พัฒนาการการบริหารภาครัฐไทย
จากอดีตสู่อนาคต

พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์
ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
National Library of Thailand Cataloging in Publication Data
พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์, และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
พัฒนาการการบริหารภาครัฐไทย: จากอดีตสู่อนาคต—Development of Public Sector Management in Thailand: From the Past to the Future—ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น,2559.
1.ไทย—การเมืองและการปกครอง I. ชื่อเรื่อง
194 หน้า
ISBN 978-616-223-955-7

พัฒนาการการบริหารภาครัฐไทย: จากอดีตสู่อนาคต
Development of Public Sector Management in Thailand: From the Past to the Future

ผู้แต่ง รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ (Peerasit Kamnuansilpa)
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา (Tatchalerm Sudhipongpracha)

จัดทำโดย **วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น**
123 ถนนมิตรภาพ
อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002
โทรศัพท์ 043 203 124 โทรสาร 043 203 875 Website: www.cola.kku.ac.th

พิมพ์ที่ **โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา (Klangnana Press)**
232/199 ถนนศรีจันทร์
ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น 40000
โทรศัพท์ 043 328 589, 043 328 590, 043 328 591 โทรสาร 043 328 592

ผู้จัดจำหน่าย **รองศาสตราจารย์ ดร.พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์**
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
123 ถนนมิตรภาพ
อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002
โทรศัพท์ 043 203 124 โทรสาร 043 203 875 Website: www.cola.kku.ac.th

พิมพ์ครั้งที่ 1 ตุลาคม 2559
จำนวน 500 เล่ม
ราคา 250 บาท

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ พุทธศักราช 2537 ห้ามทำซ้ำ หรือคัดลอก เพื่อนำไปเผยแพร่ต่อจนกว่าจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้แต่ง

ประวัติผู้แต่ง

รองศาสตราจารย์ ดร. พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขาประชากรศาสตร์จาก University of Missouri at Columbia มลรัฐ Missouri ในปี พ.ศ. 2518 และในปี พ.ศ. 2519 – 2520 ได้รับทุนการศึกษาระดับหลังปริญญาเอก (Post-Doctoral Studies) จาก U.S. Agency for International Development (USAID) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยมีสำนักงานอยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมและทำการวิจัยทางด้านการบริหารประชากรและสาธารณสุขที่ University of North Carolina at Chapel Hill, North Carolina หลังจากเสร็จสิ้นจากการฝึกอบรมและวิจัยครั้งนั้นแล้ว รองศาสตราจารย์ ดร. พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ได้ร่วมทำงานทางด้านการวางแผนครอบครัวและด้านสาธารณสุขมูลฐานกับกระทรวงสาธารณสุขโดยมีจุดมุ่งหมายในการลดอัตราการเพิ่มและพัฒนาคุณภาพของประชากรประเทศไทยส่งผลให้ประเทศไทยได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่ลดอัตราการเพิ่มของประชากรและพัฒนาการสาธารณสุขได้รวดเร็วที่สุด ที่ผ่านมา รองศาสตราจารย์ ดร. พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ ได้ผลิตผลงานทางวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เป็นจำนวนมากทางด้านการบริหารประชากรและสาธารณสุข การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษา และการบริหารกิจการสาธารณะ ที่ผ่านมา รองศาสตราจารย์ ดร. พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์ เคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรี-ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรรมการวิจัยสาขาสังคมวิทยา สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และเคยดำรงตำแหน่งคณบดีถึง 3 คณะในมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้แก่ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น และคณะนิติศาสตร์ ในปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาด้านการวิจัยและกิจการระหว่างประเทศประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เลขาธิการของ International Association for Local Government และดำรงตำแหน่งกรรมการสภาวิทยาลัยบัณฑิตเอเชีย

ประวัติผู้แต่ง

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกด้านรัฐประศาสน-ศาสตร์จาก Northern Illinois University มลรัฐ Illinois ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเป็นนักเรียนทุนรัฐบาล (ก.พ.) ในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านการวิเคราะห์นโยบาย-สาธารณะ การกระจายอำนาจด้านการคลังและสุขภาพ และเศรษฐศาสตร์สาธารณะ ด้วยประสบการณ์การทำงานด้านการสอนและวิจัยในมหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Columbia University และ Loyola University (Chicago) รวมทั้งยังเป็นวิทยากรพิเศษให้แก่สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งและหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งในประเทศไทย ปัจจุบันผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยคณบดีฝ่ายวิเทศสัมพันธ์และอาจารย์ประจำหลักสูตร Master of Public Health in Global Health ณ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และดำรงตำแหน่งเป็นอนุกรรมการการเงิน การคลัง และงบประมาณ, คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม, คณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนารายได้ท้องถิ่น, และคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

คำนิยม

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติชัย ไตรรัตนศิริชัย
อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในยุคปฏิรูปซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปประเทศอย่างเต็มรูปแบบโดยมีสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ระหว่างปี พ.ศ. 2557-2558 ตามมาด้วยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ที่ผ่านกระบวนการลงประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 ยังได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศเพื่อเป็น “เข็มทิศ” ให้แก่รัฐบาลชุดต่อไป

หนังสือเรื่อง “พัฒนาการการบริหารภาครัฐของไทย: จากอดีตสู่อนาคต” สะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันคำว่า “ปฏิรูป” แม้จะได้รับความนิยมในบรรดาผู้บริหารภาครัฐ นักวิชาการ และสื่อมวลชน แต่ในความเป็นจริงประเทศไทยได้ผ่านการปฏิรูปหรือ “การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่” มาแล้วหลายครั้งนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในช่วงระยะเวลา 1 ศตวรรษที่ผ่านมา เริ่มต้นจากรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ที่มีการปฏิรูประบบราชการให้มีรูปแบบและวิธีการบริหารราชการที่ทัดเทียมนานาอารยประเทศ จวบจนกระบวนการปฏิรูปที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2535-2540 ที่ประเทศไทยเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

การปฏิรูปในประเทศไทยจึงเปรียบเสมือนวงจรที่หมุนเวียนไปไม่มีที่สิ้นสุดและบ่อยครั้งทำให้หลายภาคส่วนมีความวิตกกังวลหรือเสียขวัญกำลังใจในการขับเคลื่อนการปฏิรูปให้บังเกิดผลที่เป็นรูปธรรม ทั้งที่ โดยแท้จริงแล้วการปฏิรูปเป็นสิ่งที่ไม่มีที่สิ้นสุดและถือว่าเป็นปกติวิสัยของสังคมมนุษย์ตามที่ B. Guy Peters นักวิชาการชื่อดังทางด้านบริหารรัฐกิจ ณ University of Pittsburgh ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เคยกล่าวเอาไว้ว่า “การปฏิรูป ณ ห้วงเวลาใดเวลาหนึ่งย่อมมีข้อบกพร่องและก่อให้เกิด ‘ปัญหา’ ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปในระยะต่อไป” โดยปัญหาที่เป็นจุดหมายปลายทางของกระบวนการปฏิรูปประเทศไทยในปัจจุบัน คือ การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลต่อการลดขีดความสามารถในการแข่งขัน

ของประเทศไทยในระบบตลาดโลก และทำให้ประเทศไทยยังคงอยู่ในวังวนของ “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง (Middle-income Trap)”

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สิ่งที่จำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย คือ หน่วยงานภาครัฐ ทั้งในเชิงโครงสร้างองค์การวิธีและขั้นตอนการปฏิบัติงาน และแนวทางการติดตามประเมินผล ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลย่อมจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งหมายถึงประเทศไทยในภาพรวม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการปฏิรูปประเทศ

นอกเหนือไปจากปัญหาความเหลื่อมล้ำแล้ว ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับของกระแสโลกาภิวัฒน์และ “การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4” ซึ่งเปลี่ยนแปลงรูปโฉมธุรกิจการค้าไปอย่างสิ้นเชิงด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศรูปแบบใหม่ เช่น การประกอบธุรกิจผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Commerce) ระบบธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Transaction System) ระบบเศรษฐกิจดิจิตอล (Digital Economy) และระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) เป็นต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับวิธีการทำงานและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานดั้งเดิมของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

อีกประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจของหนังสือเล่มนี้ คือ การให้แง่คิดว่า ความท้าทายที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันต้องเผชิญในอนาคต คือ ความจำเป็นในการรักษาดุลยภาพระหว่างหลักการพื้นฐานดั้งเดิมของสาขาวิชาและบริบทการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามยุคสมัย คล้ายคลึงกับที่ประธานาธิบดี John F. Kennedy แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้เคยให้ทรรศนะไว้ว่า “ปัญหาที่บ้านเมืองของเราเผชิญอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นปัญหาในเชิงเทคนิคหรือปัญหาเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจ ซึ่งเจ้าหน้าที่ภาครัฐอย่างพวกเราและบรรดานักวิชาการไม่เคยประสบมาก่อน ดังนั้นสิ่งที่จำเป็น ณ ขณะนี้สำหรับพวกเราทุกคน คือ แนวทางและระบบการทำงานรูปแบบใหม่ที่พวกเราต้องคิดค้นขึ้นมาเพื่อรองรับปัญหาเหล่านั้น”

แต่ทว่าการแสวงหา “ระบบการทำงานรูปแบบใหม่” ให้แก่หน่วยงานภาครัฐนั้นไม่ได้โรยไปด้วยกลีบกุหลาบ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากธรรมชาติของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นทั้ง “วิทยาศาสตร์ (Science)” และ “ศิลป์ (Art)” โดยความเป็น “วิทยาศาสตร์” ปรากฏอยู่ในเครื่องมือและวิธีการที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ใช้ในการศึกษาวิจัย อาทิเช่น เทคนิคเชิงสถิติ (Statistics) เศรษฐมิติ (Econometrics) การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) และการศึกษาทดลอง (Experimental Study) เป็นต้น ในขณะที่ความเป็น “ศิลป์” คือ อิทธิพลของบริบทสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งในหลายกรณีเป็นปัจจัยเสี่ยงต่อกระบวนการปฏิรูปมากกว่าจะเป็นปัจจัยเกื้อหนุน

นอกจากที่กล่าวมานี้ หนังสือเล่มนี้แสดงให้เห็นว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังครอบคลุมถึงมิติในเชิงเศรษฐกิจ สังคมและประวัติศาสตร์ กล่าวคือ แนวทางการบริหารรัฐกิจเกิดขึ้นและเสื่อมความนิยมไปตามสภาวะคุกคามภายนอกของแต่ละยุคสมัย อนึ่ง แนวคิดการบริหารองค์การแบบ Bureaucracy ถือกำเนิดขึ้นในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 2 ในช่วงปลายคริสตวรรษที่ 20 สืบเนื่องมาจากประเทศในทวีปอเมริกาเหนือและยุโรปตะวันตกมีความจำเป็นต้องอาศัยองค์การแบบ Bureaucracy ในการบริหารจัดการผลกระทบจากกิจการอุตสาหกรรมและสภาพสังคมที่มีวิวัฒนาการเป็น “สังคมพหุลักษณ์ (Pluralistic Society)” มากยิ่งขึ้น และด้วยสภาวะการแข่งขันธุรกิจการค้าระหว่างประเทศที่ทวีความรุนแรงขึ้นอันเป็นผลมาจากความต้องการแสวงหาผลกำไรและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อนำมาป้อนกระบวนการผลิตทำให้ชนชั้นปกครองในประเทศตะวันตกจำเป็นต้องอาศัยองค์การ Bureaucracy ในการสร้างฐานอำนาจและความชอบธรรมให้แก่ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ดังที่ประธานาธิบดี Woodrow Wilson ประธานาธิบดีคนที่ 28 แห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ว่า “ยุคแห่งการเขียนรัฐธรรมนูญและการออกแบบระบอบประชาธิปไตยได้สิ้นสุดลงแล้วสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ความท้าทายของชนชาติอเมริกันในศตวรรษที่ 20 คือ การทำให้รัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญบังเกิดผลในทางปฏิบัติด้วยระบบ Bureaucracy”

เราจึงอาจกล่าวได้ว่า องค์การในรูปแบบ Bureaucracy ถือกำเนิดขึ้นเพื่อเกื้อหนุนระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมและระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่สำหรับประเทศไทย องค์การในรูปแบบ Bureaucracy คือ กุญแจสำคัญสำหรับความอยู่รอดและการก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจโลกในยุคที่ลัทธิล่าอาณานิคมเฟื่องฟูถึงขีดสุด ราชสำนักสยามในช่วงคริสตวรรษที่ 20 ตอนต้นจำเป็นต้องยกเลิกรูปแบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ซึ่งอยู่คู่กับวิถีชีวิตชาวสยามมาช้านานแล้วหันไปใช้รูปแบบการปกครองของชาติตะวันตก

จวบจนถึงปัจจุบัน องค์การรูปแบบ Bureaucracy ตกเป็นเป้าโจมตีของสังคมในฐานะจำเลยที่ทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมได้อย่างทันท่วงที สาขารัฐประศาสนศาสตร์จึงวกกลับไปสู่จุดเดิมในช่วงคริสตวรรษที่ 20 ตอนต้นซึ่งเป็นห้วงระยะเวลาแห่งการปฏิรูปและการแสวงหาแนวทางการบริหารกิจการสาธารณะรูปแบบใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การมหาชน (Quasi-non-governmental Organization) บริษัทวาณิชธนกิจของรัฐ (Government Investment Corporation) หรือแม้แต่หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit)

ความน่าสนใจของหนังสือเรื่องนี้อยู่ที่ การสะท้อนให้เห็นถึงวิวัฒนาการในความเป็น “ศาสตร์” และ “ศิลป์” ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างชัดเจนโดยผ่านการวิจัยเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ผ่าน “การทดลอง” ใช้องค์การมหาชนในการจัดบริการสาธารณะรูปแบบต่างๆ ซึ่งถือเป็นประเด็นการศึกษาวิจัยที่ทรงคุณค่าและสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้แก่แวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้อุทิศพื้นที่

ส่วนหนึ่งของหนังสือให้แก่หัวข้อเรื่อง “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน

สิ่งที่โดดเด่นของหนังสือเล่มนี้ คือ การริเริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับ “ผลสัมฤทธิ์” ของการบริหารองค์การภาครัฐในรูปแบบต่างๆ ที่ประเทศไทยนำมาใช้ นอกเหนือไปจากรูปแบบองค์การ Bureaucracy ตามแบบฉบับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งคำถามดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเรียนรู้ที่ไม่มีที่สิ้นสุด ส่งผลให้มีการคาดการณ์กันว่า ในท้ายที่สุดแล้ว องค์การรูปแบบใหม่ทั้งองค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยนอกระบบจำเป็นต้องมีการปรับตัว มิเช่นนั้นจะเกิดการเสื่อมความนิยมและความชอบธรรมเช่นเดียวกันกับองค์การ Bureaucracy และเมื่อถึงตอนนั้นจะเกิดกระบวนการปฏิรูปการบริหารภาครัฐระลอกใหม่ต่อไป

พวกเราทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคม หรือแม้กระทั่งนักรัฐประศาสนศาสตร์เอง ไม่ควรสูญเสียความเชื่อมั่นศรัทธาในการปฏิรูป ถึงแม้ว่าเราจะมองไม่เห็น “ฝั่ง” หรือ “ความสำเร็จ” ที่อยู่กับเราชั่วนิรันดร์ กระบวนการปฏิรูปจะอยู่คู่กับเราตลอดไปตราบเท่าที่ ยังมีสังคมมนุษย์อยู่บนโลกใบนี้ และประการสำคัญคือ การปฏิรูปเป็นสิ่งที่พึงประสงค์สำหรับสังคมมนุษย์ เพราะการปฏิรูปคือ กระบวนการเรียนรู้ที่สะท้อน “ความเป็นมนุษย์” ได้ดีที่สุด

รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติชัย ไตรรัตนศิริชัย
12 กันยายน 2559

คำนิยม

โดย ฯพณฯ อุดร ตันติสุนทร
อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

หนังสือเล่มนี้มองผ่านกระจกทางประวัติศาสตร์อันยาวนานของชาติไทยตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัย มาจนถึงปัจจุบัน และชี้ให้เห็นว่า ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารระบบราชการของไทยมีพัฒนาการอย่างช้าๆ ต่อเนื่องและกลมกลืนกับสังคมเกษตรกรรมที่ประชากรส่วนใหญ่มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปการบริหารตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ครั้งแรกในประเทศไทย ได้เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 การปฏิรูปครั้งนั้นนับเป็นการวางรากฐานของการบริหารราชการไทย การปฏิรูปครั้งที่ 2 เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ให้เงินกู้ยืมแก่ประเทศไทยเพื่อนำมาฟื้นฟูสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของไทย การปฏิรูปครั้งนี้ประเทศไทยได้ดำเนินการตามกรอบแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่และได้เกิดหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ขึ้นมา คือ องค์การมหาชน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่บริหารตามกรอบแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ จึงเกิดคำถามทางวิชาการที่น่าสนใจว่า หน่วยงานที่มีรูปแบบการบริหารแนวใหม่นี้ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหาร แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐที่บริหารตามแนวทางการบริหารแบบดั้งเดิมหรือไม่

ในการให้คำตอบนี้ ผู้เขียนใช้กระบวนการวิจัยสนามควบคู่ไปกับการวิจัยจากเอกสาร ในการวิจัยผู้เขียนได้นำกรณีการบริหารภาครัฐของสาธารณรัฐสิงคโปร์มาเป็นมาตรฐานเทียบเคียงและได้พบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในลักษณะที่เป็นอิสระจากแนวคิดที่เผยแพร่ในประเทศของคนเชื้อสายแองโกลแซกซอนจึงนับว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้คิดนวัตกรรมทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เป็นอิสระจากแนวคิดของคนตะวันตก จนกระทั่งประสบความสำเร็จในการนำพาประเทศไปสู่ความเจริญมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเทียบเท่าหรือไม่ยิ่งหย่อนกว่าประเทศมหาอำนาจ ทางเศรษฐกิจอื่นของโลกภายในชั่วอายุคนรุ่นเดียว เมื่อมองมาที่ประเทศไทยจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ก้าวมาอย่างช้าๆ บนถนนแห่งการพัฒนาโดยมีระบบราชการเป็นตัวขับเคลื่อนเป็นเวลานานกว่า 700 ปี คำถามที่ไม่ได้ให้คำตอบในหนังสือเล่มนี้

คือ ประเทศไทยจะต้องใช้เวลาอีกยาวนานเท่าไหร่กว่าจะไปถึงจุดหมายในการสร้างความเจริญมั่งคั่ง ความผาสุกของประชาชนอย่างถ้วนหน้าและเท่าเทียมกัน

จุดเด่นที่ไม่พบในหนังสือวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เล่มอื่นๆ คือ การค้นคว้าวิจัยเพื่อเป็นหลักฐานยืนยันว่า การกระจายอำนาจทางการบริหารที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการเสริมสร้างศักยภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของความสำเร็จในการบริหารประเทศ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจ นักวิชาการส่วนใหญ่จะคิดไปถึงการปกครองท้องถิ่นและการแบ่งปันอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นซึ่งหมายรวมถึงประชาชนด้วย แต่ในหนังสือเล่มนี้ชี้ให้เห็นว่า แม้แต่สาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งมีรัฐบาลเพียงระดับเดียว ผู้บริหารประเทศได้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจทางการบริหารไปสู่องค์การในระดับล่าง และที่น่าสนใจ คือ การคิดค้นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบ รวมศูนย์กลาง (Centralized-Decentralization) มาใช้เพื่อลดหรือป้องกันมิให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มีต้นทุนสูง (High Cost Economy) ส่งผลให้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจสูง นอกจากนี้ยังได้ค้นคว้าหลักฐานจากการวิจัยในนานาประเทศมาเป็นหลักฐานยืนยันว่า การบริหารตามแนวทางการกระจายอำนาจเป็นการบริหารที่ออกแบบมาเพื่อป้องกันหรือลดโอกาสในการเกิดปัญหาคอรัปชั่นซึ่งตรงกันข้ามกับความเชื่อของคนส่วนใหญ่ที่ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึงการลดโอกาสในการควบคุมและป้องกันการเกิดคอรัปชั่น กลไกสำคัญในการป้องกันหรือลดการเกิดคอรัปชั่นอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนไม่เพียงแต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลของการดำเนินการตามนโยบายอย่างใกล้ชิด

ในหนังสือเล่มนี้จบลงด้วยการเสนอให้นำแนวทางการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มาใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศในลักษณะของการบูรณาการวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เข้าด้วยกัน ในทางรัฐศาสตร์ถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชน ผู้ปกครองประเทศหรือผู้บริหารสูงสุดขององค์การภาครัฐจึงจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่า ผู้บริหารประเทศจะต้องฟังเสียงหรือข้อเสนอของประชาชนและต้องพึงตระหนักว่าตนเองเป็นผู้รับใช้ประชาชนมิใช่เป็นผู้เข้ามาปกครองประชาชน

อุดร ตันติสุนทร
10 กันยายน 2559

คำนำ

ในปัจจุบัน เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าภาครัฐมีบทบาทสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของพวกเราคนไทยในทุกมิติ แม้ว่าเราจะพยายามปฏิรูปรูปแบบการจัดบริการสาธารณะให้มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) แต่ภาครัฐก็ยังคงมีบทบาทสำคัญทั้งในเชิงทรัพยากร ความรู้เชิงเทคนิค และอำนาจทางการปกครองที่เหนือกว่าภาคส่วนอื่นๆในสังคม อนึ่ง ปรากฏการณ์ทางด้านการเมืองการปกครองตลอดระยะเวลาครึ่งศตวรรษภายหลังจากการสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ก่อให้เกิดรูปแบบองค์กรภาครัฐที่หลากหลายนอกเหนือไปจากองค์กรภาครัฐในรูปแบบหน่วยงานราชการ อาทิเช่น กระทรวง กรม เป็นต้น โดยทุกวันนี้เรามักจะได้รับฟังข่าวสารและข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับกิจกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่ไม่เข้าข่ายส่วนราชการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” หน่วยงานภาครัฐที่มีรูปแบบหลากหลายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

ทั้งนี้ มิติด้านสุขภาพอนามัยนั้นถือได้ว่ามีหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการอันได้แก่ กรมอนามัย กรมควบคุมโรค สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และหน่วยงานภาครัฐที่เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 อาทิเช่น สถาบันวัคซีน สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล เป็นต้น ตลอดจนองค์การเภสัชกรรมที่มีรูปแบบองค์กรเป็นรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรอิสระที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเอง ได้แก่ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ด้วยเหตุนี้ เราจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ซึ่งล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

นอกเหนือไปจากประเด็นด้านสุขภาพอนามัย เรายังพบว่าการจัดบริการสาธารณะด้านอื่นๆ แม้กระทั่งงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับองค์ความรู้เชิงเทคนิคขั้นสูงก็ล้วนแล้วแต่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ

ความคิดที่จะเขียนหนังสือเล่มนี้ได้เริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2555 เมื่อผู้เขียนทั้งสองได้สนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางวิชาการร่วมกัน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐของไทย ผู้เขียนทั้งสองคนเห็นพ้องต้องกันว่า ระบบราชการไทยมีความสำคัญยิ่งยวดต่อความก้าวหน้าและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และมองเห็นว่า ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการมาอย่างต่อเนื่อง แต่ครั้งที่สำคัญที่สุด เกิดขึ้นเมื่อมีการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้เป็นกรอบและแนวทางในการปฏิรูปการบริหารราชการ ในปี พ.ศ. 2542 ผู้เขียนมองเห็นว่า ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาและพลิกฟื้นจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้งมาได้ด้วยดี เมื่อมองอย่างผิวเผินที่จุดนี้ บุคคลทั่วไปอาจจะคิดว่าการปฏิรูปครั้งนั้นถือว่าระบบราชการไทยมาถูกทางแล้ว แต่เมื่อมองเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ผู้เขียนเกิดคำถามขึ้นมาว่า แม้จะมีการปฏิรูประบบราชการแต่ทำไมประเทศไทยจึงยังคงติดอยู่ในกับดักของประเทศที่มีรายได้ปานกลางมาเป็นเวลามากกว่า 20 ปี และเมื่อมองไปที่ผลงานทางวิชาการของสถาบันการเงินระหว่างประเทศและของนักวิชาการไทยบางท่าน ผู้เขียนได้เกิดความรู้สึกหดหู่ใจเมื่อทราบว่า ประเทศไทยอาจจะต้องติดอยู่ในกับดักนี้เป็นเวลาอีกถึง 20 ปี พร้อมกันนั้นก็เกิดความฉงนใจและถามกันเองว่าเกิดอะไรขึ้นกับประเทศไทย รวมกันแล้วประเทศไทยต้องติดอยู่ในกับดักนี้เป็นเวลาถึงประมาณ 50 ปี เชียวหรือ และเมื่อเหลียวมองไปที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทย อย่างเช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งใช้เวลาเพียงประมาณ 50 ปีในการก้าวจากประเทศที่มีรายได้ต่ำไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง ผู้เขียนทั้งสองจึงเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะไปศึกษาดูว่า ภาครัฐของสิงคโปร์เขาบริหารประเทศกันอย่างไรถึงสามารถนำพาประเทศไปสู่ความเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจได้ภายในเพียงหนึ่งชั่วอายุคน

หลังจากการสนทนากันครั้งนั้น ผู้เขียนทั้งสองจึงเห็นพ้องต้องกันว่า ควรจะหาคำตอบในข้อสงสัยนั้นให้ได้ ประจวบเหมาะกับการที่ได้ทราบมาว่าในช่วงนั้นสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.) กำลังประกาศรับข้อเสนอของบประมาณสนับสนุนเพื่อทำการวิจัยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ในประเภทการวิจัยที่มุ่งเป้าตอบสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศ ผู้เขียนได้พัฒนาโครงร่างการวิจัยเพื่อเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ในหัวข้อเรื่อง “ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในองค์กรภาครัฐที่เกิดขึ้นตามแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่” โครงการนี้มุ่งศึกษา 1) ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนที่เรียกว่า Statutory Board ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ และ 2) เปรียบเทียบกระบวนการบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งเป็นการวิจัยวิเคราะห์ในระดับองค์การหรือที่เรียกว่าระดับจุลภาค แต่ขณะเดียวกันในตัวโครงการวิจัยนี้ผู้เขียนมองทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค (หรือระดับประเทศ) โดยในระดับประเทศนั้นผู้เขียนใช้ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ที่ได้จากเอกสาร งานวิจัยค้นคว้าในห้องสมุดของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และการสนทนากับผู้บริหารองค์การภาครัฐและนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ชั้นนำของมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ เมื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากงานวิจัย เอกสารทางประวัติศาสตร์ไทยและเอกสารวิชาการของนักวิชาการต่างชาติที่

มองการบริหารภาครัฐของไทย ตลอดจนงานเขียนเชิงทฤษฎีของนักรัฐประศาสนศาสตร์ชั้นนำของโลกทำให้ผู้เขียนเริ่มมีความกระจ่างว่า ทำไมสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศไทยจึงมีความแตกต่างกันมาก

แรงบันดาลใจที่ทำให้ผู้เขียนเขียนหนังสือเล่มนี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้ทำการวิจัยและได้ส่งมอบผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติแล้ว ผู้เขียนมีความคิดว่าผลงานวิจัยนั้นมักจะเขียนเพื่อเผยแพร่ในหมู่ผู้อ่านที่เป็นนักวิชาการด้วยกัน จึงจำกัดอยู่เฉพาะในหมู่นักวิชาการด้วยกันเท่านั้น ภาษาและรูปแบบที่ใช้ในการเขียนมักจะเต็มไปด้วยความรู้เฉพาะทางวิชาการ (Esoteric Knowledge) ผู้อ่านทั่วไปที่ไม่ได้อยู่ในวงวิชาชีพทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มักจะฉงน ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้นำผลการศึกษาค้นคว้าวิจัยนี้มาเรียบเรียงใหม่ในลักษณะของหนังสือทางวิชาการที่เหมาะแก่การอ่านเพื่อประกอบการเรียนการสอนได้ทั้งในระดับอุดมศึกษาและระดับบัณฑิตศึกษาในสาขาวิชาอื่นๆด้วย เช่น การบริหารงานสาธารณสุข วิศวกรรมศาสตร์ และการบริหารธุรกิจ เป็นต้น

งานเขียนชิ้นนี้ทำให้ผู้เขียนมีความคิดว่า การปฏิรูปการบริหารภาครัฐในแต่ละประเทศเกิดขึ้นภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงอาจจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไปแต่ควรจะมีเป้าหมายที่คล้ายคลึงกัน คือ ความเจริญ ความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืนของประเทศ เมื่อกล่าวเช่นนี้จึงมีนัยยะว่า ประเทศไทยยังจำเป็นต้องทำการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของประเทศต่อไป การปฏิรูปในอนาคตไม่ควรที่จะยึดติดกับแนวทางเดิมๆ ในหนังสือเล่มนี้จึงได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประเทศไทยควรนำแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มาปรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูปการบริหารราชการไทย โดยไม่จำเป็นต้องพยายามหรือพะวงอยู่กับการปฏิรูปการบริหารราชการตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่อีกต่อไป แต่การปฏิรูปการบริหารภาครัฐอีกครั้งจะสำเร็จได้ต่อเมื่อ ผู้นำประเทศมีเจตจำนงทางการเมืองที่แน่วแน่และพร้อมที่จะสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐที่ดี มีการบริหารตามแนวทางของการกระจายอำนาจโดยมีบุคลิกภาพที่ไม่เป็นอำนาจนิยม และพร้อมที่จะสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง

พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์
ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
30 กันยายน 2559

กิตติกรรมประกาศ

ภายหลังจากการใช้เวลามากกว่า 2 ปี ในการศึกษาค้นคว้าเพื่อรวบรวมและประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์และพัฒนาการทางการบริหารภาครัฐของประเทศไทย รวมทั้งการวิจัยภาคสนามทั้งในประเทศไทยและในสาธารณรัฐสิงคโปร์ภายใต้การสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลและหน่วยงานต่างๆ อย่างเต็มที่ หนังสือเล่มนี้จึงสามารถเขียนและตีพิมพ์เสร็จสิ้นได้ด้วยดี ความสำเร็จครั้งนี้เกิดจากกำลังใจและการสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลและหน่วยงานต่างๆ อย่างเต็มที่ ผู้เขียนตระหนักในความสำคัญของการสนับสนุนในรูปแบบต่างๆ ที่ได้รับจากกลุ่มบุคคลและองค์การต่างๆ ดังต่อไปนี้

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นที่สนับสนุนให้มีการวิจัยเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ตลอดจนการปฏิรูประบบอุดมศึกษาไทย ซึ่งผลจากการวิจัยครั้งนั้นได้พัฒนาต่อยอดมาเป็นหนังสือเล่มนี้ และมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่สนับสนุนงบประมาณในการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้

ขอขอบพระคุณ นายทรงศักดิ์ วงศ์ภูมิวัฒน์ อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่ให้แง่คิดที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนหนังสือเล่มนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. Woo Jun Jie จาก Nanyang Technological University ที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการประสานงานให้ได้เข้าเยี่ยมชมและพบปะสนทนากับคณะผู้บริหารขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรอร ภู่เจริญ อาจารย์ประจำ Lee Kuan Yew School of Public Policy สาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดและปรัชญาการบริหารภาครัฐของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สำหรับการสนับสนุนเชิงนโยบายนั้น ขอขอบพระคุณคณะผู้บริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติชัย ไตรรัตนศิริชัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ปทุมนากุล รองอธิการบดีฝ่ายวิจัยและการถ่ายทอดเทคโนโลยี รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ คณบดีวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น หากปราศจากการสนับสนุนจากองค์การและบุคคลที่กล่าวนามมาข้างต้นนี้ หนังสือเล่มนี้คงจะเกิดขึ้นไม่ได้

ท้ายที่สุดนี้ หนังสือเล่มนี้ จะไม่สามารถสำเร็จออกมาเป็นรูปเล่มได้ หากปราศจากการช่วยเหลือจากนางสาวณาตยา สีหานาม นักบริหารงานอุดมศึกษา วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นที่ได้เสียสละเวลา

และทุ่มเทพลังกายและใจในการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการเขียนหนังสือเล่มนี้ และเป็นผู้จัดพิมพ์ต้นฉบับ และขอขอบคุณ นางสาวจิตรลัดดา แสนตา นักบริหารงานอุดมศึกษา วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น ที่ได้ออกแบบและจัดทำรูปเล่มของหนังสือนี้

พีรสิทธิ์ คำนวณศิลป์
ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
30 กันยายน 2559

สารบัญ

	หน้า
ประวัติผู้แต่ง	ก
คำนิยมโดย รองศาสตราจารย์ ดร. กิตติชัย ไตรรัตนศิริชัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	ค
คำนิยมโดย ฯพณฯ อุดร ตันติสุนทร อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	ฉ
คำนำ	ช
กิตติกรรมประกาศ	ฌ
บทที่ 1 **ระบบการบริหารราชการไทย**	1
❖ การบริหารราชการในยุคดั้งเดิม	1
❖ การบริหารราชการในยุคสมัยใหม่	10
บทที่ 2 **พัฒนาการการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย**	21
❖ การบริหารราชการไทยในบริบทของทฤษฎี Bureaucracy	21
❖ กระแสโลกาภิวัตน์และระบบการค้าเสรี: ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร	26
❖ จากวิกฤติเศรษฐกิจสู่การปฏิรูประบบราชการ	32
บทที่ 3 **การบริหารภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย**	39
❖ จากการปฏิรูปโครงสร้างไปสู่การปฏิรูประบบบริหารราชการไทย	39
❖ กรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่	42
❖ ผลในเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นในประเทศไทย	44

หน้า

- ตัวชี้วัดในการประเมิน 45
  - ประสิทธิภาพ (Efficiency) 45
  - ประสิทธิผล (Effectiveness) 46
  - ความโปร่งใส (Transparency) 46

บทที่ 4 47
องค์การมหาชน: ผลผลิตของการปฏิรูประบบบริหารราชการไทย

- การเลือกองค์การมหาชนเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ 47
- คำนิยามเชิงปฏิบัติการของการวิเคราะห์เปรียบเทียบ 49
  - ประสิทธิภาพ (Efficiency) 49
  - ประสิทธิผล (Effectiveness) 50
  - ความโปร่งใส (Transparency) 51
- องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศไทย 54
  - ลักษณะขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ 54
  - ลักษณะขององค์การมหาชนในประเทศไทย 58
  - บทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ 61
  - บทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชนในประเทศไทย 64
- ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ 66
- ถอดบทเรียนจากองค์การมหาชนของสิงคโปร์ 94

บทที่ 5 97
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: แนวคิดการบริหารงานอุดมศึกษาแนวใหม่?

- พัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย 97
- ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท 101
- ผลสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบมหาวิทยาลัย 117

บทที่ 6 121
ก้าวต่อไปของการบริหารภาครัฐในประเทศไทย

- บริบทของความสำเร็จในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ 122
- การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: พื้นฐานและความสำเร็จของการบริหารภาครัฐ 125
- การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: แนวทางการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของไทย 133

หน้า

- แนวคิด 134
- องค์ประกอบ 138
- ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของไทย 142

บรรณานุกรม 145

ภาคผนวก

❖ ภาคผนวก ก รายชื่อองค์การมหาชนในประเทศไทยที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 161

❖ ภาคผนวก ข รายชื่อองค์การมหาชน (Statutory Board) ในประเทศสิงคโปร์ 165

❖ ภาคผนวก ค รายชื่อมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 169

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1	จำนวนหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล	44
ตารางที่ 2	คำนิยามเชิงปฏิบัติการของแต่ละมิติที่ใช้การประเมินเปรียบเทียบขององค์การมหาชนและของสถาบันอุดมศึกษา	53
ตารางที่ 3	อายุ ปีที่จัดตั้ง ประเภท กระทรวงต้นสังกัด แหล่งที่มาของงบประมาณ และจำนวนงบประมาณโดยเฉลี่ยขององค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา	56
ตารางที่ 4	ประเภทและสัดส่วนของกรรมการอำนวยการในองค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา	57
ตารางที่ 5	อายุ ปีที่จัดตั้ง ประเภท กระทรวงต้นสังกัด แหล่งที่มาของงบประมาณ และงบประมาณโดยเฉลี่ยขององค์การมหาชนของไทยที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา	59
ตารางที่ 6	ประเภทและสัดส่วนของกรรมการอำนวยการในองค์การมหาชนของไทยที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา	61
ตารางที่ 7	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์การมหาชนที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	68
ตารางที่ 8	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	70
ตารางที่ 9	ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์การมหาชนที่ทำหน้าที่กำกับดูลมาตรฐานของการบริการสาธารณะระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	71
ตารางที่ 10	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนา	72
ตารางที่ 11	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและพัฒนาบริการ สาธารณะ	74
ตารางที่ 12	สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ	77
ตารางที่ 13	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการวิจัยของประเทศไทยและของสาธารณรัฐสิงคโปร์	79

หน้า

ตารางที่ 14	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยและของสาธารณรัฐสิงคโปร์	80
ตารางที่ 15	ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการศึกษาของประเทศไทยและของสาธารณรัฐสิงคโปร์	82
ตารางที่ 16	ประเด็นข้อคิดเห็นใน 3 ด้านที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลหลักที่เคยมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การมหาชนที่มีพันธกิจด้านการวิจัยและพัฒนา	83
ตารางที่ 17	เปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับบริการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศไทย	92
ตารางที่ 18	สัดส่วนของนักศึกษาระดับปริญญาตรี สัดส่วนอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการและอายุของมหาวิทยาลัยจำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย	102
ตารางที่ 19	ต้นทุนโดยเฉลี่ยในการผลิตบัณฑิตต่อคน และค่าเฉลี่ยของต้นทุนในการผลิตบัณฑิตต่อคนในช่วง 3 ปี จำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย	103
ตารางที่ 20	สัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละหมวดในแต่ละปีระหว่าง พ.ศ. 2554 – 2556 และค่าใช้จ่ายในแต่ละหมวดโดยเฉลี่ยในช่วง 3 ปี จำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย	104
ตารางที่ 21	จำนวนบทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยโดยเฉลี่ยต่อคนของบุคลากรสายวิชาการที่มีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอก ที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ในแต่ละปีระหว่าง พ.ศ. 2554 – 2556 และโดยเฉลี่ยในช่วง 3 ปี จำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย	106
ตารางที่ 22	สัดส่วนของงบประมาณที่มาจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ในแต่ละปีระหว่าง พ.ศ. 2554 –2556 และสัดส่วนของเงินรายได้โดยเฉลี่ยในช่วง 3 ปี จำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย	107
ตารางที่ 23	ประมาณการค่าเล่าเรียนต่อภาคการศึกษาในระดับปริญญาตรีและในระดับบัณฑิตศึกษา จำแนกตามหลักสูตรและประเภทของมหาวิทยาลัย	108

สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1	การเชื่อมโยงระหว่างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณเพื่อให้เป็นไปพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การตามกรอบแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่	52
ภาพที่ 2	สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดขององค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556	82
ภาพที่ 3	แนวคิดและความเชื่อมโยงของการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารมหาวิทยาลัยตามกรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่	100

บทที่ 1
ระบบการบริหารราชการไทย

ระบบการบริหารราชการไทยมีประวัติและวิวัฒนาการอันยาวนาน ในบทนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการทางการบริหารของประเทศไทยโดยจำแนกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา คือ 1) ช่วงระยะเวลานับตั้งแต่อาณาจักรสุโขทัยมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว 2) ช่วงระยะเวลานับตั้งแต่ที่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพัฒนาระบบการบริหารราชการไทยให้ทันสมัย (Modern Bureaucratic Administration) มาจนถึงระยะเวลาก่อนที่จะมีการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทย

การบริหารราชการในยุคดั้งเดิม

จากเอกสารหรือหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่มีอยู่ เราไม่สามารถกล่าวถึงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะเวลาของอาณาจักรสุโขทัยได้มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่อาณาจักรขอมยังมีอิทธิพลในทางการเมืองและวัฒนธรรมในหลายพื้นที่ของประเทศไทย (ซึ่งตรงกับสมัยที่อาณาจักรทวารวดียังคงรุ่งเรืองหรือในช่วงปีพุทธศตวรรษ 12) เราไม่อาจกล่าวถึงได้เช่นกันว่าในสมัยอาณาจักรทวารวดีมีรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร หลักฐานที่พบในระยะเวลาต่อมาซึ่งส่วนใหญ่ปรากฏในศิลาจารึกที่จัดทำขึ้นในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (พ.ศ. 1822–1842) ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นถึงหลักรัฐศาสตร์มากกว่าที่จะเป็นหลักการบริหารภาครัฐตามแนวทางรัฐประศาสน-ศาสตร์ (ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปลายคริสตศตวรษที่ 19) อย่างไรก็ตามหากจะให้คำจำกัดความว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” หมายถึง “การดำเนินการของรัฐที่มีเป้าหมายของการสร้างความสุขให้กับคนในชาติ” ทำให้เราสันนิษฐานได้ว่ารัฐหรืออาณาจักรของไทยในยุคแรกได้ยึดหลักการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความสุขแก่ประชาชนตามแนวทางของอาณาจักรสุโขทัยมาเป็นหลักในการบริหาร

จากหลักฐานที่มีอยู่เชื่อว่า อาณาจักรสุโขทัยมีขนาดไม่ใหญ่โตนัก โดยมีอาณาเขตทิศเหนือจรดเมืองแพล หรือจังหวัดแพร่ในปัจจุบัน ทิศใต้จรดเมืองพระบาง หรือนครสวรรค์ในปัจจุบัน ทิศตะวันตกจรดเมืองฉอด หรือ อำเภอแม่สอดจังหวัดตากในปัจจุบัน ทิศตะวันออกจรดเมืองสะค้าใกล้แม่น้ำโขง

ในเขตภาคอีสานตอนเหนือ ซึ่งครอบคลุมถึงพื้นที่บางส่วนทางตอนเหนือของจังหวัดเลย จากการที่อาณาจักรสุโขทัยมีขนาดเล็กทำให้สามารถอนุมานได้จากทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างขนาดและโครงสร้างขององค์การของทอมป์สัน (Thompson, 1967) ได้ว่า รูปแบบของปฏิสัมพันธ์ของราษฎรในอาณาจักรสุโขทัยและปฏิสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับผู้ปกครองจะมีลักษณะเป็นธรรมชาติและเป็นกันเองเสมือนราษฎรทุกคนเป็นสมาชิกในครัวเรือนเดียวกัน ประกอบกับการเป็นสังคมเกษตรกรรมของอาณาจักรสุโขทัยทำให้กิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไม่มีความสลับซับซ้อน ระบบการบริหารราชการแผ่นดินจึงไม่มีความสลับซับซ้อน ราษฎรสามารถบริหารกิจกรรมทางด้านการผลิตและการกระจายผลผลิตทางการเกษตรภายในชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่ได้ด้วยตนเอง สังคมในยุคนี้จึงเป็นสังคมที่ราษฎรมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย สถาบันควบคุมทางสังคมหลัก ได้แก่ บ้าน ชุมชน และศาสนา จึงสามารถทำหน้าที่ (Function) ในการสร้างความมั่นคงของสังคมได้อย่างดี ปัญหาความขัดแย้งอันเนื่องจากการเอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกันหรือการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นของตนจึงไม่ปรากฏหลักฐานแต่อย่างใด ในสภาวะเช่นนี้ ผู้นำประเทศหรือผู้นำสังคมไม่สูญเสียพลังและทรัพยากรไปเพื่อการบริหารจัดการความขัดแย้ง

ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชผู้เป็นพระโอรสองค์ที่สามของพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ อาณาจักรสุโขทัยมีความเจริญก้าวหน้าทุกด้าน ทั้งด้านการปกครอง การพาณิชย์ กฎหมาย ศาสนา และศิลปวัฒนธรรมประเพณี ส่วนหนึ่งมีพื้นฐานมาจากการมีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์และมีผลผลิตทางการเกษตรสูง คำว่า "ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว" ที่ปรากฏในศิลาจารึกสะท้อนให้เห็นถึงการไม่มีปัญหาความขัดแย้งกันในเรื่องการใช้หรือช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติ และราษฎรไม่มีความเหลื่อมล้ำทางสถานภาพสังคม ทุกคนมีสิทธิ มีสถานภาพทางสังคม และมีเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารในสมัยกรุงสุโขทัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชเป็นพระมหากษัตริย์ เราสามารถอนุมานได้ว่า รูปแบบหลักของการบริหารคือ การใช้ภาวะผู้นำและการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ราษฎรเพื่อให้ประชาชนเห็นพ้องต้องกันและเกิดความกลมกลืนระหว่างเป้าหมายบุคคลและเป้าหมายของสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับรัฐเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการอยู่ร่วมและเกื้อหนุนกัน หากประชาชนมั่งคั่งรัฐก็จะมีความมั่นคง พระมหากษัตริย์จึงเป็นเสมือนบิดาของราษฎรทุกคน หากบุตร (ซึ่งหมายถึงราษฎร) มีความสุข บิดา (ซึ่งหมายถึงพระมหากษัตริย์) ย่อมจะมีความสุขไปด้วย

แนวคิดในการบริหารในอาณาจักรกรุงสุโขทัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชที่เราคุ้นเคยกับคำว่า "การบริหารแบบพ่อปกครองลูก" หรือ "การบริหารแบบปิตาธิปไตย (Paternalism)" ที่มีพระมหากษัตริย์เป็น "พ่อขุน" ข้าราชการในราชสำนักเป็น "ลูกขุน" และราษฎรเป็นผู้รับบริการ เป็นรูปแบบทางการบริหารที่เกิดขึ้นในอาณาจักรสุโขทัยก่อนที่พระมหากษัตริย์ของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปจะนำแนวความคิดทางการบริหารนี้ไปใช้ในการบริหารประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น ซึ่งนำเอาแนวคิดนี้ไปใช้ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 17 (Filmer, 1991) ดังนั้นจึงอาจ

กล่าวได้ว่า รูปแบบและแนวความคิดในการบริหารแบบปิตาธิปไตยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชได้เกิดในสมัยอาณาจักรสุโขทัยและได้เป็นมรดกทางความคิดตกทอดมายังระบบราชการไทยตลอดมา[1] สิ่งที่แตกต่างออกไปในปัจจุบันคือ หลังจากยุคอาณาจักรสุโขทัยได้มีการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการบริหารจากเดิมที่อิงอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่าง "ผู้ให้การดูแลอุปการะ (Patron)" และ "ผู้รับการดูแล (Client)" มาเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง "ผู้ปกครอง (Ruler)" และ "ผู้อยู่ใต้การปกครอง (Subject)" ซึ่งในกรณีของประเทศไทยมีจุดเริ่มครั้งแรกในสมัยอาณาจักรอยุธยา

ด้วยบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของอาณาจักรสุโขทัยที่มีขนาดและโครงสร้างที่ไม่ซับซ้อนและเอื้อต่อการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้การดูแลอุปการะและผู้รับการดูแลภายใต้ระบบปิตาธิปไตยจึงมีข้อคำถามว่าการบริหารภายใต้ระบบปิตาธิปไตยเอื้อต่อการนำไปสู่การบริหารแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยมและมีลักษณะเป็นการชี้นำประชาชนหรือไม่ (Kurian, 2011) จากการศึกษาค้นคว้า เราไม่พบหลักฐานที่จะบ่งบอกว่า ในสมัยอาณาจักรสุโขทัยมีแนวคิดเรื่องเผด็จการหรืออำนาจนิยมแต่อย่างใดซึ่งต่างจากในทวีปยุโรปที่พระมหากษัตริย์ในฐานะผู้ปกครองประเทศเชื่อว่า ตนเองเป็นผู้สืบเชื้อสายโดยตรงมาจาก อดัม (Adam) มนุษย์คนแรกของโลก (Filmer, 1991) ดังนั้น กษัตริย์ในยุโรปจึงมีความเชื่อว่า ตนมีสิทธิและความชอบธรรมในการที่จะปกครองราษฎรในฐานะบิดาของราษฎร แต่ข้อแตกต่างที่เกิดขึ้นจากการบริหารแบบพ่อปกครองลูกในสมัยอาณาจักรสุโขทัยคือ กษัตริย์สมัยอาณาจักรสุโขทัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชจะบริหารในลักษณะการพระราชทานความสุขหรือมีพระราชดำรัสให้คำแนะนำเพื่อให้ราษฎรแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของตน หากราษฎรผู้ใดมีปัญหาเดือดร้อนหรือไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลอะไรก็ตาม ราษฎรสามารถร้องทุกข์หรือถวายฎีกาได้โดยการสั่นกระดิ่งที่แขวนไว้ที่ประตูพระราชวัง วัฒนธรรมการร้องทุกข์หรือถวายฎีกาจึงได้กลายเป็นวัฒนธรรมทางการบริหารที่พัฒนาและเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปต่าง ๆ มาจนถึงทุกวันนี้

หลังจากสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช อาณาจักรสุโขทัยได้เริ่มอ่อนแอลงมาตลอดจนถึงสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 1 ได้เกิดอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาขึ้นในปี พ.ศ. 1893 โดยมีสมเด็จ-พระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) เป็นปฐมกษัตริย์ทำให้ขณะนั้นมีอาณาจักรอยู่ 2 อาณาจักร คืออาณาจักรสุโขทัยและอาณาจักรอยุธยาพร้อมกัน แต่อาณาจักรอยุธยามีอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งและแผ่อิทธิพลอย่างรวดเร็วในช่วงปลายสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 1 (ลิไทย) พระเจ้าอู่ทองได้ยกทัพมาตีและยึดครองเมืองชัยนารถ (ชัยนาทในปัจจุบัน) ทำให้อาณาเขตของอาณาจักรสุโขทัยเริ่มเล็กลง ต่อมาในสมัยพระธรรมราชาที่ 2 (ลือไทย) อาณาจักรสุโขทัยได้อยู่ภายใต้การปกครองของอาณาจักร

[1] ดังนั้นในยุคปัจจุบันเราจึงยังคงเห็นข้าราชการระดับสูง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนกลาง) ยังคงใช้กระบวนทัศน์ในการมองแบบ "คุณพ่อรู้ดี" คือข้าราชการระดับสูงส่วนใหญ่เชื่อว่า ประชาชนไม่เข้าใจว่า ตนเองต้องการอะไร และคิดว่า ผู้มีอำนาจ (หรือผู้ปกครองประเทศ) เป็นผู้รู้ดีว่า ประชาชนควรจะได้ประโยชน์อะไรจากรัฐ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่เราจะเห็นว่า บ่อยครั้งรัฐมีการกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

อยุธยา และเมื่อสิ้นสมัยของพระมหาธรรมราชาที่ 4 (บรมปาล) สมเด็จพระราเมศวรซึ่งเป็นกษัตริย์แห่งอาณาจักรอยุธยามีพระนามว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้เสด็จประทับไปที่เมืองสองแคว (พิษณุโลก) ซึ่งเมืองสองแควนี้เป็นเมืองหลวงของอาณาจักรสุโขทัยในสมัยพระมหาธรรมราชาที่ 4 ทำให้เมืองสองแควกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาจึงถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดลงของอาณาจักรสุโขทัยเกิดขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 1997 โดยได้ทรงรวมอำนาจการปกครองและการบริหารมารวมกันทั้งหมดอย่างเบ็ดเสร็จไว้ที่พระมหากษัตริย์ส่งผลให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว แม้จะมีการจัดรูปแบบการบริหารราชการออกเป็นฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร แต่การตัดสินใจและการสั่งการอยู่ที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น รูปแบบการบริหารจัดการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralized Management) จึงเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาภายใต้โครงสร้างการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดของลัทธิจากพราหมณ์และท้าวพระยาจากกรุงกัมพูชาที่เชื่อว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสมมติเทวราช ซึ่งเปรียบเสมือนเทพเจ้าจึงย่อมมีอำนาจเหนือสามัญชนคนธรรมดาอย่างเต็มที่ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรกที่ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองและการบริหารประเทศออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ในการบริหารราชการส่วนกลาง สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงยึดหลักการรวมอำนาจการบังคับบัญชาและการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งต่างจากเดิมที่การปกครองหัวเมืองไม่มีการรวมศูนย์อำนาจหรือมีรูปแบบการปกครองแบบหลวม ๆ คือมีเพียงเมืองลูกหลวงและเมืองบริวารของเมืองลูกหลวงเท่านั้น แต่การที่ราชอาณาจักรอยุธยาแผ่ขยายอาณาเขตออกไปมากขึ้นโดยเฉพาะการควบอาณาจักรสุโขทัยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยาใน พ.ศ. 1981 ภายหลังพระมหาธรรมราชาที่ 4 แห่งสุโขทัยเสด็จสวรรคต สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงขึ้นไปเรียกร้องสิทธิในราชบัลลังก์โดยอ้างถึงการสืบพระราชวงศ์ทางสายมารดาและได้เกิดการปกครองอาณาจักรที่ใหญ่ยิ่งขึ้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างฐานอำนาจให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคง จึงมีการปฏิรูปการปกครองโดยการสร้างและยึดโยงความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองต่าง ๆ

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างองค์กรและทรงได้จัดแบ่งสายการบังคับบัญชาในการบริหารส่วนกลางใหม่ จากเดิมที่การบริหารราชการแบ่งออกเป็น 4 ฝ่าย ที่เรียกว่า “จตุสดมภ์” สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงตราพระไอยการตำแหน่งนายทหารและนายพลเรือนแบ่งหน้าที่ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารมีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ 1) “สมุหพระกลาโหม” เป็นอัครมหาเสนาบดีว่าราชการฝ่ายทหารทั้งในราชธานีและหัวเมืองต่าง ๆ ควบคุมไพร่พลที่เป็นกรมฝ่ายทหาร และ 2) “สมุหนายก” เป็นอัครมหาเสนาบดีว่าราชการฝ่ายพลเรือนและทรงปรับปรุงจตุสดมภ์พร้อมเปลี่ยนชื่อ “กรมเวียง” เป็น “กรมนครบาล” “กรมวัง” เป็น

“กรมธรรมาธิกรณ์” “กรมคลัง” เป็น “กรมโกษาธิบดี” และ “กรมนา” เป็น “กรมเกษตราธิการ” โดย 1) กรมนครบาลทำหน้าที่ปกครองท้องที่ ปราบปรามโจรผู้ร้าย รักษาความสงบเรียบร้อยภายใน รวมทั้งพิจารณาคดีความที่เป็นมหันตโทษ 2) กรมธรรมาธิกรณ์ทำหน้าที่รับผิดชอบงานในราชสำนัก งานยุติธรรม และงานยกกระบัตรในหัวเมืองต่าง ๆ 3) กรมโกษาธิบดีทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษา พระราชทรัพย์ที่ได้จากภาษีอากร การค้าสำเภาของราชสำนัก และดูแลกรมพระคลังสินค้าและกรมท่า 4) กรมเกษตราธิการทำหน้าที่ตรวจตราและส่งเสริมการทำนา การเก็บหางข้าว ออกโฉนดที่นา และจัดซื้อข้าวขึ้นฉางหลวง นอกจากนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงแยกอำนาจและความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายทหารและพลเรือนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้สมุหพระกลาโหมคุมอำนาจทหารและสมุหนายกคุมอำนาจพลเรือน ผลของการปฏิรูปที่แยกอำนาจของฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันจึงเป็นการถ่วงดุลอำนาจและทำให้พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ

ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงจำแนกเมืองออกเป็น 3 ประเภท คือ 1) หัวเมืองชั้นใน 2) หัวเมืองชั้นนอก และ 3) หัวเมืองประเทศราช ซึ่งเมืองทั้ง 3 ประเภทนี้มีจุดกำเนิดแตกต่างกันคือ หัวเมืองชั้นในเกิดขึ้นจากการยกเลิกเมืองหน้าด่านแล้วเปลี่ยนเป็นเมืองชั้นในมีฐานะเป็นเมืองจัตวา ผู้ปกครองเมืองเหล่านี้เรียกว่า “ผู้รั้ง” ซึ่งพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้แต่งตั้งขุนนางในกรุงศรีอยุธยาทำหน้าที่ “ผู้รั้งเมือง” ผู้รั้งต้องรับคำสั่งจากในราชธานีไปปฏิบัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการปกครองโดยตรง ส่วนกรณีเมืองชั้นนอก (เมืองพระยามหานคร) เกิดจากการจำแนกหัวเมืองที่อยู่ภายนอกราชธานีออกไปเป็นเมืองประเภทต่าง ๆ อันได้แก่ หัวเมือง ชั้นตรี ชั้นโท และชั้นเอก ตามขนาดและความสำคัญของหัวเมืองแต่ละหัวเมือง ส่วนหัวเมืองในประเภทที่ 3 ที่มีชื่อเรียกว่า “หัวเมืองประเทศราช” ยังคงให้มีการปกครองเหมือนเดิมและมีแบบแผนขนบธรรมเนียมในการบริหารและปกครองเมืองเป็นของตนเอง โดยมีเจ้าเมืองเป็นคนในท้องถิ่น ส่วนกลางจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในด้านการบริหาร ทั้งนี้มิใช่เกิดจากความคิดในการกระจายอำนาจ แต่เกิดจากความจำเป็นและระยะทางที่ห่างไกลระหว่างราชธานีและหัวเมืองประเทศราช โดยเจ้าเมืองประเทศราชยังต้องส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายกษัตริย์อยุธยา

ภายในแต่ละหัวเมือง สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงแบ่งเขตการปกครองออกเป็นหน่วยย่อย โดยแบ่งเป็น 1) บ้าน หรือหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าโดยได้รับการเลือกตั้งจากหลายครัวเรือน 2) ตำบล เกิดจากหลายหมู่บ้านรวมกันมีกำนันเป็นหัวหน้ามีบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” 3) แขวงเกิดจากหลายตำบลรวมกันมี “หมื่นแขวง” เป็นผู้ปกครอง และ 4) หลายแขวงรวมกันเป็นเมือง แต่ละเมืองมี “ผู้รั้ง” หรือ “พระยามหานคร” เป็นผู้ปกครอง

การปกครองและการบริหารแบบสมมติเทวราชนี้ได้ใช้มาตลอดตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถในสมัยกรุงศรีอยุธยาและมีอิทธิพลมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มีนักวิชาการมองว่าระบบเทวราชนั้นมีจุดอ่อนอยู่ที่การบริหารบนพื้นฐานของอำนาจและความกลัวของผู้อยู่ภายใต้การปกครองส่งผลให้ชนชั้นผู้ปกครองหรือกษัตริย์ถูกแยกหรืออยู่ห่างและไม่ได้รับความรักจากประชาชนมากเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเกิดจากเจ้าขุนมูลนายต่าง ๆ ใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขต

เกิดการกดขี่ทารุณและเอารัดเอาเปรียบประชาชน จึงเกิดช่วงห่างระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ซึ่งแตกต่างจากในสมัยสุโขทัยที่ตำแหน่งกษัตริย์เป็นเพียงเสมือนตำแหน่งหัวหน้าครอบครัวเท่านั้น เมื่อคนที่ได้เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าครอบครัวสิ้นไป คนใหม่ที่มีอาวุโสรองลงไปจะเข้ารับหน้าที่แทน มิได้ถือว่าเป็นตำแหน่งพิเศษเปี่ยมด้วยอภิสิทธิ์ดังระบบเทวราช

ภายใต้ระบบเทวราช พระมหากษัตริย์เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจและอภิสิทธิ์ยิ่งใหญ่เป็นที่พึงปรารถนาในทางโลก ผู้ใดได้เป็นพระมหากษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจ ทรัพย์สินและอภิสิทธิ์เปรียบเสมือนดั่งเทพเจ้าที่สามารถเนรมิตสิ่งต่าง ๆ ได้ และเมื่อเรามองในประวัติศาสตร์ของสมัยอยุธยา จะเห็นได้ว่ากรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีของไทยอยู่นานถึง 417 ปี มีพระมหากษัตริย์ปกครองทั้งสิ้น 34 พระองค์ (นับรวมขุนวรวงศาธิราช[2]) และในระยะเวลา 417 ปีนี้มีการลอบปลงพระชนม์พระมหากษัตริย์และเกิดการช่วงชิงราชสมบัติกันบ่อยครั้งส่งผลทำให้ไม่ได้มีการพัฒนารูปแบบการบริหารแต่อย่างใด

จากสมัยกรุงศรีอยุธยาก็จะถึงสมัยกรุงธนบุรี ในสมัยกรุงธนบุรีนี้ก็เช่นเดียวกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์ยังคงเปรียบเสมือนสมมุติเทพ ในการจัดระเบียบการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงถือหลักที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเช่นกัน เพราะนับตั้งแต่พระเจ้าตากสินมหาราชทรงเป็นพระมหากษัตริย์ บ้านเมืองยังไม่สงบราบคาบมีหัวเมืองบางแห่งแข็งเมืองหรือคิดขบถจึงต้องเสียเวลาไปปราบปรามหลายครั้ง มิหนำซ้ำพม่ายกกองทัพมาตีเมืองไทยอยู่เสมอ ทำให้ต้องเสียเวลายกกองทัพไปทำศึกกับพม่าอยู่เสมอ พระองค์จึงไม่มีโอกาสที่จะทำนุบำรุงอาณาจักรและพัฒนาระบบการปกครองและการบริหารประเทศเลย การปกครองและการบริหารในสมัยกรุงธนบุรีจึงยังคงมีรูปแบบเหมือนกับปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงธนบุรีได้มีการจัดรูปแบบการปกครองและบริหารประเทศออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) การปกครองและบริหารราชการส่วนกลาง 2) การปกครองและบริหารราชการส่วนภูมิภาคและ 3) การปกครองและบริหารหัวเมืองประเทศราช

การปกครองและบริหารราชการส่วนกลาง หรือ การปกครองในราชธานีมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสูงสุด มีเจ้าฟ้าอินทรพิทักษ์ดำรงตำแหน่งพระมหาอุปราช มีตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีฝ่ายทหารหรือสมุหพระกลาโหมมียศเป็นเจ้าพระยามหาเสนา และอัครมหาเสนาบดีฝ่ายพลเรือนหรือสมุหนายก (มหาดไทย) มียศเป็นเจ้าพระยาจักรีเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาเสนาบดีจตุสดมภ์ 4 กรม ได้แก่ 1) กรมเมือง (นครบาล) มีพระยายมราชเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองภายในเขตราชธานี การบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรและการปราบโจรผู้ร้าย 2) กรมวัง (ธรรมาธิกรณ์) มีพระยาธรรมาธิกรณ์เป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการ

[2] ขุนวรวงศาธิราช เป็นพระมหากษัตริย์ไทยในสมัยอาณาจักรอยุธยา นักประวัติศาสตร์ของไทยบางท่านไม่นับว่าพระองค์เป็นพระมหากษัตริย์ เพราะถือว่าเป็นกบฏสมคบกับนางพระยาแม่อยู่หัว-ศรีสุดาจันทร์แย่งชิงราชบัลลังก์จากพระยอดฟ้า อย่างไรก็ตามในพงศาวดารได้ระบุว่าพระองค์ได้ผ่านพระราชพิธีบรมราชาภิเษกแล้ว

ภายในราชสำนักและพิพากษาคดีความต่าง ๆ 3) กรมพระคลัง (โกษาธิบดี) มีพระยาโกษาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินของแผ่นดินและติดต่อทำการค้ากับต่างประเทศและ 4) กรมนา (เกษตราธิการ) มีพระยาพลเทพราชเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ทางด้านการเกษตร หรือที่เรียกว่ากิจการเรือกสวนไร่นาและเสบียงอาหาร ตลอดจนดูแลที่นาหลวงและการเก็บภาษีค่านา เก็บข้าวขึ้นฉางหลวง และพิจารณาคดีความเกี่ยวกับเรื่องโค กระบือ และที่นา

การปกครองและบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมีการจำแนกเมืองออกเป็นหัวเมืองชั้นในและหัวเมืองชั้นนอกโดยหัวเมืองชั้นในจัดเป็นเมืองระดับชั้นจัตวา มีขุนนางชั้นผู้น้อยเป็นผู้ดูแลเมืองหัวเมืองชั้นในไม่มีเจ้าเมือง แต่มีผู้ปกครองเมืองที่เรียกว่า ผู้รั้ง หรือ จ่าเมือง อำนาจในการปกครองของผู้รั้งขึ้นอยู่กับเสนาบดีจตุสดมภ์ ทั้งนี้ หัวเมืองชั้นในสมัยกรุงธนบุรี ได้แก่ พระประแดง นนทบุรี สามโคก (ปทุมธานี) ส่วนหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานครเป็นเมืองที่อยู่นอกเขตราชธานีออกไปจะมีการจำแนกฐานะเป็นเมืองระดับชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี และชั้นจัตวา ตามลำดับ ถ้าเป็นเมืองชั้นเอกพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งขุนนางชั้นผู้ใหญ่ออกไปเป็นเจ้าเมืองทำหน้าที่ดูแลต่างพระเนตร-พระกรรณ หัวเมืองชั้นนอกระดับเมืองชั้นเอก ได้แก่ พิษณุโลก จันทบูรณ์ ระดับเมืองชั้นโท ได้แก่ สวรรคโลก ระยอง เพชรบูรณ์ ระดับเมืองชั้นตรี ได้แก่ พิจิตร นครสวรรค์ และระดับเมืองชั้นจัตวา ได้แก่ ไชยบาดาล ชลบุรี

การปกครองและบริหารหัวเมืองประเทศราช ซึ่งหมายถึง เมืองที่ขึ้นอยู่กับกรุงธนบุรีและมีระยะทางห่างไกลจากกรุงธนบุรี หรือหมายถึงพื้นที่ประเทศอื่นที่กษัตริย์ทรงได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จ-พระเจ้าตากสินมหาราช ประเทศเหล่านี้จะมีประมุขของประเทศและการจัดการปกครองประเทศของตนเอง แต่ต้องส่งต้นไม้เงินต้นไม้ทองและเครื่องราชบรรณาการมาถวายให้กรุงธนบุรีตามที่กำหนด หัวเมืองประเทศราชในสมัยกรุงธนบุรี ได้แก่ เชียงใหม่ (ล้านนาไทย) ลาว (หลวงพระบาง เวียงจันทน์ จำปาศักดิ์) กัมพูชา (เขมร) และนครศรีธรรมราช

ต่อมา ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นมีรูปแบบการปกครองคล้ายกับสมัยกรุงธนบุรี คือยังรักษารูปแบบที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงวางไว้ กล่าวคือ ระบบการบริหารยังมีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง พระมหากษัตริย์ยังคงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด ผู้ที่มีอำนาจรองจากพระมหากษัตริย์ คือ อัครมหาเสนาบดี 2 ท่าน ซึ่งได้แก่ สมุหนายก และสมุหกลาโหม โดยสมุหนายกเป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือนและเป็นหัวหน้าของจตุสดมภ์ซึ่งดูแลและทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและอีสานทั้งหมด การที่สมุหนายกเป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายพลเรือนจึงเป็นผู้บังคับบัญชาของเสนาบดีจตุสดมภ์ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารกรมเมือง (หรือกรมเวียงในชื่อเดิม) กรมวัง กรมคลัง และกรมนา

กรมเมืองมีหน้าที่ในการบังคับบัญชาข้าราชการและดูแลความสงบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานครและเป็นผู้บังคับบัญชาศาลในการพิจารณาความอุกฉกรรจ์และมหันตโทษต่าง ๆ เสนาบดีที่ดูแลกรมเมืองคือ พระนครบาล กรมวังมีหน้าที่รักษาปราสาทพระราชมณเฑียร เขตพระราชฐาน และมีอำนาจหน้าที่

ตั้งศาลชำระความ มีตำแหน่งเสนาบดีคือ พระธรรมาธิกรณ์ ส่วนกรมคลังเกี่ยวข้องกับการบริหารฐานะทางการคลังจะทำหน้าที่เก็บภาษีรายได้และจัดทำงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ดูแลการค้าขายและการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ตำแหน่งเสนาบดี คือ พระโกษาธิบดี ซึ่งนอกจากดูแลกิจการด้านการคลังของประเทศแล้ว พระโกษาธิบดียังดูแลบังคับบัญชาหัวเมืองชายทะเลฝั่งตะวันออกของอ่าวไทย อันได้แก่ เมืองนนทบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สาครบุรี ชลบุรี บางละมุง ระยอง จันทบุรี และตราด ส่วนในกรณีกรมนามีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง เก็บภาษีข้าว ซื้อข้าวขึ้นฉางหลวง และพิจารณาคดีความเกี่ยวกับเรื่องที่นาและสัตว์พาหนะ ตำแหน่งเสนาบดี คือ พระเกษตราธิบดี

ส่วนอัครมหาเสนาบดีอีกท่านหนึ่งซึ่งหมายถึงสมุหกลาโหมดำรงตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายทหารและขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ อันได้แก่ เมืองสงขลา พัทลุง นครศรีธรรมราช ไชยา หลังสวน ชุมพร ปะทิว คลองวาฬ กุย ปราณ ตะนาวศรี มะริด กระ ตะกั่วป่า ตะกั่วทุ่ง พังงา ถลาง กาญจนบุรี ไทรโยค และเพชรบุรี

ในสมัยรัชกาลที่ 3 ได้มีการจัดตั้งกรมใหม่ขึ้นมาอีก 2 กรม อันได้แก่ กรมมหาดไทยซึ่งเป็นกรมที่ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสมุหนายกทำให้สมุหนายกมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบกรม 5 กรม อันได้แก่ กรมมหาดไทย กรมเมือง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา ซึ่งกรมมหาดไทยที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้ดูแลรับผิดชอบราชการฝ่ายทหารและพลเรือนในหัวเมืองฝ่ายเหนือ อันได้แก่ เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ และน่าน ส่วนอีกกรมหนึ่งที่จัดตั้งขึ้นมาได้แก่ กรมกลาโหม ยังคงอยู่ในสายการบังคับบัญชาของสมุหกลาโหม ซึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบกิจการฝ่ายทหารและพลเรือนในหัวเมืองฝ่ายใต้ 20 หัวเมือง ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการเพิ่มเติมโดยได้มีการขยายเขตราชธานีและหัวเมืองชั้นในให้มีพื้นที่ขยายออกไปมากขึ้น ส่วนหัวเมืองชั้นนอกยังคงมีการแบ่งเป็นหัวเมืองชั้นเอก ชั้นโท และชั้นตรี ในทุกกรณีได้มีการรวมศูนย์อำนาจการบังคับบัญชาและการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางส่งผลให้ส่วนกลางสามารถควบคุมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้รวดเร็วและทันสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ทุกพื้นที่ทั้งที่อยู่ใกล้และอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง แต่อย่างไรก็ตามในภาพรวมสามารถกล่าวได้ว่า ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนี้ การบริหารราชการมีรูปแบบการบริหารไม่แตกต่างไปจากสมัยกรุงธนบุรีมากนัก การควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองในส่วนภูมิภาคยังคงขึ้นอยู่กับตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายกซึ่งดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือ สมุหพระกลาโหมทำหน้าที่ดูแลหัวเมืองฝ่ายใต้ และเสนาบดีกรมท่าหรือโกษาธิบดีดูแลหัวเมืองฝ่ายชายทะเลตะวันออก ส่วนการปกครองภายในหัวเมืองต่าง ๆ ยังอาศัยตามจารีตประเพณีการปกครองแบบดั้งเดิมซึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านอันมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหลายหมู่บ้านรวมกันเป็นตำบลซึ่งแต่ละตำบลมีกำนันเป็นหัวหน้า หลายตำบลรวมกันเป็นแขวงโดยมีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้าโดยทั้งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และหมื่นแขวงนี้ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมือง ส่วนตัวเจ้าเมืองได้รับ

การแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้เป็นผู้ดูแลและปกครองเมืองในฐานะผู้แทนต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์

ส่วนการปกครองและบริหารหัวเมืองประเทศราชมิได้มีความแตกต่างไปจากเดิมเช่นกันยังคงยึดขนบธรรมเนียมประเพณีที่ถือปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา คือ แต่ละหัวเมืองประเทศราชจะมีประมุขที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครอง และประมุขของแต่ละหัวเมืองจะเป็นผู้ปกครองเมืองของตนเอง แต่ต้องส่งต้นไม้เงิน ต้นไม้ทอง และเครื่องราชบรรณาการมาถวายให้พระมหากษัตริย์ตามที่ทรงกำหนด ถ้าไม่ส่งตามกำหนดถือว่าเจ้าเมืองนั้นแข็งเมือง พระมหากษัตริย์สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งเจ้าเมืองหรือประมุขของหัวเมืองประเทศราชได้

ในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นยุคที่อารยธรรมตะวันตกได้หลั่งไหลเข้ามาสู่ประเทศไทยมากขึ้น รัชกาลที่ 4 จึงได้มีพระราชดำริที่จะพัฒนาปรับปรุงประเทศไทยให้มีความศิวิไลซ์ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และให้ประเทศไทยเป็นสังคมที่มีความสงบสุขบนรากฐานของศีลธรรมและนิติธรรม ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวความคิดในการบริหารประเทศโดยผ่านองค์การ (Organization) องค์การหลักในสมัยนี้ คือ ระบบราชการ มีการเริ่มนำระบบคุณธรรม (Merit System) เข้ามาใช้ในการคัดเลือกและประเมินผลงานของข้าราชการ ในขณะเดียวกันได้มีการปรับเปลี่ยนและลดการนำเอาระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) มาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบรรจุข้าราชการในกระทรวงยุติธรรม ผู้สมัครทุกคนจะต้องได้รับการตรวจสอบประวัติจากพระองค์ท่านก่อน ซึ่งต่อมาได้ทรงนำระบบการบริหารแบบใหม่นี้มาใช้ในการแต่งตั้งข้าราชการในเมืองหลวงและส่วนหัวเมือง โดยมีหลักเกณฑ์ว่าในการคัดเลือกจะต้องพิจารณาจากความรู้ความสามารถมาประกอบกับชาติกำเนิดและความจงรักภักดีเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ล้นเกล้ารัชกาลที่ 4 ยังทรงกวดขันความประพฤติของข้าราชการทั้งในด้านการปกครองและความประพฤติส่วนตัว ข้าราชการใดที่กระทำความผิดหรือมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมจะถูกลงโทษ

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างยุคประวัติศาสตร์ไทยและยุคสมัยใหม่ของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดและนับเป็นรากฐานของการปกครองและการบริหารประเทศสมัยใหม่ คือ การเปลี่ยนแปลงจากการยึดถือพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจในการตัดสินใจมาเป็นการใช้กฎหมายตราสามดวงเป็นหลักในการปกครองและการบริหารประเทศซึ่งแตกต่างไปจากรูปแบบเดิมนี้ได้ถูกใช้มานับตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยามาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 400 ปี พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทอดพระเนตรเห็นว่าในรัชสมัยของพระองค์เป็นยุคที่ประเทศมีการติดต่อเชื่อมความสัมพันธ์และทำการค้าขายกับต่างประเทศเป็นอย่างมาก รูปแบบการบริหารในแบบเดิมจึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนไปจากในอดีต พระองค์จึงได้ทรงให้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารเพื่อให้เกิดการยอมรับนับถือจากนานาอารยประเทศ กฎหมายที่ได้ตราขึ้นในสมัยของพระองค์มีเป็นจำนวนมากถึงเกือบ 500 ฉบับ กฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการจัดพิมพ์โดยโรงอักษรพิมพการในรูปของหนังสือพิมพ์แถลงข่าวของทางราชการ ซึ่งพระองค์ได้พระราชทานนาม

ของสิ่งพิมพ์นี้ว่า “ราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งเป็นเอกสารทางกฎหมายที่ยังคงพิมพ์ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้

การบริหารราชการในยุคสมัยใหม่

จากการที่ประเทศไทยได้เริ่มเปิดประเทศและมีการติดต่อเชื่อมความสัมพันธ์ทางด้านการทูตและการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4 ส่งผลให้ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์องค์ที่ 5 ในราชวงศ์จักรีได้มีชาวต่างชาติเข้ามาติดต่อทำการค้าขายกับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น และเริ่มมีชาวตะวันตกเข้ามาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเพื่อทำธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจทางด้านการค้าขายและส่งออกสินค้าซึ่งส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดเป็นสินค้าจากทรัพยากรธรรมชาติและเกษตรกรรม ในขณะเดียวกันชาวต่างชาติเหล่านี้ที่มาพำนักอาศัยอยู่ในประเทศไทยมองว่า การดำรงชีวิตของคนไทยหรือวัฒนธรรมและการบริหารราชการของประเทศไทยยังล้าหลัง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งพระองค์ท่านเป็นพระมหากษัตริย์ไทยพระองค์แรกที่ทรงได้รับการศึกษาตามรูปแบบของตะวันตกและโดยการสอนของครูชาวตะวันตกในพระบรมมหาราชวัง จึงมีพระราชประสงค์ที่จะเห็นประเทศไทยได้รับการพัฒนาให้เป็นประเทศชาติสมัยใหม่ที่มีความเจริญยิ่งขึ้นเฉกเช่นประเทศตะวันตก พระองค์จึงมีพระราชดำริให้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารราชการในหลากหลายมิติทั้งทางด้านการทหาร ระบบศาลยุติธรรม และตัวบทกฎหมาย ตลอดจนการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนกลาง พระองค์ได้ทรงกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินให้มากยิ่งขึ้น พระองค์ท่านจึงได้ทรงยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม ตำแหน่งสมุหนายก และระบบจตุสดมภ์ และได้แบ่งส่วนราชการเป็น 12 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงเกษตรพานิชการ กระทรวงพระคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุทธนาธิการ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมุรธาธิการ และกระทรวงมหาดไทย ต่อมาทรงเล็งเห็นว่า กระทรวงยุทธนาธิการมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนและใกล้เคียงกับกระทรวงกลาโหมจึงทรงยุบกระทรวงยุทธนาธิการเข้ากับกระทรวงกลาโหม และยุบกระทรวงมุรธาธิการซึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาพระราชลัญจกร พระราชกำหนด กฎหมายและหนังสือราชการต่าง ๆ ไปรวมกับกระทรวงวังจึงเหลือกระทรวงเพียง 10 กระทรวง คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงธรรมการ และกระทรวงเกษตราธิการ พระองค์ได้ทรงกำหนดให้แต่ละกระทรวงมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นอิสระจากกันโดยทรงกำหนดตำแหน่งเสนาบดีขึ้นมาเป็นผู้บริหารในแต่ละกระทรวง

ในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พระองค์ท่านได้ปฏิรูปการปกครองระบบหัวเมืองเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพทางการบริหารราชการอันเป็นการแก้ไขปัญหาความด้อยประสิทธิภาพของระบบหัวเมืองที่มีมานับตั้งแต่ครั้งอดีต (กระมล ทองธรรมชาติ, 2525) การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยนี้ได้จัดให้มีการปกครองแบบมณฑลแทนระบบหัวเมือง ซึ่งได้ทรงแบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยแต่ละมณฑลประกอบไปด้วยเมืองตั้งแต่สองเมืองขึ้นไป ซึ่งปกครองโดยสมุหเทศาภิบาลที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ส่วนเมือง[3] (หรือจังหวัดในปัจจุบัน) ประกอบด้วยอำเภอหลายอำเภอมารวมกันโดยมีผู้ว่าราชการเมืองซึ่งได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นเดียวกับตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล ในทำนองเดียวกันแต่ละอำเภอซึ่งประกอบด้วยหลายตำบลรวมกันมีนายอำเภอซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นหัวหน้าข้าราชการ นอกจากนี้ ตำบลทุกตำบลในทุกอำเภอประกอบด้วยหลายหมู่บ้านมารวมกันโดยมีกำนันเป็นผู้ปกครอง และในระดับล่างสุดในแต่ละตำบลประกอบไปด้วยหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้าน โดยที่แต่ละหมู่บ้านจะต้องมีครัวเรือนไม่น้อยกว่า 10 ครัวเรือนและมีประชากรอาศัยอยู่ประมาณ 100 คนซึ่งแต่ละหมู่บ้านจะมีจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง

ในการปฏิรูปรูปแบบการปกครองหัวเมืองครั้งนั้นส่งผลให้มีการยกเลิก “ระบบกินเมือง” ที่แต่เดิมเจ้าเมือง (หรือผู้ว่าราชการเมือง) ไม่ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนจากรัฐบาลแต่มีรายได้จากการได้รับสิทธิในการเรียกเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมของทางราชการจากประชาชน (จักษ์ พันธ์ชูเพชร, 2549) มาเป็นระบบรับเงินเดือนและรับงบประมาณสนับสนุนจากส่วนกลาง โดยได้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2441) และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (สุขุม นวลสกุล, 2555) เพื่อเป็นแนวทางในการจัดบริหารราชการส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังได้มีการเปลี่ยนการคัดเลือกข้าราชการจากการคัดเลือกจากผู้มีอิทธิพลกว้างขวางในแต่ละเมืองมาเป็นการคัดเลือกจากผู้มีความรู้ความสามารถและคุณธรรมทางการบริหาร ดังนั้น ข้าหลวงมณฑลเทศาภิบาล เจ้าเมือง และนายอำเภอจึงถูกเปลี่ยนฐานะจากผู้ปกครองเมืองมาเป็นข้าราชการพลเรือนที่มีรากฐานความคิดและค่านิยมด้านการปกครองและการบริหารราชการของระบบราชการที่มีการปลูกฝังโดยผ่านกระบวนการฝึกอบรมในโรงเรียนฝึกหัดข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ข้าราชการพลเรือนฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบทางด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเคยชินและรักษาไว้ซึ่งระบบการบริหารราชการโดยรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่กระทรวงมหาดไทย

สำหรับระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงริเริ่มให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาล โดยเริ่มแรก ในปี พ.ศ. 2440 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้น แต่ในทางการบริหาร ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นเพราะดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ คือ กรมสุขาภิบาลทั้งหมด ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 โปรดให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท้องถิ่นขึ้น

[3] ในปี พ.ศ. 2495 ได้เปลี่ยนคำว่าเมือง เป็นจังหวัด และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

เป็นแห่งแรก คือ สุขาภิบาลท่าฉลอม ที่จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองซึ่งผลการดำเนินงานปรากฏว่าได้ผลดี และทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันเป็นอย่างดีระหว่างข้าราชการและประชาชนในท้องถิ่น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาล พ.ศ. 2451 โดยจำแนกสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมืองซึ่งจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีความเจริญสูงและอยู่ในเขตเมืองกับสุขาภิบาลตำบลหรือสุขาภิบาลท้องที่ซึ่งจัดตั้งในพื้นที่ตำบลหรือในท้องที่ที่มีจำนวนประชากรที่เหมาะสม ดังนั้นจึงนับได้ว่ารัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประเทศไทยไว้ตั้งแต่ครั้งนั้นเป็นต้นมา

เมื่อเรามองภาพรวมของการบริหารระบบราชการ จะเห็นได้ว่าในช่วงปลายรัชสมัยของพระบาท-สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการไทยตามแนวคิดที่คล้ายคลึงกับทฤษฎี Bureaucracy ของ Max Weber[4] นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน (Loos, 2006; วชิรวัชร งามละม่อม, 2556) ซึ่งหลักการบริหารตามทฤษฎีนี้เชื่อว่า เมื่อประเทศมีการพัฒนาและมีการขยายตัวของชุมชนจนกลายเป็นเมือง และเมื่อระบบการศึกษา เศรษฐกิจ สังคมมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเท่าใด รัฐจะไม่สามารถจัดระบบการบริหารที่อิงอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนบุคคล การบริหารต่าง ๆ จะต้องตั้งอยู่บนหลักการของเหตุและผล (Rationality) และความชอบธรรม (Legitimacy) ของกฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบ Bureaucracy ที่ทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการให้บริการหรือจัดการแก้ไขปัญหาในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Weber, 1947) ทั้งนี้ แนวคิดที่รัชกาลที่ 5 ได้ทรงนำมาใช้จัดองค์การนั้นได้พัฒนามาเป็นระบบราชการของประเทศไทย ซึ่งแม้ว่าวันเวลาจะได้ผ่านมาเป็นระยะเวลายาวนานถึงกว่าหนึ่งศตวรรษ โครงสร้างและระบบราชการไทยก็ยังคงไม่แตกต่างไปจากเดิมมากนัก

นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ระบบราชการไทยที่พัฒนามาจากแนวคิดในเรื่อง Bureaucracy ได้ถูกนำมาใช้เป็นทั้งแนวทางในการบริหารองค์การและเป็นกลไกหลักในการพัฒนาประเทศ ซึ่งในสมัยต่อมา Bureaucracy ได้พัฒนามาเป็นระบบราชการที่มีการรวมอำนาจการตัดสินใจและอำนาจทางการบริหารไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกันกับที่ประเทศอังกฤษใช้ปกครองหัวเมืองมลายูและเมืองขึ้นต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

ในการบริหารราชการด้วยทฤษฎีระบบราชการในสมัยนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานราชการใหม่ โดยเน้นการออกแบบสายการบัญชาตามลำดับชั้น มีการแบ่งงานและจัดแผนกงานหรือจัดส่วนงานขึ้นใหม่ มีการสรรหาและคัดเลือกคนเข้าทำงานโดยใช้ระบบคุณธรรมมาช่วยคัดกรองคน มีการกำหนดอำนาจและขอบเขตในการสั่งการทางการบริหารเป็นลายลักษณ์อักษร มีการกำหนดกฎระเบียบทางการบริหารเพื่อควบคุมข้าราชการไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งในสมัยนั้นทั้งหน่วยงานราชการและจำนวนข้าราชการมีอยู่ไม่มาก รวมทั้งโครงสร้างทางการบริหารก็ไม่ซับซ้อน ดังเช่นในปัจจุบัน จึงทำให้สามารถใช้ระบบนี้ในการบริหารราชการได้ดี แต่ในสภาพทางการบริหาร

[4] งานและแนวคิดของ Max Weber ในเรื่อง Bureaucracy เขียนและเผยแพร่ครั้งแรกในประเทศเยอรมนี ก่อนปี พ.ศ. 2440

ราชการปัจจุบันซึ่งมีจำนวนหน่วยงานราชการและจำนวนข้าราชการที่มากและมีโครงสร้างที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ผนวกกับกระแสแนวคิดทางการบริหารแบบกระจายอำนาจซึ่งเป็นกระแสหลักของโลกในปัจจุบัน การบริหารในลักษณะนี้จึงถูกมองว่าเชื่องช้าและไม่สามารถสนองต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกและของประเทศได้อย่างทันท่วงที

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ซึ่งเป็นยุคที่ประเทศไทยเริ่มวางรากฐานในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยรัชกาลที่ 6 แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน หลักฐานสำคัญที่สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนคือ พระองค์ท่านทรงยอมรับการวิจารณ์จากนักเขียนและนักหนังสือพิมพ์ที่เขียนบทความกล่าวโจมตีราชสำนัก และทรงนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษมาทดลองใช้ในประเทศไทย โดยเมื่อมองในภาพรวมของการบริหารราชการแผ่นดินจะเห็นได้ว่าพระองค์ยังทรงยึดแนวทางการบริหารราชการตามแบบของพระบาทสมเด็จพระ-จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยนำมาปรับปรุงในส่วนของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในบางประการ

สำหรับการบริหารราชการส่วนกลางมีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางเพื่อให้มีความทันสมัยมากขึ้น พระองค์ได้ทรงจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาใหม่ คือ กระทรวงพาณิชย์และกระทรวง-ทหารเรือ พระองค์ทรงแยกกรมทหารเรือเดิมออกจากกระทรวงกลาโหมตั้งเป็นกระทรวงทหารเรือ พร้อมทั้งจัดตั้งกระทรวงมุรธาธรขึ้นใหม่แทนกระทรวงมุรธาธิการซึ่งได้ถูกยกเลิกไปในสมัยรัชกาลที่ 5 นอกจากนี้ ยังทรงตั้งสภาเผยแผ่พาณิชย์ (ต่อมาเป็นกระทรวงพาณิชย์) รวบรวมกรมช่างสิบหมู่จัดตั้งเป็นกรมศิลปากร ปรับปรุงกระทรวงโยธาธิการแล้วเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงคมนาคม โอนกรมธรรมการไปขึ้นกับกระทรวงวังแล้วเปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการ และได้รวมกระทรวงนครบาลเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย

สำหรับการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัชกาลที่ 6 โปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมมณฑลที่อยู่ใกล้กันจัดตั้งเป็น “ภาค” แต่ละภาคมีอุปราชซึ่งมีอำนาจตรวจตราเหนือสมุหเทศาภิบาล โดยที่อุปราชทำหน้าที่เป็นสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลซึ่งทั้งตำแหน่งอุปราชและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลไม่ต้องขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย แต่ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์เพื่อดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ส่วนกรุงเทพมหานครซึ่งมีศักดิ์เสมอด้วยมณฑลหนึ่งนั้น ได้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้มีสมุหเทศาภิบาลขึ้นหนึ่งคนเป็นหัวหน้าและขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย และยังทรงโปรดให้เปลี่ยนชื่อเมืองเป็นจังหวัด ในปี พ.ศ. 2495 ซึ่งใช้มาจวบจนถึงปัจจุบัน

ในการบริหารงานท้องถิ่น รัชกาลที่ 6 ได้นำรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบเทศบาลอันเป็นรูปแบบการปกครองอย่างประเทศอังกฤษมาใช้ทดลองเป็นครั้งแรก โดยตั้งนครจำลองขึ้นมาและพระราชทานนามว่า “ดุสิตธานี” มีเนื้อที่ประมาณ 3 ไร่ สาเหตุที่ใช้ชื่อดังกล่าวเพราะมีที่ตั้งเดิมตั้งอยู่ใน

เขตพระราชวังดุสิต ภายหลังได้ย้ายมาอยู่ที่พระราชวังพญาไท (โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าในปัจจุบัน) ซึ่งภายในดุสิตธานีนั้นมีการจำลองสถานที่สำคัญต่าง ๆ เอาไว้ อาทิเช่น ที่ทำการรัฐบาล วัดวาอาราม ถนน สถานที่ราชการ ที่ทำการไปรษณีย์ การไฟฟ้า การประปา และอาคารบ้านเรือน เป็นต้น โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำสถานที่ราชการแต่ละแห่งเพื่อทรงให้ข้าราชบริพารได้เรียนรู้วิถีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การบริหารงานในดุสิตธานีใช้วิธีการบริหารแบบประชาธิปไตยโดยมีการเลือกตั้งภายใต้ระบบพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากจะเป็นผู้จัดตั้งคณะผู้บริหารดุสิตธานี เรียกว่า “นคราภิบาล” เรียกประชาชนที่อาศัยว่า “ทวยนาคร” โดยทวยนาครจะทำหน้าที่เลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นกรรมการในคณะนคราภิบาล เรียกว่า “เชษฐบุรุษ” ซึ่งเชษฐบุรุษจะเลือกตั้งคณะรัฐบาลบริหารนครนี้ เรียกว่า “คณะนคราภิบาล” และมีการประกาศใช้ “กฎธานิโยปการ” มาเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการเก็บภาษีอากร ภาษีที่ดิน ค่าน้ำประปา ค่าไฟ และสามารถนำรายได้ไปใช้ในการทำนุบำรุงนครดุสิตธานี จวบจนปี พ.ศ. 2461 จึงมีการพระราชทานธรรมนูญให้แก่ทวยนาครในนครดุสิตธานีซึ่งเรียกว่า “ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล”

ลักษณะการบริหารงานในดุสิตธานีนั้นเป็นการจำลองการบริหารงานแบบเทศบาล แต่ย่อส่วนให้เล็กลงพอให้เห็นภาพรวมของการบริหารราชการทั้งหมด ซึ่งในการบริหารราชการนั้น รัชกาลที่ 6 มีพระราชดำริให้ข้าราชการ ขุนนางและมหาดเล็กของพระองค์เป็นราษฎรของเมืองนี้ และดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ ของเมืองบนหลักการของประชาธิปไตย กล่าวคือ มีการเรียกประชุมราษฎร มีการเลือกตั้ง มีการแก้ไขเพิ่มเติมธรรมนูญของดุสิตธานี และมีการอภิปรายถกเถียงกันระหว่างคณะนคราภิบาลกับฝ่ายค้านเพื่อเป็นแบบอย่างให้คนทั้งหลายได้เห็นและคุ้นเคยกับกระบวนการประชาธิปไตย

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัชกาลที่ 6 ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ที่โปรดการเล่นละครและการประพันธ์เป็นอย่างมาก ประชาชนหรือคนทั่วไปจึงเข้าใจว่าดุสิตธานีเป็นการเล่นละครอย่างหนึ่งเท่านั้นและทำให้การทดลองจัดตั้งดุสิตธานีถูกมองว่าเป็นเพียงการทดลองในเขตพื้นที่สำหรับคนกลุ่มเล็กเท่านั้น ไม่ได้แสดงถึงพัฒนาการของการปกครองที่จริงจัง (ตระกูล มีชัย, 2538)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 จำนวน 25 แห่งนั้น รัชกาลที่ 6 นั้นยังทรงให้ดำเนินการต่อไปและไม่ได้มีการปรับปรุงหรือจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นอีก จึงกล่าวได้ว่า ในสมัยรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยไม่ได้มีการปรับปรุงพัฒนากิจการสุขาภิบาลมากนักมีเพียงการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล พ.ศ. 2458 ที่เป็นการปรับปรุงสุขาภิบาลโดยแบ่งประเภทสุขาภิบาลเป็นสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ (ชื่อเดิมคือสุขาภิบาลตำบล) หน้าที่ของสุขาภิบาลส่วนใหญ่เป็นไปตามหน้าที่เดิม คือ ด้านการรักษาความสะอาดและสุขอนามัยในพื้นที่ แต่มีการเพิ่มหน้าที่ของสุขาภิบาลทางด้านทะเบียนราษฎร์ โดยมีรับสั่งให้สุขาภิบาลทำหน้าที่รับจดทะเบียนแจ้งคนเกิดคนตายเพิ่มขึ้นอีกหน้าที่หนึ่ง

เจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลส่วนมากเป็นข้าราชการในท้องที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง ไม่ได้มาจากการคัดเลือกของประชาชนโดยตรงจึงไม่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเห็นความสำคัญการปกครองท้องถิ่นมากเท่าที่ควร

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขจึงได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีการตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476” ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งถือเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรกของประเทศ ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น[5] ซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างจากในสมัยรัชกาลที่ 5 มากนัก แต่ความแตกต่างที่มองเห็นได้ชัดอยู่ที่การให้ความหมายและการกำหนดวัตถุประสงค์ของระเบียบบริหารราชการแต่ละรูปแบบที่ชัดเจนกว่าในอดีต

กล่าวคือ “ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง” หมายถึง ระเบียบการบริหารที่ใช้บังคับแก่พลเมืองทั่วไปทุกคนในพระราชอาณาจักร ส่วน “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” หมายถึง ราชการของรัฐบาลที่ได้แบ่งแยกออกไปในอำเภอและจังหวัดต่าง ๆ ของราชอาณาจักรไทยโดยที่ราชการส่วนภูมิภาคนั้นไม่ใช่ราชการของแต่ละอำเภอและจังหวัด แต่เป็นราชการของส่วนกลางที่ได้แยกไปประจำอยู่ในอำเภอและจังหวัดต่าง ๆ การบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นไม่ได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการส่วนกลาง งบประมาณส่วนภูมิภาคก็ยังคงใช้งบประมาณจากกระทรวงต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง ไม่มีงบประมาณ หรือรายจ่าย หรือรายได้ของตนเองโดยเฉพาะ ข้าราชการที่รับราชการในส่วนภูมิภาคจึงถือว่าเป็นข้าราชการของส่วนกลาง

สำหรับ “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” หมายถึง ราชการบริหารบางอย่างซึ่งได้ตัดแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลางมาให้ท้องถิ่นทำเอง โดยมีคณะบุคคลซึ่งประชาชนเลือกมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งในขณะนั้นได้มีการเรียกโดยทั่วไปว่า “การปกครองแบบเทศบาล” มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณของตนเอง และมีพนักงานซึ่งไม่ใช่ข้าราชการของรัฐบาลในส่วนกลาง แต่เป็นพนักงานในสังกัดของเทศบาล

ตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ประเทศไทยจะมีการยกสถานะตำบลให้เป็นเทศบาลตำบลและมีสภาเทศบาลซึ่งจำลองมาจากสภาผู้แทนราษฎร และมีคณะเทศมนตรีซึ่งจำลองมาจากคณะรัฐมนตรีเพื่อบริหารท้องถิ่นตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 26 ว่าเทศบาลต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดอาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหการเพื่อร่วมกันบริหารท้องถิ่น โดยนัยยะนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะได้ดูแลรับผิดชอบและบริหารท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ได้

[5] เป็นชื่อทางการที่ปรากฏใน พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476

อย่างเต็มที่ การปกครองท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยและเป็นการฝึกซ้อมการใช้สิทธิและอำนาจอธิปไตยของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

เมื่อพิจารณารายละเอียดของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 จะเห็นได้ว่า การจัดแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม โดยแต่ละกระทรวงมีรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดและปลัดกระทรวงทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐมนตรีในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ตลอดจนมีสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม ยกเว้นแต่บางกระทรวงซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกส่วนราชการตั้งเป็นกรม ในขณะที่การจัดระเบียบราชการในกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบป้องกันราชอาณาจักร

ในส่วนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีการยุบมณฑล ทั้งนี้เพราะได้มีการวิเคราะห์ว่า การมีมณฑลเป็นการเพิ่มขั้นตอนในการบริหารโดยไม่จำเป็น ดังจะเห็นได้ว่าในบางครั้ง การคมนาคมไปยังบางมณฑลนั้นต้องผ่านตัวจังหวัดก่อนที่จะถึงมณฑล ดังนั้น ในการสั่งการของราชการบริหารส่วนกลางนั้นกระทรวงสะดวกที่จะสั่งตรงไปยังจังหวัดโดยไม่ต้องผ่านมณฑลก่อน เมื่อได้ยุบมณฑลตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามความในมาตรา 17 จึงให้คงมีแต่จังหวัดและอำเภอเท่านั้น อำนาจต่าง ๆ ที่เดิมเป็นของสมุหเทศาภิบาลก็ถ่ายโอนมาเป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งในมาตรา 18 ได้กำหนดให้มีกรมการจังหวัดซึ่งประกอบด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ประจำจังหวัด โดยมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธานในการบริหารราชการนั้นให้กรมการจังหวัดทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด โดยให้บริหารราชการแผ่นดิน 1) ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน 2) ตามคำสั่งของกระทรวง 3) ตามคำแนะนำชี้แจงของข้าหลวงผู้มีอำนาจตรวจการและ 4) ทำการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในจังหวัดและอำเภอ

นอกจากจะมีการตั้งกรมการจังหวัดแล้วในมาตรา 22 ยังได้มีการตั้งกรมการอำเภอขึ้นคณะหนึ่งมีหน้าที่บริหารหารราชการแผ่นดินในอำเภอ 1) ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน 2) ตามคำสั่งของกรมการจังหวัด 3) ตามคำแนะนำชี้แจงของกรมการจังหวัด ในกรณีที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และ 4) ในกรณีที่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าการปฏิบัติตามพระราชกำหนดกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่ให้เข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของกรมอำเภอต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ไม่ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูประเบียบการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและให้ส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนการใช้อำนาจของรัฐบาล ซึ่งก็เป็นเพียงการปรับแต่งจากการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5

เพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยเนื้อแท้แล้ว กรมการจังหวัดและกรมการอำเภอยังคงทำหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลต่าง ๆ ในพื้นที่ ถึงแม้ว่าในมาตรา 26 จะสะท้อนให้เห็นถึงความคิดในเรื่องการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ก้าวหน้าดังเช่นนานาอารยประเทศในตะวันตก ดังจะเห็นได้จากการที่ได้มีการกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความประสงค์ที่จะให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข และการโยธา แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้บอกอย่างชัดเจนว่า จะมีวิธีการแบ่งแยกอำนาจและความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวออกไปให้ท้องถิ่นได้อย่างไร และไม่ได้กำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเมื่อใด พระราชบัญญัติฉบับนี้กล่าวเพียงเป็นหลักการกว้าง ๆ เท่านั้น รวมทั้งไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้หากไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ส่งผลให้ไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวไปให้ท้องถิ่น แม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยก็ยังคงยึดรูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะในเรื่องการวางแผน การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่เกิดจากความจำเป็นของประเทศในขณะนั้นที่จะต้องมีการจัดรูปแบบการบริหารงานภาครัฐให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539) พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเสมือนว่าเป็นรากฐานและหลักการบริหารประเทศที่ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ประเทศไทยยังคงยึดมั่นและคงรูปแบบของการบริหารราชการตามที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางรากฐานไว้ โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ อันได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่สิ่งที่แตกต่างจากไปจากเดิม คือ ในสมัยรัชกาลที่ 5 สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจในการตัดสินใจ ดังนั้น ระบบการบริหารราชการทั้ง 3 รูปแบบจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โครงสร้างทางการบริหารจึงเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข อำนาจในการบริหารประเทศจึงถูกถ่ายโอนจากสถาบันพระมหากษัตริย์มาอยู่ที่ระบบราชการและนับตั้งแต่นั้นมาระบบราชการไทยจึงพัฒนามาเป็นเสมือนอีกสถาบันหนึ่งของประเทศ (Riggs, 1966; Wyatt, 2003)

ระบบราชการไทยได้ทำหน้าที่ในการบริหารและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การเกษตร การคมนาคม การเงิน การคลัง และความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น (ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ และ ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2556) พร้อมกันนั้นด้วยกระบวนการบริหารและแก้ไขปัญหาของประเทศ ระบบราชการได้พัฒนาเจริญเติบโตและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตนเอง ระบบราชการจึงมีพลังดึงดูดงบประมาณและทรัพยากรที่ใช้ในการบริหารท้องถิ่นทั้งหมดของ

ประเทศมารวมและเสริมอำนาจของระบบราชการ ระบบราชการจึงมิใช่เพียงแต่เป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการบริหารเท่านั้น แต่ระบบราชการได้พัฒนาตนเองจนทำให้ระบบราชการมีอำนาจทางการเมืองเสมือนเป็นพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง (Riggs, 1969) ที่มีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่ระบบราชการในส่วนกลาง ซึ่งนอกจากนักการเมืองที่มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแล้ว ยังหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของหน่วยงานระดับกระทรวง พัฒนาการเช่นนี้มิได้เป็นไปตามที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชประสงค์และไม่เป็นไปตามพระราชดำรัสของพระองค์ที่ว่า “ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร”

หลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 แทน แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดินฉบับใหม่ได้เพิ่มความชอบธรรมของการบริหารประเทศภายใต้ระบบราชการที่มีศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 16 ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการหรือรัฐมนตรีสั่งราชการ แล้วให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำและรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรี” (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, 2495) ผลที่เกิดขึ้นคือทำให้การทำงานของระบบราชการไทยเป็นไปเพื่อตอบสนองผู้บังคับบัญชาหรือคำสั่งต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม จากส่วนกลาง ประชาชนไม่ได้เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการโดยทางอ้อมดังเช่นที่ปรากฏในนานาอารยประเทศ จึงถือว่าระบบราชการไทยให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการสาธารณะไม่มากเท่าที่ควรซึ่งต่างจากในประเทศที่พัฒนาแล้วที่พนักงานของรัฐทุกคนจะตระหนักดีว่าตนคือผู้รับใช้ประชาชน

ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอีกหลายครั้ง แต่เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปถึงเหตุผลในการปรับปรุงแก้ไขจะเห็นได้ว่า การริเริ่มปรับปรุงแก้ไขเกิดจากผู้บริหารระดับสูงสุดของประเทศที่ต้องการกระชับอำนาจของระบบราชการให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถบังคับบัญชาและสั่งการเพียงจุดใดจุดหนึ่ง (หรือคนใดคนหนึ่ง) อันจะเป็นการง่ายต่อการควบคุมกำกับและรักษาอำนาจทางการเมืองของผู้บริหารสูงสุด แต่อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการยกเลิกกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 แทนซึ่งต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 7 ครั้ง

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการมาเป็นเวลายาวนานประมาณ 16 ปี แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งหลายชุดก็ตาม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 ในสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แทนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 วัตถุประสงค์ของ

การปรับปรุง ได้แก่ 1) เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ชัดเจนและเป็นเอกภาพ ไม่เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ 2) เพื่อให้มีการกำหนดสายการบังคับบัญชาเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อสภา โดยให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุม กำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการทำงานของข้าราชการประจำเพื่อให้ได้ผลตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อสภา 3) เพื่อให้มีระเบียบปฏิบัติในเรื่องการมอบอำนาจการปฏิบัติราชการลดหลั่นลงไปในระดับต่าง ๆ อันจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ

เมื่อพิจารณาทางด้านโครงสร้างอำนาจของระบบราชการจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีโครงสร้างอำนาจเหมือนกับพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินฉบับก่อนหน้านี้ทุกฉบับ กล่าวคือ ประเทศไทยได้มีการแบ่งโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 3 ส่วนนี้ต่างเกื้อหนุนและรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างอำนาจของระบบราชการที่ไม่เพียงแต่รวมแต่ยังดึงอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของประเทศ โดยมีสายการบังคับบัญชาและอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง คือ กระทรวงต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร อันเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ถึงแม้ว่าตามทฤษฎีจะมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาในภูมิภาค และมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น (Decentralization) แต่ในทางปฏิบัติอำนาจของระบบราชการยังคงอยู่ที่รัฐมนตรีและปลัดกระทรวง และเมื่อเรามองประวัติศาสตร์ของประเทศที่มีระยะเวลายาวนานมากกว่า 700 ปี จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 1781 มาจนถึงปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นปีที่มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา 3/1 และ มาตรา 71/10 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เราจะไม่พบคำว่า ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และคุณภาพของบริการอยู่ในเอกสารทางประวัติศาสตร์หรือกฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ

อย่างไรก็ตาม เราสามารถมองเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยเราได้มีพัฒนาการในทางการบริหารไปในระดับหนึ่ง กล่าวคือ การบริหารของประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นมาจากรูปแบบการบริหารครอบครัว ในลักษณะบิดาในฐานะหัวหน้าครอบครัวปกครองบุตร คือ พระมหากษัตริย์เป็นบิดาของราษฎรมีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง ป้องกันภัย และส่งเสริมความสุขให้แก่ราษฎร ต่อมานับตั้งแต่สมัยอยุธยามาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้ยึดรูปแบบการบริหารประเทศในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจอธิปไตยอยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว โดยถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ที่ทรงอำนาจตั้งเทพตามแนวความคิดแบบลัทธิเทวราช

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ในรัชสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงและปฏิรูปการบริหารราชการให้มีความทันสมัยตามแบบอารยประเทศทางตะวันตกที่ได้ยึดรูปแบบการบริหารประเทศตามแนวทางของ Bureaucratic Administration ต่อมาการปฏิรูปการบริหารราชการเกิดขึ้นอีกครั้งภายหลังจากที่ได้มีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2475 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ในการปฏิรูปครั้งนี้ได้มีการรวบอำนาจการบริหารที่เดิมอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มาไว้ที่ระบบราชการที่อยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ และนับตั้งแต่นั้นมาจนถึงประมาณ พ.ศ. 2545 ไม่มีผู้ใดในประเทศไทยตั้งคำถามหรือข้อสงสัยว่า รูปแบบการบริหารของระบบราชการไทยที่ใช้อยู่มาเป็นระยะเวลายาวนานถึง 70 ปีมีความเหมาะสมหรือไม่ และสมควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงหรือไม่ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2545 มีนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยเป็นจำนวนหลายคนได้เริ่มให้ให้ความสนใจกับการปฏิรูประบบราชการและการบริหารภาครัฐตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ 2
พัฒนาการการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย

การบริหารราชการตามแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่มิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ แต่เป็นพัฒนาการทางการบริหารที่ริเริ่มโดยกลุ่มนักวิชาการที่วิเคราะห์และวิพากษ์ทฤษฎีBureaucracy ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ในบทนี้ จะได้กล่าวถึงพัฒนาการเชิงแนวคิดและรูปแบบของการบริหารที่เริ่มต้นจากการนำทฤษฎี Bureaucracy ของ แมกซ์ เวเบอร์ มาเป็นกรอบแนวคิดในการบริหารระบบราชการไทย มาจนถึงช่วงที่แนวคิดตามลัทธิเสรีนิยมใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลทางอ้อมในการนำพาประเทศไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งในระบบการค้าเสรี ในบทนี้เช่นกันเราจะเห็นได้ว่า การขาดความพร้อมในการแข่งขันภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ นำมาซึ่งความจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการไทย

การบริหารราชการไทยในบริบทของทฤษฎี Bureaucracy

ในบริบทของประเทศไทยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งทรงมีพระอัจฉริยภาพทางการบริหารได้ทรงนำทฤษฎีของ แมกซ์ เวเบอร์ มาประยุกต์เข้ากับสังคมและวัฒนธรรมไทย โดยพระองค์ได้ทรงนำมาใช้ในการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยทรงเริ่มต้นด้วยการแยกเรื่องส่วนตัวของผู้บริหารองค์การออกจากตัวองค์การ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจผิดหรือความรู้สึกที่ไม่ถูกต้องของบุคคลทุกฝ่ายซึ่งครอบคลุมทั้งประชาชนและข้าราชบริพารว่าผู้บริหารและองค์การไม่สามารถแยกออกจากกันได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีรับสั่งให้เสนาบดีทุกคนต้องมาหารือข้อราชการและสั่งการที่สำนักงานกระทรวง ห้ามไม่ให้ข้าราชการสั่งงานที่บ้าน ทรงจัดและกำหนดให้มีเวลาราชการ และระบบสารบรรณหนังสือโดยจะต้องมีการบันทึกเลขหนังสือเข้าและหนังสือออก รวมทั้งกำหนดเป็นข้อบังคับให้การออกคำสั่งหรือการทำงานต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เพราะพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะป้องกันไม่ให้เสนาบดีมีความเชื่อว่าตนเองคือองค์การ จนกระทั่งคิดต่อไปว่าการตัดสินใจและเหตุผลของตนเองคือการตัดสินใจและเหตุผลขององค์การ

นอกจากจะได้ทรงปูพื้นฐานและเสริมสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้กับหน่วยงานราชการเพื่อให้สอดคล้องกับคติฐานของ Bureaucracy แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงกระจายงานและความรับผิดชอบลงไปยังข้าราชการตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา พระองค์รับสั่งให้เสนาบดีและข้าราชบริพารทุกท่านยึดกฎและระเบียบเป็นหลักในการบริหารมิใช่ยึดเอาความคิดเห็นหรือเหตุผลหรือผลประโยชน์ของทั้งส่วนตนและของหมู่คณะมาเป็นบรรทัดฐานในการบริหาร และข้าราชการทุกคนจะต้องมีงานที่ตอบสนองต่อเป้าหมายของราชการซึ่งคือการบำบัดทุกข์และดูแลประชาชนให้เกิดความสุข

การบริหารตามแนวทางของทฤษฎี Bureaucracy ส่งผลให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการไทยในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในบรรดาเสนาบดีในสมัยนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4) ซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจและบารมี (Charisma) ทรงเป็นองค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยซึ่งดูแลรับผิดชอบราชการเกี่ยวกับมณฑลเทศาภิบาลทั่วประเทศ ทั้งในเรื่องการปกครอง การเก็บภาษี การปราบปรามโจรผู้ร้าย การศาล การราชทัณฑ์ การศึกษา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและแหล่งน้ำ

นอกจากนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพยังทรงเป็นที่ปรึกษาราชการของพระมหากษัตริย์ถึง 3 พระองค์ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงไปถึงช่วงระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ในปี พ.ศ. 2475 จึงส่งผลทางอ้อมให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีอำนาจและเป็นกระทรวงหลักในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ผลที่ตามมาคือ เสนาบดีกระทรวงอื่น ๆ ต่างยึดเอาแนวทางการบริหารโดยการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง (Centralized Management) มาเป็นปทัสถาน (Norm) ทางการบริหารราชการ และเมื่อมีการเปลี่ยนระบอบการปกครองประเทศ ภายหลังจากการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2475 พบว่า ระบบราชการได้รวมศูนย์อำนาจการบริหารเอาไว้ที่ส่วนกลางหรือที่ตัวเสนาบดีมากกว่าเดิม

ผลจากการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหาร กอปรกับการปกป้องตนเองจากการตรวจสอบและการขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของประเทศเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทยและประเทศตะวันตก (Blau and Meyer, 1987) ด้วยสถานการณ์เช่นนี้ ภายหลังปี พ.ศ. 2475 ในประเทศไทยได้เกิดช่องว่างทางสังคมระหว่างข้าราชการที่แปรเปลี่ยนเป็นเสมือนชนชั้นผู้ปกครองกับประชาชนซึ่งเปรียบเสมือนผู้อยู่ใต้การปกครองของข้าราชการ ในทางนิตินัย ข้าราชการปกครองประชาชนโดยอาศัยประกาศหรือข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมาเป็นเครื่องมือในการปกครองส่งผลให้ข้าราชการที่เป็นผู้บริหารระดับสูงไม่เพียงแต่มีอำนาจมากขึ้น แต่ยังเป็นศูนย์กลางอำนาจของระบบราชการ ซึ่งในประเทศตะวันตก พัฒนาการ

เช่นนี้ได้เคยเกิดขึ้นในองค์การต่าง ๆ ที่บริหารภายใต้ระบบ Bureaucracy เช่นเดียวกัน (Wilson, 1989; Meier and O'Toole, 2006)

เนื่องจากระบบราชการของไทยเป็นศูนย์กลางอำนาจและขาดความใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งแตกต่างกับระบบราชการในประเทศทางตะวันตกที่เจ้าหน้าที่ในองค์การของรัฐจะมีความตระหนักดีว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมซึ่งประชาชนทุกคนในสังคมปกป้องและยึดมั่นในค่านิยมของระบอบประชาธิปไตย (Democratic Value) ซึ่งในสังคมตะวันตก ประชาธิปไตยมิใช่เป็นเพียงแนวคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นค่านิยมที่ทุกคนยึดมั่นและมองว่าคนทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน ในระบบสังคมเช่นนี้ ผู้คนจึงมองว่า อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนและประชาชนเป็นผู้ที่ผู้จ่ายภาษีให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำภาษีของตนมาชำระเป็นเงินเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ในองค์การของรัฐ เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องมีหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่เป็นผู้ปกครองประชาชน ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจหรือไม่ต้องตั้งเป็นข้อสงสัยว่า เหตุใดในประเทศตะวันตกจึงได้มีการนำเอาทฤษฎี Bureaucracy ไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารองค์การอย่างกว้างขวางและแพร่หลาย

ตามที่ได้กล่าวมานี้ เราจึงตั้งเป็นข้อสมมติฐานได้ว่า ในสังคมที่ประชาชนยึดมั่นในค่านิยมและวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยที่ทุกคนไม่ละเมิดสิทธิหรือใช้อำนาจเหนือผู้อื่น (Stivers, 2001) การบริหารตามแนวทางของ Bureaucracy จึงเหมาะสมกับบริบททางสังคมและการเมืองส่วนในสังคมไทยนั้น นักวิชาการมีข้อสงสัยมาตลอดว่า การบริหารภายใต้ระบบราชการไทยก่อให้เกิดประสิทธิภาพตามทฤษฎีของ Bureaucracy จริงหรือไม่

ก่อนที่จะตอบคำถามนี้ได้เราจะต้องเข้าใจก่อนว่า ระบบ Bureaucracy ที่ แมกซ์ เวเบอร์ ได้คิดค้นขึ้นเป็นรูปแบบอุดมคติ (Ideal Type) ที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการกับประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ Bureaucracy จะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อระบบการบริหารและระบบการเมืองของประเทศสามารถบูรณาการเข้าด้วยกันได้อย่างกลมกลืน แต่ในข้อเท็จจริง ผลงานวิจัยในอดีตพบว่าบ่อยครั้งทั้งสองระบบมีความขัดแย้งกัน (Stivers, 2001) แม้ว่าระบบการเมืองจะต้องอาศัยการขับเคลื่อนเชิงนโยบายเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยผ่านข้าราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน แต่ในหลายกรณีข้าราชการไม่สามารถนำนโยบายทางการเมืองของผู้นำประเทศไปแปลงเป็นแนวทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเสมอไป อย่างเช่นในกรณีของประเทศไทย นักวิชาการมองว่า ระบบราชการไทยมีสถานภาพเป็นเสมือนพรรคการเมืองหนึ่งที่มีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอย่างยั่งยืน (Riggs, 1966) พรรคการเมืองต่าง ๆ แม้จะชนะการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล แต่จะสามารถบริหารประเทศได้เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามแนวทางของประชาธิปไตยในประเทศไทยโดยส่วนมากหรือแทบทั้งหมดถูกโค่นล้มโดยการถูกปฏิวัติหรือรัฐประหารในการปฏิวัติหรือรัฐประหารทุกครั้ง ผลที่เกิดขึ้นคือ ระบบราชการไม่เคยถูกปฏิวัติให้ออกจากระบบอำนาจที่ตนผูกขาดมาเป็นระยะเวลายาวนานมากกว่า 80 ปี นับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2475 ดังนั้น ระบบ Bureaucracy ของไทยที่แปลงมาเป็นระบบราชการจึงขาดความกลมกลืน

กับค่านิยมและวิถีชีวิตความเป็นประชาธิปไตย และที่เห็นเด่นชัด คือ อำนาจสูงสุดมิใช่เป็นของประชาชนคนไทย ประชาชนมีอำนาจอธิปไตยสูงสุดเพียงวันเดียวเท่านั้น คือ วันเลือกตั้งซึ่งไม่เกิดขึ้นบ่อยนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีความเข้มแข็งและมีคุณภาพ

นับตั้งแต่ แมกซ์ เวเบอร์ ได้สร้างทฤษฎี Bureaucracy และได้เผยแพร่ไปทั่วโลกในประมาณปี ค.ศ. 1904 ปรากฏว่า มีนักวิชาการจำนวนมากที่ให้ความสนใจกับทฤษฎีของเขา แต่ต่อมาได้มีนักวิชาการจำนวนหนึ่งมองว่า ทฤษฎีนี้มีจุดอ่อนหลายประการ แต่เนื่องจากในระยะแรก ๆ โลกเรายังไม่สามารถค้นพบทฤษฎีใดที่จะมาล้มล้างทฤษฎีของ แมกซ์ เวเบอร์ได้ สิ่งที่นักวิชาการซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักสังคมวิทยาชาวอเมริกันสามารถทำได้จึงเป็นแต่เพียงการวิเคราะห์และวิพากษ์ทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของตัวทฤษฎี ตัวอย่างเช่น ข้อวิพากษ์เกี่ยวกับเงื่อนไขการรับคนที่มีความรู้และความสามารถเข้าทำงานในองค์การ แอลวิน กู๊ดเนอร์ (Gouldner, 1954) และ พาร์สัน (Parsons, 1947) ชี้ให้เห็นว่า เงื่อนไขของระบบ Meritocracy ไม่ได้เกิดขึ้นจริงเสมอไปทุกครั้ง การรับคนเข้าทำงานขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้บริหาร บ่อยครั้งผู้บริหารชั้นต้นที่ทำหน้าที่คัดเลือกบุคลากรไม่ได้ยึดเอาเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก แต่ต้องตัดสินใจคัดเลือกคนเพราะคำสั่งหรือคำแนะนำของผู้บังคับบัญชาระดับสูง ขณะเดียวกัน ในโลกแห่งความเป็นจริง ผู้ที่ทำหน้าที่บริหารหรือบังคับบัญชาบุคลากรอาจจะไม่ได้เข้าสู่ตำแหน่งโดยอาศัยความสามารถของตน แต่ได้รับการแต่งตั้งด้วยเหตุผลทางการเมือง

การบริหารตามแนวทางของ Bureaucracy จะมีประสิทธิภาพสูงสุดหรือไม่ นอกจากจะอิงอยู่กับค่านิยมและมีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยแล้ว ผู้บริหารจะต้องปราศจากการถูกแทรกแซงทางการเมืองและต้องไม่เป็นผู้มีลักษณะอำนาจนิยม กล่าวคือ การบริหารสั่งการต่าง ๆ จะต้องไม่อยู่บนพื้นฐานของอำนาจ แต่ขึ้นอยู่กับความมีเหตุผลและความพึงพอใจสูงสุดของประชาชนผู้รับบริการ บุคลากรของรัฐหรือข้าราชการจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองและแต่ละคนสามารถเห็นความสัมพันธ์ในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของตน (Goodnow, 1900) มีการปฏิบัติงานภายใต้กลไกการแสดงความรับผิดชอบตามระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน (Derlien, 1999) โดยยึดถือเอาประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักและมีกลไกในการแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองต่อนโยบายและผลการดำเนินการของตน (Muer and Kelly, 2002)

แนวทางการบริหารราชการโดยอิงทฤษฎี Bureaucracy ตามที่กล่าวมานี้ทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม ซึ่งจะมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ก็ต่อเมื่อ Bureaucracy ที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมและการเมืองแบบประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการจะต้องไม่เป็นผู้มุ่งแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนหรือแก่พวกพ้อง (Kaufman, 1956) และไม่มีอิทธิพลทางการเมืองหรือเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมือง แต่ในกรณีนี้ดูเสมือนจะเป็นเรื่องที่คาดหวังมากเกินไป เพราะในโลกแห่งความเป็นจริง ปีเตอร์ บลอร์ (Blau, 1955) ได้นำทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ (Structural Functionalism) มาวิเคราะห์

พฤติกรรมและความสัมพันธ์ของบุคลากรในหน่วยราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ข้อค้นพบจากงานวิจัยของเขาชี้ให้เห็นว่า ทั้งบุคลากรและหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเป็นพลวัต กล่าวคือ เมื่อวันเวลาผ่านไป ทั้งบุคลิกภาพของบุคลากรและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐสามารถปรับเปลี่ยนไปได้อย่างไม่คาดคิดและไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงาน

งานของ ปีเตอร์ บลอร์ สะท้อนให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมักเกิดขึ้นอย่างไม่คาดคิด (Unanticipated Consequences) และบางครั้งเกิดในลักษณะที่ไม่พึงประสงค์ อย่างเช่น กรณีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของระบบราชการไทยจากที่ควรจะเป็นองค์การที่รับใช้สังคมกลับกลายมาเป็นองค์การที่ปกครองประชาชนและมีสภาพเสมือนพรรคการเมืองพรรคหนึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ทฤษฎี Bureaucracy เมื่อถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารไม่จำเป็นว่าจะต้องเกิดประสิทธิผลเหมือนกันในทุกบริบท

ในช่วงระยะเวลาประมาณกว่าครึ่งศตวรรษระหว่างปี ค.ศ. 1947 ถึงปี ค.ศ. 2000 มีผลงานวิจัยเป็นจำนวนมากที่วิเคราะห์ให้เห็นทั้งจุดอ่อน จุดแข็ง และเงื่อนไขของการเกิดประสิทธิภาพหรือด้อยประสิทธิภาพจากการนำ Bureaucracy มาใช้เป็นกรอบในการบริหารราชการหรือบริหารหน่วยงานของรัฐ (อาทิเช่น Dahl, 1947; Dunleavy and Hood, 1994; Peters and Pierre, 1998; Frederickson, 1999; Lynn, 2002 เป็นต้น) ส่วนในกรณีของประเทศไทยนั้น ความสนใจของนักวิชาการไทยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้อยู่ที่ตัวทฤษฎี Bureaucracy แต่อยู่ที่สภาพปัญหาและประสิทธิภาพของระบบราชการไทยซึ่งเป็นระบบที่มีผลเกี่ยวข้องกับประชาชนไทยทุกคนในประเทศ ผลงานวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (2541) และสำนักงานคณะกรรมการ-พัฒนาระบบราชการ (2547) เมื่อนำมาสรุปรวมกันล้วนชี้ให้เห็นว่า ระบบราชการไทยประสบปัญหาต่าง ๆ มากมาย และด้อยประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุหลัก 3 ประการ อันได้แก่

1. ปัญหาเชิงโครงสร้าง หน่วยงานของราชการมีขนาดใหญ่ มีจำนวนบุคลากรที่มากเกินความจำเป็น มีโครงสร้างที่ซับซ้อนทำให้มีสายการบังคับบัญชาหลายระดับชั้น ก่อให้เกิดความยากลำบากในการกำกับดูแลงาน การทำงานของราชการไทยมีหลายขั้นตอนเกินความจำเป็นทำให้ใช้เวลาในการดำเนินงานมาก เกิดความล่าช้า สิ้นเปลืองงบประมาณ และมีโอกาสที่จะเกิดการทุจริตได้ง่าย บางกรณีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานมีภารกิจที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชน

2. ปัญหาวัฒนธรรมเชิงอำนาจนิยม หน่วยงานของราชการไทยยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดเป็นตัวนำในการขับเคลื่อนหรือกำหนดวิธีการทำงาน อีกทั้งยังกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเด็ดขาด ในการให้ความดีความชอบแก่ข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาส่งผลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชา แม้ว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชาบางครั้งอาจจะไม่สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของหน่วยงาน ความสัมพันธ์ระหว่าง

ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ภายในหน่วยงานราชการ ซึ่งระบบอุปถัมภ์นี้อาจจะเริ่มตั้งแต่การคัดเลือกบุคลากรเข้ามาทำงาน ผู้ที่ถูกคัดเลือกเข้ามามีหน้าที่หรือถูกคาดหวังว่าจะต้องตอบแทนบุญคุณผู้บังคับบัญชา

3. ปัญหาการยึดติดกับกระบวนทัศน์เดิมในการทำงาน กล่าวคือ ข้าราชการมักจะยึดหรืออ้างกฎระเบียบหรือแนวปฏิบัติเดิม ๆ ในอดีตมาเป็นแบบแผนหรือแนวทางในการปฏิบัติงาน ส่วนหนึ่งเกิดจากตัวข้าราชการต้องการรักษาไว้ซึ่งสถานภาพดั้งเดิมของตนเอง ส่งผลให้ทั้งระบบราชการและข้าราชการไม่สามารถสนองตอบต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนที่นับวันจะมีความหลากหลายและความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นทำให้การปฏิบัติงานในระบบราชการและตัวข้าราชการที่ธำรงไว้ซึ่งกระบวนทัศน์และวัฒนธรรมองค์การแบบเดิม ๆ ดูจะเป็นเสมืออุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

กระแสโลกาภิวัตน์และระบบการค้าเสรี: ปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นชี้ให้เห็นว่า นักวิชาการทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทยต่างเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องหาแนวทางใหม่ในการเพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการภาครัฐซึ่งกระแสการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐนี้ได้เริ่มก่อตัวขึ้นครั้งแรกเมื่อปลายทศวรรษของปี ค.ศ. 1970 ในประเทศตะวันตกที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และมีแนวคิดตามลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่มีพัฒนาการอันยาวนานมาจากปรัชญาและแนวคิดทางการเมืองและเศรษฐกิจที่ให้ความสำคัญกับเสรีภาพหรืออิสรภาพส่วนบุคคล (Individual Freedom) และสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private Property) โดยได้ฐานทางแนวคิดมาจากปรัชญาและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม (Classic Economic Theory) ของ อดัมส์ สมิธ (Adam Smith) ที่มองว่ารัฐบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงกิจกรรมหรือการแข่งขันทางเศรษฐกิจ หากจำเป็นรัฐควรจะเป็นเพียงแค่กำหนดแนวทางการแข่งขันทางเศรษฐกิจเท่านั้น นักทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมมีฐานคติว่า มนุษย์เป็นผู้มีเหตุมีผลซึ่งความมีเหตุมีผลของมนุษย์นี้จะนำไปสู่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการค้าอย่างค่อยเป็นค่อยไป และเมื่อถึงสถานการณ์หนึ่งที่มีความจำเป็น มนุษย์จะสามารถประสานผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้ระบบตลาดถูกกำหนดโดยความต้องการของมนุษย์อย่างมีดุลยภาพ

แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม (Classic Economic Theory) ที่กล่าวมานี้มีจุดกำเนิดในปลายศตวรรษที่ 18 แต่ต่อมาในปลายศตวรรษที่ 19 แนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมนี้ได้พัฒนาเป็นแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมแนวใหม่ (Neoclassical Economic Theory) ที่มีผลต่อการนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศทุนนิยมทางตะวันตกอื่น ๆ ภายใต้แนวคิดเดียวกันกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

ดั้งเดิม คือ มนุษย์เป็นผู้มีเหตุมีผล โดยเฉพาะเหตุผลเชิงเศรษฐกิจ ทำให้นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์ในประเทศเหล่านั้นมองว่าระบบการผลิตและการกระจายรายได้ของประเทศตนเป็นระบบที่มีเหตุมีผลและเหมาะสมแล้ว ระดับรายได้หรือความมั่งคั่งของประชากรในแต่ละประเทศไม่ได้เกิดจากกระบวนการบริหารเศรษฐกิจของรัฐ แต่ความร่ำรวยและความมั่งคั่งของประชาชนในชาติเกิดขึ้นจากความขยันหรือการทำงานหนักและประหยัด ในขณะที่ความยากจนเกิดจากความสุรุ่ยสุร่ายและความเกียจคร้าน ดังนั้น นักเศรษฐศาสตร์และผู้บริหารระบบเศรษฐกิจที่อิงปรัชญานีโอคลาสสิคจึงมีความคิดคล้ายคลึงกับนักเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม คือ มีความเชื่อว่ากลไกทางการแข่งขันและการค้าเสรีเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสุดพร้อม ๆ กันนี้ ระบบเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกมีการเจริญเติบโตมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 ในช่วงปี ค.ศ. 1914

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1เศรษฐกิจของโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจของประเทศมหาอำนาจตะวันตกเข้าสู่ภาวะถดถอยและประสบปัญหาการว่างงานอย่างรุนแรง ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการผลิตถดถอย การขาดดุลการชำระเงินทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ความซบเซาของตลาดหุ้นและตลาดเงินทุนในประเทศสหรัฐอเมริกาในปลายทศวรรษ 1920 ธุรกิจเป็นจำนวนมากจำเป็นต้องปิดกิจการลงในช่วงระยะเวลานั้นส่งผลกระทบให้เศรษฐกิจตกต่ำกระจายไปเกือบทุกประเทศในโลก บรรยากาศทางวิชาการ ณ เวลานั้น มีลักษณะไม่เชื่อมั่นและเริ่มทบทวนความน่าเชื่อถือหรือความแม่นยำของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมแนวใหม่และเริ่มตั้งคำถามว่าจริงหรือไม่ที่รัฐไม่ควรเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจของประเทศ จริงหรือที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศจะสามารถเจริญเติบโตและประสบความมั่งคั่งได้ด้วยการปล่อยให้ประชาชนแข่งขันกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเสรี

ในขณะที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในทางตะวันตกกำลังค้นหาคำตอบนี้ ในประเทศอังกฤษได้มีนักเศรษฐศาสตร์ท่านหนึ่งชื่อ จอนห์ เมนาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ที่พยายามจะค้นหาคำตอบเช่นกัน โดยคำตอบที่ จอนห์ เมนาร์ด เคนส์ ได้นำเสนอเป็นคำตอบที่ตรงกันข้ามกับความเชื่อดั้งเดิมที่ว่า รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ประชาชนดำเนินการ จอนห์ เมนาร์ด เคนส์ มองว่า รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงในทางอ้อมโดยการใช้นโยบายทางการคลังแบบขยายตัวหรือแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ

เพื่อเป็นการพิสูจน์ทฤษฎีและมุมมองใหม่ของเขา จอนห์ เมนาร์ด เคนส์ ได้สร้างแบบจำลองสภาวะสมดุลของระบบเศรษฐกิจที่ปฏิเสธแนวคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมแนวใหม่ รวมทั้งวิพากษ์วิจารณ์ถึงจุดอ่อนของทั้ง 2 ทฤษฎี ซึ่งมีจุดอ่อนอยู่ที่การอธิบายปัญหาการปรับตัวทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมที่นำไปสู่ระดับการจ้างงานเต็มที่ จอนห์ เมนาร์ด เคนส์ เสนอแนะให้รัฐเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ หรือเป็นผู้จัดการระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะยามเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำอันเกิดจากประชาชนไม่มีอำนาจซื้อหรือไม่มีอุปสงค์ (Demand) ทำให้คนตกงานและระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปหดตัว ในสภาวการณ์เช่นนั้น

ตามแนวคิดของ จอนห์ เมนาร์ด เคนส์ รัฐบาลจะต้องเข้ามาแก้ไขด้วยวิธีการเพิ่มอุปสงค์ด้วยการลดภาษีเพื่อให้ประชาชนมีเงินจับจ่ายใช้สอยเพิ่มขึ้นหรือรัฐบาลเป็นผู้จับจ่ายใช้สอยเสียเองด้วยการทำโครงการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มอัตราการจ้างงานโดยการอัดฉีดเงินงบประมาณเข้าไปในระบบเศรษฐกิจ ในทางกลับกันถ้าระบบเศรษฐกิจเติบโตรวดเร็วเกินไป รัฐบาลก็ต้องเข้าไปช่วยลดความร้อนแรงของเศรษฐกิจด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การเพิ่มภาษี การลดการใช้จ่ายภาครัฐ เป็นต้น ส่งผลให้นับแต่ทศวรรษ 1930 เป็นต้นมา แนวคิดของ จอนห์ เมนาร์ด เคนส์ ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการบริหารนโยบายสาธารณะของรัฐในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเสรีแบบทุนนิยม

แต่ต่อมาในช่วงประมาณทศวรรษ 1970 ผู้บริหารประเทศและผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจในโลกตะวันตก อย่างเช่น ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ขาดความเชื่อมั่นในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเคนเซี่ยน (Keynesianism) ที่ไม่สามารถควบคุมและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่มีปัญหาการว่างงานควบคู่กับภาวะเงินฝืดที่เกิดขึ้นพร้อมกับสภาวะสินค้ามีราคาแพงขึ้น ซึ่งเป็นสภาวการณ์ที่ทฤษฎีเศรษฐกิจแบบเคนเซี่ยนไม่ได้คาดคิดมาก่อน

ในปี ค.ศ. 1979 นางมากาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) ซึ่งเป็นผู้ที่เชื่อในปรัชญาและแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ ได้รับการเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ เธอจึงได้ละทิ้งนโยบายเศรษฐกิจแบบเคนเซี่ยน และหันมาใช้วิธีการบริหารตามแนวทฤษฎีสำนักการเงินนิยม (Monetarism) โดยใช้ระบบธนาคารและสถาบันการเงินเพื่อควบคุมปริมาณของเงินในระบบเศรษฐกิจโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดของ มิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) ซึ่งเชื่อว่าปริมาณเม็ดเงินในระบบเศรษฐกิจส่งผลกระทบโดยตรงต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศในระยะสั้นและระดับราคาสินค้าในระยะยาว ซึ่งแตกต่างจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์แบบเคนเซี่ยนที่เน้นนโยบายการคลังและการใช้จ่ายของภาครัฐเป็นหลัก นโยบายเศรษฐกิจตามแนวทางของสำนักการเงินนิยมประสบความสำเร็จอย่างยิ่งใหญ่ในการก่อให้เกิดการเจริญโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 11 ปี ที่เธอดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ

กล่าวโดยสรุป คือ แนวคิดแบบลัทธิเสรีนิยมใหม่อิงอยู่บนมาตรการทางเศรษฐกิจ 4 ประการ คือ 1) การปล่อยให้กลไกทางการตลาดเป็นตัวกำหนดราคาสินค้าและความสัมพันธ์ของตัวแปรในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งรวมไปถึงการปล่อยให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินกิจการสาธารณะแทนรัฐ (Privatization) ในบางกรณีอาจจะรวมถึงการลดภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจหรือสร้างบรรยากาศทางการค้าที่ดีให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ประกอบการแทนภาครัฐ 2) การผ่อนปรนให้ระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการนำเข้าและการนำออกของเงินทุนจากต่างประเทศ และภายในประเทศสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี (Deregulation) 3) การตัดหรือลดงบประมาณบางส่วนซึ่งเป็นภาระความรับผิดชอบหรือสวัสดิการของรัฐโดยให้ประชาชนหรือผู้รับบริการเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ เช่น การตัดงบประมาณสวัสดิการทางการศึกษาและการสาธารณสุข ตลอดจนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ 4) การมุ่งรักษาเสถียรภาพทางการคลังและ

ลดภาวะเงินเฟ้อซึ่งส่วนหนึ่งเกิดมาจากการตัดทอนรายจ่ายของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลัง (Economic Stabilization) มาตรการรักษาเสถียรภาพทางการคลังนี้ยังครอบคลุมถึงนโยบายอัตราดอกเบี้ย นโยบายการปล่อยกู้เพื่อการลงทุน การกำหนดวงเงินทุนสำรองของธนาคารต่าง ๆ และอาจจะมีมาตรการอื่น ๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

มาตรการทั้ง 4 ข้อที่กล่าวมานี้ ก่อให้เกิดการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศอังกฤษอย่างมาก และทำให้ประเทศอังกฤษได้ก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศเศรษฐกิจเสรีนิยมแนวใหม่อย่างเต็มตัว ส่งผลให้นายรอนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำเอาระบบเศรษฐกิจดังกล่าวไปปรับใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา และก่อให้เกิดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเช่นกัน ส่งผลให้แนวคิดลัทธิเสรีนิยมใหม่กลายเป็นรูปแบบหลักของระบบเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลานั้น

จากความสำเร็จของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา และด้วยบทบาทของประเทศทั้งสองในเวทีการค้าระหว่างประเทศส่งผลให้ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 แนวคิดแบบลัทธิเสรีนิยมใหม่ได้เป็นลัทธิทางเศรษฐกิจหลักของประเทศเสรีนิยม ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ระบบเศรษฐกิจโลกทั้งระบบซึ่งรวมถึงระบบการเงินและระบบการลงทุนเป็นระบบเสรีที่เชื่อมโยงกันทั้งหมด อันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่ส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้มีการค้าขายมากขึ้นกว่าในอดีต ในขณะเดียวกันบริษัทข้ามชาติได้เข้าไปลงทุนหรือตั้งฐานการผลิตมากขึ้นในประเทศต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

ประเทศไทยจำเป็นต้องทำสัญญาและข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ เช่น ข้อตกลงว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT และข้อตกลงตามเงื่อนไขขององค์การการค้าโลก เป็นต้น กับประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ประเทศไทยในฐานะคู่ค้าและส่งออกสินค้าไปขายยังต่างประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยการค้าและการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศอย่างเสรี ส่งผลให้โดยพฤตินัย ประเทศไทยซึ่งยังไม่เข้มแข็งและขาดความพร้อมทางการค้าระหว่างประเทศจำเป็นที่จะต้องทำการแข่งขันในทางการค้ากับประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ซึ่งมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าประเทศไทย ความด้อยสมรรถนะในการแข่งขันกับต่างประเทศส่งผลกระทบต่อการส่งออกของประเทศซึ่งเคยเป็นสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราที่สูงในอดีตมาอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลานานกว่า 10 ปี โดยตัวเลขการส่งออกในระหว่างปี พ.ศ. 2538 – 2540 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2558) ชี้ให้เห็นว่า การส่งออกของประเทศไทยลดลงอยู่ในระดับติดลบมาตลอดส่งผลให้เงินตราต่างประเทศที่เคยได้จากการส่งออกลดลง ดุลบัญชีเดินสะพัดของไทยมีการขาดดุลและเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปี พ.ศ.2539 ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดถึง 14,350 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541) ซึ่งเป็นผลมาจากการส่งออกที่หดตัวลง แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารของประเทศไม่กังวลใจกับปัญหานี้มากนัก เนื่องจากใน ปี พ.ศ. 2536 ด้วยกระแส

โลกาภิวัตน์ทำให้ผู้บริหารประเทศไทยตัดสินใจทำข้อตกลงทางด้านการเงินที่เรียกว่า Bangkok International Banking Facilities (BIBF) ซึ่งเป็นข้อตกลงให้มีการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาทำธุรกรรมในประเทศ (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกู้ในระยะสั้น) และอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีส่งผลให้ปริมาณเงินตราต่างประเทศในระบบเพิ่มสูงขึ้น

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามดูดซับสภาพคล่องโดยการขายพันธบัตรกลับทำให้อัตราดอกเบี้ยที่สูงอยู่แล้วไม่ลดลง ส่งผลให้เกิดมีเงินทุนไหลเข้ามาเพื่อหากำไรจากส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยในประเทศไทยและในต่างประเทศมากยิ่งขึ้นจากการที่มีการไหลเข้าของเงินจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก สถาบันการเงินภายในประเทศจึงได้นำเงินเหล่านี้ไปปล่อยกู้ภายในประเทศเพื่อหากำไรจากความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยทำให้เกิดการปล่อยสินเชื่ออย่างง่ายและรวดเร็วส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากการนำเข้าเงินจากต่างประเทศไม่ได้เกิดจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต จนก่อให้เกิดภาพลวงตาว่าสถาบันการเงินได้รับเงินฝากและเศรษฐกิจมีสภาพคล่องเพิ่มขึ้น

ในขณะเดียวกันสถาบันการเงินสามารถให้เงินกู้แก่ลูกค้าได้มากขึ้นในช่วงนั้น หนี้เสียจะไม่ปรากฏให้เห็นเนื่องจากสภาพคล่องทางเศรษฐกิจ ทำให้ผู้กู้สามารถนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่สถาบันทางการเงินได้ เนื่องจากเศรษฐกิจยังขยายตัวอยู่ แต่ก็อยู่ในระยะเวลาเพียงสั้น ๆ ในช่วงที่เศรษฐกิจยังไม่สะดุด (ระหว่าง ปี พ.ศ. 2538 – 2540) การมีเงินตราต่างประเทศที่เกิดจากการกู้เงินจากต่างประเทศไหลเข้าสู่ประเทศไทยอย่างมาก ในขณะที่ประเทศไทยยังคงใช้ระบบแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศแบบคงที่ (25 บาท ต่อ 1 ดอลล่าร์สหรัฐ) ทำให้ดูเสมือนว่าผู้กู้ในฐานะบุคคลหรือองค์การ (และประเทศไทยโดยรวม) ไม่มีภาระความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน ดังนั้น จึงทำให้มีปริมาณการกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น เพราะผู้กู้คิดว่าตนเองไม่มีความเสี่ยงในเรื่องอัตราแลกเปลี่ยน กอปรกับอัตราการแลกเปลี่ยนที่อยู่คงที่ ก่อให้เกิดนักเก็งกำไรจากตลาดการเงินโดยการนำของ นายจอร์จ โซรอส (George Soros) ซึ่งเป็นผู้ที่มองเห็นว่า ประเทศไทยมีทุนสำรองระหว่างประเทศมากกว่าหนี้ระยะสั้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนที่ 25 บาท ต่อ 1 ดอลล่าร์สหรัฐ จึงเป็นอัตราที่ไม่สอดคล้องกับค่าที่เป็นจริงของเงินบาทที่ควรจะอ่อนกว่า (หรือมากกว่า) 25 บาทต่อ 1 ดอลล่าร์สหรัฐ นายจอร์จ โซรอส จึงเข้าโจมตีค่าเงินบาทของไทยด้วยเงินกองทุนของกลุ่มตนที่เรียกว่า Hedge Fund โดยการกู้เงินบาทจากธนาคารพาณิชย์แล้วนำไปซื้อดอลลาร์ทันที ซึ่งธนาคารพาณิชย์จะนำเงินบาทที่นักเก็งกำไรขอกู้ไปซื้อดอลลาร์จากธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อส่งมอบให้นักเก็งกำไร

อย่างไรก็ตาม การโจมตีค่าเงินด้วยวิธีนี้ทำให้นายจอร์จ โซรอส ต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้เป็นเงินบาทให้กับธนาคารพาณิชย์ และเมื่อได้เงินดอลล่าร์สหรัฐคืน นายจอร์จ โซรอส จะนำไปพักไว้ในบัญชีที่ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเป็นสกุลดอลล่าร์ซึ่งจะต่ำกว่าดอกเบี้ยเงินกู้ (เงินบาท) โดยนายจอร์จ โซรอส ยอมรับภาระผลต่างของดอกเบี้ยจากสกุลเงินดอลล่าร์และเงินบาทซึ่งเป็นต้นทุนในการโจมตีค่าเงิน เนื่องจากนายจอร์จ โซรอส มีความมั่นใจว่า ด้วยสภาวะทุนสำรอง

ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่น้อยและเมื่อถึงเวลาที่จะต้องใช้หนี้เงินกู้ต่างประเทศคืนเป็นเงินตราต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนนโยบายจากการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ที่ 25 บาท ต่อ 1 ดอลล่าร์สหรัฐ มาเป็นสูงกว่า 25 บาท ต่อ 1 ดอลล่าร์สหรัฐ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในการเก็งกำไรจากค่าเงินบาทนั้น นักเก็งกำไรโดยการนำของนายจอร์จ โซรอส ได้อาศัยข้อมูลต่าง ๆ จากสภาพปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเชื่อว่า เหตุการณ์ลดค่าเงินบาทจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนซึ่งเป็นไปตามหลักการตามทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่มีชื่อว่า Self-Fulfilling Prophecy ของ โรเบิร์ต เมอร์ตัน (Merton, 1948) คือ นายจอร์จ โซรอส เริ่มต้นด้วยการให้สาธารณชนได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเงินและการคลังของประเทศไทย เพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักและคาดคะเนถึงผลที่จะเกิดขึ้นตามมาก่อนที่จะเชื่อว่า เหตุการณ์นั้นจะเกิดขึ้นจริงซึ่งเป็นไปตามเนื้อหาสาระหลักของตัวทฤษฎีที่มีอยู่ว่า เมื่อสังคมหรือบุคคลเชื่อว่า จะเกิดเหตุการณ์ใด เหตุการณ์นั้น ๆ ก็จะเกิดขึ้นตามมาอย่างแน่นอน นอกเหนือจากนั้น นายจอร์จ โซรอส (Soros, 2009) ได้พัฒนาแนวคิดทฤษฎีของตนเองที่มีชื่อว่า General Theory of Reflexivity ซึ่งมีเนื้อหาสาระหลักคล้ายกับทฤษฎีของ โรเบิร์ต เมอร์ตัน แต่มีเนื้อหาสาระเชิงปรัชญาวิทยาศาสตร์ กล่าวคือ เขาได้จำแนกองค์ประกอบของปรัชญาวิทยาศาสตร์ออกเป็น 3 องค์ประกอบ คือ 1) การทำนาย 2) การอธิบาย และ 3) การทดสอบ ซึ่งในมุมมองของเขาวิชาวิทยาศาสตร์สังคมต่างกับวิชาวิทยาศาสตร์กายภาพตรงที่ทั้งการทำนายและคำอธิบายที่นำไปสู่การทดสอบล้วนแล้วมาจากมนุษย์ มนุษย์เป็นผู้ให้ทั้งคำทำนายและคำอธิบาย คำอธิบายหรือคำทำนายจึงอาจจะมาก่อนหรือหลังก็ได้และมีลักษณะสมมาตรกัน (Symmetry)

ด้วยทฤษฎี General Theory of Reflexivity นายจอร์จ โซรอส จึงได้ทำนายผ่านสื่อต่าง ๆ ว่า ประเทศไทยจะต้องมีการลดค่าเงินบาทด้วยคำอธิบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นพร้อมกันนั้น เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่า คำทำนายนี้จะเป็นจริง นายจอร์จ โซรอส ได้ดำเนินการในองค์ประกอบที่ 3 ของทางวิทยาศาสตร์ (ซึ่งคือการทดสอบ) โดยการทุ่มเงินทุนในการเก็งกำไรจากการลดค่าเงินบาทส่งผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องนำเงินทุนสำรองต่างประเทศถึง 24,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็น 2 ใน 3 ของเงินสำรองทั้งหมดมาใช้เพื่อปกป้องค่าเงินบาทจนทำให้เงินสำรองระหว่างประเทศ ณ วันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เหลืออยู่เพียง 1,774 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541) เทียบกับที่เคยมีมากกว่า 38,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐเมื่อปลายปี 2539 ส่งผลให้ประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ จากที่เคยใช้อัตราแลกเปลี่ยนอย่างคงที่มาเป็นการปล่อยให้อัตราการแลกเปลี่ยนลอยตัวตามภาวะตลาดเงินตราต่างประเทศในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540

จากวิกฤติเศรษฐกิจสู่การปฏิรูประบบราชการ

เศรษฐกิจของไทยในปี 2540 ทั้งในช่วงก่อนและหลังการประกาศปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศอยู่ในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า "วิกฤติต้มยำกุ้ง" ส่งผลกระทบไปยังประเทศและภูมิภาคอื่น แต่ประเทศที่เกิดผลกระทบมากที่สุดนอกจากประเทศไทย ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์

ในส่วนของประเทศไทย การเกิดวิกฤติต้มยำกุ้งครั้งนี้ทำให้รัฐบาลขาดงบประมาณที่จะมาใช้ในการบริหารประเทศ ส่วนในภาคประชาชน ประชาชนประสบกับปัญหาการว่างงาน มีประมาณการว่าในปี พ.ศ. 2540 มีผู้ว่างงานรวมทั้งผู้ถูกเลิกจ้างประมาณ 1.3 ล้านคน หรือ ประมาณร้อยละ 4.4 ของแรงงานทั่วประเทศ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2552) และการขาดสภาพคล่องทางการเงินส่งผลให้อุปทานในสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคลดน้อยลงและกลายเป็นผลสะท้อนกลับไปให้ผู้ผลิตลดการผลิตลงจนต้องปรับหรือลดจำนวนลูกจ้างอันเป็นการซ้ำเติมให้ปัญหาคนว่างงานมีความรุนแรงขึ้น รัฐย่อมเก็บภาษีทั้งในส่วนของภาษีบุคคลและภาษีนิติบุคคลได้น้อยลงซึ่งจะส่งผลให้รัฐขาดงบประมาณมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้น หากปล่อยไว้โดยไม่แก้ไขจะก่อให้เกิดปัญหาสังคมและปัญหาอื่น ๆ ตามมา

สถานการณ์ของประเทศไทยในขณะนั้น เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาควบคู่ไปกับภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ธุรกิจหลายประเภท ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจโฆษณา สื่อสารมวลชน บริษัทเงินทุน อุตสาหกรรมรถยนต์ และอุตสาหกรรมอื่น ๆ อีกหลายประเภทต่างชะลอการผลิตหรือทยอยปิดกิจการ ส่งผลให้เกิดการเลิกจ้างพนักงาน หรือลดเงินเดือนและลดสวัสดิการ ธุรกิจทุกประเภทประสบปัญหาขาดสภาพคล่อง มีต้นทุนการผลิตที่สูงทำให้ต้องปรับราคาสินค้าสูงขึ้น ยอดขายจึงตกลง (วิทยากร เชียงกุล, 2541)

การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจทำให้ในปลายเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยได้เจรจาเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF โดยรัฐบาลไทยได้ขอกู้ยืมเงินจากกองทุนนี้เพื่อนำมาใช้ในการฟื้นฟูสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของไทย การเจรจาขอความช่วยเหลือครั้งนั้นประสบความสำเร็จอันเนื่องมาจากคำขอช่วยเหลือของประเทศไทยสอดคล้องกับผลประโยชน์ของ IMF กล่าวคือ IMF มีความกังวลว่า สภาพวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนั้นซึ่งกำลังแผ่กระจายไปทั่วโลกอาจจะส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินของ IMF ในเวลานั้น IMF จึงได้ตั้งงบประมาณไว้ถึง 40,000 ล้านดอลล่าร์สหรัฐเพื่อให้ประเทศที่ประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจกู้ยืมไปฟื้นฟูประเทศ ในส่วนของประเทศไทย IMF ได้อนุมัติให้ประเทศไทยกู้ยืมเงินเป็นจำนวน 17,000 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2540 และในวันที่ 20 ของเดือนเดียวกันได้อนุมัติเงินเพิ่มเติมอีก 2,900 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ รวมเป็นจำนวนวงเงินที่ให้ประเทศไทยกู้ยืมทั้งหมด 19.9 ล้านดอลล่าร์สหรัฐซึ่งประเทศไทยได้ถอนมาใช้ไม่เต็มจำนวน กล่าวคือ ใช้เพียง 14,400 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ (International Monetary Fund, 2000) ซึ่งเงินที่กู้ยืม

มานี้ ส่วนใหญ่ใช้ไปเพื่อการเติมเงินทุนสำรองที่เสียไปจากการทำสงครามทางการแลกเปลี่ยนและขายเงินตราต่างประเทศที่เป็นเงินทุนสำรองกับนายจอร์จ โซรอส ฉะนั้น เงินที่กู้ยืมส่วนใหญ่จึงไม่ได้ใช้ไปเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจ

การปล่อยกู้ของ IMF ไม่ได้เป็นไปโดยไม่มีเงื่อนไข ก่อนที่จะอนุมัติให้ประเทศไทยกู้ยืมเงิน IMF ได้ยื่นเงื่อนไขให้ประเทศไทยยินยอมปฏิบัติตาม 3 ประการ คือ 1) จะต้องทำการปฏิรูประบบการเงินของประเทศ 2) กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่มีผลต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และ 3) ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ

เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขข้อที่ 1 ของ IMF ในการฟื้นฟูและปฏิรูประบบการเงินของประเทศ ประเทศไทยได้มีการคัดแยกสถาบันทางการเงินที่มีเสถียรภาพทางการเงินออกจากสถาบันการเงินที่ไม่มีเสถียรภาพหรือขาดสภาพคล่องทางการเงิน หลังจากนั้นจึงได้มีการปิดสถาบันทางการเงินที่ปัญหาทางการเงินและเป็นส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการเกิดภาวะวิกฤติต้มยำกุ้ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 58 แห่ง โดยเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2540 รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบได้เสนอมาตรการเพื่อความแข็งแกร่งของเศรษฐกิจไทยในอนาคต ต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์การเพื่อปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ขึ้นมาแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงิน 58 แห่ง โดยมีมติเห็นชอบให้เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดการชำระบัญชีและดูแลบริษัทเงินทุนที่ถูกระงับกิจการ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ ปรส. เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ

นอกจากนี้แล้ว ประเทศไทยยังได้มีการปฏิรูปกฎหมายการเงินทั้งระบบโดยการเปิดเสรีทางการเงิน การออกกฎหมายเพื่อเปิดเสรีทางการค้าตามแนวทางของลัทธิเสรีนิยมใหม่ การอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถครอบครองทรัพย์สินมีการแก้กฎหมายให้ต่างชาติเพิ่มสัดส่วนถือหุ้นได้ ส่งผลให้ต่างชาติสามารถเข้ามาเข้าครอบครองกิจการภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจการเงิน ธุรกิจคมนาคม และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เงื่อนไขนี้อยู่บนแนวความคิดของ IMF ที่ต้องการให้เงินทุนสำรองต่างประเทศไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นอันจะเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ IMF ว่า เมื่อถึงเวลาชำระเงินกู้ ประเทศไทยจะมีเงินทุนสำรองต่างประเทศมากพอที่จะใช้หนี้ได้ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งสถาบันการเงินใหม่ ๆ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นคงของสถาบันทางการเงินเอกชน เช่น สถาบันประกันเงินฝาก สถาบันการเงินกันเงินสำรองและเพิ่มทุน เป็นต้น

ในมาตรการข้อ 2 ซึ่งเป็นมาตรการทางด้านการคลังของประเทศ นอกจากจะได้ประกาศให้มีการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนระหว่างเงินบาทกับเงินตราต่างประเทศเป็นระบบลอยตัวแล้ว ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้ขึ้นอัตราดอกเบี้ยธนาคารซึ่งจะเป็นมาตรการป้องกันไม่ให้ค่าเงินบาทลดลงมากไปกว่าเดิม และป้องกันไม่ให้มีการนำเงินบาทออกนอกประเทศ ในขณะเดียวกัน การมีอัตราดอกเบี้ยธนาคารที่สูงจะเป็นการดึงดูดเงินตราต่างประเทศให้เข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น ประเทศไทยได้ใช้นโยบายการคลังที่เข้มงวด โดยในการจัดทำงบประมาณ

แผ่นดินนั้นให้จัดทำโดยประหยัดและไม่ให้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล มีการขึ้นภาษีสรรพสามิต เช่น ภาษีน้ำมัน ภาษีไวน์ ภาษีเบียร์ ภาษีบุหรี่นำเข้า ภาษีน้ำหอม ภาษีป้ายรถยนต์ ภาษีผ้าขนสัตว์ ฯลฯ และมีการให้กรมที่ดินเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะการขายอสังหาริมทรัพย์แทนกรมสรรพากร และมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 ให้คนต่างชาติสามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้เกินกว่าร้อยละ 49 แต่อาจกำหนดเป็นร้อยละ 60 หรือร้อยละ 70 โดยกำหนดเฉพาะในพื้นที่ซึ่งเป็นแหล่งการลงทุนของชาวต่างชาติหรือแหล่งท่องเที่ยวทำให้นักลงทุนเกิดความเชื่อมั่นในการถือครองกรรมสิทธิ์ของตน และก่อให้เกิดการเพิ่มการจ้างงานภายในประเทศ

การดำเนินการตามเงื่อนไขข้อที่ 3 ว่าด้วยการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐนั้นมิได้เกิดขึ้นตามลำพังโดย IMF เอง แต่เป็นเงื่อนไขที่กำหนดร่วมกันระหว่าง IMF และธนาคารโลก (World Bank) เนื่องจากการกู้ยืมเงินจาก IMF ครั้งนั้น IMF ได้ดำเนินการร่วมกับสถาบันการเงินนานาชาติอื่น ๆ ซึ่งนอกจากธนาคารโลกแล้วยังรวมถึงธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) ด้วย ซึ่งทุกสถาบันการเงินที่ประเทศไทยได้ไปกู้มาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งนั้นต่างกำหนดเงื่อนไขร่วมกันคือ การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบการตลาดและการค้าเสรีซึ่งสอดคล้องกับลัทธิเสรีนิยมใหม่

ภายใต้ระบบการตลาดและการค้าเสรีตามลัทธิเสรีนิยมใหม่นั้น สถาบัน IMF และธนาคารโลกมองร่วมกันว่า การที่ประเทศไทยจะฟื้นตัวได้นั้นจำต้องเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการไทยและเสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามแนวทางของคอฟแมนและนักวิชาการท่านอื่นอีกหลายท่านที่ได้พัฒนาตัวชี้วัดความเป็นธรรมาภิบาลให้แก่ธนาคารโลก (Kaufmann, Kraay and Zoido-Lobatón,1999a, 1999b; Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2006a, 2006b, 2007) มีการปรับเปลี่ยนยินยอมให้ภาคเอกชนเข้ามาให้บริการแก่ภาครัฐในงานบริการที่ภาครัฐไม่สามารถดำเนินการเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างกลไกในการแข่งขันกับภาคเอกชนเพื่อดึงดูดคนที่มีความสามารถให้เข้ามาทำงานภาครัฐ เช่น ด้วยการเพิ่มอัตราค่าตอบแทนให้เท่าเทียมภาคเอกชน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการอันเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะของธนาคารโลกได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 และถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีลักษณะเป็นแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐซึ่งประกอบด้วย 5 แผน คือ 1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ 2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ 3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารบุคคล 4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ 5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ โดยแต่ละด้านมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายเฉพาะ ตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน กรอบระยะเวลาในการดำเนินการที่ต้องให้แล้วเสร็จและหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542) วิธีการดำเนินการของแต่ละแผนสามารถกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ภาครัฐจะต้องกำหนดบทบาทและภารกิจของตนให้เหลือเฉพาะภารกิจหลักเท่าที่จำเป็น ส่วนภารกิจรองจะจัดเป็นองค์การมหาชนหรือแปรรูปและถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรภาคประชาชนหรือภาคเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการ หรือจ้างเหมาหรือซื้อบริการจากเอกชนซึ่งจะส่งผลให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลงแต่มีความคล่องตัวในการทำงานสูงขึ้นและมีความสามารถในการปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ในการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยในการทำงานจะต้องมีการสร้างตัวชี้วัดของความสำเร็จของงาน และมีการประกาศมาตรฐานของบริการให้แก่ประชาชนรับทราบ ในทุกปีงบประมาณจะต้องมีการประเมินผลสำเร็จของงานในปีที่ผ่านมาก่อนที่จะได้รับงบประมาณในปีถัดไป และมีการเปิดเผยผลการดำเนินงานหรือความสำเร็จของงานภาครัฐให้สาธารณชนทราบ ซึ่งเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการทำงานของข้าราชการ

2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอให้รัฐปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำงบประมาณจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้าอันได้แก่ งบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการทำงานมาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน รวมทั้งเสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการเงินและพัสดุให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล พร้อมทั้งจัดทำและบริหารงบประมาณเพื่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นหลักในการพัฒนาระบบรายงานผลทั้งทางด้านการเงิน (ที่ครอบคลุมทั้งเงินกู้และเงินช่วยเหลือ)และผลการดำเนินงานที่โปร่งใส พัฒนาระบบกระจายอำนาจการจัดการงบประมาณสำหรับบางหน่วยงานที่มีข้อตกลงกับสำนักงบประมาณ (เพื่อเป็นการนำร่อง) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารบุคคล คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอให้มีการพัฒนาระบบบริหารบุคคลภาครัฐให้สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่จะต้องมีองค์กรขนาดเล็กกะทัดรัดแต่มีบุคลากรที่มีคุณภาพ มีระเบียบวินัย และมีความรับผิดชอบสูง ตลอดจนระบบการบริหารงานบุคคลที่ยึดผลงานและคุณความดีตามระบบคุณธรรม (Merit System) มีการปรับระบบการบริหารงานบุคคล (อันประกอบด้วยการสรรหาคนเข้าทำงาน การพัฒนาและรักษาคนไว้ในองค์การไปจนถึงการออกจากระบบการทำงานหรือหลุดจากระบบราชการ) ที่ใช้ความสามารถและผลงานเป็นเกณฑ์วัดผลงานของคน มีการปรับระเบียบและรูปแบบการจ้างงานให้มีความหลากหลายและสอดคล้องกับเงื่อนไขหรือสภาพการทำงานหรือลักษณะขององค์กร มีการปรับสวัสดิการหรือค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับผลงานที่เทียบเคียงได้กับค่าตอบแทนในภาคเอกชน ตลอดจนมีช่องทางในการอุทธรณ์และร้องทุกข์เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม

4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้เสนอให้มีการปรับปรุงระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ปรับลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน กำหนดขั้นตอนการติดต่อราชการที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรวดเร็วในการให้บริการแก่ประชาชน มีการปรับข้อความในกฎหมายให้มีเนื้อหาที่เข้าใจง่าย ไม่สลับซับซ้อน ไม่ล้าสมัย มีลักษณะที่มองการณ์ไกล และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในระบบราชการให้มีความเป็นสากลที่เอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ รวมทั้งมีการสำรวจ

ความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องกฎระเบียบเพื่อหาช่องทางในการลดขั้นตอนที่ยุ่งยากลง อันจะเป็นการลดช่องโหว่ของระเบียบที่ก่อให้เกิดโอกาสในการทุจริตคอรัปชั่นได้

5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเล็งเห็นว่า เพื่อให้การปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่สัมฤทธิผล เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานใหม่โดยสิ้นเชิงซึ่งจะสำเร็จได้นั้นจะต้องเริ่มต้นด้วยการเสริมสร้างจรรยาบรรณในการทำงานของข้าราชการ มีการรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติตนตามจรรยาบรรณของข้าราชการ มีความซื่อสัตย์สุจริต ขยันอดทน มุ่งมั่นที่จะทำงานให้บรรลุผล มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน มีการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของข้าราชการในการให้บริการกับประชาชนเพื่อไม่ให้ข้าราชการ มีความรู้สึกเป็นเจ้านายของประชาชน และให้ข้าราชการมีความเชื่อและความเคารพในสิทธิมนุษยชนสร้างวัฒนธรรมของการทำงานที่ใกล้ชิดและเป็นมิตรกับประชาชน มีการรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนร่วมกันแก้ไขและป้องกันปัญหาการทุจริตคอรัปชั่น โดยให้ประชาชนช่วยตรวจสอบและป้องกันการทุจริตคอรัปชั่น รวมทั้งสร้างระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลและเป็นพยานในเรื่องการทุจริตคอรัปชั่นและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบการบริหารราชการไทยมีประวัติและพัฒนาการมายาวนาน โดยเริ่มต้นจากความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการตามแนวคิด Bureaucracy อย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่ประเทศไทยยังติดต่อกับนานาอารยประเทศไม่มากนักและยังไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบโลก ต่อมาในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 – 1997 แนวคิดตามลัทธิเสรีนิยมใหม่ได้บีบบังคับให้ประเทศไทยหันมาทบทวนรูปแบบการบริหารราชการไทย เพื่อให้มีศักยภาพและความพร้อมในการแข่งขันทางการค้าภายใต้ระบบการค้าเสรี ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการเข้าไปเป็นสมาชิกของระบบการค้าเสรีและประเทศไทยได้เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลกอย่างสมบูรณ์ ในปี ค.ศ. 1994 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยอยู่ในขั้นตอนของการตกผลึกทางความคิดโดยปราศจากรูปธรรมของการบริหารที่ชัดเจน ผลที่เกิดขึ้นคือ ประเทศไทยเข้าสู่การแข่งขันทางการค้า (ในระบบการค้าเสรีของโลก) โดยปราศจากการเตรียมความพร้อมและการขาดทักษะทางการบริหารภาครัฐ ส่งผลให้ประเทศไทยประสบกับภาวะบัญชีเดินสะพัดขาดดุลอย่างต่อเนื่องนำไปสู่ความถดถอยของความเชื่อมั่นอันเนื่องมาจากมีเงินทุนไหลออกอย่างรุนแรง (ทิพย์สุดา, สุขดำ และวศิน โรจยารุณ, 2556) จนกระทั่งนำไปสู่วิกฤติเศรษฐกิจและมีการประกาศใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวในที่สุด

วิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งเป็นเหตุการณ์ที่บีบบังคับจากปัจจัยภายนอกให้ประเทศไทยต้องปฏิรูประบบราชการไทยภายใต้เงื่อนไขขององค์การทางการเงินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ไปกู้ยืมเงินมาเพื่อฟื้นฟูวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงได้มีการจัดทำแผนปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2542 ซึ่งจุดมุ่งหมายของการปฏิรูประบบราชการในครั้งนั้น เพื่อให้ระบบราชการซึ่งเป็นฟันเฟืองหลักในการบริหารประเทศสามารถแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่ ในแผนการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวเกิดขึ้นในสมัยที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่ง

มีวิสัยทัศน์ว่า “ระบบราชการเป็นกลไกหลักของการบริหารราชการแผ่นดินที่จะช่วยให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองและอำนวยความผาสุกให้แก่ประชาชน” (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542) บรรยากาศและมุมมองของข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไปในขณะนั้นต่างยอมรับและตระหนักถึงความจำเป็นของการปฏิรูประบบราชการไทย แต่ในภาคส่วนอื่นของประเทศยังมิได้มีวิสัยทัศน์ร่วมกับอดีตนายกรัฐมนตรีของไทย และไม่สามารถมองเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างคุณภาพชีวิต หรือความผาสุกของประชาชนกับระบบการบริหารราชการที่ดี

การปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมาจึงยังไม่สามารถเข้าถึงแก่นแท้ของการปฏิรูป และยังขาดแนวคิดทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภาครัฐที่จะนำพาไปสู่จุดมุ่งหมายของการสร้างความผาสุกให้แก่คนในชาติ อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะปฏิรูประบบการบริหารราชการไทยเมื่อเกิดขึ้นแล้วไม่ได้สิ้นสุดอยู่ที่การแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้น การปฏิรูประบบการบริหารราชการไทยจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป เปรียบเสมือนกระแสน้ำที่ไหลไปอย่างต่อเนื่องซึ่งเราจะกล่าวถึง ความต่อเนื่องของการพัฒนาการบริหารระบบราชการไทยในบทต่อไป

บทที่ 3

การบริหารภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย

การปฏิรูประบบราชการไทยตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่เริ่มเกิดขึ้นภายหลังจากที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ แต่การปฏิรูปครั้งนั้นมีลักษณะเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างโดยผ่านกระบวนการทางกฎหมายโดยผ่านพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในบทนี้จะกล่าวถึง กรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบการบริหารตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ผลในเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้น และกรอบแนวคิดที่จะใช้เป็นตัวชี้วัดในการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่

จากการปฏิรูปโครงสร้างไปสู่การปฏิรูประบบบริหารราชการไทย

เมื่อเรามองประวัติศาสตร์ทางการบริหารของประเทศ เราจะเห็นได้ว่าระบบราชการไทยเป็นฟันเฟืองสำคัญในการปรับตัวและตอบสนองต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก (Bowornwathana, 2000) หรือเป็นส่วนหนึ่งของกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้น เราจึงมองเห็นได้ว่า ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการปกครองของประเทศครั้งแรกในรูปแบบกระทรวง ทบวง กรมให้ทันสมัยและสอดคล้องกับความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) มีการบริหารองค์การแบบสมัยใหม่ที่เป็นลำดับขั้น (Organizational Hierarchy) มีระเบียบกฎเกณฑ์ทางราชการ (Bureaucratic Procedure) ที่ชัดเจน ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยมีความเข้มแข็งในการเผชิญหน้ากับภัยคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก (Western Imperialism) ที่เข้ามาครอบงำประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ตอนต้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541; วรเดช จันทรศร, 2554)

การปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการไทยครั้งใหญ่ได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงแนวโน้มและรูปแบบของการปฏิรูประบบการบริหารราชการไทย

ในช่วงระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2476 และก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 โดยใช้กรอบในการวิเคราะห์และมุมมองของ ริกส์ (Riggs) (1966) และ วรเดช จันทรศร (2554) เราจะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบการบริหารราชการไทยในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นเพียงแต่การปรับเปลี่ยนที่มุ่งการขยายตัวของระบบราชการที่ยังดำรงคงไว้ซึ่งค่านิยมและวัฒนธรรมองค์การแบบราชการแต่ไม่ได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างและรูปแบบการทำงานของระบบราชการที่ขาดการประสานงานกันอย่างเป็นเอกภาพ ดังนั้น เราจึงเห็นหน่วยงานราชการบางหน่วยงานทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการอื่นๆ และมีลักษณะต่างคนต่างทำ (Fragmentation) นอกจากนั้นในภาพรวมเรายังไม่สามารถมองเห็นความสมดุลระหว่างกฎเกณฑ์และระเบียบวินัยกับความยืดหยุ่นและความคล่องตัว (Flexibility) ในระบบการทำงานมีการมองว่า ระบบราชการขาดความโปร่งใสและประชาชนไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม ระบบการทำงานและระบบการบริหารยังให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ (Efficiency) ไม่มากนัก ส่งผลให้ระบบราชการนอกจากจะไม่สามารถทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2541; นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2544; สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) แล้วยังไม่สามารถประคับประคองระบบเศรษฐกิจของประเทศให้พ้นภัยจากภาวะคุกคามจากภายอกที่มากับลัทธิเสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 และจำเป็นต้องยื่นขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนั้นนอกจากจะทำให้ประเทศไทยสูญเสียความเป็นอิสระในการบริหารระบบเศรษฐกิจของตนเองแล้ว ประเทศไทยยังต้องทำการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง

การปฏิรูประบบบริหารราชการไทยหลังจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เป็นการปฏิรูปที่เกิดจากปัจจัยภายนอกมากดดันและสร้างความจำเป็นให้ประเทศไทยต้องปฏิรูประบบบริหารราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้บริหารระดับประเทศในช่วงภาวะวิกฤติเศรษฐกิจต่างตระหนักดีว่าประเทศไทยจำเป็นต้องทำการปรับระบบการบริหารราชการของประเทศให้ทันต่อสภาวการณ์แข่งขันในเวทีเศรษฐกิจโลก และเพื่อความอยู่รอดและสามารถฟื้นตัวจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลให้ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในฐานะผู้นำประเทศได้นำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ต่อมา สภาผู้แทนราษฎรได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติทุนวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ตั้งเป้าไว้ว่าจะต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการไทยให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2543 แต่เนื่องด้วยความอุ้ยอ้ายของระบบราชการจึงทำให้ระบบราชการไม่สามารถดำเนินการก้าวไปสู่การพัฒนาได้อย่างรวดเร็วตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ได้

เมื่อพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร (ยศในขณะนั้น) เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2544 – 2549) การปฏิรูประบบบริหารราชการไทยเป็นหนึ่งในนโยบายหลักของรัฐบาล โดยรัฐบาลได้ดำเนินการหลายอย่างและหลายด้านที่เป็นการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับ

แนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่อย่างจริงจังแต่ด้านที่ได้รับความสนใจมากที่สุด คือ วาทกรรมการบริหารจัดการภาครัฐในแนวทางของบริษัทธุรกิจเอกชนและการกระจายอำนาจ ซึ่งได้เป็นที่ประจักษ์เด่นชัดว่าเป็นแนวทางปฏิรูปที่ไม่ง่ายต่อการนำไปกำหนดเป็นกฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในระบบราชการ แต่อย่างไรก็ตามถือได้ว่า ในสมัยนั้นรัฐบาลได้มีการดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการโดยยึดหลักการของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ในทางนิตินัยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2505 ส่งผลให้เกิดการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบราชการไทยมีการจัดทำแผนแม่บทเพื่อการพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2546-2549 มีการออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการพัฒนาต่อยอดมาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542

แม้ว่ากระบวนการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่จะได้เริ่มมาตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา แต่นักวิชาการส่วนหนึ่งมองว่าในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร มีการดำเนินการปฏิรูประบบตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่มากกว่ารัฐบาลใดๆ ในอดีตที่ผ่านมา (เศกสิน ศรีวัฒนานุกูลกิจ, 2546) ทั้งนี้เป็นเพราะเราสามารถมองเห็นเป้าหมายและผลลัพธ์ในการปฏิรูปที่ชัดเจนซึ่งมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

1. หน่วยงานภาครัฐมีการทำงานตามนโยบายรัฐบาลได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)
2. หน่วยงานในลักษณะกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่มีอยู่เดิมมีความคล่องตัวและมีโครงสร้าง ที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น มีรูปแบบการบริหารแบบใหม่ๆ ที่เอื้อต่อการเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2541; 2546)
3. หน่วยงานภาครัฐมีรูปแบบการทำงานและการประเมินผลงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และมีความโปร่งใสในการทำงาน (โกวิท กังสนันท์, 2552)

จากการที่มีการกำหนดเป้าหมายในเชิงการบริหารจัดการที่ชัดเจนดังกล่าวจึงส่งผลให้การปฏิรูปการบริหารภาครัฐครั้งนี้มีความแตกต่างจากการปฏิรูปในอดีตที่ผ่านมาในประเทศไทย หลักการปฏิรูปที่สำคัญ คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การเสริมสร้างความโปร่งใสในภาครัฐทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น และหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักปรัชญาสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549) และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และกฎหมายลูกที่ตามมา

จะเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของงานราชการโดยกำหนดให้มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น กระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และสนองความต้องการของประชาชนส่วนใน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้หน่วยราชการทุกหน่วยงานคำนึงถึง 1) ประโยชน์สุขของประชาชน 2) สัมฤทธิผลในการปฏิบัติงาน 3) ประสิทธิภาพและความคุ้มค่า 4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน 5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และ 7) การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งทั้งหมดนี้ยึดผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นหลักและสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่

กรอบแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่

ในช่วงระยะเวลา 20 ปีผ่านมา นักวิชาการทางด้านการบริหารหลายท่านมองว่า กระแสการปฏิรูปภาครัฐเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่สำคัญและถือว่าเป็น “ขบวนการปฏิรูปการบริหารของโลก” (Kettl, 2000; Peters, 2001) ท่ามกลางกระแสดังกล่าว แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ได้เข้ามาเป็นแนวคิดแกนหลักสำคัญของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐโดยนักวิชาการและชนชั้นผู้นำของไทยภายใต้มโนคติที่ว่า ระบบการบริหารภาครัฐจะต้องมีประสิทธิภาพและจะต้องมีความยืดหยุ่นคล่องตัวเฉกเช่นเดียวกับองค์การในภาคธุรกิจเอกชน (Cheema, 2005) ทั้งนี้ แนวคิดนี้ยังมีคุณลักษณะอื่นๆ อีกหลายประการ ได้แก่ ผลิตภาพ (Productivity) และกลยุทธ์การตลาด (Marketization) ที่เน้นการให้บริการ (Service Orientation) มีการบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) และมีกระบวนการประเมินผลแบบมุ่งเน้นผลงาน (Kettl, 2000)

นอกจากที่กล่าวมานี้ ฮู้ด (Hood, 1991) และ ลาร์บี้ (Larbi, 1998a; 1998b) ได้ให้ทรรศนะที่สอดคล้องกันกับนักวิชาการที่กล่าวนามมาข้างต้น โดยสรุปได้ว่า ฮู้ด และ ลาร์บี้ มีความคิดเห็นว่าการบริหารภาครัฐ แนวใหม่มีปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาด 2 ประการ คือ

1. การบริหารจัดการตามแนวปฏิบัติในภาคธุรกิจเอกชน (Business-type Managerialism) ที่เน้นความเป็นอิสระ ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในการบริหารองค์การ โดยจำเป็นต้องมีการระบุผลผลิตขององค์การ (Organizational Output) และตัวชี้วัดผลผลิตสำคัญ (Key Performance Indicator) ที่ชัดเจน ตลอดจนมีระบบการวัดประเมินผลที่เข้มข้นและสม่ำเสมอ (Hood, 1991; Ferlie et al., 1996)

2. การแข่งขันตามกลไกตลาด (Market Competition) ซึ่งมีที่มาจากเศรษฐศาสตร์องค์การแนวใหม่ (New Institutional Economics) ได้แก่ ทฤษฎี Transaction Cost และทฤษฎี Principal-Agent (Williamson, 1975; 1985) โดยทฤษฎีเหล่านี้ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่า กลไกตลาดที่

เน้นการแข่งขันและการลดขนาดภาครัฐตลอดจนการสร้างระบบแรงจูงใจภายในองค์การที่เหมาะสมจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงมองเห็นได้ชัดเจนว่า การบริหารภาครัฐแนวใหม่มีรายละเอียดปลีกย่อยที่แตกต่างไปจากการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (O'Flynn, 2007) โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความยืดหยุ่นและคล่องตัวซึ่งเป็นค่านิยมสำคัญของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในประเด็นนี้ ฟิฟเนอร์ (Pfiffner, 2004) ได้วิพากษ์และชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของการทำงานตามลำดับขั้นการบังคับบัญชา (Organizational Hierarchy) ตามทฤษฎี Bureaucracy ของ แม็ก เวเบอร์ และหลักวิทยาศาสตร์การบริหาร (Science of Administration) ตามทฤษฎีของกูลิค (Gulick and Urwick, 1937)

ข้อวิพากษ์ต่างๆ ของฟิฟเนอร์ กอปรกับความหลากหลายของบริบททางการเมืองและการปกครองของแต่ละประเทศทำให้ เคทเทิล (Kettl, 2000) เสนอแนวทางการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไว้เป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เป็นแนวทางการปฏิรูปที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนภาระหน้าที่การจัดบริการสาธารณะไปยังองค์การภาคธุรกิจเอกชน (Privatization) ซึ่งเป็นรูปแบบการปฏิรูปสำหรับกลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ (British Commonwealth) โดยเฉพาะประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปที่มุ่งลดขนาดของภาครัฐและเพิ่มบทบาททางการบริหารกิจการสาธารณะให้แก่ภาคธุรกิจเอกชน เนื่องจากภาครัฐในประเทศเหล่านี้มีลักษณะเป็นระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจและมีจำนวนบุคลากรและบทบาทหน้าที่ที่หลากหลาย

แนวทางที่ 2 เป็นแนวทางที่ถือกำเนิดขึ้นจากความพยายามในการปฏิรูประบบการบริหารกิจการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา (Reinventing Government) ซึ่งเกิดขึ้นในระดับรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal Government) ในสมัยประธานาธิบดี บิล คลินตัน (Bill Clinton) (Osborne and Gaebler, 1992) ความแตกต่างของแนวทางที่ 2 จากแนวทางที่ 1 มีเหตุผลเนื่องมาจากหน่วยงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกามีขนาดและอำนาจหน้าที่น้อยกว่าภาครัฐในประเทศกลุ่มเครือจักรภพอังกฤษ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเน้นไปที่การเสริมสร้างประสิทธิภาพและความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะมากกว่าจะเป็นการลดขนาดและจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ

กล่าวในอีกนัยหนึ่ง แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะเป็น "ชุด (Bundle)" หรือ "ระบบ (System)" ของแนวความคิดและเทคนิคการบริหารที่มีรากฐานมาจากการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน (Hood,1991; 1995; Pollitt, 1990) ที่มุ่งเน้นผลิตภาพ (Productivity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และผลสัมฤทธิ์ (Results) มากกว่าระเบียบขั้นตอน (Procedures) ตามทฤษฎี Bureaucracy แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงถือเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าของการบริหารงานภาครัฐจากเดิมที่เน้นลำดับชั้นในการบังคับบัญชาและมีการรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจไปเป็น

“การบริหารกิจการสาธารณะ (Public Affairs Management)” ที่เน้นหลักการแข่งขันตามกลไกตลาด (Stewart and Walsh, 1992; Flynn, 1993; Walsh, 1995; Clarke and Newman, 1997)

ผลในเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

การปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประเทศไทยมีหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารเกิดขึ้นอีก 2 ประเภท ได้แก่ 1) หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และ 2) หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในการให้บริการสาธารณะหรือเป็นกลไกของรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรของรัฐ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2553)

เมื่อมองไปที่หน่วยงานประเภทแรก เราจะเห็นได้ชัดเจนว่า การปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ก่อให้เกิดหน่วยงานของทางราชการขึ้นมาใหม่อย่างมากเป็นจำนวนถึง 357 องค์การ หน่วยงานที่เกิดขึ้นใหม่ทั้งหมดนี้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ขึ้นโดยตรงกับฝ่ายบริหาร หน่วยงานทั้งหมดนี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล (ตารางที่ 1) หน่วยงานประเภทนี้ยังสามารถแบ่งแยกออกได้เป็นอีก 4 ประเภท คือ 1) ส่วนราชการ ได้แก่ กรม และส่วนราชการระดับกรม จำนวน 155 แห่ง 2) รัฐวิสาหกิจ จำนวน 58 แห่ง 3) องค์การมหาชน จำนวน 54 แห่ง และ 4) หน่วยงานรูปแบบใหม่ ได้แก่ หน่วยงานธุรการภายในองค์กรอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคล และหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ จำนวน 90 แห่ง

ตารางที่ 1 จำนวนหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ประเภทหน่วยงานของรัฐ	จำนวน
ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและเทียบเท่ากรม	155
รัฐวิสาหกิจ	58
องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542	39
องค์การมหาชนที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. เฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ)	15
หน่วยธุรการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ	8
มหาวิทยาลัยของรัฐ	67
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	13
หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ	2

หมายเหตุ: * ข้อมูล ณ วันที่ 20 มกราคม 2558

นอกจากหน่วยงานประเภทแรกแล้วการปฏิรูปครั้งนี้ยังก่อให้เกิดหน่วยงานอีกประเภทหนึ่งคือ หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐในการให้บริการสาธารณะและถือว่าเป็นกลไกของรัฐแต่พนักงานไม่ได้

เป็นข้าราชการ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้อีก 3 ประเภท คือ สภาวิชาชีพ สถาบันภายใต้มูลนิธิซึ่งเป็นกลไกของส่วนราชการและนิติบุคคลเฉพาะกิจ

ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่าผลจากการปฏิรูประบบราชการก่อให้เกิดหน่วยงานราชการใหม่ๆ คำถามที่น่าสนใจคือ หน่วยงานต่างๆ ที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการทำงานอย่างไร ในการค้นหาคำตอบนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ในการบริหารขององค์การที่เกิดขึ้นใหม่โดยเปรียบเทียบกับองค์การมหาชนที่ผู้เขียนสุ่มเลือกมา โดยเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กับหน่วยงานที่มีลักษณะเป็น Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐที่กำเนิดขึ้นตามแนวความคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ และเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบในประเทศไทยซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การจัดตั้ง เปรียบทียบกับมหาวิทยาลัยของรัฐหรือมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ

ตัวชี้วัดในการประเมิน

ตัวชี้วัดที่ใช้ในประเมินเปรียบเทียบครั้งนี้ มีอยู่ 3 มิติ ประกอบด้วยมิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านประสิทธิผล และมิติด้านความโปร่งใส โดยผู้เขียนได้กำหนดคำนิยามของมิติทั้ง 3 มิติ แล้วจึงมากำหนดตัวชี้วัดหรือประเภทของตัวชี้วัดที่แสดงถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์การมหาชนและผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาไว้ ส่วนแนวคิดทฤษฎีอันเป็นพื้นฐานของการกำหนดคำนิยามเชิงปฏิบัติการของตัวชี้วัดทั้ง 3 มิติ ซึ่งจะใช้เป็นเกณฑ์กลางในการเปรียบเทียบองค์การมหาชน สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และสถาบันการศึกษาที่เป็นองค์กรในกำกับ ซึ่งจะกล่าวอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งในบทต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ผู้อ่านได้มีบริบทในการทำความเข้าใจกับผลการวิเคราะห์ในบทต่อไป จะกล่าวถึงตัวชี้วัดในทั้ง 3 มิติพอสังเขปไว้ดังต่อไปนี้

ประสิทธิภาพ (Efficiency)

ในการประเมิน**ประสิทธิภาพ**จะพิจารณาจากการเลือกวิธีการที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดเพื่อให้บรรลุตามพันธกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์การ (Osborne and Gaebler, 1992) โดยผู้เขียนได้กำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์การมหาชน ได้แก่ ต้นทุนต่อหน่วยผลิต และอัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์การ ส่วนตัวชี้วัดประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาได้แก่ ตัวทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษา และสัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่างๆ ของมหาวิทยาลัย

ประสิทธิผล (Effectiveness)

การประเมินประสิทธิผลในที่นี้ดำเนินการโดยการพิจารณาจากผลผลิตขององค์การว่าตรงตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ (Pfeffer, 1982) ความสามารถขององค์การในการแสวงหาและระดมทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานขององค์การ และความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้เสีย (Boschken, 1994; Rainey, 2003) โดยผู้เขียนได้กำหนดตัวชี้วัดประสิทธิผลขององค์การมหาชน ได้แก่ ความสอดคล้องของผลผลิตกับพันธกิจขององค์การโดยเทียบเคียงกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ รายได้ขององค์การจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนจากรัฐ ความพึงพอใจของผู้รับบริการจากองค์การมหาชน ส่วนตัวชี้วัดประสิทธิผลของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ จำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS รายได้อื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนของรัฐ และความพึงพอใจของบุคลากรมหาวิทยาลัยซึ่งรวมถึงนักศึกษา

ความโปร่งใส (Transparency)

การประเมินความโปร่งใสขององค์การ ในที่นี้หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์การให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz and Steffeck, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008) โดยผู้เขียนได้กำหนดตัวชี้วัดความโปร่งใสขององค์การมหาชน ได้แก่ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริการและมาตรฐานบริการขององค์การบนเวบไซต์ของหน่วยงาน การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชนเกี่ยวกับระเบียบและข้อบังคับงานพัสดุขององค์การ ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ขององค์การบนเวบไซต์ ส่วนตัวชี้วัดความโปร่งใสของมหาวิทยาลัย ได้แก่ การพัฒนาหรือสร้างระบบการติดตามประเมินผลงานของบุคลากร และโครงสร้างและกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัย

บทที่ 4

องค์การมหาชน: ผลผลิตของการปฏิรูประบบบริหารราชการไทย

หน่วยงานภาครัฐของไทยที่เกิดขึ้นภายหลังจากการปฏิรูปราชการ ปี พ.ศ. 2542 ที่ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบัน คือ องค์การมหาชน (จุมพล หนิมพานิช, 2548) องค์การมหาชนตามทฤษฎีเป็นองค์การกึ่งอิสระที่ไม่ใช่หน่วยงานราชการ (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organization) ซึ่งมีความคล่องตัวและเป็นอิสระในการดำเนินงานมากกว่าหน่วยงานราชการ (Flinders and Smith, 1999; Van Thiel, 2001; Gray, 2003) ดังนั้น เราจึงตั้งเป็นสมมติฐานได้ว่า องค์การมหาชนน่าจะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการทำงานตามแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่เพื่อพิสูจน์ข้อสมมติฐานดังกล่าว ในบทนี้จะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ผลการดำเนินการขององค์การมหาชนในประเทศไทย โดยเทียบเคียงมาตรฐาน (Benchmarking) กับองค์การมหาชนที่เรียกว่า Statutory Board ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

การเลือกองค์การมหาชนเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ

การเสนอผลที่ได้จากการวิเคราะห์เทียบเคียงการดำเนินงานขององค์การมหาชนใน 2 ประเทศที่จะกล่าวถึงต่อไปในหนังสือนี้ใช้ข้อมูลจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง ผลสัมฤทธิ์ขององค์การ-มหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 (ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา และอัชกรณ์ วงศ์ปรีดี, 2559) ซึ่งการเลือกองค์การมหาชนมาศึกษาเปรียบเทียบเริ่มต้นด้วยการจำแนกองค์การมหาชนตามเกณฑ์ของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2548) ทำให้สามารถจำแนกองค์การมหาชนได้ 4 ประเภท คือ

1. หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery Agency) หมายถึง องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะและสามารถแสวงหารายได้เพื่อหล่อเลี้ยง

หน่วยงานตน โดยในปัจจุบันมีโรงพยาบาลบ้านแพ้วเท่านั้น ที่เป็นองค์การมหาชนประเภทนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางด้านการเงินของโรงพยาบาลบ้านแพ้วซึ่งแตกต่างจากองค์การมหาชนอื่น ๆ ในประเทศไทย จึงไม่นำโรงพยาบาลบ้านแพ้วเข้ามาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

2. หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (Research and Development Agency) หมายถึง องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ในการวิจัย พัฒนา และต้องอาศัยความรู้ขั้นสูงในการดำเนินงาน อาทิเช่น สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.) สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (สซ.) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (สดร.) สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ เป็นต้น

3. หน่วยงานที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (Public Service–enhancing Agency) หมายถึง องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่อำนวย ส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดคุณภาพและมาตรฐานที่ดีในการบริการสาธารณะ ได้แก่ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (สอซซ.) ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (ศ.ศ.ป.) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพน.)

4. หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (Standard–Monitoring Agency) หมายถึง องค์การมหาชนที่ทำหน้าที่สร้าง กำกับ และประเมินผลมาตรฐานการบริการ ตลอดจนการสนับสนุนและเสริมสร้างคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐอื่น อาทิเช่น สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (สคช.) สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (สรพ.) เป็นต้น

เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยได้ในเชิงลึก ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา และ อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี (2556) ได้ดำเนินการคัดเลือกองค์การมหาชนที่ได้รับเลือกให้เป็นต้นแบบตามเกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ทำให้สุ่มเลือกองค์การมหาชนในประเทศไทยจากที่มีอยู่เป็นจำนวนทั้งสิ้น 39 องค์การมาได้เป็นจำนวน 6 องค์การ ในขณะเดียวกันผู้เขียนได้สุ่มเลือกองค์การมหาชน (Statutory Board) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จากมีอยู่เป็นจำนวนทั้งสิ้น 66 องค์การ มาได้เป็นจำนวน 6 องค์การเช่นกัน เพื่อใช้องค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นเกณฑ์มาตรฐานเปรียบเทียบ กล่าวโดยสรุป คือ องค์การที่ใช้เป็นกรณีศึกษามีจำนวนทั้งสิ้น 12 องค์การ แบ่งเป็นองค์การมหาชนของประเทศไทยจำนวน 6 องค์การและองค์การมหาชน Statutory Board ของสาธารณรัฐสิงคโปร์จำนวน 6 องค์การ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักจริยธรรมในการศึกษาวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์ ชื่อจริงขององค์การมหาชนในประเทศไทยถูกแทนที่ด้วยตัวอักษรไทย ก–ฉ และองค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ถูกแทนที่ด้วยตัวอักษรละติน A–F

คำนิยามเชิงปฏิบัติการของการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ในการเปรียบเทียบการดำเนินการระหว่างองค์การมหาชนในประเทศไทยกับองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์เพื่อชี้ให้เห็นถึงนัยยะที่ควรเกิดขึ้นจากการนำแนวความคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในองค์การมหาชน ผู้เขียนได้ใช้กรอบแนวคิดของเอียนซู (Iancu, 2010) มาเป็นแนวทางในการกำหนดคำนิยามเชิงปฏิบัติการในมิติที่เกี่ยวข้องกับผลที่เกิดขึ้นจากการบริหาร ซึ่งมีอยู่ 3 มิติ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ผ่านมา คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส โดยในแต่ละมิติจะมีหลักการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประสิทธิภาพ (Efficiency)

ประสิทธิภาพเป็นตัวบ่งชี้ว่าในกระบวนการบริหาร องค์การได้ใช้ทรัพยากรไปมากน้อยเพียงใดหรือเท่าใดในการก่อให้เกิดผลผลิต (Output) หนึ่งหน่วยซึ่งทรัพยากรในที่นี้หมายถึง จำนวนงบประมาณ จำนวนบุคลากร ส่วนผลผลิตนั้น หมายถึง ผลิตภัณฑ์ หรือผลที่เกิดขึ้นจากการทำงานหรือการให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ สำหรับ “ประสิทธิภาพ (Efficiency)” นั้น ได้กำเนิดมาเคียงคู่กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แต่นักวิชาการได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ตัวแบบการบริหารภาครัฐในยุคสมัยใหม่นั้นจะต้องตั้งอยู่บนหลักของประสิทธิภาพเชิงเทคนิค (Grandy, 2009; Denhardt, 2004) กล่าวคือ ทุกขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการควบคุมต้นทุนต่อหน่วยผลิต (Unit Cost) หรือสัดส่วนของปริมาณผลผลิตต่อปัจจัยนำเข้า (Van der Meer and Rutgers, 2006; Schachter, 2007) แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันบางท่านได้วิพากษ์วิจารณ์หลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคว่าทำให้องค์การภาครัฐกลายเป็นองค์การภาคธุรกิจเอกชนที่มุ่งแสวงหาผลกำไรและประสิทธิภาพในเชิงการเงินการคลังมากกว่าอุดมการณ์การให้บริการสาธารณะ (Marini, 1993) ซึ่งการมุ่งเน้นประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวย่อมทำให้ประชาชนเสียผลประโยชน์ในด้านอื่นที่ภาครัฐจำเป็นต้องตอบสนองต่อประชาชน (Frederickson and Smith, 2003; Grandy, 2009)

ถึงแม้จะมีข้อสังเกตหรือข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวข้างต้น แต่ในท้ายที่สุดหลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคยังคงเป็นหัวใจหลักของการปฏิรูปภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ตามที่ ออสบอร์นและ เกย์เบลอร์ (Osborne and Gaebler, 1992) กล่าวไว้ว่า แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ คือ การปฏิรูปภาครัฐให้คุ้มค่ากับเงินภาษีที่ประชาชนต้องจ่ายไป ซึ่งสอดคล้องกับ คาบูเลียน (Kaboolian, 1998) ที่ให้ทรรศนะไว้ว่า กลยุทธ์ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานของภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มีเป้าประสงค์อยู่ที่การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ให้แก่หน่วยงานภาครัฐซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับมอบความไว้วางใจจากประชาชนให้บริหารจัดการเงินรายได้ของรัฐที่มาจากภาษีอากรของประชาชน

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีข้อกังวลของนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์บางท่าน อย่างเช่น ดไวท์ วัลโด (Waldo, 1952; 1965) ที่เตือนให้นักปฏิรูปการบริหารราชการภาครัฐมีความระมัดระวังในการประยุกต์เอาแนวคิดการบริหารองค์การภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะหลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคมาใช้ในการปรับปรุงองค์การภาครัฐ แต่เนื่องจากการถือกำเนิดขึ้นขององค์การภาครัฐรูปแบบใหม่ เช่น องค์การมหาชน เป็นต้น ซึ่งมีพันธกิจหน้าที่เฉพาะด้าน มีโครงสร้างองค์การในแนวราบ และมีความเป็นอิสระในการบริหารองค์การมากกว่าหน่วยงานราชการที่มีโครงสร้างตามแบบทฤษฎี Bureaucracy จึงทำให้มีการนำเอาหลักประสิทธิภาพเชิงเทคนิคซึ่งสามารถวัดได้โดยใช้ตัวชี้วัดต่าง ๆ มาใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การภาครัฐ อาทิเช่น ต้นทุนต่อหน่วยผลิต อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์การ (Administrative Cost Ratio) เป็นต้น

แม้ว่าจะมีตัวแบบและวิธีการวัดประสิทธิภาพต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว แต่ทว่าในแวดวงวรรณกรรมด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่พบตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์การที่เป็นมาตรฐาน (Lee and Whitford, 2009) อย่างไรก็ตาม เบห์น (Behn, 2003) ได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์การที่มีลักษณะครอบจักรวาล (One-size-fits-all Efficiency Indicator) แท้ที่จริงอาจเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ เนื่องจากการกำหนดตัวชี้วัดประสิทธิภาพนั้นควรเป็นตามไปลักษณะหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่แตกต่างกันไป (Denhardt and Campbell, 2006)

ประสิทธิผล (Effectiveness)

ประสิทธิผล หมายถึง จำนวนผลผลิต (Output) หรือผลลัพธ์ (Results) ที่เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรที่สอดคล้องกับพันธกิจและวัตถุประสงค์หลักขององค์การและสอดคล้องกับค่านิยมหลักของแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่นำหลักประสิทธิผลไปใช้เป็นกรอบแนวคิดในการประเมินผลสัมฤทธิ์ขององค์การภาครัฐในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งที่ในระยะแรกเริ่มยังไม่ปรากฏคำจำกัดความและตัวชี้วัดของคำว่าประสิทธิผลไว้อย่างชัดเจน (Rainey, 2003; Selden and Sowa, 2004) แต่ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ขึ้น จึงได้มีการให้คำจำกัดความของหลักประสิทธิผลไว้อย่างชัดเจน โดย ออสบอร์น และ เกย์เบลอร์ (Osborne and Gaebler, 1992) ได้ให้นิยามไว้ว่า ประสิทธิภาพเป็นตัวบ่งชี้คุณภาพของผลผลิตและเป็นคำตอบว่า องค์การได้ดำเนินการเพื่อให้บรรลุพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การได้มากน้อยและดีเพียงใด ในทำนองเดียวกัน เรนนี่ และ สไตน์เบอร์ (Rainey and Steinbauer, 1999) ได้ขยายคำนิยามดังกล่าวให้กว้างขึ้น กล่าวคือ นอกเหนือไปจากการสะท้อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การตามที่ได้ระบุไว้ในพันธกิจแล้ว ประสิทธิผลยังเป็นตัวสะท้อนสมรรถนะของบุคลากรภายในองค์การในเรื่องการช่วยเหลือผลักดันให้องค์การปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าประสงค์องค์การที่ตั้งไว้

นอกจากการประเมินในเชิงวัตถุวิสัยแล้ว วรรณกรรมและงานวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ยังให้ตัวแบบหรือกรอบแนวคิดสำหรับการวัดประสิทธิผลของหน่วยงานภาครัฐในเชิงอัตวิสัยไว้ 3 เรื่อง

ได้แก่ 1) ความมีเหตุมีผลหรือความเหมาะสม (Rational Model) ของการทำงานเพื่อให้งานขององค์การสามารถปฏิบัติไปได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (Pfeffer, 1982) 2) ความสามารถหรือศักยภาพขององค์การ (System-Resource Model) ในการแสวงหาและระดมทรัพยากรที่มีค่าและอยู่ในภาวะขาดแคลนมาใช้ในการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ขององค์การ (Seashore and Yuchtman, 1967) และ 3) ความพึงพอใจของผู้มีส่วนร่วมหรือผู้ใช้บริการ (Participant-satisfaction Model) ซึ่งก็คือการประเมินประสิทธิผลขององค์การภาครัฐจากความพึงพอใจ ของผู้มีส่วนได้เสียขององค์การ (Boschken, 1994; Rainey, 2003)

ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใส หมายถึง กระบวนการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การที่เปิดเผยและทำให้ประชาชนทราบได้ว่า ทรัพยากรของรัฐซึ่งมาจากภาษีของประชาชนได้ถูกใช้ไปในแผนงาน โครงการ และกิจกรรมใดบ้าง และงบประมาณนั้นถูกใช้ไปอย่างไร สอดคล้องกับปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่ ซึ่งความโปร่งใสถือเป็นหลักการสำคัญสำหรับองค์การภาครัฐที่เกิดขึ้นตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากเป็นกลไกในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐ (Pollitt, 1990; 2003; Van Helden, 2005) โดย ออสบอร์น และ แมคลาฟลินห์ (Osborne and McLaughlin, 2002) และ ไพโอเทราสกี้ (Piotrowski, 2012) ให้ทรรศนะในทิศทางเดียวกันว่าความโปร่งใสขององค์การภาครัฐคือพื้นฐานสำคัญของระบบและกลไกการตรวจสอบทางด้านการบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) เนื่องจากการตรวจสอบในภาครัฐนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่หนักแน่น น่าเชื่อถือ ถูกต้องแม่นยำและมีความเป็นปัจจุบัน มิเช่นนั้นแล้ว การตรวจสอบนั้นก็จะไม่มีความหมายในการนำไปปฏิบัติจริง (Florini, 2007)

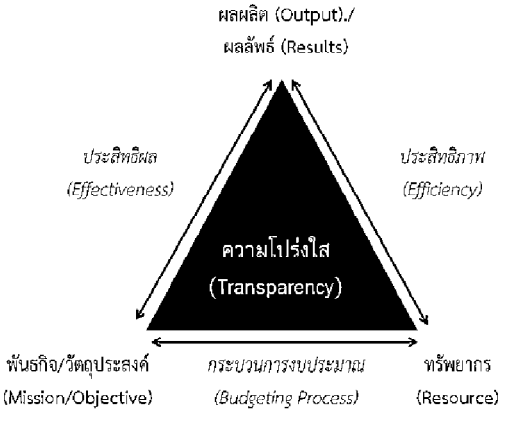
ในทำนองเดียวกัน อาร์มสตรอง (Armstrong, 2005) และ ฮีคส์ (Heeks, 2008) ได้ตอกย้ำถึงความสำคัญของข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตลอดเวลา และยังมีนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต่างประเทศอีกหลายท่านที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐและการเสริมสร้างความโปร่งใสด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information and Communication Technology) อาทิเช่น เชน และ แกนท์ (Chen and Gant, 2001) เป็นต้น ได้กล่าวถึงการใช้ระบบอินเตอร์เน็ตในการสื่อสารประเภทและตัวชี้วัดคุณภาพในการให้บริการประชาชนของภาครัฐในระดับชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนี้ แนนซ์ และ สเตฟเฟค (Nanz and Steffeck, 2004) กล่าวว่า ความโปร่งใสของข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญและดีที่สุดของระบบธรรมาภิบาลภาครัฐ และถึงแม้ว่าการเสริมสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐจะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายทางด้านการบริหารในระดับที่สูงก็ตาม แต่ในปัจจุบันเทคโนโลยีสารสนเทศได้มีการพัฒนาไปมากจึงทำให้การเผยแพร่และการรับรู้ข้อมูลมีความเป็นไปได้สูง มีความสะดวกมากขึ้นและมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าในอดีต ดังนั้น ความโปร่งใสขององค์การภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงมีความหมายครอบคลุมถึง

ความโปร่งใสทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Transparency) ซึ่งเป็นไปตามทรรศนะของ ซู และ ฮู (Zhou and Hu, 2008)

ทั้งนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐที่ประชาชนจำเป็นต้องเข้าถึงได้ตลอดเวลา คือ ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและงานพัสดุ (Evenett and Hoekman, 2005) เนื่องจากตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มองว่าการบริหารจำเป็นต้องดำเนินไปด้วยความคุ้มค่าต่อต้นทุนมากที่สุด และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างก็เปรียบเสมือนเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (Basheka, 2008) และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในวงการวิชาการว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใสและเต็มไปด้วยการทุจริตคอรัปชั่นเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจการค้าและการลงทุนของประเทศ (Jones, 2007; Shu et al., 2011) ดังนั้น เทคโนโลยีสารสนเทศจึงถือเป็นกลวิธีสำคัญในการสร้างมาตรฐานและความโปร่งใสของกระบวนจัดซื้อจัดจ้าง การประกวดราคาและการได้มาซึ่งพัสดุครุภัณฑ์ที่มีคุณภาพ (OECD, 2007; UNDP, 2010)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในหัวข้อนี้ เมื่อเรามาพิจารณาถึง กระบวนการทางด้านการบริหารงบประมาณ เรามีความเชื่อว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์การภาครัฐจะต้องให้สอดคล้องกับพันธกิจ วัตถุประสงค์ และผลผลิตตามที่องค์การคาดหวังหรือได้ตั้งเป้าไว้ และเพื่อให้เกิดประโยชน์ของสาธารณะอย่างสูงสุด ซึ่งหากทำเช่นนั้น เราถือว่า เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในภาครัฐ เนื่องจากหากมีกระบวนการในการบริหารจัดการงบประมาณของรัฐที่ดีจะต้องสามารถทำให้ประชาชนทราบได้ว่าทรัพยากรของรัฐซึ่งมาจากเงินภาษีอากรของประชาชนถูกใช้ไปในแผนงาน โครงการ และกิจกรรมใดบ้างและถูกใช้ไปอย่างไร มีความโปร่งใสและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลหรือไม่ ซึ่งสามารถแสดงไว้ให้เห็นในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 การเชื่อมโยงระหว่างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารงบประมาณเพื่อให้เป็นไปพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การตามกรอบแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่

จากแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมทางวิชาการที่เกี่ยวข้องที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะสามารถนำมากำหนดเป็นคำนิยามเชิงปฏิบัติการเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์การมหาชนในประเทศไทยเทียบเคียงกับองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ และเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่ได้บริหารตามระบบราชการ (ที่จะกล่าวต่อไปในบทที่ 5) คำนิยามเชิงปฏิบัติการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ สามารถนำเสนอให้เห็นอย่างชัดเจนในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 คำนิยามเชิงปฏิบัติการของแต่ละมิติที่ใช้การประเมินเปรียบเทียบของ**องค์การมหาชนและของสถาบันอุดมศึกษา**

มิติ	คำนิยามเชิงปฏิบัติการ	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษา
ประสิทธิภาพ	■ การเลือกวิธีการที่ดีที่สุดหรือประหยัดที่สุดให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุ-ประสงค์ขององค์การ	■ ต้นทุนต่อหน่วยผลิต ■ อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์การ	■ ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา ■ สัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
ประสิทธิผล	■ ผลผลิตขององค์การที่ตรงตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ ■ ความสามารถขององค์การในการแสวงหาและระดมทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานขององค์การ ■ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ/ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	■ ความสอดคล้องของผลผลิตกับพันธกิจขององค์การโดยเทียบเคียงกับ Statutory Board ของประเทศสิงคโปร์ ■ รายได้ขององค์การจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนจากรัฐ ■ ความพึงพอใจของผู้รับบริการจากองค์การมหาชน	■ จำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติที่ปรากฏในฐานข้อมูล SCOPUS ■ รายได้อื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนของรัฐ ■ ความพึงพอใจของบุคลากรมหาวิทยาลัยและนักศึกษา

ตารางที่ 2 (ต่อ)

มิติ	คำนิยามเชิงปฏิบัติการ	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชน	ตัวชี้วัดและประเภทตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษา
ความโปร่งใส	▪ การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญขององค์การให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ	▪ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริการและมาตรฐานบริการขององค์การบนเวบไซต์ของหน่วยงาน ▪ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบและข้อบังคับงานพัสดุขององค์การ ตลอดจนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ขององค์การทุกขั้นตอนบนเวบไซต์	▪ การพัฒนาหรือสร้างระบบการติดตามประเมินผลงานของบุคลากร ▪ โครงสร้างและกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัย

องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์และในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์องค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เลือกมา 6 องค์การ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานให้องค์การมหาชนของประเทศไทยที่ถูกเลือกมาอีก 6 องค์การได้เทียบเคียง ในการนำเสนอจะเริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไปซึ่งได้แก่ อายุและปีที่จัดตั้งขององค์การ ประเภทขององค์การ กระทรวงต้นสังกัด แหล่งที่มาและจำนวนงบประมาณขององค์การโดยเฉลี่ยในรอบ 3 ปี องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการ และบทบาทหน้าที่ ตามด้วยผลสัมฤทธิ์ขององค์การซึ่งเป็นเนื้อหาสาระหลักที่จะนำเสนอในหัวข้อนี้

ลักษณะขององค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์

องค์การมหาชนที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Statutory Board ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ถูกเลือกมานั้น สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท แต่ละประเภทได้เลือกมาศึกษา ประเภทละ 2 องค์การ ได้แก่ 1) องค์การวิจัยและพัฒนาที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาประเทศและองค์การวิจัยและพัฒนาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 2) องค์การส่งเสริมและพัฒนาซึ่งทั้งสององค์การที่เลือกมาสังกัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม และ 3) องค์การกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาซึ่งทั้งสององค์การสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เลือกมา โดยเฉลี่ยมีอายุมากกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย แม้ว่าองค์การมหาชนส่วนใหญ่ที่เลือกมาเทียบเคียงได้รับการจัดตั้งและดำเนินงานมาเป็นเพียงระยะเวลาระหว่าง 4-14 ปี แต่อย่างไรก็ตาม มีหนึ่งองค์การที่ได้รับการจัดตั้งในปี พ.ศ. 2509 หลังจากที่สิงคโปร์ประกาศตนเป็นประเทศเอกราชมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2508 ดังนั้น เมื่อนับถึงวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2557 จึงมีองค์การมหาชนบางองค์การที่มีการดำเนินการในฐานะองค์การที่เป็นจักรกลในการพัฒนาประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนาน (ตัวอย่างเช่น องค์การ C จัดตั้งมา 53 ปี องค์การ A จัดตั้งมา 48 ปี) องค์การมหาชนทั้งสองนี้ (A และ C) ถือได้ว่า มีบทบาทสำคัญในการวางรากฐานระบบเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

ทั้งนี้ องค์การ A นั้นได้รับการออกแบบมาเพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยและพัฒนาการใช้ประโยชน์จากที่ดินในประเทศสิงคโปร์ ตลอดจนการกำหนดและกำกับดูแลมาตรฐานของที่พักอาศัยและเคหสถานของประชาชน เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของประชาชน และความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนองค์การ C ซึ่งจัดตั้งมาเป็นระยะเวลายาวนานที่สุดนั้น ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้สร้างบรรยากาศในการลงทุนให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจทั้งจากภายในและภายนอกสาธารณรัฐสิงคโปร์ด้วยการส่งเสริมธุรกิจประเภทใหม่และการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีรายได้มาก 3 อันดับแรก คือ องค์การ A ซึ่งเป็นองค์การที่เน้นการวิจัยและพัฒนาความรู้ (ด้านการบริหารจัดการเมืองและที่อยู่อาศัย) รองลงมาคือ องค์การ C ซึ่งเป็นองค์การที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (ด้านเศรษฐกิจ) และองค์การ F ซึ่งเป็นองค์การที่กำกับดูแลมาตรฐานของบริการสาธารณะ (ด้านการศึกษา) ตามลำดับ

งบประมาณที่จัดสรรให้โดยรัฐบาลถือว่ามีความสำคัญในการสนับสนุนหรือช่วยให้องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์การ โดยองค์การมหาชน 4 องค์การที่นำมาศึกษาจะต้องอาศัยงบประมาณจากรัฐเป็นหลักในการทำงานมีองค์การมหาชนเพียง 2 องค์การ คือ องค์การ A และ C แม้จะไม่ได้รับการอุดหนุนเงินงบประมาณจากรัฐบาลแต่อย่างใด แต่ยังคงมีสถานะเป็นองค์การที่มีงบประมาณในการดำเนินการสูงที่สุด 2 อันดับแรก (ในบรรดาองค์การที่เลือกเป็นกรณีศึกษา) โดยรายได้ส่วนใหญ่ขององค์การ A นั้นมีแหล่งที่มาของงบประมาณจากการหารายได้ขององค์การเอง ในขณะที่รายได้หลักขององค์การ C ได้รับการอุดหนุนโดย Temasek Holdings ซึ่งเป็นบริษัทเพื่อการลงทุนทางธุรกิจของรัฐบาล ส่วนองค์การ B ซึ่งเป็น 1 ในจำนวนองค์การมหาชน 4 แห่งที่ได้รับงบประมาณจากการจัดสรรของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณสามารถหางบประมาณเพิ่มเติมมาจากเงินบริจาคต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากเงินบริจาคประเภทที่ไม่ให้นำเงินต้นมาใช้ แต่ให้ใช้เฉพาะดอกผลเพื่อสนับสนุนการศึกษาวิจัยเท่านั้น (Research Endowment Fund) มาสมทบกับเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 อายุ ปีที่จัดตั้ง ประเภท กระทรวงต้นสังกัด แหล่งที่มาของงบประมาณ และจำนวนงบประมาณโดยเฉลี่ยขององค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา

ชื่อ (สมมติ) ขององค์การ	อายุองค์การ[1] (ปี)	ปีที่จัดตั้ง (พ.ศ.)	ประเภทองค์การ	กระทรวงต้นสังกัด	แหล่งที่มาของงบประมาณ	งบประมาณโดยเฉลี่ย[2]
A	48	2509	วิจัยและพัฒนา	กระทรวงการพัฒนาประเทศ	เงินรายได้ขององค์การ	5,144.22
B	9	2548	วิจัยและพัฒนา	กระทรวงศึกษาธิการ	งบประมาณแผ่นดินและกองทุนบริจาค	374.60
C	53	2504	ส่งเสริมและพัฒนา	กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม	Temasek Holdings	2,611.67
D	9	2548	ส่งเสริมและพัฒนา	กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม	งบประมาณแผ่นดิน	322.73
E	4	2553	กำกับดูแลมาตรฐาน	กระทรวงศึกษาธิการ	งบประมาณแผ่นดิน	288.32
F	10	2547	กำกับดูแลมาตรฐาน	กระทรวงศึกษาธิการ	งบประมาณแผ่นดิน	1,757.58

หมายเหตุ: 1. นับอายุถึงวันที่ 1 ธันวาคม 2557
2. หน่วยคิดคำนวณเป็นล้านบาท

เมื่อพิจารณาที่องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อวิเคราะห์กลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Accountability Mechanism) ภายในองค์การซึ่งถือเป็นมิติหนึ่งที่สำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เราพบว่าองค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้ความสำคัญในเรื่องกลไกการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารเป็นอย่างยิ่ง จากองค์การมหาชนที่ตกเป็นกรณีศึกษาจะเห็นได้ชัดเจนว่า ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารมีอยู่ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหาร โดยที่มีคณะกรรมการอำนวยการเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติงานให้แก่ฝ่ายบริหารภายใต้การนำของผู้อำนวยการหรือที่เรียกว่า Chief Executive Officer (CEO)

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการอำนวยการขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ประกอบด้วยบุคคลจาก 3 กลุ่ม คือ ตัวแทนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม และตัวแทนนักวิชาการซึ่งองค์การมหาชนแต่ละแห่งมีองค์ประกอบของกรรมการอำนวยการที่แตกต่างกัน แต่ภายใต้ความแตกต่างยังมีความคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ในองค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การ A และ องค์การ B) คณะกรรมการอำนวยการจะประกอบด้วยบุคคลที่เป็นตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชนและ

ภาคประชาสังคม และนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 80) คณะกรรมการที่มาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีไม่เกินร้อยละ 20 ส่วนในหน่วยงานที่เน้นการส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (องค์การ C และ องค์การ D) จะพบความแตกต่างในเรื่องของภูมิหลังของคณะกรรมการอำนวยการ กล่าวคือ มากกว่าร้อยละ 80 ของคณะกรรมการอำนวยการในองค์การ C มาจากตัวแทนภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม โดยไม่มีตัวแทนจากนักวิชาการ ส่วนในองค์การ D สัดส่วนของคณะกรรมการอำนวยการจากทั้ง 3 กลุ่มจะมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

แต่สำหรับองค์การมหาชนที่มีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานบริการสาธารณะ (องค์การ E และ F) มีสัดส่วนกรรมการอำนวยการที่เป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมากกว่าตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะหน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการตรวจประเมินคุณภาพของผู้ให้บริการ (Service Provider) หรือ ผู้เข้ามารับเหมาช่วงงาน (Outsourcing Vendor) จากหน่วยงานภาครัฐ คณะกรรมการอำนวยการจึงจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรจากภาครัฐที่มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานด้านการกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณะ (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ประเภทและสัดส่วนของกรรมการอำนวยการในองค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา

ประเภทองค์การที่เป็นกรณีศึกษา	ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการอำนวยการ	จำนวนกรรมการแต่ละประเภท[1]			รวมจำนวนกรรมการ
		ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ[2]	*ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม*	*นักวิชาการ*	
วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้					
องค์การ A	ข้าราชการพลเรือน	2 (18.2%)	8 (72.7%)	1 (9.1%)	11
องค์การ B	นักวิชาการ	4 (20.0%)	8 (40.0%)	8 (40.0%)	20
ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ					
องค์การ C	อดีตข้าราชการพลเรือน	2 (15.4%)	11 (84.6%)	-	13
องค์การ D	ข้าราชการพลเรือน	3 (37.5%)	3 (37.5%)	2 (25.0%)	8
กำกับดูแลมาตรฐานการบริการสาธารณะ					
องค์การ E	ผู้บริหารมหาวิทยาลัย	9 (60.0%)	5 (33.3%)	1 (6.7%)	15
องค์การ F	ข้าราชการพลเรือน	5 (62.5%)	2 (25.0%)	1 (12.5%)	8

หมายเหตุ: 1. ไม่นับรวมประธานกรรมการอำนวยการ
2. รวมกรรมการที่เป็นผู้แทนส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ และผู้อำนวยการที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ของแต่ละองค์การที่เป็นกรณีศึกษา

ลักษณะขององค์การมหาชนในประเทศไทย

องค์การมหาชนของประเทศไทยที่ถูกเลือกมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งองค์การมหาชน 6 แห่งที่นำมาวิเคราะห์นี้จำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทเช่นเดียวกันกับกรณีขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก่ 1) องค์การวิจัยและพัฒนาที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หนึ่งแห่งและอีกหนึ่งแห่งสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม 2) องค์การส่งเสริมและพัฒนาที่สังกัดกระทวงการคลังหนึ่งแห่งและอีกหนึ่งแห่งสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และ 3) องค์การกำกับดูแลมาตรฐานที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหนึ่งแห่งและอีกหนึ่งแห่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

องค์การมหาชนของประเทศไทยที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษามีอายุองค์การสูงสุดเพียง 14 ปีและองค์การมหาชนทั้งหมดที่ถูกเลือกมาล้วนแต่เป็นองค์การที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ที่ระบุให้คณะรัฐมนตรีสามารถตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยเราพบว่าในปี พ.ศ. 2548 เป็นปีที่มีการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นจำนวนมากที่สุดถึง 3 องค์การ

ปรัชญาของการจัดตั้งองค์การมหาชนในประเทศไทยมีความแตกต่างจากปรัชญาของการจัดตั้งองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในขณะที่องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ถูกจัดตั้งขึ้นในฐานะฟันเฟืองหนึ่งของการพัฒนาประเทศและแฝงไว้ด้วยอุดมการณ์อันแน่วแน่ที่จะนำพาประเทศไปสู่ความมั่นคงและประชาชนมั่งคั่ง แต่ในขณะที่องค์การมหาชนในประเทศไทยได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจของรัฐในการบริการสาธารณะในลักษณะหรือรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจภายใต้หลักการที่ว่า หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคต่องานบริการสาธารณะ ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเป็นภารกิจที่ไม่ได้มีลักษณะของการดำเนินการในเชิงพาณิชย์ที่คำนึงถึงอุปสงค์ (Demand) ของประชาชนที่มีต่อบริการของรัฐ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการให้หรือการขายบริการของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะเป็นการผูกขาดใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียว โดยที่ประชาชนไม่มีทางเลือกบริการที่หลากหลายและมีคุณภาพ ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) แนวคิดนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากการผลักดันของผู้นำประเทศภายหลังจากที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งและอีกส่วนหนึ่งเกิดจากแนวคิดในการแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การเกิดขึ้นขององค์การมหาชนในประเทศไทยจึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์หรือแนวคิดในการนำพาประเทศไปสู่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนอย่างเช่นในกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์

เนื่องจากขีดระดับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือความมั่งคั่งที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์[1] เราจึงไม่ควรนำงบประมาณในการดำเนินการขององค์การมหาชนในทั้ง 2 ประเทศมาเปรียบเทียบกันโดยตรง ดังนั้น การวิเคราะห์งบประมาณในส่วนนี้จึงดำเนินการเปรียบเทียบเฉพาะองค์การมหาชนของไทยด้วยกัน ผลจากการเปรียบเทียบชี้ให้เห็นว่า องค์การ-มหาชนของไทยที่มีงบประมาณในการดำเนินการสูงเป็น 3 อันดับแรก ได้แก่ องค์การ ฉ ซึ่งเป็นองค์การมหาชนด้าน การกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา รองลงมา คือ องค์การ ก ซึ่งเป็นองค์การ-มหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการพื้นที่สูง และองค์การ ค ซึ่งเป็นองค์การที่ส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน ตามลำดับ ในด้านแหล่งงบประมาณขององค์การ-มหาชน เห็นได้ชัดเจนว่า องค์การมหาชนของไทยทุกแห่งที่เลือกมาศึกษาล้วนมีแหล่งงบประมาณมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินโดยผ่านกลไกและกระบวนการจัดสรรงบประมาณของระบบราชการเหมือนเช่นหน่วยงานราชการปกติ ดังนั้น จึงยากที่จะเป็นอิสระจากระบบราชการ (ดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 อายุ ปีที่จัดตั้ง ประเภท กระทรวงต้นสังกัด แหล่งที่มาของงบประมาณ และงบประมาณโดยเฉลี่ยขององค์การมหาชนของไทยที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา

ชื่อสมมติขององค์การ	อายุองค์การ* (ปี)	ปีที่จัดตั้ง (พ.ศ.)	ประเภทองค์การ	กระทรวงต้นสังกัด	แหล่งที่มาของงบประมาณ	งบประมาณโดยเฉลี่ย (ล้านบาท)
ก	9	2548	วิจัยและพัฒนา	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	งบประมาณแผ่นดิน	496.80
ข	14	2543	วิจัยและพัฒนา	กระทรวงวัฒนธรรม	งบประมาณแผ่นดิน	97.60
ค	9	2548	ส่งเสริมและพัฒนา	กระทรวงการคลัง	งบประมาณแผ่นดิน	493.63
ง	5	2552	ส่งเสริมและพัฒนา	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	งบประมาณแผ่นดิน	469.52
จ	14	2543	กำกับดูแลมาตรฐาน	สำนักนายกรัฐมนตรี	งบประมาณแผ่นดิน	434.4
ฉ	9	2548	กำกับดูแลมาตรฐาน	กระทรวงศึกษาธิการ	งบประมาณแผ่นดิน	1,016.53

หมายเหตุ: * นับถึงวันที่ 1 ธันวาคม 2557

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์การที่เป็นกรณีศึกษา

[1] ข้อมูลของธนาคารโลกชี้ให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2556 สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มั่งคั่งมากที่สุดในอาเซียนและเป็นอันดับ 6 ของโลก ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศต่อหัวประชากรภายหลังจากการปรับค่าอัตราแลกเปลี่ยนของสกุลเงินเป็นดอลล่าร์สหรัฐ ณ ปัจจุบัน (GDP per Capita in Current US$) พบว่า ประชากรสิงคโปร์มีรายได้ต่อหัวต่อปีเท่ากับ 78,763 ดอลล่าร์สหรัฐ ส่วนรายได้ต่อหัวต่อปีของประชากรไทย มีค่าเท่ากับ 14,394 ดอลล่าร์สหรัฐ ซึ่งอยู่ที่อันดับ 4 ของอาเซียนและอันดับที่ 101 ของโลก (ที่มา: http://www.indexmundi.com/)

เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการขององค์การมหาชนในประเทศไทย เราจะไม่สามารถมองเห็นกลไกในการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) ได้ชัดเจนนัก เนื่องจากองค์การมหาชนของไทยให้ความสำคัญกับตำแหน่งประธานคณะกรรมการอำนวยการ อีกทั้งคณะกรรมการอำนวยการส่วนใหญ่จึงมีภูมิหลังมาจากภาคราชการและ/หรือต้องสามารถทำงานร่วมกับระบบราชการได้ โดยคณะกรรมการองค์การมหาชนแต่ละแห่งจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีของกระทรวงที่องค์การมหาชนนั้นสังกัดอยู่

ตามทฤษฎีการบริหารงานขององค์การมหาชนจะมีรัฐมนตรีและ/หรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มอบอำนาจและมอบหมายความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจให้คณะกรรมการอำนวยการและผู้อำนวยการ (Chief Executive Officer) เพื่อลดภาระการกำกับดูแลของรัฐมนตรี ในเรื่องการบริหารงานภายในองค์การมหาชน แต่รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีคงบทบาทในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนซึ่งกำหนดกลไกการประเมินตามคำรับรองผลการดำเนินงานระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกับประธานคณะกรรมการอำนวยการ เพื่อให้การดำเนินกิจการขององค์การมหาชนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบยังคงมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทิศทางและเป้าหมายขององค์การมหาชน และมีบทบาทในการจัดสรรและอนุมัติงบประมาณเพื่อให้ได้ผลงานตามเป้าหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐมนตรีหรือของรัฐบาล ทำให้การทำงานขององค์การมหาชนในประเทศไทยมีความจำเพาะเจาะจงและเป็นเป้าหมายเฉพาะภายใต้ระยะเวลาอันสั้นตามอายุของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่ใช่ตามวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายระยะยาวของผู้นำประเทศที่ให้ความสำคัญกับอนาคตและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน ดังเช่นกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์

เมื่อดูที่องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการขององค์การมหาชนในประเทศไทยทั้ง 3 กลุ่ม จะเห็นได้ชัดเจนว่า ในภาพรวมส่วนใหญ่ของคณะกรรมการอำนวยการ (ซึ่งรวมถึงประธานคณะกรรมการอำนวยการ) เป็นผู้ที่มีภูมิหลังมาจากภาครัฐทั้งสิ้น ตัวเลขในตารางที่ 6 จำแนกกลุ่มของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อให้สอดคล้องกับตารางที่ 4 ทำให้ดูเสมือนมีตัวแทนจากภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม และนักวิชาการที่ไม่ได้มาจากภาคราชการในฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างคณะกรรมการอำนวยการ แต่ในความเป็นจริงแล้ว พบว่าทั้งสองส่วนนี้ต่างก็เคยเป็นผู้ที่ทำงานและคุ้นเคยกับวัฒนธรรมองค์การที่เป็นระบบราชการมาก่อน กระบวนทัศน์และวิธีคิดจึงไม่ได้เหมือนกับประชาชนทั่วไปที่ควรจะได้รับบริการหรือประโยชน์จากการจัดตั้งองค์การมหาชน นอกจากที่กล่าวมานี้ เรายังเห็นได้ชัดเจนว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการขององค์การมหาชนบางแห่งไม่มีตัวแทนจากภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม หรือตัวแทนจากภาควิชาการเลยแม้แต่คนเดียว ทั้งหมดนี้ ก่อให้เกิดคำถามว่า *คณะกรรมการอำนวยการหรือผู้บริหารขององค์การมหาชนในประเทศไทยจะต้องแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารต่อประชาชนหรือต่อรัฐมนตรี หรือต่อภาคราชการที่คัดเลือกหรือแต่งตั้งตนเข้ามาบริหารองค์การมหาชน* ซึ่งคำถามนี้ไม่เกิดขึ้นในบริบทของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ตารางที่ 6 ประเภทและสัดส่วนของกรรมการอำนวยการในองค์การมหาชนของไทยที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษา

ประเภทองค์การและองค์การที่เป็นกรณีศึกษา	ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการอำนวยการ	จำนวนกรรมการแต่ละประเภท[1]			รวมจำนวนกรรมการ
		ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ[2]	*ตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาสังคม*	*นักวิชาการ*	
วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้					
องค์การ ก	นักวิชาการ	4 (44.4%)	2 (22.2%)	3 (33.3%)	9
องค์การ ข	ข้าราชการพลเรือน	8 (72.7%)	1 (9.1%)	2 (18.2%)	11
ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ					
องค์การ ค	นักวิชาการ	8 (88.9%)	-	1 (11.1%)	9
องค์การ ง	นักวิชาการและอดีตเจ้าหน้าที่รัฐ	7 (70.0%)	3 (30.0%)	-	10
กำกับดูแลมาตรฐานการบริการสาธารณะ					
องค์การ จ	นักวิชาการ	6 (66.7%)	-	3 (33.3%)	9
องค์การ ฉ	นักวิชาการ	5 (50.0%)	4 (40.0%)	1 (10.0%)	10

หมายเหตุ: 1. รวมกรรมการที่เป็นผู้แทนส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ และผู้อำนวยการที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
2. ไม่นับรวมประธานกรรมการอำนวยการ

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2557 ของแต่ละองค์การที่เป็นกรณีศึกษา

บทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์

องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ทุกแห่งมีพันธกิจหรือบทบาทหน้าที่ตามที่รัฐสภามอบหมายผ่านพระราชบัญญัติต่าง ๆ (Statute) ดังนั้น บทบาทหน้าที่เฉพาะของแต่ละองค์การจึงมีความแตกต่างกันไป แต่ที่ทุกองค์การมีร่วมกัน คือ พันธกิจหรือบทบาทหน้าที่ที่แต่ละองค์การดำเนินการนั้นจะต้องเสริมหรือเกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศในทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งหมดนี้เกิดจากจิตสำนึกของผู้นำและของประชาชนที่เรียนรู้และซึมซับร่วมกันภายหลังจากที่สิงคโปร์แยกออกมาจากสหพันธรัฐมาเลเซีย ประชาชนชาวสิงคโปร์ล้วนตระหนักดีว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นเพียงพื้นที่เกาะเล็ก ๆ และไม่มีทรัพยากรธรรมชาติที่จะช่วยหล่อเลี้ยงการดำรงชีวิตประชากรของประเทศได้ ดังนั้น ทุกภาคส่วนจึงไม่เพียงแต่มุ่งไปที่ความอยู่รอดเท่านั้น แต่ยังมีวิสัยทัศน์ร่วมกันที่จะสร้างและพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่เจริญมั่งคั่งและศิวิไลซ์

ในการบริหารจัดการประเทศเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวอิงอยู่บนแนวคิดของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์บนพื้นฐานของการใช้ความรู้ ทั้งหมดนี้เกิดขึ้นจากภาวะผู้นำของอดีตนายกรัฐมนตรี

ลี กวน ยู ซึ่งมองว่า ต้นทุนมนุษย์ (Human Capital) เป็นทรัพยากรเดียวที่สิงคโปร์มีอยู่ ดังนั้น สิงคโปร์จึงจำเป็นต้องพัฒนาคนให้มีคุณภาพและสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมและพลวัตของโลกในอนาคต สิงคโปร์จึงจำเป็นต้องสร้างคนให้มีวิสัยทัศน์ที่ก้าวไกลเพื่อเพิ่มทักษะในการคาดเดาและตอบสนองต่อโอกาสและภาวะคุกคามต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต (อรอร ภู่เจริญ, ม.ป.ป.) ดังนั้น สาธารณรัฐสิงคโปร์จึงได้มีการออกแบบองค์การมหาชนให้มีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่นและคล่องตัว ปราศจากการแทรกแซงของระบบการเมือง องค์การมหาชนจึงไม่เพียงแต่จะเอื้อต่อการพัฒนาคนในชาติ แต่ยังทำให้สามารถค้นหาบุคลากรที่มีสมรรถนะในการทำงานสูง แม้ว่าในบางกรณีอาจจะหมายถึงการดึงดูดคนหรืออุตสาหกรรมซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการจากต่างประเทศก็ตาม (Asian Development Bank, 2007)

จากบริบทหรือสภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ การเมืองและสังคมที่กล่าวมาทั้งหมด เมื่อเราวิเคราะห์องค์การมหาชนทั้ง 3 ประเภท จะพบว่าการจัดการความรู้ (Knowledge Management) หรือการบริหารจัดการบนพื้นฐานของความรู้ (Knowledge-based Management) เป็นหลักการที่องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ทุกแห่งซึ่งแม้จะมีพันธกิจที่แตกต่างกัน แต่ก็ยึดหลักการเดียวกัน อย่างเช่น ในกรณีขององค์การที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ทั้งสององค์การ องค์การ A มีหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มเติมในการกำกับดูแลมาตรฐานในการก่อสร้างที่พักอาศัยของประชาชนและการใช้ประโยชน์จากที่ดินซึ่งถือเป็นการใช้ประโยชน์โดยตรงจากองค์ความรู้ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยในด้านการวางแผนและพัฒนาเขตเมือง (Urban Planning and Development) ซึ่งเป็นหน้าที่หลักขององค์การ ส่วนองค์การ B ซึ่งเป็นองค์การที่มีหน้าที่หลักในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ผลงานวิชาการและองค์ความรู้ทางด้านสังคมศาสตร์โดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ความรู้ทางด้านการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อเรียนรู้เกี่ยวกับระบบการเมืองเศรษฐกิจและสังคมที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและการแข่งขันทางการค้า อันจะมีผลโดยตรงต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวสิงคโปร์

ในส่วนขององค์การที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและบริการสาธารณะนั้น ทุกองค์การมีพันธกิจหลักในการสนับสนุนกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการค้า การลงทุนและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งองค์การเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้จากการศึกษาวิจัยเช่นเดียวกันกับองค์การมหาชน 2 องค์การที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อใช้ในการกำหนดมาตรการส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การ C ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาในการตกลงและเจรจาสิทธิประโยชน์ให้แก่นักลงทุนชาวต่างชาติและบริษัทข้ามชาติที่สนใจย้ายฐานการผลิตและการลงทุนมายังประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ องค์การ C ยังต้องใช้ข้อมูลข่าวสารและองค์ความรู้ในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลสิงคโปร์นับตั้งแต่ก่อตั้งมาในปี พ.ศ. 2509 นโยบายที่กำหนดโดยองค์การ C เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการลงทุนและการค้า ตลอดจนการเตรียมความพร้อมของประเทศในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณูปโภค และการวิจัยและพัฒนาเพื่อรองรับนักลงทุนและกลุ่มธุรกิจและอุตสาหกรรมรูปแบบใหม่ทั้งในและต่างประเทศ

ส่วนองค์การ D ที่ถือว่าเป็นองค์การมหาชนที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศสิงคโปร์เช่นกัน ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Competition Act) ในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าให้เป็นไปอย่างยุติธรรมและปราศจากการผูกขาด หากองค์การภาคเอกชนหรือบริษัทของรัฐบาลต้องการที่จะควบรวมกิจการ (Merger) หรือร่วมการผลิตสินค้าและบริการ (Coproduction) จะต้องขอใบอนุญาตจากองค์การ D ซึ่งจะวิเคราะห์ผลกระทบต่อกลไกการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการควบรวมกิจการหรือการร่วมกันผลิตสินค้าและบริการนั้น ทั้งนี้ หากพบว่ามีองค์การหรือบริษัทใดพยายามหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า องค์การ D สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำหนดโทษปรับได้

บทบาทขององค์การมหาชนประเภทสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ โดยองค์การที่เลือกเป็นกรณีศึกษามีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพในการจัดการศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และยังสามารถจำแนกต่อไปได้อีก 2 กลุ่มย่อย คือ องค์การที่ทำหน้าที่หลักในการจัดทำแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (องค์การ F) และองค์การที่ทำหน้าที่ส่งเสริม พัฒนา และประกันคุณภาพของระบบการศึกษา (องค์การ E) โดยองค์การทั้ง 2 กลุ่มย่อยนี้จำเป็นต้องผสานความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ องค์การที่รับผิดชอบในการจัดทำแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนถือเป็นผู้ให้ข้อมูลที่องค์การที่ทำหน้าที่ส่งเสริมพัฒนาและประกันคุณภาพของระบบการศึกษานำไปใช้ในการกำกับดูแลและตรวจประเมินสถานศึกษาในระดับต่าง ๆ องค์การ E นั้นมีบทบาทสำคัญในการประเมินคุณภาพของสถานศึกษาเอกชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก

นอกจากนี้ การกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนนั้นได้รับความร่วมมือกับองค์การประกันคุณภาพระบบอุดมศึกษาแห่งสหราชอาณาจักร (The Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA) โดยสถาบันการศึกษาเอกชนทุกแห่งในสิงคโปร์จะต้องผ่านการตรวจสอบมาตรฐานขององค์การ E เนื่องจากจำเป็นต้องมีใบอนุญาตจากรัฐบาลสิงคโปร์จึงจะถือเป็นสถาบันการศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานและถูกต้องตามกฎหมาย จุดเด่นขององค์การ E และ F ซึ่งเป็นองค์การมหาชนทางด้านการศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คือ การแสวงหาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศทางด้านการศึกษาทั้งองค์การภาคธุรกิจเอกชนและองค์การวิชาชีพ ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบการศึกษาของประเทศสิงคโปร์มีคุณภาพสูงและเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนรู้ที่จัดทำโดยองค์การ F นั้นเกิดขึ้นจากความร่วมมือกับ University of Cambridge International Examinations (CIE) ของประเทศสหราชอาณาจักรส่งผลให้ผลคะแนนของนักเรียนนักศึกษาที่ผ่านการทดสอบขององค์การ F ได้รับการยอมรับมาตรฐานเพื่อเข้าศึกษาต่อในต่างประเทศ โดยไม่จำกัดแต่เพียงแบบทดสอบที่เป็นภาษาอังกฤษ แต่ยังครอบคลุมไปถึงการสอบที่เป็นภาษาจีนและภาษามาเลย์ด้วย

บทบาทหน้าที่ขององค์การมหาชนในประเทศไทย

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจของรัฐในการให้บริการสาธารณะรูปแบบอื่นนอกเหนือไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แต่ 6 องค์การมหาชนที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบมีหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะทางด้านสังคมและวัฒนธรรม และไม่ได้ผูกติดกับภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยตรง ในจำนวน 6 องค์การมหาชนที่เลือกมามีอยู่ 2 องค์การ คือ องค์การ ก และ องค์การ ข มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ โดยองค์การ ก มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการวิจัยและการพัฒนา และถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่สูงของประเทศ โดยจำกัดขอบเขตด้านพื้นที่อยู่เฉพาะในเขตที่องค์การรับผิดชอบ เพื่อให้ชุมชนในบริเวณพื้นที่ที่องค์การรับผิดชอบมีความเข้มแข็งภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและสอดคล้องกับแนวทางของโครงการหลวง รวมทั้งการสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการฟื้นฟูและรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนองค์การ ข มีหน้าที่ดำเนินการวิจัย จัดระเบียบ รวบรวม เผยแพร่ และให้บริการข้อมูลและสารสนเทศทั้งในรูปแบบของเอกสารสิ่งพิมพ์และในรูปของเทคโนโลยีสารสนเทศในสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ที่เกี่ยวกับประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และร่วมมือทางวิชาการกับสถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศในการผลิตนักวิจัยสาขามานุษยวิทยา

องค์การมหาชนประเภทที่ 2 ที่จะกล่าวถึง คือ องค์การมหาชนที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ หนึ่งในจำนวนองค์การประเภทนี้ คือ องค์การ ค ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงิน วิชาการ และการพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้าน จากการศึกษาพบว่า พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ ค นั้นได้มอบอำนาจให้องค์การมหาชนแห่งนี้สามารถให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มธุรกิจเอกชนที่ดำเนินงานตรงตามหน้าที่หลักขององค์การได้ ทั้งในรูปแบบเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่า (Grant) และเงินกู้ (Loan) โดยองค์การ ค อาจกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินพาณิชย์หรือแหล่งอื่นได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือระดมเงินทุนเองตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการอำนวยการขององค์การกำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงถือว่าองค์การ ค สามารถตัดสินใจประกอบธุรกรรมที่ก่อให้เกิดภาระหนี้สินและภาระผูกพันทางการคลังแก่ภาครัฐของประเทศ เราจึงมองไม่เห็นความรับผิดชอบทางการบริหาร (Accountability) ขององค์การมหาชนแห่งนี้ที่จำเป็นต้องมีต่อประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีและควรจะได้รับบริการจากภาษีที่ตนได้จ่ายไปให้แก่รัฐ ผู้ได้รับประโยชน์จากองค์การมหาชนแห่งนี้จึงเป็นประชาชนของประเทศอื่นที่ไม่จำเป็นต้องจ่ายภาษีให้แก่ประเทศไทยแต่อย่างใด

ส่วนองค์การ ง เป็นองค์การที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนและสร้างความตื่นตัวด้านนวัตกรรมเพื่อนำไปสู่การพัฒนานวัตกรรมภายหลังจากการวิจัยและพัฒนาสิ่งประดิษฐ์สู่เชิงพาณิชย์ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากวิสัยทัศน์ขององค์การ จะเห็นได้ว่า องค์การ ง น่าจะมีส่วนในการช่วยยกระดับการพัฒนาของประเทศ และเมื่อพิจารณาผลงานที่โดดเด่นของ องค์การ ง พบว่า ในปี พ.ศ. 2554 องค์การ ง มีบทบาท

สำคัญในการพัฒนาและสนับสนุนภาคธุรกิจเอกชนในการพัฒนานวัตกรรมทางธุรกิจ โดยการคิดค้นระบบบริหารจัดการนวัตกรรมทั้งองค์การ (Total Innovation Management) ขึ้น และได้ขยายผลต่อยอดในปี พ.ศ. 2555-2556 โดยนำระบบบริหารจัดการนวัตกรรมทั้งองค์การ มาเป็นเครื่องมือสนับสนุนบริษัทเอกชนไทยให้สามารถพัฒนานวัตกรรมอย่างมีทิศทางและต่อเนื่องได้ทั้งองค์การ อันเป็นการเสริมสร้างความหลากหลายเชิงกลยุทธ์ (Strategic Diversification) และสร้างความเป็นเลิศในเชิงผลิตภาพ (Operational Excellence) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี พ.ศ. 2556 องค์กร ง ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์นวัตกรรมเพื่อสร้างขีดความสามารถทางการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยซึ่งในแผนนี้ประกอบไปด้วยโครงการ 3 โครงการ คือ 1) โครงการนวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งเน้นการสร้างห่วงโซ่อุปทานมูลค่าใหม่ 2) โครงการนวัตกรรมรายสาขาอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และ 3) โครงการนวัตกรรมเชิงพื้นที่ นอกจากนี้ องค์การ ง ยังได้มีการมอบรางวัลนวัตกรรมดีเด่น(Design Innovation Contest) 3 ประเภทรางวัล ได้แก่ รางวัลนวัตกรรมแห่งชาติ รางวัลนวัตกรรมข้าวไทย และรางวัลการออกแบบเชิงวัฒนธรรม เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในประเทศไทยให้คิดค้นนวัตกรรมที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ธุรกิจของไทย อันจะเป็นหนทางหนึ่งในการสร้างศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

องค์การมหาชนประเภทที่ 3 คือ องค์การที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ ซึ่งองค์การประเภทนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดการคุณภาพการศึกษาของประเทศไทย และสามารถจำแนกต่อไปได้อีก 2 องค์การ คือ องค์การที่ทำหน้าที่หลักในการจัดทำแบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (องค์การ จ) และองค์การที่ทำหน้าที่ส่งเสริม พัฒนา และประกันคุณภาพของระบบการศึกษา (องค์การ ฉ) โดยองค์การทั้งสองนี้จะต้องประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิด กล่าวคือ องค์การ จ รับผิดชอบในการประเมินคุณภาพและรับรองมาตรฐานการจัดการศึกษาของสถานศึกษาภาครัฐและภาคเอกชน ส่วนองค์การ ฉ ทำหน้าที่วิจัย พัฒนา และให้บริการทางการประเมินผลทางการศึกษาและทดสอบทางการศึกษาของสถานศึกษาภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านการทดสอบทางการศึกษาในระดับชาติและระดับนานาชาติซึ่งคาดว่าผลงานขององค์การมหาชนทั้งสองแห่งจะมีผลต่อการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของประเทศไทย ดังเช่น ในกรณีขององค์การมหาชนประเภทเดียวกันในสาธารณรัฐสิงคโปร์ แต่กลับไม่พบผลตามที่คาดหวังไว้ กล่าวคือ จากข้อมูลการทดสอบหลังสุดขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) (OECD, 2012) ภายใต้แผนงานการประเมินนักเรียนนานาชาติ (The Programme for International Student Assessment: PISA) ชี้ให้เห็นถึงความด้อยในเรื่องคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของไทย จากจำนวนประเทศที่เข้าร่วมทำการทดสอบ 65 ประเทศ ในภาพรวมประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 50 โดยที่คะแนนจากการทดสอบของวิชา 3 วิชา ได้แก่ คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ และวิทยาศาสตร์ ทุกวิชาที่กล่าวมาล้วนแล้วแต่ต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของทั้ง 65 ประเทศ ส่วนสาธารณรัฐสิงคโปร์อยู่ในลำดับที่ 2 และมีค่าคะแนนสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยอย่างมากในทุกวิชา นอกจากนี้ จากการจัดอันดับคุณภาพการศึกษาของประเทศต่าง ๆ จำนวน 144 ประเทศใน ปี พ.ศ. 2557 โดย World Economic

Forum (2014) พบว่า ในเรื่องคุณภาพระบบการศึกษา ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 87 ของโลกและอยู่ในลำดับที่ 8 ของอาเซียน ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า องค์การมหาชนของประเทศไทยที่ทำหน้าที่ทางด้านการประกันคุณภาพระบบของระบบการศึกษาไทยยังไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้เต็มที่นัก

ผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์และในประเทศไทย

ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้เป็นหลักในการบริหารขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์และในประเทศไทยที่จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป จะพิจารณาใน 3 มิติ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส ตามลำดับ ดังนี้

ประสิทธิภาพ (Efficiency)

ประสิทธิภาพในที่นี้ หมายถึง ความสามารถขององค์การในการใช้ทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดผลผลิต ผลงาน หรือผลสำเร็จ โดยจะต้องเป็นการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยประกอบไปด้วย 2 ตัวชี้วัดหลัก คือ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (Unit Cost) และอัตราส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารองค์การ

ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ถือเป็นหนึ่งในตัวบ่งชี้ที่สำคัญของประสิทธิภาพองค์การ ซึ่งโดยทฤษฎีแล้วต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตประกอบไปด้วย ต้นทุนคงที่ (Fixed Unit Cost) และต้นทุนแปรผัน (Variable Unit Cost) ของทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นในกระบวนการผลิตสินค้าและให้บริการขององค์การ การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตถือว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับภาคธุรกิจเอกชน แต่ในหน่วยงานของภาครัฐให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ไม่มากนัก ภายหลังจากที่แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ได้เข้ามามีอิทธิพลทางความคิดของผู้บริหารภาครัฐ การเน้นความประหยัดและความคุ้มค่าของทรัพยากร บุคลากร และงบประมาณได้เข้ามาเป็นปทัสถานของการบริหารภาครัฐ

ในทางวิชาการ ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตยังช่วยสะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถขององค์การ (Institutional Capacity) ในการควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อดำเนินงานตามพันธกิจและเป้าหมายหลักขององค์การเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น สิ่งที่ต้องกระทำควบคู่ไปกับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับจำนวนและประเภทของทรัพยากรที่ถูกใช้ไปในกระบวนการผลิตขององค์การใดองค์การหนึ่ง คือ การวิเคราะห์พันธกิจและเป้าหมายที่กำหนดไว้ขององค์การเพื่อให้ทราบถึง ผลผลิตหลักที่คาดหวัง (Expected Main Output) ขององค์การด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงจะทำการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตขององค์การมหาชนทั้ง 3 ประเภท

สำหรับผลผลิตหลักที่คาดหวังจากองค์การมหาชนที่เน้นการศึกษาวิจัยและการพัฒนาองค์ความรู้ คือ จำนวนชิ้นงานวิจัยตามพันธกิจของแต่ละองค์การ ตลอดจนกิจกรรมการเผยแพร่องค์ความรู้ให้แก่นักวิชาการและสาธารณชน อาทิเช่น นิทรรศการ การประชุมวิชาการ การสัมมนาทางวิชาการ การฝึกอบรม เป็นต้น ทั้งนี้ดังได้กล่าวมาแล้ว องค์การที่เลือกเป็นกรณีศึกษาสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทย่อย และเพื่อให้การวิเคราะห์มีความเหมาะสมจะนำองค์การ A และ องค์การ ก ซึ่งเป็นองค์การที่ดำเนินการวิจัยเพื่อการพัฒนาด้วยกันทั้งคู่ และนำองค์การ B และองค์การ ข ซึ่งเป็นองค์การที่ดำเนินการวิจัยเฉพาะด้านมาเปรียบเทียบกัน

ในกลุ่มองค์การที่ดำเนินการวิจัยเพื่อการพัฒนา พบว่าในระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2556 องค์การ ก มีต้นทุนต่อชิ้นงานวิจัยและกิจกรรมทางวิชาการที่สูงกว่าองค์การ A และมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่สูงขึ้นตลอดช่วงระยะเวลา 3 ปีแตกต่างจากองค์การ A ซึ่งมีแนวโน้มของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ลดลง นอกจากนี้ เมื่อนำเอาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตของทั้งองค์การ ก และ A ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 มาคำนวณหาค่าเฉลี่ยเรายังพบว่าองค์การ ก มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตโดยเฉลี่ยที่สูงกว่าองค์การ A กล่าวคือ องค์การ ก ใช้เงินงบประมาณโดยเฉลี่ย 3 ปีคิดเป็นจำนวน 930,027 บาทต่อ 1 ชิ้นงานวิจัย (หรือ 1 กิจกรรมทางวิชาการ) ในขณะที่องค์การ A ใช้เงินงบประมาณโดยเฉลี่ยคิดเป็น 730,173 บาท ต่อ 1 หน่วยผลผลิตงานวิจัย (ตารางที่ 7)

แม้ว่าองค์การมหาชนในประเทศไทยที่ทำหน้าที่วิจัยเพื่อพัฒนาจะมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตสูงกว่าองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีพันธกิจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เมื่อพิจารณาต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตขององค์การที่ดำเนินการวิจัยเฉพาะด้าน (องค์การ ข และองค์การ B) พบว่า องค์การ ข มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตโดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2556 ต่ำกว่าองค์การ B กล่าวคือ องค์การ ข ใช้สอยเงินงบประมาณโดยเฉลี่ยเพียง 57,561 บาทในช่วงระยะเวลา 3 ปีเพื่อผลิตงานวิจัยทางด้านมานุษยวิทยาและโบราณคดี ส่วนองค์การ B นั้นมีค่าเฉลี่ยต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตงานวิจัยอยู่ที่ 159,215 บาท ทั้งนี้ แม้ว่าทั้งองค์การ ข และองค์การ B จะเป็นองค์การที่เน้นการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แต่งานวิจัยขององค์การ B นั้นมีขอบเขตเชิงเนื้อหาสาระที่กว้างครอบคลุมประเด็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวิทยา โบราณคดี และมานุษยวิทยา และเน้นการประยุกต์ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศมากกว่างานวิจัยขององค์การ ข ซึ่งเน้นเฉพาะการวิจัยสาขาวิชามานุษยวิทยาและโบราณคดีเท่านั้น

ตารางที่ 7 ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลัก[1]ขององค์การมหาชนที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ ระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n= 4)

องค์การ	ผลผลิตหลักตามพันธกิจหน้าที่[2]	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
ก	● งานวิจัยด้านการเกษตรและวิทยาศาสตร์การเกษตรที่สนับสนุนโครงการหลวง ● งานวิจัยเชิงปฏิบัติการในพื้นที่ขยายของโครงการหลวง ● กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่สูงและเผยแพร่ความรู้แก่สาธารณชน	884,851	891,071	1,014,158	930,027
ข	● งานวิจัยด้านมานุษยวิทยา ● กิจกรรมเผยแพร่องค์ความรู้ด้านมานุษยวิทยา (เทศกาลศิลปวัฒนธรรม นิทรรศการ การประชุมวิชาการ) การแสดงทางวัฒนธรรม การประชุมวิชาการ	71,549	58,662	42,471	57,561
A	● งานวิจัยและพัฒนาด้านการวางผังและจัดการพื้นที่เขตเมือง ● งานพัฒนาที่อยู่อาศัยและที่ดินตามผลการศึกษาวิจัย	763,709	738,094	688,715	730,173
B	● ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ● กิจกรรมเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น การประชุมวิชาการ การสัมมนา การประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น	168,167	158,162	151,317	159,215

หมายเหตุ: 1. ตัวเลขต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักได้รับการปรับตามอัตราเงินเฟ้อในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และค่าความเสมอภาคที่กำหนดโดยราคาซื้อ (Purchasing Power Parity: PPP) ดังนั้น หน่วยของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักในแต่ละสกุลเงินบาทและสกุลเงินดอลล่าร์สิงคโปร์ จึงได้รับการแปลงให้เป็นสกุลเงินดอลล่าร์สากล (International Dollar) ตามหลัก PPP โดยตัวเลขค่า PPP และข้อมูลอัตรา เงินเฟ้อได้จากฐานข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank Data on Economy and Growth) (http://data.worldbank .org/topic/economy-and-growth)

2. ข้อมูลได้จากการวิเคราะห์พันธกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ขององค์การตามกฎหมายจัดตั้ง

สำหรับองค์การที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะนั้น องค์การมหาชนที่เป็นกรณีศึกษาล้วนแล้วแต่มีผลงานทางด้านการสนับสนุนการค้าและการลงทุน มีเพียงองค์การ D ของสาธารณรัฐสิงคโปร์เท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่เชิงกฎหมายในการวินิจฉัยและตีความเรื่องราวร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางธุรกิจการค้าของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ทั้งนี้จากข้อมูลในตารางที่ 8 ชี้ให้เห็นว่า องค์การมหาชนของประเทศไทยทั้งสององค์การล้วนแล้วแต่มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตสูงกว่าองค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ กล่าวคือ องค์การ ค ใช้เงินงบประมาณโดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 คิดเป็นจำนวนเงิน 3,292,278 บาท ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและทางด้านการเงินแก่ประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทย ตามมาด้วยองค์การ ง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมนวัตกรรมต่าง ๆ ในภาคธุรกิจเอกชนไทยซึ่งองค์การ ง ใช้ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตโดยเฉลี่ย 3 ปีคิดเป็น 218,865 บาท ในขณะที่องค์การที่มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตต่ำที่สุดนั้น คือ องค์การ C ซึ่งมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการชักจูงบริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาติให้ เข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ ดังนั้น ตัวชี้วัดผลผลิตหลักขององค์การ C คือ จำนวนเม็ดเงินลงทุนของบริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาติที่องค์การ C สามารถดึงดูดเม็ดเงินลงทุนข้ามชาติเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ซึ่งพบว่า ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (1 หน่วยผลผลิตกำหนดให้มีมูลค่า 1,000,000 บาท) โดยเฉลี่ย 3 ปี องค์การ C ใช้เงินลงทุนเพียง 17,968 บาท ในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุน ได้ถึง 1,000,000 บาท (ตารางที่ 8)

นอกเหนือไปจากองค์การที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการวิจัยและการพัฒนาเศรษฐกิจแล้ว องค์การมหาชนที่เป็นกรณีศึกษายังรวมถึงองค์การที่มีบทบาทหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของระบบการศึกษาของประเทศ โดยสามารถแบ่งองค์การเหล่านี้ได้อีก 2 กลุ่ม คือ องค์การที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การ จ และองค์การ E) และองค์การที่ทำหน้าที่สร้างแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา (องค์การ ฉ และองค์การ F)

ในกลุ่มองค์การที่ทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการศึกษานั้นปรากฏว่า องค์การ จ ของไทยมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตสูงกว่าองค์กร E ของสิงคโปร์มากถึง 10 เท่า โดยองค์การ จ ใช้เงินงบประมาณโดยเฉลี่ย 3 ปีเป็นจำนวนเงิน 29,802 บาทในการตรวจประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษา 1 แห่ง ในขณะที่องค์การ E ของสิงคโปร์ใช้เงินงบประมาณโดยเฉลี่ยคิดเป็นจำนวน 3,354 บาทในการตรวจประเมินคุณภาพของสถานศึกษาเอกชน 1 แห่งในระหว่างปี พ.ศ. 2554- 2556 (ตารางที่ 9) ในทำนองเดียวกัน องค์การที่ทำหน้าที่สร้างแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของไทย (องค์การ ฉ) ยังมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่สูงกว่าองค์การของสิงคโปร์ (องค์การ F) เช่นกัน โดยที่องค์การ ฉ ของไทยใช้เงินงบประมาณไปทั้งสิ้น 12,593,952 บาทในการสร้างแบบทดสอบ 1 ชุด (อาทิเช่น แบบทดสอบ O-Net A-Net เป็นต้น) ส่วนองค์การ F ของสิงคโปร์นั้นมีต้นทุนในการสร้างแบบทดสอบ 1 ชุด อยู่ที่ 11,008,244 บาท (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 8 ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4)[1]

องค์การ	ผลผลิตหลักตามพันธกิจหน้าที่[2]	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
ค	● โครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และโครงสร้างพื้นฐานแก่ประเทศเพื่อนบ้าน	3,301,792	4,009,818	2,565,224	3,292,278
ง	● จำนวนเงินลงทุนที่องค์การจัดสรรเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมนวัตกรรมในภาคธุรกิจเอกชนภายในประเทศ (เงินลงทุน 1 ล้านบาทคิดเป็น 1 หน่วยผลผลิตหลัก)	231,127	206,514	218,954	218,865
C	● จำนวนเงินที่บริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาตินำมาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ (เงินลงทุน 1 ล้านดอลล่าร์คิดเป็น 1 หน่วยผลผลิตหลัก)	14,854	21,265	17,784	17,968
D	● จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตาม Competition Act ที่ได้รับการพิจารณาแล้วเสร็จ	215,739	211,800	203,694	210,411

หมายเหตุ: 1. ตัวเลขต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักได้รับการปรับตามอัตราเงินเฟ้อในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และค่าความเสมอภาคที่กำหนดโดยราคาซื้อ (Purchasing Power Parity: PPP) ดังนั้น หน่วยของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักในแต่ละสกุลเงินบาทและสกุลเงินดอลล่าร์สิงคโปร์จึงได้รับการแปลงให้เป็นสกุลเงินดอลล่าร์สากล (International Dollar) ตามหลัก PPP โดยตัวเลขค่า PPP และข้อมูลอัตรา เงินเฟ้อได้จากฐานข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank Data on Economy and Growth) (http://data.worldbank .org/topic/economy-and-growth)

2. ข้อมูลได้จากการวิเคราะห์พันธกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ขององค์การตามกฎหมายจัดตั้ง

ภายหลังจากที่ได้แปลงตัวเลขเงินงบประมาณจากสกุลท้องถิ่นไปเป็นสกุลเงินดอลล่าร์สากลจึงทำให้เราสามารถเปรียบเทียบประสิทธิภาพขององค์การได้อย่างสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและความสามารถในการซื้อขายสินค้าอุปโภคและบริโภคของแต่ละประเทศ และจากบทวิเคราะห์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า **องค์การมหาชนของสาธารรัฐสิงคโปร์นั้นมีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตที่ต่ำกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย** ทั้งองค์การที่ทำหน้าที่วิจัยเพื่อการพัฒนาองค์การที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนระบบเศรษฐกิจของประเทศ องค์การที่ทำหน้าที่

ตรวจประเมินและรับรองคุณภาพของสถานศึกษา ตลอดจนองค์การที่ทำหน้าที่สร้างแบบทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา มีเพียงองค์การที่ทำหน้าที่วิจัยเฉพาะด้านเท่านั้น (องค์การ ข และองค์การ B) ที่องค์การมหาชนในประเทศไทย (องค์การ ข) มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตต่ำกว่าองค์การมหาชนของสิงคโปร์ (องค์การ B) โดยมีคำอธิบายว่า หัวข้อเรื่องของงานวิจัยที่สนับสนุนโดยองค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์เกี่ยวข้องกับพลวัตทางด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา และความมั่นคงของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งถือได้ว่า กว้างขวางกว่าประเด็นการวิจัยขององค์การ ข ซึ่งมีจุดเน้นอยู่ที่สาขาวิชามานุษยวิทยาและโบราณคดีศาสตร์

ตารางที่ 9 ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักขององค์การมหาชนที่ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (n = 4) [1]

องค์การ	ผลผลิตหลักตามพันธกิจหน้าที่ [2]	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
จ	● จำนวนสถานศึกษาที่ได้รับการประเมินคุณภาพการศึกษาตามกรอบการดำเนินการประเมินรอบที่ 3 (พ.ศ. 2554-2558)	28,071	29,664	31,671	29,802
ฉ	● ประเภทแบบทดสอบที่องค์การรับผิดชอบในการพัฒนาและจัดทำขึ้นเพื่อทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	11,674,156	12,162,219	13,945,480	12,593,952
E	● จำนวนสถานศึกษาเอกชนที่ได้รับการประเมินและรับรองคุณภาพมาตรฐานตามเกณฑ์ที่องค์การกำหนด	1,491	3,435	5,137	3,354
F	● ประเภทแบบทดสอบที่องค์การรับผิดชอบในการพัฒนาและจัดทำขึ้นเพื่อทดสอบผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา	8,287,599	11,496,741	13,240,393	11,008,244

หมายเหตุ: 1. ตัวเลขต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักได้รับการปรับตามอัตราเงินเฟ้อในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และค่าความเสมอภาคที่กำหนดโดยราคาซื้อ (Purchasing Power Parity: PPP) ดังนั้น หน่วยของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตหลักในแต่ละสกุลเงินบาทและสกุลเงินดอลล่าร์สิงคโปร์จึงได้รับการแปลงให้เป็นสกุลเงินดอลล่าร์สากล (International Dollar) ตามหลัก PPP โดยตัวเลขค่า PPP และข้อมูลอัตราเงินเฟ้อได้จากฐานข้อมูลของธนาคารโลก (World Bank Data on Economy and Growth) (http://data.worldbank .org/topic/economy-and-growth)

2. ข้อมูลได้จากการวิเคราะห์พันธกิจ หน้าที่ และวัตถุประสงค์ขององค์การตามกฎหมายจัดตั้ง

อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์การ ในขณะที่การวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตในส่วนที่ผ่านมาได้สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพขององค์การในการสร้างผลผลิตหลัก อัตราส่วนค่าใช้จ่ายในการบริหารองค์การถือเป็นอีกมิติหนึ่งของประสิทธิภาพที่ช่วยสะท้อนความสามารถขององค์การในการเลือกสรรวิธีที่ดีที่สุด (หรือประหยัดที่สุด) เพื่อให้บรรลุตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์การ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงแบ่งรายจ่ายขององค์การออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) เงินเดือนและสวัสดิการ (2) วัสดุครุภัณฑ์ (3) รายจ่ายโดยตรงในการสร้างผลผลิตหลักขององค์การ (4) ค่าเสื่อม และ (5) ค่าใช้จ่ายอื่น เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์การที่เป็นกรณีศึกษา (ตารางที่ 10)

ตารางที่ 10 สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการวิจัยและพัฒนา (n = 4)

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและสวัสดิการ	วัสดุครุภัณฑ์	การวิจัยและพัฒนา[1]	ค่าเสื่อม	ค่าใช้จ่ายอื่น[2]
			องค์การ ก		
2554	18%	53%	8%	18%	4%
2555	18%	52%	10%	18%	2%
2556	18%	53%	8%	18%	3%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**18%**	**53%**	**9%**	**18%**	**3%**
			องค์การ ข		
2554	32%	47%	1%	16%	4%
2555	34%	44%	2%	16%	4%
2556	32%	48%	1%	14%	5%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**33%**	**46%**	**1%**	**15%**	**4%**
			องค์การ A		
2554	50%	20%	16%	7%	6%
2555	52%	19%	16%	7%	6%
2556	51%	21%	15%	7%	6%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**51%**	**20%**	**16%**	**7%**	**6%**
			องค์การ B		
2554	9%	33%	48%	0%	10%
2555	16%	32%	34%	0%	17%
2556	12%	35%	41%	0%	11%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**12%**	**33%**	**41%**	**0%**	**13%**

หมายเหตุ: 1. คิดเฉพาะค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา
2. รวมค่าสอบบัญชี ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์การ

สำหรับองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่วิจัยและพัฒนา พบว่า องค์การ ก และองค์การ ข ซึ่งเป็นองค์การ-มหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์มากที่สุด (และมากกว่าองค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์) เมื่อเทียบกับรายจ่ายประเภทอื่น

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ตัวแทนพนักงานองค์การมหาชนองค์การ ก และ ข ชี้ให้เห็นว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์ที่สูงนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากระเบียบทางราชการของประเทศไทยที่กำหนดให้การจัดสรรทุนวิจัยให้แก่บุคคลและกลุ่มบุคคลภายนอกองค์การต้องทำเป็นสัญญาจัดจ้างและข้อตกลงการว่าจ้าง (Term of References) เพื่อดำเนินการวิจัยตามประเด็นที่องค์การกำหนด ทำให้งบประมาณการวิจัยส่วนใหญ่ขององค์การ ก และ ข ถูกจัดประเภทอยู่ในค่าใช้จ่ายหมวดการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์แทนที่จะเป็นหมวดเงินอุดหนุนเพื่อการวิจัยดังเช่นองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ส่งผลให้ องค์การ ก และองค์การ ข สามารถจัดสรรเงินเพื่ออุดหนุนโครงการวิจัยในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปคิดเป็นเพียงร้อยละ 9 และร้อยละ 1 ตามลำดับ

ในทางตรงกันข้าม องค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย โดยพบว่า ถึงแม้องค์การ A จะจัดสรรเงินงบประมาณโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 51 เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับเงินเดือนและสวัสดิการ แต่องค์การ A ยังได้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนการวิจัยและพัฒนาในเขตพื้นที่ชุมชนเมืองของสาธารณรัฐสิงคโปร์ คิดเป็นสัดส่วนโดยเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 สูงถึงร้อยละ 16 ซึ่งถือว่า สูงกว่าองค์การ ก และองค์การ ข สำหรับองค์การที่มีสัดส่วนงบอุดหนุนการวิจัยและพัฒนาสูงที่สุด คือ องค์การ B ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนงานวิจัยสูงถึงร้อยละ 41 ของจำนวนงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดขององค์การ

เมื่อวิเคราะห์สัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทของหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการค้าการลงทุน (ตารางที่ 11) พบว่า องค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายหมวดอื่น โดยเฉพาะองค์การ D มีอัตราส่วนค่าใช้จ่ายเงินเดือนและสวัสดิการสูงถึงร้อยละ 65 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ขององค์การ D เพิ่มเติมทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์พบว่าภาระค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการที่สูงนั้นเป็นผลสืบเนื่องจากภารกิจหน้าที่ในเชิงกฎหมายขององค์การที่จำเป็นต้องมีนักกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญทางด้านธุรกิจการค้าอยู่ประจำองค์การ เพื่อให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนและการควบรวมกิจการเป็นไปอย่างยุติธรรมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Competition Act) ของสิงคโปร์ ในทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่ขององค์การ C ซึ่งมีสัดส่วนรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการในอันดับรองจากองค์การ D ยังได้ชี้แจงผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ว่า องค์การจำเป็นต้องรับบรรจุผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจและการค้าการลงทุนเป็นเจ้าหน้าที่ประจำองค์การ เพื่อปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นทูตพาณิชย์ของรัฐบาลสิงคโปร์ในการเจรจาต่อรองกับบริษัทและกลุ่มธุรกิจข้ามชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ แต่ด้วยภารกิจหน้าที่ของทั้งองค์การ C และ D จึงทำให้องค์การทั้งสองไม่สามารถที่จะจัดจ้างบุคลากรมาประจำองค์การ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจหน้าที่ขององค์การได้ หรือแม้แต่การจัดสรรทุนอุดหนุนให้หน่วยงานภายนอก อาทิเช่น บริษัทที่ปรึกษา นักวิชาการอิสระ และอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น มาช่วยงานได้ เพราะอาจจะกระทบกระเทือนต่อระเบียบข้อกฎหมาย ความเหมาะสมตามหลักธรรมาภิบาล และผลประโยชน์ของรัฐบาลสิงคโปร์

ตารางที่ 11 สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะ (n = 4)

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและสวัสดิการ	วัสดุครุภัณฑ์	ค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุน [1]	ค่าเสื่อม	ค่าใช้จ่ายอื่น [2]
			องค์การ ค		
2554	24%	39%	0.40%	28%	9%
2555	24%	52%	3%	18%	2%
2556	24%	53%	2%	18%	4%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**24%**	**48%**	**2%**	**21%**	**5%**
			องค์การ ง		
2554	36%	–	63%	0.32%	0.04%
2555	37%	–	62%	0.31%	0.01%
2556	48%	–	52%	0.30%	0.30%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**40%**	**–**	**59%**	**0.31%**	**0.12%**
			องค์การ C		
2554	45%	16%	26%	4%	8%
2555	45%	18%	26%	4%	7%
2556	44%	16%	28%	4%	8%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**45%**	**17%**	**27%**	**4%**	**8%**
			องค์การ D		
2554	63%	11%	3%	3%	19%
2555	65%	10%	4%	2%	19%
2556	66%	12%	2%	4%	16%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**65%**	**11%**	**3%**	**3%**	**18%**

หมายเหตุ: 1. ค่าใช้จ่ายเพื่ออุดหนุนโครงการและกิจกรรมตามพันธกิจหลักขององค์การ
2. รวมค่าสอบบัญชี ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์การ

องค์การมหาชนของประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีสัดส่วนรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ที่แตกต่างไปจากองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านเดียวกัน ทั้งนี้ องค์การ ค นั้นมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นรายจ่ายด้านพัสดุสูงที่สุด (ค่าเฉลี่ย 3 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 อยู่ที่ร้อยละ 48) โดยที่ส่วนใหญ่แล้วเป็นการจัดจ้างที่ปรึกษาประจำโครงการต่าง ๆ ขององค์การ ในขณะที่องค์การ ง มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเงินอุดหนุนสูงที่สุดซึ่งเป็นเงินอุดหนุนโครงการและกิจกรรมศึกษาวิจัยทางด้านนวัตกรรมสิ่งประดิษฐ์และนวัตกรรมในการบริหารองค์การ (ค่าเฉลี่ย 3 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2554 - 2556 อยู่ที่ร้อยละ 48)

เนื่องจากเรายังขาดทฤษฎีทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์หรือเกณฑ์ตัวชี้วัดที่ชัดเจนเกี่ยวกับสัดส่วนและประเภทค่าใช้จ่ายขององค์การภาครัฐที่สะท้อนถึงประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เราจึงจำเป็นต้อง

พิจารณาตัวชี้วัดของประสิทธิภาพองค์การด้วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน และจากบทวิเคราะห์สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนของไทยและองค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ทำให้เราทราบว่า หน่วยงานภาครัฐของไทยและสิงคโปร์ต่างมีการจัดสรรงบประมาณในแต่ละประเภทได้สอดคล้องและเหมาะสมกับพันธกิจหน้าที่และบริบทการทำงานตามระเบียบข้อกฎหมาย

ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ องค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรฐานทางการศึกษานั้นมีรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการในสัดส่วนที่สูงกว่ารายจ่ายประเภทอื่นซึ่งมีความแตกต่างไปจากองค์การมหาชนของไทยซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่ตอบสนองพันธกิจขององค์การโดยตรงในสัดส่วนที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายอื่น ๆ กล่าวคือ สำหรับองค์การ จ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรวจประเมินและรับรองมาตรฐานของสถาบันการศึกษาทั่วประเทศได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยเฉลี่ยในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 เพื่อจัดจ้างผู้ตรวจประเมินสถานศึกษาจากภายนอกองค์การสูงถึงร้อยละ 79 ของรายจ่ายทั้งหมด ในขณะเดียวกัน องค์การ ฉ ซึ่งมีพันธกิจหลักในการสร้างแบบทดสอบเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน จนกระทั่งถึงการศึกษาในระดับวิชาชีพและอุดมศึกษามีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแบบทดสอบและการจัดการการสอบโดยเฉลี่ย 3 ปีสูงถึงร้อยละ 92 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การวิเคราะห์สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การภาครัฐที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทฤษฎีว่าด้วยประสิทธิภาพขององค์การนั้น เราจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบริบทเฉพาะในการดำเนินงานของแต่ละองค์การด้วย ทั้งนี้ ตามหลักความเข้าใจโดยทั่วไปแล้วองค์การที่มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการสูงมักจะถูกมองว่าเป็นองค์การที่ไม่มีประสิทธิภาพในเชิงการบริหาร ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้มีการตราข้อกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติในการจำกัดเพดานค่าใช้จ่ายขององค์การภาครัฐในส่วนที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการของบุคลากร อาทิเช่น มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (มาตรา 35) และมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามมาตรา 34 แห่ง พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นต้น

เมื่อพิจารณาสัดส่วนประเภทรายจ่ายขององค์การ E และองค์การ F แล้วพบว่า องค์การทั้งสองของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการของบุคลากรคิดเป็นสัดส่วนของรายจ่ายทั้งหมดที่สูงกว่าองค์การมหาชนของไทย โดยเฉพาะองค์การ E ซึ่งทำหน้าที่ตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาเอกชนแล้วมีรายจ่ายเงินเดือนและสวัสดิการโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 61 ของรายจ่ายทั้งหมดขององค์การ ในระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 (ตารางที่ 12) โดยมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนผู้ตรวจประเมินจากภายนอกเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าองค์การ จของไทยซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกัน ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ระบบประเมินคุณภาพการศึกษาในภาคเอกชน โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษานั้นมีความเชื่อมโยงกับระบบประกันคุณภาพการศึกษาของประเทศสหราชอาณาจักร (The Quality Assurance Agency for Higher Education:

QAA) ซึ่งมีเงื่อนไขว่า องค์การ E ต้องมีบุคลากรประจำด้านการประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาภาคเอกชนและบุคลากรดังกล่าวจะต้องผ่านการฝึกอบรมและได้รับการรับรองโดย QAA ด้วยเหตุนี้ องค์การ E จึงไม่สามารถจัดจ้างผู้ตรวจประเมินภายนอกองค์การ โดยกระทำเป็นสัญญาการจ้างระยะสั้นและไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่คณะผู้ตรวจประเมินภายนอกองค์การเพื่อใช้ในการตรวจประเมินคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาได้ดังเช่นในกรณีของประเทศไทย

ในส่วนของประเภทค่าใช้จ่ายขององค์การ F นั้น ค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนและสวัสดิการบุคลากร (ร้อยละ 41) และค่าใช้จ่ายในการสร้างแบบทดสอบเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน (ร้อยละ 51) นั้นมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมากกว่าขององค์การ ฉ ซึ่งมีพันธกิจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาแบบทดสอบทางการศึกษาเช่นกัน ทั้งนี้ จากคำให้สัมภาษณ์ของตัวแทนบุคลากรขององค์การ F ในจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของประเทศสิงคโปร์นั้นจะเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด (Electronic Examination) และกำลังจะพัฒนาไปเป็นระบบอินเตอร์เน็ต (Internet-based Examination) ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากบันทึกข้อตกลงความเข้าใจระหว่างองค์การ F และ The University of Cambridge International Examinations ด้วยเหตุผลดังกล่าว สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดสอบในแต่ละปีขององค์การ F จึงมีสัดส่วนที่ไม่สูงเท่ากับองค์การ ฉ แต่องค์การ F จะมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าในการจ่ายเงินเดือนและสวัสดิการให้แก่พนักงานประจำองค์การที่ทำหน้าที่ดูแลระบบแบบทดสอบอิเล็กทรอนิกส์และให้แก่ผู้ติดต่อประสานงานกับ The University of Cambridge International Examinations

ข้อสมมุติฐานที่ว่า “องค์การที่มีสัดส่วนรายจ่ายประจำที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการสูงเป็นองค์การที่ไม่มีประสิทธิภาพในเชิงบริหารจัดการ” ไม่อาจนำมาเป็นข้อสรุปเพื่อชี้ให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพในเชิงทฤษฎีได้ เนื่องจากองค์การต่าง ๆ มีความแตกต่างของพันธกิจหน้าที่ บริบทการทำงาน กอปรกับข้อจำกัดทางกฎระเบียบ จึงทำให้แต่ละองค์การที่เป็นกรณีศึกษามีเหตุผลความจำเป็นในการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายที่แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น องค์การ-มหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์บางแห่งมีอำนาจหน้าที่ในเชิงกฎหมายที่จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรขององค์การที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ในการตีความเรื่องร้องเรียนและคำร้องอื่น ๆ จึงทำให้มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการที่สูง เป็นต้น

การกำหนดเพดานรายจ่ายประจำจึงจำเป็นต้องกระทำอย่างระมัดระวังและคำนึงถึงพันธกิจหน้าที่ตลอดจนบริบทและข้อจำกัดการทำงานของแต่ละองค์การเป็นองค์ประกอบด้วยมิเช่นนั้นแล้วเพดานค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้อาจจะกลับกลายเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพการทำงานขององค์การ ดังนั้น เราจึงไม่อาจจะสรุปได้ว่า องค์การมหาชนของสิงคโปร์มีประสิทธิภาพด้อยกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย เนื่องจากบริบทการทำงานและกฎระเบียบขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์หลายองค์การจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรประจำ ได้แก่ นักกฎหมาย ผู้ติดต่อประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ ฉะนั้น การวิเคราะห์สัดส่วนและประเภทค่าใช้จ่ายขององค์การนั้นจำเป็นจะต้องกระทำไปพร้อมกับการทำความเข้าใจในพันธกิจหน้าที่ บริบทการทำงาน และข้อจำกัดของกฎระเบียบ

ของแต่ละองค์การ การใช้เกณฑ์มาตรฐานสัดส่วนรายจ่ายประจำ (เงินเดือน ค่าตอบแทน และสวัสดิการ) เพียงเกณฑ์เดียวมาวิเคราะห์องค์การภาครัฐทั้งหมดย่อมไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพในเชิงบริหารที่แท้จริงได้

ตารางที่ 12 สัดส่วนค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลมาตรฐานของการบริการสาธารณะ (n = 4)

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและสวัสดิการ	ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาแบบทดสอบและการจัดสอบ	เงินอุดหนุนการตรวจประเมินคุณภาพการศึกษา	ค่าเสื่อม	ค่าใช้จ่ายอื่น*
		องค์การ จ			
2554	17%	-	74%	5%	4%
2555	11%	-	81%	3%	5%
2556	9%	-	82%	2%	7%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**12%**	**-**	**79%**	**3%**	**5%**
		องค์การ ฉ			
2554	2%	92%	**-**	6%	0.02%
2555	2%	94%	**-**	4%	0.001%
2556	2%	89%	**-**	3%	5%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**2%**	**92%**	**-**	**4%**	**2%**
		องค์การ E			
2554	61%	-	30%	2%	7%
2555	65%	-	27%	2%	6%
2556	64%	-	27%	2%	7%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**63%**	**-**	**28%**	**2%**	**7%**
		องค์การ F			
2554	28%	67%	-	4%	2%
2555	45%	46%	-	6%	3%
2556	49%	40%	-	5%	5%
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	**41%**	**51%**	**-**	**5%**	**3%**

หมายเหตุ: * รวมค่าสอบบัญชี ค่าสาธารณูปโภค และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

ที่มา: รายงานประจำปี (Annual Report) ประจำปี พ.ศ. 2554-2556 (ค.ศ. 2011-2013) ของแต่ละองค์การ

ประสิทธิผล (Effectiveness)

ประสิทธิผลเป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นว่าองค์การมีผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Effect) ที่มีคุณลักษณะ (หรือคุณภาพ) เป็นไปตามพันธกิจหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ (Pfeffer, 1982) และผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินงานขององค์การมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด (Boschken, 1994; Rainey, 2003) นอกจากนี้ ประสิทธิผลยังหมายถึงความยั่งยืนทาง ด้านการเงินการคลังขององค์การซึ่งสะท้อนได้จากความสามารถขององค์การในการแสวงหารายได้ด้วยตนเอง โดยสำหรับในกรณีหน่วยงานภาครัฐแล้วย่อมหมายถึงจำนวนเม็ดเงินรายได้ขององค์การที่ไม่ใช่เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ในส่วนต่อไปนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ประสิทธิผลขององค์การที่ตกเป็นกรณีศึกษา 3 ประเภทเช่นกัน ตามที่ได้กล่าวมาในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพขององค์การ องค์การ 3 ประเภทนี้ ได้แก่ 1) องค์การที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนา 2) องค์การที่มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนเศรษฐกิจและการค้าการลงทุน และ 3) องค์การที่มีหน้าที่รับประกันและตรวจประเมินคุณภาพการศึกษา ซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

ประเภทที่ 1 องค์การที่มีหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนา ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบองค์การประเภทนี้ จะพิจารณาใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) ความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์การ 2) รายได้ขององค์การจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน และ 3) ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง **ความสอดคล้องของผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์การ** ในการวิเคราะห์ประเด็นนี้ผู้เขียนมีสมมุติฐานว่า องค์การมหาชนประเภทนี้ทั้งในสาธารณรัฐสิงคโปร์และในประเทศไทยล้วนเป็นหน่วยงานที่มุ่งตอบโจทย์ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ องค์การประเภทนี้จึงจำเป็นต้องมีโครงสร้างและหลักการบริหารที่แตกต่างไปจากระบบราชการ ผู้เขียนจะวัดผลลัพธ์ขององค์การเหล่านี้ใน 3 ประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) ได้แก่

1) ความสามารถในการแข่งขันด้านการวิจัย(Research Competitiveness)
2) ความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ (Economic Competitiveness) และ
3) ความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษา (Educational Competitiveness)

โดยที่ในแต่ละประเด็นความสามารถในการแข่งขันนั้นจะประกอบไปด้วยตัวชี้วัดที่เป็นมาตรวัด 7 ระดับ คือ จาก 1 ซึ่งหมายถึง ขีดความสามารถในการแข่งขันน้อยที่สุด ไปจนถึง 7 ซึ่งหมายถึง ขีดความสามารถในการแข่งขันมากที่สุด ซึ่งดัชนีนี้มีที่มาจาก “ดัชนีความสามารถในการแข่งขันโลก หรือที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า “Global Competitiveness Index” (World Economic Forum, 2010; 2011; 2012)

ในการพิจารณาประเด็นย่อยที่ 1 เราพิจารณาจากความสอดคล้องระหว่างผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการวิจัย ซึ่งในประเด็นนี้ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึง 1) ความเพียงพอของระบบสนับสนุนการวิจัย และ 2) คุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนาภายในประเทศ ทั้งนี้ จากตารางที่ 13 ประเทศไทยมีค่าความเพียงพอของระบบสนับสนุนการวิจัยต่ำกว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยมีค่าเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556 อยู่ที่ 4.0 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของสาธารณรัฐสิงคโปร์อยู่ที่ 5.4

นอกจากนี้ยังพบด้วยว่า ในช่วงระยะเวลา 3 ปีนั้น ดัชนีความเพียงพอของระบบสนับสนุนการวิจัยของประเทศไทยมีความผันผวนมากกว่าของสาธารณรัฐสิงคโปร์โดยมีค่าลดลงจาก 4.1 ในปี พ.ศ. 2554 เป็น 3.8 ในปี พ.ศ. 2555 และเพิ่มขึ้นเป็น 4.2 ในปี พ.ศ. 2556 ในทำนองเดียวกัน คุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนาภายในประเทศไทยยังมีขีดความสามารถในการแข่งขันที่ด้อยกว่าสถาบันในสาธารณรัฐสิงคโปร์โดยประเทศไทยมีค่าเฉลี่ย 3 ปีของดัชนีชี้วัดคุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนาภายในประเทศอยู่ที่ 3.7 ซึ่งถือเป็นค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่าค่าของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 5.5 (ดูตารางที่ 13)

ตารางที่ 13 ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการวิจัยของประเทศไทยและของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ตัวชี้วัด	ประเทศไทย				สาธารณรัฐสิงคโปร์			
	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย
■ ความเพียงพอของระบบสนับสนุนการวิจัย	4.1	3.8	4.2	**4.0**	5.3	5.4	5.4	**5.4**
■ คุณภาพของสถาบันวิจัยและพัฒนา	3.6	3.7	3.7	**3.7**	5.4	5.5	5.6	**5.5**

หมายเหตุ: ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมทั้งสองตัวชี้วัดนี้มีค่าระหว่าง 1 (น้อยที่สุด) - 7 (มากที่สุด)
ที่มาของข้อมูล: Global Competitiveness Index (2010-2011, 2011-2012, 2012-2013)

ในการพิจารณาประเด็นย่อยที่สองซึ่งหมายถึง ขีดความสามารถในแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศใน 4 ด้าน คือ 1) เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ 2) ขนาดและอัตราการขยายตัวของตลาดอุปโภคบริโภค 3) คุณภาพของแรงงานและผลประกอบการของบริษัทธุรกิจเอกชน และ 4) ระดับการลงทุนในนวัตกรรมต่าง ๆ ในประเด็นนี้ พบว่า ประเทศไทยมีดัชนีความสามารถในการแข่งขันที่ต่ำกว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์เกือบทุกตัวชี้วัด ยกเว้นในประเด็นเกี่ยวกับขนาดและอัตราการขยายตัวของตลาดสินค้าอุปโภคบริโภค (ตารางที่ 14) ซึ่งสำหรับตัวชี้วัดนี้ สาธารณรัฐสิงคโปร์มีขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่ที่ระดับ 4.6 ต่ำกว่าดัชนีตัวชี้วัดของประเทศไทยซึ่งอยู่ที่ระดับ 5.0 และอีกหนึ่งข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของทั้งสองประเทศ คือ ช่องว่างของระดับการลงทุนในนวัตกรรมต่าง ๆ ในประเทศไทยและสาธารณรัฐ

สิงคโปร์ โดยที่ระดับการลงทุนเพื่อสนับสนุนงานวิจัยและพัฒนาอันจะนำไปสู่นวัตกรรมของประเทศไทยนั้นอยู่ที่ระดับ 3.3 เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ซึ่งอยู่ที่ระดับ 5.2

ตารางที่ 14 ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยและของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ตัวชี้วัด	ประเทศไทย				สาธารณรัฐสิงคโปร์			
	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย
■ เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ	4.8	5.5	5.5	**5.3**	5.2	6.2	6.5	**6.0**
■ ขนาดและอัตราการขยายตัวของตลาดอุปโภคบริโภค	4.9	5.0	5.0	**5.0**	4.5	4.6	4.6	**4.6**
■ คุณภาพของแรงงานและผลประกอบการของบริษัทธุรกิจเอกชน	4.2	4.2	4.3	**4.2**	5.1	5.1	5.1	**5.1**
■ ระดับการลงทุนในนวัตกรรมต่าง ๆ รวมทั้งจำนวนนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากการวิจัยและพัฒนา	3.3	3.3	3.2	**3.3**	5.0	5.3	5.4	**5.2**

หมายเหตุ: ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมทั้งสองตัวชี้วัดนี้มีค่าระหว่าง 1 (น้อยที่สุด) - 7 (มากที่สุด)
ที่มาของข้อมูล: Global Competitiveness Index (2010-2011, 2011-2012, 2012-2013)

ในการพิจารณาประเด็นย่อยที่สาม ในเรื่องขีดความสามารถในการแข่งขันด้านการศึกษาระหว่างประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้พบว่า ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศไทยในภาพรวมนั้นมีดัชนีชี้วัดคุณภาพโดยเฉลี่ย 3 ปี (พ.ศ. 2554-2556) อยู่ที่ 3.5 ซึ่งแตกต่างอย่างชัดเจนจากดัชนีชี้วัดคุณภาพของระบบการศึกษาในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 6.1 (ตารางที่ 15) และเมื่อพิจารณาคุณภาพของระบบอุดมศึกษาของทั้งสองประเทศแล้ว พบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์มีระบบอุดมศึกษาที่มีคุณภาพมากกว่าประเทศไทยเช่นกัน กล่าวคือ สาธารณรัฐสิงคโปร์มีดัชนีชี้วัดคุณภาพระบบอุดมศึกษาโดยเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 5.8 ซึ่งสูงกว่าดัชนีชี้วัดคุณภาพของระบบอุดมศึกษาไทยที่มีค่าเฉลี่ย 3 ปีอยู่ที่ระดับ 3.6

ตารางที่ 15 ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมด้านการศึกษาของประเทศไทยและของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ตัวชี้วัด	ประเทศไทย				สาธารณรัฐสิงคโปร์			
	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย	2554	2555	2556	ค่าเฉลี่ย
■ คุณภาพของระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	3.5	3.5	3.6	**3.5**	6.1	6.1	6.0	**6.1**
■ คุณภาพของระบบอุดมศึกษา	3.6	3.5	3.6	**3.6**	5.9	5.7	5.8	**5.8**

หมายเหตุ: ตัวชี้วัดความสำเร็จทางอ้อมทั้งสองตัวชี้วัดนี้มีค่าระหว่าง 1 (น้อยที่สุด) - 7 (มากที่สุด)
ที่มาของข้อมูล: Global Competitiveness Index (2010-2011, 2011-2012, 2012-2013)

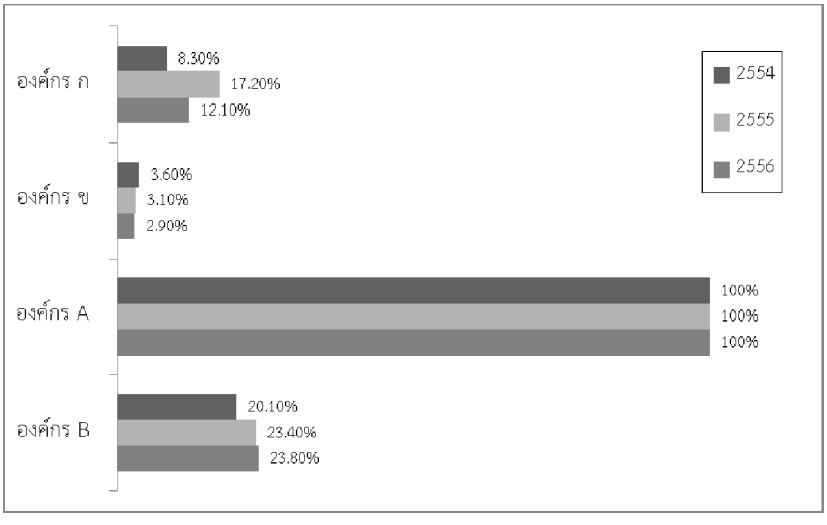
ถึงแม้ว่าข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 13 -15 จะสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เหนือกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทย แต่ทว่ามีอีกหลากหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมต่อดัชนีขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับโลก (Global Competitiveness Index) ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับประเทศ ทั้งนี้ ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่มีพันธกิจหน้าที่เหมือนกับองค์การที่ตกเป็นกรณีศึกษา ยกตัวอย่างเช่น ในด้านการวิจัยและพัฒนาบริเวณพื้นที่สูง ประเทศไทยมีหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีพันธกิจหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของชาวเขา ฉะนั้น การตั้งข้อสรุปเกี่ยวกับประสิทธิผลหรือผลลัพธ์ขององค์การมหาชนในประเทศไทยโดยอาศัยดัชนีชี้วัดขีดความสามารถในการแข่งขันโลกแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถสะท้อนผลงานขององค์การที่ตกเป็นกรณีศึกษาอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ เราจึงจำเป็นต้องพิจารณาตัวชี้วัดในด้านอื่นประกอบด้วย

ในประเด็นที่สอง **รายได้ขององค์การจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน** ความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในประเด็นนี้มีพื้นฐานมาจากพลวัตของสังคม เนื่องจากในสภาวการณ์ปัจจุบัน หลายประเทศได้จัดตั้งหน่วยงานในกำกับของรัฐและองค์การมหาชนขึ้นมาเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถของประเทศให้มีระดับการพัฒนาเท่าเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม การขยายขอบเขตความรับผิดชอบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังให้แก่ภาครัฐและส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐที่ตั้งขึ้นมาจำเป็นต้องแสวงหาแหล่งรายได้ของตนเองนอกเหนือจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อเลี้ยงตนเอง และเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์แบบตามที่กฎหมายกำหนด

อนึ่ง รายได้ขององค์การมหาชนจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดิน ในหนังสือเล่มนี้หมายถึงรายได้ที่ได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการขององค์การซึ่งไม่นับรวมดอกเบี้ยเงินฝากประจำและรายได้ที่เกิดจากส่วนต่างของสกุลเงินตราระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นส่วนของ

รายได้ที่ไม่สะท้อนประสิทธิผลหรือความยั่งยืนทางการเงิน (Financial Sustainability) ขององค์การอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาข้อมูลในภาพที่ 2 ซึ่งเปรียบเทียบองค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาที่เป็นกรณีศึกษาในเชิงสัดส่วนรายได้ขององค์การจากแหล่งอื่นต่อรายได้ทั้งหมด ผู้เขียนพบว่า องค์การ-มหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น มีความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย โดยเฉพาะองค์การ A นั้นมีรายได้ของตนเองที่เพียงพอต่อรายจ่ายขององค์การและไม่จำเป็นต้องขอรับเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลสิงคโปร์ ซึ่งรายได้ส่วนใหญ่นั้นมาจากการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐและบริษัทเอกชนเกี่ยวกับการก่อสร้างและวางผังเมือง ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้างและปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร ตลอดจนค่าธรรมเนียมจอดรถในพื้นที่ทรัพย์สินขององค์การ ในขณะที่องค์การ B ซึ่งเป็นองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ด้านการวิจัยเช่นกันมีสัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินในอันดับรองลงมา คือ ร้อยละ 20.1 ในปี พ.ศ. 2554 ร้อยละ 23.4 ในปี พ.ศ. 2555 และร้อยละ 23.8 ในปี พ.ศ. 2556 ซึ่งรายได้ขององค์การ B นั้นมีที่มาจากการจำหน่ายหนังสือ ตำรา และรายงานการวิจัย ตลอดจนรายได้จากการจัดงานประชุมและกิจกรรมทางวิชาการ ในทางตรงกันข้าม เราสามารถเห็นได้ชัดเจนว่าองค์การ ก และองค์การ ข ซึ่งเป็นองค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาในประเทศไทยมีสัดส่วนรายได้ของตนเองที่ต่ำกว่าองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ (ภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 สัดส่วนรายได้จากแหล่งอื่นที่ไม่ใช่เงินงบประมาณแผ่นดินต่อรายได้ทั้งหมดขององค์การ-มหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาระหว่างปี พ.ศ. 2554-2556

ในประเด็นที่สาม **ความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ** ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มองว่า ประชาชนเป็นลูกค้าสำคัญของ

บริการสาธารณะของรัฐ (Andrews et al, 2005) ดังนั้น การปฏิรูปภาครัฐตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงไม่ใช่เพียงแต่การปรับเปลี่ยนโฉมหน้าและโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่มีวัตถุประสงค์สูงสุดคือการจัดบริการสาธารณะตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Boyne, 1996; 2003) ในการพิจารณาว่า ผลจากการปฏิรูปภาครัฐตามแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงจำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนผู้เป็นลูกค้าที่มาใช้บริการสาธารณะจากรัฐร่วมกับการศึกษาประเด็นตัวชี้วัดด้านอื่น ๆ (Christensen and Laegreid, 1999)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นนักวิชาการและนักวิจัยผู้มีประสบการณ์การทำงานและมีความคุ้นเคยกับองค์การมหาชนในประเทศไทยและองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ในด้านวิจัยและพัฒนาที่เป็นกรณีศึกษา ทำให้ผู้เขียนสามารถนำข้อมูลที่ได้มาจำแนกประเด็นข้อคิดเห็นในเรื่องของความพึงพอใจมาวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ขององค์การ ก องค์การ ข องค์การ A ตลอดจนองค์การ B ได้ 3 ด้าน คือ 1) การกำหนดประเด็นในการวิจัย 2) ความรวดเร็วในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัย และ 3) แรงจูงใจในการผลิตงานวิจัย (ดูตารางที่ 16)

ตารางที่ 16 ประเด็นข้อคิดเห็นใน 3 ด้านที่ได้จากผู้ให้ข้อมูลหลักที่เคยมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การ-มหาชนที่มีพันธกิจด้านการวิจัยและพัฒนา

ประเด็น	องค์การ ก และ ข	องค์การ A และ B
การกำหนดประเด็นในการวิจัย	■ ขอบเขตการวิจัยที่เปิดรับข้อเสนอในแต่ละปีแคบและมีความคล้ายคลึงกับขอบเขตการวิจัยของปีงบประมาณก่อน ■ การประชาสัมพันธ์ประเด็นการวิจัยและการเปิดรับข้อเสนอยังต้องพัฒนา ■ ประเด็นในการวิจัยซ้ำซ้อนกับหน่วยงานรัฐอื่นที่มีพันธกิจหน้าที่ด้านการวิจัยและพัฒนาที่คล้ายคลึงกัน	■ มีประเด็นการวิจัยที่กว้างให้อิสระแก่นักวิจัยในการเสนอประเด็นวิจัยใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับพลวัตของสภาพเศรษฐกิจและสังคม และองค์ความรู้ใหม่ทางวิชาการ ■ องค์การทั้งสองมีนโยบายให้บุคลากรออกเดินทางแสวงหานักวิจัยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับในประเด็นการวิจัยขององค์การเพื่อให้ร่วมผลิตผลงานวิจัยให้แก่องค์การ
ความรวดเร็วในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัย	■ ใช้ระยะเวลายาวนานในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัย ■ การจัดทำสัญญามีขั้นตอนและกระบวนการแบบราชการทั่วไปทำให้กระบวนการต่าง ๆ ช้าและไม่คล่องตัว	■ มีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาข้อเสนองานวิจัยไม่ถึง 1 เดือน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การ B) ■ ใช้ช่องทางการติดต่อสื่อสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ทำให้มีประสิทธิภาพในการรับข้อเสนองานวิจัย
แรงจูงใจในการผลิตงานวิจัย	■ มีการเปิดรับข้อเสนอวิจัยน้อยลงในช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะองค์การ ข ที่เน้นกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์มากกว่ากิจกรรมทางด้านวิจัย ■ สนับสนุนทุนวิจัยแก่นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาและดุษฎีบัณฑิต	■ มีระบบสนับสนุนการเผยแพร่และจำหน่ายผลงานวิจัยและผลงานวิชาการในเชิงพาณิชย์ที่ชัดเจน ■ สนับสนุนเงินทุนวิจัยเป็นจำนวนเงินที่สูง (Competitive Rate) แต่มีสัดส่วนทุนวิจัยสำหรับนักศึกษาต่ำกว่าองค์การ ก และ ข

ในด้านการกำหนดประเด็นในการศึกษาวิจัยนั้น นักวิชาการและอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยต่างแสดงความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ประเด็นการวิจัยที่องค์การ ก และองค์การ ข เปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยในแต่ละปีงบประมาณไม่สอดคล้องกับประเด็นการวิจัยที่เป็นสากล (Mainstream Research Topics) และยังมีขอบเขตที่แคบ ดังถ้อยคำที่กล่าวว่า

> ประเด็นการวิจัยขององค์การ ข นั้นไม่มีความหลากหลายที่เพียงพอที่จะทำให้สาขาวิชามานุษยวิทยาในประเทศไทยเดินหน้าต่อไปได้อย่างเต็มศักยภาพ ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยมีประเด็นงานวิจัยเยอะมากที่สามารถพัฒนาให้เป็นงานที่ทรงคุณค่าต่อสาขาสังคมศาสตร์ได้
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของอาจารย์ด้านมานุษยวิทยาในประเทศไทย*
> *วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557*

ผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นนักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยทางด้านสังคมศาสตร์และวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีได้กล่าวถึงข้อบกพร่องของระบบงานประชาสัมพันธ์ภายในองค์การ ก และองค์การ ข ที่ทำให้นักวิจัยไทยไม่ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับทุนสนับสนุนการวิจัยและกำหนดการเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยอย่างทั่วถึงและประการสำคัญคือ ประเด็นการวิจัยขององค์การมหาชนทั้งสองหน่วยงานนั้นมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐอื่น โดยเฉพาะหัวข้องานวิจัยเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์และวิทยาศาสตร์การเกษตร จนทำให้เกิดข้อกังวลว่าจะเกิดการสูญเสียงบประมาณแผ่นดินโดยไม่จำเป็น

ในทางตรงกันข้าม ข้อมูลที่ได้จากนักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกล่าวว่า ผลสัมฤทธิ์ขององค์การ A และองค์การ B ได้รับเสียงสะท้อนในเชิงบวกจากนักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจขององค์การทั้งสอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องโครงสร้างองค์การที่คล่องตัวขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ทำให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์การสามารถเดินทางไปยังต่างประเทศเพื่อแสวงหานักวิจัยที่มีศักยภาพสูงมาทำการวิจัย โดยเฉพาะองค์การ B ซึ่งมีพันธกิจทางด้านการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มอบหมายให้ผู้บริหารระดับสูงขององค์การเดินทางไปประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับทุนสนับสนุนการวิจัย และนอกเหนือไปจากกลยุทธ์การประชาสัมพันธ์องค์การเชิงรุกองค์การทั้งสองยังเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยที่ทันสมัยและสอดคล้องกับทฤษฎีกระแสหลักในแวดวงวิชาการ ดังที่ผู้ให้ข้อมูลท่านหนึ่งกล่าวว่า

> องค์การนี้ทำงานเหมือนบริษัทเอกชนมาก ผมให้คะแนนเต็มเลยเพราะมีการส่งผู้บริหารขององค์การออกมา Head hunt นักวิจัยในประเทศกลุ่มอาเซียนให้ส่ง research proposal ไปขอทุนวิจัยจากเขา ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐของเราใช้ระบบเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยแบบทั่วไป ผมเคยเสนอเข้าไปแต่ไม่เคยได้ ผมมาได้จากประเทศสิงคโปร์
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ในประเทศไทย*
> *เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2557*

ระยะเวลาที่หน่วยงานใช้ในการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สะท้อนประสิทธิผลขององค์การมหาชนของไทยและองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ผู้เขียนมองเห็นว่า องค์การ A และองค์การ B ซึ่งเป็นองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีพันธกิจด้านการวิจัยและพัฒนาในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีกระบวนการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยที่รวดเร็ว และยังสามารถลดค่าใช้จ่ายในการจัดส่งข้อเสนอโครงการวิจัยโดยอาศัยความประหยัดและประสิทธิภาพของการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ในขณะที่องค์การ ก และ ข ใช้วิธีการสื่อสารและการส่งข้อเสนอโครงการโดยใช้ระบบเอกสารและจัดส่งทางไปรษณีย์ นอกจากนั้นยังใช้ระยะเวลาในการพิจารณาข้อเสนอโครงการวิจัยที่ยาวนานจนทำให้การศึกษาวิจัยไม่เป็นไปหรือไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนการดำเนินงานของนักวิจัย

นอกจากนี้ การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนวิจัยขององค์การมหาชนทั้งสองแห่งยังต้องเป็นไปตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานพัสดุ พ.ศ. 2535 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2552) และระเบียบต่าง ๆ ของกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การจัดสรรทุนสนับสนุนวิจัยและการเบิกจ่ายเงินมีความล่าช้าจนเป็นอุปสรรคในการศึกษาวิจัย

นักวิชาการที่เป็นผู้ให้ข้อมูลหลักในการศึกษานี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับจำนวนเงินอุดหนุนวิจัยและระบบการพัฒนาต่อยอดองค์ความรู้ในเชิงพาณิชย์ของหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ที่มีพันธกิจด้านการวิจัยและพัฒนาสำหรับนักวิชาการในประเทศไทย ข้อกังวลหลัก คือ งบประมาณที่จำกัดขององค์การ ก และองค์การ ข ซึ่งได้ทำให้องค์การมหาชนทั้งสองแห่งเปิดรับข้อเสนอโครงการวิจัยน้อยลง โดยเฉพาะตลอดช่วงระยะเวลา 2-3 ปีที่ผ่านมา แต่ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ หน่วยงานที่มีพันธกิจในการสนับสนุนการวิจัยและพัฒนากลับไปเน้นงานด้านอื่น ๆ ที่มีความซ้ำซ้อนกับกิจกรรมและโครงการของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐอื่น อาทิเช่น งานด้านชุมชนสัมพันธ์ เป็นต้น ดังคำพูดที่ว่า

> [หน่วยงาน] ให้ทุนวิจัยน้อยลง ในอดีตมีการให้ทุนวิจัยแก่นักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาด้วย แต่ปัจจุบัน นโยบายของหน่วยงานก็เปลี่ยนไป ตอนนี้กลายเป็นว่าหน่วยงานนี้ไปทำงานด้านกิจกรรมชุมชนสัมพันธ์มากขึ้น กลายเป็นเรื่องไปลงพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมันไปซ้ำซ้อนกับพันธกิจหน้าที่ของหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงวัฒนธรรม และกรมส่งเสริมวัฒนธรรม
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของอาจารย์ด้านมานุษยวิทยาในประเทศไทย*
> *วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557*

ในด้านแรงจูงใจเพื่อให้นักวิชาการมาทำงานวิจัย มีนักวิชาการอีกท่านหนึ่งเห็นว่า องค์การ A และองค์การ B มีความมุ่งมั่นในการพัฒนางานวิจัยมากกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ซึ่งนอกเหนือไปจากเงินทุนสนับสนุนงานวิจัยที่มีจำนวนสูง และเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในงานวิจัยแต่ละชิ้นแล้ว องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีกลยุทธ์ที่ชัดเจนและต่อเนื่องในการส่งเสริมและพัฒนาต่อยอดงานวิจัยในเชิงพาณิชย์ รวมทั้งการนำผลงานวิจัยทุกชิ้นไปเชื่อมโยงกับนโยบาย

ทางด้านการพัฒนาของประเทศ หรือนำไปเป็นแผนปฏิบัติการขององค์การ เช่น งานวิจัยเรื่องปรับภูมิทัศน์ภายในตึกอาคารด้วยการปลูกต้นไม้ซึ่งเป็นผลงานวิจัยของคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore) และได้รับการนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงตึกอาคารของหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งในสาธารณรัฐสิงคโปร์

ประเภทที่ 2 องค์การที่มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานในการบริการสาธารณะ ตัวบ่งชี้ประสิทธิผลที่สำคัญขององค์การประเภทนี้ คือ 1) ความสามารถขององค์การในการเชื่อมโยงประสานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม และ 2) ศักยภาพในการส่งเสริมกลไกตลาดของภาคธุรกิจเอกชนและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ในตัวบ่งชี้ประสิทธิผลตัวที่หนึ่งเรื่อง **ความสามารถขององค์การในการเชื่อมโยงประสานกับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน** ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นตัวแทนภาคธุรกิจเอกชนในประเทศไทยและผู้เชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะในสาธารณรัฐสิงคโปร์ สะท้อนให้เห็นว่า องค์การมหาชนในประเทศไทย (องค์การ ค และองค์การ ง) ขาดความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งปัญหานี้ทำให้ (องค์การ ค) ไม่สามารถส่งเสริมให้กลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตัดสินใจเข้าไปลงทุนในภาคอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าอุปโภคและบริโภคในกลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงได้เท่าที่ควรจะเป็น แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะมีความต้องการสินค้าอุปโภคและบริโภคเป็นจำนวนมากในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาก็ตาม จึงก่อให้เกิดข้อกังวลว่าการให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนแก่กลุ่มประเทศลุ่มแม่น้ำโขงจะช่วยส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนระดับกลางและระดับย่อมในประเทศไทยได้อย่างไร

ในส่วนของความสามารถขององค์การในการเชื่อมโยงประสานกับหน่วยงานภาคธุรกิจเอกชน ข้อค้นพบที่สำคัญอีกประการ คือ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากภาคธุรกิจเอกชนส่วนใหญ่ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับองค์การ ค ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดปกติ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลหลักเหล่านี้เป็นสมาชิกที่มีบทบาทสำคัญในองค์การภาคธุรกิจเอกชนระดับชาติ ได้แก่ สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อีกทั้งองค์การ ค เป็นองค์การมหาชนด้านการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจ แต่กลับไม่เป็นที่รู้จักในหมู่นักธุรกิจที่คร่ำหวอดในแวดวงการค้าและการลงทุน ในทางตรงกันข้าม กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักมีความคุ้นเคยกับองค์การ ง จากกิจกรรมและโครงการสนับสนุนและส่งเสริมนวัตกรรมทางการบริหาร (Management Innovation) แต่ทว่าการส่งเสริมนวัตกรรมขององค์การ ง นั้นก็ไม่ได้สร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักธุรกิจไทยที่ตกเป็นกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ เนื่องจากเป็นเพียงการชักชวนเข้าร่วม (Cooptation) ในลักษณะการมอบรางวัลเพื่อยกย่องเชิดชูเท่านั้น แต่ยังขาดนโยบายและกระบวนการที่ชัดเจนในการบริหารจัดการนวัตกรรมและการพัฒนาต่อยอดนวัตกรรมในเชิงพาณิชย์ โดยเฉพาะในการเสริมสร้างความสามารถในการดูดซับองค์ความรู้ (Absorptive Capacity) ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมในการบริหารอย่างยั่งยืน (Cohen and Levinthal, 1990; Tsai, 2001; Jolly and Therin, 2007) กลุ่มนักธุรกิจไทยให้ทรรศนะไว้ว่า

ข้อบกพร่องนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์การ ง กับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ อาทิเช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการอาชีวศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานทางด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เมื่อเปรียบเทียบองค์การ ค และองค์การ ง กับ องค์การ C และ องค์การ D จะเห็นได้ว่า องค์การ-มหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีประสิทธิผลสูงกว่าองค์การมหาชนในประเภทเดียวกันของประเทศไทยอย่างชัดเจน ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ชี้ให้เห็นว่า องค์การ C ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลสิงคโปร์ที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และประชากรของประเทศ และแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานในประเทศที่มีค่าแรงสูงกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกันที่มีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ต่ำกว่าในสาธารณรัฐสิงคโปร์หลายเท่าตัว โดยนับตั้งแต่ในช่วงปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา องค์การ C ได้เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งวิทยาลัยเทคนิคขึ้นมาหลายแห่งเพื่อผลิตแรงงานที่มีทักษะด้านเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์เพื่อให้กลุ่มธุรกิจผลิตคอมพิวเตอร์ เช่น IBM และ Seagate ร่วมลงทุนจนทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์พัฒนามาเป็นผู้ผลิต Hard Disk Drive (HDD) รายใหญ่ของโลกในปัจจุบัน นอกจากนี้ วิทยาลัยเทคนิคที่จัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะขององค์การ C ยังสามารถผลิตแรงงานที่มีทักษะความรู้ด้านเครื่องยนต์อากาศยานให้แก่บริษัท Rolls-Royce ซึ่งเป็นผู้ผลิตเครื่องยนต์อากาศยานและเรือเดินสมุทรรายใหญ่ของโลก ซึ่งอุตสาหกรรมเครื่องยนต์อากาศยานและเรือเดินสมุทรนี้ก่อให้เกิดการจ้างงานถึง 420,000 อัตรา นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา นอกจากผลงานที่กล่าวมานี้ องค์การ C ยังได้เสนอให้รัฐบาลส่งเสริมนวัตกรรมของภาคธุรกิจเอกชน โดยเน้นที่นวัตกรรมทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหลัก ส่งผลให้รัฐบาลสิงคโปร์ได้ผนวกเอาข้อเสนอแนะนี้เป็นนโยบายของรัฐ โดยเริ่มต้นจากการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมนวัตกรรมมูลค่า 200,000 ล้านเหรียญสิงคโปร์

ในตัวบ่งชี้ที่สองเรื่องศักยภาพในการส่งเสริมกลไกตลาดของภาคธุรกิจเอกชนและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการเสริมสร้างความเข้มแข็งของโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความเป็นเอกภาพของนโยบายภาครัฐและการประสานงานอย่างเป็นระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งนี้ การทำงานขององค์การ C และองค์การ D ของประเทศสิงคโปร์นั้นได้สะท้อนให้เห็นว่านโยบายและระบบการทำงานที่เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพนั้นมีความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติและถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เขียนได้ข้อค้นพบว่า ปัจจัยเสริมที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว คือ การส่งเสริมการทำงานของภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพควบคู่กันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการทำงานและผลงานขององค์การ D ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุม (Regulatory Agency)

กลไกการแข่งขันของภาคธุรกิจเอกชนในประเทศ เพื่อให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริงอย่างเท่าเทียมและยุติธรรมโดยปราศจากการผูกขาดของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามปรัชญาและแนวทางของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ในทุกครั้งที่องค์การ D ได้รับการร้องเรียนจะมีกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่รวดเร็วและมีสายบังคับบัญชาที่สั้น นอกจากนั้น องค์การ D ยังมีกิจกรรมและโครงการเป็นจำนวนมากที่เน้นเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนเกี่ยวกับกลไกการแข่งขันของระบบตลาดแบบทุนนิยมเสรี

ประเภทที่ 3 องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจประเมินคุณภาพของบริการสาธารณะ
ท่ามกลางกระแสการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ การควบคุมและตรวจประเมินคุณภาพของบริการสาธารณะ (Quality Control and Assessment) เป็นหนึ่งในวิธีการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ สำหรับองค์การมหาชนที่ทำหน้าที่ทางด้านการควบคุมคุณภาพและกำกับมาตรฐานการศึกษานั้น ทั้งประเทศไทยและสาธารณรัฐสิงคโปร์ต่างมีหน่วยงานในกำกับของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการมาทำหน้าที่สร้างแบบทดสอบเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน ตลอดจนตรวจประเมินและควบคุมคุณภาพของสถาบันการศึกษา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าทั้งสองประเทศต่างเล็งเห็นถึงความสำคัญของการประกันคุณภาพของระบบการศึกษาที่จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวและประสิทธิภาพสูงเข้ามารับผิดชอบ

การประเมินองค์การมหาชนในส่วนนี้มีลักษณะเป็นอัตวิสัยโดยใช้ข้อมูลความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลักที่ทำให้อนุมานได้ว่า องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ (องค์การ E และ F) มีประสิทธิผลสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ระบบการตรวจสอบประเมินคุณภาพการศึกษาขององค์การ E และ F ไม่เพียงแต่เชื่อมโยงกันทั้งประเทศ แต่ยังเชื่อมโยงกับระบบของประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศในเครือจักรภพ นอกจากนี้ ตัวชี้วัดคุณภาพขององค์การ E และ F ได้รับการพัฒนาโดยอาศัยความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศทางด้านการศึกษามากมาย ตลอดจนอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหลักในการตรวจประเมิน ด้วยเหตุนี้ องค์การ E จึงสามารถประหยัดทรัพยากรและงบประมาณในการบริหารองค์การ และยังสามารถพัฒนาให้ระบบการตรวจประเมินคุณภาพของสถานศึกษาเอกชนในสิงคโปร์มีประสิทธิภาพและความรวดเร็ว และได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งนอกจากจะเป็นการยกระดับคุณภาพการศึกษาของสิงคโปร์แล้วยังช่วยลดต้นทุนในการบริหารและการบรรจุเจ้าหน้าที่ประจำองค์การด้วย

ในขณะที่ตัวชี้วัดขององค์การ จ และ ฉ ขาดการมีส่วนร่วมของบุคลากรทางการศึกษา นักเรียน นักศึกษา และผู้ปกครอง และใช้ตัวชี้วัดในการประเมินที่ไม่ได้สะท้อนผลสัมฤทธิ์หรือคุณภาพของการจัดระบบการศึกษาอย่างแท้จริง ดังที่ได้มีผู้ให้ข้อมูลหลักท่านหนึ่งกล่าวว่า

> ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ของ [องค์การ จ] เป็นตัวชี้วัด Input และ Process มากกว่าผลสัมฤทธิ์ในอนาคต องค์การ จ คงกำหนดให้พวกเราก้าวขาซ้ายเข้าห้องเรียนก้าวขาขวาออกจากห้องเรียนเมื่อเสร็จสิ้นการเรียนการสอน พวกเราก็งงนะ เห็นมีการออกมาประชาสัมพันธ์และทำประชาพิจารณ์ก่อนการประเมินรอบที่ 3 แต่ทำไมไม่เห็นว่า [องค์การ จ] นำเอาผลการทำประชาพิจารณ์ไปสกัดทำเป็นตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการประเมินจริง
>
> *ข้อคิดเห็นของตัวแทนข้าราชการครูท่านหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*
> *วันที่ 15 ธันวาคม 2557*

นอกจากนี้ ยังพบว่าตัวชี้วัดขององค์การ จ และ ฉ ไม่เป็นเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดปัจจัยนำเข้าและกระบวนการมากกว่าผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน ซึ่งการประกันคุณภาพทางด้านการศึกษาเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบบการศึกษาของประเทศ แต่การตรวจประเมินโดยองค์การ จ นั้นไม่ควรเป็นไปในลักษณะการจ้องจับผิด ตัวแทนข้าราชการครูท่านหนึ่งได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ผู้ตรวจประเมินขององค์การ จ ต้องเน้นให้ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการเรียนการสอนมากกว่าจะเน้นตรวจประเมินคุณภาพการศึกษาตามเอกสารเพียงอย่างเดียว

สำหรับองค์การ ฉ ที่มีหน้าที่จัดทำแบบทดสอบเพื่อวัดผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษานั้น ผู้ให้ข้อมูลหลักส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า องค์การ ฉ จำเป็นต้องพัฒนากระบวนการออกแบบทดสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และมีความสอดคล้องกับความหลากหลายของบริบททางสังคมและวัฒนธรรมในประเทศไทย ดังคำกล่าวว่า

> เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า สังคมมีข้อกังขาในคุณภาพของแบบทดสอบที่จัดทำโดย [องค์การ ฉ] เพราะสังคมไม่มั่นใจว่าเด็กไทยของเรามีความรู้เพียงพอในการแข่งขันกับเด็กชาติอื่นหรือไม่ แต่ที่สำคัญไปมากกว่านั้น คือ แบบทดสอบวิชาสังคม ไม่มีความสอดคล้องกับศิลปวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่น ส่วนคุณครูเมื่อทราบว่า แบบทดสอบของ [องค์การ ฉ] เน้นวิชาวิทย์ คณิตกับภาษาอังกฤษก็เน้นสอนแต่สามวิชานั้น จนทำให้ลืมวิชาที่เกี่ยวข้องกับภาษา วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นไป
>
> *ข้อคิดเห็นของตัวแทนข้าราชการครูท่านหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*
> *วันที่ 15 ธันวาคม 2557*

ความโปร่งใส (Transparency)

ความโปร่งใสถือเป็นตัวชี้วัด “กระบวนการ (Process)” ที่สำคัญตามแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และยังสะท้อนคุณภาพของระบบธรรมาภิบาลภายในหน่วยงานภาครัฐด้วย (Pollitt, 1990) คำนิยามเชิงปฏิบัติการของความโปร่งใสในหนังสือเล่มนี้ หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลสำคัญขององค์การให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz and Steffeck, 2004; Armstrong, 2005;

Heeks, 2008) โดยข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต้องประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบ ได้แก่ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานของบริการที่ประชาชนควรจะต้องได้รับตลอดจนระเบียบและข้อบังคับ โดยเฉพาะกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ในยุคปัจจุบันองค์การทุกประเภททั้งภาครัฐและเอกชน ไม่เพียงแต่สามารถนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการเท่านั้น แต่เทคโนโลยีสารสนเทศยังสามารถช่วยลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ นอกจากนั้น การเผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญขององค์การให้แก่สาธารณชนจะเป็นการเพิ่มความน่าเชื่อถือและสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใสในการดำเนินการ ดังนั้น ในการกล่าวถึงความโปร่งใสในหัวข้อนี้จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจำแนกประเภทขององค์การมหาชนดังที่ได้กระทำมาข้างต้น

ในการเปรียบเทียบความโปร่งใสขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์และองค์การมหาชนในประเทศไทยอิงอยู่บนฐานความเชื่อที่ว่า ระบบอินเตอร์เน็ตถือเป็นช่องทางสำคัญในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่องค์การต่าง ๆ จำเป็นต้องประกาศและเผยแพร่ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน ดังเช่นหน่วยงานภาครัฐในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ได้มีการดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับบริการสาธารณะขององค์การบนเว็บไซต์ ในกรณีนี้ เราจึงใช้ข้อมูลบนเว็บไซต์ขององค์การมหาชนเป็นตัวชี้วัดความโปร่งใสหรือธรรมาภิบาลขององค์การ (Chen and Gant, 2001; Zhou and Hu, 2008)

จากข้อมูลในตารางที่ 17 พบว่า องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบตามกฎหมายบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน และมีการเผยแพร่ผลการดำเนินงานในรูปแบบรายงานประจำปี นอกจากนี้ องค์การมหาชนแต่ละแห่งยังเผยแพร่ผลการดำเนินงานด้านการเงินให้แก่สาธารณชนได้รับทราบในรูปแบบเอกสารรายงานงบการเงินที่แยกออกมาเป็นเอกเทศจากรายงานประจำปีอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่นำมาวิเคราะห์เป็นกรณีศึกษามีมาตรฐานธรรมาภิบาลในด้านความโปร่งใสขององค์การในระดับสูง เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผลงานและสถานะทางการเงินขององค์การมหาชนได้ตลอดเวลาด้วยระบบอินเตอร์เน็ต

ส่วนองค์การมหาชนในประเทศไทยที่ตกเป็นกรณีศึกษานั้น เราพบว่า มีเพียงองค์การมหาชนด้านการวิจัยและพัฒนาเท่านั้นที่มีการเผยแพร่ข้อมูลบนเว็บไซต์เกี่ยวกับผลงานขององค์การบนเว็บไซต์ได้อย่างครบถ้วนและชัดเจน ข้อมูลที่เผยแพร่ ได้แก่ งานวิจัยที่ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว รายงานผลปฏิบัติการประจำปี และรายงานงบการเงินย้อนหลัง 5 ปี ในขณะเดียวกัน องค์การมหาชนด้านส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนและองค์การมหาชนด้านตรวจประเมินมาตรฐานทางการศึกษากลับเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชนไม่ครบถ้วนสมบูรณ์โดยองค์การมหาชนทั้ง 4 หน่วยงานไม่มีการเปิดเผยรายงานงบการเงินฉบับสมบูรณ์บนเว็บไซต์ มีเพียงงบการเงิน (Financial Statement) แบบย่อเท่านั้นที่ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการดำเนินงานประจำปี

นอกจากนี้ เว็บไซต์ขององค์การ ง (ดูแลด้านเศรษฐกิจ) และองค์การ จ (ดูแลด้านการศึกษา) ยังขาดข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การทั้งสองส่วนองค์การ ฉ แม้ว่าจะมีการระบุหน้าที่รับผิดชอบและบริการสาธารณะอย่างชัดเจนบนเว็บไซต์ขององค์การ แต่กลับมีเพียงรายงานผลการดำเนินงานประจำปี พ.ศ. 2555 และ พ.ศ. 2556 เท่านั้น โดยพบว่า องค์การ ฉ เป็นเพียงองค์การมหาชนเพียงแห่งเดียวในบรรดาองค์การมหาชนไทยที่เป็นกรณีศึกษาที่ไม่มีฐานข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานและงบการเงินประจำปี

การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลงานและสถานะทางการเงินขององค์การมหาชนเป็นขั้นตอนแรกของการสร้างความโปร่งใสของการบริหารกิจการภาครัฐ ซึ่งท้ายที่สุดแล้วย่อมจะส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อความเชื่อมั่นของประชาชน นอกเหนือจากข้อมูลเกี่ยวกับผลผลิตและสถานะทางการเงินการคลังขององค์การภาครัฐแล้ว ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ยังให้ความสำคัญกับ**ระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์**เพราะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้จ่ายเงินภาษีประชาชนซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและรอบคอบรัดกุม และยังมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพของบริการสาธารณะด้วย (ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา และ อัชกรณ์ วงศ์ปรีดี, 2559) เนื่องจากถือเป็นกระบวนการที่หน่วยงานภาครัฐได้มาซึ่งทรัพยากรที่เป็นปัจจัยนำเข้าของกระบวนการผลิตและจัดบริการสาธารณะ

สำหรับองค์การมหาชนในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้มอบอำนาจให้แก่องค์การมหาชนสามารถตรากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของตนเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น-คล่องตัวในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การ ทั้งนี้ ผู้เขียนพบว่า องค์การ-มหาชนทุกองค์การที่เป็นกรณีศึกษาได้เผยแพร่เอกสารสำคัญเกี่ยวกับกระบวนการพัสดุบนเว็บไซต์ขององค์การ แต่ทว่ามีเพียงองค์การ ก ง จ และ ฉ เท่านั้นที่มีระเบียบว่าด้วยงานพัสดุแยกออกเป็นเอกเทศจากระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ สำหรับองค์การ ข นั้นได้ผนวกเอาระเบียบว่าด้วยงานพัสดุเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบการเงิน การบัญชี และทรัพย์สิน ในขณะที่องค์การ ค นั้นไม่มีระเบียบว่าด้วยงานพัสดุที่ชัดเจนแต่มีแผนการจัดซื้อขององค์การประจำปี

แม้ว่าองค์การมหาชนที่เป็นกรณีศึกษาโดยส่วนใหญ่จะมีระเบียบว่าด้วยงานพัสดุของตนเองและมีการเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน แต่นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การมหาชนของไทยนั้นไม่มีความแตกต่างจากระเบียบกฎเกณฑ์ของหน่วยงานราชการซึ่งทำให้ระบบบริหารงานขององค์การมหาชนในประเทศไทยขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการบริหาร ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ในประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักท่านหนึ่งกล่าวว่า

> ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขององค์การมหาชนหลายแห่งแทบจะถอดแบบมาจากระเบียบกระทรวงการคลัง นี่คือปัญหาสำคัญของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย คือ องค์การมหาชนต่าง ๆ ยังมีวิธีคิดแบบเดิม ๆ แบบเจ้าหน้าที่ภาครัฐหรือข้าราชการ ถึงแม้จะได้ชื่อว่าเป็นองค์การมหาชน แต่มันก็คือ หน่วยงานราชการเหมือนเหล้าเก่าในขวดใหม่
>
> *คำให้สัมภาษณ์นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย*
> *เมื่อวันที่12 ธันวาคม 2557*

ตารางที่ 17 เปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับบริการและผลการดำเนินงานขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์และประเทศไทย

องค์การ	ข้อมูลบริการสาธารณะที่หน่วยงานรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด	รายงานประจำปีและรายงานผลดำเนินการประจำปี	รายงานการเงิน
องค์การ ก	✓	✓	✓
องค์การ ข	✓	✓	✓
องค์การ A	✓	✓	✓
องค์การ B	✓	✓	✓
องค์การ ค	✓	✓	†
องค์การ ง	*	✓	†
องค์การ C	✓	✓	✓
องค์การ D	✓	✓	✓
องค์การ จ	*	✓	†
องค์การ ฉ	✓	‡	†
องค์การ E	✓	✓	✓
องค์การ F	✓	✓	✓

หมายเหตุ: * ไม่ปรากฏข้อมูลที่ชัดเจนว่าหน่วยงานจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านใด
† ไม่ปรากฏรายงานการเงินหรืองบการเงินที่แยกออกจากรายงานประจำปี
‡ มีรายงานประจำปีสำหรับบางปีงบประมาณเท่านั้น

ที่น่าสนใจคือ ในขณะที่ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจด้านการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ให้แก่องค์การมหาชน แต่องค์การมหาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์กลับมีระบบควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างของตนเองที่เข้มงวดตามระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ (Government Procurement) โดยยังคงความเป็นระบบรวมศูนย์ (Centralization) แม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะมีรูปแบบหน่วยงานภาครัฐที่หลากหลายก็ตาม ในเรื่องนี้ผู้ให้ข้อมูลหลักชาวสิงคโปร์ท่านหนึ่งกล่าวด้วยความภาคภูมิใจว่า

> ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลสิงคโปร์เป็น National Pride ของเรา เราไม่เน้นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่าง ๆ ไปจัดซื้อจัดจ้างเอง ระบบของเราจึงถือได้ว่ามีการรวมศูนย์อำนาจสูงมาก การจัดซื้อจัดจ้างทุกอย่างต้องกระทำผ่านระบบ GeBiz ของ MOF (กระทรวงการคลัง) เท่านั้น
>
> *คำให้สัมภาษณ์นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในสาธารณรัฐสิงคโปร์*
> *เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2558*

ทั้งนี้ เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ในด้านการส่งเสริมธรรมาภิบาลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กระทรวงการคลังของสิงคโปร์จึงได้ตราระเบียบว่าด้วยงานพัสดุที่ใช้ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ไม่เว้นแม้แต่องค์การมหาชนโดยจำแนกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. วิธีการประกวดราคาแบบเปิด (Open Tender) ซึ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สนใจเสนอราคาทั้งในประเทศและต่างประเทศ

2. วิธีการประกวดราคาแบบคัดเลือก (Selective Tender) ซึ่งหน่วยงานภาครัฐผู้จัดซื้อจัดจ้างจะเชิญผู้เสนอราคาที่ผ่านการพิจารณามายื่นข้อเสนอเท่านั้น โดยหน่วยงานต้องขึ้นบัญชีผู้เสนอราคา เงื่อนไขในการเสนอราคา และคุณสมบัติพร้อมระยะเวลาไว้ด้วย

3. วิธีการประกวดราคาแบบจำกัด (Limited Tender) เป็นวิธีที่หน่วยงานภาครัฐเรียกผู้เสนอราคาจำนวนน้อยรายมาพิจารณาซึ่งมักจะเป็นในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น

จะสังเกตได้ว่า ไม่ปรากฏวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสอบราคา (Negotiated Tender) ในระเบียบกระทรวงการคลังของสาธารณรัฐสิงคโปร์ โดยนักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ชาวสิงคโปร์ให้ทรรศนะไว้ว่า การไม่อนุญาตให้มีการจัดซื้อจัดจ้างแบบสอบราคาเป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ ซึ่งความโปร่งใสในระบบการบริหารเป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลสิงคโปร์ให้ความสำคัญอย่างจริงจังมานับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งประเทศ โดยรัฐบาลสาธารณรัฐสิงคโปร์บังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างทั้ง 3 รูปแบบผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เรียกว่า GeBiz และได้สร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งด้วยการจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (State Auditor's General Office) ขึ้นมา เพื่อตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐเป็นการเฉพาะและที่สำคัญ คือ เมื่อตรวจสอบพบว่ามีการทุจริตคอรัปชั่นขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จะใช้บทลงโทษผู้กระทำผิดอย่างรุนแรง รวดเร็วและจริงจัง นอกเหนือไปจากการตรวจสอบอย่างเข้มงวดของกระทรวงการคลังแล้ว ประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนทั้งภายในและภายนอกสาธารณรัฐสิงคโปร์ยังสามารถตรวจสอบการประกวดราคาและขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างใกล้ชิดในระบบ GeBIZ ของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุปคือ แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะเน้นระบบการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงเทียบเท่ากับองค์การภาคธุรกิจเอกชน ด้วยการกระจายอำนาจการตัดสินใจ

ในด้านการเลือกเฟ้นหาบุคลากรขององค์การที่มีคุณภาพและการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบกลไกตลาด แต่สำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วกลับมีความเข้มงวดและรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจมากกว่าระบบที่องค์การมหาชนในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันและประการสำคัญการที่สาธารณรัฐสิงคโปร์สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบอิเล็กทรอนิกส์ให้หน่วยงานภาครัฐใช้เป็นบรรทัดฐานในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างถือเป็นการสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การมหาชน หรือบรรษัทของรัฐ (Government Corporation)

ถอดบทเรียนจากองค์การมหาชนของสิงคโปร์

นับตั้งแต่สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้แยกการปกครองออกมาจากประเทศมาเลเซียเมื่อปี พ.ศ. 2508 องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้เป็นจักรกลสำคัญของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในขณะที่ประเทศไทยเริ่มจะมีการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐในรูปแบบองค์การมหาชนอย่างเต็มรูปแบบภายหลังการปฏิรูประบบราชการในช่วงปี พ.ศ. 2540 และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จะได้วางกรอบการดำเนินงานขององค์การมหาชนในเชิงกฎหมายไว้ก็ตาม แต่ทว่าองค์การมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังคงประสบกับความท้าทายทางการบริหารในเรื่องของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาต่อไป และด้วยเหตุที่การบริหารองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์และในประเทศไทยต่างอิงอยู่บนแนวคิดและพื้นฐานของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นจึงมีความน่าสนใจที่จะทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์การมหาชนในทั้งสองประเทศตามแนวคิดและระเบียบวิธีวิทยาของ เลแลนด์ และ เทอร์ไมเออร์ (Leland and Thurmaier, 2010) และภายใต้ข้อตระหนักว่าประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสขององค์การมหาชนนั้นขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ตลอดจนลักษณะและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดและผลงานของ เดนฮาร์ด เดนฮาร์ด และแบลนช์ (Denhardt, Denhardt, and Blanc, 2014)

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เราไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนว่าองค์การมหาชนไทยมีผลสัมฤทธิ์ของการทำงานสอดคล้องกับหลักแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ทั้งนี้ หลังจากเมื่อปรับค่าความแตกต่างของสกุลเงินตราระหว่างประเทศและอัตราเงินเฟ้อ พบว่า องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีต้นทุนต่อหน่วยผลผลิตต่ำกว่าองค์การมหาชนของประเทศไทยที่นำมาเปรียบเทียบ ในขณะเดียวกันองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือนค่าตอบแทน และสวัสดิการของบุคลากรสูงกว่าค่าใช้จ่ายหมวดอื่น ๆ ที่เป็นเช่นนี้เพราะลักษณะการทำงานขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นการนิเทศ กำกับดูแล และประสานกับองค์การหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ดังนั้นองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงจำเป็นต้องค้นหาและจ้างบุคลากรวิชาชีพที่มีศักยภาพและประสบการณ์ในการทำงานสูง

อย่างไรก็ตาม แม้บุคลากรขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีเงินเดือนสูง แต่เมื่อคำนวณออกมาเป็นผลผลิตต่อหน่วยกลับพบว่าองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทยที่นำมาเป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบ และนอกจากนั้น บุคลากรขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่เพียงแต่จะมีผลผลิตสูง แต่ผลผลิตที่ออกมานั้นยังสอดคล้องกับพันธกิจหน้าที่ขององค์การและเป้าหมายในการเสริมสร้างศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันทางด้านการวิจัย ธุรกิจ และการศึกษา ผลการศึกษาในมิตินี้จึงชี้ให้เห็นว่า การวิเคราะห์สัดส่วนและประเภทค่าใช้จ่ายขององค์การมหาชนนั้นจำเป็นจะต้องกระทำไปพร้อมกับการทำความเข้าใจในพันธกิจหน้าที่ บริบทการทำงาน และข้อจำกัดของกฎระเบียบของแต่ละองค์การ

นอกจากจะเห็นความสอดคล้องระหว่างผลผลิตและพันธกิจหน้าที่ขององค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เรายังพบว่า หากทำการเปรียบเทียบในประเภทเดียวกันแล้ว องค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์พึ่งพิงงบประมาณของแผ่นดินน้อยกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าในภาพรวมองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีขีดความสามารถในการแสวงหารายได้ด้วยตนเองสูงกว่าองค์การมหาชนในประเทศไทย นอกจากนี้ เรายังพบว่า ผู้รับบริการจากองค์การมหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับมากกว่าผู้รับบริการขององค์การมหาชนในประเทศไทย

ในมิติของความโปร่งใสซึ่งประเมินจากตัวชี้วัดสองตัวอันได้แก่ 1) ความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูลที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของหน่วยงานเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ผลงาน และรายงานสถานะทางการเงินของหน่วยงาน และ 2) ระบบพัสดุของหน่วยงาน ทั้งนี้ ข้อมูลที่เรามีอยู่ชี้ให้เห็นว่าองค์การ-มหาชนในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการเผยแพร่ข้อมูลของหน่วยงาน ทั้งรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ รายงานผลงานประจำปี และรายงานสถานะทางการเงินบนเว็บไซต์ที่เป็นทางการของหน่วยงานอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ในขณะที่องค์การมหาชนในประเทศไทยที่นำมาเป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบหลายองค์การ มีการเผยแพร่ข้อมูลไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดการรายงานสถานะทางการเงินที่ควรเผยแพร่เป็นเอกสารแยกออกมาหรือเป็นส่วนหนึ่งของรายงานประจำปี

นอกจากนี้ ยังพบความแตกต่างในเรื่องความโปร่งใสในระบบงานพัสดุระหว่างองค์การมหาชนในสองประเทศ สำหรับในกรณีประเทศไทยนั้น ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 องค์การมหาชนสามารถตรากฎระเบียบว่าด้วยงานพัสดุเป็นการเฉพาะสำหรับหน่วยงานได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การมหาชน ในขณะเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะเน้นระบบการบริหารงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัวสูงเทียบเท่ากับองค์การภาคธุรกิจเอกชน ด้วยการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านการเลือกเฟ้นหาบุคลากรขององค์การที่มีคุณภาพและการกำหนดค่าตอบแทนตามระบบกลไกตลาด แต่สำหรับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้วกลับมีความเข้มงวดและ

รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจมากกว่าระบบที่องค์การมหาชนในประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐบาลสาธารณรัฐสิงคโปร์กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ซึ่งรวมทั้งองค์การมหาชนด้วย ให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเผยแพร่ข้อมูลทุกขั้นตอนของระบบงานพัสดุบนเว็บไซต์ GeBIZ ซึ่งเป็นระบบการจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น

บทที่ 5

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: แนวคิดการบริหารงานอุดมศึกษาแนวใหม่?

ท่ามกลางสภาวะการแข่งขันทางเศรษฐกิจในโลกยุคปัจจุบัน สถาบันอุดมศึกษาคือฟันเฟืองหลักในการพัฒนาประเทศ (Kennedy, 2011; Mok and Cheung, 2011; Diaz-Mendez and Dummesson, 2012) ด้วยเหตุนี้ ตลอดช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยจึงได้ดำเนินการปฏิรูประบบอุดมศึกษาให้มีคุณภาพ วิธีการหนึ่งคือการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการเรียนการสอนและงานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาภายใต้ฐานคติที่ว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีกฎระเบียบแนวปฏิบัติหรือวัฒนธรรมองค์การที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารของระบบราชการ ดังนั้น จึงมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางวิชาการ (Academic Freedom) และส่งผลทางอ้อมต่อการคิดค้นองค์ความรู้หรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำการแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ (Autonomous Public University) หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษามีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการจัดการเรียนการสอนและการวิจัย และยึดรูปแบบการบริหารตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เมื่อเป็นเช่นนี้หลังจากที่ได้มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเกิดขึ้น เราจึงคาดหวังว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ไม่จำเป็นต้องติดยึดกับระบบการบริหารแบบราชการจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความโปร่งใสทางการบริหารมากกว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ในบทนี้จึงจะได้วิเคราะห์และเปรียบเทียบการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ในประเทศไทยทั้งสองประเภท

พัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย

แนวคิดและความเคลื่อนไหวในการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีสถานภาพเป็นหน่วยงานราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อให้มีความเป็นอิสระในเชิงการบริหารมากกว่ามหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ ได้เริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2507 ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร แต่เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยทางการเมืองในยุคนั้น

การจัดตั้ง “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” และการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” จึงไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง ต่อมาในปลายปี พ.ศ. 2534 สมัยที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการประชุมเสวนานักวิชาการจากหลายสาขาเพื่อวิเคราะห์อุปสรรคและปัญหาในการบริหารงานอุดมศึกษาในประเทศไทย ผลจากการประชุมครั้งนั้นส่งผลต่อมาให้รัฐบาลทุกรัฐบาลต้องสานต่อแนวความคิดที่จะแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมทั้งแผนอุดมศึกษาระยะยาว (พ.ศ. 2533-2547) ได้กำหนดไว้ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตจะต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดย มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2545 โดยภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2541 จะมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่ง ปรับสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ[1]

ในขณะเดียวกันในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจส่งผลให้ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) และธนาคารโลก (World Bank) และองค์การทั้งสองได้ยื่นเงื่อนไขให้ประเทศไทยต้องดำเนินการปฏิรูปภาครัฐตามแผนงานปรับปรุงโครงสร้าง (Structural Adjustment Program) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการบริหารภาครัฐ และการแปรสภาพหน่วยงานราชการบางหน่วยงานให้เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ

การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีระบบการบริหารแบบราชการไปสู่การบริหารตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังจากการเกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 3 แห่งที่มีสถานภาพเป็น “มหาวิทยาลัยนอกระบบ” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง แต่ทว่าการแปรสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกลับไม่ได้รับการสานต่อจนกระทั่งในสมัยรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ กระบวนการแปรสภาพสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐบาลจึงได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง

เหตุผลที่ใช้สนับสนุนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นมาใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้กลายมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี 5 เหตุผล คือ 1) การเพิ่มความเป็นอิสระในการบริหารระบบงานบุคคล 2) ความคล่องตัวในการจัดตั้งคณะหรือหลักสูตรการศึกษาต่างๆ ได้อย่างสอดคล้องกับพลวัตทางเศรษฐกิจ สังคม และแรงงานของประเทศได้อย่างทันท่วงที 3) สามารถพัฒนานวัตกรรมทางด้านการเรียนการสอนและองค์ความรู้ใหม่โดยการสนับสนุนการศึกษาวิจัยที่มีคุณภาพให้ทัดเทียมกับสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของโลก 4) สามารถจัดระบบเงินเดือนหรือค่าตอบแทนและสวัสดิการที่สามารถแข่งขันกับสถาบันอุดมศึกษาใน

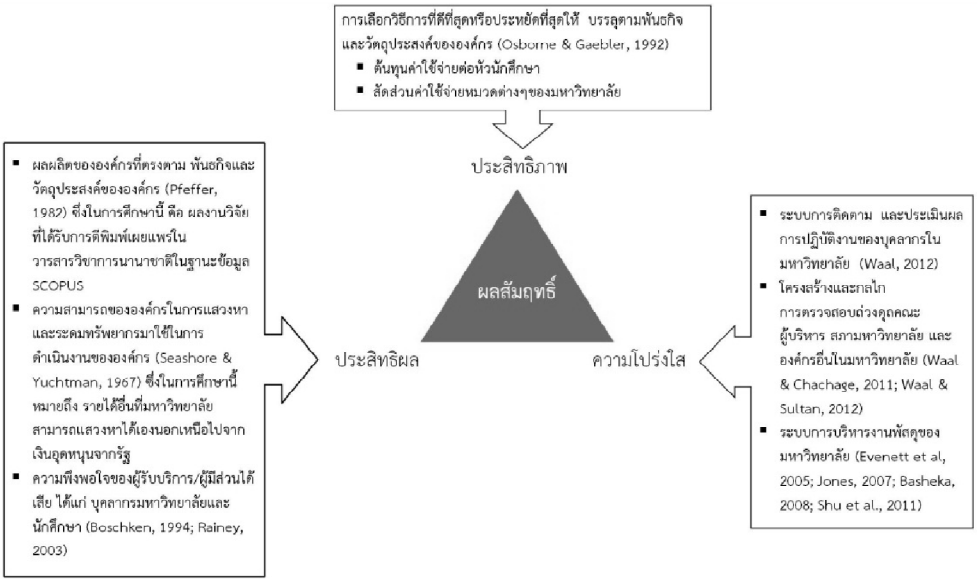
[1] มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเหล้าธนบุรี (บางมด) แปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อ พ.ศ. 2541

ภาคเอกชนและในต่างประเทศ และ 5) สามารถลดภาระทางการคลังของภาครัฐอันเนื่องมาจากเงื่อนไขของการกำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้ (สิทธิ ฉัตรสุวรรณ, 2541)

นอกจากเหตุผล 5 ประการที่กล่าวมานี้ ได้มีผู้มองว่า โครงสร้างและกฎระเบียบทางราชการที่มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งต้องยึดถือและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดได้เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาของไทย ในประเด็นเดียวกันนี้ เกษม สุวรรณกุล (2539) อดีตรองนายกรัฐมนตรีและอดีตรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมองว่า ระบบราชการมีลำดับขั้นตอนในการบริหารจัดการที่ซับซ้อนและไม่ยืดหยุ่นจึงทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งในเรื่องเดียวกันนี้ ฟองจันทร์ สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา (2539) อารีรัตน์ สุขเกษม (2539) และสิทธิ์ ฉัตรสุวรรณ (2541) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่เอื้อหรือส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการและได้ข้อสรุปที่สอดคล้องกันว่า โครงสร้างของระบบราชการเป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการพัฒนามหาวิทยาลัยให้มีความเป็นเลิศทางวิชาการ

ดังนั้น เราจึงจำเป็นต้องทำการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารงบประมาณ ตลอดจนระบบการบริหารงานวิชาการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งหมายถึงการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐจากการเป็นหน่วยงานราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นได้สร้างความชอบธรรมและสนับสนุนให้เกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อได้เกิดมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นแล้ว ต้องกล่าวว่าหากนำเอาแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยสองประเภท คือ มหาวิทยาลัยที่ยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานราชการกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เราคาดหวังว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารมากกว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานราชการ และที่สำคัญเมื่อเรานำแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาเป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบทำให้เราสามารถตั้งเป็นข้อสมมติฐานได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐน่าจะมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารมากกว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานราชการ ทั้งนี้เป็นไปตามกรอบแนวคิดดังในภาพที่ 3



ภาพที่ 3 แนวคิดและความเชื่อมโยงของการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารมหาวิทยาลัยตามกรอบแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

ภาพที่ 3 นี้แปลความหมายได้ว่า ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมหาวิทยาลัยได้เลือกวิธีการที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุดที่จะก่อให้เกิดการประหยัดในการใช้จ่ายงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันยังคงสามารถดำเนินการให้บรรลุผลตามพันธกิจและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ในที่นี้ ผู้เขียนได้ใช้ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาและสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆ ของมหาวิทยาลัยมาเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพในทางอ้อม (Proxy Indicator) เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ไป (Osborne and Gaebler, 1992)

ส่วนในกรณีของประสิทธิผลมีแนวคิดพื้นฐานมาจากการวัดความสอดคล้องระหว่างพันธกิจและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในการแสวงหาและระดมทรัพยากรมาใช้ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย (Pfeffer, 1982) และการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งในที่นี้หมายถึงบุคลากรและนักศึกษาของมหาวิทยาลัย (Boschken, 1994; Rainey, 2003) ผู้เขียนได้นำแนวคิดดังกล่าวข้างต้นมาแปลงเป็นตัวชี้วัดทางอ้อมทำให้ได้ตัวชี้วัด 3 ตัว ได้แก่ 1) จำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในฐานข้อมูลสืบค้นงานวิจัย SCOPUS 2) สัดส่วนของเงินรายได้ที่มหาวิทยาลัยแสวงหาหรือจัดเก็บได้เองนอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้จัดสรรจากรัฐบาลต่อจำนวนงบประมาณทั้งหมดในแต่ละปีของมหาวิทยาลัย และ 3) ความพึงพอใจของบุคลากรและนักศึกษาในมหาวิทยาลัย

ในด้านความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยใช้ตัวชี้วัดทางอ้อมเช่นกัน ได้แก่ การมีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรมหาวิทยาลัยในสายวิชาการ ได้แก่ อาจารย์ผู้สอนและนักวิจัย (Waal, 2012) นอกจากนี้ ความโปร่งใสยังวัดจากการมีโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบหรือถ่วงดุลอำนาจของคณะผู้บริหารหรือของสภามหาวิทยาลัย (Waal and Chachage, 2011; Waal and Sultan, 2012)

ผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภท[2]

การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภท คือ 1) มหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังคงเป็นหน่วยงานราชการ 2) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และ 3) มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งเป็นสิ่งที่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังในการตีความจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งนี้ เพราะมหาวิทยาลัยที่เลือกมาศึกษาในแต่ละประเภทมีจำนวนน้อยเพียงประเภทละ 2-3 แห่งเท่านั้นซึ่งแตกต่างจากกรณีการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนเนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนที่นำมาวิเคราะห์จะพบว่า จำนวนองค์การมหาชนในประเทศไทยมีอยู่ไม่มากนัก คือ มีเพียง 39 องค์การซึ่งต่างจากจำนวนมหาวิทยาลัยในประเทศไทยซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนถึง 156 มหาวิทยาลัยโดยแบ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 19 แห่ง มหาวิทยาลัยของรัฐ 15 แห่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏ 38 แห่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล 9 แห่ง และมหาวิทยาลัยเอกชน 75 แห่ง

นอกจากนี้ ยังพบว่ามหาวิทยาลัยแต่ละประเภทที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบยังมีความแตกต่างในเรื่องจุดเน้นของระดับการจัดการศึกษาดังจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 18 ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐ (2 แห่งที่เลือกมาเป็นตัวอย่าง) และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ (3 แห่งที่เลือกมาเป็นตัวอย่าง) มีสัดส่วนของนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีต่ำกว่าสัดส่วนของนักศึกษาในระดับเดียวกันที่กำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในขณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง (จำนวน 2 แห่งที่เลือกมา) มีอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการน้อยกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งอธิบายได้จากอายุของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ นับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีอายุการจัดตั้งมาโดยเฉลี่ยเป็นระยะเวลาที่สั้นกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการอย่างเห็นได้ชัดเจนส่งผลให้มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมีจำนวนอาจารย์ที่

[2] ผลการวิเคราะห์ในส่วนนี้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจาก โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์การบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค, และรับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาศ, 2559)

ดำรงตำแหน่งทางวิชาการน้อยกว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่า บริบทที่ต่างกันของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทย่อมส่งผลกระทบต่อสัมฤทธิผลของมหาวิทยาลัย ความแตกต่างในเรื่องผลสัมฤทธิ์ของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทจึงไม่สามารถอธิบายได้ทั้งหมดด้วยความแตกต่างทางด้านรูปแบบการบริหารจัดการเพียงตามลำพัง ถึงกระนั้นก็ตาม เรายังมีความจำเป็นที่ต้องเปรียบเทียบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใสในการบริหารของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภท

ตารางที่ 18 สัดส่วนของนักศึกษาระดับปริญญาตรี สัดส่วนอาจารย์มหาวิทยาลัยที่มีตำแหน่งทางวิชาการและอายุของมหาวิทยาลัยจำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย

ประเภทของมหาวิทยาลัย	นักศึกษาระดับปริญญาตรี (%)	อาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการ (%)	อายุโดยเฉลี่ย* (ปี)
■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	78	40	42
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ	77	38	31
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง	90	30	19

หมายเหตุ: *อายุโดยเฉลี่ย นับตั้งแต่ปีที่มีประกาศจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2556

ประสิทธิภาพ

เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่า “ประสิทธิภาพ” เป็นตัวชี้วัดความสามารถขององค์การในการใช้ทรัพยากรเพื่อการขับเคลื่อนพันธกิจหน้าที่ขององค์การ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็เช่นเดียวกันกับองค์การประเภทอื่นๆ ที่มีความจำเป็นต้องจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองพันธกิจของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนการสอนและการวิจัยของคณาจารย์ ดังนั้น ในที่นี้จึงใช้ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาและสัดส่วนค่าใช้จ่ายในหมวดต่างๆ ของมหาวิทยาลัยมาเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพ

ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา หรือ ต้นทุนในการผลิตบัณฑิต 1 คนถือว่าเป็นตัวชี้วัดความสามารถของมหาวิทยาลัยในการใช้เงินงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดระบบการเรียนการสอนและกิจกรรมพัฒนานักศึกษาซึ่งทั้งหมดนี้สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่มองว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาหรือต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต ประกอบด้วยต้นทุนคงที่ (Fixed Unit Cost) และต้นทุนแปรผัน (Variable Unit Cost) กล่าวในอีกนัยหนึ่ง ต้นทุนต่อหัวนักศึกษาสามารถสะท้อนคุณภาพของกระบวนการวางแผนของมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก “นักศึกษา” หรือ “บัณฑิต” ถือเป็นผลผลิตที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษาและยังสะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถ

ขององค์การ (Institutional Capacity) ในการควบคุมและบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด

ในบรรดามหาวิทยาลัยทั้งสามประเภทที่นำมาเปรียบเทียบในเรื่องต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษา (ดังตัวเลขที่แสดงไว้ในตารางที่ 19) จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมีค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาโดยเฉลี่ยในระยะเวลา 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2554 – 2556 (134,464 บาท) ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ (153,261) และต่ำกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ (214,544 บาท) อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายต่อหัวนักศึกษาอาจจะไม่สามารถสะท้อนประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยในแต่ละประเภทได้ทั้งหมดอันเนื่องมาจากบริบทที่ต่างกันดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น จึงควรที่จะให้ความสนใจกับสัดส่วนค่าใช้จ่ายของหมวดหลักในแต่ละมหาวิทยาลัยควบคู่ไปกับค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษา

ตารางที่ 19 ต้นทุนโดยเฉลี่ยในการผลิตบัณฑิตต่อคน และค่าเฉลี่ยของต้นทุนในการผลิตบัณฑิตต่อคนในช่วง 3 ปี จำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย (หน่วย: บาท)

ประเภทของมหาวิทยาลัย	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	โดยเฉลี่ย 3 ปี
■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	135,906	153,755	170,391	153,261
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ	198,977	255,774	218,881	214,544
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง	141,094	129,803	132,494	134,464

สัดส่วนค่าใช้จ่ายในแต่ละหมวด เมื่อนำงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทในระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2556 มาจำแนกออกเป็น 3 หมวด ได้แก่ 1) หมวดงบบุคลากรและสวัสดิการ 2) หมวดงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้าง และ 3) หมวดงบพัฒนานักศึกษาและโครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานักศึกษา เราจะได้ตัวเลขการกระจายของค่าใช้จ่ายใน 3 หมวด ดังที่ปรากฏในตารางที่ 20 ซึ่งชี้ให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งได้ใช้จ่ายงบประมาณเพื่อเป็นค่าจ้างและสวัสดิการของบุคลากรในสัดส่วนที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยอีกสองประเภท แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งกับมหาวิทยาลัยของรัฐมีไม่มากเท่ากับความแตกต่างระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งกับมหาวิทยาลัยของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ

เมื่อพิจารณาในหมวดงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างจะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยของรัฐมีงบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉลี่ยต่ำกว่ามหาวิทยาลัยอีกสองประเภท ในขณะที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยอีกสองประเภท อย่างไรก็ตาม ข้อมูลหรือหลักฐานที่เรามีอยู่

ไม่เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า การแยกตัวออกมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเปิดโอกาสและสร้างความสนใจให้กับผู้บริหารที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อการลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้างมากขึ้น อันเนื่องมาจากความคล่องตัวของการจัดซื้อจัดจ้างมีที่มากขึ้นภายหลังจากการแยกตัวมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือเกิดจากความจำเป็นที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ต้องจะลงทุนเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกัน เราพอที่จะเข้าใจได้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่ประกาศจัดตั้งมีอายุการดำเนินการน้อยที่สุด ดังนั้น จึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการก่อสร้างมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการซึ่งต่างก็มีอายุการดำเนินการมานานกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง

แต่ที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งได้ใช้จ่ายเงินเพื่ออุดหนุนกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานักศึกษาในสัดส่วนที่ต่ำที่สุดทำให้เราไม่สามารถมั่นใจได้ว่า ต้นทุนต่อหัวนักศึกษาในภาพรวมจะหมายถึงประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตบัณฑิตที่พึงประสงค์อย่างแท้จริง การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยในส่วนนี้จึงสร้างความฉงนในเรื่องของผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงประสิทธิผลของการดำเนินการของมหาวิทยาลัยควบคู่ไปกับประสิทธิภาพ

ตารางที่ 20 สัดส่วนค่าใช้จ่ายแต่ละหมวดในแต่ละปีระหว่าง พ.ศ. 2554 – 2556 และค่าใช้จ่ายในแต่ละหมวดโดยเฉลี่ยในช่วง 3 ปี จำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย

ประเภทของมหาวิทยาลัย	มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง
งบบุคลากรและสวัสดิการ			
พ.ศ. 2554	42.5 %	21.7 %	48.5 %
พ.ศ. 2555	38.5 %	24.7 %	50.5 %
พ.ศ. 2556	39.5 %	26.0 %	41.0 %
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	40.5 %	24.0 %	46.5 %
งบลงทุนและการจัดซื้อจัดจ้าง			
พ.ศ. 2554	31.5 %	56.0 %	44.5 %
พ.ศ. 2555	35.5 %	51.3 %	44.5 %
พ.ศ. 2556	35.5 %	50.0 %	51.5 %
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	34.5 %	52.3 %	47.0 %
งบพัฒนานักศึกษาและโครงการอื่น ๆ			
พ.ศ. 2554	26.0 %	22.3 %	7.0 %
พ.ศ. 2555	26.0 %	24.0 %	5.0 %
พ.ศ. 2556	25.0 %	24.0 %	7.5 %
ค่าเฉลี่ย 3 ปี	25.5 %	23.7 %	6.5 %

ประสิทธิผล

ตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ประสิทธิผลสะท้อนให้เห็นว่าองค์การมีผลผลิตและผลลัพธ์ที่มีคุณลักษณะและคุณภาพสอดคล้องกับพันธกิจหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ (Pfeffer, 1982) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การหรือผู้รับบริการจากองค์การมีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด (Boschken, 1994; Rainey, 2003) นอกจากนี้ประสิทธิผลยังหมายถึงความยั่งยืนทางด้านการเงินการคลังขององค์การซึ่งสะท้อนได้จากความสามารถขององค์การในการแสวงหารายได้ด้วยตนเอง ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยในที่นี้ จะมองไปที่ตัวชี้วัด 3 ตัว คือ 1) จำนวนบทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยโดยเฉลี่ยต่อคนของบุคลากรสายวิชาการที่มีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS 2) จำนวนเงินรายได้จากแหล่งอื่นที่มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาได้เองนอกเหนือไปจากเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐ และ 3) ความคิดเห็นของบุคลากรและนักศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลที่เกิดจากการบริหารมหาวิทยาลัย

สำหรับตัวชี้วัดตัวแรก คือ **จำนวนบทความทางวิชาการหรือบทความวิจัย**โดยเฉลี่ยต่อคนของบุคลากรสายวิชาการที่มีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS นั้นเป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลของคณาจารย์และนักวิชาการประจำมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทในการผลิตผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพและได้รับการยอมรับในระดับสากล ทั้งนี้ เนื่องจากบทความวิชาการและบทความวิจัยในฐานข้อมูล SCOPUS เป็นตัวที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณภาพของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานสากลที่ใช้ในการจัดอันดับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

ตัวเลขที่ใช้ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยโดยเฉลี่ยต่อคนของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภท (ตารางที่ 21) พบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมีผลงานทางวิชาการมากกว่ามหาวิทยาลัยอีก 2 ประเภทอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉลี่ยอาจารย์ของมหาวิทยาลัยประเภทนี้สามารถตีพิมพ์บทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยในวารสารที่อยู่ในฐานข้อมูล SCOPUS ได้คนละ 1.45 เรื่องต่อปี ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการมีผลงานประเภทเดียวกันโดยเฉลี่ยได้คนละไม่ถึง 1 เรื่องต่อปี อย่างไรก็ตาม ตัวเลขในตารางเดียวกันนี้ สะท้อนให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการและที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมีประสิทธิผลทางด้านวิชาการหรือการวิจัยมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม เรามีข้อสังเกตว่า ประสิทธิผลทางด้านการวิจัยและพัฒนาบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารทางวิชาการนั้นจะมีสูงในมหาวิทยาลัยที่มีการเรียนการสอนทางด้านแพทยศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ส่วนมหาวิทยาลัยที่มีเฉพาะหรือเน้นทางด้านสังคมศาสตร์ แม้ว่าจะได้แปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ยังคงมีประสิทธิผลทางด้านการวิจัยที่ไม่สูงเท่ากับมหาวิทยาลัยที่มีการสอนทางด้านแพทยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี

ตารางที่ 21 จำนวนบทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยโดยเฉลี่ยต่อคนของบุคลากรวิชาการที่มีคุณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาเอกที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการในฐานข้อมูลสืบค้น SCOPUS ในแต่ละปี ระหว่าง พ.ศ. 2554 – 2556 และโดยเฉลี่ยในช่วง 3 ปี จำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย

ประเภทของมหาวิทยาลัย	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	0.51	0.86	0.65	0.67
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ	0.71	0.77	0.80	0.76
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง	1.38	1.40	1.58	1.45

นอกเหนือไปจากจำนวนบทความวิชาการและบทความวิจัยดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เรายังสามารถวัดประเมินประสิทธิผลของมหาวิทยาลัยได้ด้วย**การวิเคราะห์สัดส่วนของงบประมาณของมหาวิทยาลัยที่มาจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย** และจากข้อมูลของมหาวิทยาลัยที่นำมาศึกษาที่นำมาแสดงไว้ในตารางที่ 22 ชี้ให้เห็นว่า โดยเฉลี่ยในช่วงระยะเวลา 3 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2554 – 2556 มหาวิทยาลัยของรัฐ (ร้อยละ 51.2) และมหาวิทยาลัยนอกระบบที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ (ร้อยละ 54.7) มีสัดส่วนรายรับจากแหล่งรายได้ของตนเองที่ใกล้เคียงกันในภาพรวม ดูเสมือนว่าโดยเฉลี่ยในช่วงระยะเวลาเดียวกัน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งจะมีสัดส่วนของเงินงบประมาณที่มาจากเงินรายได้ (ร้อยละ 32.5) ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการซึ่งไม่สอดคล้องกับกรอบแนวคิดของการพึ่งตนเองทางด้านงบประมาณอันเป็นแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ข้อค้นพบในส่วนนี้สะท้อนให้เห็นว่าองค์การบริการสาธารณะที่รัฐจัดตั้งขึ้นมายังจำเป็นต้องพึ่งพิงหรืออาศัยการสนับสนุนทางด้านงบประมาณจากรัฐค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะต้นของการดำเนินการ มหาวิทยาลัยที่รัฐจัดตั้งขึ้นถือว่าเป็นการลงทุนทางสังคม รัฐจึงได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อการก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารสำนักงานต่างๆ รวมทั้งงบประมาณทางด้านเงินเดือนและค่าจ้างของบุคลากรของมหาวิทยาลัยซึ่งแตกต่างจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นของเอกชนที่สามารถพึ่งตนเองได้ทางด้านงบประมาณและการเงิน

ตารางที่ 22 สัดส่วนของงบประมาณที่มาจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ในแต่ละปีระหว่าง พ.ศ. 2554 –2556 และสัดส่วนของเงินรายได้โดยเฉลี่ยในช่วง 3 ปี จำแนกตามประเภทของมหาวิทยาลัย

ประเภทของมหาวิทยาลัย	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555	พ.ศ. 2556	ค่าเฉลี่ย 3 ปี
■ มหาวิทยาลัยของรัฐ	49.5 %	54.5 %	49.5 %	51.2 %
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ	54.7 %	56.0 %	53.3 %	54.7 %
■ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง	33.0 %	35.0 %	29.5 %	32.5 %

ประสิทธิผลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารมหาวิทยาลัย ตัวชี้วัดนี้มีลักษณะอัตวิสัยที่มีพื้นฐานมาจากความคิดเห็นของแต่ละบุคคลในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน แต่เพื่อให้การวิเคราะห์ในส่วนนี้สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้และมีความเป็นกลาง เราจะประเมินใน 2 ประเด็น คือ 1) ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาและค่าหน่วยกิต และ 2) ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการบริหารหลักสูตร

สำหรับประเด็นค่าใช้จ่ายทางการศึกษาหรือค่าเล่าเรียนนั้น นักศึกษาในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทชี้ให้เห็นว่า ค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายทางการศึกษาซึ่งครอบคลุมถึงค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของนักศึกษามีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี นักศึกษาส่วนมากมีข้อกังวลเกี่ยวกับการเก็บค่าหน่วยกิตการศึกษาแบบเหมาจ่ายที่มีอัตราที่แตกต่างกันไปตามคณะและตามมหาวิทยาลัย แม้กระทั่งในหมู่คณะและสาขาวิชาทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ซึ่งมีลักษณะการเรียนการสอนที่คล้ายคลึงกันมาก ยังมีความแตกต่างกันทางด้านค่าเล่าเรียน และเมื่อจำแนกย่อยออกไปเป็นรายคณะ ยกตัวอย่างเช่น คณะนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ และคณะมนุษยศาสตร์ เป็นต้น จะพบว่า คณะต่างๆ เหล่านี้ต่างมีอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาแบบเหมาจ่ายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน และเมื่อพิจารณาถึงค่าเล่าเรียนของแต่ละคณะจะมองไม่เห็นต้นทุนของการผลิตที่แท้จริง ราคาค่าเล่าเรียนในแต่ละมหาวิทยาลัยจึงถูกกำหนดโดยความเห็นเชิงอัตวิสัยของฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย แต่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับราคาหรือกลไกของตลาดส่งผลให้ค่าใช้จ่ายทางการศึกษาในมหาวิทยาลัยไม่ได้ขึ้นอยู่กับประเภทของมหาวิทยาลัย ถึงกระนั้นก็ตามตัวเลขในตารางที่ 23 ชี้ให้เห็นว่า นักศึกษาที่เรียนในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง (ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนของงบประมาณทั้งหมดของมหาวิทยาลัยที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัยอีก 2 ประเภท) จะต้องจ่ายเงินค่าเล่าเรียนสูงกว่านักศึกษาในสาขาเดียวกันของมหาวิทยาลัยอีก 2 ประเภท แต่ที่น่าสนใจคือ นักศึกษาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการที่เรียนในสาขาวิทยาศาสตร์ทั่วไป หรือสาขาเทคโนโลยี หรือสาขาวิทยาศาสตร์-สุขภาพ (ซึ่งรวมทั้งแพทยศาสตร์) จะเสียค่าเล่าเรียนโดยเฉลี่ยต่ำกว่ามหาวิทยาลัยอีก 2 ประเภท ในขณะที่นักศึกษาที่เรียนในสาขาวิชามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์จะเสียเงินค่าเล่าเรียนสูงกว่า

นักศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ศึกษาเล่าเรียนในสาขาวิชาเดียวกัน ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่มีกฎเกณฑ์หรือวิธีการในการคำนวณต้นทุนในการผลิตที่ชัดเจนของมหาวิทยาลัยแต่ละประเภทอันเนื่องมาจากการไม่ได้ยึดหลักเกณฑ์ของการใช้กระบวนการผลิตมากำหนดราคาต้นทุน ส่งผลให้การกำหนดราคาค่าเล่าเรียนของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้น เมื่อประเมินประสิทธิผลในมุมมองของนักศึกษาจึงอนุมานได้ว่า มหาวิทยาลัยของไทยทั้ง 3 ประเภทจึงยังมีประสิทธิผลไม่สูงนักและไม่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

ตารางที่ 23 ประมาณการค่าเล่าเรียนต่อภาคการศึกษาในระดับปริญญาตรีและในระดับบัณฑิตศึกษาจำแนกตามหลักสูตรและประเภทของมหาวิทยาลัย (หน่วย: บาท)

ระดับการศึกษาและหลักสูตร	มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง
ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อภาคการศึกษาในระดับ**ปริญญาตรี**			
■ วิทยาศาสตร์/เทคโนโลยี/สุขภาพ	109,450	92,601	164,700
■ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์	20,692	45,327	39,400
ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยต่อภาคการศึกษาในระดับ**บัณฑิตศึกษา**			
■ วิทยาศาสตร์/เทคโนโลยี/สุขภาพ	391,000	211,571	593,000
■ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์	67,770	113,976	329,000

หมายเหตุ: 1. ค่าใช้จ่ายรวมต่อภาคการศึกษาในระดับปริญญาตรี คำนวณจากการลงทะเบียนภาคละ 18 หน่วยกิต รวมกับค่าธรรมเนียมที่มหาวิทยาลัยเรียกเก็บต่อภาคการศึกษา

2. ค่าใช้จ่ายรวมต่อภาคการศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา คำนวณจากการลงทะเบียนภาคละ 12 หน่วยกิต รวมกับค่าธรรมเนียมที่มหาวิทยาลัยเรียกเก็บต่อภาคการศึกษา

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยืดหยุ่นในการบริหารมหาวิทยาลัย พบว่า ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยที่ผู้เขียนได้คัดเลือกมาเพื่อศึกษาในประเด็นนี้ต่างมองเห็นว่า สถาบันอุดมศึกษาของไทยนั้นยังมีความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในทางการบริหารไม่มากนัก ดังจะเห็นได้จากตัวชี้วัดที่ใช้ในการประเมินคุณภาพการศึกษาและการบริหารหลักสูตรของสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) หรือ สมศ. และ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ สกอ. ส่วนมากมีลักษณะเป็นตัวชี้วัดกระบวนการ (Process Indicator) ซึ่งตัวชี้วัดประเภทนี้ไม่สอดคล้องและไม่สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของระบบและประเภทของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หลักสูตรทุกหลักสูตรและระบบการจัดการเรียนการสอนของทุกประเภทและทุกมหาวิทยาลัยจำเป็นจะต้องได้รับการตรวจประเมินและรับรองมาตรฐานด้วยตัวชี้วัดเดียวกัน จากทั้ง 2 หน่วยงานที่กล่าวมา การกำหนดจำนวนและคุณวุฒิของอาจารย์ประจำหลักสูตร และระบบ

การจัดการเรียนการสอนของแต่ละหลักสูตรจึงส่งผลทางอ้อมในการลดความยืดหยุ่นของการบริหาร ดังคำพูดของผู้บริหารท่านหนึ่งของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ที่กล่าวว่า

> การประเมินจาก สมศ. ใช้เกณฑ์เดียวกันทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยประเภทอะไรซึ่งไม่ได้แตกต่างอะไรจากการบริหารแบบ One-size-fits-all ของระบบราชการซึ่งไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดปัญหาหลายอย่างสำหรับมหาวิทยาลัย จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับประเภทของมหาวิทยาลัย
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 30 ตุลาคม 2557*

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความไม่ยืดหยุ่นและไม่สามารถปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์เฉพาะหน้า ซึ่งเกิดจากการบังคับใช้เกณฑ์และมาตรฐานตัวชี้วัดเพียงชุดเดียวกันสำหรับทุกมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณและทรัพยากรบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อีกด้วย ดังที่ผู้บริหารอีกท่านหนึ่งของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ได้กล่าวว่า

> กลไกของ สมศ. และ สกอ. ทั้ง IQA EQA (Internal and External Quality Assurance) ที่กำหนดว่าจำนวนอาจารย์ต่อนักศึกษาต้องเท่านั้นเท่านี้ เช่น แพทย์ต่อนักศึกษาต้อง 1:4 พยาบาล 1:8 วิศวะ 1:10 อันนี้ถ้ามาใช้กับมหาวิทยาลัยนอกระบบจะทำไม่ได้ตามปรัชญาเพราะไม่เหมือนกัน (ของเราอาจจะเน้นคนที่มีคุณภาพหรือมี Efficiency มากกว่าจ้างแพงกว่า) หน่วยงาน หน่วยเหนือ หน่วยกำกับ ไม่เข้าใจระบบที่แท้จริง จึงไม่ไปด้วยกัน (ยังไงเราก็ต้องอยู่ใต้กรอบนี้อยู่ดี เพราะเรายังเป็นหน่วยงานของรัฐ) ปรัชญาของมหาวิทยาลัยที่ว่า คือ เม็ดงานที่ราชการใช้คน 10 คน ทำแต่มหาวิทยาลัยเราใช้คนเพียง 5 คน เหตุผลคือได้เงินมา 1 ล้านบาท แทนที่จะจ้างคน 10 คนก็ไปจ้างแค่ 5 คนเก่ง ๆ ให้ทำงานได้ 2 เท่า และไม่สนใจเรื่อง process ซึ่งต่างจากระบบราชการ
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 15 ตุลาคม 2557*

ถึงแม้เมื่อมองดูเพียงผิวเผิน มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลายแห่งจะมีความยืดหยุ่นคล่องตัวมากกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ทว่า ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐท่านหนึ่งมองว่าตลอดช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและองค์กรอิสระได้มีการควบคุมและตรวจสอบการบริหารของมหาวิทยาลัยทุกประเภทอย่างเข้มงวดมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ ดังคำพูดที่ว่า

> อุปสรรคในการบริหารของมหาวิทยาลัย คือ ถึงแม้ในทางทฤษฎี อำนาจการอนุมัติต่างๆ อยู่ที่สภามหาวิทยาลัย แต่ในทางปฏิบัติ ยังมีกฎหมายอื่นที่ยังบังคับให้มหาวิทยาลัยต้องรายงานไปยังหน่วยอื่น หรือปฏิบัติตามระเบียบที่หน่วยอื่นออก เช่น การทำ E-Auction การตรวจสอบจากภาครัฐมีทั้งการประกันคุณภาพจาก สมศ. และ สกอ. และการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินโดยผู้ตรวจสอบจาก สตง."
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยท่านหนึ่งในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 5 ตุลาคม 2557*

ในประเด็นเดียวกันนี้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยอีกท่านหนึ่งของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่า

> ความคล่องตัวในการบริหารระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบมีความแตกต่างกันมาก แต่ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา หน่วยงาน อย่างเช่น สตง. กรมบัญชีกลาง DSI ได้เข้ามาตรวจสอบควบคุมมหาวิทยาลัยนอกระบบมากขึ้น ทำให้ความคล่องตัวลดลง
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยท่านหนึ่งในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 17 พฤศจิกายน 2557*

แต่อุปสรรคที่สำคัญที่สุดในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวคือทัศนคติของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐพบว่า มีบุคลากรสายสนับสนุนวิชาการและผู้บริหารมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมากที่ยังไม่เข้าใจในหลักปรัชญาพื้นฐานของการบริหารมหาวิทยาลัยนอกระบบ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจและหลักความยืดหยุ่นคล่องตัว

> อุปสรรคสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยคือเรื่อง Mindset ของคนในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลง เราอาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มหัวเก่ากับกลุ่มหัวใหม่ กลุ่มหัวเก่าต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ส่วนกลุ่มหัวใหม่ต้องการความเปลี่ยนแปลง ซึ่งสองกลุ่มนี้มักมีความเห็นขัดแย้งกันบ่อยๆ การบริหารความขัดแย้งจำเป็นต้องพึ่งพาภาวะผู้นำ โดยเฉพาะอธิการบดีต้องทำหน้าที่เป็น facilitator รับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่าย ถ้าผู้นำเป็นคนเผด็จการก็จะไม่มีการทดลองอะไรใหม่ๆ เพราะไม่มีใครกล้าเสนอความเห็น
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยท่านหนึ่งในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557*

ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอธิการบดีและคณบดีถือเป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญของการปฏิรูประบบอุดมศึกษาในประเทศไทย ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ

ของรัฐแห่งหนึ่งได้แสดงทรรศนะไว้ว่า ความทุ่มเทและพันธะสัญญา (Commitment) ของอธิการบดีถือเป็นปัจจัยกระตุ้นให้คณะผู้บริหารและคณาจารย์มีแรงบันดาลใจในการขับเคลื่อนให้ระบบบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักปรัชญาการบริหารองค์กรภาครัฐแนวใหม่ ดังจะเห็นได้จากคำพูดที่กล่าวไว้ว่า

> ในความเห็นส่วนตัวของผม วิสัยทัศน์และภาวะผู้นำของอธิการบดีและคณบดีสำคัญมาก ระบบมันจะขับเคลื่อนไปได้เพราะผู้นำที่ดีอย่างมหาวิทยาลัยของเราเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย ผมทุ่มให้กับงบวิจัยเต็มที่ ตรงไหนเรามีข้อจำกัด ผมก็สนับสนุนให้คณาจารย์ของเราไปหาทุนวิจัยจากภายนอกในทุกช่องทาง เช่น วช. และ สกว. เป็นต้น ในช่วงใกล้ Deadline ของการส่งข้อเสนอโครงร่างการวิจัยไปยัง วช. หรือ สกว. ผมจะกำชับหน้าห้องไว้เลยว่าผมว่างตลอดและให้อาจารย์ ทุกคนเดินเข้ามาในห้องผม เอา Proposal มาให้ลงนามได้ตลอดเวลา
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 15 ตุลาคม 2557*

จากข้อมูลข้างต้น มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีความคล้ายคลึงมากกว่าความแตกต่าง ทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายทางการศึกษาที่มีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี การเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาต่อภาคแบบเหมาจ่าย โดยไม่ได้สะท้อนให้เห็นหรือไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิต การบริหารงานหลักสูตร และระบบการจัดการเรียนการสอนที่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของภาครัฐจากส่วนกลาง ตลอดจนการต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมและตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมือนกันของทุกมหาวิทยาลัย

ความโปร่งใส

ความโปร่งใสในที่นี้จะแตกต่างจากความหมายที่ใช้ในบทที่ 4 ที่หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญของมหาวิทยาลัยให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ (Nanz and Steffeck, 2004; Armstrong, 2005; Heeks, 2008) แต่ในบทนี้จะมองไปที่ 1) การพัฒนาหรือสร้างระบบการติดตามประเมินผลงานของบุคลากรและ 2) โครงสร้างและกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลคณะผู้บริหารของมหาวิทยาลัย

การพัฒนาหรือสร้างระบบการติดตามประเมินผลงานของบุคลากร ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ในการจัดเก็บข้อมูลการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือการประเมินผลงานเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ทางการบริหารของมหาวิทยาลัย เนื่องจากเราพบว่ามหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 3 ประเภท อันได้แก่ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพมาจากส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งล้วนแล้วแต่มีระเบียบกฎเกณฑ์ว่าด้วยการประเมินผลงานของคณาจารย์ที่ชัดเจน ตลอดจน

มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ในการจัดเก็บข้อมูล และการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี แต่ข้อค้นพบที่น่าสนใจ คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ถูกแปรสภาพมาจากหน่วยงานราชการ ยังคงนำเอาระเบียบกฎเกณฑ์ในการประเมินผลงานประจำปีของของราชการมาใช้เป็นกรอบการประเมินเหตุผลหลักเกิดจากคณาจารย์และผู้บริหารมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับระบบการประเมินผลงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results-based Performance Management) ตามกรอบแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ได้ ในประเด็นนี้ ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐท่านหนึ่งจากมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่งได้ให้คำพูดที่น่าสนใจว่า

> อุปสรรคสำคัญของมหาวิทยาลัยนอกระบบ คือ ทัศนคติในการรับมือความเปลี่ยนแปลง การออกนอกระบบ คือ การมอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์และออกแบบระบบบริหารมหาวิทยาลัยได้เอง แต่มหาวิทยาลัยนอกระบบหลายแห่งก็ยังร่างระเบียบโดยอิงจากระบบเดิม ถึงแม้คณาจารย์จะปรับตัวได้เร็ว แต่ผู้บริหารและสายปฏิบัติการยังปรับตัวได้ช้าและยึดติดกับกฎระเบียบเดิม คณบดีและผู้บริหารมหาวิทยาลัยหลายคนไม่ได้เป็นข้าราชการแล้ว แต่ก็ยังคิดและบริหารเหมือนข้าราชการ
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 5 ตุลาคม 2557*

นอกจากที่กล่าวมานี้ เรายังพบว่า ในบางกรณีภายในมหาวิทยาลัยของรัฐบางแห่งที่เป็นหน่วยงานราชการมีบุคลากรสองประเภท คือ ข้าราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีระเบียบและกฎเกณฑ์ในการประเมินผลที่แตกต่างกันทั้งที่ทำงานประเภทเดียวกันและร่วมกันทำให้เกิดสองมาตรฐานภายในมหาวิทยาลัยเดียวกัน จึงดูเสมือนเกิดความขัดแย้งในหลักการของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งมีหลักการว่า ในการประเมินผลจะต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องหรือความเชื่อมโยงระหว่างผลงานของบุคลากรกับเงินเดือนค่าตอบแทนบนหลักการของการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรทำงานหรือผลิตผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องมีกลไกการพัฒนาคุณภาพทางวิชาการของคณาจารย์ในกรณีที่ไม่สามารถผลิตผลงานได้ตรงตามเป้าหมาย

เมื่อเรามองไปที่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นกรณีศึกษาหลายแห่งก็พบเช่นกันว่ามหาวิทยาลัยประเภทนี้ยังไม่สามารถขับเคลื่อนหลักการนี้ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากในภาพรวม คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยประเภทนี้ยังไม่สามารถผลิตผลงานได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ พร้อมกันนี้ตัวมหาวิทยาลัยเองยังคงประสบกับปัญหาความขาดแคลนบุคลากรสายวิชาการ (ที่มีสมรรถนะทางวิชาการสูง) เช่นเดียวกันกับมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงทำให้ระบบการบริหารผลงานของมหาวิทยาลัยเหล่านี้เป็นไปในลักษณะของการยังคงจำเป็นที่จะต้องมุ่งพัฒนาคณาจารย์และนักวิจัยมากกว่าจะเป็นการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักการบริหารผลงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ ลักษณะการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัยไทยทั้ง 3 ประเภทจึงเป็นการประเมินผลในเชิงสัมพัทธ์ (Relative) ไม่ใช่การประเมินผลแบบสัมบูรณ์ (Absolute) ซึ่งในเรื่องนี้ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐท่านหนึ่ง ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า

> ปัญหาในด้านการบริหาร คือ ปัญหาบุคลากรผู้สอนในปัจจุบัน อาจารย์รุ่นใหม่ยังขาดประสบการณ์และความสามารถในการทำวิจัยและการผลิตบทความทางวิชาการเพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิชาการนานาชาติ ครั้นเราจะไปบังคับใช้ Performance Management อย่างจริงจัง คนสอนของเราก็จะไม่พอซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในการประเมิน สมศ. สกอ. ดังนั้น เราจึงผ่อนปรนและเน้นไปที่การพัฒนา การฝึกอบรม และส่งไปศึกษาต่อมากกว่าที่จะไปใช้ระบบค่าตอบแทนและระบบลงโทษแบบฮ่องกงหรือสิงคโปร์
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 17 พฤศจิกายน 2557*

ในขณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยของรัฐหลายแห่งได้พัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลปฏิบัติงานของคณาจารย์เฉกเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมความพร้อมก่อนที่จะออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ออกนอกระบบ”) แต่อาจารย์หรือบุคลากรของมหาวิทยาลัยของรัฐเหล่านี้ยังรู้สึกว่า ตนเองไม่พร้อมที่จะออกนอกระบบ ดังนั้น เราจึงไม่น่าแปลกใจที่พบว่า ในภาพรวม บุคลากรของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบแล้วต่างไม่สามารถปรับตัวเองภายหลังจากที่มหาวิทยาลัยของตนเองถูกแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้ แต่ในขณะเดียวกัน เราพบว่า บางคณะและบางภาควิชาในมหาวิทยาลัยของรัฐบางแห่ง เช่น คณะและภาควิชาทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีมีความสามารถในการปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ดีกว่าคณะและภาควิชาทางสาขาวิชาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากความแตกต่างกันทางด้านลักษณะของวิชาทางวิทยาศาสตร์กายภาพและทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ กล่าวคือ ผลผลิตของงานทางด้านวิทยาศาสตร์กายภาพซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมจะมีตัวชี้วัดผลสำเร็จของงานที่ชัดเจนกว่าและนำไปประยุกต์ใช้ได้มากกว่าผลผลิตของงานทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและนำไปประยุกต์ใช้ได้น้อยกว่า ในประเด็นนี้ ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่ง ได้กล่าวว่า

> คณะทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เช่น วิศวกรรม สาธารณสุข เขานำเอาระบบ ICT มาใช้ในการประเมินอาจารย์แล้วนะ ก็เป็นที่น่าพึงพอใจในระดับหนึ่งแต่ในคณะด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ยังติดขัดเรื่องการยอมรับของคณาจารย์ เหตุผลหลักของคณะด้านสังคม คือ ผลงานของเขาวัดเป็นเชิงปริมาณได้ยากจะให้ไปเน้นตีพิมพ์เหมือนสายวิทย์ก็มีข้อจำกัดเรื่องผลงานด้านอื่นก็เป็นงานบริการสังคมเป็นหลักเลยวัดยากและประเมินยาก
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 25 ตุลาคม 2557*

จากข้อมูลดังกล่าว เราจึงสรุปได้ว่า ระบบติดตามและประเมินผลงานของคณาจารย์นั้นไม่ได้มีความสัมพันธ์กับประเภทของมหาวิทยาลัย เราจึงอนุมานได้ว่า มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ของไทยยังจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลงานของอาจารย์บนหลักการของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามวิสัยทัศน์และพันธกิจของแต่ละมหาวิทยาลัย ในทรรศนะของผู้เขียน ข้อบกพร่องของการติดตามและประเมินผลงานของคณาจารย์มหาวิทยาลัยในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงวัฒนธรรมองค์การที่ให้น้ำหนักกับปฏิสัมพันธ์หรือมิตรภาพระหว่างบุคคลมากกว่าผลงานตามลำพังจึงทำให้บ่อยครั้ง การติดตามประเมินผลในมหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นการประเมินเชิงอัตวิสัยมากกว่าวัตถุวิสัย ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่เราพบว่า มหาวิทยาลัยและคณะที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพและเทคโนโลยีสามารถปรับตัวเข้ากับระบบการบริหารผลงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้ดีกว่ามหาวิทยาลัยและคณะที่เน้นทางด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ คำอธิบายของความแตกต่างนี้อิงอยู่บนมิติเชิงสังคมและวัฒนธรรมไม่ใช่บนมิติทางการบริหาร

ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ผู้บริหารของมหาวิทยาลัยได้บริหารมหาวิทยาลัยโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและได้ปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ ผู้เขียนมองเห็นว่า มหาวิทยาลัยทุกแห่งที่ได้นำมาเป็นกรณีศึกษาล้วนแล้วแต่มีระบบการบริหารและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารที่ไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ทุกมหาวิทยาลัยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหลักในการพิจารณาอนุมัตินโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานที่ฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึง อธิการบดีหรือรองอธิการบดีเป็นผู้นำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบหรืออนุมัติจากที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย และภายในมหาวิทยาลัยแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีที่ประชุมคณบดีในฐานะองค์กรที่ให้ความคิดเห็นในเรื่องที่แต่ละคณะเสนอเข้ามา แต่ในบางครั้งอธิการบดีสามารถเสนอเรื่องเข้ามาเพื่อขอความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณบดีได้ด้วยตนเองก่อนที่จะนำเรื่องเสนอต่อที่ประชุมสภามหาวิทยาลัย ในทางกฎหมายที่ประชุมคณบดีไม่สามารถอนุมัติเรื่องต่างๆ ภายในมหาวิทยาลัย การขับเคลื่อนและการบริหารมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดี ซึ่งมีความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันไม่มากนักในมหาวิทยาลัยทุกประเภท

จากการสัมภาษณ์บุคลากรสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการในมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พบว่า การแปรสถานภาพของมหาวิทยาลัยไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและในเชิงปฏิบัติแต่อย่างใด ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามหาวิทยาลัยยังคงเป็นในรูปแบบเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง สำหรับองค์กรย่อยอื่นภายในมหาวิทยาลัยที่นอกเหนือไปจากฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัย เช่น สภาคณาจารย์และคณะกรรมการชุดต่างๆ ในระดับมหาวิทยาลัย เป็นต้น ยังคงมีรูปแบบและอำนาจหน้าที่เหมือนเดิมเช่นเดียวกับเมื่อตอนที่มหาวิทยาลัยยังมีสถานะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ในประเด็นนี้มีอาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า

> องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี เช่น สภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์ สภาวิชาการ หรือคณะกรรมการชุดต่างๆ ในระดับมหาวิทยาลัย ก็ยังมีโครงสร้างแบบเดิม และมีอำนาจหน้าที่แบบเดิมๆ คือ เราคาดหวังว่า พอออกนอกระบบ อาจารย์และนักศึกษาจะมีสิทธิ์มีเสียงมากขึ้นในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ไม่ใช่มีสิทธิ์มีเสียงแต่เฉพาะในตอนเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย เท่านั้น
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของอาจารย์มหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 8 พฤศจิกายน 2557*

แม้ว่ามหาวิทยาลัยทุกแห่งในปัจจุบันจะเปิดโอกาสให้คณาจารย์ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการ และนักศึกษามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายมากขึ้นกว่าในอดีตผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่เราพบว่าบุคลากรทุกฝ่ายภายในมหาวิทยาลัยยังมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายไม่มากนัก ส่วนหนึ่งเกิดจากบุคลากรส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดมีความเชื่อว่า ท้ายที่สุดแล้วนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยจะถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ และสภามหาวิทยาลัยยังคงฟังเสียงของฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายคณาจารย์หรือเจ้าหน้าที่สายสนับสนุนวิชาการหรือนักศึกษา ทั้งนี้ เพราะในความเป็นจริงผู้บริหารของมหาวิทยาลัยเป็นฝ่ายดำเนินการในการคัดเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกันนี้ นักศึกษาของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งมีความคิดเห็นว่า

> ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยมีช่องทางให้บุคลากรและนักศึกษาแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ดีและสะดวก เพราะส่วนใหญ่เป็นช่องทางออนไลน์ แต่พวกเราก็ไม่เชื่อว่ามหาวิทยาลัยจะนำเอาข้อคิดเห็นและข้อเสนอของพวกเราไปขับเคลื่อนจริงๆ สุดท้ายทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับผู้บริหารมหาวิทยาลัยอยู่ดี
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 11 พฤศจิกายน 2557*

ส่วนอาจารย์ท่านหนึ่งของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่งให้ข้อคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันว่า

> สมัยนี้ คำว่า “ประชาคม” นโยบายและแผนกำลังฮิตกันในองค์กรภาครัฐ มหาวิทยาลัยก็เอาบ้าง มีการจัดประชาคมพบปะบุคลากรและนักศึกษาบ่อยๆ แต่ก็ทำเป็นพิธีกรรมเท่านั้น แม้กระทั่งระบบสภามหาวิทยาลัยก็ยังเหมือนกับตอนที่ยังไม่ออกนอกระบบที่สื่อมวลชนเขียนว่า “สภาเกาหลัง” ก็ถูกต้องนะครับ ถึงจะไม่ถูกต้อง 100% ที่ว่าไม่ถูกต้อง 100% ไม่ใช่ว่าเขาไม่ได้เกาหลังกันจริงๆ แต่เราไม่ทราบว่าเขาเกาหลังกันรุนแรงเพียงใด
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 8 พฤศจิกายน 2557*

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ไม่เป็นไปตามทฤษฎีการบริหารที่มองว่า การบริหารมหาวิทยาลัยนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจและการมีวิสัยทัศน์ร่วมกันระหว่างผู้บริหาร คณาจารย์ และบุคลากรทุกฝ่ายในมหาวิทยาลัยจึงจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างยั่งยืนได้ แต่การจะเกิดความเข้าใจและวิสัยทัศน์ร่วมกันได้นั้นจะต้องเกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การให้สอดคล้องกับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ภายใต้ระบบธรรมาภิบาล

แม้ว่าโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภามหาวิทยาลัยที่เราศึกษาจะไม่มีความแตกต่างกันมากนักในแต่ละมหาวิทยาลัย แต่เราสังเกตเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่เน้นทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยีได้นำเอาหลักการบริหารของภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัย (มากกว่าหรือเห็นได้ชัดเจนกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐโดยทั่วไป) ตัวอย่างของการนำหลักการบริหารของภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ ได้แก่ การนำระบบการบ่มเพาะผู้บริหารหรือระบบ Succession planning มาใช้ในมหาวิทยาลัย การบริหารเช่นนี้เป็นการสร้างหลักประกันความต่อเนื่องของนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนามหาวิทยาลัยซึ่งจะเอื้อให้มหาวิทยาลัยที่มีการบริหารในลักษณะนี้มีความเจริญและก้าวไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้ง่ายกว่ามหาวิทยาลัยที่บริหารในกระบวนทัศน์เดิมดังที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยท่านหนึ่ง ได้กล่าวว่า

> มหาวิทยาลัยของเรามีระบบ Succession Planning มีการเตรียมตัวเพื่อหาผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้บริหารต่อไปในอนาคต เรามีการบ่มเพาะผู้ที่จะเป็นผู้บริหารในอนาคตอย่างยาวนานทำให้นโยบายมีความต่อเนื่อง บุคลากรมีวิสัยทัศน์ไปในการทำงานร่วมกัน ผู้บริหารสภามหาวิทยาลัยมีความใกล้ชิด มีแนวคิดในทางเดียวกัน ระบบจะคล้ายๆ กับการบริหารงานในภาคเอกชน โดยมีกิจกรรมเสริมสร้างภาวะผู้นำตั้งแต่ยังเป็นอาจารย์ธรรมดาอย่างต่อเนื่อง ทำให้สามารถระบุได้ว่า อาจารย์ท่านใดมีบุคลิกอย่างไร มีความถนัดทางไหน
>
> *คำให้สัมภาษณ์ของผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งหนึ่ง*
> *วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557*

เมื่อมองถึงความโปร่งใสของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภท เรามองไม่เห็นความแตกต่างที่ชัดเจนในเรื่องของระบบการติดตามและประเมินผลงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ผู้บริหารและระบบการบริหารของแต่ละมหาวิทยาลัยยังคงได้รับอิทธิพลจากระบบราชการที่ยังคงให้ความสำคัญกับกระบวนการในการทำงานเท่ากับหรือมากกว่าผลสัมฤทธิ์ของงาน การปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมและวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของการให้ความร่วมมือ การเป็นคนอยู่ในกรอบวินัยและปฏิบัติตามระเบียบหรือปฏิบัติตาม ผู้บังคับบัญชายังคงมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของบุคลากร ในสภาวการณ์เช่นนี้ ความกลมเกลียว ความปรองดองและความร่วมมือของสมาชิกในองค์กรเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญตัวหนึ่งของความสำเร็จทางการบริหารของผู้บริหารที่ได้มาด้วยการแลกเปลี่ยนกับความหลากหลายทางความคิด ความริเริ่ม และการค้นพบ

นวัตกรรมต่างๆ ของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นคำอธิบายส่วนหนึ่งของความคล้ายคลึงของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศไทย

ผลสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบมหาวิทยาลัย

จากการเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการบริหารของมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทไม่สามารถให้ข้อสรุปได้ว่า การออกนอกระบบของมหาวิทยาลัยส่งผลโดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีรูปแบบการบริหารที่ไม่แตกต่างกัน ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

เมื่อพิจารณาถึงปี พ.ศ. 2556 เราเห็นได้ว่า การแปรสภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่งผลให้เกิดการเพิ่มต้นทุนในการผลิตบัณฑิตต่อคนอย่างชัดเจน ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในยุคแรกและมหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังมีสถานภาพเป็นส่วนราชการสามารถควบคุมต้นทุนการผลิตของมหาวิทยาลัยได้ดีกว่า แต่ต้นทุนการผลิตของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการได้เพิ่มขึ้น สาเหตุส่วนใหญ่มาจากการเพิ่มค่าใช้จ่ายในหมวดงบลงทุนและสิ่งก่อสร้างส่งผลให้เมื่อวิเคราะห์ตามหมวดค่าใช้จ่าย มหาวิทยาลัยประเภทนี้มีสัดส่วนงบประมาณค่าใช้จ่ายในหมวดนี้สูงที่สุด และใช้งบประมาณจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมาสมทบสูง ในขณะเดียวกัน ตัวเลขค่าใช้จ่ายที่สูงในหมวดนี้มีผลกระทบต่อการคำนวณตัวเลขสัดส่วนของงบประมาณค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างที่ปรับสูงขึ้นเมื่อมีการแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การเปลี่ยนแปลงนี้ส่งผลให้ตัวเลขสัดส่วนของงบประมาณในหมวดบุคลากรและสวัสดิการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ภาพที่ลวงตา กล่าวคือ มีสัดส่วนที่ต่ำที่สุดในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภท

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น เรายังได้ข้อสรุปว่า การจัดตั้งหรือการแปรสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ได้ส่งผลต่อการตอบสนองหรือเป็นไปตามความต้องการของผู้ใช้บริการและไม่สอดคล้องกับแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ที่มองความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้าเป็นหลักการสำคัญ เราได้พบว่า นักศึกษาไม่เห็นด้วยกับการที่มหาวิทยาลัยเรียกเก็บค่าเล่าเรียนแพง ตัวเลขที่เราเก็บรวบรวมมาได้สนับสนุนความรู้สึกของนักศึกษา เราพบว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพจากส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งต่างก็มีการเก็บค่าเล่าเรียนทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษาในอัตราที่สูงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังคงเป็นระบบราชการ ขณะเดียวกัน นักศึกษาได้มองในมิติของคุณภาพว่า มหาวิทยาลัยทุกประเภทไม่มีความแตกต่างกันทางด้านคุณภาพการเรียนการสอน ดังนั้น การเก็บค่าเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษาที่สูงทั้งที่มากกว่าร้อยละ 60 ของงบประมาณของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้ง และประมาณเกือบร้อยละ 50 ของงบประมาณของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการมาจากเงินภาษีของผู้ปกครองของนักศึกษา ดังนั้น เราจึงมองไม่เห็นเหตุผลใดที่มหาวิทยาลัยแต่ละประเภทจะเรียกเก็บค่าเล่าเรียนที่สูงและไม่สะท้อนต้นทุนการผลิต

ผลจากการที่มหาวิทยาลัยต่างๆ ในประเทศไทยเรียกเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงนี้มีผลกระทบทำให้นักศึกษาส่วนใหญ่จำเป็นต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เพื่อใช้เป็นค่าเล่าเรียนและค่าใช้จ่ายในระหว่างเรียน ตัวเลขที่เรามีอยู่พบว่า เฉพาะปีการศึกษา 2556 มีผู้กู้ยืมเงินจาก กยศ. ถึง 811,762 คน เป็นจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้น 3.1 หมื่นล้านบาท

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาพิจารณาถึงจำนวนบทความทางวิชาการหรือบทความวิจัยที่ได้รับการยอมรับหรือตีพิมพ์ในระดับนานาชาติ เราเห็นแนวโน้มเป็นไปตามที่คาดหวัง โดยตัวเลขที่มีอยู่สะท้อนให้เห็นว่า การเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบส่งผลที่ดีต่อการพัฒนาผลงานทางวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การประกาศจัดตั้งมีค่าเฉลี่ยของจำนวนบทความวิชาการหรือบทความวิจัยในช่วง 3 ปีระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2556 อยู่ที่ 1.45 บทความต่อคนต่อปี รองลงมาคือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่แปรสภาพมาจากส่วนราชการมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 0.76 บทความต่อคนต่อปี ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐมีค่าเฉลี่ยเพียง 0.67 บทความต่อคนต่อปีซึ่งหมายความว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนับตั้งแต่การจัดตั้งสามารถผลิตผลงานวิชาการได้มากกว่ามหาวิทยาลัยอีก 2 ประเภท ทั้งๆ ที่มีอายุการจัดตั้งโดยเฉลี่ยสั้นกว่าและมีสัดส่วนของอาจารย์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการต่ำกว่า คำถามที่น่าสนใจคือ ผลงานตีพิมพ์ทางวิชาการของอาจารย์มีความสัมพันธ์กับคุณภาพการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยหรือไม่หรือก่อให้เกิดการเพิ่มหรือพัฒนาคุณภาพของบัณฑิตหรือไม่ เป็นประเด็นที่สำคัญที่ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาต่อไปในอนาคต

ในด้านการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจทางการบริหารในมหาวิทยาลัย เราพบว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทต่างก็มีความคล้ายคลึงกัน โดยดุลอำนาจที่สำคัญ คือ อำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่นำโดยอธิการบดีและอำนาจของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่นำโดยนายกสภามหาวิทยาลัย ในทางปฏิบัติ บุคลากรทุกคนของมหาวิทยาลัยมีสิทธิ์ในการเสนอชื่อทั้งอธิการบดีและกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งรวมถึงนายกสภามหาวิทยาลัยด้วย แต่กลไกและกระบวนการคัดเลือกเป็นเรื่องของดุลยภาพระหว่างทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ อธิการบดีเป็นผู้ดูแลให้มีการดำเนินการเพื่อคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการที่จะเข้าไปทำหน้าที่คัดเลือกหรือกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นนายกสภาหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ในอนาคตจะมีสิทธิ์กลั่นกรองหรือคัดเลือกบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นเป็นอธิการบดี ในความเป็นจริง กรรมการที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองหรือคัดเลือกจะประกอบด้วยตัวแทนจากคณบดีและสภาคณาจารย์หรือแม้กระทั่งในบางมหาวิทยาลัยจะมีตัวแทนนักศึกษาเข้าร่วม แต่การคัดเลือกผู้บริหารในทุกระดับและทุกประเภทเป็นกระบวนการดึงเข้ามาเป็นพวก (Cooptation) จึงทำให้บ่อยครั้งไม่เกิดความสมดุลทางการบริหาร แนวคิดหนึ่งของการแก้ไขจุดอ่อนนี้ คือ การจัดให้มีการคัดเลือกหรือสรรหาอธิการบดี นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย และคณบดีขึ้นพร้อมๆ กัน เพื่อลดกระบวนการดึงคนเข้ามาเป็นพวก แต่ความคิดนี้ก็มีจุดอ่อนและข้อโต้แย้งเช่นกันว่า อาจก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของนโยบายหรือสุญญากาศทางการบริหาร เพราะทุกคนที่เข้ามาเป็นผู้บริหารในแต่ละระดับล้วนแล้วแต่เป็นผู้เข้ามาใหม่ทั้งสิ้น บุคคลเหล่านี้อาจจะไม่ทราบหรือไม่เข้าใจว่า มหาวิทยาลัยได้ทำอะไรมาแล้วบ้างและจำเป็นต้องทำอะไรต่อไป

นอกจากนี้อาจจะรวมไปถึงการไม่สามารถนำแนวความคิดของการนำระบบการบ่มเพาะหรือสร้างผู้บริหารรุ่นใหม่ขึ้นมาแทนคนรุ่นเก่าซึ่งอาจจะส่งผลให้ยากที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ดังนั้น การออกแบบการถ่วงดุลอำนาจทางการบริหารจึงอาจจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปพร้อมกับความต่อเนื่องเชิงนโยบายของมหาวิทยาลัย ในประเด็นนี้เราพบว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทมีความคล้ายคลึงกัน มหาวิทยาลัยทั้ง 3 ประเภทต่างจำเป็นต้องคำนึงถึงดุลยภาพ (Equilibrium) ที่เกิดจากการสร้างความสมดุลและความราบรื่นทางการบริหารมากกว่าหรือเท่ากับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหาร ทำให้เราได้ข้อสรุปว่าระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทยนอกจากจะไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารสูงสุดแล้วยังไม่สามารถก่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของทุกฝ่ายภายในมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในประเทศไทยได้ถูกออกแบบมาเพื่อให้คณาจารย์และนักวิชาการผู้ต้องการเสรีภาพทางวิชาการสูงสามารถทำงานร่วมกันได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าทุกมหาวิทยาลัยในประเทศไทยจึงต้องการผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสูง มีความสามารถบริหารจัดการความขัดแย้งหรืออย่างน้อยต้องสามารถประสานความแตกต่างทางด้านความคิดของคณาจารย์และนักวิชาการต่างรุ่นวัย (Rosen and Digh, 2001; Oberfield, 2014) ซึ่งถือว่าเป็นสินทรัพย์ที่มีคุณค่าสูงในมหาวิทยาลัย ในประเด็นนี้ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่มีภาวะผู้นำสูงจึงมักจะเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ก้าวไกล (Van der Voet, 2014) มีความมุ่งมั่นและสามารถนำพามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำที่มีผลงานทางวิชาการเป็นเลิศได้อย่างดี

บทที่ 6
ก้าวต่อไปของการบริหารภาครัฐในประเทศไทย

ภาครัฐไทยได้มีพัฒนาการทางการบริหารอย่างต่อเนื่องแต่เชื่องช้าเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 700 ปี ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการไทย ในปี พ.ศ. 2542 โดยมีการนำแนวคิดในการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ แต่เนื่องจากแนวคิดนี้มีลักษณะเป็นนามธรรมที่ต้องมีการแปลงไปสู่การปฏิบัติ เราจึงไม่สามารถมองเห็นรูปธรรมของการบริหารตามแนวคิดนี้ในหน่วยงานราชการทั่วไป แต่รูปธรรมที่มองเห็นได้ชัดเจน คือ การเกิดองค์การมหาชนและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งหน่วยงานทั้งสองรูปแบบถือว่าเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความคล่องตัวในเชิงการบริหารมากกว่าหน่วยงานราชการจึงเกิดคำถามขึ้นว่า หน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ก่อให้เกิดผลการทำงานที่แตกต่างกันกับหน่วยงานราชการทั่วไปหรือไม่ ซึ่งเมื่อนำบทที่ 4 และบทที่ 5 มาพิจารณาร่วมกันได้ให้คำตอบแล้วว่า ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และระบบการทำงานที่ไม่เอื้อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนรับรู้การทำงานของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีจุดกำเนิดมาจากการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปใช้เป็นเหตุผลเพื่อสร้างความชอบธรรมในการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นในประเทศไทย จึงทำให้เราพบว่า หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ได้ผลการทำงานที่ไม่เป็นไปตามทิศทางและระดับที่คาดหวังหรือที่ควรจะเป็น ในบทนี้จะทำการวิเคราะห์และให้คำอธิบายว่า ทำไมการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทยจึงไม่ประสบความสำเร็จดังที่เกิดขึ้นในประเทศของคนเชื้อสายแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxons) อย่างเช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดาและออสเตรเลีย (Osborne and Plastrick, 1993; Meyer, 1996; Larbi, 1998a; Laughlin and Pallot, 1998; Glor, 2001; Rosta, 2011; Jamil, Askvik and Hossain, 2015) และในบทนี้ซึ่งเป็นบทสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้จะจบลงด้วยการให้ข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการการปฏิรูปการบริหารภาครัฐให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

บริบทของความสำเร็จในการบริหารภาครัฐแนวใหม่

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่พัฒนาแล้วและที่กำลังพัฒนาต่างมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับการบริหารของภาครัฐ โดยประเทศในกลุ่มแรกได้ทำการปฏิรูประบบการบริหารของประเทศเพื่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการภาครัฐที่ให้แก่ประชาชน ส่วนประเทศกลุ่มหลังมุ่งเน้นการปฏิรูประบบการบริหารของภาครัฐเพื่อให้สามารถกระจายบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การจัดบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึงและครอบคลุมไปถึงทุกภาคส่วนของประชาชน ดังเช่นกรณีการจัดบริการหมอเท้าเปล่าเพื่อให้บริการสาธารณสุขแก่ประชาชนจำนวนหลายร้อยล้านคนในชนบทซึ่งอยู่ห่างไกลจากศูนย์บริการสาธารณสุขของรัฐในประเทศจีนที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาล (Zhang and Unschuld, 2008) ส่วนในกรณีของประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้พยายามพัฒนาและปรับปรุงระบบการบริหารภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่เนื่องจากนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 จนถึงปี พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยเริ่มมีความพยายามที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่อย่างจริงจัง ประเทศไทยมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมในการบริหารประเทศถึง 9 ครั้งทำให้เราไม่เห็นพัฒนาการทางการบริหารในช่วงระยะเวลา 52 ปี ดังกล่าว และแม้กระทั่งภายหลังปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยก็ยังมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารอีกถึง 2 ครั้งทำให้ความพยายามในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไม่เกิดผลและไม่เห็นแนวทางการบริหารที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการอย่างชัดเจน

สิ่งที่ปรากฏเป็นรูปธรรมที่เกิดจากมรดกทางความคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่อย่างชัดเจน คือ การเกิดหน่วยงานของรัฐที่มิใช่ส่วนราชการที่มีความเป็นอิสระหรือความยืดหยุ่นในทางการบริหารมากกว่าหน่วยงานราชการ แต่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนความโปร่งใสในการทำงานยังคงไม่แตกต่างไปจากหน่วยงานราชการมากนัก ดังนั้น จึงเกิดคำถามว่า ทำไมเมื่อนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ในประเทศไทยจึงไม่ส่งผลเอื้อให้เกิดการเร่งรัดพัฒนาประเทศหรือเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐเท่าที่ควร และจากคำถามนี้ทำให้เราสามารถตั้งเป็นคำถามได้อีกคำถามหนึ่งว่า การบริหารภาครัฐแนวใหม่สามารถนำมาใช้ได้กับประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศหรือไม่

คำตอบของคำถามทั้งสองข้อนี้มีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกันอย่างมาก ดังที่เราได้มองเห็นแล้วว่าในกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้น ความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานของรัฐเอื้อหรือสนับสนุนให้เกิดการเพิ่มศักยภาพและความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศที่หน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงจึงเป็นทั้งสาเหตุและผลของการพัฒนาประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน เราต้องตระหนักว่าประเทศแต่ละประเทศจะมีบริบททางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองที่แตกต่างกันไป ดังนั้นจึงหมายความว่า

แม้จะมีการนำการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่ประสบความสำเร็จในประเทศที่ถือได้ว่ามีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง อย่างเช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ไปใช้ในประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงเช่นกัน อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น (Koike, 2000; Yamamoto, 2003) และประเทศเกาหลีใต้ (Kim, 2015) ก็ไม่ได้พบว่า สองประเทศที่กล่าวมานี้จะประสบความสำเร็จในการถ่ายทอดแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปสู่ภาครัฐตามที่คาดหวังหรือแม้กระทั่งในประเทศฝรั่งเศส (Cole and Jones, 2005; Guyomarch, 1999) ประเทศอิตาลี (Casale, 2015) และประเทศสเปน (Alonso, Clifton, and Díaz-Fuentes, 2015) เมื่อนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในการบริหารประเทศก็พบว่า ไม่ประสบผลสำเร็จเท่ากับประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา

ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่เก็บรวบรวมได้จากการสนทนากับผู้บริหารองค์การมหาชนและนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยชั้นนำในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีความรู้และมีความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารกิจการสาธารณะ เพื่อให้ได้คำตอบว่าทำไมเมื่อเรานำแนวคิดในการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทย จึงได้ผลแตกต่างจากการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ คำตอบกว้าง ๆ ที่ได้ คือ บริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของทั้งสองประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก แม้จะเป็นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกัน

การจะทำความเข้าใจกับคำตอบที่กล่าวข้างต้น เราจะเริ่มต้นด้วยการมองไปที่ประวัติศาสตร์ของการบริหารภาครัฐของไทยที่มีระยะเวลามากกว่า 700 ปี ตลอดช่วงระยะเวลาอันยาวนานนี้ไม่มีช่วงเวลาใดเลยที่ผู้บริหารประเทศหรือประชาชนคนไทยมีความคิดว่า การบริหารภาครัฐเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ในทางตรงกันข้าม ประชาชนคนไทยต่างมีความรู้สึกว่า การที่ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้ามาได้ตลอดด้วยดีนั้นเป็นเพราะประเทศไทยมีผู้ปกครองประเทศที่มีความสามารถ เราจะเห็นได้ว่าตลอดช่วงระยะเวลาของประวัติศาสตร์ไทย ประชาชนทุกคนมีความภาคภูมิใจที่ได้เกิดมาเป็นคนไทย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อประมาณ 80 ปีที่แล้วได้มีความพยายามในการแปลงความภาคภูมิใจนี้ให้มาเป็นลัทธิชาตินิยมโดยการประชาสัมพันธ์หรือปลุกระดมให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและมีศรัทธาในตัวผู้นำหรือผู้บริหารระดับสูงของประเทศ ดังคำกล่าวที่ว่า “เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย” (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์ และวิภัลย์ พงศ์พนิตานนท์, 2544) ซึ่งคำว่า “ผู้นำ” ในที่นี้มีนัยยะหมายถึงผู้บริหารประเทศด้วยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์นี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาคนไทยให้ความสำคัญกับตัวบุคคลที่บริหารประเทศมากกว่าระบบการบริหารของประเทศ

ในเชิงเปรียบเทียบ สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ไม่ยาวนานนักซึ่งได้แยกออกมาจากสหพันธรัฐมาเลเซียมาตั้งเป็นประเทศใหม่อันมีเหตุผลเนื่องมาจากประสบการณ์อันขมขื่นจากการที่ได้เข้าไปร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐมาเลเซีย เมื่อเดือนกันยายนของปี พ.ศ. 2506 ในช่วงระยะเวลาที่เป็นส่วนหนึ่งของสหพันธรัฐมาเลเซียนั้น ประชาชนเชื้อสายจีนในสหพันธรัฐ

มาเลเซียซึ่งส่วนใหญ่พำนักอาศัยอยู่ที่เกาะสิงคโปร์นอกจากจะต้องประสบกับปัญหาการถูกกีดกันทุกด้านจากรัฐบาลมาเลเซียที่มีนโยบายเอื้อเฉพาะชาวมาเลเซียซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศแล้ว ชาวจีนในหลายภาคส่วนของประเทศยังประสบกับภาวะคุกคามทางด้านร่างกายทำให้ได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างยิ่งชาวจีนทุกคนในสหพันธรัฐมาเลเซียและโดยเฉพาะอย่างยิ่งบนเกาะสิงคโปร์ไม่สามารถดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจได้โดยสะดวกและไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรมแต่อย่างใด ชาวจีนทุกคนจึงไม่สามารถดูแลและไม่ทราบชะตาชีวิตของตนเองว่า ในอนาคตตนเองจะมีชีวิตความเป็นอยู่อย่างไร ดังนั้น ในวันที่ 9 สิงหาคม พ.ศ. 2508 ชาวจีนในสิงคโปร์ทุกคนซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของเกาะสิงคโปร์จึงได้แยกตนเองออกมาจากสหพันธรัฐมาเลเซียมาตั้งเป็นประเทศใหม่ภายใต้การนำของนาย ลี กวน ยู ซึ่งขณะนั้นมีอายุเพียง 42 ปี ดังนั้น ประวัติศาสตร์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงมีระยะเวลาอันสั้นเพียง 50 ปี หรือไม่ถึงหนึ่งช่วงอายุคน (นับถึงปีที่ผู้เขียนทำการศึกษา)

ในขณะเดียวกัน เมื่อตอนที่สาธารณรัฐสิงคโปร์แยกออกจากสหพันธรัฐมาเลเซียมาตั้งเป็นประเทศใหม่นั้น ประชาชนทุกคนซึ่งรวมถึงชาวมลายูและชาวอินเดียที่อาศัยอยู่บนเกาะสิงคโปร์ซึ่งเป็นประชากรส่วนน้อยของประเทศต่างครุ่นคิดหนักว่า พวกเขาจะมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างไรบนเกาะที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเลย บนเกาะขาดแคลนแม้กระทั่งอาหารและน้ำจืดที่จะใช้บริโภคและใช้ดื่ม ในมุมมองของนาย ลี กวน ยู มองว่าเกาะสิงคโปร์เป็นเพียงเกาะเล็ก ๆ ที่ไม่มีพื้นแผ่นดินล้อมรอบที่จะหล่อเลี้ยงคนบนเกาะ เปรียบเสมือนเป็นหัวใจที่ไม่มีร่างกายห่อหุ้ม แต่เมื่อมองให้ถ่องแท้แล้ว จะเห็นได้ว่าทรัพยากรสิ่งเดียวที่สิงคโปร์มี คือ ทรัพยากรมนุษย์ (สองล้านคนในขณะนั้น) ที่มีความขยันขันแข็งในการทำงาน มีความประหยัด และใฝ่เรียนรู้ และทรัพย์สินที่ชาวสิงคโปร์มีอยู่มาก คือ ความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกันและความเชื่อมั่นในตนเอง นายลี กวน ยู ในฐานะผู้นำโดยสถานการณ์ในขณะนั้น ได้ตั้งคำถามต่อตนเองว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์จะรักษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสินทรัพย์ที่มีคุณค่ามหาศาลเหล่านี้ไว้ได้อย่างไร พร้อม ๆ กันนั้น นายลี กวน ยู ได้เล็งเห็นว่า ทรัพยากรเหล่านี้จะต้องไม่อยู่ภายใต้ระบบการปกครองและการบริหารประเทศที่เอื้อหรือง่ายต่อการเกิดคอรัปชั่น (Yew, 2011) และจากข้อมูลที่ได้มาจากนักวิชาการชาวสิงคโปร์ท่านหนึ่งทำให้ทราบว่า เมื่อตอนเริ่มต้นบริหารประเทศ นาย ลี กวน ยู ได้มุ่งสร้างระบบคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์การภาครัฐและได้มีการปราบปราม จับกุม คุมขัง หรือเนรเทศผู้บริหารระดับสูงของประเทศที่พบหรือสงสัยว่าประพฤติมิชอบทำให้เกิดเป็นปทัสถานทางสังคมที่ถือปฏิบัติกันในสาธารณรัฐสิงคโปร์ว่า ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐจะต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและอุทิศตนให้กับหน้าที่การงานและประเทศชาติ ประเด็นนี้เคยได้มีการกล่าวมาแล้วในงานวิจัยของ ซาร์เกอร์ (Sarker, 2006) และสอดคล้องกับผลงานวิจัยในอดีตของ โป๊ป (Pope, 1995) ที่ศึกษาในเรื่องการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของประเทศในทวีปแอฟริกาที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการ เขาได้พบว่า ประเทศที่เขาศึกษาได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและขจัดปัญหาคอรัปชั่นในระบบราชการที่กล่าวมานี้เป็นการเน้นถึงความสำคัญของการยึดมั่นในค่านิยมของความเป็นธรรมาภิบาลในภาครัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งของความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว เมื่อวิเคราะห์ถึงความคิดของนาย ลี กวน ยู จะเห็นได้ชัดเจนว่า เขาได้ตั้งคำถามที่แตกต่างจากผู้นำของประเทศอื่น ๆ ที่เคยอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตกมาก่อน หลังจากได้รับอิสรภาพแล้ว ผู้นำแทบทุกคนของประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมจะมีคำถามที่คล้ายคลึงกันว่า ตนเองจะบริหารประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร คำถามลักษณะนี้ เมื่อถูกถามในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มักจะได้คำตอบที่อิงมาจากแนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมหรือที่เรียกว่า Weberian Public Administration and Capacity-building Approach (McCourt, 2013; Robinson, 2015) ซึ่งเป็นแนวคิดของการบริหารองค์การภาครัฐต่าง ๆ ให้สามารถขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ แต่นายลี กวน ยู มิได้มองเฉพาะการขับเคลื่อนองค์การต่าง ๆ ของรัฐให้พัฒนาก้าวหน้าไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น จุดเด่นของการบริหารของนาย ลี กวน ยู อยู่ที่ความสามารถในการบูรณาการและหลอมรวมคนต่างเชื้อชาติ ต่างภาษา และต่างวัฒนธรรมให้มาเป็นหนึ่งเดียวกันโดยไม่ทำลายความหลากหลาย แต่ขณะเดียวกัน นายลี กวน ยู ได้มองเห็นว่าสิงคโปร์จะไม่สามารถติดต่อทำมาค้าขายกับชาวโลกได้โดยใช้ภาษามาเลย์ หรือภาษาจีน หรือภาษาทมิฬ ประเทศสิงคโปร์จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเรียนรู้และใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางในการทำงานร่วมกันของคนในชาติ และในการทำการติดต่อทางการค้าและทำธุรกิจกับประเทศอื่น ๆ (Yew, 2011)

มุมมองและวิธีคิดในทางการบริหารของนายลี กวน ยู จึงมีความล้ำยุคล้ำสมัยและเป็นกระบวนทัศน์ของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ซึ่งมีประเด็นเนื้อหาสาระที่สำคัญอยู่ที่ว่า ผู้นำประเทศและผู้บริหารภาครัฐจะต้องจัดระบบและสร้างกระบวนการการบริหารกิจการสาธารณะเพื่อทำให้องค์การและตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ (McCourt, 2013; Denhardt and Denhardt, 2011) นับว่า นายลี กวน ยู มีความคิดและมีมุมมองในเรื่องของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ก่อนและเป็นอิสระจากนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศตะวันตก และก่อนที่ ออสบอร์น และ เกย์เบลอร์ (Osborne and Gaebler, 1992) จะได้เริ่มเขียนหนังสือที่มีชื่อเรื่องว่า "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้จัดพิมพ์ขึ้นเมื่อระยะเวลาประมาณ 25 ปี หลังจากแนวคิดในเรื่องการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในลักษณะเป็นกระบวนทัศน์หรือมุมมองใหม่ทางการบริหารในสาธารณรัฐสิงคโปร์

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: พื้นฐานและความสำเร็จของการบริหารภาครัฐ

ในบทก่อนและในหัวข้อก่อนหน้านี้ได้กล่าวถึงความสำเร็จของการบริหารประเทศ โดยชี้ให้เห็นถึงบริบทของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เอื้อต่อความสำเร็จในการบริหารประเทศตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ จากบทเรียนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้ข้อคิดเห็นว่า ประวัติศาสตร์เชิงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเหนืออื่นใดคือ ภาวะผู้นำของผู้บริหารประเทศที่แตกต่างกันย่อมนำมาซึ่ง

ผลสำเร็จในเชิงการบริหารที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ในหัวข้อนี้จะพิจารณาอีกด้านหนึ่งของเหรียญเดียวกันโดยมุ่งให้คำอธิบายและอภิปรายว่า ทำไมเมื่อนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทยจึงไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ดังเช่นในกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์

การอภิปรายในประเด็นนี้จะเริ่มต้นด้วยการกล่าวว่า แนวคิดทฤษฎีการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่มาจากพื้นฐานทางวัฒนธรรมของคนเชื้อสายแองโกลแซกซอน โดยเริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษก่อนที่จะเข้าไปสู่ประเทศสหรัฐอเมริกา และต่อมาได้เผยแพร่เข้าไปยังประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศแคนาดา ประเทศที่กล่าวมานี้ล้วนแล้วแต่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปเพื่อมุ่งไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ แต่ต่อมาเมื่อแนวคิดนี้ได้แพร่หลายเข้าไปสู่ส่วนอื่นของโลก เรากลับไม่เห็นความสำเร็จเท่ากับที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศของคนเชื้อสายแองโกลแซกซอน และพร้อม ๆ กันนี้จะสังเกตเห็นได้ว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะไม่ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในการปฏิรูประบบการบริหารองค์การภาครัฐดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วจนทำให้มีนักวิชาการส่วนหนึ่งตั้งคำถามว่า แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่สามารถนำไปใช้กับประเทศที่กำลังพัฒนาได้หรือไม่ (Polidano, 1999) ในการให้คำตอบส่วนหนึ่ง แมนนิ่ง (Manning, 2001) และเทอเน่อร์ (Turner, 2002) มองว่า การบริหารภาครัฐแนวใหม่ให้รายการทางการบริหารที่ผู้นำของประเทศกำลังพัฒนาสามารถเลือกรายการที่เหมาะสมกับประเทศของตนเอง แต่ผู้นำของแต่ละประเทศจะเลือกรายการใดบ้างย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาที่ล้มเหลวในทางการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ คือ ประเทศที่ผู้นำมีศักยภาพทางการบริหารต่ำและขาดแรงจูงใจที่จะปฏิรูปการบริหารในประเทศของตนเอง ประเทศที่ผู้นำมีลักษณะเช่นนี้มักจะประสบกับความล้มเหลวในการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อปฏิรูปการบริหารของประเทศ ส่วน โพลิดาโน่ (Polidano, 1999) มองว่า ในภาพรวมเราสามารถมองเห็นได้ว่า ประเทศกำลังพัฒนามักจะประสบกับความล้มเหลวในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ แต่ปรากฏการณ์นี้ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเฉพาะในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐเช่นกัน

ในขณะเดียวกัน แม้ประเทศด้อยพัฒนาบางประเทศอาจจะล้มเหลวทางด้านกระบวนการปฏิรูป แต่เราสามารถมองเห็นความสำเร็จได้เมื่อมองไปที่ผลลัพธ์ กล่าวคือ ประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านั้นมีความกระตือรือร้นและมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างบทบาทขององค์การภาครัฐกับการพัฒนาประเทศของตนเองมากขึ้น และที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง คือ ในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ประสบความสำเร็จทางด้านการปฏิรูปการบริหารตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เมื่อวิเคราะห์ทำความเข้าใจโดยมองไปที่ประวัติศาสตร์ทางการบริหารของประเทศ จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้ไม่ประสบกับความสำเร็จในเรื่องการปฏิรูประบบการบริหารมาตลอด ไม่ว่าจะนำแนวคิดใดมาใช้ในการปฏิรูปการบริหารของประเทศ ปรากฏการณ์นี้เกิดจากประเทศเหล่านี้มักเป็นประเทศที่ผู้นำประเทศมีศักยภาพทางการบริหารต่ำและขาดแรงจูงใจที่จะปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารประเทศที่ตนเองคุ้นเคย

ผลงานวิจัยที่กล่าวมานี้ เมื่อนำมาบูรณาการกับประสบการณ์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ทำให้กล่าวได้ว่า หัวใจหลักของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงนั้นจะต้องเกิดภายหลังจากการสร้างให้เกิดรูปแบบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเกิดระบบการบริหารที่โปร่งใสและปราศจากระเบียบหรือวัฒนธรรมองค์การที่เอื้อหรือง่ายต่อการเกิดการคอรัปชั่น ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมักจะมองข้ามหรือไม่นำเอาหลักการข้อนี้ไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ หลายประเทศเลือกใช้เฉพาะหลักการหรือองค์ประกอบเพียงบางข้อของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่สอดคล้องกับความสนใจหรือมีประโยชน์หรือให้ความชอบธรรมในพฤติกรรมทางการบริหารของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเท่านั้น ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศจึงพบว่า การบริหารตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่กลับได้ผลตรงกันข้ามกับที่คาดหวัง (Mongkol, 2011) กล่าวคือ มีหลักฐานว่าความประพฤติมิชอบในทางการบริหารหรือคอรัปชั่นได้เพิ่มขึ้นภายหลังจากการนำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา ที่เป็นเช่นนี้ มีคำอธิบายว่า ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการบริหารอันเนื่องมาจาก การที่ผู้บริหารสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการตัดสินใจสั่งการต่าง ๆ โดยไม่ต้องฟังคำสั่งหรืออิงระเบียบของทางราชการที่เข้มงวดและไม่ยืดหยุ่น กอปรกับการขาดระบบนิเทศที่ใกล้ชิดและขาดการตรวจสอบหรือขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน กลับกลายเป็นการสร้างโอกาสหรือเอื้อต่อการเกิดคอรัปชั่นมากขึ้น (Hughes, 1998) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของความไม่สำเร็จในการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ

ในบริบทของประเทศไทย การนำเอาแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้โดยมองไม่เห็นหรือไม่เข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่และการบริหารภาครัฐแนวใหม่จะไม่สามารถทำให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ในประเด็นนี้เราต้องไม่ลืมว่า แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นนวัตกรรมทางการบริหารที่มาจากนอกประเทศ โดยผ่านการแนะนำและผลักดันของชนชั้นผู้นำและของนักวิชาการส่วนหนึ่งทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เกิดจากเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของผู้นำประเทศและไม่ได้ถูกกำหนดเป็นนโยบายหลักของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง ดังนั้น เมื่อนำมาปฏิบัติจึงขาดพลังในการผลักดันเข้าสู่การนำไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นปทัสถานของระบบราชการไทย

ในขณะเดียวกัน การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้รูปแบบการบริหารที่เน้นความยืดหยุ่นและความคล่องตัวเสมือนกับองค์การภาคเอกชนที่บริหารด้วยกลไกทางการตลาดและยึดความพึงพอใจของลูกค้าผู้ใช้บริการเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นหลักการและเป้าหมายหนึ่งของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ได้ถูกนำไปใช้เป็นเหตุผลหรือความชอบธรรมในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ซึ่งมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐรูปแบบนี้ และที่สังเกตเห็นได้ คือ เมื่อตั้งขึ้นมาแล้วองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารที่เข้ามาควบคุม กำกับ หรือกำหนดนโยบายตลอดจนแนวทางการบริหารส่วนใหญ่จะมาจากอดีตข้าราชการระดับสูงหรือบางท่านยังคงดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการ ซึ่งจากประสบการณ์ชีวิตและความสำเร็จทางการบริหารในระบบราชการทำให้บุคคล

เหล่านี้ยึดถือหรืออาจจะมีความคุ้นเคยกับรูปแบบและแนวทางการบริหารในระบบราชการกอปรกับบางครั้งผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารมักจะมาตามเส้นทางทางการเมือง และบุคคลเหล่านี้ต่างก็ตระหนักดีว่า ตนเองจะต้องพ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางการเมือง ดังนั้น บุคคลเหล่านี้จึงไม่มีความมั่นคงในตำแหน่ง การตัดสินใจหรือกำหนดทิศทางหรือนโยบายจึงจำเป็นต้องอิงกับระบบการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นระบบบริหารที่มีระเบียบและกฎหมายรองรับการตัดสินใจทางการบริหาร และเมื่อมองย้อนประวัติศาสตร์ไปจะพบว่า ระเบียบการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ล้วนแล้วแต่นำเอาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มาใช้เป็นหลักในการปรับปรุงหรือกำหนดระเบียบของหน่วยงาน ส่งผลให้หน่วยงานเหล่านี้สามารถอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างโดยผู้บริหารและคณะกรรมการบริหารได้ด้วยวงเงินที่สูงกว่าระเบียบของทางราชการ หลักการของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับการออกแบบระบบการบริหารเพื่อควบคุมหรือลดโอกาสในการเกิดคอรัปชั่นจึงเห็นได้ไม่ชัดเจนทั้งในหน่วยงานรูปแบบใหม่ของรัฐและหน่วยงานราชการแบบดั้งเดิม

การบริหารภาครัฐตามแนวทางของการกระจายอำนาจถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (McCourt, 2013) ในกรณีของประเทศไทย การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการบริหารหน่วยงานภาครัฐ ในประวัติศาสตร์อันยาวนานกว่า 700 ปี เราพบว่า การบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นความเข้มแข็งของวัฒนธรรมองค์การที่ยากที่จะปรับเปลี่ยนได้ เมื่อมองในภาพรวมทั่วโลกจะเห็นได้ว่า การบริหารตามแนวทางของการรวมศูนย์อำนาจนี้เป็นเอกลักษณ์เฉพาะของประเทศกำลังพัฒนา ในประเทศเหล่านี้มักจะมีแรงต้านทานต่อการกระจายอำนาจทางการบริหาร

ผลงานวิจัยในต่างประเทศที่ออกแบบการวิจัยโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิและมีประเทศเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงบวกระหว่างการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารกับการคอรัปชั่น ซึ่งหมายถึงว่า ประเทศใดที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางบริหารมาก ประเทศนั้นมักมีอุบัติการณ์หรือโอกาสที่จะเกิดการคอรัปชั่นมากกว่าประเทศที่มีการบริหารตามแนวทางของการกระจายอำนาจ โดยมีคำอธิบายว่า การบริหารตามแนวทางของการกระจายอำนาจไม่เพียงแต่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแก้ไขปัญหาของประชาชน แต่ประชาชนยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอย่างใกล้ชิด (Fisman and Gatti, 2002; Dincer, Ellis and Weddell, 2009) ผลงานวิจัยเหล่านี้มีนัยยะว่า ประเทศที่มีการคอรัปชั่นของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสูงจะมีแรงต้านทานหรืออย่างน้อยก็เกิดความเฉื่อยในการขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ (Mongkol, 2011)

เมื่อพิจารณาถึงดัชนีชี้วัดความโปร่งใสของประเทศไทยหรือดัชนีวัดการคอรัปชั่นประจำปี พ.ศ. 2558 (Transparency International, 2015) ซึ่งได้จัดอันดับประเทศไทยไว้ในอันดับที่ 76 จากจำนวน 168 ประเทศทั่วโลก ในขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์อยู่ที่อันดับ 8 ของโลก ทำให้เราสามารถอนุมานได้ว่า

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกระจายอำนาจมากกว่าประเทศไทยซึ่งข้อสรุปที่ได้จากการอนุมานนี้อาจจะเข้าใจได้ไม่ง่ายนัก ทั้งนี้เพราะสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีพื้นที่เพียง 682.7ตารางกิโลเมตร (ซึ่งใหญ่กว่าเกาะภูเก็ตเพียงเล็กน้อย) และมีประชากรประมาณ 5.6 ล้านคน โดยสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่มีรัฐบาลท้องถิ่นแต่มีการแบ่งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 ภาค อันประกอบไปด้วย ภาคกลาง ภาคตะวันตก ภาคเหนือ ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การบริหารของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่ไม่เหมือนประเทศอื่น คือ คณะรัฐมนตรีทำการกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย 1) หน่วยงานกลาง 2) กระทรวงต่าง ๆ และ 3) องค์การบริหารอิสระ การกำกับดูแลจะมุ่งไปที่การนิเทศให้หน่วยงานต่าง ๆ ตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชน

รูปแบบการกระจายอำนาจทางการบริหารของสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะมีชื่อเรียกว่า การกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์กลาง (Centralized-Decentralization) ตัวอย่างของการบริหารที่เรียกว่า การกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์กลางในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก่ การที่สิงคโปร์มีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างให้แก่หน่วยงานของรัฐทุกแห่ง แนวปฏิบัตินี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าการกระจายอำนาจความรับผิดชอบในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างไปที่เพียงหน่วยงานเดียว ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจตามบทบาทหน้าที่ทางการบริหาร (Management Function) ซึ่งจะทำให้ง่ายต่อการติดตามตรวจสอบมากกว่าการกระจายอำนาจแบบให้ทุกองค์การหรือทุกหน่วยงานของรัฐมีความเป็นอิสระเต็มที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะหากปฏิบัติเช่นนั้นย่อมหมายความว่า ประเทศทั้งประเทศจะต้องใช้ทรัพยากรไปเพื่อการตรวจสอบความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างของทุกองค์การ การตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างจึงเป็นการง่าย โดยเราสามารถประเมินได้จากราคาสินค้าหรือบริการที่หน่วยงานจัดซื้อว่ามีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับราคาในท้องตลาดหรือไม่ คุณภาพและมาตรฐานของสินค้าหรือบริการเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้เรายังสามารถประเมินได้จากมุมมองของผู้ใช้ (ซึ่งคือหน่วยงานต่าง ๆ) โดยพิจารณาว่า การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานกลางสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้หรือไม่ และท้ายที่สุด ยังสามารถประเมินได้ว่า การจัดซื้อ-จัดจ้างของหน่วยงานกลางได้ดำเนินการตามกระบวนการ และมีขั้นตอนที่สั้นและรวดเร็วหรือไม่ การบริหารแนวทางนี้จึงยังคงรักษาหลักของการให้ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวในการตัดสินใจทางการบริหารของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้เป้าหมายเดียวกัน คือ การพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชนภายใต้หลักของการกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์กลาง การบริหารตามแนวทางนี้ถือได้ว่า ทั้งคณะรัฐมนตรีและข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในทุกภาคและในหน่วยงานทุกระดับต่างต้องรับผิดชอบ (Accountability) ต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนชาวสิงคโปร์ทุกคน

การนำความรู้และประสบการณ์ทางการบริหารจากภาคธุรกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงมาประยุกต์ใช้ในการบริหารภาครัฐเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความสำเร็จของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ และความสำเร็จนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการออกแบบการบริหารที่เอื้อหรือนำไปสู่การเกิด

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ตามแนวคิดของออสบอร์น (Osborne, 2010) แนวคิดนี้ยากที่จะนำมาใช้กับการบริหารภาครัฐของประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะการตัดสินใจของผู้บริหารภาครัฐของไทยจะต้องยึดมั่นในระเบียบและแนวปฏิบัติของทางราชการเป็นสำคัญ การบริหารภาครัฐของไทยเป็นการบริหารที่เน้นความถูกต้องและความสมบูรณ์ของกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบแบบแผนและแนวปฏิบัติของทางราชการเป็นสำคัญ ส่วนในภาคธุรกิจเอกชนนั้นเน้นเป้าหมายขององค์การเป็นหลัก และในทุกกรณีเป้าหมายหลักขององค์การภาคธุรกิจเอกชน คือ กำไร ส่วนความพึงพอใจของลูกค้าหรือคุณภาพบริการถือว่า เป็นกลยุทธ์ทางการตลาดที่จะช่วยให้บริษัทสามารถเพิ่มยอดขายอันจะส่งผลทางตรงให้เกิดการเพิ่มยอดกำไรของบริษัท จริงอยู่ที่การบริหารภาครัฐแนวใหม่ได้ให้หลักการไว้ว่า ผู้บริหารภาครัฐจะต้องมองประชาชนเป็นเสมือนลูกค้าผู้มาใช้บริการขององค์การภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจนิยมของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการที่จะปฏิบัติต่อประชาชนเสมือนตนเองเป็นผู้ให้บริการและประชาชนเป็นลูกค้าผู้จ่ายภาษีเพื่อนำมาจ่ายเป็นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ส่วนในกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นจะเป็นสิ่งที่ง่ายและเอื้อต่อความสำเร็จในทางการบริหารภาครัฐ ทั้งนี้เพราะพนักงานของรัฐในสาธารณรัฐสิงคโปร์ล้วนมีความตระหนักดีว่า หน่วยงานของรัฐ (และตนเอง) จะต้องตอบสนองต่อเป้าหมายเดียวกัน คือ ความเจริญและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของประเทศ และประชาชนจะต้องได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากหน่วยงานและพนักงานของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหายหรือมองเห็นได้ไม่ชัดเจนในหน่วยงานภาครัฐหรือในตัวข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในประเทศไทย

เท่าที่กล่าวมาในหัวข้อนี้ ทำให้เข้าใจได้ว่า การไม่เห็นผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนจากการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่เกิดจากการที่ประเทศไทยมองการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นจุดมุ่งหมายสุดท้ายในตัวมันเอง ส่วนหนึ่งเกิดจากการขาดความตระหนักว่า การปฏิรูปการบริหารภาครัฐจะไม่เห็นผลหากไม่นำหลักของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มาเป็นกรอบนำในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ซึ่งการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีหลักการว่า รัฐจะต้องจัดระบบการปกครองและระบบการบริหารประเทศที่ 1) สร้างระบบธรรมาภิบาลในภาครัฐเพื่อขจัดหรือป้องกันหรือลดโอกาสที่จะก่อให้เกิดการคอรัปชั่นในภาครัฐ 2) ยึดมั่นในคุณค่าและเห็นประโยชน์จากการบริหารประเทศและองค์การของรัฐตามแนวทางของการบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Management) และ 3) นำแนวคิดและประสบการณ์จากการบริหารภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารภาครัฐ และพร้อมกันนั้นจะต้องปรับกระบวนทัศน์และพฤติกรรมของข้าราชการและพนักงานของรัฐ เพื่อมิให้เกิดความคิดหรือปทัสถานของสังคมว่า ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐคือผู้ปกครองประชาชน (Ruler) และมีความเข้าใจที่ถูกต้องว่า ประชาชนมิใช่เป็นเพียงผู้เข้ามาขอรับบริการ (Clients) แต่เป็นลูกค้า (Customer) ผู้สนับสนุนการทำงานของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐผ่านการจ่ายภาษีเพื่อให้ได้บริการที่มีคุณภาพจากรัฐ

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ดูเสมือนกับการกล่าวว่า ประเทศไทยไม่ได้ทำอะไรที่ควรจะทำ แต่ในความเป็นจริง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. (2547) ได้จัดกิจกรรมหลายอย่างเพื่อ

ประชาสัมพันธ์ จัดการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ผู้บริหารหรือข้าราชการระดับสูง และส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทำการปฏิรูประบบการบริหารของหน่วยงาน องค์ความรู้ที่ให้แก่ผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐมีเนื้อหาสาระสมบูรณ์ครบถ้วน ครอบคลุมทุกประเด็นหรือแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีและแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ตลอดจนยังได้ชี้ให้เห็นถึงบริบทและความจำเป็นเร่งด่วนในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของไทย และได้ถอดบทเรียนของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐมาเผยแพร่ให้ความรู้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมหรือผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนา จุดเด่นของการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของ ก.พ.ร. อยู่ที่การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และทัศนคติของผู้บริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน การปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับระบบการบริหารเงินและงบประมาณ การปรับระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของข้าราชการ การพัฒนาระบบราชการให้มีความทันสมัยและการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของรัฐ

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยบทบาทหรือการทำงานของ ก.พ.ร. มีลักษณะเสมือนกับเป็นสถาบันการศึกษาทางการบริหารขั้นสูงที่ทำหน้าที่ถ่ายทอดความรู้หรือทฤษฎีทางการบริหารจากตำราวิชาการต่าง ๆ ที่มีความทันสมัยในหลายหัวข้อที่เป็นสมัยนิยมในยุคนั้น เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) ซึ่งมีเนื้อหาสาระรวมถึงการพัฒนาและบริหารงบประมาณให้มีความเชื่อมโยงกับแผนกลยุทธ์ การวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) การวัดผลงานเชิงดุลยภาพ (Balance Scorecard) การปรับระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting) การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management) การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) การบริหารโดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results-based Management) การปรับหรือลดขนาดขององค์การให้เหมาะสม (Rightsizing or Downsizing) ภาวะผู้นำ (Leadership) การจัดการความรู้ (Knowledge Management) เป็นต้น ดังนั้น หากเปรียบเทียบการบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นเสมือนป่าไม้ และมองว่าผลงานที่ ก.พ.ร. ทำ มีประโยชน์ในการช่วยให้ผู้บริหารและข้าราชการระดับสูงของรัฐมีความรู้ในหัวข้อต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่องค์ความรู้ที่ถ่ายทอดไปนั้นเปรียบเสมือนการให้ข้าราชการและผู้บริหารระดับสูงรู้จักต้นไม้ทุกต้น แต่ไม่สามารถมองเห็นได้ว่า ความรู้ทุกหัวข้อนั้นเมื่อมารวมกันจะทำให้มีลักษณะเสมือนเป็นป่าไม้ได้อย่างไร การจะเห็นภาพของป่าไม้ได้นั้น นอกจากจะต้องเกิดจากการนำองค์ความรู้ทั้งหมดนี้มาบูรณาการในตัวผู้บริหารแล้วยังจะต้องเกิดจากการสามารถนำความรู้ที่บูรณาการและตกผลึกไปใช้ในทางการบริหารได้ด้วย ดังนั้น ในเชิงทฤษฎี การบูรณาการความรู้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการปฏิรูประบบราชการ แต่ในทางปฏิบัติ เราไม่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนว่า หลังจากการฝึกอบรมแล้ว ผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมได้มีการบูรณาการความรู้เพื่อนำไปใช้ในการบริหารได้มากน้อยเพียงใดและอย่างไร แต่สิ่งที่เรามองเห็น คือ การบูรณาการหรือการรวมอำนาจของส่วนกลางไปไว้ที่ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดหรือที่เรียกว่า “ผู้ว่า CEO” ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นถึง การบริหารตามแนวทางของการรวมศูนย์อำนาจซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่

ดังที่ได้กล่าวแล้ว การขาดการบูรณาการองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ กุลเชษฐ์ มงคล (Mongkol, 2007) จึงได้ศึกษาวิจัยในเรื่องนี้อย่างละเอียดเพื่อให้เกิดความเข้าใจเพิ่มขึ้นว่าหน่วยงานภาครัฐของไทยได้ทำอะไรไปแล้วบ้างที่นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ จากการศึกษาในกรณีของกระทรวงวัฒนธรรมให้ผลยืนยันได้ว่าในกระบวนการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐของไทยมีช่องว่างระหว่างทฤษฎีหรือองค์ความรู้ที่ผู้บริหารระดับสูงได้รับจาก ก.พ.ร. กับแนวทางปฏิบัติจริงดังจะอนุมานได้จากงานวิจัยของกุลเชษฐ์ มงคล ว่า *ประการแรก* ผู้บริหารระดับกระทรวงขาดกระบวนทัศน์ขาดมุมมองและความเข้าใจในเรื่องของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ซึ่งรวมถึงการขาดมโนทัศน์ในเรื่องของการบริหารตามแนวทางของการกระจายอำนาจ และที่น่าแปลกใจเป็นอย่างยิ่ง คือ ในหลายเรื่อง เช่น เรื่องของการบริหารอัตรากำลังคนและบุคลากร สำนักงาน ก.พ.ร. เองได้เป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคต่อการบริหารตามแนวทางของการกระจายอำนาจ *ประการที่สอง* ระบบอุปถัมภ์ภายในหน่วยงานของรัฐเองก็นับว่าเป็นอุปสรรคภายในองค์การทำให้ไม่สามารถนำเอาระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้ได้เต็มที่นัก *ประการที่สาม* นโยบายการจำกัดอัตรากำลังคนของภาครัฐที่ต้องการลดขนาดกำลังคนและประหยัดงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีทำให้อัตราข้าราชการที่เกษียณอายุราชการไม่มีการบรรจุเพื่อทดแทน อัตรากำลังคนของภาครัฐจึงลดลง

แต่ในขณะเดียวกัน การขยายขอบเขตและมอบภาระงานที่ต้องปฏิบัติเพิ่มมากขึ้น ทั้งงานในหน้าที่ราชการตามปกติและงานที่มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการและเพิ่มประสิทธิภาพแก่ส่วนราชการเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสังคมที่มีการแข่งขันกันสูงยิ่งขึ้น หมายถึง ความคาดหวังให้ข้าราชการหรือพนักงานของรัฐทำงานหนักขึ้นบนทรัพยากรหมวดค่าจ้างและเงินตอบแทนที่ไม่เพิ่มขึ้นหรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดน้อยลง ซึ่งไม่สอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริง (สะท้อนให้เห็นว่า แนวคิด “Doing more with less” เป็นเพียงวาทกรรมหรืออย่างดีที่สุดเป็นได้แค่เพียงอุดมการณ์) *ประการที่สี่* แนวคิดในเรื่องนำรูปแบบการบริหารตามแนวทางของธุรกิจเอกชนที่มีการใช้บริการจากภายนอกบริษัท (Outsourcing) เพื่อช่วยงานในบางส่วนชั่วคราวเฉพาะเท่าที่จำเป็นและเป็นพื้นฐานของธุรกิจ เมื่อถูกนำมาใช้ในหน่วยงานราชการมักจะใช้กับงานหรือกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิผลของงานหรือเปรียบเสมือนไม่ก่อให้เกิดการเพิ่มผลกำไรแก่บริษัท อย่างมากการว่าจ้างบริการจากภายนอกจึงเป็นได้เพียงการลดรายจ่าย และที่สำคัญคือสามารถลดรายจ่ายในหมวดเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของแต่ละหน่วยงานได้เพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของหน่วยงานที่คงที่หรือเพิ่มขึ้น ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยได้พยายามดำเนินการในเรื่องใดบ้างในการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: แนวทางการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของไทย

การปฏิรูปการบริหารองค์การภาครัฐของไทยเป็นการดำเนินการโดยใช้แนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นการปฏิรูปที่อิงตัวแบบชนชั้นผู้นำ (Elite Model) ได้เริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อปี พ.ศ. 2542 ในลักษณะของการจำยอมต่อแรงกดดันจากภายนอกประเทศ ภายหลังจากที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 การปฏิรูปการบริหารองค์การภาครัฐตามแนวทางที่ประเทศไทยได้ดำเนินการผ่านมาจึงเป็นการดำเนินการตามคำแนะนำของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและของธนาคารโลกในฐานะสถาบันที่ให้เงินกู้ยืมแก่ประเทศไทย การปฏิรูปการบริหารราชการที่ผ่านมาจึงให้ความสำคัญกับเป้าหมายระยะสั้น คือ การสร้างกระบวนการทางการบริหารเพื่อให้สถาบันการเงินทั้งสองแห่งเห็นว่า ประเทศไทยได้เริ่มปฏิรูประบบการบริหารราชการแล้วซึ่งเป็นเงื่อนไขหลักของการให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงินทั้งสองแห่งเพื่อให้ประเทศไทยนำเงินที่ได้รับมาใช้ในการฟื้นฟูสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ประสบอยู่ในขณะนั้น การปฏิรูประบบราชการมิได้เกิดจากแรงจูงใจและเกิดขึ้นโดยปราศจากเจตจำนงทางการเมืองอันแน่วแน่ของผู้นำประเทศที่ต้องการพัฒนาประเทศให้ก้าวไปสู่ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและก้าวไปสู่สถานภาพใหม่ในฐานะประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังเช่นในกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ส่งผลให้การปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ของไทยที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จซึ่งต่างจากประเทศอื่นหลายประเทศที่กล่าวมาข้างต้น สาเหตุของความไม่สำเร็จส่วนหนึ่งเกิดจากขาดการเตรียมความพร้อมและขาดการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมขององค์การภาครัฐ

แต่อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา ได้เกิดพัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐขึ้นมาใหม่โดยต่อยอดมาจากแนวคิดเดิมของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ เรียกว่า “การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่” ในหัวข้อข้างต้นของบทนี้ แม้จะได้กล่าวถึงแนวคิดและองค์ประกอบหลักของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มาบ้างแล้ว แต่เพื่อความกระจ่างและด้วยตรรกวิทยาที่ว่า การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ไม่เพียงแต่จะเป็นแนวคิดสูงสุดของการบริหารภาครัฐซึ่งมีทั้งหมด 4 ลักษณะ โดยที่แต่ละลักษณะอาจจะยังคงรักษารูปแบบการบริหารเดิมก่อนหน้าไว้ แต่ไม่ได้หมายความว่า ลักษณะการบริหารแต่ละรูปแบบต้องแยกออกจากกันอย่างสิ้นเชิง การบริหารภาครัฐ 4 ลักษณะ ได้แก่ 1) การบริหารแบบใช้อำนาจสั่งการซึ่งเป็นลักษณะการบริหารที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานมากที่สุดนับตั้งแต่มีการบันทึกประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ 2) การบริหารตามแนวทางการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมซึ่งได้เริ่มเป็นศาสตร์ทางการบริหารในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และยังดำรงไว้ซึ่งความเป็นรูปแบบหลักของการบริหารภาครัฐมาจนถึงทศวรรษที่ 1970 แนวคิดนี้มองว่า การบริหารกิจการสาธารณะเป็นภารกิจหลักของรัฐ การบริหารตามแนวทางนี้ยังคงรักษารูปแบบของการใช้อำนาจสั่งการดังเช่นลักษณะการบริหารแบบแรก ความแตกต่างอยู่ที่ว่าอำนาจที่กล่าวถึงนี้แทนที่จะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

แต่การรวมศูนย์อำนาจนี้อยู่ที่องค์การของรัฐ (หรือระบบราชการในบริบทของประเทศไทย) 3) การบริหารตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่การบริหารตามแนวทางการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมได้รับการโจมตีจากนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์บางส่วน นักวิชาการกลุ่มนี้มองว่า การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมขาดประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิผล ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้บริหารมักจะมองประชาชนผู้รับบริการจากรัฐเป็นผู้ใต้ปกครอง ไม่ได้มองประชาชนเป็นลูกค้าผู้มารับบริการ และเห็นว่าควรมีการนำเอาความรู้ประสบการณ์ และรูปแบบการบริหารจากภาคธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ และ 4) การบริหารตามแนวทางของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งตามที่กล่าวแล้วว่าเป็นแนวคิดสูงสุดของการบริหารภาครัฐและมีความเป็นปัจจุบันมากที่สุด

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเห็นความสัมพันธ์กับเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยอาศัยกลไกภาครัฐเป็นตัวขับเคลื่อน ในหัวข้อนี้จึงจะกล่าวถึงแนวคิด องค์ประกอบและข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของไทย

แนวคิด

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เกิดจากการมองเห็นจุดอ่อนของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่ไม่ได้ให้บทบาทของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของรัฐอย่างชัดเจน กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ การบริหารตามแนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานของรัฐอย่างเบ็ดเสร็จ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐให้อำนาจในการบริหารหรือตัดสินใจในกิจการสาธารณะ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทย) ไว้ที่ผู้บริหารสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว และมักจะกำหนดภารกิจของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจนไว้ว่า แต่ละหน่วยงานจะทำอะไรได้บ้าง (ในความเป็นจริงควรกำหนดว่า แต่ละหน่วยงานทำอะไรไม่ได้บ้าง) หน่วยงานภาครัฐเองจึงขาดความคล่องตัวในการตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนส่งผลให้บ่อยครั้งหน่วยงานที่เล็กกว่าระดับกรมหรือกระทรวงไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์และพลวัตของสังคมได้ทันท่วงที ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมองไปที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะพบว่า ประชากรส่วนใหญ่ซึ่งอาศัยอยู่นอกกรุงเทพมหานครมักจะไม่ได้รับบริการที่มีคุณภาพ รวดเร็ว หรือตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างปัจจุบันทันด่วน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้เพราะประชาชนมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อจำกัดในการควบคุมหรือกำกับบริการของรัฐที่อยู่ในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบส่งผลให้บริการสาธารณะของรัฐในภูมิภาคมีคุณภาพบริการที่ด้อยขาดความสะดวกและความรวดเร็วในการให้บริการเมื่อเทียบกับบริการระดับเดียวกันในกรุงเทพมหานคร ที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปการบริหารราชการตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่นอกจากจะไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผล และสร้างความโปร่งใสในระบบการบริหารที่แตกต่างไปจาการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมแล้ว การบริหารภาครัฐแนวใหม่ยังไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของ

การพัฒนาคุณภาพบริการของบริการสาธารณะของรัฐที่ดีขึ้นซึ่งเป็นเหตุผลเบื้องต้นและมีน้ำหนักเพียงพอที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการการพัฒนาแนวคิดการบริหารภาครัฐที่ลึกซึ้งกว่าแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

ในบริบทของประเทศไทยจะเห็นได้ว่า แนวคิดของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุน และเผยแพร่โดยทางอ้อมจากธนาคารโลก (Kaufmann and Kraay, 2006b; Kaufmann, 2007) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงระยะเวลานับตั้งแต่ที่ประเทศไทยได้ประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจฟองสบู่แตก หรือที่เรียกกันว่า "ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง" ที่ได้เริ่มเกิดขึ้นในประเทศไทยและลุกลามไปเป็นปัญหาเศรษฐกิจของโลก ในช่วงระยะเวลาปี ค.ศ. 1997– 2000 ซึ่งวิกฤติเศรษฐกิจของโลกในครั้งนั้นได้ให้แง่คิดทางวิชาการแก่ธนาคารโลกว่า การมีธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความสำเร็จในการฟื้นฟูปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่กู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและจากธนาคารโลกเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนหรือฟื้นฟูทางเศรษฐกิจ

คำว่า "ธรรมาภิบาล" ในบริบทของการพัฒนาระหว่างประเทศ และในมุมมองของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ หมายถึง "รูปแบบและแนวทางในการบริหารกิจการสาธารณะ" ซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการตัดสินใจเชิงนโยบาย การนำนโยบายภาครัฐไปปฏิบัติ และการใช้ทรัพยากรของประเทศ เพื่อก่อให้เกิดความเจริญมั่งคั่งและมั่นคงทางเศรษฐกิจ (UNDP, 2010) ซึ่งมีนัยยะว่าผู้ที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลได้ คือ รัฐบาลที่เข้ามาปกครองประเทศในระยะแรก ๆ สถาบันการเงินระหว่างประเทศทั่วไปและนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มองเห็นว่าไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องเรียกชื่อตามเจตนารมณ์ที่หมายถึงว่า "ธรรมาภิบาลของรัฐ" หรือ "Public Governance" แต่เลือกใช้คำว่า "ธรรมาภิบาลที่ดี" หรือ "Good Governance" ซึ่งเป็นคำที่สละสลวยและมีนัยยะเชิงบวกมาแทนคำว่า ธรรมาภิบาลของรัฐ โดยระมัดระวังที่จะไม่นำคำนี้ไปผูกติดกับคำว่า "คอรัปชั่น" (Kaufman, 2007) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายในเชิงลบ ถึงแม้จะมีนัยยะว่า ประเทศกำลังพัฒนาที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากไม่สามารถขจัดหรือลดปัญหาการคอรัปชั่นภายในประเทศของตน แต่ไม่ปรากฏว่า สถาบันการเงินระหว่างประเทศจะกล่าวถึงหรือใช้คำว่า "คอรัปชั่น" ในเอกสารโต้ตอบที่เป็นทางการกับประเทศกำลังพัฒนาที่ติดต่อหรือขอกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปในหมู่นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ว่า ธรรมาภิบาลของรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองและการปกครองของประเทศ (Torfing and Triantafillou, 2013) ในความหมายดั้งเดิมของคำว่า ธรรมาภิบาลภาครัฐ หมายถึงว่า ผู้นำประเทศ (ซึ่งรวมถึงผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐ) จะต้องบริหารให้ครบ ทั้ง 8 องค์ประกอบของธรรมาภิบาลอันได้แก่ 1) บริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด (Efficiency and Effectiveness) เช่นเดียวกันกับในภาคเอกชน 2) กระบวนการบริหารนั้นจะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) 3) ภายใต้กฎหมายระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนและไม่เลือกปฏิบัติ (Rules of Law)

4) หากเกิดข้อผิดพลาดใด ๆ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตัดสินใจ (เชิงนโยบาย) ของผู้นำประเทศที่ผิดพลาดและก่อให้เกิดผลเสียหรือผลกระทบต่อประชาชนหรือต่อประเทศชาติ ผู้นำจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนเอง (Accountability) 5) ในการได้มาซึ่งทางเลือกหรือการตัดสินใจเชิงนโยบายนั้นจะมีพื้นฐานและเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) 6) โดยผ่านการหาฉันทามติ (Consensus) เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายหรือการดำเนินการของรัฐที่นำมาปฏิบัติ 7) สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness) และ 8) มีการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมหรือเท่าเทียมกันโดยปราศจากการแบ่งแยกหรือกีดกันคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง (Equity and Inclusiveness) องค์ประกอบทั้ง 8 ที่กล่าวมานี้ ตามทฤษฎีถือว่า นอกจากจะเป็นกระบวนการในการก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ยังเป็นกลไกที่เข้มแข็งในการควบคุมการบริหารของรัฐมิให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่มีต้นทุนสูง (High Cost Economy) ซึ่งเป็นคำอีกคำหนึ่งที่นักวิชาการและสถาบันการเงินระหว่างประเทศใช้เพื่อหลีกเลี่ยงคำว่าคอรัปชั่น (Hamilton-Hart, 2002; Haque, 2004)

ที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นว่า แกนหลักของการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐอยู่ที่การสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐ การมีธรรมาภิบาลภาครัฐเป็นฐานรากที่สำคัญอันนำมาซึ่งการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้ระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นระบบที่ไม่เอื้อต่อการเกิดระบบเศรษฐกิจที่มีต้นทุนสูง ทั้งนี้ เพราะองค์ประกอบของธรรมาภิบาลภาครัฐอีก 7 องค์ประกอบได้ทำหน้าที่ร่วมกันในฐานะเป็นกลไกในการลดต้นทุนการผลิตของภาครัฐซึ่งความไม่สำเร็จในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและในหลายประเทศมีสาเหตุหลักอยู่ที่ระบบการเมืองของประเทศไม่สามารถสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐให้เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพราะระบบการเมืองจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนมาเป็นพลังหล่อเลี้ยงให้ระบบการเมืองขับเคลื่อนต่อไปได้ การมีระบบเศรษฐกิจที่มีต้นทุนสูงเป็นปัจจัยนำเข้าของการดำรงอยู่ของทั้งระบบการเมืองและตัวนักการเมืองที่จะต้องเป็นผู้สร้างระบบธรรมาภิบาลภาครัฐให้เกิดขึ้นและจะต้องเป็นผู้นำธรรมาภิบาลภาครัฐไปเชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้ประเทศมีความมั่งคั่ง มั่นคง และยั่งยืน (ดังเช่นในกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์)

นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มองว่า ในโลกแห่งความเป็นจริง ระบบการเมืองโดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาดำรงอยู่ได้ด้วยระบบเศรษฐกิจที่มีต้นทุนสูง ในสภาวการณ์เช่นนี้ การบริหารภาครัฐแนวใหม่จึงมิใช่ยาขนานเอกที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาและขจัดจุดอ่อนทางการบริหารภาครัฐในบริบทของประเทศไทย การบริหารภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงวาทกรรมใหม่ทางการบริหาร หรืออย่างดีที่สุดเป็นได้เพียงแค่อุดมการณ์ทางการบริหารที่ยากจะนำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลได้ สถานการณ์เช่นนี้มิได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทย แต่ได้เกิดขึ้นในหลายภาคส่วนของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายทั่วโลก องค์การพัฒนานานาชาติ อย่างเช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development

Programme: UNDP) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank) เป็นต้น ต่างก็มีความสนใจและมองเห็นประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น องค์การนานาชาติเหล่านี้จึงมีความประสงค์ที่จะเห็นประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ในขณะเดียวกัน องค์การเหล่านี้มองเห็นถึงความไม่เหมาะสมของแนวทางการพัฒนาและรูปแบบความช่วยเหลือในทางด้านการพัฒนาที่เคยใช้ในยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นการพัฒนาภายใต้แนวคิดการสร้างสภาวะความทันสมัย (Modernization) ให้เกิดขึ้นในประเทศโลกที่สาม[1] องค์การนานาชาติเหล่านี้มองเห็นว่าโลกยุคปัจจุบันหรือในศตวรรษที่ 21 แตกต่างกับโลกในอดีตหรือในศตวรรษที่ 20 อย่างมาก แนวทางการพัฒนาในอดีตได้ก่อให้เกิดสภาวะพึ่งพิงซึ่งไม่ได้เป็นผลดีในระยะยาวและเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน (Dependency Theory)[2]

แนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาในยุคปัจจุบัน คือ การพัฒนาจากภายใน (Development from within)[3] ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ในยุคปัจจุบันที่มองว่า ธรรมาภิบาลที่ดีจะเกิดขึ้นไม่ได้หากผู้นำประเทศไม่สร้างนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนและไม่กำหนดเป้าหมายในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศให้ชัดเจน การให้ความสำคัญกับเรื่องของนโยบายซึ่งเป็นผลผลิตของระบบการเมืองทำให้เกิดการต่อยอดทางความคิดต่อไปว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของประชาชน ซึ่งนักรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ให้อำนาจอธิปไตยแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่บ่อยครั้งเราไม่เห็นความเจริญก้าวหน้าหรือประสบกับสภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นเพราะรัฐบาลไม่ได้ถือโอกาสใช้ความเบ่งบานของการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยเข้าไปทำการจัดรูปแบบการปกครองที่เอื้อหรือส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่

---

[1] ตัวอย่างของแนวคิดในการพัฒนาประเทศโลกที่สามตามแนวทางของการสร้างภาวะความทันสมัย สามารถหาดูได้จาก Lipset (1959) Tipps (1973) Przeworski and Limongi (1997) และ Arat (1988)

[2] ตัวอย่างของแนวคิดเกี่ยวกับภาวะการพึ่งพิงทางการพัฒนาสามารถหาอ่านได้จาก Leys (1977) Stein (1979) และ Nhema and Zinyama (2016)

[3] รายละเอียดและข้อวิเคราะห์หรือข้อเสนอเกี่ยวกับกลยุทธ์การพัฒนาจากภายในโดยการใช้ศักยภาพและทรัพยากรภายในประเทศและทำการปรับเปลี่ยนมุมมอง ทัศนคติ และกระบวนทัศน์ในการพัฒนาของผู้บริหารและนักพัฒนา สามารถหาอ่านได้จาก Dale and Hill (2001) และ Turvey (2007)

องค์ประกอบ

เมื่อพิจารณาเพียงผิวเผิน เราอาจจะมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่างการบริหารภาครัฐแนวใหม่กับการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ทั้งนี้เพราะการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่มีฐานคติว่าผู้นำประเทศจะต้องจัดให้มี 1) ธรรมาภิบาลภาครัฐที่ดี 2) โครงสร้างทางการบริหารประเทศแบบกระจายอำนาจโดยที่ตัวของผู้บริหารเองจะต้องไม่มีบุคลิกภาพที่เป็นลักษณะอำนาจนิยม และหน่วยงานภาครัฐต้องไม่ทำหน้าที่เสมือนเป็นศูนย์กลางของอำนาจทางการเมืองโดยไม่สามารถทัดทานการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรมของนักการเมือง และ 3) การส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาทำการแทนรัฐในกิจการที่รัฐทำได้ไม่ดีหรือด้อยประสิทธิภาพและด้อยประสิทธิผล การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ยังคงรักษาฐานคตินี้ไว้เช่นเดียวกันกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบัน แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ได้เป็นยุทธศาสตร์ใหม่ในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่ประสบกับความสำเร็จจากการปฏิรูปตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศที่สามารถบรรลุคติฐานสามข้อนี้แล้วอาจจะไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามแนวทางของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เท่ากับประเทศที่ยังไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่

เมื่อมองพัฒนาการของการบริหารภาครัฐจากลักษณะทางการบริหารจะเห็นได้ว่า การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นพัฒนาการทางการบริหารภาครัฐขั้นสูงสุด อย่างไรก็ตาม แต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องทำการพัฒนาการบริหารภาครัฐในเชิงเส้นตรง ซึ่งหมายถึงว่า ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารภาครัฐให้สำเร็จตามแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่ก่อนจึงจะสามารถก้าวเข้าสู่การบริหารประเทศตามแนวทางของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เมื่อพิจารณาจากมุมมองของวิชาจิตวิทยา เราสามารถกล่าวได้ว่า จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใด หากชนชั้นผู้นำหรือนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยยังคงมุ่งรณรงค์หรือเผยแพร่ให้นำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐอีกครั้งหนึ่ง เพราะการกระทำเช่นนั้นจะไม่สามารถพลิกฟื้นหรือปลุกกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูป หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการบริหารของผู้บริหารภาครัฐ ดังนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการนำองค์ความรู้ใหม่ที่เรียกว่า “แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่” มาเป็นแนวทางในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐอีกครั้งหนึ่ง

แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ เมื่อมาวิเคราะห์ในแง่องค์ประกอบจะเห็นได้ว่า แนวคิดนี้เปรียบเสมือนผลิตภัณฑ์เก่า (การบริหารภาครัฐแนวใหม่) ที่นำมาบรรจุหีบห่อใหม่ให้มีความสวยหรู เพื่อดึงดูดความสนใจที่จะจับต้องหรือซื้อไปใช้คล้ายคลึงกับเหตุการณ์ในอดีตที่

ภาครัฐของไทยพยายามที่จะนำแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ “การปรับรื้อระบบ” (Re-engineering)[4] หรือ “การบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม” (Total Quality Management)[5] มาใช้เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและคุณภาพบริการของรัฐ ซึ่งเมื่อมองย้อนไปในอดีตจนถึงวันนี้จะเห็นได้ว่า แนวคิดทั้งสองมาไม่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบและวัฒนธรรมในการบริหารภาครัฐของไทย จากประสบการณ์ในอดีตและเมื่อมองไปในอนาคต ทำให้คาดคิดได้ว่า การปฏิรูปการบริหารภาครัฐของไทยยังคงต้องดำเนินการต่อไป และประเทศไทยยังจำเป็นที่จะต้องมีการคิดค้นออกแบบหรือปรับระบบราชการของไทยขึ้นมาใหม่ ตามแนวทางของออสบอร์น และ เกเบลอร์ (Osborne and Gaebler, 1992) ที่ใช้คำว่า “Reinventing Government” ซึ่งมิได้หมายถึงเฉพาะมิติทางโครงสร้าง แต่จะรวมถึงมิติของอำนาจ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการบริหารของข้าราชการหรือผู้บริหารระดับสูงในภาครัฐซึ่งเป็นสิ่งที่ยากที่จะสำเร็จ หรือที่เรียกว่า “Herculean Work” (Osborne, 2007) การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นการนำองค์ความรู้ทางด้านระบบการเมืองมาบูรณาการกับองค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ทำให้การบริหารตามแนวทางของการปกครองสาธารณะแนวใหม่ มีลักษณะเป็นการบริหารเชิงระบบ โดยนักวิชาการมองว่า นโยบายซึ่งเป็นผลผลิตของระบบการเมือง เมื่อนำไปบริหารจะเกี่ยวข้องกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อมองในเชิงระบบ นโยบายก่อให้เกิดแผนงานที่นำไปสู่การให้บริการสาธารณะของรัฐ ในขณะเดียวกัน ตัวนโยบาย แผนงาน และบริการของรัฐจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้น ผลจากการให้บริการตามนโยบายของรัฐจะส่งผลย้อนกลับไปเป็นปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองอีกครั้งหนึ่ง (Torfing and Triantafillou, 2013) แต่ทั้งตัวนโยบายและบริการของรัฐจะต้องเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งประกอบด้วย ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ข้าราชการ หรือผู้บริหารองค์การภาครัฐและสื่อมวลชน การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้นำประเทศหรือผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐได้เปิดพื้นที่สาธารณะให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมวิเคราะห์ ตรวจสอบ และประเมินผลงานและคุณภาพบริการของรัฐ

การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ แม้จะเป็นกรอบแนวคิดที่พัฒนามาจากทางสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แต่การบริหารเป็นการมองในเชิงระบบการเมือง (Political System) ตามกรอบแนวคิดของ อีสตัน (Easton, 1953; 1965a; 1965b) ซึ่งมีฐานคติว่า ในสังคมหรือประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้บริหารประเทศหรือผู้บริหารสูงสุดขององค์การภาครัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน (Accountability) เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารตามระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย หากผู้บริหารตัดสินใจหรือทำอะไรผิดพลาดและเกิดความเสียหายต่อประเทศหรือไม่เป็นที่ถูกใจของประชาชน ประชาชนมีสิทธิ์เปลี่ยนผู้บริหารเมื่อมีการเลือกตั้งเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ในทางตรงกันข้ามหากผู้บริหารสร้างความเจริญมั่งคั่งให้แก่

[4] รายละเอียดของแนวคิด Re-engineering สามารถอ่านได้จาก Hammer and Stanton (1948) Mechling (1994) และ Hollings et al. (1996)

[5] รายละเอียดของแนวคิด Total Quality Management สามารถอ่านได้จาก Kanji and Asher (1996) และ Ross and Perry (1999)

ประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ประชาชนก็จะเลือกผู้บริหารเดิมเพื่อเข้ามาบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่ง

เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ประชาชนไม่ได้อยู่ที่นักการเมืองหรือผู้ปกครองประเทศ ผู้ปกครองประเทศนอกจากจะต้องฟังเสียงหรือข้อเสนอแนะของประชาชนแล้ว ผู้ปกครองประเทศยังจะต้องเข้ามารับใช้ประชาชน ผู้ปกครองประเทศหากสามารถบริการประชาชนได้ดีและเป็นที่พึงพอใจของประชาชน ผู้บริหารก็จะเปลี่ยนสถานภาพจากผู้บริหารสูงสุดไปเป็นผู้นำของประเทศ ดังคำพูดที่ว่า “การให้บริการคือการนำ” ซึ่งตรงกับคำพูดในภาษาอังกฤษที่พูดกันว่า “To serve is to lead” ผู้นำประเทศจะต้องตระหนักว่าตนเองไม่ใช่ผู้ปกครองประเทศ แต่เป็นผู้นำที่เข้ามารับใช้ประชาชน (Servant Leader) ที่กล่าวนี้มีนัยยะว่า การบริหารตามแนวทางของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่จะเกิดขึ้นได้นั้น องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง คือ การมีภาวะผู้นำของผู้บริหารประเทศที่มีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนว่า จะเข้ามารับใช้ประชาชนไม่ใช่เข้ามาปกครองประชาชน

ภายใต้ฐานคติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีผู้นำของประชาชนและเพื่อประชาชน เราจะคาดหวังได้ว่า หากเปรียบเทียบการบริหารองค์การภาครัฐอันมีจุดมุ่งหมายปลายทางอยู่ที่ความเจริญมั่งคั่งของประเทศและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนท่ามกลางกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกซึ่งเปรียบเสมือนกระแสน้ำ ผู้นำประเทศและผู้บริหารระดับสูงขององค์การภาครัฐจะต้องตระหนักว่า ตนเองทำหน้าที่เป็นผู้ถือหางเสือเรือมิใช่ผู้พายเรือ (Osborne and Gaebler, 1992) ดังนั้น จึงไม่ได้มีหน้าที่เป็นผู้ให้บริการ แต่จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลกำกับให้บริการสาธารณะของรัฐทั่วถึง เป็นธรรม และมีคุณภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตามเป้าหมายของการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และในเป้าหมายนี้ ผู้นำประเทศและผู้บริหารองค์การภาครัฐระดับสูงจะต้องกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลงลึกไปถึงชุมชน ส่วนในระดับประชาชน ผู้นำประเทศและผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐจะต้องเสริมสร้างอำนาจ (Empowerment) ให้ประชาชนสามารถวินิจฉัยหรือวิเคราะห์ได้ว่า ตนเองควรที่จะเลือกและตัดสินใจที่จะกระทำการใด ๆ ที่มีประโยชน์ต่อตนเองและต่อประเทศชาติ

แนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นการพัฒนาต่อยอดแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดในประเทศเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ ดังนั้น จึงยังคงยอมรับแนวคิดของการแข่งขันตามกลไกตลาดภายใต้แนวคิดลัทธิเสรีนิยมใหม่ในมุมมองของ ออสบอร์น และ เกเบลอร์ จึงมองว่าผู้นำประเทศหรือผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐจะต้องสนับสนุนหรือส่งเสริมให้มีการแข่งขันกันในทุกภาคส่วนของประเทศ โดยมีความเชื่อว่า การแข่งขันจะทำให้บริการสาธารณะมีคุณภาพในขณะเดียวกัน รัฐจะต้องปล่อยให้กลไกการตลาดทำหน้าที่กำหนดราคาโดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง แต่รัฐจะต้องไม่เข้าไปร่วมแข่งขันกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจการหรือบริการที่ภาคเอกชนทำได้ดี

นอกจากผู้นำประเทศหรือผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายและทิศทางของประเทศแล้ว พวกเขายังจะต้องทำหน้าที่เป็นเสมือนนายเรือที่คอยถือหางเสือเรือให้แล่นไปสู่ทิศทางและเป้าหมายที่ต้องการไปถึงซึ่งในบริบทของประเทศคือ ความเจริญมั่งคั่งและมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ผู้นำประเทศหรือผู้บริหารระดับสูงของภาครัฐจะต้องไม่ใช่เป็นผู้ที่เข้ามาออกกฎเกณฑ์หรือใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองทั้งในแง่ของการอยู่ในตำแหน่งและการตัดสินใจทางการบริหารของตนเอง ในแนวคิดของ ออสบอร์น และ เกเบลอร์ เรียกการบริหารแบบนี้ว่า “การบริหารที่ขับเคลื่อนโดยพันธกิจหรือพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนมิใช่โดยกฎระเบียบ”

ในการบริหารหรือจัดสรรงบประมาณให้แก่ภาคส่วนหรือองค์การต่าง ๆ ที่ยึดถือเป้าหมายของประเทศร่วมกันหรือที่ทำงานบนเป้าหมายเดียวกัน จะต้องจัดสรรโดยดูจากผลงานของแต่ละภาคส่วนหรือองค์การว่า ตอบสนองต่อเป้าหมายของประเทศมากน้อยเพียงใด มิใช่จัดสรรโดยพิจารณาเฉพาะเป้าหมายของแต่ละองค์การ และที่สำคัญคือ ผู้นำประเทศหรือผู้บริหารสูงสุดขององค์การภาครัฐจะต้องไม่ให้ความสนใจกับการจัดสรรงบประมาณหรือรายจ่ายของรัฐมากไปกว่าการหารายได้ให้กับประเทศ หากให้ความสำคัญและมุ่งพิจารณาเฉพาะเรื่องการจัดสรรหรือใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ ผู้นำประเทศหรือผู้บริหารสูงสุดขององค์การภาครัฐก็จะกลายสภาพหรือมีสถานภาพเสมือนเป็นนักการเมือง

การบริหารในรูปแบบของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่เป็นการบริหารเชิงระบบ จุดสำคัญและความสำเร็จอยู่ที่การสร้างและบริหารเครือข่ายความร่วมมือในหลากหลายระดับทั้งในแนวตั้งและแนวราบทั้งระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและตัดสินใจเชิงนโยบายร่วมกันของทุกภาคส่วน (Koppenjan and Klign, 2004) ผู้นำและผู้บริหารระดับสูงขององค์การภาครัฐจึงต้องมีวิสัยทัศน์และสามารถมองเห็นปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในเชิงระบบ อย่างเช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของคนในประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและมีหลากหลายสาเหตุร่วมกัน นอกจากนั้น ผู้นำและผู้บริหารระดับสูงขององค์การภาครัฐยังจะต้องมองเห็นปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ไม่จำกัดอาณาเขตเฉพาะภายในประเทศ ตัวอย่างเช่น ปัญหาโลกร้อน ปัญหาอาชญากรรม หรือปัญหาผู้ก่อการร้ายข้ามชาติเป็นต้น ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่จำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

องค์ประกอบทางการบริหารตามแนวทางการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ โดยสรุปมีดังต่อไปนี้ 1) บทบาทและสถานภาพของผู้บริหารประเทศที่มีภาวะเป็นผู้นำประเทศทำหน้าที่เป็นเสมือนนายเรือมิใช่ผู้พายเรือ และกระจายอำนาจทางการบริหารและเสริมสร้างพลังให้แก่ชุมชน โดยให้ความสนใจไปที่รายได้ของภาครัฐมากกว่าการจัดสรรค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณภาครัฐ 2) ผู้บริหารระดับสูงขององค์การภาครัฐทุกองค์การมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมจากการบริหารองค์การเชิงเดี่ยว (Stand-alone Organization) มาเป็นการบริหารระบบเครือข่ายขององค์การที่มารวมกันเป็นภาคีหุ้นส่วนที่มีเป้าหมายร่วมกันของทุกองค์การที่ต้องการ

เห็นประเทศได้รับการพัฒนา 3) ต้องเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายและแปลงนโยบายไปสู่การให้บริการ และ 4) ใช้กลไกทางการตลาดเพื่อให้มีการแข่งขันกันในการให้บริการของรัฐ ซึ่งองค์ประกอบทุกข้อจะต้องทำงานร่วมกัน จึงจะเกิดพลังทวีคูณ (Synergy) จะขาดข้อใดข้อหนึ่งมิได้

ในการเริ่มปฏิรูปการบริหารภาครัฐให้บรรลุเป้าหมายของประเทศเพื่อที่จะก้าวไปสู่ความเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งและมั่นคงทางเศรษฐกิจ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเริ่มต้นด้วยการสำรวจว่าในขณะนี้ ประเทศได้บรรลุเงื่อนไขทั้งสามข้อที่กล่าวมาในข้างต้นแล้วหรือยัง หากพบว่า ยังไม่บรรลุตามเงื่อนไขทั้งสามข้อ ผู้นำประเทศจะต้องดำเนินการปูพื้นฐานการบริหารประเทศให้เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวเสียก่อนจึงจะดำเนินการใน 4 องค์ประกอบของการบริหารภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐยุคใหม่หรือแนวทางของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ได้

ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐของไทย

ในปัจจุบันนี้ หน่วยงานและธุรกิจภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทที่สำคัญและเป็นกลไกหลักในการพัฒนาและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศไทย (ประมาณร้อยละ 79 ของ GDP)โดยที่หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงสวัสดิการสังคมและบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ เศรษฐกิจของไทยจะเจริญเติบโตได้ดีมากน้อยเพียงใด ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับบทบาทของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ ที่ผ่านมาทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่กำลังพัฒนาจึงได้พยายามพัฒนาและปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐตามแนวทางของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ซึ่งถือเป็นแนวคิดกระแสหลักในการปรับเปลี่ยนโฉมหน้าและปรับปรุงกระบวนการทำงานขององค์การภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความโปร่งใส อันเป็นการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระบบเศรษฐกิจโลกที่มีพลวัตการเปลี่ยนแปลงรุนแรงและรวดเร็วกว่าในอดีตที่ผ่านมา

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ อีกหลายประเทศได้นำแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามเงื่อนไขของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูประบบการบริหารราชการและสถานการณ์ ในวันนี้ นักวิชาการได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า การปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐครั้งใหม่ควรจะดำเนินการตามแนวทางของการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่โดยมีองค์ประกอบตามที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์ประกอบดังกล่าวไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐมากนัก จุดเน้นที่นำไปสู่ความสำเร็จเกิดจากการนำสิ่งที่เป็นนามธรรมอันได้แก่ วิสัยทัศน์ กระบวนทัศน์ ค่านิยม บทบาทภาวะผู้นำ และการยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหาร มาแปลงให้เป็นรูปธรรมเพื่อขับเคลื่อนองค์การด้วยองค์ความรู้ที่ทันสมัยมิใช่ขับเคลื่อนด้วยกฎเกณฑ์หรือระเบียบกฎหมายของทางราชการ

ในการบริหารภาครัฐ เราจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างระบบการบริหารเครือข่ายหรือการบริหารภาคีหุ้นส่วนให้เกิดขึ้นในวัฒนธรรมขององค์การภาครัฐ ซึ่งการบริหารในลักษณะนี้นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นในระบบราชการไทย ส่วนการประสานงานและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับและหน่วยงานที่ถูกกำกับควรเป็นไปในลักษณะ Arm's Length Relationship กล่าวคือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลต้องให้อำนาจและความเป็นอิสระแก่หน่วยงานที่ถูกกำกับเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ตามพันธกิจ และรูปแบบการกำกับติดตามควรเปลี่ยนจากการควบคุมปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ ไปเป็นการกำกับดูแลและสนับสนุนให้หน่วยงานที่ถูกกำกับมีผลผลิตที่ตรงตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศ

การปฏิรูปการบริหารภาครัฐของไทยในอีกมิติหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและการเงินตลอดจนการควบคุมต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์การผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณที่สอดคล้องกับสถานการณ์จริงขององค์การและสภาพเศรษฐกิจ และอยู่ในระบบการบริหารบุคลากรของหน่วยงานที่มีแนวปฏิบัติชัดเจนถือว่า มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ แต่สิ่งที่สำคัญไปกว่านั้น คือ การบริหารรายได้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารสินทรัพย์ หนี้สิน และเงินทุนที่จำเป็นต้องมีการบริหารอย่างชาญฉลาดรอบคอบและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์การซึ่งจะทำให้หน่วยงานภาครัฐมีสภาพคล่องและมีลดการพึ่งพาทางด้านงบประมาณจากภาครัฐซึ่งจะทำให้หน่วยงานภาครัฐของไทยมีบทบาทหรือมีผลโดยตรงต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้มากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

กฎหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ, 1.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (ฉบับที่ 2). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 21 ฉบับพิเศษ, 1.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ตอนที่ 16, 294 – 295.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92, 120.

ภาษาไทย

กระมล ทองธรรมชาติ. (2525). *การเมืองและการปกครองไทย.* กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.

โกวิท กังสนันท์. (2552). ธรรมาภิบาลภาครัฐ: รากฐานและความท้าทายต่อรัฐบาลไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า,* 7(1).

ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, ธำรงศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, และวิกัลย์ พงศ์พนิตานนท์. (2544). *บันทึกการสัมมนา จอมพล ป.พิบูลสงครามกับการเมืองไทยสมัยใหม่.* กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย.* กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). *100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง.* กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา.

จุมพล หนิมพานิช. (2548). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย.* นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

จักษ์ พันธ์ชูเพชร. (2549). *การเมืองการปกครองไทย*. ปทุมธานี: พันช์ กรุ๊ป.

ตระกูล มีชัย. (2538). *การกระจายอำนาจ = Decentralization.* กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา.

ทิพย์สุดา สุขดำ, และวศิน โรจยารุณ. (2556). *จับตามองดุลบัญชีเดินสะพัดไทยปี 2556*. *Focused and Quick (FAQ)*, 85.

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558). *ข่าว ธปท. ฉบับที่ 22/2558 เรื่อง ผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายการเงิน วันที่ 29 เมษายน 2558*. ค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2558, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Documents/MPC_32558_n9621.pdf.

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, ภูมิศรัณย์ ทองเลี่ยมนาค, และรับขวัญ ธรรมาภรณ์พิลาศ. (2559). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์การบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.* ขอนแก่น: รามาก๊อปปี้วัน

ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา, และอัชกรณ์ วงศ์ปรีดี. (2559). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องผลสัมฤทธิ์ขององค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542*. ขอนแก่น: รามาก๊อปปี้วัน.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2544). *สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต.* กรุงเทพมหานคร: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ฟองจันทน์ สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา. (2539). *การศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ.* เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2541). *รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจ ปี 2540*. ค้นเมื่อ 23 พฤษภาคม 2559, จาก http://tdri.or.th/archives/download/reports/published/soporo/contents.html.

วชิรวัฒน์ งามละม่อม. (2556). *ทฤษฎีการมีส่วนร่วม.* กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรเดช จันทรศร. (2554). *การจัดการภาครัฐตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง.* กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.

วิทยากร เชียงกูล. (2541). *การกอบกู้และฟื้นฟูชาติจากพันธนาการของ IMF.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

เศกสิน ศรวัฒนานุกูลกิจ. (2546). *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2546 เรื่องการปฏิรูประบบราชการเอื้ออาทร.* เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548). *การประเมินผลองค์การมหาชนและหน่วยงานในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ.* กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.

สิทธิ์ ฉัตรสุวรรณ. (2541). *มหาวิทยาลัยในกำกับ.* เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุขุม นวลสกุล. (2555). *การเมืองและการปกครองไทย.* กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). *รายงานการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : พี.เอ.ลีฟวิ่ง.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2541). *การปฏิรูประบบราชการ: ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*. สำนักงานสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2542). *การปฏิรูประบบราชการ:ทางออกของการแก้ปัญหาและฟันฝ่าวิกฤติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2546). *รวมกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2553). *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2547). *การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย*. ค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2558, จาก http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Thai _PSR.pdf.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). วาระปฏิรูปพิเศษ ๗: การปฏิรูปองค์การมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2552). *จากวิกฤติเศรษฐกิจโลกสู่วิกฤตการจ้างงานไทย: ไฟไหม้ฟางที่ยังไม่รู้วันดับ*.ค้นเมื่อ 12 มกราคม 2559, จาก http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Contentandfile=contentviewandcontentID=CNT0003147andcategoryID=CAT0000146.

ศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ, และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2556). *การวิเคราะห์ศักยภาพและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาชนในการจัดการสุขภาพ*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังวิทยา.

อรอร ภู่เจิญ. (ม.ป.ป.) ยุทธศาสตร์การพัฒนาสิงคโปร์ในยุคบูรพาภิวัตน์: บทเรียนต่อประเทศไทย. ปทุมธานี: โครงการคลังปัญญาเพื่อการอภิวัฒน์ประเทศไทยในยุคบูรพาภิวัตน์, สถาบันคลังปัญญาด้านยุทธศาสตร์, มหาวิทยาลัยรังสิต. ค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2559, จาก http://www.slideshare.net/Klangpanya/ss-47549281.

อารีรัตน์ สุขเกษม. (2539). *วิสัยทัศน์ในการพัฒนามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไปสู่ความเป็นสากลในทัศนะของบุคคลชั้นนำเชียงใหม่*. เชียงใหม่: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

Alonso, J. M., Clifton, J., & Diaz-Fuentes, D. (2015). Did new public management matter?: an empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size. *Public Management Review,* 17 (5), 643-660.

Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., & Walker, R. M. (2009). Strategy, structure, and process inthe public sector: a test for the miles and snow model. *Public Administration,* 87 (4), 732-749.

Arat, Z. F. (1988). Democracy and economic development: modernization theory revisited. *Comparative Politics.* 21 (1), 21-36.

Armstrong, E. (2005). *Integrity, transparency, and accountability in public administration: recent trends, regional, and international developmets and emerging issues*. New York: United Nations. Retrieved September 11, 2014, from http://unpan1.un.org /intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf.

Asian Development Bank. (2007). *Moving toward knowledge-based economies: Asian experiences*. Retrieved September 11, 2014, from http://www.adb.org/sites/default /files/publication/29699/knowledge-based-economies.pdf

Basheka, B. C. (2008). Procurement planning and accountability of local government procurement systems in developing countries: evidence from Uganda. *Journal of Public Procurement,* 8 (3), 379-406.

Behn, R. D. (2003). Why measure performance? different purposes require different measures. *Public Administration Review,* 63 (5), 586-606.

Blau, P. M. (1955). *The dynamics of bureaucracy: a study of interpersonal relations in two government agencies.* Chicago: University of Chicago Press.

Blau, P. M., & Meyer, M. W. (1987). Bureaucracy in modern society. New York: Rabdom House.

Boschken, H. L. (1994). Organizational performance and multiple constituencies. *Public Administration Review,* 54 (3), 308-312.

Bowornwathana, B. (2000). Governance reform in Thailand: questionnable assumptions, uncertain outcomes. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions,* 13 (3), 1-2.

Boyne, G. A. (1996). Scale, performance, and the new public management: an empirical analysis of local authority services. *Journal of Management Studies,* 33 (6), 809-826.

Boyne, G. A. (2003). Sources of public service improvement: a critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 13, 367- 394.

Casale, D. New public management and managerial reforms in Italty between 1990-2013: a chronological history of implementation gaps? Retrieved August 14, 2015, from the Social Science Research Network (SSRN) Respository.

Cheema, S. G. (2005). *Building democratic institutions: governance reform in developing countries.* Bloomfield, Connecticut: Kumarian Press.

Chen, Y. C., & Gant, J. (2001). Transforming local e-government services: the use of application service providers. *Government Information Quarterly,* 18 (4), 343-355.

Cohen, W., & Levinthal, D. (1990). Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly, 35* (1), 128-153.

Cole, A., & Jones, G. (2005). Reshaping the state: administrative reform and new public management in France. *Governance,* 18 (4), 567-588.

Christensen, T., & Laegreid, P. (1999). New public management: design, resistance, or transformation? A Study of how modern reforms are received in a civil service system. *Public Productivity and Management Review,* 23 (2), 169-193.

Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The managerial state: power, politics, and ideology in the remaking of social welfare.* London: Sage.

Dahl, R. A. (1947). The science of public administration: three problems. *Public Administration Review , 7* (1), 1-11.

Dale, H., & Hill, S. B. (2001). *At the edge: sustainable development in the 21st century.* Vancouver and Toronto, Canada: UBC Press.

Denhardt, J. V., & Campbell, K. B. (2006). The role of democratic values in transformational leadership. *Administration and Society,* 38 (5), 556-572.

Denhardt, R. B. (2004). Theories of public organization. Belmont, California: Wadsworth/Thompson.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2011). *The new public service: serving, not steering.* New York and London: M.E. Sharpe.

Denhardt, R. B., Denhardt, J. V., & Blanc, T. A. (2014). *Public administration: an action orientation.* Boston: Wadsworth.

Derlien, H. U. (1999). On the selective interpretation of Max Weber's concept of bureaucracy in organization theory and administrative science. In P. Ahonen, & K. Palonen (Eds.), *Disembalming Max Weber.* Jyvaskyla, Finland: SoPhi.

Diaz-Mendez, M., & Gummesson, E. (2012). Value co-creation and university teaching quality: consequences for the European higher education area (EHEA). *Journal of Service Management,* 23 (4), 571-592.

Diner, O. C., Ellies, C. J., & Waddell, G. R. (2010). Corruption, decentralization, and yardstick competition. *Economics of Governance,* 11 (3), 269-294.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money and Management,* 14 (3), 9-16.

Evenette, S. J., & Hoekman, B. (2005). *International cooperation and the reform of public procurement*. Washington, D.C.: World Bank.

Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L., & Fitzgerald, L. (1996). *The new public management in action.* Oxford: Oxford University Press.

Filmer, R. (1991). *Patriachalism and other writings.* Cambridge: Cambridge University Press.

Fisman, R., & Gatti, R. (2000). Decentralization and corruption: evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83, 325-345.

Flinders, M. V., & Smith, M. J. (1999). *Quangos, accountability, and reform: the politics of quasi-government.* London: Macmillan.

Florini, A. (2007). Introduction: the battle over transparency. In A. Florini (Ed.), *The Right to know* (pp. 1-18). New York: Columbia University Press.

Flynn, N. (1993). *Public sector management.* London: Harvester Wheatsheaf.

Frederickson, H. G. (1999). The repositioning of American public administration. *PS: Political Science and Politics,* 32, 701-711.

Frederickson, H. G., & Smith, K. B. (2003). *The public administration theory primer.* Boulder, Colorado: Westview Press.

Glor, E. D. (2001). Has Canada adopted the new public management? *Public Management Review,* 3 (1), 121-130.

Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: a study in government.* New York: Macmillan.

Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. Glencoe, Illinois: the Free Press.

Grandy, C. (2009). The "efficient" public administrator: Pareto and a well-rounded approach to public administration. *Public Administration Review,* 69 (6), 1115-1123.

Gray, A. (2003). *Collaboration in public services: the challenge for evaluation.* New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration.* Clifton, New Jersey: Augustus M. Kelly Publishers.

Guyomarch, A. (1999). 'Public service', 'public management', and the 'modernization' of French public administration. *Public Administration,* 77 (1), 171-193.

Hamilton-Hart, N. (2002). Asian states, Asian bankers: central banking in Southeast Asia. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Hammer, M., & Stanton, S. A. (1995). *The Reengineering revolution: the handbook.* London: HarperCollins.

Haque, M. S. (2004). New public management: origins, dimensions, and critical implications. In K. K. Tummala (Ed.), *Public administration and public policy.* Oxford, UK: Eolss Publishers.

Heeks, R. (2008). *ICTs for government transparency*. Retrieved September 11, 2014, from http://www.egov4dev.org/transparency/definitions.html.

Holling, C. S., Schindler, D. W., Walker, B., & Roughgarden, J. 1995. Biodiversity in the functioning of ecosystems: An ecological primer and synthesis. In C. Perrings, K. G. Mäer, C. Folke, C. S. Holling, & B. O. Jansson (Eds.), *Biodiversity loss: ecological and economic issues*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration,* 69 (1), 3-19.

Hood, C. (1995). Contemporary public management: a new global paradigm. *Public Policy and Administration,* 10 (2), 104-117.

Hughes, O. E. (1998). Public management and administration: an introduction (2nd ed.). Basingstoke: Macmillan.

Iancu, A. (2010). *Using the new public management's instruments to measure the performance of local public transport service in Bucharest.* Paper presented at *the* "Public Administration in the Balkans from Weberian Bureaucracy to the New Public Management" Workshop, Athens, Greece, February 5-6, 2010.

Jamil, I., Askvik, S., & Hossain, F. (2015). *Administrative culture in developing and transitional countries.* New York: Routledge.

Kanji, G. P., & Asher, M. (1996). *100 methods for total quality management.* London and New Delhi: Sage Publications.

Larbi, G. A. (1998a). *Implementing new public management reforms in public services in Ghana: institutional constraints and capacity issues.* Birmingham, England: School of Public Policy, University of Birmingham.

Larbi, G. A. (1998b). Institutional constraints and capacity issues in decentralizing management in public services: the case of health in Ghana. *Journal of International Development,* 10 (3), 377-386.

Laughlin, R., & Pallot, J. (1998). Trends, patterns, and influencing factors: some reflections. In O. Olson, J. Guthrie, & C. Humphrey (Eds), *Global warning: debating international developments in new public financial management* (pp. 376-399). Oslo, Norway: Cappelen Akademisk Forlag.

Leland, S. M., & Thurmaier, K. (2010). *City-county consolidation: promises made, promises kept.* Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review,* 53 (1), 69-105.

Mechling, J. (1994). Reengineering government: is there a "there" there? *Public Productivity and Management Review,* 18 (2), 189-197.

Kaboolian, L. (1998). The new public management: challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review,* 58 (3), 189-193.

Kaufman, H. (1956). Emerging doctrines of public administration. *American Political Science Review, 50*, 1059-1073.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobatón, P. (1999a). *Aggregating governance indicators*. Washington, D.C.: World Bank.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-Lobatón, P. (1999b). *Governance matters*. Washington, D.C.: World Bank.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006a). *Governance matters v: governance indicators for 1996-2005*. Washington, D.C.: World Bank.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006b). *Governance matters v: aggregate and individual governance indicators for 1996-2006*. Washington, D.C.: World Bank.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2007). *The worldwide governance indicators project: answering the critics*. Washington, D.C.: World Bank.

Kennedy, K. J. (2011). Conceptualizing quality improvement in higher education: policy, theory, and practice for outcome-based learning in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management,* 33 (3), 205-218.

Kettl, D. F. (2000). *The global public management revolution.* Washington, DC.: Brookings Institute.

Kim, S., & Han, C. (2015). Administrative reform in South Korea: new public management and the bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences,* 81 (4), 694-712.

Koike, O. (2000a). *New public management in Japan and Southeast Asian countries: a magic sword for governance reform?* Paper presented at the IIAS/Japan Joint Panel on Public Administration, Bologna, Italy, June 21, 2000.

Koike, O. (2000b). The Transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review,* 60 (6), 488-497.

Koppenjan, J. F., & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making.* New York and London: Routledge.

Kulachet, M. (2011). The critical review of new public management model and its criticisms. *Research Journal of Business Management*, 5, 35-43.

Kurian, G.T. (2011). *The encyclopedia of political science*. Washington: CQ Press.

Jolly, D., & Therin, F. (2007). New venture technology sourcing: exploring the effect of absorptive capacity, learning attitude, and past performance. *Management, Policy, and Practice,* 9 (3/4), 235-241.

Jones, D. S. (2007). Public procurement in Southeast Asia: challenge and reform. *Journal of Public Procurement,* **7** (1), 3-33.

Lee, S. Y., & Whitford, A. B. (2009). Government effectiveness in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice,* 11 (2), 249-281.

Leys, S. (1977). *Chinese Shadows.* New York: Viking.

Loos, T. (2006). *Subject Siam: family, law, and colonial modernity in Thailand*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Lynn, L. E. (2002). The Myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for. *Public Administration Review, 61* (2), 144-160.

Marini, F. (1993). Leaders in the field: Dwight Waldo. *Public Administration Review*, 53 (5), 409-418.

Manning, N. (2001). The legacy of the new public management in developing countries. *International Review of Administrative Science*, 67, 297-312.

McCourt, W. (2013). *Models of public service reform: a problem-solving approach.* Washington DC: World Bank.

Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2006). Political control versus bureaucratic values: reframing the debate. *Public Administration Review*, 66(2), 177–192.

Merton, R. K. (1948). The self-fulfilling prophecy. *Antioch Review*, **8** (2), 193-210.

Meyer, J. (1996). **"**Otherhood: the promulgation and transmission of ideas in the modern organizational environment.**"** In B. Czarniawska, & G. Sevon (Eds.), *Translating organizational Change* (pp. 241-255). Berlin, Germany: De Gruyter.

Mok, K. H., & Cheung, A. B. (2011). Global Aspirations and Strategizing for World-Class Status: New Form of Politics in Higher Education Governance in Hong Kong. *Journal of Higher Education Policy and Management, 33* (3), 231-251.

Muers, S., & Kelly, G. (2002). *Creating Public Value.* London: Strategy Unit, Cabinet Office.

Nanz, P., & Steffeck, J. (2004). Global governance, participation, and the public sphere. *Government and Opposition, 39* (2), 314-335.

Nhema, A. G., & Zinyama, T. (2016). Modernization, dependency and structural adjustment development theories and Africa: a critical appraisal. *International Journal of Social Science Research,* 4 (1), 151-166.

Oberfield, Z. W. (2014). Accounting for time: comparing temporal and atemporal analyses of the business case for diversity management. *Public Administration Review,* 74 (6), 777-789.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2007). *Integrity in public procurement: good practices from A to Z.* Paris: OECD.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2012). *Pisa 2012* results: *which country does best at reading, math and science*? Retrieved September 14, 2014, from http://www.theguardian.com/news/datablog/2013/dec/03/ pisa-results-country-best- reading-maths-science.

O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration, 66* (3), 353-366.

Osborne, D., & Plastrick, P. (1992). *Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government*. New York: Addison-Wesley.

Osborne, S., & McLaughlin, K. (2002). Trends and Issues in the Implementation of Local "Voluntary Sector Compact" in England. *Public Money and Management, 22*, 51-63.

Osborne, S. (2010). *The new public governance?* London: Routledge.

Osborne, S., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* New York: Penguin Books.

Parsons, T. (1947). Certain primary sources and patterns of aggressions in the social structure of the western world. *Psychiatry,* 10, 167-181.

Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (2nd ed.). Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory, 8* (2), 223-243.

Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory.* Boston : Pittman.

Pfiffner, J. P. (2004). Traditional public administration versus the new public management: accountability versus efficiency. In A. Benz, H. Siedentopf, & K. P. Sommermann (Eds.), *Institutionenbildung in regierung und verwaltung: festschrift fur klaus konig* (pp. 443-454). Berlin, Germany: Duncker and Humbolt.

Piotrowski, S. J. (2012). *Government transparency in the path of administrative reform.* Albany, New York: State University of New York Press.

Polidano, C. (1999). *The new public management in developing countries.* Manchester, England: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Pollitt, C. (2003). *The essential public manager.* Berkshire, United Kingdom: McGraw-Hill.

Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience.* Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell.

Pollitt, C., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: developing elements of a theory of effective government organization. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 9 (1), 1-32.

Riggs, F. W. (1966). *Thailand: the modernization of a bureaucratic polity*. Honolulu, Hawai'i: East-West Center.

Riggs, F. W. (1969). Thai politics in the view of foreigners. *Thai Community Development Journal,* 7 (November), 33 -44.

Robinson, M. (2015). *From old public administration to the new public service: implications for public sector reform in developing countries.* Singapore: UNDP Global Center for Public Service Excellence.

Rosen, R., & Digh, P. (2001). "Developing globally literature leaders." *Training and Development*, 1 (3), 70-81.

Rosta, M. (2013). New public management: opportunity for the center, thread for the periphery. *MPRA Paper (No. 68474).* Retrieved September 17, 2014, from https://mpra.ub.uni-muenchen.de/68474.

Ross, J. E., & Perry, S. (1999). *Total quality management: text, cases, and readings.* New York: CRC Press.

Sarker, A. E. (2006). New public management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*, 19 (2), 180 – 203.

Schachter, H. L. (2007). Does Frederick Taylor's ghost still haunt the halls of government? A look at the concept of government efficiency in our time. *Public Administration Review*, 67 (5), 800-810.

Seashore, S. E., & Yuchtman, E. (1967). Factorial analysis of organizational performance. *Administrative Science Quarterly,* 12, 377-395.

Selden, S. C., & Sowa, J. E. (2004). Testing a multi-dimensional model of organizational performance: prospects and problems. *Journal of Public Administration Research and Theory, 14* (3), 395-416.

Shu, H. W., Othman, R., Omar, H. N., Abdul, R., & Husna, H. N. (2011). Procurement issues in Malaysia. *International Journal of Public Sector Management, 24* (6), 567-593.

Soros, G. (2009). Soros: general theory of reflexivity. *Financial Times.* Retrieved March 9, 2016, from http://www.ft.com/cms/s/2/0ca06172-bfe9-11de-aed2-00144feab49a .html #axzz49S2qI2nB.

Stivers, C. (2001). *Democracy, bureaucracy, and the study of administration*. Lewiston, New York: Westview Press

Stewart, J., & Walsh, K. (1992). Change in the management of public services. *Public Administration, 70* (4), 499-518.

Thompson, J.D. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.

Tipps, D. (1973). Modernization theory and the comparative study of national societies: a critical perspective. *Comparative Studies in Society and History,* 15 (2), 199-226.

Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). *Interactive policy making, metagovernance, and democracy.* Colchester, United Kingdom: ECPR Press.

Transparency International. (2015). *Exporting corruption, progress report 2015: assessing enforcement of the OECD convention on combatting foreign bribery.* Berlin, Germany: Transparency International, International Secretariat.

Tsai, W. (2001). Knowledge transfer in intra organizational networks: effects of network position and absorptive capacity on business unit innovation and performance. *Academy of Management Journal,* 44 (5), 996-1004.

Turner, M. (2002). Choosing items from the menu: new public management in Southeast Asia. *International Journal of Public Administration* 25 (12), 1493-1512.

Turvey, R. (2007). Vulnerability Assessment of Developing Countries: the Case of Small-island Developing States. *Development Policy Review* 25 (2), 243-264.

United Nations Development Program (UNDP). (2010). *Public procurement capacity development guide*. Retrieved September 11, 2014, from www.unpcdc.org

Van der Meer, H., & Rutgers, M. R. (2006). *Reinstating efficiency: recapturing the substantial meaning of efficiency in public administration*. Paper presented to the Annual Conference of the European Group of Public Administration at Bocconi University, Milan, September 6-9, 2006.

Van der Voet, J. (2014). The effectiveness and specificity of change management in a public organization: transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal,* 32 (3), 373-382.

Van Helden, G. J. (2005). Researching public sector transformation: the role of management accounting. *Financial Accountability and Management,* 21 (1), 99-133.

Van Thiel, S. (2001). *Quangos: trends, causes, and consequences.* Aldershot: Ashgate.

Waal, A., & Chachage, B. (2011). Applicability of the high-performance organization framework at an East African university: the case of Iringa university college. *International Journal of Emerging Markets*, 6 (2), 148 – 167.

Waal, A., & Sultan, S. (2012). Applicability of the high-performance organization framework in the Middle East: the case of Palestine polytechnic university, education, business, and society." *Contemporary Middle Eastern Issues*, 5 (3), 213-223.

Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review, 46* (1), 81-103.

Waldo, D. (1965). The administrative state revisited. *Public Administration Review, 25* (1), 5-30.

Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world economy: essays.* Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: competition, contracting, and the new public management.* London, United Kingdom: Macmillan.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organizations*. Translated by A.M. Handerson, & T. Parsons. New York: Free Press.

Williamson, E. O. (1975). *Markets and hierarchies.* New York: Free Press.

Williamson, E. O. (1985). *The economic institutions of capitalism.* New York: Free Press.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it.* New York: Basic Books.

World Economic Forum. (2014). *The global competitiveness report 2014–2015*. Retrieved September 14, 2014, from http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitiveness Report_2014-15.pdf.

World Economic Forum. (2012). *The global competitiveness report 2012-2013*. Retrieved September 14, 2014, from http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

World Economic Forum. (2011). *The global competitiveness report 2011-2012.* Retrieved September 14, 2014, from http://www3.weforum.org/docs/WEF_ GCR_Report _2011-12.pdf.

World Economic Forum. (2010). *The global competitiveness report 2010-2011.* Retrieved September 14, 2014, from http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf.

Wyatt, D. K. (2003). *Thailand: a short history.* New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Yamamoto, H. (2003). *New public management: Japan's practice.* Tokyo, Japan: Institute for International Policy Studies.

Yew, L. K. (2011). *Hard truths to keep Singapore going*. Singapore: Straits Times Press.

Zhang, D., & Unschuld, P. U. (2008). China's barefoot doctor: past, present, and future. *Lancet,* 372 (9653), 1865-1867.

Zhou, Z., & Hu, C. (2008). Study on the e-government security risk management. *International Journal of Computer Science and Network Security , 8* (5), 208-213.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อองค์การมหาชนในประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
■ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
■ โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์	กระทรวงศึกษาธิการ
■ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว	กระทรวงสาธารณสุข
■ สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (สทอภ.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
■ สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
■ ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (ศมส.)	กระทรวงศึกษาธิการ
■ สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (สคพ.)	กระทรวงศึกษาธิการ
■ สำนักงานส่งเสริมการจัดประชุมและนิทรรศการ (สสปน.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
■ สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร (สวก.)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
■ สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพน.)	กระทรวงพลังงาน
■ องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
■ สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (สอซซ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
■ ศูนย์ส่งเสริมศิลปาชีพระหว่างประเทศ (ศ.ศ.ป.)	กระทรวงพาณิชย์
■ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (สวอ.)	กระทรวงพาณิชย์

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
■ สำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (สบร.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
■ สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (สพพ.)	กระทรวงการคลัง
■ สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (สทศ.)	กระทรวงศึกษาธิการ
■ สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (สวพส.)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
■ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
■ องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก (อบก.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
■ สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (สพภ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
■ สถาบันวิจัยแสงซินโครตรอน (สช.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
■ สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (สสนก.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
■ สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (สดร.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
■ สถาบันเทคโนโลยีป้องกันประเทศ (สทป.)	กระทรวงกลาโหม
■ สำนักงานพิพิธภัณฑ์เกษตรเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (พกฉ.)	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
■ สถาบันรับรองคุณภาพสถานพยาบาล (สรพ.)	กระทรวงสาธารณสุข
■ หอภาพยนตร์ (หภ.)	กระทรวงวัฒนธรรม
■ สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (สนช.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
■ สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (สรอ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
■ สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.)	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
■ สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (สคช.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
■ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)	สำนักนายกรัฐมนตรี
■ ศูนย์ความเป็นเลิศด้านชีววิทยาศาสตร์ (ศลช.)	กระทรวงวิทยาศาสตร์
■ ศูนย์คุณธรรม (ศคธ.)	กระทรวงวัฒนธรรม

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
■ สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (สธท.)	กระทรวงยุติธรรม
■ สถาบันวัคซีนแห่งชาติ (สวช.)	กระทรวงสาธารณสุข
■ สำนักงานพัฒนาพิงคนคร	สำนักนายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข

รายชื่อองค์การมหาชน (Statutory Board) ในสาธารณรัฐสิงคโปร์

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
■ Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA)	Ministry of Finance
■ Agency for Science, Technology and Research (A*STAR)	Department of Trade and Industry
■ Agri-Food and Veterinary Authority of Singapore (AVA)	Ministry of National Development
■ Board of Architects (BOA)	Ministry of National Development
■ Building and Construction Authority (BCA)	Ministry of National Development
■ Casino Regulatory Authority of Singapore (CRA)	Ministry of Home Affairs
■ Central Provident Fund Board (CPFB)	Ministry of Manpower
■ Civil Aviation Authority of Singapore (CAAS)	Ministry of Transport
■ Civil Service College (CSC)	Office of the Prime Minister
■ Competition Commission of Singapore (CCS)	Ministry of Trade and Industry
■ Council for Estate Agencies (CEA)	Ministry of National Development
■ Council for Private Education (CPE)	Ministry of Education
■ Defense Science and Technology Agency (DSTA)	Ministry of Defense
■ Economic Development Board (EDB)	Ministry of Trade and Industry
■ Energy Market Authority (EMA)	Ministry of Trade and Industry

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
■ Health Promotion Board (HPB)	Ministry of Health
■ Health Sciences Authority (HSA)	Ministry of Health
■ Hindu Endowments Board (HEB)	Ministry of Community Development, Youth, and Sports
■ Hotels Licensing Board (HLB)	Ministry of Trade and Industry
■ Housing Development Board (HDB)	Ministry of National Development
■ Infocomm Development Authority of Singapore (IDA)	Ministry of Communications and Information
■ Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS)	Ministry of Finance
■ Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)	Ministry of Education
■ Institute of Technical Education (ITE)	Ministry of Education
■ Intellectual Property Office of Singapore (IPOS)	Ministry of Law
■ International Enterprise Singapore (IE)	Ministry of Trade and Industry
■ JTC Corporation (JTC)	Ministry of Trade and Industry
■ Land Transport Authority (LTA)	Ministry of Transport
■ Majlis Ugama Islam, Singapura (MUIS)	Ministry of Culture, Community, and Youth
■ Maritime and Port Authority of Singapore (MPA)	Ministry of Transport
■ Media Development Authority (MDA)	Ministry of Communications and Information
■ Monetary Authority of Singapore (MAS)	Office of the Prime Minister
■ Nanyang Polytechnic (NYP)	Ministry of Education
■ National Arts Council (NAC)	Ministry of Culture, Community, and Youth
■ National Council of Social Service (NCSS)	Ministry of Social and Family Development
■ National Environment Agency (NEA)	Ministry of the Environment and Water Resources
■ National Heritage Board (NHB)	Ministry of Culture, Community, and Youth
■ National Library Board (NLB)	Ministry of Communications and Information
■ National Parks Board (NPARKS)	Ministry of National Development

หน่วยงาน	กระทรวงต้นสังกัด
■ Ngee Ann Polytechnic (NP)	Ministry of Education
■ People's Association (PA)	Ministry of Culture, Community, and Youth
■ Personal Data Protection Commission (PDPC)	Ministry of Communications and Information
■ Professional Engineers Board, Singapore (PEB)	Ministry of National Development
■ Public Transport Council (PTC)	Ministry of Transport
■ Public Utilities Board (PUB)	Ministry of the Environment and Water Resources
■ Republic Polytechnic (RP)	Ministry of Education
■ Science Centre Board (SCB)	Ministry of Education
■ Sentosa Development Corporation (SDC)	Ministry of Trade and Industry
■ Singapore Corporation of Rehabilitative Enterprises (SCORE)	Ministry of Home Affairs
■ Singapore Dental Council (SDC)	Ministry of Health
■ Singapore Examinations and Assessment Board (SEAB)	Ministry of Education
■ Singapore Labor Foundation (SLF)	Ministry of Manpower
■ Singapore Land Authority (SLA)	Ministry of Law
■ Singapore Medical Council (SMC)	Ministry of Health
■ Singapore Nursing Board (SNB)	Ministry of Health
■ Singapore Pharmacy Council (SPC)	Ministry of Health
■ Singapore Polytechnic (SP)	Ministry of Education
■ Singapore Tourism Board (STB)	Ministry of Trade and Industry
■ Singapore Workforce Development Agency (WDA)	Ministry of Manpower
■ Sport Singapore	Ministry of Culture, Community, and Youth
■ SPRING Singapore (SPRING)	Ministry of Trade and Industry
■ The Traditional Chinese Medicine Practitioners Board (TCMPB)	Ministry of Health
■ Temasek Polytechnic (TP)	Ministry of Education
■ Tote Board (Singapore Totalisator Board)	Ministry of Finance
■ Urban Redevelopment Authority (URA)	Ministry of National Development

ภาคผนวก ค

รายชื่อมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม 2558)

มหาวิทยาลัยของรัฐ	มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
■ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	■ มหาวิทยาลัยนครพนม
■ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	■ มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์
■ มหาวิทยาลัยขอนแก่น	■ มหาวิทยาลัยนเรศวร
■ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	■ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
■ มหาวิทยาลัยทักษิณ	■ มหาวิทยาลัยแม่โจ้
■ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	■ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
■ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	■ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
■ มหาวิทยาลัยเทคโนโลนีสุรนารี	■ มหาวิทยาลัยศิลปากร
■ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	■ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
■ มหาวิทยาลัยบูรพา	■ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
■ มหาวิทยาลัยพะเยา	■ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
■ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย	■ สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน
■ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย	■ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
■ มหาวิทยาลัยมหิดล	■ สถาบันวิทยาลัยชุมชน
■ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง	
■ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์	
■ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต	
■ สถาบันดนตรีกัลยาณิวัฒนา	
■ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	

พิมพ์ที่ : หจก.โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา 232/199 ถ.ศรีจันทร์ ต.ในเมือง อ.เมือง จ.ขอนแก่น 40000
Tel. 0-4332-8589-91 Fax. 0-4332-8592 E-mail : klungpress@hotmail.com 2559 รหัส 01