

## บทที่ 4

### การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย โดยได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อหลัก คือ (1) ข้อมูลพื้นฐานของประเทศไทย (2) ความเป็นมาของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (3) ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ (4) เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเนื้อหาของการศึกษาวิเคราะห์ในแต่ละหัวข้อมีดังต่อไปนี้

#### 4.1 ข้อมูลพื้นฐานของประเทศไทย

ประเทศไทยตั้งอยู่ในภาคพื้นทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Continental Southeast Asia) เนื้อที่บริเวณเส้นศูนย์สูตร โดยเป็นส่วนหนึ่งของคาบสมุทรอินโดจีน มีพื้นที่ประมาณ 514,000 ตารางกิโลเมตร ในปี พ.ศ. 2549 ประเทศไทยมีประชากร 62,828,706 ล้านคน (กรมการปกครอง, 2550) ประชากรเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99.3) เป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย ที่เหลือเป็นผู้มีสัญชาติอื่นๆ เช่น จีน พม่าและลาว โดยประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 94.2) รองลงมาคือศาสนาอิสลาม (ร้อยละ 4.6) และศาสนาอื่นๆ โดยมีภาษาไทยเป็นภาษาของทางราชการ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ราชกิจจานุเบกษา, 2540) ได้แบ่งอำนาจการปกครองของประเทศออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการอิสระต่างๆภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งคอยตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทั้งสามไว้ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในด้านนิติบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีวุฒิสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง จำนวน 200 คน และให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คน โดยแบ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ (Party List) จำนวน 100 คน

การบริหารราชการของไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วยกระทรวง ทบวงและกรม (2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยจังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอ และ (3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ตกอยู่ภายใต้วงจรของการปฏิวัติ-รัฐประหารครั้งแล้วครั้งเล่า สลับกับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญช่วงสั้นๆ โดยครั้งล่าสุด เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ที่ผ่านมามีการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร พร้อมทั้งการล้มล้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550) ตั้งแต่วันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็นต้นมา

#### 4.2 ความเป็นมาของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จากการศึกษาถึงการบริหารงานภาครัฐในอดีต ผู้วิจัยพบว่าได้มีความพยายามในการปรับปรุงระบบราชการมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2502-2506) ซึ่งได้มีการจัดตั้ง “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ” เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาแบ่งส่วนราชการ และรัฐบาลเกือบทุกชุดต่อมาในภายหลังก็ได้มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน โดยอาจจะมีการใช้ชื่อแตกต่างกันไปบ้าง เช่น “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี” “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” และ “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ” เป็นต้น (สมาน รังสิโยภักดิ์, 2543, น. 83-88) โดยคณะกรรมการเหล่านี้จะได้รับการแต่งตั้งในแต่ละรัฐบาล แต่เนื่องจากเป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี ทำให้คณะกรรมการเหล่านี้ไม่มีลักษณะที่ถาวรและทำให้การทำงานของคณะกรรมการแต่ละชุดขาดความต่อเนื่อง

วันที่อาจจะถือได้ว่าเป็นวันประวัติศาสตร์ของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยก็คือ วันที่ 25 ธันวาคม 2523 เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้เริ่มมาตรการยับยั้งการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรก โดย

รัฐบาลได้ออกมาตรการบังคับไม่ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ ทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรมและกองโดยไม่จำเป็น ยกเว้นการจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นหน้าที่ใหม่เพื่อการพัฒนาประเทศ อย่างแท้จริงเท่านั้น และนอกจากนี้รัฐบาลยังได้ออกมาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและ ลูกจ้างในส่วนราชการไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปีอีกด้วย (วรเดช จันทรศร, 2541, น. 2)

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2531-2534) ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบ ราชการครั้งสำคัญที่สอดคล้องกับแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ รัฐบาลได้ออกระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ ตามมติคณะ รัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2532 โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบราชการให้มีความรวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน โดยให้ส่วนราชการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน ให้บริการประชาชนที่ชัดเจนและแจ้งให้ประชาชนผู้รับบริการทราบโดยทั่วกัน (วรเดช จันทรศร, 2541, น. 4-6 และ สมเกียรติ ศรีถัมภ์, 2547, น. 5)

ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (2534-2535) ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบ ราชการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่หลายประการ คือ มีการแปรรูป รัฐวิสาหกิจ มีการเปิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น โดยกระจายงานที่ ภาครัฐไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้แก่ภาคเอกชน และมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ต่างๆเพื่อเปิดโอกาส ให้เอกชนรายย่อยสามารถเข้ามาแข่งขันในกิจกรรมต่างๆกับเอกชนรายใหญ่ที่เคยได้รับสิทธิผูกขาด จากรัฐในอดีต ซึ่งถือเป็นการสร้างระบบการแข่งขัน การลดการผูกขาดและการดึงภาคเอกชนให้เข้า มามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น (วรเดช จันทรศร, 2541, น. 8 และ สมเกียรติ ศรีถัมภ์, 2547, น. 5)

ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 1) (2535-2538) ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 เรื่องมาตรการกำหนดกำลังคนภาครัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของ ข้าราชการและควบคุมค่าใช้จ่ายภาครัฐ และการดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของ รัฐในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน (วรเดช จันทรศร, 2541, น. 8-9 และ สมเกียรติ ศรีถัมภ์, 2547, น. 6)

ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (2538-2539) ได้มีการกำหนดให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ (มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2539) เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ส่วนราชการให้ความสำคัญกับการบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม เสมอภาคและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (วรเดช จันทรศร, 2541, น. 10-11 และ สมเกียรติ ศรีถัมภ์, 2547, น. 6)

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (2539-2540) ได้มีการสร้างประวัติศาสตร์หน้าใหม่ในการปฏิรูประบบราชการไทยไว้หลายประการ นั่นคือ รัฐบาลชุดนี้ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการปฏิรูประบบราชการไทยที่นายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญโดยรับเป็นประธานเอง ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูปในรัฐบาลชุดที่ผ่านๆมามีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (สมานรังสิโยกฤษฎ์, 2543, น. 88)

สิ่งที่ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการปฏิรูประบบราชการไทย ประการที่ 2 ที่เกิดขึ้นในรัฐบาลชุดนี้ก็คือ มีการออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540” ซึ่งทำให้คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการถาวรที่ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปพร้อมๆกับการสิ้นอำนาจของนายกรัฐมนตรี (มานิตย์ จุมปา, 2545, น. 21)

และสิ่งที่ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของการปฏิรูประบบราชการไทย ประการที่ 3 ที่เกิดขึ้นในรัฐบาลชุดนี้ก็คือ การที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ตั้งขึ้นในรัฐบาลชุดนี้ได้สร้างผลงานที่โดดเด่น โดยการจัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544)” (มานิตย์ จุมปา, 2545, น. 21) ซึ่งถือได้ว่าเป็นแผนแม่บทของการปฏิรูประบบราชการไทยฉบับแรก และแผนแม่บทฉบับนี้เป็นแผนที่รัฐบาลชุดต่อๆมาได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ

นอกจากนี้ รัฐบาลในยุคของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ยังได้ริเริ่มดำเนินการร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน และกำหนดให้ พ.ศ. 2540-2541 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ รวมทั้งเสนอให้มีการใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการอีกด้วย (สมเกียรติ ศรีสัมพันธ์, 2547, น. 6)

ในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) (2540-2544) ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 โดยสาระสำคัญของแผนปฏิรูปนี้ก็คือ ต้องการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐทั้งระบบให้เข้าสู่ “รูปแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่” โดยการทบทวนบทบาทและภารกิจของรัฐให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็นปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานภาครัฐไปสู่การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานเป็นหลัก สามารถ ตรวจสอบและวัดผลสำเร็จของการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น (สำนักงาน ก.พ., 2543ข, น. 13-15) นอกจากนี้ รัฐบาลชุดนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.

2542 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อีกด้วย

ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544-2549) ได้มีการดำเนินการหลายอย่างที่เป็น การขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง และการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ที่ได้มีการนำมาใช้บ้างแล้วในรัฐบาลก่อน ก็ได้รับการเน้นและสามารถมองเห็นเป็น รูปธรรมมากยิ่งขึ้นในรัฐบาลนี้ โดยกฎหมายสำคัญที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการ เพื่อผลักดันการปฏิรูประบบราชการ 4 ประการ คือ

(1) การปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (ราชกิจจานุเบกษา, 2545ข) ซึ่งทำให้การปฏิรูประบบราชการมีผลอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม และนับเป็นก้าวสำคัญของการ พัฒนาระบบราชการ ไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งสิ่งที่เป็นเครื่องบ่งชี้ว่าการปฏิรูประบบ ราชการไทยในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) ก็คือข้อความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติ การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายอำนาจภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้ รับผิดชอบต่อผลของงาน” (ราชกิจจานุเบกษา, 2545ข)

ข้อความข้างต้นนี้เป็นการสรุปรวบยอดหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการครั้ง นี้ และเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ได้รับอิทธิพลมาจาก แนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากเป้าหมายของการปฏิรูประบบราชการ อันได้แก่ (1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ (2) การมุ่งความมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของภารกิจ (3) การ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (4) การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น (5) การกระจาย อำนาจในเชิงภารกิจและทรัพยากร (6) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ (7) การมุ่งสนองความ ต้องการของประชาชน และ (8) การมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่ชัดเจนนั้น แท้จริงแล้วก็คือ องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเอง

(2) การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม โดยในวันเดียวกันกับที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (วันที่ 3 ตุลาคม 2545) ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ราชกิจจานุเบกษา, 2545ก) ออกมาด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บอกว่าประเทศไทยมีกี่กระทรวง กี่ทบวง หรือกี่กรม และการที่จะจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวงและกรมจะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ออกมาส่งผลให้ประเทศไทยมีกระทรวงทั้งสิ้น 20 กระทรวง โดยแบ่งเป็นกระทรวงที่มีการปรับภารกิจแต่ยังใช้ชื่อเดิม 12 กระทรวง เป็นกระทรวงที่เปลี่ยนชื่อใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจ 2 กระทรวง และเป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ 6 กระทรวง

(3) การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อให้การดำเนินการปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน รัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2545ข) เพื่อรับผิดชอบการปฏิรูประบบราชการโดยตรง โดยเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม และแยกบทบาทและภารกิจออกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมาแต่เดิมอย่างชัดเจน โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะรับผิดชอบเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง โยกย้าย วินัย อุดหนุน ร้องทุกข์และคัดเลือกคนเข้ารับราชการ ส่วนคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะรับผิดชอบในการจัดระเบียบข้าราชการ กระทรวง ทบวง กรมและการจัดระเบียบราชการใหม่

(4) การประกาศใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในส่วนของการพัฒนาวิธีการปฏิบัติราชการนั้น รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2546 เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การและวิธีปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ โดยมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ การมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพและคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และมุ่งเน้นการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลง เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

จากข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยข้างต้น สามารถสรุปลงในรูปของตารางได้ดังต่อไปนี้

## ตารางที่ 4.1

สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/นโยบายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่  
ในประเทศไทย

รัฐบาล	พ.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/นโยบายที่เกี่ยวกับการปฏิรูป ตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	2523	ออกหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กำหนดมาตรการยับยั้ง การขยายตัวของหน่วยงานราชการ และจำกัดการขยายตัวของ ข้าราชการ
พลเอกชาติชาย ชุนหวัณ	2532	ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อ ประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ
นายอานันท์ ปันยารชุน	2534 - 2535	ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยการสร้างระบบการ แข่งขัน การลดการผูกขาด และดึงภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมใน การพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น
นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 1)	2537	ออกมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรการกำหนดกำลังคนภาครัฐ เพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ
นายบรรหาร ศิลปอาชา	2539	ออกมติคณะรัฐมนตรี กำหนดให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริม การให้บริการประชาชนของรัฐ
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ	2540	ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540
	2540	จัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 – 2544)
	2540	กำหนดให้ พ.ศ. 2540 – 2541 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการ ประชาชนของรัฐ
	2540	ริเริ่มร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2)	2542	ออกพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542
	2542	ออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
	2542	ออกมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ
	2542	ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหาร กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

#### ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/นโยบายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่  
ในประเทศไทย

รัฐบาล	พ.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/นโยบายที่เกี่ยวกับการปฏิรูป ตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร	2545	ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
	2545	ออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
	2546	ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

#### 4.3 ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้มีการนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้บ้างแล้วก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 แต่ยังไม่มีความชัดเจนเท่าใดนัก จนถึงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ความชัดเจนของการนำแนวคิดมาใช้จึงมีมากขึ้น และมีความชัดเจนมากที่สุดเมื่อถึงยุคของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สำหรับในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้ประเทศไทยมีการนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่ามีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ที่ทำให้เกิดการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นในประเทศไทย นั่นคือ (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ (2) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ และ (3) ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำ ซึ่งเนื้อหาของการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแต่ละประการมีดังต่อไปนี้

##### 4.3.1 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่เป็นแรงผลักดันจนนำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 โดยผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น สามารถพิจารณาได้ใน 2 แง่ คือ (1) การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลขาดงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ทำให้ต้องมีการตัด

ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และ (2) การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ในแง่ที่ 1 คือการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลขาดงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศ ทำให้ต้องมีการตัดลดค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น นั้น เป็นผลโดยตรงของวิกฤติเศรษฐกิจต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการ เนื่องจากเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่ผลคือเงินบาทลดค่าลงอย่างรวดเร็ว ประมาณร้อยละ 30-40 ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยที่อยู่ในระดับสูงไม่สามารถยับยั้งการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศได้ เนื่องจากผู้ลงทุนและเจ้าหน้าที่ต่างประเทศหมดความเชื่อมั่นในเศรษฐกิจของประเทศไทย จนนำไปสู่การสั่งปิดบริษัทเงินทุน 16 แห่ง ในวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2540 และอีก 42 แห่ง ในวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2540

เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประชาชนพากันถอนเงินออกจากสถาบันการเงินของไทย และอัตราดอกเบี้ยพุ่งสูงขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เนื่องจากการสูญเสียสภาพคล่องในระบบการเงิน ทำให้ภาคธุรกิจต้องเผชิญกับสภาวะการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง และต้องแบกรับภาระหนี้จำนวนมหาศาล จนถึงขั้นล้มละลายและต้องปิดกิจการเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้เศรษฐกิจไทยยังถูกซ้ำเติมจากมาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่ได้รับการกำหนดมาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ที่ให้ขึ้นภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 10 และให้งบประมาณรัฐบาลปี พ.ศ. 2540/2541 อยู่ในภาวะเกินดุลร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์, 2544, น. 10)

จากสถานการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจซบเซาควบคู่ไปกับภาวะเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ธุรกิจหลายประเภท เช่น อสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจโฆษณา สื่อสารมวลชน บริษัทเงินทุน อุตสาหกรรมรถยนต์ ฯลฯ ต่างทยอยปิดกิจการ ลดขนาด เลิกจ้างพนักงาน ลดเงินเดือนและสวัสดิการ เพราะการขาดสภาพคล่อง ต้นทุนสูงและยอดขายตก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประมาณการว่าในปี พ.ศ. 2540 มีผู้ว่างงานซึ่งรวมทั้งผู้ที่ถูกเลิกจ้างประมาณ 1.3 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 4 ของแรงงานทั่วประเทศ (วิทยากร เชียงกุล, 2541, น. 13)

การที่เศรษฐกิจซบเซา คนว่างงานมากขึ้น คนมีรายได้น้อยลงและรายได้จริงลดลงและการที่ต้องประหยัดค่าใช้จ่าย ทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง รัฐบาลเก็บภาษีได้น้อยลงเมื่อรัฐบาลมีรายได้ลดลงก็พยายามหาทางตัดลดงบประมาณรายจ่าย (วิทยากร เชียงกุล, 2541, น. 25) โดยมีการปรับแผนการใช้จ่ายทั้งหมดเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ซึ่งการปรับแผนการใช้จ่าย

ของรัฐนี้ได้นำไปสู่การยุบเลิกหน่วยงานภาครัฐที่ไม่จำเป็น โดยหน่วยงานในต่างประเทศซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงศึกษาธิการได้ถูกปิดหรือย้ายไปอยู่ในสถานที่เดียวกัน สถานทูตไทยซึ่งไม่อยู่ในประเทศที่สำคัญหรือไม่ได้มีความสำคัญในเชิงกลยุทธ์ถูกสั่งปิด นักศึกษาที่รับทุนจากรัฐบาลถูกเรียกตัวกลับ ส่วนผู้ที่ได้รับทุนและกำลังจะเดินทางต้องถูกระงับไว้ก่อน ซึ่งลักษณะของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ถือเป็นผลโดยตรงของวิกฤติเศรษฐกิจต่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานภาครัฐ โดยการตัดลดค่าใช้จ่ายและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นนั้น ถือเป็นลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สำหรับในแง่ที่ 2 คือ การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เป็นผลมาจากเมื่อมีการประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัวในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ทำให้ค่าเงินบาทลดลงร้อยละ 30-40 และทำให้รัฐบาลตกที่นั่งลำบาก เนื่องจากค่าเงินที่ลดลงนั้น นอกจากจะทำให้เงินทุนไหลออกนอกประเทศเป็นจำนวนมากแล้ว ต้นทุนการยืมเงินกู้ซึ่งมีมากถึง 89,000 ล้านดอลลาร์ได้เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาล (วอลเดน เบลโล, 2542, น. 111)

ระหว่างกลางเดือนกรกฎาคมถึงกลางเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยได้ทำการเจรจากับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกู้จำนวน 17,200 ล้านดอลลาร์ (Brewer, 2003, p. 191) ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศรวบรวมมาจากกองทุนของตนเองจากประเทศสมาชิก จากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) และจากธนาคารโลก โดยประเทศไทยต้องยอมรับโปรแกรมการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขผูกพัน

เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขในการขอรับเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ผ่านพระราชบัญญัติออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจที่สำคัญจำนวน 11 ฉบับ โดยได้มีการผลักดันให้มีการตราออกมาในช่วงเวลาเดียวกัน ถึงแม้แนวคิดในการยกร่างกฎหมายเหล่านี้จะมีที่มาแตกต่างกันในอดีต แต่เมื่อมีวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นรายชื่อของกฎหมายเหล่านี้ก็ได้ไปปรากฏอยู่ในตารางแนบท้ายหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 2 ที่ 4 และที่ 5 โดยพระราชบัญญัติ 11 ฉบับนั้นประกอบด้วย (1) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 (2) พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 (3) พระราชบัญญัติการเช่าสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 (4) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 (5) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (6)

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (7) พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 (8) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 (9) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542 (10) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2542 และ (11) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542 (เสกสรร ประเสริฐกุล, 2548, น. 84) โดยสาระสำคัญของร่างกฎหมายทั้ง 11 ฉบับนี้คือ การแก้ไข ยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงระเบียบกฎเกณฑ์เดิมที่ใช้อยู่ เกี่ยวกับการประกอบอาชีพและการถือครอง สิทธิประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพย์สินในประเทศไทย แล้วนำระเบียบกฎเกณฑ์ใหม่มาบังคับ ใช้แทน หรือมองอีกมุมหนึ่งก็คือพระราชบัญญัติเหล่านี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการลดการควบคุมทางเศรษฐกิจภายใต้ระบบการค้าเสรี ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศยึดถือ และพยายามเผยแพร่ไปทั่วโลกนั่นเอง

สำหรับพระราชบัญญัติที่เกิดขึ้นจากเงื่อนไขการขอรับเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่าง ประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยตรงก็คือ (1) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเรื่องของการถ่ายโอนภารกิจจากภาครัฐไปสู่ ภาคเอกชน โดยการเปิดให้มีการแข่งขันและการลดการผูกขาด และ (2) พระราชบัญญัติการ ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นเรื่องของการเปิดให้มีการแข่งขันและลดการ ผูกขาด

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542ค) มีเป้าหมายสำคัญ คือ การกำหนดให้มีการแปลงสภาพ “รัฐวิสาหกิจ” ให้กลายเป็น “บริษัท” ซึ่งนักลงทุนจากภาค เอกชนสามารถเข้าซื้อหุ้นได้ทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 4) โดยในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจ เป็นบริษัทนี้อาจจะกำหนดให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน (มาตรา 3) พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการฯ รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 15 คน และตัวแทนจากหน่วยงาน ราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆเป็นกรรมการ (มาตรา 5) และให้มี “คณะกรรมการ เตรียมการจัดตั้งบริษัท” เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจใดไปเป็น หุ้นในรูปแบบของบริษัทแล้ว (มาตรา 9)

ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ราชกิจจานุเบกษา, 2542ก) นั้น มีเป้าหมายสำคัญคือ การเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศหรือนิติบุคคลสามารถประกอบธุรกิจทุก ประเภทที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ด้วยการยื่นคำขออนุญาตจากรัฐมนตรีหรืออธิบดีตาม

ประเภทของอาชีพที่อยู่ในอำนาจอนุมัติของรัฐมนตรีหรืออธิบดีที่เกี่ยวข้อง ดังข้อความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ระบุว่า

“มาตรา 9 ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 11 และมาตรา 13 (1) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัย หรือความมั่นคงของประเทศ ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน หรือผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (2) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าวตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี” (ราชกิจจานุเบกษา, 2542ก)

การที่รัฐบาลออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนี้ ทำให้ชาวต่างชาติสามารถเข้ามาทำธุรกิจอย่างเสรีเพิ่มขึ้นหลายประเภท เช่น บริการนายหน้า การค้าส่งและค้าปลีก ธุรกิจการก่อสร้าง ธุรกิจสิ่งทอ ธุรกิจเสื้อผ้าสำเร็จรูป ธุรกิจผลิตรองเท้า ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจผลิตเครื่องดื่มและธุรกิจการประมง เป็นต้น (หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 5 Box G คู่มือใน วรพล โสคติยานุรักษ์, 2544) และการขยายสิทธิและโอกาสสำหรับชาวต่างประเทศในการลงทุนทางธุรกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวนี้ จะมีผลเชื่อมโยงกับข้อกำหนดในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือ นักลงทุนชาวต่างชาติสามารถขยายการลงทุนเข้าสู่รัฐวิสาหกิจ เมื่อรัฐวิสาหกิจนั้นได้ถูกแปลงสภาพเป็นบริษัทตามวิธีการและขั้นตอนของพระราชบัญญัติทุนวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว

วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นตัวกระตุ้น สนับสนุนและส่งเสริมหรือแม้แต่บังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการปฏิรูป การออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นการถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน โดยการเปิดให้มีการแข่งขันและลดการผูกขาด การออกพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันและลดการผูกขาด และการออกกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้มีการลดการควบคุมทางเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดการค้าเสรีและการใช้กลไกตลาดนั้น ถือเป็นลักษณะที่สำคัญของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งถ้าไม่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ การผ่านกฎหมายในลักษณะนี้ย่อมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก และการที่จะผ่านกฎหมายในลักษณะนี้พร้อมกันทีเดียวหลายๆ ฉบับอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งได้แก่การเกิด

วิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย

#### 4.3.2 ปัจจัยจากภายนอกประเทศ

ปัจจัยจากภายนอกประเทศที่เป็นแรงผลักดันจนนำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย ได้แก่ อิทธิพลและแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank) นั้น นับว่าเป็นองค์การที่มีอิทธิพลอย่างมากที่ทำให้เกิดการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นในประเทศไทย

การที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก สามารถเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายการจัดการภาครัฐของไทยเป็นอย่างมากนั้น เนื่องจากทั้งสององค์การนี้เป็นผู้ให้เงินกู้รายสำคัญแก่ประเทศไทย ทั้งเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศในภาวะปกติ และเงินกู้ฉุกเฉินเมื่อประเทศเกิดวิกฤติทางการเงิน และนโยบายการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐมักจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผูกติดมากับการอนุมัติเงินกู้ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐและปรับนโยบายไปตามแนวทางที่องค์การผู้ให้กู้ยืมต้องการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวทางที่เรียกว่า “ฉันทามติวอชิงตัน” (Washington Consensus)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมีบทบาทสำคัญในการออกแบบ “เมนูนโยบาย” (Policy Menu)<sup>1</sup> ที่รู้จักกันในชื่อของ “ฉันทามติวอชิงตัน” หรือ “Washington Consensus” โดยเมนูดังกล่าวสามารถสรุปลงในคำ 4 คำ คือ การรักษาเสถียรภาพ (Stabilization) การเปิดเสรี (Liberalization) การลดการควบคุม (Deregulation) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2548ข, น. 72)

การปฏิรูปเศรษฐกิจตามแนวคิดของฉันทามติวอชิงตัน คือ การปล่อยให้เศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกตลาด ซึ่งการที่กลไกตลาดจะสามารถทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานทาง

---

<sup>1</sup>เมนูนโยบาย (Policy Menu) หมายถึง ชุดของนโยบายที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ เมนูนโยบายจะประกอบด้วยนโยบายมากน้อยเพียงใด และแต่ละนโยบายมีเนื้อหาและแนวทางอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการดำเนินนโยบายของระบบเศรษฐกิจ และขึ้นอยู่กับทฤษฎีพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาของระบบเศรษฐกิจ ถ้าหากเป้าหมายในการดำเนินนโยบายต่างกัน เมนูนโยบายย่อมต่างกัน และหากทฤษฎีพื้นฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจต่างกัน ก็จะเป็นปัญหาเศรษฐกิจเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายก็ย่อมจะแตกต่างกันไปด้วย

เศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่นั้น รัฐจะต้องลดการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ลดการควบคุมและการกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Deregulation) ถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) และการทำให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง (Downsizing the Government) ซึ่งแนวทางในการปฏิรูปเศรษฐกิจเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่ผูกติดมากับเงินกู้ที่ประเทศต่างๆ ขอจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเพื่อนำไปพัฒนาประเทศ หรือเพื่อใช้จ่ายในกรณีที่มีวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้น (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2548ข, น. 72-73)

แนวคิดภายใต้กรอบฉันทามติวอชิงตัน ได้แทรกซึมเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย เมื่อรัฐบาลต้องขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2524 2525 และ 2528 และต้องขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) จากธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 โดยทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ได้กำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายตามฉันทามติวอชิงตัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการลดการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน (รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, 2548ก, น. 154-5)

แม้ในอดีตประเทศไทยจะต้องขอเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก และทำให้ต้องมีการปรับนโยบายการบริหารงานภาครัฐไปตามเงื่อนไขที่องค์กรทั้งสองกำหนดไว้หลายครั้ง แต่ระดับของการเปลี่ยนแปลงยังไม่ถึงขั้นที่จะเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ เนื่องจากโครงสร้างของระบบราชการและวิธีบริหารงานยังไม่ได้มีการปรับหรือในระดับรากฐานแต่อย่างใด การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเพียงการปรับปรุงในส่วนปลีกย่อย ซึ่งไม่ได้เป็นไปทั้งระบบอย่างแท้จริง

บทบาทของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ในฐานะที่เป็นปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการที่แท้จริงเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2540 เมื่อประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงและต้องขอรับเงินกู้จากองค์กรทั้งสอง และเงื่อนไขของการอนุมัติเงินกู้ในครั้งนี้คือประเทศไทยจะต้องมีการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตามแผนนโยบายที่องค์กรทั้งสองนี้กำหนด

จากเงื่อนไขที่กำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินทำให้ประเทศไทยต้องมีการปฏิรูปกฎหมายทางการเงินทั้งระบบ โดยการเปิดเสรีทางการเงิน การออกกฎหมายเปิดเสรีทางการค้า การครอบครองทรัพย์สินของชาวต่างชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยเงื่อนไขเหล่านี้ได้มีการกำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับต่างๆ (วรพล โสคติยานุรักษ์, 2544) ดังเช่น ในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 7 รัฐบาลได้

ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศที่จะให้มีการออกกฎหมายจำนวนมากเพื่อเปิดเสรีทางการลงทุน โดยในหนังสือแสดงความจำนงฉบับนี้ได้ระบุไว้ว่า

“องค์ประกอบของการปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญ... คือการเปิดเสรีการลงทุนทั้งในประเทศและจากต่างประเทศในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ รวมภาคอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับผลกระทบรุนแรงจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะมีผลช่วยเพิ่มสภาพคล่องให้แก่ภาคเศรษฐกิจ... ทางเราได้เริ่มปรับปรุงกฎหมายดังต่อไปนี้ (1) พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (3) พระราชบัญญัติอาคารชุด (4) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้เป็นทรัพย์สิน และ (5) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ (เพื่ออำนวยความสะดวกการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ) โดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจและพระราชบัญญัติอาคารชุดได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว รัฐบาลจะให้ความร่วมมือกับรัฐสภาต่อไปเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เหลือเสร็จสิ้นโดยเร็ว” (ดูใน หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 7, รวบรวมโดย วรพล โสคติยานุรักษ์, 2544)

และข้อความในหนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 5 ซึ่งรัฐบาลได้ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ที่จะให้มีการเปิดเสรีและการผ่อนคลายกฎเกณฑ์ในการทำธุรกิจมากขึ้น โดยเชื่อว่าการเปิดเสรีและการลดระเบียบกฎเกณฑ์ทางธุรกิจจะทำให้เศรษฐกิจสามารถฟื้นตัวได้อย่างยั่งยืน

“รัฐบาลตระหนักดีว่านโยบายเปิดเสรีจะมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยสิ้นสุด เร่งการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ และฟื้นฟูเศรษฐกิจให้เติบโตในระยะปานกลางแบบยั่งยืน... นอกจากนี้ ทางเรายังสนับสนุนการไหลเข้าของเงินทุนโดยตรงจากต่างประเทศ โดยจะปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เป็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวที่มีความเปิดกว้างและทันสมัยกว่าเดิมและผ่อนคลายกฎเกณฑ์ในเรื่องการเช่าและถือครองที่ดิน” (ดูใน หนังสือแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 5, รวบรวมโดย วรพล โสคติยานุรักษ์, 2544)

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542ค) เป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดอันหนึ่งของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เป็นผลมาจาก

แรงกดดันจากภายนอกประเทศ โดยเงื่อนไขของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากในจดหมายแสดงเจตจำนงนับตั้งแต่ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับที่ 7 ล้วนแต่มีการกล่าวถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น ยกตัวอย่างเช่น ในจดหมายแสดงเจตจำนง ฉบับที่ 3 รัฐบาลได้ตกลงกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศว่าจะเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการช่วยเหลือของธนาคารโลก ดังข้อความในจดหมายแสดงเจตจำนงฉบับนี้ที่ระบุว่า

“ทางการมีความตั้งใจที่จะเร่งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยภายในวันที่ 30 มกราคม 2541 และด้วยความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ทางการจะจัดตั้งสำนักงานเลขานุการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เสนอการปฏิรูปกฎหมาย (รวมถึงร่างพระราชบัญญัติทุนของรัฐวิสาหกิจเพื่อเร่งกระบวนการ) และพัฒนากรอบกฎหมาย (โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภค) โครงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระยะสั้นจะประกอบด้วยมาตรการสำคัญ... ด้านการขนส่ง... ด้านพลังงาน... ด้านน้ำมัน... ด้านการสื่อสาร... ในระยะปานกลางมีความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การรถไฟและการท่าเรือ โดยคาดว่าจะสามารถเพิ่มทรัพยากรได้อีกมากจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (วรพล โสคติยานุรักษ์, 2544)

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2542 (สำนักงาน ก.พ., 2542ก) ก็เป็นตัวอย่างอีกอันหนึ่งของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่มาจากอิทธิพลและการสนับสนุนจากภายนอกประเทศ เนื่องจากแหล่งเงินกู้แห่งหนึ่งที่รัฐบาลไทยได้ไปขอความช่วยเหลือหลังจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจก็คือธนาคารโลก (World Bank) โดยธนาคารโลกได้ให้เงินกู้แก่ประเทศไทยจำนวน 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 16,000 ล้านบาท ตามโครงการเงินกู้ยืมเพื่อการปฏิรูปภาครัฐ (Public Sector Reform Loan – PSRL) เพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐทั้งระบบ ซึ่งระยะเวลาในการกู้ยืมอยู่ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2544 (World Bank, 2006)

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากเงินกู้จากธนาคารโลกนี้ ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ซึ่งเป็นความพยายามในการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติการซึ่งประกอบด้วยแผนงานหลัก 5 ด้าน คือ (1) แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ (2) แผนปฏิรูประบบงบประมาณ (3) แผนปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ (4) แผนปฏิรูปกฎหมาย

และ (5) แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ โดยในแต่ละด้านมีการกำหนดนโยบายและเป้าหมายเฉพาะ ตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน งบประมาณและหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน (สำนักงาน ก.พ., 2542ก)

ความจริงแล้วยังมีองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ได้มีส่วนในการให้การสนับสนุนต่อโครงการปฏิรูปต่างๆในประเทศไทยทั้งทางตรงและทางอ้อมในช่วงเวลาต่างๆ เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) ได้ให้เงินกู้แก่ประเทศไทยจำนวน 25 พันล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ และการช่วยเหลือในเชิงเทคนิคมูลค่า 37.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2511-2520 และโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme – UNDP) ก็ได้ให้การสนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจ และให้ความช่วยเหลือในการนำระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปปฏิบัติ (Brewer, 2003, p. 193) อย่างไรก็ตาม แม้โครงการต่างๆเหล่านี้และโครงการปฏิรูปอื่นๆที่รัฐบาลได้ดำเนินการมาตลอดหลายทศวรรษจะมีอยู่มากมาย แต่การเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นมิได้มีความครอบคลุมและมิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบจนถึงขั้นรากฐานแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยภายนอกที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย นอกเหนือจากอิทธิพลจากองค์การระหว่างประเทศที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งนับว่ามีความสำคัญเช่นเดียวกัน นั่นคือหน่วยงานที่ปรึกษาจากต่างประเทศ ทั้งที่เป็นบริษัทเอกชนและผู้เชี่ยวชาญส่วนบุคคล โดยหน่วยงานหรือผู้เชี่ยวชาญจากภาคเอกชนเหล่านี้ ได้เข้ามามีอิทธิพลและมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จากผลการวิจัยของอรอร ภูเจริญ (Poocharoen, 2005) เกี่ยวกับการถ่ายโอนนโยบาย (Policy Transfer) พบว่าหน่วยงานหรือองค์การที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยที่มาจากภายนอกประเทศนั้น มิได้มีเพียงองค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นสถาบันระหว่างประเทศเท่านั้น แต่บริษัทเอกชนและผู้เชี่ยวชาญส่วนบุคคลที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศใดๆ ก็มีส่วนอย่างสำคัญในฐานะที่ปรึกษาและเป็นตัวกลางในการถ่ายโอนแนวคิดการปฏิรูประบบราชการแนวใหม่มาสู่ประเทศไทย เช่น ในกรณีของการปฏิรูประบบงบประมาณบนพื้นฐานของการปฏิบัติงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Performance – Based Budgeting – SPBB) ในสำนักงบประมาณที่เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2541 นั้น ที่ปรึกษาในการออกแบบระบบงบประมาณและการทดลองนำระบบงบประมาณไปปฏิบัติในโครงการนำร่องส่วนใหญ่ คือบริษัทเอกชนและผู้เชี่ยวชาญส่วนบุคคลที่จ้างมาจากประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่เป็นบริษัทเอกชนหรือผู้เชี่ยวชาญส่วนบุคคลเหล่านี้จะมีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการบ้าง แต่ก็มักจะเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงเฉพาะหน่วยงานใด

หน่วยงานหนึ่งเท่านั้น มิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่จนถึงขั้นที่ถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการในระดับรากฐานทั้งระบบแต่อย่างใด

#### 4.3.3 ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำ

ถึงแม้ว่างานวิจัยนี้จะได้กำหนดกรอบเวลาที่ต้องการศึกษาไว้ในช่วงประมาณ 1 ทศวรรษ คือตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2549 ซึ่งตรงกับรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวมีการนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้อย่างชัดเจน โดยกระแสของการปฏิรูปเริ่มต้นขึ้นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และมีความชัดเจนมากที่สุด ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แต่เนื่องจากการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยนั้น เป็นการปฏิรูปที่เกิดขึ้นจากการถูกบังคับเป็นหลัก ทั้งการถูกบังคับจากวิกฤติเศรษฐกิจและถูกบังคับจากองค์การระหว่างประเทศ จึงทำให้ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำในช่วงนี้ไม่เด่นชัดเท่ากับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยจากภายนอกประเทศ และข้อมูลที่ชี้ให้เห็นว่าชนชั้นนำในช่วงนี้มีแนวคิดสนับสนุนการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังไม่ชัดเจน แต่ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรนั้น อิทธิพลจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยจากภายนอกประเทศเริ่มลดลง เนื่องจากเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวและรัฐบาลสามารถขอใช้เงินกู้ที่ยืมมาจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้หมด จึงทำให้ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำมีความสำคัญมากขึ้น และข้อมูลที่ชี้ให้เห็นว่าชนชั้นนำในช่วงนี้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) มีแนวคิดสนับสนุนการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความชัดเจนมากกว่า ดังนั้น การศึกษาในหัวข้อนี้จึงมุ่งเน้นวิเคราะห์ที่ตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นหลัก ในฐานะที่เป็นชนชั้นนำซึ่งมีอิทธิพลและอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายการจัดการภาครัฐ ในช่วงที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2549

เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในประเทศไทย โดยพรรคที่ได้รับชัยชนะและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลคือพรรคการเมืองตั้งใหม่ที่ชื่อว่า “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ผู้เป็นนักธุรกิจและนักบริหารผู้ประสบความสำเร็จสูงสุดด้วยทรัพย์สินนับแสนล้านให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นกลุ่มทุนใหญ่มีทรัพย์สินรวมหลายแสนล้าน และมีธุรกิจอย่างเปิดเผยอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ (ฉันทวิ ชีระเรื่องชัย, 2547, น. 233, 315) และนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเข้ามาบริหารประเทศโดยประกาศอย่างชัดเจนว่าจะบริหารประเทศด้วยแนวคิดและหลักการเช่นเดียวกับที่ใช้ในภาคเอกชน โดย พ.ต.ท.ทักษิณ

ชินวัตร ได้กล่าวข้อความตอนหนึ่งในการบรรยายเรื่อง “ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก” ในพิธีเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” ณ อาคารคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ว่าตนเองจะบริหารประเทศเช่นเดียวกับการบริหารในภาคเอกชน โดยจะมุ่งเน้นในเรื่องการบริหารจัดการภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมที่มีอุดมการณ์

“ผมจะเน้นเรื่องการบริหารจัดการเป็นหลัก เพราะภูมิหลังผมโตมาด้วยการบริหารจัดการ ผมไม่ได้โตมาเพราะเป็นเซียนการเมือง เพราะฉะนั้น ผมจะ manage ทุกอย่าง จะต้องมีการบริหารจัดการ... ประเทศจะถูกบริหารเหมือนกับภาคเอกชน แต่เป็นการบริหารภายใต้เศรษฐกิจทุนนิยมที่มีอุดมการณ์”<sup>2</sup>

ในการกล่าวสุนทรพจน์ในหัวข้อ “Next Generation Asia” ในงาน “2001 Fortune Global Forum” ร่วมกับประธานาธิบดี เจียง เจ๋อ หมิน ของจีน และอดีตรัฐมนตรี บิล คลินตัน ของสหรัฐอเมริกา ตามคำเชิญของนายตง จี หวา ผู้บริหารสูงสุดของฮ่องกง ระหว่างวันที่ 8-10 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แสดงทัศนะไว้ตอนหนึ่งว่าในศตวรรษใหม่นั้น ประเทศควรจะมีการบริหารในรูปแบบของบริษัท เนื่องจากต้องมีการตัดสินใจที่รวดเร็ว ต้องมีการริเริ่มสิ่งใหม่ และต้องมีความรับผิดชอบ

“ในศตวรรษที่ 21 การบริหารประเทศควรจะเหมือนการบริหารบริษัทในหลายๆมิติ เพราะต้องอาศัยการตัดสินใจที่รวดเร็ว มีแนวคิดใหม่และมีความรับผิดชอบ...”<sup>3</sup>

<sup>2</sup> คำบรรยายพิเศษของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เรื่อง “ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก” (Thailand in New Competitive Landscape) ในพิธีเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” ณ อาคารคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี วันที่ 16 สิงหาคม 2546, รวบรวมโดย ชีร์ชัย วรรณกิจ, 2547, น. 74, 83-84)

<sup>3</sup> การกล่าวสุนทรพจน์ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในหัวข้อ “Next Generation Asia” ในงาน “2001 Fortune Global Forum” ร่วมกับประธานาธิบดี เจียง เจ๋อ หมิน ของจีน และอดีตรัฐมนตรี บิล คลินตัน ของสหรัฐอเมริกา ตามคำเชิญของนายตง จี หวา ผู้บริหารสูงสุดของฮ่องกง ระหว่างวันที่ 8-10 พฤษภาคม 2544, (ณัฐวุฒิ วัชรเรืองชัย, 2547, น. 237)

จากแนวคิดของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดังกล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่การนำแนวคิดของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

ในส่วนของจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เคยกล่าวไว้ในการประชุมชี้แจงนโยบายของรัฐบาลแก่ผู้บริหารระดับสูง ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2544 ว่าการบริหารประเทศควรจะมีทิศทางเป็นตัวยึด ไม่ใช่ยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นตัวยึดดังเช่นที่ผ่านมา

“เราจะต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารมากพอสมควร เราจะคิดนอกกรอบเดิมหมด กรอบเดิมที่เราเคยคิดไว้เอากฎหมายเป็นตัวยึด ทุกอย่างกฎหมายว่าอย่างนี้ ทำไม่ได้ เพราะกฎหมายกำหนด ต่อไปนี้เปลี่ยนโดยเอาที่หมายปลายทางเป็นตัวยึดแล้วค่อยกำหนดวิธีการที่จะเดินไปสู่ที่หมายปลายทาง เมื่อกำหนดวิธีการแล้ว... ถ้ายังไม่มีกฎหมายรองรับก็ทำกฎหมายรองรับ ถ้ามีกฎหมายอยู่เป็นอุปสรรคก็แก้ไข”<sup>4</sup>

ในส่วนของจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวไว้ในการบรรยายพิเศษ เรื่อง “ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก” ในพิธีเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” ณ อาคารคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพค เมืองทองธานี วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ว่าการบริหารประเทศควรจะต้องมีการสร้างวัฒนธรรมใหม่ นั่นคือ วัฒนธรรมของการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยต้องมุ่งสนองความต้องการของประชาชนแทนที่จะมองว่าข้าราชการคือนายของประชาชน และหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กำหนดว่าประชาชนควรจะได้รับบริการอะไรบ้างอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต

“ทฤษฎีใหม่เขาปรับวิธีคิดหมดแล้ว จากตัวเองเป็นศูนย์กลางเป็นลูกค้าหรือประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพราะฉะนั้นยุทธศาสตร์ทุกอย่างจะเป็น Demand Strategy มากกว่าเป็น Supply Strategy หรือเรียกว่า Outside In Approach มากกว่า Inside Out...ท่านจะต้อง

<sup>4</sup> คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในการประชุมชี้แจงนโยบายของรัฐบาลแก่ผู้บริหารในระดับสูง ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันที่ 5 มีนาคม 2544, จากหนังสือประวัติ/สุนทรพจน์ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร, รวบรวมโดย วีรพล จ้อยทองมูล นิคม ชาวเรือ และคณะ, 2544, น. 59.

ไปดูแลและสร้างวัฒนธรรมใหม่ สร้างวัฒนธรรมขององค์กรที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางให้ได้ รัฐบาลและส่วนราชการต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ถ้าเมื่อไรที่ท่านไม่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางท่านกำลังผิด”<sup>5</sup>

ในส่วนของ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวปราศรัยไว้ในหัวข้อ “วาระแห่งชาติ” เนื่องในโอกาสการประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2543 ณ โรงแรมเนชั่น 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2543 ว่าควรจะต้องมีการปรับปรุงให้รัฐวิสาหกิจใช้วิธีการบริหารแบบมืออาชีพเหมือนกับภาคเอกชน และต่อจากนั้นให้รัฐบาลนำรัฐวิสาหกิจเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เป็นบริษัทจำกัด และให้มีการกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ โดยได้กำหนดแนวคิดนี้เป็นหนึ่งในวาระแห่งชาติที่เป็นนโยบายหลักของรัฐบาล

“เราจะต้องปรับปรุงวิธีการบริหารรัฐวิสาหกิจให้เป็นระบบเหมือนเอกชนมืออาชีพ และมีระบบการตรวจสอบที่ดี หลังจากนั้นจึงนำบริษัทที่พัฒนาแล้วจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งในและต่างประเทศ...การแปรรูปรัฐวิสาหกิจไม่ใช่การยกธงขายรัฐวิสาหกิจครับ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือการที่เราจะให้รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นบริษัทจำกัดและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์”<sup>6</sup>

การที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีแนวคิดดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะเป็นผลมาจากประสบการณ์ในการเป็นนักธุรกิจผู้ประสบความสำเร็จอย่างสูงแล้ว ยังเป็นผลมาจากการรับเอาอิทธิพลจากแนวคิดของนักคิดและนักบริหารจัดการผู้มีชื่อเสียงหลายท่าน

“ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้นทำให้เห็นว่าสิ่งที่เราเคยทำกันมาในอดีตนั้นผิดมาก นั่นเพราะกระบวนทัศน์ต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแล้ว ประกอบกับ

---

<sup>5</sup> คำบรรยายพิเศษของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เรื่อง “ประเทศไทยในบริบทใหม่ของการแข่งขันในเวทีโลก” (Thailand in New Competitive Landscape) ในพิธีเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ “การพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง” ณ อาคารคอนเวนชันเซ็นเตอร์ ศูนย์แสดงสินค้าและการประชุมอิมแพคเมืองทองธานี วันที่ 16 สิงหาคม 2546, รวบรวมโดย ชีรชัย วรรณกิจ, 2547, น. 85, 96.

<sup>6</sup> คำปราศรัยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เรื่อง “วาระแห่งชาติ” เนื่องในโอกาสประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2543 ณ โรงแรมเนชั่น 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต วันที่ 26 มีนาคม 2543, รวบรวมโดย ภูมิธรรม เวชยชัย และนพรัตน์ มณีรัตน์, 2547, น. 60, 52-53.

เมื่อได้อ่านหนังสือเรื่อง Rethinking the Future ซึ่งรวบรวมข้อคิดจากนักคิดนักบริหารจัดการหลายท่าน ทำให้ผมเข้าใจว่ากระบวนการของ โลกเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่ความคิดของรัฐบาลในขณะนั้นเปลี่ยนแปลงช้ามากจนไม่ทันกับกระแสโลกที่เปลี่ยนไป เพราะติดกรอบวัฒนธรรมการทำงานแบบเก่า ทำได้แค่การเปลี่ยนกฎหมาย แต่ทางปฏิบัติไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้”<sup>7</sup>

จากคำบรรยาย สุนทรพจน์และบทสัมภาษณ์ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้แสดงไว้ในวาระและโอกาสต่างๆ ทั้งในช่วงก่อนและช่วงที่เป็นนายกรัฐมนตรีที่ได้ยกขึ้นมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นผู้ที่มีความคิดสนับสนุนการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เสนอให้มีการบริหารประเทศเหมือนกับการบริหารบริษัทในภาคเอกชน สนับสนุนให้มีการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีแนวคิดดังกล่าวนอกจากจะเป็นผลมาจากประสบการณ์ในการเป็นนักธุรกิจผู้ประสบความสำเร็จอย่างสูงแล้ว ยังเป็นผลมาจากการรับเอาอิทธิพลจากแนวคิดของนักคิดและนักบริหารจัดการผู้มีชื่อเสียงหลายท่าน และเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรีจึงได้แปลงแนวคิดดังกล่าวมาสู่กฎหมายและการปฏิบัติ ดังนั้น ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยก็คือ ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี

ถึงแม้ว่าในการศึกษาปัจจัยที่น่าไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ข้างต้น จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์แต่ละปัจจัยแยกต่างหากจากกัน แต่ในความเป็นจริงนั้นปัจจัยดังกล่าวมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เช่น ในการที่ชนชั้นนำตัดสินใจนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ นั้น นอกจากจะเป็นผลมาจากการที่ตัวชนชั้นนำมีความคิดสนับสนุนแนวการปฏิรูปดังกล่าวเป็นทุนแล้ว ยังต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆเป็นตัวสนับสนุนหรือเป็นข้ออ้างเพื่อความชอบธรรมของการปฏิรูปด้วย ดังเช่น ในกรณีของประเทศไทยที่ถึงแม้ชนชั้นนำจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกตัวแบบของการปฏิรูป แต่ถ้าไม่มีวิกฤติเศรษฐกิจและไม่ถูกบังคับจากประเทศที่ให้อภัยเป็นข้ออ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมในการปฏิรูปแล้ว การปฏิรูปอาจจะไม่สามารถเกิดขึ้น

<sup>7</sup> บทสัมภาษณ์พิเศษ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย เพื่อพัฒนาประเทศ”, รวบรวมโดย ภูมิธรรม เวชยชัย และนพรัตน์ มุณีรัตน์, 2547, น. 21.

ได้ หรืออาจจะเกิดขึ้นได้เพียงเล็กน้อย เนื่องจากไม่มีข้ออ้างเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนที่ชัดเจน ดังนั้น การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยจึงมิได้มาจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่ง โดยเฉพาะแต่เป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการรวมกัน สำหรับในหัวข้อต่อไปจะได้ศึกษาว่าเมื่อปัจจัยเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้วเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปเป็นอย่างไร

#### 4.4 เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สำหรับในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจะได้ศึกษาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3 ประการ คือ (1) การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result – based Management) (2) การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen – centered Management) และ (3) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ซึ่งเนื้อหาของการศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบแต่ละประการมีดังต่อไปนี้

##### 4.4.1 การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ประเทศไทยได้มีการนำเอาแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result – based Management) มาใช้ในส่วนราชการต่างๆครั้งแรกในเดือนมกราคม พ.ศ. 2542 ในสมัยรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการราชการเพื่ออนาคต (Administrative Renewal Project – AR) ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารโลก ภายใต้โครงการความช่วยเหลือการจัดการทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Management Assistance Project – EMAP) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐให้สามารถวัดผลการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน (Results) เป็นหลัก ซึ่งต่างจากการบริหารงานแบบเก่าที่มุ่งเน้นด้านปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการทำงาน (Processes) อันจะเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในการประเมินผลงานอย่างมีระบบ มีคุณภาพและเป็นธรรม โดยอาศัยตัวชี้วัดในการวัดผลลัพธ์เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด โดยมีเป้าหมายหลักคือการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร

ต่อมาในวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยแผนหลัก 5 ด้าน คือ (1) แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานของรัฐ (2) แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงินและการพัสดุ (3) แผน

ปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล (4) แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ (5) แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยม (สำนักงาน ก.พ., 2542ก)

การบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนที่ 1 คือ แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของรัฐ โดยในการพัฒนาระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาแอนเดอร์เซน (Andersen Consulting) มาเป็นที่ปรึกษา ซึ่งในการพัฒนาระบบนั้นแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ ในระยะที่ 1 (ปี พ.ศ. 2542) เป็นการดำเนินงานวางระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มกระทรวงต้นแบบ<sup>8</sup> กระทรวงต้นแบบ<sup>9</sup> และกรมต้นแบบ<sup>10</sup> ภายใต้การให้ คำปรึกษาของบริษัทที่ปรึกษาแอนเดอร์เซน และระยะที่ 2 (ปี พ.ศ. 2543) เป็นการดำเนินการขยายผลระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปยังทุกกรมที่เหลือในกระทรวงพาณิชย์<sup>11</sup> โดยการดำเนินการในระยะที่ 2 นี้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบในการวางระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ร่วมกับคณะทำงานของกรมในทุกขั้นตอน โดยบริษัทที่ปรึกษาแอนเดอร์เซน เป็นเพียงผู้คอยทบทวนความเหมาะสมของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators – KPI) ของแต่ละกรมเท่านั้น (สำนักงาน ก.พ., 2542ก, สำนักงาน ก.พ., 2545)

ในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการขยายการใช้ระบบบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปอีก 13 กรม โดยเป็นกลุ่มกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจ 7 กรม และกลุ่มกระทรวงทางด้านสังคม 6 กรม<sup>12</sup> และ พ.ศ. 2545 ได้มีการวางระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ในกลุ่มกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจ

<sup>8</sup> กลุ่มกระทรวงต้นแบบ ได้แก่ กลุ่มกระทรวงด้านเศรษฐกิจภาคส่งออก ซึ่งมีกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องได้แก่ การท่องเที่ยว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงการคลัง

<sup>9</sup> กระทรวงต้นแบบ ได้แก่ กระทรวงพาณิชย์

<sup>10</sup> กรมต้นแบบ ได้แก่ กรมการประกันภัย

<sup>11</sup> กรมที่เหลือในกระทรวงพาณิชย์ ประกอบด้วย สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (หรือกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เดิม) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (หรือกรมทะเบียนการค้าเดิม) กรมการค้าภายใน กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมการค้าต่างประเทศและกรมส่งเสริมการค้าส่งออก

<sup>12</sup> กรมในกลุ่มกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจ 7 กรม คือ กรมอุตุนิยมวิทยา กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง กรมควบคุมมลพิษ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ และกรมในกลุ่มกระทรวงทางด้านสังคม 6 กรม คือ กรมการศาสนา กรมการแพทย์ สำนักงานประกันสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมที่ดินและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

อีก 19 กรม<sup>13</sup> ดังนั้น จึงมีการวางระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 – 2545 รวมทั้งสิ้น 40 กรม

เมื่อรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งและเข้าบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย โดยในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์อยู่หลายมาตรา เช่น การกำหนดให้การบริหารราชการต้องมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (มาตรา 3/1) การกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 20) และการกำหนดให้อธิบดีต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เป็นไปตามเป้าหมาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง (มาตรา 32) (ราชกิจจานุเบกษา, 2544)

และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้จัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบกับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา (ราชกิจจานุเบกษา, 2546)

ในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดให้การบริหารราชการต้องให้ได้ผลลัพธ์ (outcome) ตามวัตถุประสงค์ (objective) ที่วางไว้ โดยมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และจัดทำข้อตกลงการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) ในทุกระดับ (มาตรา 6) โดยส่วนราชการจะต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้า (มาตรา 9) และคณะรัฐมนตรีจะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการตลอดระยะเวลาของการบริหารราชการ (มาตรา 13) โดยแผนดังกล่าวให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วน

---

<sup>13</sup> กรมในกลุ่มกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจ 19 กรม คือ กรมธนารักษ์ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมชลประทาน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมการขนส่งทางอากาศ กรมทางหลวง สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรมคุมประพฤติ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมพัฒนาชุมชนและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรต่างๆที่จะต้องใช้ ระยะเวลาการดำเนินงานและการติดตามประเมินผล (มาตรา 14) สำหรับการจัดสรรงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปี โดยต้องระบุสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายการปฏิบัติการของส่วนราชการ เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่ายและทรัพยากรอื่นๆ เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ แล้วจึงให้สำนักงานประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อการนั้นต่อไป (มาตรา 16) (ราชกิจจานุเบกษา, 2546)

ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามของหน่วยงานภาครัฐ ในการแปลงทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้อยู่ในรูปของกฎหมายที่มีสภาพบังคับ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ประกอบด้วยสาระหลัก 4 ประการ คือ

- (1) ส่วนราชการต้องมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และมีเป้าหมายที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน
- (2) ผู้บริหารทุกระดับในส่วนราชการต้องมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจหลักของส่วนราชการ
- (3) มีตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้
- (4) การจัดสรรงบประมาณพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ ที่จะมีการประเมินจากผลของการปฏิบัติงาน

แนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้มีการแปลงให้อยู่ในรูปของกฎหมาย ข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในที่นี้จะได้ยกตัวอย่างการดำเนินการบางส่วน ที่แสดงให้เห็นถึงการนำเอาแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปสู่การปฏิบัติ 3 ประการ คือ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การจัดทำคำรับรองปฏิบัติการราชการและประเมินผลการปฏิบัติการประจำปีและการสร้างแรงจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 ได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทุกจังหวัดยกเว้นกรุงเทพมหานครใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ เพื่อเร่งพัฒนาการทำงานในระดับจังหวัดที่เน้นผลสัมฤทธิ์ มีระบบการบริหารงานที่เน้นยุทธศาสตร์ มีเจ้าภาพผู้รับผิดชอบการพัฒนา การบริการและมีการวัดผลสำเร็จในการพัฒนาและยกระดับการทำงาน โดยให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารงาน ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด/จังหวัด และระดับกระทรวง และจาก ข้อกำหนดดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดจำนวน 19 กลุ่มจังหวัดและแต่ละจังหวัด และมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในกระทรวงนำร่องจำนวน 10 กระทรวง ซึ่งประกอบด้วยกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงานและกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547, น. 12-13)

(2) การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 ได้กำหนดให้ผู้บริหารทุกระดับในส่วนราชการต้องมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจหลักของส่วนราชการและมีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทุกส่วนราชการและจังหวัดต้องมีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีตามที่ ก.พ.ร. เสนอ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548, น. 103 – 105) โดยในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและติดตามประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการระดับกระทรวง จำนวน 19 กระทรวง 30 กลุ่มภารกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการระดับกรม 141 กรม สถาบันอุดมศึกษา 62 แห่ง กลุ่มจังหวัด 19 กลุ่มจังหวัด และ 75 จังหวัด โดย ก.พ.ร.ได้กำหนดให้ส่วนราชการและจังหวัดมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การเจรจาความเหมาะสมของตัวชี้วัด กำหนดเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์และเกณฑ์การให้คะแนน การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ การติดตามผลงานและจัดทำรายงานรอบ 6 เดือน 9 เดือนและ 12 เดือน ซึ่งการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการและจังหวัดจะกระทำใน 4 มิติ คือ (1) มิติด้านประสิทธิผลตามยุทธศาสตร์ (2) มิติด้านคุณภาพการให้บริการ (3) มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการและ (4) มิติด้านการพัฒนองค์กร

(3) การสร้างแรงจูงใจการปฏิบัติงานทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน สืบเนื่องมาจากการที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 3 ที่กำหนดให้การจัดสรรงบประมาณพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งจะสอดคล้องกับการให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งประเมินจากผลการปฏิบัติงาน ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อข้อกำหนดดังกล่าว คือ (1) มีการสร้างแรงจูงใจที่เป็นตัวเงินด้วยการให้เงินรางวัลประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน 5,550 ล้านบาท แก่ส่วนราชการและจังหวัด จำนวน 162 ส่วนราชการและ 75 จังหวัด เพื่อเป็นรางวัลให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง (2) ร่วมกับกรมบัญชีกลางจัดทำหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการสามารถนำเงินงบประมาณเหลือจ่ายที่ประหยัดได้ไปใช้ในการพัฒนาบุคลากรและ/หรือพัฒนาองค์กร โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 (3) มีการให้รางวัลแก่ผู้บริหารที่สามารถบริหารให้หน่วยงานมีผลการปฏิบัติราชการตามเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. และ ก.พ. กำหนด โดยให้ได้รับทุนการศึกษาไปดูงานในต่างประเทศ และ (4) มีการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้บริหารในภาคราชการให้ใกล้เคียงกับภาคเอกชนตามหลักการจ่ายค่าตอบแทน โดยคำนึงถึงราคาตลาดด้วย การจัดสรรเงินเพิ่มเติมแก่ผู้บริหาร ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเป้าหมาย มาตรการ แนวทาง รายละเอียดของการปรับปรุงค่าตอบแทนของข้าราชการ กำหนดเวลาและวิธีการจ่ายค่าตอบแทนตามที่ ก.พ.ร. เสนอ ซึ่งเป็นการจัดสรรเงินพิเศษ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีงบประมาณจำนวน 295 ล้านบาท เพื่อจัดสรรแก่ผู้บริหารระดับสูง (ระดับ 10-11) ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการและทำข้อตกลงผลงานหรือทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ รวมทั้งผู้บริหารระดับรองลงมา (ระดับ 8-9) ของหน่วยงานที่ทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิการบดี รองอธิบดี รองผู้ว่าราชการจังหวัด โดย สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 แก่ผู้บริหารเป็นเวลา 6 เดือน และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ได้มีการดำเนินการ 2 ครั้งๆ ละ 6 เดือน ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ไว้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะยกระดับค่าตอบแทนของภาคราชการให้ใกล้เคียงกับภาคเอกชนจากเดิมที่ห่างกัน 5 เท่า ให้เหลือช่องว่างประมาณ 3 เท่า (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548, น. 105-106)

จากข้อมูลเกี่ยวกับการนำแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในประเทศไทยข้างต้น สามารถสรุปลงในรูปของตารางได้ดังต่อไปนี้

## ตารางที่ 4.2

## สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

รัฐบาล	พ.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) (2540 – 2544)	2542	มีการนำแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในส่วนราชการต่างๆ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการราชการเพื่ออนาคต (Administrative Renewal Project – AR) เพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างมีระบบ มีคุณภาพและเป็นธรรม โดยอาศัยตัวชี้วัดในการวัดผลสัมฤทธิ์เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีเป้าหมายหลักคือการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กร
	2542	มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ โดยการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ได้รับการกำหนดให้อยู่ในแผนที่ 1 คือ แผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และวิธีการบริหารงานของรัฐ
	2542	สำนักงาน ก.พ. ได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาแอนเดอร์เซน (Andersen Consulting) มาเป็นที่ปรึกษาในการพัฒนาระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ระยะที่ 1 โดยได้ดำเนินการวางระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในกลุ่มกระทรวงต้นแบบ กระทรวงต้นแบบและกรมต้นแบบ
	2543	การดำเนินการในระยะที่ 2 โดยการขยายการใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ออกไปยังทุกกรมที่เหลือในกระทรวงพาณิชย์ โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบการวางระบบร่วมกับกรม โดยบริษัทแอนเดอร์เซนเป็นเพียงผู้ทบทวนความเหมาะสมของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (KPI) ของแต่ละกรมเท่านั้น
	2544	ขยายการใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ออกไปอีก 13 กรม (โดยเป็นกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจ 7 กรม และกระทรวงทางด้านสังคม 6 กรม)
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544 – 2549)	2545	ขยายการใช้ระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ออกไปอีก 19 กรม ในกลุ่มกระทรวงทางด้านเศรษฐกิจ (ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลนายชวน หลีกภัย)

## ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

## สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

รัฐบาล	พ.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
	2545	ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้ (1) การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (2) รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และ (3) อธิบดีต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง
	2546	ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้ (1) ส่วนราชการต้องมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน (2) ผู้บริหารทุกระดับในส่วนราชการต้องมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจหลักของส่วนราชการ (3) มีตัวชี้วัดการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถติดตามผลการปฏิบัติงานได้ และ (4) การจัดสรรงบประมาณและการจ่ายค่าตอบแทน พิจารณาจากผลสำเร็จของงาน
	2546	มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารงาน ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด/จังหวัดและระดับกระทรวง
	2546	มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทุกส่วนราชการและจังหวัดต้องมีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ และประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี
	2547	มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงค่าตอบแทนแก่ผู้บริหารระดับสูง โดยให้มีการจัดสรรเงินพิเศษให้แก่ผู้บริหารระดับสูงที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ (ระดับ 10-11) และผู้บริหารระดับรองลงมา (ระดับ 8-9) ที่ได้ทำข้อตกลงผลงานหรือทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ
	2548	มีมติคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการสามารถนำเงินงบประมาณเหลือจ่ายที่ประหยัดได้ไปใช้ในการพัฒนาบุคลากร และ/หรือพัฒนาองค์กร โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ

#### 4.4.2 การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

แนวคิดของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen – centered Management) ได้เข้ามาสู่ระบบราชการไทย โดยมีการกำหนดเป็นกฎหมายและบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรก ในวันที่ 14 มีนาคม 2532 เมื่อรัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2532 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้บริการแก่ประชาชนให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 วันทำการ และให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแตรับคำขออนแล้วเสร็จที่ชัดเจน หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายใน 1 วันทำการ ให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการที่เหมาะสมและแจ้งให้ประชาชนทราบ (สมาน รังสียกฤษฎ์, 2543, น. 86)

ในวันที่ 19 มีนาคม 2539 คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีมติให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมส่วนราชการให้ความสำคัญกับการบริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม เสมอภาคและมีประสิทธิภาพ (วรเดช จันทรศร, 2541, น. 10-11 และ สมเกียรติ ศรีลัมภ์, 2547, น. 6) และต่อมามีการขยายปีแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนออกไปอีก 2 ครั้ง คือ (1) ขยายไปอีก 1 ปี (พ.ศ. 2540-2541) และ (2) ขยายไปอีก 3 ปี (พ.ศ. 2542-2544) (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546, น. 249-50 และ สมาน รังสียกฤษฎ์, 2543, น. 95)

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีการจัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ขึ้นมา โดยคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 โดยในแผนแม่บทนี้ได้กำหนดหลักการและวิธีการในการดำเนินงานไว้ 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นการปรับบทบาท ภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 12 วิธีการ และส่วนที่ 2 เป็นการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย 10 วิธีการ โดยวิธีการที่เป็นการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ (ในส่วนที่ 2) เกือบทั้งหมดตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง<sup>14</sup> (สำนักงาน ก.พ., 2541ข) แต่เนื่องจาก

<sup>14</sup>วิธีการทั้ง 10 ประการนั้นคือ (1) ให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานผลต่อประชาชน (2) ให้หน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด (3) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบาย กิจกรรมหรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย (4) ให้มีทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ (5) ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐประจำจังหวัด (6) จัดทำคู่มือประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ (7) ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชน (8) ส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐในการ

พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออกจากตำแหน่งและทำให้รัฐบาลชุดนี้สิ้นสุดสภาพไปในปลายปี พ.ศ. 2540 จากผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจ จึงทำให้แผนแม่บทฉบับนี้ยังไม่ทันได้นำไปปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

ในปี พ.ศ. 2542 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) เมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) เป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการในภาพรวมยังดำเนินการไปได้ช้า และอยู่ในลักษณะการตั้งรับเป็นส่วนใหญ่ (สำนักงาน ก.พ., 2543ก, น. 55) คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการชุดนี้จึงได้ร่วมกันร่าง “แผนปฏิรูปการบริหารภาครัฐ” และผ่านมติคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 โดยแผนปฏิรูปการบริหารภาครัฐนี้ประกอบด้วยแผนหลัก 5 ข้อ<sup>15</sup> และแนวคิดของการมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางเป็นข้อกำหนดข้อหนึ่งของแผนที่ 1 คือ แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ แต่ยังไม่ทันที่แผนนี้จะได้มีการแปลงไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นทางการ รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ก็ได้หมดสภาพเมื่อมีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ได้เข้าทำหน้าที่บริหารประเทศต่อมา

เมื่อรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า “การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน... อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน” และ “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี...” (ราชกิจจานุเบกษา, 2545ข) และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 (ราชกิจจานุเบกษา, 2546) ออกมารองรับ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา

บทบัญญัติสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 คือ การกำหนดให้การ

ให้บริการประชาชน (9) จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน และ (10) จัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการ

<sup>15</sup> แผนหลักทั้ง 5 ข้อ คือ (1) แผนปรับการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ (2) แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ (3) แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคล (4) แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ (5) แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม

บริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก และได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ต้องการ (มาตรา 6) ถ้าภารกิจใดที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (มาตรา 8 วรรค 3) โดยข้าราชการจะต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการให้เหมาะสม (มาตรา 8 วรรค 4) ส่วนราชการจะต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนได้ทราบ (มาตรา 37) และเมื่อได้รับการติดต่อสอบถามเป็นหนังสือจากประชาชน ส่วนราชการจะต้องตอบคำถามหรือแจ้งการดำเนินการให้ทราบภายใน 15 วัน (มาตรา 38) นอกจากนี้ ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ (มาตรา 39) ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อนและล่าช้าในการปฏิบัติงาน (มาตรา 42) และส่วนราชการจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ยกเว้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การรักษาความสงบและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (มาตรา 43)

ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามของหน่วยงานภาครัฐ ในการที่จะแปลงแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางให้อยู่ในรูปของกฎหมายที่มีสภาพบังคับ ซึ่งหน่วยงานของรัฐ จะต้องยึดเป็นแนวปฏิบัติ โดยแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ประกอบด้วยสาระหลัก 6 ประการ คือ

- (1) ส่วนราชการต้องรับฟังความคิดเห็น อำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชน
- (2) ให้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน
- (3) ให้มีการตอบคำถามและชี้แจงการดำเนินงานให้ประชาชนทราบโดยเร็ว
- (4) ให้มีการจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศ
- (5) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน
- (6) ให้มีการเปิดเผยข้อมูล

แนวคิดของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางที่ได้มีการแปลงให้อยู่ในรูปของกฎหมายข้อบังคับนี้ ได้นำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในที่นี้จะได้ยกตัวอย่างกิจกรรมบางส่วน ที่แสดงให้เห็นถึงการนำเอาแนวคิดของการจัดการ โดยมุ่งเน้น

ประชาชนเป็นศูนย์กลางไปสู่การปฏิบัติ 3 ประการ คือ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อบริการประชาชน การดำเนินงานเกี่ยวกับการลดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนและการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อบริการประชาชน เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 7 ได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มีศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) จึงได้จัดให้มี “ศูนย์บริการร่วม” (Service Link) ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน และให้ดำเนินการเพื่อประชาชนแทนกันได้ รวมทั้งเป็นการเพิ่มจุดการให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547, น. 9) โดยในปี พ.ศ. 2546 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เริ่มผลักดันให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมตามมติคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดรูปแบบและแนวทางการดำเนินการ ให้สำนักงานเขต ที่ว่าการอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยบริการของการไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค และบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด เป็นหน่วยงานที่สามารถรับคำขอของประชาชนแทนกันได้ ประชาชนผู้รับบริการสามารถติดต่อและยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างบ้าน ขอลเลขที่บ้าน ขออนุญาตใช้ไฟฟ้า ขออนุญาตใช้น้ำประปา และขอหมายเลขโทรศัพท์ได้ที่ศูนย์บริการร่วมของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามความสะดวก โดยในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการเปิดตัวศูนย์บริการร่วม ณ สำนักเขตบางเขน บางพลัด บางกอกใหญ่และบางซื่อ กรุงเทพมหานคร อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม อำเภอเมืองและอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี และอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ และได้มีการดำเนินการขยายผลการให้บริการศูนย์บริการร่วมจนครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศในเวลาต่อมา

นอกจากจะมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมในหน่วยงานหลักต่างๆแล้ว สำนักงาน ก.พ.ร. ยังได้ผลักดันให้มีการเปิดศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน (Government Counter Service – GCS) โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดให้มีพิธีลงนามข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือและเปิดดำเนินการศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2548 โดยเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน 17 หน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วย สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงคมนาคม กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง กรมสรรพากร กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมการกงสุล บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด บริษัทขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) บริษัท วีจี ไอ โกลบอล มีเดีย จำกัด บริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง สำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ.ร. โดยเปิดให้บริการประชาชนในด้าน

(1) การทำบัตรประชาชน (2) งานบริการไปรษณีย์และการรับชำระค่าบริการผ่านบริการของ Pay at Post (3) การรับแจ้งความของหาย (4) การจัดทำบัตรทอง 30 บาท รักษาทุกโรค (5) การต่ออายุหนังสือเดินทาง (6) การยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษี และ (7) การให้บริการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานภาครัฐ การให้บริการผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เช่น การจองตั๋วโดยสารผ่านเว็บท่า (Web Portal) ของกระทรวงคมนาคม และการให้บริการดาวน์โหลดเอกสารและแบบฟอร์มต่างๆ ฯลฯ จากเคาน์เตอร์ที่เป็นศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว โดยศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชนนี้เป็นการให้บริการของภาครัฐที่เข้าถึงประชาชน โดยใช้รูปแบบของการจัดหน่วยเคลื่อนที่ (Mobile Unit) ไปตั้งอยู่ในแหล่งชุมชนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เช่น ได้มีการเปิดศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชนบริเวณสถานีรถไฟท่าหมอชิต เป็นต้น ซึ่งจากการสำรวจการให้บริการของเคาน์เตอร์ดังกล่าว (ระหว่างวันที่ 26 มกราคม – 31 ธันวาคม 2548) มีผู้มาใช้บริการทั้งสิ้น 46,879 ราย และผลจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพบว่ามีความพึงพอใจต่อการให้บริการของ เจ้าหน้าที่ร้อยละ 96.56 (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548, น. 78 - 79)

(2) การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน เนื่องจากในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 7 ได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดให้มีการปฏิบัติราชการเพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบกับข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่กำหนดให้ทุกส่วนราชการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลงร้อยละ 30 – 50 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 และดำเนินการต่อเนื่องให้ครบทุกกระบวนการงานในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนินการติดตามประเมินผลการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของส่วนราชการพร้อมกับจัดให้มีการมอบรางวัล “คุณภาพการให้บริการประชาชน” แก่ส่วนราชการที่สามารถลดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการได้ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา และพบว่าการดำเนินการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ยกตัวอย่างเช่น ผลการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการในปี พ.ศ. 2548 มีกระบวนการงานที่ลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงได้น้อยกว่าร้อยละ 30 จำนวน 2,026 กระบวนการงาน กระบวนการงานที่ลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงได้ร้อยละ 30 – 35 จำนวน 6,637 กระบวนการงาน และกระบวนการงานที่ลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงได้มากกว่าร้อยละ 50 จำนวน 4,281 กระบวนการงาน โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดพิธีมอบรางวัล “คุณภาพการให้บริการประชาชน” แก่ส่วนราชการที่สามารถดำเนินการได้ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2547 และมอบรางวัล “การให้บริการ

เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” ในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 และ วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ตามลำดับ (สำนักงาน ก.พ.ร., 2548, น. 79 – 80)

(3) การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อช่วยผลักดันให้เป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนดีขึ้นโดยเร็ว และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งนำไปสู่การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e – Service) โดยมีการตั้งศูนย์บริการร่วม (Service Link) เป็นการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน และให้ดำเนินการเพื่อประชาชนแทนกันได้ รวมทั้งเป็นการเพิ่มจุดการให้บริการประชาชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดเวลา ค่าใช้จ่ายและสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชน มีการจัดตั้งโครงการศูนย์บริการข้อมูลของรัฐเพื่อประชาชน (Call Center 1111) ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานราชการทั้งหมด รวมทั้งการส่งเรื่องร้องเรียนโดยผ่านทางโทรศัพท์หมายเลข 1111 ตลอด 24 ชั่วโมง (สำนักงาน ก.พ.ร., 2547, น. 9 และสำนักงาน ก.พ.ร., 2548, น 84) และนอกจากนี้ ยังมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสมัยใหม่เข้ามาใช้ ทั้งในการบริหารราชการแผ่นดินในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และการอำนวยความสะดวกประชาชนผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็เป้าหมายสำคัญของการริเริ่ม โครงการต่างๆเหล่านี้ก็คือ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและได้รับความพึงพอใจสูงสุด

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางมาใช้ในประเทศไทยข้างต้น สามารถสรุปลงในรูปของตารางได้ดังต่อไปนี้

## ตารางที่ 4.3

สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

รัฐบาล	พ.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง
พลเอกชาติชาย ชุนหวัณ (2531 – 2534)	2532	ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน ของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้อง ให้บริการแก่ประชาชนให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 วันทำการ และให้มีการ กำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันรับคำขออนุญาตแล้วเสร็จ และประกาศให้ ประชาชนได้รับทราบ
นายบรรหาร สีตปออาษา (2538 – 2539)	2539	ออกมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการ ให้บริการประชาชนของรัฐ เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ส่วนราชการให้ ความสำคัญกับการบริการประชาชน ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส เป็นธรรม เสมอภาคและมีประสิทธิภาพ
พลเอกชวลิต ยังใจยุทธ (2539 – 2540)	2540	จัดทำ “แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 – 2544)” โดย กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ โดย มุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง คือ (1) ให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการราย ผลต่อประชาชน (2) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบาย กิจกรรมหรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย (3) ให้มี ทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ (4) ให้มี คณะกรรมการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐประจำจังหวัด (5) ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชน (6) ส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัล หน่วยงาน ดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐในการให้บริการ ประชาชน (7) จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่าง หน่วยงานของรัฐและประชาชน
นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) (2540 – 2544)	2542	จัดทำ “แผนปฏิรูปบริหารภาครัฐ” ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนหลัก และ แนวคิดของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางเป็นข้อกำหนด ข้อหนึ่งของแผนที่ 1 คือแผนปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการ บริหารงานภาครัฐ
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544 – 2549)	2545	ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน อำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

## ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

รัฐบาล	พ.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง
	2546	ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ (1) ส่วนราชการต้องรับฟังความคิดเห็น อำนวยความสะดวกและสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ (2) ให้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน (3) ให้มีการตอบคำถามและชี้แจงการดำเนินงานให้ประชาชนทราบโดยเร็ว (4) ให้มีการจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศ (5) ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน และ (6) ให้มีการเปิดเผยข้อมูล
	2546	มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่กำหนดให้ทุกส่วนราชการดำเนินการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนลงร้อยละ 30-50 ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 และดำเนินการต่อเนื่องให้ครบทุกกระบวนการในปี พ.ศ. 2550
	2546	ก.พ.ร. ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งนำไปสู่การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e - Service) โดยมีการตั้งศูนย์บริการร่วม (Service Link) เพื่อเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเข้าด้วยกัน และดำเนินการเพื่อประชาชนแทนกันได้ และการจัดตั้งโครงการศูนย์บริการข้อมูลของรัฐ (Call Center 1111) เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อกับส่วนราชการได้ตลอด 24 ชั่วโมง
	2548	การจัดให้มีพิธีลงนามข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือและเปิดดำเนินการศูนย์บริการร่วมในรูปแบบเคาน์เตอร์บริการประชาชน (GCS) จากความร่วมมือระหว่าง 17 หน่วยงาน โดยเปิดให้บริการประชาชนในด้านต่างๆ ที่หลากหลาย นับตั้งแต่การขอทำบัตรประชาชน การแจ้งความของหาย จนถึงการยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีและอื่นๆ จากเคาน์เตอร์ที่เป็นศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว

#### 4.4.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

แนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ได้มีการนำมาใช้ในประเทศไทยมาแล้ว นับตั้งแต่มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) เป็นต้นมา โดยในช่วงปี พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ซึ่งถือเป็นยุคทองของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย กิจการรัฐวิสาหกิจได้มีส่วนสนับสนุนนโยบายทางการเมือง นโยบายชาตินิยม ธุรกิจอุตสาหกรรมและการพัฒนาอาชีพมาโดยตลอด จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในขณะนั้นได้เกิดปัญหาทางด้านการเงินการคลังขึ้นในรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง ประกอบกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งถือเอาความต้องการตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นหลักในการพิจารณา ทำให้จำนวนกิจการของรัฐที่อยู่ในรูปรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างมาก และเนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่สามารถทำกำไรได้อยู่ในประเภทสินค้าหรือบริการที่ผูกขาดเท่านั้น รัฐบาลจึงเริ่มเห็นว่านโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และการสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชนด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจน่าจะเป็นแนวทางที่ดีในการแก้ปัญหานี้ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มประเทศตะวันตกได้เริ่มมีแนวคิดในเรื่องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เช่นเดียวกัน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 37) ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509) รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ และได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับอื่นๆมาอย่างต่อเนื่อง

แต่อย่างไรก็ตาม การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ยังไม่มีความชัดเจนมากนัก จากรายงานการวิจัยเรื่อง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ของนันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ชี้ให้เห็นว่าตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (2504 – 2509) มาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) ประเทศไทยยังไม่เคยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแบบอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆอย่างแท้จริง มีแต่เพียงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ<sup>16</sup> เท่านั้นที่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 168 -184)

<sup>16</sup>การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 6 วิธี คือ (1) การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน (2) การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ (3) การให้สัมปทานภาคเอกชน (4) การกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ (5) การร่วมลงทุนกับภาคเอกชน และ (6) การให้เอกชนลงทุนดำเนินการและรัฐรับซื้อผลผลิต

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2540 คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีมติเห็นชอบกับ “แนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” 3 ประการ คือ

- (1) เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้นๆ
- (2) ปรับบทบาทของรัฐให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม
- (3) ให้มีองค์กรกำกับรักษาสภาพมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาของสาขา กำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 71-72)

ในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ได้ให้ความเห็นชอบกับ “แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ” (กรมบัญชีกลาง, 2550) เพื่อให้แผนนี้เป็นกรอบนโยบายในการพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในทุกสาขาอย่างเป็นระบบในระยะยาว เพื่อเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ และเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน วัตถุประสงค์หลักของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ คือ กำหนดขอบเขตและทิศทางการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจ เพื่อช่วยให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาต่างๆเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน และการลดภาระทางการเงินของภาครัฐ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีเงินลงทุนอย่างเพียงพอในการพัฒนาโครงการพื้นฐานที่สำคัญ เนื้อหาของแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจประกอบด้วยแนวทางการปรับโครงสร้างองค์กร การกำกับดูแลและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องในรัฐวิสาหกิจสาขาหลัก 4 สาขา คือ (1) รัฐวิสาหกิจสาขาโทรคมนาคมและการสื่อสาร (2) รัฐวิสาหกิจสาขาประปา (3) รัฐวิสาหกิจสาขาขนส่ง (4) รัฐวิสาหกิจสาขาพลังงาน และรัฐวิสาหกิจสาขาอื่นๆ อีก 1 สาขา เช่น รัฐวิสาหกิจประเภทสถาบันการเงิน พาณิชยกรรมและบริการและเกษตรกรรม เป็นต้น

ในช่วงปี พ.ศ. 2540 เมื่อประเทศไทยประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ขอความช่วยเหลือทางการเงินและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) และได้มีการจัดทำแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจแบบเบ็ดเสร็จร่วมกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งในการขอถอนเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยมีพันธกรณีที่

จะต้องปฏิบัติตามเป้าหมายเศรษฐกิจและการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน รวมทั้งจะต้องมีการ ทบทวนเป้าหมายการดำเนินนโยบายด้านต่างๆตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยประเด็นเรื่อง รัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งในการดำเนินนโยบายตามข้อตกลง โดยกำหนดให้มีการ ทบทวนโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่มีความจำเป็น เพื่อรักษาฐานะทางการเงิน ของรัฐวิสาหกิจให้สมดุล ตลอดจนปรับปรุงค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้สะท้อนต้นทุนที่สูงขึ้น จากการอ่อนตัวของค่าเงินบาทและให้เพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ โดยเน้นที่ภาค สาธารณูปโภค พลังงาน การสื่อสารและการขนส่ง โดยเงื่อนไขต่างๆที่รัฐบาลต้องปฏิบัติจะมีการ กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน (Letter of Intent – LOI) ซึ่งรัฐบาลไทยเสนอต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นระยะๆ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความ ช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศไปแล้วรวม 8 ฉบับ โดยมี เพียงหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับสุดท้าย (ฉบับที่ 8) เพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่ไม่มีการพูดถึง รัฐวิสาหกิจและการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ โดยหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ อาจจะได้ถือว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษก็คือ หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับที่ 5 เนื่องจากในหนังสือ แสดงเจตจำนงฉบับนี้ นอกจากจะได้มีการเสนอแผนการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแล้ว รัฐบาลยัง ได้มีการจัดทำ “กลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” อีกด้วย (วรพล โสคติยานุรักษ์, 2544)

ในหนังสือแสดงเจตจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุน การเงินระหว่างประเทศ ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2541 รัฐบาลได้เสนอแผนการในการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายเปิดตลาดเสรี เพื่อเป็นการสนับสนุนการลงทุน จากต่างประเทศ และเพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายการเปิดเสรีของประเทศ รัฐบาลจะริบ ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านสาธารณูปโภคโดยเร็ว โดยรัฐบาลจะจัดทำแผนแม่บทการแปรรูป รัฐวิสาหกิจให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541 ตลอดจนแก้ไขกฎหมาย ปว. 281 เรื่อง การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เพื่อสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ และการถือครอง อสังหาริมทรัพย์ของชาวต่างชาติ และในหนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้ได้มีการเสนอเอกสาร ภาคผนวกที่ชื่อว่า “กลยุทธ์การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งกำหนดมาตรการและแบบแผนในการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกำหนดเวลาในการแปรรูป รัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายสำคัญที่หนังสือแสดงเจตจำนงฉบับนี้ได้กำหนดไว้ว่า จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2541 คือ “พระราชบัญญัติทุนให้อำนาจใน การแปลงทุนเป็นหุ้น และแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด” และจากข้อกำหนดดังกล่าวนี้เป็นผล ให้ในเวลาต่อมาได้มีการเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ” เพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

เป็นหุ้นของบริษัทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และผ่านออกมาเป็น “พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542” ในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2542

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้ภาคเอกชนจะต้องมีการออกกฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะ เพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการจะแปรรูปนั้นเสียก่อนจึงจะสามารถจำหน่ายจ่ายโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ แต่รัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะมีเป็นจำนวนมาก ต้องใช้เวลานานกว่าจะสามารถออกกฎหมายยกเลิกและดำเนินการจำหน่ายจ่ายโอนกิจการได้ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติฉบับนี้มาเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่มีผลต่อรัฐวิสาหกิจประเภทที่มีกฎหมายจัดตั้งทุกแห่ง โดยไม่ต้องไปแก้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นคราวๆไป (คูใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 88)

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542ค) เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐบาล และหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของไปเป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด แต่ยังคงให้มีอำนาจเช่นเดิม และให้พนักงานมีสถานะเช่นเดียวกับที่เป็นอยู่ในรัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการระดมทุนไปใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็น โดยไม่ต้องไปแก้กฎหมายเป็นรายแห่ง และเป็นการวางรากฐานที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบในอนาคตทำได้สะดวก โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะบุคคล 3 กลุ่ม เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้น คือ คณะรัฐมนตรี (มาตรา 16, 21) คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 5, 13) และ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 16) โดยเมื่อรัฐวิสาหกิจใดต้องการที่จะนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดมาแปลงสภาพเป็นหุ้นในรูปของบริษัท สามารถทำได้โดยการเสนอเรื่องไปยังกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการนโยบายทุน

รัฐวิสาหกิจ<sup>17</sup> เพื่อพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรที่จะให้มีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นหรือไม่ ต่อจากนั้นคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจก็จะเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติในหลักการให้มีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นในรูปแบบของบริษัทได้แล้ว ก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท<sup>18</sup> ดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เมื่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วจะต้องรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัทกลับไปยังคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณา ต่อจากนั้นคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจจึงเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัทต่อไป

แม้ว่าการร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จะเริ่มดำเนินการและเสร็จสิ้นในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) แต่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นรูปธรรมเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยในวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (สมัยที่ 1) ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนโยบายพัฒนารัฐวิสาหกิจไว้ว่ารัฐบาลจะพัฒนารัฐวิสาหกิจเพื่อให้เป็นทางมาแห่งรายได้ของประเทศ โดยจะให้มีการรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพเข้าด้วยกันภายใต้การบริหารงานแบบมืออาชีพ ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาลงทุน และส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ตามที่ระบุไว้ในบันทึก “การแถลงนโยบายของรัฐบาล” ซึ่งมีข้อความว่า

<sup>17</sup>คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 15 คน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 6 คน เป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (มาตรา 5)

<sup>18</sup>คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ประกอบด้วยปลัดกระทรวงหรือทบวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้นเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการ หรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตำแหน่งดังกล่าว ผู้แทนพนักงานของรัฐวิสาหกิจนั้น 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 16)

“พัฒนารัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและมีความพร้อมเข้าด้วยกันภายใต้การบริหารขององค์กรที่เป็นมืออาชีพ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และปลอดจากการเมืองแทรกแซงในการบริหาร พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในเวลาที่เหมาะสม (การแถลงนโยบายของรัฐบาล, 2550)

หลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายพัฒนารัฐวิสาหกิจแล้ว ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2544 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ โดยอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้ คือ (1) เสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการและแนวทางในการดำเนินการนำทุนบางส่วนหรือทั้งหมดของรัฐวิสาหกิจมาแปลงสภาพเป็นทุนในรูปแบบของบริษัท และ (2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้นและการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามที่คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสนอ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ (มาตรา 13)

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2545 ถึงปี พ.ศ. 2546 เป็นช่วงเวลาที่สำคัญของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย เนื่องจากแนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายระดับสูงทางการเมือง นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปเยี่ยมชมรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้ฟังบรรยายสรุปและรับทราบปัญหาในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งด้วยตนเอง พร้อมทั้งการปราศรัย การมอบนโยบายและการให้คำแนะนำในการปรับแนวทางการบริหารจัดการ และรัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้เร่งรีบปรับปรุงประสิทธิภาพของตนตามมาตรการที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย (พิพัฒน์ ไทฮารี และ สิริวัลย์ เรื่องสุรรัตน์, 2549, น. 37-38)

นับตั้งแต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมาได้มีการดำเนินการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจจนประสบความสำเร็จจำนวน 5 แห่ง และรัฐวิสาหกิจที่ต้องกลับคืนสู่สภาพเดิมหลังจากผ่านกระบวนการแปรรูปแล้ว 1 แห่ง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 119 - 137) คือ

(1) การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2544 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) ไปเป็นบริษัท

ปตท. จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ด้วยทุนจดทะเบียน 20,000 ล้านบาท โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้กำกับดูแลทางด้านนโยบาย

(2) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 เห็นชอบให้มีการการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) เป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2545 ด้วยทุนจดทะเบียน 6,000 ล้านบาท โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแลทางด้านนโยบาย

(3) การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2545 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เป็นหุ้น และจัดตั้ง บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2545 ด้วยทุนจดทะเบียน 5,747 ล้านบาท โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้กำกับดูแลทางด้านนโยบาย

(4) การสื่อสารแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) โดยให้จัดตั้งเป็น 2 บริษัท คือ (1) บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2546 ด้วยทุนจดทะเบียน 10,000 ล้านบาท และ (2) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยมีการจดทะเบียนในวันเดียวกัน ด้วยทุนจดทะเบียน 750 ล้านบาท โดยทั้งสองบริษัทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทางด้านนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(5) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท) เป็นบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) โดยมีการจดทะเบียนในวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ด้วยทุนจดทะเบียน 3,000 ล้านบาท โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ซึ่งปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลในด้านนโยบาย

(6) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบให้มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยจดทะเบียนในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2548 ด้วยทุนจดทะเบียน 60,000 ล้านบาท โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้กำกับดูแลทางด้านนโยบาย

สำหรับในกรณีของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยนั้น แม้จะได้มีการแปลงสภาพตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจแล้ว แต่ในที่สุดต้องกลับคืนสู่สภาพ

เดิม เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินว่าการดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการแปลงทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมายและสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิและประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2550, น. 271 - 332)

รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่รัฐบาลได้ผลักดันให้มีการแปรรูปเป็นบริษัทจำกัดแล้วนำเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์นั้น เป็นรัฐวิสาหกิจที่ในอดีตมีการผูกขาดมาโดยตลอด เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผูกขาดในกิจการท่อก๊าซและการซื้อขายก๊าซ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผูกขาดทางด้านการบริการทำอากาศยานระหว่างประเทศ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผูกขาดในธุรกิจวิทยุและโทรทัศน์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้ผูกขาดการซื้อขายไฟฟ้า (ดูใน เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2547, น. 127) และการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ผูกขาดบริการโทรศัพท์ทางไกลระหว่างประเทศและบริการวงจรอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ เป็นต้น (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และ ธราธร รัตนนฤมิตร, 2548 น.13)

ในวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2548 เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (สมัยที่ 2) ได้มีการแถลงนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ว่า รัฐบาลจะดำเนินการเพิ่มศักยภาพของรัฐวิสาหกิจและแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัท รวมทั้งจะมีการจัดกลุ่มรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ เพื่อความสะดวกในการกำกับดูแล

“รัฐบาลจะเพิ่มศักยภาพของรัฐวิสาหกิจ โดยการปรับปรุงการบริหารและแปรสภาพเป็นบริษัท จัดกลุ่มเพื่อการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศ ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไกการกำกับดูแลกิจการที่เกี่ยวข้องกับบริการโครงสร้างพื้นฐาน รัฐบาลจะกำกับดูแลการบริหารจัดการและพัฒนา รัฐวิสาหกิจ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนผู้บริโภคในฐานะผู้รับบริการ (คำแถลงนโยบายรัฐบาลต่อรัฐสภา พ.ศ. 2548, 2550)

และในวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2549 พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้กล่าวถึงการพัฒนารัฐวิสาหกิจ ในโอกาสที่พบกับนักธุรกิจชั้นนำของประเทศไทย ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล โดยกล่าวว่ารัฐบาลจะดำเนินปรับโครงสร้างระบบรัฐวิสาหกิจใหม่ทั้งหมดและจะยังคงเดินหน้าแปรรูปรัฐวิสาหกิจต่อไป

“...เราจะมีกรปฏิรูปการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจทั้งหลายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แล้วจะทำโครงสร้างใหม่ของระบบรัฐวิสาหกิจทั้งหมด เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการขยาย การลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้นและของรัฐวิสาหกิจใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นจากรายได้ของ กระทรวงการคลัง จะเห็น ได้ชัดว่าปีนี้จะเกิดขึ้นทั้งหมด รัฐวิสาหกิจทั้งหลายจะเดินหน้า เข้าตลาดหลักทรัพย์ต่อไป แต่แน่นอนว่าเราจะไม่ขายรัฐวิสาหกิจแบบ Strategic partner ไม่ขายให้คนอื่นมาร่วมบริหาร เรายังรักษาความเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไป แต่เป็น รัฐวิสาหกิจที่มีการบริหารแบบ private มีความคล่องตัวสูง มีประสิทธิภาพสูง มีระบบ ความโปร่งใสที่ชัดเจน ยิ่งเข้าตลาดหลักทรัพย์เท่าไร ก็ยิ่งถูกตรวจสอบโดยหลายฝ่าย... ฉะนั้น รัฐวิสาหกิจที่เข้าตลาดหลักทรัพย์นั้น จะต้องทำบัญชีชั้นดี อาจจะต้องชั้นดี มากกว่าภาคเอกชนด้วยซ้ำ เพราะการตรวจสอบมีสูง ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจมี ประสิทธิภาพมากขึ้น”<sup>19</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม หลังจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กล่าวข้อความข้างต้นได้ประมาณ 1 เดือน ก็ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 และทำให้การดำเนินการ ตามนโยบายที่ได้เสนอไว้ต้องหยุดชะงักลง

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ในประเทศไทย ข้างต้น สามารถสรุปลงในรูปของตารางได้ดังต่อไปนี้

---

<sup>19</sup> คำกล่าวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในหัวข้อ “เติบโตอย่างมั่นคง สู่นาคตที่ ยั่งยืน” (Growth for the Future) ในโอกาสที่พบกับนักธุรกิจชั้นนำของประเทศ ณ ดิกสันดิโมตรี ทำเนียบรัฐบาล วันที่ 11 มกราคม 2549, อ้างใน พิพัฒน์ ไทอารี และ สิริวิทย์ เรืองสุรัตน์, 2549, น. 42-43.

## ตารางที่ 4.4

## สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาล	พ.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติ ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (2539 – 2540)	2540	คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ “แนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ” โดยการ (1) เปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาด (2) ปรับบทบาทของภาครัฐให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติ และ (3) ให้มีองค์กรกำกับรักษาสภาพ มีหน้าที่กำกับดูแล โยบายการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจในแต่ละสาขา
นายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) (2540 – 2544)	2541	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ “แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ” เพื่อเป็นกรอบนโยบายการพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจทุกสาขาอย่างเป็นระบบในระยะยาว
	2542	การออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐ และหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ไปเป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (2544-2549)	2544	มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) โดยจัดตั้งเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
	2545	มีการแปลงสภาพองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) โดยจัดตั้งเป็นบริษัท ทศท คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
	2545	มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) โดยจัดตั้งเป็นบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
	2546	มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการสื่อสารแห่งประเทศไทย (กสท.) โดยจัดตั้งเป็น 2 บริษัท คือ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) และ บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
	2547	มีการแปลงทุนเป็นหุ้นขององค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท) โดยจัดตั้งเป็นบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
	2548	มีการแปลงทุนเป็นหุ้นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) โดยจัดตั้งเป็นบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) แต่ภายหลังมีคำสั่งคืนจากศาลปกครองสูงสุดให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

จากที่ได้ศึกษามาทั้งหมดในหัวข้อ 4.4 ซึ่งว่าด้วยเรื่องของเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีการนำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในด้านที่เกี่ยวกับการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ โดยได้มีการแปลงแนวคิดดังกล่าวให้อยู่ในรูปของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ นับตั้งแต่การออกเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และมติคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกำหนดให้มีการแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจไปเป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดวิธีการในรายละเอียดให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ และเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นต้น

จากกฎหมายข้อบังคับเหล่านี้ได้มีการแปลงไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานราชการ เช่น ในกรณีของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี และการสร้างแรงจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ ในกรณีของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น ได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อบริการประชาชน การดำเนินงานเกี่ยวกับการลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการ และการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนในกรณีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจนประสบความสำเร็จ จำนวน 5 แห่ง คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงประมาณ 1 ทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540 – 2549) ได้เกิดนวัตกรรมของการบริหารงานภาครัฐขึ้นในประเทศไทย นั่นคือประเทศไทยได้นำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในส่วนของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้อย่างชัดเจน