

พื้นฐานทางทฤษฎีของแนวคิดการจัดการภาครัฐกับการยกระดับศักยภาพการบริหาร ในหน่วยงานควบคุมโรค

Public Management Concepts: Implication for Capacity Building for Disease Control Organizations

พชรา โรจนพิทยากร วท.บ., พบ., วว วิสัณยิชา,

Pachira Rojanapithayakorn B.Sc., M.D.,

ร.ม., Ph.D. Candidate

Dip. Board in Anesthesiology, M.A., Ph.D. Candidate

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Faculty of Political Science, Ramkamhang University

บทคัดย่อ

ระบบการควบคุมโรคที่มีประสิทธิภาพต้องการความรู้ทางวิชาการ ความสามารถในการประสานงาน การสื่อสารกับประชาชน และศักยภาพในการบริหารจัดการ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานควบคุมโรคส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการ หน่วยงานควบคุมโรคจึงมีลักษณะเฉพาะตัว โดยนักวิชาการมีบทบาทในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และกลยุทธ์ในการควบคุมโรค แต่การดำเนินงานยังคงเป็นไปตามกฎ ระเบียบ และการควบคุมจากส่วนกลาง ตามแบบแผนของระบบราชการ แนวคิดการจัดการภาครัฐมีที่มาจากความต้องการยกระดับศักยภาพในการจัดการ และเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย บทความนี้ได้ทบทวน การศึกษาด้านการจัดการภาครัฐในสามด้าน คือ การสำรวจพื้นฐานด้านปรัชญา พัฒนาการอันเป็นที่มาทางทฤษฎี และการประยุกต์ใช้ในหน่วยงานควบคุมโรค การสำรวจพื้นฐานทางปรัชญาแบ่งกลุ่มปรัชญาของการจัดการภาครัฐ เป็นสี่สำนักคิด ซึ่งมีกระบวนทัศน์และแนวทางการแสวงหาความรู้ของการจัดการที่แตกต่างกัน พัฒนาการทางทฤษฎี ของแนวคิดการจัดการภาครัฐมีที่มาจากทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ โดยแนวคิดที่มีอิทธิพลสูงคือทฤษฎีทางเลือก สาธารณะ และทฤษฎีการจัดการในระยะต้น แนวคิดนี้มุ่งเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ด้านโครงสร้างและการใช้อำนาจของรัฐ ในเวลาต่อมาได้เพิ่มความสนใจในเทคนิคการจัดการ บทบาทของผู้บริหาร และสนับสนุนให้ใช้รูปแบบการจัดการของภาคเอกชน ทำให้แนวคิดนี้มีจุดเน้นที่แตกต่างกันสองด้าน ด้านแรกเน้นการใช้หลักโครงสร้าง และเหตุผล ด้านที่สองเน้นที่คนในองค์กรตามทฤษฎีของสำนักมนุษยนิยม การประยุกต์ใช้ในหน่วยงานด้าน ควบคุมโรคจึงต้องการ ความเข้าใจพื้นฐานทางทฤษฎีและเลือกใช้เฉพาะส่วนที่เหมาะสมกับคุณสมบัติของหน่วยงาน ที่มีความเป็นวิชาชีพสูง การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงาน การปรับปรุงระบบการจัดการ ทำให้เกิด กระบวนการจัดการแบบใหม่ ซึ่งซับซ้อนขึ้นเป็นหน่วยงานวิชาการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามรูปแบบของ ภาคเอกชนเข้าด้วยกัน

Abstract

Disease control management is a system of coordinated health care interventions and communications for people, which needs technical skill, social skill and management capacity. In disease control organizations, professionals play a major role in organizing and providing disease control programs. However, the organizations are also controlled by the government. This form of the organizations has to follow many bureaucratic rules and strong professional control over the management process. The effectiveness of disease control management depends on management capacity to integrate all resources together.

Public management is the subject of a rapidly growing science that is international in scope and multifarious in contents. This article presents the finding of literature review on philosophical investigation, theoretical origin and implication of public management concepts for disease control organizations. The philosophical investigation identify competing philosophical paradigm that underpin contending perspective on what constitutes good public management. It then reviews the evolving literature on the development of administration taught which have theoretical influence from public choice theory and management theory. The earliest conception of public management was as a structure of governance, that is, a formal means for constraining and overseeing the exercise of state authority by public managers, in recent decades, increasing emphasis has been placed on public management as a craft practiced by specific individuals in specific managerial roles. New Public Management (NPM) represent infusion of private style management idea and technique into public services. There are different subtypes reflecting distinct managerial school of taught; 'hard NPM' and 'soft NPM'. The public management concepts move locus of control and absorb professionals into a new management function, 'Soft NPM', associated with human relation school of private sector management rather than account logic, which some implication to disease control organization.

ประเด็นสำคัญ-

การจัดการภาครัฐ
หน่วยงานควบคุมโรค

Keywords

Public management concepts,
Disease control organization

บทนำ

งานควบคุมโรคเป็นงานในลักษณะการปฏิบัติการและประสานงาน เพื่อนำความรู้ในการควบคุมโรคต่างๆ สู่สารกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกับประชาชนผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานควบคุมโรค ส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการซึ่งมีบทบาทในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และกลยุทธ์ในการควบคุมโรค อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของหน่วยงานควบคุมโรคของรัฐยังคงเป็นไปตามแบบแผนของกฎ ระเบียบ และการควบคุมจากส่วนกลาง ระบบการควบคุมโรคที่มีประสิทธิภาพจึงต้องการทักษะด้านวิชาการ ทักษะทางสังคม และศักยภาพในการจัดการ

แนวคิดการจัดการภาครัฐเป็นความรู้สาขารัฐประศาสนศาสตร์ ที่ต้องการยกระดับประสิทธิภาพ และศักยภาพการบริหารของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นหลักการสำคัญในการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งทำให้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญา

กระบวนการ กลยุทธ์ และเทคนิคสองแนวทาง คือ การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ และการปรับปรุงระบบการทำงานของรัฐ⁽¹⁾ แนวคิดการจัดการภาครัฐเป็นการรวบรวมความรู้ด้านการจัดการอย่างกว้างๆ และกล่าวถึงสิ่งที่เปี่ยมคุณธรรมสูง ผู้ปฏิบัติต้องทำความเข้าใจ และประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน คือ “รู้จักจริง” “เลือกใช้เป็น” และ “หลีกเลี่ยงการไหลตามกระแส”⁽²⁾ หากผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจพื้นฐานในทางทฤษฎีผสมผสานกับประสบการณ์จริงที่ได้เรียนรู้จากการทำงานในชีวิตประจำวัน ย่อมทำให้เกิดการยกระดับศักยภาพในการบริหารตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูประบบราชการ

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะทบทวนเกี่ยวกับพื้นฐานทางปรัชญา พัฒนาการของทฤษฎี และแนวคิดการจัดการภาครัฐ เพื่อให้เข้าใจถึงที่มาอันเป็นพื้นฐานของการปฏิรูประบบราชการ และวิเคราะห์ถึงรูปแบบการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานควบคุมโรค

ซึ่งมีรูปแบบการทำงานที่มีลักษณะเฉพาะในด้านความเป็นหน่วยงานวิชาการ ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถสื่อสารกับหน่วยราชการอื่นและประชาชนทุกระดับอย่างทั่วถึงเพื่อให้ระบบการควบคุมโรคมีศักยภาพและมีประสิทธิภาพ

แรงกดดันจากปี-หาของระบบราชการ

นักวิชาการได้กล่าวถึงปัญหาของระบบราชการนานาประการ คือ (1) การบริหารราชการมีจุดอ่อนจากการยึดหลักโครงสร้างและหน้าที่ ซึ่งมองมนุษย์เป็นเพียงกลไกของโครงสร้าง จึงไม่ส่งเสริมการใช้ปัญญาและความเคยชินกับความไร้ประสิทธิภาพ (2) ข้อต่อจากการยึดกฎระเบียบ ซึ่งทำให้ข้าราชการที่มีศักยภาพและความกระตือรือร้นถูกจำกัดบทบาทจากการที่ระบบไม่ยืดหยุ่น ไร้ประสิทธิภาพ ปรับตัวตามสถานการณ์ได้ยาก และเกิดการเบี่ยงเบน ทำให้กระบวนการกลายเป็นเป้าหมาย (3) ข้อต่อที่เกิดจากแนวโน้มการรวมอำนาจและสร้างอาณาจักร (4) หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถใช้รางวัลและสิ่งจูงใจที่เพียงพอในการกระตุ้นให้ข้าราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นอีกหลายประการ อันเป็นมูลเหตุของความล้มเหลวของรัฐเช่นกัน อาทิเช่น การผูกขาดผลประโยชน์ส่วนตน การแย่งชิงงบประมาณเพื่อผลประโยชน์หน่วยงานของตนเองเพื่อให้มีอำนาจ และสถานภาพสูงขึ้นไป รวมถึงระบบการเมืองที่ไม่สมบูรณ์ด้วยลักษณะทั้งหมดนี้จึงเป็นแรงผลักดันที่ทำให้รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงตนเอง⁽³⁻⁵⁾

การแสวงหาความรู้เพื่อยกระดับการบริหารของรัฐผ่านกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีกลุ่มแนวคิดที่มีอิทธิพลในหลังทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเรียกว่า “แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management-NPM) ซึ่งต่อมาได้ใช้คำเรียกอื่นๆ จนเป็นที่แพร่หลายในวงการวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ว่า การจัดการภาครัฐ (public management) กระบวนทัศน์หลังระบบราชการ (post bureaucratic paradigms) การยกระดับระบบราชการ (reinventing government) หรือการบริหารที่อิงหลัก

กลไกตลาด (market related model) อันเป็นการรวมปรัชญา ค่านิยม แนวทางการจัดการ และข้อควรปฏิบัติที่สนับสนุนให้ลดความแตกต่างระหว่างการจัดการในภาครัฐกับภาคเอกชนลง⁽⁶⁻⁸⁾

ปรัชญาของแนวคิดการจัดการภาครัฐสี่สำนัก ความคิด ในปี พ.ศ. 2548 Dixon and Dogan ได้รวบรวมแนวทางปรัชญา วิธีการมองปัญหา และแบบแผนที่ใช้ในการศึกษาการจัดการภาครัฐ เขียนเผยแพร่เป็นบทความเรื่อง “The contending perspectives on public management: a philosophical investigation”⁽⁹⁾ ผู้เขียนจัดกลุ่มสำนักความคิดเป็นสี่กลุ่ม ซึ่งต่างมีสิ่งที่ต้องการศึกษา และแนวทางการศึกษาที่ชัดเจนในแบบแผนของตน คือ (1) สำนัก Naturalist Structuralism ซึ่งมองการจัดการภาครัฐในฐานะของกระบวนการทำงานระเบียบวิธีการบริหาร และการควบคุม (2) สำนัก Naturalist Agency ซึ่งมองแนวคิดการจัดการภาครัฐในฐานะผู้ประกอบการที่ต้องการผลลัพธ์ และต้องการการกระจายอำนาจ การมีขอบเขตการตัดสินใจที่มากพอเพื่อทำให้องค์การมีผลผลิตสูง (3) สำนัก Hermeneutic Structuralism ซึ่งมองแนวคิดการจัดการในฐานะของเครื่องมือการจัดการที่ยืดหยุ่นที่และพันธกิจองค์การจึงมีลักษณะที่ไม่ซับซ้อน มีระดับการบังคับบัญชาชั้นน้อย และไม่มีการรวมศูนย์อำนาจผู้บริหารทำหน้าที่ โดยการสร้างเป้าหมายร่วมกัน และคนในองค์การต่างรู้หน้าที่และบทบาทของตน (4) สำนัก Hermeneutic Agency ซึ่งมององค์การในฐานะองค์การที่ต้องทำงานเพื่อความอยู่รอด มีอำนาจการจัดการแบบรวมศูนย์ และเต็มไปด้วยความขัดแย้ง บทบาทของบุคคลต่างๆ สันนิบาไปตามสถานการณ์ ความจำเป็นสำหรับแนวคิดนี้ ค่านิยมและความมีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งที่เลื่อนลอย และกระบวนการต่างๆ ถูกกำกับด้วยรางวัลและการลงโทษ

ที่มาของทฤษฎีแนวคิดการจัดการภาครัฐ

พัฒนาการทางทฤษฎีของแนวคิดการจัดการภาครัฐเป็นไปในรูปแบบของวงจร คือ การนำเสนอ

แนวคิดการนำไปใช้ ความตื่นตัวกับรูปแบบใหม่ และการค้นพบแนวทางที่ดีที่สุด ตามด้วยการเกิดผลที่บางครั้งอาจ มิได้เป็นไปตามความคาดหวัง จนในที่สุดเป็นการแก้ไข และพัฒนาต่อไป ทำให้แนวคิดการจัดการภาครัฐ ในเวลาต่อมาเปลี่ยนจุดเน้นไปสนใจปัญหาเฉพาะให้ความสำคัญกับบริบททางวัฒนธรรม และศึกษาหลักในรายละเอียดภายในองค์กรมากขึ้น⁽¹⁰⁾

แนวคิดการจัดการภาครัฐสนับสนุนให้หน่วยงานปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานภายใต้การบริหารที่อิงหลักการตลาด ซึ่งใช้หลักการจูงใจแทนการควบคุม และเลือกใช้วิธีการจัดการรูปแบบอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากวิธีที่เคยใช้ในระบบราชการ เช่น การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (performance related pay) หรือการควบคุมการทำงานด้วยความสัมพันธ์เชิงสัญญา (contractual relationship)⁽¹¹⁾

เมื่อปี 2544 Gruening ได้อธิบายคุณลักษณะของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าเป็นผลของพัฒนา การของความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยมีการนำแนวคิดในด้านต่างๆ มารวมกันเพื่อแก้ไขจุดอ่อนของระบบราชการและพัฒนาจนเป็นจุดตั้งต้นของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมาจากรากฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์สาขาต่างๆ⁽¹²⁾ อันประกอบด้วยกลุ่มนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต้น กลุ่ม Neoclassic กลุ่ม public choice กลุ่ม modern institution economics กลุ่ม property right theory กลุ่ม principal-agent theory กลุ่ม transaction costs economics กลุ่ม New Public Administration--NPA กลุ่ม constitutionalism กลุ่ม comunitarianism และกลุ่ม discourse theory กลุ่มวิเคราะห์นโยบาย และกลุ่มการจัดการภาครัฐ

กลุ่มนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ยุคต้นต้องการแก้ไขความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชัน นำเสนอหลักการแยกการบริหาร และการจัดการ หรือ politics-administration dichotomy เสนอให้ใช้ความรู้ที่อิงศาสตร์การบริหารทฤษฎีองค์กร และหลักการจัดการในหน่วยงานภาครัฐ

นักรัฐประศาสนศาสตร์ในกลุ่ม Neoclassic ระบุถึงปัญหาด้านการตัดสินใจของระบบราชการ โดยมักใช้สามัญสำนึกแทนการคิดอย่างวิทยาศาสตร์ ทำให้มีการใช้หลักพฤติกรรมศาสตร์ หลักการจัดโครงสร้างตามหน้าที่ (structural functionalism) และหลักการของทฤษฎีระบบในการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐมากขึ้น ทำให้ระบบราชการเข้มแข็งขึ้นระดับหนึ่ง จุดเปลี่ยนที่สำคัญคือการปรับปรุงระบบงบประมาณ อิทธิพลของแนวคิดดังกล่าวทำให้มีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ พบว่าความเป็นไปต่างๆ ขององค์กรนั้นซับซ้อน และมีการขยายตัวของความรู้ โดยเฉพาะการยอมรับ "ความจริง" และ "ค่านิยม" เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

นักทฤษฎีด้าน public choice มีอิทธิพลสูงต่อแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นักวิชาการกลุ่มนี้ยอมรับและนำธรรมชาติความเป็นมนุษย์มาเป็นปัจจัยหนึ่งในการศึกษาวิจัยเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม หลักเหตุผลในการตัดสินใจจึงรวมถึงผลประโยชน์เฉพาะตนของมนุษย์ และนำมาอธิบายข้อต่อที่เกิดจากแนวโน้มการรวมอำนาจ สร้างอาณาจักร และความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการจากการผูกขาดผลประโยชน์ส่วนตน การแย่งชิงงบประมาณเพื่อให้หน่วยงานของตนมีอำนาจและสถานภาพสูงขึ้น โดยมีกลุ่มนักวิชาการที่สนับสนุนระบบการบริหารที่มีศูนย์กลางการปกครองหลายศูนย์ (polycentric administrative system) ข้อเสนอของนักวิชาการกลุ่มนี้ต้องการปรับปรุงการทำงานของภาครัฐด้วยการกระจายอำนาจในการบริหารแทนการบริหารแบบรวมศูนย์ ซึ่งใช้หลักการแข่งขันในการจัดหาบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยรัฐมีหน้าที่สร้างระบบการเงินที่เอื้ออำนวยต่อการจัดหาบริการดังกล่าว

Gruening ได้อ้างถึงนักวิชาการในกลุ่มอื่นๆ ได้แก่ กลุ่ม modern institution economics ซึ่งมีความเห็นในทิศทางเดียวกับกลุ่มนักวิชาการด้าน public choice แต่ให้น้ำหนักต่อความต้องการของปัจเจกบุคคลอันเป็นปัจจัยความเป็นมนุษย์มากขึ้น และ

คัดค้านการจัดสวัสดิการสังคม นักวิชาการกลุ่ม property right theory ซึ่งมีฐานคิดว่าประชาชนเป็นผู้มอบสิทธิในทรัพย์สินของตน และของส่วนรวมเป็นการชั่วคราวให้กับผู้ปกครอง เพื่อปกครองและสนใจการจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ นักวิชาการกลุ่ม principal-agent theory มีมุมมองในการวิเคราะห์ว่าควรมีการแบ่งแยกระหว่างเจ้าของและฝ่ายบริหารเสนอให้ใช้ระบบการจูงใจและกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐโดยใช้หลักความสัมพันธ์แบบนายจ้าง (agency relationship) และนักวิชาการในกลุ่ม transaction costs economics ซึ่งสนใจในประเด็นของการใช้กลไกตลาดในการเพิ่มประสิทธิภาพและผลผลิตของหน่วยงานภาครัฐ

ทฤษฎีอีกด้านหนึ่งซึ่งนำมาใช้เสริมกับทฤษฎีในกลุ่ม public choice ได้แก่ (1) แนวคิดการจัดการแบบมนุษยนิยม (humanistic management) ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (hierarchy of needs) ของ Maslow ที่ให้ความสำคัญกับความต้องการความสำเร็จของมนุษย์ และแนวคิดของ Douglas McGregor ที่ให้ความสำคัญต่อ “คน” ในฐานะศูนย์กลางในการบริหารจัดการ โดยเชื่อว่าความต้องการมีชีวิตที่ดีงามและมีความสุข และคนในองค์กรสามารถพัฒนาตนเองได้หากมีบรรยากาศการทำงานที่ดี (2) แนวคิดที่ยึดบรรทัดฐานที่ควรเป็นของการปกครองตามแนวทางของ NPA ซึ่งเกิดขึ้นในเวลาที่มีความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ขาดเอกลักษณ์และผันผวน และมีอิทธิพลต่อแนวคิดในเวลาต่อมาโดยได้ถูกเถียงถึงบรรทัดฐานและค่านิยมในทางรัฐประศาสนศาสตร์ และพัฒนาต่อมาเป็นกลุ่ม Blacksborg perspective เช่น Gary L. Wamsley และ James F. Wolf และกลุ่ม constitutionalism เช่น John Rhor (3) กลุ่มนักวิชาการที่เน้นถึงบรรทัดฐาน และสิ่งที่ควรเป็นอีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่ม comunitarianism ซึ่งเชื่อว่าการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมมีลักษณะของสังคมการเมือง โดยความเป็นคนที่สมบูรณ์จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้เท่านั้น จึง

สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการบริหารมากขึ้น เช่น Terry Cooper และ Benjamin R. Barber ส่วนนักวิชาการกลุ่ม discourse theory เช่น Fox and Miller สนับสนุนการใช้แนวทางใหม่ในรูปแบบของเครือข่ายด้านนโยบาย เพื่อสร้างข้อถกเถียงและหาข้อสรุปทางนโยบายที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ของส่วนรวมให้เกิดขึ้น⁽¹²⁾

ความรู้ในกลุ่มวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) ซึ่งแตกแขนงจากรัฐประศาสนศาสตร์ในทศวรรษที่ 1970 ได้กลับมาเป็นส่วนหนึ่งของพื้นฐานของแนวคิด NPM แนวทางของการวิเคราะห์นโยบายในยุคต้นได้ใช้วิธีการวิเคราะห์นโยบายเพื่อค้นหาวิธีการที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ได้รับผลของนโยบาย (analysis of policy) กับการวิเคราะห์สำหรับกำหนดนโยบายเพื่อหาวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาของสังคม (analysis for policy) ซึ่งต้องการข้อมูลและวิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการกำหนดนโยบาย ปัญหาที่พบคือการขาดข้อมูลที่เพียงพอในการตัดสินใจด้านนโยบาย และความล้มเหลวของรัฐจากการเมืองที่ไม่สมบูรณ์⁽¹²⁾

กลุ่มของนักวิชาการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐเห็นว่าความรู้ในกลุ่มวิเคราะห์นโยบายนั้นยังไม่เพียงพอสำหรับใช้ในการทำงานของรัฐ กลุ่มความรู้นี้มีแนวทางคล้ายกับทฤษฎีการจัดการ และมีพัฒนาการในทางวิชาการเป็นสองแนวทาง แนวทางแรกสนับสนุนการจัดการตามหลักเหตุผล (rational or mechanistic public management) เช่น หลักการใช้หลักงบประมาณฐานศูนย์ (zero based budgeting) วิธีการจัดการอย่างมีเป้าหมาย (management by objective) การตรวจสอบและการวัดผลงานการประยุกต์ใช้หลักการตลาด ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาเป็นการรวบรวมข้อมูลมาใช้วิเคราะห์เพื่อแสวงหาทางออกของปัญหาในการจัดการ การวัดผลงาน และการให้ตอบแทนตามบริการหรือตามผลงาน แนวทางที่สองสนับสนุนแนวคิดการจัดการแบบองค์การที่มีชีวิต (organic and humanistic public management) เช่น การพัฒนาองค์การ (organization

development) การจัดการคุณภาพ (total quality management) หรือการจัดการด้านวัฒนธรรม (culture-oriented strategic management)

จากการวิเคราะห์ของ Gruening คุณลักษณะต่างๆ ของแนวคิดการจัดการภาครัฐมิได้ปฏิเสธความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เคยมีมาก่อน แต่จัดแบบแผนใหม่โดยได้รับอิทธิพลจากทฤษฎี principal-agent theory และทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institution Economics, NIE) ซึ่งสามารถจัดกลุ่มรูปแบบการทำงานของรัฐ ได้ดังนี้

1. การลดงบประมาณ และการแปรรูป ซึ่งจำเป็นต้องทำเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นข้อเสนอของกลุ่ม Public Choice กลุ่มที่สนับสนุนแนวทางของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Austrian school) กลุ่ม Property Right และกลุ่มแนวทางการจัดการตามหลักเหตุผล

2. การแยกผู้ซื้อและผู้จัดหาบริการออกจากกัน เป็นข้อเสนอของกลุ่ม polycentrical administrative system และกลุ่มที่สนับสนุนการจัดการตามหลักเหตุผล รูปแบบที่ใช้ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างจากภายนอก การเก็บค่าธรรมเนียมและคูปองอุดหนุน การให้ความสำคัญต่อลูกค้า

3. การแข่งขัน เป็นข้อเสนอของกลุ่ม public choice โดยมีหลักในการทำงาน คือ การให้อิสระในการทำงานแก่ผู้นำ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น และความคล่องตัว

4. การแยกการเมืองจากการบริหาร เป็นข้อเสนอของกลุ่มนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม และกลุ่มนโยบายสาธารณะ รูปแบบการทำงาน คือ การกระจายอำนาจซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์ Neoclassic กลุ่ม public choice กลุ่ม transaction cost economics และกลุ่ม NPA ได้สนับสนุนแนวทางนี้เช่นกัน

5. การตรวจสอบได้ของหน่วยงานภาครัฐ (accountability) มีที่มาจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม นักรัฐประศาสนศาสตร์ neoclassic กลุ่ม public choice กลุ่มวิเคราะห์นโยบาย กลุ่มการจัดการที่อิงหลักเหตุผล ซึ่งสนับสนุนการใช้วิธีการจัดการในรูปแบบของภาคเอกชน และกลุ่ม principal-agency theory

6. การวางแผนกลยุทธ์และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเป็นข้อเสนอของกลุ่มการจัดการที่อิงหลักเหตุผล และความต้องการปรับปรุงการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์และวิธีการในการจูงใจของกลุ่ม humanistic management

7. การจัดการด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นหลักการอันเกิดจากความต้องการในทางปฏิบัติ ที่ต้องการนำเทคโนโลยีมาใช้เพิ่มความสะดวกและประสิทธิภาพในการทำงาน

8. การลดข้อจำกัดด้านงบประมาณมีที่มาจากข้อเสนอของกลุ่ม public choice

9. การปรับปรุงกฎ ระเบียบ มีที่มาจากข้อเสนอของกลุ่ม property right theory และกลุ่ม public choice

10. การใช้หลักเหตุผลและระบบความยุติธรรม และการจัดโครงสร้างทางกฎหมาย เป็นวิธีการของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ซึ่งยังคงใช้ในหลักการของการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะในด้านการวิเคราะห์ และประเมินนโยบาย

11. หลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม เป็นแนวคิดหลักของกลุ่ม NPA และกลุ่มที่นำแนวคิดนี้ไปพัฒนาในระยะต่อมา เช่น กลุ่ม Blacksborg perspective กลุ่ม communitarian และกลุ่ม discourse theory รูปแบบของการจัดการภาครัฐซึ่งจัดกลุ่มตามองค์ประกอบ และที่มาในทางทฤษฎีของแนวคิดการจัดการภาครัฐ แบ่งเป็น 24 รูปแบบ ดังนี้ (ดูตาราง 1)

ตารางที่ 1 องค์ประกอบและที่มาในทางทฤษฎีของแนวคิดการจัดการภาครัฐ (15) รูปแบบการจัดการกลุ่มทฤษฎี

รูปแบบการจัดการ	กลุ่มทฤษฎี										
	ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ยุคต้น	ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ Neoclassic	กลุ่ม public choice	เศรษฐกิจเสรีนิยม	กลุ่มที่สนับสนุนแนวทางของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม	กลุ่ม Principal-agent theory	กลุ่ม Property right	กลุ่ม Transactional cost	กลุ่ม New public administration	กลุ่ม Constitutionalism	กลุ่ม Communitarism
1. การลดงบประมาณ	X	X	X	X							X
2. การแปรรูป			X	X		X				X	X
3. การแยกผู้ซื้อและผู้จัดหาบริการ			X		X		X				
4. การจัดซื้อจัดจ้างจากภายนอก			X	X			X		X		X
5. การเก็บค่าธรรมเนียมและ คูปองอุดหนุน											X
6. การให้ความสำคัญต่อลูกค้า								X			X
7. การแข่งขัน			X								X
8. ความยืดหยุ่นในการจัดการ										X	X
9. การแยกการเมืองจากการบริหาร	X	X								X	X
10. การตรวจสอบผลงาน	X	X			X						X
11. การกระจายอำนาจ	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
12. การวัดผลงาน	X	X			X						X
13. การปรับปรุงระบบการตรวจสอบ การจัดการด้านการเงิน	X	X			X						X
14. การดำเนินการตรวจสอบ	X	X			X						X
15. การวางแผนและดำเนินกลยุทธ์		X									X
16. การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหาร		X						X			X
17. การจัดการทรัพยากรมนุษย์					X						X
18. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ											
19. การลดข้อจำกัดด้านงบประมาณ			X								
20. การปรับปรุงกฎระเบียบ			X								
21. การใช้หลักเหตุผลและระบบ ความยุติธรรม	X	X								X	X
22. การใช้หลักเหตุผลในการ จัดโครงสร้าง		X								X	X
23. การวิเคราะห์และประเมิน		X								X	X

การติดตามผลการปฏิรูประบบราชการใน
ระยะ 20 ปี ที่ผ่านมา พบว่า มีทั้งความสำเร็จ
ความผิดพลาด และความแปรเปลี่ยนไปจากแนวคิด
ต้นแบบ ซึ่ง Hood and Peters (2004, p. 267) เรียกว่า

“การกลายพันธุ์” (traits or variants) ในบทความที่เขียน
ขึ้นในปี 2004 เรื่อง The Middle Aging of New Public
Management: Into the Age of Paradox? ⁽¹³⁾
บทบาทของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งหลาย

บทบาทหน้าที่ทั้งในด้านความสัมพันธ์กับการเมืองภายนอก และหน้าที่การจัดการภายในองค์กรยังมีส่วนจำกัดนาาประการ เช่น วิธีการตัดสินใจ ความมีอิสระ ความยืดหยุ่นในการจัดการ ทำให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ และอธิบายในการสร้างสมดุลระหว่างการเมือง นโยบาย และการจัดการภายในของหน่วยงานจึงยังมีไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามมีการศึกษาอีกจำนวนหนึ่งพบว่า มีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นในด้านความเป็นผู้ประกอบการความกระตือรือร้น และผลงานของหน่วยงานภาครัฐ สิ่งที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ การศึกษาเกี่ยวกับการจูงใจ โดยพบว่าหน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดทางโครงสร้างในการใช้สิ่งจูงใจ เช่น การจ่ายค่าตอบแทน และความก้าวหน้า การจูงใจในภาครัฐส่งผลถึงผลผลิตได้น้อยกว่าภาคเอกชน สิ่งที่น่าสนใจมากกว่า คือ ปัจจัยตัวมีอิทธิพลต่อผลการปฏิบัติงาน และพฤติกรรมของคนในองค์กร อย่างไรก็ตามจะเพิ่มหรือกระตุ้นแรงจูงใจด้วยวิธีการใด และรัฐจะแก้ปัญหาข้อจำกัดในการสร้างแรงจูงใจได้อย่างไร หากหน่วยงานของรัฐใช้วิธีกระตุ้นและจูงใจรูปแบบใหม่ๆ จะทำให้ทัศนคติและพฤติกรรมแตกต่างจากเดิมได้หรือไม่⁽¹⁴⁾ นอกจากนั้นการศึกษายังชี้ชัดติดตามประเมินผลการปฏิรูปในประเทศไทยกำลังพัฒนา แสดงให้เห็นว่าคุณสมบัติความเป็นระบบราชการของแต่ละประเทศ มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความสำเร็จ ความล้มเหลว หรือการเกิดผลข้างเคียงที่มีได้คาดหมาย⁽¹⁵⁾

การประยุกต์ใช้ในหน่วยงานด้านควบคุมโรค

หน่วยงานด้านควบคุมโรค มีคุณสมบัติเฉพาะเนื่องจากเป็นหน่วยงานวิชาการซึ่งมีหน้าที่ประสานงานในการใช้เครื่องมือและวิธีการควบคุมโรคต่างๆกับประชาชนโดยตรง ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานควบคุมโรคส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการ หน่วยงานควบคุมโรคจึงมีลักษณะเฉพาะตัว โดยนักวิชาการมีบทบาทในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เลือกใช้กลยุทธ์และเทคนิคในการควบคุมโรค แต่การดำเนินงานยังคงเป็นไปตามกฎระเบียบ และการควบคุมจากส่วนกลางตามแบบแผน

ของระบบราชการ

การเพิ่มศักยภาพในการบริหารตามแนวคิดการจัดการภาครัฐทำให้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาการจัดการแนวทางในการปฏิบัติด้านกลยุทธ์ และบทบาทของผู้บริหาร ปรัชญาการจัดการทำหน้าที่เป็นกรอบควบคุมบทบาทความสัมพันธ์ของกระบวนการดำเนินงานอันเป็นเครื่องมือในทางนโยบาย สิ่งที่เป็นรูปธรรม คือการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและอำนาจของรัฐด้วยนโยบายกระจายอำนาจและการปรับโครงสร้างส่วนในภาคปฏิบัติ สิ่งที่เปลี่ยนแปลงคือการยอมรับและประยุกต์ใช้รูปแบบการจัดการของภาคเอกชน

มีการศึกษาและข้อถกเถียงการใช้รูปแบบการจัดการของภาคเอกชน ภาครัฐ ในด้านความเหมือนและความแตกต่างของหน่วยงานทั้งสองรูปแบบโดยมีทั้งผู้สนับสนุนและผู้ที่ไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตามมีข้อมูลที่ยืนยันว่าหน่วยงานภาครัฐมีผลการปฏิบัติงานด้านบริการต่ำกว่าและเปลี่ยนแปลงได้ยากกว่าภาคเอกชน แต่การสำรวจทัศนคติด้านการพัฒนาองค์กรใน 270 หน่วยงาน ในปี 1985 พบว่า ได้รับความสำเร็จกว่าร้อยละ 80 ทั้งยังพบนวัตกรรมต่างๆ ในหน่วยงานภาครัฐมิได้แตกต่างไปจากภาคเอกชน⁽¹⁶⁾ ความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลง และนวัตกรรมแสดงให้เห็นว่า ข้อสรุปถึงความไม่ยืดหยุ่นของหน่วยงานภาครัฐนั้น เป็นข้อสรุปที่อาจจะมากเกินไป (over-generalize harmfully)⁽¹⁴⁾ การประยุกต์ใช้วิชาการจัดการในรูปแบบของภาคเอกชนในหน่วยงานควบคุมโรคจำเป็นต้องเลือกใช้ในส่วนที่มีความเหมาะสมกับคุณสมบัติของหน่วยงานภาครัฐใช้หลักการบังคับบัญชา กฎ ระเบียบ และความเป็นทางการ ส่วนภาคเอกชนใช้หลักความยืดหยุ่น ความสามารถในการปรับตัว และความคิดสร้างสรรค์ การนำมาประยุกต์ใช้ผสมผสานไปกับระบบราชการในแบบดั้งเดิม จึงต้องการความเข้าใจของผู้ปฏิบัติก่อนที่จะแปรรูปไปเป็นกลยุทธ์ มาตรการ เทคนิคการบริหาร และสิ่งที่สำคัญยิ่ง คือ การคงค่านิยมที่สำคัญของรัฐ ได้แก่ ความเท่าเทียม จริยธรรม และความยุติธรรม ท่ามกลางบริบทที่มีความซับซ้อน ผันผวน เต็มไปด้วยการแข่งขัน และความไม่เท่าเทียม⁽¹⁷⁾

Ferlie และ Geraghty ได้รวบรวมการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นองค์การด้านวิชาชีพจากมุมมองของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะ ด้านทฤษฎีองค์การและด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง ในบทความเรื่อง professionals in public service organization⁽¹⁸⁾ สรุปได้ว่าลักษณะของหน่วยงานด้านการแพทย์และสาธารณสุข เช่น ในหน่วยงานด้านควบคุมโรคเป็นองค์การที่มีความเป็นวิชาชีพสูง คุณลักษณะดังกล่าวมีอิทธิพลต่อระบบการให้บริการด้านสุขภาพแก่ประชาชน ทั้งในระดับนโยบายและระดับการจัดการในองค์การ

ในด้านนโยบาย ผู้ที่เกี่ยวข้องทางด้านสุขภาพและการแพทย์มักเป็นผู้มีความรู้ทางวิชาชีพเฉพาะด้าน และมีการรวมกลุ่มเป็นองค์การเฉพาะทางเช่นเดียวกับนักกฎหมาย หรือนักวิทยาศาสตร์ จากตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา วัฒนธรรมของกลุ่มวิชาชีพมีอิทธิพลค่อนข้างสูงต่อนโยบาย โดยแพทย์ผู้มีอาวุโสมีอิทธิพลต่อเครือข่ายด้านนโยบาย (iron triangles) อันเป็นความสัมพันธ์ในระดับนโยบายด้านสาธารณสุข

ในระดับองค์การข้าราชการซึ่งทำงานในหน่วยงานควบคุมโรคจะทำงานในตำแหน่งถูกกำหนดด้วยวุฒิการศึกษา และยังมีคุณลักษณะเฉพาะของบุคคลซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างกระบวนการเรียนรู้ก่อนที่จะเป็นผู้มีวิชาชีพเต็มตัว ทำให้วัฒนธรรมของวิชาชีพมีอิทธิพลค่อนข้างสูง องค์การในรูปแบบนี้ เรียกว่า “bureau-professionalism” โดยผู้ใช้วิชาชีพที่มีอาวุโสจะมีอิทธิพลสูง ความเป็นไปในองค์การจะถูกกำหนดจากกฎเกณฑ์ของระบบราชการ และการควบคุมทางวิชาชีพในเวลาเดียวกัน ซึ่งมาตรฐานทางวิชาชีพจะเป็นเสมือนสิ่งป้องกันข้าราชการกลุ่มนี้จากระบบการจัดการตามปกติของระบบราชการ และหากหน่วยงานภาครัฐใดมีศักยภาพในการจัดการต่ำ การควบคุมหรือสั่งการจากระดับบนจะทำได้ยากและอาจถูกต่อต้าน

ในด้านเศรษฐศาสตร์การเมือง กลุ่มผู้ใช้วิชาชีพหรือนักวิชาการในหน่วยงานของรัฐ จะมีฐานะ เสมือนเป็น “ผู้ผูกขาด” ซึ่งผู้บริโภคมิมีทางเลือกอื่น ผลคือกลไกตลาดหลักทางเลือกของผู้ใช้บริการ และกลไกราคา จึงใช้

ไม่ได้กับระบบเช่นนี้⁽¹⁹⁾ นอกจากนั้นอำนาจในการควบคุมการเคลื่อนไหวของแรงงานก็มีได้เป็นไปตามกลไกเสรี โดยนักวิชาการจะเป็นผู้ควบคุมกลไกต่างๆ ในตลาดแรงงานเกือบทั้งหมด จึงต้องมี วิธีการอื่นๆ มาใช้ในการจัดการและเสนอแนะให้นำความรู้สาขาหนึ่งที่แตกแขนงจากแนวทางของการจัดการภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า soft NPM และ indirect managerialization

แนวคิดการจัดการภาครัฐด้าน soft NPM สนับสนุนให้ใช้วิธีการพัฒนาคุณภาพ การส่งเสริมความรู้และพัฒนาบุคลากร การจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์ในเชิงการสร้างความรู้ผูกพันและแนวทางด้านวัฒนธรรมร่วมกับวิธีการ ซึ่งนักวิชาการ ในกลุ่ม principal-agent theory เสนอแนะ คือ การใช้ความสัมพันธ์เชิงสัญญา หรือ วิธีการจูงใจ เพื่อทำให้องค์การรูปแบบนี้ดำเนินการให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐ⁽¹⁸⁾

การใช้รูปแบบการจัดการของภาคเอกชนในหน่วยงานด้านควบคุมโรคซึ่งเป็นองค์การที่มีความเป็นวิชาชีพสูง จึงควรเลือกนำมาใช้เพียงบางส่วน ในมุมมองของผู้ทบทวนวรรณกรรม การบริหารงานและชีวิตประจำวัน หน่วยงานด้านควบคุมโรคมิได้อยู่หนึ่งเพื่อคอยรับการชี้นำจากส่วนกลาง และมีได้เป็นผ้าขาวที่แนวคิดใดจะเข้าไปขีดเขียนในแนวทางที่ต้องการ หากแต่เป็นองค์การที่มีความรู้ และมีศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของตนเอง มีพื้นฐานทางวัฒนธรรม ทั้งในทางบวกและในทางลบ ตลอดจนมีประสบการณ์ของการทำงานอย่างยาวนาน และได้ผ่านการทดสอบทั้งด้านผิดและด้านถูกจนเป็นแหล่งความรู้ทางการจัดการอันเป็นผลของการใช้ภูมิปัญญาชั้นสูงของมนุษย์เพื่อความอยู่รอด ซึ่งในที่สุดจะสามารถกลั่นกรอง ถ่ายทอด และเพิ่มพูนเป็นความรู้ได้ในที่สุด⁽²⁰⁾ ทางเลือกในการยกระดับศักยภาพ การบริหาร จึงอยู่ที่การมีพื้นฐานความรู้ที่แม่นยำ ความตั้งใจจริง และการใช้ภูมิปัญญาของผู้บริหารเพื่อเลือกใช้ความรู้เหล่านี้ในการยกระดับศักยภาพในการบริหารซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จของงานควบคุมโรคในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

1. จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์. ความคิดในการปฏิบัตินิเทศการของข้าราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่. คุษณินิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
2. Bowornwathana B. Putting new public management in good use: autonomous public organization in Thailand. In: Pollitt C, Talbot C, eds. Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation. Oxon, UK: Routledge, 2005. p.247-63.
3. Merton RK. Bureaucratic structure and personality. In: Shafritz JM, Ott JS, eds. Classics of organization theory, 5th ed. New York: Harcourt College, 1957. p.103-11.
4. Peters BG. Future of governing, 2nd ed. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1996.
5. Barzelay M. Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government. Berkeley, CA: University of California Press, 1992.
6. Hood C. A public management for all seasons? Public Administration 1991; 69: 3-19.
7. Osborne D, Gaebler T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
8. Beckett J. The government should run like a business mantra. The American Review of Public Administration, 2000; 30: 185-204.
9. Dixon J, Dogan R. The contending perspectives on public management: a philosophical investigation. International Public Management Journal. 2005; 8: 1-21.
10. Pollitt C, Bouckaert G, editors. Public management reform: a comparative analysis, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2004.
11. Walsh K. Public services and market mechanisms: competition, contrasting and the new public management. London: Macmillan, 1995.
12. Gruening G. Origin and theoretical basis of the new public management. International Public Management Journal 2001; 4: 1-25.
13. Hood C, Peters BG. The middle aging of new public management: into the age of paradox? Journal of Public Administration Research and Theory, 2004; 14: 267-82.
14. Rainey H.G. Public management: recent research on the political context and managerial roles, structures, and behaviors. Journal of Management, 1989; 15: 229-50.
15. Pierre J, Rothstein B. How should state behave? The new public management versus the new weberianism. Working paper presented at the conference on "New Public Management and the Quality of Government" at the University of Gothenburg, 13-14 November 2008.
16. Golembiewski RT. Humanizing public organization. Mt. Airy, MD: Lomond, 1985.
17. Wagenaar H. Knowing the rules: administrative work as practice. Public Administration Review, 2004; 64: 643-54.
18. Ferlie E, Geraghty KJ. Professionals in public sector organization: implication for public sector reforming. In: Ferlie E, Lynn LE, Pollitt C, editors. The Oxford handbook of public management. Oxford: Oxford University Press, 2007. p.422-5.
19. Friedman M. Capitalism and freedom. Chicago: University of Chicago Press, 1962.
20. Berger PL, Luckmann T. The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge. New York: Garden City, Anchor Books, 1967.