



ข้าราชการปฏิบัติการ (Street- Level Bureaucrats) : ทรัพยากรมนุษย์ กลุ่มสำคัญในการบริหารรัฐกิจ

วิศว์ เศรษฐกร*

บทคัดย่อ

บทความทางวิชาการนี้ผู้เขียนมีความสนใจในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นข้าราชการปฏิบัติการ (Street- Level Bureaucrats) ข้าราชการปฏิบัติการว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ โดยรับนโยบายจากผู้บริหารเพื่อนำไปปฏิบัติตามแผนงาน และเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยในหน่วยงานราชการมีลักษณะหน้าที่ การทำงานที่แตกต่างกัน ในแต่ละหน้าที่ของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานจึงจะต้องมีการพัฒนาศักยภาพในการทำงานที่ตรงกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ โดยในส่วนของข้าราชการปฏิบัติการ ผู้เขียนมองว่าปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการปฏิบัติการ นั้นจะเกี่ยวข้องกับคนทั้งสองกลุ่มทั้งในส่วนของผู้บริหารและผู้รับบริการสาธารณะ การบริหารงานผู้บริหารจึงควรจะต้องใช้หลักการที่ยืดหยุ่นและผสมผสานทั้งในส่วนของการบริหารแบบแนวคิดแบบบนลงล่าง (Top-Down) กับแนวคิดล่างขึ้นบน (Bottom-Up) เป็นการนำเสนอแนวทางใหม่ที่ไม่ยึดติดกับกรอบแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งซึ่งเป็นแนวทางที่วิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่างๆที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในส่วนของแนวทางในส่วนของแนวทางในการพัฒนาบุคลากรนั้น ผู้เขียนเสนอแนวคิดการสื่อสาร (Communication Concept) จากพื้นฐานความคิดในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ปัจเจกและองค์กร เนื่องจากบุคลากรกลุ่มดังกล่าวนี้จะต้องมีการติดต่อสื่อสารทำความเข้าใจรับรู้ แก้ไขปัญหาทั้งในส่วนของผู้รับบริการสาธารณะ และการนำเสนอแนวทางพัฒนาต่อผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน รวมถึงการสร้างความคิดสร้างสรรค์ และการสร้างขอบเขตใหม่ในเรื่องความสามารถในการปฏิบัติงาน (Capacity to Perform) เพื่อการพัฒนาบุคลากรอย่างเป็นองค์รวม

คำสำคัญ : ข้าราชการปฏิบัติการ (Street- Level Bureaucracy) หมายถึง กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

* นักศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล



Government Operations (Street-level Bureaucrats) : Human Resources, Critical Groups of the Administration

Wist Sethagorn*

Abstract

This academic article, the author is interested in the development of human resources, especially in the government operating (street-level bureaucrats). Street-level bureaucrats are officials operating as a practitioner acting in the public services by the policy of the administration to implement the plan and practitioners who are closer to the people as possible. The government organization has a duty in different functions. The duties of personnel practitioners will need to develop their capabilities to meet its duty to perform in the part of government operations. The author has seen that factors associated with operating officials are two groups both the executive and the public service. Therefore, management executives should be required to use the principle of flexible and integrated as part of the management concept of top-down and bottom-up. It is presenting a new approach that does not attach to any conceptual framework which is a way to approach the analysis of various environmental factors that are clearer. As part of the personnel development, the author proposed the communication concept from the basic idea of the interaction between groups, individuals and organizations because such those personnel groups shall have communication, understanding perception, problem solving in terms of the public service and the presentation of development guidelines to administrators, supervisors in the agency including building creativity and the creation of new boundaries in capacity to perform to develop a holistic approach.

Keyword : street-level bureaucrats

* Ph.D. student, Doctor of Public Administration, Mahidol University.



บทนำ

นักคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มักจะพยายามสร้างแนวคิดทฤษฎีที่ช่วยในการทำงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมากมายหลายแนวคิดทฤษฎี เช่น นักคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นในการมองส่วนของนโยบายว่าเป็นผลที่เกี่ยวข้องกับการทำงานที่สำเร็จและมีประสิทธิภาพ ดังเช่น มินอกู(Minogue) ที่ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการภาครัฐโดยมองในมุมมองนโยบายสาธารณะและการบริหาร ที่มองเห็นข้อสำคัญคือปัจจัยทางการเมืองที่ค่อนข้างจะมีผลในการบริหารจัดการตามแผนนโยบายที่ไม่สามารถจับมือกับอภิทธิทางการเมืองได้ จึงมีความสำคัญที่จะต้องเข้าใจลักษณะความเป็นการเมืองของหน่วยงาน หรือ เวมสเล่ย์ (Wamsley. 1990) ที่กล่าวถึงว่าหน่วยงานภาครัฐมักให้ความสำคัญกับประเด็นองค์กรและทักษะซึ่งสิ่งเหล่านี้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้แต่ในการจัดการรัฐสมัยใหม่มีบริบททางเศรษฐกิจที่เป็นทุนนิยมและการแทรกแซงของรัฐที่เป็นปัจจัยสำคัญเช่นเดียวกัน

จากตัวอย่างที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงนั้นสื่อให้เห็นถึงความเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กัน อย่างแยกไม่ออกทั้งการบริหาร การปกครองและการเมือง การบริหารรัฐกิจจึงเป็นมากกว่าการบริหารจัดการอย่างกว้างๆแต่เป็นการบริหารกิจการสาธารณะในบริบทการเมือง จากการยกตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการบริหารภาครัฐเพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพนั้น เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเรื่องต่างๆมากมาย แต่การยกตัวอย่าง

ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าเป็นการอธิบายในกรอบการบริหารกว้างๆ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วในการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการคำนึงถึงองค์ประกอบอื่นๆ ร่วมกัน การจัดการทุนมนุษย์ก็เช่นเดียวกันที่ถือได้ว่ามีความสำคัญและควรที่จะได้รับการส่งเสริมสนับสนุน เนื่องจากเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการขับเคลื่อนการทำงานให้สำเร็จบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และประสิทธิภาพ ในประเด็น “บุคคลผู้ปฏิบัติงาน” นั้นเริ่มมีความชัดเจนในการสร้างทิศทางในการพัฒนาได้ แต่ถ้าวินิจฉัยตามความเป็นจริงแล้ว ในระบบการทำงานทางราชการนั้นมียุคบุคคลผู้ปฏิบัติงานอยู่หลายระดับ ทั้งในส่วนของผู้บริหารของหน่วยงาน รวมถึงกลุ่มคนที่เป็นผู้ปฏิบัติงานทั่วไป การให้ความสำคัญในตัวของกลุ่มบุคคลผู้ปฏิบัติงานมักจะให้ความสำคัญในระดับผู้บริหาร เนื่องจากมีผลต่อการบริหารจัดการงานที่จะต้องทำในหน่วยงาน รวมถึงเป็นกลุ่มคนที่จะต้องสร้างวิสัยทัศน์ที่ดีแก่องค์กร แต่ในความเป็นจริงแล้วสิ่งที่เรามองข้ามไม่ได้เลยคือกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการ ถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญต่อหน่วยงาน และส่งผลต่อความสำเร็จของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายตามนโยบาย การบริหารจัดการภาครัฐ มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับนโยบาย บุคคลกลุ่มดังกล่าวจึงถือได้ว่ามีส่วนที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ ลิปสกี (Lipsky) ได้กล่าวถึงข้าราชการปฏิบัติการ ข้าราชการมีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด มีหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากจะต้องเป็นผู้รับนโยบายและนำมาส่งต่อแก่ผู้รับบริการซึ่งได้แก่ประชาชน ในทางกระบวนการนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมักจะถูกละเลยและมองข้ามไม่ได้รับความสนใจ ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นไปในการกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายซึ่งเป็นหน้าที่หลักของข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มีหน้าที่หลักในการออกนโยบายของประเทศ จึงทำให้ข้าราชการปฏิบัติการ นั้นได้ถูกละเลยและไม่มีการให้ความสนับสนุนหรือสนใจมากนัก ซึ่งในความคิดของผู้เขียนเอง มองเห็นว่าคนกลุ่มนี้มีความน่าสนใจและมีความสำคัญที่ควรจะต้องสนับสนุนพัฒนาบุคคลกลุ่มดังกล่าว เพื่อให้การทำงานขององค์กรภาครัฐสามารถดำเนินการได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และมีประสิทธิภาพในการทำงานที่ดี

จากความสำคัญดังกล่าว จึงนำมาซึ่งวัตถุประสงค์ของบทความที่ผู้เขียนได้ให้ความสำคัญใน



การพัฒนาบุคคลผู้ปฏิบัติงานภาครัฐในกลุ่มของข้าราชการปฏิบัติการ โดยสามารถแยกการอธิบายออกมาได้ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) ปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานและควรคำนึงถึงที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของบทบาทการทำงาน และการสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการปฏิบัติการ เพื่อให้มองเห็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์ในการพัฒนาข้าราชการปฏิบัติการต่อไป 2) สร้างแนวทางในการพัฒนาบุคคลผู้ปฏิบัติงานภาครัฐในกลุ่มของข้าราชการปฏิบัติการ รวมถึงการยกตัวอย่างจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อการอธิบายที่สามารถเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากประเด็นวัตถุประสงค์ดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าบทความนี้จะเป็แนวทางในการพัฒนาบุคลากรที่เป็นลักษณะองค์กรรวม เพื่อพัฒนาหน่วยงานและการทำงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

ข้าราชการปฏิบัติการ (Street- Level Bureaucrats) ความสำคัญและการนิยาม

การนิยามทำความเข้าใจกับกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการที่ชัดเจน มีส่วนช่วยในการวิเคราะห์เพื่อนำไปพัฒนาทรัพยากรบุคคลกลุ่มนี้ต่อไป ในทางรัฐประศาสนศาสตร์คำว่า “ข้าราชการปฏิบัติการ” จะถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) ที่มองว่าบุคคลกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการนํานโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐให้ได้ตามวัตถุประสงค์นั้นจะต้องมีดัชนีชี้วัดจากการให้บริการประชาชนซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการสาธารณะ ข้าราชการปฏิบัติการ จึงเป็นกลุ่มบุคคลผู้ปฏิบัติงานภาครัฐที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งได้มีผู้ให้คํานิยามข้าราชการปฏิบัติการไว้อย่างครอบคลุม เช่น ลิปสกี (Lipsky) ได้นิยามความหมายของข้าราชการปฏิบัติการว่าเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นผู้ที่นำเอานโยบายจากฝ่ายบริหารไปปฏิบัติ และ Elmore ได้ให้คํานิยามข้าราชการปฏิบัติการในลักษณะเดียวกันคือผู้ปฏิบัติงานประจำวันผ่านความเป็นทางการและกฎระเบียบ และนำแผนงานไปปฏิบัติ จากคํานิยามดังกล่าวผู้เขียนได้นิยามความหมายข้าราชการปฏิบัติการว่าเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ โดยรับนโยบายจากผู้บริหารเพื่อนำไปปฏิบัติตามแผนงาน และเป็นผู้ปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าข้าราชการตำรวจ ข้าราชการปฏิบัติการได้แก่จราจรผู้ปฏิบัติงานบนท้องถนน หรือข้าราชการครู ได้แก่ ครูอาจารย์ ที่มีตำแหน่งเป็นผู้สอน เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวนักคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานภาครัฐกลุ่มนี้เป็นพิเศษ ดังเช่น พาร์สัน (Parson.1995) ได้กล่าวถึงกระบวนการนํานโยบายในเรื่องการประเมินผลกระทบและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นของนโยบาย โดยมองเห็นถึงปัญหาในประเด็นในความแตกต่างในแต่ละพื้นที่ การเมือง (Political) ลักษณะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในยุคสมัยใหม่ ซึ่งทำให้เกิดการประเมินผลที่ยากลำบาก โดยได้ยกตัวอย่างกรณีศึกษาในยุโรปที่ใช้แนวคิดทฤษฎีอื่น ๆ มาสนับสนุน เช่น ทฤษฎีระบบที่มองเห็นความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนํานโยบาย อีกทั้งยังให้ความเห็นในกระบวนการนํานโยบายที่มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องและซับซ้อนในกระบวนการสร้างและการนำไปปฏิบัติเนื่องจากบางครั้งนโยบายที่ออกมา มีที่มาที่ไปที่มีความแตกต่างกัน รวมถึงการใช้ตัวแบบเข้าไปจับเพื่ออธิบายในบางส่วนก็ไม่สามารถอธิบายได้ชัดเจน ทำให้จึงพบว่าบางครั้งนโยบายที่ออกมาที่ไม่สามารถที่ตอบโจทย์วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนได้ทั้งหมด จึงมองว่า การเกิดขึ้นของผลลัพธ์ (Outcome) ปัจจัยที่ส่งผลอาจจะมีผลคลาดเคลื่อนแตกต่างกันได้ บางครั้งก็ไม่สามารถที่จะสรุปปัจจัยที่ส่งผลได้อย่างชัดเจน พาร์สัน (Parson อ้างแล้ว) จึงเสนอแนวคิดในการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นักนโยบาย รวมถึงกลุ่มที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการนํานโยบาย โดยมองว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือข้าราชการปฏิบัติการ เป็นกลุ่มบุคคลปฏิบัติงานที่สำคัญเนื่องจากมีส่วนสำคัญในการส่งต่อนโยบายและมีความใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการมากที่สุด เช่น ปัญหาโรคติด เจ้าหน้าที่ภาครัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ก็คือตำรวจจราจรผู้ปฏิบัติงานบนท้องถนน ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ย่อมที่จะเข้าใจปัญหาและ



แนวทางในการแก้ไขปัญหารถติด มากกว่าผู้บังคับบัญชาในระดับสูง เนื่องจากจะต้องเผชิญหน้ากับปัญหานี้โดยตรงและเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับผู้ใช้รถใช้ถนน ซึ่งเป็นประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ เป็นต้น ในกรณีเดียวกันได้มีนักคิดได้สนับสนุนประเด็นดังกล่าว กล่าวคือ บลอมควิสท์ (Blomquist) ที่ได้มองเห็นปัจจัยความสำเร็จของนโยบายที่มองในระดับของปัจเจกเช่นกัน ซึ่งหมายรวมถึงข้าราชการปฏิบัติการ โดยกล่าวถึงผลที่เกิดขึ้นของนโยบาย (Output) ซึ่งเป็นตัวแบบที่เป็นที่มาของทฤษฎีระบบ โดยมีข้อบกพร่องในความหลากหลายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย เช่น ตัวอย่างของอเมริกา ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเนื่องจากตัวผู้แสดงที่อยู่ในระดับปัจเจก (Actor) ที่มีผลต่อความสัมพันธ์ของรัฐบาล รวมถึงในบางกรณีตัวแบบดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะนำมาอธิบายได้ จากการยกตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีนักวิชาการหลายคนให้ความสนใจกับกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการ นอกจากนี้แนวทางดังกล่าวยังมีผู้ให้ความคิดสนับสนุน กล่าวคือ ชาฟริทส์ (Shafritz.1997) ได้กล่าวถึงระบบบริหารจัดการของภาครัฐที่ผู้ปฏิรูปรูปนั้นมักจะโน้มเอียงในการให้ความสำคัญและคุณค่ากับปัจจัยอื่นๆที่ไม่ใช่ปัจจัยทางด้านบุคคล (Impersonal) ระบบในการมองการบริหารจัดการจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงมุมมองและระบบใหม่ในเชิงวิสัยทัศน์ (Reformed Vision) โดยได้นำเสนอการแก้ไข (Unraveling) กับกระบวนทัศน์ (Paradigm) บทความได้เน้นในความต้องการของคน การสร้างสรรค์ การให้คุณค่าในการให้บริการ ซึ่งถือว่าสำคัญในการสร้างการบริหารหลังสมัยเดิม (Post-Bureaucratic) โดยได้อธิบายแนวทางในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Shifting Paradigm) ในรูปแบบต่างๆ ใน 9 ส่วน เช่น ในส่วนของการเปลี่ยนจากการมองเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการเน้นในเรื่องคุณภาพและคุณค่า (Quality and Value) การเปลี่ยนจากการมองเรื่องการควบคุม (Control) เป็นการมองในเรื่องการยึดมั่นในมาตรฐาน (Standard Adherence Norms) การเปลี่ยนจากการเน้น หน้าที่ อำนาจ และโครงสร้าง มาเป็นการมองผลลัพธ์ (Outcome) หรือการพยายามมองความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาบทความกล่าวถึงแนวทางเพื่อนำไปสู่การสร้างกระบวนทัศน์ใหม่โดยควรที่จะเน้นในความเป็นจริงของพื้นที่สาธารณะที่เป็นอยู่ มองทางประวัติศาสตร์ และประสบการณ์ จากการยกตัวอย่างดังกล่าวผู้เขียนมองว่าการจะได้มาซึ่งประสิทธิภาพดังกล่าวตามกระบวนทัศน์ที่นำเสนอ นั้น ล้วนมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการ ทั้งสิ้น เนื่องจากคนกลุ่มนี้จะต้องมีการปรับตัวเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสถานการณ์ และต้องทำความเข้าใจกับผู้รับบริการในระดับปัจเจก ซึ่งต้องมีความใกล้ชิดและใส่ใจกับประชาชนมากที่สุด

ในบริบทของประเทศไทยสามารถทำความเข้าใจกับประโยคที่ส่งผลกระทบต่อความถดถอยของการบริหารภาครัฐของประเทศไทย กล่าวคือ ประโยคที่ว่า “ระบบราชการไทย” เป็นประโยคที่มักจะสร้างความรู้สึกด้านลบให้กับประชาชนอยู่เสมอ ประโยคดังกล่าวเป็นเสมือนกระจกสะท้อนการปฏิบัติงานภาครัฐที่ไม่น่าจะสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนผู้รับบริการมากนัก ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่าการให้ความสำคัญกับข้าราชการปฏิบัติการ น่าจะเป็นประเด็นที่สำคัญส่วนหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารงานภาครัฐประสบความสำเร็จและบรรลุผลได้ ในประเด็นของบริบทของประเทศไทยเราคงไม่ต้องมาถกเถียงปัญหาในส่วนของความล้มเหลวของบางนโยบาย เนื่องจากการที่จะทราบสาเหตุที่แท้จริงนั้นอาจจะเป็นเรื่องที่ยากที่จะวิเคราะห์ ผู้เขียนจึงเน้นในการสร้างกระบวนทัศน์ในการพัฒนาให้เกิดขึ้นมาในการบริหารงานภาครัฐมากกว่า โดยมองประเด็นการพัฒนาทรัพยากรบุคคลกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการ ถ้าจะสามารถนิยามคำจำกัดความของคำว่า ข้าราชการปฏิบัติการ ผู้เขียนขออ้างอิงความหมายที่ได้กล่าวในบทนำข้างต้นของ ลิปสกี (Lipsky) ที่ได้กล่าวถึงข้าราชการปฏิบัติการ ข้าราชการมีหน้าที่ที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด มีหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากจะต้องเป็นผู้รับนโยบายและนำมาส่งต่อแก่ผู้รับบริการซึ่งได้แก่ประชาชน เพราะฉะนั้นในมุมมองของผู้เขียนข้าราชการปฏิบัติการ จึงสามารถอธิบายได้โดยการแบ่งประเภทของบุคคลที่ปฏิบัติงานภาครัฐ



ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ผู้บริหารกับผู้ปฏิบัติงาน ข้าราชการการปฏิบัติการ จึงเป็นกลุ่มที่รับคำสั่งตามนโยบายจากผู้บริหารและนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติรวมถึงการให้บริการต่อประชาชน ถ้ายกตัวอย่างหน่วยงานของมหาวิทยาลัยข้าราชการการปฏิบัติการ จะหมายถึงอาจารย์ผู้สอนนักศึกษาตนเอง ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องรับแผนยุทธศาสตร์มาจากผู้บริหารตั้งแต่ระดับอธิการบดี คณบดี และนำไปปฏิบัติตามแผนงานดังกล่าวให้บรรลุผลนั่นเอง บุคคลกลุ่มนี้จึงอยู่คั่นกลางระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานกับประชาชน มีหน้าที่ในการส่งต่อการให้บริการแก่ประชาชนให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่ตั้งไว้ ดังนั้นไม่ว่าจะอยู่ในส่วนของสายงานใดในระบอบราชการก็จะมีกลุ่มข้าราชการการปฏิบัติการ ในหน่วยงานนั้นเสมอ ซึ่งผู้เขียนมองว่าบุคคลกลุ่มดังกล่าวเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญและไม่สามารถที่จะมองข้ามละเลยได้ ไม่ได้เป็นแค่ส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการภาครัฐ แต่เป็นส่วนสำคัญในกระบวนการทั้งหมดในการบริหารงาน ซึ่งข้าราชการการปฏิบัติกรมีปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานและควรคำนึงถึงที่เกี่ยวข้องที่สำคัญอยู่หลายประการ

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงข้าราชการการปฏิบัติการกับปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานและควรคำนึงถึงที่เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นข้าราชการการปฏิบัติการเป็นกลุ่มคนที่อยู่ตรงกลางระหว่างผู้บริหารกับประชาชน ผู้รับบริการ ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานนั้นจะเกี่ยวข้องกับประเด็นในเชิงโครงสร้างของหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการการปฏิบัติกรนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นต้นจึงต้องทำความเข้าใจในแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความเกี่ยวข้องและสามารถอธิบายได้อย่างไร โดย พาร์สัน (Parsons.1995) ได้กล่าวในบทความโดยสื่อถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยนำเสนอส่วนหลักอยู่ 3 ส่วนกล่าวคือ แนวคิดแบบบนลงล่าง (Top-Down) กับแนวคิดล่างขึ้นบน (Bottom-Up) และในส่วนที่ 3 เป็นการนำเสนอแนวทางใหม่ที่ไม่ยึดติดกับกรอบแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งซึ่งเป็นแนวทางที่วิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อมต่างๆที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในส่วนแนวคิดแบบบนลงล่าง เป็นการมองในเชิงโครงสร้างที่มองแบบสายการบังคับบัญชา (Bureaucracy) ซึ่งผู้เขียนมองว่าหลักการดังกล่าวนั้นพามที่จะช่วยในการวิเคราะห์ทำความเข้าใจในการศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐในมุมมองที่มีความหลากหลายมากขึ้น รวมถึงการไม่แบ่งขั้วแยกกันแตกต่างชัดเจน ในส่วนของ ฮูด (Hood, อ้างใน Parson. 1995) ได้นำเสนอแนวคิดและหลักการที่มีความคล้ายคลึงกัน โดยเน้นการให้ความสำคัญกับข้าราชการการปฏิบัติการ โดยตรง โดยนำเสนอไว้ว่าเป็นลักษณะองค์กรที่มีความชัดเจนในสายบังคับบัญชา เน้นการสื่อสารที่ดีภายในองค์กร ส่วนของทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ที่เน้นในส่วนของผู้ปฏิบัติจริงๆ โดยมองว่าควรศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในการปฏิบัติและวิเคราะห์ถึงสาเหตุและอิทธิพลต่อการปฏิบัติดังกล่าว นักคิดในกลุ่มนี้ เช่น เฮอเจิลน์ (Hjern, อ้างใน Parsons. 1995) ได้กล่าวเน้นในปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยเน้นในการยอมรับว่าการให้บริการนั้นเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเครือข่ายของตัวแสดง (Actor)เป็นส่วนสำคัญโดยตรง จากมุมมองที่แตกต่างจึงได้มีการจับเอาหลักการทั้ง 2 มาเป็นแนวคิดใหม่ (Clash of Framework) ซึ่งผู้เขียนถือว่าเป็นแนวคิดทฤษฎีที่ดีและมองการบริหารจัดการอย่างเป็นองค์รวมมากที่สุด โดยได้มีการนำเสนอโดย เอลมอร์ (Elmore) โดยแนวคิดนี้ช่วยในการแก้ปัญหาที่มีความซับซ้อนและการแก้ปัญหาบนความเป็นจริง โดยมองว่าการใช้จุดเน้นของทั้งสองแนวคิดจะช่วยให้การสร้างมุมมองที่ครอบคลุมมากขึ้น กล่าวคือทฤษฎีบนลงล่างเน้นในส่วนเครื่องมือและทรัพยากรในการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ส่วนของล่างขึ้นบนเน้นผู้กระทำ (Actor) หรือเน้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการยกตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมันจะต้องมองเห็นความสำคัญทั้งในส่วนของสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ที่มองแบบบนลงล่าง (Top-Down) และส่วนของทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ที่เน้นในส่วนของผู้ปฏิบัติจริงๆ เหมือนดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าข้าราชการการปฏิบัติการเป็นกลุ่มคนที่อยู่ตรงกลางระหว่างผู้บริหารกับประชาชนผู้รับบริการ จึงมีความสำคัญที่จะต้องมอง



ปัจจัยที่ส่งผลต่อการทำงานเป็น 2 ส่วน ซึ่งได้แก่ ความสัมพันธ์กับกลุ่มผู้บริหาร ซึ่งเป็นการมองแบบบนลงล่าง (Top-Down) ตามแบบสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) คือต้องเป็นผู้ที่ต้องรับการถ่ายทอดนโยบายหรือแผนงานจากผู้บริหารเพื่อสามารถที่จะนำไปปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการทำความเข้าใจกับกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องทำความเข้าใจกับผู้รับบริการหรือประชาชนที่จะต้องได้รับประโยชน์สูงสุด เช่นเดียวกันกับ เอลมอร์ (Elmore) ที่กล่าวถึงประเด็นเดียวกัน กล่าวคือพยายามที่จะหาคำอธิบายที่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างกำหนดยุทธศาสตร์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ที่อยู่อาศัยและการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยมองเห็นปัญหาของตัวแบบ (Model) ที่บางครั้งค่อนข้างที่จะสับสนหรือความหมายอยู่ในทางตรงกันข้าม (Contradictory) ดังนั้น เอลมอร์ (Elmore) จึงนำเสนอรูปแบบ 4 รูปแบบ กล่าวคือ 1) การนำไปปฏิบัติคือระบบการจัดการ ซึ่งเป็นการเน้นย้ำในเรื่องสายบังคับบัญชา (Hierarchical Control) ที่มีความสำคัญในการจัดการ รวมถึงการจัดการให้บรรลุเป้าหมายและประโยชน์สูงสุด (Optimal) 2) การนำไปปฏิบัติคือกระบวนการระบอบราชการ ที่มองในลักษณะของการถ่ายโอนภารกิจตามนโยบายให้แก่ส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะต้องมีความเชื่อมโยงกันในการสื่อสารตามภารกิจที่รับผิดชอบ 3) การนำไปปฏิบัติคือการพัฒนาองค์กร การปฏิบัติเป็นการส่งเสริมประสบการณ์ทั้งในส่วนขององค์กร รวมถึงส่วนของปัจเจกบุคคล เป็นการพัฒนาในองค์ความรู้ที่เกิดขึ้น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจรวมไปถึงแบบแผน ข้อตกลงการปฏิบัติที่เกิดขึ้นในองค์กร 4) การนำไปปฏิบัติคือความขัดแย้งและการต่อรอง เนื่องจากประโยชน์หรือผลที่ได้ของนโยบายไม่อาจตอบให้ครอบคลุมทั้งในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดได้ จึงนำมาสู่การขัดแย้งระหว่างกลุ่มและการมองผลของนโยบายว่าล้มเหลวหรือประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นเรื่องที่แตกต่างทางมุมมอง เอลมอร์ (Elmore อ้างแล้ว) มองเห็นประเด็นในความแตกต่างในแต่ละสถานการณ์ซึ่งไม่สามารถที่จะมองมุมมองใดมุมมองหนึ่งได้ รวมถึงกระบวนการต่างๆที่อยู่ในรูปแบบข้างต้น ก็ไม่สามารถที่ไปยึดติดตายตัวได้ การปรับใช้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในการบริหารแบบบนลงล่าง (Top-Down) เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานนั้นจะต้องทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน โดยในประเด็นนี้ผู้เขียนมองว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้กลุ่มบุคลากรกลุ่มดังกล่าวขาดประสิทธิภาพในการทำงาน กล่าวคือ การสร้างวัฒนธรรมการทำงานโดยให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารเป็นผู้สั่งการมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ปฏิบัติงานทำตามคำสั่งนั้น ย่อมส่งผลต่อความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาตามไปด้วย ผู้ปฏิบัติงานก็จะรอรับแต่งงานที่จะได้รับมอบหมาย โดยขาดการตั้งคำถามและการนำบริบทที่เกิดขึ้นจริงมาใช้ในการทำงาน จากการยกตัวอย่างดังกล่าวสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานและควรคำนึงถึงที่เกี่ยวข้องของข้าราชการปฏิบัติการ นั้นประกอบไปด้วยประเด็นสำคัญหลักๆอยู่ 2 ประการ ได้แก่ การรับรู้เข้าใจในตัวนโยบายและแผนงานที่ได้รับมอบหมายที่ถูกกำหนดโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสื่อสารและการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) กับอีกประการหนึ่งคือการทำตามความเข้าใจในความแตกต่างทางบริบทต่างๆ ซึ่งข้าราชการปฏิบัติการ จะต้องพบเจอในการไปให้บริการแก่ประชาชน เป็นส่วนสำคัญที่จะต้องมีการปรับตัวเรียนรู้เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุด ในส่วนของผู้เขียนเห็นว่าทั้งสองส่วนมีความสำคัญที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันมีความสำคัญในการที่จะต้องคำนึงถึงเนื่องจากตามตำแหน่งหน้าที่ภาระที่รับมอบหมายนั้นมีความสัมพันธ์กับทั้งสองส่วนโดยตรง ถ้าลองมองวิเคราะห์บริบทการทำงานในประเทศไทยแล้วนั้น ผู้เขียนมองว่าการทำงานที่เกี่ยวข้องกับความคิดการตัดสินใจยังคงอยู่ที่ผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งก็ยังเป็นรูปแบบที่เอนเอียงไป



จากการนำเสนอดังกล่าวผู้เขียนจะขอเสนอเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีกับตัวอย่างเพื่อสร้างความเข้าใจในปัจจัยที่เกี่ยวข้องและข้อควรคำนึงถึงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้าราชการปฏิบัติการ

แนวทางในการพัฒนาบุคคลในกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการ (Street- Level Bureaucrats)

จากข้อมูลการวิเคราะห์ข้างต้นที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานและควรคำนึงถึงที่เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นข้าราชการปฏิบัติการเป็นกลุ่มคนที่อยู่ตรงกลางระหว่างผู้บริหารกับประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการทำงานนั้นจะเกี่ยวข้องกับประเด็นในเชิงโครงสร้างของหน่วยงานที่เป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติกรณานโยบายไปปฏิบัติ ผู้เขียนได้แบ่งประเด็นออกเป็นประเด็นสำคัญอยู่ 2 ส่วน ได้แก่ การรับรู้เข้าใจในตัวนโยบายและแผนงานที่ได้รับมอบหมายที่ถูกกำหนดโดยผู้บังคับบัญชาตามมุมมองแบบบนลงล่าง (Top-Down) และการทำความเข้าใจในความแตกต่างทางบริบทต่างๆ ซึ่งข้าราชการปฏิบัติการจะต้องพบเจอในการไปให้บริการแก่ประชาชนในมุมมองแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ซึ่งสามารถสร้างแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการ ได้ดังนี้

ในส่วนแรกจะกล่าวถึงการพัฒนาตามแนวทางความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับ ข้าราชการปฏิบัติการซึ่งเป็นมุมมองการมองแบบบนลงล่าง (Top-Down) ตามสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) โดยผู้เขียนมองมุมมองการให้คำนิยามของ ลิปสกี (Lipky) ซึ่งมองว่าการบริหารงานจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับการรับรู้ของข้าราชการปฏิบัติการซึ่งถ้าสามารถรับรู้ยอมรับในส่วนนโยบายหรือแผนงานนั้นๆได้ ก็จะส่งผลต่อความสำเร็จของแผนงานและนโยบายนั้นๆ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการอธิบายตามแนวคิดทฤษฎีของ ฮาเบอมาสส์ (Habermas) ได้เสนอแนวคิดการสื่อสาร (Communication Concept) จากพื้นฐานความคิดในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ปัจเจกและองค์กร โดยเห็นความสัมพันธ์ในส่วนโครงสร้าง (Structure) ที่มีผลต่อการกระทำ (Action) ของคน รวมถึงการกระทำ (Action) ก็นำไปสู่การเป็นโครงสร้าง (Structure) ในรูปแบบต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของอำนาจ (Power) กล่าวคือการมองในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้บริหารที่เปรียบเสมือนเป็นโครงสร้าง (Structure) กับในส่วนของกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการที่เปรียบเสมือนการกระทำ (Action) ที่มีผลต่อกันและกันมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจเชื่อมโยงกัน เป็นไปในทิศทางเดียวกันให้ได้ เป็นความสัมพันธ์แบบสองด้าน กล่าวคือต่างฝ่ายต่างมีอิทธิพลต่อกัน ยกตัวอย่างเช่น ผู้บริหารเป็นกลุ่มคนที่มีผลต่อกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการโดยตรงมีส่วนสำคัญในการกำหนดกรอบในการปฏิบัติต่างๆ ดังนั้นการสื่อสารที่ชัดเจนจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่ช่วยให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกันกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการก็สามารถสื่อสารถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อการแก้ไขปัญหาในการนำไปปฏิบัติจริง ซึ่งส่งผลให้ผู้บริหารรับรู้ปัญหาและปรับเปลี่ยนอย่างเหมาะสม เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ในเรื่องของการสื่อสารเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ การพัฒนาศักยภาพของกลุ่มคนทั้งสองกลุ่ม นักพัฒนาทรัพยากรบุคคลจึงต้องหาจุดเชื่อมต่อกันในการทำความเข้าใจในงานและหน้าที่ของกลุ่มคน 2 กลุ่มนี้ให้ได้ เพราะจะต้องมีการติดต่อสื่อสารปฏิสัมพันธ์กันโดยตลอด ไม่สามารถแยกส่วนออกจากกันได้ การพัฒนาในส่วนขององค์ความรู้สำหรับกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการจึงจะต้องไม่ยึดติดกับงานที่ทำ แต่จะต้องมองเห็นถึงการสื่อสารกันกับผู้บริหารเพื่อการรับรู้ยอมรับในตัวนโยบายหรือแผนงาน การพัฒนาบุคลากรที่ผ่านมาเน้นไปที่การอบรมที่ทักษะเพื่อให้เกิดความชำนาญเพียงอย่างเดียว การสื่อสารการตอบสนองการทำงานมักเป็นสิ่งที่ถูกมองข้ามเสมอ ดังที่ ลิปสกี (Lipky) ได้เสนอว่าการบริหารงานจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับการรับรู้ของข้าราชการปฏิบัติการนั่นเอง ไม่เพียงแต่การสื่อสารจะสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการปฏิบัติการกับผู้บริหารเท่านั้น ข้าราชการปฏิบัติการยังต้องมีการสื่อสารปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการที่ดีด้วยอีกทางหนึ่ง เพราะจะต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลง



ให้เข้ากับบริบทที่เป็นอยู่ของประชาชนและตรงตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการปฏิบัติการในสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งได้แก่ อาจารย์ผู้สอน เนื่องจากอาจารย์ผู้สอนถือว่าเป็นบุคคลที่นำแผนงานตามยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยนำไปใช้ในทางปฏิบัติ และแผนงานหรือโครงการนั้นก็นำไปสู่วัตถุประสงค์ขององค์กรในการพัฒนาความรู้และศักยภาพของนักศึกษา รวมถึงนำผลที่ได้จากการเรียนการสอนนำไปสู่การเสนอแผนยุทธศาสตร์ในการทำแผนงานโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์และแก้ไขปัญหาการทำงานต่างๆที่เกิดขึ้น ซึ่งในส่วนนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงานโดยที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากผู้บริหาร เพราะฉะนั้นการพัฒนาศักยภาพอาจารย์จึงควรจะต้องมีการสื่อสารเรียนรู้และพัฒนาทักษะในการดำเนินงานร่วมกันกับทั้งผู้บริหารในหน่วยงานและประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วการทำความเข้าใจในความแตกต่างทางบริบทต่างๆ ซึ่งข้าราชการปฏิบัติการจะต้องพบเจอในการไปให้บริการแก่ประชาชนนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับตัวและรับรู้การพัฒนาตนเองเพื่อทำความเข้าใจปรับเปลี่ยนเพื่อความเหมาะสมในการให้บริการประชาชนที่มีความหลากหลาย โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างบทความชื่อ The Missing Opportunity in Organizational Research : Some Implications for a Theory of Work Performance (1982) ได้กล่าวถึงทฤษฎีบางส่วนที่มีอยู่นั้นมีความล้มเหลวในการนำมาใช้ รวมถึงการคาดการณ์ของการปฏิบัติงานในแต่ละบุคคล บทความนี้ให้เหตุผลว่าความล้มเหลวเกิดจากการละเลยของมิติที่สำคัญของการปฏิบัติงาน จึงได้นำเสนอมิติของการปฏิบัติงาน (Dimensions of Work Performance) โดยมองสามมิติที่สำคัญ ได้แก่ ความสามารถในการปฏิบัติงาน (Capacity to Perform) ความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งได้แก่ ความเป็นทักษะ สุขภาพ ความรู้ ความคล่องตัว ระดับการศึกษา ความอดทน พลังงานในการทำงาน ซึ่งผู้เขียนมองว่าความสามารถในการปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีขอบเขตในทักษะที่ช่วยในการกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์หรือทักษะที่ช่วยพัฒนาความสามารถในการตัดสินใจ เนื่องจาก ข้าราชการปฏิบัตินั้น เป็นกลุ่มคนที่จะต้องเรียนรู้ตลอดเวลาจากการให้บริการสาธารณะ และเป็นผู้สื่อสารความต้องการทั้งในส่วนของประชาชนผู้รับบริการ และนำไปสู่การเรียนรู้ปัญหาเพื่อนำเสนอต่อผู้บริหารความคิดสร้างสรรค์และการตัดสินใจจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะต้องสร้างความสามารถในการปฏิบัติงานในเรื่องดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น อาจารย์ผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษานั้นย่อมที่จะเข้าใจปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนที่มีผลต่อนักศึกษา อาจารย์จึงควรที่จะมีความคิดสร้างสรรค์และตัดสินใจในการจัดทำแผนหรือโครงการเพื่อรองรับหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เป็นต้น

ความเต็มใจในการปฏิบัติงาน (Willingness to Perform) ซึ่งได้แก่ แรงจูงใจ ความพึงพอใจในงานของตน ทศนคติ การมีส่วนร่วมในงาน ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนมองว่าผู้บริหารมีหน้าที่สำคัญในการสร้างแรงจูงใจในการทำงานของข้าราชการปฏิบัติการ โดยแรงจูงใจหรือความพึงพอใจในงานของตนนั้น จะต้องมาพร้อมกันกับการให้อำนาจในการตัดสินใจหรือเน้นในการมีส่วนร่วมของงานนั่นเอง ส่วนนี้เป็นส่วนที่มีความสำคัญมากถ้าหน่วยงานภาครัฐต้องการที่จะพัฒนาบุคลากรในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้าราชการปฏิบัติการ ไม่ได้ต้องการแค่แรงจูงใจเพียงอย่างเดียวแต่ต้องการแสดงความสามารถหรือศักยภาพในการทำงานเช่นเดียวกัน เช่น การทำงานของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาการได้โอกาสในการแสดงออกในการทำงานถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นสิ่งที่แสดงถึงศักยภาพและพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน

โอกาสในการปฏิบัติงาน (Opportunity to Perform) ซึ่งได้แก่ เครื่องมือ วัสดุ เงื่อนไขในการทำงาน พฤติกรรมของผู้ร่วมงาน พฤติกรรมของผู้นำ นโยบายขององค์กร กฎระเบียบ โดยผู้เขียนมองว่า



การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการปฏิบัติกรนั้น ผู้บริหารมีส่วนที่สำคัญในการพัฒนาศักยภาพของข้าราชการปฏิบัติกร โดยต้องช่วยในการวางกรอบที่ยืดหยุ่นสามารถนำไปปฏิบัติได้ และเปิดโอกาสส่งเสริมให้บุคลากรสามารถพัฒนาดตนเองได้อย่างสม่ำเสมอ

บทความกล่าวว่าโมเดลจะเข้ากันได้ก็ต่อเมื่อ $P=f(O*C*W)$ ซึ่งหมายถึงการเกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพนั้นมาจากการพัฒนาในหลายๆด้านแบบองค์รวม ซึ่งจะต้องพัฒนาไปพร้อมๆกันเพื่อสร้างทักษะในการเรียนรู้ และถือว่าการเปลี่ยนแปลงมุมมองในการพัฒนาให้ตรงกับศักยภาพมากขึ้น ได้แก่ C = ความสามารถในการปฏิบัติงาน (Capacity to Perform) W = ความเต็มใจในการปฏิบัติงาน (Willingness to Perform) และ O = โอกาสในการปฏิบัติงาน (Opportunity to Perform) ซึ่งจะต้องนำเสนอในระดับหนึ่งเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพที่จะเกิดขึ้น รวมถึงรูปแบบการโต้ตอบนั้นเกิดจากการเรียนรู้ทางสังคม ซึ่งในมุมมองนี้ บุคคล สิ่งแวดล้อม และพฤติกรรมเป็นปัจจัยที่เชื่อมโยงต่อกันอยู่ ผู้เขียนมองว่ากระบวนการในการพัฒนาข้าราชการปฏิบัติกรจะต้องสร้างกระบวนการพัฒนาจากในตัวของผู้ปฏิบัติงานก่อนการรับรู้นโยบายจากผู้บริหารมีความจำเป็นต้องใช้ทั้งในส่วน of ความรู้ทักษะ รวมถึงแรงจูงใจ ความพึงพอใจในงานของตน ทักษะ การมีส่วนร่วมในงาน นอกเหนือไปจากนั้นยังเป็นเรื่องของโอกาสใน

การปฏิบัติงานซึ่งจะนำไปสู่การเรียนรู้ที่ดีและส่งผลต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการปฏิบัติกรไม่สามารถที่จะมองเป็นมุมมองเชิงเดียวได้ ข้าราชการปฏิบัติกรเป็นการทำงานที่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มคน 2 ส่วน ทั้งในส่วนของผู้บริหารและในส่วน of ประชาชนผู้รับบริการ โดยตำแหน่งของข้าราชการปฏิบัติกรจะอยู่ชั้นกลางระหว่างกลุ่มคนทั้งสองกลุ่มดังกล่าว การให้ความสำคัญในการพัฒนากับข้าราชการปฏิบัติกรจึงต้องมีมุมมองทั้งแบบบนลงล่าง (Top-Down) ตามสายการบังคับบัญชา (Chain of Demand) และมุมมองแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) ซึ่งในส่วนของการพัฒนาบุคคลกลุ่มข้าราชการปฏิบัติกรจะต้องมีการพัฒนาทั้งในส่วน of รูปแบบความสัมพันธ์ การสื่อสาร รวมไปถึงการพัฒนาตนเองไปพร้อมๆกัน ซึ่งดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วว่าการพัฒนาดตนเองตามแนวคิดทฤษฎีนั้นจะต้องมีการขยายขอบเขตเพื่อการปรับใช้ในการหาจุดเน้นที่ชัดเจนในการพัฒนา เพื่อนำไปสู่ความสามารถในการปรับเปลี่ยนประยุกต์ใช้ความรู้ความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประโยชน์ที่ว่า “ระบบราชการไทย” จะไม่ถูกมองในแง่ลบอีกต่อไป ถ้าการจัดการทุนมนุษย์ภาครัฐมองเห็นความสำคัญของทุกกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงาน เพราะในหน่วยงานนั้นมีบุคลากรที่ทำหน้าที่แตกต่างกัน และนำไปสู่การพัฒนาแบบองค์รวมมากขึ้น

บทสรุป

ในหน่วยงานราชการนั้น ผู้ปฏิบัติงานสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท ทั้งส่วนผู้บริหารในแต่ละระดับ ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละแผนก เพราะฉะนั้น การพัฒนาศักยภาพของพนักงานผู้ปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะมีทักษะที่แตกต่างกันไปตามประเภทงาน การวิเคราะห์ลักษณะงานและทำความเข้าใจในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละกลุ่มนั้นจึงมีความจำเป็น และสามารถนำไปใช้ในการวางแผนการอบรมพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานได้ ในส่วนของข้าราชการปฏิบัติกรก็เช่นเดียวกัน ถือได้ว่าเป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีความแตกต่างจากกลุ่มอื่น เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญ และส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะ

ผู้เขียนแสดงความคิดเห็นว่าการที่หน่วยงานภาครัฐจะวางแผนในการพัฒนาบุคลากรกลุ่มนี้จึงต้องทำการวิเคราะห์ทำความเข้าใจให้ชัดเจนถึงการทำงาน และปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้าราชการปฏิบัติกรเป็นผู้ที่เข้าไปปัญหาในการให้บริการสาธารณะมากที่สุด รูปแบบในการบริหารจึงควรที่จะเน้นในการมีส่วนร่วม



ร่วมหรือใช้การบริหารแบบล่างขึ้นบน (Bottom - Up) มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เป็นประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานนั้น ไปนำเสนอต่อผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา เพื่อสร้างเป็นแนวทางในการวางแผนและนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป รวมถึงการเพิ่มทักษะที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความคิดสร้างสรรค์ เพื่อสามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากเป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบในการสนับสนุนต่างๆ เช่น การให้โอกาสในการทำงาน เปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะ และเสริมสร้างทักษะในการทำงานประกอบควบคู่กันไป รวมไปถึงการสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเต็มใจในการทำงานตามหน้าที่ของตนเอง

ผู้เขียนแสดงความคิดเห็นว่า การอบรมข้าราชการโดยใช้วิธีการรับฟังบรรยาย และอบรมพัฒนาโดยปราศจากวัตถุประสงค์ และการวิเคราะห์ตามตำแหน่งหน้าที่ที่ชัดเจน รวมถึงการมองข้ามความสำคัญข้าราชการปฏิบัติการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญในการทำงานนั้น เป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาขององค์กร การก้าวไปข้างหน้าของระบบราชการ ซึ่งไม่มีวันหยุดนิ่ง เปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะทางสังคมนั้น การมองประเด็นย่อยๆ ในหน้าที่การทำงานของกลุ่มข้าราชการปฏิบัติการจึงมีความสำคัญที่ควรคำนึงถึงในการพัฒนารูปแบบ เพื่อพัฒนาหน่วยงานราชการ ไม่ให้เป็นไปตามการกล่าวถึงในแง่ลบของประชาชนอีกต่อไป

รายการอ้างอิง

- Blumberg, Melvin & Pringle Charcesd. (1982). *The Missing Opportunity in Organizational Research : Some Implications for a Theory of Work Performance*. The academy Of Management Review.
- Hill, Michael. (1993). *The Policy Process : A Reader*. Hertfordshire : Harvester Wheastheaf.
- Parsons Wayne. (1995). *Public Policy : An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cambridge : University Press
- Sabatier Pual A. (1999). *Theories of the policy process*. Colorado : Westview Press.
- Shafritz, Jay M.& Hyde, Albert C. (1997). *Classic of Public Administration*. Wadsworth : Thomson.
- Wamsley, Garry L. (1990). *Refounding Public Administration*. California: Sage Publications.