตเป็นการมอบการจัดส่งบริการคืนให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นการย้า เตือนว่าข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนระหว่างกระบวนการและผลผลิต ในการจัดส่งบริการ จากความสัมพันธ์ในลักษณะนี้อาจจะพบว่าบ่อยครั้งที่ลูกค้าก็เข้ามามีส่วน ร่วมในฐานะของผู้ผลิตด้วยได้เช่นกัน

4. เปลี่ยนจากการควบคุมไปสู่ช่วยขณะในการเลื่อนใส่ต่อบรรทัดฐาน กล่าวคือ กระบวนทัศน์ระบบราชการยุคใหม่ควรจะตอบโจทย์ดังต่อไปนี้ 1) ให้ความสำคัญต่อความหมายทางด้านอื่นๆ มากกว่ากฎระเบียบ เช่น หลักการ เพื่อวางกรอบและสื่อสารว่าบรรทัดฐานนั้นเป็นสิ่งที่หน่วยงานควรจะยึดถือ 2) ตระหนักในความซับซ้อนและความคลุมเครือของสถานการณ์ทางเลือกที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องเผชิญ และ 3) เน้นเรื่องบทบาทว่าเป็นการส่งเสริมการให้รางวัล หรือทำให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงบวก ซึ่งสามารถกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานตัดสินใจทำในสิ่งที่ดีได้

5. การก้าวข้ามผ่านแนวคิดเรื่องหน้าที่การทำงาน, อำนาจ และโครงสร้างกล่าวคือ ข้าราชการจึงต้องการแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องภารกิจบริการ ลูกค้า และผลลัพธ์ เพราะสามารถช่วยให้ข้าราชการสามารถเชื่อมโยงวัตถุประสงค์และการดัดแปลงวิธีการทำงานให้ประสบความสำเร็จได้

6. เปลี่ยนจากการบังคับให้ต้องรับผิดชอบไปสู่การสร้างความเต็มใจมีส่วนร่วม รับผิดชอบกล่าวคือหนทางที่จะนำไปพบกับประสิทธิภาพมากที่สุดในการให้ลูกจ้างเกิดความรับผิดชอบ คือ การสร้างให้พวกเขาารู้สึกถึงการมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ

7. เปลี่ยนจากต้นทุนที่สมเหตุสมผล หรือหลักความประหยัดไปสู่การส่งมอบคุณค่า กล่าวคือ ควรให้ความสนใจด้านการพัฒนาปรับปรุงทางด้านคุณภาพและคุณค่าของบริการ สาธารณะมากกว่าการตั้งผู้พิจารณาตรวจสอบทางด้านต้นทุนระหว่างการจัดทำงบประมาณเพียงเท่านั้น เพราะคุณภาพและคุณค่าของบริการสาธารณะจะได้จากการจัดการกระบวนการผลิตที่ดี

8. การก้าวข้ามผ่านกฎและระเบียบการปฏิบัติ กล่าวคือ กระบวนการทำงานและการแก้ปัญหาเป็นสิ่งที่สำคัญมากกว่าการปฏิบัติงานแบบกิจวัตร (routine) และควรจะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง เพราะเป็นกลไกสำคัญที่ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพและคุณค่า

9. การก้าวข้ามผ่านระบบบริหารการดำเนินงานกล่าวคือควรเน้นไปที่ความสามารถของรัฐบาลในการส่งมอบผลลัพธ์ในคุณค่าพลเมือง โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางจะต้องเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการ การตอบสนองตามวัตถุประสงค์นี้ การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง

จำเป็นจะต้องแปลงรูปกลยุทธ์ขององค์กร โดยแนวทางการปฏิบัติควรจะมีวิวัฒนาการอย่างมั่นคงผ่านการมีส่วนร่วมและการเพิ่มพูนทางนวัตกรรม

10. บทบาทของผู้บริหารจัดการสาธารณะกล่าวคือผู้จัดการสาธารณะควรจะต้องให้ความสำคัญกับแนวคิดด้านอื่น ๆ มากขึ้น อาทิเช่น การฝึกภาวะผู้นำ การหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม การระบุประเด็นปัญหา การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย การสอนงาน การสร้างแรงจูงใจ การควบคุมคุณภาพ การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้อต่อการสร้างนวัตกรรม การสร้างทีมงาน การพัฒนาบุคลากร เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ผู้จัดการสาธารณะยังจะต้องมีการรับมืออย่างสร้างสรรค์ต่อความจริงที่ว่า ชำรชาการที่มีอยู่หลากหลายนั้นถูกรอบงำด้วยอารมณ์ความรู้สึกในกรอบแนวคิดของระบบราชการ ซึ่งย่อมทำให้มีแรงต่อต้านในการเปลี่ยนแปลง

จากแนวคิดทางกระบวนทัศน์ระบบราชการยุคใหม่นี้ จะเห็นได้ว่า มีการให้ความสำคัญในประเด็นของความสอดคล้องต่อความต้องการของสังคม การก้าวข้ามผ่านระบบการทำงานในรูปแบบที่เต็มไปด้วยขั้นตอนและกฎเกณฑ์ที่รุงรังของระบบราชการแบบดั้งเดิม การให้ความสำคัญต่อคุณค่าของคำว่าพลเมือง รวมไปถึงการมุ่งให้ความสำคัญแก่บทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐซึ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามสภาพแวดล้อมขององค์กรภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดทางกระบวนทัศน์ระบบราชการยุคใหม่นี้ อาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะใช้เป็นแนวทางในการเริ่มต้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงานขององค์กรอิสระทางด้านสาธารณสุขต่าง ๆ ของประเทศแบบค่อยเป็นค่อยไปรวมถึงอาจนำไปสู่การบริหารจัดการตามแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ได้ ดังเช่นที่สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ได้นำแนวคิดนี้ไปใช้ในการดำเนินการและประสบความสำเร็จมาแล้วนั่นเอง

นอกเหนือจากแนวคิดทางกระบวนทัศน์ระบบราชการยุคใหม่ที่ผู้เขียนได้นำเสนอไปข้างต้น ผู้เขียนอยากจะเสริมปัจจัยบางประการที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปรับเปลี่ยนทางโครงสร้างการบริหารและรูปแบบการจัดการองค์กร เพื่อจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการงานตามแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ได้ยิ่งขึ้น นั่นก็คือ การให้ความสำคัญต่อทัศนคติ มุมมองและค่านิยม ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรอิสระทางด้านสาธารณสุข ซึ่งควรมีการชี้แจงหรือทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับการกิจหรือเป้าประสงค์

และบทบาทหน้าที่ที่ต้องเปลี่ยนไปขององค์กร เพื่อปลุกฝังให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาคส่วนต่าง ๆ เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งองค์กรและสามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องเหมาะสมตามศักยภาพของตน

บทส่งท้าย

แม้ว่าในปัจจุบันระบบบริการทางสาธารณสุขของประเทศจะได้นำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการขององค์กรอิสระทางสาธารณสุขต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่การหยิบยกประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาใด ๆ ล้วนมาจากการริเริ่มของภาครัฐ โดยภาคประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอหรือสื่อสารถึงความต้องการที่แท้จริงได้ เพียงแต่เป็นผู้ที่คอยรับบริการที่ภาครัฐจัดสรรมาให้เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การหาทางเลือกใหม่ที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น ซึ่งการบริการภาครัฐใหม่เป็นแนวคิดที่ดีอีกทางเลือกหนึ่ง ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐในหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบดูแลทางด้านระบบสุขภาพได้ เพราะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมที่มากขึ้น ซึ่งจะสามารถทำให้เข้าใจและเข้าถึงปัญหาทางด้านสุขภาพ และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ แต่เมื่อลองเปรียบเทียบกับประยุกต์ให้เข้ากับบริบทความเป็นสังคมไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แนวคิดการบริการภาครัฐใหม่นั้น ก็ดูราวกับว่าจะจะเป็นแนวคิดในอุดมคติที่ห่างไกลต่อการณ์ที่จะทำให้ปรากฏขึ้นในฉับพลันทันที ซึ่งก็ไม่ใช่สิ่งที่น่าประหลาดใจนัก เพราะการมีรูปแบบ โครงสร้าง หรือกระบวนการที่คนใดกระบวนการหนึ่งในการดำเนินงานมาเป็นระยะเวลาช้านาน ก็ย่อมจะต้องใช้เวลาในการปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบหรือกระบวนการทำงานใหม่ ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไป ดังคำกล่าวที่ว่า “Rome wasn't built in one day – กรุงโรมไม่ได้สร้างเสร็จในวันเดียว” ดังนั้น การจะนำการบริหารจัดการของหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบดูแลทางด้านระบบสุขภาพไปสู่กระบวนการบริการภาครัฐใหม่ก็คงจะต้องอาศัยความพยายามและระยะเวลาเช่นกัน

แนวคิดระบบราชการยุคใหม่อาจจะจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการปรับเปลี่ยนหน้าตา รูปแบบการบริหารจัดการทางด้านระบบบริการสาธารณสุขของประเทศ เนื่องจากเป็นการผสมผสานและอยู่กึ่งกลางระหว่างแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่ไปสู่แนวคิดการบริการภาครัฐ

ใหม่ ดังนั้น แนวคิดระบบราชการยุคใหม่อาจจะเป็นตัวเลือกที่ดีและเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ในการริเริ่มปรับเปลี่ยนไปสู่กระบวนทัศน์ใหม่ ๆ ของการบริหารจัดการภาครัฐในงานด้านระบบสุขภาพของประเทศก็เป็นได้ และนอกเหนือจากแนวคิดทางกระบวนทัศน์ระบบราชการยุคใหม่ที่ผู้เขียนได้นำเสนอไปข้างต้น ผู้เขียนอยากจะเสริมปัจจัยบางประการที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการปรับเปลี่ยนทางโครงสร้างการบริหารและรูปแบบการจัดการองค์กร เพื่อจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการงานตามแนวคิดการบริการภาครัฐใหม่ได้ดียิ่งขึ้น นั่นก็คือ การให้ความสำคัญต่อทัศนคติ มุมมอง และค่านิยม ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรอิสระทางด้านสาธารณสุข ซึ่งควรมีการชี้แจงหรือทำความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับภารกิจหรือเป้าประสงค์ และบทบาทหน้าที่ที่ต้องเปลี่ยนไปขององค์กร ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในภาคส่วนต่าง ๆ สามารถมองเห็นภาพรวมและระบุได้ว่าตนเป็นกลไกหรือชิ้นส่วนใดในระบบที่จะขับเคลื่อนการบริการด้านสุขภาพของประเทศให้ไปสู่ความสำเร็จโดยรวมได้นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- นพดล เสงเจริญ. (2549). องค์การอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ. Public Law Net: เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 58 จาก www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895.
- สมาคมวัฒนธรรมและเศรษฐกิจไทยจีน.(2552). ตอนที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับจีนสมัยโบราณ.สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 58 จากhttp://thaizhong.org/index.php?option=com_content&view=article&id=54:special-art1&catid=41:สรรนิพนธ์เหมาเจ๋อตงเล่ม 3 (ตอนปลาย).
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (มปป.). ระบบราชการไทย. สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 58. จาก <http://job.ocsc.go.th/images/Knowledge/634231800187767500.pdf>.
- _____ . (2557). ระบบบริหารราชการของราชอาณาจักรไทย. โครงการสื่อการเรียนรู้ “อาเซียน กูรู” (Learning Package).นนทบุรี: สถาบัน

พัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. (2554) . **เหลียวหลังแลหน้า 1 ทศวรรษสมัชชาสุขภาพ**. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 58 จาก <https://suchons.wordpress.com/2011/07/09/เหลียวหลังแลหน้า-1-ทศวรรษ/>

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. (2558) . **ปฏิรูปสุขภาพ ใช้สมองไม่ก่อบาป**. ไทยรัฐ ฉบับพิมพ์วันที่ 3 กรกฎาคม 2558. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 58 จาก www.thairath.co.th/content/508914.

Barzelay, Michael and Armajani, Babak J. (1995). “Breaking Through Bureaucracy” in Parson, W. 1995. **Public Policy: An Introduction to The Theory and Practice of Policy Analysis**. Cambridge: University Press, pp. 491-513.

Barzelay, M. (2001). **The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue**. Berkeley, CA: University of California Press.

Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2007). **The New Public Service: Serving, Not Steering**. New York and London: M.E. Sharpe.

Fayol, H. (1949). **General and Industrial Management**. (trans.C Storrs). London: Pitman and sons.

Goodsell, Charles T.(1994). **The case for bureaucracy: a public administration polemic** (3rd ed.). Chatham, NJ: Chatham House Publishers. 212 p.

Hussey, David E. (1974). **Corporate Planning: Theory and Practice**. Pergamon Press. 399 p.

Henry, N. (2010). **Public Administration and Public Affairs**. 11th ed. New York: Longman.

Osborne, D. (2007). **Reinventing Government: What a Difference a Strategy Makes**. 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria.

Stivers, Camillam.(1990). “Active Citizenship and Public Administration” in **Wamsley, Gary L. Refunding Public Administration.** California: Sage Publication., pp. 246-273.

Weber, Max.(2007).“Bureaucarcy”in **Shafritz,Jay M. and Hyde, Albert C. Classics of Public Administration.** Wadsworth: Cengage Learning, pp. 43-48.

Zaharia, P.(2012) . Introduction of The New Public Management in The Romanian and Swiss Local Public Administration. **Economic Insights – Trends and Challenges, Vol. I (LXIV).**, pp. 70-78.