

นโยบายปฏิรูปในบริบทระบบราชการไทย: การนำนโยบายไปปฏิบัติและอุปสรรค*

พริษฐ์ เพ็งสุวรรณ**

บทคัดย่อ

นโยบายปฏิรูป (Reform Policy) ถูกนำมาใช้ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502-2506) จนมาถึงปัจจุบัน แบ่งเป็น 3 คลื่น ประกอบด้วย การบริหารการพัฒนา (Development Administration) ถัดมาเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยนโยบายเหล่านี้ถูกนำมาใช้กับระบบราชการไทย และมีอุปสรรคต่อการนำมาใช้ปฏิรูป การศึกษาครั้งนี้พยายามทำความเข้าใจอุปสรรคของการนำนโยบายปฏิรูปมาใช้กับระบบราชการไทย โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาเชิงลึกในนโยบายปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ผ่านการวิเคราะห์ 2 ด้าน คือ กระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูป (Policy Formulation) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) การศึกษา พบว่า 1) การจัดตั้งโครงสร้างองค์กรเพื่อกำหนดนโยบายการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ขาดตัวแสดงสำคัญ คือ หน่วยงานปฏิบัติ (Line agency) โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้แปลงนโยบายไปปฏิบัติทั้งผู้บริหาร

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้รับทุนวิจัยจากโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) รุ่นที่ 14 เรื่อง “กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์กับการพัฒนาระบบราชการไทย” โดยเป็นผลจากการทบทวนวรรณกรรมและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะ รศ.ดร. ศิริรัตน์ ชุนทดคล้าย (มหาวิทยาลัยมหิดล) และ Prof. Masahiro Horie (National Graduate Institute for Policy Studies) (GRIPS)

** คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

999 ถนนพุทธมณฑลสาย 4 ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

อีเมล: parinpeng@gmail.com

ระดับกลาง (Middle manager) และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ (Front-line staff) และภาคประชาชน 2) ด้านการกำหนดนโยบายปฏิรูป เป็นการเลือกกำหนดนโยบายบางด้านที่เพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายการเมืองและหน่วยงานกลาง (Central Agency) ในการบริหาร แต่กลับไม่ให้ความสำคัญกับเครื่องมือการถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่น (Devolution) ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) 3) เนื้อหาของนโยบายปฏิรูปที่บรรจุในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีแนวคิดพื้นฐานมุ่งเน้นประสิทธิภาพตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มิได้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลตามชื่อของกฎหมายที่ถูกเรียกกัน ซึ่งทั้งสองแนวคิดมีความแตกต่างในสาระสำคัญ และ 4) การนำนโยบายปฏิรูปไปปฏิบัติ จำเป็นต้องพิจารณาทำความเข้าใจถึงเนื้อหาการปฏิรูป (Content of Reform Policy) และลักษณะเฉพาะของระบบราชการไทย (Unique of Thai Bureaucracy) ที่มีลักษณะสายการบังคับบัญชาสูง การรวมศูนย์อำนาจ การมุ่งเน้นความสัมพันธ์ส่วนตัว (Clan-based Cultures) ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationships) ข้อยกเว้นเหล่านี้นำไปสู่การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) ทำลายความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ (Professionalism) และระบบคุณธรรม (Merit System) ดังนั้นปัจจัยทั้งค่านิยมของระบบราชการและกระบวนการนโยบายปฏิรูปของไทยเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิรูปภาครัฐของไทย

คำสำคัญ: นโยบายปฏิรูป ลักษณะระบบราชการในบริบทไทย อุปสรรคการปฏิรูประบบราชการ

Reform Policy in the Context of Thai Bureaucracy: Implementation and Barriers*

Parin Pengsuwan**

Abstract

Historically, the Chom Phon Sarit Dhanarajata government (1959-1963) was the first Thai government to widely apply Reform Policy as an instrument of governmental reform (focusing on the following themes and sectors: development administration, new public management and good governance). These reform policies were suitably applied at the time to the bureaucracy of the Thai state. But there were, and still are, large barriers to reform policy adoption in the Thai civil service and this research looks at the factors affecting these barriers in depth. This research aims to understand the factors influenced to the adoption of reform in Thai public management by investigating these areas: public sector management, new public management (NPM), policy formulation and policy implementation. The research found that key challenges in policy formulation/implementation have their roots in the following: problematic organizational structure, problematic organizational practice, the incapacity of managers

* This Article is partially conducted from my dissertation sponsored by The Royal Golden Jubilee Ph.D. Program 14th fund titled “The Paradigms of Public Administration and the Development of Thai Bureaucracy”. The contents are from Literature review and the conversation with scholars especially, Assistance Professor Dr. Sirirat Choonhacklai (Mahidol University) and Professor Masahiro Horie (National Graduate Institute for Policy Studies) (GRIPS)

** Faculty of Social Sciences and Human, Mahidol University.
999 Butthamonthon 4 Road, Salaya, Phuthamonthon, NakornPathom.
E-mail: parinpeng@gmail.com

and front-line staff, and also the expectations and behavior of the public. It is noted that some reform policies involve the transfer of power on a geographical, party-political, and intra-governmental level. The success and failure of reform policy is analyzed with respect to the policy reforms contained in the Royal Decree on Criteria and Procedures for Good Governance Act 2003, which focuses on the principles of new public management (but does not follow the principles of good governance as well). The manner by which policy reforms can be put into practice is also studied, along with the problematic characteristics of Thai bureaucracy (such as the clan-based culture in organizational settings, patron-client relationships, nepotism, and lack of independent professionalism).

Keywords: *Thai Bureaucracy Reform Policy, Characteristics of Bureaucracy in Thai, Context Barriers to Bureaucracy Reform*

บทนำ

การศึกษาวิชาประวัติศาสตร์สมัยใหม่ในประเทศไทยเริ่มต้นเมื่อ พ.ศ. 2498 ด้วยการจัดตั้ง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในอีก 10 ปีต่อมาได้ย้ายคณะนี้ไปจัดตั้งเป็น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) โดยได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญในฐานะ ที่ปรึกษาและอาจารย์ ผู้สอนจากมหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University) สหรัฐอเมริกา มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการศึกษาวิชาประวัติศาสตร์และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐทั้งด้านแนวคิด และเครื่องมือการบริหาร (Bowornwathana, 2013: 194-200) ขณะเดียวกันการพัฒนาระบบ ราชการได้มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารหลักองค์การรัฐ เมื่อ พ.ศ. 2502 ในสมัยรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502-2506) ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการชุดแรก ของประเทศไทย และได้ผ่านนโยบายปฏิรูปการบริหารการพัฒนา (Development Administration - DA) มาใช้พัฒนาระบบราชการและพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้การวางแผนเป็นเครื่องมือ (Mutebi & Sivaraks, 2007: 1087) ในเวลาต่อมา ประเทศไทยเข้าสู่การปฏิรูปด้วยนโยบายการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) โดยก่อรูปเป็นนโยบายตั้งแต่ พ.ศ. 2540 และมีความชัดเจน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) (ประโยชน์ สงกลิ่น, 2551: 175) โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และ พระราชกฤษฎีกาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ถูกนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและดำเนินการในการกิจของรัฐ รัฐสามารถถูกตรวจสอบการดำเนินงาน จากองค์กรอิสระและภาคประชาชน (พริษฐ์ เพ็ญสุวรรณ, 2548: 2) รวมทั้งอิทธิพลจากองค์กร ระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก (WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคาร เพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ที่กดดันให้รัฐบาลไทยปฏิรูประบบบริหารภาครัฐด้วยหลัก ธรรมาภิบาล ในฐานะเงื่อนไขหนึ่งในการขอรับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ ของประเทศ ในปี พ.ศ. 2540

อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายปฏิรูปซึ่งมีต้นกำเนิดจากตะวันตกโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มาใช้ในประเทศไทยมีความยากลำบากต่อความสำเร็จ เนื่องจาก 1) ปัจจัยด้านกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ และ 2) ปัจจัยความแตกต่างทางบริบทด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทั้ง 2 ปัจจัยเป็น อุปสรรคต่อความสำเร็จของนโยบายปฏิรูปตั้งแต่ พ.ศ. 2500 จนถึงปัจจุบัน โดย Haque (2007: 1304) กล่าวว่า ตัวแบบการบริหารการพัฒนา (Development Administration - DA) ไม่ได้ให้ความสำคัญ ต่อลักษณะพื้นถิ่น (Indigenous) ของประเทศกำลังพัฒนา แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากข้อเสนอ ที่ต้องการพัฒนาเศรษฐกิจโดยหน่วยงานผู้บริจาคระหว่างประเทศ คือ องค์การสหประชาชาติ ขณะเดียวกัน Asian Development Bank (ADB) (2001) cited in Haque (2007: 1304)

ระบุถึงกรณีประเทศไทยมีการสร้างบทบาทการพัฒนาผ่านการสร้างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างทศวรรษ 1960s-1970s เกิดปรากฏการณ์ที่มีการจับมือเป็นพันธมิตรอย่างแข็งแกร่งระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ชนชั้นนำทั้งฝ่ายการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของไทยได้ขยายอำนาจโดยอาศัยโอกาสภายใต้วาระการพัฒนาแห่งชาติ สำหรับ McCourt (2002: 234) ได้อธิบายถึงเหตุผลของความยากลำบากต่อการนำตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไปใช้กับประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากมีการใช้การสั่งการจากระดับบนลงล่าง (Top-Down) มีการคอร์รัปชัน และขาดสมรรถนะในการดำเนินกิจกรรมภาครัฐ เช่นเดียวกับการศึกษาของ Monkol (2012: 27) ที่กล่าวว่า ภาครัฐของ泰นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้เพียงบางส่วนโดยเฉพาะด้านการสร้างความ เป็นมืออาชีพ (Professionalism) แต่ยังคงขาดการปฏิรูปด้านสำคัญ เช่น วัฒนธรรมและค่านิยม (Public Culture and Value) ซึ่งเป็นประเด็นที่พบในการปฏิรูปของประเทศกลุ่ม OECD ซึ่งเป็นประเทศต้นกำเนิดแนวคิดนี้ ประกอบกับสภาพแวดล้อมของภาครัฐไทยค่อนข้างแตกต่างจากประเทศกลุ่ม OECD ในด้านบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม (Culture Norm) การรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง (Centralization) การคอร์รัปชัน (Corruption) ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝังแน่นและแพร่หลายในหน่วยงานภาครัฐไทย

ดังนั้น บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) ศึกษาพัฒนาการนโยบายปฏิรูปภาครัฐในระดับสากลและกรณีนำมาใช้ในประเทศไทย 2) ประเมินความสำเร็จและความล้มเหลวของประเทศต่าง ๆ ในการปฏิรูปภาครัฐด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ 3) ศึกษาการปฏิรูปภาครัฐของประเทศไทยด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยมุ่งค้นหาและอธิบายอุปสรรคของการปฏิรูประบบราชการ ด้วยการทบทวนวรรณกรรมจากบทความวิจัยเป็นหลัก

พัฒนาการของนโยบายการปฏิรูปภาครัฐ (Development of Reform Policy)

ในการศึกษาพัฒนาการนโยบายปฏิรูปภาครัฐ Pollitt and Bouckaert (2011: 5-18) ได้จัดแบ่งการปฏิรูปภาครัฐ ออกเป็น 3 คลื่น ประกอบด้วย 1) แนวคิดด้านการบริหารการพัฒนา (Development Administration - DA) เกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1960s-ปลายทศวรรษ 1970s 2) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970s-ปลาย 1990s และ 3) แนวคิดธรรมาภิบาล (Governance) อยู่ในช่วงปลายทศวรรษ 1990s-2010

คลื่นลูกแรก: การบริหารการพัฒนา (DA)

การศึกษากิจการเปรียบเทียบและการบริหารพัฒนา (Comparative and Development Administration) ในฐานะสาขาวิชาของรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับความนิยมน้อยอย่างแพร่หลายภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ลึกลับสุดลง ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนามีแนวโน้มพัฒนาไปสร้างเศรษฐกิจของชาติ แต่ปรากฏว่ายังขาดสมรรถนะด้านความเป็นสถาบันและการบริหาร

(Institutional and Administration Capacities) ที่จะดำเนินการตามแผนให้สำเร็จ (Heady (1996) cited in Farazmand (2001: 12)) แนวคิดการบริหารการพัฒนา (DA) มีกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (Comparative Administration Group) (CAG) เป็นสถาบันหลักดำเนินการเผยแพร่แนวคิด การบริหารการพัฒนา มุ่งเน้น 1) ความจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนา โดยให้ความสำคัญด้านเศรษฐกิจ 2) ความแตกต่างในความจำเป็นของชาติพัฒนาแล้ว (Developed Country) กับชาติกำลังพัฒนา (Developing Country) 3) ความเป็นไปได้ของการพัฒนา 4) การส่งผ่านความรู้ด้านการพัฒนา (Development know-how) 5) การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของประเทศกำลังพัฒนา 6) ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกที่พัฒนาแล้ว จะเป็นตัวแบบในฐานะเป้าหมายการพัฒนาให้กับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อเปลี่ยนให้ประเทศเหล่านี้เป็นชาติตะวันตกในแบบเดียวกัน

แนวคิดการบริหารการพัฒนา (DA) ถูกออกแบบโดยชนชั้นนำของรัฐบาลตะวันตกเพื่อต้องการสนับสนุนค่านิยมตะวันตกด้านเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยแผนของกลุ่ม CAG ต้องการสร้างและสนับสนุนชนชั้นนำท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนาให้เป็นผู้มีอำนาจ ประชาชนได้รับความสนใจน้อยมาก นี่เป็นแนวคิดในบริบทสงครามเย็นและการส่งออกรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Public Administration) ให้กับประเทศโลกที่สาม (Waldo (1992) cited in Farazmand (2001: 13)) โดยตัวแบบการบริหารการพัฒนา (DA) ให้ความสำคัญด้านการวางแผนเศรษฐกิจของรัฐผ่านการจัดตั้งสถาบันใหม่ โดยวางเป้าหมายเพื่อความเติบโตทางเศรษฐกิจ กำจัดความยากจน การสร้างรายได้ และการสร้างชาติ

อย่างไรก็ตาม ตัวแบบการบริหารการพัฒนา (DA) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับบริบทสังคมของประเทศกำลังพัฒนาและทางเลือกนโยบายถูกกำหนดโดยชนชั้นนำของชาติ (National Ruling Elite) เพื่อสร้างการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจสังคม ตัวแบบดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากข้อเสนอแนะที่ต้องการให้พัฒนาเศรษฐกิจจากหน่วยงานผู้บริจากระหว่างประเทศ ในขณะเดียวกันกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (CAG) ภายใต้การนำของ Fred W. Riggs ถูกวิพากษ์ในประเด็นความล้มเหลวเกี่ยวกับผลการศึกษาที่มีอคติทางวัฒนธรรม (Culturally biased) โดยตะวันตกมุ่งใช้อิทธิพลไปครอบงำประเทศกำลังพัฒนาและให้ความสำคัญกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านั้นน้อยมาก (Farazmand, 2001: 13) นอกจากนี้ R.K. Arora (1972) cited in Heady (2001: 98) วิพากษ์ตัวแบบ Prismatic-Sala ของ Riggs เช่น ลักษณะด้านลบของตัวแบบ Prismatic เป็นข้ออ้างที่มีอคติของชาติตะวันตก (Western bias) ที่สนใจในด้านลบเพียงด้านเดียวของพฤติกรรม Prismatic ขณะที่ Michael L. Monroe cited in Heady (2001: 98) บรรยายทฤษฎี Prismatic ในฐานะเป็นผลที่สะท้อนมาจากมาตรฐานกรอบแนวคิดตะวันตก รวมถึงข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสภาวะความเป็นทางการจอมปลอม (Formalism) ที่ Riggs อธิบายถึงช่องว่าง (Gap) ของสิ่งที่ควรจะเป็นตามตัวแบบในที่นี้หมายถึงสถาบันของรัฐที่สร้างขึ้นมากับสิ่งที่ปฏิบัติอยู่จริง โดย E.H. Valsan (1968) and R.S. Milne (1970)

cited in Heady (2001: 98) ได้เถียงว่ามันอาจจะเป็นผลบวกหรือผลลบก็ได้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ (Circumstances) ในกรณีเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้ ยังมีการสนับสนุนรัฐบาลที่กดขี่ (เผด็จการ) เช่น ชาร์ของอิหร่าน (The Sha of Iran) ซาโมซาของนิการากัว (Samoza of Nicaragua) และมาคอสของฟิลิปปินส์ (Marcos of the Philippines) ทั้งหมดถูกวิพากษ์ว่าเป็นโครงการเพื่อการศึกษาและฝึกอบรม ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นการ “ต่อต้านการพัฒนา” (Antidevelopment) ขณะเดียวกัน การศึกษาเปรียบเทียบจำเป็นจะต้องพิจารณารวมไปถึงหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ (Nongovernment) องค์กระดัดรากหญ้า (Grass-roots organization) เช่นเดียวกับวัฒนธรรม (Culture) และปัจจัยเฉพาะท้องถิ่นของสังคมในแต่ละประเทศ (Indigenous factors unique) ประเด็นเหล่านี้จะต้องนำมารวมไว้ในการศึกษา (Study) และการปฏิบัติ (Practices) ของการบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) ตัวแบบตะวันตกของระบบราชการและการบริหารเป็นปัญหามากในหลายสังคมของประเทศกำลังพัฒนาและบ่อยครั้งที่สมมติฐานไม่สอดคล้อง (Fit) กับประเทศกำลังพัฒนา ผลลัพธ์ ก็คือ ขนชั้นนำ (Elitist) แนวทางจากบนลงล่าง (Top-down approach) ในการบริหาร การพัฒนาเป็นผลกระทบทางลบมากกว่าเป็นผลในทางบวก (Farazmand, 2001: 14) นอกจากนี้ ปัญหาด้านนิยามของการศึกษาเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนาที่ยังขาดความชัดเจน (Heady, 1996; Waldo, 1992 cited in Farazmand, 2001: 13) โดยขาดมติเอกฉันท์เกี่ยวกับความหมายของการศึกษาเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา ซึ่งมีผลต่อความสับสนในการศึกษาสาขาวิชานี้ แม้ว่าวรรณกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารการพัฒนา จะถูกอ้างอิงใน 2 ส่วน คือ “การพัฒนาการบริหาร” (Administrative Development) และ “การบริหารการพัฒนา” (Development Administration) ก็ตามที่ (Riggs, 1976, Siffin 1991, Waldo, 1992 cited in Farazmand, 2001: 16)

สำหรับประเทศไทยแล้วได้รับแนวคิดการพัฒนาจากสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะแนวคิดทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เน้นบทบาทของข้าราชการและรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ ด้านการเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ มีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ใน พ.ศ. 2498 และต่อมาได้ย้ายไปจัดตั้งเป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2509 เปิดสอนระดับปริญญาโทและปริญญาเอกเน้นด้านการบริหารการพัฒนา การฝึกอบรมและการวิจัย ในปี พ.ศ. 2502 มีการสร้างสถาบันการบริหารในภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษา สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น (สุพจน์ โกวิทยา, 2548: 52-84) ในกรณีนี้ ADB (2001) cited in Haque (2007: 1304) กล่าวว่า ประเทศไทยมีการสร้างการพัฒนาผ่านการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ระหว่างทศวรรษ 1960s-1970s มีการจับมือเป็นพันธมิตรระหว่างภาครัฐและเอกชน ขนชั้นนำไทยฝ่ายการเมืองรวมทั้งฝ่ายบริหารระดับสูงของไทยได้ขยายอำนาจโดยอาศัยโอกาสของวาระแห่งการพัฒนาชาติ ขณะที่ Schmidt (1996) cited in Kelly et al., (2012: 31) ระบุว่า แม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะ

ทศวรรษ 1980s แต่ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนก็ห่างกันมากขึ้นด้วย ในข้อเท็จจริงแล้ว นโยบายการพัฒนาของไทย (Thai Development Policy) เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงชนบท Darlington (2000) cited in Kelly et al. (2012: 31) แต่มีเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายพัฒนาเหล่านั้น เช่นเดียวกับความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจที่รวมศูนย์การพัฒนา วัฒนธรรมท้องถิ่น และความหลากหลายของภูมิภาคถูกลดทอนคุณค่าลง นอกจากนี้ ยังมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กรุงเทพฯ และการลดความอิสระ (Autonomy) ของส่วนภูมิภาคลง โดย Baker and Phongpaichit (2000) cited in Kelly et al. (2012: 31) กล่าวว่า การพัฒนาได้กลายเป็นสัญลักษณ์ของความชอบธรรมสำหรับรัฐบาลเผด็จการ และ Haque (2007: 1317-1318) สรุปผลกระทบของการบริหารการพัฒนา (DA) ระหว่างทศวรรษ 1950s-1970s ขณะที่มาเลเซียและสิงคโปร์ดำเนินเป็นไปตามตัวแบบการบริหารการพัฒนา (DA) อย่างดี แต่มีระบอบเผด็จการในประเทศอินโดนีเซีย ไทย เมียนมาร์ และฟิลิปปินส์ ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศในชื่อแผนงานโครงการพัฒนา ในจำนวนประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ มีผลลัพธ์ตรงกันข้ามกับตัวแบบการบริหารการพัฒนา (DA) รวมไปถึงการขยายอำนาจการบริหาร การเพิ่มการแทรกแซงรัฐ การเป็นหนี้และการพึ่งพิงต่างชาติ

คลื่นลูกที่สอง: แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management-NPM)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ถูกนำมาใช้ในช่วงทศวรรษ 1970s-1980s เป็นช่วงเวลาที่เกิดความวุ่นวายทางเศรษฐกิจของโลก โดยรัฐสวัสดิการของตะวันตกมีต้นทุนการบริหารจัดการสูง ขาดประสิทธิภาพ เป็นเหตุผลที่นำไปสู่การค้นหาแนวทางปฏิรูปโดยนำแนวคิดการบริหารภาคธุรกิจมาใช้ เพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อประชาชนในฐานะผู้รับบริการ มีเป้าหมายสนับสนุน 3 Es (ประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล) ประเทศเหล่านี้ประกอบด้วย ออสเตรเลีย แคนาดา เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ สวีเดน สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา (Pollitt and Bouckaert, 2011: 7), (Fattore, Lapenta and Dubois, 2012: 219), (Haque, 2007: 1305)

แนวคิดหลักของตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ประกอบด้วย 1) การลดบทบาทภาครัฐลง โดยเปลี่ยนบทบาทไปเป็นผู้สนับสนุน (Facilitator) แล้วให้พื้นที่กับภาคเอกชนในการให้บริการสาธารณะ โดยมีเครื่องมือ เช่น การลดขนาด (Downsizing) การจ้างเหมา (Outsourcing) การเป็นหุ้นส่วน (Partnership) 2) ปรับปรุงโครงสร้างภาครัฐ มุ่งให้เกิดการแข่งขันกันภายในระหว่างหน่วยงาน โดยใช้ข้อตกลงของผลงานเป็นเครื่องมือ (Performance Contracts) 3) การให้ความอิสระ (Autonomy) และความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการบริหารบุคลากรและการเงินการคลัง โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระหรือองค์กรมหาชน 4) การประเมินผลงานภาครัฐโดยประเมินผลสัมฤทธิ์ (Result) มากกว่าประเมินปัจจัยนำเข้า (Input) และกระบวนการให้บริการสาธารณะ (Process) โดยยึด

เป้าหมายและมาตรฐานผลงาน (Performance Standard) เป็นเกณฑ์ และ 5) การเพิ่มอำนาจกับกลุ่มผู้รับบริการโดยการขยายทางเลือก (Customer Choice) และการให้ความมั่นใจต่อคุณภาพการให้บริการที่ดีกว่าโดยยึดประโยชน์ของผู้รับบริการ นอกจากนี้ ยังรวมถึงใช้แนวทางการแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization) และการลดกฎ ระเบียบ (Deregulation) ในการให้บริการประชาชน (Hauque, 2007: 1306) โดยมีเป้าหมายสนับสนุนวัฒนธรรมที่ยึดผลปฏิบัติงาน (Performance-oriented Culture) การรวมศูนย์อำนาจน้อยลง (OECD (1995) cited in Borins, 2002: 181)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมในรัฐบาลทักษิณ (พ.ศ. 2544-2549) (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551: 175) 1) ปรับปรุงพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาระบบราชการ โดยจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยงานกลาง (Central Agency) เป็นหน่วยงานถาวรสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ 2) กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2546-2550 และ 3) ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการปฏิรูปการบริหารราชการของรัฐบาลทักษิณกลับดำเนินตรงกันข้ามกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เช่น 1) การปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ (Restructure) โดยเพิ่มกระทรวงจาก 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการที่ต้องการลดบทบาทภาครัฐลง โดยเฉพาะเครื่องมือการลดขนาด (Downsizing) 2) การกระจายอำนาจภารกิจ ทรัพยากรการบริหารและการตัดสินใจ (Decentralization and Devolution) ซึ่งเป็นหนึ่งในเป้าหมายของมาตรา 3/1 ซึ่งเป็นหัวใจของพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมากำหนดและนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยหลักฐานที่ชัดเจน คือ เนื้อหาที่ถูกกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2546-2550 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ไม่ได้กำหนดประเด็นการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นไว้ ขณะเดียวกันรัฐบาลทักษิณกลับนำเครื่องมือที่มีได้อยู่ในวาระของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM Agenda) มาใช้ คือ การบริหารแบบบูรณาการหรือที่เรียกว่า ผู้ว่า CEO ซึ่งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นเครื่องมือรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กลับเข้าไปไว้ที่ส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) ภายใต้การบริหารของกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาล ซึ่งสวนทางกับหลักการของการกระจายอำนาจ (Decentralization) การเลือกเครื่องมือการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM Tool) ถูกคัดเลือกอย่างมีอคติ โดยมีเป้าหมายเพื่อต้องการรวมศูนย์อำนาจในการควบคุมไว้ที่ส่วนกลาง (Centralized Control) การกระจายอำนาจในภาครัฐซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในประเทศอื่น ๆ กลับพบได้น้อยมากในประเทศไทย ดังนั้น เครื่องมือการบริหารเหล่านี้มีการรวมศูนย์ของอำนาจตัดสินใจรวมถึงระบบอุปถัมภ์ในมือของทักษิณ (Painter, 2006: 43) สอดคล้องกับข้อค้นพบของ Monkol (2012: 27) ที่ระบุถึงหน่วยงานภาครัฐของไทยนำนโยบายปฏิรูปการจัดการ

ภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้เพียงบางส่วนโดยเฉพาะด้านการสร้างความเป็นมืออาชีพ (Professionalism) แต่ยังคงการปฏิรูปด้านสำคัญ อันได้แก่ วัฒนธรรมและค่านิยม (Public Culture and Value) ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกพบในการปฏิรูปของประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งเป็นประเทศต้นกำเนิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ประกอบกับสภาพแวดล้อมของภาครัฐไทยแตกต่างจากประเทศกลุ่ม OECD ในด้านบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม (Culture Norm) การรวมศูนย์อำนาจในการบริหาร (Centralization) การคอร์รัปชัน (Corruption) ซึ่งเป็นสิ่งที่ฝังแน่นและแพร่หลายในหน่วยงานภาครัฐไทย ในขณะที่ Jingjit & Fotaki, (2010: 71) อธิบายที่มาของข้อจำกัดในเชิงวัฒนธรรมองค์การของระบบราชการไทย ดังนี้ การปฏิรูปด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่มุ่งเน้นวัฒนธรรมเชิงการตลาด (Market) เช่น ด้านประสิทธิภาพ ผลผลิต (Product) ต้นทุน กำไร มีข้อจำกัดในบริบทองค์การภาครัฐไทยที่ถูกครอบงำด้วยค่านิยมมุ่งเน้นความสัมพันธ์ (Clan-oriented values) และวัฒนธรรมสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Culture) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของเจ้าหน้าที่รัฐไทยและสังคมไทย ที่มุ่งเน้นในเรื่อง 1) ระบบอาวุโส (Seniority system) และ 2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำและผู้ตาม (Leader and follower)¹

ขณะที่ Painter (2004, 2005) cited in Haque (2007: 1314) ให้เหตุผลข้อจำกัดของการปฏิรูปการบริหารราชการของประเทศไทย เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่รัฐไม่คุ้นเคยกับรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM-Style Reform) เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงอยู่ฝ่ายตรงข้ามกับการปฏิรูปเนื่องจากกลัวสูญเสียอำนาจและการสร้างวัฒนธรรมผลงาน (Performance Culture) จะถูกทำลายด้วยการอุปถัมภ์ทางการเมือง (Political Patronage) และพฤติกรรมการบริหารแบบคอร์รัปชัน สอดคล้องกับตัวอย่างการศึกษาของ Punyaratabandhu and Unger (2009: 279-304) ศึกษาเรื่อง Managing Performance in A Context of Political Clientelism: The Case of Thailand ระหว่าง ค.ศ. 1997-2007 เป็นการศึกษาการปฏิรูประบบราชการไทย ภายใต้กระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้โดยมุ่งเน้นเฉพาะการศึกษาการนำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management-RBM) ภายใต้บริบทของระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง การศึกษา พบว่า ระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) มีจุดอ่อนในการนำมาใช้ในบริบทการอุปถัมภ์ทางการเมือง 1) ระบบการประเมินผลงานไม่สามารถบูรณาการเข้ากับระบบบริหารบุคคลได้ เนื่องจากการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงระดับปลัดกระทรวงหรืออธิบดีจากนักการเมืองฝ่ายบริหาร (Executive Politicians) ไม่ได้นำเอาผลการประเมินของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) มาใช้ การดำเนินการมุ่งไปสู่ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นลักษณะการให้รางวัลสำหรับผู้ให้การสนับสนุนหรือลงโทษสำหรับผู้ไม่สนับสนุน 2) นักการเมืองเข้ามาแทรกแซง

¹ อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจากงานของ Rutaichanok Jingjit & Marianna Fotaki. (2010). Confucian Ethics and the limited impact of the new public management reform in Thailand, pp. 61-73.

การจัดสรรทรัพยากรและโครงการโดยไม่คำนึงถึงลำดับความสำคัญของประเทศตามกรอบแนวคิดของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) และ 3) แม้ว่าการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) จะวัดผลเพื่อป้องกันการทุจริตและการกระทำผิดทางกฎหมายในภาครัฐ แต่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (RBM) ไม่สามารถอุดช่องโหว่การกระทำผิดของนักการเมืองได้ โดยยกตัวอย่างกรณีการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ และกรณีการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เป็นตัวอย่าง

ดังนั้น ข้อจำกัดการปฏิรูประบบราชการไทยด้วยการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มหลัก 1) กลุ่มวัฒนธรรมองค์การระบบราชการไทยที่ถูกครอบงำด้วยค่านิยมมุ่งเน้นความสัมพันธ์ และวัฒนธรรมสายการบังคับบัญชา 2) กลุ่มผู้นำฝ่ายการเมืองและผู้บริหารภาครัฐระดับสูง ที่มีอคติในการเลือกเครื่องมือการบริหาร โดยมุ่งสนับสนุน “ผู้ว่า CEO” แต่ละเลยการส่งเสริมการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น และ 3) บริบทสังคมไทยที่มีปัญหาเรื่องระบบอุปถัมภ์ ปัญหาคอร์รัปชัน ที่ทำลายหลักการสำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ คือ การสร้างวัฒนธรรมมุ่งเน้นผลงาน

คลื่นลูกที่สาม: แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance)

ข้อเสนอของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) หลีกเลี่ยงที่จะถกเถียงประเด็นปัญหาความเป็นธรรม (Equity) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการวิพากษ์ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) และประเด็นที่ทฤษฎีพาดังกล่าว คือ ลักษณะสำคัญของแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) เช่น ประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ คุณภาพ ความยุติธรรม (Farazmand, 2004: 4) แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990s มุ่งเน้นความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ความร่วมมือ (Joined-up Government) ความไว้วางใจ (Trust) และความโปร่งใส (Transparency) ขณะเดียวกันก็ลดระดับการให้ความสำคัญกับด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) และคุณภาพ (Quality) ลง แต่ไม่ถึงกับยกเลิก ลักษณะร่วมของแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ 1) เปลี่ยนการวิเคราะห์จากหน่วยงานเดียวไปเป็นลักษณะเครือข่ายองค์การ (Organizational Network) 2) ให้ความสำคัญกับความร่วมมือกันมากกว่าการแข่งขันทั้งภายในและระหว่างหน่วยงาน มีนัยยะการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม (Fattore, Lapenta and Dubois, 2012: 219) ลักษณะสำคัญของแนวคิดนี้ คือ การยกเลิกรูปแบบดั้งเดิมของเผด็จการรัฐบาลเชิงระบบราชการ (Bureaucratic Government) ที่มีการตัดสินใจและปฏิบัติอยู่ข้างเดียว ดังนั้น ตัวแบบธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางใหม่ในเชิงความคิด การบริหาร ปรัชญา และแนวทาง (Approach) ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นพลเมือง นำไปสู่การมีบทบาทของภาคประชาสังคม องค์การไม่ใชรัฐ (Nongovernmental organizations) (Farazmand, 2004: 3) แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ถูกสนับสนุนโดยหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ เช่น ธนาкарโลก

(WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เช่นเดียวกับรัฐบาลส่วนใหญ่ของตะวันตกและบรรษัทต่าง ๆ กลายเป็นหนึ่งในข้อเรียกร้องที่มีต่อประเทศในโลกที่สามในเอเชีย แอฟริกา และลาตินและอเมริกากลางในฐานะเงื่อนไขสำหรับการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ (Farazmand, 2004: 5) ทั้งนี้ ค่านิยมและลักษณะของธรรมาภิบาลไม่สามารถนำไปประยุกต์กับประเทศที่ไม่มีกระบวนการการเลือกตั้งขาดกระบวนการประชาธิปไตย ขาดการมีส่วนร่วมของพลเมืองและขาดการเติบโตขององค์กรอิสระด้านเศรษฐกิจและการบริหาร (Farazmand, 2004: 10) จากการศึกษาของ Brewer, Choi and Walker (2008: 240) พบว่า ความรับผิดชอบและการควบคุมการคอร์รัปชันมีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญต่อประสิทธิภาพของรัฐบาล กล่าวคือประเทศที่มีระดับคะแนนในด้านความรับผิดชอบและการควบคุมการคอร์รัปชันในระดับสูง จะส่งผลให้ประสิทธิภาพของรัฐบาลสูงขึ้นตามไปด้วย

แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ถูกนำเข้ามาใช้ในประเทศไทยภายหลังวิกฤติการเมืองพฤษภาคมปี พ.ศ. 2535 หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อป้องกันประชาธิปไตยจากการเข้าครอบงำของทหารและอำนาจเผด็จการอื่น ๆ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในปี พ.ศ. 2540 บรรจุแนวคิดใหม่เกี่ยวกับแนวปฏิบัติของประชาธิปไตยที่ถูกสร้างขึ้นจากประสบการณ์ของต่างประเทศในหลายประเทศด้วยกัน นักปฏิรูปของไทยได้ยืมแนวคิดและกลไกใหม่ ๆ จากต่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากการสังเกตประสบการณ์ของประเทศพัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ตัวแบบศาลปกครองฝรั่งเศส ศาลรัฐธรรมนูญจัดตั้งเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ระบบผู้ตรวจการรัฐสภาสร้างขึ้นจากผู้ตรวจการรัฐสภาของสวีเดน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับอิทธิพลจากประสบการณ์ของประเทศอินเดียและฟิลิปปินส์ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้รับอิทธิพลจากแนวคิดจากองค์กรสหประชาชาติและประเทศอื่น ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา (Bowornwathana, 2008: 8) ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการก่อรูปการปฏิรูปภาครัฐในประเทศไทยด้วยแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้แก่ 1) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2) วิกฤติเศรษฐกิจการเงินเมื่อปี พ.ศ. 2540 กล่าวคือ แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) ต้องการกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลาง (Central Government) ไปให้ประชาชน เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับภาคประชาชน โดยใช้วิธีการลดขนาดจำนวนเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลาง (Downsizing) การแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization) และกระจายอำนาจในการดูแลกิจการของรัฐ ลดการผูกขาด โดยกระจายอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization) ซึ่งนโยบายปฏิรูปธรรมาภิบาล (Governance) ไม่สามารถเข้ากันได้กับแบบดั้งเดิมทางประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐ ซึ่งจะถูกต้องและต่อต้านจากจารีตการบริหารภาครัฐไทยที่มีลักษณะเข้มแข็งและสืบทอดกันมายาวนาน ได้แก่ ลักษณะอำนาจนิยม (Authoritative Rule) การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และรัฐบาลขนาดใหญ่ (Big Government) (Bowornwathana, 2001: 422, 2011: 33-48)

ประสบการณ์ความสำเร็จและอุปสรรคของการปฏิรูปด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในประเทศต่าง ๆ

ประสบการณ์ความสำเร็จของการปฏิรูปด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

การปฏิรูปภาครัฐด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ของประเทศพัฒนาแล้ว อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และนิวซีแลนด์ มีลักษณะร่วมกัน คือ 1) การให้บริการคุณภาพสูง 2) การวัดผล (Measuring) และการให้รางวัล (Rewarding) ต่อการปรับปรุงองค์การและผลการปฏิบัติงานของบุคคล 3) สนับสนุนการให้ความอิสระทางการบริหาร (Managerial Autonomy) โดยเฉพาะการลดการควบคุมจากหน่วยงานกลาง (Central Agency) 4) การตระหนักถึงความสำคัญต่อการกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงาน (Performance Target) ของผู้บริหารทรัพยากรมนุษย์และผู้บริหารทรัพยากรเทคโนโลยี 5) การเปิดกว้างในการแข่งขันและการเปิดใจเกี่ยวกับเป้าหมายของภาครัฐที่แตกต่างจากเป้าหมายของภาคเอกชน Borin (2002: 181-182)

ตัวอย่างประสบการณ์ของสหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์ในการปฏิรูปภาครัฐส่วนใหญ่ มีความคล้ายคลึงกัน ทั้งสองประเทศเผชิญกับภาวะกดดันทางเศรษฐกิจ ทั้งสหราชอาณาจักรภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ใน ค.ศ. 1979 ขณะที่นิวซีแลนด์ นำโดยพรรคแรงงาน (Labour Party) ใน ค.ศ. 1984 โครงการการปฏิรูประบบราชการของสหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์ เป็นการแปรรูปกิจการภาครัฐ (Privatization) การปฏิรูปโครงสร้างโดยแยกหน่วยปฏิบัติ (Operating Agencies) จากกระทรวงนโยบาย (Policy Ministries) การปฏิรูปการจัดการการคลัง (Financial Management Reform) และการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ (Improve Service Quality)

กรณีการปฏิรูปของสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นในสมัยของประธานาธิบดี Bill Clinton และ Al Gore ในฐานะรองประธานาธิบดี Bill Clinton ผู้สร้างนวัตกรรมและการบริหารที่ก้าวหน้า ได้แก่ Reinventing Government ในปี ค.ศ. 1992 ซึ่งได้สัญญาที่จะปฏิรูปในระดับรัฐบาลกลาง โดยในปี ค.ศ. 1993 Clinton มอบหมายรองประธานาธิบดี Al Gore รับผิดชอบการสร้างแผนการปฏิรูปการบริหารในรัฐบาลกลาง (Blueprint for Administrative Reform in the Federal Government) Gore ได้รวบรวมทีมที่ปรึกษาจำนวนมาก หนึ่งในนั้นมี David Osborn (เป็นหนึ่งในผู้เขียนหนังสือขายดี เรื่อง “Reinventing Government”) จัดทำรายงานในปี 1993 ชื่อเรื่องว่า “Creating a Government that Works Better and Costs Less” Al Gore และที่ปรึกษาให้ความสำคัญในเรื่องประสิทธิภาพและปรับปรุงการให้บริการกับลูกค้า โดยยกเลิกขั้นตอนที่ล่าช้า (Red Tape) การปรับรื้อระบบ (Re-engineering) และนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ (IT) รายงานดังกล่าว กำหนดเป้าหมายในการประหยัดงบประมาณถึง 108 พันล้านดอลลาร์ใน 5 ปี และการลดขนาดกำลังคนในภาครัฐลง 12 เปอร์เซ็นต์ ทีมงานของ Gore ถูกจัดตั้งขึ้นในสำนักงานของรองประธานาธิบดี (Office of the Vice President) และกระบวนการนำการปฏิรูปไปปฏิบัติดำเนินผ่านคำสั่งของ

ฝ่ายบริหาร (Executive Orders) ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีและฝ่ายนิติบัญญัติ

ปัจจัยที่กีดกันให้มีการปฏิรูปภาครัฐของอเมริกา ได้แก่ 1) ภาวะกีดตันด้านเศรษฐกิจ โดยการบริหารของ Clinton มีการให้พันธสัญญาที่จะลดการขาดดุลงบประมาณและปฏิรูปภาครัฐเพื่อที่จะลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ 2) การให้พันธสัญญาของผู้นำการเมืองระดับสูง ในกรณีนี้ รองประธานาธิบดี Gore ในฐานะผู้รับผิดชอบการปฏิรูปถือเป็นพันธสัญญาที่ดีและเป็นสิ่งสำคัญอย่างมากในการเปลี่ยนแปลง และ 3) ชุดความคิดที่จะเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย ปรับปรุงบริการภาครัฐ การวัดผลและปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน การลดความล่าช้า (Red Tap) และลดค่าใช้จ่าย และนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ ส่วนปัจจัยความสำเร็จของการปฏิรูปภาครัฐของอเมริกา มีดังนี้ 1) พันธสัญญาผู้นำการเมืองระดับสูงต่อการปฏิรูป 2) ความชัดเจนในวิสัยทัศน์ (Clear Vision) 3) การกำหนดเป้าหมายและแผนปฏิบัติการ 4) จาก ข้อ 1-3 จะต้องถูกทำความเข้าใจผ่านไปยังองค์กร 5) ต้องทำให้เป็นวาระเร่งด่วน 6) ความมุ่งมั่นที่จะเอาชนะอุปสรรคในการเปลี่ยนแปลง 7) การยอมรับของความสำเร็จ และ 8) การกลายเป็นสถาบันของการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (Jones and Thompson, 1999) cited in Borin (2002: 183)

ข้อสังเกตในการปฏิรูปภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์ คือ 1) สหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์มุ่งเน้นการปฏิรูปด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่สำหรับอเมริกาไม่ได้เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของมีปริมาณน้อย 2) ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการปฏิรูปภาครัฐของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และนิวซีแลนด์มาจากแรงกดดันภายนอกจากภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอเมริกา ในรัฐบาล Clinton ที่จะลดการขาดดุลงบประมาณและปฏิรูปภาครัฐเพื่อที่จะลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และ 3) ที่มาของการปฏิรูปในสหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์มีที่มาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) และทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) แต่กลับไม่เป็นปัจจัยที่ก่อรูปในการปฏิรูปในอเมริกา (Borin, 2002: 184)

กรณีตัวอย่างกระบวนการและขั้นตอนของการปฏิรูป โดยผู้เขียนหยิบยกกระบวนการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น² มาเพื่อแสดงให้เห็นแนวทางและวิธีการในการปฏิรูปที่ประสบความสำเร็จของประเทศพัฒนาแล้ว

การจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปในประเทศญี่ปุ่น

การจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูป ประกอบด้วย 2 ส่วน 1) องค์กรทำหน้าที่ปฏิรูป (Administrative Organizations) ประกอบด้วย ข้าราชการมืออาชีพ และประธานซึ่งอาจเป็น

² อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมจากบทความของ Masahiro Horie (2011: 20-28) เรื่อง Administrative Reform in Japan: Subject, Methods and Result.

นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง และ 2) เป็นคณะที่ปรึกษา (Deliberative Advisory) ประกอบด้วยประชาชนจากภายนอกหน่วยงานรัฐ ซึ่งองค์การทั้ง 2 ส่วน สามารถเป็นแบบถาวรหรือเฉพาะกิจ

กระบวนการและขั้นตอนการปฏิรูปของญี่ปุ่น

1) การได้รับการยอมรับถึงความจำเป็นต่อการปฏิรูป ซึ่งประเด็นที่รัฐบาลจะปฏิรูปจำเป็นต้องได้รับการยอมรับ เห็นด้วยหรือมีเสียงที่เป็นเอกฉันท์ก่อน และถึงจะริเริ่มที่จะพิจารณาการปฏิรูป
2) การพิจารณาและการปรึกษาหารือในการปฏิรูป ประเด็นนี้หมายรวมถึงการวิเคราะห์ปัญหาที่มีอยู่ และประเด็นการปฏิรูปที่สัมพันธ์กับปัญหา ซึ่งสมาชิกจะมีส่วนร่วมในลักษณะอนุกรรมการหรือเป็นกลุ่ม นอกจากนี้ เค้าโครงการอภิปรายรวมถึงเอกสารประกอบการอภิปรายจะถูกนำเสนอต่อสาธารณะในหลากหลายช่องทาง 3) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีต่อโครงการปฏิรูป เมื่อรายงานการปฏิรูป (Reform Report) เสร็จเรียบร้อย จำเป็นต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจเพื่อดำเนินการ 4) ฝ่ายนิติบัญญัติและงบประมาณสำหรับโครงการปฏิรูปและการวัดผลงาน เมื่อคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเนื้อหาการปฏิรูป (Contents of Reform) จะจัดทำเป็นร่างกฎหมายและเตรียมงบประมาณเพื่อดำเนินการและวัดผล 5) การนำโครงการปฏิรูปไปปฏิบัติและวัดผล โดยจะต้องดำเนินตามขั้นตอนของการปฏิบัติ และ 6) การทบทวนและประเมินผลของผลสัมฤทธิ์การปฏิรูป

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการปฏิรูปการบริหารของญี่ปุ่น

Horie (2011: 27) กล่าวว่า “พวกเราเรียนรู้หลาย ๆ สิ่งจากประสบการณ์ของการปฏิรูปในญี่ปุ่น จากการอภิปรายและวิเคราะห์ถึงความพยายามของปฏิรูปครั้งสำคัญในไม่กี่ทศวรรษที่ผ่านมา พวกเราได้รับข้อสรุปถึงบางปัจจัยในฐานะกุญแจดอกสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูป” โดยเฉพาะความสำเร็จของการปฏิรูปครั้งใหญ่ ดังนี้ 1) การวิเคราะห์เชิงลึกและรอบด้านและการปรึกษาหารือถึงปัญหาและทางออก 2) การสนับสนุนจากสาธารณะอย่างต่อเนื่อง 3) ความเข้มแข็งและภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี และ 4) การมีส่วนร่วมและพันธสัญญาหรือข้อผูกมัดต่อการเอาใจใส่ในแผนการปฏิรูป

อุปสรรคของการปฏิรูปด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

อุปสรรคในการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ คือ การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ของหน่วยงานกลาง (Central Agency) ขาดการกระจายอำนาจในลักษณะถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น (Devolution) ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เนื่องจากส่วนกลางกังวลกับการสูญเสียอำนาจ การใช้การสั่งการจากข้างบนลงข้างล่าง (Top-down) รวมถึงสาเหตุอื่น ๆ เช่น การคอร์รัปชัน (Corruption) ขาดสมรรถนะของหน่วยงานภาครัฐ (McCort, 2002: 229) ขณะที่ Polidano cited in Cheung (2002: 246) ได้สำรวจการปฏิรูปการบริหารในระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนา พบว่า ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่นำวาระการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้ แต่ประเทศเหล่านี้กลับไม่นำ

เครื่องมือทั้งหมดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้ ในขณะเดียวกัน ประเทศเหล่านี้ กลับคัดเลือกรูปแบบในสิ่งที่ไม่สัมพันธ์หรือตรงข้ามกับวาระการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นอกจากนี้แล้ว Haque (2007: 1299) กล่าวว่า การนำตัวแบบตะวันตกมาใช้ ในบางกรณีเป็นการ สร้างระบบบริหารของชนชั้นนำที่แยกตัวออกมาจากสังคม บ่อยครั้งที่พบว่า ตัวแบบดังกล่าวได้เพิ่ม อำนาจให้กับระบบราชการในประเทศตะวันออกเฉียงใต้ Cheung (2002: 246) ให้เหตุผลว่าภายหลัง วิฤติการเงินของเอเชีย รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ได้รับคำแนะนำให้ปฏิรูปการบริหารภาครัฐจากองค์กร ระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (WB) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งองค์กรเหล่านี้ ไม่สามารถเอาชนะเงื่อนไขเฉพาะของแต่ละประเทศได้ ด้วยอุปสรรคเหล่านี้จึงทำให้การปฏิรูปภาครัฐ ด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่นำมาใช้ไม่สำเร็จ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

ลักษณะเฉพาะของระบบราชการไทยในบริบทสังคมไทย

กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2551: 84) กล่าวว่า แนวคิดการบริหารราชการ แบบสมัยใหม่ของตะวันตกและวัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคมไทยมีสาระหลักที่สวนทางกัน หลักการบริหาร ราชการตะวันตกให้ความสำคัญกับเหตุผล การไม่ยึดติดกับตัวบุคคล การทำงานเฉพาะอย่างและมี ประสิทธิภาพในการทำงาน แต่ขณะเดียวกัน วัฒนธรรมดั้งเดิมของสังคมไทยกลับยึดติดและให้ ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความเป็นเพื่อนหรือพวกเดียวกัน ความเคารพผู้ใหญ่หรือผู้อาวุโส การพึ่งพากัน เป็นต้น ด้วยลักษณะความขัดแย้งที่ปรากฏอยู่ นำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ บาง เวลาข้าราชการจะยึดหลักการบริหารที่เป็นทางการในการปฏิบัติราชการ แต่บางเวลาข้าราชการ คนเดียวกันกลับอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวในการทำงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เกิดลักษณะของ “การเลือกปฏิบัติ” สอดคล้องกับความเห็นของ Chai-ana (1987) cited in Painter (2006: 29) ที่กล่าวว่า บรรทัดฐานของระบบราชการไทยที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของ ระบบอุปถัมภ์และการพึ่งพิง (Personal Relations of Patronage and Dependency) การให้ ความเคารพและรักดีมากกว่าระบบคุณธรรม (Merit) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น คือ การเห็นแก่พรรคพวก (Nepotism) และการคอร์รัปชัน

ปัญหาหลักของระบบราชการไทยมีด้วยกัน 2 ประการ คือ (1) มีสายการบังคับบัญชาสูง และการรวมศูนย์อำนาจสูง 2) การมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) (Rigg, 1991: 201), (Brewer, 2003: 196), (Jingjit and Fotaki, 2010: 71) ความสัมพันธ์ ดังกล่าวนำมาสู่การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) ทำลายความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ (Professionalism) และระบบคุณธรรม (Merit System) รวมถึงภาวะไร้ประสิทธิภาพของระบบ ราชการ (Bureaucracy Inefficiency) และนำไปสู่ปัญหาคอรัปชันในที่สุด (Mutebi and Sivaraks, 2007: 1096), (Bowornwathana, 2011: 34) โดยสายการบังคับบัญชาของระบบราชการ (Bureaucratic Hierarchy) เป็นสิ่งสะท้อนมาจากความแตกต่างในการพิจารณาสถานะ (Status)

และอำนาจ (Power) ของบุคคลมากกว่าเหตุผลในการแบ่งแยกงานกันทำตามความเชี่ยวชาญ (Division of Labour) หรือสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) ขณะที่ประเด็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของระบบราชการ (Patron-Client Relationship) ประกอบด้วยตัวแสดง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้อุปถัมภ์ (Patron) หมายถึง นักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง (Politicians and Senior Bureaucrats) ทำหน้าที่อุปถัมภ์ข้าราชการระดับต้น (Yong Bureaucrats) ซึ่งอยู่ในฐานะผู้รับอุปถัมภ์ เป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน ผู้อุปถัมภ์ (Patron) ทำหน้าที่สนับสนุน ผลักดันให้เลื่อนตำแหน่งรวมทั้งปกป้องผู้รับอุปถัมภ์ ขณะเดียวกันผู้รับอุปถัมภ์ จะมอบความภักดี การเชื่อฟัง และความภักดีต่อผู้อุปถัมภ์ ลักษณะการให้ความเมตตา กรุณาและใจถึงเป็นคุณสมบัติอย่างหนึ่งของผู้อุปถัมภ์ (Vichit-Vadakan, 2011: 85) ดังที่ Bowornwathana (2011: 34) อธิบายว่า ระบบสายการบังคับบัญชา (System of Official Hierarchy) ในอดีตที่เรียกว่า “ศักดินา” (Sakdina) และระบบความสัมพันธ์แบบนาย-ไพร่ (Nai-Pri System) ของสังคมไทยในอดีตนำมาสู่พื้นฐานความแตกต่างทางชนชั้นของสังคมไทยในปัจจุบันและเป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้อุปถัมภ์-ผู้รับอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationships) หรือระบบอุปถัมภ์นิยม (Clientelism) ในสังคมการเมืองและการบริหารไทยยุคสมัยใหม่ (Neher and Bowornwathana (1986), Riggs (1966) cited in Bowornwathana, 2011: 34) ยกตัวอย่างเช่น ความก้าวหน้าของข้าราชการระดับต้น (Yong Civil Servants) จะได้รับการการันตีในการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น หากอยู่ภายใต้การสนับสนุนของผู้อุปถัมภ์หรือลูกพี่ (Patron or Luukphi) ซึ่งความสำเร็จของลูกพี่จะนำไปสู่ความสำเร็จของผู้รับอุปถัมภ์หรือลูกน้องด้วยเช่นเดียวกัน (Client or Luuknong) (Rigg, 1991: 201)

สาเหตุหนึ่งของปัญหาความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มาจากโครงสร้างสังคมไทย มีลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูก (Highly Paternalistic) อันเป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ (Rigg, 1991: 2002) นอกจากนี้ Jingjit and Fotaki (2010: 66-71) ระบุว่าระบบราชการไทยใช้ตัวแบบระบบราชการลักษณะผสมผสาน (Hybrid Bureaucracy Model) เนื่องจากถูกค่านิยมด้านสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และค่านิยมแบบมุ่งเน้นความสัมพันธ์ (Clan Relation Value) ครอบงำอยู่ ส่งผลกระทบต่อการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่มุ่งเน้นวัฒนธรรมการตลาด (Market Culture) และวัฒนธรรมมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีข้อจำกัดในการนำมาใช้ในระบบราชการไทย โดยวิเคราะห์ปัญหาไว้ว่า ระบบราชการไทยได้รับอิทธิพลจากปรัชญาขงจื้อ (Confucianism) สะท้อนออกมาใน 2 ด้าน คือ 1) ระบบอาวุโส (Seniority System) ที่นำไปใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาการเลื่อนตำแหน่ง (Promotion Scheme) และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relationship) ของข้าราชการได้รับอิทธิพลมาจากค่านิยมแบบเครือญาติ (Kinship Value) โดยแนวคิดดังกล่าวปรากฏในอุดมการณ์ภายในสังคมไทย (Ideology in Thai Society)

การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐของไทยด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

การปฏิรูประบบราชการของไทยมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานแสดงให้เห็นถึงความพยายามปฏิรูปการบริหารภาครัฐในบริบทสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่อง จุดเริ่มต้นต้องย้อนกลับไปในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411-2453) เป็นผู้นำคนแรกของไทยที่พยายามปฏิรูประบบราชการ (Mutebi & Sivaraks, 2007: 1087) และระบบราชการไทยก้าวไปสู่ตัวแบบระบบราชการตะวันตก เมื่อมีการกำหนดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2471 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่นำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้แทนระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) ซึ่งมีหลักการพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ คือ 1) หลักความสามารถ (Competence) 2) หลักความเสมอภาคในโอกาสความก้าวหน้า (Equality of Opportunity) 3) หลักประกันความมั่นคงในราชการ (Career based on Security Tenure) และ 4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) (เกศินี หงสนันท์, 2523: 9-10) ขณะเดียวกันประเทศไทยจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการชุดแรกในรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502-2506) เรียกว่า คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารหลักองค์กรของรัฐ เมื่อปี พ.ศ. 2502 เพื่อให้คำปรึกษาการบริหารงานและมีคณะกรรมการดังกล่าวเรื่อยมาในรัฐบาลแต่ละชุด นับได้ 9 ชุด ในรอบ 40 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2502-2544 วงจรของคณะกรรมการจะยุติลงไปพร้อมกับการทำงานของรัฐบาลและเมื่อจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ จึงเริ่มนับหนึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการอีกครั้ง (ศูนย์วิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2546: 50) การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อพัฒนาระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลง เมื่อเข้าสู่ยุครัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางพัฒนาระบบราชการแบบถาวรตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นหลักการพื้นฐานเป็นเครื่องมือหลักในการปฏิรูปภาครัฐในปัจจุบัน

การวิเคราะห์การปฏิรูประบบราชการด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ครั้งนี้ใช้แนวทางการวิเคราะห์ด้วย 2 แนวทาง ประกอบด้วย 1) การกำหนดนโยบายปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM Policy Formulate) ซึ่งพิจารณาในแง่โครงสร้างคณะกรรมการและเนื้อหาของนโยบาย และ 2) การนำนโยบายปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติ (NPM Policy Implementation) ซึ่งจะพิจารณาแบบแผนการนำนโยบายปฏิรูปไปปฏิบัติของระบบราชการไทยรายละเอียดมีดังนี้

การกำหนดนโยบายปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (NPM Policy Formulate)

ประเด็นนี้แยกพิจารณา 2 มิติ คือ มิติด้านโครงสร้างของคณะกรรมการและมิติด้านเนื้อหาของนโยบาย

โครงสร้างคณะกรรมการการพัฒนาบริหารราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นองค์การถาวร ทำหน้าที่พัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการ ประกอบด้วย 4 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ และฝ่ายสำนักงาน ก.พ.ร. รวม 14 คน 1) ฝ่ายการเมือง 2 คน ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประธานและรัฐมนตรีทำหน้าที่รองประธานกรรมการ 2) ฝ่ายข้าราชการประจำ 1 คน มาจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปลัดกระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี 3) ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่เกิน 10 คน มาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ 7 สาขา ได้แก่ สาขานิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ บริหารรัฐกิจ การเงินการคลัง จิตวิทยา และสังคมวิทยา ซึ่งทั้ง 10 คนได้รับคัดเลือกจากฝ่ายการเมือง คือ ประธานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ โดยเป็นผู้ตัดสินใจผ่านกลไกการสรรหาและคัดเลือก และ 4) ฝ่ายสุดท้าย คือ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้แก่ เลขาธิการ ก.พ.ร. ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการทั้งหมดทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time) ยกเว้นผู้ทรงคุณวุฒิ 3-5 ท่าน ซึ่งปัจจุบันมีผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน ที่ทำงานเต็มเวลา นอกจากนี้ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อรับผิดชอบในแต่ละด้าน โดยมีกรรมการจากชุดใหญ่ลงมาทำหน้าที่ประธานกรรมการและอนุกรรมการ ซึ่งอนุกรรมการมีด้วยกัน 14 ชุด 1) ชุดปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านเศรษฐกิจ 2) ชุดปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการด้านสังคม 3) ชุดพัฒนาองค์การมหาชนและองค์กรรูปแบบอื่นในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีใช้ส่วนราชการ 4) ชุดพัฒนาระบบการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น 5) ชุดปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) ชุดส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7) ชุดพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 8) ชุดยกระดับคุณภาพมาตรฐานและลดขั้นตอนระยะเวลาการปฏิบัติราชการ 9) ชุดส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 10) ชุดปรับปรุงระบบบุคคลและค่าตอบแทน 11) ชุดพัฒนานักบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ 12) ชุดตีความและวินิจฉัยปัญหากฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน 13) ชุดปรับปรุงระบบการเงินและงบประมาณ และ 14) ชุดติดตามประเมินผลการพัฒนาระบบราชการไทย จากข้อมูลข้างต้นนำมาสู่การวิเคราะห์การกำหนดนโยบายปฏิรูปภาครัฐด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังนี้

1) โครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขาดหน่วยงานระดับปฏิบัติ (Line Agency) และภาคประชาชน

โครงสร้างการปฏิรูปถูกจำกัดไว้เฉพาะตัวแสดง (Actors) 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ ผู้ทรงคุณวุฒิ (รวมถึงวิชาการ) และสำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยงานกลาง (Central Agency) ส่งผลกระทบต่อการอภิปรายปัญหาเพื่อค้นหาปัญหา การวินิจฉัยปัญหาที่มีอยู่จริงในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างรอบด้าน เช่น อุปสรรคในด้านกฎ ระเบียบ ความรู้

ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ต่อเป้าหมายและเครื่องมือการบริหาร การสนับสนุนของผู้บริหารระดับสูง การจัดสรรทรัพยากรการบริหาร เป็นต้น รวมถึงการตรวจสอบความจำเป็นของประชาชน ในฐานะผู้รับบริการ แม้ว่าสำนักงาน ก.พ.ร. จะใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือบังคับ (Force) ให้หน่วยงานปฏิบัติ (Line Agencies) รวม 20 กระทรวง นำแผนงาน โครงการไปปฏิบัติ เป็นลักษณะสั่งการจากข้างบนลงข้างล่าง (Top-Down) แต่ขาดสำนึกความเป็นเจ้าของในการปฏิรูป (Sense of Ownership) ของหน่วยงานปฏิบัติ (กระทรวง ทบวง กรม) ดังนั้น แนวทางการปฏิรูประบบราชการจึงไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาจริงที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยและความต้องการของภาคประชาชนในฐานะหุ้นส่วนของระบบราชการ

2) ที่มาและคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ

โครงสร้างของคณะกรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิกำหนดไว้ไม่เกิน 10 คนโดยมีที่มาจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ 8 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านนิติศาสตร์ 2) เศรษฐศาสตร์ 3) รัฐศาสตร์ 4) การบริหารรัฐกิจ 5) การบริหารธุรกิจ 6) การเงินการคลัง 7) จิตวิทยาองค์การ และ 8) สังคมวิทยา จำนวน ไม่เกิน 10 คน ข้อสังเกตในประเด็นนี้ คือ คณะกรรมการชุดนี้ถูกออกแบบเพื่อทำหน้าที่ปฏิรูประบบบริหารราชการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีหลักการพื้นฐานมาจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) (Bowornwathana, 2008: 12), (Painter, 2007: 27) แต่กลับ พบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดถูกออกแบบให้มาจากสาขาวิชาอื่น ๆ ซึ่งเชื่อมโยงกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ทั้งด้านวิชาการ (Academic) และปฏิบัติ (Practices) น้อยมาก ยกเว้นสาขาวิชาการบริหารรัฐกิจ (รัฐประศาสนศาสตร์)

3) ความต่อเนื่องของฝ่ายการเมืองในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปภาครัฐ

โครงสร้างคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทย ประธานและรองประธานกรรมการมีที่มาจากฝ่ายการเมือง ส่วนใหญ่เป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย แต่เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการชุดแรก เมื่อ พ.ศ. 2502 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐบาล 33 คณะ ในช่วงเวลา 6 ทศวรรษ (พ.ศ. 2502-2559) โดยรัฐบาล 1 ชุด มีอายุทำงานโดยเฉลี่ย 2 ปี จากวาระการทำงานเต็ม 4 ปี หากมองตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อปี พ.ศ. 2545 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2545-2559) นับเป็นเวลา 15 ปี ประเทศไทยมีรัฐบาล 8 รัฐบาล และมีรองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ.ร. ไม่น้อยกว่า 8 คน ดังนั้น ความไม่ต่อเนื่องของฝ่ายการเมืองในฐานะผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาและปฏิรูประบบราชการเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลหลักต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งประเด็นนี้ Mutebi & Sivaraks (2007: 1087) กล่าวไว้ว่า อายุโดยเฉลี่ยของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการของไทยจากฝ่ายการเมืองมีอายุสั้น ส่วนคณะกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำให้ความสนใจกับงานด้านกฎระเบียบเป็นหลัก ดังนั้น

ทิศทางของการปฏิรูประบบราชการจึงตกอยู่ในมือของข้าราชการ คือ ฝ่ายสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ ขณะเดียวกันต้องตระหนักถึงสมมติฐานของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ที่มองว่าเป้าหมายของฝ่ายข้าราชการ คือ การพยายาม 1) ขยายอาณาจักร (ขยายตำแหน่งระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ และขยายการเพิ่ม กรม/สำนัก/กอง) และ 2) ต้องการงบประมาณประจำปีให้มากที่สุดสำหรับหน่วยงานตัวเองภายใต้วาระการพัฒนาและปฏิรูประบบราชการ

4) บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกลาง (Central Agency) ที่ใกล้เคียงกัน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานกลาง (Central Agency) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการเสนอแนะ ให้คำปรึกษากับคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบราชการ ประกอบด้วย 1) โครงสร้างระบบราชการ 2) ระบบงบประมาณ 3) ระบบบุคลากร 4) มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม 5) ค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ.ร. แยกตัวมาจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) การดำเนินงานอาจจะไปซ้อนทับกับหน่วยงานกลาง (Central Agencies) อื่น ๆ ที่มีสถานะในระนาบเดียวกันและมีบทบาทหน้าที่ใกล้เคียงกัน ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีและสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่าง กรณีด้านบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะการพัฒนาบุคลากร ทั้งสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงาน ก.พ. แต่ละหน่วยงานต่างมีหลักสูตรฝึกอบรมบุคลากรภาครัฐเช่นเดียวกัน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จัดโครงการพัฒนากับบริหารการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) โครงการพัฒนาขีดสมรรถนะผู้บริหารระดับกลาง (Middle Management Empowerment) เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง สำนักงาน ก.พ. จัดหลักสูตรนักบริหารระดับสูง การพัฒนาผู้นำคัลเลอร์ใหม่ในราชการไทย (New Wave) โครงการพัฒนาข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ (ข้าราชการใหม่) เน้นอนว่า วัตถุประสงค์ของแต่ละโครงการสามารถกำหนดให้แตกต่างกันได้ แต่ในเชิงบทบาทหน้าที่แล้ว เป็นรูปแบบการพัฒนาบุคลากรที่ดำเนินการภายใต้หน่วยงานกลาง (Central Agencies) 2 หน่วยงาน ที่มีบทบาทใกล้เคียงกันในด้านบุคลากรภาครัฐ ขณะเดียวกันภารกิจด้านการพัฒนางบประมาณ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. อาจจะไปซ้อนทับในเชิงปฏิบัติกับสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นเจ้าภาพการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศได้เช่นเดียวกัน ขณะที่ Bowornwahana and Poocharoen (2010: 309) ได้สรุปความตึงเครียดของการปฏิรูปภาครัฐของประเทศไทยไว้ว่า ก่อนปี พ.ศ. 2546 มีภาวะตึงเครียดและการต่อสู้เพื่อครอบงำนโยบายปฏิรูประหว่างสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณ แต่ภายหลังปี พ.ศ. 2545 สำนักงาน ก.พ.ร.ถูกจัดตั้งขึ้น ความตึงเครียดในการปฏิรูปจึงกลายเป็นแบบสามเส้า ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ และสำนักงาน ก.พ.ร.

การกำหนดนโยบายปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

1) ชื่อและเนื้อหาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขัดแย้งกัน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (Royal Decree on Good Governance) กฎหมายฉบับนี้ถูกเรียกชื่อว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) เนื้อหาของกฎหมายควรจะมุ่งเน้น ธรรมาภิบาล ประกอบด้วยค่านิยมด้านความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การเปิดกว้าง (Openness) การคาดการณ์ได้ (Predictability) และการมีส่วนร่วม (ADB, 1998 cited in Cheung and Scott, 2003: 5) แต่ Bowornwathana (2008: 12) กล่าวว่าเนื้อหาของกฎหมายฉบับดังกล่าว กลับมุ่งเน้นปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารราชการ รวมทั้งเหตุผลในการออกกฎหมายฉบับนี้ คือ “โดยที่มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี...” (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546: 14) จากข้อมูลดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า “ชื่อของกฎหมาย” ถูกเรียกว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (Royal Decree on Good Governance) เน้นหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่ “เนื้อหา” กลับมุ่งเน้นด้านประสิทธิภาพ และมีแนวทางและเครื่องมือการบริหารเป็นไปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังนั้น “ชื่อและเนื้อหา” ของกฎหมายฉบับนี้ขัดแย้งกัน ซึ่ง Bowornwathana (2008: 12) กล่าวว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มุ่งเน้นในฐานะปัญหาเชิงประสิทธิภาพ แต่ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการไม่ทุจริตน้อยมาก

ประเด็นสำคัญ คือ แนวคิดพื้นฐานของธรรมาภิบาล (Good Governance) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีความแตกต่างกัน โดย Farazmand (2004: 3-4) ได้ชี้ให้เห็นข้อแตกต่างของทั้ง 2 แนวคิด ดังนี้ แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นการอ้างถึงการยกเลิกรูปแบบดั้งเดิมของระบอบเผด็จการ (Authoritarian) รัฐบาลเชิงระบบราชการ (Bureaucratic Government) ที่มีการตัดสินใจและนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ข้างเดียว ดังนั้น ตัวแบบหรือแนวคิดธรรมาภิบาลจึงเป็นลักษณะความคิด ปรัชญา และแนวทางใหม่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพลเมืองที่นำไปสู่การเชื่อมโยงกับบทบาทของภาคประชาสังคม องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Nongovernmental Organizations) ขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีที่มาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ซึ่งเสนอแนะให้ต่อต้านระบบราชการและต่อต้านการให้บริการผ่านองค์กรภาครัฐ และเครื่องมือที่ได้รับความนิยม คือ การแปรรูปกิจการภาครัฐ บริโภคนิยม ปังเจกนิยม และการใช้จ่าย

ของภาครัฐด้านความมั่นคงทางทหารอย่างกว้างขวางเพื่อสนับสนุนบรรษัททุนนิยม ข้อเสนอของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไม่สนใจหรือหลีกเลี่ยงที่จะถกเถียงในประเด็นปัญหาด้านความเป็นธรรม (Equity) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบ (Accountability) ขณะเดียวกันการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) อยู่บนฐานคิดเชิงตลาด นำเทคนิคจากภาครัฐกิจมาใช้ในองค์การภาครัฐ และถูกวิพากษ์ว่าเป็นแนวคิดใหม่ในขวดเก่า (New Idea of the Old Bottle) ประเด็นที่ถูกวิพากษ์ เช่น ด้านประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ คุณภาพ ความยุติธรรม ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญที่กลายมาเป็นสาระหลักของแนวคิดธรรมาภิบาล (Governance) สอดคล้องกับ Rhodes (1998) cited in Bowornwathana (2000: 400) กล่าวถึงผลที่ไม่คาดคิดจากการดำเนินการตามการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังตัวอย่าง การปฏิรูปของสหราชอาณาจักรที่ผิดพลาด คือ การเพิ่มขึ้นของการแยกส่วน (Increased Fragmentation) การสูญเสียความรับผิดชอบ (Loss of Accountability) การเพิ่มความยากลำบากของการร่วมมือกัน (Increased Difficulties of Coordination) และการลดลงของจริยธรรมภาครัฐ (Decline in Public Service Ethics) ขณะที่ Haque (1998,1999) cited in Bowornwathana (2000: 400-1) ได้เถียงว่า การปฏิรูปการให้บริการสาธารณะโดยสนับสนุนการตลาดเป็นการลดความมั่นใจของภาครัฐในการให้บริการสาธารณะ (Diminish Public Confidence in the Public Service) ดังนั้น จึงเป็นจุดอ่อนด้านความชอบธรรม ซึ่งคำนี้อยู่ในตลาด (Market Value) เช่น มุ่งเน้นเรื่องประสิทธิภาพ ผลผลิต ต้นทุน การแข่งขัน และกำไร ปล่อยให้ครอบงำค่านิยมภาครัฐ (Government Value) ที่เน้นเรื่องความรับผิดชอบ ความเป็นกลาง (Neutrality) การตอบสนอง คีลธรรม ความเป็นธรรม ความยุติธรรม ความเมตตา ประเด็นเหล่านี้ถูกทำให้เป็นเรื่องเล็กน้อยไป

โดยสรุป กฎหมายพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (Royal Decree on Good Governance) ซึ่งถูกเรียกชื่ออิงตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่กลับมีเนื้อหาสอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ดังนั้น “ชื่อกับเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ไม่สอดคล้องกัน” หรือเรียกได้ว่า “ปากกับใจไม่ตรงกัน”

2) เครื่องมือการบริหารที่นำมาใช้ไม่ได้อยู่ในวาระการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีหลักการพื้นฐานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารราชการด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แบ่งเป็น 7 ด้านด้วยกัน 1) ให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชน ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง 2) มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ด้วยการจัดทำแผนปฏิบัตินโยบายการมีกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัด จัดทำคำรับรองปฏิบัตินโยบายการและประเมินผล 3) ปรับปรุงประสิทธิภาพและให้เกิดความคุ้มค่าในการทำงาน มีการจัดทำบัญชีต้นทุนผลผลิต 4) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน จัดตั้งศูนย์บริการร่วม 5) ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ 6) อำนาจความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน กำหนดระยะเวลาในการให้บริการ จัดระบบเครือข่ายสารสนเทศในการให้บริการ และ 7) การประเมินผลการปฏิบัตินโยบายการ

2.1) กรอบการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลได้เบี่ยงเบนไปจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) คือ

2.1.1) รัฐบาลไม่สนับสนุนการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ให้กับท้องถิ่น ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักของการจัดการภาครัฐและถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายการบริหารภาครัฐข้อหนึ่งในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ว่าด้วย “การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น” แต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามความในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กลับระบุให้ปฏิรูประบบราชการจำกัดเฉพาะกระทรวง ทบวง กรม ไม่รวม “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขณะเดียวกัน รัฐบาลกลับดำเนินการในสิ่งตรงกันข้ามกับการกระจายอำนาจ คือ การส่งเสริมการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ “การบริหารแบบจังหวัดบูรณาการ” หรือเรียกว่า “ผู้ว่า CEO” เป็นการดึงอำนาจกลับไปรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ภายใต้อำนาจของนักการเมืองผู้บริหาร (Executive Politicians) ซึ่ง Painter (2006: 30) อธิบายไว้ว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 สนับสนุนการกระจายอำนาจ แต่รัฐบาลทักษิณดำเนินโครงการผู้ว่า CEO ซึ่งเป็นการสนับสนุนการรวมศูนย์อำนาจเข้าส่วนกลาง ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในฐานะเป็นหุ้นส่วนในการกำหนดทิศทางและร่วมดำเนินการภายในท้องถิ่นของตน แต่โครงการผู้ว่า CEO เป็นตัวอย่างขัดแย้งที่แสดงให้เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง นอกจากนี้ Painter (2006: 43) อธิบายว่า เบื้องหลังการปฏิรูปของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) เครื่องมือของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Tools of NPM) ถูกเลือกอย่างมีอคติเพื่อนำไปสู่เป้าหมาย คือ “การควบคุมจากส่วนกลาง” (รวมถึงการใช้ระบบอุปถัมภ์) เครื่องมือการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งเป็นคุณสมบัติเฉพาะที่สำคัญของการปฏิรูปด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในประเทศอื่น ๆ แต่กลับมีหลักฐานน้อยมากในการนำมาใช้ในประเทศไทย สอดคล้องกับความเห็นของ Bowornwathana (2004: 135) ที่ระบุว่าอำนาจของรัฐบาลถูกรวมศูนย์ไว้ในมือนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ในรัฐบาลทักษิณตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ข้อโต้เถียงดังกล่าวเป็นการยืนยันสิ่งที่ McCort (2002: 229) ได้ศึกษาถึงอุปสรรคของความสำเร็จในการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ คือ การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ของหน่วยงานกลาง (Central Agency) ขาดการกระจายอำนาจในลักษณะถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่น (Devolution) ซึ่งเป็นเครื่องมือพื้นฐานสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐ (NPM) เนื่องจากหน่วยงานกลาง (Central Agency) กังวลกับการสูญเสียอำนาจ ขณะที่ OECD (1995) cited in Borin (2002: 181) ได้เน้นย้ำว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีเป้าหมายสนับสนุนวัฒนธรรมที่ยึดผลการปฏิบัติงาน (Performance Culture) ในแง่มุ่งที่มีลดการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางลง ดังนั้น การดึงอำนาจเข้ามาไว้ในมือของนายกรัฐมนตรี จึงอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ตอบคำถามว่าทำไมรัฐบาลทักษิณจึงสนับสนุนการปฏิรูปภาครัฐด้วย

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มากกว่าหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ให้คุณค่ากับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การบริหารอย่างความโปร่งใสและตรวจสอบได้จากภาคประชาสังคมและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ความรับผิดชอบและหลักนิติธรรมนี้อาจจะเป็นเหตุผลข้อหนึ่งที่รัฐบาลทักษิณพยายามนำแนวคิดการจัดการภาครัฐมาใช้แทนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการ

2.1.2) การปฏิรูประบบราชการในรัฐบาลทักษิณ เมื่อ พ.ศ. 2545 ได้ขยายระบบราชการไทยให้ใหญ่ขึ้นจากเดิม 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง ซึ่งขัดแย้งกับหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ต้องการลดขนาดของระบบราชการลง โดย Hauque (2007: 1306) ได้สรุปหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) คือ ต้องการลดบทบาทการควบคุมภาครัฐลง (Reduction of Public Sector's Direct Role) โดยรัฐเปลี่ยนบทบาทไปเป็นผู้สนับสนุน (Facilitator) เพื่อเพิ่มพื้นที่ให้กับภาคเอกชนในการให้บริการภาครัฐ โดยมีเครื่องมือ เช่น การลดขนาดภาครัฐ (Downsizing) การจ้างเหมา (Outsourcing) และการเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ผลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อสรุปของ Polidano (2001) cited in Cheung (2002: 246) ที่ได้สำรวจการปฏิรูปการบริหารในระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนา พบว่า ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่นำวาระการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้ แต่ประเทศเหล่านี้กลับเลือกปฏิรูปในสิ่งที่ไม่สัมพันธ์หรือตรงกันข้ามกับวาระการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

3) แบบแผนการกำหนดนโยบายปฏิรูประบบราชการของไทย

แนวทางการปฏิรูปของไทยทั้งในปัจจุบันและในอดีต เป็นลักษณะการนำเข้านวัตกรรมการบริหาร หรือเครื่องมือการบริหารที่ได้รับความนิยมและประสบความสำเร็จในการปฏิรูปภาครัฐในประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Nation) ซึ่งถูกคิดค้นขึ้นโดยยึดสภาพปัญหาและภายใต้บริบทของประเทศเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้กับระบบราชการไทย เช่น มาตรฐาน P.S.O. หรือ ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes: P.S.O.) (มติคณะรัฐมนตรี 27 ตุลาคม 2540 กำหนดนโยบายให้มาตรฐาน P.S.O. ในทุกส่วนราชการ) หรือการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) (คณะรัฐมนตรี 28 มิถุนายน 2548 เห็นชอบให้นำ PMQA ไปใช้กับทุกส่วนราชการ) เป็นต้น ยังมีเครื่องมือการบริหารอื่น ๆ ที่ถูกนำมาใช้ ซึ่งล้วนแล้วประสบความสำเร็จในประเทศพัฒนาแล้ว แต่เมื่อนำเครื่องมือเหล่านี้มาประยุกต์กับระบบราชการไทย กลับต้องพบอุปสรรคในลักษณะความไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่มีอยู่จริงของระบบราชการไทยและความแตกต่างในเชิงบริบทของระบบราชการ กล่าวคือ เครื่องมือการบริหารที่นำเข้ามาจากต่างประเทศถูกคิดค้นโดยยึดสภาพปัญหาการบริหารภาครัฐของประเทศเหล่านั้นที่เกิดขึ้นจริง จึงนำไปสู่การแก้ไขปัญหาลำบาก เช่น กรณีการปฏิรูปในรัฐบาล Clinton ซึ่ง Clinton ได้ให้คำมั่นสัญญาที่จะปฏิรูปภาครัฐด้วยแนวทาง Reinventing Government และได้มอบหมายให้รองประธานาธิบดี Al Gore เป็นหัวหน้าทีม โดยสร้างแผนปรับปรุงการให้บริการและ

ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ (Works Better and Costs Less) ในปี ค.ศ. 1993 โดยมุ่งเน้นลดปัญหาความล่าช้า (Red Tape) การปรับรื้อระบบ (Re-engineering) และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ (IT) ซึ่งการปฏิรูปครั้งนี้ก่อรูปมาจากแรงกดดันด้านเศรษฐกิจและพันธสัญญาที่ประธานาธิบดี Clinton ต้องการลดการขาดดุลงบประมาณ จึงกำหนดเป้าหมายลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ จำนวน 108 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ภายในระยะเวลา 5 ปี (Borins, 2002: 184) แต่เมื่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการไทยนำเครื่องมือเหล่านั้นมาประยุกต์ใช้ โดยขาดการวิเคราะห์ปัญหาของระบบราชการและพิจารณาหรืออย่างรอบด้าน พร้อมทั้งทำความเข้าใจกับบริบทวัฒนธรรมหน่วยงานภาครัฐของไทย เครื่องมือเหล่านั้นต้องพบเจออุปสรรคในขั้นตอนการนำเครื่องมือการบริหารไปปฏิบัติในระดับกระทรวง ทบวง กรม (Tools Implementation) แม้อาจจะได้รับการสนับสนุนและต้อนรับอย่างตื่นตัวในเชิงหลักการ (Principal) ในช่วงต้นของการกำหนดเครื่องมือ (Tools Formulate) ขณะเดียวกันอุปสรรคยิ่งเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากเครื่องมือการบริหารที่ถูกผลิตขึ้นในระบบราชการต่างประเทศมีบริบทแตกต่างกับระบบราชการไทยซึ่งมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ วัฒนธรรมสายการบังคับบัญชา การมุ่งเน้นความลัทธิ (Clan Value) ความอ่อนแอของระบบราชการที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์จากฝ่ายการเมือง และปัญหาคอร์รัปชัน (Punyaratabandhu and Unger, 2009: 282) (Jingit and Fotaki, 2010: 67)

แนวทางการปฏิรูประบบราชการไทยสอดคล้องกับความเห็นของ Flynn (2002: 60) ที่ระบุถึงอุปสรรคการปฏิรูปในประเทศกำลังพัฒนาไว้ว่า กระบวนการปฏิรูปอาจจะเริ่มต้นจากการเลือกโครงการ (Choice of Proposal) มากกว่าจะมานั่งวิเคราะห์ถึงปัญหาในระบบราชการที่มีอยู่จริง ขณะที่ Haque (2007: 1317-1318) ให้เหตุผลว่า ผู้กำหนดนโยบายระดับสูงจำเป็นต้องประเมินถึงบริบทเชิงสังคม ต้องพิจารณาความคาดหวังของพลเมือง และสร้างตัวแบบที่ยึดความเป็นจริงเชิงบริบทร่วมกับความจำเป็นของประชาชน เพื่อเอาชนะช่องว่างทางทฤษฎี-การปฏิบัติ ซึ่งเป็นผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จากการยืมตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration Model) อย่างไรก็ตาม นักนโยบายยังสามารถเรียนรู้จากตัวแบบการบริหารจากตะวันตกได้ แต่ต้องคัดเลือกตัวแบบที่สอดคล้องกับบริบทเชิงสังคมและความจำเป็นของประชาชน (People's need) ในเรื่องบริบทของประเทศ Batley and Larbi (2004) cited in Bowornwathana and Wescott (2008: 1) ได้ให้รายละเอียดถึงความแตกต่างของบริบทระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาที่สำคัญในการปฏิรูปภาครัฐ คือ

1) ธรรมชาติของการปฏิรูปในประเทศพัฒนาแล้วจะถูกออกแบบและดำเนินการโดยสนับสนุนประชาธิปไตยของการเลือกตั้ง แตกต่างจากการปฏิรูปในประเทศกำลังพัฒนาที่ถูกออกแบบโดยองค์กรระหว่างประเทศและไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากประชาชน ในบางกรณีการปฏิรูปอาจถูกดำเนินการโดยชนชั้นนำของระบบราชการและชนชั้นนำทางการเมืองเพื่อจะตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำเหล่านั้น

2) ชุดการปฏิรูปถูกออกแบบแสดงถึงหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเรื่องท้าทายในประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังเปลี่ยนผ่านด้านเศรษฐกิจ จุดอ่อนด้านศักยภาพและความขัดแย้งของรัฐ ประชาธิปไตยภายหลังระบอบเผด็จการ (Post-Authoritarian Democracies) และการกลายเป็นระบบคุณธรรมที่ยังสับสนอยู่ (Confucian Meritocracies) วิกฤติการคลังและผู้เชี่ยวชาญในภาครัฐมีน้อยกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ขณะที่โครงการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในฐานะตัวแบบการปฏิรูปเป็นการออกแบบในประเทศของกลุ่ม OECD ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งของความล้มเหลวเมื่อมาพบกับเงื่อนไขการต่อรองในการออกแบบในประเทศกำลังพัฒนา

3) กระบวนการนำไปปฏิบัติในการปฏิรูปขาดความต่อเนื่อง ช่วงจังหวะของการปฏิรูปเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่สำคัญต้องมีการเคลื่อนไหวอย่างช้า ๆ รวมทั้งความอ่อนแอของสถาบันในประเทศกำลังพัฒนาขัดขวางประสิทธิภาพของการปฏิรูป ดังนั้น การที่นักปฏิรูปจะประสบความสำเร็จต้องคำนึงถึงความแตกต่างในบริบทอย่างรอบด้านรวมถึงความสามารถในการออกแบบนโยบาย การเปลี่ยนแปลงสถาบันและกฎ ระเบียบของประเทศเหล่านั้น

ดังนั้น แนวทางการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ขาดการยอมรับถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปจากสาธารณะรวมถึงขาดการปรึกษาหารือ การอภิปรายและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่มีอยู่ในระบบราชการและร่วมกันหาแนวทางการแก้ไขอย่างรอบด้าน ในทางกลับกันการพิจารณาและดำเนินการถูกจำกัดอยู่เฉพาะตัวแสดงกลุ่มเดิมทั้งนักวิชาการ และหน่วยงานกลางเป็นหลัก ซึ่งอย่างน้อยขาด 2 ตัวแสดงสำคัญ ได้แก่ ขาดภาคประชาชนและหน่วยงานกลาง (Line Agency) ไม่มีข้อผูกมัดต่อสาธารณะ ขาดเจตจำนงที่แน่วแน่ต่อการเปลี่ยนแปลง การดำเนินการตัดขาดจากพลังทางสังคมที่ยอมรับถึงความจำเป็นในการปฏิรูปและให้การสนับสนุน ขณะเดียวกันประเทศไทยนิยมนำเข้าเครื่องมือการปฏิรูป (Tools) จากประเทศพัฒนาแล้วที่ได้รับความนิยมและประสบความสำเร็จนำมาใช้ โดยขาดการนำมาดัดแปลงให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับบริบทของระบบราชการไทย ดังนั้น การปฏิรูปจึงกลายเป็นงานประจำงานหนึ่งของทั้งหน่วยงานกลาง (Central Agency) และหน่วยปฏิบัติ (Line Agency) เพียงเท่านั้น

การนำนโยบายปฏิรูปไปปฏิบัติ

ในระดับการนำนโยบายปฏิรูปภาครัฐไปปฏิบัติมีการจัดตั้งกลไกระดับมหภาค คือ “คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ” โดยมี “สำนักงาน ก.พ.ร.” เป็นสำนักงานสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ ขณะที่กลไกระดับจุลภาค มีการจัดตั้ง “กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร” สังกัดในแต่ละส่วนราชการ (กรม) เป็นผู้นำนโยบาย เครื่องมือการบริหาร มาตรฐานการบริหารจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ไปปฏิบัติ ซึ่งการจัดตั้งกลุ่มพัฒนาระบบบริหารเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2550

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมี ก.พ.ร. (หน่วยงานกลาง) กำหนดนโยบาย และสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม (หน่วยปฏิบัติ) นำนโยบายไปดำเนินการ โดยมีกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ในระดับกระทรวงและกรมเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงาน ยกตัวอย่าง กรณีการนำเครื่องมือการบริหารไปปฏิบัติในระดับกระทรวง จะมีกลุ่มพัฒนาระบบบริหารในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง เป็นศูนย์กลางที่จะถ่ายทอดแนวทางการดำเนินงานให้แก่ส่วนราชการ (กรม) ในสังกัดกระทรวง นำไปปฏิบัติ ซึ่งกลไกการนำนโยบายปฏิรูปไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 3 ระดับ 1) ระดับชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ (ก.พ.ร.) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายปฏิรูป 2) ระดับกระทรวง มีกลุ่มพัฒนาระบบบริหารในสังกัดสำนักปลัดกระทรวง เป็นศูนย์กลาง 3) ระดับกรม จะมีกลุ่มพัฒนาระบบบริหารระดับกรม เป็นกลไกปฏิบัติที่จะร่วมมือกับ กอง/สำนักต่าง ๆ ภายในกรม ดำเนินการตามข้อสั่งการของ ก.พ.ร. การสั่งการของ ก.พ.ร. ที่ให้กระทรวง ทบวง กรม นำนโยบาย/เครื่องมือการบริหารไปปฏิบัติ จะใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการสั่งการให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการ ดังนั้น กระบวนการนำนโยบาย/เครื่องมือการบริหารไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนการดำเนินการตามที่สั่งการลงมา

ข้อสังเกตจากแบบแผนการนำนโยบายปฏิรูปไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายปฏิรูปไปดำเนินการในระดับกระทรวงและระดับกรม จะให้ความสนใจในการปฏิบัติตามข้อสั่งการที่กำหนดนโยบาย/เครื่องมือการบริหารของสำนักงาน ก.พ.ร. (ระดับชาติ) เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกกำหนดมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. โดยการอธิบายและวิเคราะห์ถึงเครื่องมือการบริหารเหล่านี้ใช้แก้ไขปัญหาอะไร ? ปัญหาของกระทรวง/กรมในขณะนี้คืออะไร ? เครื่องมือการบริหารสามารถแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในกระทรวง/กรมได้หรือไม่ ? ความสอดคล้องระหว่างปัญหากับเครื่องมือการบริหารมีมากน้อยแค่ไหน ? เป็นต้น ดังนั้น แบบแผนการปฏิบัติของการนำนโยบายปฏิรูปไปปฏิบัติในระดับกระทรวงและกรม จะเป็นการให้ความสนใจต่อแนวทาง เทคนิค และวิธีการที่จะดำเนินการตามข้อกำหนดที่ถูกสั่งการมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหลัก ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามข้อสั่งการจากข้างบนลงมาข้างล่าง (Top-Down Approach) ขาดการมีส่วนร่วมในการอธิบาย วินิจฉัยปัญหาที่มีอยู่ เพื่อคิดหาทางออก เสนอเครื่องมือการบริหารเพื่อกำหนดเป็นโครงร่าง (Proposal) ในการปฏิรูป ดังนั้น หน่วยปฏิบัติจึงเป็นเพียงผู้ดำเนินการตามเครื่องมือการบริหารที่ถูกสั่งการลงมาจากสำนักงาน ก.พ.ร. ขาดความรู้สึกการเป็นเจ้าของ (Sense of Ownership) ในกระบวนการปฏิรูป ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ ขณะเดียวกันแนวทางดังกล่าวแตกต่างจากการปฏิรูปของอเมริกาที่ใช้ตัวแบบ Reinventing Government ที่ระบุว่าแนวคิดหลายอย่างได้มาจากข้อเสนอของผู้บริหารระดับกลาง (Middle Managers) และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ (Front-Line Workers) (Borins, 2002: 187)

สรุป

นโยบายการปฏิรูปภาครัฐในระดับนานาชาติและการนำมาใช้ในประเทศไทย ประกอบด้วย 3 คลื่น คลื่นลูกแรก การบริหารการพัฒนา (Development Administration) คลื่นลูกที่สอง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และคลื่นลูกที่สาม แนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) อุปสรรคการนำนโยบายปฏิรูปมาใช้ในระบบราชการไทย โดยเฉพาะกรณี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีอุปสรรคการปฏิรูปจากการสั่งการจากข้างบนลงข้างล่าง (Top-Down Approach) โดย ก.พ.ร. เป็นกลไกกำหนดนโยบายปฏิรูป และสั่งการโดยใช้มติคณะรัฐมนตรีให้กระทรวง ทบวง กรม ทั้ง 20 กระทรวง ดำเนินการตามข้อกำหนดเหล่านั้น กระทรวง ทบวง กรมในฐานะหน่วยปฏิบัติ (Line Agency) ก็จัดประชุมเพื่อดำเนินการตามข้อกำหนดและรายงานผลให้ ก.พ.ร. ทราบ กระบวนการในการกำหนดนโยบายปฏิรูปขาดการปรึกษาหารือ การร่วมมืออภิปราย วิเคราะห์ปัญหา และหาทางออกจากภาคส่วนอื่น ทั้งภาคประชาชนในฐานะผู้รับบริการและหน่วยงานปฏิบัติการ (Line Agency) การกำหนดนโยบายปฏิรูปจำกัดเฉพาะฝ่ายการเมือง หน่วยงานกลาง และนักวิชาการ สำหรับในด้านเนื้อหาของนโยบายปฏิรูป (Content of Reform Policy) ที่เรียกว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีแนวคิดพื้นฐานการปรับปรุงประสิทธิภาพที่มีฐานคิดจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แต่พยายามเรียกชื่อว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งทั้งสองแนวคิดมีค่านิยมที่ขัดแย้งอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ เครื่องมือการบริหารที่ถูกนำมาบรรจุในนโยบายปฏิรูปกลับอยู่นอกเหนือวาระการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยแตกต่างจากกลุ่มประเทศ OECD ซึ่งเป็นประเทศต้นกำเนิดของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ขณะเดียวกันการปฏิรูปยังพบกับอุปสรรคเมื่อแนวคิดพื้นฐานการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขัดแย้งกับลักษณะเฉพาะของระบบราชการไทยที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและการเมืองอุปถัมภ์ ดังนั้น ด้วยกระบวนการกำหนดนโยบายภายใต้โครงสร้างอันจำกัดตัวแสดงขาดการปรึกษาหารืออย่างรอบด้าน การสั่งการจากข้างบนลงข้างล่างในการนำนโยบายปฏิรูปไปปฏิบัติ และเนื้อหาของนโยบายปฏิรูปและบริบทของระบบราชการไทยที่อยู่ตรงข้ามกับจุดมุ่งหมายของการแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงนับเป็นอุปสรรคหลักต่อการปฏิรูปภาครัฐด้วยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

เอกสารอ้างอิง

- กระมล ทองธรรมชาติ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2551). ข้าราชการไทยความสำนึกและอุดมการณ์. (ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไม่พบที่แปล.
- เกศินี หงส์นันท์. (2523). วิวัฒนาการของระบบราชการไทย: การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2471-2518). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2551). การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรินทร์ เพ็ญสุวรรณ. (2548). ธรรมชาติกับประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหิดล.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, ศูนย์วิจัย. (2546). โครงการศึกษารวบรวมข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทยข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับระบบราชการกับการเมือง. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..
- สุพจน์ โกวิทยา. (2548). การบริหารการพัฒนา. สงขลา: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (เอกสารคำสอน).
- Borins, S. (2002). New public management, North American style. In K. Mclaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie (Eds.). *New public management: current trends and future prospects*. 181-194. New York: Routledge.
- Bowornwathana, B. (2000). "Country report governance reform in Thailand: Questionable assumptions, uncertain outcomes." *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 13: 393-408.
- Bowornwathana, B. (2001). Politics of governance reform in Thailand. In A. Farazmand, (Ed.). *Handbook of comparative and development public administration*. 421-443. (2nd). New York: Mareel Dekker.
- Bowornwathana, B. (2004). "Thaksin's model of government reform: Prime Ministerialisation through "A country is my company" approach". *ASIAN Journal of Political Science*. 12: 135-153.
- Bowornwathana, B. (2005). "Managing reforms: the politics of organizing reform work". *Public organization review: aglobal journal*. 5: 233-247.
- Bowornwathana, B. (2008). Importing governance into the Thai polity: Competing hybrids and reform consequences. In B. Bowornwathana & C. Wescott,

(Eds.).

- Bowornwathana, B. (2011). History and political context of public administration in Thailand. In E.M. Berman (Ed.). *Public administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao*, 29-51. New York: CRC Press, Francis and Taylor.
- Bowornwathana, B. (2013). Six decades of public administration in Thailand." *The paradigm shift of welfare administration and social policy in Asia*, 193-219. Proceeding of the 4th annual conference of the Asian association for public administration, Yonsei University, South Korea.
- Bowornwathana, B. & Poocharoen, O. (2010). "Bureaucratic politics and administrative reform: why politics matters." *Public organiz rev.* 10: 303-321, from [Http://www.dx.doi.org/ 10.1007/s11115-010-0129-0](http://www.dx.doi.org/10.1007/s11115-010-0129-0)
- Bowornwathana, B. & Wescott, C.G. (2008). Introduction. In B. Bowornwathana & C. Wescott, (Eds.). *Comparative governance reform in ASIA: Democracy, corruption, and government trust*. 1-3. WA: Emerald Group.
- Brewer, B. (2003). Thailand building the foundation for structural and systemic transformation. In A.B.L. Cheung & I. Scott, (Eds.). *Governance and public sector reform in Asia paradigm shifts or Business as Usual ?*. 186-207. London: RoutledgeCurzon.
- Brewer, G.A., Choi, Y. & Walker, R.M. (2008). Linking accountability, corruption, and government Effectiveness in ASIA: An Examination of World Bank Governance Indicators. In B. Bowornwathana & C. Wescott, (Eds.). *Comparative governance reform in ASIA: Democracy, corruption, and government trust*. 227-245. WA: Emerald Group.
- Cheung, A.B.L. & Scott, I. (2003). Governance and public sector reform in Asia: Paradigms, paradoxes and dilemmas. In A.B.L. Cheung & I. Scott, (Eds.). *Governance and public sector reform in Asia paradigm shifts or Business as Usual ?* 2-24. London: Routledge Curzon.
- Cheung, B.L.A. (2002). The politics of new public management: some experience from reforms in East Asia." In K. Mclaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie (Eds.). *New public management: current trends and future prospects*. 243-273. New York: Routledge.

- Comparative Governance Reform in ASIA: Democracy, Corruption, and Government Trust. 5-19. WA: Emerald Group.
- Haque, S.M. (2007). "Theory and practice of public administration in southeast Asia: traditions, directions, and impacts." *Intl journal of public administration*. 30: 1297-1326, from [http://www.dx.doi.org/ 10.1080/01900690701229434](http://www.dx.doi.org/10.1080/01900690701229434)
- Heady, F. (2001). Public administration: a comparative perspective. (6th). New York: Marcel dekker.
- Horie, M., (2011). Administrative reform in Japan: subject, methods and results. AAPA Conference, Jakarta: n.p.
- Fattore, G., Lapenta, A. and Dubois, H. F.W. (2012). "Measuring new public management and governance in political debate". *Public administration review*. 72(2): 218-227, from [http://www.dx.doi.org/10.1111 /j.1540-6210.2011.02497.x](http://www.dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02497.x)
- Farazmand, A. (2001). Comparative and development public administration: past, present, and future. In A. Farazmand, (Ed.). Handbook of comparative and development public administration. 9-21. New York: Mareel Dekker.
- Farazmand, A. (2004). Sound governance in the age of globalization: a conceptual framework." In A. Farazmand, (Ed.). Sound governance: policy and administrative innovations. 1-25. Connecticut: Greenwood publishing group.
- Flynn, N. (2002). Explaining the new public management: the importance of context. In K. Mclaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie (Eds.). New public management: current trends and future prospects. 57-75. New York: Routledge.
- Jingjit, R. & Fotaki, M. (2010). "Confucian ethics and the limited impact of the new public management reform in Thailand." *J bus ethics*, 97: 61-73 from [http://www.dx.doi.org/ 10.1007/s10551-011-1073-9](http://www.dx.doi.org/10.1007/s10551-011-1073-9)
- Kelly, M., Yutthaphonphinit, P., Seubsman, S. & Sleight, A. (2012). "Development Policy in Thailand: From Top-down to Grass Roots." *Asian Social Science*, 8: 29-39, from <http://www.dx.doi.org/10.5539/ass.v8n13p29>
- Lorsuwannarat, T. & Buracom, P. (2011). Performance management reforms in Thailand. In E.M. Berman (Ed.). Public administration in southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao. 95-111. New York: CRC Press, Francis and Taylor.

- McCourt, W. (2002). New public management in developing countries. In K. Mclaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie (Eds.). *New public management: current trends and future prospects*. 227-242. New York: Routledge.
- Mongkol, K. (2012). "Globalizing new public management: a pilot study from Thailand." *Research journal of business management*, 6(1): 19-29, from <http://www.dx.doi.org/10.3923/rjbm.2012.19.29>
- Mutebi, M.A. & Sivaraks, P. (2007). Public management reform drivers in Thailand. *International journal of public administration*. 30(10): 1083-1102.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-weberian state*. (3rd). New York: Oxford university press,
- Painter, M. (2006). Thaksinisation or managerialism? Reforming the Thai bureaucracy. *Journal of contemporary Asia*. 36(1): 26-47, from <http://www.dx.doi.org/10.1080/00472330680000031>
- Punyaratabandhu, S. and Unger, D. (2009). Managing performance in a context of political clientelism: The Case of Thailand. In C. Wescott, B. Bowornwathana & L.R. Jones (Eds). *The many faces of public management reform In The ASIA-PACIFIC Region*. 279-305. WA: Emerald Group.
- Rigg, J. (1991). Grass-roots development in rural Thailand: a lost cause? *World development*. 19(2/3): 199-211
- Vichit-Vadakan, J. (2011). Public ethics and corruption in Thailand. In E.M. Berman (Ed.). *Public administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao*. 79-93. New York: CRC Press, Francis and Taylor.

Translated Thai References

- Hongsanan, K. (1980). *Evolution of Thai Bureaucracy: Comparing Civil Service Act (1828-1965)*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Khovitaya, S. (2005). *Development Administration*. Songkla: Faculty of Management Prince of Songkla University. (unpublished manuscript) Thongthammachat, K. and Pongpaew, P. (2008). *Thai Civil Servant Consciousness and Ideology*. 4th. Bangkok: Chulalongkorn University.

- Pengsuwan, P. (2005). Good Governance and Efficiency of Municipal Administration. Thesis of Master of Art (Public Administration), Mahidol University.
- Songklin, P. (2008). Public Management Reform: Case Studies of New Public Management in Thailand and Singapore. Thesis of Doctoral of Political Sciences, Thammasat University.
- Thammasat University, Faculty of Political, Research Institution. (2003). Study Project of Data Collection of Thai Politics Government: Data of Bureaucracy and Politics. Bangkok: n.d.
- Thongthammachat, K. & Pongpaew, P. (2008). Thai civil servant consciousness and ideology. 4th. Bangkok: Chulalongkorn University.