

การประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น :
ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี
จังหวัดปทุมธานี

APPLICABILITY OF NEW PUBLIC MANAGEMENT APPROACH TO LOCAL
ADMINISTRATION : A CASE STUDY OF SUB-DISTRICT ADMINISTRATIVE
ORGANIZATION IN MUANG DISTRICT PATHUMTHANI PROVINCE

อุทัย จันทรรัตน์กานต์* ธนภฤต โพธิ์เงิน**

Uthai Chanthararattanakan, Thanakrit Phongoen

บทคัดย่อ

บทความเรื่องการประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี และ 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างที่ 1 ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี 5 องค์การ จำนวน 394 คน กลุ่มตัวอย่างที่ 2 ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี 5 องค์การฯ ละ 4 คน รวมจำนวน 20 คน กลุ่มที่ 3 ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี จำนวน 5 คน โดยใช้การสุ่มตัวอย่างอย่างง่าย เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าความถี่และค่าร้อยละ

ผลการศึกษา พบว่า

ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลในขั้นพื้นฐาน แต่ความสนใจและการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังมีสัดส่วนที่น้อยมาก แต่ส่วนใหญ่ก็ยังคงมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของ

* Lecturer of Faculty of Political Science, Pathumthani University

** Lecturer of Faculty of Political Science, Pathumthani University

องค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น ด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันท้องถิ่นเองก็ดำเนินการได้ดีและเกรงว่าหากมีการนำหลักการบางหลักการมาใช้ในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจะทำให้ประชาชนต้องเสียค่าบริการแพงขึ้นในขณะที่คุณภาพการบริหารอาจจะไม่ดีขึ้น

ผู้บริหารส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐพอสมควร และส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการนำหลักการประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ก็ยังมีความห่วงกังวลในประเด็นของการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมีมากขึ้น และเห็นว่าระบบการบริหารงานภาครัฐเดิมนั้น ยังมีความเหมาะสมกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเห็นว่าความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเห็นว่าความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานส่วนตำบลที่เกิดขึ้นน่าจะเป็นผลมาจากตัวบุคคลมากกว่าระบบ แต่ส่วนใหญ่ก็ให้ข้อเสนอแนะว่า หากจำเป็นต่อนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานจะต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ ทักษะที่ดีและถูกต้องให้กับทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้บริหาร พนักงาน และประชาชนผู้รับบริการ เพื่อให้การนำหลักการบริหารดังกล่าวมาใช้เกิดผลดีต่อการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การประยุกต์หลักการบริหาร, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การบริหารงานท้องถิ่น

Abstract

The purposes of this research were 1) to applicability of new public management approach to local administration : A case study of Sub-district administrative organization in Muang district Pathumthani province. 2) to the application as well as the relevant factors. The data were collected by using a constructed questionnaire with the samples are one people living in the area of Sub-district Administration Organization. Muang PathumThani Organization Pathumthani. The samples include two members of Sub-district Administrative Organization, Muang PathumThani Pathumthani 20 persons. Group 3 Chief Executive 5 persons, using simple random sampling. The instrument used for data collection, data analysis, using a questionnaire. Data were analyzed using frequencies and percentages.

The results of research are as follow :

The analysis of the said information indicated that most people had basic understanding of the administration of Sub-district Administrative Organization (SAOs) but lacked the interest and participation in checking the administration of the SAOs. However, the majority were satisfied with the services of the SAOs and opposed the idea of using the new public management approach in local administration mainly because they were of the view that the SAOs were already doing a good job and that if the new public management approach was to be applied in the administration of the SAOs they might have to pay more for the service while the quality of the services may not improve. And The most administrators had considerable understanding of public management. In addition, they also supported the application of the new public management approach in the administration of the SAOs. However, they were still concerned about corruption as the Presidents the SAO would have more power under the new public management approach.

Keywords: Applicabilty Management Applied, Modern State Management Local Administration.

1. บทนำ

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือเรียกว่า “การจัดการนิยม (Managerialism)” หรือ “การบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด (Market-based Public Administration)” หรือ “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government)” (Rueang Wit Ketsuwan, 2002) เป็นแนวคิดทางการบริหารที่ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ช่วงปี 1980 เป็นต้นมา โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย (Wikipedia Encyclopedia สืบค้นใน http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management) เนื่องจากเห็นว่าการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันไม่อาจตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นผลจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความเจริญก้าวหน้าของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เห็นว่าการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมนั้นมีโครงสร้างที่ใหญ่โต เทอะทะ มีกฎระเบียบที่ยุ่งยากจุกจิกหลายชั้นตอนจนทำให้เกิดความล่าช้าของระบบราชการหรือที่เรียกว่า เรดเทป (Red tape) ให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการมากกว่าผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ไม่เหมาะสม ระบบการจ้างงานจนเกษียณ การผูกขาดการดำเนินงานที่ไม่จำเป็น เหล่านี้ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกในปัจจุบันได้ จึงมีการเสนอแนวคิด/หลักการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ของการบริหารงาน การปรับโครงสร้างองค์กรให้เล็กกลง ในลักษณะ จีว แจ่ว กระจาย การบริหารงานบุคคลที่เน้นประสิทธิภาพของผู้ปฏิบัติงาน ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน การลดภาระงานของภาครัฐที่ไม่จำเป็นโดยการให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินงานในงานบางอย่างประเภท (Outsourcing) การเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณ ฯลฯ ซึ่งได้มีการนำแนวคิดนี้ไปใช้ในการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลก ประเทศไทยเองก็ได้รับอิทธิพลจากกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกที่เกิดขึ้น โดยได้มีการนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในหลายหน่วยงานของภาครัฐที่สำคัญ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ กพร. ซึ่งได้เริ่มมีการปฏิรูปการบริหารจัดการทั้งในเรื่องการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การประเมินผลการปฏิบัติราชการ การใช้การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management) หรือแม้แต่การตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ฯลฯ แต่ในส่วนของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏความชัดเจนในเรื่องของการนำหลักการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เท่าใดนัก (Naphat Khlongsuepkhao, 2010)

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาการประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี และ

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานีเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) และเสริมด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ประชากร 1.การวิจัยเชิงปริมาณ มี 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี 5 องค์การ จำนวน 26,023 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 394 คน กลุ่มที่ 2 ได้แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี 5 องค์การๆ ละ 4 คน รวมจำนวน 20 คน 2. การวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี จำนวน 5 คน องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานีได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านฉาง,องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกระแซง,องค์การบริหารส่วนตำบลบางหลวง,องค์การบริหารส่วนตำบลบางพูด, และองค์การบริหารส่วนตำบลสวนพริกไทย เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล คือ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรม และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าความถี่และค่าร้อยละ

4. สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

กลุ่มเป้าหมายในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย 3 กลุ่ม ได้แก่ ประชาชนทั่วไป ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ขึ้นไป และอาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ในพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี ที่ได้รับการคัดเลือก จำนวน 5 แห่ง จำนวนทั้งสิ้น 394 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวอย่าง 5 แห่งจำนวนทั้งสิ้น 20 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารงานของท้องถิ่น จำนวน 5 คน

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 58.88 รองลงมา มีเป็นเพศหญิง ร้อยละ 41.12 มีอายุอยู่ในช่วง 25-60 ปี มากที่สุด คือ ร้อยละ 55.33 มีการศึกษาในมัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า คิดเป็นร้อยละ 31.73 ประกอบอาชีพทำการเกษตร คิดเป็นร้อยละ 37.31 มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ที่ 10,001-15,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 47.46 มีระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่มากกว่า 11 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 70.56 และเป็นประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้มีตำแหน่งอื่นในหมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 76.90

ประเด็นเกี่ยวกับความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล นายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารส่วนตำบลในขั้นพื้นฐาน เช่น มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากเงินภาษีที่ประชาชนจ่ายไปและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในการกำหนดและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเองทั้งหมด แต่ในประเด็นที่ซับซ้อนลงไป เช่น สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีแค่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ประชาชนส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 80 ไม่ทราบ แต่ส่วนใหญ่ก็ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง เช่น สิทธิในการเสนอความต้องการหรือความเดือดร้อน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไข สิทธิในการคัดค้านหากเห็นว่าการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลกระทบต่อตนเอง และสิทธิในการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนายกหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งทราบว่าประชาชนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้กับท้องถิ่นรวมทั้งควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

ถึงแม้ผลการศึกษาจะพบว่าประชาชนส่วนใหญ่จะมีความรู้ และความเข้าใจขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตน แต่กลับพบว่าประชาชนมีความสนใจในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลน้อยมาก เริ่มตั้งแต่การเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน ถึงแม้จะมีสัดส่วนที่สูงกว่าการเข้าร่วมประชุมประชาคมตำบล และการเข้าร่วมประชุมสภา แต่ก็ยังมีสัดส่วนที่น้อย และเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของการเข้าร่วมประชุม และไม่เข้าร่วมประชุม พบว่า เหตุผลสำคัญที่ประชาชนเข้าร่วมประชุม ก็คือ อยากมีส่วนร่วมในการพัฒนา และอยากเสนอความเดือดร้อนหรือความต้องการของตนเองให้ท้องถิ่นแก้ไข ส่วนเหตุผลที่ประชาชนไม่ไปเข้าร่วมประชุมได้ข้อค้นพบที่น่าสนใจว่าเกิดจากการที่ไม่ได้รับเชิญมากที่สุดและรองลงมา คือไม่ทราบว่ามีการประชุม

ประเด็นของความสนใจในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การขอข้อมูลรายรับ-รายจ่าย การเสนอให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การเสนอโครงการเพื่อบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่นมีสัดส่วนที่น้อยมาก เพียงประมาณร้อยละ 7.3 เท่านั้น แต่สำหรับประเด็นการได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร และการเข้าร่วมกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบล จัดขึ้นพบว่าประชาชนได้รับทราบและสนใจเข้าร่วมถึงประมาณร้อยละ 80 ซึ่งช่องทางข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงมากที่สุด ได้แก่ หอกระจายข่าวของหมู่บ้าน รองลงมาได้แก่คำบอกเล่าของผู้มาชุมชน แต่ช่องทางข้อมูลข่าวสารจากองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงนั้น ประชาชนสามารถเข้าถึงได้น้อย และในส่วนของกิจกรรมที่ประชาชนให้ความสนใจในการเข้าร่วมมากที่สุดได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับงานประเพณีต่างๆ

สำหรับประเด็นการตรวจสอบการบริหารงานและการให้บริการประชาชน โดยการร้องเรียนนั้นพบว่ามีเพียงร้อยละ 5.40 เท่านั้น แต่ผลการศึกษานี้ก็ยังไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่า ประชาชนไม่มีความสนใจในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เนื่องจากการร้องเรียนนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผิดระเบียบและไม่เป็นธรรม หากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีการปฏิบัติที่ผิดระเบียบ และไม่เป็นธรรม ประชาชนก็ไม่จำเป็นต้องร้องเรียน ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยมิได้เจาะลึกลงไปในการดำเนินการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า มีการปฏิบัติที่ผิดระเบียบหรือไม่ เป็นธรรมหรือไม่ ดังนั้น ประเด็นนี้จึงยังไม่สามารถสรุปได้แน่นอน เป็นแต่เพียงการนำข้อมูลมาประกอบกับข้อมูลอื่นๆ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น เท่านั้น

ความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบัน เน้นในด้านโครงสร้างพื้นฐานและเห็นว่า การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลดีต่อชีวิตและความ เป็นอยู่ของประชาชนสำหรับประเภทของงานสาธารณะที่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินการมากที่สุด คือ ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่แน่ใจว่าโปร่งใสหรือไม่ และความคิดเห็นต่อการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงค่อนข้างมีความพึงพอใจ ในการบริการและความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่

ความคิดเห็นของประชาชน ต่อกรณีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในท้องถิ่น ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะ ประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน ซึ่งได้ข้อสรุปว่าประชาชนส่วนใหญ่ หรือเกินกว่าร้อยละ 50 ไม่เห็นด้วยกับการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในส่วนของหลักการผู้รับบริการเป็นผู้จ่ายค่าบริการ (User pay) และการให้

เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันสามารถดำเนินการเองได้อยู่แล้ว และเกรงว่าหากให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการจัดทำบริการสาธารณะ จะทำให้ประชาชนต้องเสียค่าบริการแพงขึ้น

กลุ่มเป้าหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการที่จะประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น คือ กลุ่มผู้บริหารในระดับต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า ผู้บริหารระดับต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มากกว่าเพศหญิง สำหรับประเด็นความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในหลายประเด็น เช่น ทราบว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวทางการบริหารที่เน้นการลดบทบาทในการดำเนินกิจการสาธารณะบางอย่างที่ไม่จำเป็น และการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ใช่สินค้าสาธารณะ (Public goods) ทราบว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวทางการบริหารที่เพิ่มอิสระในการบริหารงานให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น และทราบว่าหลักการผู้รับบริการเป็นผู้จ่ายค่าบริการ หรือ User pay เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง แต่ประเด็นที่ผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ทราบ ได้แก่ ประเด็นที่ว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่เน้นการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา และการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งไม่เน้นการสรรหาบุคลากรมาเพิ่ม และไม่ทำให้องค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น

ในประเด็นความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น นั้น กลุ่มผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นด้วยในการนำหลักการบางหลักการมาใช้ เช่น การนำระบบประเมินผลงานมาใช้ในการบริหารงานบุคคล การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การมีระบบให้รางวัล หรือโบนัสแก่พนักงาน รวมถึงการปรับโครงสร้างองค์กรให้มีลักษณะแบนราบ (Flat Organization) เน้นการทำงานแบบทีมงานมากขึ้น และยังเห็นว่าควรลดบทบาทของอำเภอและจังหวัด ในการกำกับและตรวจสอบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ถึงแม้ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในหลายประเด็น แต่ก็ยังมีความเป็นห่วงกังวลในส่วนของ การให้อิสระแก่ผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากเกรงว่าหากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจมากเกินไป จะเป็นการทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายขึ้นอีกทั้งบางหลักการอาจจะไม่เหมาะกับการนำมาใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น เช่น หลักการผู้รับบริการเป็นผู้จ่ายค่าบริการ (User pay) เนื่องจากเห็นว่าจะเป็นภาระให้ประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งอาจเกิดการไม่ยอมรับเพราะประชาชนทุกคนก็เสียภาษีให้กับรัฐอยู่แล้ว

5. อภิปรายผลการวิจัย

จากผู้การวิจัยสามารถอภิปรายได้ดังนี้

จากผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในท้องถิ่น พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ หรือเกินกว่าร้อยละ 50 ไม่เห็นด้วยกับการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งในส่วนของหลักการผู้รับบริการเป็นผู้จ่ายค่าบริการ และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันสามารถดำเนินการเองได้อยู่แล้ว และเกรงว่าหากให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ จะทำให้ประชาชนต้องเสียค่าบริการแพงขึ้น ส่วนผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นด้วยในการนำหลักการบางหลักการมาใช้ เช่น การนำระบบประเมินผลงานมาใช้ในการบริหารงานบุคคล การส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน การมีระบบให้รางวัล หรือโบนัสแก่พนักงาน รวมถึงการปรับโครงสร้างองค์กรให้มีลักษณะแบนราบ เน้นการทำงานแบบทีมงานมากขึ้น และยังเห็นว่าควรลดบทบาทของอำเภอและจังหวัด ในการกำกับและตรวจสอบการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของผลงานวิจัยของ Phirasit Khamnuansin (2006) ที่ศึกษาเรื่องการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการและความพร้อมในการบริหารจัดการตามแนวทางและนโยบายกระจายอำนาจว่า หัวใจของการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการอยู่ที่การลงทุนเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความพยายามและความร่วมมือของหลายๆ ฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่จะต้องช่วยกันผลักดันให้เพิ่มงบประมาณของประเทศที่จะใช้ไปเพื่อการให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารการฝึกอบรมและให้แก่การศึกษาที่ต้องปฏิรูปและเน้นการเรียนรู้ตามแนวทางของสังคม หรือองค์กรแห่งการเรียนรู้ให้มากขึ้น หากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนและงบประมาณ การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ ก็จะได้รับการจัดสรรน้อยกว่าการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ผลประโยชน์โดยตรงเฉพาะหน้าจะตกอยู่กับนักการเมืองที่มีความสัมพันธ์โดยตรงหรือทางอ้อมกับผู้ประมุขก่อนสร้าง การวิจัยฉบับนี้เห็นว่า “การพัฒนาประชาชน คือการพัฒนาที่ยิ่งใหญ่ที่สุด” การพัฒนาประชาชนนับว่าเป็นการพัฒนาที่ทำให้ประชาชนมีอิสรภาพจากความไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่มีโอกาสเลือกบุคคลที่ดีเพื่อเข้าสู่ระบบการปกครอง ในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Hokwana chuphen (2012) ที่ศึกษาเรื่องหลักการประยุกต์ และปัญหาพื้นฐานบางประการของหลักการการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management) กล่าวว่า การจัดการภาครัฐใหม่เป็นการพัฒนาการของระบบการบริหารงานภาครัฐ เนื่องจากหลักการบริหารงานแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

ได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งยังขาดประสิทธิภาพในการจัดการเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ภาครัฐจะต้องทำหน้าที่แข่งขันกับกระแสโลกาภิวัตน์ การบริหารงานภาครัฐที่ใช้ระบบและวิธีการบริหารจัดการแบบเดิมทั้งหมดจึงยังไม่เพียงพอการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้มิใช่เรื่องใหม่ทั้งหมดแต่เป็นเพียงการนำเทคนิคทางการบริหารจัดการในรายละเอียดบางประการมาประยุกต์เพิ่มเติมเข้ากับหลักการบริหารงานแบบเดิม (Traditional Management) เป็นส่วนใหญ่ และเห็นว่าการบริหารงานแบบดั้งเดิม เช่น ทฤษฎีของ Elton Mayo หรือทฤษฎีของ Federick W. Taylor ก็มีข้อดีและมีหลักเกณฑ์การควบคุม ตลอดจนกำกับกับการบริหารทำให้เกิดประโยชน์และมีความเป็นธรรมต่อสังคมอยู่แล้วค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าจะมีข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนของระบบอยู่บ้าง แต่ก็ถือว่ายังเป็นประโยชน์ต่อสังคมและยังคงไม่มีทฤษฎีใดมาลบล้างได้ หลักการปฏิรูปโดยใช้กลไกของ New Public Management โดยการปล่อยให้กลไกตลาดจัดหาสินค้าและบริการได้อย่างเพียงพอรัฐบาลมีบทบาทเพียงกำกับหรือควบคุมโดยกฎหมายเท่านั้น เมื่อนำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ซึ่งยังมีจุดอ่อนด้านการเมืองที่ขาดความต่อเนื่อง และจุดอ่อนด้านการบริหาร คือ ระเบียบกฎหมายและกลไกการควบคุมของภาครัฐที่ยังขาดประสิทธิภาพและไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงจึงทำให้เกิดการฉวยโอกาสจากนักธุรกิจที่ทำให้รัฐหรือสังคมเสียเปรียบจากการหลบเลี่ยงภาษี มีการรวมตัวกันสร้างอำนาจต่อรองจรรยาบรรณต้องทำตาม และยังเป็นช่องทางให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะเสียเปรียบจากประเทศที่เข้ามาลงทุนจากกฎหมายการค้าเสรี นอกจากนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ก็ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันในสังคมว่าเหมาะสมหรือไม่ ระบบการบริหารรัฐของไทยที่ใช้อยู่ปัจจุบันยังไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดทุกๆ ด้านเสียก่อน การควบคุมคุณภาพและหลักการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) ซึ่งเป็นแนวคิดของการบริหารแบบเดิมก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง แต่กลับสรุปว่ามีความจำเป็นต้องใช้หลักการจัดการใหม่แทนระบบเดิม และเห็นว่าในการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐของไทยโดย ก.พ.ร. นั้นเป็นการนำมาประยุกต์ใช้โดยขาดการวิเคราะห์และการประเมินผลอย่างแท้จริงทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เนื่องจากการเมืองของไทยที่ขาดความต่อเนื่อง กลไกและบทบาทการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ ของภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินงานของรัฐ ผลประโยชน์ทับซ้อนและจะนำหลักการจัดการภาครัฐใหม่มาประยุกต์ใช้ให้สำเร็จและเกิดผลดีได้ก็ต่อเมื่อภาครัฐมีบทบาทกำกับหรือควบคุมที่มีประสิทธิภาพไม่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเนื่องจากมีผู้แสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินงานของรัฐดังเช่นที่เป็นอยู่เท่านั้น

6. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

6.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการระดมและรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนทั้งภาคประชาชน เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อรับทราบถึงปัญหา อุปสรรค ข้อคิดเห็นต่างๆ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมที่สุด และก่อให้เกิดการยอมรับ

6.2 รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดรูปแบบและทิศทางการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องทำการศึกษาถึงผลดีและผลเสียของการนำรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้กับท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ และจะต้องมีการวางแผนการปรับเปลี่ยนอย่างเป็นระบบและเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป รวมทั้งต้องมีแผนระยะยาว มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการปรับเปลี่ยนด้วย

6.3 จะต้องมีการเตรียมความพร้อมให้แก่ท้องถิ่น ทั้งในด้านบุคลากร ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ และพนักงานที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น ให้มีความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงาน ตลอดจนความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และในด้านงบประมาณของท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น ไม่ต้องคอยพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น ส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติในจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม หรือการขยายฐานการจัดเก็บภาษีบางชนิด ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในชุมชน เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

6.4 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มีแนวทางที่หลากหลาย ดังนั้น การจะนำแนวทางใดมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีบริบทที่แตกต่างกัน ไม่ควรกำหนดให้ทุกแห่งใช้แนวทางเดียวกันโดยมิได้มีการศึกษาถึงความเหมาะสม เพราะวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติอย่างหนึ่งอาจใช้ได้ผลดีกับท้องถิ่นหนึ่ง แต่ไม่อาจรับประกันได้ว่าจะใช้ได้ดีกับอีกท้องถิ่นหนึ่ง ดังนั้น จะต้องมีการศึกษาและให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการที่เลือกแนวทางหรือวิธีการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน แต่ทั้งนี้จะต้องสร้างองค์ความรู้ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์และเลือกใช้แนวทางที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนได้

References

- Hokwana chuphen. (2012). *Application principles and some basic problems of the new government management*. Academic papers for the lecture on Public Administration, Sripatum University.
- Naphat Khlongsuepkhao. (2010). *Possibility of applying the new state management approach to local administration. A Case Study of Tambon Administration Organization in AmphoeMueang, Tra tprovince*, (Master Thesis). College of Local Administration, Khon Kaen University.
- Ninut Bunyaritthanon. (2008). *The results of the new governmental management concept are used in the reform. Bureaucracy of government agencies in Chiang Mai* (Master of Thesis). Graduate School, Chiang Mai University.
- Phirasit Khamnuansin. (2006). *Research Report on the Development of Administrative Capacity of the Tambon Administration Organization in the Northeast*. Bangkok: National Research Council of Thailand.
- Rueangwit Ketsuwan. (2011). *Bureaucracy reform under new government management and critique*. Bangkok: Bophit Printing.