



บทความปริทัศน์

Kolltveit, Kristoffer (2015) Strengthening of the Executive Centre: Looking Beyond NPM as the Explanation of Change. *International Review of Administrative Sciences*. Vol 81(1),18-36

ณัฐพล ชันธไชย¹

I

ในการพัฒนาหลักการ กระบวนการ และระบบการบริหารภาครัฐ (Public administration) ได้มีการกล่าวถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good governance) ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1989 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) เรื่อง **Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth** ต่อมากองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ได้แนะนำให้ประเทศที่กู้เงินเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ นำหลักการธรรมาภิบาลใช้ในการบริหารกิจการภาครัฐ หลังจากนั้นหลักการธรรมาภิบาลก็ได้รับความเชื่อถือในหน่วยงานระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) เป็นต้น

หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับนานาชาติและระดับประเทศมีการกำหนดหลักของการบริหาร

กิจการที่ดีในภาครัฐหรือธรรมาภิบาลตามความเหมาะสมและความจำเป็นของหน่วยงาน เช่น สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กำหนดให้มี 9 หลัก ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) การใช้กฎหมายเป็นหลัก (Rule of law) ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบ (Responsiveness) การเน้นเรื่องฉันทามติของส่วนรวม (Consensus-oriented) ความเสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency) ความรับผิดชอบในการกระทำ (Accountability) และวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) ส่วนคณะกรรมการธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) ใช้ 8 หลัก โดยไม่มีหลักวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ แต่เพิ่มหลักการรวมทุกภาคส่วนไว้ด้วยกันกับหลักการความเสมอภาค เรียกว่า ความเสมอภาคและรวมทุกภาคส่วน (Equitable and inclusive) เป็นต้น

Osborne และ Gaebler (1992) ในหนังสือซึ่งได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในต้นทศวรรษที่ 90 เรื่อง **Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector** เสนอแนะให้มีการปฏิรูปกระบวนการและระบบการบริหารภาครัฐ โดยให้นำหลักการ กระบวนการและระบบการจัดการใน

¹รองศาสตราจารย์ (เศรษฐศาสตร์) ผู้อำนวยการหลักสูตรดุสิตบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการ, มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ภาคเอกชนมาประยุกต์ เช่นหลักการพนักงานของรัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้พายเรือเสียเอง (row the boat) แต่ควรเป็นเพียงถือคันท้ายให้เรือแล่นไปในทิศทางที่ถูกต้อง (steer the boat) เป็นต้น หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งได้เริ่มก่อตัวขึ้นมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและการจัดการนิยม (Public-choice theory and managerialism) (Aucoin, 1990) และพัฒนาเป็นขบวนการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ NPM movement) ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970s และต้นทศวรรษ 1980s โดยมีการนำมาประยุกต์เป็นครั้งแรกในสหราชอาณาจักร ในสมัยนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher และในรัฐบาลท้องถิ่น (municipal governments) เป็นส่วนมากในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากมีปัญหาอย่างรุนแรงจากภาวะเศรษฐกิจ

ถดถอย และการเก็บภาษีได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ต่อมา รัฐบาลนิวซีแลนด์ และออสเตรเลียได้นำหลักและวิธีการของ NPM ไปใช้ด้วย ความสำเร็จของ NPM ทำให้ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศสมาชิก OECD และประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก

ในทัศนะของ Ewalt (2001) NPM เป็นเครื่องมือทางการจัดการ (management tools) ภายใต้หลักการของบริหารกิจการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good governance) ประกอบด้วยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น การกระจายการจัดการ (decentralizing management) การทำสัญญาการปฏิบัติงาน (performance contracting) การทำสัญญาจ้างทำงานจากภายนอก (contracting out) และการคิดค่าบริการจากผู้ใช้เพียงเพื่อให้ได้ทุนคืน (cost recovery : user fees / charges) เป็นต้น (Larbi, 1999)

II

คำถามการวิจัยของบทความเรื่อง *Strengthening of the Executive Centre: Looking Beyond NPM as the Explanation of Change* คือ การเสริมกำลังให้แก่ศูนย์ผู้บริหารควรอธิบายได้ด้วยการพัฒนาที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเดิมซึ่งเกิดขึ้นในสังคม และด้วยลักษณะของคณะรัฐมนตรีเองหรือไม่

Kolltveit ผู้เขียนบทความมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยที่สำคัญคือเพื่อวิเคราะห์พัฒนาการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในศูนย์การบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ของประเทศนอร์เวย์ในระยะเวลา 3 ทศวรรษ (1983-2012) ที่ผ่านมา ในประเทศนอร์เวย์ การปฏิรูปการบริหารภาครัฐด้วย NPM เริ่มหลังประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ในระยะแรกของการปฏิรูป NPM (first wave of NPM) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใน

คณะรัฐมนตรีหรือศูนย์การบริหาร การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเนื่องจากการประยุกต์ NPM ในด้านต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งทางการเมืองในกระทรวงต่าง ๆ และสำนักงานกลางคณะรัฐมนตรีที่มีจำนวนมากขึ้น การเสริมกำลังขีดความสามารถในการตรวจสอบ (audit capabilities) การจัดตั้งหน่วยงานแผนและปฏิบัติตามแผนในคณะรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบในบางนโยบาย เป็นต้น การปฏิรูปการบริหารในช่วงแรกของ NPM ตัววิธีการต่าง ๆ เช่น การใช้ความชำนาญเฉพาะด้าน (specialization) การแบ่งแยกหน่วยงานเป็นหน่วยงานย่อย (fragmentation) และการใช้หลักการตลาด (marketization) การจัดการแนวใหม่ในยุคหลัง (Post-NPM) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสริมกำลังการประสานงาน (coordination) ด้วยศักยภาพของ



ส่วนกลางหรือความร่วมมือ(collaboration) ซึ่งอาจเรียกว่าโดยรัฐบาลทุกภาคส่วน (whole of government) หรือการร่วมกันในรัฐบาล (joined-up government)

การจัดการภาครัฐในยุคหลัง (Post-NPM) เป็นความพยายามกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงผลในทางลบที่เกิดจากการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ โดย NPM ในระยะแรก จากวิธีการใช้ความชำนาญเฉพาะอย่าง การแบ่งแยกหน่วยงาน และการใช้กลไกตลาด เป็นต้น ดังกล่าวแล้ว โดยการเสริมกำลังการประสานงาน โดยมีการจัดการโดยใช้ศักยภาพที่เกิดการรวมศูนย์หรือความร่วมมือ (centralized or collaborative capacity) ในรูปแบบรัฐบาลโดยรวม (Whole of government) หรือรัฐบาลแบบร่วมกัน (joined-up government) เป็นต้น

ในแนวความคิดทางทฤษฎีการวิจัยของ Kolltveit การเสริมกำลังศูนย์บริหาร (strengthening of executive centre) ศูนย์บริหารประกอบด้วยตัวแสดง (actors) หลายตัวและการตัดสินใจ (decision-making) ในหลายด้าน ตัวแสดงที่สำคัญได้แก่ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยขอบเขตการตัดสินใจ หมายถึง นโยบายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ

กรอบแนวความคิดทางทฤษฎีของการวิจัยเพื่อใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในศูนย์บริหาร (explanatory theoretical framework) กำหนดอยู่ในขอบเขตทางทฤษฎี 3 แนวคิด ได้แก่ ทางจัดการยุคใหม่ และความพยายามครั้งใหม่ในศูนย์บริหาร (NPM and reassertion efforts in the executive centre) การเปลี่ยนแปลงในสังคม และการเสริมกำลังศูนย์บริหาร (societal changes and strengthening of the executive centre) และลักษณะของคณะรัฐมนตรี และการเสริมกำลังศูนย์บริหาร (cabinet features and strengthening)

จากกรอบทฤษฎีดังกล่าวผู้วิจัย ตั้งสมมติฐานเพื่อการวิจัยดังนี้

1. ถ้าการเปลี่ยนแปลงในภาคส่วนบริหาร (executive actor) เป็นปฏิกิริยา (reaction) ต่อการปฏิรูป NPM ในระยะแรก เราคาดว่าความพยายามครั้งใหม่ (Post-NPM) จะเน้นไปที่การแก้ไขผลในทางลบของการปฏิรูป NPM เป็นการเฉพาะ

2. ถ้าการเปลี่ยนแปลงในศูนย์บริหารเป็นปฏิกิริยาต่อการที่คณะรัฐมนตรีมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น เราคาดว่ามีความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ (decision - making) ของคณะรัฐมนตรี

3. ถ้าการเปลี่ยนแปลงในศูนย์บริหารเป็นปฏิกิริยาต่อจำนวนพรรคการเมืองในคณะรัฐมนตรี เราคาดว่ามีความพยายามโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเพื่อรองรับความไม่เห็นพ้องกันทางการเมือง (political disagreements) ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในคณะรัฐมนตรี

ในด้านการออกแบบการวิจัย (research design) การวิจัยนี้ใช้การวิจัยครอบคลุมระยะเวลาประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา (1983-2012) โดยการวิจัยจากเอกสารเช่น วาระการประชุม และผลการประชุมคณะรัฐมนตรีประเทศนอร์เวย์และการสัมภาษณ์กึ่งมีโครงสร้าง (semi - structured interviews) ต่อผู้บริหารและผู้นำทางการเมืองในคณะรัฐมนตรี 4 คณะสุดท้าย โดยสัมภาษณ์ในปี 2011-2012

ผลการวิจัยภายใต้สมมติฐานเพื่ออธิบายการเปลี่ยนแปลงในศูนย์บริหารของนอร์เวย์ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าการเปลี่ยนแปลงภายหลังการปฏิรูป โดย NPM ในคณะรัฐมนตรีนอร์เวย์เป็นการเสริมกำลังการประสานงานในแนวนอน (horizontal coordination) โดยนายกรัฐมนตรี Stoltenburg มีบทบาทใหม่ของนักการเมืองที่ประสานงานรอบด้าน (all - round politician) นายกรัฐมนตรีมีเวลาเป็น

อิสระมากขึ้นโดยที่หัวหน้าคณะทำงาน (chief of staff) มีอำนาจมากขึ้น มีความพยายามในการปรับปรุงการวินิจฉัยสั่งการของคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีจำนวนการประชุมน้อยกว่าเดิม (จากประมาณ 94 ครั้ง ต่อปี เหลือ 74 ครั้งต่อปี) แต่ประเด็นพิจารณามีมากขึ้น (จากประมาณ 7-8 เป็น 10-11 ประเด็นต่อครั้ง) ซึ่งแสดงว่าในการประชุมแต่ละครั้งคณะรัฐมนตรีสามารถวินิจฉัยสั่ง

การได้มากประเด็นยิ่งขึ้น และมีความพยายามในการรองรับความไม่เห็นพ้องทางการเมืองมากขึ้น เพราะคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลหลายพรรค (multi-party coalition) กล่าวโดยสรุป สมมติฐานได้รับการยืนยันด้วยข้อมูลและข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นส่วนใหญ่

III

ในทัศนะของผู้วิจารณ์บทความ Kolltveit เริ่มกระบวนการของการวิจัยโดยตั้งเป็นคำถามของการวิจัย (research question) มิได้กำหนดประเด็นปัญหา หรือตัวแปรในประเด็นปัญหาหลัก (problematic variable) ให้ชัดเจน ดังนั้นจึงไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบาย (policy implication) การวิจัยจึงเป็นการวิจัยเชิงทฤษฎี (pure research) เป็นส่วนใหญ่ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยของผู้วิจัยที่ต้องการอธิบายพัฒนาการที่เกิดขึ้นในคณะรัฐมนตรีของนอร์เวย์ในระยะเวลาประมาณ 30 ปี ที่ผ่านมามีใช้ข้อเสนอแนะเชิงยุทธศาสตร์ (strategy) ในการเสริมหรือลดความเข้มแข็งของศูนย์บริหาร

ในการกำหนดขอบเขตเพื่อการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของศูนย์บริการ Kolltveit อ้างอิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องโดยเรียกว่า กรอบทางทฤษฎีเพื่อการอธิบาย (explanatory theoretical framework) ซึ่งมีความหมายในสาระที่สำคัญ เช่นเดียวกับกรอบแนวความคิดในการวิจัย (conceptual framework for research) และมีการทบทวนเอกสาร (literature review) ภายใต้อกรอบทางทฤษฎีเพื่อการอธิบายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าความแตกต่างเป็นแค่เพียงการใช้ถ้อยคำ (wording) ของ

เรื่องเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นทางเลือกของการใช้ถ้อยคำสำหรับในการเขียนรายงานวิจัยสำหรับผู้วิจัย Kolltveit ตั้ง สมมติฐาน (Hypotheses) 3 ประเด็น ซึ่งแสดงการคาดคะเน (prediction) ลักษณะและหลักการของการเปลี่ยนแปลงในศูนย์บริหารของนอร์เวย์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลในกระบวนการขั้นตอนไปของการวิจัย รูปแบบของสมมติฐานมิได้เป็นสมมติฐานเพื่อการทดสอบด้วยสถิติอนุมาน (inferential statistics) แต่เป็นสมมติฐาน หรือการคาดคะเน เชิงเหตุ-ผล โดยการพิสูจน์ด้วยการรวบรวมข้อเท็จจริงจากเอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรี และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) 10 คน และวิเคราะห์ว่าข้อมูลและความคิดเห็นเป็นไปตามแนวที่คาดไว้ในสมมติฐานหรือไม่ แบบของสมมติฐานและวิธีการทดสอบสมมติฐานในการวิจัยไม่มีการกำหนดตัวแปร (variables) การกำหนดค่าตัวแปร (measurement) และการวิเคราะห์ค่าตัวแปร ซึ่งอาจมีผลทำให้การวิจัยเป็นที่ถกเถียงได้มาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการวิจัย Kolltveit เลือกใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) เนื่องจากระยะเวลาในขอบเขตของการวิจัยเป็นเวลา 3 ทศวรรษ และการวิจัยสนาม (field



research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 10 คน ในการวิจัยเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีต ข้อมูลเอกสารเป็นสิ่งที่จำเป็นแต่การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลเพียง 10 คน อาจทำให้ข้อมูลขาดความน่าเชื่อถือลงไป ในช่วงระยะเวลา 30 ปีน่าจะยังคงมีผู้เกี่ยวข้องเหลืออยู่จำนวนมากกว่า 10 คน ที่จะให้ข้อมูลได้มากขึ้น นอกจากนั้นในการบรรยายใน

บทความนี้ Kolltveit มักอ้างคำกล่าวของบุคคลผู้ให้ข้อมูลเพียงรายเดียว เช่น เลขาธิการ(คณะรัฐมนตรี) คนหนึ่ง หรือนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง เป็นต้น การนำเสนอข้อมูลเช่นนี้อาจเป็นการเลือกนำเสนอข้อมูลที่ตรงกับการคาดคะเนในสมมติฐาน และอาจทำให้ความสามารถในการสรุปนัยทั่วไป (generalization) น้อยลง หรือไม่น่าเชื่อถือได้

IV

กล่าวโดยสรุป บทความวิจัย (research article) เรื่อง *Strengthening of the Executive Centre: Looking Beyond NPM as the Explanation of Change* เป็นบทความวิจัยที่น่าสนใจ เรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับนักวิจัยทางสังคมศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะเป็นตัวอย่างของการออกแบบการวิจัย (research design) และการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงประวัติศาสตร์ แต่มีข้อจำกัดสำคัญในเรื่องขนาดของตัวอย่างซึ่งใช้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

สำหรับผู้สนใจทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (good governance) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) บทความนี้แสดงให้เห็นว่า NPM มีชัยชนะนานวิเศษที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารกิจการภาครัฐได้เสมอไป หรือมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ แต่มีผลในทางลบหลายประการต่อการบริหารกิจการภาครัฐฯ ซึ่งมีผลทำให้มีคลื่นลูกใหม่ของ NPM หรือ Post-NPM เกิดขึ้นเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาที่ NPM ในกระแสแรกสร้างขึ้นได้ด้วย

บรรณานุกรม

- Aucoin, P (1990). Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes, and pendulums. *International Journal of Policy and Administration* ,3,115-137.
- Ewalt, Jo Ann G. (2001). **Theories of Governance and New public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation**, Department of Government, Eastern Kentucky University. Paper prepared for presentation at Annual Conference of the American Society for Public Administration, New York. NJ, March 12,2001.
- Larbi, George A.(1999). **The New Public Management Approach and Crisis States**. UNRISD Discussion Paper No.112, September 1999.
- Osborne, D. and T. Gaebler.(1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. Reading : Addison-Westley.