

บทที่ 6

การวิเคราะห์

ในบทนี้เป็นบทของการวิเคราะห์ โดยได้แบ่งการนำเสนอออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) การวิเคราะห์ทางด้านปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์ (2) การวิเคราะห์ทางด้านเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์ และ (3) การวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการประจำต่อการปฏิรูป ซึ่งเนื้อหาในแต่ละส่วนมีดังต่อไปนี้

6.1 การวิเคราะห์ทางด้านปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในประเทศไทยและสิงคโปร์

จากการศึกษาในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย ซึ่งให้เห็นว่าการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้น มิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นผลมาจากปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการรวมกัน คือ (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ที่นำไปสู่ผลที่สำคัญสองประการคือ วิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องตัดลดรายจ่ายและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายใต้เงื่อนไขของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (2) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ อันได้แก่อิทธิพลและแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ และ (3) การตัดสินใจของชนชั้นนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของประเทศไทย ซึ่งมีความชัดเจนมากที่สุด ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรนั้น เกิดขึ้นภายใต้บริบทที่มีความเฉพาะเจาะจงเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการที่ปัจจัยหลักทั้ง 3 ประการจะเกิดขึ้นได้พร้อมๆ กัน เปรียบเสมือนหน้าต่างแห่งโอกาส (Window of Opportunity) ที่เปิดขึ้นพร้อมกันทีเดียวหลายๆ บาน จนเกิดเป็นแรงผลักดันให้กระแสของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่สามารถทะลุทะลวงฝ่าแรงต้านจากระบบราชการแบบดั้งเดิมและกลุ่มผู้มีแนวคิดแบบอนุรักษ์นิยมไปได้ นั่นนับว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากยิ่ง และแท้จริงแล้วการประจวบเหมาะระหว่างการเกิดขึ้นของปัจจัยทั้ง 3 ประการนี้ในเวลาเดียวกันยังไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนเลยในประวัติศาสตร์ชาติไทย

เนื่องจากในอดีต ประเทศไทยไม่เคยมีผู้นำที่ได้รับการหล่อหลอมจากภาครัฐกิจและมีแนวคิดสนับสนุนการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างชัดเจน ดังเช่นที่มีอยู่ในตัวของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่เคยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงจนแทบจะกลายเป็นประเทศล้มละลาย ดังเช่นวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 และไม่เคยมีเหตุการณ์ที่องค์การระหว่างประเทศเข้ามาชี้แนะ สั่งการและครอบงำการกำหนดนโยบายของรัฐบาลได้โดยเกือบจะสิ้นเชิง ดังเช่นที่เกิดขึ้นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ดังนั้น ที่ผ่านมาการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

แรงผลักดันจากชนชั้นนำ ซึ่งมีแนวคิดสนับสนุนให้มีการนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูป โดยมีวิกฤติเศรษฐกิจและแรงกระตุ้นจากองค์การระหว่างประเทศเป็นตัวส่งเสริมและสนับสนุนในการอ้างความจำเป็นและความชอบธรรมของการปฏิรูป เพื่อลดกระแสต่อต้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์และผู้ที่ยึดถือในระบบการบริหารราชการแบบดั้งเดิม และนี่คือคำตอบว่าเพราะเหตุใด การปฏิรูปตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยจึงมีความชัดเจนมากที่สุดในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ส่วนการปฏิรูปที่เกิดขึ้นก่อนหน้าในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งมีความชัดเจนน้อยกว่านั้นเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยจากภายนอกประเทศมากกว่าปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำ

อย่างไรก็ตาม นอกจากบทบาทของชนชั้นนำฝ่ายการเมืองแล้ว บทบาทของข้าราชการฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำก็มีความสำคัญต่อการปฏิรูปอย่างมากเช่นเดียวกัน เนื่องจากถึงแม้กระบวนการของการแปลงแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปเป็นกฎหมายข้อบังคับจะต้องดำเนินการโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จุดกำเนิดและการผลักดันนโยบายการปฏิรูปที่สำคัญๆมักจะมาจากข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นโดยตรง และข้าราชการประจำเหล่านี้ได้ดำเนินการผลักดันให้มีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องต่างๆ โดยการนำเสนอปัญหาและแนวทางในการแก้ไข และให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้รับไปดำเนินการในการออกกฎหมายข้อบังคับ

จากการศึกษาในส่วนที่ว่าด้วยเรื่องปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์ ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์นั้น มิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นผลมาจากปัจจัย 3 ประการรวมกัน คือ (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ การรักษาศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (2) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ อันได้แก่ การเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจาก

ต่างประเทศ และ (3) ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระทรวง

การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์ มิได้เกิดจากการมี ปัญหาทางเศรษฐกิจ หรือมีวิกฤติทางการเงิน หรือมีปัญหาเรื่องการขาดประสิทธิภาพในการ บริหารงานภาครัฐแต่อย่างใด แต่เป็นการปฏิรูปที่มีเหตุผลมาจากความต้องการที่จะคงไว้ซึ่งศักยภาพ ในการแข่งขันในตลาดโลกและเป็นการปรับตัวเชิงกลยุทธ์ เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสของการ แข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เพื่อดึงดูดเงินทุน เทคโนโลยีและตลาดการค้าที่มาพร้อมกับ นักลงทุนชาวต่างชาติ

การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศสิงคโปร์นั้น เป็นผล มาจากการเลือกรูปแบบและระดับของการปฏิรูปที่เหมาะสมของชนชั้นนำ การตัดสินใจเลือกใช้ ตัวแบบการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการเลือกบนพื้นฐานของการเรียนรู้ วิธีการบริหารจัดการที่เหมาะสมจากต่างประเทศ และนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศของตนในฐานะ ที่เป็นกลยุทธ์ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศเพื่อรองรับกระแสของโลกแห่งการแข่งขันทั้งใน ปัจจุบันและอนาคต ไม่ได้เกิดจากการถูกบังคับจากวิกฤติการณ์ หรือการถูกบังคับจากองค์การ ระหว่างประเทศ ให้ต้องมีการปฏิรูปอย่างที่มีมักจะเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย

แรงผลักดันจากชนชั้นนำในระบบการปกครองกึ่งเผด็จการเป็นตัวจักรสำคัญในการ ริเริ่มการปฏิรูป โดยมีเหตุผลทางเศรษฐกิจในการที่ต้องการรักษาระดับการแข่งขันเป็นตัวส่งเสริม และสนับสนุนในการอ้างความจำเป็นและความชอบธรรมในการปฏิรูป และการเรียนรู้และการถ่าย โอนนโยบายจากต่างประเทศเป็นตัวชี้แนวทางและวิธีการในการปฏิรูป เหล่านี้คือปัจจัยที่ทำให้การ ปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์เกิดขึ้นได้

6.2 การวิเคราะห์ทางด้านเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์

ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการ จัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์ใน 2 ประเด็น คือ (1) การวิเคราะห์เกี่ยวกับ จุดเริ่มต้นและระยะเวลาของการปฏิรูป และ (2) การวิเคราะห์เกี่ยวกับความต่อเนื่องของการปฏิรูป

สำหรับในประเด็นแรกที่เกี่ยวข้องกับจุดเริ่มต้นและระยะเวลาของการปฏิรูปนั้น จาก การศึกษาชี้ให้เห็นว่าแม้ประเทศไทยจะได้มีการนำเอาองค์ประกอบบางประการของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่มาใช้บ้างแล้วก่อนหน้านี้ แต่การนำมาใช้เพียงจะมีความชัดเจนทั้งในแง่ของการ

บัญญัติเป็นกฎหมายข้อบังคับ และในแง่ของการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริงนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเข้ามาบริหารประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 โดยรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในช่วงนี้ ได้มีการแปลงแนวคิดทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปเป็นกฎหมายข้อบังคับในระดับต่างๆ นับตั้งแต่การออกเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาและมติคณะรัฐมนตรี และนำไปสู่การปฏิบัติในหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น การแปลงแนวคิดทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปสู่การปฏิบัติส่วนใหญ่จึงยังอยู่ในระยะ เริ่มต้น และมีลักษณะเป็น โครงการนำร่องมากกว่าที่จะเป็นการนำไปใช้อย่างเต็มรูปแบบอย่างแท้จริง

สำหรับในกรณีของประเทศสิงคโปร์นั้น ได้มีการนำเอาแนวคิดของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้จริงในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ถึงต้นทศวรรษที่ 1990 เมื่อนับถึงปัจจุบันเป็นเวลาประมาณ 2 ทศวรรษ ดังนั้น การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์จึงมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีการนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าในประเทศไทย และการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์อยู่ในขั้นของการเจริญเติบโตอย่างมั่นคง ไม่ใช่อยู่ในระยะเริ่มต้นหรือระยะที่เป็นโครงการนำร่องดังเช่นในกรณีของประเทศไทย

ในประเด็นที่สองที่เกี่ยวกับความต่อเนื่องของการปฏิรูปนั้น จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการไทยก็คือ การขาดความต่อเนื่องทางการเมือง ซึ่งทำให้แผนนโยบายของการปฏิรูปที่มีการริเริ่มในแต่ละรัฐบาลต้องหยุดชะงัก โดยรัฐบาลที่เข้ามาใหม่มักจะยกเลิกหรือไม่สานต่อโครงการของรัฐบาลชุดก่อนหน้าและเริ่มโครงการปฏิรูปตามแนวคิดของตนขึ้นมาใหม่ทุกครั้งที่มีการจัดตั้งรัฐบาลและเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง โครงการปฏิรูปจึงมักจะต้องหยุดชะงักและต้องเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่อยู่ตลอดเวลา

ความจริงแล้วรัฐบาลในยุคต่างๆ ที่ผ่านมาก็ได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย และได้มีความพยายามที่จะนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เป็นเวลานานแล้ว เช่น แนวคิดของการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น แต่เนื่องจากรัฐบาลแต่ละชุดเข้ามาบริหารประเทศในระยะเวลาช่วงสั้นๆ ทำให้การปฏิรูประบบราชการต้องหยุดชะงักและขาดความต่อเนื่องมาโดยตลอด จนถึงในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 2) ซึ่งเข้ารับตำแหน่งในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็น “หน้าต่างแห่งโอกาส” บานสำคัญของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากรัฐบาลนี้สามารถใช้วิกฤติเศรษฐกิจเป็นข้ออ้างเพื่อให้เกิดความชอบธรรมในการปฏิรูปครั้งใหญ่ได้ แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเพียงช่วงสั้นๆ โดยต้องยุบสภาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ

ฉบับปี พ.ศ. 2540 เสร็จเรียบร้อยจนมาถึงรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีที่ท้าวว่าจะสามารถดำเนินการการปฏิรูปได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก “หน้าต่างแห่งโอกาส” ที่จะนำไปสู่การปฏิรูปเปิดขึ้นหลายบานพร้อมๆกัน แต่ในที่สุด เมื่อมีการยึดอำนาจการปกครอง โครงการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีการริเริ่มไว้ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็ต้องหยุดชะงักอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย ก็คือการขาดความต่อเนื่องของการปฏิรูป ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดความต่อเนื่องทางการเมือง

สำหรับในกรณีของประเทศสิงคโปร์นั้นมีความแตกต่างจากประเทศไทย นั่นคือ การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก เนื่องจากการเมืองในประเทศสิงคโปร์มีความต่อเนื่อง เมื่อนายโก๊ะจ๊กตงผู้นำทางการเมืองรุ่นที่สองของพรรคกิจประชาชน เข้ารับตำแหน่งในปี 1990 และครองอำนาจอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาถึง 14 ปี ก็ได้ดำเนินการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาโดยตลอด โดยโครงการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์ทั้งหมด เกิดขึ้นภายใต้การบริหารงานของพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือพรรคกิจประชาชน และโครงการปฏิรูปส่วนใหญ่เกิดขึ้นภายใต้การนำของนายโก๊ะจ๊กตง จึงทำให้กระบวนการของการปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน

6.3 การวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการประจำต่อการปฏิรูปในประเทศไทย

งานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่ามีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย คือวิกฤติเศรษฐกิจ แรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ และการตัดสินใจของชนชั้นนำ แต่เมื่อได้มีการศึกษาลึกลงไปในรายละเอียดผู้วิจัยได้พบว่ามีปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีบทบาทและอิทธิพลอย่างสูงในการกำหนดเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทย นั่นคือบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการประจำ

เนื่องจากระบบการเมืองของประเทศไทยมีลักษณะที่ขาดความต่อเนื่อง ทำให้โครงการปฏิรูปต่างๆต้องหยุดชะงักและเริ่มต้นใหม่ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ดังนั้นผู้ที่บทบาทสำคัญในการที่จะริเริ่มและเชื่อมโยงแนวคิดของการปฏิรูปให้มีความต่อเนื่องจนบังเกิดผลเป็นรูปธรรมจึงได้แก่ข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิรูประบบราชการก่อนหน้า นี้ ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม

และผลักดันให้มีการนำแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในระยะเริ่มแรก หรือข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขและในทบวงมหาวิทยาลัย ที่เป็นผู้ริเริ่มและผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบบริการสุขภาพและการปฏิรูประบบการศึกษา จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระบบการให้บริการสุขภาพและในระบบการศึกษาของชาติในเวลาต่อมา สำหรับในที่นี่จะได้ยกตัวอย่างกรณีของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเป็นโครงการปฏิรูปที่สำคัญที่สุด โครงการหนึ่งที่เกิดขึ้นในกระทรวงสาธารณสุข เพื่อแสดงให้เห็นว่าข้าราชการประจำมีบทบาทและอิทธิพลต่อการปฏิรูปอย่างไร

ในกรณีของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการปฏิรูประบบบริการสุขภาพนั้น ถ้าหากพิจารณาอย่างผิวเผินก็จะพบว่าโครงการนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 ในฐานะที่เป็นนโยบายของพรรคไทยรักไทย ในชื่อ “โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อ “โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการปฏิรูประบบสุขภาพในครั้งนี้เกิดจากแนวคิดของนักการเมืองในพรรคไทยรักไทย แต่ถ้าหากได้มีการศึกษาย้อนกลับไปถึงกระบวนการของการปฏิรูปที่ผ่านมาจะพบว่า แท้จริงแล้วโครงการนี้ได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องยาวนานก่อนหน้านี้ และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและผลักดันโครงการนี้คือข้าราชการประจำในกระทรวงสาธารณสุข

นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงกลางปี พ.ศ. 2544 ประเทศไทยมีระบบประกันสุขภาพหลายระบบ ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาล แหล่งที่มาของการคลังสุขภาพ ระบบบริหารจัดการคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการสุขภาพ แต่ระบบประกันสุขภาพเหล่านี้ก็ยังไม่ครอบคลุมประชาชนทั้งหมด ยังมีคนไทยบางกลุ่มที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสุขภาพใดๆ ซึ่งหากเกิดการเจ็บป่วยก็จะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้วยตนเอง จนถึงปี พ.ศ. 2544 รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ประกาศนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ภายใต้ชื่อ “โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค” และมีการออก “พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545” ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่คนไทยทุกคนสามารถรับบริการสุขภาพที่จำเป็นต่างๆ ได้โดยไม่ต้องห่วงกังวลกับปัญหาเรื่องเงินค่ารักษาพยาบาล

เมื่อศึกษาย้อนกลับไปถึงความเป็นมาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะพบว่า แท้จริงแล้วผู้ที่ริเริ่มและมีส่วนผลักดันแนวคิดมาอย่างต่อเนื่องคือข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุข โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายแพทย์สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนอย่างสำคัญในการริเริ่มโครงการ ตั้งแต่เป็นแพทย์ชนบทจนถึงเป็นผู้อำนวยการสำนักงานประกันสุขภาพ โดยเริ่มต้นจาก “โครงการอูซุยา” อันเป็นต้นกำเนิดของแนวคิด 30 บาท รักษาทุกโรค ซึ่งได้รับแรงบันดาลใจมาจากการไปศึกษาต่อที่ประเทศเบลเยียม โดยโครงการดังกล่าวเป็นการทดลองให้มีการปฏิรูปการให้บริการสุขภาพใน 3

ด้าน คือ (1) การปฏิรูประบบการเงินการคลัง (2) การปฏิรูประบบการให้บริการ และ (3) การปฏิรูประบบความสัมพันธ์กับชุมชน โดยโครงการยุทธศาสตร์การคิดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลในอัตราเดียวสำหรับการดูแลรักษาทุกโรค คือ 70 บาท และต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนตัวเลขจาก 70 บาท เป็น 100 บาท ดูแลทุกโรค โดยการตกลงใจของชุมชน (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, 2549, น.39-42) และต่อมาแนวคิดของโครงการยุทธศาสตร์นี้ได้มีการขยายการทดลองออกไปอีก 6 พื้นที่ทั่วประเทศ คือที่จังหวัดพะเยา จังหวัดยโสธร จังหวัดขอนแก่น จังหวัดสงขลา จังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งการทดลองเหล่านี้เป็นการสร้างฐานปัญญาและฐานกำลังคนในพื้นที่ไว้รองรับ และเมื่อเริ่มนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค พื้นที่เหล่านี้ได้กลายเป็นจุดที่สามารถดำเนินนโยบายดังกล่าวได้รวดเร็วกว่าเมื่อเทียบกับพื้นที่อื่นๆ (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, 2549, น. 62)

ในระยะต่อมาเมื่อสังคมมีความตื่นตัวในเรื่องการสร้างหลักประกันสุขภาพมากขึ้น ได้มีการร่วมมือจากหลายๆฝ่ายทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ เพื่อจัดทำร่างเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าขึ้นในประเทศไทย และผลักดันให้เกิดกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติขึ้น (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, 2549, น. 64-65) โดยได้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปปรับฟังความเห็นจากนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้บริหารในกระทรวงสาธารณสุขไม่เห็นชอบ และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่คัดค้าน ทำให้ในที่สุดการผลักดันกฎหมายในครั้งนี้ไม่ประสบความสำเร็จ

หน้าต่างแห่งโอกาสของการปฏิรูประบบบริการสุขภาพเกิดขึ้น เมื่อมีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2544 นายแพทย์สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ ได้พยายามเสนอความคิดนี้ให้กับพรรคการเมืองต่างๆ และพรรคที่ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็คือพรรคไทยรักไทย โดยนายแพทย์สงวน ได้พบกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย ในปี พ.ศ. 2543 จากการติดต่อของนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างมาก เนื่องจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความคิดนี้อยู่แล้วตั้งแต่สมัยศึกษาอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาที่อยากให้ประชาชนไทยทุกคนมีหลักประกันสุขภาพ (สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, 2549, น. 88) ทำให้ข้อเสนอดังกล่าวตรงกับความต้องการของพรรคไทยรักไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตรงกับสิ่งที่หัวหน้าพรรคไทยรักไทยต้องการให้เกิดขึ้น จึงทำให้นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ากลายเป็นนโยบายของพรรคไทยรักไทยภายใต้สโลแกนที่ว่า “30 บาทรักษาทุกโรค” และนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 เมื่อพรรคไทยรักไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นการปฏิรูประบบบริการสุขภาพครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งของไทย

ซึ่งจากกรณีศึกษาของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาอยู่ 3 ประเด็น คือ

(1) แนวคิดหรือนโยบายของการปฏิรูปที่สำคัญๆ มักจะมีได้เกิดขึ้นแบบทันทีทันใด ในช่วงระยะเวลาอันสั้น แต่มักจะมีจุดกำเนิดและมีการผลักดันมาอย่างต่อเนื่องยาวนานในอดีต จนถึงช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งเรียกว่าหน้าต่างแห่งโอกาสเปิดขึ้น แนวคิดหรือนโยบายเหล่านี้จึงได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมายซึ่งจะทำให้ให้นโยบายนั้นๆ มีความมั่นคงมากขึ้น เนื่องจากมีกฎหมายรองรับและมีงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งสิ่งที่เป็นหน้าต่างแห่งโอกาสนั้นมักจะเกิดจากภาวะวิกฤติ แรงกดดันจากภายนอกประเทศที่ให้อึดอัด หรือเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของพรรคการเมืองหรือนักการเมือง เป็นต้น

(2) ผู้ที่ริเริ่มและผลักดันนโยบายการปฏิรูปที่สำคัญๆ มักจะเป็นข้าราชการประจำที่รับผิดชอบหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในสายงานนั้นๆ เช่น ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขในกรณีของโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น เนื่องจากข้าราชการเหล่านี้มักจะเป็นผู้ที่มองเห็นปัญหาและต้องประสบกับปัญหาโดยตรง จึงพยายามที่จะหาแนวทางแก้ไขโดยการเสนอเป็นกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ

(3) นโยบายการปฏิรูปจะไม่สามารถทำได้สำเร็จถ้าหากไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายการเมืองจะต้องเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติกฎหมาย ตรายใดที่ฝ่ายการเมืองยังไม่เห็นความสำคัญของนโยบาย โอกาสที่การปฏิรูปจะประสบความสำเร็จย่อมเป็นไปได้ยาก แต่ถ้าหากนโยบายนั้นสอดคล้องกับนโยบายของพรรคการเมือง หรือสอดคล้องกับแนวคิดของชนชั้นนำทางการเมือง โอกาสที่การปฏิรูปจะประสบความสำเร็จก็ย่อมมีมากขึ้น

จากกรณีศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าในการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยจากภายนอกประเทศ และปัจจัยผู้นำทางการเมืองแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านข้าราชการประจำอีกด้วย เนื่องจากถึงแม้ว่ากฎหมายปฏิรูปจะต้องผ่านการพิจารณาและผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายการเมือง แต่ผู้เริ่มต้นและผลักดันนโยบายที่แท้จริงมักจะมาจากฝ่ายข้าราชการประจำเป็นหลัก

จากการศึกษาในงานวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่าทั้งประเทศไทยและสิงคโปร์ได้มีการนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้อย่างชัดเจน โดยในส่วนของประเทศไทยนั้นได้มีการนำแนวคิดมาใช้ได้ไม่นานนักและการนำแนวคิดมาใช้ไม่มีความ

ต่อเนื่องเมื่อเทียบกับประเทศสิงคโปร์ โดยสาเหตุที่มีการนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ในกรณีของประเทศไทยนั้นเกิดจากวิกฤติเศรษฐกิจ การถูกบังคับจากหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้อิทธิพลและแนวคิดจากชนชั้นนำทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ส่วนในการณ์ของประเทศไทยนั้นการนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เกิดจากความต้องการในการรักษาศักยภาพการแข่งขัน การเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศและแนวคิดจากชนชั้นนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงในกระทรวง