

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ คือเพื่อศึกษาการดำเนินการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ในประเทศไทยและสิงคโปร์ โดยการศึกษา มุ่งเน้นใน 2 ประเด็น คือ (1) ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใน ประเทศไทยและสิงคโปร์ และ (2) เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ในประเทศทั้งสอง โดยกรอบเวลาของการศึกษาอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 ใน กรณีของประเทศไทย และในช่วงปี 1990-2004 (พ.ศ. 2533-2547) ในกรณีของประเทศสิงคโปร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจาก กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ออกโดยรัฐบาล เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรีและโครงการปฏิรูปของรัฐบาล เป็นต้น รวมทั้งหนังสือ บทความวิชาการและ งานวิจัย

ผลจากการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ ในกรณีของประเทศไทยและกรณีของ ประเทศสิงคโปร์ โดยในกรณีของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาพบว่าปัจจัยหลักอยู่ 3 ประการ ที่ นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของชนชั้นนำ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่าย บริหาร

ในส่วนของคำถามการวิจัยประการที่สองในกรณีของประเทศไทย จากการศึกษาการ นำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3 ประการ มาปฏิบัติ ได้แก่ การจัดการแบบมุ่ง ผลสัมฤทธิ์ (Result – based Management) การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen – centered Management) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) พบว่าประเทศไทยได้มีการนำ องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้ง 3 ประการ มาใช้อย่างชัดเจน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ มีการแปลงไปสู่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ โดยเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 และการนำมาใช้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ในช่วงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ในกรณีของประเทศสิงคโปร์ ผลจากการศึกษาชี้ว่ามีปัจจัยหลักอยู่ 3 ประการ ที่นำไปสู่ การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้แก่ การรักษาศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ การเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศ และการตัดสินใจของชนชั้นนำ ทั้งฝ่าย การเมืองและฝ่ายบริหาร

สำหรับในส่วนของคำถามการวิจัยประการที่สองในกรณีของประเทศสิงคโปร์ จากการศึกษาการนำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3 ประการ มาปฏิบัติ ได้แก่ การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พบว่า ประเทศสิงคโปร์ได้มีการนำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้ง 3 ประการ มาใช้อย่างชัดเจน แนวคิดเหล่านี้ได้มีการแปลงไปสู่โครงการปฏิรูปต่างๆของรัฐบาลจำนวนมาก โดยเริ่มเข้าสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายในสมัยรัฐบาลนายลีควนยู และการนำมาปฏิบัติมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นในสมัยรัฐบาลนายโก๊ะจ๊กตง

การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบของการปฏิรูปในประเทศไทยและสิงคโปร์มีความคล้ายคลึงกันอย่างมากใน 3 แง่ คือ (1) รัฐบาลของทั้งสองประเทศไม่เพียงแต่มุ่งเน้นที่สิ่งนำเข้าและกระบวนการเท่านั้น แต่ยังมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์อีกด้วย โดยภาครัฐได้มีการกำหนดผลสัมฤทธิ์และตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน รวมทั้งการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้อย่างกว้างขวาง (2) รัฐบาลของทั้งสองประเทศไม่เพียงแต่มุ่งเน้นในสิ่งที่รัฐบาลต้องการจะทำเท่านั้น แต่ยังมุ่งเน้นในการให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนอีกด้วย โดยภาครัฐได้หันมาให้ความสำคัญกับการให้บริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น และ (3) รัฐบาลของทั้งสองประเทศไม่เพียงแต่มุ่งเน้นในการจัดหาและแจกจ่ายสินค้าและบริการด้วยตนเองเท่านั้น แต่ยังมุ่งเน้นให้มีการถ่ายโอนหน้าที่ดังกล่าวไปสู่ภาคเอกชนอีกด้วย โดยภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของตนจากการเป็นผู้ผลิตและผู้ให้บริการ โดยตรงไปสู่บทบาทของผู้อำนวยความสะดวกมากขึ้น

ผู้วิจัยได้เสนอแนะว่าประเด็นที่ควรจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปก็คือ การนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในองค์กรระดับต่างๆ เช่น ในระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถมองเห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในองค์กรแต่ละระดับ ได้ชัดเจนขึ้น

นอกจากนี้การใช้วิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกของการปฏิรูปได้มากขึ้น และการเพิ่มจำนวนตัวแปรของการศึกษาจะเป็นการขยายขอบเขตของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้กว้างขวางและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เช่น ตัวแปรทางด้านบทบาทของข้าราชการประจำ ระบบการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและประชากร เป็นต้น

Abstract

The main propose of this study is to examine the implementation of New Public Management (NPM) reform in Thailand and Singapore. The study focuses on two main issues: firstly, factors influencing the NPM reform in the two countries, and secondly, the contents and the processes of the NPM reform of both mentioned countries. Data and information regarding the NPM reform in the case of Thailand are applicable to events and processes which were practiced during 1997-2006 and those in the case of Singapore were implemented during 1990 - 2004.

In terms of methodology employed in this study, it is a documentary research. The main sources of data are laws, rules and regulations issued by governments; including information extracted from Acts of Parliament, Royal decrees, the resolutions of the council of ministers, and government's reform projects, books, articles, and research findings.

The results of this study are presented into two cases : Thailand and Singapore respectively. For the case of Thailand, the study finds that there are three main contributing factors leading to its NPM reform : the economic crisis in 1997; the pressure from international organizations; and the elite decision-making from both politicians and bureaucrats.

Regarding second inquiry of this study in the case of Thailand, 3 major elements in NPM currently are investigated : Result-based Management; Citizen - centered Management; and Privatization. The researcher finds that the three elements of the NPM concepts have evidently been implemented in Thailand. These NPM concepts are transformed into the applicable laws rules and regulations. It is obvious from this study that the NPM concepts have influenced policy making processes since 1997 but the implementations have evidently taken place since 2001 during the era of Thaksin's government.

In the case of Singapore, the study shows that there are three main factors influencing its NPM reform. Those factors are; 1) the economic competitiveness sustainability, 2) the policy experience from abroad, and 3) the elite decision-making from both politicians and bureaucrats.

Regarding second inquiry of this study in the case of Singapore, 3 major elements in NPM are investigated, namely, Results - based Management, Citizen - centered Management, and Privatization. The researcher finds that the three elements of the NPM concepts are widely

practiced in Singapore. Those concepts have been transcribed into various governmental reform projects. The starting point of applying the NPM concepts in policy making processes is under Lee Kuan Yew's government. However, the implementation of the NPM concepts can be seen much clearer in the succeeding Goh Chok Tong's government.

In addition, the researcher also discovers the similar pattern of the reform in both countries in three aspects. Firstly, the governments of the two countries focus both on the inputs and processes as well as the results. They have established many effectiveness measures, operational indicators, and the extensive application of the result-based budgeting system. Secondly, both countries also pay more attention to what citizens need : providing better and more effective services in response to the needs of the public. Lastly, the roles of the government in two countries have changed from the main service providers as the "operators" to mere "facilitators."

The researcher recommends that future studies applicable to the NPM concepts at all levels : the ministerial level, departmental level, and divisional level should be explored further amongst state agencies. Such undertakings will provide a more obvious and insightful analysis for the NPM concepts as practiced by the public organizations

Additionally, the historical approach method and the in-depth interview with key stakeholders will yield a much more insight data of the reforms under study. Finally, other significant variables not explored in this study should be further investigated to enhance the extent and coverage of the NPM studies, for instance, the role of the bureaucrats, political system, and sociodemographic changes.