

## บทที่ 5

### การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์

ในบทนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์ โดยได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อหลัก คือ (1) ข้อมูลพื้นฐานของประเทศสิงคโปร์ (2) ความเป็นมาของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (3) ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ (4) เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเนื้อหาของการศึกษาวิเคราะห์ในแต่ละหัวข้อมีดังต่อไปนี้

#### 5.1 ข้อมูลพื้นฐานของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีชื่ออย่างเป็นทางการว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore) ประกอบด้วยเกาะที่ใหญ่และมีความสำคัญมากที่สุด คือ เกาะสิงคโปร์ และเกาะเล็กเกาะน้อยที่อยู่ใกล้เคียงอีกกว่า 60 เกาะ มีพื้นที่รวมทั้งหมด 699.4 ตารางกิโลเมตร โดยตั้งอยู่เหนือเส้นศูนย์สูตรตรงปลายสุดของคาบสมุทรมาเลย์ (Malay Peninsula) (Ministry of Information, Communications and Arts, 2007)

ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศสิงคโปร์ เป็นลูกหลานของผู้ที่อพยพมาจากคาบสมุทรมาเลย์ ประเทศจีนและอินเดียอนุทวีป (Indian sub - continent) โดยในปี 2005 ประเทศสิงคโปร์มีประชากร 4,351,000 คน ประกอบด้วยชาวจีน (75.6%) ชาวมาเลย์ (13.6%) ชาวอินเดีย (8.7%) และชนชาติอื่นๆ (2.1%) ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ (42.5%) รองลงมาได้แก่ศาสนาอิสลาม (14.9%) ศาสนาคริสต์ (14.6%) ศาสนาเต๋า ศาสนาฮินดูและศาสนาอื่นๆ ภาษาที่เป็นทางการคือภาษามาเลย์ ภาษาจีน (แมนดาริน) ภาษาทมิฬและภาษาอังกฤษ โดยมีภาษามาเลย์เป็นภาษาประจำชาติ (National Language) และมีภาษาอังกฤษเป็นภาษาที่ใช้ในการบริหาร (Language of Administration) (Ministry of Information, Communications and Arts, 2007)

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงแก้ไขปี 1965 ประเทศสิงคโปร์มีการปกครองระบบรัฐสภาตามแบบประเทศอังกฤษ อำนาจทางการเมืองอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีจะมาจากหัวหน้าพรรคการเมือง หรือพรรคร่วมรัฐบาลที่มีเสียงข้างมากในสภา และมีประธานาธิบดีเป็นประธานของประเทศ ซึ่งก่อนหน้านี้นำหน้าที่เฉพาะทางด้านพิธีการ แต่เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 1991 ทำให้ในปัจจุบันประธานาธิบดีต้องมาจากการเลือกตั้งจาก

ประชาชนโดยตรง และมีการขยายอำนาจไปครอบคลุมถึงการแต่งตั้งสถานิติบัญญัติ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณของรัฐบาล และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในประเทศ

ประเทศสิงคโปร์มีการปกครองในระบบสภาเดียว (Unicameral Parliament) ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติของประเทศ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธาน ในปัจจุบันมีสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวน 84 คน ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี (SINGOV Government Information, 2007)

ในส่วนของการบริหารนั้น ประเทศสิงคโปร์มีนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาล และมีคณะรัฐมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง และได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี การปกครองของประเทศสิงคโปร์แบ่งออกเป็นกระทรวงต่างๆ โดยมีรัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกในคณะรัฐมนตรีเป็นเจ้ากระทรวง และในการจัดการบริหารในแต่ละกระทรวงจะมีปลัดกระทรวงเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งในปัจจุบันสิงคโปร์มีกระทรวงทั้งสิ้น 15 กระทรวง (SINGOV Government Information, 2007)

ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดของประเทศสิงคโปร์ในเดือนพฤษภาคมปี 2006 พรรคกิจประชาชน (People's Action Party) ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 82 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งทั้งหมด 84 ที่นั่ง ทำให้พรรคกิจประชาชนได้รับชัยชนะเป็นครั้งที่ 12 ติดต่อกัน โดยมีนายลีเซียนลุง (Lee Hsien Loong) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 3 จากพรรคกิจประชาชนต่อจากนายลีควานยิว (Lee Kuan Yew) ที่ครองอำนาจในช่วงปี 1959-1990 และนายโก๊ะจ๊กตง (Goh Chok Tong) ที่ครองอำนาจในช่วงปี 1990-2004 (SINGOV Singapore Information, 2007)

## 5.2 ความเป็นมาของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ประวัติความเป็นมาของการบริการสาธารณะในประเทศสิงคโปร์ (Singapore Civil Service – SCS) สามารถสืบย้อนกลับไปได้ถึงในสมัยที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ เมื่อเซอร์สแตนฟอร์ด รัฟเฟิลส์ (Standford Raffles) ผู้สำเร็จราชการของอังกฤษได้แต่งตั้งรองผู้สำเร็จราชการจำนวน 6 คน เพื่อช่วยบริหารงานสาธารณะด้านต่างๆ ในปี 1819 และหลังจากนั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในการบริการสาธารณะ จนถึงปี 1947 จึงได้มีการจัดองค์กรใหม่ในการบริการสาธารณะ โดยมีการจัดกลุ่มข้าราชการตามหน้าที่ ระดับการศึกษาและระดับเงินเดือน และในปี 1951 ได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการบริการสาธารณะ” (Public Service Commission – PSC) เพื่อกำกับดูแลและวางรากฐานระบบการบริการสาธารณะในประเทศสิงคโปร์ (Quah, 2005, p. 83)

นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในปี 1959 เป็นต้นมา จนถึงประมาณกลางทศวรรษที่ 1980 ประเทศสิงคโปร์ภายใต้การบริหารงานของพรรคกิจประชาชนมีการปฏิรูปการบริการสาธารณะที่สำคัญหลายครั้ง (Quah, 2005, p. 84) ดังตัวอย่าง 3 กรณี คือ

(1) ในปี 1959 มีการปฏิรูปการบริการสาธารณะทั้งระบบ โดยมีการจัดตั้งกระทรวงวัฒนธรรม (Ministry of Culture) เพื่อดูแลการสร้างชาติ และกระทรวงพัฒนาชาติ (Ministry of National Development) เพื่อดูแลการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ

(2) ในปี 1960 -1961 มีการจัดตั้ง “องค์กรอิสระ” (Statutory Board)<sup>1</sup> เพื่อแบ่งเบาภาระงานในการให้บริการสาธารณะของกระทรวง โดยเริ่มจากการจัดตั้งองค์การเคหะและการพัฒนา (Housing and Development Board – HDB) ในปี 1960 และการจัดตั้งองค์การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Board – EDB) ในปี 1961 และ

(3) ในปี 1983 มีการก่อตั้ง “กรมบริการสาธารณะ” (Public Service Division) เพื่อแบ่งเบาภาระงานจากคณะกรรมการบริการสาธารณะ (PSC) และในปี 1990 ภาระงานของคณะกรรมการบริการสาธารณะได้รับการถ่ายโอนออกไปอีก เมื่อมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการ

---

<sup>1</sup>องค์กรอิสระ (Statutory Board) คือ หน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินงานอย่างอิสระ จัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภา โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย สิทธิ อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ องค์กรอิสระมีความแตกต่างจากโครงสร้างของรัฐบาลตามปกติ คือ ไม่ได้บริหารงานโดยข้าราชการและไม่ได้รับสิทธิพิเศษและการปกป้องตามกฎหมายอย่างที่ว่าหน่วยงานราชการตามปกติได้รับ และมีอิสระและความยืดหยุ่นในการดำเนินงานมากกว่าหน่วยงานราชการตามปกติ โดยมีรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐสภาเป็นผู้กำกับดูแล มีคณะกรรมการบริหาร (Board of Directors) เป็นผู้ดำเนินงาน ซึ่งโดยปกติจะมาจากข้าราชการอาวุโส นักธุรกิจ หรือผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรอิสระนั้น ประธานคณะกรรมการบริหารมักจะมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการอาวุโส หรือบุคคลผู้มีชื่อเสียงในสาขาที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ขององค์กรอิสระไม่ได้เป็นข้าราชการ เนื่องจากไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commission) อัตราเงินเดือนและวาระการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่จะแตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน องค์กรอิสระไม่ได้รับเงินอุดหนุนประจำจากกระทรวงการคลังแต่จะได้รับ การคาดหวังว่าจะต้องหารายได้ด้วยตนเอง และเงินรายได้ส่วนที่เหลือสามารถนำไปใช้เพื่อลงทุนหรือใช้เพื่อการพัฒนาหน่วยงานได้ นอกจากนี้ องค์กรอิสระยังสามารถกู้ยืมเงินทุนจากรัฐบาลหรือจากหน่วยงานอื่นๆ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ได้อีกด้วย ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์มีองค์กรอิสระจำนวนทั้งสิ้น 83 หน่วยงาน เช่น องค์การเคหะและการพัฒนา (Housing and Development Board) องค์การท่าเรือแห่งประเทศสิงคโปร์ (the Port of Singapore Authority) และองค์การวางแผนครอบครัวและประชากร (the Family Planning and Population Board) เป็นต้น (ดูรายละเอียดใน “Singapore – Statutory Boards” <<http://www.Singapore%20-%20Statutory%20Boards.htm>>. Accessed Date : June 19, 2007.

บริการการศึกษา” (Education Service Commission – ESC) และ “คณะกรรมการบริการด้านตำรวจ และการป้องกันพลเรือน (Police and Civil Defence Services Commission – PCDSC) เพื่อรับผิดชอบในการรับบุคลากรเข้าทำงานและการเลื่อนตำแหน่งของครู ตำรวจและเจ้าหน้าที่ป้องกันพลเรือนตามลำดับ

จนถึงกลางทศวรรษที่ 1980 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในระบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศสิงคโปร์ เมื่อมีการนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) มาใช้ โครงการปฏิรูปต่างๆเกิดขึ้นอย่างมากภายใต้แนวคิดของการจัดการแนวใหม่นี้ และได้มีการพัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งโครงการสำคัญๆที่ควรจะได้กล่าวถึงมีดังต่อไปนี้

ในปี 1985 ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นปีประวัติศาสตร์ในการนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาใช้ในประเทศสิงคโปร์ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ประกาศนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการครั้งแรก โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการเข้าไปเกี่ยวข้องในภาคธุรกิจของรัฐบาล (Sikorski, 2007) และในปีเดียวกันนี้ก็ได้มีการริเริ่มการแปรรูปการบริการสุขภาพ (Health Service Reform) จากโรงพยาบาลของรัฐ (Government Hospitals) ไปเป็นโรงพยาบาลปรับโครงสร้าง (Restructured Hospitals)<sup>2</sup> (Jones, 1999, p. 11)

ในปี 1986 รัฐบาลได้ประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการถ่ายโอนทรัพย์สินภาครัฐ (Public Sector Divestment Committee) เพื่อเป็นผู้กำหนดว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดบ้างที่ควรจะต้องแปรรูป ระดับของความเป็นเจ้าของควรลดลงไปแค่ไหน และกรอบระยะเวลาในการดำเนินการควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งนำไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในหลายหน่วยงานในเวลาต่อมา (Sikorski, 2007)

ในปี 1988 ได้มีการผ่าน “พระราชบัญญัติสภาเมือง” (Town Councils Act) โดยมีสาระสำคัญคือการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่พักอาศัยจากองค์การเคหะและ

---

<sup>2</sup>โรงพยาบาลปรับโครงสร้าง (Restructured Hospitals) เป็นความพยายามของรัฐบาลสิงคโปร์ในการแปรรูปการบริการสาธารณสุข โดยให้มีการแปรรูปโรงพยาบาลของรัฐในระดับของการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) โดยโรงพยาบาลยังคงเป็นของรัฐทั้งหมด แต่ให้มีการดำเนินงานเหมือนกับภาคเอกชน พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยลงและให้มีการแข่งขันกันแบบภาคธุรกิจ โดยโรงพยาบาลแต่ละแห่งจะมีคณะกรรมการบริหารของตนเอง มีระบบการบริหารจัดการ การคัดเลือกบุคลากรและระบบค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระ ตัวอย่างของโรงพยาบาลปรับโครงสร้าง เช่น โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยแห่งชาติ (National University Hospital) และศูนย์ผิวหนังแห่งชาติ (National Skin Center) เป็นต้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในหัวข้อ 5.4.3.3 ของงานวิจัยนี้)

การพัฒนา (HDB) ไปสู่สภาเมือง (Town Councils) ทำให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยในโครงการมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของตนเองมากขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในประเทศที่มีขนาดเล็กมากเช่นประเทศสิงคโปร์ (Lim, 1998)

ในปี 1989 ได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณ โดยมีการนำเอา “ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบบล็อกโหวต” (Block Vote Allocation System – BVBAS) มาใช้ โดยในระบบงบประมาณนี้ รัฐมนตรีจะได้รับอนุญาตให้สามารถจัดสรรงบประมาณ โอนย้ายเงินทุนและกำลังคนจากโครงการหนึ่งไปอีกโครงการหนึ่งได้ (Sarker, 2006) และในปีเดียวกันนี้ รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการการจ่ายเงินโบนัส (bonus) แบบรายปี ไม่มีบานาญ โดยเพิ่มค่าตอบแทนเป็น 2 เท่าของเงินเดือน บนพื้นฐานของการปฏิบัติงานส่วนบุคคลสำหรับผู้บริหารระดับสูง (Cheung, 2003, p. 153)

ในปี 1991 มีการริเริ่มโครงการ “หน่วยปรับปรุงการบริการ” (Service Improvement Unit – SIU) เพื่อติดตามและปรับปรุงมาตรฐานของการบริหารงานภาครัฐ และเพื่อรักษามาตรฐานสูงสุดในการบริการสาธารณะ และมีการแต่งตั้ง “ผู้จัดการคุณภาพการบริการ” (Service Quality Manager) ในทุกกระทรวง (Jones, 1999, p. 15)

ในปี 1994 ได้มีการปฏิรูประบบงบประมาณไปสู่ระบบที่เรียกว่า “งบประมาณเพื่อผลสัมฤทธิ์” (Budgeting for Result – BRF) ซึ่งหน่วยงานต่างๆของรัฐจะถูกบังคับให้ต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนและเป็นเชิงปริมาณ ที่สัมพันธ์กับทั้งต้นทุนและผลลัพธ์ของโครงการและกิจกรรมที่ตนรับผิดชอบ รวมทั้งต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (Sarker, 2006)

ในปี 1995 ได้มีการปฏิรูปทางด้านการบริหารงานบุคคล โดยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่ ที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานและการเลื่อนตำแหน่ง จากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commission – PSC) ไปสู่รัฐมนตรี โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวยังคงรับผิดชอบในการคัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งเฉพาะตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงเท่านั้น (Sarker, 2006) และในปีเดียวกันนี้ ได้มีการริเริ่มโครงการ “การบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21” (Public Service for the 21st Century – PS 21) โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ 2 ประการ คือ (1) เพื่อสร้างทัศนคติของการบริการที่เป็นเลิศ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยมาตรฐานคุณภาพที่สูงและด้วยความสุภาพอ่อนน้อม และ (2) เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดึงดูดและเชิญชวนให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการผลิตอย่างต่อเนื่อง โดยการใช้เครื่องมือและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องให้ความสำคัญต่อขวัญกำลังใจ และความเป็นอยู่ที่ดีของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยผ่านองค์ประกอบของการพัฒนา 4 ประการ คือ (1) ความเป็นอยู่ที่ดีของเจ้าหน้าที่รัฐ (2) การสร้างความเป็นเลิศโดยการ

ฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง (3) การให้ความรู้เกี่ยวกับองค์กรสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อน และ (4) การบริการอย่างมีคุณภาพ (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007)

ในปี 1996 – 1997 ได้มีการริเริ่มโครงการ “หน่วยงานอิสระ” (Autonomous Agencies - AAs)<sup>3</sup> โดยหน่วยงานเหล่านี้จะได้รับอิสระอย่างมากในการริเริ่มโครงการ การจัดสรรงบประมาณ และทรัพยากรอื่นๆและการให้บริการ (Sarker, 2006)

ในปี 1997 – 1998 ได้มีการขยายโครงการการจ่ายเงินโบนัสตามผลงานลงมาจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับล่าง และมีการนำเอา “ระบบการจ่ายค่าตอบแทนบนพื้นฐานของผลการปฏิบัติงาน” (Performance – Based Incentive Payment System – PIPS) มาใช้ในองค์กรอิสระ (Statutory Boards) ทุกแห่ง ซึ่งภายใต้ระบบนี้องค์กรอิสระจะออกแบบโครงการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานของตนเอง โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนในคอนสตันปี (Cheung, 2003, p. 153)

ในปี 1999 มีการนำโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e – Government Programme) เข้ามาใช้เป็นครั้งแรกในกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและใช้วิธีการแบบใหม่ในการส่งมอบบริการสาธารณะ (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007)

ในปี 2004 มีการออกนโยบาย “No Wrong Door” เพื่อแก้ปัญหาด้านการทับซ้อนและความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้มั่นใจว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่โยนความรับผิดชอบไปให้หน่วยงานอื่น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในการดำเนินงาน (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007)

ในปี 2005 ได้มีการริเริ่ม “โครงการกำหนดมาตรฐานการบริการของประเทศสิงคโปร์” (Singapore Service Class Programme) โดยโครงการนี้จะให้กรอบและวิธีการทั้งหมดในการสร้างความเป็นเลิศของการบริการ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับองค์กรต่างๆได้อย่างกว้างขวาง และมีการ

---

<sup>3</sup>หน่วยงานอิสระ (Autonomous Agencies) เป็นหน่วยงานที่มีการบริหารงานในลักษณะพิเศษ ซึ่งมุ่งเน้นที่การดำเนินงาน การบริหารงานบุคคลและงบประมาณอย่างเป็นอิสระ ซึ่งจัดตั้งอยู่ภายในกระทรวง โดยลักษณะเด่นของหน่วยงานประเภทนี้ก็คือ มีการให้อิสระในการจัดการทรัพยากรของตนเองอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ โดยหน่วยงานอิสระจะต้องมีการกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการรายปีที่สอดคล้องกับภารกิจ เป้าหมายและหน้าที่ของหน่วยงาน และผลลัพธ์ที่ต้องการที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจะใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินผลสำเร็จของงานในตอนปลายปี ตัวอย่างของหน่วยงานอิสระ เช่น กรมบริการสาธารณะ (Public Service Division) สำนักนายกรัฐมนตรี และกรมอุตุนิยมวิทยา (Meteorological Service Department) กระทรวงการสื่อสาร เป็นต้น

ริเริ่มโครงการ “การควบคุมอย่างชาญฉลาด” (Smart Regulation) โดยการลดระเบียบกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีการดำเนินการใน 4 ด้าน คือ (1) กำหนดกฎระเบียบในภาครัฐให้สอดคล้องกับรูปแบบในภาคธุรกิจ (2) แก้ไขปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากการแบ่งแยกหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน (3) ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐทบทวนกฎระเบียบอย่างต่อเนื่อง และ (4) ปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยงานสามารถดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007)

จากข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยสิงคโปร์ข้างต้น สามารถสรุปลงในรูปของตาราง ได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1  
สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่  
ในประเทศไทยถึงค.ปรี

รัฐบาล	ค.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/นโยบายของการปฏิรูปตามแนว การจัดการภาครัฐแนวใหม่
นายถิ่กวนยู (1959 – 1990)	1985	มีการประกาศนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการครั้งแรก โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อลดบทบาทของภาครัฐในการเข้าไปเกี่ยวข้องในภาคธุรกิจ
	1985	มีการแปรรูปการบริการสุขภาพ จากโรงพยาบาลของรัฐไปเป็นโรงพยาบาล ปรับโครงสร้าง
	1986	มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการถ่ายโอนทรัพย์สินภาครัฐ เพื่อกำหนดขอบข่าย ระดับและกรอบเวลาในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
	1988	มีการผ่าน “พระราชบัญญัติสภาเมือง” (Town Councils Act) ทำให้ประชาชน ผู้พักอาศัยอยู่ในโครงการเคหะของรัฐบาลมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของ ตนมากขึ้น
	1989	มีการนำ “ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบบล็อกโหวต” (Block Vote Allocation System – BVBAS) มาใช้ โดยให้อำนาจรัฐมนตรีในการจัดสรร งบประมาณได้อย่างอิสระและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น
	1989	มีการริเริ่มโครงการจ่ายเงินโบนัสแบบรายปี ไม่มีบ้านอายุ โดยเพิ่มค่าตอบแทน เป็น 2 เท่าของเงินเดือน และจ่ายค่าตอบแทนบนพื้นฐานของปฏิบัติงาน ส่วนบุคคลสำหรับผู้บริหารระดับสูง
นายโถ๊ะจ๊กตง (1990 – 2004)	1991	การริเริ่มโครงการ “หน่วยปรับปรุงการบริการ” เพื่อรักษามาตรฐานสูงสุดใน การให้บริการสาธารณะ และมีการแต่งตั้ง “ผู้จัดการคุณภาพการบริการ” ในทุก กระทรวง
	1994	มีการปฏิรูประบบงบประมาณไปสู่ระบบ “งบประมาณเพื่อผลสัมฤทธิ์” ซึ่ง หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่เป็นเชิงปริมาณ ที่ม ความสัมพันธ์กับต้นทุนและผลลัพธ์ของโครงการ รวมทั้งต้องมีการกำหนด ตัวชี้วัดที่ชัดเจน
	1995	มีการปฏิรูปด้านการบริหารงานบุคคล โดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการ คัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งบุคลากรระดับต้นและระดับกลาง จาก คณะกรรมการบริการสาธารณะไปให้แกรัฐมนตรี

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)  
สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/นโยบายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่  
ในประเทศสิงคโปร์

รัฐบาล	ปี ค.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/นโยบายของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่
	1995	ริเริ่มโครงการ “การบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21” (PS 21) เพื่อสร้างทัศนคติของการบริการที่เป็นเลิศ และเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่ดึงดูดและเชิญชวนให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนอย่างต่อเนื่อง โดยการใช้เครื่องมือและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่
	1996-1997	ริเริ่มโครงการ “หน่วยงานอิสระ” โดยการให้หน่วยงานภาครัฐมีอิสระในการริเริ่มโครงการ การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ และการให้บริการ
	1997-1998	มีการขยายโครงการการจ่ายเงินโบนัสตามผลงานลงมาถึงเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับล่าง และมีการนำเอา “ระบบการจ่ายค่าตอบแทนบนพื้นฐานของผลการปฏิบัติงาน” มาใช้ในองค์กรอิสระ (Statutory Boards) ทุกแห่ง
	1999	มีการนำโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ครั้งแรกในกระทรวงการคลัง โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ และใช้วิธีการแบบใหม่ในการส่งมอบบริการสาธารณะ
	2004	มีการออกนโยบาย “No Wrong Door” เพื่อแก้ปัญหาด้านการทับซ้อนและความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน
นายลีเซียนลุง (2004 -ปัจจุบัน)	2005	ริเริ่ม “โครงการกำหนดมาตรฐานการบริการของประเทศสิงคโปร์” (Singapore Service Class Programme) เพื่อให้กรอบและวิธีการทั้งหมดในการสร้างความเป็นเลิศของการบริการซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์กรต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง และริเริ่มโครงการ “การควบคุมอย่างชาญฉลาด” โดยมีเป้าหมายเพื่อลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นในหน่วยงานภาครัฐด้วยมาตรการต่างๆ

### 5.3 ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จากตารางที่ 5.1 จะเห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์ได้มีการนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้บ้างแล้วตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 ในสมัยรัฐบาลของนายลีควนยู แต่ความชัดเจนของการนำมาใช้ยังมีไม่มากนัก จนถึงปี 1990 เมื่อนายโก๊ะจ๊กตงขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี ความ

ชัดเจนของการนำแนวคิดมาใช้จึงมีมากขึ้น สำหรับในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาถึงสาเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้ประเทศสิงคโปร์มีการนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ซึ่งจากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่ามีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวนี้ในประเทศสิงคโปร์ นั่นคือ (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และ (2) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ และ (3) ปัจจัยทางด้าน การตัดสินใจของชนชั้นนำ ซึ่งเนื้อหาของการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยแต่ละประการมีดังต่อไปนี้

### 5.3.1 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

แม้สิงคโปร์จะเป็นประเทศที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ แต่มีที่ตั้งซึ่งมีความสำคัญในเชิงยุทธศาสตร์ ความสำเร็จเปรียบในที่ตั้งกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ดี การเมืองและสังคมมีเสถียรภาพ รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการลงทุนทั้งจากภาคเอกชนภายในประเทศและจากต่างประเทศ การมีกำลังแรงงานในอุตสาหกรรมที่มีคุณภาพ และไม่มีปัญหาการเรียกร้องด้านแรงงาน ทำให้ประเทศสิงคโปร์เป็นศูนย์กลางทางธุรกิจและการเงินระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก (Arbeit, 2007)

การพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี 1959 เป็นต้นมานั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ยุค ตามความแตกต่างของกลยุทธ์ที่ใช้ในการบริหารประเทศ คือ (1) ยุคของการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution) ซึ่งเป็นกลยุทธ์พื้นฐานที่ใช้กันโดยทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา โดยยุคนี้อยู่ในช่วงปี 1959-1965 (2) ยุคของการมุ่งเน้นการส่งออก (Export – Oriented) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่ถูกนำมาใช้เมื่อสิงคโปร์ต้องแยกตัวออกมาจากประเทศมาเลเซียอย่างทันทีทันใด ทำให้ประเทศต้องสูญเสียตลาดส่วนใหญ่ไป แต่อย่างไรก็ตามในช่วงนี้ประเทศสิงคโปร์มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูง เนื่องจากการเข้ามาลงทุนของบริษัทข้ามชาติ (Multinational Corporations – MNCs) จากประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศของตน ซึ่งยุคนี้อยู่ในช่วงปี 1966-1979 (3) ยุคของการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Economic Restructuring) ซึ่งเป็นกลยุทธ์ที่เน้นอุตสาหกรรมซึ่งต้องการเงินลงทุนและแรงงานที่มีทักษะอย่างสูง เพื่อยกระดับโครงสร้างทางด้านอุตสาหกรรมให้สูงขึ้น เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ไม่สามารถตอบสนองต่ออุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมากได้อีกต่อไป ซึ่งยุคนี้อยู่ในช่วงประมาณปี 1980-1985 และ (4) ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเป็นยุคที่รัฐบาลใช้กลยุทธ์สนับสนุนและส่งเสริมให้บริษัทในประเทศไปลงทุนในต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องข้อจำกัดของตลาดภายในประเทศ ซึ่งยุคนี้อยู่ในช่วงประมาณปี 1986 - ปัจจุบัน (Iwasaki, 2003, p. 362)

ดังนั้นในช่วงระยะเวลากว่า 40 ปี ที่ผ่านมา ประเทศสิงคโปร์ได้ใช้กลยุทธ์หลายรูปแบบตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปและภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายพื้นฐานในการให้ความสำคัญกับบริษัทผู้ผลิตจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทข้ามชาติจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ในฐานะเป็นตัวแสดงและเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่เคยเปลี่ยนแปลง ซึ่งลักษณะของกลยุทธ์ในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสิงคโปร์เช่นนี้จะแตกต่างจากประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ซึ่งรัฐบาลมักจะให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและสนับสนุนบริษัทภายในประเทศเป็นอันดับแรก แต่สำหรับประเทศสิงคโปร์นั้น แม้จะมีบริษัทภายในประเทศเป็นจำนวนมากซึ่งรัฐบาลสามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาได้ แต่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับรอง บนพื้นฐานของแนวคิดที่ว่าบริษัทเหล่านี้เกิดขึ้นและยึดติดอยู่ในระบบการค้าและการเงินแบบยุคอาณานิคมและขาดประสิทธิภาพในภาคอุตสาหกรรมอย่างแท้จริง ดังนั้นประเทศสิงคโปร์จึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการพึ่งพาบริษัทข้ามชาติ ซึ่งสามารถให้ทั้งเงินทุน เทคโนโลยีและตลาดเพื่อการส่งออก เนื่องจากองค์ประกอบทั้งสามนี้เป็นสิ่งสำคัญของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศสิงคโปร์ (Iwasaki, 2003, p. 362)

ภายใต้กลยุทธ์ดังกล่าวข้างต้น ประเทศสิงคโปร์จำเป็นต้องอาศัยบริษัทข้ามชาติ ทั้งเพื่อการสร้างงานและการส่งออก และเพื่อให้เป้าหมายที่ตั้งไว้ประสบความสำเร็จรัฐบาลได้ตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ” (Economic Development Board – EDB) โดยหน่วยงานนี้มีหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) มีหน้าที่ในการเชิญชวนบริษัทจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศสิงคโปร์ (2) พัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรม ให้การส่งเสริมด้านการเงินต่อภาคอุตสาหกรรม และการฝึกอบรมด้านกำลังคน ซึ่งต่อมาหน้าที่ประการที่สองนี้ได้มีหน่วยงานอื่นรับไปดำเนินการแทน และ (3) สนับสนุนและช่วยเหลือบริษัทภายในประเทศในการไปลงทุนในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตลาดที่เกิดขึ้นใหม่ในเอเชีย เช่น จีนและเวียดนาม เป็นต้น เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรและกำลังคนภายในประเทศ

องค์การภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจในสิงคโปร์นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ตามลักษณะขององค์การ งานที่รับผิดชอบและกิจกรรมที่ดำเนินการ คือ (1) กระทรวง (Ministry) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบาลกลาง เช่น กระทรวงการคลัง และกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม เป็นต้น โดยหน้าที่ขององค์การของรัฐบาลประเภทนี้ก็คือการทำงานประจำ เพื่อให้กระบวนการทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น (2) องค์การอิสระ (Statutory Board) เช่น คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งได้กล่าวถึงมาก่อนหน้านี้ และบริษัทเมืองจูรง (Jurong Town Corporation) เป็นต้น โดยหน่วยงานประเภทที่ 2 นี้ ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายพิเศษเพื่อเป็นส่วนเสริมกิจกรรมของกระทรวง หรือเพื่อดำเนินงานเฉพาะเรื่องด้านใดด้าน

หนึ่งในฐานะที่เป็นตัวแทนของกระทรวง และ (3) รัฐวิสาหกิจ (Government-linked Company – GLC หรือ Public Enterprise) เช่น สายการบินสิงคโปร์แอร์ไลน์ (Singapore Airline) และธนาคารเพื่อการพัฒนาของสิงคโปร์ (Development Bank of Singapore) เป็นต้น โดยหน่วยงานประเภทนี้อยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมดูแลบริษัท (Company Law) ซึ่งประยุกต์ใช้รูปแบบของบริษัทเอกชนแต่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของ (Iwasaki, 2003, p. 353) โดยองค์กรภาครัฐทั้ง 3 ประเภทนี้จะร่วมมือกันในการวางแผนทางเศรษฐกิจ การจัดการและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีการปฏิสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในการกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของประเทศ จนทำให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจอย่างสูงประเทศหนึ่งของโลกในปัจจุบัน

การสิ้นสุดสงครามเย็นและการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินในทศวรรษที่ 1990 ได้นำไปสู่การเปิดประเทศของอดีตประเทศคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ซึ่งประเทศเหล่านี้ต่างก็แข่งขันกันเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ โดยนำเสนอตนเองในฐานะประเทศที่มีประสิทธิภาพในการผลิตสูงแต่มีต้นทุนการผลิตที่ต่ำ และตลาดภายในประเทศมีขนาดใหญ่ นอกจากนี้ การแข่งขันทางเศรษฐกิจยิ่งเพิ่มสูงขึ้น เมื่อประเทศจีนและอินเดียขึ้นมามีบทบาททางเศรษฐกิจมากขึ้นในครั้งแรกของทศวรรษที่ 1990 ซึ่งโดยเปรียบเทียบแล้วประเทศทั้งสองนี้มีต้นทุนทางด้านแรงงานต่ำ และตลาดภายในประเทศขนาดมหึมา ดังนั้น ประเทศทั้งสองจึงดึงดูดการลงทุนจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปสู่เอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งทำให้การแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น (Neo and Chen, 2007, p. 117)

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ประเทศสิงคโปร์ต้องมีการปรับตัวทางด้านการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวโน้มแบบใหม่ที่ต้องมีความคล่องตัวและมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่อยู่เหนือการควบคุม แต่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อประเทศได้ ดังนั้น ประเทศสิงคโปร์จึงได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการบริหารงานภาครัฐ จากที่เคยดำเนินมาในช่วงทศวรรษที่ 1970 ถึงช่วงต้นของทศวรรษที่ 1980 ที่เน้นเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ ความมีวินัย ประสิทธิภาพและผลผลิต ในฐานะที่เป็นตัวขับเคลื่อนให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ ไปสู่ความยืดหยุ่น ความหลากหลาย ความคล่องตัวและความสามารถในการปรับตัว (Neo and Chen, 2007, p. 138) เพื่อให้สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดโลกได้ และนโยบายนี้ถือเป็นนโยบายหลักของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศสิงคโปร์นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ซึ่งครั้งหนึ่งนายลีควานยิวได้เคยกล่าวถึงการที่ประเทศสิงคโปร์ต้องปรับตัวเพื่อรักษาระดับการแข่งขันทางเศรษฐกิจไว้ว่า เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านพยายามที่จะลดบทบาทการเป็นประเทศศูนย์กลางของสิงคโปร์ ดังนั้น จึงทำให้ต้องมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้สามารถทำสิ่งต่างๆ ได้ดีกว่าและถูกกว่าประเทศเพื่อนบ้าน (ดูใน Neo and Chen, 2007, p. 141)

ในอดีตการพัฒนาเศรษฐกิจของสิงคโปร์จะถูกควบคุมจากรัฐบาลอย่างเข้มงวด นอกเหนือจากการพึ่งพาการลงทุนของบริษัทข้ามชาติ (Multi-national Corporations – MNCs) เศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับรัฐวิสาหกิจ (Government – linked Companies – GLCs) และ องค์การอิสระ (Statutory Boards) ซึ่งจัดตั้งโดยรัฐในฐานะกลไกการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ต่อมาในระยะหลังรัฐบาลสิงคโปร์ได้นำเอาแนวคิดของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM – related Reform) เข้ามาใช้ในการจัดการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการของการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (Marketization) เช่น การลดการควบคุม (Deregulation) การถอนตัวออกจากรกิจการทางเศรษฐกิจ (Divestment) การเปิดเสรี (Liberalization) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) โดยองค์การอิสระและรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งได้ถูกแปรรูปออกไป และมีการเปิดเสรีในหลายภาคส่วน เช่น การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ระบบการสื่อสาร การเงินการธนาคาร การประกันภัย การผ่อนคลายข้อจำกัดทางการตลาด และการอนุญาตให้ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้มากขึ้น โดยเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปก็คือ เพื่อรักษาศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในตลาดโลกเอาไว้ (Lee and Haque, 2006)

ในการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์นั้นมีลักษณะพิเศษที่ต่างจากการปฏิรูปตามตัวแบบนี้ในประเทศตะวันตก นั่นคือ ในขณะที่ประเทศตะวันตกเมื่อมีการปฏิรูปแล้วภาครัฐจะต้องลดบทบาทและความสำคัญลง แต่ในประเทศสิงคโปร์นั้น แม้จะมีการนำองค์ประกอบหลายประการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ แต่รัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้นำของการจัดการทางเศรษฐกิจอยู่ เนื่องจากการปฏิรูปในประเทศสิงคโปร์นั้นไม่ได้เกิดจากวิกฤติเศรษฐกิจ หรือไม่ได้เกิดจากการที่รัฐไร้ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ แต่เกิดจากการที่รัฐต้องการรักษาศักยภาพในการแข่งขันในตลาดโลกเอาไว้ (Lee and Haque, 2006) ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศสิงคโปร์นั้น ไม่ได้เกิดจากวิกฤติทางการเงิน หรือการขาดประสิทธิภาพในการบริหารรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด มีงานศึกษาบางชิ้นที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐวิสาหกิจในประเทศสิงคโปร์นั้น ได้ดำเนินงานโดยยึดหลักการพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์อย่างเข้มงวดมาเป็นเวลานานแล้ว และรัฐวิสาหกิจที่ถูกแปรรูปนั้นก็ป็นธุรกิจที่มีผลกำไรสูงมาอย่างต่อเนื่อง (Low, 2001)

การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์นั้นมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ (1) เป็นเศรษฐกิจแบบการตลาด (Market Economy) แต่คำว่า “เศรษฐกิจแบบการตลาด” ในที่นี้ ต้องทำความเข้าใจภายใต้บริบทเฉพาะของประเทศสิงคโปร์ ที่แม้ระบบการค้าเสรีจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นสิ่งสำคัญของการพัฒนา แต่รัฐบาลยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางของการพัฒนา และ (2) เป็นการมุ่งสู่ภายนอก (Outward Orientation) อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าสิงคโปร์เป็น

เพียงประเทศเล็กๆซึ่งขาดแคลนทรัพยากร มีเพียงทำเลที่ตั้งเท่านั้นที่เป็นจุดแข็ง ดังนั้น ประเทศสิงคโปร์จึงไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากส่งเสริมการลงทุนจากภายนอกและการส่งออก (Arbeit, 2007)

ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจว่าทัศนคติของรัฐบาลสิงคโปร์ต่อนักลงทุนต่างประเทศนั้น เป็นไปในเชิงบวกอย่างมาก โดยนักลงทุนจากต่างประเทศและภายในประเทศได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และไม่มีข้อจำกัดเรื่องความเป็นเจ้าของสำหรับชาวต่างชาติ นอกจากนี้ นักลงทุนจากต่างชาติสามารถนำเงินทุนเข้าและส่งผลกำไรกลับประเทศของตนได้อย่างเสรี โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ และมาตรการจูงใจด้านการลงทุนที่ให้กับนักลงทุนต่างชาติ และนักลงทุนภายในประเทศก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด (Arbeit, 2007)

การขาดแคลนทรัพยากรภายในประเทศ ประกอบกับการที่ต้องพึ่งพาเกือบจะโดยสิ้นเชิงจากการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอุตสาหกรรม ทำให้รัฐบาลสิงคโปร์เกรงว่าตนเองจะต้องสูญเสียตลาดในสินค้าอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน แก่ประเทศคู่แข่งที่เกิดขึ้นใหม่ในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศจีนและอินเดีย และเกรงว่าบริษัทข้ามชาติอาจจะย้ายฐานการผลิตจากประเทศของตนไปสู่ประเทศอื่นที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้รัฐบาลสิงคโปร์ตระหนักอยู่ตลอดเวลาว่า ตนเองจะต้องดำเนินนโยบายและมาตรการที่สามารถดึงดูดนักลงทุนจากต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศของตนให้ได้ และความต้องการที่จะดึงดูดนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศนี้ ได้เป็นแนวทางพื้นฐานสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดที่ดำเนินการ โดยรัฐบาล (Cheung, 2003, p. 138) และการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็เป็นนโยบายและมาตรการสำคัญอันหนึ่ง ที่รัฐบาลสิงคโปร์เลือกใช้เพื่อรักษาศักยภาพในการแข่งขันเอาไว้ เนื่องจากหากยังคงใช้นโยบายการกีดกันทางการค้า การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการมีกฎระเบียบที่เข้มงวด ประเทศสิงคโปร์ย่อมจะไม่สามารถดึงดูดนักลงทุนชาวต่างชาติให้เข้ามาลงทุนในประเทศของตนได้

### 5.3.2 ปัจจัยจากภายนอกประเทศ

เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ไม่ได้เกิดวิกฤตการเงิน จนถึงขั้นที่จะต้องไปขอกู้ยืมเงินจากองค์การระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นประเทศสิงคโปร์จึงไม่ต้องถูกบังคับด้วยเงื่อนไขเงินกู้ให้ต้องมีการปฏิรูประบบราชการ ดังที่เกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ การปฏิรูประบบราชการของประเทศสิงคโปร์จึงเป็นไปในลักษณะเชิงรุก (Proactive) มากกว่าที่จะเป็นการตั้งรับเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว อิทธิพลจากองค์การระหว่างประเทศหรือจากประเทศอื่นในเชิงของการบังคับให้ต้อง

ปฏิรูปจึงมีไม่มากนัก แต่อิทธิพลของต่างประเทศที่มีต่อการปฏิรูปในประเทศสิงคโปร์ จะเป็นไปได้ในลักษณะของการเป็น “ผู้นำ” หรือ “ต้นแบบ” ของการบริหารจัดการที่ประสบความสำเร็จซึ่งประเทศสิงคโปร์เลือกที่จะศึกษาและดำเนินรอยตาม

ในฐานะที่เป็นประเทศเล็กและเพิ่งได้รับอิสรภาพเมื่อไม่นานมานี้ ชนชั้นนำของประเทศสิงคโปร์จึงมีแนวโน้มที่จะเรียนรู้รูปแบบการบริหารใหม่ๆ จากประเทศอื่น ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ชนชั้นนำของสิงคโปร์มีแนวโน้มเช่นนี้ก็คือ (1) ประเทศสิงคโปร์เป็นอิสรภาพด้วยการ “ถูกขับออก” (Expulsion) ดังนั้นชนชั้นนำจึงไม่มีแนวคิดแบบชาตินิยมอย่างรุนแรงอย่างที่รัฐเกิดใหม่ มักจะมี (2) ชนชั้นนำในพรรคกิจประชาชนส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีทัศนคติที่เปิดกว้าง (Cosmopolitan) ยอมรับในวัฒนธรรมที่หลากหลาย (Multicultural Tradition) และมีโลกทัศน์ที่กว้างไกล และ (3) ธรรมชาติของชนชั้นนำ (Elitist Nature) ที่มีลักษณะเฉพาะคือพร้อมที่จะให้สิงคโปร์สร้างสังคมแบบใหม่ที่เป็นการหลอมรวมกันของแนวคิดที่หลากหลายซึ่งมาจากแหล่งต่างๆ (Common, 2001, p. 203)

สิงคโปร์ได้พยายามมองหาแนวการปฏิบัติที่ดีในการบริหารจัดการจากที่ต่างๆ อยู่ตลอดเวลา และได้รับประโยชน์จากการเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ โดยในทศวรรษที่ 1960 ประเทศอิสราเอลเป็นประเทศต้นแบบของประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากประเทศสิงคโปร์เห็นว่าประเทศอิสราเอลเป็นตัวอย่างของความสำเร็จในการหลอมรวมผู้อพยพที่มาจากหลายประเทศ การเป็นศูนย์รวมของผู้ที่มีความสามารถ และการพัฒนาจากความล้าหลังและความยากจน (Common, 2001, p. 203)

ประเทศที่เป็นต้นแบบที่สิงคโปร์ถือเป็นแบบอย่างต่อมาก็คือญี่ปุ่น โดยในช่วงทศวรรษที่ 1970 ชนชั้นนำของพรรคกิจประชาชนและนายลิกวนยิวอดีตนายกรัฐมนตรี ได้ชื่นชมความสำเร็จทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก ในฐานะประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และมีสังคมที่มีประสิทธิภาพอย่างสูง (Common, 2001, p. 204)

ต่อมาสิงคโปร์ได้เปลี่ยนต้นแบบของการเรียนรู้เชิงนโยบายไปสู่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก มีหลายเชื้อชาติ และหลายภาษากลายคลึงกัน โดยประเทศสวิตเซอร์แลนด์ได้เป็นตัวอย่างที่ประเทศสิงคโปร์ได้ศึกษาเรียนรู้ในช่วงทศวรรษที่ 1980 นายลีเซียนลุงได้กล่าวไว้ในขณะที่เป็นรองนายกรัฐมนตรีว่า “ถ้าเราไม่ได้ดำเนินรอยตามสิ่งที่ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ทำอย่างสุดกำลังแล้วเราจะประสบกับปัญหาอย่างรุนแรง” (Common, 2001, p. 203) จนถึงปลายทศวรรษที่ 1980 ผู้นำในพรรคกิจประชาชนซึ่งได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษก็ได้ใช้ประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการ และนับตั้งแต่ปี 1993

เป็นต้นมา ประเทศสิงคโปร์ก็ได้ใช้ประเทศนิวซีแลนด์เป็นต้นแบบในการดำเนินนโยบายสาธารณะ เนื่องจากในช่วงนี้ประเทศนิวซีแลนด์ได้รับการจัดลำดับว่าเป็นประเทศที่รัฐบาลมีคุณภาพสูงที่สุดในโลก (Common, 2001, p. 204)

การเรียนรู้เชิงนโยบาย (Policy Learning) มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการถ่ายโอนนโยบาย (Policy Transfer) โดยก่อนที่แนวคิดของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะได้มีการนำมาปฏิบัติอย่างแพร่หลายนั้น ประเทศสิงคโปร์ได้รับเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการวางแผนโครงการ (Program – Planning - Budgeting System – PPBS) จากอเมริกาเหนือมาทดลองใช้ในปี 1974 และขยายไปทุกหน่วยงานของรัฐบาลในปี 1978 เพื่อแทนที่ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line – Item Budget) ที่รับเอามาจากประเทศอังกฤษก่อนหน้านี้ (Common, 2001, p. 214)

แนวคิดของการบริหารจัดการบางส่วนที่ใช้ในประเทศสิงคโปร์เป็นการถ่ายโอนแนวคิดมาจากประเทศอังกฤษ เช่น โครงการ “ทักษะที่สำคัญเพื่อควมมีประสิทธิภาพและการเปลี่ยนแปลง” (Core Skill for Effectiveness and Change – COSEC) ที่มีการริเริ่มขึ้นในปี 1987 นั้น เป็นโครงการที่เกิดจากการนำเอาแนวคิดมาจากประเทศอังกฤษ (Common, 2001, p. 214)

เมื่อเข้าสู่ยุคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การริเริ่มโครงการ “หน่วยปรับปรุงการบริการ” (Service Improvement Unit – SIU) ในปี 1991 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดการเชิงคุณภาพ เป็นการนำแนวคิดมาจากโครงการ “ประสิทธิภาพและกฎบัตรพลเมือง” (Efficiency and Citizen’s Charter) ของประเทศอังกฤษ (Common, 2001, p. 215)

การถ่ายโอนนโยบายเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ชัดเจนที่สุดของประเทศสิงคโปร์มาจากประเทศนิวซีแลนด์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับแนวคิดเกี่ยวกับหน่วยงานฝ่ายบริหาร (Executive Agency) มาใช้ โดยในปี 1992 ทีมเจ้าหน้าที่จากกระทรวงการคลังของสิงคโปร์ได้เดินทางไปเยือนประเทศนิวซีแลนด์เพื่อศึกษาการปฏิรูปจากประเทศนี้โดยตรง และนำไปสู่การปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ในประเทศสิงคโปร์ (Budgeting for Results – BFR) ในเวลาต่อมา (Common, 2001, p. 215)

อีกตัวอย่างหนึ่งของการเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศ คือการปฏิรูประบบการศึกษา โดยในปี 1986 ครูใหญ่จากโรงเรียน 12 แห่งในประเทศสิงคโปร์ได้ติดตามนายตัน (Tan) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไปศึกษาการจัดการของ “โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จซึ่งเป็นที่ยอมรับ” จำนวน 25 แห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ เพื่อศึกษาว่ามีบทเรียนอะไรบ้างที่จะสามารถนำมาใช้กับประเทศสิงคโปร์ได้ และเมื่อกลับมาถึงประเทศสิงคโปร์แล้ว คณะครูใหญ่ได้ร่วมกันเขียนรายงานฉบับหนึ่งเสนอให้มีการริเริ่มโครงการ “โรงเรียนอิสระ”

(Independent Schools) โดยให้มีการถ่ายโอนอำนาจตัดสินใจไปสู่ครูใหญ่และครูผู้สอนมากขึ้น ซึ่งจะทำให้โรงเรียนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของนักเรียนและผู้ปกครองได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น (Ministry of Education, 1987, p. ix. อ้างใน Tan, 1996, p. 85)

นายตันเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวและได้อ้างถึงผลการวิจัยของนักวิจัยจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่ชี้ให้เห็นว่า โรงเรียนของรัฐบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาดำเนินการได้ไม่ดีเท่าโรงเรียนเอกชน เนื่องจากโรงเรียนของรัฐบาลไม่ต้องแข่งขันในเชิงการตลาด และงานวิจัยดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนเอกชนมีการตอบสนองต่อความต้องการของนักเรียนและผู้ปกครองได้ดีกว่าโรงเรียนของรัฐบาล (Ministry of Education & Anglo-Chinese Junior College, 1987, p. 10. อ้างถึงใน Tan, 1996, p. 85) และด้วยเหตุนี้จึงมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้นในระบบการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ โดยโรงเรียนที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าโครงการจะได้รับอิสระมากขึ้นในการจ้างบุคลากร การกำหนดเงินเดือน การจัดสรรงบประมาณ การบริหารจัดการ การรับนักเรียนและการกำหนด หลักสูตรการศึกษา (Tan, 1996, p. 85) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลโดยตรงจากการเรียนรู้และการถ่ายโอนวิธีบริหารจัดการจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

การเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายของประเทศสิงคโปร์มีขั้นตอนที่เป็นระบบอย่างมาก คือเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในการบริหารจัดการ ทีมเจ้าหน้าที่จะถูกส่งจากประเทศสิงคโปร์ไปสู่ประเทศต่างๆ ที่มีองค์การในลักษณะเดียวกันทั่วโลก เพื่อหาว่าปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในประเทศนั้นๆ ได้รับการแก้ไขอย่างไร หลังจากนั้นผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ จะได้รับเชิญมาให้ความเห็นในฐานะมืออาชีพ และในที่สุดจึงมีการกำหนดโครงการเชิงนโยบายขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหา (Common, 2001, p. 204) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศสิงคโปร์เกิดจากการเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากประเทศต้นแบบที่ประสบความสำเร็จและประเทศสิงคโปร์รับเอาแนวคิดการบริหารจัดการนั้นๆ มาใช้กับประเทศของตน

### 5.3.3 ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำ

นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในปี 1959 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศสิงคโปร์มีนายกรัฐมนตรีเพียง 3 คน เท่านั้น คือ นายลีควานยิว (Lee Kuan Yew) นายโก๊ะจ๊กตง (Goh Chok Tong) และนายลีเซียนลุง (Lee Hsien Loong) จากพรรคกิจประชาชน (People's Action Party – PAP) โดยนายลีควานยิวเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก ซึ่งปกครองประเทศเป็นระยะเวลายาวนานถึง 31 ปี จนถึงปี 1990 นายลีควานยิวจึงได้สละอำนาจแก่นายโก๊ะจ๊กตง ซึ่งเป็นการเปลี่ยนผ่านจากผู้นำ

รุ่นที่ 1 ไปสู่ผู้นำรุ่นที่ 2 โดยนายโก๊ะจ๊กตงได้ครองอำนาจอยู่เป็นเวลา 14 ปี คือตั้งแต่ปี 1990 จนถึงปี 2004 จึงได้ส่งต่ออำนาจไปสู่ผู้นำคนที่ 3 คือ นายลิเซียนลุงซึ่งเป็นบุตรชายคนโตของอดีต นายกรัฐมนตรีลีควานยิว และนายลิเซียนลุงได้เป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศสิงคโปร์ตั้งแต่ปี 2004 มาจนถึงปัจจุบัน (Ministry of Information, Communications and Arts, 2007)

แม้พรรคกิจประชาชน ซึ่งบริหารประเทศมาเป็นเวลากว่า 4 ทศวรรษ จะสามารถทำให้ ประเทศสิงคโปร์มีระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่มั่นคง แต่ระบบการเมืองของประเทศสิงคโปร์ก็ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทั้งจากนักวิเคราะห์การเมืองระหว่างประเทศและจากพรรคฝ่ายค้าน ในประเทศสิงคโปร์เองว่า ประเทศสิงคโปร์นั้นเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงในนามเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงเป็นประเทศที่ปกครองโดยรัฐบาลพรรคเดียว นักวิจารณ์บางคนเห็นว่ารูปแบบของการปกครองในประเทศสิงคโปร์นั้นเป็นการปกครองภายใต้ระบบเผด็จการ (Authoritarianism) มากกว่าที่จะเป็นระบอบประชาธิปไตย นักวิชาการบางคนมองว่าสิงคโปร์นั้นเป็นประเทศ “ลูกผสม” (Hybrid) ระหว่างองค์ประกอบของการปกครองแบบเผด็จการและประชาธิปไตย ส่วน องค์การที่เกี่ยวกับการเรียกร้องเสรีภาพ ก็ได้กล่าวหาว่าพรรคกิจประชาชนได้ใช้การตรวจสอบ (Censorship) สื่อมวลชนอย่างเข้มงวด มีการแบ่งเขตเลือกตั้งอย่างไม่ยุติธรรม และมีการกล่าวหาฝ่ายตรงข้ามเพื่อไม่ให้ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง และแม้กระทั่งสมาชิกพรรคฝ่ายค้านบางคน ต้องถูกดำเนินคดีในศาลด้วยข้อกล่าวหาของฝ่ายรัฐบาล (Case, 2002; Worthington, 2003; Trocki, 2006)

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบบการเมืองในประเทศสิงคโปร์ คือ การรวบอำนาจอย่างสูงในมือของชนชั้นนำกลุ่มเล็กๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำในพรรคกิจประชาชน และกลุ่มชนชั้นนำอื่นๆ เช่น กลุ่มผู้พิพากษา กลุ่มทหาร กลุ่มองค์การธุรกิจ กลุ่มข้าราชการและสถาบันวิชาการ ซึ่งการที่มีการรวบอำนาจภายในกลุ่มชนชั้นนำเล็กๆนี้เกิดจากปัจจัย 2 ประการ คือ (1) ประเทศสิงคโปร์มีระบบของรัฐบาลแบบพรรคเดียวที่มีความเป็นเอกภาพมาช้านาน และ (2) ชนชั้นนำปกครองของสิงคโปร์มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันทางด้านภูมิหลังทางสังคมและการศึกษา การผูกพันในสถาบันการศึกษาและเครือข่ายองค์กร และอุดมการณ์ของชนชั้นนำเป็นสิ่งสำคัญที่สนับสนุนความผูกพันเหล่านี้ เจ้าหน้าที่ชั้นสูงประมาณ 100 คนแรกซึ่งมีอิทธิพลและอำนาจสูงสุดในประเทศสิงคโปร์เป็นผู้ได้รับการศึกษาแบบอังกฤษ ซึ่งมีการรักษาเครือข่ายในกลุ่มของตนไว้ อย่างเหนียวแน่น แม้ว่าไม่ใช่ทุกคนในกลุ่มนี้จะอยู่ในพรรคกิจประชาชน แต่ความผูกพันและความเชื่อมโยงของชนชั้นนำเหล่านี้ก็ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนเพราะความจงรักภักดีต่อรัฐที่มีลักษณะเชิงอุปถัมภ์ และเนื่องจากบุคคลเหล่านี้ต่างก็ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกันโดยมีความเกี่ยวข้อง

และสร้างเครือข่ายที่เข้มแข็ง ทำให้อำนาจทางการเมืองแบบรวมศูนย์เป็นสิ่งที่ยากจะเปลี่ยนแปลงในประเทศสิงคโปร์ (Leong, 2000, p. 94)

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมืองในประเทศสิงคโปร์ เมื่อมองอย่างผิวเผินอาจจะเห็นว่าฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นผู้กำกับดูแลฝ่ายข้าราชการ แต่ในความเป็นจริงนั้นการแบ่งแยกบทบาทไม่ได้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน เนื่องจากชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการได้ถูกคัดเลือกและเข้าเป็นหุ้นส่วนในโครงการทางการเมืองและเศรษฐกิจของพรรคกิจประชาชน โดยชนชั้นนำที่เป็นข้าราชการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงของหน่วยงาน และในขณะเดียวกันก็ยอมรับในระบบของการแข่งขันตามระบบคุณธรรมภายใต้การครอบงำของผู้นำ (Macho – Meritocratic) ซึ่งต้องการการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง และวัฒนธรรมของการปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่องนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการหลอมรวมกันระหว่างผลประโยชน์ของนักการเมืองและข้าราชการ การทับซ้อนและการผสมกลมกลืนระหว่างชนชั้นนำทั้งสองกลุ่ม (Cheung, 2005, p. 247)

แต่อย่างไรก็ตาม ชนชั้นนำที่มีอิทธิพลและมีอำนาจสูงสุดในการปฏิบัติการจัดการภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ก็คือนายกรัฐมนตรี (Leong, 2000, p. 35) เนื่องจากอำนาจภายในระบบการบริหารต่างมุ่งสู่นายกรัฐมนตรี แม้ว่านายกรัฐมนตรีอาจจะแบ่งอำนาจบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับสูงที่ใกล้ชิดบางคนและคณะรัฐมนตรี แต่ด้วยเสียงสนับสนุนที่แข็งแกร่งจากคณะรัฐมนตรีและเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้นในสภา ทำให้นายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดนโยบายได้เกือบทุกอย่างที่ต้องการ และแม้ว่าอาจจะมีความไม่เห็นพ้องต้องกันในบางเรื่อง ซึ่งทำให้เรื่องนั้นอาจจะต้องถูกพักไว้ชั่วคราว แต่ในที่สุดความต้องการของนายกรัฐมนตรีก็จะได้รับการนำมาพิจารณาใหม่เมื่อเวลาและสถานการณ์เปลี่ยนไป

ในช่วงที่ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีในช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 และต้นทศวรรษที่ 1960 นั้น นายลีควอนยิวต้องประสบกับปัญหาที่ท้าทายหลายประการในการสร้างประเทศใหม่ หลังจากที่อำนาจของจักรวรรดินิยมอังกฤษที่ครอบครองประเทศสิงคโปร์มานานนับร้อยปีเริ่มเสื่อมคลายลง โดยนายลีควอนยิวและพรรคกิจประชาชนต้องต่อสู้กับฝ่ายที่สนับสนุนคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากในช่วงนั้น ต้องทำให้แน่ใจว่าประเทศสามารถจะดำเนินต่อไปได้หลังจากฝ่ายบริหารที่มาจากประเทศอังกฤษถอนตัวกลับประเทศไปแล้ว และต้องพยายามรักษาศักยภาพในการแข่งขันของประเทศซึ่งเป็นเพียงเกาะเล็กๆที่มีทรัพยากรธรรมชาติเพียงเล็กน้อย ในภูมิภาคที่เต็มไปด้วยความเป็นศัตรูและความหวาดระแวงต่อกัน ซึ่งในช่วงที่สิงคโปร์แยกตัวออกมาจากประเทศมาเลเซียและสถาปนาเป็นรัฐอิสระนั้น เศรษฐกิจของประเทศใหม่ยังล้าหลังและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ นายลีควอนยิวและพรรคกิจประชาชนยังต้องประสบกับการ

คุกคามจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองจากกลุ่มคอมมิวนิสต์ และกลุ่มชุมชนนิยม (Communalism) ซึ่งความไม่แน่นอนทางการเมืองนี้เป็นภัยคุกคามต่อความอยู่รอดของประเทศสิงคโปร์ และทำให้ต้องมีการใช้นโยบายเฉียบขาดเพื่อควบคุมสถานการณ์ที่ไม่แน่นอนต่างๆเหล่านี้ไว้ให้ได้ (Leong, 2000, p. 97)

ในช่วงแรกของการเข้ารับอำนาจ นายลีควอนยิวและพรรคกิจประชาชนจึงมีภารกิจสำคัญที่จะต้องจัดการเกี่ยวกับอิทธิพลของคอมมิวนิสต์ ความแตกแยกระหว่างกลุ่มต่างๆ ความต้องการที่จะยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชน ความต้องการที่จะสถาปนาสถาบันและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (Leong, 2000, p. 97) ดังนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 1960-1970 โครงการที่เป็นนโยบายสำคัญของนายลีควอนยิวจึงเน้นที่การสร้างชาติและการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ส่วนในทศวรรษที่ 1980 ซึ่งเป็นช่วงที่การสร้างชาติและการสร้างปัจจัยพื้นฐานมีความมั่นคงในระดับหนึ่งแล้ว จึงเน้นในเรื่องของการสร้างผู้นำรุ่นใหม่ซึ่งจะเป็นผู้รับภาระในการบริหารประเทศจากชนรุ่นก่อนต่อไป (Leong, 2000, pp. 87-88)

เมื่อศึกษาถึงบริบทของประเทศสิงคโปร์เมื่อเริ่มก่อตั้งเป็นประเทศใหม่ ทำให้สามารถเข้าใจได้ว่าทำไมนายลีควอนยิวจึงใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองในระบบที่ค่อนข้างเข้มงวดและเป็นเผด็จการ โดยวิธีการบริหารงานของนายลีควอนยิวนั้นจะมีลักษณะแบบ “พ่อปกครองลูก” นักวิเคราะห์ทางการเมืองมักจะมองนายลีควอนยิวว่าเป็นผู้มีบทบาทครอบงำทางการเมืองของประเทศสิงคโปร์อย่างมาก จนถึงขั้นที่ใช้สำนวนเชิงประชดประชันว่า “ประเทศสิงคโปร์ของนายลี” (ดูใน Leong, 2000, p. 99) เนื่องจากนายลีควอนยิวจะใช้วิธีการบริหารแบบบนลงล่าง (top-down Approach) โดยไม่ได้สนใจความเห็นของสาธารณชนเลย นายโก๊ะจ๊กตงผู้สืบทอดอำนาจต่อจากนายลีควอนยิวได้เคยเปรียบเทียบลักษณะการบริหารงานของนายลีควอนยิวไว้ว่าเหมือน “พ่อที่มีลักษณะเข้มงวด เจ้าระเบียบ มีความต้องการหลากหลาย ไม่อดทนต่อความผิดพลาด และต้องการปรับปรุงความผิดพลาดนั้นอย่างรวดเร็วที่สุด” (Leong, 2000, p. 102) ซึ่งจากทัศนคติของการปกครองโดย “พ่อที่มีลักษณะเข้มงวด” นี้ ทำให้นายลีควอนยิวมองตนเองว่าเป็นหัวหน้าครอบครัวมากกว่าเป็นผู้นำของประเทศ ดังนั้นจึงไม่ใช่ปัญหาอะไรที่เขาจะใช้สิทธิของพ่อเป็นอำนาจสูงสุดที่จะบังคับและใช้อำนาจกับประชาชนของตน โดยนายลีควอนยิวมักจะแสดงให้เห็นอยู่เสมอว่าเขาเป็นผู้ที่รู้ดีว่าอะไรคือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับประชาชนของเขา ความมั่นใจในตัวเองของนายลีควอนยิวทำให้เขามีได้เสแสร้งเกี่ยวกับวิธีการจัดการแบบเผด็จการที่เขาใช้ และเขายืนยันโดยไม่ลังเลว่าวิธีการของเขานั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้อง (Leong, 2000, p. 102)

แต่ประเทศสิงคโปร์ในช่วงที่มีการส่งต่อไปยังผู้นำรุ่นที่สองคือนายโก๊ะจ๊กตงนั้น คือประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว การคุกคามจากกลุ่มคอมมิวนิสต์ และกลุ่มชุมชนนิยม (Communalism)

อยู่ในภาวะที่สามารถควบคุมได้ งานที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเกือบเสร็จสิ้นสมบูรณ์ มรดกที่นายโก๊ะจ๊กตงได้รับจากนายลิกวนยิวนั้น คือเมืองที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่เจริญรุ่งเรือง มาตรฐานการครองชีพอยู่ในระดับสูง สิงคโปร์ในทศวรรษที่ 1990 เป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางการเมืองและมีความสงบเรียบร้อย ส่วนในแง่ของคุณภาพชีวิตนั้น ประชาชนชาวสิงคโปร์เป็นผู้มีมาตรฐานการครองชีพสูงที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชีย (Leong, 2000, pp. 87-88)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา ประเทศสิงคโปร์มีการเพิ่มขึ้นของความต้องการในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย จากการศึกษาที่สูงขึ้นและความร่ำรวยทางวัตถุของประชาชนที่มีมากขึ้น ทำให้มีการเพิ่มขึ้นของแนวคิดแบบปัจเจกบุคคลนิยม (individualism) และต้องการเสรีภาพทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งในบริบทเช่นนี้ทำให้การบริหารงานของนายโก๊ะจ๊กตงต้องเผชิญกับปัญหาของความมั่งคั่ง และความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากชนชั้นกลาง ทำให้นโยบายพื้นฐานของนายโก๊ะจ๊กตงมีความแตกต่างจากนโยบายพื้นฐานของผู้นำในรุ่นที่หนึ่ง (Leong, 2000, p. 98)

เมื่อนายโก๊ะจ๊กตงเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากนายลิกวนยิวในเดือนพฤศจิกายน ปี 1990 นั้น เขาได้กล่าวสุนทรพจน์โดยมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า รัฐบาลของเขาจะบริหารงานโดยมุ่งเน้นที่องค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การมีส่วนร่วม (Participation) ซึ่งหมายถึงการให้ชาวสิงคโปร์มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการสร้างช่องทางของการสะท้อนกลับและการปรึกษาหารือ (2) การรับฟังความคิดเห็นและทำตามความต้องการของประชาชน (Accommodation) ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลจะรับฟังความคิดเห็นที่เป็นทางเลือกอื่นๆด้วยใจที่เปิดกว้าง การดำเนินการเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อแนวคิดที่เป็นประโยชน์เหล่านั้น และ (3) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ซึ่งหมายถึงการสื่อสารที่กระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเห็นพ้องต้องกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในประเด็นที่สำคัญซึ่งมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน (Leong, 2000, p. 108)

ถึงแม้การขึ้นมาสู่อำนาจของผู้นำรุ่นที่ 2 จะเป็นการเข้าสู่ยุคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่โครงการปฏิรูปและการริเริ่มส่วนใหญ่ยังคงมาจากชนชั้นนำภายใต้การสั่งการจากบนลงล่าง ซึ่งในขณะที่มีการนำแนวคิดและวิธีการในบางลักษณะของตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ นั้น จะมีการควบคุมจากชนชั้นนำอย่างเข้มงวดเพื่อให้มั่นใจว่าแนวคิดและวิธีการเหล่านั้นได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง (Sarker, 2006)

นายลิมเซียงกวน (Lim Siong Guan) เจ้าหน้าที่ระดับสูงซึ่งดูแลกรมบริการสาธารณะ (Public Service Division) ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มและกำกับดูแล โครงการที่สำคัญที่สุด โครงการหนึ่งของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศสิงคโปร์ในยุครัฐบาลของนายโก๊ะจ๊กตง คือโครงการ “การ

บริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century – PS21) ได้เคยแสดงสุนทรพจน์ที่แสดงให้เห็นถึงแนวคิดของชนชั้นนำรุ่นที่สองที่มีต่อการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศไทยไว้ว่า ประเทศไทยจะต้องใช้รูปแบบและวิธีบริการสาธารณะแบบใหม่ เพื่อให้สามารถสร้างคุณค่าแบบใหม่และสามารถก้าวไปสู่ผลประโยชน์แบบใหม่ได้

“เราต้องการคลื่น (Wave) ของนวัตกรรม (Innovation) ในการบริการสาธารณะ แต่คำว่าการคลื่นก็ยังน้อยเกินไป น่าจะเป็นกระแสน้ำ (Tide) หรือพายุ (Storm) ของนวัตกรรมมากกว่า ซึ่งในนวัตกรรมและการประกอบการ (Enterprise) แบบใหม่นี้ เราจำเป็นต้องมองหาและพร้อมที่จะรับวิธีการทำงานแบบใหม่ ซึ่งสามารถสร้างคุณค่าใหม่หรือการก้าวกระโดดไปสู่ผลประโยชน์แบบใหม่ นี่คือนวัตกรรมเริ่มต้นของการปฏิวัตินวัตกรรมการบริการสาธารณะของเรา” (Leong, 2006, p. 138)

นายฮู (Richard Hu) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของประเทศไทย ซึ่งเป็นชนชั้นนำรุ่นที่สองอีกคนหนึ่ง ได้เคยกล่าวถึงเป้าหมายของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐของประเทศไทยในทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเป็นการนำเอาหลักการและแนวคิดมาจากภาคเอกชนมาใช้ในการให้บริการสาธารณะไว้ว่า “เพื่อส่งเสริมการริเริ่มเชิงการจัดการและเพื่อสนับสนุนให้มีการนำเอาเทคนิคและแนวคิดของการจัดการเชิงธุรกิจเข้ามาใช้ในภาครัฐ” (Cheung, 2005, p. 104)

จากการที่ประเทศไทยมีระบบการปกครองซึ่งมีการรวบอำนาจอย่างสูงในมือของชนชั้นนำกลุ่มเล็กๆ จึงทำให้โครงการปฏิรูปต่างๆ เกิดจากการริเริ่มของชนชั้นนำเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพลสูงสุดในการกำหนดนโยบาย แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่าแม้ชนชั้นนำที่มีอิทธิพลและอำนาจสูงสุดในการเลือกแนวการปฏิรูปจะได้แก่นายกรัฐมนตรี แต่โครงการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่มีความสำคัญมากที่สุดโครงการหนึ่งคือ โครงการบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century – PS21) (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 5.4.2) ที่เกิดขึ้นในสมัยนายโก๊ะจ๊กตงเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เกิดจากแนวคิดและการริเริ่มของชนชั้นนำในระดับปลัดกระทรวง ซึ่งกำกับดูแลกรมบริการสาธารณะ (Public Service Division) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มิใช่ นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่เป็นผู้ริเริ่มโครงการปฏิรูป แต่ชนชั้นนำในระดับรองลงมา ก็สามารถเป็นผู้ริเริ่มโครงการปฏิรูปที่สำคัญได้

แม้ว่าปัจจัยทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นต่างก็เป็นแรงผลักดันที่นำไปสู่การปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศไทยทั้งสิ้น แต่นำหนักของปัจจัยแต่ละประการมีไม่เท่ากัน โดยปัจจัย

ทางด้านการศึกษาของชนชั้นนำมีความสำคัญสูงสุด ในขณะที่ปัจจัยทางการรักษาสภาพภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ และการเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศเป็นปัจจัยเสริม เนื่องจากในที่สุดแล้ว ชนชั้นนำเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่าควรใช้ตัวแบบของการปฏิรูปชนิดใด เพื่อให้สามารถรักษาระดับของการแข่งขันทางเศรษฐกิจเอาไว้ได้ และเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่าควรจะเลือกเรียนรู้และถ่ายโอนนโยบายรูปแบบไหนจากประเทศใดมาสู่ประเทศของตน สำหรับในหัวข้อต่อไปจะได้ศึกษาว่า เมื่อปัจจัยเหล่านี้ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปขึ้นแล้ว เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปเป็นอย่างไร

#### 5.4 เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่

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

##### 5.4.1 การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ประเทศสิงคโปร์ได้มีการนำเอาแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result – based Management) มาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมใน 2 ส่วน คือ (1) ในส่วนของการปฏิรูประบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Budgeting for Result) และ (2) ในส่วนของการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงาน (Performance – related Pay)

การนำเอาแนวคิดการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในระบบงบประมาณของประเทศสิงคโปร์นั้น มีจุดเริ่มต้นมาจากการนำเอา “ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบบล็อกโหวต” (Block Vote Budget Allocation System – BVBAS) มาใช้ในปี 1989 ซึ่งในงบประมาณระบบนี้รัฐมนตรีกระทรวงต่างๆจะได้รับมอบอำนาจให้สามารถจัดการด้านการเงิน โดยไม่มีการแทรกแซงจากกระทรวงการคลัง และงบประมาณระบบนี้ได้เข้าแทนที่ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นการวางแผนโครงการ (Program – Planning – Budgeting System – PPBS) ที่มีการนำมาใช้ตั้งแต่ปี 1974 (Common, 2001, p. 206 and Wah, 1996, p. 231)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Budget for Results) มีการนำมาใช้ครั้งแรกในปี 1994 โดยงบประมาณจะได้รับการจัดสรรตามเป้าหมายและผลของการปฏิบัติงาน และในปี 1999 ได้มีการมอบอำนาจในการจัดงบประมาณมากยิ่งขึ้น เมื่อกระทรวงการคลังได้จัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละกระทรวงแบบเป็นก้อน และปล่อยให้แต่ละกระทรวงจัดสรรงบประมาณนั้นให้แก่กรมและองค์การอิสระ (Statutory Boards) ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยตนเอง (Ministry of Finance, 1997; Cheung, 2003, p. 140) โดยในการประกาศถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ นายฮู (Richard Hu) อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้เคยกล่าวไว้ว่า “ระบบงบประมาณนี้ทำให้รัฐมนตรีบริหารงานด้วยความยืดหยุ่นเป็นอย่างมาก และแท้จริงแล้วรัฐมนตรีเหล่านี้บริหารงานเหมือนกับบริษัทในภาคเอกชน” (Cheung, 2003, p. 140)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นี้ ได้รับการเน้นเป็นอย่างมากในการนำไปใช้กับหน่วยงานอิสระ (Autonomous Agencies – AAs) จากปี 1997 เป็นต้นมา มีหน่วยงานอิสระจำนวน 99 แห่ง นำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ไปใช้ โดยหน่วยงานอิสระเหล่านี้จะมีความยืดหยุ่นในการจัดซื้ออุปกรณ์ การจ้างบุคลากร (ยกเว้นผู้บริหารระดับสูง) และมีความรับผิดชอบเชิงสาธารณะต่องานในหน้าที่ของตนอย่างสูง โดยในแต่ละปีหน่วยงานอิสระเหล่านี้จะกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานโดยการปรึกษากับกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังก็จะอนุมัติงบประมาณแก่หน่วยงานอิสระ บนพื้นฐานของการคำนวณต้นทุนที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ โดยตัวเลขสำคัญที่แสดงถึงผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าเอาไว้ตามแผนงานของหน่วยงานอิสระแต่ละแห่งจะได้รับการพิมพ์เอาไว้ในเอกสารงบประมาณประจำปี (Budget Book) ซึ่งออกโดยสำนักงานงบประมาณ (Budget Division) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance, 1997; Common, 2001, pp. 209-10; Cheung, 2003, p. 140) โดยระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

(1) หน่วยงานแต่ละแห่งจะกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการ (Outputs) และกำหนด เป้าหมายการปฏิบัติงาน (Performance Targets) ที่ชัดเจน โดยการประเมินการปฏิบัติงานจะขึ้นอยู่กับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจง

(2) การจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานจะขึ้นอยู่กับระดับของผลลัพธ์ แต่ถ้าผลลัพธ์นั้นเป็นสิ่งที่วัดได้ไม่ชัดเจน การจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาอย่างคร่าวๆ จากอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (Gross Domestic Product – GDP) แทน

(3) รัฐมนตรีสามารถจะนำเงินส่วนที่เหลือไปใช้ในปีงบประมาณหน้า ลงทุนในโครงการใหม่ ซื้ออุปกรณ์เครื่องมือหรือเก็บไว้ใช้ในยามจำเป็นได้

(4) หน่วยงานจะมีอำนาจสูงสุดในการทำให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ยกตัวอย่างเช่น ปลัดกระทรวงสามารถจะจ้างบุคลากรเพิ่มภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับ เป็นต้น (Ministry of Finance, 1997; Common, 2001, p. 209; Cheung, 2003, p. 140)

สำหรับในส่วนของกรจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงาน (Performance – related Pay) นั้น เป็นเรื่องของระบบการจ่ายค่าตอบแทนแบบใหม่แก่เจ้าหน้าที่บนพื้นฐานของการปฏิบัติงาน โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการรักษามูลค่าที่มีคุณภาพไว้ในภาครัฐและการเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการ

นับตั้งแต่ปี 1959 จนถึงปี 1971 รัฐบาลสิงคโปร์ไม่สามารถขึ้นเงินเดือนข้าราชการได้มากนัก เนื่องจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับในช่วงเวลานั้นยังไม่มีปัญหาเรื่องสมองไหล (Brain Drain) จากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน แต่เมื่อเศรษฐกิจเติบโตขึ้นความจำเป็นที่จะต้องรักษาระดับการแข่งขัน ในการคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่ภาครัฐก็มีความชัดเจนมากขึ้น จึงมีการขึ้นเงินเดือนข้าราชการเป็นระยะๆ แต่การทบทวนเงินเดือนมักจะไม่ค่อยมีความสม่ำเสมอ ต่อมาจึงได้มีการก่อตั้งกรมบริการสาธารณะ (Public Service Division) และได้มีการทบทวนเงินเดือนเป็นประจำทุกปี และเนื่องจากรัฐบาลไม่ต้องการสูญเสียข้าราชการผู้มีความสามารถแก่ภาคเอกชน จึงมีการเปลี่ยนแปลงการจ่ายค่าตอบแทนจากโครงการบำนาญ (Pension Scheme) ไปสู่โครงการกองทุนเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund) ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ซึ่งภายใต้โครงการนี้ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐสามารถสะสมรายได้เข้ากองทุนไว้ใช้เมื่อยามเกษียณ เพื่อซื้อที่อยู่อาศัย จ่ายค่ารักษาพยาบาลหรือจ่ายค่าเล่าเรียน ซึ่งทำให้ภายในปี 1986 รัฐบาลได้หยุดแต่งตั้งข้าราชการในระบบบำนาญเกือบทั้งหมด ยกเว้นการบริการที่เป็นเชิงการบริหาร การบริการทางด้านต่างประเทศ หน่วยงานราชการลับ ตำรวจและทหาร ที่ยังคงรักษาระบบบำนาญไว้ด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคงของรัฐ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานแกนกลางของรัฐบาล (Cheung, 2003, p. 153)

ในปี 1987 ได้มีรายงานจากคณะกรรมการปฏิรูปค่าจ้างภาครัฐ (Public Sector Wage Reform Task Force) ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Wages Council) ให้ศึกษาและเสนอแนวทางการปฏิรูประบบค่าจ้างภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและเพื่อไม่ให้เกิดการสมองไหลจากภาครัฐสู่ภาคเอกชน ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอแนวทางปฏิรูประบบค่าจ้างภาครัฐต่อกระทรวงการคลัง โดยเสนอให้ใช้ระบบค่าจ้างที่ยืดหยุ่นมากขึ้น และให้ใช้ระบบค่าตอบแทนบนพื้นฐานของการปฏิบัติงานส่วนบุคคล โดยคณะกรรมการชุดนี้เห็นว่า (1) ค่าจ้างควรสะท้อนถึงคุณค่าของงาน (2) การขึ้นค่าจ้างควรจะต้องคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานของกลุ่มหรือแต่ละบุคคล และ (3) การขึ้นค่าจ้าง

ตามผลการปฏิบัติงานของกลุ่มหรือของแต่ละบุคคลนั้นไม่ควรกำหนดเป็นอัตราที่แน่นอนตายตัวอย่างถาวร โดยคณะกรรมการได้ให้เหตุผลของการเสนอให้ใช้ระบบค่าตอบแทนแบบใหม่นี้ว่าเป็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจ เนื่องจากในอนาคตระบบการจ่ายค่าตอบแทนแบบนี้จะมีการนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในภาคเอกชน (Report of the Task Force on Public Sector Wage Reform, 1987, pp. 4-6)

จากข้อเสนอของคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้นำไปสู่การปฏิรูประบบค่าจ้างในภาครัฐอย่างเป็นทางการ โดยในปี 1989 ได้มีการริเริ่มโครงการจ่ายเงินโบนัส (Bonuses) ตามผลการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งภายใต้โครงการนี้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานดีระหว่างปีจะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้น 3 เดือน โดยไม่มีเงินบานาญ และในปี 1996-1998 โครงการจ่ายเงินโบนัสตามผลงานได้ขยายครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับล่าง โดยเหตุผลของการนำโครงการจ่ายเงินโบนัสตามผลงานมาใช้ก็คือ “เพื่อเพิ่มระดับของความเชื่อมโยงระหว่างการปฏิบัติงานและการจ่ายค่าตอบแทน และโครงการนี้ถือเป็นรูปแบบสำคัญของการให้รางวัลแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานดีเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานของตำแหน่งที่ได้มีการกำหนดไว้” (Commonwealth Secretariat, 1998, p. 49)

นอกจากนี้ ในช่วงเวลาเดียวกันยังได้มีการนำเอา “ระบบการจ่ายค่าตอบแทนบนพื้นฐานของการปฏิบัติงาน” (Performance – Based Incentive Payment System – PIPS) มาใช้ในองค์กรอิสระ (Statutory Boards) ทุกแห่งอีกด้วย ซึ่งตามระบบนี้องค์กรอิสระจะออกแบบโครงการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานของตนเอง โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนในตอนสิ้นปี (Cheung, 2003, p. 153) และหลังจากต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมารัฐบาลสิงคโปร์ชอบที่จะจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบนพื้นฐานของการปฏิบัติงาน มากกว่าที่จะจ่ายเป็นเงินเดือนแบบมีเงินบานาญตลอดชีวิตตามรูปแบบที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม (Commonwealth Secretariat, 1998, p. 49)

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในประเทศสิงคโปร์ข้างต้น สามารถสรุปลงในรูปของตารางได้ดังต่อไปนี้

## ตารางที่ 5.2

## สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

รัฐบาล	ค.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์
นายสีกวนยิว (1959 – 1990)	1989	มีการนำเอา “ระบบการจัดสรรงบประมาณแบบบล็อกโหวต” (Block Vote Budget Allocation System – BVBAS) มาใช้ โดยรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆจะได้รับมอบอำนาจให้สามารถจัดการทางการเงินได้อย่างอิสระ โดยไม่มีการแทรกแซงจากกระทรวงการคลัง
	1989	มีการนำโครงการการจ่ายเงินโบนัสตามผลงานโดยไม่มีบ้านาญมาใช้ โดยเพิ่มค่าตอบแทนขึ้นอีก 3 เดือน แก่ผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานดีระหว่างปีสำหรับผู้บริหารระดับสูง
นายโก๊ะจ๊กตง (1990 – 2004)	1994	มีการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Budget for Results) มาใช้ โดยให้มีการจัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายและผลของการปฏิบัติงาน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ (1) หน่วยงานแต่ละแห่งจะต้องมีการกำหนดผลลัพธ์และเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (2) การจัดสรรงบประมาณจะขึ้นอยู่กับระดับของผลลัพธ์ (3) รัฐมนตรีสามารถนำเงินที่เหลือใช้ในแต่ละปีไปใช้ในปีต่อไปในโครงการต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น และ (4) หน่วยงานจะมีอำนาจสูงสุดในการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ ไม่ว่าจะ เป็นในแง่ของการใช้จ่ายงบประมาณและการบริหารงานบุคคล
	1997	มีการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในหน่วยงานอิสระ (Autonomous Agencies – AAs) โดยในแต่ละปีหน่วยงานอิสระจะต้องกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และกระทรวงการคลังจะอนุมัติงบประมาณบนพื้นฐานของการคำนวณต้นทุนที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้
	1997-1998	มีการขยายโครงการการจ่ายเงินโบนัสตามผลงานโดยไม่มีบ้านาญ ลงมาถึงเจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับล่าง และได้นำเอา “ระบบการจ่ายค่าตอบแทนบนพื้นฐานของผลการปฏิบัติงาน (Performance – based Incentive Payment System – PIPS) มาใช้ในองค์กรอิสระ (Statutory Boards) ทุกแห่ง โดยในระบบการจ่ายค่าตอบแทนแบบนี้ องค์กรอิสระจะออกแบบโครงการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงานของตนเอง โดยมีการจ่ายค่าตอบแทนในตอนนี้

#### 5.4.2 การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

การนำแนวคิดการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen – centered Management) มาใช้ในประเทศสิงคโปร์ เริ่มต้นขึ้นในทศวรรษที่ 1980 เมื่อมีการนำโครงการ “ตำรวจชุมชน” (Community Policing) มาใช้ ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเน้นการป้องกันอาชญากรรม และส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างตำรวจกับประชาชนในท้องถิ่น โดยหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในโครงการตำรวจชุมชนก็คือ “ตำรวจประจำหมู่บ้าน” (Neighborhood Police Post) ซึ่งก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 1982 และต่อมามีการขยายออกไปมากกว่า 90 แห่งทั่วประเทศสิงคโปร์ โดยหน่วยงานนี้จะให้บริการแก่ชุมชนมากกว่าหน้าที่ของตำรวจในอดีต คือการบังคับใช้กฎหมาย และการสืบสวน แต่ได้ขยายภารกิจไปถึงการให้คำแนะนำในการป้องกันอาชญากรรม การแก้ปัญหาประจำวันและการแก้ไขข้อพิพาทเล็กน้อยที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ประโยชน์ที่สำคัญประการหนึ่งของตำรวจประจำหมู่บ้านก็คือ ทำให้หน่วยงานราชการได้รับรายงานจากชาวบ้านในเรื่องที่เกี่ยวกับคดีอาชญากรรม ผู้ต้องสงสัยและพฤติกรรมที่อาจจะเป็นภัยต่อสังคมอย่างเพียงพอและทันทั่วทั้งที่ โดยในการที่จะรักษาความผูกพันใกล้ชิดกับชาวบ้าน และทำหน้าที่รับผิดชอบในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจมักจะลาดตระเวน โดยการเดินเท้าหรือจี่รถมอเตอร์ไซด์และพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้นำท้องถิ่นในเรื่องอาชญากรรมและเรื่องอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อ การดำรงชีวิตของชาวบ้าน (Quah, 2005, pp. 83-104; Jones, 1999, p.15)

การเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ที่เกี่ยวกับการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางเกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายอีก 2 กรณี คือ (1) การบังคับใช้กฎหมายการควบคุมความปลอดภัยในโรงงาน อุตสาหกรรมและสถานที่ก่อสร้าง ซึ่งดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบ (Inspectors) ในกรมความปลอดภัยอุตสาหกรรม (Department of Industrial Safety) กระทรวงทรัพยากรมนุษย์ (Ministry of Manpower) และ (2) การบังคับใช้กฎหมายการควบคุมความสะอาดของอาหาร ในการผลิตและขายอาหาร ซึ่งดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบสุขภาพสิ่งแวดล้อม ในกระทรวงสิ่งแวดล้อม โดยในขณะที่มาตรฐานของความปลอดภัยทางด้านอุตสาหกรรมและความสะอาดของอาหารมีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น ผู้ตรวจสอบจะใช้ความสุขุมรอบคอบมากขึ้น ยกเว้นกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างรุนแรงเกิดขึ้น เช่น การตั้งโรงงานหรือขายสินค้าโดยไม่มีใบอนุญาตแล้ว โดยปกติผู้ตรวจสอบจะใช้วิธีการเตือนอย่างนุ่มนวลและมักจะให้โอกาสผู้ทำผิดปรับปรุงตัว 2-3 ครั้ง และจะดำเนินคดีเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำผิดอย่างต่อเนื่อง และไม่ยอมปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่เท่านั้น (Jones, 1999, p.16)

ลักษณะที่สำคัญของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางอีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบที่กล่าวถึงข้างต้นก็คือ ได้มีการให้การศึกษาและคำแนะนำโดยผ่านหลักสูตรฝึกอบรม การสัมมนา การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น นิทรรศการและสิ่งพิมพ์หลายชนิด เช่น จดหมายข่าว แผ่นพับ หนังสือคู่มือและใบประกาศ โดยจำนวนของผู้ที่เข้ารับการอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับสุขภาพอุตสาหกรรมและความปลอดภัย ที่จัดโดยกรมความปลอดภัยอุตสาหกรรม เพิ่มขึ้นจาก 25,000 คน ในปี 1990 เป็น 76,000 คน ในปี 1995 ทำให้ในปัจจุบันผู้ตรวจสอบเป็นทั้งผู้ที่มีความรู้และเป็นนักแก้ปัญหา และเพื่อส่งเสริมเรื่องความปลอดภัยอุตสาหกรรม กรมความปลอดภัยอุตสาหกรรมได้กระตุ้นให้บริษัทต่างๆปรับปรุงความปลอดภัยโดยการให้รางวัลเป็นสิ่งจูงใจ ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงจากบทบาทในการลงโทษของผู้ตรวจสอบในอดีต ไปสู่การปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการโน้มน้าวและจูงใจประชาชนอย่างสุขุมนุ่มนวล การให้การศึกษาและการป้องกันปัญหาร่วมกับประชาชน (Jones, 1999, p.16)

การริเริ่มที่สำคัญที่เกิดขึ้นต่อมาในการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางก็คือ การยกระดับการบริการของเจ้าหน้าที่ประจำเคาน์เตอร์ ซึ่งมีหน้าที่ให้บริการใกล้ชิดกับประชาชน โดยมีเป้าหมายคือเพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น ไม่ว่าประชาชนที่มาติดต่อจะเป็นรายบุคคล บริษัทหรือหน่วยงานราชการอื่นๆ การส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน ในลักษณะเดียวกับที่มีการปฏิบัติในธุรกิจการค้าปลีกที่ประสบความสำเร็จ ถือเป็นความสำคัญเบื้องต้นในแผนกและสำนักงานซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสอบถาม การรับคำร้องและการเขียนใบสมัครต่างๆ ซึ่งเป็นงานประจำของส่วนราชการ เช่น ในหน่วยงานคณะกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัย หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับผู้อพยพเข้า และการจดทะเบียนบริษัทและธุรกิจ เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ประจำเคาน์เตอร์เหล่านี้ได้รับการคาดหวังว่าจะต้องให้บริการอย่างสุภาพและมีความเป็นกันเองเมื่อติดต่อกับประชาชน และเพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ทำหน้าที่ของตนได้อย่างเหมาะสม จึงได้มีการให้รางวัลจูงใจกับผู้ที่ได้รับการโหวตว่ามีบริการที่ดี การเข้ารับการอบรมในหลักสูตรพิเศษเพื่อปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชน และการฝึกอบรมในเชิงปฏิบัติเพื่อเพิ่มทักษะในงานที่จะต้องทำประจำวัน เป็นต้น (Jones, 1999, p.16)

หลังจากนายโก๊ะจ๊กตงเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี 1990 ความพยายามในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางมีความเข้มข้นมากขึ้น โดยในปี 1991 ได้มีการริเริ่มโครงการ “หน่วยปรับปรุงการบริการ” (Service Improvement Unit – SIU) ขึ้นมา เพื่อติดตามและปรับปรุงมาตรฐานของการให้บริการ และเพื่อรักษามาตรฐานสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการบริการสาธารณะ โดยการเปิดช่องทางให้ประชาชนเสนอคำร้องเรียน คำแนะนำ และการ

สะท้อนกลับไปสู่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปรับปรุงการบริการให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น (Commonwealth Secretariat, 1998, pp. 77-78; Common, 2001, pp. 206-7)

โครงการหน่วยปรับปรุงการบริการ (SIU) ได้รับการริเริ่มขึ้นมาด้วยเหตุผลหลัก 2 ประการ คือ (1) เกิดจากความห่วงใยของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริการของหน่วยงานภาครัฐ โดยรัฐมนตรีเหล่านี้ได้เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อมากำกับดูแลติดตามและประเมินผลคุณภาพของการบริการสาธารณะ และกระบวนการของการสะท้อนกลับ การร้องเรียนและคำแนะนำต่างๆ และ (2) เกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการบริการที่มีคุณภาพสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานอิสระที่มากำกับดูแลการบริการสาธารณะ โดยจะต้องคอยติดตามประเมินผลและปรับปรุงคุณภาพของการบริการ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ (Commonwealth Secretariat, 1998, p. 77)

และในปีเดียวกันนี้ได้มีการแต่งตั้ง “ผู้จัดการคุณภาพการบริการ” (Service Quality Managers) ในทุกกระทรวง โดยหน่วยปรับปรุงการบริการจะเป็นผู้ให้ชุดของแนวทางหรือตัวชี้วัดในการกำหนดคุณภาพการบริการ บนพื้นฐานของการรายงานที่ได้รับทุกๆ 3 เดือน จากผู้จัดการคุณภาพการบริการ ซึ่งจะช่วยให้สามารถมองเห็นแนวโน้มของคุณภาพในการบริการ ได้อย่างชัดเจน (Commonwealth Secretariat, 1998, p. 78; Common, 2001, p. 17)

การนำแนวคิดการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางมาใช้ในประเทศสิงคโปร์มาถึงช่วงสำคัญที่สุด เมื่อนายลิมเซียงกวน (Lim Siong Guan) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (Permanent Secretary Priminister's Office) ผู้กำกับดูแลกรมบริการสาธารณะ (Public Service Division) ได้ริเริ่มโครงการ “การบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21” (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century – PS 21) ขึ้นมาในปี 1995 โดยโครงการนี้มีเป้าหมายหลัก 2 ประการ คือ (1) เพื่อรักษาทัศนคติของความเป็นเลิศของการบริการ ในการตอบสนองความต้องการสาธารณะด้วยมาตรฐานของคุณภาพ ความสุภาพและความรับผิดชอบอย่างสูง และ (2) เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดึงดูดและชักจูงให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงยิ่งขึ้น โดยใช้เครื่องมือและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ และในขณะเดียวกันก็ยังให้ความสำคัญต่อขวัญ กำลังใจและความเป็นอยู่ที่ดีของข้าราชการ โดยเป้าหมายทั้งสองประการนี้ไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด แม้ว่าเป้าหมายแรกจะเน้นที่การทำให้โครงการนี้สามารถมองเห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม (tangible) ในขณะที่เป้าหมายที่สองเน้นที่การสร้างวัฒนธรรมและบรรทัดฐานขององค์กร ซึ่งมีลักษณะในเชิงพื้นฐานมากกว่าก็ตาม (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007)

โครงการ “การบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21” (PS 21) มีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 4 ประการ ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นกรอบของการบริหารจัดการภาครัฐในศตวรรษที่ 21 คือ (1) ความ

เป็นอยู่ที่ดีของเจ้าหน้าที่ (Staff Well – being) ซึ่งมุ่งเน้นที่แต่ละบุคคล (2) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (Excellence Through Continuous Enterprise and Learning – ExCEL) ซึ่งมุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและการปรับปรุงสถานการณ์ (3) การทบทวนองค์การ (Organisational Review) ซึ่งมุ่งเน้นที่การปรับปรุงเชิงกลยุทธ์ และ (4) การบริการที่มีคุณภาพ (Quality Service) ซึ่งมุ่งเน้นที่ผู้รับบริการ ซึ่งองค์ประกอบแต่ละประการมีคำอธิบายดังต่อไปนี้ (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007 and Commonwealth Secretariat, 1998)

องค์ประกอบประการแรกของโครงการการบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้แก่ความเป็นอยู่ที่ดีของเจ้าหน้าที่ (Staff Well – being) นั้น หมายถึง การที่ภาครัฐมองเห็นถึงความสำคัญของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคน ในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการปฏิรูป ดังนั้น ภาครัฐจึงให้ความสำคัญต่อความเป็นอยู่ที่ดีของเจ้าหน้าที่ทั้งในด้านสุขภาพ การพักผ่อนหย่อนใจและการพัฒนาทางสังคม ซึ่งเป้าหมายของการมุ่งเน้นองค์ประกอบในข้อนี้ก็คือ เพื่อสร้างความจงรักภักดี การร่วมมือและความเป็นหนึ่งเดียวกันของบุคลากร ซึ่งในการที่จะทำเช่นนี้ได้ เจ้าหน้าที่จะต้องมั่นใจว่าผลผลิตและการบริการที่ยอดเยี่ยมตามนโยบายของรัฐบาลนั้นจะต้องไม่มาจากการสูญเสียความเป็นอยู่ที่ดีของตนไป โดย “คณะกรรมการความเป็นอยู่ที่ดีของเจ้าหน้าที่” (Staff Well – being Committee) ซึ่งกำกับดูแลองค์ประกอบของการปฏิรูปข้อนี้ ได้ริเริ่มโครงการที่เป็นการกระตุ้นให้ เจ้าหน้าที่ที่มีความพร้อมที่จะอุทิศแรงกายแรงใจในการทำงาน โดยโครงการเหล่านี้ครอบคลุมถึงเรื่องสุขภาพ การพักผ่อนหย่อนใจ การพัฒนาทางสังคม การทำให้ได้รับการยอมรับและการเห็นคุณค่าในตนเอง เช่น ในปี 1995 ได้มีการริเริ่ม “โครงการรางวัลการบริการที่ยาวนาน” (Long Service Award Scheme) โดยมีการมอบรางวัลให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติงานดี ซึ่งมีระยะเวลาการทำงาน 10 ปี ขึ้นไป เป็นต้น

องค์ประกอบประการที่ 2 ของโครงการการบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้แก่ “การมุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการริเริ่มและเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (Excellence Through Continuous Enterprise and Learning – ExCEL) หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมักจะคุ้นเคยกับระบบการทำงานที่เป็นแบบบนลงล่าง (Top – down) ต้องปรับตัวภายใต้กรอบของการทำงานแบบใหม่ที่เป็นการดำเนินงานแบบล่างขึ้นบน (Bottom – up) ภายใต้โครงการ 2 ส่วน คือ โครงการกลุ่มปรับปรุงการทำงาน (Work Improvement Teams – WITs) และโครงการคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ (Staff Suggestions Schemes – SSS)

กลุ่มปรับปรุงการทำงาน (WITs) คือ กลุ่มของเจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ในกลุ่มงานที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน หรือกลุ่มงานที่ทำหน้าที่ต่างกัน ซึ่งมาพบปะกันอย่างสม่ำเสมอเพื่อแก้ปัญหาที่ประสบอยู่ หรือหาวิธีที่จะปรับปรุงการทำงานในความรับผิดชอบให้ดีขึ้น โดยภายใต้โครงการนี้

เจ้าหน้าที่ทุกคนในแต่ละกระทรวงจะได้รับการสนับสนุนให้เข้าร่วมกิจกรรม โดยอาจจะเข้าร่วมในฐานะที่เป็นสมาชิก/ผู้นำ/ผู้ช่วยหรือในฐานะคณะกรรมการกำกับดูแลของกระทรวง ดังนั้นเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศสิงคโปร์จึงเข้าร่วมและมีบทบาทในกิจกรรมของโครงการกลุ่มปรับปรุงการทำงานกันอย่างกว้างขวาง

สำหรับ “โครงการคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่” (Staff Suggestions Schemes – SSS) นั้น มีเป้าหมายที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ทุกคนเสนอความคิดเห็นในการแก้ปัญหาหรือการหลีกเลี่ยงปัญหา หรือปรับปรุงกระบวนการทำงาน หรือสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยเจ้าหน้าที่รัฐสามารถมีส่วนร่วมโดยตรงในการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์การ หรือปรับปรุงหน่วยงานให้ดีขึ้น โดยโครงการนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า เจ้าหน้าที่จะเห็นว่างานของตนมีความหมายและน่าสนใจมากขึ้นเมื่อเขาเหล่านั้นได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในการคิด ริเริ่มและมีส่วนร่วมในกระบวนการของการเปลี่ยนแปลง และโครงการนี้ต้องการปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่มีวิสัยทัศน์ของการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการส่งเสริมให้เสนอคำแนะนำทั้งที่เป็นส่วนบุคคลและเป็นกลุ่ม โดยคำแนะนำจะประกอบด้วยรายละเอียดของปัญหา ข้อเสนอแนะในการแก้ไขและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ไข และเมื่อคำแนะนำนั้นผ่านการพิจารณาแล้วผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็จะนำคำแนะนำนั้นไปดำเนินการต่อไป

องค์ประกอบประการที่ 3 ของโครงการการบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้แก่การทบทวนองค์การ (Organisational Review) หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนมักจะไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะเสนอแนวทางในการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่มีความสลับซับซ้อน หรือไม่สามารถที่จะจัดการกับกระบวนการทำงานที่ติดขัด เนื่องจากต้องเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ดังนั้นจึงต้องมีกลุ่มบุคคลเข้ามารับผิดชอบ และแสวงหาวิธีในการปรับปรุงแก้ไข โดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานส่วนกลางจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการทบทวนองค์การ เนื่องจากการปรับเปลี่ยนเชิงกลยุทธ์ เช่น การแปรรูปหน่วยงานภาครัฐไปเป็นบริษัท (Corporatisation) และการจัดตั้งหน่วยงานอิสระ (Autonomous Agencies) เป็นต้นนั้น จะสามารถทำได้สำเร็จก็โดยการริเริ่มจากหน่วยงานส่วนกลางเท่านั้น โดยคณะกรรมการทบทวนองค์การ (Organisational Review Committee) ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์ประกอบของการปฏิรูปข้อนี้ ได้มีการริเริ่มโครงการต่างๆซึ่งทำให้มีการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น เช่น การขอพาสปอร์ต (passports) สามารถดำเนินการได้ทางไปรษณีย์ การติดต่อกับหน่วยงานราชการทางเว็บไซต์ของรัฐบาล และการปรับเปลี่ยนหน่วยงานในกำกับของรัฐไปเป็นหน่วยงานอิสระ (Autonomous Agencies – AAs) เป็นต้น

องค์ประกอบประการที่ 4 ของโครงการการบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ซึ่งได้แก่การบริการที่มีคุณภาพ (Quality Service) หมายถึง การให้บริการที่ดีแก่ผู้รับบริการ ซึ่งคำว่า

ผู้รับบริการนั้นไม่ได้หมายถึงเพียงเฉพาะผู้รับบริการที่เป็นประชาชนจากภายนอกเท่านั้น แต่ยังหมายถึงหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้รับบริการภายในอีกด้วย เนื่องจากการบริการที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่มีความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการภายใน ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการบริการต่อผู้รับบริการภายนอกโดยรวมด้วย โดยความปรารถนาในการให้บริการที่มีคุณภาพของเจ้าหน้าที่ไม่ควรเกิดขึ้นเพียงเพราะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการจากภายนอกเท่านั้น แต่ตัวเจ้าหน้าที่เองจะต้องมีความภาคภูมิใจในงานของตน และการบริการที่มีคุณภาพคือสิ่งที่แสดงออกโดยธรรมชาติของความภาคภูมิใจนั้น สิ่งสำคัญที่สุดของการบริการที่มีคุณภาพก็คือจิตสำนึกภายในของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องยึดถือหลักปฏิบัติในการให้บริการ 4 ประการ คือ ความสุภาพ (Courtesy) การเข้าถึงได้ง่าย (Accessibility) ความรับผิดชอบต่อผู้รับบริการ (Responsiveness) และความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ซึ่งเรียกชื่อย่อว่า “CARE”

“โครงการให้เงินเพิ่มแก่เจ้าหน้าที่ประจำเคาน์เตอร์” (Counter Allowance Scheme) ซึ่งมีการริเริ่มในปี 1995 เป็นตัวอย่างหนึ่งของการส่งเสริมการบริการที่มีคุณภาพ โดยโครงการนี้มีเป้าหมายที่จะให้เจ้าหน้าที่ที่ให้บริการหน้าเคาน์เตอร์ให้บริการด้วยความสุภาพ เต็มใจที่จะช่วยเหลือและทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน โดยในทุก 3 เดือนเจ้าหน้าที่ประจำเคาน์เตอร์ที่ปฏิบัติงานดีเป็นพิเศษจะได้รับเงินโบนัสเพิ่ม 1 เดือน ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ส่วนผู้ที่ให้บริการไม่ดีหรือผู้ที่ถูกร้องเรียนบ่อยจะไม่ได้รับเงินโบนัสนี้ เป็นต้น

จากแนวคิดของการบริการที่เป็นเลิศภายใต้โครงการการบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ได้นำไปสู่การนำเอาโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) มาใช้ในการให้บริการสาธารณะ โดยเริ่มจากการเปิดเว็บไซต์ของรัฐบาล ([www.gov.sg](http://www.gov.sg)) ในปี 1995 เพื่อให้ข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับรัฐบาลต่อสาธารณชน ต่อมาในปี 1997 มีการริเริ่มโครงการ “โครงสร้างพื้นฐานข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล” (Government Information Infrastructure – GovII) เพื่อเป็นช่องทางในการสื่อสารและติดต่อภายในหน่วยงานภาครัฐ และระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน (Yong, 2005, pp. 281-2) จนถึงปี 1999 กระทรวงการคลังได้ริเริ่ม “เว็บท่าพลเมืองอิเล็กทรอนิกส์” (eCitizen portal) ขึ้นมา เพื่อรวบรวมข้อมูลข่าวสารและบริการของภาครัฐในหน่วยงานต่างๆ มาไว้ในที่เดียวกัน โดยการร่วมมือกับทุกหน่วยงานของรัฐบาล (Yong, 2005, p. 291)

เว็บท่า (Web - Portal) พลเมืองอิเล็กทรอนิกส์ทำให้การบริการสาธารณะสามารถตัดข้ามเขตแดนระหว่างหน่วยงานและรวบรวมการบริการทางอิเล็กทรอนิกส์มาไว้ด้วยกัน โดยเว็บท่านี้มีผู้เข้าใช้เฉลี่ย 8.7 ล้านครั้งต่อเดือนในปี 2003 (Yong, 2005, p. 291) ซึ่งทำให้แนวคิด “หลายหน่วยงานภายใต้รัฐบาลเดียว” (Many Agencies, One Government) เป็นไปได้ โดยทำให้หน่วยงาน

สาธารณะสามารถซ่อนความซับซ้อนขององค์การทั้งหมดไว้เบื้องหลัง และเปิดให้ประชาชนสามารถรับบริการทุกอย่างได้จากจุดบริการเพียงจุดเดียว

ในปี 2004 ได้มีการออกนโยบายที่เรียกว่า “No Wrong Door” ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาด้านการทับซ้อนและความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน เพื่อให้มั่นใจว่าเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่โยนความรับผิดชอบไปให้หน่วยงานอื่น เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในการดำเนินงานของรัฐบาล (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007)

ในปี 2005 ภายใต้โครงการการบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 ได้มีการริเริ่ม “โครงการกำหนดมาตรฐานการบริการของประเทศสิงคโปร์” (Singapore Service Class Programme) ซึ่งโครงการนี้ให้กรอบการทำงานที่จะทำให้บรรลุความเป็นเลิศในการบริการแก่หน่วยงานต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาศักยภาพของการบริการให้สูงขึ้น ซึ่งกรอบการทำงานได้มาจากการวิจัยระหว่างประเทศอย่างเข้มข้น การปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญ การทดสอบภาคสนามในองค์กรชั้นนำ และกรอบการทำงานนี้จะให้วิธีการทั้งหมดในการสร้างความเป็นเลิศของการบริการ ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007)

และในปีเดียวกันนี้ได้มีการริเริ่มโครงการควบคุมอย่างชาญฉลาด (Smart Regulation) โดยการลดระเบียบกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นในหน่วยงานภาครัฐ (Cut Red Tape Movement) ซึ่งมีการดำเนินการใน 4 ด้าน คือ (1) กำหนดกฎระเบียบในภาครัฐให้สอดคล้องกับรูปแบบในภาคธุรกิจ (2) แก้ปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากการทับซ้อนและหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน (3) ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐทบทวนกฎระเบียบอย่างต่อเนื่อง และ (4) ปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยงานสามารถดำเนินการด้วยความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น โดยเป้าหมายสำคัญของโครงการการควบคุมอย่างชาญฉลาดนี้ก็คือ การลดต้นทุนและภาระของการควบคุมและปรับปรุงคุณภาพ โดยการยกเลิกกฎเกณฑ์ที่ล้าสมัยและไม่จำเป็นออกไป โดยกลยุทธ์ที่สำคัญก็คือ (1) การกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ลดกฎระเบียบและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น โดยผ่านหลักสูตรและการศึกษาขั้นพื้นฐานของชาติ (2) ให้การฝึกฝนอบรมเกี่ยวกับการแก้ไขกฎเกณฑ์และขั้นตอนที่ไม่จำเป็นให้แก่เจ้าหน้าที่ (3) ให้ความรู้และกระตุ้นให้เกิดการตระหนักต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย และ (4) พัฒนากรอบวิธีการซึ่งหน่วยงานต่างๆ สามารถนำไปใช้ในการลดความล่าช้า จากกฎระเบียบและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century, 2007)

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางมาใช้ในประเทศสิงคโปร์ข้างต้น สามารถสรุปลงในรูปของตารางได้ดังต่อไปนี้

## ตารางที่ 5.3

สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

รัฐบาล	ค.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง
นายสีกวนยิว (1959 – 1990)	1980-1990	มีการดำเนินการโครงการต่างๆ คือ (1) โครงการ “ตำรวจชุมชน” ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งเน้นการป้องกันอาชญากรรม และส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างตำรวจกับประชาชนในท้องถิ่น (2) การเปลี่ยนบทบาทของผู้ตรวจสอบ (inspectors) จากการบังคับและการลงโทษไปสู่การปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการ โน้มน้าวและจูงใจประชาชนอย่างสุชนนุ่มนวล การให้การศึกษา และการป้องกันปัญหาพร้อมกับประชาชน และ (3) การยกระดับการบริการของเจ้าหน้าที่ประจำเคาน์เตอร์
นายโถ๊ะจ๊กตง (1990 – 2004)	1991	มีการริเริ่มโครงการ “หน่วยปรับปรุงการบริการ” (Service Improvement Unit – SIU) เพื่อติดตามและปรับปรุงมาตรฐานของการให้บริการ และการแต่งตั้ง “ผู้จัดการคุณภาพการบริการ” (Service Quality Managers) ในทุกกระทรวง
	1995	มีการริเริ่มโครงการ “การบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21” (Public Service for the 21 <sup>st</sup> Century – PS 21) ซึ่งมีเป้าหมายหลัก 2 ประการ คือ (1) เพื่อรักษาทัศนคติของความเป็นเลิศของการบริการ ในการตอบสนองความต้องการ สาธารณะด้วยมาตรฐานของคุณภาพ ความสุภาพและความรับผิดชอบอย่างสูง และ (2) เพื่อสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดึงดูดและชักจูงให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เพื่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สูงยิ่งขึ้น โดยใช้เครื่องมือและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่ โดยผ่านการปฏิบัติ 4 ด้าน คือ (1) การพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีของเจ้าหน้าที่ (2) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศโดยการริเริ่มและการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง (3) การทบทวนองค์การ และ (4) การบริการที่มีคุณภาพ
	1999	มีการนำโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Programme) มาใช้ โดยการเปิดเว็บท่าพลเมืองอิเล็กทรอนิกส์ (eCitizen Portal) ซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ การใช้วิธีการแบบใหม่ในการส่งมอบบริการสาธารณะ และการเปิดให้ประชาชนสามารถรับบริการทุกอย่างได้จากจุดบริการเพียงจุดเดียว

## ตารางที่ 5.3 (ต่อ)

สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

รัฐบาล	ค.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง
	2004	มีการออกนโยบาย “No Wrong Door” เพื่อแก้ปัญหาการทับซ้อนและความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน
นายลีเซียนลุง (2004 – ปัจจุบัน)	2005	มีการริเริ่ม “โครงการกำหนดมาตรฐานการบริการของประเทศสิงคโปร์” (Singapore Service Class Programme) ซึ่งให้กรอบการทำงานที่จะทำให้บรรลุความเป็นเลิศในการให้บริการแก่หน่วยงานต่างๆ และมีการริเริ่มโครงการ “การควบคุมอย่างชาญฉลาด” (Smart Regulation) ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งลดระเบียบกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็นในหน่วยงานภาครัฐ โดยดำเนินการใน 4 ด้าน คือ (1) กำหนดกฎระเบียบในภาครัฐให้สอดคล้องกับรูปแบบในภาคเอกชน (2) แก้ปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากการทับซ้อนและหน้าที่ที่ไม่ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน (3) ผลักดันให้หน่วยงานภาครัฐทบทวนกฎระเบียบอย่างต่อเนื่อง และ (4) ปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยงานสามารถดำเนินการด้วยความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

## 5.4.3 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา จนถึงประมาณกลางทศวรรษที่ 1980 ภาครัฐในประเทศสิงคโปร์มีบทบาทเป็นแกนนำและเข้าไปเกี่ยวข้องกับเกือบทุกกิจกรรมในการพัฒนาประเทศ ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่อเนื่องมาจากยุคที่เป็นอาณานิคม นับตั้งแต่ปัญหาเศรษฐกิจที่ไม่เติบโต ปัญหาการว่างงาน และปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการศึกษาที่ไม่เพียงพอ (Thynne and Friff, 1988, p. 20) ทำให้รัฐบาลต้องแก้ไขสถานการณ์โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในเกือบทุกส่วนงาน ไม่เฉพาะเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนเท่านั้น แต่ยังเข้าไปเกี่ยวข้องในการจัดโครงสร้าง การบริหารจัดการและการกำหนดทิศทางทางเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด จนทำให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างสูงและต่อเนื่องในเวลาต่อมา ดังที่นายตัน (Tony Tan) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กล่าวถึงการเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาครัฐและผลที่ตามมาในช่วงสองทศวรรษครึ่งก่อนปี 1985 ไว้ว่า แม้การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งโดยปกติแล้วไม่ใช่หน้าที่ของรัฐบาล แต่การเข้าไปแทรกแซงเช่นนี้นับว่า

เป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศยังไม่ปกติและภาคเอกชนยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ และผลจากการเข้าไปแทรกแซงทำให้ประเทศสิงคโปร์มีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคงในปัจจุบัน (Thynne and Ariff, 1988, p. 21)

แต่หลังจากที่ประเทศสิงคโปร์มีการเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูงอย่างต่อเนื่อง ความจำเป็นและความชอบธรรมในการเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงทางด้านเศรษฐกิจจึงเริ่มลดลง (SILS Information Series, 1995, p. 4) และเริ่มเข้าสู่ยุคของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในเวลาต่อมา

แนวคิดของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ในประเทศสิงคโปร์มีการประกาศอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1985 โดยนายตัน (Tony Tan) ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้เสนอแนวคิดที่ว่าแม้การเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในอดีตจะทำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูงและต่อเนื่องในเวลาที่ผ่านมา แต่ในอนาคตรัฐบาลควรจะลดบทบาทนี้ลง และเห็นว่าบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตควรจะเป็นของภาคเอกชนไม่ใช่ของรัฐบาล รวมทั้งมีรายงานของคณะกรรมการเศรษฐกิจ (Economic Committee) ที่ออกมาในช่วงนี้ซึ่งชี้ให้เห็นว่ากลยุทธ์ที่สำคัญอันหนึ่งของความสำเร็จทางเศรษฐกิจในอนาคตจะขึ้นอยู่กับภาคเอกชนในการที่จะริเริ่มและดำเนินการที่ทำให้เศรษฐกิจเติบโต โดยคณะกรรมการชุดนี้เห็นว่าการแปรรูปบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของหรือถือหุ้นอยู่ (Government – linked Companies - GLCs) จะทำให้ข้าราชการหันมามุ่งเน้นในการบริหารประเทศ และลดปัญหาการร้องเรียนเรื่องการเลือกปฏิบัติและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมจากภาครัฐลงได้ (SILS Information Series, 1995, p.5)

จากแนวคิดของนายตันและคำแนะนำของคณะกรรมการเศรษฐกิจดังกล่าวได้นำไปสู่การแต่งตั้ง “คณะกรรมการลดบทบาทภาครัฐ” (Public Sector Divestment Committee – PSDC) ขึ้นมาในปี 1986 เพื่อกำหนดว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดบ้างที่ควรจะต้องมีการแปรรูป ระดับของความจำเป็นเจ้าของควรจะลดลงไปแค่ไหน และกรอบเวลาในการดำเนินการควรจะเป็นอย่างไร (Sikorski, 2007; SILS Information Series, 1995, p. 5) โดยรายงานของคณะกรรมการลดบทบาทภาครัฐที่กำหนดกรอบของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนี้ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล และมีการประกาศอย่างเป็นทางการต่อสาธารณะชนในปี 1987 โดยคณะกรรมการได้ระบุเป้าหมายหลักของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไว้ 3 ประการ (SILS Information Series, p. 6) คือ

(1) เพื่อถอนตัวออกจากกิจกรรมทางการค้า ซึ่งไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปที่จะต้องดำเนินการโดยภาครัฐ

(2) เพื่อเพิ่มความกว้างและความลึกในตลาดหุ้นของประเทศสิงคโปร์ โดยการนำหุ้นของบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (GLCs) และองค์กรอิสระ (Statutory Boards) เข้าสู่การซื้อขายในตลาดหุ้น

(3) เพื่อหลีกเลี่ยงหรือลดการแข่งขันกับภาคเอกชน

นอกจากเป้าหมายหลักทั้ง 3 ประการข้างต้นที่ประกาศโดยรัฐบาลแล้ว ยังมีเหตุผลรองอีกหลายประการในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในประเทศสิงคโปร์ คือ (1) เพื่อสนับสนุนการประกอบการของภาคเอกชน (2) เพื่อลดความตึงเครียดและการควบคุมบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (GLCs) จำนวนกว่า 600 แห่ง ซึ่งการดำเนินงานถูกจำกัดด้วยกรอบการทำงานของการบริการสาธารณะ (3) บริษัทเอกชนสามารถตอบสนองได้โดยตรงและรวดเร็วต่อความต้องการของตลาด ความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและเงื่อนไขทางธุรกิจอื่นๆ ได้ดีกว่า (4) เป็นส่วนหนึ่งของโครงการของรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มความเป็นเจ้าของในทรัพย์สินให้แก่ประชาชน และ (5) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนแบ่งในผลการดำเนินงานและการจัดการที่ดีในองค์กรอิสระ (Statutory Boards) และในบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (GLCs) (SILS Information Series, 1995, p. 6)

จากบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (GLCs) จำนวน 608 แห่ง ในปี 1986 คณะกรรมการลดบทบาทภาครัฐ (PSDC) ได้เสนอว่ามีจำนวน 41 แห่งที่ควรแปรรูปบางส่วนหรือทั้งหมด และองค์กรอิสระ (Statutory Boards) จำนวน 7 แห่ง ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่จะแปรรูป โดยบริษัทหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่ควรมีการแปรรูป คือ บริษัทหรือหน่วยงานซึ่งมีรัฐบาลต่างประเทศมีส่วนร่วมหรือมีผลประโยชน์ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการระยะยาว หน่วยงานที่ประกอบด้วยโครงการเดียวและหน่วยงานซึ่งทำงานเพื่อสังคมและไม่มุ่งหวังผลกำไร (SILS Information Series, 1995, pp. 6-7)

คณะกรรมการลดบทบาทภาครัฐได้เสนอไว้ว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรดำเนินการมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้” ภายใต้กรอบเวลา 10 ปี (SILS Information Series, p. 7) ภายใต้รูปแบบที่สำคัญ 4 รูปแบบ (Low, 1991, p. 108) คือ

- (1) การแปรรูปความเป็นเจ้าของ โดยการขายทรัพย์สินหรือขายหุ้น
- (2) การแปรรูปการผลิต โดยรัฐบาลเป็นผู้ซื้อสินค้าและบริการแทนที่จะผลิตเอง
- (3) การแปรรูปทางการเงิน โดยรัฐบาลจะใช้การเก็บค่าบริการจากผู้บริโภคแทนที่จะเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อนำเงินมาดำเนินงาน

(4) การปล่อยเสรีหรือลดการควบคุม เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันจากภาคเอกชน โดยผ่านการผ่อนคลายหรือยกเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ของภาครัฐ

จากนโยบายดังกล่าวได้นำไปสู่การแปรรูปหน่วยงานภาครัฐเป็นจำนวนมากในเวลาต่อมา ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยจะได้ยกตัวอย่างการแปรรูปบางส่วน เพื่อให้สามารถมองเห็นภาพในเชิงปฏิบัติได้ชัดเจนขึ้น โดยจะได้แบ่งกลุ่มหน่วยงานที่มีการแปรรูปออกเป็น 3 กลุ่ม คือ (1) การแปรรูปองค์กรอิสระ (Statutory Boards) (2) การแปรรูปบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (Government – linked Companies) และ (3) การแปรรูปการบริการสาธารณะสุข (Public Health) และการศึกษา (Education)

5.4.3.1 การแปรรูปองค์กรอิสระ (Statutory Boards) องค์กรอิสระเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายพิเศษ เพื่อเป็นส่วนเสริมกิจกรรมของกระทรวง หรือเพื่อดำเนินงานเฉพาะเรื่องในด้านใดด้านหนึ่งในฐานะที่เป็นตัวแทนของกระทรวง ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะให้หน่วยงานประเภทนี้มีอิสระและยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Iwasaki, 2003, p. 353) โดยองค์กรอิสระที่สำคัญที่มีการแปรรูปจนประสบความสำเร็จคือ (Singapore Administrative Procedure, 2007)

(1) ในปี 1992 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านการสื่อสารจาก “องค์การสื่อสารแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Telecommunication Authority of Singapore – TAS) ไปเป็นรูปแบบบริษัทในชื่อของ “สิงคโปร์เทเลคอม” (Singapore Telecom หรือ Sing Tel)

(2) ในปี 1994 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านการกระจายเสียงจาก “บริษัทกระจายเสียงแห่งประเทศไทยสิงคโปร์ (Singapore Broadcasting Corporation – SBC) ไปสู่บริษัทผู้รับช่วง (successor companies) ซึ่งแข่งขันกันเอง ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การกระจายเสียงแห่งประเทศไทยสิงคโปร์ (Singapore Broadcasting Authority)

(3) ในปี 1995 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านพลังงานและก๊าซจาก “หน่วยงานสาธารณูปโภคแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Singapore Public Utilities Board – SPUB) ไปสู่บริษัทผู้ผลิตพลังงานอื่นๆ โดยปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี

(4) ในปี 1997 มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจาก “องค์การทำเรือแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Port of Singapore Authority – PSA) ไปเป็นรูปแบบของบริษัทในชื่อของ “องค์การเดินเรือและการทำเรือแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Maritime and Port Authority of Singapore - MPA)

5.4.3.2 การแปรรูปบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (Government – linked Companies – GLCs) บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของคือบริษัทที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยอยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมดูแลบริษัท (Company Law) ซึ่งประยุกต์ใช้รูปแบบของบริษัทเอกชนแต่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการ (Iwasaki, 2003, 353) โดยการแปรรูปบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของเกิดขึ้นครั้งแรกในปี 1985 เมื่อรัฐบาลได้ขายหุ้นในบริษัทสิงคโปร์เพรสโฮลดิ้ง จำกัด (Singapore Press Holdings Ltd) ซึ่งเป็นบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการพิมพ์ออกไปทั้งหมด และในเวลาต่อมารัฐได้ขายหุ้นในบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของอีกเป็นจำนวนมาก จากตารางที่ 5.4 แสดงให้เห็นถึงตัวอย่างของบริษัทที่รัฐขายหุ้นออกไปทั้งหมดหรือบางส่วนในช่วงปี 1985 –1990 โดยในปี 1985 รัฐบาลได้ขายหุ้นในบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของออกไปทั้งหมดหรือบางส่วน จำนวน 4 บริษัท ปี 1986 จำนวน 6 บริษัท ปี 1987 จำนวน 12 บริษัท ปี 1988 จำนวน 3 บริษัท ปี 1989 จำนวน 3 บริษัทและปี 1990 จำนวน 2 บริษัท ถึงแม้ว่า รัฐบาลจะยังคงถือหุ้นบางส่วนอยู่ในหลายบริษัท เช่น ในบริษัท สิงคโปร์แอร์ไลน์ จำกัด (Singapore Airlines Ltd.) บริษัท การพิมพ์แห่งชาติสิงคโปร์ จำกัด (Singapore National Printer Ltd.) และบริษัทเดินเรือเนปจูน (Neptune Orient Lines) เป็นต้น แต่จากข้อมูลนี้ได้แสดงให้เห็นว่านับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ลดบทบาทในการดำเนินธุรกิจลง โดยการถ่ายโอน การกิจที่รัฐไม่จำเป็นต้องทำ หรือภารกิจที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ไปสู่ภาคเอกชนมากขึ้น

## ตารางที่ 5.4

แสดงการแปรรูปบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (GLCs) ทั้งหมดหรือบางส่วนในช่วงปี 1985 –1990

บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (GLCs)	ทุนจดทะเบียน (\$m)	ค.ศ.	จำนวนหุ้นของ รัฐบาล (%)		กิจกรรมหลัก
			ก่อน	หลัง	
S'pore Press Holding Ltd	243.0	1985	0.06	0.0	การพิมพ์
Cerebos S'pore	8.8	1985	45.0	0.0	อุตสาหกรรมอาหาร
Mitsubishi S'pore Heavy inds Ltd	100.0	1985	44.0	0.0	การต่อและซ่อมเรือ
Singapore Airlines Ltd	619.7	1985	100.0	63.0	การบิน
PT Cerval Foods Rp	415.0	1986	22.0	0.0	อุตสาหกรรมอาหาร
Dowty aviation Services Ltd	2.0	1986	5.7	0.0	การบำรุงรักษาอากาศยาน
National Iron & Steel Mills Ltd	63.0	1986	19.7	0.0	อุตสาหกรรมเหล็ก
United Industrial Corp Ltd	159.5	1986	10.9	0.0	การผลิตและการค้า
S'pore Airport Duty Free Cmp Ltd	1.5	1986	20.0	0.0	สินค้าปลอดภาษี
Resource Development Corp Ltd	25.0	1986	100.0	30.0	การทำเหมืองและก่อสร้าง
S'pore National Printer Ltd	9.5		100.0	63.0	การพิมพ์
Education Publication Bureau Pte Ltd	1.55	1987	100.0	0.0	การพิมพ์
Setsco Service Pte Ltd	3.0	1987	100.0	0.0	ที่ปรึกษาวิศวกรรม
Neptune Orient Lines	169.0	1987	62.2	52.0	การขนส่งทางเรือ
Sembawang Maritime Ltd	70.0	1987	50.0	0.0	การสร้างและซ่อมเรือ
Sembawang Shipyard Ltd	150.0	1987	74.0	64.0	การสร้างและซ่อมเรือ
Singapore Airlines Ltd	619.7	1987	63.0	55.0	การบิน
Chemical Industries Ltd	15.1	1987	22.9	0.0	การผลิตผลิตภัณฑ์เคมี
Jurong Shipyard Ltd	100.0	1987	43.1	16.2	การซ่อมเรือและวิศวกรรม
Singmarine Industries	77.0	1987	61.4	30.9	การสร้างและซ่อมเรือ
DBS Land	586.4	1987	44.7	21.0	การซื้อขายที่ดิน

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)  
แสดงการแปรรูปบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (GLCs) ทั้งหมดหรือบางส่วนในช่วงปี 1985 –1990

บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (GLCs)	ทุนจดทะเบียน (\$m)	ค.ศ.	จำนวนหุ้นของรัฐบาล (%)		กิจกรรมหลัก
			ก่อน	หลัง	
Parkland Golf Driving Range Ltd	0.8	1987	60.0	0.0	การดำเนินการสนามกอล์ฟ
Sugar Industry of S'pore	16.0	1987	40.0	0.0	ผลิตน้ำตาล
Neptune Orient Lines Ltd	372.2	1988	52.0	44.5	การขนส่งทางเรือ
Hitachi Electronic Devices Ltd	30.0	1988	15.0	0.0	การบำรุงรักษาอุปกรณ์ทีวี (TV)
S'pore National Printers	19.0	1988	63.0	51.0	การพิมพ์
Keppel Corporation	315.0	1989	58.5	52.2	การซ่อมเรือ การก่อสร้างและการเงิน
Intraco	75.0	1989	26.7	10.0	การค้า
Petrochemical Corp	86.7	1989	50.0	20.0	การผลิตปิโตรเคมี
Singapore Aerospace	150.0	1990	100.0	66.7	วิศวกรรมอากาศยาน
S'pore Shipbuilding and Engineering	40.4	1990	88.6	60.2	การสร้างและซ่อมเรือ

ที่มา : ปรับปรุงจาก SILS Information Series, 1995, p. 10.

5.4.3.3 การแปรรูปการบริการสาธารณสุขและการศึกษา รูปแบบที่แตกต่างออกไปของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ที่นอกเหนือจากการขายหุ้นหรือทรัพย์สินหรือการแปรรูปการผลิตก็คือ การแปรรูปทางการเงินและการลดการควบคุม ซึ่งหมายถึง (1) การที่รัฐบาลใช้การเก็บค่าบริการจากผู้บริโภคแทนที่จะเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อนำเงินมาบริหารงาน และ (2) การปล่อยเสรีหรือลดการควบคุม เพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันจากภาคเอกชน โดยผ่านการผ่อนคลายหรือยกเลิกระเบียบกฎเกณฑ์ของภาครัฐ (Low, 1991, p.108) โดยในกลางทศวรรษที่ 1980 แนวคิดของการแปรรูปทางการเงินและการลดการควบคุมได้มีการนำมาใช้อย่างชัดเจนใน 2 หน่วยงาน คือ การบริการสาธารณสุข (Public Health) และ (2) การบริการการศึกษา (Education)

แนวคิดในการแปรรูปการบริการสาธารณสุขในประเทศสิงคโปร์เกิดขึ้นครั้งแรกในปี 1984 เมื่อรัฐบาลประกาศว่าโรงพยาบาลของรัฐจะต้องมีการแปรรูป แม้ไม่ได้เปลี่ยนความเป็นเจ้าของ แต่โรงพยาบาลจะต้องดำเนินงานเหมือนในภาคเอกชน พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยลง และให้มีการแข่งขันกันแบบภาคธุรกิจ (Barr, 2005, p. 151) โดยกลยุทธ์ของการเปลี่ยนแปลงนี้ก็คือ การใช้ระบบการแข่งขันเข้ามาเป็นเครื่องมือในการยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของการบริการให้สูงขึ้น นายเหยา (Yeo Cheow Tong) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในช่วงนั้นได้กล่าวถึงความสำคัญของการเปิดให้มีการแข่งขันและการให้อิสระในการดำเนินงานของโรงพยาบาลไว้ว่า การเปิดให้มีการแข่งขันและการให้อิสระในการบริหารจัดการ จะทำให้โรงพยาบาลสามารถพัฒนาให้ดีขึ้นในหลายๆด้าน คือ จะทำให้มีการดำเนินงานที่ดีขึ้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มากขึ้น มีการบริการที่ดีขึ้นและมีระบบการคัดเลือกคนเข้าทำงานและการให้ผลตอบแทนต่อเจ้าหน้าที่ที่ดีขึ้น (Thynne and Ariff, 1988, p. 55-56)

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นได้นำไปสู่การริเริ่มโครงการ “โรงพยาบาลปรับโครงสร้าง” (Restructured Hospitals) ในปี 1985 ซึ่งเป็นการแปรรูปในระดับของการทำให้เป็นบริษัท (Corporatization) โดยโรงพยาบาลยังคงเป็นของรัฐบาลทั้งหมด แต่โรงพยาบาลภายใต้โครงการนี้จะมีข้อได้เปรียบคือ (Ministry of Health, 1992, p. 20)

- (1) มีอิสระมากขึ้นในการบริหารงานประจำวัน
- (2) ในการปรับปรุงมาตรฐานการบริการของโรงพยาบาลนั้น ผู้บริหารสามารถมีบทบาทในการริเริ่มสร้างสรรค์ได้มากขึ้น
- (3) มีระบบการคัดเลือกบุคลากร และวิธีการรักษาเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถเป็นของตนเอง โดยการคัดเลือกโดยตรงและการใช้ระบบการให้ค่าตอบแทนที่เป็นอิสระ
- (4) มีการควบคุมต้นทุนดำเนินการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการใช้ระบบบัญชีแบบการค้ำ
- (5) มีการให้ความสำคัญกับวินัยทางการเงิน และการควบคุมต้นทุนในการบริหารจัดการมากขึ้น

โรงพยาบาลปรับโครงสร้างมีคณะกรรมการบริหาร (Boards of Directors) ของตนเอง เพื่อให้มั่นใจว่าคณะกรรมการเหล่านี้จะดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการไว้ได้ โดยโรงพยาบาลปรับโครงสร้างที่มีการดำเนินการแห่งแรก คือ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยแห่งชาติ (National University Hospital) ในปี

1985 ในฐานะที่เป็นโรงพยาบาลในโครงการนำร่อง และเมื่อโครงการนี้ประสบความสำเร็จจึงมีการขยายไปสู่ศูนย์ผิวหนังแห่งชาติ (National Skin Center) ในปี 1988 โรงพยาบาลทั่วไปแห่งประเทศไทย สิงคโปร์ (Singapore General Hospital) ในปี 1989 และโรงพยาบาลกัณฑ์เคอร์บัว (Kandang Kerbau) ในปี 1990 และโรงพยาบาลเตาพาโยฮ์ (Toa Payoh) ในปี 1991 (Ministry of Health, 1992, p. 20) โดยในปัจจุบันประเทศสิงคโปร์เป็นหนึ่งในประเทศที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณทางด้านสุขภาพน้อยที่สุดในโลก (Lee and Haque, 2006)

สำหรับในส่วนของ การแปรรูปการศึกษา นั้น มีเป้าหมายหลักที่ต้องการเพิ่มความ เป็นอิสระและความยืดหยุ่นมากกว่าที่จะต้องการลดภาระทางการเงินของรัฐบาล โดยรัฐบาล ต้องการเพิ่มคุณภาพของการศึกษา โดยการปรับปรุงและออกแบบระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับ ความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป

หลังจากได้รับอิสระภาพอย่างสมบูรณ์ในปี 1965 ระบบการศึกษาของประเทศสิงคโปร์ มุ่งไปสู่รูปแบบของการมีมาตรฐานเดียวกัน (Standardization) และกระบวนการของการตัดสินใจ ที่มาจากส่วนกลาง (Centralization) นับตั้งแต่ในเรื่องของการจัดหลักสูตร การใช้จ่ายเงิน งบประมาณและการบริหารงานบุคคล และรัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณทางการศึกษาเป็น อย่างมาก (Tan, 1996, p. 107)

จนถึงกลางทศวรรษที่ 1980 กระแสของการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเริ่มลดลง เมื่อนาย โกะะจิกตง ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แสดงความคิดเห็นไว้ในปี 1985 โดยชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากการควบคุมจากศูนย์กลางทำให้โรงเรียนที่มีศักดิ์ศรีเสียความเป็นปัจเจกบุคคลและ ลักษณะเฉพาะของตนไป นายโกะะจิกตงได้สนับสนุนให้มีการให้อิสระแก่โรงเรียนมากขึ้น โดยชี้ว่า ครูใหญ่ควรมีสติธิ์ในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ออกแบบหลักสูตรและเลือกตำราเรียนด้วยตนเอง เขา เห็นว่าทั้งครูใหญ่และครูผู้สอนควรมีอิสระมากขึ้นในการที่จะริเริ่มและทดลองความคิดใหม่ๆ ซึ่ง จะทำให้สามารถปรับปรุงระบบการศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ และในปีเดียวกันนี้ นายตัน (Tony Tan) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศว่า ครูใหญ่ทุกคนจะได้รับอำนาจ มากขึ้นในการบริหารจัดการในด้านต่างๆ คือ (1) การจัดองค์การในโรงเรียน (2) หลักสูตรการสอน (3) กิจกรรมที่เป็นหลักสูตรพิเศษ และ (4) สวัสดิการของนักเรียน และเพื่อให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์นี้ โรงเรียนจึงได้รับการคาดหวังว่าจะต้องรับผิดชอบต่อการตัดสินใจและกระทำของ ตนเองมากขึ้น (Tan, 1996, p. 83)

นายลีควนยูซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว โดยชี้ให้เห็นว่าการครอบงำของรัฐบาลในระบบการศึกษาหมายถึง “ไม่มีการแข่งขัน ไม่มีรูปแบบที่ แดกต่าง ไม่มีโอกาสที่จะพิสูจน์ว่ามีบางคนที่สามารถทำได้ดีกว่า” (Tan, 1996, p. 83) และนายลีได้

แนะนำว่า โรงเรียนที่ดีที่สุดจำนวนหนึ่งควรจะมีการ “แปรรูป” (Privatization) โดยโรงเรียนเหล่านี้ควรจะได้รับเงินสนับสนุนรายหัวและอนุญาตให้เก็บค่าเล่าเรียนได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับมาตรฐานของการบริการในแต่ละโรงเรียน ซึ่งเมื่อผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่างประสานเสียงในการให้ความสนับสนุนความเป็นอิสระของการบริหารจัดการโรงเรียน แนวคิดของ “โรงเรียนอิสระ” (Independent Schools) จึงเป็นหัวข้อที่มีการพูดถึงกันอย่างกว้างขวางในวงการศึกษในช่วงต้นปี 1986

ต่อมาในปลายปี 1986 นายพันพร้อมคณะครูใหญ่จำนวน 12 คน ได้เดินทางไปดูงานใน “โรงเรียนที่ประสบความสำเร็จซึ่งเป็นที่ยอมรับ” จำนวน 25 แห่ง ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ เพื่อดูว่าจะมีบทเรียนอะไรบ้างที่สามารถนำมาใช้ในประเทศสิงคโปร์ได้ และเมื่อกลับมาแล้วคณะครูใหญ่ได้ทำรายงานพร้อมเสนอแนะให้มีการคัดเลือกโรงเรียนที่มีความพร้อมและให้อิสระในการจัดการมากขึ้นแก่โรงเรียนเหล่านี้ และเป็นที่มาของการจัดตั้ง “โรงเรียนอิสระ” (Independent Schools) ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 1987 โดยโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการจะต้องผ่านการคัดเลือกตามเกณฑ์ที่กำหนด และเมื่อผ่านการคัดเลือกแล้วโรงเรียนเหล่านั้นจะได้รับอิสระในด้านต่างๆ คือ (1) การจัดหาบุคลากร (2) การกำหนดค่าตอบแทน (3) การใช้จ่ายงบประมาณ (4) การบริหารจัดการ (5) การรับนักเรียน และ (6) การกำหนดหลักสูตร โดยในปี 1987 มีโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการจำนวน 4 โรงเรียน ในปี 1988 จำนวน 3 โรงเรียน ในปี 1989 จำนวน 2 โรงเรียน และในปี 1990 จำนวน 1 โรงเรียน (Tan, 1996, p. 85)

ต่อมามีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าโครงการโรงเรียนอิสระเป็นระบบของชนชั้นสูง เนื่องจากผู้เรียนต้องเสียค่าเล่าเรียนราคาค่อนข้างแพง ซึ่งนักเรียนจากครอบครัวที่ยากจนไม่อาจเข้าถึงได้ และโรงเรียนที่ต้องการสมัครเข้าโครงการก็ต้องผ่านกฎเกณฑ์และเงื่อนไขมากมาย (Tan, 1996, pp. 91-98) ดังนั้นในปี 1992 หลังจากที่นายโก๊ะจ๊กตงขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีจึงได้ประกาศให้มี โครงการ “โรงเรียนปกครองตนเอง” (Autonomous Schools) โดยโรงเรียนปกครองตนเองนี้จะได้รับอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น ได้รับงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้มีคุณภาพที่ใกล้เคียงและสามารถแข่งขันกับโรงเรียนอิสระได้ โดยโรงเรียนในโครงการนี้จะสามารถริเริ่มสิ่งใหม่ๆ ได้ แต่จะต้องดำเนินตามมาตรฐานในหลักสูตรที่เป็นแกนกลางและการสอนสองภาษา โดยโรงเรียนปกครองตนเองนี้จะสามารถเก็บค่าเล่าเรียนได้บ้างเล็กน้อย แต่ต้องไม่มากเท่ากับโรงเรียนอิสระ ดังนั้น โรงเรียนปกครองตนเองจึงเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ที่ไม่มีเงินพอที่จะเข้าโรงเรียนอิสระได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการได้ชื่อว่าได้รับการช่วยเหลือทางการเงิน

ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของโรงเรียนปกครองตนเองก็คือ การมีที่ตั้งซึ่งกระจายไปทั่วทุกภูมิภาคทั่วประเทศ เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึง และทำให้ผู้ปกครองมีโอกาส

มากขึ้นในการเลือกโรงเรียนที่มีคุณภาพให้แก่บุตรหลานของตน โดยการจัดตั้งโรงเรียนปกครองตนเองเกิดขึ้นครั้งแรกในปี 1993 และได้มีการขยายโครงการนี้ออกไปจนทั่วประเทศในเวลาต่อมา

จากข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวคิดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ในประเทศสิงคโปร์ข้างต้นสามารถสรุปลงในรูปของตารางได้ดังต่อไปนี้

### ตารางที่ 5.5

#### สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาล	ค.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
นายลีควอนฮิว (1989 – 1990)	1985	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการครั้งแรก โดยมีเป้าหมายเพื่อลดการเข้าไปเกี่ยวข้องในภาคธุรกิจของรัฐบาล
	1985	มีการจัดตั้งโรงพยาบาลปรับโครงสร้าง (Restructured Hospital) ซึ่งมีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน ฟังพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยลง และมีการแข่งขันกันตามแบบภาคธุรกิจ
	1986	มีการแต่งตั้งคณะกรรมการลดบทบาทภาครัฐ (Public Sector Divestment Committee) เพื่อพิจารณาถึงองค์การหรือหน่วยงานที่จะต้องมีการปฏิรูป ระดับของการปฏิรูปและกรอบเวลาในการดำเนินการ
	1987	คณะกรรมการลดบทบาทภาครัฐได้เสนอให้มีการแปรรูปองค์กรอิสระ (Statutory Board) และรัฐวิสาหกิจ (Government – linked Companies – GLCs) มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติ ภายในกรอบระยะเวลา 10 ปี
	1987	มีการจัดตั้งโรงเรียนอิสระ (Independent Schools) ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยให้ผู้บริหารมีอิสระและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการด้านต่างๆมากขึ้น
นายโก๊ะจ๊กตง (1990 – 2004)	1992	มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านการสื่อสารจาก “องค์การสื่อสารแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Telecommunication Authority of Singapore – TAS) ไปเป็นรูปแบบบริษัทในชื่อของ “สิงคโปร์เทลคอม” (Singapore Telecom หรือ Sing Tel)
	1992	มีการจัดตั้งโรงเรียนปกครองตนเอง (Autonomous Schools) โดยโรงเรียนที่เข้าโครงการนี้จะได้รับอนุญาตให้มีอิสระและความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการมากขึ้น แต่มีค่าเล่าเรียนถูกกว่าโรงเรียนอิสระ (Independent Schools)

## ตารางที่ 5.5 (ต่อ)

## สรุปกฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

รัฐบาล	ค.ศ.	กฎหมาย/ระเบียบข้อบังคับ/การปฏิบัติของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
	1994	มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านการกระจายเสียงจาก “บริษัทกระจายเสียงแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Singapore Broadcasting Corporation – SBC) ไปสู่บริษัทผู้รับช่วง (successor companies) ซึ่งแข่งขันกันเอง ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การกระจายเสียงแห่งประเทศไทยสิงคโปร์ (Singapore Broadcasting Authority)
	1995	มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจทางด้านพลังงานและก๊าซจาก “หน่วยงานสาธารณูปโภคแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Singapore Public Utilities – PUB) ไปสู่บริษัทผู้ผลิตพลังงานอื่นๆ โดยปล่อยให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี
	1997	มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจาก “องค์การทำเรือแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Port of Singapore Authority – PSA) ไปเป็นรูปของบริษัทในชื่อของ “องค์การเดินเรือและการทำเรือแห่งประเทศไทยสิงคโปร์” (Maritime and Port Authority of Singapore)

จากที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดในหัวข้อ 5.4 ซึ่งว่าด้วยเรื่องของเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์ แสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์ได้มีการนำองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในด้านที่เกี่ยวกับการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้ โดยแนวคิดเหล่านี้ได้มีการแปลงให้อยู่ในรูปของโครงการปฏิรูปต่างๆจำนวนมาก โดยในส่วนของจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น มีการเน้นในเรื่องของการปฏิรูประบบงบประมาณ และการจ่ายค่าตอบแทน โดยมีการนำเอา “ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์” และ “ระบบการจ่ายค่าตอบแทนบนพื้นฐานของการปฏิบัติงาน” มาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนของจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้นมีการดำเนินการในหลายโครงการ โดยโครงการที่สำคัญที่สุดในกลุ่มนี้ก็คือ “การบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 (Public Service for the 21<sup>st</sup> Century – PS21) เนื่องจากโครงการนี้มีเนื้อหาที่ ครอบคลุมทั้งในแง่ของการเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีจิตวิญญาณของการบริการ และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งมีโครงการย่อยอยู่ภายใต้โครงการนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่ละโครงการล้วนมีเป้าหมายหลักเพื่อยกระดับมาตรฐานของการบริการและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งสิ้น สำหรับในส่วนของการแปรรูป

รัฐวิสาหกิจนั้น มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่รูปแบบของบริษัท จำนวน 4 แห่ง มีการแปรรูปความเป็นเจ้าของ โดยการขายทรัพย์สินหรือขายหุ้นในบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีการแปรรูปโรงพยาบาลของรัฐเป็นโรงพยาบาลปรับโครงสร้าง (Restructured Hospitals) และแปรรูปโรงเรียนของรัฐไปเป็นโรงเรียนอิสระ (Independent Schools) และโรงเรียนปกครองตนเอง (Autonomous Schools) ซึ่งการแปรรูปในกรณีของโรงพยาบาลและโรงเรียนนั้น เป็นการแปรรูปในลักษณะของการปล่อยเสรีหรือลดการควบคุมเพื่อส่งเสริมให้มีการแข่งขันและเป็นการแปรรูปทางการเงิน โดยรัฐบาลใช้การเก็บเงินจากผู้ใช้บริการ แทนที่จะเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อนำเงินมาใช้ในการดำเนินงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในช่วงประมาณ 1 ทศวรรษครึ่ง (1990-2004) ที่ผ่านมามีได้เกิดนวัตกรรมของการบริหารงานภาครัฐขึ้นในประเทศสิงคโปร์ นั่นคือประเทศสิงคโปร์ได้นำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในส่วนของกรมผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้อย่างชัดเจน