

ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงกับการบริหารจัดการภาครัฐ

A ceo - Adviser Model and Public Management

กมลวรรณ วรรณธำ*, D.P.A.

บทคัดย่อ

ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือความสามารถในการจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ได้รับการยอมรับเป็นอย่างสูงในภาคเอกชน และมีการนำมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐด้วย ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงให้ความสำคัญต่อการมีที่ปรึกษาที่มาจากภายในและภายนอกองค์กร เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับผู้บริหารระดับสูงในการพิจารณาและตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ การนำตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐ จะทำให้ภาครัฐได้รับข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ภาครัฐ และภาคประชาชน

คำหลัก: ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูง, การบริหารจัดการภาครัฐ

Abstract

As a consequence of context of changes from both internal and external factors of the country, it is necessary to develop the public management continuously to overtake the global changes. The most important issue is the ability to respond to the needs of the people on public services. The idea of strategic management is accepted highly in the private sectors and applied to the public management as well. A CEO - Adviser Model realizes the essence of having advisers from both internal and external organization. This is used as the sources of information the chief executive officers (CEO) use for their consideration and strategic decision. Adopting the CEO - Adviser Model and applying it for the public management will strengthen the country decision makers to make formulating public policy which benefit both the country and the people

Keywords: Aceo - Adviser Model, Public management

บทนำ

ปัจจุบันการดำเนินธุรกิจมีการแข่งขันสูง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องอาศัยกลยุทธ์ในการบริหารที่เหนือกว่าคู่แข่ง หรืออาศัยความรวดเร็วในการปรับตัวให้ทันต่อการแข่งขันที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กลยุทธ์ขององค์การจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวขององค์การได้ การทำความเข้าใจและการพยายามศึกษาขององค์การที่ประสบผลสำเร็จในการใช้กลยุทธ์เพื่อการบริหารจัดการจะทำให้ผู้บริหารระดับสูงได้ทราบถึงคุณประโยชน์ของกลยุทธ์ ที่จะช่วยสนับสนุนให้ผู้บริหารสามารถนำองค์การให้ประสบความสำเร็จ และเข้าใจที่จะพิจารณาเลือกกลยุทธ์และประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับองค์การ

การจัดการเชิงกลยุทธ์

Certo และ Peter (1991, p.5) ให้ความหมายการจัดการเชิงกลยุทธ์ว่าหมายถึงกระบวนการที่ต่อเนื่องและสื่อสารระหว่างกัน โดยมีมุ่งหมายให้องค์การสามารถเข้ากับสภาพแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารอย่างมีระบบที่ต้องอาศัยวิสัยทัศน์ของผู้บริหารระดับสูงและการวางแผนอย่างมีขั้นตอน เนื่องจากการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารแบบองค์รวม ผู้บริหารระดับสูงจะต้องอาศัยกลยุทธ์ในการจัดการองค์การให้เกิดประสิทธิภาพ เหมาะสมกับองค์การ และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

Arendt, Priem, และ Ndofor (2005, p.682) อธิบายถึงลักษณะที่สำคัญของการจัดการเชิงกลยุทธ์มีลักษณะดังนี้

๑. การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการของการบริหารองค์การโดยรวม
๒. การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการบริหารที่เน้นการสร้างกลยุทธ์ เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันให้แก่องค์การในระยะยาว
๓. การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการตัดสินใจที่อาศัยชั้นเชิง ไม่มีวิธีการที่สำเร็จรูป
๔. การจัดการเชิงกลยุทธ์ต้องอาศัยความร่วมมือ พันธสัญญา และทรัพยากรในองค์การ
๕. การจัดการเชิงกลยุทธ์มีทิศทางที่ชัดเจนต่อทางเลือกต่าง ๆ และต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดแก่สมาชิกในองค์การ

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (๒๕๕๙, หน้า ๑๔-๑๙) อธิบายว่ากระบวนการจัดการเชิงกลยุทธ์ มี ๕ ขั้นตอน ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การจัดวางทิศทางขององค์การ การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติงานตามกลยุทธ์และการควบคุมเชิงกลยุทธ์

สำหรับการกำหนดกลยุทธ์เป็นการกำหนดและเลือกกลยุทธ์ที่สามารถปฏิบัติได้จริงซึ่งมาจากการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ และยิ่งไปกว่านั้นการกำหนดกลยุทธ์ยังส่งผลต่อสิ่งอื่น ๆ

ในองค์การที่มีความซับซ้อนและคลุมเครือสูง ผู้บริหารระดับสูงถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การซึ่งจะมีผลไม่เพียงการดำเนินงานในระยะสั้น แต่ครอบคลุมถึงความอยู่รอด ความมั่นคง และความเจริญเติบโตขององค์การในระยะยาวด้วย นอกจากนี้การตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงจะมีลักษณะที่แตกต่างจากการตัดสินใจของบุคลากรอื่นขององค์การ ไม่ว่าผู้บริหารระดับกลาง หัวหน้างาน ตลอดจนพนักงานระดับปฏิบัติการ เพราะผู้บริหารระดับสูง จะต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับปัญหาหรือโอกาสทางธุรกิจที่มีความละเอียดอ่อน ซับซ้อน หลากหลายและท้าทายอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการกำหนดกลยุทธ์จึงมีการใช้ตัวแบบเข้ามาช่วยในการตัดสินใจเพื่อให้ได้กลยุทธ์ที่เหมาะสมกับองค์การ และสามารถนำพาองค์การไปสู่เป้าประสงค์ที่ต้องการ ด้วยเหตุผลที่สำคัญดังกล่าวบทความนี้จึงได้มุ่งศึกษาตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในฐานะแหล่งข้อมูลสำคัญสำหรับผู้บริหารระดับสูงในการกำหนดกลยุทธ์

ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูง

ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงมีพื้นฐานมาจากแนวคิดพฤติกรรมองค์การ แนวคิดของตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงที่อยู่ในฐานะผู้ทำการตัดสินใจหลัก ที่ปรึกษาภายในและที่ปรึกษาภายนอกองค์การ โดยที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องรับฟังข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เมื่อต้องตัดสินใจในประเด็นสำคัญในขณะที่มีความไม่แน่นอนเกิดขึ้น ดังนั้นการนำตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงมาใช้ในการกำหนดกลยุทธ์จึงมักเป็นประเด็นที่เป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มที่หลากหลาย

Arendt, Priem, และ Ndofor (2005, p.690) อธิบายแนวคิดพื้นฐานของตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงไว้ดังนี้

๑. ผู้บริหารระดับสูงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดกลยุทธ์ขององค์การ และต้องมีความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมา ผู้บริหารระดับสูงเป็นบุคคลที่มีอำนาจมากที่สุดขององค์การ มีอิทธิพลต่อการเรียนรู้ กลยุทธ์ กิจกรรมภายในองค์การ และความผูกพันของสมาชิกต่อการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ

๒. การกำหนดกลยุทธ์นั้นมักมีลักษณะที่คลุมเครือและสลับซับซ้อน เพราะผู้บริหารระดับสูงมักนำข้อมูลที่ขาดความสมบูรณ์มาใช้ในการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออนาคตขององค์การ และยังเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร

๓. การกำหนดกลยุทธ์จะเกิดประโยชน์มาก หากมีข้อมูลสนับสนุนมากเพียงพอ ปริมาณและชนิดของข้อมูลเป็นกระบวนการของสภาพแวดล้อมขององค์การ โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีมาช่วยให้สามารถวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

๔. ผู้บริหารระดับสูงมักจะให้ความเชื่อถือต่อคำแนะนำที่มาจากเครือข่ายทางสังคม เช่น ผู้ร่วมงาน เพื่อน ผู้จัดการสินค้า ลูกค้า สถาบันทางการเงิน เป็นต้น และมักเป็นการติดต่อสื่อสารในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ

Arendt, Priem, และ Ndofor (2005, pp. 694-695) อธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการใช้ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูง

๑. พลวัตของสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมภายนอกเป็นปัจจัยเชิงสถานการณ์ที่สำคัญของการกำหนดกลยุทธ์ ผู้บริหารระดับสูงนั้นจำเป็นต้องได้ข้อมูล วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากสภาพแวดล้อมที่ได้เพื่อกำหนดกลยุทธ์ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมองค์การจะต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น สภาพแวดล้อมภายนอกมีลักษณะเป็นพลวัต มีการเปลี่ยนแปลงสูง และไม่สามารถคาดการณ์ได้ ทำให้องค์การต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ ซึ่งการมีรายละเอียดข้อมูลที่ไม่เพียงพอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมจะทำให้ได้ทางเลือกที่มีความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้น

ถึงแม้ว่าผู้บริหารระดับสูงจะใช้แหล่งข้อมูลทั้งจากภายนอกและภายในในการกำหนดกลยุทธ์ ในขณะที่สภาพแวดล้อมมีความเป็นพลวัตมากขึ้น แต่ผู้บริหารระดับสูงมีแนวโน้มที่จะสนใจข้อมูลจากภายนอกสูงกว่า เพราะข้อมูลจากภายในองค์กรนั้นมีแนวโน้มที่จะมีอคติบิดเบือน และล่าช้า เนื่องมาจากสายการบังคับบัญชา

๒. กลยุทธ์องค์กร ในองค์กรที่ต้องหาตลาดใหม่และอยู่ในภาวะเสี่ยงนั้น องค์กรเหล่านี้จะใช้เวลาติดต่อสื่อสารกับโลกภายนอก โดยผู้บริหารระดับสูงจะให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยเฉพาะลูกค้าและเทคโนโลยี นอกจากนี้ผู้บริหารระดับสูงจะพยายามแสวงหาข้อมูลข่าวสารจากบุคคลที่เป็นเจ้าของความรู้ที่ส่งผลกระทบต่อการแข่งขันขององค์กร องค์กรเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเชื่อถือต่อระบบที่ปรึกษาแบบไม่เป็นทางการในเรื่องข้อมูลข่าวสาร และเพื่อกำหนดกลยุทธ์

๓. ภาวะผู้นำของผู้บริหารระดับสูง ภาวะผู้นำนั้นมีอิทธิพลต่อการกำหนดกลยุทธ์ และยังส่งผลกระทบต่อการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติด้วย ซึ่งสามารถแบ่งลักษณะภาวะผู้นำได้เป็น ๒ ลักษณะ

๓.๑ ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) ผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีวิสัยทัศน์ว่าองค์กรเป็นพลวัตที่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงในค่านิยมทางวัฒนธรรมที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กร ผู้นำจะให้ความสนใจใส่ใจต่อการทำงานของผู้ตาม โดยจะพัฒนาผู้ตามให้องกามเต็มขีดศักยภาพไปพร้อมกัน ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อเพิ่มแรงจูงใจของผู้ตามให้ปฏิบัติไปในแนวทางดีงามต่อส่วนรวม (สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์, ๒๕๕๐, หน้า ๒๖๕) ผู้นำลักษณะนี้จะเชื่อถือต่อระบบที่ปรึกษาแบบไม่เป็นทางการ ด้วยเหตุผล ๒ ประการ ประการแรกคือบริบททางปัจจัย ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงภาวะผู้นำ และต้องการที่ปรึกษาแบบไม่เป็นทางการ เพราะองค์กรจำเป็นต้องได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของสภาพแวดล้อม และผู้นำจำเป็นต้องพยายามสร้างความสำเร็จโดยการหาทิศทางใหม่ ๆ ประการที่สอง คุณลักษณะของผู้บริหารระดับสูงที่เป็นภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง จะยอมรับระบบที่ปรึกษาแบบไม่เป็นทางการ

เพราะทำให้สามารถได้นำข้อมูล และประสบการณ์จากที่ปรึกษาแบบไม่เป็นทางการมาประยุกต์ใช้ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงมักใช้การสร้างแรงบันดาลใจ การกระตุ้นทางปัญญา การมุ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และมักหาโอกาสใหม่อยู่เสมอ และผู้นำการเปลี่ยนแปลงจะติดต่อกับเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการภายนอกองค์กร เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการกำหนดกลยุทธ์

๓.๒ ภาวะผู้นำแบบแลกเปลี่ยน (Transactional Leadership) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนจะมุ่งใช้สิ่งของมีค่าเพื่อเป็นเครื่องแลกเปลี่ยนกับการทำงานของผู้ตาม โดยเมื่อผู้ตามได้ทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสำเร็จแล้วจะได้สิ่งตอบแทน (สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์, ๒๕๕๐, หน้า ๒๖๗) ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมักจะใช้ระบบที่ปรึกษาแบบเป็นทางการ ซึ่งผู้นำแบบนี้จะเน้นเรื่องประสิทธิภาพ ระบบเทคโนโลยี ระบบราชการ และธรรมาภิบาล นอกจากนี้ผู้นำแบบแลกเปลี่ยนมักจะใช้ระบบรางวัลเพื่อจะเสริมโครงสร้างที่เป็นอยู่ ตลอดถึงกลยุทธ์ และวัฒนธรรม และยังจะใช้ระบบกลไกองค์กร ซึ่งต้องการประสิทธิภาพสูงและข้อมูลภายในองค์กรเพื่อการควบคุม ดังนั้นผู้นำระดับสูงลักษณะนี้มักจะใช้ดุลยพินิจน้อย และมักจะเชื่อถือต่อระบบที่ปรึกษาแบบเป็นทางการ

โดยภาพรวมผู้บริหารระดับสูงควรมีลักษณะผู้นำเชิงกลยุทธ์ดังนี้ ประการแรก ผู้บริหารระดับสูงจำเป็นต้องมีความเข้าใจ และสามารถตีความหมายสภาวะแวดล้อมขององค์กรได้ดี ประการที่สอง ในฐานะที่เป็นผู้ตัดสินใจหลักขององค์กร ผู้นำจำเป็นต้องมีความสามารถในการเลือกกำหนดกลยุทธ์ให้แก่องค์กรได้เหมาะสม และประการที่สาม ผู้นำคือบุคคลสำคัญที่มีบทบาททำให้กลยุทธ์ที่กำหนดสามารถลงสู่การปฏิบัติได้ ด้วยการสร้างและกระตุ้นให้มีการปรับปรุงวัฒนธรรม โครงสร้าง และคัดเลือกจัดวางผู้นำและผู้บริหารระดับต่าง ๆ ใหม่ให้เหมาะสมทั่วทั้งองค์กร (สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์, ๒๕๕๐, หน้า ๓๑๒)

๔. ระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่ง การกำหนดกลยุทธ์จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงต้องยอมรับและรับผิดชอบต่อผลที่ตามมาจากการตัดสินใจของตน เมื่อผู้บริหารระดับสูงเข้ารับตำแหน่งใหม่ มักจะไม่ทราบเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่ลึกซึ้งและแท้จริงขององค์กร รวมทั้งไม่ไว้วางใจต่อข้อมูลในขณะเดียวกันผู้บริหารระดับสูงอื่น ๆ ภายในองค์กรเดียวกัน ก็อาจจะไม่เชื่อมั่นต่อผู้บริหารระดับสูงที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่งใหม่ ดังนั้นผู้บริหารระดับสูงที่มาใหม่จึงต้องการเวลาเพื่อสร้างความเข้าใจในองค์กร ซึ่งต้องมาจากเบื้องล่าง ดังนั้นจึงมักจะเชื่อถือต่อระบบที่ปรึกษาแบบไม่เป็นทางการสำหรับข้อมูลข่าวสารและผู้เชี่ยวชาญ ในขณะที่ผู้บริหารระดับสูงที่ดำรงตำแหน่งมาเป็นเวลานานมักจะมีโอกาสที่จะประเมินและสังเคราะห์ความคิดเห็นและความชำนาญของบุคลากรในระบบที่ปรึกษาแบบเป็นทางการ ดังนั้นผู้บริหารระดับสูงที่ดำรงตำแหน่งมาเป็นระยะเวลานาน จึงมีแนวโน้มที่จะเชื่อถือต่อระบบที่ปรึกษาแบบเป็นทางการขององค์กรในเรื่องข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการกำหนดกลยุทธ์

๕. การคัดเลือกที่ปรึกษา การปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับที่ปรึกษา เป็นการติดต่อสื่อสารที่ทำให้เกิดการค้นหาข้อมูลทางสังคม ซึ่งการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูง

กับที่ปรึกษานั้นมักจะเป็นแบบไม่เป็นทางการและอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวและความไว้วางใจของทั้งสองฝ่าย ซึ่งถือเป็นเครือข่ายทางสังคมของผู้บริหารระดับสูง

ในการให้คำนิยามของ Laumann, Galaskiewicz และ Marsden (๑๙๗๘, p.๔๖๐) ถึงเครือข่ายทางสังคมได้อธิบายไว้ว่าเป็นชุดของกลุ่มที่อาจจะเป็นบุคคลหรือองค์การที่มีการติดต่อสื่อสารกันโดยการใช้ความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น เพื่อน ญาติพี่น้อง เป็นต้น สำหรับประเภทของเครือข่ายทางสังคม ผู้บริหารระดับสูงจะรับคำแนะนำจากบุคคลที่มีเครือข่ายทางสังคมที่ใกล้ชิดกับตนเอง เพราะในการกำหนดกลยุทธ์ ผู้บริหารระดับสูงต้องการแนวคิดหลากหลายเพื่อใช้ในการสร้างทางเลือก ดังนั้นการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและระดับของการปฏิสัมพันธ์กันเป็นสิ่งที่จำเป็นในการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ทั้งนี้ความถี่ของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับที่ปรึกษาที่เป็นเครือข่ายทางสังคมที่ใกล้ชิดจะมีการแลกเปลี่ยนและประเมินผลร่วมกัน ดังนั้นในการเลือกที่ปรึกษาจากเครือข่ายทางสังคมของผู้บริหารระดับสูงมักจะไว้วางใจบุคคลซึ่งเป็นเครือข่ายที่ใกล้ชิด ในด้านข้อมูลข่าวสารและคำแนะนำในการกำหนดกลยุทธ์

ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงกับการบริหารจัดการภาครัฐ

ระบบราชการเป็นกลไกอันสำคัญมากต่อการบริหารจัดการภาครัฐของไทย อย่างไรก็ตาม จากลักษณะของระบบราชการไทยในปัจจุบัน ที่เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้การทำงานทุกอย่างเป็นไปเพื่อตอบสนองของส่วนกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ ภายใต้กระบวนทัศน์ที่ว่าข้าราชการเป็นผู้พิทักษ์กฎหมาย หรือข้าราชการเป็นผู้ชี้แนะการพัฒนา

การเปลี่ยนแปลงที่เป็นพลวัตทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อจะช่วยให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ในการพัฒนาของระบบราชการไทยให้รองรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้น จำเป็นที่จะต้องยึดหลักประการสำคัญ คือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการไทย มีการกำหนดกรอบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง โดยมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูประบบราชการ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ กำหนดสาระสำคัญในการจัดกระทรวงและส่วนราชการให้เป็นระบบที่ชัดเจน และลดความซ้ำซ้อนในเชิงบทบาทภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ เป็นพระราชบัญญัติที่เพิ่มเติมสาระในการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดการบริหารงานแนวใหม่ เพื่อความสำเร็จในการนำระบบราชการไทยให้ก้าวเข้าสู่ราชการยุคใหม่ที่ทันสมัยและเป็นสากล สามารถทำงานและให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีสมรรถนะสูง

โดยอาศัยแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นแนวทางในการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานของภาครัฐ

ปกรณ์ ปริยากร (๒๕๔๙, หน้า ๕๙-๖๐) ได้อธิบายประโยชน์ของการประยุกต์แนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์มาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนี้

๑. เสริมสร้างการคิดและการปฏิบัติในเชิงกลยุทธ์ นักบริหารรัฐกิจจะต้องประมวลข้อมูลทั้งจากภายนอกและภายในองค์การ ให้ความสนใจสนใจต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายพร้อม ๆ กับการคำนึงถึงการเรียนรู้ในองค์การ เพื่อกำหนดทิศทาง การดำเนินงานในอนาคที่ชัดเจน

๒. การปรับปรุงการตัดสินใจ นักบริหารรัฐกิจจะต้องหมั่นหาความสนใจต่อปัญหาสำคัญและต่อสถานการณ์ที่ท้าทายอนาคตขององค์การ กับต้องสามารถแสวงหาวิธีการที่จะรับมือหรือป้องกันปัญหาตลอดจนความต้องการที่จะเกิดขึ้นได้อย่างทันการณ์

๓. เน้นย้ำความรวดเร็วในการสนองตอบและปรับปรุงการปฏิบัติงาน การบริหารรัฐกิจที่ได้ผล ขึ้นอยู่กับความชาญฉลาดและความรวดเร็วในการสนองความต้องการของผู้รับบริการทั้งภายในและภายนอกองค์การ ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรวดเร็วในการตอบโต้กับสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน

๔. การเสริมสร้างคุณค่าและคุณประโยชน์ให้แก่บุคลากรผู้เป็นสมาชิกขององค์การ การจัดการเชิงกลยุทธ์เป็นการผลักดันให้องค์การเคลื่อนไปข้างหน้าอย่างเป็นขบวน กล่าวคือความสำเร็จในการจัดการภาครัฐขึ้นอยู่กับความผูกพันกันระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับสูง ระดับกลาง ระดับต้น และบรรดาสมาชิกขององค์การทั้งหมด จึงเป็นผลให้คนของรัฐทุกคนมองเห็นลู่ทางของการดำเนินงานในอนาคตร่วมกัน เห็นความจำเป็นในการทำงานเพื่อการแข่งขัน หรือเพื่อความอยู่รอดของกิจการ

สำหรับแนวคิดการจัดการเชิงกลยุทธ์ ในขั้นตอนการกำหนดกลยุทธ์ ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูง เป็นตัวแบบที่ตระหนักถึงความอยู่รอดขององค์การ ในภาวะที่สภาพแวดล้อมเป็นพลวัตอยู่เสมอ ผู้บริหารระดับสูงเพียงคนเดียวอาจไม่สามารถจะนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จได้โดยลำพัง จึงจำเป็นที่จะต้องผู้ช่วยในการกำหนดกลยุทธ์ ซึ่งเรียกว่าเป็น "ที่ปรึกษา" ที่มาจากภายในและภายนอกองค์การ ที่ปรึกษาดังกล่าวจะเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อเป็นข้อมูลนำเข้าแก่ผู้บริหารระดับสูงในการพิจารณาก่อนจะกำหนดเป็นกลยุทธ์

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการไทย ในฐานะเป็นองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคล และกลุ่มคนที่หลากหลาย โดยข้าราชการมักเข้าไปมีบทบาททางการเมืองทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ และมีบทบาททางการบริหารในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติด้วย ทั้งนี้การกำหนดกลยุทธ์หรือนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ของไทยจึงเป็นลักษณะจากเบื้องบนลงสู่ล่าง ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นเพื่อพัฒนาให้การบริหารจัดการภาครัฐ

มีประสิทธิภาพ การตัดสินใจเพื่อกำหนดกลยุทธ์ หรือนโยบายสาธารณะจึงมีความจำเป็นที่ต้องได้รับข้อมูลจากประชาชน ซึ่งทำให้ได้รับข้อมูลที่เที่ยงตรง ดังนั้นจึงควรนำตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงมาใช้ โดยประยุกต์ให้ข้าราชการเปรียบเสมือนผู้บริหารระดับสูง ในขณะที่ภาคประชาชนจะเป็นที่ปรึกษาที่มาจากภายนอก ซึ่งต้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการกำหนดกลยุทธ์ หรือนโยบายสาธารณะที่จะเกิดขึ้น วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ (๒๕๕๔, หน้า ๓๙) ได้จำแนกประเภทผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อหน่วยงานเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในหน่วยงาน ได้แก่ ผู้บริหารทุกระดับ และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน

๒. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการรับบริการ เช่น ผู้รับบริการ ผู้รับจ้าง และขายครุภัณฑ์และวัสดุในการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบพัสดุ เป็นต้น

๓. ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสังคมแต่อยู่นอกหน่วยงาน เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการอาหารและยา สถาบันการเงิน สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม องค์การพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน รวมทั้งกลุ่มการเมืองที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ตลอดจนศาลยุติธรรม และศาลปกครอง เป็นต้น

ที่ปรึกษาที่มาจากภายในและภายนอกเหล่านี้จะมาสะท้อนปัญหา ข้อมูล และข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หลังจากนั้นข้าราชการจะนำข้อมูลที่ได้รับรวบรวมได้ จัดทำทางเลือกเพื่อการแก้ไขปัญหา เปรียบเทียบแต่ละทางเลือก นำไปสู่การตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม และการประกาศใช้เป็นนโยบายสาธารณะ

การนำตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ จะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งแก่ภาคราชการเอง และภาคประชาชน เพราะจะทำให้ภาคราชการทราบถึงปัญหาสาธารณะที่แท้จริง สามารถแก้ไขได้ถูกต้องและทันเวลา ช่วยลดความขัดแย้งหรือการต่อต้านจากประชาชน และยังช่วยให้งานบรรลุผลสำเร็จตอบสนองความต้องการของสังคม สำหรับในภาคประชาชน จะทำให้ปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไข ประชาชนมีความเข้าใจต่อระบบการทำงานของภาครัฐมากขึ้น และก่อให้เกิดความร่วมมือมากขึ้นด้วย ซึ่งถือว่าการบริหารจัดการภาครัฐลักษณะนี้สอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง และแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นแนวคิดที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ จรูญ สุภาพ (๒๕๒๒, หน้า ๓๑๐) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองหมายถึงการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะพึงมีในการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจ และในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น การเข้าเป็นรัฐบาล การมีอิทธิพลต่อรัฐบาล การแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง ทั้งนี้ สมควร ชันเงิน (๒๕๓๓, หน้า ๔๒-๔๓) ได้อธิบายว่าการเสนอปัญหาโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น ลายลักษณ์หรือด้วย

วาทคือนักการเมือง หรือต่อรัฐบาล จัดเป็นการทำกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม Almond และ Verba (1965, pp. 21-36) ได้นำเสนอว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นมีความแตกต่างกันตามวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละบุคคล โดยแบ่งวัฒนธรรมทางการเมืองเป็น ๓ ประเภทได้ดังนี้

๑. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง ไม่คิดจะมีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในทางการเมือง บุคคลที่มีวัฒนธรรมแบบนี้จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

๒. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป แต่ไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกกระบวนการทางการเมือง และไม่มีความรู้สึกว่าตนอยู่ในฐานะที่มีความหมาย หรือมีอิทธิพลทางการเมือง

๓. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่เข้าใจระบบการเมือง มีความรู้ต่อโครงสร้างทางการเมืองและการบริหาร ตลอดจนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้สึกว่ามีอิทธิพลที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้

แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นแนวทางการบริหารราชการยุคใหม่ที่จัดระบบการบริหารราชการ ขึ้นตอนวิธีการปฏิบัติงาน และโครงสร้างของการบริหารราชการ โดยเป็นระบบเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เป็นไปตามหลักการธรรมาภิบาลที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดเผยมุ่งโปร่งใส เท่าเทียมกัน เป็นประชาธิปไตย เน้นที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

๑. ระบบราชการเป็นองค์การที่เปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

๒. ระบบราชการติดต่อสื่อสารสองทางกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ

๓. ระบบราชการหารือและทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมในการหาวิธีการและทางเลือกในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

๔. ระบบราชการนำข้อคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจขององค์การในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

๕. ระบบราชการมีการจัดกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทันเวลา ถูกต้อง โปร่งใสและจริงใจ

อย่างไรก็ตามการนำตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ

ภาครัฐ สิ่งที่ต้องตระหนักในภาคประชาชนก็คือ แม้ว่าจะมีกรอบกฎหมายกำหนดให้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ประชาชนยังขาดความตระหนัก และความมุ่งมั่น เพราะประชาชนอาจไม่แน่ใจว่าข้อมูลที่ได้นำเสนอ นั้น จะได้นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือไม่ ดังนั้น ภาคราชการจึงต้องสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนแก่ประชาชนถึงเป้าหมายและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ ต้องครอบคลุมกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์และเสียผลประโยชน์ที่แท้จริง รวมทั้งสร้างความเท่าเทียมกันแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ คนยากจน ทั้งนี้ ภาคราชการควรสร้างช่องทางการให้ข้อมูลของประชาชนที่หลากหลายด้วย

สำหรับภาคราชการ ข้าราชการควรปรับบทบาทจากการเป็นผู้ชี้แนะการพัฒนาหรือผู้สั่งการไปเป็นผู้อำนวยความสะดวก เพื่อสร้างทัศนคติที่ดีแก่ประชาชน และความไว้วางใจของประชาชนที่จะให้ข้อมูลสำคัญ นอกจากนี้ข้าราชการเองก็คุ้นเคยกับการทำงานแบบรวมศูนย์ จึงควรปลูกฝังค่านิยมให้ระบบราชการและข้าราชการมีความรับผิดชอบทางการบริหารและสังคม ซึ่ง สมพร เทืองจันทร์ (๒๕๔๗, หน้า ๒๗/๒) อธิบายไว้ ๓ ด้าน ดังนี้

๑. การตอบสนองต่อความต้องการทางสังคม (Social Responsiveness) คือ ระบบราชการต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางทางสังคม เมื่อสภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปการสนองตอบ จึงหมายถึง สมรรถนะ ความสามารถ ของระบบราชการ และข้าราชการในอันนี้จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

๒. พันธะทางสังคม (Social Obligation) หมายถึง ระบบราชการต้องปฏิบัติตนและปฏิบัติงานให้อยู่ในกรอบของกฎหมายบ้านเมือง และวินัยของทางราชการ

๓. ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) หมายถึง การที่ระบบราชการและข้าราชการมุ่งมัวใจที่จะปฏิบัติตนและปฏิบัติงานอยู่ในกรอบของวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพ

บทสรุป

ตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูง เป็นระบบซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลที่เป็นประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แนวทางการนำตัวแบบที่ปรึกษาผู้บริหารระดับสูงมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐมีดังนี้

๑. ภาครัฐต้องปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกภาคส่วนให้โปร่งใส ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ ต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ และต้องสร้างกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

๒. ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอ

ความเห็นในการตัดสินใจประเด็นสาธารณะ ทั้งนี้ภาครัฐจะต้องพัฒนาระบบกลไกการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ เป็นต้น

๓. ภาครัฐต้องมีหน่วยงานหรือคณะทำงานที่จัดระบบการจัดการข้อมูลที่ได้จากประชาชน เพื่อประกอบการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ โดยต้องประชาสัมพันธ์ข้อมูลแก่สาธารณะอย่างสม่ำเสมอ แม้ว่าข้อมูลเหล่านี้จะนำไปสู่การตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง เพื่อแสดงความจริงใจ และยังทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจ และพร้อมที่จะให้ข้อมูลในครั้งต่อไป

รายการอ้างอิง

- จรรยา สุภาพ. (๒๕๒๒). กระบวนการทางการเมืองและการปกครอง: การเลือกตั้งในทางการเมือง การปกครองไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ปกรณ์ ปรียาการ. (๒๕๔๔). การวางแผนกลยุทธ์: แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์ (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. (๒๕๔๙). การวางแผนกลยุทธ์: ศิลปะการกำหนดแผนองค์การสู่ความเป็นเลิศ (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: บริษัท อินโนกราฟฟิกส์ จำกัด.
- วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์. (๒๕๕๔). หลักการและแนวทางปฏิบัติในการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมควร ชันเงิน. (๒๕๓๓). แรงจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ศึกษาเฉพาะกรณีกรมการสภาตำบล อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมพร เพ็ญจันทร์. (๒๕๔๗). แนวคิดและหลักการจัดการในองค์การสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุเทพ พงศ์ศิริวัฒน์. (๒๕๕๐). ภาวะความเป็นผู้นำ. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- Almond, G. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Arendt, L.A., Priem, R.L. & Ndofo, H.A. (2005). A CEO – Adviser model of strategic decision making. *Journal of Management*. 31(5), 680-699.
- Certo, S.C. & Peter, J. P. (1991). *Strategic management: Concepts and applications*. Singapore: McGraw-Hill.
- Laumann, E.O., Galaskiewicz, J., & Marsden, P.V. (1978). Community structure as interorganizational linkage. *Annual Review of Sociology*, 4, 455-484.