

บทที่ 2 / การศึกษา Best Practices การปฏิรูประบบราชการและข้าราชการ (Public Administration Reform : PAR) ในต่างประเทศ

เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1992 ออสบอร์นและแกเบลล์นำเสนอแนวคิดเรื่องของการปฏิรูปการบริหารรัฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเชื่อว่าระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐแบบเดิมขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถก้าวทันกับโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงและไม่สามารถทำงานตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชนที่นับวันจะมีความแตกต่างหลากหลายมากขึ้น (Osborne and Gaebler, 1992) แนวคิดของทั้งสองส่งผลให้เกิด “วาระการปฏิรูประบบราชการ” (Reform agenda) ซึ่งเป็นวาระที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปรากฏการณ์ “ความล้มเหลวของระบบราชการ” (The bankruptcy of bureaucracy) หลักสำคัญสำหรับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของออสบอร์นและแกเบลล์อยู่ที่การออกแบบรูปแบบหน่วยงานภาครัฐให้เป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นผู้ประกอบการมากยิ่งขึ้น (Entrepreneurial forms) เพราะเชื่อว่าด้วยรูปแบบเช่นนี้จะช่วยให้ผู้บริหารภาครัฐสามารถจัดการกับปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาครัฐแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial government) ของออสบอร์นและแกเบลล์ หมายถึงระบบการกำหนดและบริหารจัดการนโยบายสาธารณะที่มีความคล่องตัว (Streamlined) ยืดหยุ่น (Flexible) และพร้อมที่จะตอบสนองรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว (Responsive) ภาครัฐแนวใหม่ที่จะประสบความสำเร็จในอนาคตจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องของการแข่งขัน (ของภาครัฐกับผู้ให้บริการในภาคส่วนอื่นๆ) การเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนผู้รับบริการ (Empowerment) การให้ความสนใจต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับสาธารณะ (Public outcomes) และการทำงานที่เน้นความสำคัญของผู้รับบริการเป็นอันดับแรก มากกว่าการยึดติดกับกฎระเบียบข้อบังคับทางราชการและเพื่อให้ประเด็นวาระในการปฏิรูประบบราชการดำเนินไปได้ ออสบอร์นและแกเบลล์จึงนำเสนอหลัก 10 ประการสำหรับการสร้างสรรค์องค์กรภาครัฐแบบผู้ประกอบการ ได้แก่

- 1) ภาครัฐที่เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา (Catalytic government)
- 2) ภาครัฐที่ชุมชนเป็นเจ้าของ (Community - owned government)

- 3) ภาครัฐที่เน้นการแข่งขัน (Competitive government)
- 4) ภาครัฐที่มีพันธกิจเป็นตัวขับเคลื่อน (Mission-driven government)
- 5) ภาครัฐที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-oriented government)
- 6) ภาครัฐที่มุ่งเน้นลูกค้า (Customer-driven government)
- 7) ภาครัฐที่บริหารกิจการมากกว่าราชการ (Enterprising government)
- 8) ภาครัฐที่เน้นการป้องกันล่วงหน้า (Anticipatory government)
- 9) ภาครัฐที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralizing government)
- 10) ภาครัฐที่มุ่งตอบสนองตลาด (Market-oriented government)

ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกนำไปประยุกต์ใช้เป็นหลักคิดและหลักปฏิบัติสำหรับการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ อย่างแพร่หลายทั่วโลก ประเทศนิวซีแลนด์คือกรณีศึกษาที่มักจะถูกนำมากล่าวอ้างถึงว่าเป็นประเทศที่สามารถนำเอาหลักการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปดำเนินการอย่างได้ผล ในปี ค.ศ. 1985 รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ริเริ่มหลายโครงการที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารภาครัฐ เช่น การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคล โดยพยายามที่จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐมีแนวทางการทำงานที่มุ่งเน้นผลงานมากขึ้น (More performance - oriented) มีการจัดทำระบบการวัดผลการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมครบถ้วนทั้งระบบเพื่อวัดผลผลิตภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานราชการ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบบริหารราชการกระทรวง กรมต่างๆ เป็นต้น ผลจากการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ ร่วมกับกิจกรรมการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในประเทศแคนาดา สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดกระแสผลักดันให้มีการนำเอาแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐใหม่ไปประยุกต์ใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก

อย่างไรก็ตามมีผู้ศึกษาวิจัยพบว่าแนวทางการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่างๆ เหล่านี้หาได้มีความเป็นเอกภาพแบบเดียวกันกับแนวคิด “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ดังที่มักจะมีผู้เข้าใจกัน พอลลิทและบูเกิร์ต (Pollitt and Bouckaert, 2000) นำเสนอว่าแนวทางการปฏิรูประบบราชการของประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้ว (OECD countries) มี 4 แนวทางพื้นฐานสำคัญ ได้แก่

- 1) แนวทางที่จะทำให้เกิดการควบคุมที่หนักแน่นมากขึ้น (Tightening up the existing control) เช่น การตัดลดงบประมาณ การรับบุคลากร การลดอัตราของเสีย เป็นต้น
- 2) การพยายาม “สร้าง ความทันสมัย” (Modernize) ให้กับระบบบริหารราชการโดยการนำเอาแนวทางการบริหารจัดการของภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ และการออกแบบองค์การเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและมีความสามารถในการตอบสนองรองรับต่อการเปลี่ยนแปลง
- 3) การนำเอาแนวคิดกลไกตลาด (Market mechanism) มาใช้เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งการแข่งขันกับผู้ให้บริการรายอื่นๆ
- 4) ยุทธศาสตร์การลดบทบาทของภาครัฐ (Hollowing out the state) โดยการนำเสนอแนวทางการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและการใช้วิธีการทำสัญญาจ้างพิเศษหน่วยงานหรือบุคลากรจากภายนอก (Contracting out) มาทำแทนภาครัฐ

จากหลักการพื้นฐานทั้ง 4 ประการนี้ พอลลิตและนูเก็ตได้จัดแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มประเทศที่มีแนวทางในการปฏิรูประบบราชการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ ประเทศนิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา มีแนวทางการปฏิรูปแบบ “กึ่งโฮ” (Gung ho) คือ เน้นกลยุทธ์กลไกตลาด และการลดบทบาทของภาครัฐ และนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ภายใต้การบริหารของพรรคแรงงาน (New labour) สหราชอาณาจักรมุ่งไปสู่ทิศทางของยุทธศาสตร์การสร้าง ความทันสมัยซึ่งพยายามสนับสนุนการเชื่อมโยงภาครัฐและการสร้างความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กับภาคส่วนอื่นๆ มากขึ้น (Joint - up government)

กลุ่มที่สอง ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสกับเยอรมัน ซึ่งพยายามระมัดระวังในการนำเอาหลักการการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ทำให้แนวทางเรื่องของกลไกตลาดหรือการแปลงการบริหารภาครัฐเป็นภาคเอกชน ไม่ค่อยถูกนำมาใช้มากนัก

กลุ่มที่สาม ได้แก่ ประเทศสวีเดน ฟินแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ก็พยายามนำเอาแนวทางของกลุ่มแรก มาประยุกต์ใช้ แต่ใช้ในรูปแบบที่เน้นความเห็นพ้องต้องกัน (Consensual) เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory) และแนวทางแบบ “จากฐานล่างขึ้นไป” (Bottom up) ทำให้ผลการปฏิรูป “ไม่แรง ยุ่งยาก อลหม่านและยืดเยื้อ” อย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ

ดังนั้นจากกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการในแต่ละประเทศย่อมมีแนวทาง รูปแบบและจุดเน้นในการปฏิรูประบบราชการที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมทางสังคม การเมืองในแต่ละประเทศเหล่านั้น ซึ่งถือเป็นปัจจัยหลักที่จะส่งผลกระทบต่อกรอบแนวทางการปฏิรูประบบราชการของประเทศนั้นๆ

สืบเนื่องมาจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์อย่างมีประสิทธิภาพโดยมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลักและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่เสมอ ทำให้ส่วนราชการต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว และปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการปรับเปลี่ยน หรือปฏิรูประบบราชการ (ก.พ., 2548)

ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจแนวทางในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐจากปัจจุบันสู่อนาคต การศึกษา ทบทวน “การปฏิรูประบบราชการ” จากอดีตจนถึงปัจจุบันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก จึงเป็นพื้นฐานของความเข้าใจในการปรับเปลี่ยนดังกล่าว อนึ่งคณะวิจัยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มีตัวอย่างการปฏิรูประบบราชการและข้าราชการที่น่าสนใจ 5 ประเทศอันได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ สวิตเซอร์แลนด์และสวีเดน โดยมีรายละเอียดต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 การปฏิรูประบบราชการและระบบข้าราชการในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ หรือ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Wikipedia, 2007) ที่เรียกชื่ออย่างสั้นว่า **สหราชอาณาจักร** (United Kingdom ย่อว่า UK) เป็นประเทศในทวีปยุโรปซึ่งดินแดนส่วนใหญ่ของสหราชอาณาจักรตั้งอยู่บนเกาะบริเตนใหญ่และตอนเหนือของเกาะไอร์แลนด์ โอบล้อมด้วยมหาสมุทรแอตแลนติกและพื้นน้ำที่เชื่อมต่อกันได้แก่ ช่องแคบอังกฤษ ทะเลเหนือ

ทะเลเคลติก และทะเลไอร์แลนด์ นอกจากนี้สหราชอาณาจักรยังเชื่อมต่อกับแผ่นดินใหญ่ผ่านทางประเทศฝรั่งเศสทางตอนใต้ของช่องแคบอังกฤษอีกด้วย

สหราชอาณาจักรประกอบเป็นสหภาพที่เกิดจากการรวมตัวของดินแดน 4 ส่วน คือ 3 ซาติบนเกาะบริเตนใหญ่ ซึ่งได้แก่ อังกฤษ สกอตแลนด์ และเวลส์ กับไอร์แลนด์เหนือบนเกาะไอร์แลนด์เข้าด้วยกัน นอกจากดินแดนทั้ง 4 แล้ว สหราชอาณาจักรยังมีดินแดนโพ้นทะเลและดินแดนใต้การปกครองอื่นๆ กระจายอยู่ทั่วโลก สหราชอาณาจักรจึงได้ชื่อว่าเป็น ดินแดนพระอาทิตย์ไม่เคยตกดิน สหราชอาณาจักรเป็นส่วนหนึ่งของเครือจักรภพแห่งชาติ ซึ่งมีพระประมุของค์เดียวร่วมกับอีก 15 ประเทศ

เมื่อพิจารณาปัจจัยทางด้านกายภาพ อังกฤษนับเป็นดินแดนส่วนที่ใหญ่ที่สุดในจำนวน 4 แคว้นดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และได้รับการสถาปนาเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ. 2250 แต่ในประเทศไทยยังคงมีการใช้คำว่า “อังกฤษ” แทนคำว่า “ประเทศสหราชอาณาจักร” อยู่ทั่วไปตราบจนถึงปัจจุบัน โดยมีลักษณะและรูปแบบการปกครอง ดังนี้

- **รูปแบบการปกครอง** สหราชอาณาจักรมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีกษัตริย์เป็นประมุข สหราชอาณาจักรไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญแบบเรียงลำดับมาตรา แต่ใช้พระราชบัญญัติและกฎหมายจารีตประเพณีในการบริหารประเทศ รัฐสภาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและในทางปฏิบัติเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ ฝ่ายบริหารประกอบด้วยรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) หน่วยงานราชการ หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระและหน่วยงานที่อยู่ในความดูแลของรัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการกำหนดกฎหมายและตีความจารีตประเพณี (กระทรวงการต่างประเทศ, 2551)
- **รัฐสภา** แบ่งเป็น 2 สภา คือ สภาสูง เรียกว่า House of Lord และ สภาล่าง เรียกว่า House of Commoner ผู้นำของรัฐสภาคือ พระมหากษัตริย์ ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร
- **ประมุข** คือ สมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2
- **นายกรัฐมนตรี** คือ นายกอร์ดอน บราวน์ เข้ารับตำแหน่งกลางปี พ.ศ. 2550

2.1.1 ระบบราชการของสหราชอาณาจักร

“สหราชอาณาจักร” หรือ “อังกฤษ” นับได้ว่าเป็นอีกต้นแบบหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยได้นำรูปแบบการปกครองซึ่งเป็นการปกครองแบบรัฐสภามาใช้ในประเทศ

และเมื่อพิจารณาความคล้ายคลึงในด้านอื่นๆ อันประกอบด้วย การปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีหัวหน้าคณะรัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี ระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น (Hierarchy) ตลอดจนมีการปฏิรูประบบราชการที่มีระบอบอย่างชัดเจนและต่อเนื่องมายาวนานกว่า 30 ปี ทางคณะวิจัยจึงเลือกสหราชอาณาจักรเป็นหนึ่งในประเทศที่ใช้เป็นกรณีศึกษา “การระบบปฏิรูประบบราชการ” ในครั้งนี้

สหราชอาณาจักรหรือ UK มีลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Stephenson B, 2003) โดยข้าราชการส่วนใหญ่มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ก่อนการปฏิรูประบบราชการในสมัยที่นางแมทธิวเซธอร์ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงปี ค.ศ. 1979 ในองค์กรราชการมีจำนวนบุคลากรถึง 751,000 คน และแม้ว่าภาครัฐจะมีนโยบายย่อขนาดระบบราชการให้เล็กลง แต่เป็นที่น่าสนใจว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ.

1999 ถึงปี ค.ศ. 2003 จำนวนข้าราชการพลเรือนกลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจำนวนข้าราชการพลเรือนของอังกฤษเริ่มลดลงในปี ค.ศ. 2004 จนถึงปัจจุบันโดยเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1979 จำนวนข้าราชการของสหราชอาณาจักรได้ลดจำนวนลงเกือบครึ่งหรือเหลือจำนวน 496,000 คนตามข้อมูลการจ้างงานข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยอังกฤษ ซึ่งเกินกว่าครึ่งหรือร้อยละ 53 เป็นเพศหญิง ทั้งนี้ ร้อยละ 73 ของข้าราชการพลเรือนทำงานอยู่ใน 4 ฝ่ายงานหลัก ได้แก่ The Department for Work and Pensions (DWP), Ministry of Justice และ Ministry of Defense and HM Revenue & Customs (ตัวเลขไตรมาสที่ 4 ปี ค.ศ. 2007) และข้าราชการพลเรือนจำนวน 3 ใน 4 ทำงานอยู่นอกกรุงลอนดอนและอยู่ทางตอนใต้ของอังกฤษ (สถิติเมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. 2006)

ระบบบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการของสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย การบริหารราชการ 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง (Central government) และราชการส่วนท้องถิ่น (Local government) ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเพียงการบริหารราชการส่วนกลาง (โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ. ม.ป.ป.) ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

• รัฐมนตรี (Ministers)

รัฐมนตรีเป็นหัวใจสำคัญของราชการส่วนกลาง เนื่องจากอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลางอยู่ในมือของรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะรัฐมนตรี (หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง) เสมอไป หากแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางราชการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีได้ไม่เกิน 95 ตำแหน่งโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (Ministerial office) โดยต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) หรือสมาชิกสภาสูง (House of Lords) เท่านั้น จะใช้อำนาจตามกฎหมาย บางกรณีกฎหมายตราขึ้นโดยรัฐสภากำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ สามารถใช้อำนาจบริหารราชการ โดยถือว่าเป็นการใช้อำนาจของกษัตริย์ แทนกษัตริย์ในฐานะที่เป็นข้าราชการของกษัตริย์

• คณะรัฐมนตรี (Cabinet)

เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีอาวุโส ประกอบด้วยรัฐมนตรีประมาณ 20 คน ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือตามพระราชอำนาจของกษัตริย์ รัฐมนตรีที่ร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย

• คณะองคมนตรี (Privy Council)

คณะองคมนตรี (Privy Council) เป็นองค์กรเก่าแก่และมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ยาวนานหน้าที่สำคัญคือให้คำปรึกษาต่อกษัตริย์ กษัตริย์แต่งตั้งองคมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงจำนวนประมาณ 400 คน รัฐมนตรีที่เข้าร่วมคณะรัฐมนตรีก็เป็นองคมนตรีโดยตำแหน่งด้วย

• กระทรวง (Department)

เป็นกลไกหลักในการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดว่างานใดหรือภารกิจใดอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใด จำนวนของกระทรวงจึงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาในรัฐบาลแต่ละสมัย โดยนายกรัฐมนตรีสามารถจัดตั้งและยุบรวมกระทรวงได้อย่างสะดวกและคล่องตัวโดยเพียงออกกฎหมายลำดับรองในรูปของ Order ตาม Minister's of the Crown Act 1975

- **องค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies)**

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยปัจจุบันมุ่งเน้นในเรื่อง “การบริหารรัฐกิจแบบใหม่” (New public management) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพโดยส่วนหนึ่งของแนวความคิดดังกล่าว ได้มุ่งแยกงานราชการด้านนโยบายออกจากการให้บริการ โดยงานด้านนโยบายให้กระทรวงดำเนินการ ส่วนงานด้านปฏิบัติการของกระทรวงนั้นๆ มีหน่วยปฏิบัติหรือองค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies) หรือ Next steps agencies เป็นผู้ดำเนินการ โดยผู้บริหารของ Executive agency สามารถแต่งตั้งจากบุคคลภายใน หรือภายนอกราชการก็ได้

- **องค์กรมหาชนอิสระ (Non-department public bodies : NDPBs)**

นอกจากองค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies) มาจัดการแบ่งเบางานด้านการปฏิบัติของกระทรวงหลักแล้ว ภายหลังได้จัดตั้งองค์กรในลักษณะที่มีได้สังกัดกระทรวง อาจเรียกว่า เป็นองค์กรมหาชนอิสระ แต่เดิมหน่วยงานลักษณะนี้เรียกว่า Guangos (Quasi-non-government organizations) มีความคล่องตัวกว่าองค์กรที่สังกัดกระทรวงโดยตรง ปัจจุบันมีมากกว่า 1,000 องค์กร บางองค์กรทำหน้าที่ให้คำปรึกษา บางองค์กรทำหน้าที่ปฏิบัติการเช่นเดียวกับ Executive agencies

- **ระบบงบประมาณ**

เงินงบประมาณสำหรับการบริหารราชการส่วนกลางมาจากภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนและองค์กรธุรกิจ และอาจมาจากเงินกู้ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

มีการจัดตั้งบัญชีรายได้แผ่นดิน เรียกว่า Consolidated Fund เก็บไว้ ณ ธนาคารชาติแห่งอังกฤษ (Bank of England) รายได้ของรัฐบาลกลางทุกรายการจะถูกลำรวมกันไว้ในบัญชีรายได้แผ่นดินดังกล่าว เมื่อรัฐสภาอนุมัติงบประมาณให้กระทรวงและองค์กรบริหารจัดการที่สังกัดกระทรวงต่างๆ แล้ว เจ้าหน้าที่การเงิน (Accounting officer) ของแต่ละกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายจากบัญชีรายได้แผ่นดิน รวมทั้งรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการบัญชีแผ่นดินแห่งสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons' Public Accounts Committee) จะตรวจสอบการใช้จ่ายว่าถูกต้องตามกฎหมาย และคุ้มค่า (Value for money) หรือไม่

- **ระบบบริหารงานบุคคล**

ปี ค.ศ. 1855 มีการตั้ง Civil Service Commissions ในรูปแบบของกรรมาธิการอิสระขึ้นมาดูแลราชการพลเรือน ทำหน้าที่ตรวจสอบการแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม (Merit)

ข้าราชการพลเรือนเป็นกองกำลังขับเคลื่อนราชการส่วนกลาง โดยส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies) ส่วนที่เหลือปฏิบัติงานในกระทรวงต่างๆ โดยตรง ข้าราชการพลเรือนจะรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา โดยผ่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแล การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนใช้สัญญาจ้าง เช่นเดียวกับการจ้างแรงงานภาคเอกชน โดยผู้บังคับบัญชาของกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ มีอำนาจจัดจ้าง ทั้งนี้ไม่มีกฎหมายพิเศษรองรับระบบการแต่งตั้งข้าราชการโดยเฉพาะ

อำนาจของข้าราชการในการดำเนินงาน ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ Common law ได้ยอมรับว่า ข้าราชการของกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ โดยถือว่าเป็นการทำหน้าที่แทนรัฐมนตรี ถือว่ารัฐมนตรีได้มอบอำนาจโดยปริยายให้ข้าราชการในการปฏิบัติราชการ

2.1.2 การปฏิรูประบบราชการในสหราชอาณาจักร

ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในยุครัฐบาลของนายโทนี แบลร์ ที่เน้นเรื่องของการสร้างความทันสมัยของภาครัฐ (Modernizing government) ประเทศอังกฤษได้เคยมีประสบการณ์การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในระบบราชการเกิดขึ้นใน 2 ช่วง คือ

- ช่วง The Fulton Committee ค.ศ. 1960
- The Thatcher Revolution นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979

1) ยุคคณะกรรมการฟุลตัน (The Fulton Committee, 1960)

ประเทศอังกฤษมีการปฏิรูปครั้งสำคัญในปี ค.ศ. 1854 เรียกว่า “Northcote - Trevelyan Reforms” มีลักษณะเป็นการนำเอาระบบคุณธรรม (Merit system) เข้ามาใช้ในระบบราชการ โดยนำเอาระบบการสอบแข่งขันอย่างเปิดกว้างมาใช้ในการคัดเลือก สรรหาบุคคลเข้ารับราชการ และใช้กับการปรับเงินเดือนและเลื่อนตำแหน่งข้าราชการภายใต้หลักเกณฑ์ที่แน่นอน กระทั่งปี ค.ศ. 1855 มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของหลายประเทศ และได้มีการวางพื้นฐานการแบ่งกลุ่มงานตามระดับความรู้ออกเป็นกลุ่มที่ใช้สมองเป็นผู้มีความรู้ทั่วไป (Generalist) ส่วนใหญ่มีพื้นฐานการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย กับกลุ่มที่ใช้แรงงานหรือทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักรกล

หนึ่งร้อยปีต่อมาได้มีการทบทวนปรับปรุงระบบการบริหารราชการของประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เป็นผลมาจากการศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบราชการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่เรียกว่า “The Fulton Committee” ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานข้าราชการพลเรือน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของสำนักคณะรัฐมนตรี (Cabinet office) และในปี ค.ศ. 1960 คณะกรรมการดังกล่าวได้นำเสนอปัญหาของระบบราชการต่อคณะรัฐมนตรี 6 ประการ (จรี วิจิตรวาทการ จิรวรรณ ภักดีบุตรและเกศกานดา จตุรงค์โชค, 2547: 112-113) คือ

- (1) ราชการพลเรือนยึดถือหลักปรัชญาของนักการเมืองสมัครเล่นซึ่งเป็นผลมาจากกลุ่มงานบริหารที่ไม่เป็นมืออาชีพมีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในวงราชการมากกว่าข้าราชการกลุ่มอื่น
- (2) ระบบแบ่งกลุ่มงานในราชการเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่องานราชการ
- (3) กลุ่มข้าราชการสายวิชาการ เช่น นักวิทยาศาสตร์ วิศวกรมักไม่ได้รับโอกาสความก้าวหน้าทางอาชีพ
- (4) ขาดข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ
- (5) ข้าราชการพลเรือนไม่ยอมรับและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม
- (6) การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการวางแผนงาน เป็นต้น

หลังจากนั้นคณะกรรมการฟุลตันได้เสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขไว้ถึง 158 ข้อ โดยมีสาระสำคัญที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถทั่วไป (Generalist) และได้เสนอให้มีการปรับปรุงระบบการแบ่งชั้นข้าราชการออกเป็น ระดับธุรการ (Clerical) ระดับบริหาร (Executive) และระดับจัดการ (Administrative) โดยแต่ละระดับจะมีระบบตำแหน่งเฉพาะของแต่ละระดับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษเฉพาะด้าน (Specialist) หรือการมอบหมายงานที่ไม่

เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ และการขาดแคลนข้าราชการที่มีทักษะด้านการจัดการ (Managerial skills) อันเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ

2) ยุคแธตเชอร์ปฏิวัติ (The Thatcher Revolution, 1979)

ช่วงทศวรรษที่ 1970 อังกฤษต้องประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจจนกระทั่งต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากสถาบัน IMF รัฐบาลภายใต้การบริหารงานของนายกรัฐมนตรีหญิงเหล็กนางมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) นายจอห์น เมเจอร์ จากพรรคอนุรักษนิยมซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ขับเคลื่อนทิศทางการของประเทศจึงได้ยกเครื่องระบบราชการขนานใหญ่เพื่อนำพาประเทศอังกฤษผ่านพ้นช่วงเวลาตกต่ำ และสามารถทะยานขึ้นมาเป็นผู้นำในเวทีโลก ทั้งนี้เป็นเวลากว่า 17 ปีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 - 1997 ที่นางมาร์กาเร็ต แธตเชอร์ ได้กำหนดมาตรการการปฏิรูประบบราชการต่างๆ (นทขมิ้น, 2530 : 37-41) ดังนี้

- ปี ค.ศ. 1979 ได้ตั้ง Efficiency unit ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ เริ่มมีโครงการและมาตรการ “ลดขนาดของภาครัฐ” (Reduce the size of the state) ให้มีขนาดที่จำกัดและเพิ่มสัดส่วนของสินทรัพย์ภาคเอกชน โครงการหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพของหน่วยราชการ การเพิ่มผลประโยชน์จูงใจในการทำงาน และในขณะเดียวกันก็ได้การสร้างความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน (Widen share ownership) ด้วยการสร้าง “โปรแกรมการแปรรูปเป็นเอกชน” (Privatization) โดยถ่ายโอนรัฐวิสาหกิจกว่าร้อยละ 70 ไปเป็นของเอกชน
- ปี ค.ศ. 1982 ออกมาตรการ Financial Management Initiatives เพื่อให้อำนาจและความรับผิดชอบ สร้างความคล่องตัวในการบริหารทางการเงินให้แก่หัวหน้าหน่วยงาน
- ปี ค.ศ. 1988 รัฐบาลได้พัฒนาองค์กรพิเศษ (Executive agency) ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ตามข้อเสนอจากรายงาน The Next steps ที่มุ่งแยกงานที่มีเป้าหมายชัดเจนออกจากงานทางด้านนโยบาย ทั้งนี้ รัฐบาลได้ให้อิสระในการบริหารจัดการแก่หัวหน้าหน่วยงาน (Chief executive officer) โดยกำหนดการทำงานเป็นวาระ และต้องทำ Performance agreement กับกระทรวงต้นสังกัด
- ปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลออกนโยบายที่เรียกว่า Marketing testing ขึ้นเพื่อให้เกิดการแข่งขันภายในหน่วยงานของรัฐ และระหว่างภาครัฐและเอกชน อนึ่งในปีเดียวกันนั้นเอง รัฐบาลได้สร้าง Citizen's Charter Program ขึ้นเพื่อปรับปรุงมาตรฐานการให้บริการของภาครัฐยังประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งแนวทางนี้ได้สานต่อไปยังรัฐบาลใหม่ในปี ค.ศ. 1997 โดยเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น Service project ผลลัพธ์ที่ได้คือ ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการมากขึ้น
- ปี ค.ศ. 1996 ได้มีการประกาศ Civil Service Code ซึ่งให้ความสำคัญเรื่องจรรยาบรรณข้าราชการและให้มีระบบข้าราชการระดับสูง (Senior civil service group)

จากพัฒนาการของยุคสมัยที่เป็นไปตามลำดับดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปลักษณะแนวคิดการปฏิรูประบบราชการอังกฤษเป็น 3 ประการ

(1) การลดส่วนราชการและบุคลากร (Downsizing) เพื่อให้ส่วนราชการมีขนาดกะทัดรัด (Small government) มีความคล่องตัวในการทำงาน

(2) การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการของกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ โดยใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า

(3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน (Public service delivery)

3) ยุคแบลร์พัฒนา (The Blair Development)

3.1) อังกฤษยุคใหม่กับแนวทางการพัฒนาองค์กรให้มีสมรรถนะและผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (High Performance Organization)

การปฏิรูประบบราชการ (Public sector reform) ของประเทศอังกฤษได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) ลักษณะเด่นของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ความมุ่งมั่นที่จะแปลงอัตลักษณ์ (Organizational identity) ขององค์กรภาครัฐให้มีอัตลักษณ์แบบธุรกิจ (Business - like identity) มีการนำเอาแนวคิดต่างๆ จากภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การบริหารจัดการคุณภาพ การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างกลไกกึ่งตลาด การบริหารต้นทุน เป็นต้น (ดู Skalen, 2004) เหตุผลหลักแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ก็เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กร

ในฐานะที่ถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีประวัติและวิวัฒนาการของการพัฒนาระบบราชการมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ในช่วงอดีตที่ผ่านมาการก้าวเข้าสู่ยุคการสร้างความทันสมัยของนายโทนี แบลร์ จุดเด่นของการพัฒนาระบบราชการของประเทศไทยน่าจะสรุปอยู่ที่สามประเด็นสำคัญคือ

- การบริหารจัดการที่ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการลดความสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร ด้วยการให้ทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐร่วมกัน (The share of national resources)
- การแปรรูปภาครัฐ (Privatization)
- มีการขับเคลื่อนโครงการจำนวนมากที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจกรรมอื่นๆ ในหน่วยงานภาครัฐให้ดีขึ้น

กลยุทธ์หลักที่สำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลางนั้นก็คือ การ “มอบหมายถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจด้านการจัดการการเงินและบุคลากร” จากหน่วยราชการกลาง เช่น สำนักงบประมาณ (HM Treasury) และสำนักคณะรัฐมนตรี (Cabinet office) ไปยัง

(1) หน่วยราชการและผู้บริหาร (Line managers) ในหน่วยราชการ ด้วยการจัดให้มีโครงการการริเริ่มการบริหารจัดการทางการเงิน (Financial management initiative) ในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นแรกที่สำคัญของกระบวนการนี้

(2) มีการก่อตั้งหน่วยบริหารจัดการ (Executive agencies) ขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของโครงการใหม่ที่มีชื่อว่า “Next steps” (เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1988)

ในกรณีของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การปกครองกล่าวคือการผลัดเปลี่ยนจากรัฐบาลที่บริหารประเทศโดยพรรคอนุรักษนิยมไปเป็นรัฐบาลพรรค

แรงงาน โดยมีนายโทนี แบลร์ เป็นนายกรัฐมนตรี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 ในวาระแรกของการเป็นนายกรัฐมนตรีของรัฐบาลโทนี แบลร์ ได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐ 5 ประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำนโยบายให้ดียิ่งขึ้น (Better policy making)
- (2) การบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นตอบสนองผู้รับบริการ (Responsive, consumer focused public services)
- (3) ปรับปรุงการบริการสาธารณะ (Improving public services)
- (4) รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Government)
- (5) เพิ่มคุณค่าของบริการสาธารณะ (Valuing public service)

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลอังกฤษได้ริเริ่มโครงการปฏิรูปภาครัฐสมัยใหม่ (The modernizing government reform programme) เพื่อสร้างเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมให้เกิดความก้าวหน้าในการปฏิรูประบบราชการอย่างทั่วถึงและเพื่อที่จะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ที่เกี่ยวกับภาครัฐเสียใหม่ โครงการนี้ได้ช่วยยกระดับความเข้าใจและการตระหนักรู้ว่าหน่วยราชการทั้งหลายจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและยกระดับขีดความสามารถ ด้วยโครงการสร้างความทันสมัยภาครัฐนี้เองที่ทำให้หน่วยราชการทั้งหลายหันมามุ่งเน้นและมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ การทำให้ผู้รับบริการสามารถเข้าถึงการบริการได้ดียิ่งขึ้น การทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานระดับแถวหน้าเข้ามามีส่วนสำคัญต่อการบริการมากขึ้น การทำให้เกิดการทำงานร่วมกัน ข้ามเส้นแบ่งของหน่วยงาน ข้ามกรมกองมากขึ้น (Joining-up across departmental boundaries) และมีการแบ่งปันประสบการณ์ที่ดีๆ ซึ่งกันและกันมากขึ้น (Sharing of best practice)

นอกจากนี้ยังได้มีการนำเสนอแนวคิดเรื่อง “Best Value Initiative” เมื่อปี ค.ศ. 1997 โดยรัฐบาลอังกฤษภายใต้การนำของพรรคแรงงานที่มีความมุ่งมาดปรารถนาให้หน่วยงานภาครัฐมีสมรรถนะและผลการปฏิบัติงานในระดับสูง (The Labour Party, 1997) โดยพลังกดดันที่เกิดขึ้นจากทั้งภายในและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีภายนอกส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างลึกซึ้งขึ้นในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรท้องถิ่น ได้แก่ (Stewart, 1986)

- การเปลี่ยนแปลงจากการเป็นหน่วยงานที่เน้นไปที่การบริการ (Service – led) ไปเป็นหน่วยงานที่เน้นผู้รับบริการ (Customer - led) และจากที่เคยให้ความสำคัญกับ “ปัจจัยนำเข้า” (Inputs) ไปเป็นการมุ่งเน้นไปที่ “ผลผลิต” (Outputs) และ “ผลลัพธ์” (Outcomes) ของการให้บริการ
- การเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมแบบข้าราชการมืออาชีพ (Professional cultures) ที่เน้นเรื่องวุฒิบัตรทางการศึกษา ความรู้ทางเทคนิคในการให้บริการ เป็นต้น ไปเป็น “วัฒนธรรมแบบบริษัท” (Corporate culture)
- การเปลี่ยนแปลงจากแนวทางแบบเป็นผู้จัดบริการให้โดยตรงแต่เพียงผู้เดียว ไปเป็นการเน้นแสดงบทบาทการเป็น “ผู้อำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้ผู้อื่นทำ” (Facilitating and enabling role) และหันมาใช้แนวทางแบบ “เน้นความเป็นหุ้นส่วนและการให้บริการร่วม” (A partnership and joint provision approach)

- การเปลี่ยนแปลงจากการทำงานแบบให้บรรลุตามมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum standard) ไปเป็นเรื่องการให้ความสำคัญกับ “ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของต้นทุนในการให้บริการ” (Cost efficiency and effectiveness)
- การเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมแบบไร้คู่แข่ง ไปเป็นวัฒนธรรมแบบมีการแข่งขันในการให้บริการ (Contestability)

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบผลของการปฏิรูประบบราชการ

From	To
หน่วยงานที่เน้นไปที่การบริการ (Service-led)	หน่วยงานที่เน้นผู้รับบริการ (Customer-led)
ให้ความสำคัญกับ “ปัจจัยนำเข้า” (Inputs)	มุ่งเน้นไปที่ “ผลผลิต” (Outputs) และ “ผลลัพธ์” (Outcomes) ของการให้บริการ
วัฒนธรรมแบบข้าราชการมืออาชีพ (Professional cultures)	“วัฒนธรรมแบบบริษัท” (Corporate culture)
เป็นผู้จัดบริการให้โดยตรงแต่เพียงผู้เดียว	เป็นผู้อำนวยความสะดวกและสนับสนุนให้ผู้อื่นทำ
การทำงานแบบให้บรรลุตามมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum standard)	ให้ความสำคัญกับ “ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของต้นทุนในการให้บริการ”
วัฒนธรรมแบบไร้คู่แข่ง	วัฒนธรรมแบบมีการแข่งขันในการให้บริการ (Contestability)

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิด “Best value” ถือเป็นวาระสำคัญแห่งชาติ (National agenda) ของรัฐบาลอังกฤษที่ต้องการสร้างความทันสมัย (Modernization) ให้เกิดขึ้นในระบบบริหารราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าแนวคิดนี้เกิดขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้เคียงและสอดคล้องกับแนวการบริหารจัดการของประธานาธิบดีบิล คลินตันแห่งสหรัฐอเมริกาและใช้แนวคิดและภาษาในการทำงานอย่างเดียวกับหนังสือ “Reinventing Government” (ดู Speller, 2001) แนวคิด Best value ส่งผลให้ระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์จาก “แบบราชการ” (Bureaucratic mindset) ไปเป็นกระบวนทัศน์ “แบบบริษัท” (Corporate mindset)

ตารางที่ 2.2 การเปรียบเทียบกระบวนทัศน์ระหว่างราชการกับบริษัท

กระบวนทัศน์แบบราชการ	กระบวนทัศน์แบบบริษัท
ปัจจัยนำเข้า/กระบวนการ	ผลลัพธ์/ผลสัมฤทธิ์
เน้นนิติภายใน	เน้นนิติภายนอก
วิธีการเชิงการบริหาร (Administrative)	วิธีการเชิงการจัดการ (Managerial)
เน้นควบคุม	เน้นความเห็นพ้องต้องกัน
เน้นการสั่งการ	เน้นการมีส่วนร่วม
ระบบปิด	ระบบเปิด
เข้มงวด	ยืดหยุ่น
ตั้งรับ (Reactive)	มุ่งหน้า (Proactive)

3.2) ขั้นตอนที่สองของการปฏิรูปภาคราชการของอังกฤษ: การเคลื่อนสู่ขั้นของ “การส่งมอบ” (Move to delivery)

ภายหลังการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยคือ นายโทนี แบลร์ ผู้นำพรรคแรงงานซึ่งได้รับคะแนนเสียงข้างมากอีกครั้งและได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งประเทศอังกฤษเป็นวาระที่สอง ได้ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนว่า “ในการส่งมอบงานให้ดียิ่งขึ้น” (Delivery of better) นั้น การบริการภาครัฐสมัยใหม่ถือเป็นกุญแจที่สำคัญลำดับต้นๆ ของรัฐบาลในวาระที่สองนี้ (Modern public services is the government's key priority for its second term) แต่กระนั้น รัฐบาลสมัยที่สองของโทนี แบลร์ ก็ตระหนักดีว่าไม่ใช่เรื่องง่าย ภายใต้อาการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและความสับสนอลหม่านของสาธารณะชนนี้ย่อมไม่มีความมหัศจรรย์ใดๆ

ดังนั้นเพื่อให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ รัฐบาลอังกฤษจึงได้มุ่งเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับการส่งมอบบริการสาธารณะในด้านที่น่าจะท้าทายมากที่สุดนั่นก็คือ ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา อาชญากรรม และการลี้ภัย และด้านการคมนาคมขนส่ง ในการนี้นายกรัฐมนตรีจึงได้จัดตั้งหน่วยงานด้านการส่งมอบ (Delivery Unit) ขึ้นมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2001 ภายใต้นาฬิกาของศาสตราจารย์ไมเคิล บาร์เบอร์ (Professor Michael Barber) เพื่อที่จะขับเคลื่อนให้เกิดการปรับปรุงการส่งมอบบริการในด้านที่ท้าทายเหล่านี้ให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมจริงๆ หน่วยงานแห่งนี้จึงได้มีการดำเนินการร่วมกับภาคีหน่วยราชการอื่นๆ และสำนักงานงบประมาณ (Treasury) โดยมุ่งเน้นไปที่การขจัดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ต่อการส่งมอบบริการและพัฒนาหาแนวทางออกอย่างแท้จริง

แต่การปรับปรุงการส่งมอบบริการไม่มีทางที่จะเกิดขึ้นได้ หากปราศจากการปฏิรูปเครื่องมือและวิธีการในการส่งมอบงาน ดังนั้นสำนักงานปฏิรูปบริการภาครัฐ (Office of public service reform) ภายใต้นาฬิกาของ ดร.เวนดี้ ทอมสัน (Dr. Wendy Thomson) จึงมุ่งเน้นไปที่การสร้างหลักประกันว่าภาครัฐในวงกว้างจะต้องมี “สมรรถนะ” (Capacity) “โครงสร้าง” (Structure) “ทักษะ” (Skills) และ “สิ่งกระตุ้นจิตใจ” (Incentives) ที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อที่จะก่อให้เกิดการบริการที่ดียิ่งขึ้น

โครงการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีอังกฤษอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

- (1) กรอบแนวคิดระดับชาติว่าด้วย “มาตรฐานและความรับผิดชอบ” (A national framework of standards and accountability)
- (2) ทำให้ท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจมากขึ้นได้กระจายอำนาจออกไปสู่งานแถวหน้าให้สามารถส่งมอบงานด้วยคุณภาพที่สูงขึ้น (Devolve more local power to the frontline to deliver those high standards)
- (3) ทำให้การทำงานมีความยืดหยุ่นยิ่งขึ้น เพื่อที่จะสามารถก้าวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงและมีการให้รางวัลและสิ่งกระตุ้นใจที่ดีขึ้น (More flexible working to keep pace with constant change and better rewards and incentives)
- (4) ทำให้ผู้รับบริการมีทางเลือกมากยิ่งขึ้นและหากว่ามีการให้บริการที่แย่ ผู้รับบริการจะสามารถมีตัวเลือกของผู้ให้บริการให้เลือกได้ (More choice for customers and the ability, if provision is poor, to have an alternative provider)

3.3) การปฏิรูปล่าสุด The Capability Review Programme

แม้ประเทศอังกฤษจะมีความพยายามขับเคลื่อนปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องมานับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 แต่ก็มีคำถามว่าการปฏิรูปในห้วงที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนหรือไม่ มีหลักประกันอะไรที่จะสามารถยืนยันได้ว่าการปฏิรูปนี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระยะยาวในอนาคต ดังนั้นเพื่อธำรงการเปลี่ยนแปลงอย่างยั่งยืนระยะยาวในอนาคตจึงได้ริเริ่มโครงการเพื่อทบทวนและพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการพลเรือนของอังกฤษขึ้น โครงการทบทวนขีดความสามารถ (Capability Review Programme) ถือเป็นโครงการล่าสุดที่เป็นส่วนหนึ่งของวาระแห่งการปฏิรูประบบราชการพลเรือนของอังกฤษ (Civil service reform) ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถทำให้ระบบราชการพลเรือนของอังกฤษสามารถส่งมอบการให้บริการภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น เป้าหมายของโครงการนี้ก็เพื่อ

- ปรับปรุงขีดความสามารถของข้าราชการพลเรือนให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของการส่งมอบผลงานในทุกวันนี้ และให้พร้อมสำหรับความท้าทายในอนาคตอันใกล้
- สร้างความมั่นใจให้แก่สาธารณชนและคณะรัฐมนตรีว่าข้าราชการระดับสูงได้รับการติดตามวัดความสามารถในการพัฒนาและส่งมอบยุทธศาสตร์ของกระทรวงและกรม
- ช่วยให้บริการกระทรวง/กรมได้ดำเนินงานอยู่บนพื้นฐานของขีดความสามารถที่ควรได้รับการพัฒนาในระยะยาว (Key development areas) และจะเป็นหลักประกันว่าจะสามารถส่งมอบผลงานในอนาคตได้

โครงการทบทวนขีดความสามารถนี้ จะเป็นการประเมินขีดความสามารถสำหรับกระทรวง/กรม มีการระบุถึงด้านหลักๆ ที่จะปรับปรุงพัฒนาและกำหนดแนวทางปฏิบัติหลักๆ ที่สำคัญดังภาพที่ 2.1



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบขีดความสามารถ (The model of capability)

วัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศ: เมื่ออังกฤษจินตนาการถึงระบบราชการในอนาคต

ขบวนการปฏิรูประบบราชการของอังกฤษยังไม่จบสิ้น เส้นทางของการปฏิรูดยังทอดยาวไป ยังอนาคต เมื่อปี ค.ศ. 2006 เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet secretary) แห่งประเทศอังกฤษ คือ Sir Gus O' Donnell ซึ่งมีสถานะอีกบทบาทหนึ่งคือเป็น Head of civil service ได้แสดงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับบทบาทของ ข้าราชการในศตวรรษที่ 21 ในการประชุมสัมมนาการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2006 โดยเขา มุ่งเน้นไปที่ “การสร้างวัฒนธรรมแห่งความเป็นเลิศ” (Our 21st Century Civil Service – Creative A Culture Of Excellence)

Sir Gus ได้นำเสนอเค้าโครงวิสัยทัศน์ข้าราชการพลเรือนในอนาคต โดยเขาได้มุ่งเน้นเรื่องของ “ระดับความสามารถที่เป็นเลิศ” (The very best) ของข้าราชการเป็นพื้นฐานสำคัญ แล้วจึงนำเสนอวิสัยทัศน์ซึ่ง ต้องการจินตนาการร่วม ได้แก่

- จินตนาการถึงข้าราชการที่คณะรัฐมนตรีผู้บริหารประเทศให้คุณค่าความสำคัญ และยังเป็นที่ยอมรับนับถือจากหน่วยงานอื่นๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศว่าเป็นแหล่งของผู้เชี่ยวชาญชำนาญการชั้นยอด ที่สามารถให้คำปรึกษาทางนโยบายได้อย่างเที่ยงตรงเป็นกลาง
- จินตนาการถึงข้าราชการที่มีความสามารถในการส่งมอบงานในระดับโลก (Delivering world class) มีจิตบริการที่มุ่งลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Customer - focused) มีการทำงานที่เน้นการทำงานร่วมมือกับภาคีต่างๆ (Partnership)
- จินตนาการถึงข้าราชการผู้มีความหิวกระหายใคร่เรียนรู้ (Hungry to learn) จากตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่ดีที่สุด ไม่ว่าจะเป็นที่ไหนที่ถูกค้นพบ และกระหายใคร่ที่จะประยุกต์สิ่งที่พวกเขาได้เรียนรู้ด้วยความมั่นใจและเปี่ยมด้วยทักษะ
- จินตนาการถึงระบบราชการที่สามารถดึงดูดเอาคนเก่งๆ ที่ดีที่สุดใน (The best talents) จากทุกๆ ภาคส่วนของสังคม

- จินตนาการถึงข้าราชการที่ไว้ใจได้ถึงความซื่อสัตย์ เป็นกลางเที่ยงตรง และปราศจากอคติ และสามารถทำงานยืนหยัดมั่นคงด้วยหลักการ (Integrity)
- ข้าราชการจะต้องมีความภาคภูมิใจและมุ่งมั่นในการทำงาน ข้าราชการมีพันธสัญญาที่จะต้องทำงานให้ก้าวหน้าไปกับสิ่งที่ประเทศชาติต้องการและคาดหวังในโลกยุคศตวรรษที่ 21 นี้ ด้วยทักษะการทำงานแบบมืออาชีพที่แท้จริง”

แนวคิดที่เป็นใจกลางหลักสำคัญของจินตภาพการปฏิรูประบบราชการของอังกฤษในอนาคตก็คือ การสร้างระบบราชการที่มีความเป็นเลิศ จนได้รับความชื่นชมยกย่องไปทั่วโลกว่ามีผลงานและการให้คำปรึกษาแนะนำเชิงนโยบายที่มีคุณภาพ และการที่จะทำเช่นนี้ได้อังกฤษจำเป็นต้องมีข้าราชการมืออาชีพ ที่มีทักษะขั้นสูง สามารถทำงานและให้คำปรึกษาแนะนำอย่างเป็นกลาง ถูกต้องตามหลักเทคนิควิชาการ มีหลักฐานยืนยันชัดเจน โดยปราศจากความเกรงกลัวหรือการต้องการได้รับความนิยมนิยมชมชอบใดๆ

2.2 การปฏิรูประบบราชการและระบบข้าราชการในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาตั้งอยู่บนทวีปอเมริกาเหนือ มีเนื้อที่ประมาณ 9,631,418 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของโลก รองจากรัสเซียและแคนาดา โดยทิศเหนือของประเทศติดกับแคนาดา ทิศใต้ติดกับเม็กซิโก ทิศตะวันออกติดกับมหาสมุทรแอตแลนติก ทิศตะวันตกติดกับมหาสมุทรแปซิฟิก ทั้งนี้ส่วนใหญ่มีภูมิอากาศหนาวเย็นในมลรัฐฮาวายและฟลอริดา ส่วนบริเวณขั้วโลกเหนือในมลรัฐอะแลสกาพบว่ามีอากาศหนาวเย็นมาก ซึ่งตรงกันข้ามกับบริเวณที่ราบด้านตะวันตกของแม่น้ำมิสซิสซิปปี (Mississippi) และบริเวณที่ลุ่มภาคตะวันตกเฉียงใต้ที่ค่อนข้างแห้งแล้ง อีกด้านหนึ่งในภาคตะวันตกเฉียงเหนือมีอุณหภูมิต่ำในช่วงฤดูหนาว

สหรัฐอเมริกา หรือ United States of America ก่อกำเนิดขึ้นจากการประกาศอิสรภาพของราษฎรโดย 13 มลรัฐ คำประกาศดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ซึ่งต่อมาอังกฤษก็ยอมรับเอกราชของชาติอเมริกาในวันที่ 14 มกราคม ค.ศ. 1789 ถัดมาในปีเดียวกัน มลรัฐทั้ง 13 แห่งได้ร่วมกันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อก่อตั้งสหพันธรัฐ โดยรัฐต่างๆ มอบอำนาจอธิปไตยหลายประการให้รัฐบาลกลางที่กรุงวอชิงตันเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการ แต่ได้สงวนสิทธิอำนาจบางประการไว้ เช่น อำนาจอธิปไตยและการคลังในระดับมลรัฐ ด้วยเหตุนี้ ทุกมลรัฐจึงมีวุฒิสภาและสภาผู้แทนของตนเอง (ยกเว้นเนแบรสกา ซึ่งมีสภาเดียว) และมีอำนาจเก็บภาษีผู้มีมิลำเนาในมลรัฐ ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกามีระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ (Federal republic) มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief executive) ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีกรุงวอชิงตัน (Washington, D.C.) เป็นเมืองหลวงของประเทศและได้แบ่งการปกครองออกเป็น 50 มลรัฐกับอีก 1 เขตการปกครอง

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศหนึ่งที่มีขนาดของระบบราชการที่ใหญ่โต โดยพิจารณาได้จากการมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลกระจายอยู่ใน 15 กระทรวง 50 หน่วยงานอิสระ มีสาขา แผนก สำนักงาน และอื่นๆ อีกกว่า 2,000 หน่วยงาน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2548: 316) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการยกย่องว่า เป็นต้นแบบของการปฏิรูประบบราชการด้วยการใช้แนวความคิดเรื่อง การยกเครื่องภาครัฐ (Reinventing government) โดยในการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นกล่าวได้ว่า ได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2443 เป็นต้นมา แต่ได้บังเกิด

ผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีบิล คลินตัน (Bill Clinton) ซึ่งได้รับการกล่าวถึงและนำมาศึกษาอย่างจริงจังแพร่หลายในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย

2.2.1 ระบบการบริหารราชการของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) ส่วนระบบการปกครองนั้นใช้ระบบสหพันธรัฐ (Federalism) ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญมีโครงสร้างการแบ่งองค์กรของรัฐที่แตกต่างจากประเทศที่ระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary) ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยมลรัฐทั้งหมด 50 มลรัฐ ซึ่งหมายความว่า นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีรัฐบาลกลาง (Federal government) รัฐสภา (Congress) และศาลสูง (Supreme court) แล้วแต่ละมลรัฐก็จะมีรัฐบาลที่เรียกว่า “State government” เจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐสภารวมทั้งระบบศาลเป็นของตนเองอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว แต่ละมลรัฐยังมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ เป็นของตนเองด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) และการถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) โดยแบ่งองค์การของรัฐออกเป็นสามฝ่ายคือ 1) ฝ่ายบริหาร โดยประธานาธิบดีสวมหมวกสองใบ คือ เป็นประมุขของรัฐ (Head of state) และประมุขรัฐบาล (Head of government) 2) ฝ่ายรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา 3) ฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้น ประธานาธิบดีจะเป็นผู้นำสูงสุด มีรองประธานาธิบดีหนึ่งคน โดยที่รัฐมนตรีซึ่งมีทั้งหมด 15 กระทรวงที่เสนอโดยประธานาธิบดีโดยการรับรองจากวุฒิสภาทั้งหลายมีฐานะเพียงที่ปรึกษาของประธานาธิบดีเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว แม้ในรัฐธรรมนูญจะมีได้กล่าวถึงหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (Executive branch) แต่ประธานาธิบดีก็ยังมีหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบาย (Executive agencies) หน่วยงานเหล่านี้มีเป็นจำนวนมากและอยู่กระจัดกระจายไปเช่น National Security Council, Office of Management and Budget (OMB), Office of Administration, White House Military Office, National Economic Council, President's Foreign Intelligence Advisory Board, The U.S. Trade Representative (USTR) เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระ หรือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเชิงปกครองที่เรียกว่า Administrative Office อีกจำนวนหนึ่งซึ่งเกิดจากการตรากฎหมายของสภาองเกรสและทำหน้าที่สัมพันธ์โดยตรงกับประธานาธิบดีมากกว่ากระทรวงหรือหน่วยงานย่อยของกระทรวง แต่องค์กรอิสระนี้ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดี (Independent Agencies) เช่น The Central Intelligence Agency (CIA), The Food and Drug Administration and The Environmental Protection Agency (EPA), The United State International Trade Commission (ITC), International Commerce Commission (ICC), The National Labor Relations Board, The Nuclear Regulatory Commission, The Federal Elections Commission เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์กรอิสระเหล่านี้จะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ตามอำนาจและความรับผิดชอบที่กฎหมายนั้นๆ กำหนด

โดยปกติทั่วไป การทำงานของฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเต็มไปด้วยขั้นตอนการดำเนินงานที่มีความสลับซับซ้อนและขึ้นอยู่กับบุคลิกของประธานาธิบดีแต่ละคน นอกจากนี้ กลไกการทำงานของฝ่ายบริหารมักจะอยู่ในรูปของการทำงานร่วมกันหรือการประสานงานระหว่างกรมการ (Inter - agency

committee) ต่างๆ เช่น การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศก็จะมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกันมากมาย ไม่ว่าจะเป็น USTR, The Trade Policy Staff Committee และ White House Staff

โดยหลักแล้วการฟ้องร้องระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ฝ่ายหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (Executive branches) กับองค์กรอิสระ (Independent agencies) นั้นเป็นสิ่งที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในประเทศสหรัฐอเมริกา การฟ้องร้องระหว่างหน่วยงานของฝ่ายบริหารกับองค์กรอิสระซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นกรณีการฟ้องร้องคดีระหว่าง United States v. Interstate Commerce Commission (ICC) หรือ กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ได้ฟ้องร้องหน่วยงานที่เรียกว่า Federal Power Commission (FPC) สำหรับการออกใบอนุญาตสร้างเขื่อน หรือการฟ้องร้องคดีระหว่างกระทรวงพาณิชย์ กับ Federal Energy Regulatory Commission (FERC) เกี่ยวกับเรื่องการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จากคดีตัวอย่างที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ศาลสูงได้ยอมรับว่าประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเป็นทั้งโจทก์และจำเลย (United State v. United States) ในคดีเดียวกันได้ อีกทั้งแม้ว่าจะมีบางคำพิพากษาที่ศาลล่างวินิจฉัยว่ารัฐบาลไม่สามารถฟ้องร้องตนเองได้ก็ตาม แต่คำพิพากษาของศาลล่างส่วนใหญ่ก็ยังตัดสินสนับสนุนว่าข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นสามารถเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตามหน่วยงานต่างๆ ที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันไม่อาจฟ้องคดีต่อกันได้ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน แม้จะรับผิดชอบงานต่างกันแต่ก็มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน คือ รัฐมนตรีประจำกระทรวงและประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สถานะของรัฐมนตรีประจำกระทรวงจะแตกต่างจากรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่การตัดสินใจหรือการบริหารประเทศจะกระทำในนามคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รัฐมนตรีจะทำหน้าที่คล้ายเป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ดังนั้นประธานาธิบดีจึงเป็นหัวหน้าสูงสุดและมีบทบาทมากของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังมี “หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น” อีกที่เรียกว่า Local government ด้วย โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้จะทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” (Agent) ของมลรัฐหรือตัวแทนของรัฐบาลในระดับมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่ดำเนินการบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายที่ออกโดยมลรัฐ มลรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น

การปกครองในระดับท้องถิ่นประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองสามรูปแบบ คือ County city และ Town หรือ Township government (โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, ม.ป.ป.: 132-134)

การบริหารราชการในระดับสหพันธรัฐ

การบริหารราชการในระดับสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกามีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ๆ ภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีคือ สำนักงานประธานาธิบดี (Executive Office of the President) กลุ่มงานระดับกระทรวง (Department) และหน่วยงานอิสระต่างๆ (Independent agencies)

ตารางที่ 2.3 รายชื่อกระทรวงในอเมริกา

กระทรวง	ปีที่ก่อตั้ง	งบประมาณ ปี 2007 (พันล้านเหรียญ สหรัฐ)	จำนวน ข้าราชการ (2007)
1. กระทรวงการต่างประเทศ (State)	1789	9.96	30,266
2. กระทรวงการคลัง (Treasury)	1789	11.10	115,897
3. กระทรวงกลาโหม (Defense)	1947	439.30	3,000,000
4. กระทรวงยุติธรรม (Justice)	1870	23.40	112,557
5. กระทรวงมหาดไทย (Interior)	1849	10.70	71,436
6. กระทรวงเกษตร (Agriculture)	1889	77.60	109,832
7. กระทรวงพาณิชย์ (Commerce)	1903	6.20	36,000
8. กระทรวงแรงงาน (Labor)	1913	59.70	17,347
9. กระทรวงสุขภาพและทรัพยากรมนุษย์ (Health and human services)	1953	543.20	67,000
10. กระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมือง (Housing and urban development)	1965	46.20	10,600
11. กระทรวงคมนาคม (Transportation)	1966	58.00	58,622
12. กระทรวงพลังงาน (Energy)	1977	21.50	116,100
13. กระทรวงศึกษาธิการ (Education)	1979	62.80	4,487
14. กระทรวงทหารผ่านศึก (Veterans affairs)	1989	73.20	235,000
15. กระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิ (Homeland security)	2002	44.6	208,000
รวมทั้งสิ้น		1,523.42	4,193,144

ที่มา : United State Office of Personnel Management, 2007

นอกจากหน่วยงานระดับกระทรวงดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นสำนักงานประธานาธิบดี (Executive Office of the President: EOP) ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานย่อยๆ ดังนี้

- (1) สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ (Council of Economic Advisers)
- (2) สภาที่ปรึกษาทางคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality)
- (3) สำนักงานการบริหาร (Office of Administration)
- (4) สำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget)
- (5) สำนักงานนโยบายควบคุมยาเสพติดแห่งชาติ (Office of National Drug Control Policy)

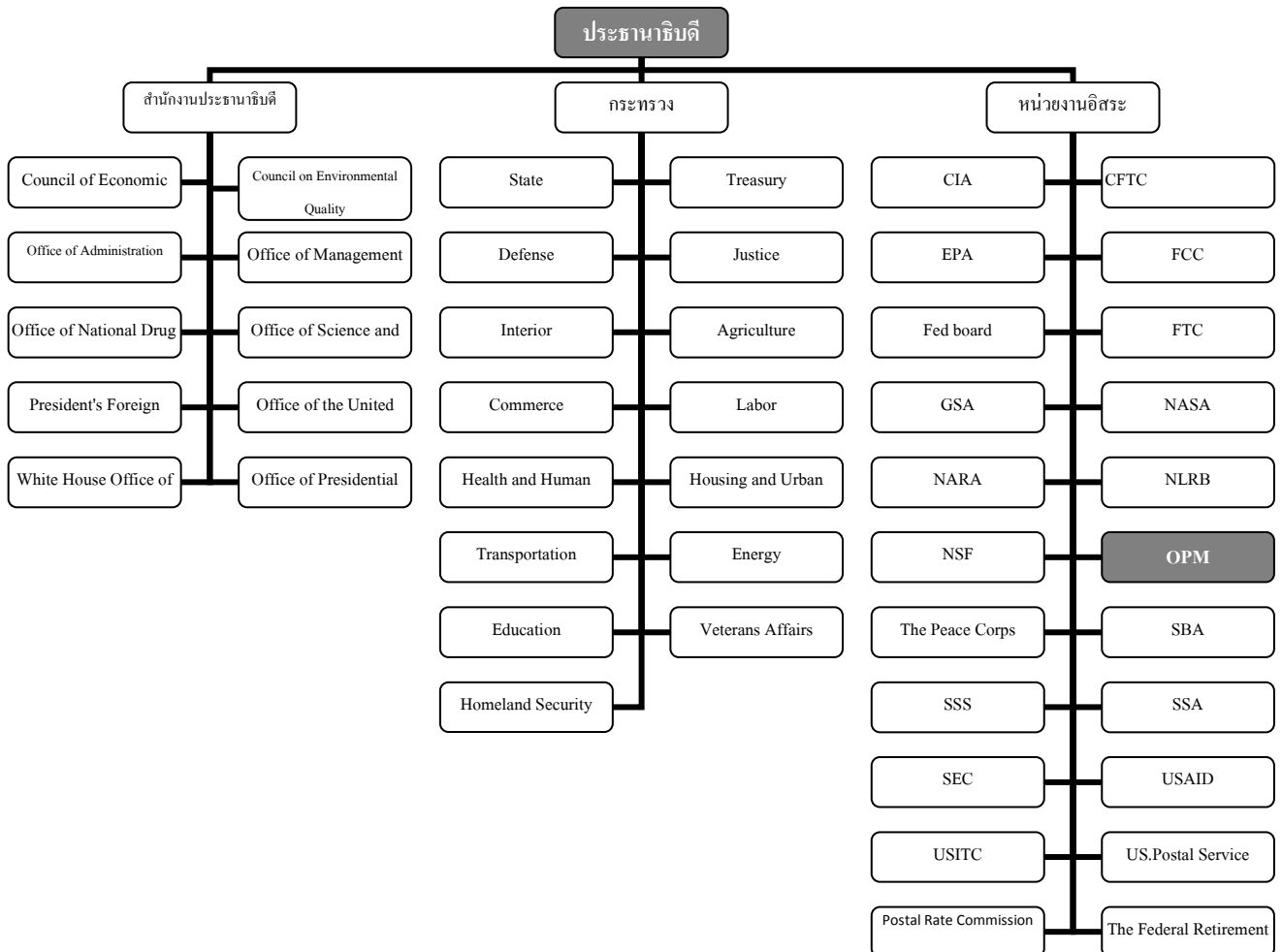
- (6) สำนักงานเอกสารประธานาธิบดี (Office of Presidential Letters and Messages)
- (7) สำนักงานนโยบายวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Office of Science and Technology Policy)
- (8) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศของประธานาธิบดี (President's Foreign Intelligence Advisory Board)
- (9) สำนักงานผู้แทนการค้าสหรัฐอเมริกา (Office of the United States Trade Representative)
- (10) สำนักงานธุรการไวท์เฮ้าส์ (White House Office of the Executive Clerk)

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอิสระและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ประกอบไปด้วย

- (1) หน่วยสืบสวนกลาง (The Central Intelligence Agency: CIA)
- (2) คณะกรรมการกำกับดูแลตลาดโภคภัณฑ์ล่วงหน้า (The Commodity Futures Trading Commission: CFTC)
- (3) องค์การพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Environmental Protection Agency: EPA)
- (4) คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (The Federal Communications Commission: FCC)
- (5) คณะผู้ว่าการธนาคารกลางแห่งสหรัฐอเมริกา (The Board of Governors of the Federal Reserve System: Fed board)
- (6) คณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (The Federal Trade Commission: FTC)
- (7) สำนักงานอำนวยการและบริหารทั่วไป (The General Services Administration: GSA)
- (8) องค์การบริหารวิทยาศาสตร์การบินและอวกาศแห่งชาติ (The National Aeronautics and Space Administration: NASA)
- (9) สำนักจดหมายเหตุแห่งชาติสหรัฐอเมริกา (The National Archives and Records Administration: NARA)
- (10) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (The National Labor Relations Board: NLRB)
- (11) มูลนิธิวิทยาศาสตร์แห่งชาติ (The National Science Foundation: NSF)
- (12) สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM)
- (13) หน่วยอาสาสมัครเพื่อสันติภาพของสหรัฐอเมริกา (The Peace Corps)
- (14) สำนักงานบริหารธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดย่อม (The Small Business Administration: SBA)
- (15) หน่วยปฏิบัติการพิเศษ (The Selective Service System: SSS)
- (16) สำนักงานประกันสังคม (The Social Security Administration: SSA)
- (17) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (The Securities and Exchange Commission: SEC)
- (18) สำนักงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Agency for International Development: USAID)
- (19) คณะกรรมการการค้าระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States International Trade Commission: USITC)
- (20) การไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Postal Service)
- (21) คณะกรรมการอิสระกำกับดูแลบริการไปรษณีย์ (An independent Postal Rate Commission)

(22) คณะกรรมการกลางเพื่อวางแผนการลงทุนและการออมหลังเกษียณอายุ (The Federal Retirement Thrift Investment Board)

โดยที่กล่าวมาทั้งหมดมีโครงสร้างดังภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 โครงสร้างบริหารราชการรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา
หมายเหตุ : OPM หมายถึงสำนักงานบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management)

2.2.2 การปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกา

2.2.2.1 วิวัฒนาการในการปฏิรูประบบราชการ

จากเอกสารประกอบโครงการ "การประเมินประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ" (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป: 37 - 38) ได้สรุปภาพรวมของการปฏิรูประบบราชการเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพของประเทศไทยไว้ โดยแบ่งเป็น 5 ยุค ดังนี้

(1) ยุคประสิทธิภาพ พ.ศ. 2443 - 2483 เป็นยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีแรงจูงใจที่จะทำการปฏิรูประบบราชการเพื่อต้องการสร้างรัฐบาลที่ดีกว่า คือ รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพหรือรัฐบาลที่ปราศจากการทุจริตประพฤติมิชอบ

(2) ยุคการปรับปรุงการจัดทำงานงบประมาณ พ.ศ. 2483 - 2513 เป็นยุคที่มีแรงจูงใจในการปฏิรูประบบราชการเพื่อลดค่าใช้จ่ายของรัฐ โดยให้ความสนใจเกี่ยวกับการประเมินโครงการของรัฐ และหาวิธีการเพิ่มผลิตผล ได้คิดวิธีการจัดทำระบบงบประมาณด้วยวิธีการใหม่ๆ เช่น มีการนำระบบการจัดทำงานงบประมาณแบบกำหนดแผนงาน (PPBS - Planning Programming Budgeting System) มาใช้ ตลอดจนศึกษาและพยายามส่งเสริมให้ใช้ทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับการประเมินโครงการ

(3) ยุคผลิตผล พ.ศ. 2513 - 2523 เป็นยุคของการปฏิรูประบบราชการที่ให้ความสำคัญต่อผลิตผลของระบบราชการเป็นอย่างมาก โดยได้มีการจัดตั้งศูนย์แห่งชาติว่าด้วยผลิตผลและคุณภาพชีวิตของการทำงาน (National Center for Productivity and Quality of Working Life) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมให้หน่วยงานในทุกระดับของรัฐบาล ได้แก่ รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชนของอเมริกา ให้ความสำคัญกับผลิตผลของการปฏิบัติงาน โดยได้มีการนำระบบการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานในทุกระดับและทุกโครงการมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการวัดผลผลิตและความสำเร็จของการปฏิบัติงาน

(4) ยุคการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน พ.ศ. 2523 - 2536 เป็นยุคของการปฏิรูประบบราชการ โดยแปรรูปกิจการของรัฐไปเป็นของเอกชน (Privatization) และการว่าจ้างเอกชนให้ทำงานของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาล รวมทั้งลดภาษีและค่าใช้จ่ายรัฐบาล

(5) ยุคออกแบบระบบราชการใหม่ พ.ศ. 2536 - ปัจจุบัน ยุคออกแบบระบบราชการใหม่นี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (รุ่ง แก้วแดง, 2542: 79 - 92)

หลักการและแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการอเมริกาในปัจจุบัน ถือว่าได้รับแนวความคิดจากแนวคิดเกี่ยวกับการปรับระบบงานของออสบอร์น และแกเบลเลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) ซึ่งมีผลงานที่สำคัญคือหนังสือเรื่อง "Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from School House to State House, City Hall to Pentagon" ซึ่งงานการศึกษาของนักวิชาการทั้งสองท่านให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการบริหารงานของภาครัฐจากเดิมในลักษณะของรัฐบาลเชิงราชการ (Bureaucratic Government) ไปสู่ความเป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (Entrepreneurial government) ออสบอร์น และแกเบลเลอร์ (Osborne and Gaebler) ได้ให้หลักการ 10 ประการ สำหรับการมุ่งสู่รัฐบาลเชิงประกอบการ ดังนี้

(1) ต้องการสร้างรัฐบาลที่เป็นตัวสนับสนุน อนุเคราะห์และเกื้อกูล (Catalytic government) โดยเน้นที่การอำนวยความสะดวกและลดประสานมากกว่าการดำเนินการเสียเอง

(2) ต้องการสร้างรัฐบาลที่เป็นของชุมชน (Community – owned government) โดยให้ชุมชนมีอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ด้วยตนเองแทนที่จะเป็นเพียงผู้รับการให้บริการจากทางราชการ

(3) ต้องการสร้างรัฐบาลในเชิงแข่งขัน (Competitive government) โดยให้การดำเนินงานภายใต้สภาพการแข่งขันมากกว่าสภาพการผูกขาด

(4) ต้องการสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นโดยภารกิจงาน (Mission – driven government) มากกว่าการอิงกฎระเบียบ

(5) ต้องการสร้างรัฐบาลที่ยึดผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก (Results - oriented government) โดยมีการตรวจวัดผลสำเร็จในการดำเนินงาน และใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรอนุมัติงบประมาณ

(6) ต้องการสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นลูกค้า (Customer government) โดยจะต้องตอบสนองความต้องการของลูกค้าอย่างมีคุณภาพ

(7) ต้องการสร้างรัฐบาลเชิงรัฐวิสาหกิจ (Enterprising government) โดยแสวงหารายได้จากการดำเนินงานในกรณีที่เป็นไปได้มากกว่าเป็นเพียงผู้จ่ายเงินงบประมาณ

(8) ต้องการสร้างรัฐบาลที่คาดการณ์ไกล (Anticipatory government) โดยการคาดการณ์แนวโน้มสภาพปัญหาและความต้องการในอนาคต เพื่อวางมาตรการป้องกันไว้ล่วงหน้ามากกว่าการตามแก้ไขปัญหาล่าช้า

(9) ต้องเน้นการสร้างรัฐบาลที่กระจายอำนาจ (Decentralized government) โดยลดลำดับชั้นขององค์กร และอาศัยวิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมและทีมงาน

(10) ต้องการสร้างรัฐบาลที่อิงกลไกตลาด (Market – oriented government) มากกว่าการอาศัยกลไกระบบราชการหรือการแทรกแซงโดยภาครัฐ

รัฐบาลสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดีคลินตัน (Bill Clinton) ได้จัดตั้งองค์การชื่อว่า “The National Performance Review” (NPR) เพื่อศึกษาและนำเสนอแนวทางและมาตรการเพื่อปฏิรูปหรือยกเครื่องระบบราชการ โดยพยายามทบทวนและประเมินประสิทธิภาพของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลาง ตรวจสอบและหาทางขจัดความสิ้นเปลือง ความไร้ประสิทธิภาพ โดยปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล และวัฒนธรรมการทำงาน รวมทั้งเพิ่มพูนศักยภาพและอำนาจการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ NPR ใช้เวลาประมาณ 6 เดือนเพื่อศึกษาประเด็นดังกล่าว และได้นำเสนอรายงานชื่อว่า “From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less” ซึ่งมีข้อเสนอแก่รัฐบาลว่า ควรสร้างรัฐบาลในเชิงประกอบการ (Entrepreneurial government) ที่สามารถดำเนินงานได้ดีกว่า ประหยัด และสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนผู้มาใช้บริการหรือติดต่อกับหน่วยงานของรัฐได้อย่างมีคุณภาพ แนวทางและวิธีการในการปฏิรูประบบราชการตามข้อเสนอของ NPR มีสาระสำคัญ 4 ประการประกอบด้วย (ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป: 39 - 43)

(1) ขจัดความล่าช้าในการดำเนินงาน (Cutting Red Tape)

รัฐบาลในเชิงประกอบการนั้นจะต้องเน้นถึงการดำเนินงานที่มุ่งผลงานเป็นสำคัญ ซึ่งจะแตกต่างไปจากรัฐบาลในเชิงราชการ ที่มักจะยึดเอากฎระเบียบเป็นหลักในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการจัดซื้อเสียใหม่ เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ มี

อิสระคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามภารกิจของตน โดยการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของการประยุกต์ใช้ระบบการควบคุมให้เป็นไปเพื่อการป้องกันปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นมากกว่าเป็นการจ้องจับผิดและลงโทษผู้ที่กระทำผิดพลาด นอกจากนี้ยังต้องพยายามผ่อนคลายเป็นพิเศษและลดกฎระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่อย่างมากมายและเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มและดำเนินการใหม่ๆ รวมทั้งกระจายอำนาจแก่รัฐบาลระดับมลรัฐและส่วนท้องถิ่น โดยลดระดับการควบคุมของรัฐบาลกลางลงโดยมีขั้นตอน รายละเอียดโดยสรุป ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ปรับเปลี่ยนกระบวนการงบประมาณ โดย

- จัดทำงบประมาณแบบบนลงล่าง กำหนดวงเงินงบประมาณตามลำดับความสำคัญของนโยบายและจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของหน่วยงาน
- จัดทำและอนุมัติงบประมาณราย 2 ปี
- ยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นงวดๆ และการระบุประเภทรายการหรือวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงิน
- กำหนดเพดานวงเงินงบประมาณในส่วนของการดำเนินการเพื่อเป็นข้อจำกัดการเพิ่ม/ลดขนาดกำลังคนภาครัฐ

ขั้นตอนที่ 2 : กระจายอำนาจนโยบายการบริหารงานบุคคล โดยกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้หน่วยงานสามารถดำเนินงานต่อไปได้

- การสรรหาและสอบคัดเลือกบุคลากรทุกตำแหน่ง
- การปรับเปลี่ยนระบบการจำแนกตำแหน่งและการจ่ายค่าตอบแทน
- การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- การลดระยะเวลาในการบริการ
- การปลดเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิด หรือปฏิบัติงานหย่อนสมรรถภาพออกไปจากระบบ

ขั้นตอนที่ 3 : ปรับเปลี่ยนวิธีการจัดซื้อ (Streamlining Procurement) โดย

- การแก้ไขกฎ ระเบียบการจัดซื้อให้คล่องตัว รวดเร็ว
- การมอบอำนาจการจัดซื้อเทคโนโลยีสารสนเทศตามความจำเป็นและขนาดขององค์การ โดยไม่ต้องผ่านการประกวดราคาภายใต้วงเงินที่กำหนด (ไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ)

ขั้นตอนที่ 4 : ปรับบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจราชการ (Reorienting the Inspectors General) โดยการขยายขอบเขตบทบาทของผู้ตรวจราชการให้กว้างขึ้น และพัฒนาระบบการควบคุมเพื่อการจัดการที่ยึดผลงานเป็นหลัก

ขั้นตอนที่ 5 : ขจัดการควบคุมที่ไม่คุ้มค่า (Eliminating Regulatory Overkill) โดย

- ลดการควบคุมภายในงบประมาณ 50% ภายใน 3 ปี
- พัฒนาระบบการประสานการควบคุมระหว่างหน่วยงานต่างๆ ยกเว้นการควบคุมในกรณีที่มีการดำเนินงานไม่บรรลุตามเป้าหมาย
- ลดภาระการรายงานต่อสภาของเกรส

ขั้นตอนที่ 6 : เพิ่มอำนาจแก่รัฐบาลระดับมลรัฐและส่วนท้องถิ่น โดย

- ตั้งคณะทำงานระดับสูงเพื่อพิจารณาเพิ่มอำนาจแก่ท้องถิ่น
- ให้ความสำคัญต่อกระบวนการจากล่างสู่บน

- ลดการควบคุมจากรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการตัดสินใจ การวางแผน การงบประมาณ
- แก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกิดผลเสียและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมลรัฐและท้องถิ่น
- ให้มลรัฐและท้องถิ่นจัดการโครงการขนาดเล็กที่ใช้เงินงบประมาณไม่เกิน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนโครงการขนาดใหญ่เกิน 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ควรได้รับอนุมัติจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องก่อน
- ให้รัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยงานสามารถผ่อนปรนข้อบังคับของส่วนกลางที่มีต่อมลรัฐและท้องถิ่นได้เป็นการชั่วคราวในการทดลองทำเรื่องนี้ หากเกิดผลดีควรแก้ไขอย่างเป็นทางการ

(2) การให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นอันดับแรก (Putting Customers First)

รัฐบาลเชิงประกอบการ จะต้องยึดมั่นต่อความพึงพอใจของลูกค้า (Customer satisfaction) โดยจะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการปฏิบัติงานให้สามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้หน่วยงานต่างๆ จะต้องรับฟังความคิดเห็นของลูกค้าด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เป็นต้น เพื่อนำมาออกแบบผลิตภัณฑ์ในรูปของสินค้าและบริการของตนต่อไป นอกจากนี้ แต่ละหน่วยงานจะต้องสร้างพลวัตของตลาด (Market dynamics) เช่น การสร้างสภาพการแข่งขัน และให้ทางเลือกแก่ลูกค้ามากขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวตระหนักถึง ความสำคัญของลูกค้าเป็นอันดับแรก โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 : พังเสียลูกค้าและให้ลูกค้าเป็นผู้กำหนดทางเลือก โดย

- กำหนดมาตรฐานการให้บริการลูกค้าให้ชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษรและเผยแพร่ให้ทราบทั่วไป
- การให้บริการต้องเทียบเท่าบริษัทธุรกิจเอกชนที่ดีที่สุด และวัดผลการปรับปรุงการให้บริการ โดยวัดจากความพึงพอใจของลูกค้า และมอบอำนาจให้หน่วยงานดำเนินการได้เอง
- รื้อและจัดโครงสร้างหน่วยงานใหม่เพื่อให้บริการลูกค้าได้รวดเร็วเพียงจุดเดียว โดยไม่ต้องผ่านหลายหน่วยงาน และกำหนดมาตรฐานระยะเวลาการให้บริการลูกค้า

ขั้นตอนที่ 2 : หน่วยงานให้บริการต้องมีการแข่งขัน เพื่อจัดการผูกขาดการดำเนินการกิจการ

บางอย่างของรัฐ เช่น การพิมพ์ อสังหาริมทรัพย์ การอำนวยความสะดวกต่างๆ โดย

- กระตุ้นให้หน่วยงานเข้ามาแข่งขันกันดำเนินงานมากขึ้นและหารายได้เลี้ยงตัวเอง
- กำหนดมาตรฐานการบัญชี ต้นทุนต่อหน่วยสำหรับทุกกิจกรรมของหน่วยงานเพื่อการวัดต้นทุนที่แท้จริง

ขั้นตอนที่ 3 : การสร้างพลวัตตลาด โดย

- การแปรรูปกิจการบางส่วนหรือทั้งหมดสู่ภาคเอกชน เพื่อเป็นอิสระจากกฎระเบียบของทางราชการ มีความคล่องตัวทางการบริหาร สามารถแข่งขันและตอบสนองลูกค้ามากขึ้น เช่น ระบบวิทยุควบคุม การบริหารทรัพย์สินที่ให้เช่าซื้อในเชิงพาณิชย์ เงินกู้เพื่อการเคหะ

ขั้นตอนที่ 4 : ใช้กลไกตลาดเข้าแก้ไขปัญหา โดย

- การกำกับดูแลเอกชนด้วยวิธีการออกระเบียบ
- ใช้สิ่งจูงใจทางการเงิน

- ให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่ผู้บริโภคร่วมเกี่ยวกับด้านสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน การรักษาสังแวดล้อมการเคหะ

(3) เพิ่มอำนาจการตัดสินใจแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อหวังผล (Empowering Employees to Get Results)

รัฐบาลในเชิงประกอบควรจะต้องสร้างเสริมวัฒนธรรมหรือทัศนคติ ค่านิยม และความเชื่อใหม่ให้เกิดขึ้นด้วยการกระจายอำนาจการบังคับบัญชา (Decentralizing authority) โดยเฉพาะการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการบริหารงานให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการที่เป็นผู้ให้บริการแก่ลูกค้า ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสามารถตัดสินใจ สิ่งการแก้ไขปัญหาลักษณะต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างฉับพลัน ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานจะต้องเสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายพนักงาน รวมทั้งดำเนินการฝึกอบรมให้ความรู้ และทักษะเกี่ยวกับเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพแก่เจ้าหน้าที่ พร้อมกับสร้างบรรยากาศการทำงานที่เป็นมิตร โดยมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 : กระจายอำนาจการตัดสินใจ จากส่วนกลางหรือเบื้องบนไปสู่ผู้ปฏิบัติงานให้มากที่สุดและลดลำดับขั้นของการควบคุมลง

ขั้นตอนที่ 2 : ให้เจ้าหน้าที่ทุกคนรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน โดย

- หน่วยงานจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถวัดผลได้เป็นรายปี และจัดทำรายงานผลความสำเร็จได้
- ให้ผู้บริหารระดับสูงรับผิดชอบต่อผลงาน โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขข้อตกลง การแต่งตั้งเป็นวาระตามผลการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 3 : ให้เครื่องมือที่จำเป็นต่อการปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ โดย

- จัดให้มีระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการเกี่ยวกับข้อมูลต่างๆ ระบบการบริหารการเงิน การวัดผลการดำเนินงาน สำหรับการตัดสินใจทางการบริหาร
- พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัวและบริการลูกค้าได้รวดเร็วขึ้น โดยการพัฒนากลยุทธ์เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

ขั้นตอนที่ 4 : เสริมสร้างคุณภาพชีวิตการทำงาน โดย

- จัดให้มีระบบหรือกิจกรรมต่างๆ ในหน่วยงานที่ช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน อาทิ เช่น การปรับปรุงระบบเงินเดือน และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ การจัดให้เวลาทำงานมีความยืดหยุ่น สภาพของการปฏิบัติงานที่มีความเป็นมิตรและเป็นเสมือนครอบครัวเดียวกัน เป็นต้น
- การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ และจัดทำแผนการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะใหม่ๆ เพื่อเป็นการพัฒนาปรับปรุงผลงานของบุคคลและองค์การ

ขั้นตอนที่ 5 : สร้างสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายแรงงาน โดย

- การกำหนดแนวทางและเป้าหมายการสร้างแรงงานสัมพันธ์ที่ดี
- การแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างสัมพันธภาพอันดี

ขั้นตอนที่ 6 : เสริมภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ โดย

- การกำหนดความมุ่งมั่นในการสร้างรัฐบาลที่มีคุณภาพ และผู้บริหารสูงสุดของประเทศต้องเอาจริงและตั้งใจต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
- แต่งตั้ง Chief operating officer เป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมของหน่วยงานเพื่อพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายทุกหน่วยงาน โดยขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน
- ฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่ทุกคนทุกระดับ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในการดำเนินการดังกล่าว

(4) ตัดทอนสิ่งไม่จำเป็นเพื่อสร้างรัฐบาลที่ดีกว่าและถูกกว่า (Cutting Back to Basics: Producing Better Government for Less)

รัฐบาลในเชิงประจักษ์จะต้องพยายามหามาตรการที่จะทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลดีขึ้นและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต่ำลง กล่าวคือ หน่วยงานต่างๆ จะต้องดำเนินการ “ยกเครื่อง” กระบวนการดำเนินงาน ทบทวนแผนงานและโครงการ รวมทั้งกระบวนการต่างๆ ใหม่ด้วยการยกเลิกสิ่งที่ล้าสมัย ขจัดความซ้ำซ้อนและยุติการให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่บางกลุ่มบุคคล นอกจากนี้แต่ละหน่วยงานจะต้องพิจารณาลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิต (Productivity) โดยอาศัยเงินทุน (Loan funds) และเงินลงทุนระยะยาว (Long - term capital investments) สำหรับจัดหาเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อลดต้นทุนการดำเนินงาน โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : ขจัดสิ่งที่ไม่ต้องการหรือไม่มีความจำเป็นออกไป โดย

- การทบทวนและยกเลิกโครงการหรืองานบางอย่างออกไป
- การขอปิด/ยุบรวมหน่วยงานของรัฐบาลกลางภายในระยะเวลาที่กำหนด
- ความซ้ำซ้อน โดยการยุบรวมและยกเลิกหน่วยงานที่มีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน
- การยกเลิกการให้สิทธิพิเศษแก่หน่วยงานหรือโครงการที่หมดความจำเป็นแล้ว

ขั้นตอนที่ 2 : เก็บรายได้เพิ่มขึ้น โดยมีมาตรการหลัก 4 ประการ คือ

- จัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมการใช้บริการตามสภาพการณ์ด้านตลาด ต้นทุนค่าใช้จ่าย และให้นำเงินนี้มาใช้ในการปรับปรุงกิจการได้
- จัดเก็บหนี้ โดยให้หน่วยงานสามารถนำหนี้ที่เก็บได้มาใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานได้
- ปรับปรุงกฎระเบียบให้จางภาคเอกชนมาดำเนินการได้ และให้ผลประโยชน์เป็นส่วนแบ่งเพื่อจูงใจภาคเอกชน
- ขจัดรู้ว่าการดำเนินการที่มีผลประโยชน์

ขั้นตอนที่ 3 : การลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิต โดย

- การจัดตั้งเงินทุนเพื่อการพัฒนาในการลงทุนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร
- การจัดตั้งโครงการสำหรับกู้ยืมในการลงทุนระยะยาว พร้อมทั้งคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำเพื่อให้หน่วยงานใช้เงินเหลือจ่ายให้เกิดประโยชน์อื่นๆ ตามมา

ขั้นตอนที่ 4 : แผนงานริเริ่มเจเนียร์ เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่าย โดย

- การขยายขอบเขตการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่
- เร่งรัดการนำวิธีการใหม่ๆ มาปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ให้รวดเร็ว และประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่าย

การปรับปรุงประสิทธิภาพราชการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ที่สำคัญแก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

- สร้างสรรค์รัฐบาลใหม่เป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (Entrepreneurial Government) ที่ดำเนินงานได้ดีกว่า มีประสิทธิภาพมากกว่า และเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายน้อยลง
- สามารถบริการลูกค้าได้รวดเร็วเป็นที่พอใจและตอบสนองความต้องการของลูกค้า
- ขจัดความล่าช้าและตัดทอนสิ่งที่ไม่ต้องการและไม่มีความจำเป็นออกไป เช่น การยุบรวมหรือยกเลิกหน่วยงานที่ทำงานซ้ำซ้อนกันหรือที่หมดความจำเป็น
- ลดการควบคุมแต่ให้อำนาจการตัดสินใจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อหวังผลผลิตที่ดีขึ้น
- ช่วยประหยัดงบประมาณได้ถึง 108 พันล้านเหรียญสหรัฐ และลดจำนวนบุคลากรลงได้ถึง 12% (ประมาณ 564,000 คน) จากเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ 4.7 ล้านคน

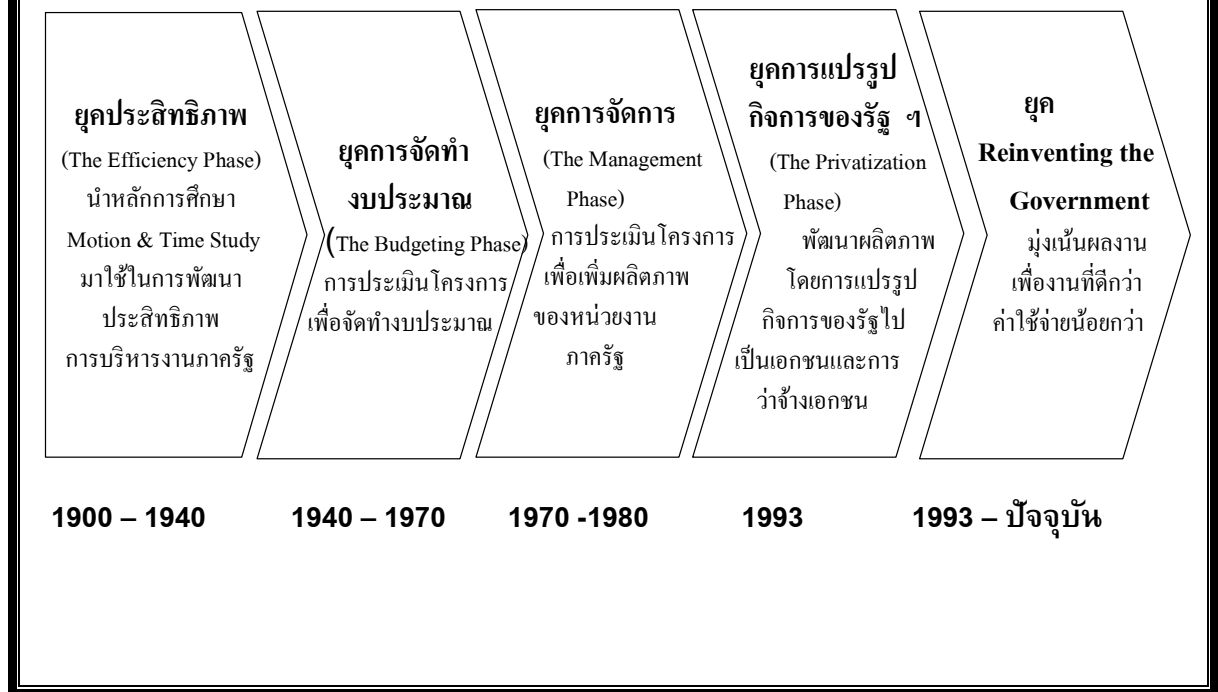
ปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ

การปรับปรุงประสิทธิภาพราชการของสหรัฐอเมริกา ตามแนวคิด Reinventing the Government มีปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญ ดังนี้

- การมีทัศนภาพหรือวิสัยทัศน์ (Vision) เกี่ยวกับรัฐบาลใหม่ที่ชัดเจน
- ความมุ่งมั่น / ตั้งใจจริงของผู้นำประเทศที่เป็นแกนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติและวัฒนธรรมการทำงานของรัฐบาล
- การยินยอมพร้อมใจของบุคคลในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยสรุปจากภาพรวมในการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แสดงภาพวิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในยุคสมัยต่างๆ ที่ได้ปรับตัวอย่างต่อเนื่องและมีพัฒนาการที่ยาวนานกว่าร้อยปี ความมุ่งมั่นในการปรับปรุงประสิทธิภาพราชการเป็นการริเริ่มจากฝ่ายการเมืองภายใต้สถานการณ์หรือแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอก โดยมีจุดมุ่งเน้น (Focus) ที่ชัดเจนดังขั้นตอนในภาพที่ 2.3

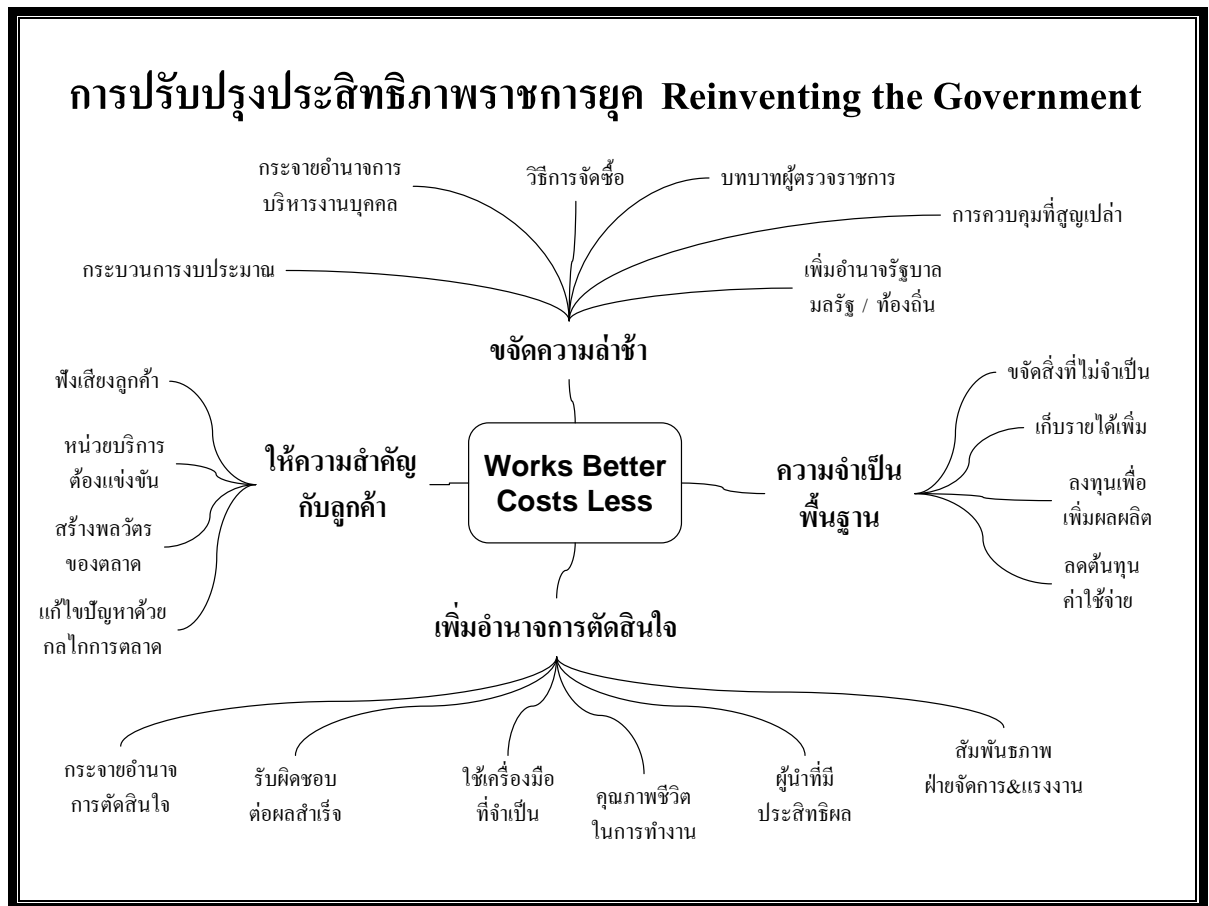
วิวัฒนาการการปรับปรุงประสิทธิภาพราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา



ภาพที่ 2.3 วิวัฒนาการในการปรับปรุงประสิทธิภาพราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป : 44

การปรับปรุงประสิทธิภาพราชการของสหรัฐอเมริกาในยุค Reinventing government เป็นกระบวนการปรับปรุงประสิทธิภาพที่มีจุดมุ่งเน้นชัดเจน คือ เพื่อให้ได้ผลงานที่ดีกว่า และค่าใช้จ่ายน้อยลง โดยมีมาตรการสำคัญ 4 ประการ คือ การขจัดความล่าช้า (Cutting red tape) การให้ความสำคัญแก่ลูกค้า (Putting customers first) การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อหวังผล (Empowering employees to get results) และการตัดทอนสิ่งไม่จำเป็นเพื่อสร้างรัฐบาลที่ดีกว่าและถูกกว่า (Cutting back to basic: Producing better government for less) ดังภาพรวมของกระบวนการปรับปรุงประสิทธิภาพราชการในแผนภาพที่ 2.4



แผนภาพที่ 2.4 การปรับปรุงประสิทธิภาพราชการของสหรัฐอเมริกาในยุค Reinventing government
ที่มา : ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป: 45

2.2.3 ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกา

2.2.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกา

ในยุคแรกๆ ของการก่อตั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา การบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหาร (โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ. ม.ป.ป.: 144 – 145) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงและระดับกลางในหน่วยงานของฝ่ายบริหารอื่นๆ (หากมิใช่เป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาองเกรสต้องให้ความเห็นชอบแล้ว) เป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะแต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยเสียงข้างมากเข้ามาแทรกแซง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ทำเนียบขาว (White house staff) ซึ่งคอยช่วยเหลืองานต่างๆ ของประธานาธิบดี และจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามประธานาธิบดีไม่ว่าจะด้วยการครบวาระ ถึงแก่กรรม ลาออก หรือถูกขับไล่ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการหลายคนจึงเห็นว่า ในยุคแรกๆ การบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหารมีลักษณะเชิงอุปถัมภ์ (Patronage)

หลังสงครามกลางเมือง (The Civil War) ระหว่างฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้แล้ว เกิดมีความคิดที่จะปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1880 วุฒิสมาชิก George Pendleton แห่งรัฐโอไฮโอ

เสนอร่างกฎหมายและได้รับการรับรองเป็นกฎหมายภายหลัง ชื่อว่า The Civil Reform Act of 1880 (เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Pendleton Act) กฎหมายดังกล่าวได้สร้างองค์กรขึ้นมาเรียกว่า Civil Reform Commission มีหน้าที่กำหนดมาตรการการสอบ หรือการรับบุคคลเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลระดับสหพันธรัฐ (Federal government) และได้สร้างหลักประกันในการโอนย้ายเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน มิใช่เกิดจากอคติส่วนตัว ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐ และหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้นมาจากกฎหมายของมลรัฐ (State Law)

สมัยประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ ระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การทำงานที่ล่าช้า และกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น ก็เต็มไปด้วยกฎ ระเบียบ ขั้นตอน ที่สลับซับซ้อน กลายเป็นแหล่งเอื้อประโยชน์เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพ และกฎหมาย The Civil Reform Act of 1880 ไม่สามารถป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปในทางมิชอบ จนเกิดกรณีอื้อฉาว คือ คดีวอเตอร์เกต ในสมัยของประธานาธิบดีนิกสันเป็นเหตุให้ประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ เสนอให้สภาองเกรสตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อปฏิรูประบบราชการที่กำหนดเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ปี ค.ศ. 1974 สภาองเกรสจึงตรากฎหมายใหม่ ชื่อ Civil Service Reform Act 1974 (CSRA) วัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์รักษาสิทธิของเจ้าหน้าที่ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยยังยึดอยู่กับระบบคุณธรรม (Merit system) ที่ประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ โดยพิจารณาจากความสามารถเป็นหลัก การเร่งปรับปรุงเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือทุจริต ลดขั้นตอนการทำงานให้มีความสะดวกขึ้น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รายงานหรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต หรือปัญหาแก่บุคคลอื่นที่เรียกว่า Whistleblowers อีกด้วย

1) Civil Service Reform Act 1974 (CSRA) มีสาระสำคัญ 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก การรับรอง “หลักคุณธรรม” (Merit System) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ และประเด็นที่สองการจัดระบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

ประเด็นแรก : การรับรอง “หลักคุณธรรม” (Merit system)

กฎหมายฉบับนี้ยังคงหลักคุณธรรม (Merit system) เหมือนกฎหมายเก่าทั้งขั้นตอนการรับสมัครงานและระหว่างการทำงาน โดยกำหนดว่าการคัดเลือกและการเลื่อนตำแหน่งให้พิจารณาและประเมินจากความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ควรได้รับมอบหมายงานโดยอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่อย่างพอเพียง เจตนาธรรมของบทบัญญัตินี้ก็คือ ป้องกันมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรของรัฐ

กฎหมายนี้ยังเป็นการให้หลักประกันระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วยว่า เจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ไม่มีการข่มขู่ใดๆ และห้ามการโยกย้ายเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการทำผิดหรือทำงานผิดพลาด

นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน เช่น การเลือกปฏิบัติที่อยู่บนพื้นฐานของศาสนา สีผิว อายุ เพศ หรือสภาพร่างกายที่พิการ การเกี่ยวพันแก่วงศ์ญาติของตน (Nepotism) การแก้แค้นสำหรับกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ประเด็นที่สอง : การจัดระบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

กฎหมายใหม่ฉบับนี้ได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นใหม่สามองค์กรแทนองค์กรเก่า (Civil Service Commission) เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลภาครัฐ ได้แก่

(1) สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM) ซึ่งจะขอกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนถัดไป

(2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board: MSPB) เป็นองค์กรอิสระที่มีลักษณะกึ่งตุลาการ (A Quasi - Judicial Body) ประกอบไปด้วยสมาชิกสามคน ทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการละเมิดกฎหมายฉบับนี้ (CSRA) รวมถึงอำนาจจะรับข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับต้นสังกัด โดยวิธีการทำงานของ MSPB จะคล้ายคลึงกับศาลมาก เนื่องจากได้นำหลักการวิธีการพิจารณาคดีของศาลมาใช้ในการวินิจฉัยปัญหา ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบเรื่องคดีต่างๆ การออกหมายศาล การนำพยานมาให้การในศาล การสืบพยาน เป็นต้น

(3) สำนักงานทนายความพิเศษ (The Office of Special Counsel: OSC) ทำหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ

(3.1) สืบสวนและดำเนินคดีการกระทำที่ขัดห้ามทั้งหลายของเจ้าหน้าที่ การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงาน การไม่ยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหากเอกชนใช้สิทธิขอข้อมูลตามกฎหมายที่เรียกว่า the Freedom of Information Act เป็นต้น

(3.2) จัดหาหรืออำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่เปิดเผยมการทุจริตประพฤติมิชอบในองค์กรของตนหรือที่เรียกว่า Whistleblowers โดยป้องกันมิให้บุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวถูกทำร้าย หรือป้องกันมิให้มีการเปิดเผยชื่อบุคคลเหล่านี้

(3.3) สืบสวนการกระทำความผิดทั้งหลายและฟ้องต่อ MSPB ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ละเมิดกฎหมายที่เรียกว่า the Hatch Act อีกด้วย

นอกจากกฎหมายที่เรียกว่า Civil Service Reform Act 1974 (CSRA) แล้วยังมีกฎหมายอีกอย่างน้อยสองฉบับที่วางกรอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้แก่

2) The Hatch Act (โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ. ม.ป.ป.: 147-148) ได้กำหนดกรอบความแตกต่างระหว่างการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างออกนอกหน้า (Partisan) กับการมีส่วนร่วมกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่มีอคติ (Non - partisan) ออกจากกัน ตัวอย่างกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่กฎหมายห้าม เช่น การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การระดมทุน หรือชักชวนให้บริจาคเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง หรือผู้สมัครลงเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง การเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของพรรคการเมือง แต่ในฐานะพลเมือง เจ้าหน้าที่ยังมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การให้เงินสนับสนุน (เฉพาะของตนเอง) รวมทั้งการเข้าฟังการแถลงนโยบายของนักการเมือง เป็นต้น

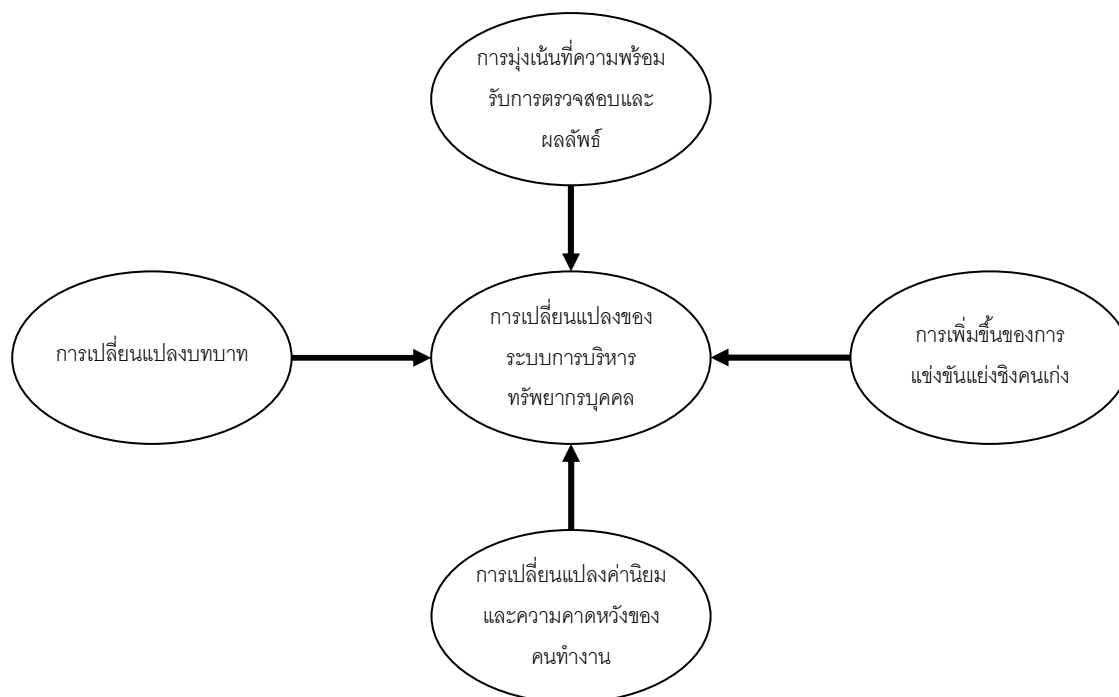
3) The Ethics in Government Act of 1978 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial disclosure) โดยกฎหมายกำหนดว่า ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส ผู้พิพากษาในระดับสหพันธรัฐ (Federal judges) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและเจ้าหน้าที่ระดับสูงคนอื่นๆ จะต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่างๆ นั้นสิน แหล่งที่มาของรายได้ และของขวัญที่ตนได้รับก่อนที่ตนเองจะปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น กฎหมายของมลรัฐก็ยังมี

มาตรการการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินเหมือนกัน แต่บุคคลที่ต้องเปิดเผยนั้นอาจแตกต่างกันไป เช่น กฎหมายบางมลรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งต้องเปิดเผย ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้นที่ต้องเปิดเผยทรัพย์สิน

2.2.3.2 แนวโน้มที่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้านการจัดการทรัพยากรบุคคลของสหพันธรัฐ

1) *การมุ่งเน้นที่ความสำนึกรับผิดชอบต่อความสำเร็จและผลงาน (A Focus on Accountability and Results)* ประชาชนชาวอเมริกันเรียกร้องให้ทุกหน่วยงานของรัฐแสดงออกถึงความสำนึกรับผิดชอบต่อความสำเร็จในเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ผู้จัดการและหัวหน้างานถูกกดดันให้ดำเนินงานขององค์กรที่สอดคล้องกับพันธกิจ เป้าหมายที่กำหนดไว้มากยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่ HR ถูกคาดหวังให้มีส่วนร่วมในการช่วยบริหารแผนงาน พัฒนา จัดรูปแบบ ให้แนวทาง และประเมินโครงการที่ตอบสนองพันธกิจของหน่วยงาน (Mission – oriented programs) ซึ่งบทบาทนี้รวมไปถึงการอธิบายว่าการจัดการและพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะส่งเสริมการบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ได้อย่างไร

รัฐบาลโดยการสนับสนุนของ OPM ได้ออกกฎหมาย The Chief Human Capital Officers Act of 2002 (CHCO Act) กำหนดให้ CHCOs เป็นผู้ให้คำแนะนำและสนับสนุนผู้บริหารองค์กรในการคัดเลือก พัฒนา ฝึกอบรม และจัดการบุคลากรให้มีคุณภาพและมีผลิตภาพสูง เพื่อให้สอดคล้องตามหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System Principles) ซึ่ง OPM, OBM (The Office of Budget and Management) และ GAO (The U.S. Government Accountability Office) ได้ร่วมกันพัฒนาระบบทุนมนุษย์ (Human capital system) และ OPM ได้สร้างสรรค์ศูนย์รวมแนวทางการประเมินและตรวจสอบทุนมนุษย์ หรือ HCAAF (ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามระบบนี้แก่ทุกหน่วยงาน



ภาพที่ 2.5 พันธกิจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของสหพันธรัฐ

2) **การเพิ่มขึ้นของการแข่งขันแย่งชิงคนที่มีศักยภาพสูง (Talent)** ในสหรัฐอเมริกา เคยเกิดวิกฤติการขาดแคลนคนงานฝีมือในบางสาขาอาชีพและบางพื้นที่ การสรรหาช่างเทคนิคฝีมือดีทำได้ยาก เพราะพนักงานเหล่านี้สามารถเลือกงานได้จากหลายนายจ้าง มีอำนาจในการต่อรองเพื่อการทำงานแบบยืดหยุ่น ทำงานที่บ้านหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ซึ่งในการเผชิญกับปัญหานี้ รัฐบาลมีความท้าทายที่จะเป็นนายจ้างที่เป็นทางเลือก (Employer of choice) ในการดึงดูดคนที่มีศักยภาพสูง ให้เข้ามาทำงานเพื่อรับใช้ประชาชนชาวอเมริกัน โดยภาครัฐจะต้องดำเนินการดังนี้

- จะต้องดำเนินการตามแผนอัตรากำลังอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะมีคนที่มีความทักษะที่พึงประสงค์
- จำเป็นที่จะต้องใช้นวัตกรรมและกลยุทธ์ในการสรรหาและจ้างงาน เพื่อให้สามารถคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานปัจจุบันและอนาคต ได้อย่างรวดเร็ว
- จำเป็นที่จะต้องเอาใจใส่ในงานวางแผนทดแทนตำแหน่ง (Succession plan) และโปรแกรมการพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อเตรียมความพร้อมให้มีคนที่มีคุณภาพสำหรับทดแทน เมื่อผู้บริหารที่มีประสบการณ์ออกไป
- จะต้องให้การฝึกอบรมแบบทันเวลา (Just – in - time training) เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบและการมอบหมายงานที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว
- จำเป็นที่จะต้องสร้างสรรค์และดำเนินการระบบการจัดการความรู้ (Knowledge management system) เพื่อรักษาความเชี่ยวชาญขององค์กรเอาไว้

- จะต้องทำให้ข้าราชการที่มีประสบการณ์สามารถเรียนรู้ความรับผิดชอบและแนวทางการทำงานใหม่ๆ ตามกฎหมายการปฏิรูประบบราชการ (Transformation of the Civil Service)

3) **การเปลี่ยนแปลงค่านิยมและความคาดหวังของคนทำงาน** ปัจจุบันนี้ ครอบครัวอเมริกันส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยพ่อแม่ 2 คนและลูกที่อยู่ในวัยเรียน พ่อแม่ทำงานนอกบ้านทั้งคู่ และหลายครอบครัวก็มีพ่อหรือแม่คนเดียว และกว่าครึ่งของคุณแม่จะมีลูกที่มีอายุต่ำกว่า 3 ขวบ ขณะที่ค่านิยมกำหนดให้คนวัยทำงานต้องดูแลพ่อแม่ที่สูงอายุและเด็กๆ ซึ่งส่งผลให้พวกเขามีความเครียดมากยิ่งขึ้นขณะที่ความสามารถในการจัดการและรับผิดชอบลดน้อยลง ขณะนี้สังคมจึงมีความต้องการในเรื่องความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว

จากการศึกษาเรื่องคนงานอเมริกันพบว่าผู้คนมองหานายจ้างที่มีสถานที่ทำงานที่ยืดหยุ่นและเป็นมิตร มีการทำงานแบบสำนักงานเสมือน (Virtual office)¹ เวลาทำงานแบบยืดหยุ่น การลาเพื่อครอบครัว การประชุมทางไกล และนวัตกรรมทางการทำงานอื่นๆ เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความคิดสร้างสรรค์ของนายจ้างในการรักษาไว้ซึ่งพนักงานที่มีค่าซึ่งแสวงหาความสมดุลระหว่างงานและชีวิตครอบครัว นอกจากนี้พนักงานไม่ได้แสวงหาเพียงแค่เงินเดือนที่ดีแต่ยังมองหาความพึงพอใจส่วนตนและความหมายในการทำงาน พนักงานคาดหวังการได้รับการตระหนักในคุณค่าอย่างรวดเร็วจากสิ่งที่ให้เพื่องาน แสวงหาการได้รับโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งทำให้พวกเขามีทักษะที่จำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและพร้อมสำหรับโอกาสในการเปลี่ยนแปลงอาชีพที่หลากหลาย

4) **การเปลี่ยนแปลงบทบาท** การบริหารทรัพยากรบุคคลได้เริ่มเปลี่ยนแปลงสู่ภารกิจเชิงกลยุทธ์ ผู้บริหารสายงานหลักเข้ามามีส่วนร่วมจัดการด้านการบริหารงานบุคคลมากขึ้น บทบาทของผู้ปฏิบัติงานด้านทุนมนุษย์ (Human capital practitioner) ได้เปลี่ยนมาทำงานที่ซับซ้อนมากขึ้น ก้าวสู่การเป็นหุ้นส่วนทางกลยุทธ์ (Strategic partner) ชวัญใจพนักงาน (Employee champion) และผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change agent) ในการเปลี่ยนแปลงตามบทบาทดังกล่าว HR จำเป็นต้องมีบทบาทดังนี้

- องค์กรเตรียมดำเนินการระบบบริหารทรัพยากรบุคคลด้วยการมีระเบียบไม่มาก ออกแบบระบบเฉพาะที่เหมาะสมกับองค์กร ขยายการมอบอำนาจ และผู้บริหารสายงานหลักถูกตรวจสอบด้วยผลสำเร็จของงาน
- ผู้บริหารสายงานหลักได้รับการเตรียมตัวเพื่อรับผิดชอบต่อพร้อมรับการตรวจสอบในเรื่องการจัดการทรัพยากรบุคคล
- นักบริหารงานบุคคลพัฒนาสมรรถนะใหม่สำหรับการจัดการทรัพยากรบุคคล ในขณะที่มีความรู้อย่างดีในเรื่องทรัพยากรบุคคลของสหพันธรัฐ สามารถประยุกต์หลักการด้านทรัพยากรบุคคลเพื่อแก้ไขปัญหาขององค์กรและสนับสนุนผู้บริหารสายงานหลัก

¹ สำนักงานเสมือน (Virtual office) เป็นแนวคิดใหม่ที่สนับสนุนการทำงานของกลุ่มคนที่อยู่ต่างที่กันแต่มาทำงานร่วมกัน โดยการทำให้ทุกสถานที่สามารถจะเป็นที่ทำงานได้ และการทำงานสามารถที่จะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา หากสามารถเข้าถึงข้อมูล สารสนเทศ และกระบวนการทำงานได้ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตหรือเทคโนโลยีต่างๆ

- ผู้บริหารต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบในการพัฒนาผลงานและระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน ผู้บริหารจะต้องได้รับการพัฒนาทักษะและความรู้ที่จำเป็น เพื่อให้พร้อมรับภารกิจในการบริหารผลการปฏิบัติงานตามบทบาทใหม่ดังกล่าว

แนวโน้มเหล่านี้ส่งผลต่อรัฐในการปรับทิศทางและแยกแยะบทบาทด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลใหม่ รวมถึงความคาดหวังต่อบทบาทใหม่ๆ ของปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2.2.3.3 สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM)

สำนักงานบริหารงานบุคคล (OPM) มีหน้าที่รับผิดชอบการกำหนดกระบวนการในการดำเนินงานและบริหารระบบเงินเดือนค่าจ้างของพันธรัฐ (Federal wage system) สำหรับข้าราชการระดับต่ำกว่าผู้บริหาร และให้คำปรึกษาที่เหมาะสมแก่สหภาพแรงงาน โดยจะทำหน้าที่ในการบริหารระบบตำแหน่ง (กำหนดสายอาชีพ กำหนดระดับงาน มาตรฐานระดับงาน) และจัดทำระบบโครงสร้างค่าตอบแทนของข้าราชการตามระดับงานและระดับขั้น (ระดับ 1-15 และขั้น 1-10) ทั้งอัตราค่าตอบแทนรายปีและรายชั่วโมง อัตราการปรับเงินเดือนขึ้นประจำปี โดยปัจจุบันมีโครงสร้างค่าตอบแทน 2 ประเภทได้แก่

1) โครงสร้างค่าตอบแทนมาตรฐาน (General schedule pay) เป็นการกำหนดอัตราค่าตอบแทนตามระดับและขั้นของแต่ละระดับ (Grading and step) เป็นอัตราค่าตอบแทนของส่วนกลาง

2) โครงสร้างค่าตอบแทนของแต่ละกลุ่มพื้นที่ (Locality pay) สำหรับข้าราชการที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่น และข้าราชการที่ปฏิบัติงานนอกประเทศ โดยใช้ General schedule pay เป็นพื้นฐานในการคำนวณและปรับให้มีความเหมาะสมตามตลาดแรงงานในพื้นที่ โดย OPM และสำนักงานประมาณจะร่วมกันพิจารณา กลุ่มพื้นที่ (Local area) ที่จะใช้โครงสร้างค่าตอบแทนเดียวกัน

เพื่อให้อัตราค่าจ้างของราชการสามารถแข่งขันได้กับตลาดแรงงาน จึงมีการดำเนินการสำรวจค่าจ้างทุกปี โดย OPM ออกแบบระบบ วิธีการสำรวจ และให้แต่ละหน่วยงานราชการ องค์กรอิสระในแต่ละท้องถิ่น เป็นผู้ทำหน้าที่สำรวจตลาดแรงงานในท้องถิ่น เก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลค่าจ้างเงินเดือนมาเพื่อ OPM จะนำมาเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย วิธีปฏิบัติ และปรับอัตราค่าตอบแทนของพันธรัฐในแต่ละระดับและขั้น ภายใต้คำแนะนำของคณะที่ปรึกษาอัตราค่าจ้างเงินเดือนของรัฐบาลกลาง (Federal Prevailing Rate Advisory Committee) หัวหน้าองค์กรอิสระ และสหภาพแรงงานต่างๆ ทั้งนี้ผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ จะนำแนวทางวิธีปฏิบัติของระบบค่าตอบแทนของพันธรัฐ ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารค่าตอบแทนของหน่วยงานของตนต่อไป

ในอีกมุมหนึ่ง OPM เองก็มีบทบาทในฐานะผู้ควบคุมการจ่ายค่าตอบแทน (Remuneration) ด้วยการกำหนดอัตราค่าตอบแทนพิเศษในภาพรวม ทั้งนี้แต่ละกระทรวงจะเป็นผู้กำหนดกลุ่มอาชีพ การจ่ายแบบช่วง (Paybands) และอัตราการจ่ายเงินเดือนระดับต่ำสุดและสูงสุดของตนเอง แล้วนำเสนอไปที่ OPM เพื่อให้ OPM นำข้อมูลไปวิเคราะห์การปรับอัตราการจ่ายค่าตอบแทนในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นในแต่ละปี อนึ่ง แม้ว่าแต่ละหน่วยงานจะมีระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นของตนเอง แต่ OPM ก็ยังมีอำนาจสูงสุดที่จะเข้าแทรกแซง เมื่อพบว่าการดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีอิสระของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นและรัฐบาล หรือแม้กระทั่งสิทธิที่ยังการบริหารงานของหน่วยงานนั้นๆ ได้อีกด้วย

โดยสรุป OPM ดำเนินการภายใต้เป้าหมายที่สำคัญยิ่ง 3 ประการ ได้แก่

1) เพื่อให้หน่วยงานกลางได้ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลอันนำไปสู่การพัฒนาความสามารถของหน่วยงานจนกลายเป็นองค์กรที่มีผลสัมฤทธิ์สูง (High Performance Organization: HPO)

2) เพื่อให้หน่วยงานกลางได้ใช้กลยุทธ์การจัดการทุนมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพในการสร้างสรรค์ให้เกิดสภาพแวดล้อมการทำงานที่ทำให้บุคลากรเกิดแรงจูงใจในการทำงาน

3) เพื่อตอบสนองความต้องการของหน่วยงานกลาง พนักงานตลอดจนผู้ได้รับเงินรายปี (Annuitant) ด้วยการส่งมอบเครื่องมือและการบริการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

และเพื่อให้ OPM สามารถทำงานบรรลุตามเป้าหมายทั้ง 3 ข้อจึงมีการแบ่งโครงสร้างในการบริหารงานส่วนงานของสำนักงานบริหารงานบุคคลสหรัฐอเมริกา (OPM) ดังนี้

- 1) สำนักงานผู้อำนวยการ (Office of the Director)
- 2) สำนักงานการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ (Office of Communications & Public Liaison)
- 3) สำนักงานประสานงานรัฐสภา (Office of Congressional Relations)
- 4) สำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป (Office of the General Counsel)
- 5) สำนักงานหัวหน้าคณะบริหารด้านการเงิน (Office of the Chief Financial Officer)
- 6) ส่วนงานบริการด้านสืบสวนสหพันธรัฐ (Federal Investigative Services Division)
- 7) ส่วนงานภาวะผู้นำทุนมนุษย์และระบบคุณธรรมที่พร้อมรับการตรวจสอบ (Human Capital Leadership & Merit System Accountability Division)
- 8) สำนักงานเพื่อความทันสมัยและทรัพยากรบุคคลของธุรกิจหลัก (Office of Modernization & Human Resources Line of Business)
- 9) ส่วนงานผลิตภัณฑ์และบริการด้านทรัพยากรบุคคล (Human Resources Products & Services Division)
- 10) ส่วนงานบริการด้านการจัดการ (Management Services Division)
- 11) ส่วนงานนโยบายทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์ (Strategic Human Resources Policy Division)
- 12) สำนักงานผู้ตรวจสอบทั่วไป (Office of the Inspector General)
- 13) คณะที่ปรึกษาอัตราค่าจ้างเงินเดือนของรัฐบาลกลาง (Federal Prevailing Rate Advisory Committee)

จากหน่วยงานที่กล่าวมาแล้วข้างต้น OPM ยังได้สร้างนวัตกรรมทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลขึ้นมาอีกหลายโครงการ เพื่อให้เกิดขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาคนของภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยมีตัวอย่างที่น่าสนใจดังนี้

1) ศูนย์รวมแนวทางการประเมินและตรวจสอบทุนมนุษย์ (Human Capital Assessment and Accountability Framework Resource Center - HCAAF Resource Center) สำนักงานบริหารงานบุคคลสหรัฐอเมริกา (OPM) จัดให้มีศูนย์รวมแนวทางการประเมินและตรวจสอบทุนมนุษย์ (Human Capital Assessment and Accountability Framework Resource Center - HCAAF Resource Center) โดยศูนย์แห่งนี้แหล่งรวบรวมแผนงาน วิธีการ กลยุทธ์ และเครื่องมือต่างๆ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานนำไปใช้สร้างระบบ

บริหารงานบุคคลสมัยใหม่ โดยมีคู่มือระบบอิเล็กทรอนิกส์สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านงานบุคคล (Electronic Practitioners' guide) เพื่อใช้เป็นแนวทาง (Roadmap) ดำเนินงาน ซึ่งชุดคู่มือดังกล่าวพัฒนาขึ้นมาจากชุด "มาตรฐานด้านทุนมนุษย์" (Human capital standard) เมื่อปี ค.ศ. 2002 ที่ OPM, OMB และ GAO ร่วมกันพัฒนาขึ้นมา

พันธกิจของศูนย์ HCAAF	ภารกิจของศูนย์ HCAAF
“การสนับสนุนให้มีกลยุทธ์ด้านทุนมนุษย์ที่เข้มแข็ง เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการจัดการทุนมนุษย์เชิงกลยุทธ์ที่พร้อมรับการตรวจสอบที่สอดคล้องตามข้อกำหนดของ OPM”	“การให้ข้อมูลแก่นักบริหารทุนมนุษย์ (capital practitioners) และผู้บริหารสายงานหลัก (Line manager) ทั่วทั้งรัฐบาลกลางเพื่อใช้ในการจัดการทุนมนุษย์ได้อย่างมีกลยุทธ์และสอดคล้องกับหลักการระบบคุณธรรม (Merit system) โดยผู้บริหารด้านทุนมนุษย์จะเป็นบุคคลที่ช่วยองค์กรในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย กลยุทธ์ด้านทุนมนุษย์และการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักการของระบบ”

- ผู้ปฏิบัติงานด้านทุนมนุษย์ (Capital practitioners) อาจเป็นบุคลากรภายในองค์กร เช่น ที่ปรึกษาภายใน ผู้เชี่ยวชาญภายในหรืออาจจะเป็นบุคคลภายนอกองค์กร เช่น เจ้าหน้าที่จาก OPM เป็นต้น
- เจ้าหน้าที่ทุนมนุษย์หรือผู้ตรวจสอบ(Auditors) อาจใช้ข้อมูลของศูนย์ในการประเมินความก้าวหน้าขององค์กร เปรียบเทียบกับมาตรฐานและแนวทางดำเนินงานที่กำหนดไว้เพื่อช่วยผลักดันให้กับองค์กร
- องค์กรอาจจะใช้แนวทางที่กำหนดไว้นี้เพื่อการประเมินตนเอง ให้ทราบถึงสิ่งที่ต้องปรับปรุง หรือทางเลือกในการดำเนินการเพื่อความสำเร็จในการบริหารทุนมนุษย์
- ผู้บริหารสายงานหลัก หัวหน้างานอาจใช้เป็นทรัพยากรในการฝึกอบรมเพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารทุนมนุษย์

ศูนย์รวมแนวทางการประเมินและตรวจสอบทุนมนุษย์ (HCAAF) ได้กำหนดแนวทางในการประเมินและพร้อมรับการตรวจสอบด้านทุนมนุษย์โดยเชื่อมโยงเข้ากับระบบคุณธรรม (Merit system) กฎการให้สิทธิพิเศษแก่ทหารผ่านศึก (Veterans' preference rules) กฎหมาย ระเบียบและกฎเรื่องข้าราชการพลเรือนอื่นๆ รวมถึงแนวทางด้านบุคลากรที่ห้ามปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยศูนย์ได้กำหนดให้มีระบบซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ระบบหลัก (U.S. Office of Personnel Management, 2008) คือ

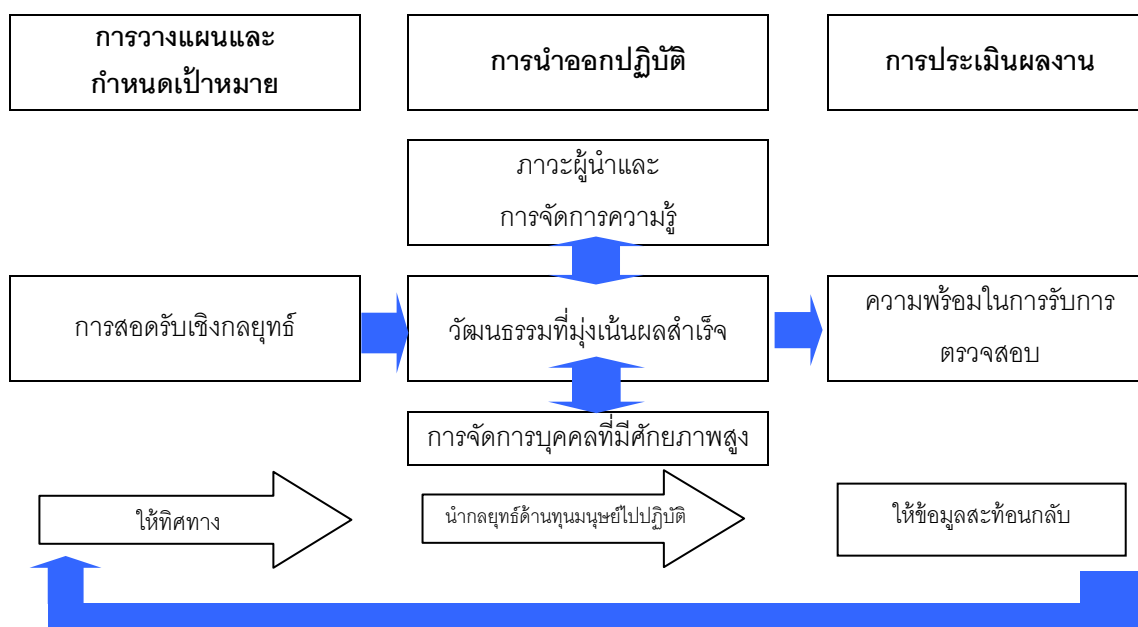
- (1) ระบบการสอดคล้องเชิงกลยุทธ์ (Strategic Alignment)
- (2) ระบบภาวะผู้นำและการจัดการความรู้ (Leadership and Knowledge Management)
- (3) ระบบวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นผลสำเร็จ (Results-Oriented Performance Culture)
- (4) ระบบการจัดการบุคคลที่มีศักยภาพสูง (Talent Management)

(5) ระบบความพร้อมในการรับการตรวจสอบ (Accountability)

โดย 5 ระบบนี้ถึงแม้ว่าจะเป็นระบบแยกกันแต่ก็จะสอดคล้องกันเพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน คือ การสร้างบุคลากรคนทำงานระดับโลกให้มีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

- มีประสิทธิภาพในการบรรลุผลลัพธ์ของพันธกิจขององค์กร
- ก่อให้เกิดสินค้าและบริการที่มีคุณภาพสูงที่สุด
- ตอบรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้อย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ 5 ระบบงานดังกล่าวล้วนมีความสัมพันธ์กันในเชิงระบบ โดยการพิจารณาตั้งแต่ขั้นตอนของการวางแผนและกำหนดเป้าหมาย การนำออกปฏิบัติและการประเมินผล โดยสามารถแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของระบบได้ ดังนี้



ภาพที่ 2.6 ความสัมพันธ์ของระบบ HCAAF

2) ระบบการบริหรณักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service: SES) (ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2547: 1-16)

2.1) วัตถุประสงค์ของระบบนักบริหารระดับสูง

ระบบนักบริหารระดับสูงเกิดขึ้นภายใต้ Civil Service Reform Act 1974 ซึ่งมุ่งหวังว่า ระบบนักบริหารระดับสูงจะสามารถผลิตบุคลากรที่มีค่านิยมร่วม มีวิสัยทัศน์และมีทักษะด้านการบริหารอยู่ในระดับสูง เพื่อตอบสนองความต้องการต่อนโยบายและเป้าหมายของประเทศเป็นสำคัญ (Ensure that the executive management of the government of the United States is responsive to the needs, policies and goal of the nation and otherwise is of the highest quality)

กฎหมายกำหนดให้ OPM ทำหน้าที่บริหารตำแหน่งนักบริหาร โดยคำนึงถึงพื้นฐานความต้องการของส่วนราชการและการใช้ประโยชน์ของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน ทั้งนี้ หน่วยงานสามารถเพิ่ม หรือกำหนดตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขของกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานที่มีอยู่โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก OPM ก่อน

2.2) ปรัชญาพื้นฐานของระบบนักบริหารระดับสูง

2.2.1) ผู้บริหารระดับสูงมีค่านิยมสร้างสรรค์ร่วม มีทักษะความเป็นผู้นำสูงและมีวิสัยทัศน์เดียวกันกับรัฐบาล

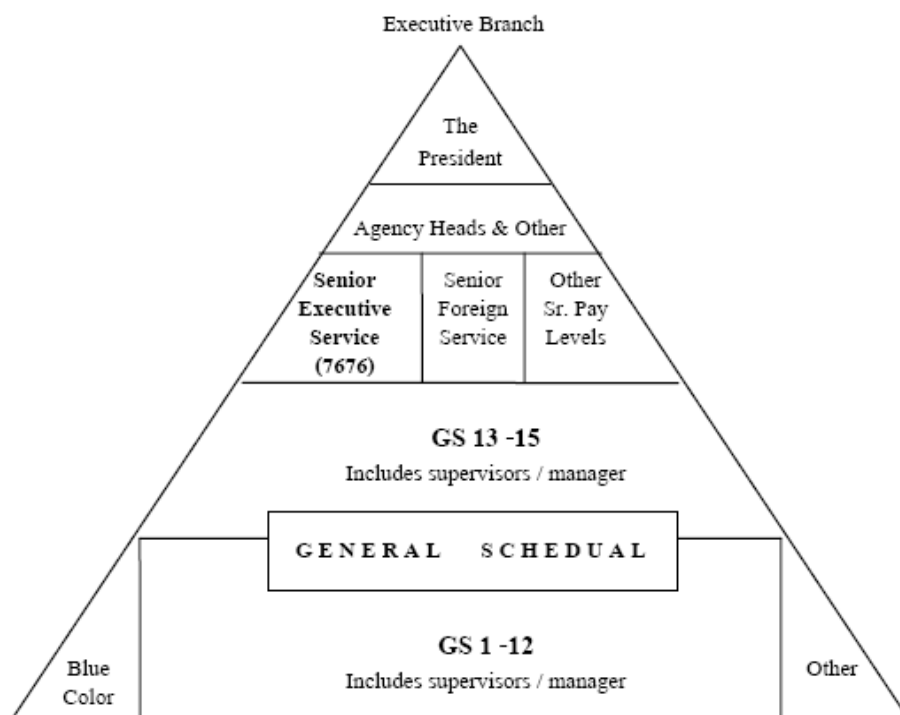
2.2.2) การสรรหาและการเลือกสรรยึดหลักการการเป็นผู้นำเป็นสำคัญ ไม่ใช่การมีทักษะเฉพาะทางหรือเทคนิคใดเทคนิคหนึ่งเท่านั้น

2.2.3) การให้รางวัลแก่ผู้ที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ ในขณะที่เดียวกันก็ถอดถอนผู้ไม่มีการปฏิบัติงาน

2.2.4) ผู้บริหารระดับสูงมีอิทธิพลมากต่อความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารงานของรัฐบาล

2.3) โครงสร้างของนักบริหารระดับสูง

ตำแหน่งในระบบนักบริหารระดับสูง หมายถึง ตำแหน่งต่างๆ ในระดับบริหาร ระดับที่ปรึกษา และระดับนโยบาย ซึ่งถูกจัดระดับไว้สูงกว่า General schedule ระดับ 15 (GS15) ซึ่งได้แก่ตำแหน่ง Director / Division director หรือตำแหน่งอื่นๆ ที่เทียบเท่าในหน่วยงานบริหารของรัฐบาลกลาง โดยอยู่ระดับต่ำกว่า Agency heads และ Other presidential appointees (ดังภาพที่ 2.7)



ภาพที่ 2.7 โครงสร้างของข้าราชการระดับสหพันธรัฐ

ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

(1) ตำแหน่งแบบ Career reserved คือ ตำแหน่งที่ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้เป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำโดยเฉพาะ

(2) ตำแหน่งแบบ General คือ ตำแหน่งทั่วไปที่ผู้บริหารระดับสูงประเภทใดก็ได้ดำรงตำแหน่งได้แก่ ประเภทข้าราชการประจำ (Career appointments) ประเภทข้าราชการไม่ประจำ (Non - career appointments) ประเภทข้าราชการที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน (Limited emergency appointments) ซึ่งตำแหน่งประเภทนี้จะเป็นตำแหน่งที่เปิดโอกาสให้บุคคลทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอกระบบข้าราชการเข้าสู่ระบบ SES

สำหรับตำแหน่งที่ไม่ถือเป็นตำแหน่งในระบบนักบริหารระดับสูง มีดังนี้

(1) ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

(2) ตำแหน่งทางนิติบัญญัติและผู้พิพากษา

(3) ตำแหน่งต่างๆ ในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย และหน่วยงานทางวาระการต่างๆ ในหน่วยราชการต่างประเทศ และหน่วยราชการอื่นๆ ที่ไม่รวมอยู่ในระบบราชการด้วยเงื่อนไขของพระราชบัญญัติ และโดยการเมือง

นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งอื่นที่ไม่นับรวมอยู่ด้วย เช่น ผู้พิพากษาศาลปกครอง สมาชิกของคณะกรรมการอุทธรณ์ด้านสัญญา และตำแหน่งต่างๆ ในรัฐวิสาหกิจ (Tennessee valley authority) รวมไปถึงหน่วยราชการที่ดูแลเกี่ยวกับระบบงบประมาณต่างๆ ด้วย ทั้งนี้ การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มคือ

(1) การแต่งตั้งในระบบข้าราชการประจำ (Career appointments) คือ ประเภทข้าราชการประจำหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ ต้องได้รับการคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและเลือกสรรของหน่วยงานนั้นๆ และต้องได้รับความเห็นชอบจาก Qualification Review Board (QRB's) ก่อน

(2) การแต่งตั้งในระบบข้าราชการไม่ประจำ (Non - career appointments) คือ ประเภทข้าราชการไม่ประจำหรือตำแหน่งที่ได้รับการเห็นชอบจาก OPM ซึ่งในภาพรวมแล้วตำแหน่งข้าราชการไม่ประจำจะมีได้ไม่เกินร้อยละ 23 ของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของทั้งระบบราชการ โดยนักบริหารระดับสูงที่มาจากภายนอกมิใช่โดยอาชีพจะมีจำนวนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งหมด

(3) การแต่งตั้งหรือการจ้างโดยกำหนดวาระการจ้าง (Limited term appointments) คือ ประเภทข้าราชการที่มีกำหนดวาระการจ้าง หรือการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยมีระยะเวลาสูงสุดได้ไม่เกิน 3 ปี และไม่สามารถต่อสัญญาใหม่ได้และต้องเป็นตำแหน่งประเภทตำแหน่งทั่วไปที่จะหมดวาระ เช่น ตำแหน่งโครงการพิเศษ เป็นต้น

(4) การแต่งตั้งหรือการจ้างโดยความจำเป็นเร่งด่วน (Limited emergency appointments) คือ ประเภทข้าราชการที่มีวาระการจ้างอย่างเร่งด่วนหรือตำแหน่งที่ไม่สามารถต่อสัญญาใหม่ได้เช่นเดียวกัน โดยอาจมีระยะเวลาสูงสุด 18 เดือน และต้องเป็นตำแหน่งประเภทตำแหน่งทั่วไปที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยเหตุจำเป็นเร่งด่วน

ทั้งนี้จำนวนรวมของตำแหน่งประเภทที่ 3 และ 4 ต้องไม่เกิน ร้อยละ 5 ของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงทั้งระบบราชการ โดยแต่ละส่วนราชการจะมีบัญชีกลาง (Pool) เท่ากับร้อยละ 3 ของจำนวนตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการจัดสรรสำหรับให้แต่งตั้งตำแหน่งประเภทข้าราชการประจำและบุคคลที่มาจากภายนอก

2.4) คุณสมบัติหลักของนักบริหารระดับสูง (Executive Core Qualification: ECQ's) สมรรถนะความเป็นผู้นำที่ได้จากการวิจัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน สรุปคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนักบริหารระดับสูงไว้ 27 ด้าน โดยสามารถแบ่งเป็น 5 กลุ่มดังนี้

(1) การนำการเปลี่ยนแปลง (Leading changes) ประกอบด้วย การเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ความคิดสร้างสรรค์ ความกระตือรือร้นต่อความเปลี่ยนแปลงภายนอก ความยืดหยุ่น ความมุ่งมั่นในการบริการ ความคิดเชิงกลยุทธ์ และการมีวิสัยทัศน์

(2) การเป็นผู้นำ (Leading people) ประกอบด้วย การจัดการความขัดแย้ง ความตระหนักในความแตกต่างทางวัฒนธรรม คุณธรรม ความซื่อสัตย์ และการสร้างทีมงาน

(3) การทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results - driven) ประกอบด้วย ความรับผิดชอบ การบริหารลูกค้า ความเด็ดขาดชัดเจน ความเป็นผู้ประกอบการ ความสามารถในการแก้ปัญหา และความน่าเชื่อถือ

(4) ความรอบรู้ในงาน (Business acumen) ประกอบด้วย การจัดการทางการเงิน การจัดการงานบุคคล และการจัดการเทคโนโลยี

(5) การสร้างแนวร่วม/การติดต่อสื่อสาร (Building coalitions and communications) ประกอบด้วย การเจรจาต่อรอง การสื่อสารระหว่างบุคคล การสื่อสารด้วยวัจนภาษา การสร้างแนวร่วม ความรอบรู้ทางการเมือง และการสื่อสารด้วยการเขียน

ทั้งนี้ ECQ's ในแต่ละด้านจะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยจะมีคำจำกัดความพื้นฐานของแต่ละ ECQ's โดยจะอธิบายด้วยลักษณะต่างๆ ที่สำคัญ (Key characteristics) ซึ่งสะท้อนคุณสมบัติของนักบริหารที่มีอยู่และสมรรถนะความเป็นผู้นำ (Leadership competencies) ซึ่ง ECQ's จะเป็นคุณลักษณะพื้นฐานสำคัญที่จำเป็นสำหรับนักบริหารระดับสูงทุกตำแหน่ง

นอกจากนี้ หน่วยงานสามารถกำหนดคุณสมบัติอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นได้ เช่น ความชำนาญ/ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค ทั้งนี้ คุณสมบัติพื้นฐานของนักบริหารระดับสูงที่กำหนดจะต้องปรากฏในประกาศรับสมัครของหน่วยงาน

2.5) กระบวนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูง

2.5.1) การเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูงครั้งแรก

นักบริหารระดับสูงที่เข้ามาดำรงตำแหน่งครั้งแรก ต้องผ่านกระบวนการสรรหาตามระบบคุณธรรม (Merit competition) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานดำเนินการตามกรอบที่กำหนด โดยได้จัดตั้ง Executive Resources Board (ERBs: ประกอบด้วย ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน) มีหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติหลัก และคุณสมบัติที่ต้องการในตำแหน่งว่าง การให้คะแนนและจัดลำดับผู้สมัครโดยคณะกรรมการที่มีความรู้เกี่ยวกับงานในตำแหน่งที่ว่างนั้น โดยจะประกาศตำแหน่งว่างให้หน่วยงานในรัฐบาล

ทราบและจะต้องลงประกาศใน USAJOBS web site แต่จะไม่ใช้วิธีการนี้กับนักบริหารที่เคยอยู่ในตำแหน่งนี้แล้ว เมื่อ ERBs ได้ผู้สมัครที่มีความเหมาะสมจะส่งรายชื่อให้กับคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ (Qualification Review Boards: QRBs) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการคัดเลือกจากหน่วยงานก่อนที่หน่วยงานจะแต่งตั้งบุคคลนี้ให้ดำรงตำแหน่งในครั้งแรก โดย QRBs จะทำงานภายใต้การบริหารของ OPM เมื่อนักบริหารได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแล้ว จะต้องมีการทดลองงานเป็นเวลาหนึ่งปี

สำหรับการแต่งตั้งนักบริหารในระบบข้าราชการไม่ประจำ และตำแหน่งที่มีการกำหนดวาระการจ้าง หัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาของนักบริหารจะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งควรมีประสบการณ์ในตำแหน่งนักบริหาร 5 ปี หรือมากกว่า 5 ปีติดต่อกัน ทั้งนี้เพื่อจะมั่นใจว่าได้นักบริหารที่มีประสบการณ์ และสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง

2.5.2) ขั้นตอนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงตามระบบคุณธรรม

- (1) หน่วยงานจะต้องประกาศรับสมัครตำแหน่งว่างอย่างน้อย 14 วัน ซึ่งจะต้องกำหนดผู้ที่มีสิทธิสมัครอย่างชัดเจนว่าเป็นพนักงานของราชการหรือเปิดรับผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมจากภายนอก
- (2) ผู้สมัครส่งใบสมัครให้หน่วยงาน
- (3) คณะกรรมการของหน่วยงานให้คะแนนและจัดลำดับผู้สมัคร
- (4) ERBs เสนอชื่อผู้สมัครที่มีความเหมาะสมต่อคณะกรรมการ
- (5) คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตรงตาม ECQ's และคุณสมบัติอื่นๆ ที่ระบุไว้
- (6) หน่วยงานส่งใบสมัครของผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้กับ OPM จากนั้น QRBs จะรับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับเลือก
- (7) หน่วยงานแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกตามที่ QRBs ได้รับรอง

2.6) หน้าที่ของ Qualification Review Boards: QRBs

เมื่อได้ชื่อผู้สมัครที่เหมาะสมแล้ว หน่วยงานจะส่งใบสมัครของผู้ได้รับคัดเลือกให้กับ OPM จากนั้น QRBs ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากผู้บริหารระดับสูง 3 คน และอย่างน้อย 2 คนต้องเป็นข้าราชการประจำ จะรับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับเลือกตามเกณฑ์ 1 ใน 3 ตามที่กำหนดไว้ดังนี้

- (1) ต้องมีประสบการณ์ในการบริหารตาม ECQs ทั้ง 5 ด้านข้างต้น โดยผู้สมัครเข้าสู่ตำแหน่งไม่จำเป็นต้องมีประสบการณ์ที่ลึกซึ้งในแต่ละคุณสมบัติ แต่จะพิจารณาจากประวัติโดยรวมของผู้สมัครเกี่ยวกับความรู้ ทักษะและความสามารถที่จำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่ง SES ได้อย่างประสบความสำเร็จ นอกจากนี้อาจพิจารณาจากความเป็นมืออาชีพ ประสบการณ์ การศึกษาและฝึกอบรม ตลอดจนรางวัลที่เคยได้รับ
- (2) ผู้สำเร็จการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการในหลักสูตร SES Candidate Development Programs มีสิทธิสมัครเข้าระบบนักบริหารระดับสูงได้
- (3) มีคุณสมบัติพิเศษที่แสดงให้เห็นว่าจะปฏิบัติงานในตำแหน่ง SES ประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ในการพิจารณาผู้สมัคร QRBs จะไม่ใช้วิธีการให้คะแนนจัดลำดับ หรือทำการเปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละคน แต่จะใช้การตัดสินโดยการพิจารณาในภาพรวม โดยใช้เกณฑ์คุณภาพ และคุณสมบัติของผู้สมัครภายใต้บริบทของ ECB's โดยไม่ประเมินว่า ข้าราชการผู้นั้นเหมาะสมที่สุดในการดำรงตำแหน่งนั้น เพราะหน่วยงานที่มีตำแหน่งว่างจะรับผิดชอบในการดำเนินการ

2.7) เงินเดือน และค่าตอบแทน

ปัจจุบันตำแหน่งนักบริหารระดับสูงใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน (Performance - based pay) โดยกำหนดให้การจ่ายเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของนักบริหารระดับสูงเพิ่มขึ้นได้ตามผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารและองค์กรเพียงอย่างเดียว และอนุญาตให้มีการจ่ายค่าตอบแทนที่สูงสุดได้เฉพาะกับนักบริหารที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดเท่านั้น ระบบนี้จะตัดสินและจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในงานของหน่วยงานอย่างเข้มงวด โดยจะใช้กับตำแหน่งทั้ง Career และ Non-career

2.8) การบริหารผลการปฏิบัติงานและการให้รางวัล

2.8.1) การวางแผนและการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Planning / Assessing) หน่วยงานแต่ละหน่วยงานพัฒนาระบบการปฏิบัติผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่ OPM ให้ความเห็นชอบ ระบบที่หน่วยงานคิดขึ้นจะต้องมี 3 ระดับ คือ

- (1) ประสบความสำเร็จอย่างมาก (Fully successful)
- (2) น่าพอใจน้อยมาก (Minimally satisfactory)
- (3) ไม่น่าพอใจเลย (Unsatisfactory)

ผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้กำหนดองค์ประกอบของการปฏิบัติงานและเงื่อนไขในการให้คำปรึกษานักบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายและความคาดหวังในการปฏิบัติงานไว้ในการวางแผนเชิงกลยุทธ์ของหน่วยงาน ผู้บังคับบัญชาเสนอผลการประเมินโดยสรุปตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลและนำไปพิจารณารวมกับความพึงพอใจของผู้มารับบริการและความคาดหวังของผู้บังคับบัญชา

ผลการประเมินโดยสรุปที่จัดทำโดยผู้บริหาร จะได้รับการพิจารณาตรวจสอบ โดย Performance Review Board (PRB) หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาของผู้บริหารจะกำหนดการประเมินผลงานโดยสรุปประจำปีของนักบริหาร

2.8.2) รางวัลตอบแทนในการปฏิบัติงาน (Performance Awards) และโบนัส (Bonus) รางวัลตอบแทนในการปฏิบัติงานอาจมอบให้นักบริหารระดับสูงที่เป็นข้าราชการประจำ (Career employer) และให้สำหรับผลงานในระหว่างรอบการประเมินผลครั้งที่ผ่านมา หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาจะกำหนดรางวัลให้ตามคำแนะนำของ PRB โดยนักบริหารอาจได้รับรางวัลระหว่างร้อยละ 5 - 20 ของเงินเดือน เงินที่ใช้เป็นรางวัลของหน่วยงานจะอยู่ในวงเงินร้อยละ 10 ของค่าตอบแทนโดยรวมของผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสายนักบริหารระดับสูงเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณที่แล้ว สำหรับหน่วยงานขนาดเล็กอาจใช้สูตร ในการคำนวณแบบอื่น นอกจากนี้ อาจมีการให้รางวัลสำหรับการทำงานที่ประสบความสำเร็จอย่างดีในการให้คำแนะนำ การประดิษฐ์คิดค้น หรือการทำกิจกรรมพิเศษ หรือการให้บริการที่ดีเป็นพิเศษ

2.8.3) รางวัลประธานาธิบดี (Presidential Rank Awards)

ในแต่ละปีรัฐบาลจะประกาศเกียรติคุณกลุ่มนักบริหารที่เป็นข้าราชการประจำโดยการมอบรางวัลประธานาธิบดี ผู้ที่ได้รับรางวัลนี้ได้แก่ ผู้ที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารที่ดีเลิศ การสนับสนุนผู้ร่วมงาน และเห็นแก่ประโยชน์สุขของชุมชน เพื่อให้บรรลุความสำเร็จและผลักดันให้เกิดความต่อเนื่องเพื่อที่จะทำงานได้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น รางวัลนี้มี 2 ประเภท คือ

1) รางวัลนักบริหารที่ดีเลิศ (Distinguished executive) ผู้ที่ได้รับรางวัลนี้ จะได้รับเงินก้อนจำนวนร้อยละ 35 ของเงินเดือน พร้อมทั้งเข็มกลัดทอง และใบประกาศเกียรติคุณที่ลงนามโดยประธานาธิบดี โดยนักบริหารระดับสูงที่จะได้รับรางวัลนี้มีเพียงร้อยละ 1 เท่านั้น และ

2) รางวัลนักบริหารที่มีคุณความดี (Meritorious executive) ผู้ที่ได้รับรางวัลนี้ได้แก่นักบริหารที่ทำงานโครงการระยะยาวได้สำเร็จ (Long - term accomplishment) โดยจะได้รับเงินก้อนเป็นรางวัลจำนวนร้อยละ 20 ของเงินเดือน พร้อมทั้งเข็มกลัดเงิน และใบประกาศเกียรติคุณที่ลงนามโดยประธานาธิบดี นักบริหารระดับสูงที่จะได้รับรางวัลนี้มีเพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

โดยนักบริหารระดับสูงจะได้รับการเสนอชื่อโดยหัวหน้าหน่วยงานและผ่านกระบวนการคัดเลือกที่เข้มข้น โดยมีคณะทำงานที่มีตัวแทนจากภาคเอกชนทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ และประธานาธิบดีอนุมัติเกณฑ์ในการคัดเลือก โดยจะให้ความสำคัญกับการเป็นผู้นำของนักบริหารในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ

2.9) การพัฒนานักบริหารระดับสูง

OPM มีหน้าที่ในการพัฒนานักบริหารระดับสูง โดยดำเนินการดังนี้

2.9.1) การพัฒนาก่อนเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูง โดยจัดให้มีหลักสูตร Candidate Development Program ซึ่งเป็นหลักสูตรสำหรับข้าราชการ ที่อยู่ในระดับ GS14/15 หรือเทียบเท่าหรือบุคคลภายนอก ที่มุ่งมั่นที่จะเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูง โดยจัดให้มีหลักสูตรการฝึกอบรมเกี่ยวกับคุณสมบัติหลักของนักบริหารระดับสูง (Executive Core Qualification: ECOs) และทักษะในการเป็นผู้นำที่จำเป็นในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงซึ่งผู้ที่ได้รับการอบรมหลักสูตรดังกล่าว จะต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกจากหน่วยงาน โดยหลักสูตรจะมีระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ 18 - 24 เดือน ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

- การจัดทำแผนการพัฒนาตนเอง (Individual Development Plan: IDP) ของนักบริหารตามความต้องการของแต่ละคน รวมถึงการพัฒนาความสามารถในด้านอื่นๆ
- การฝึกอบรมที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูง ECQ's ไม่น้อยกว่า 80 ชั่วโมง
- การพัฒนางานนอกเหนือจากงานที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 4 เดือน
- การจัดที่ปรึกษาไว้คอยให้คำแนะนำผู้เข้าร่วมโครงการ

2.9.2) การพัฒนาหลังเข้าสู่ระบบนักบริหารระดับสูง

รัฐบาลได้จัดตั้ง Federal Executive Institute (FEI) โดยจัดให้มี Federal Executive Institute Management Development Centers ไว้ 3 แห่ง (Shepherd Town ใน West Virginia, Denver ใน

Colorado และ Charlottesville ใน North Carolina) เพื่อพัฒนานักบริหารในเรื่องของการเรียนรู้ การทบทวน ความรู้ การเสริมสร้างทักษะ ซึ่งในการฝึกอบรมจะเปิดโอกาสให้นักบริหาร ได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่าง นักบริหารระดับสูงด้วยกันเองเพื่อสร้างวัฒนธรรมในการทำงานเป็นทีม โดยนักบริหารต้องทำกิจกรรมร่วมกันไม่ว่าจะทำงานโดยลำพัง หรือเป็นทีม โดยจะมีผู้เชี่ยวชาญจากสถาบันที่มีชื่อเสียงหรือจากภาคเอกชนมาเป็นที่ปรึกษา ซึ่งผู้ที่เข้าร่วมหลักสูตรดังกล่าว ได้แก่ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงและข้าราชการระดับ GS15 ที่มีผลการปฏิบัติงานดี

สถานที่ดำเนินการทั้ง 3 แห่งดังกล่าวล้วนสร้างบรรยากาศเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ที่ดีเยี่ยม มีสถานที่จัดการประชุมแบบอบเนกประสงค์ บริการด้านอาหารและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ เพื่อให้เป็นสถานที่ที่เหมาะสมกับการพัฒนานักบริหารมากที่สุด (ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2547: มปป.)

2.10) การออกจากระบบ (Removal)

นักบริหารที่ได้รับการแต่งตั้งในระบบข้าราชการประจำ (Career Appointment) ในกรณีที่นักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งข้าราชการประจำถูกให้ออกในระหว่างการทดลองปฏิบัติงาน (Probation period) เนื่องจากผลงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย บุคคลเหล่านี้มีสิทธิที่จะกลับไปดำรงตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่เคยได้รับในระดับ GS15 (Save pay) (ยกเว้นตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งจากภายนอกกระทรวงราชการ หรือได้รับการแต่งตั้งในระบบข้าราชการไม่ประจำ) หลังจากผ่านการทดลองปฏิบัติงานแล้ว นักบริหารระดับสูงจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นภายในระบบนักบริหารระดับสูง หรือออกจากระบบนักบริหารระดับสูง ในกรณีที่ปฏิบัติงานไม่เป็นที่น่าพอใจ (Unsatisfactory) จำนวน 2 ครั้ง ภายใน 5 ปี หรือมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่ำกว่า Fully successful จำนวน 2 ครั้ง ภายใน 3 ปี ทั้งนี้ นักบริหารอาจขอให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างไม่เป็นทางการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) ก่อนการประกาศผลการพิจารณาให้ออกจากราชการก็ได้

นักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งในระบบข้าราชการไม่ประจำและนักบริหารระดับสูงที่มีการกำหนดวาระการจ้าง (Non-career and limited appointees) การให้นักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งในระบบข้าราชการไม่ประจำและนักบริหารระดับสูงที่มีการกำหนดวาระการจ้างออกจากระบบจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงาน กฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการดำเนินการโดยเฉพาะสำหรับนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งในระบบข้าราชการไม่ประจำ นักบริหารระดับสูงที่มีการกำหนดวาระการจ้าง นักบริหารระดับสูงที่ได้รับการจ้างโดยความจำเป็นเร่งด่วน และนักบริหารระดับสูงที่ได้รับค่าตอบแทน/บำนาญที่ชดเชยกลับเข้ามาทำงานใหม่ (Redeploy annuitants) ดังนั้น นักบริหารในกลุ่มเหล่านี้อาจจะต้องออกจากระบบตามระเบียบกฎเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานกำหนด โดยนักบริหารกลุ่มนี้จะไม่มีความเสี่ยงต่อ Merit System Protection Board ทั้งนี้ นักบริหารระดับสูงที่มีการกำหนดวาระการจ้างมีสิทธิกลับเข้าไปดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้

อนึ่ง ระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไว้ โดยนักบริหารระดับสูงสามารถเลื่อนตำแหน่งไปในระดับสูงกว่าได้

โดยสรุปมาตรฐานในการจัดการด้านทรัพยากรบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดออกมาจากหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (Federal government) โดยสำนักงานบริหารงานบุคคลแห่ง

สหรัฐอเมริกา (US Office of Personnel Management) หรือ OPM ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลมลรัฐนำไปปฏิบัติ ในขณะเดียวกันมาตรฐานดังกล่าวนี้ก็จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจประเมินประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรบุคคลของแต่ละมลรัฐเช่นกัน

2.2.3.4 โครงการระบบบริหารทรัพยากรบุคคลทางเลือก (Alternative Personnel System: APS)

1) การบริหารงานบุคคลของกระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิ (Homeland Security Department: DHS)

ความเป็นมา

กระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิ (DHS) รับผิดชอบภารกิจด้านการรักษาความปลอดภัย ป้องกันการก่อการร้ายภายในประเทศของอเมริกา ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2002 ภายใต้ พ.ร.บ. The Homeland Security Act โดยการรวมตัวกันของ 20 หน่วยงานภาครัฐที่มีแต่เดิม ถือเป็นการปรับโครงสร้างองค์กรของหน่วยงานระดับพันธรัฐที่ใหญ่ที่สุดในรอบ 50 ปี ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยในทุกพื้นที่ของประเทศ เช่น ตามชายแดน สนามบิน ชายทะเล ทางน้ำ ฯลฯ รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อรักษาความปลอดภัย ตรวจสอบและกำจัดอาวุธที่ใช้ในการก่อการร้ายทุกรูปแบบรวมทั้งอาวุธชีวภาพ ต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในทุกระดับ มีการบริหารโครงการต่างๆ หลายรูปแบบทั้งดำเนินการด้วยตนเอง และบูรณาการกับหลายองค์กร เพื่อให้บรรลุภารกิจการป้องกันประเทศให้มีความปลอดภัยจากการก่อการร้าย DHS มีข้าราชการในสังกัดประมาณ 180,000 ตำแหน่ง ประจําการทั้งในหน่วยงานระดับพันธรัฐ มลรัฐ และท้องถิ่น

ตาม พ.ร.บ. The Homeland Security Act ภายใต้ข้อกำหนดบทที่ 47 หัวข้อที่ 5 The United States Code (USC) ได้กำหนดให้ DHS และ OPM ทำการออกแบบระบบบริหารทรัพยากรบุคคลใหม่ (Alternative Personnel System: APS) ที่มีลักษณะมุ่งเน้นภารกิจขององค์กร (Mission – centered) สร้างความยุติธรรม (Fair) มีประสิทธิภาพ (Effective) และยืดหยุ่น (Flexibility) เหมาะสมกับโลกยุคศตวรรษที่ 21 โดยครอบคลุมระบบการจ่ายค่าตอบแทน (Pay) โครงสร้างตำแหน่ง (Classification) ระบบการบริหารผลงาน (Performance management system) เงื่อนไขในการจ่ายค่าตอบแทนและระบบแรงงานสัมพันธ์ (Labor relation)

Alternative Personnel System สำหรับ DHS มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุน วัฒนธรรมองค์กร “One DHS” เป็นระบบที่สะท้อนวัฒนธรรมเฉพาะของ DHS ตอบสนองตามความจำเป็นด้านการบริหาร โดยระบบดังกล่าวได้รับการยอมรับจาก Competitive Civil Service (United State Office of Personnel Management, 2007)

วิธีการดำเนินงาน

(1) ได้เริ่มดำเนินการในช่วงเดือนเมษายน ค.ศ. 2003 โดยแต่งตั้งคณะทำงานออกแบบระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของ DHS ประกอบด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ DHS ผู้เชี่ยวชาญด้านงานบุคคลของ DHS และ OPM และตัวแทนของสหภาพข้าราชการพันธรัฐขนาดใหญ่ 3 แห่ง ภารกิจที่รับผิดชอบ คือ การพัฒนารูปแบบระบบงานต่างๆ ให้มีหลายรูปแบบหลายทางเลือกสำหรับนำเสนอคณะกรรมการที่ปรึกษาอาวุโสด้านการบริหารงานบุคคลเป็นผู้พิจารณา

(2) คณะทำงานได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายและวิธีปฏิบัติงานด้านทรัพยากรบุคคลที่ประสบความสำเร็จขององค์กรต่างๆ ทั้งภาคเอกชน องค์กรอิสระ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรรวมทั้งได้ศึกษาเอกสารและสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรบุคคล การจัดประชุม Focus Group เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบและปรับปรุงให้มีความเหมาะสมสำหรับ DHS

(3) คณะทำงานได้ออกแบบรูปแบบของระบบงานต่างๆ หลากหลายรูปแบบทั้งรูปแบบที่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง (Stand alone) รูปแบบที่สามารถนำไปบูรณาการเข้ากับระบบที่ใช้งานอยู่แล้ว (Plug and play) รูปแบบที่รวมหลายระบบงานเข้าด้วยกันและระบบที่เป็นเฉพาะระบบงานนั้น มีวิธีการดำเนินการที่หลากหลาย สามารถผสมผสานการดำเนินการไปพร้อมกันได้ โดยมีการนำเสนอรายละเอียดของแต่ละรูปแบบความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ประโยชน์ที่ได้รับ ความท้าทายปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

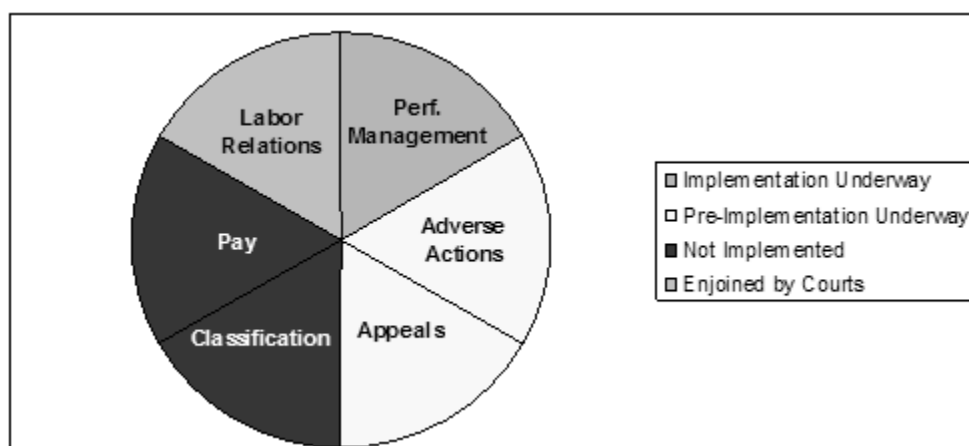
(4) คณะที่ปรึกษาอาวุโส (The Senior Review Advisory Committee) ได้ร่วมอภิปรายเกี่ยวกับระบบต่างๆ ที่คณะทำงานนำเสนอ (22 รูปแบบ) เพื่อเลือกรูปแบบที่เหมาะสม รวมทั้งการดำเนินการนำระบบใหม่ไปใช้ใน DHS โดยการพิจารณาได้เน้นถึงประเด็นต่อไปนี้

- เป็นระบบที่เน้นตอบสนองภารกิจขององค์กร (Mission – centers) ต้องมีการสร้างความเข้าใจถึงความสอดคล้องระหว่างผลงานกับผลลัพธ์ที่ต้องการ
- เป็นระบบที่สร้างความยุติธรรม โปร่งใส น่าเชื่อถือ (Fair, Transparency, Creditable) ต้องไว้วางใจได้ทั้งหลักการและวิธีการปฏิบัติของระบบและง่ายต่อการได้รับฟังเสียงร้องเรียนของพนักงานเมื่อเกิดปัญหา
- เป็นระบบที่ออกแบบมาอย่างเหมาะสมกับ DHS โดยเฉพาะ (Tailor made for DHS) ต้องเหมาะสมกับลักษณะงานของ DHS ที่มีหลากหลายรูปแบบ งาน คน เวลาปฏิบัติงาน สถานที่ทำงานเพื่อการสร้างความปลอดภัยให้กับประเทศ
- กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมและการสื่อสารกับพนักงานขององค์กร (Participation and communication) โดยการจัดประชุมหรือวิธีการอื่นที่ทำให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมและยอมรับในกระบวนการที่สำคัญซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากในการนำระบบใหม่ไปใช้ดำเนินการในองค์กร
- กระบวนการลงทุนด้านทรัพยากร (Investment resource) มีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ
- กระบวนการฝึกอบรมและพัฒนา (Training and development) โดยการกำหนดหลักสูตรฝึกอบรมอย่างจริงจังให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารหน่วยงานต่างๆ ผู้บริหารและพนักงานของงานทรัพยากรบุคคลให้มีความรู้ ความเข้าใจและปฏิบัติงานตามระบบใหม่ได้

(5) รูปแบบที่คณะทำงานได้พัฒนาขึ้นมีความเหมาะสมตาม Title 5 แต่ปรากฏว่าจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายข้อบังคับที่ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับระบบใหม่ เนื่องจาก DHS มาจาก 20 องค์กรเดิมที่มีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานที่ยังใช้บังคับอยู่ ไม่ใช่ตาม Title 5 และไม่มีรูปแบบใดที่ครอบคลุมทุกหน่วยงาน จึงจำเป็นต้องออกแบบให้เฉพาะแต่ละหน่วยงานด้วย นอกจากนี้แต่ละทางเลือกที่ออกแบบ ไม่ครอบคลุมการบริหารกลุ่มผู้บริหารระดับสูง (SES) จึงมีข้อเสนอให้มีการประยุกต์ใช้ Title 5 มาใช้ในการบริหาร SES ของ DHS ด้วย

การประเมินผลการดำเนินงาน APS

ในปี 2007 หลังจากที่ DHS ได้พัฒนาและเริ่มนำ APS มาใช้ในการบริหารข้าราชการประมาณ 10,000 คน ตามหน่วยงานต่างๆ OPM ได้ทำการประเมินผลการดำเนินงานโครงการ และนำเสนอผลการประเมินในระหว่างเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2007 สรุปว่า ในช่วงการประเมินผลโครงการ DHS ได้นำระบบ APS เข้ามาใช้ในการบริหารบุคคลอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยระบบที่นำมาใช้แล้วได้แก่ ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน ส่วนระบบงานอื่นอยู่ในระหว่างการเตรียมความพร้อมและยังไม่ได้ดำเนินการ (United State Office of Personnel Management, 2007)



ภาพที่ 2.8 ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของ DHS

ที่มา : United State Office of Personnel Management, 2007

วิธีดำเนินการประเมิน

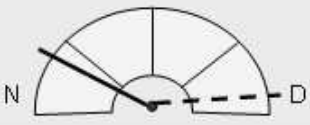
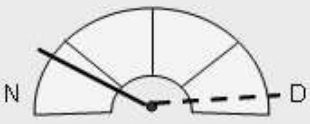

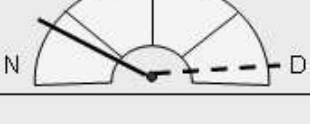

OPM ได้จัดให้มีการประเมินการนำระบบ APS ไปใช้ โดยให้ผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ โดยกรอบในการประเมินเรียกว่า Alternative Personnel System (APS) Assessment Framework เพื่อเป็นกรอบในการประเมิน ในช่วงการเตรียมนำระบบมาใช้และในช่วงของขั้นการดำเนินการ โดยในช่วงการเตรียมนำระบบมาใช้ได้ถูกแบ่งออกเป็น 5 มิติ ด้วยกันเพื่อวัดประสิทธิภาพในการวางแผนและการนำระบบ APS มาใช้ประกอบด้วย

- (1) Leadership commitment
- (2) Open communication
- (3) Training
- (4) Stakeholder involvement
- (5) Implementation planning

และในช่วงการดำเนินการได้แบ่งมิติในการประเมินออกเป็น 5 มิติเพื่อเป็นการประเมินในเรื่องทุนมนุษย์ที่เป็นผลกระทบจากระบบ APS ซึ่งประกอบด้วย

- (1) Mission alignment
- (2) Results - oriented performance culture
- (3) Workforce quality
- (4) Employee perception
- (5) Effective implementation

ในแต่ละมิตินั้นจะประกอบไปด้วยลักษณะย่อยต่างๆ ในการประเมินของ DHS นั้น ทาง OPM ได้จัดให้มีการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้หลักการประเมิน APS โดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญได้มีการนำเรื่องขีดความสามารถมาใช้ในขั้นการออกแบบ ขั้นการนำไปใช้ และขั้นการประเมินการสาธิตโครงการ ผลของการประเมินการนำระบบ APS ไปใช้ในการเตรียมความพร้อมของ DHS สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 2.9

PREPAREDNESS		
Dimension	Element Rating (D/N) (Performance Management Only)	Status
Leadership Commitment Engagement Accountability Resources Governance	D D D D	
Open Communication Information Access Outreach Feedback	D D D	
Training Planning Delivery	D D	
Stakeholder Involvement Inclusion	D	
Implementation Planning Work Stream Planning & Coordination HR Business Processes & Procedures Tools & Technology Infrastructure Change Management	D D D D	

ภาพที่ 2.9 Alternative Personnel System (APS) Assessment: DHS Preparedness Component

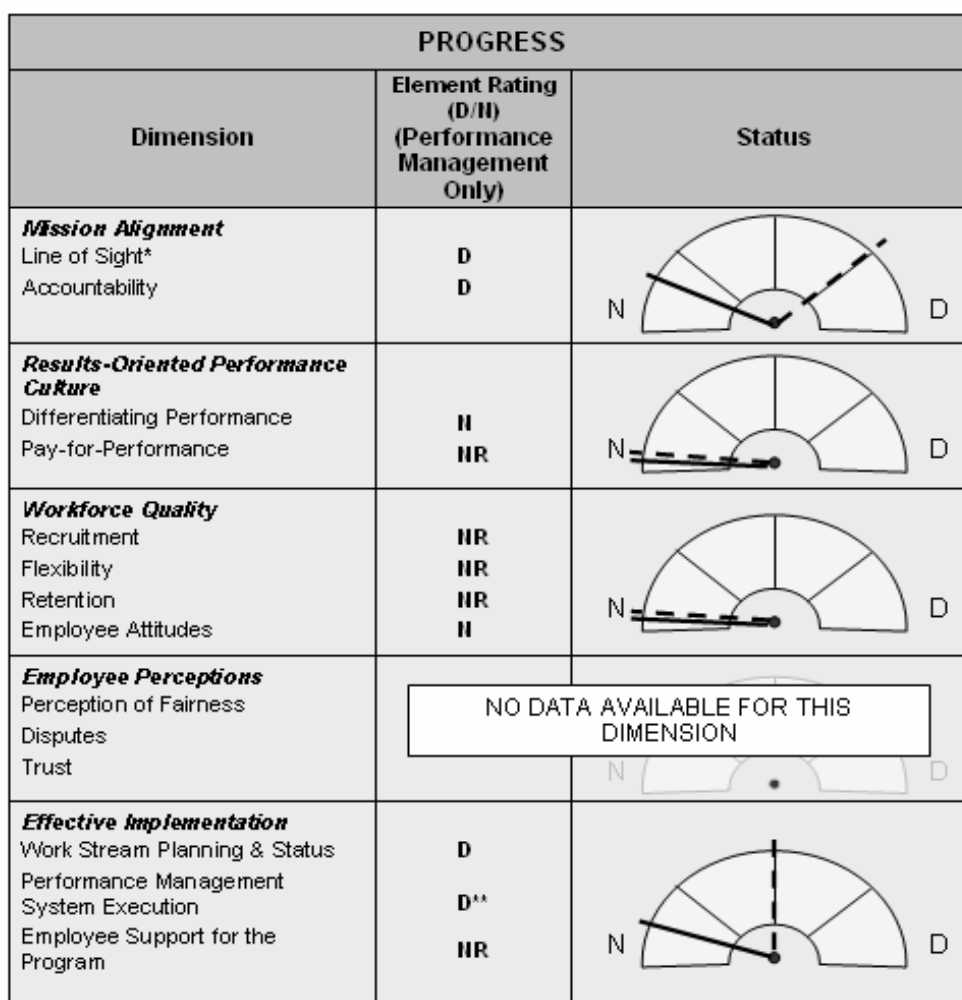
ที่มา : United State Office of Personnel Management, 2007

- โดย N หมายถึง ยังไม่ได้เตรียมความพร้อม
D หมายถึง ได้มีการเตรียมการสาธิตแล้ว
NR หมายถึง ไม่มีข้อมูล
เส้นประ หมายถึง การประเมินการบริหารผลการปฏิบัติงาน
เส้นทึบ หมายถึง การประเมินระบบ APS

ทั้งนี้ในช่วงการเตรียมความพร้อมแสดงให้เห็น

- การสถิติในขั้นแรก DHS ได้รับความสนใจจากผู้นำอาวุโสอยู่ในระดับสูง
- ทุกแผนกมีความรับผิดชอบในการจัดตั้งอยู่ในระดับที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาการดำเนินงาน ระดับความผูกพันของผู้นำอาวุโสในสำนักงานใหญ่ของ DHS ลดลง
- มีทรัพยากรที่เพียงพอและสามารถจัดสรรได้
- เว็บไซต์การบริหารผลการปฏิบัติงานของ DHS ง่ายต่อการทำความเข้าใจและให้ข้อมูลที่แน่นในเรื่องนโยบายและการแนะนำกระบวนการ ข้อมูลการฝึกอบรม และข้อมูล E - tool
- DHS ได้มีการระบุถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและมีการหาข้อมูลป้อนกลับ (Feedback) ของข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อย่างต่อเนื่องผ่านทางเครื่องมือต่างๆ เช่น เว็บไซต์และการทำ Focus group
- เนื่องจากเป็นระบบ Scaled back จึงมีการหาข้อมูลป้อนกลับเพิ่มและยากที่จะเห็นความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลป้อนกลับของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและโปรแกรมที่เปลี่ยน
- DHS ได้เสนอหลักฐานแสดงถึงกลยุทธ์ในการฝึกอบรม รวมทั้งการมีส่วนร่วมของพนักงานในห้องฝึกอบรม
- DHS ให้แผนในการนำไปใช้สำหรับระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขั้นตอนงาน HR และการพัฒนาระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน

สำหรับผลการประเมินในช่วงการดำเนินการต่อไปสามารถแสดงได้ดังภาพที่ 2.10



ภาพที่ 2.10 Alternative Personnel System (APS) Assessment: DHS Progress Component

จากภาพแสดงให้เห็น

- องค์การมีการตั้งเป้าหมายของพนักงานที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์กร
- DHS ไม่มีหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการทบทวนและตรวจความถูกต้องและความเที่ยงตรงในระดับผลการปฏิบัติงานของหัวหน้าระดับ 2
- ข้อมูลจากผลการสำรวจของรัฐบาล แสดงให้เห็นถึงระดับความผูกพันของพนักงานที่มีต่อองค์กรลดลงตั้งแต่ระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานได้ถูกนำมาใช้
- DHS ได้พบว่าจากกำหนดเวลา (Milestones) ในการจัดทำโครงการสำหรับสำนักงานใหญ่ และในกระบวนการนำพนักงานเข้าสู่ระบบใหม่ สรุปได้ว่า มีหลักฐานยืนยันถึงเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นสำเร็จตรงเวลา แต่มีหลักฐานไม่เพียงพอที่จะยืนยันว่าแผนผลการปฏิบัติงานภายใต้การประเมินผลนี้เสร็จทันเวลา

สรุปผลการประเมินและขั้นตอนต่อไป

- DHS มีการวางแผนในการนำ APS มาใช้ในระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- DHS ควรมีการนำระบบ APS มาใช้กับงานที่เหลือ
- DHS ควรมีการจัดทำแผนเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการนำระบบมาใช้

ความคืบหน้าในการดำเนินการหลังจากการประเมินผล

ในช่วงเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2008 OPM ได้มีการรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการ APS ในหน่วยงานราชการต่างๆ พบว่า DHS ยังคงดำเนินการโครงการอย่างต่อเนื่อง โดยได้กำหนดโครงสร้างกลุ่มอาชีพบนฐาน General schedule ทั้งระบบโครงสร้างกลุ่มอาชีพและการจ่ายแบบ Broadbanding อยู่ในช่วงการพัฒนาระบบค่าตอบแทนและโครงสร้างตำแหน่ง โดยยังไม่มีกำหนดการนำระบบค่าตอบแทนใหม่มาใช้งาน (Alternative Personnel System in the Federal Government, 2007)

จากการศึกษากระบวนการดำเนินการ APS ของ DHS สรุปได้ว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 – 2008 OPM และ DHS ได้มีการร่วมมือกันดำเนินการโครงการดังกล่าว โดยการสร้างทีมงานดำเนินงานที่มีความเชี่ยวชาญทั้งในการด้านทรัพยากรบุคคลและความเชี่ยวชาญในงานของ DHS ใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากแหล่งต่างๆ อย่างรอบด้านทั้งภายในภาครัฐและเอกชน โดยตระหนักถึงการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ตอบสนองภารกิจขององค์กร ข้าราชการทุกระดับเชื่อใจว่าระบบมีความยุติธรรม โปร่งใส มีค่าตอบแทนที่สามารถแข่งขันกับตลาดได้บนฐานผลการปฏิบัติงานและสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงาน มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่สามารถให้ความยุติธรรมและง่ายต่อการรับข้อร้องเรียนของข้าราชการ สร้างการมีส่วนร่วมและมีการสื่อสารสร้างความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสำคัญ โดยในการดำเนินการโครงการได้ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามความพร้อมของระบบ จะเห็นได้ว่า ได้นำระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน ไปประยุกต์ใช้ก่อน ในขณะที่มีการเตรียมความพร้อมของระบบอื่นๆ และพัฒนาระบบต่างๆ ให้เหมาะสมกับ DHS ทั้งนี้ได้มีการติดตามประเมินผลการดำเนินโครงการเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง

2) การบริหารงานบุคคลของกระทรวงกลาโหม (Department of Defense)

ความเป็นมา

กระทรวงกลาโหมเป็นองค์กรที่เก่าแก่และมีขนาดใหญ่ที่สุดในอเมริกา (โดยมีโครงสร้างกระทรวงตามภาพที่ 2.11) โดยมีอำนาจหน้าที่ภารกิจที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ 3 ข้อหลัก คือ

- (1) ส่งเสริมและปกป้องประเทศจากบรรดาศัตรู ผู้รุกรานทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ
- (2) สร้างความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ประเทศรวมถึงอาณาเขตดินแดนของสหพันธรัฐด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของกำลังทหารที่มีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์
- (3) ส่งเสริมและสร้างความก้าวหน้าให้แก่นโยบายของประเทศและผลประโยชน์ของสหพันธรัฐ

ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของกระทรวงกลาโหม (Department of Defense: DOD) เป็นหนึ่งในโครงการทดลองแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐรูปแบบใหม่ของสำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management: OPM) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะนำผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการดังกล่าวมาปรับปรุงพัฒนาการจัดการทรัพยากรบุคคลของสหพันธรัฐต่อไป

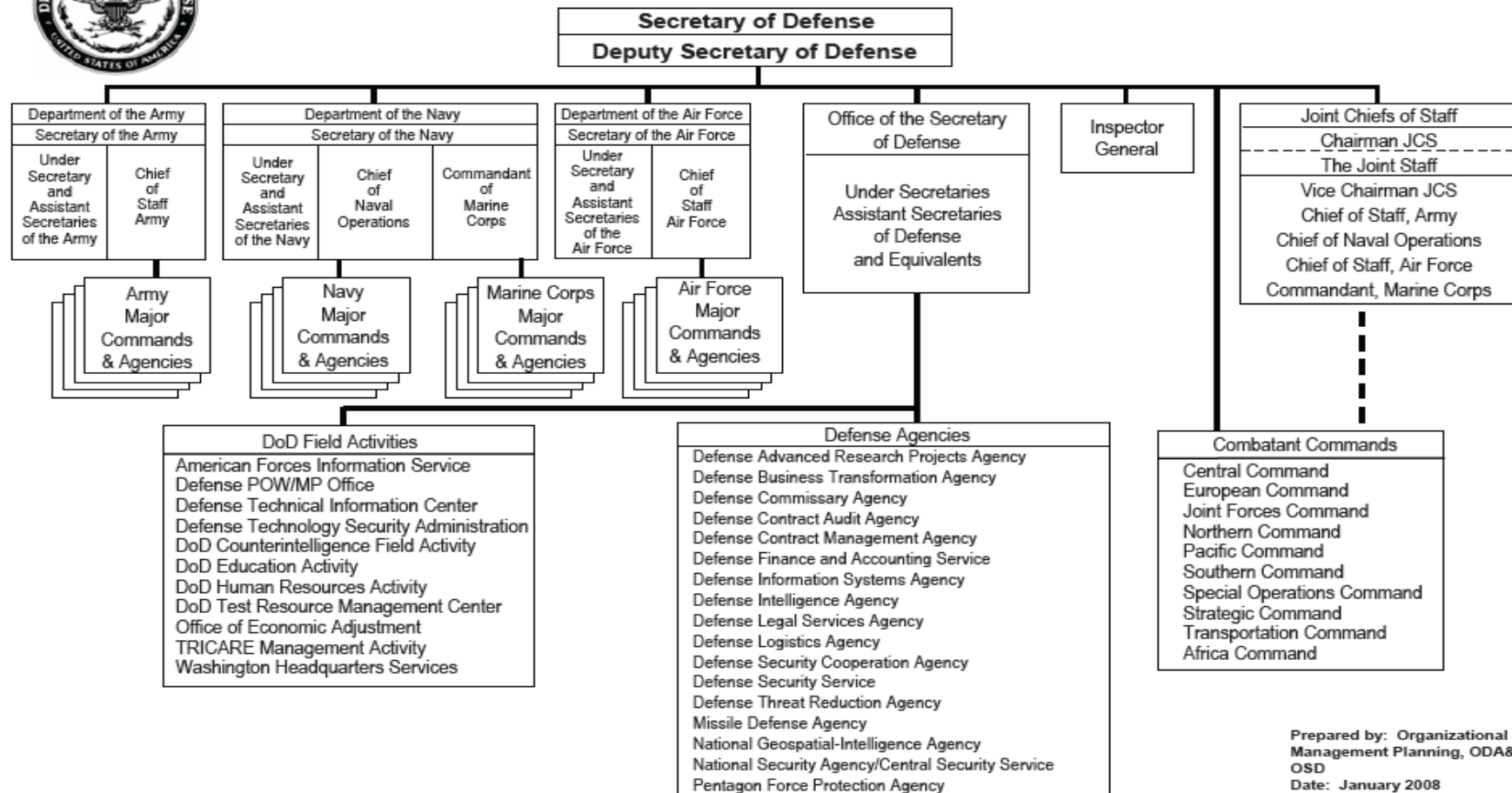
ในช่วงเริ่มต้นการดำเนินการในปี ค.ศ.1999 นั้น OPM ได้เริ่มโครงการที่ Science and Technology (S&T) Reinvention Laboratories โดยเริ่มนำร่องที่ศูนย์วิจัยของกองทัพสหรัฐอเมริกา 3 แห่งได้แก่ ศูนย์วิจัยและพัฒนาวิศวกรรมทางการทหาร (ERDC) ศูนย์พัฒนาวิจัยทางด้านวิศวกรรมชีปนาอวกาศทางการทหาร (MRDEC) ศูนย์พัฒนาวิจัยทางด้านวิศวกรรมชีปนาอวกาศทางการทหารศูนย์พัฒนาวิจัยวิศวกรรมการบินทางการทหาร (AVRDEC) (Federal Register, 1999)

สำหรับข้าราชการใน DOD นั้นค่อนข้างมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากข้าราชการในกระทรวงอื่น ๆ ทั่วไป เนื่องจากภาระหน้าที่ของข้าราชการของ DOD จะต้องสนับสนุนกิจกรรมทางการทหารของอเมริกาที่เกิดขึ้นทั่วโลกตลอดเวลา และแน่นอนว่าบรรดาข้าราชการเหล่านี้ต่างต้องเผชิญกับการคุกคาม ภารกิจเทคโนโลยีและกลยุทธ์ใหม่ๆ ทางทหารที่เปลี่ยนโฉมหน้าแทบทุกวัน ตลอดจนถึงต้องสนับสนุนและปกป้องสิทธิผลประโยชน์ของชาติ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ข้าราชการของ DOD ต้องปรับเปลี่ยนการทำงานตามสถานการณ์ ทุกขณะท่ามกลางความเครียดและความกดดันรอบด้าน และยังต้องมีความสามารถในการบูรณาการ การปรับตัวและความรับผิดชอบต่อทีมอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้สภาคองเกรสจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สามารถรองรับกับความท้าทายทางด้านความมั่นคงปลอดภัยของอเมริกาในทศวรรษที่ 21 ดังนั้นตามพระราชบัญญัติ National Defense Authorization Act ปี ค.ศ. 2004 จึงได้มอบอำนาจให้แก่เลขาธิการของกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการของสำนักงานบริหารงานบุคคลร่วมกันสรรค์สร้างระบบงานบุคคลที่ทันสมัย และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต่อมา OPM และ DOD ได้ร่วมกันสร้างระบบการจัดการทรัพยากรบุคคลขึ้นใหม่เรียกว่า ระบบทรัพยากรบุคคลเพื่อความปลอดภัยแห่งชาติ (National Security Personal System: NSPS) โดยระบบใหม่นี้จะครอบคลุมการจ่ายค่าตอบแทนพื้นฐาน การดูแลบุคลากร การจำแนกตำแหน่ง การบริหารผลการปฏิบัติงาน แรงงานสัมพันธ์รวมถึงการปกป้องพิทักษ์ข้าราชการในประเด็นต่างๆ ซึ่งระบบ NSPS นับเป็นปรากฏการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลของ DOD (Federal Register, 2005)



Department of Defense



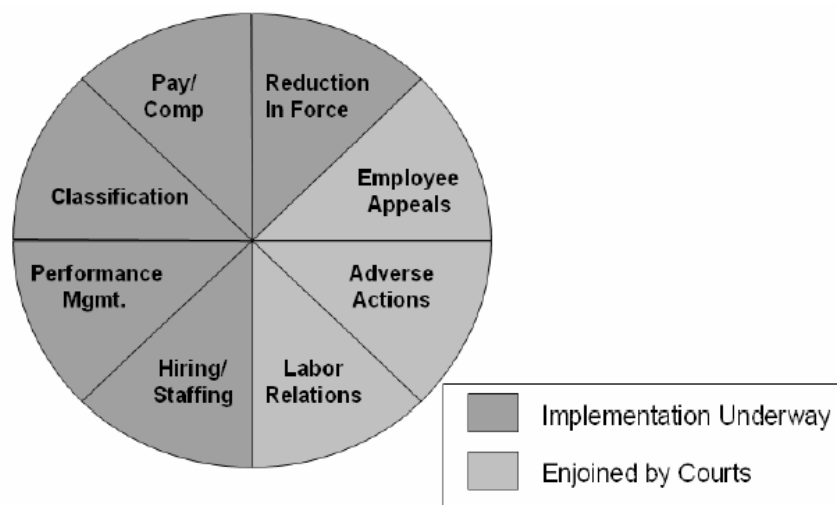
Prepared by: Organizational & Management Planning, ODA&M, OSD
Date: January 2008

ภาพที่ 2.11 โครงสร้างของกระทรวงกลาโหม สหรัฐอเมริกา

ระบบทรัพยากรบุคคลเพื่อความปลอดภัยแห่งชาติ (National Security Personal System: NSPS)

ในระยะเริ่มแรก DOD ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง PEO (Program Executive Officer) เข้ามาออกแบบและพัฒนา NSPS ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวได้แยกภารกิจออกมาจากหน่วยงานทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลต่างหาก ด้วยเหตุที่ DOD มีประสบการณ์มาอย่างโชกโชนในการดำเนินการระบบทรัพยากรบุคคลทางเลือก (Alternative Personnel System : APS) จึงได้อนุญาตให้หน่วยงานต่างๆ ของกระทรวงสามารถนำบทเรียนต่างๆ ที่ได้จากโครงการเข้ามาช่วยพัฒนา NSPS อีกทางหนึ่งโดยเฉพาะประสบการณ์การพัฒนากระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของกระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิ (Homeland Security Department: DHS) และในขณะเดียวกัน DOD ก็ยังได้สรรหาผู้บริหารระดับสูงและผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของ DOD ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยดำเนินการพัฒนาระบบ NSPS อีกด้วย

แม้ว่าการสร้างระบบ NSPS ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรเป็นจำนวนมากกว่า 40 กลุ่มด้วยกัน แต่กระนั้นทั้ง DOD และ OPM ก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆ ทางกฎหมาย อันเนื่องมาจากส่วนหนึ่งของกฎข้อบังคับในระบบ NSPS ต้องผูกโยงเข้ากับการทำงานของ D.C. District Court ทั้งเรื่องการปฏิบัติงานที่เสี่ยงต่ออันตราย และการอุทธรณ์ของข้าราชการและแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้ปัจจัยอีกข้อหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของ NSPS ก็คือความต้องการของเพนตากอนที่ต้องการเร่งรัดให้ซึ่งการปฏิบัติการภายในอย่างมีประสิทธิภาพและในขณะเดียวกันก็ต้องสามารถตอบสนองต่อภารกิจต่างๆ อีกด้วย (United States Office of Personnel Management, 2007)



ภาพที่ 2.12 การพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลทางเลือกของ DOD
ที่มา United States Office of Personnel Management, 2007

2.3 การปฏิรูประบบราชการและระบบข้าราชการในนิวซีแลนด์

ระบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์นั้น ถือได้ว่าเป็นระบบที่ดีระบบหนึ่ง ซึ่งได้ถูกนำมาเป็นตัวอย่างในการบริหารจัดการของหลายประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องของการปฏิรูประบบราชการ แต่ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในเบื้องต้นเกี่ยวกับประเทศนิวซีแลนด์ จึงต้องทำความเข้าใจภาพรวมของประเทศนิวซีแลนด์ก่อน ทั้งในด้านลักษณะภูมิประเทศ สังคม การศึกษา เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ

การเมืองการปกครองของประเทศนิวซีแลนด์ว่ามีลักษณะอย่างไร และส่งผลอย่างไรต่อระบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สภาพโดยทั่วไป

ประเทศนิวซีแลนด์มีลักษณะเป็นเกาะ ประกอบด้วยเกาะใหญ่ 2 เกาะ คือ เกาะเหนือและเกาะใต้ ซึ่งตั้งอยู่ในมหาสมุทรแปซิฟิกด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ มีพื้นที่ 270,543 ตารางกิโลเมตร มีเมืองหลวง คือ กรุงเวลลิงตัน (Wellington) ตั้งอยู่ทางใต้ของเกาะเหนือ ส่วนเมืองที่ใหญ่ที่สุดและเป็นท่าเรือหลัก คือ เมืองโอคแลนด์ (Auckland) ภาษาราชการที่ใช้ คือ ภาษาอังกฤษและภาษาเมารี สภาพภูมิอากาศของประเทศนิวซีแลนด์ประกอบด้วย 4 ฤดูกาล ได้แก่ ฤดูร้อน (ธันวาคม – กุมภาพันธ์) ฤดูใบไม้ร่วง (มีนาคม – พฤษภาคม) ฤดูหนาว (มิถุนายน – สิงหาคม) ฤดูใบไม้ผลิ (กันยายน – พฤศจิกายน) (ศูนย์การศึกษาเอเปค, ม.ป.ป.) จำนวนประชากรของประเทศนิวซีแลนด์ จากการสำรวจสำมะโนครัวเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2550 มีประชากรทั้งสิ้น 4,230,500 คน เป็นชาย 2,071,900 คน เป็นหญิง 2,158,700 คน และคาดว่าในปี พ.ศ. 2560 จะมีประชากร 4,626,100 คน (New Zealand's official statistics Agency, 2008) ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นชาวยุโรปร้อยละ 68 เผ่าเมารีร้อยละ 15 ชาวนิวซีแลนด์ร้อยละ 11 ชาวเอเชียร้อยละ 9.2 ชาวเกาะแปซิฟิกร้อยละ 7 และอื่นๆ ร้อยละ 1 ด้านศาสนานั้นประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ สำหรับศาสนาอื่น ได้แก่ ศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม ศาสนาฮินดู

สภาพสังคม

เนื่องด้วยประเทศนิวซีแลนด์มีสภาพสังคมและเสถียรภาพทางการเมืองอยู่ในระดับสูงและมีระบบสวัสดิการสังคมที่ทันสมัย จึงทำให้การเข้าถึงบริการสุขภาพเป็นไปได้อย่างทั่วถึงทุกครัวเรือน บริการทางสังคมหลักนั้นจัดโดยรัฐบาลทั้งระบบสุขภาพและการศึกษา ซึ่งประเทศนิวซีแลนด์จัดได้ว่าเป็นผู้นำระดับโลกด้านสวัสดิการสังคม สิทธิสตรี การดูแลผู้สูงอายุ สวัสดิการเด็ก เงื่อนไขการทำงานที่ดี ค่ารักษาพยาบาล เงินสงเคราะห์คนว่างงาน คนที่เป็นหม้าย พ่อแม่คนเดียว คนพิการ คนป่วย ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำและปานกลาง ฯลฯ NGO มีบทบาทมากในการจัดสวัสดิการสังคม และได้รับการสนับสนุนจากรัฐสูง ตัวอย่างเช่น งบประมาณร้อยละ 50 ของกระทรวงสาธารณสุข จะจัดสรรให้ NGO ไปดำเนินการในลักษณะของการทำสัญญาหรือบนฐานของประเด็นปัญหา (Contracted, Issue based) ให้ดูแลเรื่องนโยบาย และการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุ (เพราะรัฐบาลกลางกำหนดจุดยืนของตนเองว่า จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย และขึ้นทิศทางเท่านั้น จะไม่พยายามสวมบทบาทเป็นผู้ให้บริการโดยตรงมากนัก) นอกจากนี้ NGO ยังดูแลเรื่องพิทักษ์ปกป้องสิทธิมนุษยชนของประชาชนอีกด้วย (อัญมณี บุรณกานนท์, ม.ป.ป.)

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเรื่องสวัสดิการและความเป็นอยู่ของประชาชนนิวซีแลนด์ คือ กระทรวงการพัฒนาสังคม (Ministry of Social Development) กระทรวงการพัฒนาสังคมนิวซีแลนด์ใช้แนวคิดการทำงานที่เน้นการพัฒนาสังคม (Social development approach) เป็นฐานคิดในการดำเนินงาน แนวคิดดังกล่าวเน้นการทำ ความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมที่ประชาชน และชุมชนกำลังเผชิญหน้าอยู่ การพัฒนาสังคมในที่นี้คือการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การกระทำจริง เพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ระยะยาวแก่ประชาชน พร้อมๆ กับการใช้มาตรการระยะสั้นเพื่อตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของ

ประชาชนในปัจจุบัน การให้บริการทางสังคมกับชาวนิวซีแลนด์นั้น เน้นในลักษณะของภาพรวมทั้งชีวิต (whole-of-life) คือ มีเป้าหมายในการพัฒนาแต่ละขั้นของชีวิตของชาวนิวซีแลนด์ ตั้งแต่เด็ก คนหนุ่มสาว คนทำงาน คนสูงอายุ รวมไปถึงทั้งระดับครอบครัว ชุมชน และสังคมด้วย (Ministry of Social Development, 2007)

ด้านการศึกษา

ประเทศนิวซีแลนด์จัดได้ว่าเป็นต้นแบบของการปฏิรูปการศึกษา อันเนื่องมาจากปัญหา ในช่วงปี ค.ศ. 1987 - 1997 ที่ไม่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราการว่างงานสูง ไม่มีแรงงานที่มีทักษะ มีหนี้ต่างประเทศสูง มีประเทศคู่ค้าเพียงไม่กี่ประเทศ ปัญหาเหล่านี้ทำให้นิวซีแลนด์ได้ดำเนินการปฏิรูป กำหนดบทบาทรัฐบาลใหม่ คือ ให้มีบทบาทน้อยที่สุด และให้ระบบราชการมีบทบาทน้อยที่สุดเช่นกัน โดยทั้งนี้เห็นว่าการศึกษาคือยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการเชื่อมเป้าหมายของรัฐบาลสองประการ คือ ให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจ และมีความสมานฉันท์ในสังคม ระบบการศึกษาที่ยืดหยุ่นและตอบสนองได้ดีจะช่วยผลิตคนที่มีทักษะและความชำนาญ มีเจตคติและความรู้ที่ประเทศนิวซีแลนด์ต้องการ ดังนั้นการปฏิรูปการศึกษาจึงเน้นที่การกระจายอำนาจ โดยที่นำการปกครองและการรับผิดชอบด้านการบริหารสถานการศึกษาต่างๆ ออกจากการควบคุมจากส่วนกลาง ให้มาอยู่ในการควบคุมของชุมชน มีวัตถุประสงค์หลักที่จะกระจายอำนาจลงไปถึงระดับโรงเรียน โดยที่รัฐมีหน้าที่ให้เงินสนับสนุนแต่ให้จัดการบริหารกันเอง การปฏิรูปการบริหารการศึกษาและงบประมาณนี้ใช้ตั้งแต่ระดับก่อนวัยเรียนจนถึงระดับอุดมศึกษา มีการตั้งเป้าหมายไว้สำหรับผู้ที่มีความต้องการพิเศษ และมีทางเลือกให้ทุกคนสามารถเลือกได้ว่าจะศึกษาที่ไหนและอย่างไรได้ตลอดชีวิต วัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการศึกษานั้น เพื่อปรับปรุงการบริหารการศึกษาให้มีความคล่องตัว ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและชุมชน เพื่อเตรียมการรองรับการนำประเทศเข้าสู่สังคมโลก ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ภัทรนันท์ พัฒิยะ, ม.ป.ป.)

การจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์ แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ การจัดการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกระบบโรงเรียน การศึกษาภาคบังคับ 12 ปี ตั้งแต่อายุ 5 - 16 ปี การเลื่อนชั้นเป็นไปตามเกณฑ์อายุ ไม่ใช้การสอบเป็นเกณฑ์เลื่อนชั้น ระดับการศึกษาแบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา การจัดการศึกษาของนิวซีแลนด์เป็นการศึกษาแบบให้เปล่า ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงระดับมหาวิทยาลัย โดยหลังการปฏิรูปการศึกษาประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญต่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ทั้งในรูปของการเป็นคณะกรรมการบริหารโรงเรียน การวางแผนการพัฒนาหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน การติดตามและประเมินผลการจัดการศึกษา การประเมินผลการเรียน การใช้ทรัพยากรและการลงทุนทางการศึกษา เนื่องด้วยประเทศนิวซีแลนด์ได้เห็นความสำคัญของการศึกษาว่า จะเป็นเครื่องมือในการนำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมจึงได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการศึกษาทุกระดับอย่างมากใน รวมทั้งการที่มุ่งเน้นให้การศึกษามีความเชื่อมโยงกับการเรียนรู้ของบุคคลการทำงานในอนาคต (พิณสุดา สิริรังศรี, ม.ป.ป.)

ด้านเศรษฐกิจ

ในด้านเศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์นั้น เศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์เป็นระบบเศรษฐกิจแบบผสมผสานและมีการเปิดตลาดการค้าเสรี รายได้หลักของประเทศมาจากอุตสาหกรรมบริการ (Service

industries) มีการส่งออกสินค้าและบริการ 1 ใน 3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) โดยสินค้าที่ส่งออกมากที่สุด ได้แก่ นม เนย และเนยแข็ง ตลาดหลักที่ส่งออก คือ ประเทศ ออสเตรเลีย อังกฤษ และญี่ปุ่น ส่วนสินค้าที่นำเข้ามากที่สุด คือ น้ำมัน เครื่องจักรและเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ ล้อรถและอุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งเป็นสามในสี่ส่วนของการนำเข้าทั้งหมด (New Zealand's official statistics Agency, 2008) นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลปัจจุบัน คือ ทบทุนและปฏิรูปภาคธุรกิจ ทบทุนกฎระเบียบต่างๆ ที่ควบคุมธุรกิจ ออกกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบ Internet broadband ให้เร็วขึ้นและราคาถูกลง เพิ่มเงินทุนสำหรับการดำเนินงานด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัย ทบทุนโครงการเงินช่วยเหลือธุรกิจ เพื่อเพิ่มการแข่งขัน โดยเฉพาะการส่งออก พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ไฟฟ้า ถนน ท่าเรือ ท่าอากาศยานนานาชาติโอ๊คแลนด์ ปฏิบัติตามพันธกรณีตามพิธีสารเกียวโต และการรักษาสีงแวดล้อม และเปิดตลาดให้แก่สินค้านิวซีแลนด์ (ศูนย์การศึกษาเอเปค, ม.ป.ป.) ประเทศนิวซีแลนด์ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยได้ตั้งไว้เป็นหนึ่งในเป้าหมายของการทำงานของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน โดยเน้นการปฏิรูปเศรษฐกิจให้เจริญเติบโตและสามารถแข่งขันในระดับสากลด้วยแรงงานที่มีทักษะสูง

ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการวิจัย เทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ เนื่องด้วยเห็นว่าวิทยาศาสตร์มีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของนิวซีแลนด์ กระทรวงการวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงมีหน้าที่ในการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมในการวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้สามารถเอื้อประโยชน์ให้กับประเทศนิวซีแลนด์และชาวนิวซีแลนด์ทั้งหมด เน้นให้มีการคิดวิจัยสิ่งใหม่ ๆ อยู่เสมอ (Ministry of Research, Science and Technology, 2007, June 2007)

ทั้งนี้รัฐบาลนิวซีแลนด์และกระทรวงการวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงได้มีการกำหนดกลยุทธ์ของกระทรวงไว้ 5 ประการ ดังนี้ ประการแรก การทำให้วาระเรื่องวิทยาศาสตร์เป็นเรื่องเร่งด่วน ด้วยการกำหนดให้มีแผนที่ทางเดิน (Roadmaps) เพื่อเป็นแนวทางให้กับวิทยาศาสตร์ของนิวซีแลนด์ กิจกรรมงานวิจัยและการเตรียมสภาพแวดล้อมและทิศทางขั้นสูงสำหรับสาขาวิทยาศาสตร์ เน้นให้มีการตัดสินใจบนพื้นฐานของการวิจัย ประการที่สอง การปลูกฝังวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในชีวิตของชาวนิวซีแลนด์ ต้องการให้ชาวนิวซีแลนด์ตระหนักว่าวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นส่วนสำคัญของเอกลักษณ์ชาติและเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ประเทศที่ยิ่งใหญ่เพื่อการอยู่อาศัย ในการทำสิ่งนี้นั้นนิวซีแลนด์จึงต้องการยกย่องและให้คุณค่ากับความคิดและสินค้าที่มาจากวิทยาศาสตร์และงานวิจัยเทคโนโลยีและแสดงให้เห็นว่าช่วยพัฒนาชีวิตของชาวนิวซีแลนด์ได้ เน้นให้โรงเรียนสถานศึกษาสร้างสรรคงานวิจัย ประการที่สาม การพัฒนาความสำเร็จของธุรกิจด้วยการวิจัยและพัฒนา ธุรกิจของนิวซีแลนด์ต้องเพิ่มระดับของนวัตกรรมและเสนอจุดของความแตกต่าง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจึงเป็นศูนย์กลางของความสำเร็จนี้มีการให้ทุนวิจัยกับสถาบันหรือหน่วยงานที่เน้นการจัดกิจกรรมการวิจัยและการพัฒนา การพัฒนาความร่วมมือและความคิดที่มาจากมหาวิทยาลัยและสถาบันงานวิจัยเพื่อให้ธุรกิจนั้นสร้างความแตกต่างในด้านนวัตกรรม ประการสุดท้าย ระบบวิทยาศาสตร์ระดับโลกสำหรับประเทศนิวซีแลนด์ เป็นการประสาน 3 องค์ประกอบให้ไปในแนวทางเดียวกัน คือ หนึ่ง การจัดหาทุนอย่างพอเพียง องค์การวิจัยภาคเอกชนและสาธารณะนั้นสร้างและใช้ประโยชน์จากความสามารถเพื่อความสำเร็จของนิวซีแลนด์ร่วมกัน สอง การมีทรัพยากรที่ดี ได้แก่ การมีบุคคลที่มีความสามารถพิเศษและมีความคิดสร้างสรรค์ ประกอบด้วยทักษะความเชี่ยวชาญ การมีโครงสร้างพื้นฐานและอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงานวิจัยและการพัฒนา

เทคโนโลยี และสาม การปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจังของรัฐบาล การมีเอกลักษณ์และกระบวนการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การจัดสรรและการควบคุมการเงินเพื่อวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในระดับโลกนั้น ต้องการการสนับสนุนอย่างมากด้านข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีการสื่อสารและเครื่องมือที่ชำนาญ ในขณะที่เดียวกันนั้นก็ต้องมีโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย กระบวนการวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จำเป็นต้องสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อปฏิรูปเปลี่ยนแปลงชีวิตของชาวนิวซีแลนด์ให้ดีขึ้น (Ministry of Research, Science and Technology, ม.ป.ป.)

ด้านการเมืองการปกครอง

นิวซีแลนด์มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ประมุขแห่งรัฐ คือ สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 และมีตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คนปัจจุบันคือ อานันท์ สัตยานันท์ (Anand Satyanand) ซึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการคนใหม่ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2549 ผู้สำเร็จราชการฯ ได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ทำหน้าที่ด้านพิธีการในการเปิดและปิดสมัยประชุมรัฐสภา มีตำแหน่งวาระ 5 ปี นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน คือ นาง Helen Clark รัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์เป็นแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ ไม่มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งที่บัญญัติถึงระบบการเมืองการปกครอง แต่จะมีกฎหมายอื่นๆ หลายฉบับมาประกอบกัน เช่น Constitution Act 1986 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ได้รวบรวมเอาหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กระจัดกระจายอยู่มาบัญญัติไว้ด้วยกัน และพระราชบัญญัติเลือกตั้ง เป็นต้น แต่พระราชบัญญัติเหล่านี้ไม่มีบทบัญญัติที่ว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดที่ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับมิได้ นอกจากนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญของนิวซีแลนด์ยังรวมเอากฎหมายของอังกฤษบางฉบับที่บังคับใช้ในนิวซีแลนด์ด้วย เช่น Act of Settlement 1701 ซึ่งเกี่ยวกับการสืบราชสันตติวงศ์ของกษัตริย์อังกฤษ คำพิพากษาของศาลในคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 24 คน ทำหน้าที่รายงานและให้คำปรึกษาแก่ผู้สำเร็จราชการฯ ด้านนโยบายสำคัญๆ สมาชิกคณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีบริหารงานผ่านคณะกรรมการ ส่วนกระบวนการกำหนดนโยบายสำคัญภายในคณะรัฐมนตรีกระทำโดยการหารืออย่างไม่เป็นทางการและอย่างมีชั้นความลับ เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไปด้วยฉันทามติ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีนั้นรับผิดชอบร่วมกันและควรต้องมีทำที่อันเป็นเอกภาพ เพื่อจะได้เป็นฐานสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภานิวซีแลนด์เป็นแบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 120 คน โดยจะมีการเลือกตั้งทุก 3 ปี (เลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด 17 กันยายน พ.ศ. 2548) ประชาชนทุกคนที่มีอายุครบ 18 ปี มีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สำหรับชาวเมารีนัน ได้มีการจัดสรรที่นั่งในสภาฯ ให้ผู้แทนชาวเมารีจำนวน 7 ที่นั่ง ฝ่ายตุลาการ สถาบันตุลาการประกอบด้วยศาลที่สำคัญ 3 ศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา นอกจากนั้น มีศาลอื่นๆ อีก เช่น ศาลคดีเด็กและเยาวชน พิจารณาคดีเกี่ยวกับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 17 ปี ศาลอนุญาโตตุลาการ และศาลที่ดินของชาวเมารี เป็นต้น ศาลทุกศาลในนิวซีแลนด์มีอำนาจตัดสินทั้งคดีแพ่ง และคดีอาญา อำนาจทางตุลาการเป็นอำนาจอิสระ (ศูนย์การศึกษาเอเปค, ม.ป.ป.)

จากภาพรวมข้อมูลของประเทศนิวซีแลนด์ทำให้เห็นว่า ประเทศนิวซีแลนด์นั้นเป็นประเทศขนาดเล็กมีจำนวนประชากรไม่มากนัก ในส่วนนโยบายการบริหารประเทศนั้นเน้นการพัฒนาในทุกๆ ด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้เพื่อต้องการสร้างการพัฒนาที่ยั่งยืนให้กับประเทศนิวซีแลนด์ โดยผลลัพธ์ของการพัฒนาต่างๆ นั้นก็เพื่อประโยชน์ของชาวนิวซีแลนด์โดยตรง โดยจะเห็นได้ว่าทิศทางและนโยบายในการพัฒนาในแต่ละด้านนั้นมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน นั่นก็คือการมองเป็นภาพรวมว่าทุกเรื่องมีความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน อย่างเช่น การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนั้นเป็นการมองทั้งในระดับมหภาคว่าต้องให้เกิดเป็นวาระแห่งชาติ และยังมีมุ่งเน้นให้มีความเชื่อมโยงกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนชาวนิวซีแลนด์ พร้อมนี้ก็เชื่อมเข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย โดยการใช้การวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นเครื่องมือนำความสำเร็จมาให้ ทั้งนี้ความต้องการที่จะพัฒนาให้ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่น่าอยู่อาศัยและพัฒนาให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีในทุกขั้นตอนของชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเด็ก วัยรุ่น คนทำงาน ผู้สูงอายุ ครอบครัวและชุมชน ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและบริหารจัดการนั้นก็คือ ระบบราชการ ผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและนโยบาย รวมทั้งเป็นผู้เอื้ออำนวยความสะดวกและสนับสนุนด้านเครื่องมือ ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้การพัฒนานั้นเกิดขึ้นและบรรลุผลได้ ดังนั้นแล้วบทบาทและหน้าที่ของระบบราชการและข้าราชการของประเทศนิวซีแลนด์จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เหมาะสมกับเป้าหมายและนโยบายในการบริหารประเทศ ระบบราชการจึงเน้นการกระจายอำนาจเพื่อให้ชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน ทำกิจกรรม เน้นการทำงานที่มีประสิทธิภาพที่มากขึ้น ราชการต้องลดบทบาทตนเองในการให้บริการลงและให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการด้วย

2.3.1 ระบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ก่อนการปฏิรูป

ระบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์นั้นแต่ก่อนเป็นไปในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง คือ ไม่ว่าจะเป็นงานด้านใดส่วนกลางก็จะนำมาบริหารจัดการด้วยตนเอง ตัวอย่างเช่น การทำงานของกระทรวงนั้น กระทรวงจะทำธุรกิจค้าขายไปด้วย จึงทำให้งานเชิงพาณิชย์รวมอยู่กับการบริหารราชการ นั่นคือการใช้ระบบบริหารเดียวกัน จนมีผลทำให้กระทรวงไม่ประสบความสำเร็จในทางการค้าและยังทำให้ระบบบริหารภายในกระทรวงสับสน จากการรวมศูนย์การบริหารจัดการทำให้พบกับปัญหาในการดำเนินงานของรัฐ ผ่นวกกับการเปลี่ยนแปลงและปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของประเทศจึงทำให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ (สำนักงาน ก.พ., 2544)

ก่อนการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลได้มีการปฏิรูปการเงินการคลัง ด้วยการที่เมื่อรัฐบาลใหม่ได้รับเลือกตั้งใน ค.ศ. 1984 ประชาชนนิวซีแลนด์กำลังประสบกับปัญหาการดำรงชีวิตอย่างหนัก การว่างงานอยู่ในระดับสูงมาก อัตราแลกเปลี่ยนที่รัฐควบคุมไว้เป็นเวลานานมีมูลค่าสูงกว่าความเป็นจริง ทำให้เกิดการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนดังกล่าวและทำให้กระแสเงินไหลออกนอกประเทศมาก จึงเกิดปัญหาสภาพคล่องและประเทศใกล้สู่สภาวะล้มละลาย ดังนั้น ภาระหนักหน่วงของรัฐบาลในช่วงนั้นจึงต้องเน้นที่การปฏิรูปการเงินการคลังอย่างเร่งด่วนและจริงจัง ทั้งนี้ แนวทางที่รัฐบาลใช้คือ การใช้นโยบายเปิดเสรีทางระบบเศรษฐกิจเกือบทุกด้าน รวมทั้งได้เร่งรัดดำเนินการปฏิรูปด้านต่างๆ ได้แก่

- การลดค่าเงิน ปลดปล่อยให้อัตราแลกเปลี่ยนลอยตัว และยกเลิกการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยนทั้งหมด

- เก็บภาษีการค้าและบริโภค (Good and Service Tax หรือ GST) ในอัตราร้อยละ 10 และต่อมาเพิ่มเป็นร้อยละ 12.5 ภาษีชนิดนี้ต่างกับภาษีมูลค่าเพิ่มตรงที่เป็นการเก็บจากสินค้าและบริการทุกชนิดและไม่ได้มีการคืนภาษี ปรับโครงสร้างภาษีรายได้และภาษีการค้าใหม่ รวมทั้งการปฏิรูประบบภาษีอากร เพื่อลดอัตราภาษีและขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น
- ยกเลิกการสนับสนุนหรือให้สิทธิพิเศษต่างๆ แก่ธุรกิจทุกประเภท ทั้งสินค้าเกษตร สินค้าอุตสาหกรรมภายในและสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และลดกฎระเบียบเกี่ยวกับตลาดการเงิน
- เลิกข้อจำกัดด้านปริมาณสินค้านำเข้า ปฏิรูปกฎระเบียบด้านการค้า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ
- ดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจของรัฐให้เป็นแบบเอกชน
- ประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับคนยากจน จัดอบรมแก่ผู้ตกงาน กำหนดเป้าหมายผู้ที่จำเป็นต้องได้รับสวัสดิการ
- ปฏิรูปบริการสังคมโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและประสิทธิภาพสูงขึ้น
- ปฏิรูปตลาดแรงงาน
- ปฏิรูปกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและรองรับการเปลี่ยนแปลง
- ปฏิรูปการจัดการของรัฐเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

ในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว รัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้ชัดเจนว่าต้องการเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประชาชนมีงานทำ ตลาดมีเสถียรภาพ รักษาระดับดุลการค้าและการชำระหนี้ มีการกระจายรายได้ พัฒนาคุณภาพชีวิตและทรัพยากรให้ยั่งยืน รวมทั้งอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อมที่ดีสำหรับสังคม

หลังจากการเปิดระบบเสรีทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐบาลได้ทบทวนรายรับรายจ่ายของรัฐและพบว่าปัญหาสำคัญ คือ การใช้จ่ายเงินภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐได้เข้าไปดำเนินการเองหลายด้าน เป็นผลให้ภาระงบประมาณของรัฐมีจำนวนสูง รายรับไม่สมดุลกับรายจ่าย จึงได้ทบทวนบทบาทหน้าที่ของรัฐเสียใหม่ โดยตัดสินใจเลิกกิจการด้านธุรกิจซึ่งขาดทุนเนื่องจากความไม่มีประสิทธิภาพตามรูปแบบการทำงานราชการ ทั้งนี้รัฐจะขายกิจการที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ (สำนักงาน ก.พ., 2541)

ปัญหาการบริหารราชการก่อนการปฏิรูป

ระบบราชการของนิวซีแลนด์สะท้อนปัญหาของราชการยุคเดิมที่ปรากฏในแทบทุกประเทศ ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2541)

(1) มีความสับสนระหว่างความรับผิดชอบของรัฐมนตรีกับข้าราชการ บางครั้งรัฐมนตรีจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องปกติประจำแทนที่จะทุ่มเทความสนใจในเรื่องนโยบาย การยุ่งเกี่ยวเช่นนี้ทำให้รัฐมนตรีมีงานยุ่งโดยไม่จำเป็น และข้าราชการก็มีความสับสนว่ามีใครควรมีบทบาทอย่างไร อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่นับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เพราะนิวซีแลนด์มีธรรมเนียมที่แยกบทบาทระหว่างข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองมาเป็นเวลาช้านานแล้ว แต่ถึงกระนั้น ผู้เริ่มปฏิรูปราชการยังระบุว่าความสับสนดังกล่าวเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไข

(2) โครงสร้างระบบราชการไม่เอื้อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โครงสร้างที่เป็นอยู่เป็นโครงสร้างปกติของระบบราชการทั่วไป ไม่ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือการประสานงาน ส่วนราชการไม่

มีจุดเน้นในการทำงาน ไม่ส่งเสริมให้ดึงความรู้ความชำนาญจากภาคเอกชนให้ช่วยสนับสนุนงานของรัฐ หน่วยงานที่ให้คำแนะนำเชิงนโยบายกับหน่วยปฏิบัติเป็นหน่วยงานเดียวกัน ทำให้ไม่สามารถให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้อย่างแท้จริง

(3) มีระบบบัญชีที่ไม่เหมาะสม ระบบบัญชีที่ใช้อยู่ไม่ช่วยให้มองเห็นภาพรวมของการใช้จ่ายเงินในภาครัฐอย่างแท้จริง ส่วนราชการไม่สนใจในการใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่า ทั้งนี้เพราะเป็นระบบบัญชีเงินสด (Cash basis) ซึ่งต่างจากระบบบัญชีแบบธุรกิจซึ่งมีการแจกแจงข้อมูลครบถ้วนและครอบคลุม โดยเป็นระบบบัญชีพึงรับ-จ่าย (Accrual accounting)

(4) ระบบควบคุมไม่มีประสิทธิภาพ ระบบควบคุมสะท้อนการรวมอำนาจที่ศูนย์กลาง จึงเป็นตัวยกกลางทำลายแรงจูงใจของผู้รับผิดชอบที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หัวหน้าหน่วยงานเองก็ไม่มีอำนาจแท้จริงในการบริหารงานบุคคลและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ ราชการจึงทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

(5) มีมาตรการดำเนินการกับผู้ทำงานย้อยหย่อนน้อยมาก หากข้าราชการหรือหัวหน้างานทำงานอย่างไร้ความสามารถ ระบบที่เป็นอยู่ไม่เอื้อให้สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง ต้องปล่อยให้ผู้ทำงานย้อยหย่อนทำงานต่อไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ ซึ่งเท่ากับเป็นการเก็บปัญหาไว้ ไม่สามารถแก้ไขได้

เนื่องด้วยปัญหาทั้งตัวของราชการเองและปัญหาที่เกิดจากผลกระทบภายนอกทางด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้รัฐบาลจะต้องหาทางออกด้วยวิธีการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์อย่างจริงจัง

2.3.2 การปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์

สำนักงาน ก.พ. (2541) ได้นำเสนอที่มา วัตถุประสงค์ หลักการ แนวทางยุทธศาสตร์ เครื่องมือและผลการดำเนินงาน รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ การปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ไว้ในหนังสือการปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง โดยมีเนื้อหาที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) ที่มาของการปฏิรูประบบราชการ

เมื่อกลางทศวรรษที่ 1970 ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันแพงขึ้นในโลกซึ่งก่อความเสียหายอย่างมาก จนทำให้รายได้จากการค้าของประเทศตกต่ำลง รัฐบาลพยายามสร้างเสถียรภาพให้กับระบบเศรษฐกิจ แต่ภาวะเงินเฟ้อกลับเพิ่มขึ้น ทำให้นิวซีแลนด์ขาดดุลการค้าอย่างมากในเวลาสองปี รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาโดยใช้นโยบายต่างๆ เพื่อรักษาระดับการจ้างงาน ควบคุมราคาสินค้าอุปโภคบริโภคด้วยวิธีการออกกฎระเบียบ ให้การสนับสนุนสินค้าส่งออก และลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงาน รวมทั้งมีการขึ้นภาษีและกักเงินจากต่างประเทศจำนวนมาก แต่ภาวะเงินเฟ้อก็ยังคงสูงอยู่ คนตกงานเพิ่มขึ้น รายได้ประชากรลดลง และภาวะหนี้สินเป็นภาระหนักของประเทศ

การดำเนินการของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นไม่ประสบความสำเร็จ ตรงกันข้ามในปี ค.ศ.1984 นิวซีแลนด์ขาดดุลงบประมาณประจำปีถึง 3,000 ล้านดอลลาร์ และมีหนี้สินต่างประเทศมากกว่า 8,000 ล้านดอลลาร์ รัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งในปีนั้นกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์นานัปการ ที่ร้ายแรงที่สุด คือ ประเทศกำลังถึงคราวล้มละลาย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) ต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือ ทางรอดทางเดียวของนิวซีแลนด์ คือ การปฏิรูปอย่างรวดเร็ว รุนแรง และกว้างขวางทั้งในด้านเศรษฐกิจและการบริหารราชการแผ่นดิน วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจึงเป็นตัวผลักดันสำคัญให้เกิดการปฏิรูประบบราชการในนิวซีแลนด์ (สำนักงาน ก.พ., 2541)

2) วัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบราชการนิวซีแลนด์

- เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและการผลิต ส่วนราชการต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนอย่างทันการณ
- ในทุกระดับและทุกส่วนของภาคราชการ ทุกคนต้องสร้างสรรค์ผลงานและต้องรับผิดชอบต่อผลงานของตน ทั้งนี้ ต้องทำงานอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสังคม
- ทุกส่วนราชการและข้าราชการทุกคนต้องมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระเพียงพอ เพื่อกล้าตัดสินใจและกล้าเสี่ยงทดลองวิธีการใหม่ที่น่าจะเกิดผลดีกว่าที่เคยทำ
- โครงการต่างๆ ของรัฐต้องบรรลุ นักบริหารและหัวหน้าหน่วยงานทุกระดับคำนึงถึงภาพรวมของการบริหารงานว่าต้องมีความคุ้มค่า แข่งขันทำกันสิ่งที่เป็นประโยชน์ และรับผิดชอบต่อทุกขั้นตอนของการบริหาร
- รัฐบาลและส่วนราชการมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา
- ลดค่าใช้จ่ายและลดขนาดกำลังคนหลักในภาครัฐ
- การดำเนินการของภาครัฐต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส มีเหตุผล เป็นที่ยอมรับของสังคม
- ผลผลิตและบริการของรัฐมีคุณภาพดีขึ้น
- ประชาชนเข้าถึงบริการของภาครัฐได้ หน่วยงานของภาครัฐตอบสนองต่อความต้องการของสังคม

3) หลักการสำคัญในการปฏิรูประบบราชการนิวซีแลนด์

- รัฐบาลและประชาชนมีสิทธิได้รับผลงานที่ดีที่สุดจากกลไกของรัฐ หน่วยงานของรัฐจึงต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า
- มีหลายเรื่องที่รัฐบาลไม่มีความสามารถหรือความเชี่ยวชาญเพียงพอที่จะดำเนินการให้เกิดผลด้วยตนเอง เรื่องเหล่านี้รัฐจะต้องไม่ทำอีกต่อไป
- การดำเนินการโดยปราศจากความรู้ความชำนาญโดยหน่วยงานของรัฐนั้นรังแต่จะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น รัฐจึงต้องให้เอกชนที่มีความรู้ความชำนาญรับไปทำแทน หรือหากรัฐยังต้องทำอยู่ก็ต้องดึงคนที่มีความรู้ความสามารถมาดำเนินการ
- ทั้งข้าราชการและองค์กรจะมีพฤติกรรมเป็นอย่างไรขึ้นกับแรงจูงใจที่ส่งผลกระทบ ดังนั้น ต้องกำหนดแรงจูงใจที่ส่งเสริมให้หน่วยงานและบุคคลสร้างสรรค์ผลงานที่พึงปรารถนา
- การตรวจสอบควบคุมและให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้า รวมทั้งการใช้กฎระเบียบขั้นตอนต่างๆ อย่างเข้มงวด ไม่ได้ช่วยให้หน่วยงานและข้าราชการทำงานได้ผลตามต้องการ จึงจำเป็นต้องผ่อนคลายกฎระเบียบต่างๆ และให้ดุลยพินิจในการบริหารแก่หัวหน้าส่วนราชการ โดยเน้นตรวจสอบผลงานซึ่งหัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบ
- โครงสร้างของหน่วยงานเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเช่นเดียวกับระบบและกระบวนการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างที่เอื้อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว

- การปฏิรูปควรมุ่งประเด็นที่สอดคล้องตรงกับ “ความเป็นจริง” ดังนั้น รัฐต้องแก้ปัญหาให้ตรงจุด และมีเป้าหมายดำเนินการที่ชัดเจนเปิดเผย
- การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องที่สิ้นเปลือง แต่การไม่เปลี่ยนแปลงเลยก็เป็นเรื่องที่ก่อความสิ้นเปลืองเช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ การปฏิรูปราชการเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ซึ่งถึงแม้จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการทั่วไป แต่ในระยะยาวย่อมส่งผลดีต่อประเทศโดยรวม
- ส่วนราชการควรเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องมีคุณสมบัติพิเศษบางอย่างที่แตกต่างจากหน่วยงานเอกชน เช่น การมุ่งบริการประชาชน ความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งข้าราชการต้องมีคุณธรรม เป็นต้น
- รัฐบาลพึงจัดการตนเองโดยวิธีการที่สมเหตุสมผล คงเส้นคงวาเป็นธรรม และเปิดเผย

4) แนวทางยุทธศาสตร์ในการผลักดันการปฏิรูประบบราชการ

แนวทางแรก – จัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแบบธุรกิจเอกชน (Corporatization) ตามแนวทางนี้ รูปแบบและวิธีการทำงานของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปแบบที่ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการ เช่น ต้องทำระบบบัญชีแบบธุรกิจเอกชน มีการจ่ายภาษีให้แก่รัฐ จ่ายค่าเสียโอกาสในการลงทุนให้แก่รัฐเพราะรัฐเป็นผู้ให้ ส่วนราชการใช้อาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

แนวทางที่สอง – แปรรูปหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการโดยธุรกิจเอกชน (Privatization) ตามแนวทางนี้รัฐได้ทบทวนบทบาทเสียใหม่ และยกเลิกงานต่างๆ ที่ไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการเชิงพาณิชย์ทั้งหลาย หากเห็นว่ากิจการดังกล่าวรัฐไม่ควรดำเนินการเอง ก็จะขายหรือยกให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการ

แนวทางที่สาม – กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการในระบบการค้าปกติ (Commercialization) ไม่เอื้อสิทธิพิเศษใดๆ ให้แก่ส่วนราชการ ไม่มีการกำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้บริการจากส่วนราชการด้วยกัน หากสามารถซื้อบริการจากที่ใดที่ให้ประโยชน์สูงสุด ส่วนราชการก็ต้องเลือกดำเนินการไปตามนั้น อาศัยกลไกตลาดเป็นตัวกำหนดอย่างเสรี

แนวทางที่สี่ – เน้นผลงานและความรับผิดชอบ (Result - based and accountability) ในการปฏิรูปราชการระบบบริหารจัดการภาครัฐ (State sector management reform) ให้เน้นผลงานเป็นหลัก ดังนั้นจึงปล่อยให้หัวหน้าส่วนราชการมีอิสระอย่างมากในการบริหารงานด้านต่างๆ ของหน่วยงานตน แต่ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลงานที่เกิดขึ้น

4.1) เครื่องมือดำเนินการและผลที่เกิดขึ้น

ภายใต้กรอบหลักการและแนวทางดังกล่าว รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ใช้วิธีการต่างๆ ซึ่งเป็นวิธีการที่แตกต่างกันออกไปจากที่ระบบราชการเคยถือปฏิบัติหลายประการ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

4.1.1) ให้อำนาจในการบริหารจัดการแก่หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการมิได้เป็นข้าราชการประจำที่อยู่ได้จนเกษียณอายุ แต่กลายเป็นคู่สัญญากับรัฐ มีเงื่อนไขการทำงาน ผลงานที่คาดหวัง ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบ รวมทั้งผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่ชัดเจน สัญญามีอายุ 5 ปี และอาจต่อไปไม่เกิน 3 ปี ขึ้นกับผลงาน โดยมีการประเมินผลงานอย่างชัดเจน และขณะเดียวกัน หัวหน้าส่วนราชการก็มีอำนาจเต็มในการบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการการเงิน การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของตน

4.1.2) ความชัดเจนของบทบาท หน้าที่และวัตถุประสงค์ ทุกส่วนราชการต้องกำหนด วิสัยทัศน์ ภารกิจ ขอบเขตการทำงาน เป้าหมายผลงานที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้ต้องทำแผนธุรกิจ (Business or Corporate plan) ที่ชัดเจน แสดงเป้าหมาย ทรัพยากรและวิธีการทำงาน นอกจากนี้หากเป็นหน่วยบริการ ก็ต้อง แสดงสัญญาบริการ (Service charters) ซึ่งระบุมาตรฐานการบริการที่ชัดเจน เปิดเผย เป้าหมายผลงานและ มาตรฐานบริการที่แถลงล่วงหน้าจะเป็นมาตรฐานวัดประสิทธิผลในการทำงาน หากส่วนราชการไม่สามารถทำงาน ได้ตามเป้าหมาย หัวหน้าส่วนราชการก็ต้องทำงานโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจน และต้องรับผิดชอบต่อผลการทำงาน ของตนด้วย

4.1.3) เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันและท้าทาย (Competition and contestability) ตาม วิธีการนี้กิจกรรมใดของหน่วยงานภาครัฐต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยและส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานเอกชนอาจ ท้าทายว่าตนสามารถดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เช่น การจัดบริการได้ดีกว่า ถูกกว่า หากส่วนราชการไม่สามารถ พิสูจน์ตนเองได้ ก็อาจทำให้รัฐยุบส่วนราชการนั้น หรือมอบงานให้เอกชนที่ทำได้ดีกว่ารับไปดำเนินการแทน

4.1.4) มีการคิดค่าใช้จ่ายของการบริการ กิจกรรม และต้นทุนซึ่งส่วนราชการใช้อย่าง เต็มที่ ในกรณีนี้ส่วนราชการต้องคิดค่าใช้จ่ายของบรรดาต้นทุนทรัพยากร หรือค่าเสียโอกาสอย่างครบถ้วน เช่น ต้องคิดค่าเสื่อมราคา ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาล ต้องเสียค่าใช้ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง หรือทุนรูปอื่นที่รัฐใช้ประโยชน์ โดยต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐ เป็นต้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ได้รับอภิสิทธิ์อย่างที่เคยเป็นมาอีกต่อไป

4.1.5) มีการแยกภารกิจหน้าที่หรือกิจกรรมที่มีโอกาสขัดแย้งกันออกจากกัน ในเรื่องนี้ได้ มีการแยกบทบาทหลักของรัฐออกเป็นสามเรื่องใหญ่ คือ บทบาทในฐานะผู้ให้ทุน (Funder) บทบาทในฐานะผู้ซื้อ บริการ (Purchaser) บทบาทในฐานะผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการ (Provider) หน้าที่ทั้งสามต้องแยกออกจากกัน ไม่อยู่ใน มือหน่วยงานเดียวกันดังที่เคยเป็น โครงสร้างระบบราชการใหม่จึงสะท้อนบทบาทดังกล่าวอย่างชัดเจน

4.1.6) ปรับปรุงประสิทธิภาพในการให้รางวัลและการลงโทษ คือ มีการประเมินผลงาน ทั้งระดับหน่วยงานและระดับบุคคลอย่างจริงจัง และมีมาตรการให้รางวัลหรือลงโทษที่สอดคล้องกับผลการ กระทำของบุคคลและหน่วยงาน เช่น เพิ่มแรงจูงใจ ให้อำนาจมากขึ้น ให้ค่าตอบแทนผลงาน (Pay for performance) ซึ่งข้าราชการทุกคนจะได้รับการประเมินผลงาน ผู้ที่มีผลงานเกินเป้าก็ได้ค่าตอบแทนตามผลงาน ผู้ที่มีผลงานปกติไม่ได้อะไร ส่วนผู้ที่มีผลงานต่ำกว่าเป้า อาจถูกพิจารณาให้ออกเป็นต้น

4.1.7) ใช้ระบบสัญญาที่เปิดเผยอย่างกว้างขวาง การรับราชการมิได้หมายถึงการ ประกันความมั่นคงในอาชีพอีกต่อไป ข้าราชการทำงานภายใต้สัญญาจ้างงาน ทั้งที่เป็นสัญญารวม (Collective contract) หรือสัญญาเฉพาะบุคคล (Individual contract) การผิดหรือละเมิดสัญญาอาจเป็นเงื่อนไขให้ออก จากงานก็ได้ สิ่งที่น่าสนใจคือ การปฏิรูประบบราชการได้ทำลายรูปแบบการรับราชการที่เป็นอาชีพ หรือการจ้างงาน ตลอดชีพ (Lifelong employment) ซึ่งข้าราชการเดิมสามารถอยู่ในราชการและได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งจนกว่า จะเกษียณอายุไปอย่างสิ้นเชิง เพราะนิวซีแลนด์ใช้ระบบที่มีการประกาศรับสมัครเข้ารับราชการได้เกือบทุก ตำแหน่ง ผู้ที่สนใจอาจสมัครเข้าเป็นข้าราชการก็ได้ ส่วนข้าราชการที่ต้องการขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า ก็ต้องสมัคร เข้ารับการพิจารณาด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ตำแหน่งที่ถือครองอยู่อาจถูกยุบเลิกเมื่อรัฐบาลหรือหัวหน้าส่วน ราชการเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีอยู่อีกก็ได้ หากตำแหน่งใดถูกยุบ ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องตกงาน โดยอาจได้รับ ค่าชดเชย (Redundancy payment) ตามระดับเงินเดือนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ

4.1.8) ใช้หลักการผู้ได้ประโยชน์หรือผู้ใช้บริการต้องเสียค่าใช้จ่ายเอง (User charges หรือ User pays) เรื่องนี้ต่างไปจากเดิมซึ่งเน้นระบบสังคมสวัสดิการ ปัจจุบันบริการหลายเรื่องซึ่งประชาชนได้รับจากรัฐ หากมิใช่เรื่องสวัสดิการเฉพาะกลุ่มประชากรแล้ว ผู้ใช้บริการก็ต้องเสียค่าบริการเองทั้งสิ้น ค่าบริการเหล่านี้ช่วยเป็นแหล่งรายได้ให้กับรัฐบาลมากกว่าเดิม

4.2) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบงานการปฏิรูประบบราชการ

4.2.1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ (State Services Commission) มีหน้าที่ดังนี้

- ประการแรก - แต่งตั้งและพัฒนาทักษะของนักบริหารสูงสุด (Chief executives) ของกระทรวง ตลอดจนดูแลระบบการจัดการและการทำงานของนักบริหารสูงสุด
- ประการที่สอง - ประกาศมาตรฐานค่านิยมและพฤติกรรมที่เหมาะสมสำหรับภาคราชการ
- ประการที่สาม - รับประกันต่อรัฐบาลว่าระบบราชการมีความพร้อมในด้านอัตรากำลัง ข้อมูลข่าวสาร โครงสร้างและระบบการจัดการที่จะทำให้งานบรรลุเป้าหมายตามมีรัฐบาลได้กำหนดไว้
- ประการที่สี่ - ให้คำปรึกษากับนักบริหารสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการและรัฐบาลเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของการทำงานของกระทรวง (Departments) และหน่วยงานปฏิบัติ (Agencies)
- ประการที่ห้า - ให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงานที่เหมาะสมในภาคการศึกษา ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการเจรจาต่อรอง
- ประการที่หก - รับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติภาครัฐ ค.ศ. 1988

4.2.2) กระทรวงการคลัง (The treasury) กระทรวงการคลังเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่รับผิดชอบด้านการปฏิรูประบบราชการ กระทรวงการคลังมีหน้าที่ดังนี้

- ประการแรก - ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาของงบประมาณประจำปีของรัฐบาลและจัดเตรียมเอกสารงบประมาณและเอกสารกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- ประการที่สอง - ติดตามตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่าย หลักทรัพย์และหนี้สินของแผ่นดิน ตลอดจนจัดทำรายงานทางด้านการคลังของรัฐบาล
- ประการที่สาม - ทำหน้าที่จัดการหนี้สินสาธารณะของแผ่นดินและดูแลหลักทรัพย์ทางการเงินที่กระทรวงการคลังจัดการอยู่
- ประการที่สี่ - ทำหน้าที่เสนอรายงานการใช้จ่ายต่อรัฐบาล แจกจ่ายเงินทุนไปให้กรม และติดตามกำกับการใช้จ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้ขอจัดสรรแต่แรก
- ประการที่ห้า - วิเคราะห์และรายงานสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและให้คำปรึกษาด้านนโยบายเศรษฐกิจ

- ประการที่หก – ให้คำปรึกษาด้านนโยบายเศรษฐกิจในภาคต่างๆ ตลอดจนเสนอแนะมาตรการการแทรกแซงโดยรัฐบาลที่เหมาะสม
- ประการที่เจ็ด – มีส่วนร่วมในการทบทวนนโยบายต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายที่มีผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากร
- ประการที่แปด – ทำหน้าที่นำเอานโยบายการคลังเฉพาะเรื่องไปปฏิบัติ

4.2.3) สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Department of the Prime Minister and Cabinet) มีหน้าที่ คือ

- ประการแรก – ให้คำปรึกษาต่อนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและรัฐธรรมนูญ
- ประการที่สอง – มีหน้าที่เป็นเลขานุการให้กับคณะรัฐมนตรีและสภาบริหาร และบริหารงานในฝ่ายเลขานุการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้ระบบการตัดสินใจของรัฐบาลจะได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย
- ประการที่สาม – ทำหน้าที่ทบทวนผลความก้าวหน้าด้านนโยบายของกระทรวงทั้งหลายซึ่งคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้เป็นนโยบายที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ การทบทวนนี้กระทำเป็นรายปีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดลำดับความสำคัญของนโยบายของกระทรวง
- ประการที่สี่ – ทำหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดการประสานงานระหว่างกระทรวงอย่างมีประสิทธิภาพและทดสอบคุณภาพของคำปรึกษาที่มาจากกระทรวงทั้งหลาย

4.3) การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักงาน ก.พ. (2544) ได้แสดงให้เห็นถึงการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ในด้านโครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานบุคคลและคุณลักษณะราชการไว้ดังนี้

4.3.1) โครงสร้างองค์การ การดำเนินการปรับโครงสร้างองค์การภาครัฐของนิวซีแลนด์มุ่งให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง มีความรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โครงสร้างของระบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ในปัจจุบัน จึงประกอบไปด้วยหน่วยงาน 3 ประเภท ดังนี้

(1) หน่วยงานราชการหลัก (Core Government Administration) ลักษณะสำคัญประการหนึ่งในการปรับโครงสร้างของส่วนราชการหลัก คือ การแบ่งแยกหน้าที่ในการให้คำแนะนำเชิงนโยบายและหน้าที่ในการปฏิบัติออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานนโยบายมีอำนาจควบคุมเหนือหน่วยงานปฏิบัติงาน กล่าวคือ ให้รัฐมนตรีรับผิดชอบงานด้านนโยบายและให้นักบริหารรับผิดชอบงานปฏิบัติ หรือเรียกว่าเป็นการแยกความรับผิดชอบของรัฐมนตรีออกจากข้าราชการ โดยหน่วยงานนโยบายตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของรัฐบาล ในขณะที่หน่วยงานปฏิบัติจะมุ่งการดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการ ทั้งนี้โดยให้สภาพของกรมและกระทรวงเท่ากัน คือ รายงานต่อรัฐมนตรีโดยตรง จึงไม่มีรูปแบบที่ให้การสังกัดอยู่ได้ กระทรวงโดยกระทรวง (Ministry) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษากำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนกรม (Department) จะทำงานปฏิบัติในการให้บริการ อนึ่งการกำหนดให้แต่ละกรมมีบทบาทหน้าที่ชัดเจนทำให้สามารถทำการประเมินผลงานของกรมนั้นๆ ได้นับเป็นจุดเด่นในการแยกงานนโยบายออกจากการปฏิบัติภายใน

กระทรวง เกิดจากความเชื่อที่ว่า นักบริหารสูงสุด (Chief executive) ควรมีความคล่องตัวและมีความอิสระในการทำงาน (Management autonomy) มีอำนาจในการตัดสินใจ เรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลงบประมาณ และการเงินของกระทรวงได้ด้วยตนเอง เสมือนหนึ่งเป็นผู้จัดการบริษัทในภาคเอกชน โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาตลอดเวลา หน้าที่ของนักบริหารสูงสุด คือ ต้องทำงานให้สำเร็จตามสัญญาที่ตน (ในฐานะลูกจ้าง) ได้ให้ไว้ล่วงหน้ากับรัฐมนตรี (ในฐานะนายจ้าง) ตามเงื่อนไขของสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้

(2) หน่วยงานอิสระ (Crown Entities) ใน ค.ศ. 1993 ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการสร้างหน่วยงานในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า Crown Entities มาทำงานในภาคสาธารณสุข วิทยาศาสตร์ การเคหะการคมนาคม งานบริการด้านการศึกษา งานคณะกรรมการว่าด้วยการตลาดที่ไม่ขึ้นกับกระทรวง (other non – departmental public bodies) โดยหน่วยงานจัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลคือ

- ประการแรก – ต้องการให้เป็นหน่วยงานที่มีอิสระปลอดจากการควบคุมทางการเมืองและให้หลุดพ้นจากการเป็นหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีโดยตรง
- ประการที่สอง – ต้องการให้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากกระบวนการทำงาน และการควบคุมจากกระทรวง
- ประการที่สาม – ต้องการให้วางตัวเป็นกลาง โดยเฉพาะในหน้าที่ทำหน้าที่ด้านการบังคับใช้กฎหมาย
- ประการที่สี่ – ต้องการให้บุคลากรที่ไม่ได้เป็นข้าราชการกระทรวงมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาและการตัดสินใจ
- ประการที่ห้า – ต้องการให้เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะบางประการในระบบราชการ

(3) รัฐวิสาหกิจที่บริหารงานแบบเอกชน (State - owned enterprises - SOEs) จากปัญหาการทำงานของกระทรวงที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำการค้าและมีความสับสนภายในกระทรวง รัฐบาลนิวซีแลนด์จึงได้เสนอให้มีการแยกงานของกระทรวงที่เป็นงานด้านการพาณิชย์ออกจากงานด้านการบริหารและการควบคุม (Non – trading activities) โดยถือหลักว่างานด้านธุรกิจของหน่วยงานราชการนั้นควรแยกออกมาจากหน่วยราชการ และดำเนินการแปรรูปงานนั้นให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (State – owned enterprises) แทน นั่นก็คือกรมหรือกระทรวงต่างๆ (Departments) ที่มีหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการ เช่น การผลิตไฟฟ้า ป่าไม้ เหมืองแร่ เป็นต้น ได้รับการปรับโครงสร้างให้เป็น SOEs โดยที่รัฐบาลยังคงเป็นเจ้าของและเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ (Board of directors) ให้เป็นผู้ควบคุม SOEs โดยต้องดำเนินกิจการแข่งขันกับบริษัทเอกชน และต้องมีเงินปันผลให้รัฐบาล ทั้งนี้เพื่อที่หน่วยงานที่แยกออกมาใหม่จะได้ดำเนินการในลักษณะแบบธุรกิจได้อย่างเต็มที่ไม่มีติดอยู่กับรูปแบบราชการซึ่งในระหว่างปี ค.ศ.1984 – 1995 มีการยุบเลิกหน่วยงานรัฐ 23 แห่ง โดยให้เอกชนทำหรือปรับโครงสร้างให้เป็น SOEs

4.3.2) ระบบบริหารงานบุคคลและคุณลักษณะราชการ การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติ State Sector Act 1988 สามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) ไม่มีหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ แต่จะมี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

ก. เป็นผู้ว่าจ้างและกำหนดความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการ (Chief executives) ระดับอธิบดี / ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรี

ข. ตรวจสอบและประเมินผลงานและมีอำนาจปลดหัวหน้าส่วนราชการ

ค. ทำงานร่วมกับหน่วยงานกลางอีกสองแห่ง คือ กระทรวงการคลังและ เลขาธิการสำนักงานนายกรัฐมนตรี เพื่อดูแลการบริหารราชการโดยรวม

(2) หัวหน้าส่วนราชการเดิมต้องมาทำสัญญาจ้างกับรัฐใหม่ และกลายสภาพ จากข้าราชการประจำมาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีสัญญาว่าจ้าง 5 ปี

(3) หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่รายงานตรงต่อรัฐมนตรี และมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของตนเกือบทั้งหมด เช่น การกำหนดกำลังคน การจัดจ้าง การเลื่อนขั้น การ ควบคุมทางวินัย เป็นต้น

(4) ยกเลิกการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างรายปี และการกำหนดเงื่อนไขการจ้าง ข้าราชการสายงานทั่วไปที่เป็นระบบเดียว

(5) ให้ความสำคัญในเรื่องความเท่าเทียมในโอกาสการจ้างงานมากขึ้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาจ้าง ค.ศ. 1991 (Employment Contact Act 1991) ยังเน้นให้ความสำคัญกับการจัดทำสัญญาจ้างเป็นรายบุคคลมากกว่าการทำสัญญาเป็นกลุ่มและยังให้ สิทธิแก่สหภาพในการเจรจา เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันอีกด้วย โดยทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติภาครัฐ ค.ศ. 1988 นักบริหารสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการมีหน้าที่ดูแลงานบริหารบุคคลของนักบริหารงานสูงสุด ของกระทรวง กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาต่อรองเงื่อนไขการจ้างงานกับผู้สมัครเป็นนักบริหารงานสูงสุดของ กระทรวง เป็นผู้แต่งตั้งนักบริหารงานสูงสุดของกระทรวง เป็นผู้ประเมินผลการทำงานของนักบริหารสูงสุดประจำ กระทรวงและเป็นผู้ดำเนินการจัดระบบนักบริหารระดับสูง (Senior executive service) ประจำกระทรวงทั้งหลาย

นอกจากนี้แล้วนักบริหารสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการยังมีหน้าที่เป็น ตัวแทนของรัฐบาลในการเจรจาต่อรองเงื่อนไขการจ้างงานของลูกจ้างในภาคราชการทั้งหมด จัดระบบบริหารงานบุคคล ของภาคราชการและทบทวนปรับปรุงระบบโครงสร้างกระทรวง เช่น พิจารณาการเพิ่ม ลด รวม การประสานงาน ระหว่างกระทรวง

งานบริหารงานบุคคลภายในกระทรวงเป็นความรับผิดชอบของนักบริหารสูงสุดประจำ กระทรวง ถึงแม้ว่าอำนาจในการเจรจาต่อรองเงื่อนไขการจ้างจะเป็นอำนาจของนักบริหารสูงสุดของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการก็ตาม แต่นักบริหารสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการก็ได้กระจายอำนาจ นั้นให้กับนักบริหารสูงสุดของกระทรวง อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการยังทำหน้าที่เป็นผู้แทน ของรัฐในการเจรจาต่อรองด้านแรงงานสัมพันธ์ (สำนักงาน ก.พ., 2544)

4.3.3) การสร้างความโปร่งใสในระบบราชการ (Transparency) ในปัจจุบันรัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์ให้ความสำคัญต่อการสร้างความโปร่งใสและปรับปรุงคุณภาพของระบบราชการ โดยได้กำหนดมาตรการ 4 มาตรการ ได้แก่

(1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ประเทศนิวซีแลนด์ได้ออกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ค.ศ. 1982 (The Official Information Act 1982) พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือหลักการว่า ข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ นอกเสียจากว่ารัฐบาลมีเหตุผลที่ดีที่ไม่เปิดเผย เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดระบบบริการข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนสามารถขอได้สะดวก ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง รัฐวิสาหกิจ หรือ Crown entities ก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็มีข้อยกเว้น คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐบาลนั้นไม่รวมไปถึงหน่วยงานด้านการศาลและความยุติธรรม

(2) การสนับสนุน Electronic government รัฐบาลได้แถลงนโยบาย คือ ต้องการให้รัฐบาลมีคุณภาพสูงขึ้นในยุคข้อมูลข่าวสาร จึงได้กำหนดให้ชาวนิวซีแลนด์สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการของรัฐได้อย่างสะดวกและสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลผ่าน Internet โทรศัพท์ และเทคโนโลยีอื่นๆ ในการนี้รัฐบาลได้จัดตั้งหน่วย E - government ขึ้นในสำนักงานข้าราชการ

(3) การส่งเสริมจรรยาบรรณของข้าราชการ รัฐบาลของประเทศนิวซีแลนด์ได้ออกจรรยาบรรณของข้าราชการเมื่อ ค.ศ.1990 (Public Service Code of Conduct 1990) เพื่อกำหนดมาตรฐานของความประพฤติที่เหมาะสมของข้าราชการและมาตรฐานของความซื่อสัตย์ มีหลักการอยู่ 3 ข้อ คือ

- ประการแรก ลูกจ้างต้องทำงานตามข้อผูกพันของสัญญาที่ทำไว้กับรัฐบาลด้วยความซื่อสัตย์ (Integrity)
- ประการที่สอง ลูกจ้างต้องทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์อย่างมุ่งมั่นและอย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องรู้จักเคารพสิทธิของประชาชนและเพื่อนร่วมงาน
- ประการที่สาม ลูกจ้างต้องไม่ให้นายจ้างและหน่วยงานเสียชื่อเสียงเพราะความประพฤติส่วนตัวของตน

(4) การปรับปรุงคุณภาพของนักบริหารสูงสุด ปัญหาของระบบราชการนิวซีแลนด์ประการหนึ่งคือ ระบบนักบริหารงานระดับสูงยังไม่สามารถจูงใจให้คนที่มีความสามารถสูงมาสมัครเป็นนักบริหารสูงสุดของกระทรวงและหน่วยงานรัฐได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะภาคเอกชนให้ค่าจ้างสูงกว่าภาครัฐ และยิ่งไปกว่านั้นภาครัฐยังได้กำหนดเงื่อนไขในการตรวจสอบการทำงานของนักบริหารสูงสุดไว้มากมายหลายประการ ทำให้คนไม่อยากเป็นนักบริหารสูงสุดในภาครัฐ แต่อยากไปทำงานที่ภาคเอกชนมากกว่าเพราะถูกตรวจสอบงานน้อยกว่า

2.3.3 การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนและเป้าหมายการพัฒนาข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ได้กำหนดวิสัยทัศน์สำหรับข้าราชการพลเรือนไว้ว่า “ข้าราชการมืออาชีพระดับโลกเพื่อรองรับรัฐบาลและเพื่อเข้ากับความต้องการของชาวนิวซีแลนด์” (A world class professional state services serving the government of the day and meeting the needs of New Zealanders.) และเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวจึงได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาข้าราชการพลเรือน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบข้าราชการของประเทศนิวซีแลนด์ ให้มีแนวทาง

เดียวกับจุดเน้นของรัฐบาลและส่งเสริมบริการที่ดีไปยังชาวนิวซีแลนด์ทั้งหมด ทั้งนี้ได้จัดทำรายงานเป้าหมายการพัฒนาและการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน ปี ค.ศ. 2007 เพื่อแสดงให้เห็นถึงกรอบในการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการพัฒนาใหม่ๆ ภาพและเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น (Milestones) ในปี ค.ศ. 2010 และ ปี ค.ศ. 2015 และได้กำหนด กิจกรรมและการปฏิบัติที่แต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินการก่อนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Milestones) และได้ให้แนวทางสำหรับข้าราชการที่จะปฏิบัติเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต

การปฏิรูประบบข้าราชการนั้น ข้าราชการจะต้องยึดหลักคุณธรรม มีจิตวิญญาณของการบริการและมีความสามารถในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลของชาวนิวซีแลนด์ บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นงานส่วนหน้า ทำหน้าที่ในการออกแบบการให้บริการหรือพัฒนานโยบาย แนวทาง กระตุ้นและสนับสนุนให้บรรลุความสำเร็จ สร้างให้มีความก้าวหน้าในสายอาชีพและพัฒนาโอกาสในการมุ่งไปสู่ความสนใจและความท้าทายของงานและมุ่งประหว่างหน่วยงาน (State Service Commission, 2007)

1) แนวโน้มของโลกและอิทธิพลที่ก่อให้เกิดการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน

การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนของประเทศนิวซีแลนด์ มาจากผลกระทบด้านต่างๆ ที่มีต่อหน่วยงานข้าราชการพลเรือนของประเทศ ทำให้ระบบข้าราชการต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ซึ่งผลกระทบดังกล่าวนี้มีดังต่อไปนี้ (State Service Commission, 2007)

1.1) อิทธิพลความเป็นนานาชาติ (International influences) การเจริญเติบโต การพึ่งพา การสหราชอาณาจักรต่างประเทศ ปัญหาความปลอดภัยของเมืองและโลก ความเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ ความสัมพันธ์กับชาติบริเวณเกาะแปซิฟิก ความต้องการสำหรับนโยบายภายในประเทศที่อยู่ภายใต้บริบทของความเป็นนานาชาติ และขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนานโยบายให้เชื่อมโยงกับประเทศต่างๆ ที่ซึ่งประเทศนิวซีแลนด์ไม่ได้ทำการค้าด้วยให้มีสัมพันธภาพที่ดีเช่นกัน

1.2) เทคโนโลยีใหม่ (New technologies) การปฏิรูปทั้งปัจเจกบุคคล องค์กรและข้าราชการพลเรือนนั้นมีผลกระทบซึ่งกันและกัน มีการเปลี่ยนอำนาจการบังคับบัญชาและการควบคุมจากศูนย์กลางมาสู่บุคคลและชุมชน เทคโนโลยีใหม่ๆ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความสามารถที่แตกต่างของชุมชนที่ให้ความสนใจในเรื่องนี้มีเพิ่มขึ้น ความต้องการใหม่ทำให้ต้องมีการเพิ่มความสามารถในการให้บริการที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และตอบสนองผู้ใช้ที่มีความแตกต่างกันมากขึ้น มีการขยายวิธีในการเก็บรวบรวมข้อมูล และการทำให้สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น มีการสร้างโอกาสใหม่ๆ เพื่อสร้างความผูกพันระหว่างสาธารณะและข้าราชการพลเรือน

1.3) ความต้องการที่หลากหลาย (Diverse interests) บุคคลนั้นมีความต้องการนโยบายและบริการที่ดี มีความหลากหลายมากขึ้น มีบริการที่เหมาะสมกับความต้องการ ความปรารถนา และขีดความสามารถของแต่ละกลุ่มบุคคลมากขึ้น และสามารถออกแบบนโยบายหรือบริการที่ตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันได้

1.4) กระบวนการข้ามหน่วยงาน (Cross agency processes) การทำงานที่มีขอบเขตขององค์กรมากมายทำให้การทำงานนั้นมีปัญหา ในขณะที่ต้องการให้เกิดความร่วมมือมากขึ้น จึงมีความท้าทายในการสร้างเป้าหมายและการควบคุมทักษะ ความเชี่ยวชาญและความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพในการทำงานร่วมกันมากขึ้น

2) เป้าหมายการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (Development goals for the state services)

เป้าหมายการพัฒนาข้าราชการพลเรือนเป็นกรอบแนวทางในการส่งต่อไปยังข้าราชการพลเรือนรุ่นต่อไป แนวความคิดเบื้องหลังเป้าหมายนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ได้ทำให้ชัดเจนและกระจ่างชัดขึ้น ด้วยการกำหนดเวลาของความก้าวหน้า และวาระที่ชัดเจนสำหรับข้าราชการพลเรือน เป้าหมายการพัฒนาไม่ได้กำหนดว่าอะไร (What) คือผลลัพธ์ที่ข้าราชการพลเรือนจะต้องบรรลุ นั่นคือสิ่งที่เกิดขึ้นในนโยบายของรัฐ เป้าหมายนี้มีเพื่อให้ข้าราชการจะรู้ว่าต้องทำอะไร (How) ในการแสดงออก ซึ่งได้มีการกำหนดตัวชี้วัดความก้าวหน้าของเป้าหมายแต่ละตัวในปี ค.ศ. 2010 และ ค.ศ. 2015

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนด เป้าหมายในการพัฒนาข้าราชการพลเรือนมีทั้งหมด 6 เป้าหมายดังต่อไปนี้ (State Service Commission, 2007)

2.1) การเป็นนายจ้างที่น่าเลือกที่สุด (Employer of choice)

เป้าหมายนี้ต้องการให้ระบบข้าราชการพลเรือนเป็นทางเลือกหนึ่ง ที่จะดึงดูดผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่สมัครงานที่ดี ให้เข้ามาทำงาน ให้บริการและสร้างความสำเร็จด้านผลงาน เป็นการเพิ่มความน่าสนใจของระบบข้าราชการพลเรือนให้เป็นสถานที่ที่เหมาะสมกับการเลือกทำงานโดยมีเป้าหมาย ดังนี้

- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2010 คือ สามารถเพิ่มสัดส่วนของผู้สมัครงานที่มีศักยภาพสูง (Talent) ให้เข้ามารับราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนมีการตระหนักถึงการทำงานอย่างเป็นมืออาชีพเพิ่มขึ้น และต้องการให้สถานที่ทำงานเป็นที่พึงปรารถนา เป็นที่ซึ่งข้าราชการทำงานอย่างเต็มความสามารถเพื่อความสำเร็จของผลงาน
- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2015 คือ การเพิ่มคุณภาพและความน่าดึงดูดใจของสถานที่ทำงานของข้าราชการพลเรือน แสดงให้เห็นชัดเจนถึงแนวโน้มที่พนักงานและข้าราชการจะมีความผูกพันกับหน่วยงานเพิ่มขึ้น และมีผลการสำรวจความคิดเห็นของบุคคลทั่วไปที่ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนว่า หน่วยงานข้าราชการพลเรือนนั้นควรเป็นสถานที่เน้นการทำงานที่มีคุณภาพทั้งในปัจจุบันและอนาคต

เป้าหมายนี้ต้องการให้ผู้ที่มีสมัครงานนั้นหันมาให้ความสนใจกับข้าราชการพลเรือน ด้วยการสร้างความสำเร็จด้านชื่อเสียง การยึดถือคุณธรรมในการทำงานและการบริการ ต้องการคนเข้ามาทำงานที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ต้องมีกระบวนการสรรหา พัฒนา สร้างความผูกพันและการรักษาคนเหล่านี้เอาไว้โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จของเป้าหมาย คือ ความมีชื่อเสียง (Reputation) วัดจากการรับรู้เกี่ยวกับสถานที่ทำงานของข้าราชการพลเรือน และความผูกพันของข้าราชการ (Staff engagement) วัดจากระดับความผูกพันของข้าราชการที่มีต่อหน่วยงาน

2.2) เป็นข้าราชการที่ดีเลิศ (Excellent state servants)

เป้าหมายนี้ต้องการสร้างความเป็นเลิศให้กับข้าราชการพลเรือน ด้วยการสร้างให้เกิดการพัฒนาการเรียนรู้อยู่เสมอ จึงต้องมีการพัฒนาลักษณะที่สำคัญของข้าราชการในอนาคตเพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งข้าราชการมีบทบาทหน้าที่ คือ งานส่วนหน้า การสนับสนุนนโยบาย การส่งมอบหรือการจัดการ ดังนั้นเพื่อส่งมอบบริการที่ดีให้กับชาวนิวยอร์ก ข้าราชการจึงต้องถูกกระตุ้นและสนับสนุนให้เกิดความเป็นเลิศและความแข็งแกร่ง โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2010 คือ หน่วยงานรัฐบาลทั้งหมดมีพันธสัญญาอย่างเหนียวแน่นในการพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถของข้าราชการทั้งหมด หน่วยงานจะต้องสร้างการเรียนรู้ให้กับข้าราชการ พัฒนารอบแนวทางในการทำงาน ลงทุนในการพัฒนาความเป็นผู้นำ และพัฒนาข้าราชการในหน่วยงานของตน
- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2015 คือ ข้าราชการมีการขับเคลื่อนการทำงานอย่างแข็งแกร่งและทำงานเชิงรุกเพื่อการพัฒนาองค์กร มีวัฒนธรรมที่สอดคล้อง มีความเป็นผู้นำ และมีค่านิยมองค์การที่สร้างความแตกต่างของขีดความสามารถและประสิทธิภาพของข้าราชการทั้งหมด

โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จของเป้าหมาย 3 ตัว เพื่อดูความก้าวหน้าของการพัฒนาข้าราชการทั้งระดับปัจเจกบุคคล ระดับหน่วยงาน และระดับภาคส่วน คือ ข้าราชการมีการรับรู้เกี่ยวกับประสิทธิภาพของแผนการพัฒนา กระบวนการและโอกาสในการพัฒนา หัวหน้าส่วนราชการ/หน่วยงาน (Chief executive/agency) การกำหนดความสามารถเฉพาะของข้าราชการที่หน่วยงานต้องการและมีความจำเป็นสำหรับองค์การทั้งในปัจจุบันและอนาคต และภาคส่วน (Sector) เป็นการกำหนดขอบเขตการเรียนรู้และการพัฒนาที่จะใช้ในภาครัฐเพื่อพัฒนาการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

2.3) สร้างเครือข่ายบริการภาครัฐ (Networked state services)

เป้าหมายนี้ตระหนักถึงการสร้างเทคโนโลยีและสารสนเทศการสื่อสาร (ICT) ให้เป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อสนับสนุนข้าราชการพลเรือนให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลอย่างจริงจังในงานบริการของภาครัฐ หน่วยงานต่างๆ ตามปกติแล้วก็มีการใช้เครือข่ายและอินเทอร์เน็ตในการส่งข้อมูลและบริการของรัฐบาลอยู่แล้ว และชาวนิวซีแลนด์ก็สามารถติดต่อกับหน่วยงานรัฐบาลได้หลายช่องทาง ซึ่งเป็นการใช้อย่างคุ้นเคยในชีวิตประจำวัน ชาวนิวซีแลนด์สามารถใช้ศูนย์บริการ (Call center) การฝากข้อความ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E - mail) และเว็บไซต์ ซึ่งดีกว่าการใช้รูปแบบเดิม นั่นคือ โทรศัพท์ จดหมาย การไปใช้บริการที่หน่วยงานโดยตรง ซึ่งปัจจุบันนี้มีความต้องการที่หลากหลายมากขึ้น โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2010 คือ การปฏิรูปการปฏิบัติงานของภาครัฐไปสู่การใช้อินเทอร์เน็ตโดยให้เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการติดต่อมีคุณภาพสูงในที่ทำงาน ข้าราชการพลเรือนเปลี่ยนรูปแบบวิธีการทำงานและการติดต่อสื่อสารกับประชาชน มีการให้บริการและเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลที่มีคุณภาพ
- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2015 คือ มีความหลากหลาย ความสะดวกสบาย การบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือในการพัฒนา ก่อให้เกิดคุณภาพที่ดีในการติดต่อสื่อสารกันระหว่างประชาชนกับข้าราชการ

โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนา 3 ตัว เพื่อดูการพัฒนาการสนับสนุนเทคโนโลยีที่มีคุณภาพและบริการที่มั่นคง สะดวกสบาย คือ การจัดกลุ่มบริการและการดำเนินงาน (Grouping of services/transactions) การประยุกต์เทคโนโลยีเพื่อให้บุคคลจากที่หนึ่งเวลาเดียวกันสามารถเข้าถึงโครงการที่หลากหลายได้ ช่องทางที่สอดคล้องกันของการดำเนินงานของรัฐ (Channel synchronization of government transaction) ทั้งภายในหน่วยงานเดียวกันและข้ามหน่วยงาน และตัวชี้วัดสุดท้าย การกำหนดขอบเขตของเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนผู้ใช้ให้สามารถได้รับข้อมูลเดียวกันกับที่รัฐมี

2.4) สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Coordinated state agencies)

เป้าหมายนี้มีเพื่อสร้างความแน่ใจว่าการให้ความช่วยเหลือและการส่งเสริมของหน่วยงานรัฐบาลนั้นคือสิ่งที่ที่ดีที่สุด โดยการจัดรวบรวมผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถที่แตกต่างกันและข้าราชการที่มีขีดความสามารถในการทำงาน เข้ามาทำงานร่วมกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้กับรัฐบาล โดยมีเป้าหมายดังนี้

- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2010 คือ สามารถวัดผลของการร่วมมือกันได้อย่างชัดเจน จากการติดตามผลการดำเนินงาน โดยกระบวนการทำงานระหว่างหน่วยงานนั้นมีการแบ่งปันข้อมูล การใช้ภาษาร่วมกัน การทำงานร่วมกัน และการพัฒนาผลเพื่อการจัดการทรัพยากรและเครือข่ายภาครัฐที่มากขึ้น
- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2015 คือ การเพิ่มค่านิยมสาธารณะ โดยให้เห็นถึงผลลัพธ์ชัดเจนและมีประสิทธิภาพของการทำงานอย่างร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน สร้างให้เกิดค่านิยม แรงจูงใจ และการควบคุม ในมุมมองที่หลากหลายและการพัฒนาขีดความสามารถของผลลัพธ์ที่เพิ่มมากขึ้น

โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนา 2 ตัว คือ การกำหนดขอบเขตของพฤติกรรมที่แสดงโดยข้าราชการพลเรือนเพื่อสนับสนุนการให้ความร่วมมือด้านผลของการดำเนินการ ตัวที่สอง คือ การกำหนดขอบเขตระบบเพื่อสนับสนุนกลยุทธ์ การออกแบบและบริการที่ส่งมอบระหว่างข้าราชการด้วยกัน

2.5) เพิ่มการเข้าถึงบริการภาครัฐ (Accessible state services)

เป้าหมายนี้ต้องการเพิ่มการเข้าถึงบริการของรัฐให้มากขึ้น และต้องการพัฒนาประสบการณ์ที่ประชาชนมีต่อข้าราชการให้ดีขึ้น เป้าหมายนี้ให้ความสำคัญกับคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริการและนโยบายในลักษณะที่สามารถเข้าถึงและมีความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เมื่อชาวนิวซีแลนด์พบข้าราชการจะต้องได้รับการดูแลที่เป็นธรรมและมีจิตวิญญาณของการบริการ และได้รับข้อมูลและบริการที่เหมาะสมตามที่เขาเหล่านั้นต้องการ ชาวนิวซีแลนด์สามารถเข้าถึงบริการได้หลายช่องทาง เช่น โทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E - mail) การพบตัวต่อตัว ข้อความ บริการนั้นต้องเป็นไปตามความต้องการที่หลากหลายของแต่ละบุคคล ฉะนั้นข้าราชการจึงต้องร่วมมือกันในการให้บริการชาวนิวซีแลนด์

- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2010 คือ การมีช่องทางการสื่อสารที่ถูกต้องในสถานที่ที่ถูกต้อง หน่วยงานรัฐต้องให้ความร่วมมือในการให้บริการที่เหมาะสมของแต่ละเมือง ให้ความร่วมมือด้านพื้นที่ด้านการบริการและการจัดการที่แตกต่างกันทางด้านกายภาพและช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานทั้งปัจเจกและกลุ่มทำงานกับความสนใจที่แตกต่างของชุมชนเพื่อพัฒนา ออกแบบ และส่งมอบนโยบายและบริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ให้เข้ากับความปลอดภัยและความสามารถที่หลากหลายของปัจเจกบุคคล ครอบครัว ชุมชนและภาคส่วน
- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2015 คือ การบริการและนโยบายที่มีความเฉพาะตรงตามความต้องการ ความสนใจและขีดความสามารถที่หลากหลายของบุคคล จะต้องมีการมาตรฐานรูปแบบการส่งมอบบริการที่แตกต่างกัน โดยพัฒนาตามความสนใจของแต่ละชุมชน

โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนา 3 ตัว คือ การเข้าถึงบริการรัฐ (Accessible state services) กลุ่มเป้าหมายมีความเข้าใจบริการ การตอบสนองของบริการรัฐ (Responsive state services)

การบริการที่เหมาะสม และประสิทธิภาพบริการรัฐ (Effective state services) วัดจากประสบการณ์ของผู้ใช้และความคาดหวังจากการออกแบบและปรับปรุงการบริการที่ไร้รูปแบบ

2.6) สร้างความน่าเชื่อถือของบริการภาครัฐ (Trusted state services)

เป้าหมายนี้มีขึ้นเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือของบริการภาครัฐและเสริมแรงด้านจิตวิญญาณในการให้บริการ หากปราศจากความน่าเชื่อถือ จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนและผลการทำงานของรัฐให้ลดน้อยลงอย่างมาก เพื่อให้ชาวนิวซีแลนด์มีความมั่นใจในบุคคล ระบบ และกระบวนการของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งวิธีในการให้บริการและการส่งมอบ โดยมีความเชื่อว่าหน่วยงานจะส่งมอบบริการที่มีความจำเป็นต่อชีวิตของชาวนิวซีแลนด์ ข้าราชการมีความตระหนักว่าความน่าเชื่อถือเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นได้ยากและถ้าหากได้รับความเสียหายแล้วก็เป็นที่ยากที่จะสร้างกลับขึ้นมาใหม่ ข้าราชการตระหนักถึงคุณค่าภายในของการยึดถือคุณธรรมและความจริงใจที่แสดงออกมาให้เห็นในพฤติกรรมของพวกเขา ข้าราชการมีความรับผิดชอบในการพิทักษ์อำนาจและทรัพยากรของรัฐเพื่อการรองรับชุมชน ส่วนหนึ่งของความน่าเชื่อถือของรัฐ คือ การมีจิตวิญญาณในการบริการให้กับประชาชน

- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2010 คือ สามารถวัดการพัฒนาด้านความเชื่อของชาวนิวซีแลนด์ที่มีต่อหน่วยงานบริการของรัฐ โดยทุกหน่วยงานจะต้องดูแลรักษาและเพิ่มระดับของความน่าเชื่อถือให้เพิ่มสูงขึ้น พยายามรักษาระดับของความซื่อสัตย์และมาตรฐานทางจริยธรรม และปรับปรุงคุณภาพความผูกพันของข้าราชการพลเรือนกับประชาชน
- เป้าหมายในปี ค.ศ. 2015 คือ ระดับของความน่าเชื่อถือของรัฐเพิ่มสูงขึ้น โดยประชาชนเป็นผู้ควบคุมทั้งในปัจจุบันและอนาคตในทุกด้าน ทั้งการยึดถือคุณธรรม การปฏิบัติงานและพันธะสัญญาของข้าราชการพลเรือนส่งผลไปยังประชาชนและรัฐ

โดยมีตัวชี้วัดความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนา 2 มิติ เป็น 2 มุมมอง คือ จากภายในสู่ภายนอก โดยให้ข้าราชการแสดงพฤติกรรมที่ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกไว้วางใจ และจากภายนอกสู่ภายใน โดยให้ความเชื่อมั่นของชาวนิวซีแลนด์ที่มีต่อการยึดถือคุณธรรมของข้าราชการมาผลักดันเป็นนโยบายการปฏิบัติงานของข้าราชการ

2.3.4 ระบบข้าราชการของประเทศนิวซีแลนด์

ข้าราชการของนิวซีแลนด์มีการพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปมากกว่า 150 ปี ภายใต้การครอบงำของระบบอุปถัมภ์ มีรูปแบบการจัดการที่แข็งแกร่งเช่นเดียวกับภาคเอกชนทั้งวิธีการ คนทำงานและที่สำคัญที่สุดคือวัฒนธรรม ในขณะที่ภาคเอกชนนั้นการทำงานมีประสิทธิภาพและมีนวัตกรรมอย่างมาก แต่ส่วนข้าราชการนั้นไม่มีประสิทธิภาพ มีกฎระเบียบมากและไม่มีการนวัตกรรม ภาพของการทำงานที่ล่าช้าของข้าราชการนั้นเห็นได้ชัดโดยเฉพาะในจังหวัดที่ไม่มีภาคเอกชน จนกระทั่งปี ค.ศ. 1970 ก็ยังไม่มีกระทรวงถึงเรื่องนี้ ต่อมาประเทศนิวซีแลนด์ประสบความสำเร็จอย่างมากด้านเทคโนโลยีและอุตสาหกรรม มีการพัฒนาอย่างมากในภาครัฐกิจซึ่งข้าราชการพลเรือนนั้นมีบทบาทอย่างมาก ในปัจจุบัน นิวซีแลนด์เคารพในประชาธิปไตย และเน้นความเท่าเทียม บทบาทความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้นจึงเกิดจากการมีส่วนร่วมโดยข้าราชการในทุกระดับ (Mascarenhas R., 1997)

1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย (State Service Commission)

พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ปี ค.ศ. 1912 (The Public Service Act 1912) ได้ก่อตั้งหน่วยงานอิสระที่ชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commission - PSC) ทำหน้าที่ให้บริการและปรับปรุงรูปแบบเงินเดือนและเงื่อนไขในการทำงาน สิ่งนี้ได้ทำลายระบบอุปถัมภ์โดยกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพและริเริ่มการฝึกอบรมแก่ข้าราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนแนวคิดของข้าราชการพลเรือนที่มีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานมาเป็น State Service Commission - SSC แต่ก็ยังคงให้การดูแลเรื่องเงินเดือนโดยมีการตั้งคณะกรรมการเงินเดือนระดับสูง (Higher salaries commission) ขึ้น เพื่อขยายขอบเขตไปยังบุคลากรที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (SSC) ยังได้ขยายอำนาจไปยังเรื่องที่สำคัญนั้นคือเรื่อง โอกาสในการจ้างงานที่เท่ากันระหว่างชายและหญิง ชนกลุ่มน้อย สร้างการแบ่งหมวดหมู่อาชีพและก่อตั้งหน่วยงานใหม่ ในระหว่างปี ค.ศ. 1962 และ ค.ศ. 1988 การบริหารจัดการงานบุคคลเป็นไปแบบงานประจำวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินเดือนที่ตายตัวที่ถูกครอบงำด้วยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้พระราชบัญญัติ State Sector Act 1988 ได้เปลี่ยนการบริหารจัดการบุคคลจากที่เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง (Chief executive) มาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีบทบาทในการสรรหาและการประเมินผลงานข้าราชการ รวมทั้งผู้บริหารระดับสูง และได้ขยายหน้าที่ความรับผิดชอบออกไปด้วย (Mascarenhas R, 1997)

ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของ Public Service Commission - PSC และ State Service Commission - SSC

	Public Service Commission - PSC	State Service Commission - SSC
บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ	<ul style="list-style-type: none"> ● ให้บริการและปรับปรุงรูปแบบเงินเดือนและเงื่อนไขในการทำงาน ● ริเริ่มการฝึกอบรมแก่ข้าราชการ ● การสนับสนุนแนวคิดของข้าราชการพลเรือนที่มีประสิทธิภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> ● ดูแลเรื่องเงินเดือนโดยตั้งคณะกรรมการเงินเดือนระดับสูง เพื่อขยายขอบเขตไปยังบุคลากรที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน ● โอกาสในการจ้างงานที่เท่ากันระหว่างชายและหญิง ชนกลุ่มน้อย ● การแบ่งหมวดหมู่อาชีพและก่อตั้งหน่วยงานใหม่ ● เปลี่ยนการบริหารจัดการบุคคลจากที่เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง (Chief executive) มาเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ● การสรรหาและการประเมินผลงานข้าราชการ รวมทั้งผู้บริหารระดับสูง

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (State Service Commission - SSC) คือผู้ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในเรื่องระบบการจัดการสาธารณะของนิวซีแลนด์และทำงานร่วมกับตัวแทนรัฐบาลเพื่อสนับสนุนการส่งมอบบริการที่มีคุณภาพให้กับชาวนิวซีแลนด์ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีคณะกรรมการหลากหลาย โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานบริการสาธารณะ (Public service departments) หน่วยงานอิสระ (Crown entities) และองค์การภาคีรัฐบาลอื่นๆ เพื่อแน่ใจว่ารัฐบาลนิวซีแลนด์มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (State Services Commission, 2007)

วิสัยทัศน์ “ข้าราชการมืออาชีพระดับโลกเพื่อรองรับรัฐบาลและเพื่อให้เข้ากับความต้องการของชาวนิวซีแลนด์” (*A world class professional state services serving the government of the day and meeting the needs of New Zealanders*) ซึ่งกำหนดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2005

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีบทบาทในการแต่งตั้งและบริหารจัดการนักบริหารระดับสูง (Chief executive) ของข้าราชการพลเรือน สร้างภาวะผู้นำในหมู่ข้าราชการ สืบสวนและรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของฝ่ายบริการสาธารณะต่างๆ เตรียมข้อแนะนำเรื่องกฎของการยึดถือหลักคุณธรรมของข้าราชการ การสนับสนุน การเลื่อนตำแหน่ง การพัฒนาและดูแลนโยบายความเท่าเทียมกันของโอกาสในการจ้างงานและโครงการบริการสาธารณะ นำโครงการ E - government program เพื่อชาวนิวซีแลนด์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาความสามารถของข้าราชการพลเรือนและแนะนำรัฐบาลในด้านโครงสร้างของภาครัฐ รวมทั้งจัดสรรหน้าที่ระหว่างตัวแทนรัฐบาล (State Services Commission, 2007)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (State Services Commission: SSC) เป็นหนึ่งในสามของหน่วยงานกลางของรัฐบาล ซึ่งอีกสองหน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง (Treasury) และหน่วยงานของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (Department of the Prime Minister and Cabinet: DPMC) ซึ่งมีความรับผิดชอบในการเตรียมความเป็นผู้นำ การร่วมมือและควบคุมภาคสาธารณะทั้งหมด โดยหน่วยงานทั้งสามมีหน้าที่ในการนำพาให้วิสัยทัศน์ของรัฐบาลบรรลุ โดยการทำงานนั้นเป็นการแบ่งปันผลลัพธ์ร่วมกัน โดยมีแนวทางว่า “การทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ การส่งมอบบริการที่ถูกต้องในแนวทางที่ถูกต้องและราคาที่เหมาะสม” (*A high performing, trusted and accessible state sector, delivering the right things in the right way at the right prices*) (State Services Commission, 2007)

เพื่อให้ภาครัฐไปสู่การบริการสาธารณะระดับโลก จึงมีการปฏิบัติงานโดยวิธี ดังนี้

- กำหนดนโยบายหลักและป้องกันความผิดพลาดในการให้บริการสาธารณะ
- มีบทบาทเป็นผู้พิทักษ์ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ
- กำหนดมาตรฐานของพฤติกรรมในการให้บริการ
- การให้คำแนะนำระบบและความคาดหวังในการให้บริการ
- แต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงและจัดการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูงในระบบข้าราชการพลเรือน
- ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรี
- การบริหารจัดการนโยบาย
- การสอบสวนและสืบสวน
- การส่งมอบบริการ

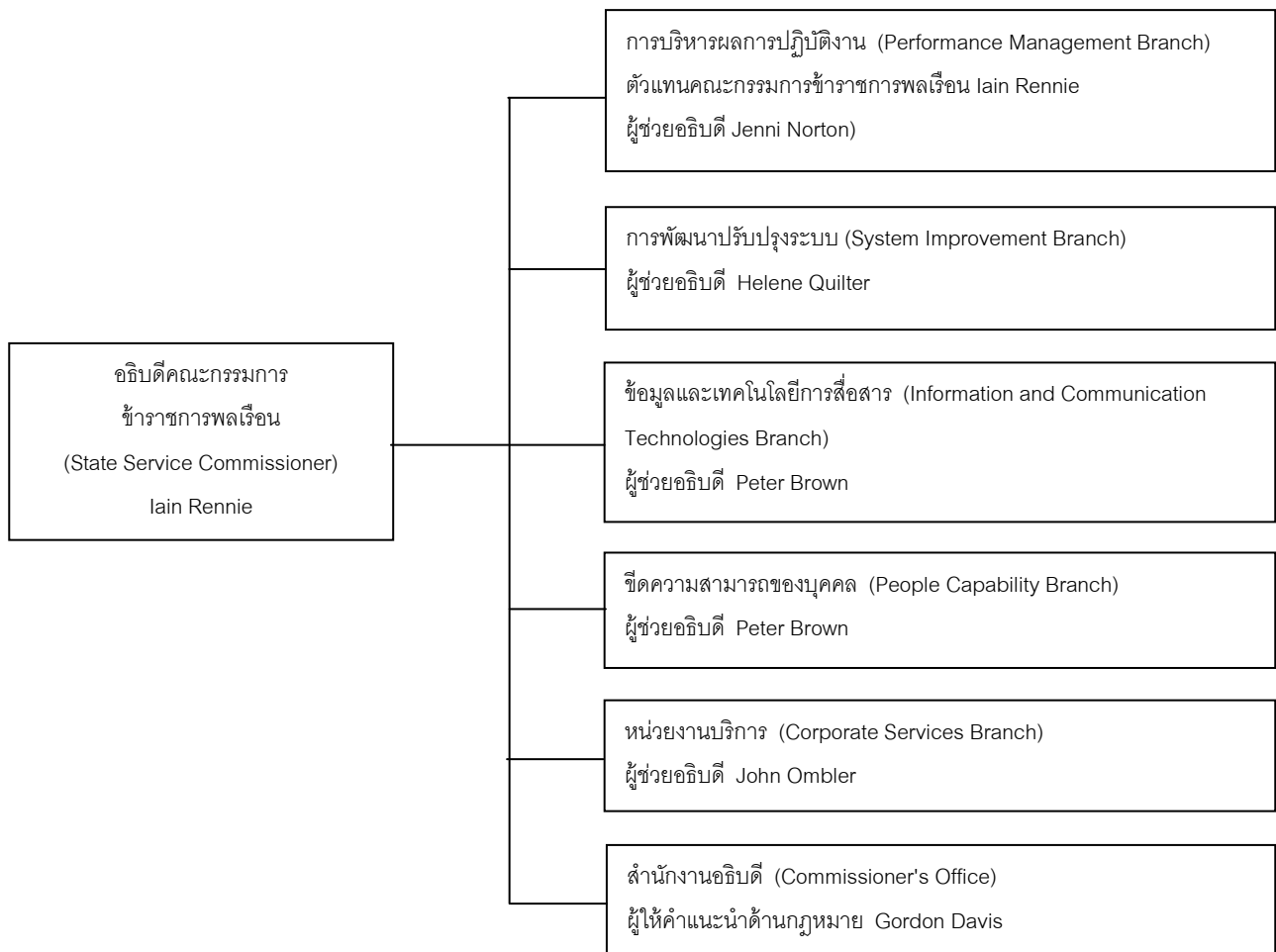
อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีชื่อเรียกเป็น “คณะกรรมการ” แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนประเทศนิวซีแลนด์ มีรูปแบบการทำงานในลักษณะของหน่วยงานที่มีผู้บริหารสูงสุดเป็นอธิบดี ไม่ได้มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการดังเช่นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในลักษณะนี้จะพบเห็นได้ในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศออสเตรเลียอีกด้วย

2) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Office of State Services Commissioner)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (State Services Commission) ในปัจจุบันสืบทอดมาจาก Public Service Commission ที่ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1912 มีหน้าที่ในการจ้างข้าราชการ การป้องกันข้าราชการพลเรือนจากการแทรกแซงทางการเมืองและรักษาความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ผู้บริหารระดับสูง (Chief executive) ของหน่วยงานบริการสาธารณะยังคงทำหน้าที่เป็นตัวแทนระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการพลเรือนด้วย (State Services Commission, 2002)

พระราชบัญญัติภาครัฐ (State Sector Act 1988) ได้กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไว้อย่างชัดเจนในมาตราที่ 6 (State Services Commissioner) โดยสรุปไว้ดังนี้ (State Services Commission, 2007)

- คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่แต่งตั้งและว่าจ้างผู้บริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือน (Public service chief executives) โดยแบ่งคนละครึ่งกับหน่วยงานอิสระ (Crown entities)
- ทบทวนการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือนคนละครึ่งกับรัฐมนตรี
- ทบทวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานข้าราชการพลเรือนแต่ละหน่วยงาน และสอบสวนและรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐ
- สนับสนุนและพัฒนาภาวะผู้นำอาวุโสและการบริหารจัดการขีดความสามารถของบริการสาธารณะ
- ให้คำแนะนำระบบการบริหารจัดการ โครงสร้างและการจัดตั้งบริการสาธารณะและหน่วยงานอิสระ (Crown entities)
- สนับสนุนและพัฒนา นโยบาย และมาตรฐานงานบริหารบุคคลและโอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันของข้าราชการ
- กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของหลักคุณธรรมและจรรยาบรรณ ซึ่งนำไปปรับใช้กับข้าราชการพลเรือน หน่วยงานอิสระทั้งหมด (Crown entities) และหน่วยงานอื่นๆ บางหน่วยงาน
- ให้คำแนะนำรัฐบาลเรื่องโครงสร้างของภาครัฐ รวมทั้งการแบ่งสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐและหน่วยงานอื่นๆ
- การดำเนินการหน้าที่อื่นๆ ที่รัฐมนตรีมีบทบาทเกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารและการจัดการข้าราชการ



ภาพที่ 2.13 โครงสร้างของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ที่มา : State Service Commission, 2008

การทำงานของแต่ละสาขาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นการทำงานเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายการพัฒนาข้าราชการพลเรือน (Development Goals for the State Services) ที่ประกาศออกมาเมื่อปี ค.ศ. 2005 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแต่ละสาขามีความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการนำเป้าหมายการพัฒนาทั้งหมดไปปฏิบัติ โดยมีอธิบดีทำหน้าที่บริหารงานเชิงนโยบายทั้งหมด ส่วนผู้ช่วยอธิบดีมีความรับผิดชอบในการวางแผนและนำไปปฏิบัติ รวมทั้งการประเมินผลความก้าวหน้าของเป้าหมายการพัฒนาที่ตั้งเอาไว้ ทั้งนี้ผู้ช่วยอธิบดีจะต้องทำให้แน่ใจว่าระบบการจัดการผลการปฏิบัติงานนั้นสนับสนุนการประสบความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาแต่ละเรื่อง

2.1) การทำงานของแต่ละสาขาคณะกรรมการ มีดังต่อไปนี้ (State Service Commission, 2008)

2.1.1) สาขาการบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance management branch) สาขานี้รับผิดชอบดูแลกระบวนการและการทำให้แน่ใจในความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนา (Development goal) ทำหน้าที่สร้างภาวะผู้นำให้กับผู้บริหารระดับสูงทั้งหมด ในเรื่องการแต่งตั้งและบริหารจัดการผลการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบอื่นๆ ดังนี้

- พัฒนาและดำเนินการร่วมกับสำนักงานรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงการคลังในการกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการจากโครงการพัฒนา
- สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการและให้คำแนะนำแก่ข้าราชการ
- ประสานงานและบริหารผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

2.1.2) *สาขาการพัฒนาปรับปรุงระบบ (System improvement branch)* สาขานี้ประกอบด้วย 4 กลุ่มงาน คือ *กลุ่มกลยุทธ์และผลงาน* รับผิดชอบเป้าหมายการพัฒนาด้านความร่วมมือของหน่วยงานรัฐ (Coordinated state agencies) *กลุ่มกลยุทธ์* รับผิดชอบเป้าหมายการพัฒนาในด้านการเข้าถึงบริการรัฐ (Accessible State Services) *กลุ่มสร้างภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือ* มีความรับผิดชอบเป้าหมายการพัฒนาความน่าเชื่อถือของบริการภาครัฐ (Trusted state services) และ *กลุ่มการปฏิบัติงานพิเศษ* รับผิดชอบให้การช่วยเหลือหน่วยงานจัดการและกลยุทธ์การจัดการผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป้าหมายของสาขา คือ การช่วยให้หน่วยงานบรรลุการปฏิบัติงานในระดับโลก (World class) ด้วยการ

- พัฒนาและดำเนินการระบบการจัดการสาธารณะ
- การสร้างจิตสำนึกการให้บริการ
- ส่งเสริม กระตุ้นให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติงานตามที่ชาวนิวซีแลนด์คาดหวังว่าจะได้รับจากการให้บริการของรัฐ

2.1.3) *สาขาสารสนเทศและเทคโนโลยีการสื่อสาร (Information and communication technologies branch)* สาขานี้มีความรับผิดชอบการทำงานเพื่อไปสู่เป้าหมายการพัฒนาเครือข่ายบริการรัฐ (Networked state services) โดยมีความรับผิดชอบดังนี้

- การไปสู่วิสัยทัศน์ของรัฐบาลเรื่อง E - government
- การจัดการและการดำเนินการตามกลยุทธ์ E - government และให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าว
- การปฏิบัติงานและให้บริการตามที่กำหนดในระบบ E - government
- ให้คำแนะนำและดูแลการลงทุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการจัดการความรู้
- ประสานงานและบริหารผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

2.1.4) *สาขาขีดความสามารถของบุคคล (People capability branch)* สาขานี้รับผิดชอบเป้าหมายการพัฒนา ด้านการเป็นนายจ้างที่น่าเลือกที่สุด (Employer of choice) และข้าราชการที่ตีเลิศ (Excellent state servants) เพื่อให้แน่ใจว่ามีระบบการจ้างงานและการพัฒนาข้าราชการที่มีมาตรฐานระดับโลก ความรับผิดชอบมีดังนี้

- กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาข้าราชการและพัฒนาภาวะผู้นำ
- การดูแลการออกจากงานภาครัฐ
- โครงการการสนับสนุนการจ้างงานหลัก
- กิจกรรมองค์กรเกี่ยวกับการฝึกอบรมแบบ Public training
- ประสานงานและบริหารผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง

2.1.5) *สาขาหน่วยงานบริการ (Corporate services branch)* สาขานี้มีบทบาทในการสร้างความแน่ใจว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีความสามารถที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกเพื่อความสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนา อาทิ การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร ทรัพยากรที่จำเป็น ระบบและกระบวนการที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถส่งมอบบริการที่ถูกต้องและถูกเวลา ในขณะที่มีอำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกับนายจ้างและหน่วยงานบริการสาธารณะ สาขาหน่วยบริการนี้จึงจ้างคนทำงานที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านต่อไปนี้

- การเงินและการวางแผน
- การพัฒนาบุคคลและองค์กร
- การบริการความรู้และข้อมูลข่าวสาร
- การบริหารระบบอำนวยความสะดวกในการให้บริการ
- การสื่อสาร

2.1.6) *สาขาสำนักราชการ (Commissioner's office)* สาขานี้ทำหน้าที่ใกล้ชิดกับอธิบดี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อสนับสนุนการทำงานของอธิบดี การออกกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานอธิบดี เพื่อให้แน่ใจว่าอธิบดีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีความพร้อมในการเข้าถึงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจอย่างถูกกฎหมายและให้คำแนะนำกับสาขาอื่นด้วย รวมทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกะทันหันด้วย

3) ระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของนิวซีแลนด์ (State Service Commission, 2007)

3.1) ลักษณะโครงสร้างข้าราชการ

- *จำนวนข้าราชการในงานบริการสาธารณะ (Staff numbers in the public service)*

ข้อมูลเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2007 จำนวนข้าราชการในงานบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 จากปี ค.ศ. 2006 โดยหน่วยงานหลัก (Headcount) จำนวน 44,335 คน และหน่วยงานประจำ (Full - Time Equivalents: FTEs) จำนวน 42,047 คน จำนวนข้าราชการนั้นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากปี ค.ศ. 2002 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งดูได้จากตารางการสำรวจจำนวนข้าราชการ

ตารางที่ 2.5 การจ้างงานข้าราชการพลเรือน ปี ค.ศ. 2002 – 2007

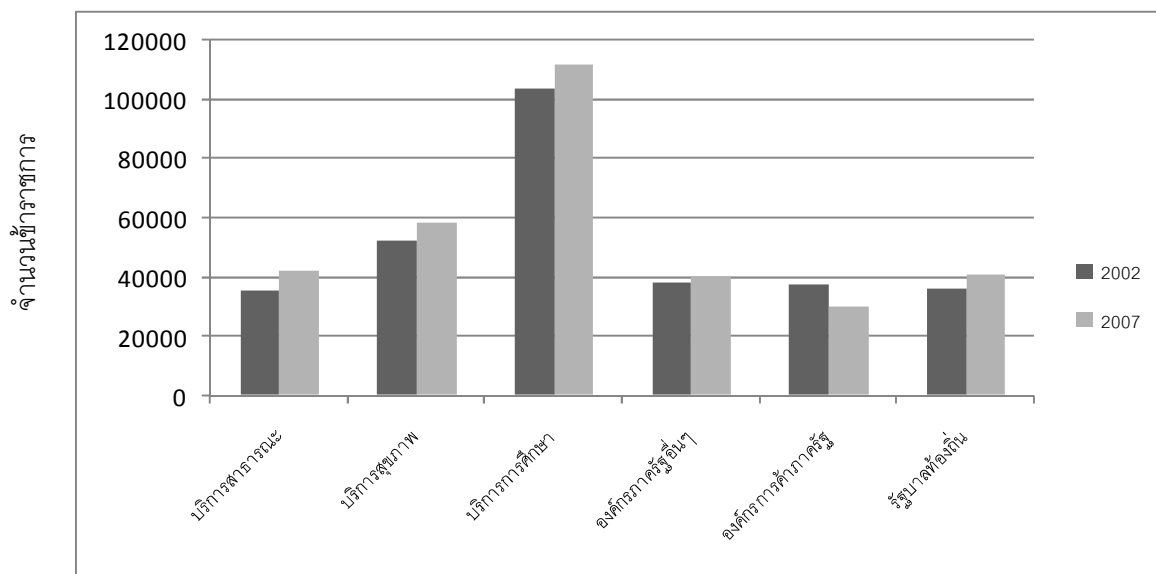
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
หน่วยงานหลัก						
ชั่วคราว	30,528	32,200	34,477	36,612	38,661	40,976
ถาวร	2,310	2,245	3,388	3,713	3,607	3,359
จำนวนทั้งหมด	32,838	34,445	37,865	40,325	42,268	44,335
เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลง		5%	10%	6%	5%	5%

ตารางที่ 2.5 (ต่อ)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
หน่วยงานประจำ						
ชั่วคราว	29,514	31,107	33,131	35,231	37,340	39,499
ถาวร	2,070	2,012	2,514	2,801	2,773	2,548
จำนวนทั้งหมด	31,587	33,118	35,645	38,032	40,113	42,047
เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลง		5%	8%	7%	5%	5%

- จำนวนข้าราชการเปรียบเทียบกับภาคสาธารณะและตลาดแรงงาน (Comparison to wider public sector and labour market)

ข้อมูลเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2007 แสดงจำนวนข้าราชการในภาคสาธารณะต่างๆ ในปี ค.ศ. 2002 กับ ปี ค.ศ. 2007 ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่มีจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้น ในส่วนของบริการสาธารณะ (Public service) เพิ่มขึ้นร้อยละ 35 รัฐบาลท้องถิ่น (Local government) เพิ่มขึ้นร้อยละ 31 บริการสุขภาพและการศึกษา (Health and education services) เพิ่มขึ้นร้อยละ 8 เมื่อเปรียบเทียบการเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการในภาคบริการสาธารณะทั้งหมดกับตลาดแรงงานพบว่าเพิ่มขึ้นจำนวน 251,700 คน คิดเป็นร้อยละ 13 ซึ่งโดยสรุปแล้วจำนวนข้าราชการในภาคสาธารณะ (Public sector) มีจำนวนทั้งหมด 324,086 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2007)



แผนภูมิที่ 2.1 จำนวนของพนักงานในภาคสาธารณะ ปี ค.ศ. 2002 และ ค.ศ. 2007

ที่มา : Statistics NZ. Quarterly Employment Survey and HRC (2002 and 2007 June quarters)

- จำนวนข้าราชการแบ่งตามอาชีพ (Staffing by occupation)

ข้าราชการพลเรือนมีอาชีพแตกต่างกันแล้วมากกว่าตลาดแรงงาน ซึ่งทั้งนี้อาชีพหลักส่วนใหญ่ของข้าราชการพลเรือนถึงร้อยละ 75 คือ ผู้เชี่ยวชาญและพนักงานธุรการและการบริหารทั่วไป แต่เมื่อเทียบกับตลาดแรงงานแล้วเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 31 ของตลาดแรงงานทั้งหมด

ตารางที่ 2.6 จำนวนข้าราชการแบ่งตามอาชีพ

กลุ่มอาชีพหลัก (ANZSCO)	หน่วยงานหลัก ค.ศ. 2007	เปอร์เซ็นต์ ค.ศ. 2007	ตลาดแรงงาน (สำรวจ ค.ศ. 2006)
ผู้จัดการ	3,912	9%	17%
ผู้เชี่ยวชาญ	17,997	41%	19%
พนักงานด้านเทคนิคและการค้า	1,178	3%	12%
พนักงานบริการชุมชนและบุคคล	5,828	13%	8%
พนักงานธุรการและงานบริหารทั่วไป	14,963	34%	12%
พนักงานขาย	12	0%	9%
พนักงานดูแลเครื่องจักรและคนขับรถ	64	0%	6%
เจ้าหน้าที่ด้านแรงงาน	70	0%	11%
อื่นๆ	311	1%	6%
ทั้งหมด	44,335		

ที่มา : ANZSCO Major Groups, 2007

- ด้านชาติพันธุ์ (Ethnicity)

สัดส่วนของชาวเมารีในการเป็นข้าราชการพลเรือนยังคงเป็นในลักษณะแบนราบ เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 16.7 เป็นร้อยละ 16.8 ในปี ค.ศ. 2007 สัดส่วนของกลุ่มชาติพันธุ์แปซิฟิกเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.6 ในขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์เอเชียเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนกลุ่มชาติพันธุ์ยุโรปนั้นยังคงลดลงอย่างต่อเนื่อง

ตารางที่ 2.7 กลุ่มชาติพันธุ์ในข้าราชการพลเรือน ปี ค.ศ. 2002 - 2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2006 สำรวจ
เมารี	17.6%	17.6%	17.4%	17.5%	16.7%	16.8%	14.6%
แปซิฟิก	6.8%	7.1%	7.1%	7.3%	7.4%	7.6%	6.9%
เอเชีย	3.6%	4.2%	4.7%	5.4%	5.9%	6.5%	9.2%

ตารางที่ 2.7 (ต่อ)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2006 สำรวจ
ยุโรป (รวมยุโรปนิวซีแลนด์)	82.5%	81.6%	79.4%	79.0%	77.5%	76.3%	67.6%
ตะวันออกกลาง, ลาติน, อเมริกัน, แอฟริกัน	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.7%	0.9%
กลุ่มชาติพันธุ์อื่นๆ (รวมชาว นิวซีแลนด์)	1.2%	1.2%	1.4%	1.2%	3.5%	3.5%	11.2%

- *ข้าราชการพลเรือนหญิง (Women in the public service)*

สัดส่วนของข้าราชการหญิงนั้นเพิ่มมากขึ้นกว่าแรงงานทั้งหมดร้อยละ 59.2 ลักษณะของงานที่ทำให้มีข้าราชการหญิงเพิ่มขึ้น ได้แก่ งานสังคมสงเคราะห์ งานธุรการ เป็นต้น

- *ความหลากหลายของผู้บริหารอาวุโส (Diversity in senior management)*

สัดส่วนของผู้จัดการอาวุโสที่เป็นชาวเมารีนั้นเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.1 ในปี ค.ศ. 2007 ส่วนสัดส่วนของผู้จัดการอาวุโสที่เป็นผู้หญิง ชาวแปซิฟิกและชาวเอเชียยังคงเท่ากับปี ค.ศ. 2006

ตารางที่ 2.8 ความแตกต่างหลากหลายของผู้บริหารอาวุโส ปี ค.ศ. 2002 - 2007

กลุ่ม	2002 (%)	2003 (%)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)
เมารี	10.4	10.3	10.1	8.3	8.2	9.1
เอเชียแปซิฟิก	1.6	1.4	1.3	1.7	1.7	1.7
เอเชีย	1.5	1.4	1.3	1.5	1.6	1.5
ผู้หญิง	35.5	35.1	36.2	35.6	37.7	37.8

- *ผู้ที่มีความสามารถ (Disability)*

ข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากการสำรวจบุคคลไร้ความสามารถของหน่วยงานสถิติของประเทศนิวซีแลนด์ แสดงให้เห็นว่ามีลูกจ้างไร้ความสามารถในงานบริการสาธารณะและกลุ่มอุตสาหกรรมความปลอดภัยร้อยละ 8 ส่วนข้าราชการพลเรือนนั้นมีจำนวนผู้ที่มีความสามารถประมาณครึ่งหนึ่งของลูกจ้างในงานบริการสาธารณะและกลุ่มอุตสาหกรรมความปลอดภัย

3.2) สภาพการณ์บริหารทรัพยากรบุคคลในปัจจุบัน

- *ทักษะที่มีอยู่ในปัจจุบันและทักษะที่ต้องการ (Skills supply and demand)*

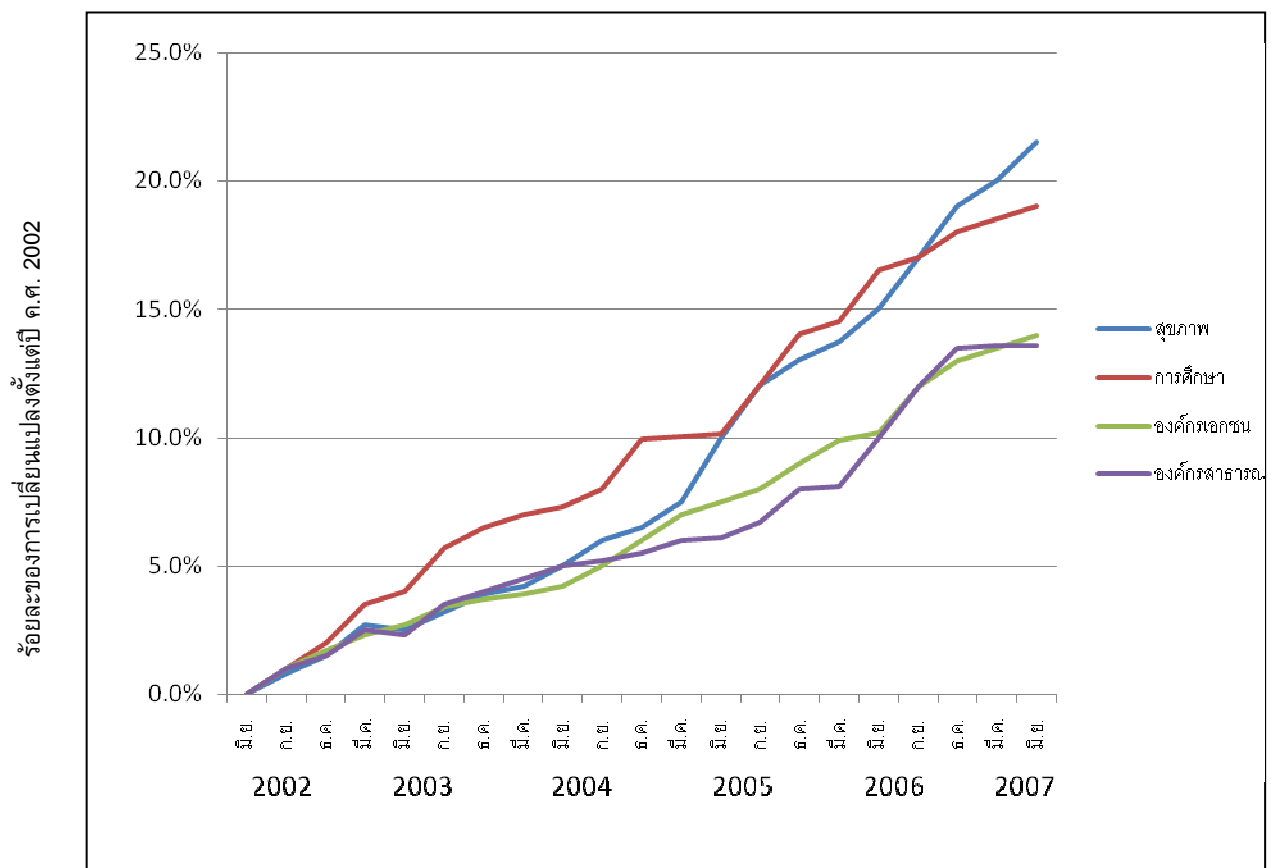
จากการสำรวจขีดความสามารถของทรัพยากรบุคคลเกี่ยวกับทักษะที่มีอยู่ในปัจจุบันและทักษะที่ต้องการของข้าราชการพลเรือน ในปี ค.ศ. 2007 พบว่ายังคงมีความคล้ายคลึงกับปีที่ผ่านมา โดยจากการรายงานเรื่องข้าราชการในกลุ่มอาชีพที่มีทักษะต่ำจากการสำรวจใน 5 กลุ่มงาน ได้แก่ ผู้วิเคราะห์นโยบาย ผู้จัดการโครงการ เทคโนโลยีสารสนเทศ ที่ปรึกษาด้านงานทรัพยากรบุคคล การเงินและการบัญชี กลุ่มอาชีพที่มี

ทักษะต่ำ คือ เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งหน่วยงานก็ได้มีแนวทางในการจัดการแก้ปัญหาเกี่ยวกับทักษะที่ต่ำของบุคลากร โดยการเพิ่มขีดความสามารถด้วยการฝึกอบรมและพัฒนาภายในหน่วยงาน (In house training) การสรรหาจากต่างประเทศ และการจ้างพนักงานระดับต่ำแล้วดำเนินการพัฒนาเป็นรายบุคคล

ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้การสรรหาข้าราชการยากขึ้น ได้แก่ อัตราเงินเดือนไม่จูงใจ เป็นสาเหตุใหญ่ และสาเหตุอื่น ได้แก่ การทำงานหนักและระยะเวลายาวนาน การไม่มีการพัฒนาอาชีพและมีมุมมองทางด้านลบต่อองค์กรและระบบข้าราชการพลเรือน

- การจ่ายเงินเดือนของภาคต่างๆ

ภาพได้แสดงให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวของการจ่ายเงินเดือนของภาครัฐที่แตกต่างกัน ระหว่างเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2002 และเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2007 ซึ่งได้ใช้ตัวชี้วัดต้นทุนแรงงานจากหน่วยงานสถิติของประเทศนิวซีแลนด์ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างและเงินเดือนของข้าราชการนั้นต่ำกว่าหน่วยงานด้านสาธารณสุขและการศึกษา และมีความคล้ายคลึงกับภาคเอกชน



แผนภูมิที่ 2.2 ตัวชี้วัดต้นทุนของแรงงาน อัตราเงินเดือนและค่าจ้างทั้งหมด ปี ค.ศ. 2002 - 2007

ที่มา Statistics NZ, Labour Cost Index – All Salary and Wage Rates

● อัตราเงินเดือนและการจ่ายเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงาน

ข้อมูลเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2007 แสดงให้เห็นว่า ค่ากลางฐานเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน อยู่ที่ 48,343 ดอลลาร์สหรัฐ (ปี ค.ศ. 2006 เงินเดือนกลาง 45,900 ดอลลาร์สหรัฐ) ส่วนค่าเฉลี่ยฐานเงินเดือนของข้าราชการอยู่ที่ 56,619 ดอลลาร์สหรัฐ (ปี ค.ศ. 2006 เงินเดือนเฉลี่ย 53,948 ดอลลาร์สหรัฐ)

ตารางที่ 2.9 เงินเดือนพื้นฐานของข้าราชการทั้งหมด (Base Salary) ปี ค.ศ. 2002-2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ค่ากลางเงินเดือน	\$40,192	\$41,500	\$42,310	\$43,700	\$45,900	\$48,343
เงินเดือนเฉลี่ย	\$45,896	\$47,652	\$48,915	\$50,884	\$53,948	\$56,619
เปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงของเงินเดือนเฉลี่ย	4.6%	3.8%	2.7%	4.0%	6.0%	5.0%

การจ่ายเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงาน ร้อยละ 18 ของข้าราชการพลเรือนได้รับการจ่ายเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงานแบบเหมารวม โดยการจ่ายเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงานแบบเหมารวมนี้นี้จัดทำโดย 26 องค์การและเงินเดือนเฉลี่ยอยู่ที่ 2,255 ดอลลาร์สหรัฐ ดังตารางแสดงข้อมูลการจ่ายเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงานในปี ค.ศ. 2005 - 2007

ตารางที่ 2.10 การจ่ายเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงาน

การจ่ายเงินเดือนตามผลการปฏิบัติงานรวม	2005	2006	2007
จำนวนข้าราชการ	8,405	7,432	8,012
คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของข้าราชการทั้งหมด	21%	18%	18%
ค่าเฉลี่ย	\$2,592	\$2,521	\$2,255

● อัตราการลาออก (Turnover)

อัตราการลาออกโดยที่ไม่ได้มีการวางแผนของข้าราชการพลเรือนเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2007 เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 14 ของการลาออกทั้งหมด (หญิงร้อยละ 15 และชายร้อยละ 12) ส่วนอัตราการลาออกทั้งหมด (รวมทั้งบุคลากรที่จ้างประจำ) เป็นร้อยละ 20 ของข้าราชการ อัตราการลาออกของปีนี้คล้ายกับปีก่อน (อัตราการลาออกแบบไม่วางแผนร้อยละ 13 และอัตราการลาออกทั้งหมดร้อยละ 22) ดังตารางแสดงถึงอัตราการลาออกตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ถึง ค.ศ. 2007

ตารางที่ 2.11 อัตราการลาออกของข้าราชการพลเรือน ปี ค.ศ. 2002 - 2007

อัตราการลาออก	2002	2003	2004	2005	2006	2007
อัตราการลาออกทั้งหมด	19%	18%	17%	21 %	22 %	20%
อัตราการลาออกที่ไม่ได้วางแผน	11%	11%	12%	14 %	13 %	14%
อัตราการลาออกแบ่งตามเพศ						
ชาย – การลาออกที่ไม่ได้วางแผน	10%	9%	10%	12%	12 %	12 %
หญิง – การลาออกที่ไม่ได้วางแผน	12%	12%	13%	14%	14 %	15 %

อัตราการลาออกของกลุ่มอาชีพที่แตกต่างกันนั้น ตารางข้างล่างแสดงให้เห็นว่า ผู้เชี่ยวชาญงานประชาสัมพันธ์ (Public relations professionals) มีอัตราการลาออกแบบไม่ได้วางแผนมากที่สุด คือ ร้อยละ 29

ตารางที่ 2.12 อัตราการลาออกสูงสุดและต่ำสุดจำแนกตามอาชีพ ปี ค.ศ. 2007

กลุ่มอาชีพ รายละเอียดตามระดับ	อัตราการลาออกที่ไม่ได้วางแผน	
	สูงสุด	ต่ำสุด
	>20%	<7%
ผู้เชี่ยวชาญงานประชาสัมพันธ์	29%	
พนักงานรับโทรศัพท์และติดต่อประสานงาน	27%	
ที่ปรึกษาด้านงานทรัพยากรบุคคล	28%	
ผู้วิเคราะห์สารสนเทศธุรกิจ	23%	
ผู้บริหารหน่วยงาน		6%
ผู้บริหารองค์กร		6%
การฝึกอบรมและการพัฒนา		6%

- หลักการของระบบค่าตอบแทน (Remuneration system principles) (State Service Commission, 2005)

หลักการของระบบค่าตอบแทนนี้ถูกพัฒนาเพื่อช่วยให้ทราบว่าระบบค่าตอบแทนที่ดีเป็นอย่างไรและช่วยในการพัฒนาระบบค่าตอบแทน หลักการนี้นำไปปรับใช้กับหน่วยงานที่เริ่มต้นการพัฒนาระบบค่าตอบแทนใหม่ หรือพัฒนาให้มีเกณฑ์ที่สูงขึ้นสำหรับการทบทวนระบบที่มีอยู่

ระบบค่าตอบแทนรวมถึงเงินเดือนพื้นฐาน การจ่ายตามผลการปฏิบัติงาน ผลประโยชน์เกื้อกูล เช่น บำเหน็จ บำนาญ มุมมองการมองค่าตอบแทนนั้นมองว่า “เป็นการให้รางวัลมากกว่าค่าตอบแทน” (Reward is more than remuneration) โดยเน้นว่าการให้รางวัลในการจ้างงานนั้นครอบคลุมเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูล

ค่านิยมของระบบค่าตอบแทน (Values)

- การจ่ายอย่างเท่าเทียมกัน
- การจ่ายอย่างยุติธรรมแต่ไม่เกินสมควร
- การยึดมั่นในจิตวิญญาณและตัวบทของกฎหมาย
- การจ่ายแบบเป็นไปตามความคาดหวังของรัฐ ภายใต้การสนับสนุนจากรัฐ
- การจ่ายที่โปร่งใส โดยให้ข้าราชการรับทราบและเข้าใจระบบการจ่ายค่าตอบแทน

วัตถุประสงค์ของระบบค่าตอบแทน (Purpose)

- เงินเดือนสำหรับการทำงาน
- ดึงดูด จูงใจและรักษาข้าราชการ
- การจ่ายอย่างเท่าเทียมกันสำหรับกลุ่มที่แตกต่างกัน
- สนับสนุนผลลัพธ์ขององค์การ
- สนับสนุนคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน
- สนับสนุนการพัฒนาอาชีพ
- สนับสนุนการเติบโตจากภายใน

กระบวนการ (Process)

หลักการระบบค่าตอบแทนประกอบด้วย 3 เรื่องย่อย เพื่อให้ระบบการทำงานนั้นประสบผลสำเร็จ ตรงตามค่านิยมและวัตถุประสงค์ของหลักการ

- 1) ลักษณะสำคัญและเครื่องมือ (Procedures / Mechanisms)
 - การรวมกันและกระตุ้นลูกจ้างและสหภาพ
 - ตระหนักถึงการส่งเสริมผลลัพธ์ขององค์การ
 - ตระหนักและกระตุ้นการพัฒนาขีดความสามารถระดับบุคคล (ทักษะ ความรู้ ความสามารถ)
 - กำหนดความสัมพันธ์ภายในและภายนอก
 - ทบทวนผลลัพธ์ของระบบค่าตอบแทนเพื่อแน่ใจว่ามีความเท่าเทียม
- 2) แนวทางเดียวกัน (Alignment) ระบบค่าตอบแทนต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับ
 - การวางแผนธุรกิจ ตลอดจนวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ของหน่วยงานและรัฐ
 - กลยุทธ์ของงานทรัพยากรบุคคล
 - นโยบายและระบบของงานทรัพยากรบุคคล
 - ค่านิยมขององค์การ
- 3) การปฏิบัติ (Operation)
 - มีการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจ
 - การป้องกันความเป็นส่วนตัวของบุคคล

- ความปลอดภัยของระบบกายภาพ
- ความยืดหยุ่น ความสามารถในการจัดการความแตกต่างของสภาพแวดล้อมปัจเจกบุคคลและ/หรือเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก
- ง่าย โดยหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่จำเป็น ซับซ้อนและซ้ำซาก
- การทำงานที่บูรณาการให้เข้ากับวัตถุประสงค์ทั้งหมด
- ถูกเวลา
- มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านต้นทุนในการปฏิบัติงานและการบริหารจัดการ
- มีความยั่งยืน

การดูแลและการทบทวน (Monitoring / Review)

- ดูแลเพื่อให้กระบวนการและผลนั้นมีความเท่าเทียมกัน และให้มีความสอดคล้องกับหลักการการปฏิบัติงาน
- ทบทวนเพื่อให้เข้าถึงและตรงตามวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง

ปัญหาที่พบเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนในภาครัฐของนิวซีแลนด์

- การจ่ายค่าชดเชยพิเศษ (Redundancy payments)

ในปีที่ผ่านมาถึงมิถุนายน ปี ค.ศ. 2007 บุคลากร 169 คนได้รับค่าชดเชยอันเนื่องมาจากการเลิกจ้างงาน โดยได้รับเงินชดเชยประมาณ 45,645 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2006 ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 37,268 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก

ตารางที่ 2.13 การจ่ายค่าชดเชยพิเศษอันเนื่องมาจากการเลิกจ้าง ปี ค.ศ. 2002 - 2007

การจ่ายค่าชดเชยพิเศษ	2002	2003	2004	2005	2006	2007
จำนวนข้าราชการที่ได้รับ	264	188	168	218	163	169
ค่าชดเชยพิเศษ						
ค่าเฉลี่ยการจ่ายเงินต่อคน (\$)	36,171	42,804	37,133	40,621	37,268	45,645

- ความเหลื่อมล้ำในการจ่าย (Pay gaps)

ความแตกต่างระหว่างเงินเดือนเฉลี่ยของหญิงและชาย ส่วนหนึ่งมีปัจจัยมาจากความเหลื่อมล้ำทางเพศ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ความเหลื่อมล้ำในการจ่ายอันเนื่องมาจากความแตกต่างระหว่างเพศอยู่ที่ระหว่างร้อยละ 16 และ 17 แต่เมื่อพิจารณาจากภายในกลุ่มอาชีพเดียวกันความเหลื่อมล้ำในการจ่ายอันเนื่องมาจากเพศมีน้อยกว่า ผลการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มอาชีพ

ตารางที่ 2.14 ช่องว่างระหว่างเพศของการจ่ายเงินเดือนจำแนกตามกลุ่มอาชีพ

กลุ่มอาชีพ	จำนวนผู้หญิง (คน)	จำนวนผู้ชาย (คน)	ช่องว่างการจ่าย
ผู้จัดการ	1,797	2,115	12.8%
ผู้เชี่ยวชาญ	10,629	7,366	11.4%
พนักงานด้านเทคนิคและการค้า	367	811	9.1%
พนักงานบริการชุมชนและบุคคล	2,549	3,279	13.1%
พนักงานธุรการและงานบริหารทั่วไป	10,692	4,269	11.2%

ความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การจ่ายค่าตอบแทนในภาครัฐแตกต่างกัน โดยบุคลากรในระบบราชการของนิวซีแลนด์นอกจากจะเป็นชาวนิวซีแลนด์แล้ว ยังมีเชื้อชาติอื่นๆ อีก อาทิเช่น ชาวพื้นเมือง ชนเผ่าเมารี ชาวเกาะเอเชียแปซิฟิก ชาวเอเชีย เป็นต้น ซึ่งเชื้อชาติที่แตกต่างกันนี้ส่งผลให้การจ่ายค่าตอบแทนแตกต่างกันไปด้วย โดยในปี ค.ศ. 2007 ชาวเมารีได้รับค่าจ้างน้อยกว่าชาวนิวซีแลนด์คิดเป็นอัตราร้อยละ 12 ดังตารางที่ 2.15

ตารางที่ 2.15 ร้อยละของอัตราค่าจ้างที่เชื้อชาติอื่นๆ ได้รับน้อยกว่าชาวนิวซีแลนด์
อิงตามเชื้อชาติ ปี ค.ศ. 2002 - 2007

เชื้อชาติ	ค.ศ. 2002	ค.ศ. 2003	ค.ศ. 2004	ค.ศ. 2005	ค.ศ. 2006	ค.ศ. 2007
ชาวเมารี	12%	13%	14%	13%	12%	11%
ชาวเกาะเอเชียแปซิฟิก	19%	21%	20%	21%	21%	20%
ชาวเอเชีย	5%	7%	8%	10%	9%	10%

3.3) ความสามารถและพฤติกรรมของข้าราชการ

- ความสามารถของผู้บริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือนนิวซีแลนด์ (New Zealand Public Service Chief Executives' Competencies)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดความสามารถของผู้บริหารระดับสูงไว้ 3 กลุ่ม ดังนี้ (State Service Commission, 2004)

1) ความสามารถด้านคุณลักษณะส่วนบุคคล (Personal attributes) ความสามารถในกลุ่มนี้ได้อธิบายถึงคุณลักษณะส่วนบุคคลและคุณสมบัติที่ซึ่งหาได้ในผู้บริหารระดับสูง โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- มุ่งมั่นสู่ความสำเร็จ (Commitment to achievement) มีความมุ่งมั่น ตั้งใจ และทุ่มเทในการแก้ไขปัญหาและตัดสินใจเพื่อให้งานที่รับผิดชอบประสบความสำเร็จและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด
- มีความซื่อสัตย์ ยึดมั่นในคุณธรรม (Honesty and integrity) มีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดมั่นในหลักคุณธรรม มีวุฒิภาวะ เป็นต้นแบบของข้าราชการที่มีค่านิยมที่พึงประสงค์และ

มีความเป็นมืออาชีพ และสามารถสร้าง กระตุ้นให้ข้าราชการมีจิตสำนึกการให้บริการประชาชน

- มีความรู้ ความสามารถ เฉลียวฉลาด (Intellectual capability) สามารถนำความรู้ ความสามารถ ความเฉลียวฉลาดมาประยุกต์ใช้ในการจัดการกับสถานการณ์ที่มีความซับซ้อน รวมทั้งสามารถพัฒนาทักษะด้านภาวะผู้นำของข้าราชการ

2) ความสามารถในการบริหารจัดการทั่วไป (General management competencies)

ความสามารถในกลุ่มนี้ได้เน้นถึงขีดความสามารถของผู้บริหารระดับสูงเพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานของพวกเขา มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วนดังนี้

- การบริหารคน (Management of people) สามารถสร้างระบบ พัฒนา และจูงใจ ผู้ปฏิบัติงาน และการบริหารผลการปฏิบัติงาน เพื่อไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต
- เป็นผู้เชี่ยวชาญในการบริหารจัดการ (Managerial expertise) สามารถปรับปรุงระบบ การบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เพื่อสร้างระบบและบูรณาการผลงานอย่าง กว้างขวาง ให้การสนับสนุนหน้าที่และกิจกรรมทั้งระยะสั้นและระยะยาว และจัดการ ทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการ
- การติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective communication) สามารถใช้ทักษะ การสื่อสารทั้งการพูดและการเขียนเพื่อให้ข้อมูล โน้มน้าวใจและมีอิทธิพลต่อบุคคลอื่น อย่างกว้างขวาง เพื่อสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3) ความสามารถด้านภาวะผู้นำ (Leadership competencies) ความสามารถในการกลุ่มนี้

คำนึงถึงความซับซ้อนของภาวะผู้นำในสภาพแวดล้อมของข้าราชการพลเรือน โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

- การสร้างและรักษาสัมพันธภาพ (Building and sustaining relationships) สามารถ จัดการสัมพันธภาพที่หลากหลายในสภาพการทำงานภายในข้าราชการพลเรือนและ ภาครัฐรวมทั้งภาคเอกชน สื่อมวลชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อพัฒนาความเข้าใจ และความร่วมมือ และการบรรลุผลที่ต้องการ
- ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ (Strategic leadership) สามารถคิดวิเคราะห์และมีแนวคิด เกี่ยวกับบทบาทของหน่วยงานที่ดำเนินงานตามเป้าหมายของรัฐบาลตามลำดับ ความสำคัญของเป้าหมาย รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นสากล สามารถสร้าง กลยุทธ์ที่ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานและสามารถสื่อสารทำความเข้าใจกับ ข้าราชการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การจัดการเกี่ยวกับการเมือง (Managing in the political) สามารถจัดการกับการ เผชิญหน้าระหว่างสภาพแวดล้อมทางการเมืองกับข้าราชการพลเรือน โดยใช้ กระบวนการของรัฐและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ รวมทั้งภาคเอกชน

และชุมชน เพื่อการบรรลุผล ในขณะเดียวกันยังคงสามารถรักษาความเป็นกลาง
ทางการเมืองไว้ได้

▪ **ความสามารถทั่วไปและความสามารถเฉพาะของข้าราชการพลเรือน (Common and Unique Public Service Competencies)**

ความสามารถทั่วไปและความสามารถเฉพาะของข้าราชการพลเรือนนี้ เป็นการให้คำจำกัดความ
ข้าราชการพลเรือนทุกคนเกี่ยวกับพฤติกรรม ทักษะ ทักษะคิด คุณลักษณะ ผลการปฏิบัติงานและความเชี่ยวชาญ
ที่ควรมี ความสามารถของข้าราชการพลเรือนที่หน่วยงานคาดหวังนั้นมีหลากหลาย เช่น การสื่อสาร การจัดการ
สัมพันธภาพ การจัดการความหลากหลายภาวะผู้นำและความคิดสร้างสรรค์นวัตกรรม เป็นต้น (State Service
Commission, 2004)

ความสามารถทั่วไปและความสามารถเฉพาะของข้าราชการพลเรือนสามารถแบ่งออกเป็น
5 ด้าน ดังนี้

1) การให้ความร่วมมือเพื่อการบรรลุผลลัพธ์ทั้งหมดของรัฐ (Collaborates to achieve whole-
of-government outcomes)

คำอธิบาย : การให้คำจำกัดความว่าข้าราชการนั้นคือลูกจ้างของหน่วยงานโดยเฉพาะ การ
กระจายมุมมองทั้งหมดของรัฐเมื่อปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการอื่นๆ และพลเมือง การมองถึงปัญหาและผลลัพธ์
การพัฒนาและรักษาสัมพันธภาพและความเป็นหุ้นส่วนแบบชนะทั้งสองฝ่าย

พฤติกรรมของข้าราชการ

- สร้างสัมพันธภาพกับผู้ติดต่ออย่างกว้างขวางเพื่อบรรลุผลสำเร็จ
- การให้ความร่วมมือเพื่อบรรลุผลลัพธ์แบบชนะ – ชนะ (Win - Win)
- คิดถึงปัญหาอย่างรอบด้าน
- การมองภาพใหญ่
- การดูมมองทั้งหมดของรัฐ การเข้าใจในบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละภาคส่วน
- การเน้นที่ความต้องการผลลัพธ์

2) การให้บริการสาธารณะและชุมชนด้วยจิตสำนึกของการให้บริการ (Serves the public and
community in a spirit of service)

คำอธิบาย : แสดงให้เห็นถึงพันธะสัญญาเพื่อความเข้าใจและการพบกันหรือความต้องการที่
พิเศษของลูกค้าบนพื้นฐานของความเชื่อและยึดถือผลประโยชน์ของสาธารณะ ผู้เสียภาษีของนิวซีแลนด์และ
ประสิทธิภาพของข้าราชการพลเรือน เป็นการตอบสนองต่อข้อมูลป้อนกลับจากลูกค้าและการมุ่งมั่นเพื่อบรรลุ
ผลลัพธ์ที่ดีกว่าสำหรับลูกค้า การจัดการกับความคาดหวังของลูกค้า (ลูกค้ามีทั้งกลุ่มและบุคคล ลูกค้าภายใน
และภายนอก เป็นผู้ใช้ผลิตภัณฑ์และบริการขององค์กร)

พฤติกรรมของข้าราชการ

- มีความมุ่งมั่นในการให้บริการประชาชน
- เคารพลูกค้าที่มีความคาดหวังสูงกว่าความเป็นจริง

- ตอบสนองต่อข้อมูลป้อนกลับของลูกค้า
- มุ่งมั่นเพื่อให้ลูกค้าได้รับผลงานที่ดีขึ้น
- เสริมความรู้สึกรักมีอำนาจของลูกค้าด้วยการปฏิบัติงานด้วยความเอาใจใส่เพิ่มขึ้น

3) การปฏิบัติอย่างมีจริยธรรมและยึดถือหลักคุณธรรมเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของรัฐ (Acts ethically and with integrity to maintain trust in the government)

คำอธิบาย : มีความเข้าใจในการทำงาน เน้นใจในความสามารถว่าข้าราชการมีความยุติธรรม เป็นอิสระจากการคอร์รัปชันและการแทรกแซงจากพรรคการเมือง ยึดถือในค่านิยมของภาครัฐ ตระหนักถึงการทำงานที่ปราศจากการคอร์รัปชัน การเห็นคุณค่ามาตรฐานของการตรวจสอบของประชาชน และต้องการรักษาความน่าเชื่อถือของข้าราชการและภาครัฐ

พฤติกรรมของข้าราชการ

- ประพฤติปฏิบัติด้วยการมีจริยธรรม
- แสดงให้เห็นถึงความเคารพในกฎหมาย
- มีความรับผิดชอบในการจัดการทรัพยากรสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ
- มีความเป็นกลางทางการเมือง

4) การทำงานภายใต้กรอบการทำงาน กฎหมายและโครงสร้างของข้าราชการพลเรือน (Works within public service frameworks, legislation and structures)

คำอธิบาย : การแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในหลักการและแบบแผนของรัฐ และกรอบแนวคิดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายของข้าราชการพลเรือน มีความรู้ในโครงสร้างและหน้าที่ของรัฐ เข้าใจในความสัมพันธ์ของสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมของข้าราชการ และมีความตระหนักถึงสภาพความจริงของการเมืองและองค์การ การตระหนักถึงนโยบาย กระบวนการ และวิธีการในปัจจุบันซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ และการพัฒนาสังคมในอนาคต

พฤติกรรมของข้าราชการ

- มีความรู้ว่าจะทำงานตามหลักการของภาครัฐอย่างไร
- ตระหนักถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง
- ตระหนักถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การ
- ค้นหาวิธีการให้ข้าราชการทำงานได้ดีขึ้น
- การคิดถึงและการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

5) การทำงานด้วยการยึดถือข้อตกลงของ Waitangi (Works in ways that uphold the Treaty of Waitangi)

คำอธิบาย : แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของข้อตกลงของ Waitangi และการนำไปใช้กับการทำงานของรัฐ เพื่อแน่ใจว่าลูกค้าที่เป็นชาวเมารีที่มีความต้องการเฉพาะ จะได้รับบริการที่ออกแบบมาให้ตรงกับ

ความต้องการและมีการส่งมอบวิธีการที่ตรงกับความต้องการของพวกเขา ให้ความเคารพในภาษา วัฒนธรรม และความรู้ของชาวเมารี และมีการตอบสนองต่อประเพณีและสถาบันของชาวเมารีด้วยความเคารพ

พฤติกรรมของข้าราชการ

- ยึดถือในข้อตกลงของ Waitangi
- แสดงให้เห็นถึงการตอบสนองอย่างดีต่อชาวเมารี
- ให้ความผูกพันกับชาวเมารี
- เห็นถึงคุณค่าของความรู้และทักษะของชาวเมารี

โดยในแต่ละข้อนั้นได้ระบุถึงความสามารถโดยทั่วไปและความสามารถเฉพาะของข้าราชการพลเรือน พฤติกรรมที่พึงปฏิบัติของข้าราชการ และได้แบ่งการอธิบายการปฏิบัติงานไว้เป็น 3 ระดับ คือ

ระดับ 1 - พนักงานทั่วไป

ระดับ 2 - ทีม ผู้นำและผู้จัดการ

ระดับ 3 - ผู้จัดการระดับกลางและผู้จัดการอาวุโส

3.4) เป้าหมายข้าราชการพลเรือนของประเทศนิวซีแลนด์ในปี ค.ศ. 2015

- 1) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อบริบทการทำงานของข้าราชการพลเรือนในปี ค.ศ. 2015 (State Service Commission, 2007)
 - นโยบายที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานทั้งหมด ได้แก่ การเพิ่มความเป็นสากล การเพิ่มความสัมพันธ์กับออสเตรเลียและเอเชีย
 - การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร ทำให้มีความต้องการข้าราชการที่สามารถตอบสนองต่อความสนใจที่หลากหลายของประชากรตามกลุ่มอายุ ตัวอย่างเช่น ข้าราชการพลเรือนจำเป็นต้องดึงดูดทั้งพนักงานรุ่นเก่าและพนักงานรุ่นใหม่ ซึ่งมีความคาดหวัง ทักษะและขีดความสามารถที่แตกต่างกัน ดังนั้นต้องให้ออกาสในการทำงานที่แตกต่างกันตามความชอบด้วย
 - ความเติบโตของเมืองโอ๊คแลนด์ที่เป็นเมืองหลักของประชากรและศูนย์กลางทางการค้า ในอีก 10 ปีข้างหน้า
 - ความต้องการที่มากขึ้นในอนาคตไม่ได้นำไปสู่การสันนิษฐานว่าภาครัฐจะใหญ่ขึ้น แท้จริงแล้วความคาดหวังนั้นกลับกัน ดังนั้นเพื่อยกระดับการทำงานจึงต้องมุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิภาพการทำงาน ตลอดจนเพิ่มความสามารถ ทักษะในการทำงานขององค์กรนอกภาครัฐ
 - ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีจะยังคงต่อเนื่องและส่งผลกระทบอย่างมาก เทคโนโลยีจะเข้าถึงทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญได้ง่ายและกว้างขวางขึ้น สามารถสร้างให้เกิดเครือข่ายหรือชุมชนของความสนใจที่กระจายอยู่ให้เป็นรูปแบบง่ายขึ้น จะช่วยเปลี่ยนอำนาจการบังคับบัญชาและพลังอำนาจจากสถาบันและการปกครองไปยังปัจเจกบุคคลและชุมชน
- 2) การปรับเปลี่ยนขีดความสามารถและการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการเพื่อไปสู่ในปี 2015 (State Service Commission, 2007)

- เป้าหมายหลัก คือ การเพิ่มประสิทธิภาพและการมุ่งเน้นผลลัพธ์ โดยต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการทำงาน พัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่แตกต่างกันให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน
- หน่วยงานจะต้องบูรณาการผลลัพธ์และมุมมองในการทำงานของของรัฐ ให้มีทั้งความเป็นสากลและความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ
- ปรับให้มีความคิดเชิงระบบ สามารถทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ของงานที่มีความเชื่อมโยงกัน เข้าใจบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้สามารถประสานงานระหว่างหน่วยงานได้อย่างราบรื่น
- เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ ในการกำหนดนโยบายและการให้บริการของหน่วยงาน จำเป็นที่ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีบทบาทในการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย สิ่งที่คาดหวังที่จะได้รับบริการจากภาครัฐ โดยภาครัฐจำเป็นต้องมีนโยบายและการบริการที่หลากหลายเพื่อส่งมอบให้แก่กลุ่มบุคคลที่มีความต้องการแตกต่างกัน
- จำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการต้องพัฒนาความสามารถในการสร้างเครือข่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากการทำงานรูปแบบใหม่ เปลี่ยนแปลงจากการทำงานที่เน้นเฉพาะหน่วยงานตนเอง เป็นการทำงานแบบต้องร่วมมือประสานงานข้ามหน่วยงาน
- ผู้บริหารระดับสูงต้องมีความสามารถเกี่ยวกับการมีอิทธิพลต่อผู้อื่น ได้แก่ ทักษะการสร้างความสัมพันธ์ ทักษะการบริหารการเปลี่ยนแปลง ทักษะการติดต่อสื่อสาร และการบริหารโครงการ
- ผู้จัดการจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำและความสามารถในการพัฒนาบุคคล รวมทั้งความสามารถในการบริหารงานด้วย
- ต้องมีความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลง เพื่อสามารถออกแบบกระบวนการสื่อสาร สร้างความรู้ ความเข้าใจและความร่วมมือของข้าราชการทั่วทั้งองค์กร ในกรณีที่มีการลงทุนโครงการขนาดใหญ่

3) ขีดความสามารถของบุคคล (People capabilities)

จำเป็นต้องทุ่มเทลงทุนด้านการพนักงานและการพัฒนาภาวะผู้นำ โดยการปรับปรุงสถานที่ทำงานให้ดึงดูดใจตามความชอบและเหมาะสมกับลักษณะงานที่แตกต่างกัน พัฒนาขีดความสามารถภาวะผู้นำให้เหมาะสมตามระดับตำแหน่ง ลักษณะงาน และวัฒนธรรมการทำงานในแต่ละกลุ่มงาน ดังนี้ (State Service Commission, 2007)

- ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูง มุ่งเน้นการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และการพัฒนาความสามารถของพนักงาน
- มุ่งสู่การพัฒนาและเติบโตตามสายอาชีพที่มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันของข้าราชการพลเรือนแต่ละกลุ่มงาน
- มีความสามารถในการจัดการกับความหลากหลาย
- เพื่อสร้างการทำงานที่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการ

- สร้างค่านิยมองค์กรและสร้างภาวะผู้นำในทุกระดับ
- ปรับปรุงระบบ ออกแบบ กำหนดเงื่อนไขในการสรรหาคัดเลือกเพื่อสรรหาข้าราชการที่มีคุณสมบัติสามารถตอบสนองต่อความคาดหวังที่พึงประสงค์

4) วัฒนธรรมและค่านิยมขององค์กร (Culture and values)

เนื่องจากจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในอนาคตหลายประการจึงจำเป็นต้องมีการสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมของข้าราชการพลเรือนที่เหมาะสมเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่กำหนดโดยรวมไปถึงสิ่งเหล่านี้ (State Service Commission, 2007)

- ค่านิยมการทำงานกับผู้ที่มีความแตกต่างทั้งด้านความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และมุมมอง
- ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานจากการถูกควบคุมด้วยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับไปสู่การทำงานที่ควบคุมด้วยเป้าหมายงานที่มีความชัดเจน และแบ่งปันผลงานร่วมกัน
- ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานจากการที่แต่ละหน่วยงานมีอำนาจและอิสระในการดำเนินงานไปสู่การตระหนักถึงการทำงานที่พหุกันและกัน และผลกำไรของการทำงานทั้งองค์การ
- ทำงานด้วยความเชื่อถือ ความผูกพัน และการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย
- มีมุมมองเชิงระบบ จำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจในการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน และต้องประสานงานกันเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนด

5) อนาคตจะต้องการการบริหารขีดความสามารถของข้าราชการเพิ่มมากขึ้น (State Service Commission, 2007)

- การสรรหาจะต้องเพิ่มการสรรหาข้าราชการที่มีคุณลักษณะของความเป็นสากล และเป็นบุคคลที่มีความสามารถที่พึงประสงค์ในแต่ละลักษณะงานที่รับผิดชอบ
- เนื่องจากข้าราชการส่วนใหญ่มีความสามารถในการส่งมอบและการมองภาพรวมที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากการมีประสบการณ์ทำงานที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องเสริมสร้างประสบการณ์การทำงานให้มีความหลากหลายมากขึ้น โดยเพิ่มการทำงานแบบเครือข่ายซึ่งต้องพัฒนาความสามารถในการเจรจาต่อรอง การประสานงาน การทำงานเป็นทีม การสร้างสัมพันธ์ภาพ การมีอิทธิพลต่อผู้อื่นและการบริหารโครงการ
- จำเป็นต้องพัฒนาทักษะภาวะผู้นำให้แก่ข้าราชการทุกระดับ โดยใช้รูปแบบการแบ่งปันความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ
- มีความตั้งใจมากขึ้นในการลงทุนในอนาคตที่จำเป็นทั้งหน่วยงานและระบบ ซึ่งคาดว่าจะเป็นการประเดิมที่ความต้องการมาก โดยเป็นการลงทุนพัฒนาในแนวทางใหม่เพื่อออกแบบและส่งมอบบริการและนโยบาย สร้างขีดความสามารถใหม่และพัฒนาความสามารถในการทำงานเครือข่ายมากขึ้น
- ปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการทำงานเชิงรับและตามความยากง่ายของงาน มุ่งสู่การทำงานเชิงรุกและตามระดับความสำคัญของงาน

- มีการจัดลำดับความสำคัญของงานตามความจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน กำหนดแผนการทำงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และทำให้สามารถเห็นผลงานที่ชัดเจน

3.5) บทสรุปภาพรวมของระบบราชการและข้าราชการในปัจจุบันของเทศนิวซีแลนด์

เทศนิวซีแลนด์ถือเป็นต้นกำเนิดของการปฏิรูประบบราชการที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน (Radical change) เป็นแบบอย่างของการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ และเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย หรือที่เรียกว่า New Zealand Model (สำนักงาน ก.พ., 2548) ซึ่งสาเหตุของการปฏิรูประบบราชการมาจากรัฐบาลนิวซีแลนด์ในขณะนั้นประสบกับปัญหาหลายประการ เช่น ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ ความสับสนในการทำงานของข้าราชการ ความหย่อนยานในการปฏิบัติงาน ทำให้ระบบราชการไม่สามารถเป็นแกนนำในการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนา และเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นตกต่ำอย่างมาก มีปัญหางบประมาณขาดดุลและหนี้สินต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งถ้าหากรัฐไม่ให้ความสนใจในเรื่องนี้อาจทำให้ประเทศล้มละลายได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงจัดให้มีการปฏิรูประบบราชการขึ้นในปี ค.ศ.1984 โดยดำเนินการ ดังนี้

- 1) การแยกความรับผิดชอบของรัฐมนตรีออกจากข้าราชการ เป็นการแยกความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) ออกจากฝ่ายประจำ (ข้าราชการ) โดยการแยกงานด้านนโยบายออกจากการปฏิบัติ ทั้งนี้ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติงานเฉพาะที่เป็นงานหลัก ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้วยเหตุผลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน ไม่สับสนในหน้าที่การทำงานของแต่ละฝ่าย และให้อำนาจในการจัดการให้กับนักบริหารสูงสุดด้วย
- 2) การจัดตั้งหน่วยงานบริหารพิเศษที่เรียกว่า Crown entities เพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ แทนหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการทำงาน ปลอดจากการควบคุมทางการเมืองและทำหน้าที่อย่างเป็นทางการอยู่กลาง ดูแลให้บริการด้านต่างๆ เช่น การศึกษา การเคหะ การวิจัย เป็นต้น
- 3) การจัดระบบรัฐวิสาหกิจด้วยการแยกงานเชิงพาณิชย์ออกจากการของกระทรวง โดยงานบริการในลักษณะเชิงพาณิชย์ เช่น ไฟฟ้า ประปา นั้น ให้ปรับเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานนั้นมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ส่วนงานใดที่รัฐไม่มีความเชี่ยวชาญก็ให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ เพื่อให้เกิดการแข่งขัน สร้างคุณภาพในการจัดการ ส่งผลประโยชน์ที่ดีต่อชาวนิวซีแลนด์

ระบบราชการของเทศนิวซีแลนด์ในปัจจุบันจึงประกอบไปด้วยหน่วยงานหลักหรือหน่วยงานบริการสาธารณะ (Public Service departments) ที่เป็นกระทรวงและกรมที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนงานในการทำงาน หน่วยงานบริหารพิเศษหรือ Crown entities ที่ทำงานให้บริการต่างๆ ให้กับประชาชนชาวนิวซีแลนด์ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (State - owned enterprises) ที่ดูแลงานด้านการพาณิชย์

ในส่วนของการปฏิรูปข้าราชการพลเรือนนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (State Service Commission) ได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาข้าราชการพลเรือนของเทศนิวซีแลนด์ไว้ โดยเน้นให้ข้าราชการนั้นมีจิตวิญญาณในการให้บริการประชาชน บริการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนนั้นจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส น่าเชื่อถือ ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน เป้าหมายในการ

พัฒนาข้าราชการนั้นจึงได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาข้าราชการพลเรือนของประเทศนิวซีแลนด์ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต โดยสรุปเป้าหมายการพัฒนาดังต่อไปนี้

- 1) การให้ระบบข้าราชการนั้นเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุดในการทำงานของผู้สมัครงานและคนทำงานที่มีศักยภาพสูง เพื่อให้ระบบข้าราชการนั้นมีบุคคลทำงานที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องสร้างให้เกิดความผูกพันของคนทำงานที่มีต่อระบบราชการ และสร้างความน่าเชื่อถือและการมีระบบที่ดีเพื่อให้ระบบราชการดึงดูดคนทำงาน
- 2) ความเป็นเลิศของข้าราชการ ข้าราชการนั้นต้องมีการพัฒนาการเรียนรู้อยู่เสมอ เพื่อสามารถเผชิญหน้ากับความท้าทาย การเปลี่ยนแปลง และความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้ ฉะนั้นจึงต้องมีการสร้างโครงการพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพที่ดีในการทำงานให้แก่ข้าราชการ
- 3) การสร้างเครือข่ายบริการของรัฐ การทำงานของรัฐนั้นจะต้องมีเครือข่ายด้านเทคโนโลยีที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างสะดวกสบาย และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น จึงต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารให้มีช่องทางที่หลากหลายรูปแบบมากขึ้น และมีคุณภาพในการส่งผ่านข้อมูลและเข้าถึงมากยิ่งขึ้น และรัฐต้องมีการใช้ระบบอินเทอร์เน็ตในการทำงานด้วย
- 4) ความร่วมมือของหน่วยงานรัฐ หน่วยงานรัฐและข้าราชการจะต้องเลิกการทำงานที่เน้นการทำงานเฉพาะโดยไม่พึ่งพาหรือประสานกับหน่วยงานอื่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เปลี่ยนมาสู่การทำงานที่มีการประสานงานสร้างความร่วมมือกันทำงาน แบ่งปันข้อมูล ทรัพยากร และวิธีการทำงานเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น
- 5) การเข้าถึงบริการของรัฐ ประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ด้วยความที่มีความหลากหลายของประชาชน จึงต้องมีการเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงบริการของรัฐมากขึ้น ด้วยการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ และบริการที่รัฐจัดให้นั้นจะต้องเป็นบริการที่มีคุณภาพด้วย
- 6) ความน่าเชื่อถือของบริการภาครัฐ ข้าราชการนั้นจะต้องมีจิตวิญญาณในการให้บริการแก่ประชาชน ยึดถือหลักคุณธรรมและจรรยาบรรณในการทำงานด้วยการให้บริการที่เท่าเทียมกัน บริการของรัฐจะต้องมีความน่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งเรื่องนี้เป็นประเด็นที่ประชาชนเรียกร้องให้เกิดขึ้น

ในส่วนของการปฏิรูประบบบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐนั้น ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการ ประเทศนิวซีแลนด์มีการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเป็นระบบเดียว โดย The State Service Commission (SSC) เป็นหน่วยงานที่เทียบเท่า ก.พ. มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการกำหนดอัตราจ้าง ค่าจ้าง การแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งข้าราชการทั้งระบบ ต่อมาเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการ รัฐบาลจึงจัดทำ The State Sector Act 1998 โดยมีสาระสำคัญคือกำหนดความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงาน (Chief executive, CEs) ซึ่งผู้บริหารสูงสุดแต่ละคนจะต้องทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance agreement) กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ โดยผู้บริหารสูงสุดมีอำนาจในการจัดการบริหารภายในหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพตามข้อตกลงที่ได้จัดทำไว้ (สำนักงาน ก.พ., 2548)

ในส่วน of ข้าราชการของประเทศนิวซีแลนด์ในอนาคตนั้นต้องการให้เป็นข้าราชการที่ดีเลิศมีจิตสำนึกในการให้บริการแก่ประชาชน เนื่องด้วยประชาชนจะมีความต้องการที่หลากหลายมากขึ้นและต้องการบริการที่

เฉพาะมากขึ้นเช่นกัน ในส่วนของข้าราชการเองก็มีแนวโน้มที่จะมีความหลากหลายมากขึ้นและมีความต้องการที่หลากหลายมากขึ้นเช่นกัน ข้าราชการนิวซีแลนด์ในปัจจุบันและอนาคตจึงเน้นในเรื่องภาวะผู้นำในทุกระดับ และเน้นเรื่องข้าราชการที่มีความสามารถ ดังนั้นจึงต้องมีการลงทุนในการพัฒนาข้าราชการพลเรือนด้วยการฝึกอบรมต่างๆ และสิ่งที่เน้นมากอีกอย่างหนึ่งนั่นคือ การทำงานของข้าราชการนั้นจะต้องยึดถือในหลักคุณธรรม มีจริยธรรมในการทำงาน และทั้งนี้ต้องยึดมั่นในกฎระเบียบของหน่วยงานและกฎหมายด้วย

3.6) บทเรียนจากการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์

การปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์นั้น มีนักวิชาการบางคนเห็นว่ามันน่าจะเป็นยุคที่ใช้ในประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น นิวซีแลนด์เป็นประเทศเล็ก มีระบบเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่ซับซ้อนเท่าประเทศอื่น ทั้งยังมีระบบการเมืองที่เปิดเผยโปร่งใสและชัดเจนอยู่แล้ว นอกจากนี้ประชากรยังมีความรู้ความสามารถสูง แต่อย่างไรก็ตามเหตุผลดังกล่าวไม่น่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เพิกเฉยละเลยการปฏิรูประบบราชการ อย่างน้อยการปฏิรูประบบราชการนิวซีแลนด์ได้ให้แนวทางสำหรับประยุกต์ใช้ในประเทศอื่นๆ ทั้งในระดับรัฐโดยรวมหรือในระดับหน่วยงานได้ดังนี้ (สำนักงาน ก.พ., 2541)

1) การทบทวนกิจกรรมเชิงพาณิชย์ของรัฐ – ส่วนราชการไม่ควรดำเนินการเชิงพาณิชย์อีกต่อไปแต่ควรกระจายให้ภาคเอกชนดำเนินการ ในขณะเดียวกัน หน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งทำหน้าที่เชิงพาณิชย์ก็ควรได้รับการทบทวนว่าจำเป็นต้องมีการทำงานแบบเอกชนหรือไม่ หากไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ควรขายให้เอกชนดำเนินการหรือจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชน

2) แยกหน่วยงานด้านเสนอแนะนโยบายออกจากหน่วยงานบริการ – ส่วนราชการที่เป็นหน่วยปฏิบัติต้องแยกออกจากส่วนราชการที่ให้คำแนะนำเชิงนโยบาย เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างกัน ทั้งนี้เพราะหากเป็นหน่วยงานเดียวกันก็ไม่อาจวิพากษ์วิจารณ์หรือเสนอแนะปรับปรุงสิ่งที่ตนเองเป็นผู้ดำเนินการได้ นอกจากนี้การดำเนินการดังกล่าวยังช่วยให้หน่วยปฏิบัติเน้นดำเนินการในเรื่องที่ตนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

3) เปลี่ยนวิธีการคิดและดำเนินการต่างๆ ให้เน้นผลงานเป็นหลัก – หน่วยงานของรัฐต้องมีเป้าหมายผลงานที่ชัดเจน มีการกำหนดดัชนีชี้วัดผลงาน มีกระบวนการติดตามตรวจสอบและรายงาน มีการประเมินรวมทั้งมีการสนับสนุนงบประมาณหรือใช้มาตรการลงโทษหรือให้รางวัลแก่หน่วยงานและข้าราชการตามผลงานที่เกิดขึ้นแทนที่จะเน้นพิจารณาจากความรู้สึกส่วนตัวหรือจากการทำงานตามกฎระเบียบอย่างที่เป็นอยู่

4) ประยุกต์รูปแบบการทำงานแบบธุรกิจเอกชนเข้ามาใช้ในราชการ – ทั้งนี้โดยยกเลิกอภิสิทธิ์ต่างๆ ที่ส่วนราชการได้รับ ต้องใช้ระบบบัญชีแบบเอกชน ส่วนราชการต้องเสียภาษีหรือต้องสามารถแข่งขันกับเอกชนได้ในสภาพที่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีฐานะอำนาจที่เหนือกว่าเอกชน การทำงานของรัฐต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย และต้องมีประชาชนเข้าตรวจสอบผลงานของรัฐอย่างใกล้ชิด

5) นำรูปแบบการทำสัญญาจ้างงานมาประยุกต์ใช้ในราชการ – หัวหน้าส่วนราชการต้องทำสัญญากับรัฐมนตรีในเรื่องเป้าหมายผลงาน โดยมีระยะเวลาในการทำงานที่ชัดเจน หากมีผลงานตามเป้าก็อาจต่อสัญญาให้อีก แต่หากไม่มีผลงานหรือเกิดความเสียหาย ก็ต้องออกจากราชการไป ทั้งนี้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถปลดหรือย้ายหัวหน้าส่วนราชการได้หากผู้นั้นมีผลงานตามที่กำหนดในสัญญา ในขณะเดียวกัน หัวหน้าส่วนราชการอาจทำสัญญากับข้าราชการซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของตน เช่น ระดับสำนักหรือกอง โดยกำหนดเป้าหมายผลงานไว้ชัดเจนในทำนองเดียวกันด้วย อย่างไรก็ตามก็ต้องมีมาตรการที่ทำให้การพิจารณาผลงานของข้าราชการและ

หัวหน้าส่วนราชการเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส และเป็นธรรมเพื่อปกป้องข้าราชการที่มีผลงานดีตามเป้าหมาย มิให้ถูกรังแกหรือกลั่นแกล้ง

6) ความเปิดเผยและโปร่งใส – การทำงานของส่วนราชการต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส มีการรายงานต่อรัฐบาล รัฐสภาและต่อสาธารณะ และผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเรียกร้องให้ส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลได้ หากจำเป็น ในแง่ในส่วนราชการจึงต้องให้ความสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องระบบการประชาสัมพันธ์ การทำรายงาน และการเปิดเผยข้อมูล

7) กระจายอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ – เมื่อกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการต้องรับผิดชอบต่อผลงาน จึงต้องกระจายอำนาจในการบริหารและความไว้วางใจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการอย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้ต้องให้การบริการเป็นไปอย่างเปิดเผย อธิบายได้ และขณะเดียวกันก็ต้องมีกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งมีระบบอนุญาโตตุลาการหรือศาลเพื่อตัดสินในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับผู้บังคับบัญชาที่ไม่สุจริต หรือขาดความสามารถและความรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด เปิดเผยและจริงจัง

2.4 การปฏิรูประบบราชการและข้าราชการในสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์

สภาพโดยทั่วไป

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ (Switzerland) หรือ สมาพันธรัฐสวิส (Swiss Confederation) เป็นประเทศในทวีปยุโรปกลาง มีพรมแดนติดกับประเทศเยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี ออสเตรีย และลิกเตนสไตน์ สวิสเซอร์แลนด์ยังเป็นที่รู้จักกันในชื่อ *Confoederatio Helvetica* ซึ่งเป็นชื่อประเทศอย่างเป็นทางการในภาษาละติน ดังนั้นอักษรย่อของสวิสเซอร์แลนด์จึงเป็น CH และคำว่า *Helvetier* ใช้เรียกคนที่อาศัยอยู่ในดินแดนที่กลายมาเป็นประเทศสวิสเซอร์แลนด์ในปัจจุบัน คำว่า *Helvetica* มีความหมายเชิงนัยยะถึงความเป็นกลาง เรียบง่าย กลมกลืน ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่ดำเนินนโยบายเป็นกลางทางการเมือง มีความร่วมมือกันระหว่างประเทศ เป็นที่ตั้งขององค์การนานาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดหลายแห่ง

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์มีกรุงเบิร์น (Bern) เป็นเมืองหลวง ซึ่งนอกจากเป็นเมืองหลวงของประเทศแล้วยังเป็นเมืองหลวงของรัฐเบิร์น (Canton Bern) อีกด้วย มีพื้นที่ทั้งประเทศ 41,285 ตารางกิโลเมตร ล้อมรอบด้วยเทือกเขาแอลป์ โดยมีพื้นที่มากกว่า 70% ที่เป็นเขตเทือกเขาแอลป์ มีแม่น้ำสำคัญ คือ แม่น้ำไรน์ แม่น้ำโรน แม่น้ำทิซิโน และแม่น้ำอิน ทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญมีเพียง หินแกรนิต หินปูน และหินต่างๆ ที่ใช้ในการก่อสร้างเท่านั้น มีประชากรทั้งหมด 7,554,661 คน (ข้อมูลปี ค.ศ. 2008) เป็นเชื้อชาติเยอรมันร้อยละ 65 ฝรั่งเศสร้อยละ 18 อิตาลีร้อยละ 10 โรมานซ์ร้อยละ 1 (Romansch-กลุ่มชาวโรมันซึ่งเป็นชนพื้นเมืองในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ส่วนใหญ่อยู่ในรัฐเกราบินเดิน (Graubunden)) และอื่นๆ อีกร้อยละ 6 ด้านศาสนานั้นประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 79 นับถือศาสนาคริสต์แต่ต่างนิกายกัน โดยนับถือนิกายโรมันคาทอลิกร้อยละ 42 นิกายโปรเตสแตนต์ร้อยละ 35 และนิกายออร์ทอดอกซ์ร้อยละ 2 นอกนั้นนับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 2 และไม่นับถือศาสนาใดๆ ร้อยละ 11 ภาษาที่ใช้ในทางราชการมีมากถึง 3 ภาษา คือ ภาษาเยอรมัน ฝรั่งเศส และอิตาลี

ด้านการเมืองการปกครอง

สวิสเซอร์แลนด์มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงแบบรัฐสภา (Direct democracy) เป็นประเทศสมาพันธรัฐ (Federal republic) ที่มีลักษณะการรวมตัวของรัฐต่างๆ ที่เรียกว่า Canton ภายใต้รัฐบาล

กลาง จำนวนรัฐทั้งหมดมี 26 รัฐ เป็นรัฐโดยสมบูรณ์ (Full canton) 20 รัฐ และเป็นกึ่งรัฐ (Half canton) 6 รัฐ แต่ละรัฐจะมีรัฐธรรมนูญและรัฐบาล (Cantonal government) เป็นของตนเอง มีอิสระจากการบริหารราชการของส่วนกลาง (Federal) อำนาจอธิปไตยของสมาพันธรัฐสวิสจะอยู่ที่รัฐสภาแห่งสมาพันธ์ (Federal assembly) ซึ่งประกอบด้วยสภาแห่งชาติ (National council) และสภาแห่งรัฐ (Council of states) สภาแห่งชาติจะได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงมีจำนวน 200 คน มีวาระ 4 ปี แต่ละรัฐจะมีจำนวนผู้แทนของตนมากน้อยตามสัดส่วนจำนวนประชากร (1 : 34,000) แต่อย่างน้อยที่สุด แต่ละรัฐและกึ่งรัฐจะมีผู้แทน 2 คน ส่วนสภาแห่งรัฐมีจำนวนสมาชิก 46 คน โดยแต่ละรัฐมีผู้แทน 2 คน ส่วนกึ่งรัฐมีผู้แทน 1 คน

การดำเนินงานที่สำคัญของรัฐสภาแห่งสมาพันธ์จะดำเนินการผ่านคณะกรรมการด้านต่างๆ ที่เรียกว่า Standing committees อาทิ การคลัง การต่างประเทศ เศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และการวิจัย การทหาร สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม การคมนาคม พลังงาน ฯลฯ ในการบริหารราชการส่วนกลาง อำนาจบริหารจะอยู่ที่คณะรัฐมนตรีแห่งสมาพันธ์ (Swiss cabinet) ซึ่งมีสมาชิกฝ่ายบริหารเรียกว่ามนตรีแห่งสมาพันธ์ (Federal councilor) มีทั้งหมด 7 คน มีหน้าที่ควบคุมบริหารงานในหน่วยงานระดับกระทรวง 7 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงความมั่นคงและการกีฬา กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกิจการภายใน กระทรวงการยุติธรรมและมหาดไทย และกระทรวงคมนาคม การสื่อสาร และพลังงาน ส่วนใหญ่มนตรีแห่งสมาพันธ์จะเพียงแค่อำนวยการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในจำนวนมนตรีแห่งสมาพันธ์ทั้ง 7 คน จะผลัดเปลี่ยนกันเพื่อดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีตามหลักความอาวุโส ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่ง 1 ปี โดยมีสถานะเป็น “The first among equals” และรองประธานาธิบดีก็จะเป็นประธานาธิบดีคนถัดไป โดยประธานาธิบดีคนปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 2008) คือ นายปาสคาล กูสแปง (Pascal Couchepin) มंत्रीแห่งสมาพันธ์ผู้ดูแลกระทรวงกิจการภายใน นอกจากสมาชิกฝ่ายบริหารแล้ว ยังมีสมาชิกของคณะมนตรีพิเศษซึ่งมาจากผู้บริหารโดยตำแหน่งของธนาคารแห่งชาติสวิส (Swiss National Bank) เอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา และผู้แทนถาวรจากองค์การสหประชาชาติ (Bureau of European and Eurasian Affairs, 2008 a)

ลักษณะพิเศษของระบบประชาธิปไตยแบบสวิสเซอร์แลนด์ คือ อำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติมิได้อยู่ที่สภาแต่อยู่ที่ประชาชนโดยตรง เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงประชามติ (Referendum) และการริเริ่ม (Initiative) กล่าวคือ กฎหมายทุกฉบับที่ผ่านสภาแห่งสมาพันธ์แล้ว จะยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ต้องรอให้ครบ 90 วันเสียก่อน ในระหว่างนั้นประชาชนจะมีสิทธิคัดค้านโดยจะต้องเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 50,000 คน เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในกฎหมาย ส่วนอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญประชาชนจะต้องเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 100,000 คน และให้ประชาชนทั้งประเทศลงประชามติรับรองการแก้ไขนั้นๆ อีกครั้ง

ด้านอำนาจตุลาการ ศาลชั้นต้นและศาลชั้นกลางจะเป็นศาลของมณฑลโดยใช้กฎหมายสมาพันธ์ร่วมด้วย ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้พิพากษาโดยตรง แม้แต่ผู้พิพากษสมทบก็อาจเป็นบุคคลที่ประกอบอาชีพอื่นๆ แต่ได้รับเลือกจากคนในท้องถิ่นก็ได้ ศาลฎีกาแห่งสมาพันธ์ (Federal Supreme Court) มีที่ตั้งอยู่ที่เมืองโลซานน์ เพื่อการแบ่งแยกอำนาจออกจากรัฐบาลกลางที่อยู่กรุงเบิร์น ศาลฎีกาเป็นทั้งศาลแพ่งและศาลอาญา ประกอบด้วยผู้พิพากษาประมาณ 30 คนที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาแห่งสมาพันธ์

สภาพสังคม

สวิสเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิตที่ดีที่สุดในโลก ประชากรราว 4 ใน 10 ของประเทศมักเป็นอาสาสมัครหรือทำงานช่วยเหลือสังคมโดยไม่รับค่าตอบแทน คิดเป็นชั่วโมงการทำงานอาสาสมัครถึง 44 ล้านชั่วโมงต่อเดือน และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจถึง 16 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แสดงให้เห็นว่ามูลค่าทางเศรษฐกิจที่สูญเสียไปมีค่าน้อยกว่าคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคมที่ประชากรได้รับจากรัฐบาล ประชากรในประเทศจึงไปทำงานเป็นอาสาสมัครกันเป็นจำนวนมาก

ในฐานะประเทศที่มีความเป็นกลางทางการทหารและการเมือง สวิสเซอร์แลนด์จึงมีเพียงระบบทหารกองหนุน ซึ่งจะคอยดูแลด้านความมั่นคงและความปลอดภัยในแต่ละรัฐ ในแต่ละรัฐจะมีหน่วยงานกำกับดูแลความสงบเรียบร้อยภายในรัฐของตนเอง อย่างไรก็ตามสวิสเซอร์แลนด์ได้ชื่อว่าเป็นสังคมที่มีความปลอดภัยสูง ประชาชนรักสงบ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากลักษณะการตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างๆ กัน ตามสภาพภูมิประเทศที่มีแต่เทือกเขาเสียเป็นส่วนใหญ่

สวิสเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีความหลากหลายด้านเชื้อชาติสูงมาก ภาษาที่ใช้และวัฒนธรรมของแต่ละรัฐจะขึ้นอยู่กับประเทศที่มีพรมแดนใกล้เคียงกับรัฐนั้นๆ มากที่สุด อย่างไรก็ตามภาษาที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นภาษาเยอรมันที่เรียกว่า “เยอรมัน-สวิส” ซึ่งความหลากหลายทางวัฒนธรรมและการหลอมรวมวัฒนธรรมของหลายชาติเข้าด้วยกันนั้นก็คือลักษณะเฉพาะของวัฒนธรรมสวิสนั่นเอง

ด้านการศึกษา

เนื่องจากประเทศสวิสเซอร์แลนด์มีทรัพยากรธรรมชาติน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในแถบทวีปยุโรป ดังนั้นการศึกษาและความรู้จึงเป็นทรัพยากรสำคัญที่สุด ระบบการศึกษาของสวิสเซอร์แลนด์จัดได้ว่าเป็นระบบที่ดีที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง โดยในแต่ละรัฐจะดูแลและจัดระบบการศึกษาเอง ตั้งแต่ระดับอนุบาล โรงเรียนไปจนถึงมหาวิทยาลัย ระบบการศึกษาจะแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น การสอนภาษาที่สอง บางรัฐสอนตั้งแต่เกรด 4 บางรัฐเริ่มสอนที่เกรด 7 เป็นต้น (Bureau of European and Eurasian Affairs, 2008 b) ผู้ปกครองในแต่ละรัฐมีอิสระในการตัดสินใจส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนของรัฐใดก็ได้ ทำให้เกิดการแข่งขันด้านการจัดการศึกษาในแต่ละรัฐให้ดีที่สุด การจัดการศึกษาในแต่ละรัฐจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกำลังเงิน ภูมิศาสตร์ สถานการณ์ทางการเมือง ภาษาประจำถิ่น และความต้องการของกลุ่มเศรษฐกิจในรัฐนั้นๆ แต่หลักสำคัญของการศึกษานั้นจะเหมือนกันทั้งประเทศ คือ นอกจากสอนทางวิชาการ เพื่อเตรียมนักเรียนให้พร้อมสำหรับการประกอบอาชีพหรือการศึกษาขั้นสูงแล้ว โรงเรียนยังมีหน้าที่พัฒนาเยาวชนให้เป็นพลเมืองที่มีคุณค่าต่อสังคม

โรงเรียนระดับอนุบาลจะเป็นการศึกษาก่อนภาคบังคับ ส่วนภาคบังคับจะเริ่มตั้งแต่เด็กอายุ 6 -7 ปี หรือแล้วแต่กฎหมายของแต่ละรัฐ เด็กส่วนใหญ่ในสวิสเซอร์แลนด์เรียนในโรงเรียนของรัฐ เนื่องจากค่าใช้จ่ายในโรงเรียนเอกชนมีราคาแพงมาก ในขณะที่คุณภาพทางการศึกษาไม่แตกต่างกันมากนัก กรมศึกษาธิการจะเข้มงวดและควบคุมเป็นพิเศษกับโรงเรียนเอกชน และส่วนมากมักจะมีสัญญาพิเศษกับเขตเทศบาลที่ตั้งอยู่ กล่าวคือ เด็กในเขตฯ นั้นจะได้รับส่วนลดค่าเล่าเรียนพิเศษในกรณีที่จำเป็นต้องเรียนในโรงเรียนเอกชน (Verein Thai Frauen für Thai Frauen, 2008) ในแต่ละเขตเทศบาลจะมีโรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถม และโรงเรียนมัธยมตามแต่ความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐ ทว่าในแต่ละรัฐจะต้องมีโรงเรียนมัธยมในความดูแลของรัฐอย่างน้อย 1 แห่ง ทั่วประเทศสวิสเซอร์แลนด์มีมหาวิทยาลัย 11 แห่ง อยู่ในความดูแลของรัฐที่มหาวิทยาลัย

ตั้งอยู่ 9 แห่ง อีก 2 แห่งอยู่ในความดูแลของสมาพันธ์รัฐส่วนกลาง ส่วนที่น่าสนใจเกี่ยวกับระบบการศึกษาของสวิสเซอร์แลนด์ก็คือส่วนใหญ่จะไม่มี การสอบเข้า แม้ว่าจะเป็นในระดับมหาวิทยาลัยก็ตาม มีเพียงข้อบังคับว่าสาขาวิชาที่เรียนมาต้องตรงกับสาขาที่จะเข้าเรียน ยกเว้นในสาขาที่มีที่เรียนไม่พอ เช่น แพทยศาสตร์ ก็จะทำให้มีการเรียนในภาคเรียนต่อไปที่มหาวิทยาลัยมีความพร้อม ทั้งนี้ระบบการศึกษาในมหาวิทยาลัยนั้นมีไว้สำหรับผู้ที่ต้องการเป็นนักวิชาการหรือนักวิจัยเท่านั้น (Bureau of European and Eurasian Affairs, 2008 b)

ด้านเศรษฐกิจ

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ประสบความสำเร็จสูงทางด้านการค้าและการธนาคารระหว่างประเทศ มีมาตรฐานการครองชีพ คุณภาพแรงงาน คุณภาพทางการศึกษา และการสาธารณสุขสูงกว่าประเทศอื่นในแถบยุโรป ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อและการว่างงานต่ำ แรงงานในภาคเกษตรกรรมมีน้อยกว่าร้อยละ 5 ของประชากร เนื่องจากสวิสเซอร์แลนด์มีพื้นที่เหมาะแก่การเพาะปลูกเพียงร้อยละ 10 ผลผลิตทางการเกษตรส่วนใหญ่เป็นเนื้อสัตว์ และนม (ซึ่งผลิตและส่งออกได้มากที่สุดในโลก) ดังนั้นจึงต้องนำเข้าอาหารจากต่างประเทศ เศรษฐกิจที่สำคัญจึงอยู่ที่การท่องเที่ยวซึ่งช่วยลดการขาดดุลทางการค้าในแต่ละปีได้มาก

สวิสเซอร์แลนด์มีชื่อเสียงระดับโลกในเรื่องอุตสาหกรรมจักรกลซึ่งเป็นอุตสาหกรรมส่งออกคุณภาพสูงที่สุด รวมถึงเครื่องจักร เครื่องกำเนิดไฟฟ้า กังหันและสินค้าเทคโนโลยีขั้นสูง มีการส่งออกอุตสาหกรรมยาและเวชภัณฑ์ไปทั่วโลกโดยมีศูนย์กลางการผลิตอยู่ที่บาเซล (Basel) เนื่องด้วยความมั่นคงทางเมืองและการคลังทำให้สวิสเซอร์แลนด์เป็นศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญที่สุดของโลก อุตสาหกรรมธนาคาร การประกันภัย การขนส่งทางเรือ การเช่าเรือสินค้าก็จัดว่าเป็นอุตสาหกรรมชั้นนำระดับโลกของสวิสเซอร์แลนด์ คู่ค้าที่สำคัญของสวิสเซอร์แลนด์คือเยอรมนี ฝรั่งเศส อิตาลี สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น (The Encyclopedia of Switzerland, 2008)

สรุปสภาวะทางเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 2007 สวิสเซอร์แลนด์มีผลผลิตมวลรวมเป็นเงิน 478 ล้านฟรังก์สวิส มาจากอุตสาหกรรมบริการและการท่องเที่ยวมากที่สุดถึงร้อยละ 69 รองลงมาได้แก่ สินค้าอุตสาหกรรม ร้อยละ 29 และมาจากสินค้าทางการเกษตรเพียงร้อยละ 1 อัตราการเจริญเติบโตร้อยละ 3.1 อัตราการว่างงาน (กุมภาพันธ์ 2008) ร้อยละ 2.8 รายได้ประชากรต่อหัวเท่ากับ 63,198 ฟรังก์สวิส ทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ ได้แก่ พลังงานน้ำ ป่าไม้ และเกลือ รายได้จากการส่งออก 177.2 ล้านฟรังก์สวิส ในขณะที่ปริมาณการนำเข้า 189.6 ล้านฟรังก์สวิส ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในปี 2007 สวิสเซอร์แลนด์จึงยังขาดดุลทางการค้าอยู่ (U.S. Department of State, 2008)

ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์จะโดดเด่นด้านเทคโนโลยีความเที่ยงตรง ตั้งแต่การประดิษฐ์เครื่องวัด กลไกสำหรับนาฬิกา และเครื่องจักรต่างๆ ที่ต้องใช้ความแม่นยำสูง นับรวมไปถึงอุปกรณ์สำหรับเครื่องใช้ไฟฟ้า ซึ่งผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าจากสวิสเซอร์แลนด์มีคุณภาพสูงได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในตลาดโลก

2.4.1 การบริหารราชการ

ภาคราชการแห่งสมาพันธรัฐสวิสเป็นหนึ่งในภาคส่วนผู้ว่าจ้างแรงงานที่ใหญ่ที่สุดในประเทศโดยข้าราชการอยู่ในระบบประมาณ 37,000 คน การบริหารราชการของสวิสเซอร์แลนด์ประกอบด้วย 90 หน่วยงาน และ 7 กระทรวง ได้แก่

- สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Swiss Federal Chancellery) มีจำนวนข้าราชการประมาณ 250 คน
- กระทรวงการต่างประเทศ (Swiss Federal Section for Foreign Affairs)
- กระทรวงพัฒนาสังคม สุขภาพและการศึกษา (Swiss Federal Section of The Inside)
- กระทรวงยุติธรรมและตำรวจ (Swiss Federal Law and Police Section)
- กระทรวงกลาโหม การพิทักษ์ประชาชน และการกีฬา (Swiss Federal Section for Defense, Population Protection and Sport)
- กระทรวงงบประมาณ (Swiss Federal Fiscal Department)
- กระทรวงเศรษฐกิจแห่งชาติ (Swiss Federal National Economy Section)
- กระทรวงสิ่งแวดล้อม คมนาคม พลังงานและการสื่อสาร (Swiss Federal Section for Environment, Traffic, Energy and Communication)

นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของสมาพันธรัฐมุ่งเน้นการเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานของบุคลากรและการบริหารราชการ ด้วยเหตุนี้ จึงให้ความสำคัญกับเครื่องมือทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลสมัยใหม่ค่อนข้างมาก อีกทั้งในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2008 ทางราชการได้ประกาศเป็นพันธมิตรกับสมาคมการจัดการงานบุคคลและองค์กรอื่นๆ เช่น สมาคมการจัดการงานบุคคลแห่งสมาพันธ์ (The Association of The Personnel of Confederation: APC) การจัดการงานบุคคลทางการทหารแห่งสมาพันธรัฐสวิส (Swiss Military Personnel Federation: SMPV)

โดยสภาสูงได้ปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ด้านการบริหารงานบุคคลของสมาพันธรัฐ เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ปี 2015 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

วิสัยทัศน์

- เป็นองค์กรที่ทำงานในระดับสากล เป็นตลาดแรงงานที่น่าสนใจของแรงงานและเป็นตัวอย่างของนายจ้างที่ดี
- บุคลากรของภาครัฐต้องเป็นผู้ที่ทรงคุณค่า มุ่งเน้นความสำเร็จ เต็มไปด้วยพลังความคิดสร้างสรรค์ มีความสามารถที่หลากหลายและมีความรับผิดชอบ
- สัมพันธภาพระหว่างบุคลากรของสมาพันธรัฐกับนายจ้างต่างดำเนินไปด้วยความเคารพ ซื่อสัตย์ และเห็นคุณค่าซึ่งกันและกัน

2.4.2 สำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธรัฐ (The Federal of Personnel: FOPER)

สำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธรัฐ (The Federal of Personnel: FOPER) เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงการคลังของสมาพันธรัฐ มีจำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 96 คน มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการด้านทรัพยากรบุคคลในระดับสมาพันธรัฐ ตลอดจนประสานงาน จัดฝึกอบรม และเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ รวมถึงเตรียมความพร้อมให้แก่พนักงานเมืองและนักบริหารทรัพยากรบุคคลของสภาสูง

และให้คำปรึกษาแก่กระทรวงและสำนักงานต่างๆ ในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางด้านการบริหาร ทรัพยากรบุคคล นอกจากนี้แล้วสำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธ์รัฐยังต้องทำหน้าที่ในการรวบรวมและ วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากการบริหารราชการของสมาพันธ์รัฐเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตั้งงบประมาณอีกด้วย

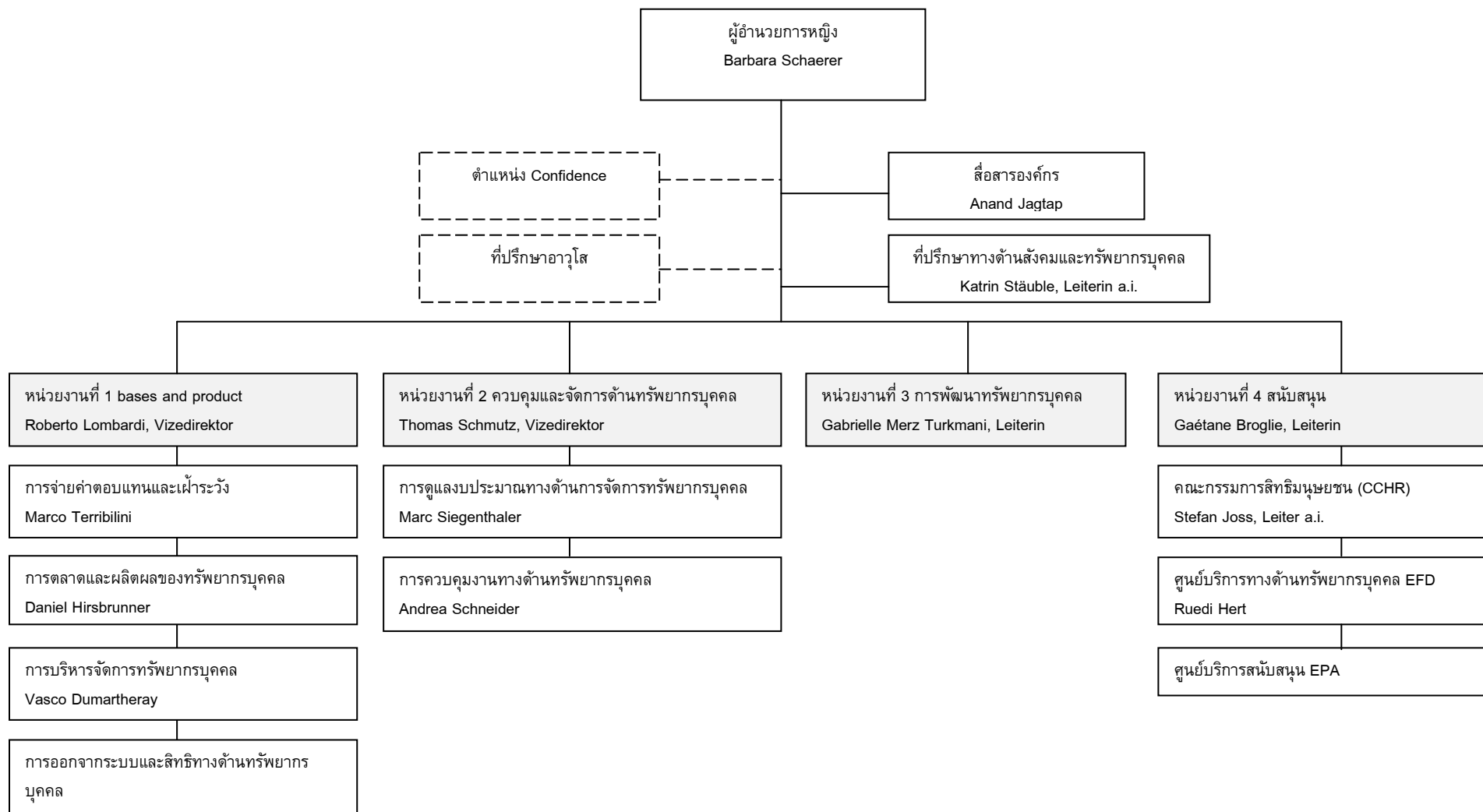
โครงสร้างของสำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธ์รัฐ (The Federal of Personnel) ประกอบด้วย 4 หน่วยงานสำคัญ ได้แก่

- **หน่วยงานที่ 1 Bases and product** มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ
 - 1) กระบวนการและผลผลิตทางด้านทรัพยากรบุคคล ได้แก่ กระบวนการสรรหา การว่าจ้าง การให้ คำแนะนำ
 - 2) การบริหารจัดการทางด้านทรัพยากรบุคคล ได้แก่ การทำข้อตกลงในเป้าหมาย (Goal agreement) การประเมินผล การจัดการความหลากหลาย การว่าจ้าง การดำเนินการเกี่ยวกับสุขภาพและ ความปลอดภัยในอุตสาหกรรม
 - 3) การบริหารค่าตอบแทน ได้แก่ การประเมินผลงาน การบริหารค่าจ้างเงินเดือน
 - 4) การเลิกจ้าง
 - 5) ดูแลเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลตามกฎหมาย การตีความทางกฎหมาย การให้คำปรึกษาและเป็น ช่องทางในการยื่นคำร้องต่างๆ
 - 6) พัฒนาช่องทางตลาดแรงงานทั้งภายในและภายนอก

● **หน่วยงานที่ 2 ควบคุมดูแลทางการเงินและบริหารจัดการทางด้านทรัพยากรบุคคล** โดยต้อง รายงานต่อสภาสูงและสภาผู้แทนราษฎร

● **หน่วยงานที่ 3 ดูแลการพัฒนาทรัพยากรบุคคล** ได้แก่ กลุ่มนักบริหารระดับสูงและเฉพาะกลุ่ม บุคคล หน่วยงานนี้มีหน้าที่ในการสนับสนุนกลยุทธ์การบริหารราชการของสมาพันธ์รัฐด้วยการจัดฝึกอบรมที่ ตอบสนองต่อกลยุทธ์แห่งสมาพันธ์รัฐ สร้างเครือข่ายและการถ่ายทอดความรู้ นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการอบรม วิชาชีพการเมืองและการวัดผลให้แก่ส่วนราชการแห่งสมาพันธ์รัฐ

● **หน่วยงานที่ 4 เป็นหน่วยงานส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของสำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่ง สมาพันธ์รัฐและหน่วยงานอื่นๆ** พร้อมทั้งมีหน้าที่ในการดูแลระบบฐานข้อมูลบุคคลของประเทศ



ภาพที่ 2.14 โครงสร้างของสำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธรัฐ

ที่มา : Swiss federal office for personnel (FOPER), 2008

คณะกรรมการเพื่อการไกล่เกลี่ยแห่งสมาพันธ์รัฐ (Conciliation Commission)

คณะกรรมการชุดนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการที่พนักงานของสมาพันธ์รัฐไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกกีดกันทางเพศ ซึ่งคณะกรรมการฯ จะทำงานภายใต้กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคแห่งสมาพันธ์รัฐและผ่านการบริหารจัดการของสำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธ์รัฐ

ทั้งนี้ พนักงานของสมาพันธ์รัฐสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการยื่นคำร้องมาก่อนและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด เมื่อมีการยื่นข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ แล้วต้องนำเสนอต่อประธานคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาอนุมัติดำเนินการในขั้นตอนของการเจรจาต่อรองต่อไป

สำหรับสมาชิกของคณะกรรมการฯ จะประกอบด้วยตัวแทนทั้งจากนายจ้างและลูกจ้างจำนวน 10 คน ซึ่งต้องมีจำนวนสมาชิกและเพศเท่าๆ กัน โดยสำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธ์รัฐจะเป็นผู้เลือกตัวแทนที่มาจากลูกจ้าง และสภาสูงจะเป็นผู้เลือกตัวแทนจากนายจ้าง ทั้งนี้ การทำงานของคณะกรรมการฯ จะยึดหลักความเป็นอิสระ เป็นกลางและเป็นธรรม

สมาชิกของคณะกรรมการเพื่อการไกล่เกลี่ย ได้แก่

ตารางที่ 2.16 สมาชิกของคณะกรรมการเพื่อการไกล่เกลี่ย

ตำแหน่ง	รายชื่อ
ประธาน	Marie Louise Baumann Bruckner
รองประธาน	Christian Bruchez
ตัวแทนจากนายจ้าง	Véronique Saucy Forest me Burgener Vanda Descombes Della Schiava Gian Andrea Badrutt
ตัวแทนจากลูกจ้าง	Jakob Christof Evelyne Filipovic Berthoud Béatrice Wertli René Simon Meyer

ที่มา : Swiss Federal Office for Personnel (FOPER), 2008

เป้าหมายและหน้าที่ของสำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธ์รัฐ

สำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธ์รัฐดำเนินการตามเป้าหมายเพื่อการจัดการทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ดังนี้

- 1) เพื่อสรรค์สร้างเงื่อนไขในด้านต่างๆ ที่ตอบสนองต่อนโยบายการจัดการทรัพยากรบุคคลในอนาคตของสมาพันธ์รัฐ
- 2) เพื่อให้คำปรึกษาแก่สมาพันธ์รัฐในการนำเสนอเงื่อนไขการจ้างงานที่ตอบสนองต่อสังคมและสามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้

- 3) เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการเรียนรู้ทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล
- 4) เพื่อประสานงานและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล
ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายข้างต้น สำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธรัฐจึงมีหน้าที่ดังต่อไปนี้
- 1) จัดเตรียมกฎหมายและนโยบายทางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้แก่สมาพันธรัฐ
- 2) พัฒนาระบบและเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรบุคคล
- 3) ประสานงานและเชื่อมความสัมพันธ์กับหุ้นส่วนทางสังคม (Social partner)

สำหรับรัฐบาลสมาพันธรัฐมีจำนวนข้าราชการอยู่ในระบบ 37,000 คนและในแต่ละรัฐและท้องถิ่นมีกฎหมายข้าราชการพลเรือนเป็นของตนเองซึ่งส่งผลให้เกิดความหลากหลายตามเงื่อนไขการทำงานในแต่ละส่วนราชการ ทั้งนี้ การปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ปี ค.ศ. 2000 ซึ่งบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 มกราคม ปี ค.ศ. 2002 โดยกฎหมายฉบับนี้ทำให้เกิดมาตรฐานตำแหน่งงานของข้าราชการพลเรือน และตามกฎหมายฉบับนี้ได้มอบสิทธิให้แก่ข้าราชการสามารถหยุดงานเพื่อเรียกร้องความชอบธรรม รวมถึงต้องได้รับค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน แต่กระนั้นในส่วนกลาง รัฐและท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนเป็นของตนเอง

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า ทั้งส่วนกลาง รัฐและท้องถิ่นต่างมีกฎหมายข้าราชการพลเรือนเป็นของตนเองและมีการบริหารหน่วยงานราชการที่แตกต่างกันออกไป แต่มีเพียงรัฐเจนีวา (Geneva) และวอด (Vaud) เท่านั้นที่ข้าราชการมีสัญญาจ้างตลอดชีวิต เหมือนกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี และออสเตรีย ในการบริหารงานของสมาพันธรัฐ ส่วนใหญ่แล้วข้าราชการของรัฐและส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จะมีระยะเวลาต่อสัญญาทุก 4 ปี ซึ่งใน ปี ค.ศ.1990 รัฐ Grison เป็นรัฐแรกที่ริเริ่มให้มีการต่ออายุงานของข้าราชการและขยายผลไปสู่รัฐและส่วนท้องถิ่นอีกหลายแห่ง

ความแตกต่างของรัฐและท้องถิ่นทำให้เกิดรูปแบบการจ่ายค่าตอบแทนที่หลากหลาย ในระดับของสมาพันธรัฐ การจ่ายตาม Merit ของสวิตเซอร์แลนด์เพิ่มขึ้น 4.1 ถึงร้อยละ 6 และจะได้รับโบนัสคิดเป็นร้อยละ 12 ของเงินเดือนสำหรับผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่น ในกรณีที่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ดี ข้าราชการจะได้รับเงินเพิ่มขึ้นอีก 3 เปอร์เซ็นต์ ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานไม่เป็นที่น่าพึงพอใจนั้นก็มีสิทธิถูกลดเงินเดือนได้เช่นกัน

การฝึกอบรม

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นกลยุทธ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการ สำนักงานทรัพยากรบุคคลแห่งสมาพันธรัฐ (FOPER) มีหน้าที่รับผิดชอบการฝึกอบรมให้แก่ข้าราชการระดับสูงเพื่อปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพในแต่ละด้าน ในกระบวนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลจะประกอบด้วยหลายขั้นตอน อาทิ การค้นหาความจำเป็นในการฝึกอบรมตามคุณลักษณะและศักยภาพ การออกแบบวิธีการประเมินผลในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ทั้งนี้ FOPER มีหน้าที่สนับสนุนเรื่องการฝึกอบรมให้แก่กระทรวงและหน่วยงานอื่นๆ โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ คือ กลุ่มนักบริหารระดับสูง ฝ่ายบริหารและกลุ่มบุคคลพิเศษของสมาพันธรัฐ

การบริหารโครงการ

นอกเหนือจากภารกิจของ FOPER ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีภาระสำคัญที่สมาพันธ์รัฐได้มอบหมายให้ FOPER ดำเนินการโครงการต่างๆ ของส่วนกลางให้สำเร็จลุล่วง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การบริหารของสมาพันธ์รัฐและการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของภาครัฐ ทำให้การบริหารงานของสมาพันธ์รัฐเกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่น ตลอดจนช่วยป้องกันอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงานหรือความเจ็บป่วยตามข้อกำหนดทางกฎหมายของสมาพันธ์รัฐ รวมทั้งยังเป็นหน่วยนำในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของสมาพันธ์รัฐอีกด้วย

เพศ

หลักความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชายและหญิงนั้นนับได้ว่าเป็นแก่นแกนหลักในการก่อตั้งประเทศตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 สภาแห่งสมาพันธ์รัฐสวิสได้ก่อตั้งสำนักงานเพื่อความเสมอภาคทางเพศแห่งสมาพันธ์รัฐ (The Federal Office for Gender Equality) ขึ้นในปี ค.ศ. 1988 ซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานแห่งนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยโดยมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชายและหญิง ลดการแบ่งแยกทางเพศที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม

เงื่อนไขการทำงาน

ภาครัฐของสวิตเซอร์แลนด์มีลักษณะการจ้างงานที่แตกต่างและน่าสนใจมากกว่าภาคส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะเวลาในการทำงานนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยสร้างแรงจูงใจให้แก่ข้าราชการ วันหยุดของข้าราชการจะแตกต่างกันไปตามอายุ กล่าวคือ ผู้ที่อายุระหว่าง 20 - 49 ปีจะมีวันหยุด 4 สัปดาห์ต่อปี ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีและมีอายุระหว่าง 50 - 59 ปีจะมีจำนวนวันหยุดต่อปีคิดเป็น 5 สัปดาห์ ส่วนผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปจะได้รับวันหยุด 6 สัปดาห์ต่อปี

เมื่อพิจารณาถึงอัตราค่าจ้างของสมาพันธ์รัฐ พบว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างเริ่มต้นขึ้นอยู่กับประสบการณ์การทำงานของบุคคล และสถานการณ์ในตลาดแรงงาน ส่วนการปรับค่าจ้างก็จะขึ้นอยู่กับความสำเร็จหรือผลงานของแต่ละบุคคล

2.5 การปฏิรูประบบราชการและระบบข้าราชการในสวีเดน

ข้อมูลทั่วไป

สวีเดนเป็นราชอาณาจักรที่เก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่งในโลก เป็นประเทศรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ตั้งอยู่บนคาบสมุทรสแกนดิเนเวีย (Scandinavian) ทางตอนเหนือของทวีปยุโรป ทิศเหนือติดกับประเทศนอร์เวย์และฟินแลนด์ ทิศตะวันออกติดกับอ่าวบอทเนีย ทิศใต้ติดกับทะเลบอลติก ทิศตะวันตกติดกับประเทศนอร์เวย์ มีพื้นที่ 449,964 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากร 9,215,021 คน (ข้อมูลเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551) เมืองหลวงคือกรุงสตอกโฮล์ม มีชนชาติพื้นเมืองเป็นชาวซอมี (แลปป์) ซึ่งกลายเป็นชนพื้นเมืองกลุ่มน้อยประมาณ 15,000 คน ใช้ภาษาสวีเดนเป็นภาษาราชการ ภาษาที่ใช้ในประเทศมีหลายภาษา ส่วนใหญ่เป็นภาษาสวีเดน นอกนั้นก็เป็นภาษาอังกฤษ ภาษาซอมี และภาษาฟินแลนด์ซึ่งมีใช้อยู่เป็นชนกลุ่มน้อยมาก ประชากรร้อยละ 80 นับถือศาสนาคริสต์นิกายลูเธอรัน (Lutheran State Church) ปัจจุบันสวีเดนมีความนิยมเชิงในทางเสรีนิยม และความ

ต้องการความเท่าเทียมกันทางสังคม (ปัจจุบันมีนโยบายเพิ่มจำนวนข้าราชการหญิงระดับสูงในระบบราชการให้มากขึ้น) สวีเดนจึงมักอยู่ในอันดับต้นๆ ของดัชนีการพัฒนามนุษย์ขององค์การสหประชาชาติ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2551)

ระบบการเมืองการปกครอง

สวีเดนมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีรัฐสภา (Riksdag) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทเดียว คือ สมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament) ซึ่งสวีเดนมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดในยุโรป ประกอบด้วยกฎหมายขั้นมูลฐาน รวม 5 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการแบ่งอำนาจการปกครองการบริหารราชการ (The Instrument of Government) กฎหมายว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (The Act of Succession) กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ (The Freedom of the Press Act) กฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (The Freedom of Expression Act) และกฎหมายว่าด้วยรัฐสภา (The Parliament Act of Riksdag) เริ่มใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1809 องค์พระประมุขในปัจจุบันคือสมเด็จพระราชาธิบดีคาร์ลที่ 16 กุสตาฟ (King Carl XVI Gustaf) ซึ่งทรงไม่มีอำนาจใดๆ ทางการเมืองรวมถึงไม่จำเป็นต้องลงพระปรมาภิไธยในการตัดสินใจใดๆ ของรัฐสภาด้วย มีประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ในปี ค.ศ. 1979 มีการแก้ไขกฎหมายสืบราชสมบัติให้สิทธิรัชทายาทเท่าเทียมกันทั้งชายและหญิง ทำให้ตำแหน่งรัชทายาทสูงสุดในปัจจุบันเป็นของเจ้าหญิงวิกตอเรีย ซึ่งทรงประสูติในปี ค.ศ. 1979 นั่นเอง นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน คือ เฟรดริก ไรน์เฟลด์ท์ (Frederik Reinfeldt) (แต่งตั้งเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2007)

ระบบสภาเดียว (Unicameral) ของสวีเดนเรียกว่า “รีคสดาก” (Riksdag) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 349 คน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาของสวีเดนเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน (Proportional representation) พรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐสภาต้องได้รับคะแนนเสียงเกินร้อยละ 4 จากการลงคะแนนเสียงทั่วประเทศ ประธานรัฐสภาเป็นผู้คัดเลือกนายกรัฐมนตรี สำหรับฝ่ายตุลาการแยกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สวีเดนเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับสิทธิความเท่าเทียมกันรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีจำนวน 22 คน (เป็นชาย 11 คน หญิง 11 คน) และมีนายกรัฐมนตรี 1 คน (The Swedish Parliament, 2008 a)

ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

ในช่วงทศวรรษ 1990 หลังสิ้นสุดสงครามเย็น ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงของสวีเดน โดยสวีเดนได้แสดงความสนใจที่จะเข้าร่วมในกระบวนการรวมตัวของยุโรปตะวันตก ซึ่งสวีเดนได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union - EU) เมื่อปี ค.ศ.1991 และได้เข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (EU) อย่างสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1995 โดยได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน ร้อยละ 52.3 ในการลงประชามติเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1994

แต่ในฐานะของสมาชิกสหภาพยุโรป สวีเดนก็ยังคงอ้างไว้และจะไม่เป็นพันธมิตรทางการทหารของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ สวีเดนยังเป็นประเทศสมาชิกคณะมนตรีกลุ่มนอร์ดิก (Nordic Council) และเข้าร่วมในโครงการพันธมิตรเพื่อสันติภาพ (Partnership for Peace - PFP) ขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ

(NATO) บทบาทด้านการต่างประเทศของสวีเดนมีความโดดเด่นมากขึ้น เมื่อสวีเดนได้เข้าเป็นประธานสหภาพยุโรป ระหว่างเดือนมกราคม - มิถุนายน ค.ศ. 2001 (EU Presidency) โดยมุ่งเน้นความสำคัญในประเด็นด้านการขยายสมาชิกภาพ (Enlargement) การจ้างงาน (Employment) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ในสหภาพยุโรป หรือเรียกโดยย่อว่า นโยบาย 3Es

ระบบเศรษฐกิจ

สวีเดนเป็นประเทศรัฐสวัสดิการ ดังนั้นจึงมีการเรียกเก็บภาษีในอัตราสูงมาก คิดเป็นประมาณโดยเฉลี่ยร้อยละ 50 ของผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน ด้วยจำนวนประชากรในประเทศที่ไม่สูงมาก ระบบเศรษฐกิจจึงเป็นแบบพึ่งพาการส่งออก โดยเน้นอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่สำคัญของประเทศ ได้แก่ อุตสาหกรรมป่าไม้และเหล็ก และอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีสูง อาทิ อุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ อากาศยาน ไทโรนนาคม การผลิตอาวุธ และการผลิตเวชภัณฑ์ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของระบบเศรษฐกิจสวีเดน คือ ภาครัฐบาลมีบทบาทมากในเศรษฐกิจภาคบริการ การขยายเศรษฐกิจภาครัฐบาลเป็นการสร้างงานใหม่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งงานสำหรับสตรี

เมื่อเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) ซึ่งเป็นการเปิดประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายป้องกันการผูกขาด (Competition Act) และได้ยกเลิกกฎระเบียบที่ไม่สนับสนุนการค้าเสรี รวมทั้งปรับปรุงระบบการประกันสังคม ระบบบำนาญ และนโยบายการคลังใหม่ ทั้งนี้ ล่าสุด เมื่อวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 2003 รัฐบาลสวีเดนได้จัดการลงประชามติตัดสินใจว่า สวีเดนจะเข้าร่วมการใช้เงินสกุลเดียว (เงินยูโร – euro) หรือไม่ ผลปรากฏว่า มีประชาชนไปลงประชามติร้อยละ 81.2 โดยร้อยละ 56.3 ไม่เห็นด้วยให้สวีเดนเข้าร่วมการใช้เงิน euro ขณะที่ร้อยละ 41.8 เห็นด้วย และร้อยละ 1.9 ไม่ตัดสินใจ ปัจจุบันสวีเดนจึงยังคงใช้เงินสกุลโครนาสวีเดน นอกจากนี้ สวีเดนยังมีธนาคารแห่งชาติสวีเดน (Sveriges Riksbank) ซึ่งเป็นธนาคารกลางที่เก่าแก่ที่สุดในโลกอีกด้วย

2.5.1 ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของสวีเดน

2.5.1.1 ข้อมูลพื้นฐานระบบราชการสวีเดน

หลักการเสรีนิยมประชาธิปไตยคือพื้นฐานสำคัญทางการเมืองการปกครองของประเทศสวีเดน เนื่องจากสวีเดนใช้ระบอบการเมืองการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ รัฐบาลสวีเดนใช้อำนาจการปกครองแบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet government) กล่าวคือ อำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลจะต้องผ่านความเห็นร่วมกันและถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศสวีเดนเป็นรัฐบาลที่ปกครองโดยคณะรัฐมนตรีร่วมของพรรคการเมืองเสียงข้างมาก 4 พรรค (ข้อมูลปี ค.ศ. 2008) ได้แก่ 1) พรรคมัชฌิมา (Moderates) มี 55 เสียง 2) พรรคเสรีนิยม (Liberal) มี 16 เสียง 3) พรรคประชาธิปไตยคริสเตียน (Christian democrats) มี 9 เสียง และ 4) พรรคศูนย์กลาง (Centre party) มี 6 เสียง ในขณะที่พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ประกอบด้วย 3 พรรคการเมือง ได้แก่ 1) พรรคประชาธิปไตยสังคมนิยม (Social democracy) มี 43 เสียง 2) พรรคฝ่ายซ้าย (Left) มี 10 เสียง และ 3) พรรคสีเขียว (Green party) มี 10 เสียง

2.5.1.2 ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหาเกี่ยวกับระบบราชการของประเทศสวีเดนก่อนการปฏิรูป จะขอกล่าวถึงลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสวีเดนก่อนในเบื้องต้น กล่าวคือ ในการบริหารราชการแผ่นดินของสวีเดนนั้นแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง (Central government) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional government) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local government) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) การบริหารราชการส่วนกลาง (Central government) ประเทศสวีเดนแบ่งกลุ่มงานในการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มงานด้านการเมือง (Politics) และกลุ่มงานด้านการบริหาร (Office for Administrative Affairs)

- กลุ่มงานด้านการเมือง หมายถึง หน่วยงานที่เป็นกระทรวง 13 กระทรวง ไม่รวมกลุ่มงานด้านการบริหาร (Office for Administrative Affairs) และคณะผู้แทนถาวรจาก EU อีก 1 หน่วยงาน (ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป) กระทรวง 13 กระทรวง ได้แก่

1.1) สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office)

1.2) กระทรวงเกษตร (Ministry of Agriculture)

1.3) กระทรวงวัฒนธรรม (Ministry of Culture)

1.4) กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense)

1.5) กระทรวงการศึกษาและการวิจัย (Ministry of Education and Research)

1.6) กระทรวงแรงงาน (Ministry of Employment)

1.7) กระทรวงอุตสาหกรรม พลังงาน และการสื่อสาร (Ministry of Enterprise, Energy and Communications)

1.8) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment)

1.9) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)

1.10) กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)

1.11) กระทรวงสาธารณสุขและสังคม (Ministry of Health and Social Affairs)

1.12) กระทรวงเพื่อการบูรณาการและความเท่าเทียมกันทางเพศ (Ministry of Integration and Gender Equality)

1.13) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)

กระทรวงต่างๆ มีหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมาย การออกระเบียบข้อบังคับทั่วไปในการบริหารงานของหน่วยงานอิสระ การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ การแต่งตั้งข้าราชการระดับบริหาร และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ที่ส่งถึงรัฐบาล (Government Office of Sweden, 2008 a)

- กลุ่มงานด้านการบริหาร เป็นหน่วยงานบริหารราชการอิสระประมาณ 330 หน่วยงาน รับผิดชอบด้านการบริหารทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้มีหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานกลาง (Central agencies) ประมาณ 70 หน่วยงาน มีขอบข่ายการปฏิบัติงานครอบคลุมทั้งประเทศ

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional government) สวีเดนแบ่งเขตการบริหารราชการในภูมิภาคออกเป็นเขต (Region) มณฑล (County) และเทศบาล (Municipalities) ประกอบไปด้วยเขตจำนวน

2 เขต (คือ เวสตรา เยอตาแลนด์ (Västra Götaland) และสโกเน (Skåne)) มณฑล 20 แห่ง และเทศบาล 290 แห่ง โดยรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการมณฑล (County governor) ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางในภูมิภาค (ปัจจุบันมีบทบาทค่อนข้างน้อย) ส่วนใหญ่จะแต่งตั้งจากนักการเมือง แต่บุคคลเหล่านี้จะต้องลาออกจากตำแหน่งทางการเมืองในระหว่างที่ดำรงตำแหน่ง มีวาระ 6 ปี การบริหารแต่ละมณฑลจะใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหารมณฑล (County Administrative Board) ซึ่งทำหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลกลางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมณฑล อาทิเช่น กฎหมายการให้ใบอนุญาตขับยานพาหนะหรือล่าสัตว์ การอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์ทางวัฒนธรรม การดูแลทางสังคม ความเท่าเทียมกันทางเพศ การบริการช่วยเหลือต่างๆ เป็นต้น (ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นพันธกิจภายใต้กระทรวงทั้ง 13 กระทรวงของส่วนกลาง แต่ภารกิจของหน่วยงานส่วนภูมิภาคมักเป็นเพียงแค่การประสานนโยบายของส่วนกลางเท่านั้น เนื่องจากแต่ละมณฑลจะมีสมาชิกสภามณฑล (County council) คอยดูแลบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว งานราชการในส่วนท้องถิ่นจึงถูกกระจายไปเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ (Government Office of Sweden, 2008 b)

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local government) แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับสภามณฑล (County council) และเทศบาล (Municipalities council) สภามณฑลเป็นหน่วยงานระดับเดียวกับคณะกรรมการบริหารมณฑล (County Administrative Board) แต่จะมีความสำคัญและมีหน้าที่รับผิดชอบมากกว่าเนื่องจากประชาชนในแต่ละมณฑลจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภา ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในด้านอนามัยและสาธารณสุข ซึ่งรวมถึงการให้บริการในโรงพยาบาล การจัดการศึกษาบางประเภท และการฝึกอาชีพ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของสภา มักเป็นเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุข ซึ่งมีจำนวนมากกว่าข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในบางมณฑลมีเจ้าหน้าที่สภามากถึง 66,000 คน

ส่วนในระดับเทศบาลนั้นเป็นหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับรองลงมา ก่อนปี ค.ศ.1971 มีจำนวนมากถึง 850 เทศบาล แต่ปัจจุบันได้ลดจำนวนลงเหลือเพียง 290 เทศบาล โดยแต่ละเทศบาลต่างมีสภาเทศบาล (Municipalities council) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเกี่ยวข้องกับการให้บริการและการอำนวยความสะดวกต่างๆ ในแต่ละเทศบาล อาทิเช่น การให้การศึกษา (ระดับต่ำกว่ามหาวิทยาลัย) การบริการสังคม การวางผังเมือง การให้บริการด้านสาธารณสุขไปศ การจัดการสิ่งแวดล้อม และการขนส่งสาธารณะ (ร่วมกับสภามณฑล) เป็นต้น สภาเทศบาลก็มีขนาดใหญ่พอๆ กับสภามณฑลเช่นกัน ในบางเทศบาลมีเจ้าหน้าที่ประจำสภาเทศบาลอยู่มากถึง 56,000 คน (Government Office of Sweden, 2008 c)

โดยสรุปแล้วในระดับเทศบาลมีการจ้างงานประมาณ 760,000 คน และระดับมณฑลประมาณ 250,000 คน รวมแล้วทั้งสภามณฑลและสภาเทศบาลมีการจ้างงานมากกว่า 1,000,000 คน คิดเป็นร้อยละ 25 ของการจ้างงานในสวีเดน ในจำนวนบุคลากรกว่าล้านคนนั้นเป็นผู้หญิงมากกว่าร้อยละ 80 (The Swedish Association of Local Authorities and Regions, 2008) สภามณฑลมีสิทธิที่จะเก็บภาษีรายได้จากทั้งหน่วยงานธุรกิจอุตสาหกรรมและส่วนบุคคล ตามกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Act) เพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณรายจ่ายได้ตามที่กฎหมายของแต่ละมณฑลกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่มักเก็บในอัตราสูงมาก แต่ก็จะถูกนำมาเป็นสวัสดิการคืนให้ประชาชนในแต่ละมณฑลในระดับดีมากเช่นกัน (Länsstyrelserna, 2008)

ด้านระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นับตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1976 คนต่างชาติที่มีถิ่นที่อยู่ในสวีเดนตั้งแต่ 3 ปีขึ้นไปมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นทั้งในสภามณฑลและสภาเทศบาล จะเห็นได้ว่าระบบราชการของสวีเดนมีขนาดใหญ่มากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ในแถบเดียวกัน แต่จะมุ่งเน้นไปที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากสวีเดนมีนโยบายการให้บริการประชาชนแบบรัฐสวัสดิการโดยสมบูรณ์ดังที่กล่าวมาแล้ว

2.5.2 ระบบราชการของประเทศสวีเดนก่อนการปฏิรูป

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศสวีเดนเริ่มต้นการพัฒนาประเทศให้เข้าสู่ทิศทางการเป็นประเทศรัฐสวัสดิการโดยสมบูรณ์ ระบบราชการในประเทศจึงมีขนาดใหญ่มาก และมีการทำงานเป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ โดยใช้ข้าราชการจากส่วนกลางรับมอบนโยบายของรัฐบาลและกระจายคำสั่งลงไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ ทำให้การบริการประชาชนเกิดปัญหาเรื่องความล่าช้า และมีการทำงานไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากนโยบายการบริหารราชการจากส่วนกลางปรับเปลี่ยนไปตามความผันผวนทางการเมือง ส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลมักไม่ได้รับความสนใจจากภาครัฐเท่าที่ควร

ต่อมาเมื่อประเทศเริ่มพัฒนาเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ประชาชนต้องการการบริการที่หลากหลาย มีคุณภาพ และเข้าถึงง่าย ประกอบกับระดับความเป็นประชาธิปไตยในประเทศได้รับการพัฒนาสูงขึ้น จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญในช่วงปี ค.ศ. 1976 – 1982 รัฐบาลจากพรรคสังคมนิยมได้ต้องกลายไปเป็นฝ่ายค้าน หลังจากครองเสียงข้างมากมานานถึง 40 ปี (The Swedish Parliament, 2008 b) หลายพรรคการเมืองในขณะนั้นจึงเล็งเห็นว่าการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการจะสร้างความเชื่อถือให้แก่ประชาชนและเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประเทศให้ก้าวต่อไปในทิศทางเศรษฐกิจเสรีนิยมได้ ดังนั้นเมื่อพรรคสังคมนิยมได้กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้งในปี ค.ศ. 1982 จึงได้มีการตัดสินใจปฏิรูปการทำงานของภาครัฐเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและมีการจัดลำดับความสำคัญเพื่อให้มีทรัพยากรสำหรับความต้องการใหม่ๆ เกิดขึ้นอีกมากมาย การปฏิรูประบบราชการของสวีเดนจึงเกิดขึ้น และดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้

2.5.3 การปฏิรูประบบราชการในประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นปัญหาต่างๆ ในระบบราชการแม้จะมีบ้างแต่ก็ไม่มากนัก การปฏิรูประบบราชการส่วนใหญ่จึงทำเพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับภาคเอกชนอยู่ตลอดเวลา และเพื่อให้ภาคราชการมีความสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศที่จะมีขึ้นในอนาคต (สมาน รัชสิโยภพ, 2546: 114) โดยการปฏิรูประบบราชการในสวีเดนสามารถสรุปได้เป็นช่วงเวลาต่างๆ ดังต่อไปนี้ (Burkitt B. and Whyman P., 2005: 275 – 284)

- ปี ค.ศ. 1983 จัดตั้งกระทรวงบริหารงานราชการ (Ministry for Public Administration) เพื่อรับผิดชอบการปรับปรุงระบบบริหารงานราชการ
- ปี ค.ศ. 1985 ตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล (Bill on Human Resource Management) โดยกำหนดให้การบริหารงานทรัพยากรบุคคลในภาคราชการ เน้นเอาใจใส่การทำให้

ภารกิจของรัฐบรรลุผลสำเร็จ และทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์สำหรับการทำให้ระบบราชการมีความทันสมัย

- ปี ค.ศ. 1986 ตรากฎหมายเกี่ยวกับภาวะผู้นำของหน่วยงานราชการ (Bill on the leadership of agencies in the civil service) กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารหน่วยงานให้มุ่งเน้นการวางแผนระยะยาว โดยการพัฒนาภารกิจของหน่วยงานให้สามารถตอบสนองความต้องการในปัจจุบันอย่างต่อเนื่องและรายงานความต้องการที่มีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมมายังรัฐบาล
- ปี ค.ศ. 1988 ตรากฎหมายงบประมาณที่ครบถ้วนสมบูรณ์ (Complementary Budget Bill) เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารโดยวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ (Management by objective and result) เพื่อสร้างเครื่องมือสำหรับการบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและสำหรับการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ มีระบบการตรวจสอบต่อเนื่องอย่างละเอียด โดยใช้ระบบงานและโครงสร้างขององค์กรเป็นเครื่องมือขับเคลื่อน ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานในการอธิบายเหตุผลและวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อเสนอรายงานแก่รัฐสภาและรัฐบาล ทั้งนี้การใช้กฎหมายงบประมาณใหม่ดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จ ส่งผลทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายการบริหารงานภาครัฐลงได้ถึง 10% ภายใน 3 ปี โดยมีหลายหน่วยงานและกฎหมายที่ล้าสมัยแล้วถูกยุบและยกเลิกไป
- ปี ค.ศ. 1989 ได้มีการสรุปผลข้อตกลงเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงาน (Job Security Agreement) เพื่อรองรับการลดกำลังคนภาครัฐซึ่งเป็นผลจากการยุบหน่วยงานและการใช้เครื่องมือวัดผลงานอย่างจริงจัง โดยข้อตกลงดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อช่วยให้ข้าราชการที่มีเกินความต้องการของรัฐ สามารถหางานใหม่ในตลาดแรงงาน และทำให้มีการทดแทนกำลังคนภาครัฐใหม่ด้วย
- ปี ค.ศ. 1989 สภานิติบัญญัติได้เห็นชอบข้อตกลงเกี่ยวกับการจ่ายผลตอบแทนแบบรายคน (Agreement on Individual Pay) เพื่อให้การจ้างข้าราชการขึ้นกับการพิจารณาบุคคล ซึ่งมีความแตกต่างกันเกี่ยวกับทักษะ ความสามารถ ความรับผิดชอบ ผลงานและความต้องการของตลาดแรงงานในกลุ่มแรงงานเดียวกัน
- ปี ค.ศ. 1994 สภานิติบัญญัติผ่านกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานภาครัฐ (Law on Public Employment) โดยสาระสำคัญข้อหนึ่ง ได้แก่ การให้ข้าราชการของรัฐมีสิทธิและภาระหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกับลูกจ้างในตลาดแรงงานทั่วไป และปรับเปลี่ยนระบบการจ้างจากแบบเป็นอาชีพ (Career - based) เป็นแบบตำแหน่ง (Position – based) มีสัญญาจ้างเป็นระยะเวลาจำกัด (Contract) และให้มีการแข่งขันโดยเสรีเมื่อมีตำแหน่งงานราชการว่างลง
- ในปีเดียวกันนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริง ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐเปลี่ยนบทบาทสู่การเป็นผู้ว่าจ้าง โดยมีการเปลี่ยนแปลงดังนี้
 - 1) มีการใช้ระบบจำกัดงบประมาณรายปีตามแผนงานที่ได้รับจัดสรร ซึ่งจะจำกัดค่าใช้จ่ายประจำปี และทำให้หน่วยงานต่างๆ ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มในระหว่างปีงบประมาณ

- 2) หัวหน้าหน่วยงานได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเต็มที่ในการบรรจุ แต่งตั้งพนักงานและการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้
 - 3) หัวหน้าหน่วยงานมีข้อกำหนดผูกมัดที่จะต้องทำหน้าที่เสมือนเป็นนายจ้างเพียงคนเดียว (Single employer) และมีหน้าที่ในการประสานงานและสร้างนโยบายการจ้างงานสำหรับภาครัฐ
 - 4) ได้เปลี่ยนการเรียกชื่อการบริหารงานทั่วไปจากคำว่า นโยบายด้านบุคลากร (Personnel policy) เป็น นโยบายของผู้ว่าจ้าง (Employer policy) โดยผู้ว่าจ้าง ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการ มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ ต่อไปนี้
 - เพิ่มความรู้ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของธุรกิจ / ภาระงาน ให้แก่พนักงาน
 - สร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี
 - พัฒนาและเพิ่มเติมความรู้ ทักษะและประสบการณ์ใหม่ๆ ให้แก่ลูกจ้าง เพื่อให้มั่นใจว่ามีความสามารถในการทำงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง หรือหางานใหม่ได้ ในกรณีที่ครบสัญญาจ้างจากภาครัฐ
 - 5) จัดตั้งหน่วยงาน The Swedish Agency for Government Employer (SAGE) ขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบงานต่อไปนี้
 - ประสานงานการพัฒนานโยบายผู้ว่าจ้าง ด้วยการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานบริหารระดับประเทศ
 - เปรียบเทียบกับสหภาพแรงงานภาครัฐ ในการทำข้อตกลงระดับประเทศ
 - ส่งเสริมหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับธุรกิจของผู้ว่าจ้าง
- ในปี ค.ศ. 1997 ตรากฎหมายงบประมาณฉบับใหม่ (New Budget Law) โดยมีการระบุแยกแยะหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐสภาและรัฐบาล รวมทั้งกำหนดให้รัฐบาลมอบอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานต่างๆ ทำหน้าที่แทนรัฐบาล
 - ในปี ค.ศ. 1997 - 1998 ได้ตรากฎหมายการบริหารงานของรัฐบาลกลาง (Bill Central Government Administration in Public Service) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับความเป็นอิสระและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของกลุ่มต่างๆ นอกภาคราชการ
 - ในปีเดียวกันนี้ได้มีการนำเสนอแผนงานในการบริหารงานภาครัฐเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตย
 - ในปี ค.ศ. 2005 ได้จัดตั้ง Swedish Administrative Development Agency หรือ Verva เพื่อรับผิดชอบประสานงานในการพัฒนาของรัฐบาลกลาง และเป็นหน่วยงานหนึ่งในการเป็นหน่วยงานที่ปรึกษากลางของรัฐบาล มีหน้าที่ดังนี้
 - เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาการบริหารงานราชการ
 - ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาของการบริหารงานราชการ
 - สนับสนุนการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและการบริหารทรัพยากรบุคคลเชิงกลยุทธ์
 - เพิ่มการประสานงานในการบริหารงานของรัฐบาล

โดยสรุปประเทศสวีเดนมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการหลายฉบับ ได้แก่

- กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล (Bill on Human Resource Management)
- กฎหมายเกี่ยวกับภาวะผู้นำของหน่วยงานราชการ (Bill on the leadership of agencies in the civil service)
- กฎหมายงบประมาณที่ครบถ้วนสมบูรณ์ (Complementary Budget Bill)
- ข้อตกลงเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงาน (Job Security Agreement)
- ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ่ายผลตอบแทนแบบรายคน (Agreement on Individual Pay)
- กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานภาครัฐ (Law on Public Employment)
- กฎหมายงบประมาณฉบับใหม่ (New Budget Law)
- กฎหมายการบริหารงานของรัฐบาลกลาง (Bill Central Government Administration in Public Service)

แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐในช่วง ค.ศ. 2000 - ปัจจุบัน

ในช่วง ค.ศ. 2000 กระทรวงการคลังได้มุ่งเน้นที่จะพัฒนาและปรับปรุงเครื่องมือต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารและงบประมาณที่ได้นำมาใช้เมื่อช่วง ค.ศ. 1990 ได้แก่ การมุ่งพัฒนาในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

- เพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพการบริหารงาน
- พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของทุกหน่วยงานให้เชื่อมต่อเป็นระบบเดียวกัน (Uniform - IT)
- การบริหารงานของภาครัฐสำหรับการให้บริการตามระบอบประชาธิปไตย
- พัฒนาความเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - Government)

อธิบายโดยสรุปแผนงานดังกล่าว ต่อไปนี้

1) การเพิ่มความโปร่งใสและประสิทธิภาพการบริหารงาน

เนื่องจากบ่อยครั้งที่ต้องให้คำอธิบายเกี่ยวกับเกณฑ์ที่แสดงถึงความโปร่งใสและประสิทธิภาพการทำงานเพิ่มขึ้น จึงกำหนดแผนงานเพื่อดำเนินการ ดังนี้

- รายงานข้อมูลเศรษฐกิจของรัฐ ต้องครอบคลุมการนำเสนอค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานรวมทั้งหมด
 - ปรับปรุงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมาย ผลงาน และค่าใช้จ่าย
 - จุดประสงค์ในการดำเนินการเพื่อประเมินผลลัพธ์และใช้ในการตัดสินใจด้านงบประมาณ
- เพื่อให้บรรลุผลดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มุ่งความสนใจในเรื่องต่อไปนี้

- พัฒนาโครงสร้างการบริหารที่ดีกว่าปัจจุบัน
- พัฒนาให้ระบบงบประมาณสามารถเชื่อมโยงเข้ากับระบบบัญชี
- ปรับปรุงระบบการสนับสนุนของเทคโนโลยีสารสนเทศ

2) พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของทุกหน่วยงานเป็นระบบเดียวกัน

สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงานที่เชื่อมโยงกันได้ทั้งรัฐสภา รัฐบาล และหน่วยงานอิสระต่างๆ เช่น หน่วยงานต้องการส่งข้อมูลด้านงบประมาณให้แก่รัฐบาลที่ต้องการติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณและผลการดำเนินงาน รัฐบาลก็สามารถมอบนโยบาย คำสั่งประจำปีได้โดยตรงในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

3) การบริหารงานของภาครัฐสำหรับการให้บริการตามระบอบประชาธิปไตย

ตามกฎหมายการบริหารงานราชการส่วนกลางที่ผ่านรัฐสภาในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลได้กำหนดแนวทางและความต้องการในการบริหารงานเพื่อสร้างรัฐบาลแห่งอนาคต โดยได้ดำเนินการตามแผนงาน กิจกรรม ตามนโยบายเป็นเวลาหลายปี

ในแผนงานดังกล่าวกำหนดคุณค่าพื้นฐาน (Basic value) และ ปัจจัยเงื่อนไขต่างๆ รวมทั้งการวัดผล การบริหารงาน ตามคุณค่าพื้นฐานของการบริหารงานราชการ มี 3 ประการหลัก ได้แก่

“ประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และ ประสิทธิภาพ”

ปัจจัยเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดคุณค่าดังกล่าว ได้แก่

- ความเปิดเผยตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบได้
- การให้บริการที่ดีกว่าสำหรับประชาชนและบริษัท
- การพัฒนาทักษะและคุณภาพ และเรียนรู้จากคนอื่นมากขึ้น
- การควบคุมดูแลอย่างมีคุณภาพ มีความเหมาะสมสำหรับธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก
- การแบ่งขอบเขตงานของรัฐบาลกลางให้มุ่งงานหลัก (Core Job)
- หน่วยงานของรัฐต้องปรับตัวให้สามารถดำเนินงานที่หลายหลากแตกต่างกัน
- ปรับปรุงข้อมูลสารสนเทศเพื่อใช้ในการตัดสินใจ

4) รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E - government)

หนึ่งในตัวชี้วัดสำหรับการให้บริการที่ดีขึ้น ได้แก่ หน่วยงานต่างๆ สามารถให้บริการประชาชนและคณะบุคคลได้ทุกวัน ตลอด 24 ชั่วโมง โดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ที่ประชาชนสามารถเข้ามาใช้บริการได้ตลอดเวลา โดยกำหนดให้แต่ละหน่วยงานพัฒนา website เป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่

- ขั้นตอนที่ 1 - website ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานและบริการของหน่วยงาน
- ขั้นตอนที่ 2 - website ข้อมูลที่มีการสื่อสารระหว่างกันได้
- ขั้นตอนที่ 3 - website ที่ยินยอมให้ผู้เข้ามาเยี่ยมชมเอาข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ได้
- ขั้นตอนที่ 4 - website เป็นเครือข่ายและทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ

จากวิวัฒนาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสวีเดนได้ดำเนินการบริหารการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานภาครัฐอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการกำหนดวิสัยทัศน์ที่ต้องการสร้างระบบราชการที่มุ่งผลลัพธ์ (Result based) ที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล มีความโปร่งใส และขนาดกะทัดรัด จากนั้นได้มีการจัดตั้งองค์กรระดับกระทรวงขึ้นมารับผิดชอบดำเนินการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐโดยตรง มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของการบริหารงานทรัพยากรบุคคล เพื่อให้ข้าราชการมีบทบาทเป็น Strategic HR มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารหน่วยงานและภารกิจของหน่วยงานอิสระแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจน และจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ รวมทั้งมีการกำหนดกระบวนการกระจายอำนาจในการบริหารที่มีการเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการตามความรับผิดชอบ มีการกำหนดระบบการบริหารผลงานอย่างชัดเจนโดยเชื่อมโยงตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับท้องถิ่น หน่วยงาน และรายบุคคล ทั้งกระบวนการกำหนดเป้าหมาย การติดตาม แนะนำกำกับ การทบทวน ประเมินผลงาน การให้รางวัล และการพัฒนาความสามารถ

นอกจากนั้นยังมีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล เช่น ระบบการจ้างงาน ระบบค่าตอบแทน ระบบแรงงานสัมพันธ์ ระบบการเกษียณอายุ ระบบการพัฒนาข้าราชการ เป็นต้น โดยใช้ระยะเวลาในการปฏิรูปตั้งแต่ ค.ศ. 1983 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลามากกว่า 25 ปี

สรุปมาตรการปฏิรูประบบราชการสวีเดน

สวีเดนดำเนินการปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง จนได้กลายเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยแนวทางการปฏิรูปถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย 3 ฉบับ คือ (1) ค.ศ. 1986 Administration Procedures Act (2) ค.ศ. 1987 Parliamentary Decision on Public Management และ (3) ค.ศ. 1987 Government Agency Ordinance ในการนี้ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ได้นำเสนอมาตรการการปฏิรูประบบราชการในสวีเดนไว้ 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) ด้านโครงสร้างองค์กร ในช่วงปี ค.ศ. 1967 – 1975 สวีเดนได้ทำการยุบรวมเทศบาลอย่างรวดเร็ว จากจำนวน 2,000 แห่ง จนเหลือเพียง 280 แห่ง และมีการเพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อยจนกระทั่งในปัจจุบันมี 290 แห่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารการศึกษา การบริหารด้านสังคมสวัสดิการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมาเป็นอันดับแรกในการปฏิรูประบบราชการ ทั้งยังมุ่งเน้นให้มีการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และมีการพัฒนา ปฏิรูปโครงสร้าง และกิจกรรมต่างๆ ในการบริหารราชการให้สอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศต่างๆ กับสวีเดนที่มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในอนาคต

2) ระบบการบริหารงานบุคคลและคุณลักษณะของข้าราชการ แต่ละหน่วยงานมีการจัดทำสัญญาว่าจ้างโดยมีระยะเวลาที่แน่นอน (Fixed – Term Contracts) ในการสรรหาผู้บริหารในระดับหัวหน้าส่วนราชการ (Director – General) เพื่อให้หน่วยงานมีอิสระในการทำงานและมีการตรวจสอบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ มีการกำหนดหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ มีการปรับปรุงระบบค่าจ้างเงินเดือนให้ยืดหยุ่นขึ้น โดยใช้การประเมินและพิจารณาเป็นรายบุคคลไปแทนการพิจารณาจากลำดับขั้น (Grades) และสร้างวัฒนธรรมใหม่ในการบริหารที่เน้นความคิดในเชิงเศรษฐกิจ (Economic thinking) และการบริหารที่มุ่งหวังผลงาน

3) การบริหารงานและระบบงบประมาณ มีดังนี้

- การบริหารงานระบบราชการในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 มีการดำเนินการทดลอง “Free Municipality Experiment” โดยให้เทศบาลบางแห่งอยู่นอกกฎระเบียบของรัฐบาลกลางในด้านโครงสร้างการบริหารงานภายใน รวมถึงในด้านสถานที่ ที่อยู่อาศัย และการศึกษา เช่น การว่าจ้างครู การบริหารโรงพยาบาล การบริหารเรือนจำ เป็นต้น จนกระทั่งในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้การบริหารส่วนท้องถิ่น และการให้บริการทางด้านสังคมสวัสดิการต่างๆ (Social service) ทั้งหมดเป็นความรับผิดชอบของเทศบาล ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงให้อำนาจในการตัดสินใจแก่เทศบาลและเทศบาลได้ว่าจะดำเนินการในเรื่องใดก่อนหลัง และจะดำเนินการอย่างไรได้โดยอิสระ
- มีการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบันทึกกฎหมายและคำสั่งทุกฉบับไว้ในฐานข้อมูล ส่งผลให้กฎระเบียบต่างๆ มีการลดจำนวนเป็นอย่างมากและต่ำสุดในรอบ 20 ปี ในปี ค.ศ. 1990
- มีการจัดทำแนวทางในการออกกฎระเบียบ ซึ่งเน้นการประเมินผลกระทบในเชิงต้นทุนทางการเงินและการบริหารและในทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ทำการประเมินความจำเป็นของ

ระเบียบต่างๆ ทุก 3 ปี ซึ่งทำให้ระเบียบการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารมณฑลทั้ง 20 แห่ง ลดลงไปมากกว่าครึ่ง

- มีการออกกฎหมาย 1990 Budget Bill ซึ่งให้ความสำคัญต่อการควบคุมงบประมาณอย่างเข้มงวดมากยิ่งขึ้น รวมทั้งจำกัดการใช้ทรัพยากรต่างๆ ให้อยู่ภายใต้การคำนึงถึงการเป็นรัฐสวัสดิการที่ดีที่สุด อย่างไรก็ตามการควบคุมงบประมาณจากส่วนกลางได้ลดความเข้มงวดลง เมื่อภายหลังส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีเองได้
- มีการปรับระบบภาษีขนาดใหญ่ และลดกฎระเบียบการควบคุมทางการเงินและการเกษตร เพื่อการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน
- มีการจัดสรรเงินให้เทศบาลเป็นประเภทการจัดสรรให้เป็นการทั่วไป (General grant) แทนการจัดสรรให้ตามความมุ่งหมายเป็นเรื่องราวๆ ไป (Numerous grant for different purposes) เพื่อให้ระบบงบประมาณมีความคล่องตัวมากขึ้น

สรุปปรัชญาและแนวคิดการปฏิรูประบบราชการสวีเดน

เพื่อให้ระบบราชการสามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่างๆ เพื่อให้ความเป็นรัฐสวัสดิการสามารถหลอมรวมเข้ากับระบบเศรษฐกิจและกลไกตลาดได้ การปฏิรูประบบราชการของสวีเดนจึงมีปรัชญาและแนวคิดดังนี้

1) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ การทบทวนบทบาทของราชการจึงเน้นการจำกัดขนาด โดยตั้งอยู่บนแนวคิดหลัก 5 ประการ ได้แก่ การเปลี่ยนโครงสร้างกิจกรรมบางประเภทให้อยู่ในรูปบริษัท การส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการรับงานภาครัฐ การไปดำเนินการ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การลดการควบคุมของภาครัฐต่อเอกชน และการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจภาครัฐแนวใหม่

2) แนวคิดใหม่เกี่ยวกับระบบการจัดการและการบริหารราชการ อาทิเช่น การบริหารโดยยึดหลักผลงาน การกำหนดกรอบต้นทุนการบริหารงานให้คงที่ การจัดทำงบประมาณล่วงหน้า และการทำให้การบริหารราชการมีความคล่องคล่องกับการบริหารธุรกิจมากขึ้น เป็นต้น

3) แนวความคิดใหม่เกี่ยวกับวิชาการการเปลี่ยนแปลงในสวีเดน เพื่อเป็นการเตรียมผู้บริหารและข้าราชการให้สามารถตอบรับกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการกำหนดหลักสูตรฝึกอบรม 3 หลักสูตร ได้แก่

- The Academy of Change สำหรับผู้บริหารระดับสูง (Strategic level)
- The Change Program สำหรับผู้บริหารระดับต้น (Line manager) และหัวหน้าโครงการ
- The General Change Program สำหรับข้าราชการทั่วไป

ผลการปฏิรูประบบราชการ

1) ทำให้ระบบราชการสวีเดนมีสายการบังคับบัญชาที่สั้นกระชับหรือมีลักษณะแบนราบ (Flat organization) นอกจากการจัดตั้งกระทรวง (Ministries) ที่มีขนาดเล็กกะทัดรัดจำนวน 13 กระทรวง (รวมสำนักนายกรัฐมนตรี) แล้ว ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระอีกกว่า 330 หน่วยงาน ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานตาม

กรอบและงบประมาณที่ได้รับอนุมัติอย่างเป็นอิสระ โดยหน่วยงานอิสระจะรายงานตรงต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ซึ่งมีรัฐธรรมนูญว่าการใดๆ ทั้งสิ้น

2) ระบบราชการมีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงมาก (Strong decentralize) มีการกระจายอำนาจภารกิจและอำนาจการตัดสินใจในด้านการให้บริการสังคมทุกอย่างไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการทั้งในระดับมณฑล ระดับเมือง และชุมชนชนบท ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีขนาดใหญ่มาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับมณฑล (County councils) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประมาณ 66,000 คน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมืองและชุมชนชนบท (Municipalities) ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประมาณ 56,700 คน

3) มีเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางน้อยลง (Lean staff) เมื่อมีการกระจายภารกิจและอำนาจในการตัดสินใจไปให้หน่วยงานอิสระและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับเกือบทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะภารกิจด้านการเสนอกฎหมาย การออกกฎหมายและระเบียบ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง และการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ที่ส่งถึงรัฐบาล ดังนั้น กระทรวงต่างๆ จึงเหลือภารกิจไม่มาก จึงไม่จำเป็นต้องใช้ข้าราชการปฏิบัติงานในกระทรวงต่างๆ มากนัก ดังนั้น จากกระทรวงทั้งหมด 13 กระทรวงจึงมีข้าราชการปฏิบัติงานเพียงประมาณ 3,000 คน (ไม่นับรวมหน่วยงานอิสระที่อยู่ส่วนกลางและหน่วยงานภาคบริหาร เช่น ทหาร ตำรวจ) ตามรูปแบบการบริหารราชการภายใต้กฎของการลดปริมาณ (The Swedish model differs from the concept of ministerial rule) (Jordbruksverket, 2008)

ระบบบริหารราชการของสวีเดนถือเป็นระบบที่มีความโดดเด่นอย่างมากในภาคพื้นยุโรปจนถูกขนานนามว่า “ตัวแบบสวีเดน” (Swedish model) โดยข้าราชการภายในตัวแบบสวีเดนจะมีหลักการในการทำงานมุ่งเน้นภารกิจใน 4 มิติสำคัญ ได้แก่

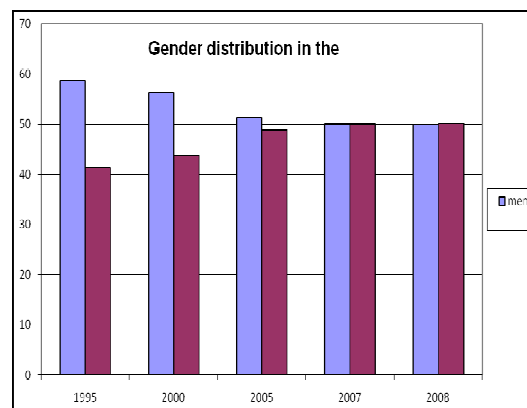
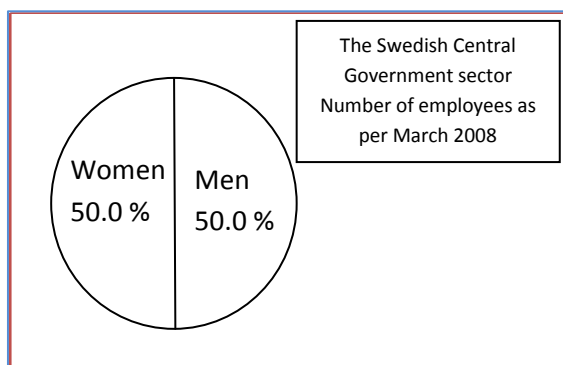
- 1) การส่งมอบงานตามกรอบของกฎหมายและความยุติธรรม
- 2) การส่งมอบงานที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน
- 3) การส่งมอบงานบริการเชิงสวัสดิการ (Welfare service) และการตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งจะกำหนดอยู่ในมติทางการเมือง
- 4) การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าสำหรับภาษีที่ประชาชนต้องเสีย (Value for tax money)

2.5.4 คุณลักษณะของข้าราชการสวีเดน

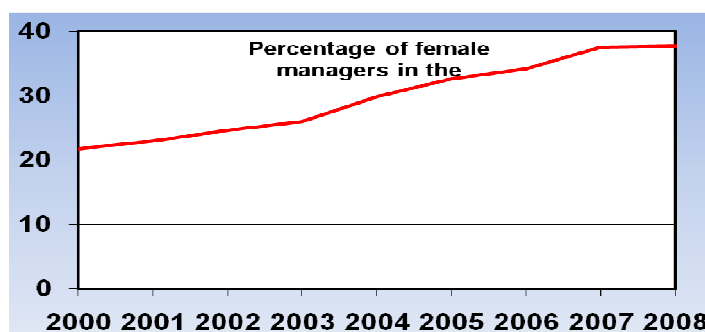
2.5.4.1 ข้อมูลพื้นฐานข้าราชการและตลาดแรงงาน

- ตลาดแรงงานของสวีเดนแบ่งออกเป็นสัดส่วนได้ ดังนี้
 - ตลาดแรงงานภาคเอกชน ร้อยละ 61
 - การปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 24
 - ราชการส่วนภูมิภาค (County) ร้อยละ 9
 - ราชการส่วนกลาง ร้อยละ 6
- 3 ใน 4 ของข้าราชการส่วนกลางทั้งหมดเป็นข้าราชการที่ทำงานอยู่นอกเมืองหลวง (กรุงสต็อกโฮล์ม)

- มี Government Agency ที่ทำงานขึ้นตรงต่อรัฐบาล โดยไม่ขึ้นต่อกระทรวงมีทั้งสิ้นประมาณ 220 Agencies
- มี Agency ที่ทำงานขึ้นตรงต่อรัฐสภา จำนวนทั้งสิ้น 5 Agencies
- มีบุคลากรที่ทำงานในราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้นประมาณ 240,000 คน (รวมหน่วยงานอิสระและหน่วยงานส่วนกลางภาคบริการ) คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 6 ของแรงงานทั้งหมด
- เมื่อประมาณทศวรรษที่ 1990 สวีเดนเคยมีข้าราชการส่วนกลางเกือบ 400,000 คน แต่หลังจากปี 1992 จำนวนข้าราชการส่วนกลางลดลงอย่างมาก เนื่องจาก 2 สาเหตุสำคัญคือ 1) หน่วยราชการส่วนกลางบางแห่งถูกแปรรูปไปเป็นเอกชน เช่น ไปรษณีย์ และ สถานีโทรทัศน์ ฯลฯ 2) การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้มีข้าราชการจำนวนหนึ่งถูกเลิกจ้างไป
- เดิม จำนวนข้าราชการส่วนกลางที่เป็นเพศชายมีจำนวนมากกว่าเพศหญิง แต่ปัจจุบัน สัดส่วนของข้าราชการส่วนกลางที่เป็นสตรีต่อบุรุษ มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนอยู่ในระดับที่มีสัดส่วนเท่ากันในปัจจุบัน (รวม 240,000 คน เพศชาย 120,000 คน และเพศหญิง 120,000 คน)



- นอกจากนั้น สัดส่วนของข้าราชการหญิงที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหาร (Managers) ก็มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง



- อย่างไรก็ตาม มีข้อมูลที่น่าสนใจ ในแง่ของโครงสร้างทางอายุ พบว่า
 - ข้าราชการส่วนกลางที่มีอายุน้อยกว่า 20 ปี มีร้อยละ 0.3
 - 20-24 ปี ร้อยละ 2.1
 - 25-29 ปี ร้อยละ 8.8
 - 30-34 ปี ร้อยละ 11.6
 - 35-39 ปี ร้อยละ 12.2
 - 40-44 ปี ร้อยละ 12.4
 - 45-49 ปี ร้อยละ 12.0
 - 50-54 ปี ร้อยละ 12.9
 - 55-59 ปี ร้อยละ 14.4
 - 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 13.4 (อายุเกษียณราชการ คือ 65 ปี)
- จะเห็นได้ว่ากลุ่มข้าราชการส่วนกลางที่มีจำนวนมากที่สุด ได้แก่ กลุ่ม 55 - 59 ปี และ 60 ปีขึ้นไป อันสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นสังคมแห่งผู้สูงอายุ (Ageing society) สำหรับสาเหตุที่ก่อให้เกิดโครงสร้างอายุของข้าราชการส่วนกลางเช่นนี้ เนื่องจาก
 - การชะลอการสรรหาบุคลากรใหม่เข้าสู่ระบบ ทำให้ข้าราชการกลุ่มอายุน้อย (ต่ำกว่า 20 ปี และ 20 - 24 ปี) มีจำนวนน้อยมาก
 - ภาระงานส่วนใหญ่ของราชการบริหารส่วนกลาง ต้องการบุคลากรที่จบการศึกษาระดับสูง จึงทำให้ผู้ที่มีอายุน้อยและจบการศึกษาที่ยังไม่อยู่ในระดับสูงมีโอกาสน้อยมากที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานราชการส่วนกลาง

หากพิจารณาในเชิงประวัติศาสตร์ ระบบราชการของสวีเดนมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 เกิดภาวะความถดถอยทางเศรษฐกิจไปทั่วโลกทำให้รัฐบาลและผู้บริหารของประเทศสวีเดนมุ่งเน้นลดค่าใช้จ่ายภาครัฐลง และบริหารระบบราชการโดยให้เกิดการใช้ “ทรัพยากรสาธารณะ” (Public resources) ที่มีประสิทธิผลให้มากที่สุด รวมทั้งส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐทำงานแบบที่มุ่งเน้นผู้รับบริการมากขึ้น (Customer oriented)

ในปี ค.ศ. 2003 รัฐบาลได้ประกาศถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีความนิยมพื้นฐานที่สำคัญที่ข้าราชการสวีเดนพึงมีคือ “ประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และความมีประสิทธิภาพ” (Democracy, the rule of law and efficiency)

ในปี ค.ศ. 2005 รัฐบาลสวีเดนเน้นความสำคัญของการทำงานแบบข้ามภาคส่วน (Cross sector) โดยการเชื่อมโยงการทำงานซึ่งทำให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้ทำงานร่วมกันแบบข้ามกรมข้ามกระทรวง (Linking together the drainpipes of administration) มีการจัดทำโครงการใหม่ๆ ที่นำไปสู่การทำงานในแนวราบแบบข้ามภาคส่วนให้ดียิ่งขึ้น

ในปี ค.ศ. 2006 สภานายจ้าง (the Employers' council) อันเป็นที่รวมตัวของบรรดานายจ้างภาครัฐทั้งหมด ได้นำเอายุทธศาสตร์ใหม่มากำหนดนโยบายของนายจ้างภาครัฐ ค.ศ. 2007 - 2010 โดยมี

หลักการพื้นฐานของยุทธศาสตร์นี้ว่า การเปลี่ยนแปลงมิใช่ข้อยกเว้น แต่ถือเป็นส่วนหนึ่งที่บูรณาการแนบแน่นอยู่ในกิจกรรมการทำงานประจำวันของทุกหน่วยราชการ กล่าวโดยสรุป แนวยุทธศาสตร์นี้ถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองต่อข้อท้าทาย ดังนี้

- ระบบราชการต้องสามารถหาทางออกที่ยืดหยุ่น (Flexible solution) ภายในกรอบค่านิยมร่วมกันของข้าราชการ
- โลกยุคโลกาภิวัตน์และธุรกิจที่มีความยืดหยุ่นย่อมต้องการความเห็นพ้องต้องกันอย่างยืดหยุ่น
- ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องการสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี มีความเสมอภาค บุคลากรมีความหลากหลาย และมีการจัดสรรขีดสมรรถนะและทักษะอย่างทั่วถึงและยั่งยืน
- ภาวะผู้นำคือประเด็นสำคัญ
- นโยบายของนายจ้างถือเป็นประเด็นยุทธศาสตร์สำหรับภาวะผู้นำ

ยุทธศาสตร์ที่สำคัญประการหนึ่งคือการพยายามทำให้ระบบราชการเป็นที่ดึงดูดใจให้คนอยากมาทำงานในระบบราชการพลเรือน ยุทธศาสตร์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการใช้แนวทาง “การประสานงาน” (Co - ordination) และ “การทำงานร่วมกัน” (Co - operation) ระหว่างนายจ้างภาครัฐมาเป็นเครื่องมือเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

ในปี ค.ศ. 2006 รัฐบาลสวีเดนได้นำเสนอโครงการพัฒนาระบบราชการพลเรือน โดยรัฐบาลมีวิสัยทัศน์ที่จะสร้างการบริหารรัฐกิจที่เรียกว่า Joined - up government ในการบริการประชาชน การจะบรรลุวิสัยทัศน์นี้ได้ จำเป็นต้องมีหลักการชี้นำ อันได้แก่

- มีกรรมการชุดเดียว – จุดติดต่อจุดเดียว (One commission, one contact)
- การมีกิจกรรมที่ถูกต้องนำไปสู่แนวทางที่ถูกต้อง (Right activities the right way)
- นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง (Innovation and change)

นอกจากนี้ การบริหารภาครัฐ Joined - up government ยังมีรายละเอียดที่สำคัญๆ เช่น

- การก้าวไปสู่ขั้นหนึ่งของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์
- การมีหน่วยสำนักงานบริการที่อยู่ใกล้กับประชาชนและภาคธุรกิจ
- การมีโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจน
- การกำหนดความรับผิดชอบสำหรับกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยราชการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น
- การนำเสนอแนวทางแก้ปัญหาแบบใหม่ๆ
- การบริหารรัฐกิจที่มีขีดสมรรถนะสูงขึ้น
- การบริหารรัฐกิจที่หลากหลายวัฒนธรรม
- มีการใช้ระบบการประเมินผลในหน่วยราชการมากขึ้น
- มีหลักการบังคับบัญชาที่ชัดเจนมากขึ้น
- มีระบบการติดตามผล (Follow - up) ที่ดียิ่งขึ้นสำหรับการบริหารรัฐกิจทั้งหมด

กล่าวโดยภาพรวมแล้ว การบริหารรัฐกิจแนว Joined - up government นี้ เป็นแนวการบริหารที่ต้องการสร้างขีดสมรรถนะภายในระบบราชการให้มีความสามารถเชี่ยวชาญสูงขึ้น ในขณะเดียวกันก็เพิ่มมิติของการประสานงาน การทำงานร่วมกัน และการบูรณาการ (Coordination, collaboration and Integration)

ตารางที่ 2.17 ขั้วราชการสวีเดนยุค Joined - up government

คุณลักษณะข้าราชการแบบเดิม	คุณลักษณะข้าราชการแบบใหม่
มีวิธีคิดในแนวตั้ง (Hierarchical thinking) คือเน้นทำงานตามสายการบังคับบัญชา	มีวิธีคิดในแนวราบ (Horizontal thinking)
เน้นให้ความสำคัญกับองค์กรตนเองเป็นที่ตั้ง (Focus on individual organization) จะทำเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรตนเอง	เน้นให้ความสำคัญกับระบบหรือกระบวนการ (Focus on systems or process) พร้อมจะทำงานอย่างเต็มที่แม้ภารกิจนั้นจะได้จำกัดอยู่เฉพาะภายในองค์กรตนเอง
ทำงานแบบปิดแคบ (Closing out of actors) ไม่เน้นการมีปฏิสัมพันธ์กับคนที่หลากหลาย	ลดพรมแดนที่ขวางกั้นการทำงานกับโลกภายนอก (Diminished borders to the outside) พยายามทำงานร่วมกับคนอย่างหลากหลาย
มีองค์กรเป็นเส้นแบ่งการทำงาน (Organizational borders)	เน้นกระบวนการที่ข้ามเส้นแบ่งองค์กร (Focus on processes across borders)
องค์กรใครองค์กรมั่น (Autonomous agencies)	พร้อมที่จะแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรร่วมกับองค์กรอื่นๆ (Higher degree of sharing resources with others)

จากความพยายามที่จะสร้าง Joined - up government นี้ ทำให้สวีเดนคาดหวังว่าบุคลากรในภาครัฐจะต้องมีการเปลี่ยนคุณลักษณะ ดังต่อไปนี้

- การเปลี่ยนแปลงบทบาท “ข้าราชการ” (A civil servant) คือเป็นผู้พร้อมให้บริการประชาชน
- จำเป็นที่จะต้องมีความรู้และทักษะที่มีความแตกต่างหลากหลาย
- จำเป็นที่ข้าราชการต้องมี “จริยธรรมร่วม” (A common ethic) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมี “จิตสาธารณะ” (Public ethos)
- มีความชำนาญเฉพาะด้านสูงและมีลักษณะที่แตกต่างหลากหลายกันไปในแต่ละหน่วยงาน
- จำเป็นต้องมีความรู้ในด้านการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลง
- จำเป็นต้องมีการบริหารจัดการความรู้ที่พัฒนาขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง (A developed KM)
- พัฒนาวิธีการและการสนับสนุนการสร้างขีดสมรรถนะ โดยเฉพาะอย่างสมรรถนะในการทำงานร่วมกัน
- เน้นการสร้างเครือข่ายนักวิชาชีพ (Professional networking)
- มีความเข้าใจเกี่ยวกับการทำงานทั้งในกระบวนการและกับหลากหลายกระบวนการ

- มีมุมมองและความเข้าใจในสากลโลก
- มีภาวะผู้นำ

2.5.4.2 ประเด็นที่ท้าทายด้านคุณลักษณะของข้าราชการสวีเดน

สิ่งที่ท้าทายและทำให้หน่วยงานและผู้รับผิดชอบด้านการบริหารบุคคลภาครัฐของสวีเดนต้องให้ความสนใจเกี่ยวกับคุณลักษณะของข้าราชการสวีเดนมีอยู่ 5 ประการสำคัญ ได้แก่

1) การปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างประชากร ทำให้ประเทศสวีเดนก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Ageing society) ซึ่งในระบบราชการสวีเดนก็เช่นเดียวกัน พบว่ามีแนวโน้มของผู้สูงอายุเข้าสู่วัยเกษียณจำนวนมาก แม้สวีเดนจะได้ขยายเวลาการเกษียณอายุออกไปที่ 65 ปี แต่ภายในไม่กี่ปีข้างหน้า สวีเดนก็จะต้องเผชิญกับการมีอัตราข้าราชการที่เกษียณอายุออกไปจำนวนมาก ทำให้หน่วยงานราชการของสวีเดนจะต้องมีแผนพัฒนาบุคลากรรุ่นใหม่เพื่อเตรียมรองรับต่อสถานการณ์เช่นนี้ที่กำลังจะเกิดขึ้น

2) ความไม่นิยมเข้ามาสู่ตลาดแรงงานภาครัฐของคนรุ่นใหม่ เนื่องจากภาพลักษณ์ของระบบราชการแบบเดิมของสวีเดนทำให้ไม่ดึงดูดใจสำหรับคนรุ่นใหม่ ในขณะที่ภาครัฐสวีเดนกำลังต้องการคนรุ่นใหม่ป้อนเข้าสู่ระบบเพื่อทดแทนบุคลากรรุ่นเก่าที่กำลังจะเกษียณอายุออกไป ดังนั้น องค์การภาครัฐของสวีเดนในปัจจุบันจึงพยายามอย่างยิ่งที่จะสร้างภาพลักษณ์ความทันสมัย เพื่อสร้างแรงจูงใจดึงดูดบุคลากรรุ่นใหม่ที่มีความสามารถ สำนักงานสภามณฑล (County council office) ได้แสดงตัวอย่างของความพยายามริเริ่มที่จะดึงดูดคนรุ่นใหม่เช่น

- นโยบายการรับบุคลากรใหม่จะต้องเน้นหาคนที่อายุน้อย
- การเข้าร่วมนิทรรศการต่างๆ เพื่อนำเสนอภาพลักษณ์องค์กร (Roadshow)
- ให้นักศึกษาได้เข้ามาฝึกงานในหน้าร้อน
- รับเด็กนักเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมาฝึกงาน 2 สัปดาห์
- เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติที่มาศึกษาต่อในสวีเดน โดยเฉพาะในสาขาวิชาแพทยศาสตร์ ได้รับใบอนุญาตเพื่อมาทำงานในสวีเดน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การเข้ามาของบุคลากรรุ่นใหม่กลับนำมาซึ่งปัญหาใหม่ กล่าวคือ คนรุ่นใหม่เข้ามาสู่ระบบราชการด้วย “กรอบความคิดชุดใหม่” (Different frame of reference) ซึ่งต่างจากคนรุ่นเก่า ดังนั้นจึงทำให้เกิด “ช่องว่างระหว่างวัย” (Gap of generation)

3) ค่านิยมของบุคลากรภาครัฐสวีเดนพบว่าให้ความสำคัญกับส่วนรวมน้อยลง ในขณะที่การทำงานบริการภาครัฐ (Public service) ถือเป็นงานที่ต้องให้คุณค่ากับการบริการสาธารณะ ดังนั้น จึงได้มีการระบุในนโยบายการจ้างงานภาครัฐปี ค.ศ. 2007 (Public employment service 2007) ว่าจะมุ่งให้บุคลากรภาครัฐของสวีเดนยึดมั่นในคุณค่าร่วมกัน (Common values) 3 ประการได้แก่

- ประชาธิปไตยและความเคารพ (Democracy and respect) ซึ่งเป็นค่านิยมที่คอยกำกับแนวทางที่บุคลากรภาครัฐจะประพฤติปฏิบัติต่อผู้รับบริการทั้งภายในและภายนอกองค์กรตามหลักแห่งกฎหมายและกติกาข้อตกลงที่วางไว้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

- มีทัศนคติในเชิงบวกต่อทุกคน (A positive view of people) เป็นค่านิยมที่เชื่อว่าทุกคนมีศักยภาพ มีความสามารถที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้
- ความมีมาตรฐานเดียวกัน (Uniformity) ยึดหลักนิติธรรมและความมีประสิทธิภาพ (The rule of law and efficiency) ไม่ว่าใครจะทำงานอยู่ในหน่วยงานใดของภาครัฐ ทุกคนจะต้องมีมาตรฐานการทำงานที่มีคุณภาพในระดับเดียวกัน และประชาชนสามารถเข้าถึงบริการเหล่านั้นด้วยคุณภาพในระดับเดียวกันเช่นกัน

4) การรักษาคติวิญญานภาครัฐ (Government ethos) แม้นโยบายใหม่จะมุ่งเน้นการส่งเสริมบุคลากรให้ทำงานเพื่อตอบสนองแก่ผู้รับบริการมากขึ้น ซึ่งดูเหมือนกับแนวคิดแบบธุรกิจเอกชน แต่สวีเดนก็ไม่ต้องการให้ข้าราชการทำงานแบบเอกชนจนเกินไป เนื่องจากการทำงานภาครัฐมี “ระบบคุณค่า” (Value system) ที่ต่างจากภาคเอกชน กล่าวคือ หลักการทำงานภาครัฐต้องมุ่งเน้นความถูกต้องตามกฎหมายและคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น การผสมผสานทางค่านิยมระหว่างการทำงานเชิงรุกเน้นผลสัมฤทธิ์แบบภาคเอกชน (Business ethos) กับค่านิยมเพื่อความถูกต้องและเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมแบบภาครัฐ (Government ethos) จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายต่อระบบบริหารบุคคลภาครัฐของสวีเดนเป็นอย่างมาก

5) การสร้างระบบค่านิยมใหม่ (Modernise value systems) กล่าวคือเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางของ Joined-up government บุคลากรภาครัฐของสวีเดนจะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาให้มีคุณลักษณะใหม่ๆ เช่น มีความยืดหยุ่นในทักษะและความรู้ความสามารถมากขึ้น (Flexibility) วัฒนธรรมการทำงานแบบประสานงานข้ามหน่วยงาน (Co-operative culture) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และการสร้างนวัตกรรมเพื่อจัดการกับปัญหาใหม่ๆ (Initiative and innovation for new solutions) การทำงานในระดับสากล ค่านิยมแบบสากลนิยมมากขึ้น เป็นต้น

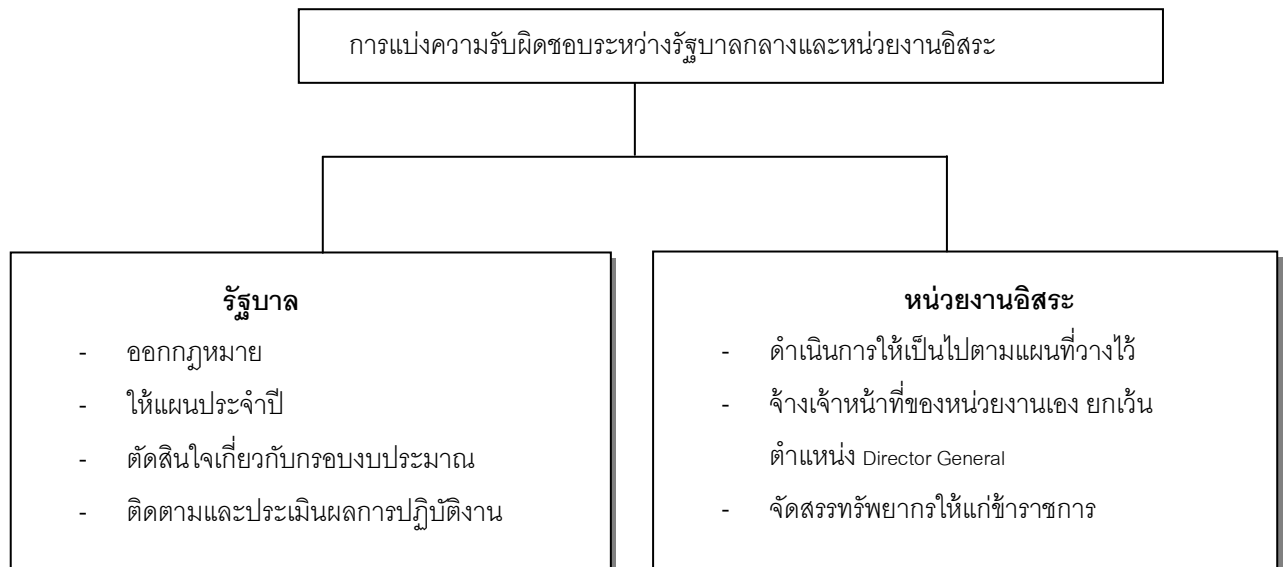
2.5.5 ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของสวีเดน

2.5.5.1 หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐบาลสวีเดนเชิงปฏิบัติ

มีหลักการสำคัญโดยสรุปดังนี้

- การให้อำนาจ (Empowerment) โดยให้ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจบริหารงานแก่ผู้บริหารแต่ละส่วนราชการ โดยรัฐบาลกลาง คณะรัฐมนตรีไม่มีสิทธิ์ที่จะยกเลิก หรือมีอิทธิพลแทรกแซงการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ
- รัฐบาลกลางควบคุมส่วนราชการต่างๆ โดยผ่านกระบวนการพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณ โดยสามารถเสนอข้อแนะนำ ผ่านทางบันทึกข้อตกลง / คำสั่งกับผู้บริหารของหน่วยงาน
- ระบบงบประมาณใช้แบบตามกรอบแผนงาน แต่ละส่วนราชการได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยเป็นงบประมาณยอดรวม สำหรับค่าบริหารจัดการแผนงาน (รวมทั้งเงินเดือนค่าจ้าง) โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดแต่ละหมวดงบประมาณอย่างเฉพาะเจาะจง
- แต่ละส่วนราชการดำเนินการสรรหาว่าจ้างพนักงานของตนเองในตลาดแรงงานเสรี
- แนวทางหลักในการบริหารงานราชการ ได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมแก่ผู้มีส่วนได้เสีย โดยการประสานงาน (Co - ordinate) การเจรจาต่อรอง (Co - negotiate) และการตัดสินใจร่วมกัน (Co - decision) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensual) ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับว่าการบริหาร

ราชการแบบ Swedish Model ได้แก่ เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory) และแนวทางแบบ “จากฐานล่างขึ้นไป” (Bottom up) บนพื้นฐานของการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี



ภาพที่ 2.15 สรุปการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยงานอิสระ

กระบวนการบริหารนโยบายผู้ว่าจ้างของรัฐบาลกลาง (Central Government Employer Policy)

ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน ได้แก่ Swedish Agency for Government Employers (SAGE) มีหน้าที่ในการเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานของภาครัฐ ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรของข้าราชการผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายการจ้างงานของรัฐบาลกลาง โดยจะมีการเจรจาต่อรอง 2 ขั้นตอนในทุกปี ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 ทำข้อตกลงร่วมกันในระดับรัฐบาลกลาง (Central level) ประกอบด้วยข้อตกลงเกี่ยวกับ เงินค่าจ้าง ความมั่นคงของงาน ระบบการเกษียณอายุ ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด และเงื่อนไขการจ้างการทั่วไป โดย SAGE จะทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานของภาครัฐ 3 แห่ง (OFR/S, P and O, SACO-S and SEKO²) เมื่อได้ข้อสรุปร่วมกันก็จะทำการลงนามร่วมกัน

² OFR/S, P and O คือ คณะกรรมการการเจรจาต่อรองฝ่ายสหภาพแรงงานข้าราชการ เป็น องค์กรกลางทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลในนามของสมาพันธ์สหภาพแรงงานที่รวมตัวกัน 15 องค์กร มีสมาชิกสหภาพเป็นข้าราชการประมาณ 100,000 คน มีทั้งระดับท้องถิ่น ได้แก่ ครู เจ้าหน้าที่ด้านสุขภาพและการแพทย์ ข้าราชการประจำส่วนท้องถิ่นทั่วไป และระดับรัฐ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ตำรวจ ทหาร SACO-S คือ องค์กรที่ทำหน้าที่เจรจาต่อรองของสมาพันธ์สมาคมวิชาชีพ ที่มีสมาชิกประมาณ 70,000 คน เป็นนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสายอาชีพต่าง ๆ มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นนิติกร และเศรษฐกร

SEKO คือ สหภาพแรงงานแห่งชาติของลูกจ้างภาครัฐในงานด้านการสื่อสาร คมนาคม และบริการ มีสมาชิกประมาณ 30,000 คน ส่วนใหญ่เป็น เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ผู้คุมประพฤติ และพนักงานรัฐวิสาหกิจด้านการสื่อสารและคมนาคม

ขั้นตอนที่ 2 ทำข้อตกลงร่วมกันในระดับท้องถิ่น (Local level) โดยแต่ละหน่วยงานจะนำข้อตกลงจากขั้นตอนที่ 1 ไปปรับสู่นโยบายของหน่วยงานตนและเจรจาทันทีกับสหภาพแรงงานภาครัฐในท้องถิ่น และนำข้อตกลงไปเจรจาทันทีกับพนักงานรายคนในหน่วยงาน

การจัดลำดับความสำคัญของนโยบายผู้ว่าจ้างของรัฐบาลกลางในปัจจุบัน

- การพัฒนา E - government แต่ละหน่วยงานต้องพัฒนา Website ของหน่วยงาน เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงาน การให้บริการ เป้าหมายการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานต่างๆ และเอกสารที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานไว้ เพื่อให้พนักงานของหน่วยงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำมาใช้ในการทำงาน ตลอดจนเพื่อให้บริการแก่ประชาชน เพื่อสามารถหาข้อมูล ขอรับบริการและเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับหน่วยงานได้ตลอด 24 ชั่วโมงทุกวัน (ยกเว้นข้อมูลที่เป็นความลับส่วนบุคคล หรือกฎหมายห้ามเผยแพร่)
- สุขภาพ (Health) โดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่ดี และสร้างกิจกรรมที่เอื้อต่อการส่งเสริมสุขภาพของข้าราชการ
- ภูมิหลังด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรม (Ethnic and culture background) ให้ความช่วยเหลือและไม่สร้างข้อจำกัดในการจ้างงานด้วยเหตุผลด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม
- ความเท่าเทียมกัน (Equality) จ้างงานระหว่างเพศหญิงและเพศชายในอัตราส่วนเท่าเทียมกัน
- การพัฒนาจิตสาธารณะ (Public ethos) ให้การบริการแก่ประชาชนด้วยคุณภาพ ประสิทธิภาพ
- ข้อควรปฏิบัติของหน่วยงาน (Code of conduct) กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน

2.5.5.2 กระบวนการบริหารงานทรัพยากรบุคคลของข้าราชการสวีเดนในเชิงปฏิบัติ

จากการศึกษาดูงานหน่วยงานต่างๆ สรุปได้ว่า ทุกหน่วยงานได้ดำเนินการบริหารงานทรัพยากรบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน สามารถสรุปรูปแบบ กิจกรรมของระบบงานบริหารทรัพยากรบุคคลโดยสังเขปดังต่อไปนี้

โครงสร้างและระบบการทำงาน

รัฐบาลสวีเดนได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้สามารถตอบสนองคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการที่ปรับเปลี่ยนใหม่ ได้แก่ มีวิธีการคิดแนวราบ การให้ความสำคัญกับระบบหรือกระบวนการทำงาน การลดพรมแดนที่ขวางกั้นการทำงาน พยายามทำงานประสานกับคนภายนอกองค์กรมากขึ้น เน้นกระบวนการทำงานไม่ต้องข้ามขอบเขตองค์กร และพร้อมที่จะแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรร่วมกับองค์กรอื่น เพื่อสร้างความคล่องตัวในการบริหารและการตัดสินใจ

โครงสร้างส่วนราชการเป็นรูปแบบหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Public agency) เพื่อให้คล่องตัวในการบริหารและการจัดการเพื่อให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด โดยยังให้ผู้ปฏิบัติงานคงมีสถานภาพเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเหมือนเดิม โดยปัจจุบันมี Public agency ทั้งสิ้นประมาณ 225 หน่วยงาน

การจัดโครงสร้างเป็นรูปแบบหน่วยงานอิสระ เป็นโครงสร้างการบริหารงานที่มุ่งเน้นการดำเนินงาน เป็นการจัดแบ่งตามภารกิจ (กำหนดตามประเภทงบประมาณและนโยบาย โดยยึดประเภทงบประมาณที่รัฐสภาเป็นผู้กำหนด 27 หมวด และยึดนโยบายที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด 47 ด้าน)

เพื่อให้มองเห็นภาพที่ชัดเจนในการดำเนินงานของหน่วยงานที่ยึดตามเป้าหมายและผลกระทบที่เป็นจริงของการดำเนินงานตามนโยบายด้านต่างๆ (ทั้งนี้แต่ละนโยบายได้แบ่งออกเป็นแผนงานใหญ่และแผนงานย่อยๆ และแต่ละหน่วยงานจะรับผิดชอบทำงานตามแผนงานย่อย)

แต่ละ Public agency ได้จัดโครงสร้างองค์กรแบบแบนราบ (Flat organization) ที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย และกระจายอำนาจการตัดสินใจไปยังผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานอย่างกว้างขวาง แต่ละองค์กรมีการกำหนดภารกิจ ผลลัพธ์ที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ณ จุดเดียว (One stop service)

นอกจากนี้ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารแต่ละหน่วยงานในการบริหารงานบุคคลของตนเอง และต้องสนองนโยบายด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรที่จะถูกตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลอย่างใกล้ชิด ทำให้แต่ละหน่วยงานให้ความสำคัญกับการจัดอัตรากำลังที่เหมาะสมเท่าที่จำเป็นกับภาระงาน และเน้นการพัฒนาให้ข้าราชการมีความรู้และทักษะที่หลากหลายสามารถปฏิบัติงานได้หลายด้าน (Lean staff)

ระบบตำแหน่ง (Position System)

สวีเดนได้ปรับเปลี่ยนการจ้างงานจากการจ้างงานตลอดชีพ เป็นการจ้างงานตามสัญญาจ้าง (Contract employment) และได้ปรับเปลี่ยนระบบตำแหน่งเป็นระบบ Position based

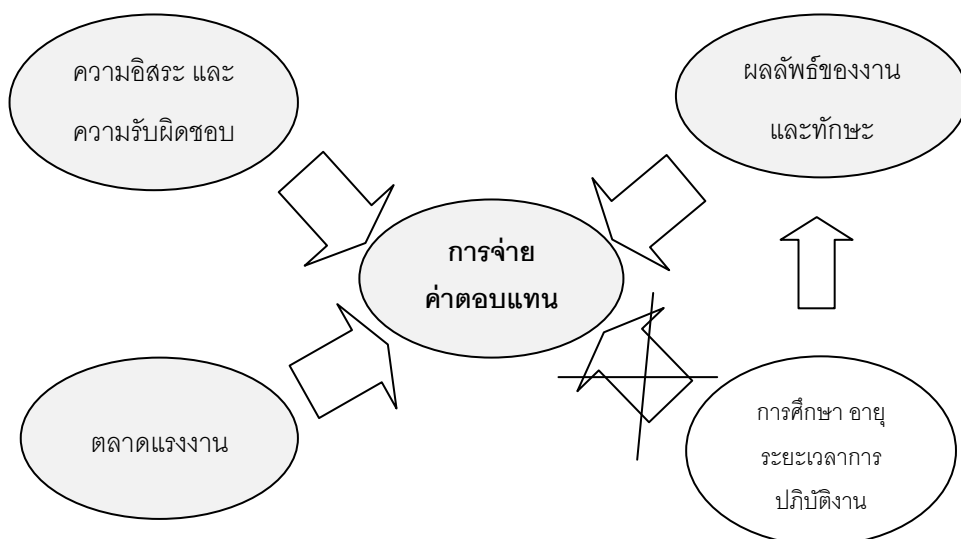
ระบบการจ่ายค่าตอบแทน (Pay System)

ในประเทศสวีเดนนั้น โครงสร้างการจ่ายค่าตอบแทนมีความแตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป เนื่องจากหน่วยงานราชการไม่มีการกำหนดระดับเงินเดือน (Salary scales) การจ่ายค่าตอบแทนของข้าราชการรายบุคคลปัจจุบันขึ้นอยู่กับผลการเจรจา เป็นระบบการจ่ายค่าตอบแทนรายบุคคล (Individual pay) โดยปรับเปลี่ยนตามปัจจัยต่างๆ เช่น วิชาชีพ ตลาดแรงงาน ผลการปฏิบัติงาน การตั้งเป้าหมายขององค์กร ระดับความรับผิดชอบ เป็นต้น ดังนั้นการประเมินค่างานจะไม่ถูกนำมาใช้ในประเทศสวีเดน การกำหนดข้อตกลงด้านการจ่ายค่าตอบแทนของประเทศสวีเดนมีภาคีร่วมกันกำหนด 2 ส่วน ได้แก่

- 1) รัฐบาลส่วนกลางให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายการจ่ายค่าตอบแทน (Pay policy)
- 2) ส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบกับการจ่ายค่าตอบแทนรายบุคคล (Individual pay)

การบริหารค่าตอบแทนรายบุคคล ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของความยากและความรับผิดชอบที่อยู่ในแต่ละบุคคล และผลการปฏิบัติงาน (ทักษะ ผลลัพธ์ของงาน และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน)

สำหรับการให้น้ำหนักของการจ่ายค่าตอบแทนตามความเห็นชอบของส่วนกลางของสวีเดนนั้น แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ความเป็นอิสระและความรับผิดชอบ ผลลัพธ์ของงานและทักษะ และตลาดแรงงาน ส่วนระดับการศึกษา อายุ ระยะเวลาการปฏิบัติงาน ฯลฯ นั้น จะไม่ถูกนำมาเกี่ยวข้องกับการให้น้ำหนักของการจ่ายค่าตอบแทน ดังแสดงในภาพที่ 2.16



ภาพที่ 2.16 องค์ประกอบของการให้น้ำหนักของการจ่ายค่าตอบแทน

โดยได้มีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงระบบการจ่ายค่าตอบแทนข้าราชการของสวีเดนตามมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.18 พัฒนาการการเปลี่ยนแปลงระบบการจ่ายค่าตอบแทนข้าราชการของสวีเดน

มิติ	การบริหารผลตอบแทนแบบเดิม	การบริหารผลตอบแทนแบบใหม่
การให้คุณค่าหลัก	ควบคุมอย่างเข้มข้น	ยืดหยุ่นและมีลักษณะเป็นปัจเจกบุคคลมากขึ้น
การออกแบบ	ตามหลักการบริหารทั่วไป	ขึ้นกับความจำเป็นขององค์กรและยุทธศาสตร์
ความเสมอภาค	มุ่งเน้นให้เกิดความเสมอภาคภายใน	มุ่งเน้นความเสมอภาคตามตลาดแรงงานภายนอก
ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมของส่วนกลาง	ศูนย์กลางระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล (Central HR system)	กระจายอำนาจการบริหาร
โครงสร้างการจ่ายค่าตอบแทน	จ่ายตามขั้นที่เกิดจากการจำแนกตำแหน่งหรือการประเมินค่างาน	จ่ายตามตลาดแรงงานและสมรรถนะส่วนบุคคล
การเพิ่มขึ้นของผลตอบแทน	ตามระยะเวลาการปฏิบัติงาน (Seniority)	ตามผลการปฏิบัติงานของทีมหรือสมรรถนะส่วนบุคคล
การสร้างแรงจูงใจจากการให้ค่าตอบแทน	จูงใจโดยภาพรวมทั้งองค์กร	จูงใจรายบุคคล
ผลประโยชน์พิเศษนอกเหนือค่าตอบแทน	ความมั่นคงในงาน รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆ	ความยืดหยุ่น การเลือกของปัจเจกบุคคลโดยมีผลประโยชน์ที่หลากหลายให้เลือก

การสรรหาคัดเลือก (Recruitment)

รัฐบาลกลางมีหน้าที่สรรหาคัดเลือกแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการ (Director general) และในตำแหน่งเจ้าหน้าที่อาวุโสอื่นๆ (ในบางกรณี)

แต่ละส่วนราชการมีหน้าที่สรรหาคัดเลือกข้าราชการประจำส่วนราชการของตนเอง ดังนั้นสวีเดนจึงไม่มีองค์กรกลางในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ ในกรณีที่มีตำแหน่งงานว่างลง แต่ละส่วนงานจะดำเนินการว่าจ้างเอง โดยจะทำหน้าที่นี้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการกำหนดคุณสมบัติ ประกาศรับสมัคร คัดเลือก แต่งตั้ง เจรจาต่อรองค่าจ้าง เงื่อนไขการจ้าง จนถึงการให้ออกจากข้าราชการ รวมทั้งการฝึกอบรมต่างๆ

เกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการ ได้แก่ ทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการประเมินผลงาน (Skill and merit) ทั้งนี้ ทักษะ ความรู้ ความสามารถตามความต้องการของแต่ละตำแหน่งจะเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด โดยไม่ถือว่าวุฒิการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญ

กระบวนการสรรหาจะใช้การสรรหาแบบเปิด (Open Entry) เพื่อมุ่งเน้นในการรับบุคลากรตามความสามารถมากกว่าวุฒิการศึกษาหรือสาขาวิชาที่ศึกษา และมีการอำนวยความสะดวกเพื่อจูงใจผู้ที่มีคุณสมบัติดีให้มาสมัครรับราชการ โดยมีหลายวิธีการ เช่น การสรรหาผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต (E-recruitment) Walk - in recruitment การสรรหาสมัครตามมหาวิทยาลัย ตามงานแสดงสินค้า สมัครผ่านระบบ WEB เป็นต้น ให้ผู้สนใจตำแหน่งงานดังกล่าวสมัครได้ทั้งคนที่เป็ข้าราชการประจำหน่วยงานนั้น หน่วยงานอื่น หรือบุคคลภายนอก โดยทุกกลุ่มมีสิทธิและใช้เกณฑ์ตัดสินเดียวกัน โดยไม่มีการให้คะแนนพิเศษสำหรับผู้สมัครจากหน่วยงานภายในนั้น

หน่วยงานจะประกาศรับสมัครให้ทราบอย่างเปิดเผยโดยใช้สื่อหลายช่องทางและผ่านระบบอินเทอร์เน็ตของหน่วยงาน โดยระบุหน้าที่ความรับผิดชอบ คุณสมบัติ ชีตความสามารถที่ต้องการ และข้อมูลที่เป็นอื่นๆ

วิธีการคัดเลือกได้ใช้เครื่องมือในการคัดเลือกหลายรูปแบบ เช่น การพิจารณาประวัติจากใบสมัคร การสอบข้อเขียน ทั้งนี้โดยพิจารณาเครื่องมือที่เหมาะสมตามระดับตำแหน่ง เช่น ในการคัดเลือกระดับบริหารจะเพิ่มการคัดเลือกโดยการสังเกตพฤติกรรมการบริหาร (การใช้ Assessment center) และการสัมภาษณ์โดยผู้บริหารระดับสูง

ปัจจุบันการว่าจ้างจะใช้รูปแบบการทำสัญญาจ้างตามระยะเวลาที่กำหนด (Contract) ขึ้นกับความจำเป็นในการทำงานตำแหน่งนั้น เช่น 5 ปี 6 ปี และสามารถต่ออายุสัญญาในภายหลัง โดยบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกจะมีการเจรจาเงื่อนไขการจ้างของตนเอง จนสามารถตกลงกันได้ทั้งเกี่ยวกับผลงานที่คาดหวัง ค่าตอบแทนและสวัสดิการ และเงื่อนไขอื่นๆ

ทั้งนี้ผู้ว่าจ้าง (ส่วนราชการ รัฐบาล) ไม่สามารถยกเลิกการจ้างก่อนหมดสัญญาจ้างที่ลงนามร่วมกันไว้ ไม่ว่าจะเปลี่ยนผู้บริหารคนใหม่ก็ตาม

การดึงดูดใจพนักงาน (Attractive employer)

หน่วยงานต้องสร้างภาพลักษณ์ที่ดี เพื่อให้เป็นนายจ้างที่ถูกเลือก (Employer of choice) เพื่อจูงใจให้มีคนรุ่นใหม่เข้ามาสมัครรับราชการ (Attract) และรักษาพนักงานที่มีอยู่ไว้ด้วย (Retain) โดยมีกิจกรรมและรูปแบบการดำเนินการหลายวิธี เช่น

- การดึงดูดคนภายนอก (Attract) โดยหน่วยงานเข้าร่วมกิจกรรมกับโรงเรียน สถาบันการศึกษา เข้าร่วมงานออกร้านแสดงสินค้า การเปิดโอกาสให้นักศึกษามีประสบการณ์ในองค์กร เช่น สมัครเข้าขอฝึกงานในช่วงปิดภาคเรียน ซึ่งจะสามารถคัดเลือกพนักงานใหม่จากการฝึกงานนี้ได้ด้วย เป็นต้น
- การรักษาพนักงานที่มีอยู่ไว้ (Retain) โดยมีหลักคิดว่า การที่สามารถรักษาคนไว้ได้หนึ่งคน คือ การสร้างแรงดึงดูดใจ ก็ยิ่งจะทำให้สามารถรักษาคนไว้ได้มากยิ่งขึ้น มีกิจกรรมที่หลากหลาย เช่น การเปิดโอกาสให้ก่อนที่เขาจะได้รับจากที่อื่น การสร้างให้เกิดความสมดุลในชีวิตการทำงานและชีวิตส่วนตัว การสร้างกระบวนการสรรหาคัดเลือกและแนะนำตัว การติดตามผลการบรรจุแต่งตั้ง มีกระบวนการในการออกจากงานของพนักงาน เช่น การสัมภาษณ์หลังออกจากงาน มีการวิจัยเกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน ตระหนักถึงความไฝ่ฝันของคนทำงานรุ่นใหม่ สร้างความมั่นคงในการจ้างงาน มีการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สร้างงานที่มีความหมายมีคุณค่าในการทำงาน สร้างบรรยากาศการทำงานที่เป็นมิตร ให้ความสำคัญและการตัดสินใจด้วยตนเอง กำหนดปริมาณงานที่เหมาะสม พัฒนาภาวะผู้นำที่สนับสนุนต่อการสร้างพันธสัญญาและผลงาน ด้วยการทำงานแบบมีส่วนร่วม แสดงความสนใจและเอาใจใส่พนักงานอย่างจริงจัง ชัดเจน ยึดมั่นต่อข้อตกลงเกี่ยวกับการสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงานและการร่วมมือร่วมใจในการสร้างผลงาน มีหลักสูตรฝึกอบรมพนักงาน สร้างการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพระหว่างผู้บริหารและข้าราชการ เป็นพื้นฐานทำให้เกิดผลการทำงานที่ดีและทำให้เป็นสถานที่ทำงานน่าอยู่ เป็นต้น

การฝึกอบรม พัฒนา และการพัฒนาสายอาชีพ (Training and development, career development)

ในการพัฒนาข้าราชการตามสายอาชีพ (Career development) นั้น รัฐบาลสวีเดนจะมุ่งเน้นที่การพัฒนาความก้าวหน้า หรือการเติบโตของข้าราชการตามช่วงความก้าวหน้าในอาชีพ (Career stages) ของข้าราชการเป็นรายบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายด้านค่าตอบแทนของรัฐ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าข้าราชการต้องมีคุณสมบัติ ด้านความสามารถ ทักษะ และประสบการณ์ที่เหมาะสมในการปฏิบัติราชการในแต่ละตำแหน่ง และเหมาะสมกับช่วงอาชีพการปฏิบัติราชการ

ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการในลักษณะใดก็ตาม หากอยู่ในตำแหน่งเดียวกัน ก็จะต้องได้รับการพัฒนาในโปรแกรมเดียวกัน โดยจะใช้หลักการพัฒนารายตำแหน่ง ซึ่งความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของแต่ละตำแหน่งจะถูกกำหนดด้วยความสามารถในการปฏิบัติงาน และระดับของค่าตอบแทน โดยพัฒนานั้น เป็นผลมาจากข้อมูลของการประเมินผลการปฏิบัติงาน ศักยภาพการปฏิบัติงานในอนาคต ผลงาน และความต้องการในการฝึกอบรมรายตำแหน่งนั่นเอง

เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การปฏิบัติราชการ และสามารถนำความรู้ หรือประสบการณ์ในสายอาชีพ ให้สามารถนำไปใช้ในหน่วยงานที่แตกต่างกันออกไปได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน ข้าราชการจะได้ผลประโยชน์โดยตรงในเรื่องการพัฒนาทักษะการทำงานตามแนวคิดการพัฒนาข้าราชการตามสายอาชีพ โดยอ้างอิงการพัฒนาดังกล่าว ให้สอดคล้องกับความต้องการในตลาดแรงงาน ความเปลี่ยนแปลงของทิศทางเศรษฐกิจ และสังคม จนสามารถสร้างการพัฒนาข้าราชการรายบุคคล เพื่อเตรียมความพร้อมได้ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต

แนวคิดการพัฒนาข้าราชการตามสายอาชีพของรัฐบาลสวีเดน มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- เพื่อพัฒนาทักษะ ความรู้ และความสามารถที่จำเป็นต่อการปฏิบัติราชการของแต่ละส่วนงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- เพื่อเสริมสร้างศักยภาพ และความเจริญก้าวหน้าให้กับหน่วยงานราชการ
- เพื่อลดต้นทุนของภาครัฐที่เกิดจากการบริหารราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ
- เพื่อสร้างตัวแบบข้าราชการที่ดี (The state as a model employer) ให้เกิดขึ้น
- เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่ข้าราชการในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งในอนาคต

เพื่อให้ได้ข้าราชการที่มีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ ได้แก่

- มีทักษะการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานโดยทั่วไปและรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต (Generation shift and its opportunities)
- มีทักษะการทำงาน (Skills)
- มีทักษะด้านการบริหาร (An adequate supply of managerial skills)
- มีจริยธรรม (Ethics)

ด้านการฝึกอบรมข้าราชการในส่วนภูมิภาค จะดำเนินการโดยฝ่ายบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งทั้งหมดในส่วนการฝึกอบรม และการพัฒนานั้น รัฐบาลสวีเดนใช้วิธีการ คือ การฝึกอบรมภายใน (In - house training) การฝึกอบรมในงาน (On the job training) การให้คำปรึกษาจากภายนอก (External consultants) และการฝึกอบรมจากมหาวิทยาลัยภายในประเทศสวีเดน สำหรับการฝึกอบรมที่จัดขึ้นนั้น เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับกลุ่มข้าราชการที่จะเข้าอบรม และแบ่งแยกออกไปตามระดับของข้าราชการ ซึ่งเนื้อหาในการฝึกอบรมและพัฒนานั้น จะเป็นเรื่องที่สุดดคล้อง เกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับการปฏิบัติงาน ประสบการณ์ และความต้องการต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากหน่วยงานนั้นๆ ทั้งนี้ได้กำหนดช่วงเวลามากที่สุด คือ 2 วันทำการ

ในการพัฒนาทักษะความสามารถของข้าราชการนั้น ยึดแนวทางการบริหารผลงานที่กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้บริหารและตัวข้าราชการรายบุคคล มีระบบการสนทนาอย่างเป็นทางการระหว่างหัวหน้าและผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อประเมินผลงานและให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับการประเมินผลงาน การกำหนดเป้าหมายและความคาดหวังของงานในอนาคต

เป็นที่ยอมรับว่าวิธีการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ได้แก่ การฝึกอบรมในงาน (On the job training: OJT) ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารในกระบวนการบริหารผลงานที่จะทำหน้าที่แนะนำกำกับ เป็นพี่เลี้ยง สอนงาน ให้คำปรึกษา มอบหมายงานเพิ่มขึ้น หรือมอบหมายงานใหม่เพื่อขยายขีดความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งแก้ปัญหาต่างๆ ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาขอความช่วยเหลือ ที่สำคัญได้แก่ การทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี (Role model) ในพฤติกรรมที่พึงประสงค์

การโยกย้ายงาน (Rotation)

การปฏิบัติหน้าที่ใหม่ในสิ่งแวดล้อมใหม่จะช่วยสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาของตัวข้าราชการและองค์กรเองด้วย ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ข้าราชการจะขอโยกย้าย สับเปลี่ยนหน้าที่การงานซึ่งเป็นประโยชน์กับข้าราชการที่จะเปลี่ยนงานในหน่วยงานเดียวกันหรือย้ายระหว่างหน่วยงานอื่นๆ ทั้งนี้ โดยการสมัครแข่งขันกับผู้สมัครอื่นตามกระบวนการสรรหาคัดเลือก

การออกจากราชการ (Retirement)

โดยทั่วไป กำหนดการออกจากราชการของข้าราชการสวีเดนจะเป็นไปตามการสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีการกำหนดช่วงเวลาไว้ เช่น 3 ปี 6 ปี และต่อสัญญาเพิ่มได้อีกหากมีความจำเป็นและมีผลงานเป็นที่พึงพอใจ กำหนดการเกษียณอายุราชการ 65 ปี แต่อย่างไรก็ตามบางตำแหน่งได้มีการต่อสัญญาจ้าง ทำให้มีข้าราชการที่มีอายุมากกว่า 65 ปีปฏิบัติงานในบางหน่วยงานในปัจจุบัน

การพัฒนาคุณภาพชีวิตข้าราชการ (Quality of Work life)

ประเทศสวีเดนได้ให้ความสำคัญของคุณภาพชีวิตการทำงานของประชาชนมาก โดยเน้นการเสริมสร้างสุขภาพที่ดีของทุกวัย สำหรับข้าราชการถือเป็นความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้ข้าราชการรักษาสุขภาพที่ดี และให้ความสำคัญกับชีวิตครอบครัวข้าราชการ โดยให้สิทธิในการหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตรอย่างเท่าเทียมกันทั้งข้าราชการหญิงและชาย

ระบบการบริหารผู้บริหารระดับสูง

เนื่องจากรัฐบาลต้องการให้ผู้บริหารส่วนราชการ (Director General) มีภาวะเป็นผู้นำที่มีความเพียบพร้อมทั้งด้านความรู้ ทักษะที่จะสามารถนำพาองค์กรให้ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ รวมทั้งสามารถสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดีด้วย

หน้าที่ความรับผิดชอบของ Director General

The Government Agency and Institutes Ordinance ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของ Director General ไว้โดยสรุปดังนี้

- เป็นตัวแทนรัฐบาลรับผิดชอบต่อ Employer policy ของหน่วยงานของรัฐ
- เป็นตัวแทนของหน่วยงานเกี่ยวกับ Employer policy
- ประสานงานกับ Director General ของหน่วยงานอื่นในการพัฒนาและประสานงาน Employer policy
- เสริมสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี
- ดูแลและพัฒนาทักษะและประสิทธิภาพการทำงานของพนักงาน

การสรรหาคัดเลือก Director General

โดยหน่วยงานบริหารงานของรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ร่างคำพรรณนาลักษณะงาน (Job description) ของตำแหน่งงานที่สรรหา เสนอรัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาเพิ่มเติมและเห็นชอบ

มีการประกาศรับสมัครงานตำแหน่งดังกล่าวอย่างเปิดเผย ตามสื่อต่างๆ อย่างกว้างขวางเพื่อหาผู้สมัครที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานมากที่สุด (ยกเว้นผู้บริหารระดับ County ที่นักการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง จะไม่เปิดกว้าง)

มีการใช้เครื่องมือการคัดเลือก (Selection tool) หลายอย่าง ได้แก่ การคัดเลือกจากใบสมัคร การทดสอบการแสดงพฤติกรรมกรบริหาร การสัมภาษณ์โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงที่หน่วยงานอิสระนั้นสังกัดอยู่ และผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง (เช่น จากกระทรวงการคลัง)

การกำหนดค่าตอบแทนผู้บริหาร จะมีการเจรจาต่อรองสภาพการจ้างเป็นรายบุคคล (Individual pay) ทั้งอัตราเงินเดือน สิทธิประโยชน์อื่นๆ เช่น รถประจำตำแหน่ง ค่าเดินทาง ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง (6 ปี +3 ปี) เงินบำนาญ ทั้งนี้ข้อมูลสภาพการจ้างดังกล่าวถือเป็นข้อมูลเปิดเผย

ผู้บริหารที่ได้รับการคัดเลือกเข้าปฏิบัติหน้าที่ จะต้องทำข้อตกลงเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบ และเป้าหมาย ผลงานที่รัฐบาลกลางต้องการให้บรรลุผล และมีการติดตามประเมินผลงานตามระบบการบริหารผลการปฏิบัติงาน

การพัฒนาขีดความสามารถของ Director General

รัฐมนตรีที่รับผิดชอบหน่วยงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (หน่วยงานฝึกอบรมผู้บริหาร) จะเป็นผู้รับผิดชอบการพัฒนาขีดความสามารถของ Director General โดยมีรูปแบบวิธีการพัฒนาที่หลากหลาย เช่น โดยใช้สื่อการอบรม การสอนงาน การใช้เครือข่าย การสัมมนา การทำงานร่วมกับผู้บริหารอื่นๆ โดยกำหนดให้หาความต้องการฝึกอบรม เป็นประเด็นหนึ่งในการสนทนาประเมินผลการทำงาน (Evaluation dialogue) ระหว่างผู้บริหารของกระทรวงและผู้บริหารหน่วยงานอิสระของรัฐ

2.5.5.3 สหภาพแรงงานสวีเดน

ภาคราชการของประเทศสวีเดน เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีขนาดใหญ่ หมายถึง ภาครัฐมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่ครอบคลุมเกี่ยวกับสวัสดิภาพ ความเป็นอยู่ของประชาชนได้แทบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นระบบการรักษาพยาบาล ระบบขนส่งมวลชน ระบบการศึกษา และระบบสวัสดิการต่างๆ รวมถึงการประกันการว่างงาน การสร้างต้นทุนการทำงาน (การลาประเภทต่างๆ) และการเกษียณอายุราชการ (Retirement) จึงอาจกล่าวได้ว่าสวีเดนมีลักษณะของความเป็น “รัฐสวัสดิการ”

สาเหตุที่ประเทศสวีเดนใช้เวลานานกว่าที่จะยอมรับระบบสวัสดิการที่ประเทศอื่นๆ ในยุโรป ดำเนินการไปตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ก็เนื่องมาจาก พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในสวีเดนประสบความสำเร็จอย่างสูงในการบริหารประเทศสวีเดนเป็นเวลานานหลายทศวรรษ และได้สร้างสถาบันเศรษฐกิจอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และเข้มแข็งเอาไว้ โดยสวีเดนได้ใช้ระบบฟอร์ด (Fordism) เป็นรูปแบบการจัดการทางเศรษฐกิจที่สำคัญ อาจกล่าวได้ว่า สวีเดนเป็นประเทศที่ใช้ระบบฟอร์ดในการบริหารเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอย่างได้ผลที่สุด และเป็นเหตุผลว่า เมื่อหมดยุคของระบบฟอร์ด หรือที่เรียกว่ายุคหลังของระบบฟอร์ด (Post - fordism) นั้น ประเทศสวีเดนมีความยากลำบากในการปรับตัวเป็นอย่างยิ่ง

ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศสวีเดนยังประเทศที่ได้ใช้แนวคิดสวัสดิการสังคมที่เรียกว่า แนวคิดทางสายกลาง (The middle way) ได้อย่างสอดคล้องลงตัวที่สุด ประเทศสวีเดนสามารถดำเนินการให้สหภาพแรงงานรวมศูนย์ระดับชาติสามารถเจรจาต่อรองกับภาคธุรกิจเอกชนที่มีการรวมตัวกันเข้มข้นอย่างได้ผลในเชิงสร้างสรรค์ ความจริงแล้ว ทั้งรัฐบาลและสหภาพแรงงานของสวีเดนได้ช่วยกันกระตุ้นให้มีการรวมศูนย์การเติบโตของทุนผ่านนโยบายตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพสูง

เราจะเห็นว่าประวัติศาสตร์ของสวัสดิการสังคมในกระแสโลกาภิวัตน์ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องการประนีประนอมระหว่างทุนและแรงงาน ดังเช่นในสวีเดนที่มีการต่างตอบแทนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันของทุนและแรงงาน อย่างไรก็ตาม แนวทางอย่างหนึ่งที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยยืนหยัดในการสร้างรัฐสวัสดิการอันยาวนาน เริ่มไม่เป็นที่ยอมรับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงหลังปี ค.ศ. 1991 เป็นต้นมา

ชาวสวีเดนกล่าวว่าประเทศของตนนั้นเป็นเหมือนบ้านของประชาชน ชาวสวีเดนคนใดก็ตามที่ลุกขึ้นมาตั้งคำถามเกี่ยวกับคุณค่าของรัฐสวัสดิการ เหมือนเป็นคนที่ไม่รักชาติ-ไม่รักปิตุภูมิของตน ขณะเดียวกันประชาชนทุกคนจะคาดหวังถึงบริการจากรัฐที่ดีที่มาจากพื้นฐานของงบประมาณที่สูง สามารถมีที่อยู่อาศัยที่ตกแต่งประดับประดาอย่างดี มีอุปกรณ์คุณภาพสูงพร้อมพรั่ง และข้าราชการได้รับเงินเดือนที่สูง ถ้าประชาชนชาวสวีเดนต้องยอมรับบริการที่น้อยกว่านี้เหมือนกับว่าต้องยอมรับความเป็นปมด้อยน้อยค่า

ระบบรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนอยู่มาได้โดยราบรื่นในห้วงระยะเวลาหนึ่ง แต่เมื่อมีประเทศอื่นๆ ที่มีระบบเศรษฐกิจแบบระบบฟอร์ด³ เช่นกัน แต่มีต้นทุนด้านภาษีและด้านภาคราชการที่ต่ำกว่าในเวทีการค้านานาชาติ ประเทศสวีเดนอาจต้องตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบในการแข่งขันทางการค้าระดับนานาชาติทันที

แนวโน้มสวัสดิการสังคมในกระแสโลกาภิวัตน์ จึงเป็นเรื่องของความสามารถของการจัดการให้เกิดสมดุลระหว่างเสรีภาพในระบบตลาดเศรษฐกิจและการให้ความคุ้มครองทางสังคม ตลอดจนความมั่นคงทางสังคม การยึดมั่นในรัฐสวัสดิการอย่างเข้มข้นน่าจะเลือนหายไป ทว่าการปล่อยตลาดให้เป็นระบบเสรีอย่างสุดซึ้งก็ไม่น่าจะเกิดขึ้นเช่นกัน

รัฐสวัสดิการสวีเดน หรือที่เรียกว่า "Folkhemmet" ควรกล่าวย้อนกลับไปถึงปี ค.ศ.1936 ซึ่งเกิดการประนีประนอมตกลงกันระหว่าง "สหภาพแรงงาน" และ "บริษัทธุรกิจขนาดใหญ่ต่างๆ" จนเป็นเศรษฐกิจแบบผสมผสานสร้างขึ้นมาจากที่สหภาพแรงงานยังคงมีความเข้มแข็ง รัฐสวัสดิการสวีเดนจึงเป็นระบบความปลอดภัยทางสังคม (Social security) และระบบการดูแลสุขภาพอเนกประสงค์ (Universal health care) ที่มั่นคง เข้มแข็ง และยั่งยืนมาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับสหภาพแรงงานในสวีเดนนั้น เรียกว่า "Facket" มีหน้าที่ในการดูแลลูกจ้าง เพื่อให้มีอำนาจต่อรองกับนายจ้างมากขึ้น โดยบทบาทของสหภาพแรงงานนั้นครอบคลุมถึงข้าราชการ/ลูกจ้างที่อยู่ในหน่วยงานราชการเช่นเดียวกัน โดยในกรณีที่หน่วยงานราชการจะต้องตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีความสำคัญ of หน่วยงาน จะต้องมีการปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาความเห็นชอบร่วมกับสหภาพแรงงานด้วย

จำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานในประเทศสวีเดนอยู่ในระดับสูงมาก ประมาณร้อยละ 78 โดยมีสหภาพ 3 สหภาพสำคัญที่เป็นแกนหลัก ได้แก่ Swedish Trade Union Confederation (LO) The Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) และ The Swedish Confederation of Professional Associations (SACO) ซึ่งจำแนกตามอาชีพ และระดับการศึกษาของสมาชิก โดยมีการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งสามหน่วยงาน

สหภาพที่ใหญ่ที่สุดได้แก่ LO ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 1,800,000 คน ดูแลสมาชิกที่เป็นผู้ใช้แรงงานรองลงมา คือ TCO ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 1,240,000 คน ดูแลสมาชิกที่ไม่ใช่ผู้ใช้แรงงาน และสหภาพเล็กที่สุดได้แก่ SACO ซึ่งส่วนใหญ่ดูแลสมาชิกที่มีการศึกษา จำนวนประมาณ 586,000 คน ประกอบด้วยประมาณ 101,000 คนที่เป็นนักเรียนนักศึกษา และประมาณ 36,000 คนที่เป็นข้าราชการบำนาญ

³ Fordism ระบบฟอร์ดหมายถึงระบบในการบริหารงานในธุรกิจอุตสาหกรรมแบบทุนนิยมขนาดใหญ่ ด้วยวิธีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ผู้ริเริ่ม Fordism คือ Henry Ford (1863-1947) เริ่มใช้ในบริษัทรถยนต์ของเขาในดีทรอยท์ ในทศวรรษ 1920 ระบบฟอร์ดได้กลายเป็นแบบอย่างของการบริหารงานและการจัดองค์กรที่มีประสิทธิภาพและเป็นวิทยาศาสตร์ การบริหารงานระบบฟอร์ดเป็นการแบ่งงานกันทำอย่างละเอียด และใช้ระบบการประกอบชิ้นส่วนที่ไหลมาตามสายพาน นักลัทธิมาร์กซ์วิจารณ์ว่า ระบบฟอร์ดมีลักษณะกดขี่ขูดรีดแรงงาน ทำลายความเป็นมนุษย์ ไม่เป็นประชาธิปไตย (วิทยากร เชียงกูลและพรภิรมย์ เอี่ยมธรรม, 2543, น. 66)

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวเป็นไปด้วยดี และมีข้อตกลงร่วมกัน โดยส่วนใหญ่ระหว่าง LO และ TCO มีการช่วยเหลือบรรเทาปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสหภาพ และมีการแข่งขันระหว่าง TCO และ SACO ซึ่งลูกจ้างสามารถเลือกเป็นสมาชิกระหว่างสหภาพใดสหภาพหนึ่งได้

สำหรับเครือข่ายหนึ่งของ TCO นั้น คือ สหภาพข้าราชการสวีเดน (The Swedish Union of Civil Servants: ST) ซึ่งเป็นสหภาพข้าราชการที่ใหญ่ที่สุดของบุคลากรภาครัฐ โดยมีสมาชิกประมาณ 85,000 คน ใน 95 หน่วยงานราชการ สหภาพข้าราชการสวีเดนนั้น มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อปกป้องและสนับสนุนในเรื่องการเงิน สังคม และผลประโยชน์ทางอาชีพของสมาชิก โดยมีบุคลากรทำงานในองค์การประมาณ 130 คนในพื้นที่ต่างๆ และส่วนกลาง ทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับสมาชิกของสหภาพ

สหภาพข้าราชการสวีเดนเป็นองค์การที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non - profit making organization) และอยู่ภายใต้กฎหมายของสวีเดน โดยมีความรู้เรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐเป็นอย่างดี เนื่องจากถูกก่อตั้งมากกว่า 100 ปี ทำหน้าที่เสนอปรับปรุงเงื่อนไขสภาพการจ้างของข้าราชการ ซึ่งข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในภาครัฐส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกของสหภาพข้าราชการสวีเดนด้วยเช่นกัน

2.5.5.4 การประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารผลงานในรัฐบาลสวีเดน (Performance Management in Swedish Government)

รัฐบาลสวีเดนได้เริ่มใช้แนวคิดการบริหารผลงานในช่วงสทวรรษ 1960 โดยในระยะแรก เป็นเพียงการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน (Results - oriented) ในรัฐบาลกลางเท่านั้น

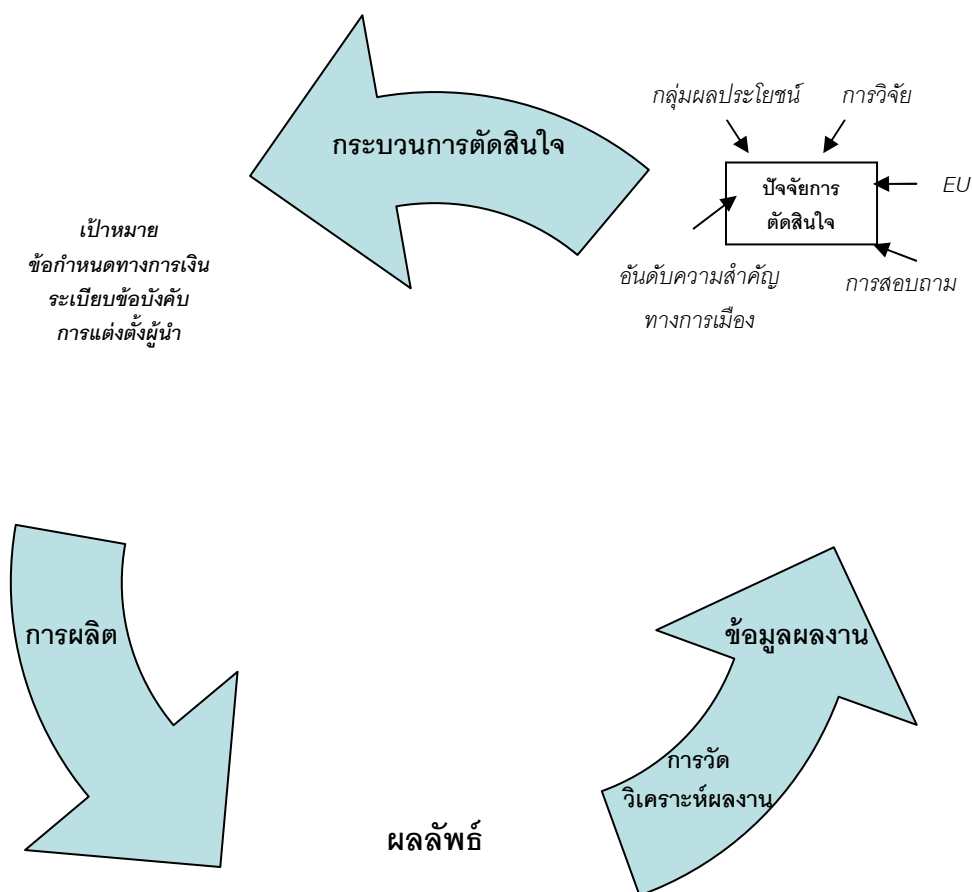
การนำการบริหารผลงานมาใช้ในรัฐบาลกลาง ได้รับการคาดหวังว่าจะนำมาสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหาร รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งในการบริหารและการควบคุมกำกับของรัฐบาลกลางและรัฐสภา ปรัชญาของการบริหารผลงานที่นำมาประยุกต์ใช้มีทั้งเพื่อสร้างประสิทธิภาพและความโปร่งใส

การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารให้มีมากที่สุด ก็ด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization) และมอบอำนาจในการตัดสินใจ (Empowerment) ให้มากที่สุดที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้ประชาชนได้รับผลลัพธ์ของการตัดสินใจนั้น และผลการดำเนินงานต้องได้รับการติดตาม ประเมินผล และรายงานกลับมายังรัฐบาลและรัฐสภา เพื่อประเมินประสิทธิภาพ และผลกระทบของผลงานที่จะมีผลต่อการตัดสินใจในอนาคต

ส่วนในด้านความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ก็ด้วยการทำตามความต้องการในระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองมีความรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะต้องทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จจากการใช้เงินภาษีอากร ซึ่งคุณค่าของเงินภาษีที่จ่ายไป เห็นได้จากเป้าหมายของโครงการต่างๆ ของรัฐบาล และผลงานที่ทำให้เกิดได้จริง ได้มีการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ของภาครัฐไว้ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้าไปตรวจสอบและเสนอความคิดเห็นได้ตลอดเวลา

มีกฎหมายหลายฉบับของสวีเดนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและเกี่ยวกับส่วนราชการ เช่น The Government Agencies Ordinance, The Public Administration Act ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนราชการต่างๆ ให้ระบุภารกิจและความรับผิดชอบของหน่วยงานตนเอง ข้อกำหนดด้านงบประมาณ ได้กำหนดไว้ใน Financial Act และในพระราชบัญญัติงบประมาณอีกหลายฉบับ ส่วนการดำเนินงานของหน่วยงานก็กำหนดไว้ในกฎหมายและพระราชบัญญัติอีกหลายฉบับเช่นกัน

ตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ หน่วยงานต่างๆ ได้ถูกควบคุมจากหลายเครื่องมือ ได้แก่ เป้าหมาย แผนงานที่ได้รับการจัดสรร ข้อกำหนดด้านงบประมาณ การแต่งตั้งผู้บริหารทั่วไป การสนทนาเกี่ยวกับผลงานทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานอิสระต่างๆ เป็นต้น



ภาพที่ 2.17 เครื่องมือการบริหารผลงานของรัฐบาล

การบริหารผลงานในทางปฏิบัติ (Performance Management in Practice)

รัฐบาลสวีเดนได้ดำเนินการบริหารผลงานแต่ละกระบวนการโดยสรุปดังนี้

กระบวนการวางแผนการปฏิบัติงาน

- รัฐบาลกลางและรัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายระดับชาติแล้วมอบหมายลงสู่ระดับภูมิภาค (Regional level) ระดับท้องถิ่น (Local level) จนถึง ระดับส่วนงานราชการ (Public Agency level)
- ส่วนราชการต่างๆ จะรับผิดชอบการกำหนดแผนปฏิบัติงานของส่วนงาน ได้แก่ การกำหนดแผนงาน ทรัพยากรต่างๆ เช่น บุคลากร งบประมาณที่ต้องใช้ เมื่อจัดทำแผนปฏิบัติงาน

ประจำปีของหน่วยงานตนเองแล้ว จะนำเสนอขออนุมัติตามลำดับ ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนปฏิบัติงาน ได้แก่ รัฐบาลกลางจะเสนอขอความเห็นชอบเกี่ยวกับเป้าหมายของนโยบายต่างๆ จากรัฐสภา โดยรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของแผนงานใหญ่และแผนงานย่อย หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบดำเนินงานตามแผนงานย่อยที่อยู่ภายใต้แผนงานใหญ่ เป้าหมายของแผนงานย่อยจะถูกระบุไว้ในคำสั่งประจำปีของแต่ละหน่วยงาน โดยหน่วยงานต่างๆ จะมีส่วนร่วมรับผิดชอบเป้าหมายแผนงานใหญ่และเป้าหมายนโยบายเดียวกัน

ในเดือนมีนาคมของทุกปี แต่ละหน่วยงานต้องนำเสนองบประมาณค่าใช้จ่ายที่ต้องการใช้ในวง 3 ปีข้างหน้า โดยแสดงรายละเอียดการประมาณการค่าใช้จ่าย และแสดงว่าควรได้รับงบประมาณอย่างไร งบประมาณค่าใช้จ่ายตามเอกสารชุดนี้ จะนำเสนอพร้อมกับรายงานผลการดำเนินงานประจำปี และมีฐานการคำนวณค่าใช้จ่ายของรัฐบาลประกอบด้วย

ปัจจัยพื้นฐานที่สนับสนุนการวางแผนการปฏิบัติงาน ได้แก่ ความยืดหยุ่นด้านงบประมาณและระบบบัญชีต้นทุน (Flexibility budgeting and cost accounting) โดยการจัดสรรงบประมาณตามกรอบงาน (Framework appropriation)

หน่วยงานจะได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีเป็นยอดรวมแบบยืดหยุ่น ไม่แบ่งย่อยออกเป็นค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ ยินยอมให้หน่วยงานโอนงบประมาณที่ยังไม่ได้ใช้ในปีก่อนไปใช้ในปีก่อนได้ แต่ถ้าวางงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย หน่วยงานก็สามารถขอยืมงบประมาณที่ได้รับจัดสรรของปีก่อนมาใช้ก่อนได้

โดยส่วนใหญ่หน่วยงานจะดำเนินงานตามงบประมาณที่ได้รับ และหลายหน่วยงานได้จัดบริการที่แตกต่างกันเพื่อคิดค่าใช้จ่ายบริการในบางเรื่อง (เหตุผลที่คิดค่าบริการบางเรื่อง ก็เนื่องมาจากว่าสวัสดิการโดยทั่วไป ไม่ควรนำมาจ่ายสำหรับการบริการที่เป็นประโยชน์เฉพาะรายบุคคลหรือเฉพาะองค์กร)

กระบวนการแนะนำกำกับติดตามงานและกระบวนการพัฒนาผลการปฏิบัติงาน

ถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนงานต่างๆ ที่ได้รับมอบอำนาจในการบริหารงานตามเป้าหมาย แผนงานที่กำหนดไว้

ผู้บริหารทุกระดับมีหน้าที่ในการติดตามงานให้เป็นไปตามแผนงาน และแก้ไขปัญหา เป็นผู้สอนงาน ให้ข้อเสนอแนะ อำนาจความสะดวกในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งจัดให้มีการสนทนา ให้ข้อมูลป้อนกลับผลงานที่ดำเนินงานไปแล้ว ทั้งด้วยการชมเชย หรือให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุง โดยสามารถใช้สื่อต่างๆ ทั้งโดยวาจา โทรศัพท์ E - mail ฯลฯ

ในกรณีที่จำเป็นต้องพัฒนาความรู้และทักษะของผู้ปฏิบัติงาน จะมีการสนทนาและเห็นชอบร่วมกันเกี่ยวกับวิธีการพัฒนาตนเอง ซึ่งส่วนงานได้จัดเตรียมไว้หลายวิธี เช่น การเรียนรู้ด้วย E - learning การสอนงาน การเรียนรู้จากผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ได้ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ในงาน (On the job training)

กระบวนการประเมินผลการดำเนินงาน

กระบวนการสนทนาเกี่ยวกับผลงานประจำปีในแต่ละส่วนราชการ ได้มีการกำหนดช่วงเวลาที่จะสนทนาเกี่ยวกับผลงานประจำปีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อติดตาม สรุปผลการดำเนินงาน ให้ข้อมูลป้อนกลับ การแจ้งผลการประเมิน การให้รางวัลความดีความชอบจากผลงานปีที่ผ่านมา รวมทั้งการเจรจาต่อรองเงื่อนไขการจ้างงาน การกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานในปีต่อไป แผนการพัฒนาขีดความสามารถรายบุคคล แผนการพัฒนาอาชีพของแต่ละคน ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นแนวทางสู่การพัฒนาทักษะของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารที่จะสนับสนุนต่อไป

ระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในระดับรัฐบาลกลาง

ในระดับรัฐบาลกลางและหัวหน้าส่วนราชการ ได้กำหนดกระบวนการสนทนาเกี่ยวกับผลงานประจำปี ในช่วงฤดูใบไม้ผลิ โดยจะมีการสนทนายาระหว่างคณะผู้บริหารของกระทรวงและผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน โดยมีจุดประสงค์เพื่อติดตามผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และอภิปรายเกี่ยวกับมุมมอง ทิศนะการทำงาน ในอนาคตของผู้บริหารหน่วยงาน ทั้งนี้ได้พัฒนาระบบการอภิปรายผลการดำเนินงานของหน่วยงานในลักษณะนี้ขึ้น เพื่อเป็นวิธีการให้ข้อมูลย้อนกลับและตรวจสอบการบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน รวมทั้งนโยบายการจ้างงาน และอื่นๆ

ระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานเป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด ข้อมูลที่หน่วยงานนำเสนอต่อรัฐบาลในรายงานประจำปีและงบประมาณที่ต้องการตั้งแต่มเริ่มต้นปีงบประมาณ จะเป็นข้อมูลสำคัญของการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลต่อไป เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงานอยู่ในมือเมื่อจำเป็นต้องใช้ ช่วยให้ส่วนงานของรัฐบาลสามารถจัดเตรียมข้อมูลผลการดำเนินงานที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนเพื่อเสนอแก่รัฐสภาได้ตามต้องการ

รัฐบาลกลางจึงกำหนดวิธีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานอย่างละเอียด ได้แก่ วิธีการสนทนากับหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ ระยะเวลาที่ต้องติดตาม ประเมินผล สิ่งที่ต้องนำเสนอ และผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ

รัฐบาลจะขอข้อมูลการประเมินผลงานทั้งข้อมูลโดยเฉพาะบางประเด็นหรือผลลัพธ์ของกิจกรรมหรือแผนงานที่ดำเนินการ โดยบางครั้งก็ได้รับข้อมูลที่ต้องการจากหน่วยงานนั่นเอง แต่บางครั้งก็ได้รับการทำ การวิจัยเชิงลึกเพิ่มเติม และในแต่ละปีจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการของรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลงานของการดำเนินงานหรือการใช้ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ

การรายงานผลงานประจำปี หน่วยงานต้องส่งรายงานประจำปีก่อนวันที่ 22 ของเดือนกุมภาพันธ์ของปีถัดไป ในรายงานจะประกอบด้วยข้อมูลการใช้จ่ายด้านการเงิน และข้อมูลผลการดำเนินงาน รวมทั้งวิธีการทำงานให้ได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมาย

การรายงานต่อรัฐสภา รัฐสภาเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญมากในระบบการบริหารผลงาน เพราะเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมายของนโยบายด้านต่างๆ จะร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน เพื่อประกอบการ

พิจารณาตัดสินใจ ซึ่งกฎหมายงบประมาณกำหนดให้รัฐบาลรายงานเป้าหมายและผลลัพธ์การดำเนินงานต่อรัฐสภาด้วย

ในช่วงกลางเดือนเมษายน รัฐบาลต้องทำบันทึกที่รายงานประจำปีของรัฐบาลกลางเสนอรัฐสภาเกี่ยวกับข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ รายได้ รายจ่ายของภาครัฐในปีงบประมาณที่ผ่านมา

กระบวนการควบคุมและตรวจสอบ สำนักงานตรวจสอบจะทำงานอย่างอิสระอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐสภา คณะกรรมการบริหารสำนักงานฯ ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยรัฐสภา โดยมีผู้ตรวจสอบมืออาชีพ 3 คนเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานของสำนักงาน ทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมในการตรวจสอบ กำหนดแผนการตรวจสอบ พิจารณาตรวจสอบเนื้อหาสาระและข้อสรุปของรายงานทั้งการตรวจสอบด้านการเงินและผลการดำเนินงานเพื่อนำเสนอรายงานผลการตรวจสอบแก่รัฐสภาและรัฐบาล รัฐสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการหลายคณะตรวจสอบพิจารณารายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการบริหารสำนักงานตรวจสอบ รายงานชุดนี้จะถูกเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

ปัจจัยพื้นฐานที่สนับสนุนการบริหารผลการปฏิบัติงาน ได้แก่ การมอบหมายความรับผิดชอบในการจ้างงาน (*Delegated employment responsibility*)

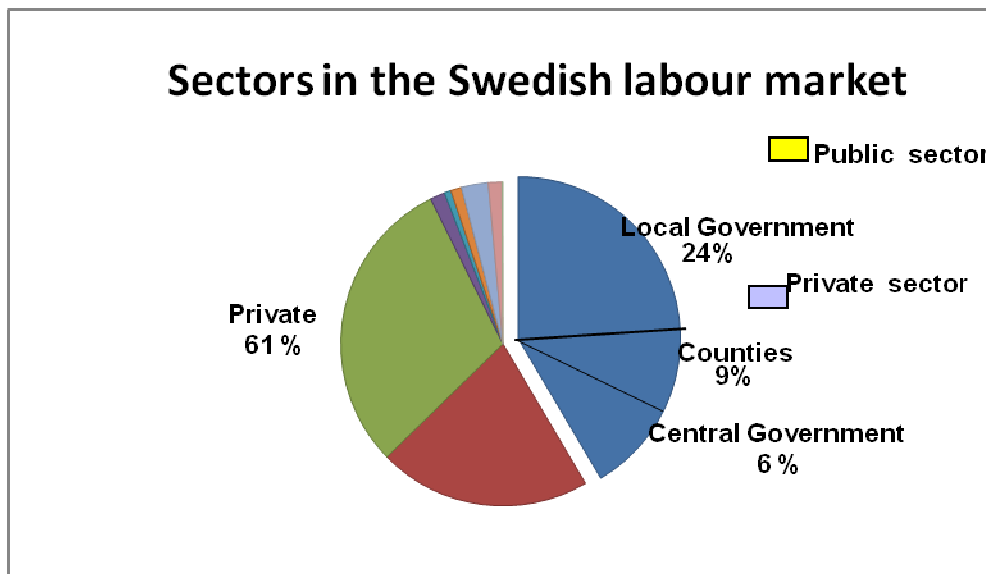
รัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งเฉพาะตำแหน่ง *Director General* ซึ่งเป็นผู้บริหารหัวหน้าหน่วยงาน หรือผู้บริหารระดับสูงในบางกรณี ส่วนพนักงานตำแหน่งอื่นๆ ถือเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารแต่ละหน่วยงานที่จะตัดสินใจในการว่าจ้าง โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้บริหารแต่ละหน่วยงานสามารถใช้นโยบายการจ้างงานเป็นเครื่องมือช่วยให้การทำงานสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด ผู้บริหารหน่วยงานต้องรับผิดชอบนโยบายการจ้างงานของหน่วยงานตนเอง ซึ่งรวมถึงให้การสนับสนุนพนักงานและผู้บริหาร การพัฒนาทรัพยากรบุคคล การโยกย้าย เงื่อนไขการจ่ายค่าจ้าง และสภาพการจ้าง

ภาระงานของรัฐบาลคือการกำหนดความต้องการโดยภาพรวมทั้งหมด ซึ่งหนึ่งในความต้องการของรัฐบาลได้แก่ หน่วยงานต่างๆ จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญมืออาชีพเพียงพอที่จะทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยรัฐบาลจะติดตามตรวจสอบนโยบายการจ้างงานของแต่ละหน่วยงานด้วย ทั้งนี้รัฐบาลได้ประกาศระบบการติดตามประเมินผลนโยบายการจ้างงานดังกล่าวในปี ค.ศ. 1997

2.5.6 บทบาทของผู้ดูแลงานด้านทรัพยากรบุคคลในภาคราชการประเทศสวีเดน

จากการที่ภาคราชการของประเทศสวีเดนมีขนาดใหญ่ที่สุดประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศตะวันตก เนื่องจากการเป็นรัฐสวัสดิการ การบริการทางสังคมของภาคราชการที่ขยายตัวขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของภาคการการมีจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น จากข้อมูลที่ได้มาจาก The Swedish Agency for Government Employers (SAGE) (ภาพที่ 2.18) พบว่า ภาคส่วนของราชการนั้น มีจำนวนเกือบ 40 % ของกำลังคนในตลาดแรงงานของทั้งประเทศ จากข้อมูลที่ได้จากหน่วยงาน SAGE ใน

อัตราส่วนของหน่วยต่างๆ พบว่า เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ทำหน้าที่ดูแลข้าราชการทั้งประเทศนั้นมีสัดส่วนที่น้อยมาก จากภาพสะท้อนให้เห็นว่ามีเพียง 6 % ที่เป็น Central government



ภาพที่ 2.18 สัดส่วนตลาดแรงงานในประเทศสวีเดน

ที่มา : The Swedish Agency for Government Employers (SAGE), 2008

ในปัจจุบันหน่วยงาน SAGE ระบุว่าปัญหาเรื่องระบบราชการไม่สามารถดึงดูดคนเข้าทำงานในระบบได้นั้นมีน้อยลงมาก เนื่องจากระบบราชการของสวีเดนได้รับการพัฒนาให้มีภาพลักษณ์ที่มีความทันสมัย ยืดหยุ่น และโปร่งใส เนื่องจากลักษณะของข้าราชการของสวีเดนเป็นแบบ “Employ Civil Servants” โดยข้าราชการจะทำงานตามความสามารถและสามารถออกจากงานได้ตามกรอบของข้อตกลง ไม่ได้เป็นการทำงานแบบตลอดชีวิต รัฐจะสนับสนุนให้ข้าราชการทุกคนสามารถสมัครงานในตำแหน่งที่เหมาะสมกว่าตามขีดความสามารถ ดังนั้นหน่วยงานราชการจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

ตารางที่ 2.19 จำนวนข้าราชการหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐของประเทศสวีเดน

Authority	Females		Males		Total
	Full-time	Part-time	Full-time	Part-time	
TOTAL	81 222	28 688	91 867	18 477	220 254
GOVERNMENT ACTIVITIES	81 068	28 546	91 747	18 406	219 767
CIVIL SERVICE	76 772	27 796	76 708	17 309	198 585
Ministry of Justice	18 424	3 617	22 741	2 756	47 538
Police authorities	7 994	1 901	14 402	1 708	26 005
National Courts Administration	3 937	293	1 727	113	6 070
Treatment of Offenders	3 544	816	4 616	656	9 632
Swedish Immigration Board	1 612	314	1 005	99	3 030
Ministry for Foreign Affairs	1 352	349	890	84	2 675
Ministry of Defense	81	15	80	21	197
Ministry of Health and Social Affairs	10 563	3 205	4 556	1 413	19 737
The Insurance Office	8 306	2 040	2 644	325	13 315
Ministry of Finance	11 591	3 706	9 156	1 206	25 659
The National Taxation Board	4 959	1 955	3 282	396	10 592
The Administrative Boards	2 655	679	1 998	310	5 642
Enforcement service	1 230	305	706	82	2 323
Board of Customs	718	249	1 014	123	2 104
Ministry of Education and Research	19 942	12 082	19 062	8 977	60 063
University and university college	17 712	11 551	17 937	8 814	56 014

ที่มา: Office of Swedish Statistics, 2008

การที่หน่วยงานบริหารส่วนกลางทางด้านทรัพยากรบุคคลมีข้าราชการอยู่เป็นจำนวนน้อยจึงมีแนวทางการบริหารจัดการโดยยึดหลัก Decentralization, Debureaucratization และ Deregulation รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดนโยบายด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ส่วนในระดับท้องถิ่นแต่ละมณฑลอำนาจที่จะกำหนด

นโยบายแตกต่างกันไปแต่ก็มักจะสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐบาลกลาง และมีกระทรวงการคลังคอยดูแลด้านงบประมาณทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังนั้นบทบาทหน้าที่ของข้าราชการส่วนกลางของสวีเดนจึงแบ่งเป็น 2 ด้านสำคัญ คือ ด้านการกำหนดนโยบาย และด้านการบริหารงบประมาณ ส่วนด้านการปฏิบัติก็จะเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ ส่วนราชการในระดับกระทรวงหรือหน่วยงานอิสระก็จะมีส่วนงานที่ดูแลงานด้านทรัพยากรบุคคลในแต่ละองค์กร ส่วนในระดับท้องถิ่นก็จะอยู่ในความดูแลของแต่ละมณฑล

จะเห็นว่าหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานทรัพยากรบุคคลในแต่ละระดับนั้นจะแสดงบทบาทที่มีความแตกต่างและหลากหลาย และจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยกระบวนการมีส่วนร่วม และให้คุณค่ากับความหลากหลายของข้าราชการ โปร่งใส และเปิดเผย (Participation, Transparency and Openness) เป็นค่านิยมที่ยึดถือเป็นหลักในการทำงาน บทบาทของส่วนกลางในงานทรัพยากรบุคคลเริ่มต้นที่การโน้มน้าวและสื่อสารด้วยเรื่องราวที่เป็นประเด็นที่มีความจำเป็นของข้าราชการ โดยจัดทำนโยบายร่วมกับกระทรวงการคลังซึ่งในแต่ละระดับของงานทรัพยากรบุคคลมีรายละเอียดคือ

บทบาทการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนกลาง

กระทรวงการคลังวางนโยบายด้านงานบุคคลให้กับหน่วยงานภาครัฐว่าจะต้องเป็นนายจ้างที่สร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีมาเป็นอันดับแรก ลดปริมาณการขาดงานและการเจ็บป่วย รวมทั้งให้รัฐบาลกลางคำนึงถึงการจ้างงานที่หลากหลายและมีความเท่าเทียมกันทางเชื้อชาติ

บทบาทการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

กระทรวงการคลังมีหน้าที่ทำการประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี (ส่วนรายงานผลการปฏิบัติงานส่วนท้องถิ่น สภามณฑลและสภาเทศบาลจะเป็นผู้รายงานเอง) ดูแลคณะกรรมการบริหารมณฑล เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่คณะกรรมการบริหารมณฑลจะต้องนำไปประสานงานกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น การประสานงานไปยังกระทรวงสิ่งแวดล้อมและกระทรวงอุตสาหกรรม พลังงาน และการสื่อสารเพื่อแก้ไขปัญหาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรการของรัฐบาล เป็นต้น

บทบาทการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่น

เหตุที่การบริหารงานบุคคลภาครัฐของสวีเดนอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง เนื่องจากกำลังคนภาครัฐส่วนใหญ่อยู่ในส่วนภูมิภาคจึงต้องอาศัยการจัดสรรงบประมาณเป็นหลักเพื่อใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลในระบบราชการ กระทรวงการคลังจึงต้องจัดสรรเงินแบบให้ทั่วไปไปยังเทศบาล นอกจากหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณให้กับรัฐบาลส่วนกลาง

จากการวางนโยบายร่วมกับกระทรวงการคลังในการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนกลาง เป็นกรอบกว้างๆ และให้อำนาจแก่ส่วนราชการ ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่บริหารทรัพยากรบุคคลส่วนกลางจะต้องมีความเข้าใจเรื่องของการบริหารพัฒนาคนบนพื้นฐานของงบประมาณให้เป็นไปตามความต้องการโดยเน้นที่การใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และแข่งขันได้กับตลาดแรงงาน ซึ่งการที่จะแสดง

ศักยภาพดังกล่าวได้นั้น หน่วยงานที่บริหารทรัพยากรบุคคลส่วนกลางเองก็ต้องมีการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบและแบ่งปันข้อมูลกับกลุ่มคนที่มีความอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบาย จะช่วยในการสนับสนุน กรอบนโยบายที่จะใช้กันเป็นแบบแผนเดียวกัน (Common policy focus) บทบาทในส่วนนี้นั้น หน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนกลางจะต้องมีความเป็น Story sellers, Strategic thinker และ Negotiator

Story Sellers คือ การที่ SAGE จะต้องสามารถนำเรื่องราวต่างๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลจริง มานำเสนอได้อย่างน่าสนใจต่อผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย เรื่องต่างๆ ที่จะนำมาเสนอ ต้องมาจากการสื่อสารอย่างสม่ำเสมอและทั่วถึงจนเป็นที่น่าไว้วางใจจากตัวข้าราชการ สหภาพ องค์การบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น

Strategic Thinker คือหน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนกลางนั้นจำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่าประเด็นที่เร่งด่วนเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลนั้นสามารถเชื่อมโยงสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศสวีเดนได้อย่างไรบ้าง นอกจากนี้ประเด็นของควมมีประสิทธิภาพก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะหลังจากการที่หน่วยงานกลางได้รับจัดสรรงบประมาณไปดำเนินนโยบายแล้วนั้นจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลด้วย

Negotiator บทบาทนี้จะเป็นบทบาทที่หน่วยงานทรัพยากรบุคคลส่วนกลางนั้นจะต้องแสดงในส่วนของการมองผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากหลายมุมมองและต่อรองให้ทุกฝ่ายได้ผลประโยชน์พึงพอใจ เพราะข้าราชการเป็นทั้งข้าราชการและสมาชิกของสหภาพด้วย

นอกจาก 3 บทบาทที่เด่นแล้วนั้น หลังจากตกลงกันในกรอบของนโยบายและงบประมาณ ส่วนกลางต้องแสดงบทบาทของ **Trust Builder** ซึ่งจะต้องสามารถสื่อสารให้องค์การในทุกระดับได้ทราบถึงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล และกรอบของงบประมาณ (Framed budget) การสื่อสารต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย ข้อมูลทุกอย่างต้องเป็นจริงและทั่วถึง หน่วยงานส่วนกลางต้องสร้างความมั่นใจด้วยการสื่อสารให้ได้ว่า นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลนั้นเป็นอิสระจากการเมือง (Political power) ส่วนกลางจะไม่เข้าไปแทรกแซงในรายละเอียดการใช้งบประมาณของภูมิภาคและท้องถิ่นโดยตรง แต่จะเป็นลักษณะการให้อำนาจ (Empower) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของเงินเดือน เพราะอำนาจตรงนี้ต้องเป็นอิสระจากส่วนกลาง เพื่อจะได้ต่อรองและคัดสรรคนที่มีคุณภาพเข้ามาในระบบราชการ

งานทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะแสดงบทบาทที่โดดเด่นในเรื่องของ **Negotiator & Mediator** หน้าที่ของหน่วยงานที่บริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนภูมิภาคนั้นจะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการมีส่วนร่วมตัดสินใจโครงการหรือกิจกรรมที่อยู่ในกรอบนโยบายและงบประมาณจากส่วนกลาง เพราะโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ จะส่งผลกระทบต่อชีวิตข้าราชการ ส่วนบทบาทของการเป็นนักต่อรองนั้น เริ่มต้นตั้งแต่การสรรหาคนเข้ามาทำงาน และการพัฒนาเพื่อเตรียมคนให้อยู่ในระดับสูงขึ้นซึ่งก็จะเกี่ยวพันกับอัตราเงินเดือนและเงื่อนไขการว่าจ้าง การสนทนากันในเรื่องผลการปฏิบัติงาน (Performance dialogue) การโยกย้ายส่วนราชการตัดสินใจเกี่ยวกับเงินเดือนได้เอง โดยให้อำนาจเงินที่ได้สอดคล้องทั้งกับความต้องการส่วนบุคคล คุณสมบัติความสามารถ และประสบการณ์ของบุคลากร ส่วนราชการส่วนใหญ่มักจะจำกัดระยะเวลาการโยกย้ายตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงไว้ที่ 6 ปีต่อครั้งตามกฎหมายระเบียบเงื่อนไขการว่าจ้างข้าราชการระดับสูง แต่ส่วนราชการสามารถพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ดีที่สุดในการบริหารราชการเป็นที่ตั้งได้ เพื่อให้การทำงานราชการมีประสิทธิภาพมากที่สุด

หน้าที่เหล่านี้ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทที่จำเป็นคือ บทบาทของนักต่อรองในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นกลางเช่นเดียวกัน เพราะที่กล่าวไว้ข้างต้น ข้าราชการก็มีบทบาทเป็นสมาชิกสหภาพด้วย ดังนั้น การต่อรองต้องเป็นลักษณะของ Win - Win และมองทุกอย่างเป็นระบบทั้งหมด และต้องสอดคล้องกับงบประมาณและอยู่ภายใต้กฎหมายกำหนด เพราะสหภาพของสวีสวีนนั้นมีสมาชิกมากและเข้มแข็ง ดังนั้นในการจ้างงานถ้าค่าตอบแทนหรือการโยกย้ายไม่เป็นธรรมก็สามารถร้องเรียนได้ ซึ่งส่วนดีของระบบในสวีสวีนคือ การแต่งตั้งโยกย้ายทรัพยากรบุคคลในภาคราชการนั้นเป็นอิสระจากการเมือง ดังนั้นบทบาทที่เด่นชัดอีกอย่างหนึ่งคือ บทบาทของ **Ethical Implementer** เป็นการนำเอานโยบายไปแปลงเป็นการปฏิบัติอย่างมีคุณธรรม ทั้งนี้การที่รัฐและส่วนกลางไม่ได้ไปควบคุมอย่างใกล้ชิด Agency director จึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญเพราะเป็นผู้ที่ตัดสินใจและมีอำนาจ ในการคัดสรรใครมาเป็นข้าราชการก็ได้ตามความเหมาะสม

ส่วนบทบาทของ **Matchmaker** นั้นเป็นบทบาทที่โดดเด่นอย่างมากของหน่วยงานบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งในที่นี้ คือ SALAR ซึ่งการแสดงบทบาทนี้นั้น เปรียบเสมือนการจับคู่คนที่ทำงานกับหน่วยงานให้มีความเหมาะสมกัน ตามขีดความสามารถและความพร้อมของหน่วยงาน บทบาทนี้อาจจะเห็นได้เช่นกันในการสรรหาและแต่งตั้งโยกย้ายในส่วนภูมิภาค แต่ในส่วนของการจัดหางาน และ Call center ในส่วนท้องถิ่นนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท **Matchmaker** มากกว่าบทบาทอื่น เนื่องจาก Call center เป็นหน่วยงานที่มีข้อมูลถูกจัดเก็บไว้อย่างมากมาย จึงสามารถนำมาใช้ในการจัดหางานให้สอดคล้องกันระหว่างคนหางานและงานได้ ในขณะเดียวกัน ทุกภาคส่วนก็จะต้องแสดงบทบาทของ **Facilitator** ในการเอื้ออำนวยให้กระบวนการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลดำเนินไปได้อย่างสะดวก และที่ขาดไม่ได้คือในที่สุดแล้วบทบาทของ **Evaluator** นั้นจะต้องเป็นบทบาทที่สำคัญของงานทรัพยากรบุคคล ถึงแม้ว่าในประเทศสวีสวีนจะไม่ได้มีเกณฑ์ที่ชัดเจน แต่ด้วยกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลภายใต้งบประมาณ (Framed budget) และการจ่ายตามผลการปฏิบัติงาน ทำให้การติดตามและประเมินผลงานจึงมีความชัดเจน

ตารางที่ 2.20 ความเชื่อมโยงของบทบาทของนักทรัพยากรบุคคลในภาคราชการต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

	Union	Central Government	Civil Servants	Regional Government	Local Government
Story Seller		x			
Strategic Thinker		x			
Negotiator	x	x			
Facilitator				x	x
Ethical Implementer		x			
Trust Builder	x	x	x	x	x
Monitor				x	x
Mediator	x			x	x
Matchmaker	x		x	x	x
Evaluator					

จากตารางที่ 2.20 ผู้วิจัยได้นำเสนอถึง *ความเชื่อมโยงของบทบาทของนักทรัพยากรบุคคลในภาคราชการที่สมควรแสดงต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย* ซึ่งเป็นการวิเคราะห์จากการไปศึกษาดูงาน ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทสรุปการศึกษาดูงานในประเทศสวีเดน จะเป็นการจุดประกายให้ ก.พ.ในประเทศไทยได้นำมาปรับใช้เพื่อเตรียมพร้อมในอีก 10 ปีข้างหน้า

กล่าวโดยสรุป กระบวนการบริหารงานราชการของรัฐบาลสวีเดนที่มุ่งสู่ความเป็นรัฐสวัสดิการที่ประชาชนต้องจ่ายภาษีในอัตราที่สูงมาก ได้มีการดำเนินการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เนื่องจากความต้องการผลักดันให้เกิดผลลัพธ์ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกพึงพอใจและสร้างความยืดหยุ่นในการตอบสนองความต้องการที่มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น โดยใช้เครื่องมือหลายประการ และเครื่องมือที่สำคัญ คือ การจัดการทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management: HRM) และการบริหารค่าตอบแทนตามแนวทางการบริหารผลงาน (Performance management) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้สามารถมุ่งสู่จุดมุ่งหมายดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารงาน โดยรัฐบาลได้มุ่งมั่นเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานราชการมาตลอดระยะเวลากว่า 25 ปี และยังคงดำเนินการต่อไปด้วยการสร้างปัจจัยพื้นฐานที่เอื้อต่อการบริหารผลงานในทุกปัจจัย ด้วยการบูรณาการระบบบริหารการเงิน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบบริหารงานทรัพยากรบุคคลที่เชื่อมโยงสอดคล้องกันทั้งรัฐสภา รัฐบาลกลาง รัฐบาลส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรทุกระดับที่ชัดเจน และมอบหมายอำนาจให้หน่วยงานดำเนินงานอย่างอิสระตามความรับผิดชอบในเป้าหมายงานที่ทำข้อตกลงไว้ โดยรัฐบาลกลางผู้กำหนดนโยบาย ไม่มีสิทธิควบคุมบังคับบัญชาและไม่ีอิทธิพลต่อการบริหารงานภายในหน่วยงานอิสระ แม้ว่าหน่วยงานดังกล่าวจะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางก็ตาม

หน่วยงานได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามเป้าหมายโดยอิสระ และด้วยกระบวนการสรรหาคัดเลือกผู้บริหารและข้าราชการทั่วไปที่เปิดกว้าง โปร่งใส บนพื้นฐานของขีดความสามารถและผลงาน การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานทั้งด้านสถานที่ทำงานและการสื่อสารที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างช่องทางการให้บริการหลายช่องทาง เช่น ทางโทรศัพท์ ทางอินเทอร์เน็ต เป็นช่องทางสื่อสารแบบสองทางระหว่างข้าราชการและประชาชนผู้ใช้บริการในการให้ข้อมูลป้อนกลับ ให้ข้อเสนอแนะ ร้องเรียน รวมทั้งมีส่วนร่วมในการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวทำให้หน่วยงานมุ่งสู่ผลลัพธ์งานด้วยประสิทธิภาพและสามารถตรวจสอบความโปร่งใสได้

2.5.7 บทสรุปภาพรวมของระบบราชการและข้าราชการในปัจจุบันของประเทศสวีเดน

ระบบราชการและข้าราชการของประเทศสวีเดน หากพิจารณาในแง่โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแล้วจะพบว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับการบริหารราชการไทย กล่าวคือ ประกอบไปด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หากแต่ว่าระบบราชการสวีเดนมีการกระจายอำนาจสูง หน่วยงานส่วนใหญ่นอกจากกระทรวง 13 กระทรวงแล้ว ต่างมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ยังผลให้สวีเดนไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล และถึงแม้ระบบราชการจะมีขนาดใหญ่และขยายขึ้นเรื่อยมา แต่ขนาดหน่วยงานบริหารส่วนกลางกลับมีขนาดเล็กลงมาก บุคลากรของส่วนภูมิภาคก็มีจำนวนไม่มากนักและแทบจะไม่มีบทบาทใดๆ ดังนั้นระบบราชการที่มีขนาดใหญ่ขึ้นจึงมาจากจำนวนบุคลากรในส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการด้านสวัสดิการสังคม จะเห็นได้ว่าสวีเดนเป็นประเทศรัฐสวัสดิการที่มีความคล่องตัวสูง เนื่องจากการกระจายอำนาจอย่างเด็ดขาดของรัฐบาลนั่นเอง อย่างไรก็ตามมี

บทเรียนบางประการที่สามารถนำมาปรับใช้กับระบบราชการไทยได้อาทิเช่น รูปแบบการกระจายอำนาจ การปรับลดขนาดให้ส่วนราชการมีความกะทัดรัด คล่องตัวและมีชั้นองค์กรแบบแบนราบ การปฏิบัติงานส่วนกลางให้มีประสิทธิภาพโดยใช้คนจำนวนน้อยมาก (Lean staff) เป็นต้น

2.6 สรุปบทเรียนที่ได้จากการศึกษาการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ

จากการศึกษาการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ ได้แก่ สหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศสวีเดน ผู้วิจัยขอสรุปบทเรียนที่ได้เรียนรู้จากการปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศทั้งหมดเพื่อประโยชน์ในการนำมาปรับประยุกต์ใช้ในระบบราชการของประเทศไทย ดังนี้

1) กระบวนการเปลี่ยนแปลงการบริหารระบบราชการ(Management change) ควรใช้เครื่องมือสอดแทรก (Intervention tools) หลายวิธีการ อย่างบูรณาการเพื่อพัฒนาองค์กระบบราชการ เช่น การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารระบบราชการ การจัดโครงสร้างองค์กรราชการใหม่ การกระจายอำนาจการบริหารจากรัฐบาลกลางไปยังหน่วยงานตัวแทนราชการ การบริหารบนฐานขีดความสามารถ การบริหารผลงาน การบริหารระบบค่าตอบแทน การบริหารผู้บริหารระดับสูง การบริหารการเปลี่ยนแปลง ฯลฯ

2) กระบวนการปฏิรูประบบราชการประการหนึ่งควรมีการกระจายการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ให้ภาคเอกชนดำเนินการ ในขณะที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งทำหน้าที่เชิงพาณิชย์ก็ควรได้รับการทบทวนว่าจำเป็นต้องมีการทำงานแบบเอกชนหรือไม่ หากไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ควรขายให้เอกชนดำเนินการหรือจัดตั้งให้เป็นบริษัทมหาชน เพื่อสร้างรัฐบาลในเชิงประกอบการ (Entrepreneurial government)

3) การปฏิบัติงานราชการควรมีการกำหนดเป้าหมายผลการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่ชัดเจน มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน มีกระบวนการติดตามตรวจสอบ ประเมินผล และจัดทำสรุปรายงาน รวมทั้งมีการสนับสนุนงบประมาณหรือใช้มาตรการลงโทษหรือให้รางวัลแก่หน่วยงานและข้าราชการตามผลงาน

4) การปฏิรูประบบราชการให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ การทำงานในระบบราชการควรต้องมีการเปิดเผย โปร่งใส หน่วยงานตรวจสอบต่างๆ สาธารณชน และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต้องสามารถเรียกร้องให้ส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลได้ หรือควรให้การทำงานในระบบราชการสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้นส่วนราชการจึงต้องเพิ่มการประชาสัมพันธ์ การจัดทำรายงานประจำปีเพื่อการเผยแพร่และการเปิดเผยข้อมูล

5) การปฏิรูประบบราชการควรมุ่งเน้นให้มีการกระจายอำนาจไปให้ส่วนราชการในภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้หน่วยงานหรือประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐสามารถเข้าถึงการบริการได้โดยง่าย ส่งผลให้การทำงานมีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6) การปฏิรูประบบราชการควรมุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนกลางมีจำนวนน้อยลงและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สืบเนื่องจากการกระจายอำนาจไปให้ส่วนราชการในภูมิภาคหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จึงทำให้มีเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางมีจำนวนน้อยลง ดังนั้นจึงส่งผลในทางบวกต่อการบริหารจัดการข้าราชการในส่วนกลางที่สามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และข้าราชการในส่วนกลางมีการพัฒนาความสามารถมากขึ้นเนื่องจากต้องทำงานด้วยความสามารถที่ต้องหลากหลายมากขึ้น (Multi - skill) ในกรณีที่ต้องทำงานในหลายๆ หน้าที่

7) การปฏิรูประบบราชการควรมีทัศนภาพหรือวิสัยทัศน์ (Vision) เกี่ยวกับภาพลักษณ์ของระบบราชการรูปแบบใหม่ที่ชัดเจน มีการเสริมสร้างความเป็นนายจ้างที่ลูกจ้างเลือกเป็นอันดับต้นๆ (Employer of choice)

8) การปฏิรูประบบราชการต้องใช้ความมุ่งมั่นและตั้งใจจริงของผู้นำประเทศเป็นแกนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติและวัฒนธรรมการทำงานของรัฐบาล และการยินยอมพร้อมใจของบุคคลในหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการประสบผลสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เกิดผลเป็นรูปธรรม และเกิดประสิทธิภาพในการปฏิรูประบบราชการอย่างสูงสุด