วัฒนธรรมองค์กรของระบบราชการไทย

ORGANIZATIONAL CULTURE OF THAI BUREAUCRACY

อณิษฐา หาญภักดีนิยม*
Anitta Hanphakdeeniyom

จิตสุภา แกมทับทิม**
Chitsupha Kimthaptim

บทคัดย่อ

ถ้ามองการพัฒนาการการจัดการภาครัฐ ความท้าทายในระบบของราชการไทยตามกระแสโลกาภิวัตน์ สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยแนวใหม่ ทำให้ระบบราชการไทยเกิดความเสื่อมถอยของระบบราชการ จึงเป็นความท้าทายภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ควรเน้นผลงาน ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานแบบเดิม ๆ ที่มุ่งเน้นโครงสร้างองค์กรเป็นศูนย์กลาง การรวมศูนย์อำนาจ สายบังคับบัญชาค่อนข้างมาก การทำงานแนวดิ่ง ยึดหลักการดำเนินงานแบบอุปถัมภ์ และการทำงานตามคำสั่ง ดังนั้นวัฒนธรรมในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงเป็นพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐที่เป็นรูปธรรม โดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ตามความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้น ระบบราชการจึงมีความจำเป็นที่ต้องเร่งปรับโครงสร้าง และกระบวนการทำงานให้ชัดเจนมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับกับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: วัฒนธรรมองค์การ, ระบบราชการ

ABSTRACT

Looking at the development Challenges in Thai government system on globalization that social flows into new democratic the age of learning era. It is the challenge for Thai government to adapt and

* อาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง

** อาจารย์ประจำหลักสูตรการสอนพระพุทธศาสนาและจิตวิทยาแนะแนว มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง

improve the management of public sector to modern enterprise. The objective of Good Governance that focus on people be the centre of efficiency management and should be adjust on transparent, the fair work can be verifiable management. Lead to the new methodology management, then modify traditional culture work that focuses on the needs of the people in order to be a concrete government. According to the needs of the public, Thai bureaucracy is necessary to accelerate restructuring in basis state management, provide quality services to people in flexible, clear process work, ready change on every side to achieve effective development.

Keywords: The organization culture, Thai Bureaucracy

บทนำ

ในศตวรรษที่ 21 องค์กรต่างๆ ต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เป็นพลวัต จึงมีผลให้องค์การต้องปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในบางกรณีต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทตามแต่ช่วงเวลา และอิทธิพลจากสิ่งเร้าของเหตุปัจจัยนั้นๆ ซึ่งความท้าทายในศตวรรษที่ 21 มีการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อแนวคิด ความเชื่อ การประกอบอาชีพ และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งหลาย และแน่นอนมีผลต่อการทำงานขององค์กรต่างๆ ระบบราชการไทยจึงถูกเรียกร้องให้มีการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อยๆ พร้อมกับต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ๆ ตามมาอย่างมากมาย

วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นเครื่องสะท้อนต่อค่านิยม วิสัยทัศน์ และความเชื่อขององค์กรได้อย่างชัดเจน เพราะการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งนั้นจะสามารถวัฒนธรรมองค์กรให้เจริญก้าวหน้า และก้าวไปในจุดที่เหมาะสมที่สำคัญสามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืนนั้น คนในองค์กรจะต้องมีพฤติกรรมที่ยึดถือร่วมกันเป็นความนิยมร่วมกันที่สร้างรากฐานจากการปฏิบัติจากคนสู่คน จากกลุ่มสู่กลุ่ม จากสังคมสู่สังคม ค่านิยมเหล่านั้น หากยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติร่วมกัน แสดงออกถึงพฤติกรรมดีๆ ร่วมกันอย่างยั่งยืนและต่อเนื่อง องค์กรนั้นจะมีวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นรากฐานในการพัฒนาองค์กรสู่ความอยู่รอดอย่างยั่งยืนทำให้อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข เช่นเดียวกับวัฒนธรรมองค์กรของระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบของค่านิยมร่วม ความเชื่อ และอุปนิสัยภายในองค์กรที่มีผลต่อโครงสร้างที่เป็นทางการเพื่อกำหนดบรรทัดฐานของการอยู่ร่วมกัน ดังนั้นเมื่อเริ่มทำงาน เจ้าหน้าที่ต้องเรียนรู้ถึงวิธีการทำงานขององค์กรที่เข้ามาทำงานใหม่ วัฒนธรรมองค์กรมีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กร จัดสรรทรัพยากร ซึ่งความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าใจวัฒนธรรมขององค์กร และเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

เนื่องจาก ระบบราชการของไทยเป็นระบบการทำงานพื้นฐานในการบริหารจัดการประเทศที่สำคัญ การพัฒนาระบบราชการจึงมีความสำคัญ เพราะถ้าระบบพื้นฐานมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลดีต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ดังนั้น การพัฒนาระบบการทำงานของบุคลากรเพื่อที่ให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

ความหมายของวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรม คือ ครอบคลุมถึงทุกสิ่งทุกอย่างอันเป็นแบบแผนในความคิดและการกระทำที่แสดงออกถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในส่วนร่วมของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือสภาพใดสภาพหนึ่ง มนุษย์ได้คิดสร้างระเบียบกฎเกณฑ์วิธีการในการปฏิบัติการจัดระเบียบตลอดจนระบบความเชื่อ ความนิยม ความรู้ และเทคโนโลยีต่าง ๆ ในการควบคุมและใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ[1] รวมถึง Edword B. Tyler[2] (1877) อธิบายว่า วัฒนธรรม คือ ผลรวมของระบบความรู้ ความเชื่อ ศิลปะ จริยธรรม ประเพณี ตลอดจนความสามารถและอุปนิสัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการเป็นสมาชิกของสังคม วัฒนธรรมเป็นระบบความเชื่อและค่านิยมทางสังคม ซึ่งอยู่เบื้องหลังพฤติกรรมของมนุษย์ เป็นทั้งกฎเกณฑ์และระเบียบหรือมาตรฐานของวิถีการดำรงชีวิต (Way of Life) ของคนในกลุ่มที่มีการเปลี่ยนแปลงและสืบทอดจากคนรุ่นหนึ่งไปสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง

ดังนั้นวัฒนธรรมประกอบไปด้วยคุณสมบัติที่สำคัญ 3 ประการ[3]

1. วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เรียนรู้ได้ ถ้าเราต้องการจะรู้จักวัฒนธรรมของชนชาติใดเผ่าใดเราก็สามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรงก็คือ การเข้าไปคลุกคลีร่วมอยู่ร่วมกิจกรรมโดยตรง ก็จะทำให้เรามีความรู้ความเข้าใจวัฒนธรรมของชนชาตินั้นได้อย่างชัดเจน สำหรับการเรียนรู้โดยทางอ้อม ก็คือ การศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ที่มีผู้ทำการศึกษารวบรวมไว้

2. วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เกิดจากกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมมากกว่าเกิดจากการถ่ายทอดทางสายเลือด แม้ว่าพันธุกรรมจะมีผลต่อคุณสมบัติหลายประการของมนุษย์ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับระดับวัฒนธรรมนั้นพันธุกรรมจะมีอิทธิพลน้อยมาก เพราะแบบแผนการดำรงชีวิตของมนุษย์ล้วนได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการหล่อหลอมทางสังคมเป็นลำดับ

3. วัฒนธรรมต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ (dynamic) มักมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสม่ำเสมอไม่มีวัฒนธรรมใดที่จะคงอยู่อย่างสมบูรณ์ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแม้แต่น้อย

ดังนั้น วัฒนธรรม หมายถึง รูปแบบหรือแบบแผนการดำเนินชีวิตของกลุ่มคนที่ได้มีการปฏิบัติสืบทอดต่อกันมา และทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์สร้างขึ้น รวมทั้ง ความรู้ ความเชื่อ และค่านิยม ที่อยู่เบื้องหลังพฤติกรรมของมนุษย์

คุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร

วัฒนธรรมองค์กรเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะเป็นนามธรรม เนื่องจากเกี่ยวข้องกับค่านิยมความเชื่อของคนซึ่งเป็นที่สังเกตเห็นได้ยาก แม้ว่านักวิชาการจะมีความเห็นแตกต่างกันบ้างในเรื่องคุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร แต่ส่วนใหญ่แล้วเห็นว่าวัฒนธรรมองค์กรมีคุณลักษณะดังนี้[4]

---

[1] สัญญา สัญญาวิวัฒน์, **ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคม.** (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540)

[2] Edward B. Tyler, **Primitive Culture Researches into the Development of Mythology**. religions, languages, Art and Customs, (New York: Henry Holt. 1877).

[3] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ :แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. (**พิมพ์ครั้งที่ 14). (กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม, 2549), หน้า 235.

1. วัฒนธรรมองค์กรเป็นปรากฏการณ์ของกลุ่มคนจำนวนหนึ่งในหน่วยงาน ไม่ใช่ความคิด ความเชื่อ ค่านิยมและการกระทำของคนๆ เดียว แต่ละคนในหน่วยงานอาจมีความคิด ความเชื่อ ค่านิยมและการกระทำแตกต่างกันไป สิ่งต่างๆ เหล่านี้ไม่ใช่วัฒนธรรมเพราะไม่ใช่เป็นสิ่งที่มีหรือเห็นร่วมกันในกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง ดังนั้น วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นความคิด ความเชื่อ และ ค่านิยมที่หลายคนยอมรับและนำไปปฏิบัติจนสามารถคาดคะเนพฤติกรรมของคนที่อยู่วัฒนธรรมเดียวกันได้ วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สมาชิกทุกคนหรือส่วนใหญ่ของสังคมเห็นพ้องต้องกัน เช่นเดียวกับองค์กรขนาดใหญ่ เช่น ระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ มีความสลับซับซ้อน มีการติดต่อกับสังคมและหน่วยงานอื่นอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องมีการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

2. เป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาในการสั่งสม ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และการกระทำที่คนในหน่วยงานสามารถช่วยแก้ปัญหาและสนองความต้องการของหน่วยงานได้ เพื่อพัฒนาเป็นแนวปฏิบัติที่คนในหน่วยงานยอมรับและนำไปใช้บรรทัดฐานเดียวกัน ต้องมีการเรียนรู้และแก้ไขร่วมกัน

3. การติดต่อสื่อสารสร้างความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น วัฒนธรรมองค์กรไม่ใช่ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และการกระทำของสมาชิกที่เกิดจากสัญชาติญาณของมนุษย์ นอกจากนั้นวัฒนธรรมองค์กรก็ไม่ได้เกิดขึ้นจากการถ่ายทอดทางพันธุกรรมด้วย แต่วัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งที่สมาชิกองค์กรค่อยๆ เรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรผ่านกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมที่เรียกว่า การหล่อหลอมขัดเกลาขององค์กร (organizational socialization) การเรียนรู้วัฒนธรรมองค์กรทำให้เราสามารถรู้พฤติกรรมอย่างไรในสถานการณ์ต่างๆ ทำให้เราสามารถอยู่ร่วมกันและเป็นที่ยอมรับได้ จากการเรียนรู้และถ่ายทอดทางสังคม

4. เป็นสิ่งที่ปรับตัวเปลี่ยนแปลงได้ เนื่องจาก การเกิดวัฒนธรรมองค์กรต้องใช้เวลาในการพัฒนา วัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่งสามารถปรับตัวเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี ทำให้การทำงานสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น แต่การพึ่งพาเทคโนโลยีต่างๆ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความผูกพันของพนักงานลดน้อยลง เนื้องานถูกตัดหรือแบ่งเวลาในการทำงานถูกเร่งรัดให้ทันกับการทำงานของเครื่องจักร ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานก็มีการเปลี่ยนแปลงต้องมทำงานแข่งกับเวลามากขึ้น ทำให้วัฒนธรรมองค์กรเกิดการครอบงำจากการแข่งขันในสภาพสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

เช่นเดียวกับจากการศึกษาของ Daniel R. Denison[5] อธิบายว่า ในปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กรและประสิทธิผลขององค์กร พบว่าวัฒนธรรมองค์กรจะส่งผลต่อประสิทธิผล (Effectiveness) ขององค์กรเป็นอย่างมากเมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด

1. การผูกพัน (Involvement) และการมีส่วนร่วมในองค์กร

2. การปรับตัว (Adaptability) ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

---

[4] สุนทร วงศ์ไวศยวรรณ, **วัฒนธรรมองค์การ แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์.** (กรุงเทพมหานคร: สานักพิมพ์โฟร์เพซ, 2540)

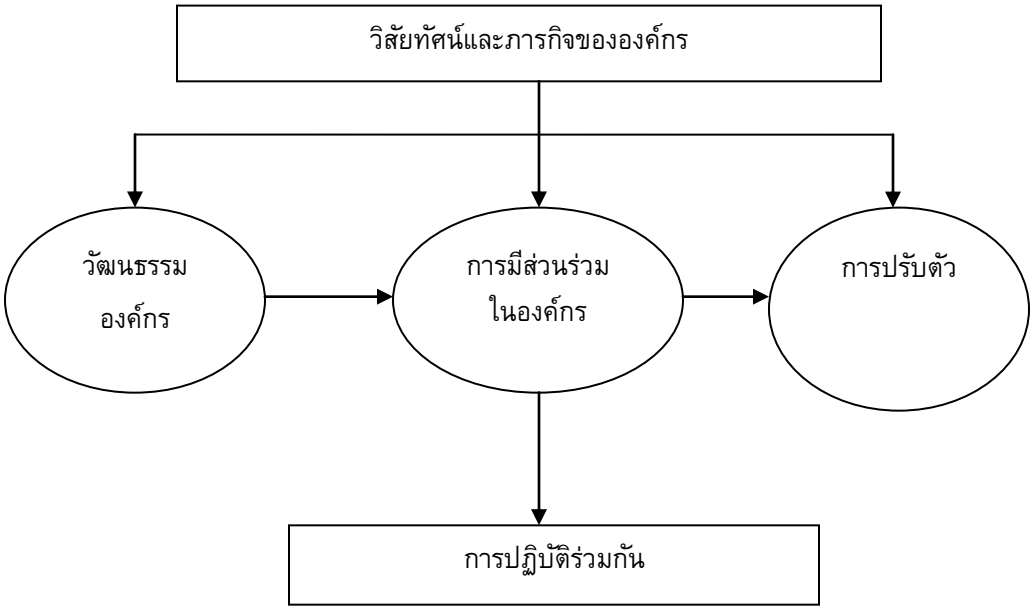
[5] Denison, Daniel R., **Corporate Culture and Organization Effectiveness**. (New York: John Wiley and Sons, 1990).

3. การประพฤติปฏิบัติได้สม่ำเสมอ (Consistency) ซึ่งจะทำให้เกิดการทำงานที่ประสานกันและสามารถคาดหมายพฤติกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้

4. มีวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กรที่เหมาะสม ทำให้องค์กรมีกรอบและทิศทางกรดำเนินงานที่ชัดเจน

ปัจจัยทั้ง 4 ส่วนนี้ จะทำให้องค์กรสามารถบรรลุสู่ประสิทธิผล (Effectiveness) ตามที่ต้องการได้ ก็ถือว่ามีความสำคัญที่จะสนับสนุนให้องค์กรบรรลุสู่วิสัยทัศน์ และภารกิจที่กำหนดอย่างเหมาะสมได้ วัฒนธรรมองค์กรถือเป็นวิถีชีวิตที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ซึ่งจะกลายเป็นนิสัยและความเคยชิน และกลายเป็นขนบธรรมเนียมประเพณี วิถีประพฤติปฏิบัติ ความเชื่อที่มีร่วมกันอย่างเป็นระบบที่เกิดขึ้นในองค์กรและใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กรนั้น วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นเสมือน “บุคลิกภาพ” หรือ “จิตวิญญาณ” ขององค์กร ปัจจัยในด้านของวัฒนธรรมจึงช่วยผลักดันให้องค์กรบรรลุผลสำเร็จ ดังนี้

ภาพประกอบที่ 1 วิสัยทัศน์และภารกิจขององค์กร



จากรูปแสดงลักษณะของวัฒนธรรม ที่จะทำให้องค์กรบรรลุประสิทธิผลผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์กร โดยการประเมินสภาพของวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นอยู่ และประเมินความเหมาะสมหรือคุณค่าที่มีต่อองค์การ เพื่อจะได้สร้างวัฒนธรรมองค์กรให้เป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร วัฒนธรรมในองค์กรเป็นสิ่งสำคัญที่แสดงออกถึงพฤติกรรมของคนในองค์กรนั้นๆ ซึ่งเกิดจากความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร คุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กร จึงเป็นสิ่งหนึ่งที่ก่อให้เกิดความท้าทายในการพัฒนาระบบราชการเนื่องจาก วัฒนธรรมองค์กรจะเป็นวัฒนธรรมทั้งระดับกว้างและระดับแคบ คือ เป็นทั้งแบบแผนสำหรับพฤติกรรมและแบบแผนของพฤติกรรมซึ่งสมาชิกทั้งหลายในองค์กรยึดถือร่วมกัน และสะท้อนความเป็น

จริงในองค์กรหรือสังคมที่ทุกคนรับรู้และยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์ร่วมกัน หรือไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้วัฒนธรรมองค์กรเป็นหลักในการดำรงชีวิต หรือวิถีชีวิต หรือเป็นแบบแผนสำหรับพฤติกรรมในการทำงานของมนุษย์ โดยที่สมาชิกในสังคมหรือมนุษย์ไม่รู้ตัวเป็นแบบหรือวิถีการดำรงชีวิตที่ทำให้องค์กรมีเอกลักษณ์ของตนเองต่างไปจากองค์กรอื่น และแบบการดำรงชีวิตนี้สามารถแลกเปลี่ยนกันและกันหรือแพร่กระจายออกไปได้ผ่านการสื่อสารในองค์กรของสังคม โดยมีการเรียนรู้ผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม โดยมุ่งเน้นการปรับตัวที่เหมาะสม การมีส่วนร่วมขององค์กร และมีการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ จะทำให้องค์กรบรรลุวิสัยทัศน์ ภารกิจขององค์กร

การพัฒนาระบบราชการ

จากสถานการณ์ในปัจจุบันภาคส่วนต่างๆ ที่อยู่ในสังคม โดยเฉพาะภาครัฐ ซึ่งเป็นแกนหลักของการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องศึกษารูปแบบการพัฒนาองค์กรให้สอดรับต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง วัฒนธรรมของระบบราชการไทย ก็คือ พฤติกรรมของข้าราชการในระบบที่แสดงออกในการปฏิบัติงานที่คนทั่วไปรับรู้ (perceive) ในอดีตข้าราชการคือ บุคคลที่มีเกียรติ ศักดิ์ศรี มีความรู้มากกว่าคนทั่วไป เข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองบริหารบ้านเมืองให้มีความสงบสุขและเจริญรุ่งเรือง ข้าราชการจึงเป็นชนชั้นพิเศษ เป็นเจ้าคนนายคนที่ทำงานเพื่อประเทศ ข้าราชการจึงได้รับความเคารพนับถือ ชาวบ้านต่างต้องการให้ลูกหลานมีการศึกษา เพื่อจะได้รับราชการเป็นเจ้าคนนายคน ความคิดและค่านิยมดังกล่าวได้ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา เมื่อสภาพเศรษฐกิจมีความเจริญเติบโตมากขึ้น ภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมีการขยายตัวใหญ่ขึ้น มีการติดต่อกับต่างประเทศ ทำให้มีการนำสิ่งประดิษฐ์และแนวคิดใหม่ๆ จากต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น มีการนำรูปแบบและวิธีการบริหารสมัยใหม่เข้ามาใช้

ระบบราชการถูกเรียกร้องให้ทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนและช่วยเหลือภาคเอกชนมากขึ้น ในขณะที่ภาคธุรกิจเอกชนมีการพัฒนาไปอย่างมาก ระบบราชการกลับตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่างๆ เป็นไปอย่างเชื่องช้า ระบบราชการยังคงทำงานล่าช้า ขั้นตอนมาก ระเบียบล้าสมัย ปกปิดข้อมูล มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในด้านประชาชนทั่วไปก็ไม่ได้มีทัศนคติที่ดีต่อระบบราชการเช่นกัน ข้าราชการถูกกล่าวหาว่าทำตัวอยู่เหนือประชาชน ไม่สนใจแก้ปัญหา ไม่ตอบสนองความต้องการ ข้าราชการรับใช้นายทุนมากกว่าประชาชนธรรมดาๆ ภาพลักษณ์ของระบบราชการดังที่กล่าวมานี้ ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบราชการในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ทันสมัยและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การพัฒนาการทำงานของบุคลากรให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยความต้องการและความสามารถของบุคลากรและความคาดหวังหรือการมีเป้าหมายขององค์การต้องมีความสอดคล้องกันหรือมีวัฒนธรรมองค์การที่ต้องตรงกัน โดยวัฒนธรรมองค์การแบบระบบราชการหรือองค์การที่มีระบบการทำงานตามสายลำดับขั้นบังคับบัญชา ให้ความสำคัญกับการสั่งการและควบคุมดูแล อำนาจมาจากตำแหน่งและสถานภาพในองค์การ วัฒนธรรมองค์การเช่นนี้ให้ความสำคัญกับความมั่นคง เป็นรูปแบบการรวมอำนาจและเป็นทางการสูงมาก องค์กรจึงขาดความยืดหยุ่น ดำเนินงานล่าช้า ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ยากและไม่นิยมสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ทำให้วัฒนธรรมองค์กรในลักษณะดังกล่าว มักจะไม่เอื้ออำนวยต่อบุคลากรให้สามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้มีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ

แนวโน้มการบริหารงานของระบบราชการ ในปัจจุบันเราจะเห็นได้ว่าระบบราชการมีการบริหาร**ระบบราชการยุคใหม่ (New Public Management)** ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการบริหารงานแบบเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รวมถึงความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจและสร้างทางเลือกในการให้บริการที่หลากหลายขึ้น เพื่อให้การบริหารงานมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น[6]

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบระบบราชการ

ระบบราชการ	ระบบราชการยุคใหม่
1. องค์กรเป็นศูนย์กลาง	1. ประชาชนเป็นศูนย์กลาง
2. เน้นการรวมศูนย์อำนาจ	2. เน้นการกระจายอำนาจ
3. สายบังคับบัญชาค่อนข้างมาก	3. สายบังคับบัญชาน้อยลง
4. มุ่งเน้นการทำงานแนวดิ่ง	4. มุ่งเน้นการทำงานแนวนอน
5. ยึดหลักการดำเนินงานแบบอุปถัมภ์	5. ยึดหลักการดำเนินงานตามความรู้ความสามารถ
6. มุ่งเน้นการทำงานตามคำสั่ง	6. มุ่งเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม
7. เน้นปริมาณผลผลิต	7. เน้นคุณภาพของผลผลิต

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและความได้เปรียบในการแข่งขัน โดยการริเริ่มแนวคิดใหม่ขององค์กรในอนาคตซึ่งก็คือ องค์กรจะต้องมีรูปแบบเป็นแบนราบ มีการทำงานเป็นทีมแบบมีส่วนร่วม ยึดหลักการดำเนินงานตามความรู้ความสามารถ และการเชื่อมโยงแบบเครือข่ายแต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับกับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงใน ปัจจุบัน และการค้นหาแนวกลยุทธ์ใหม่ ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา องค์กรในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในอนาคตจะต้องมีการนำเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม[7]

รวมถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมของข้าราชการ ที่ไม่สามารถทำได้ด้วยการใช้อำนาจสั่งการอีกต่อไป แต่ควรมีการดำเนินการในรูปแบบการให้คำปรึกษา ฝึกอบรม หรือการรณรงค์ โดย

1. การสร้างความรู้สึกผูกพันต่อองค์กร มุ่งเน้นการทำงานเป็นทีม เรียนรู้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ

2. การสร้างกระบวนการเรียนรู้ รูปแบบแนวทางการปฏิบัติอย่างชัดเจน สร้างองค์กรเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

---

[6] อัครพงษ์ เขียแจ่ม, **New Public Management (การจัดการภาครัฐแนวใหม่)**. วันที่ค้นข้อมูล 22 กุมภาพันธ์ 2560, เข้าถึงได้จาก: http://easyweb.mnre.go.th/ewt/reo10/ewt_dl_link.php?nid=91,

[7] จุลศักดิ์ ชาญณรงค์, **วัฒนธรรมองค์การระบบราชการ ความเมตตา และคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานคร**. (รายงานผลการวิจัย, 2557).

3. มุ่งเน้นการสร้างบุคลากรยึดหลักคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอรัปชั่น

4. สร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายรวมถึงสร้างเครือข่ายบูรณาการ การทำงานกับภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง เพื่อลดภาระบทบาทหน้าที่การทำงาน

5. มุ่งเน้นการทำงานเพื่อสังคมอย่างจริงจัง เน้นบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของตนอย่างชัดเจน ลดขั้นตอนการทำงานที่มากจนเกินไป

การทำงานโดยรัฐบาลจะต้องมีการมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง รัฐบาลต้องรับฟังความต้องการของประชาชนและตอบสนองความต้องการแบบบูรณาการทุกภาคส่วน กรม กอง ให้ความร่วมมือในการกำหนดนโยบาย สร้างงานบริการ หรือการประเมินผลงานบริการ โดยภาครัฐต้องมุ่งเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม รับฟังความต้องการของประชาชน ผู้นำต้องมีทักษะในการสำรวจความต้องการหรือสภาพปัญหาของประชาชน เพื่อให้มีการดำเนินงานตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ คือ การวางระบบราชการแบบประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ระบบราชการแบบประชาชนเป็นศูนย์กลาง การทำลายวัฒนธรรมแบบเดิมๆ ที่มุ่งเน้นระบบราชการแบบดั้งเดิมแนวดิ่ง จากบนลงล่าง เป็นแนวนอน คือ นโยบายของระบบราชการเกิดจากความร่วมมือของระบบราชการทั้งระบบ เช่น การให้บริการแบบ one-stop Service หากข้าราชการบริการลูกค้าได้ดีจนสร้างความพึงพอใจให้กับลูกค้าได้ ข้าราชการก็จะรู้สึกภาคภูมิใจในผลงานของตนและเป็นผลให้พนักงานปรับระดับการให้บริการให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ หากรัฐให้บริการประชาชนอย่างเป็นเลิศก็จะได้รับความเลื่อมใสศรัทธาจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชน ความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ซึ่งหัวใจสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การปฏิรูประบบราชการนั่นเอง

สรุป

การพัฒนาระบบราชการอย่างยั่งยืนถือว่าเป็นความท้าทายในระบบวัฒนธรรมองค์กรของราชการอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องอาศัยวิธีคิด วิธีทำงานแบบใหม่ในระบบราชการยุคใหม่ (New Public Management) ให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว โดยมีการมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง ควรมีการปรับเปลี่ยนวิธีคิดแบบแยกส่วน ควรมีการเชื่อมโยงในหลายมิติ วิเคราะห์เชิงลึกตามความเชี่ยวชาญในหน้าที่ หันมาคิดในแบบองค์รวมหรือบูรณาการอย่างเป็นระบบในทุกมิติมากยิ่งขึ้น จะต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำงานตามหน้าที่รับผิดชอบโดยควบคุมกำกับตามลำดับขั้นตอนบังคับบัญชาเป็นการทำงานมุ่งภารกิจเชิงรุก โดยยึดหลัก “คน” แทน “เศรษฐกิจ” เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและกำหนดแนวทางการพัฒนาแบบองค์รวมหรือบูรณาการในทุกมิติ กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการ มุ่งประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพคุ้มค่า ลดเวลาและขั้นตอน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนราชการต่าง ๆ ขณะเดียวกันการพัฒนาระบบราชการถือว่าเป็นความท้าทายในระบบวัฒนธรรมองค์กรมิได้เป็นการทำลายผลประโยชน์ หรือบั่นทอนความมั่นคงในชีวิตของข้าราชการ เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่

ระบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยวัดผลสัมฤทธิ์ มีการวัดผลที่เป็นรูปธรรมโปร่งใส มีการบริหารงาน ที่รวดเร็ว และคล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

ดังนั้น แนวโน้มของการจัดการภาครัฐในอนาคตจึงมุ่งไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการใช้บุคคลที่สามในการดำเนินการต่าง ๆ แทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้นซึ่งทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยแนวความคิดและวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้มากขึ้นทุกที การบริหารจัดการแบบภาคเอกชนเช่นว่านี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้นพร้อม ๆ กับการต้องเป็น “มืออาชีพ” มากขึ้นด้วย แต่โดยที่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ มากมาย (ซึ่งต่างจากการบริหารของภาคเอกชน) และอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบนิติรัฐ (Rule of Law) ด้วยจึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้หลัก “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้น ปัญหาในปัจจุบัน จึงอยู่ที่การเร่งสร้างองค์กรเครือข่ายของภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยหลักการของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมจรรยาที่ดีงาม ทุกวันนี้ ภาคเอกชนไม่เพียงแต่เรียกร้องและต้องการ Good Governance เท่านั้น แต่ยังเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นทุกขณะด้วย

เอกสารอ้างอิง

ผศ.จุลศักดิ์ ชาญณรงค์. **วัฒนธรรมองค์การระบบราชการ ความเมตตา และคุณภาพชีวิตการทำงานของข้าราชการสังกัดกรุงเทพมหานคร.** (รายงานผลการวิจัย). 2557.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **แนวความคิดและการพัฒนา.** พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2548.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. **สังคมวิทยาเมือง.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทวิโรฒ, 2545.

สุนทร วงศ์ไวศยวรรณ. **วัฒนธรรมองค์กร แนวคิด งานวิจัย และประสบการณ์.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โฟร์เพซ, 2550.

อัครพงษ์ เขียแจ่ม. **New Public Management (การจัดการภาครัฐแนวใหม่).** วันที่ค้นข้อมูล 22 กุมภาพันธ์ 2560. เข้าถึงได้จาก: http://easyweb.mnre.go.th/ewt/reo10/ewt_dl_link.php?nid=91,

Brian Marson. **แนวโน้มการบริหารจัดการสาธารณะแบบประชาชนเป็นศูนย์กลางในโลกปัจจุบัน.** วันที่ค้นข้อมูล 22 กุมภาพันธ์ 2560, เข้าถึงได้จาก: http://www.opdc.go.th/uploads/files/2556/translate%20thai.pdf.

Denison, Daniel R. **Corporate Culture and Organization Effectiveness**. New York: John Wiley and Sons, 1990.

Edward B. Tyler. **Primitive Culture Researches into the Development of Mythology**. religions, languages. Art and Customs. New York: Henry Holt. 1877.