

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยนี้ต้องการตอบคำถามใน 2 ประเด็นหลัก คือ (1) ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์คืออะไร และ (2) เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศทั้งสองเป็นอย่างไร ซึ่งผลจากการศึกษาวิเคราะห์สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยได้พบว่าการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540-2549 นั้น มิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นผลมาจากปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการรวมกัน คือ (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ที่นำไปสู่ผลที่สำคัญสองประการคือ วิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องตัดลดรายจ่ายและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และวิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลต้องขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (2) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ อันได้แก่อิทธิพลและแรงกดดันจากองค์การระหว่างประเทศ และ (3) การตัดสินใจของชนชั้นนำทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร

ในกรณีของประเทศสิงคโปร์นั้น ผู้วิจัยได้พบว่าปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในช่วงปี 1990-2004 มิได้เกิดจากปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะเช่นเดียวกัน แต่เป็นผลมาจากปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการรวมกัน คือ (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ การรักษาศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (2) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ อันได้แก่ การเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศ และ (3) ปัจจัยทางด้าน การตัดสินใจของชนชั้นนำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระทรวง

ในส่วนที่ว่าด้วยเนื้อหาและกระบวนการ ผู้วิจัยได้พบว่าประเทศไทยได้มีการนำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในด้านที่เกี่ยวกับการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้อย่างชัดเจน โดยได้มีการแปลงแนวคิดดังกล่าวให้อยู่ในรูปของกฎหมายข้อบังคับต่างๆ นับตั้งแต่การออกเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาและมติคณะรัฐมนตรี โดยแนวคิดเหล่านี้เริ่มเข้าสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายของประเทศไทยอย่างจริงจังตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา และมีความชัดเจนมากที่สุด ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ประเทศไทยได้นำเอาแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2542 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของ “โครงการราชการเพื่ออนาคต” (Administrative Renewal Project) โดยมีการจ้างบริษัทจากต่างประเทศเข้ามาเป็นที่ปรึกษา โดยมีการนำแนวคิดนี้ไปใช้ในกรมต่างๆ จำนวนมาก

จนถึงสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวง และอธิบดีต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่เน้นผลผลิตและผลลัพธ์ที่ชัดเจน และให้ผู้บริหารทุกระดับในส่วนราชการต้องมีเป้าหมายของการทำงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับพันธกิจหลักของส่วนราชการ ซึ่งการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมตามกฎหมายดังกล่าวก็คือ การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ การจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการและประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี และการจัดสรรเงินพิเศษให้แก่ผู้บริหารระดับสูงที่ได้ทำข้อตกลงผลงานหรือทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ เป็นต้น

ในส่วนของแนวคิดการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น แม้จะได้มีการนำมาแปลงเป็นระเบียบข้อบังคับข้างแล้วในรัฐบาลก่อนหน้ารัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและมติคณะรัฐมนตรี แต่ระเบียบข้อบังคับดังกล่าวมักจะเป็นเพียงแนวคิดกว้างๆ โดยไม่ได้ระบุแนวปฏิบัติที่ชัดเจน

กฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการ โดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางที่มีความชัดเจนเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขและตอบสนองความต้องการของประชาชน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน จัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศและปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ซึ่งการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมตามกฎหมายดังกล่าวก็คือ การลดขั้นตอนและเวลาการปฏิบัติงาน การให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์และการเปิดศูนย์บริการร่วมในการให้บริการประชาชน เป็นต้น

สำหรับในส่วนของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น แม้ในอดีตจะได้มีการนำเอาแนวคิดนี้มาใช้บ้างแล้ว แต่ไม่ได้เป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างเต็มรูปแบบอย่างแท้จริง เป็นเพียงแค่การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจเท่านั้น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริงเริ่มขึ้นเมื่อมีการออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เพื่อแปลงทุนของรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐและหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไปเป็นทุนเรือนหุ้นของรัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัท ซึ่งการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมของกฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นบริษัทมหาชนได้สำเร็จจำนวน 5 แห่งระหว่างปี พ.ศ. 2544 – 2547

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการของการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้ง 3 ประการมาใช้ในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการแปลงแนวคิดทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปสู่กฎหมายข้อบังคับส่วนใหญ่ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น โดยแนวคิดดังกล่าวมีการนำมาแปลงเป็นกฎหมายข้อบังคับในช่วงไม่ถึง 10 ปีมานี้เอง และโครงการส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็น โครงการนำร่องมากกว่าที่จะเป็นโครงการเต็มรูปแบบอย่างแท้จริง

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ถือเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดที่แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการนำเอาองค์ประกอบทั้ง 3 ประการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจัดการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางมาใช้อย่างชัดเจน

และจากการศึกษาในส่วนที่ว่าด้วยเนื้อหาและกระบวนการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศสิงคโปร์ ผู้วิจัยได้พบว่าประเทศสิงคโปร์ได้มีการนำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในด้านที่เกี่ยวกับการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาใช้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน โดยแนวคิดเหล่านี้ได้มีการแปลงให้อยู่ในรูปของโครงการปฏิรูปต่างๆจำนวนมาก

ประเทศสิงคโปร์ได้นำเอาแนวคิดของการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้อย่างชัดเจนครั้งแรกในปี 1994 โดยมีการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Budget for Results) มาใช้ ซึ่งสาระสำคัญของงบประมาณระบบนี้ก็คือ หน่วยงานแต่ละแห่งจะต้องมีการกำหนดผลลัพธ์และเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และการจัดสรรงบประมาณจะขึ้นอยู่กับระดับของเป้าหมายและผลลัพธ์ที่ตั้งไว้ และมีการนำเอาระบบการจ่ายค่าตอบแทนบนพื้นฐานของปฏิบัติงาน

(Performance – based Incentive Payment System) มาใช้ในปี 1997-1998 ซึ่งสาระสำคัญของการจ่ายค่าตอบแทนแบบนี้ก็คือ หน่วยงานจะออกแบบโครงการจ่ายค่าตอบแทนของตนเองโดยมีการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการดำเนินงาน

ในส่วนของการจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางนั้น มีการริเริ่มโครงการ “หน่วยปรับปรุงการบริการ” (Service Improvement Unit) ในปี 1991 เพื่อติดตามและปรับปรุงมาตรฐานของการให้บริการอย่างต่อเนื่อง มีการริเริ่มโครงการ “การบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 (Public Service for the 21st Century –PS21) ในปี 1995 โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการสร้างทัศนคติของการบริการที่เป็นเลิศให้แก่เจ้าหน้าที่ และการสร้างสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานที่สนับสนุนให้เกิดการให้บริการที่ดีที่สุดแก่ประชาชน และมีการนำเอาโครงการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Programme) มาใช้ในปี 1999 ซึ่งเป็นการใช้วิธีการแบบใหม่ในการส่งมอบบริการสาธารณะ และการเปิดให้ประชาชนสามารถรับบริการต่างๆได้จากจุดบริการเพียงจุดเดียว

สำหรับในส่วนของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้น มีการริเริ่มครั้งแรกในสมัยรัฐบาลของนายถิวกวณู โดยมีการริเริ่มโครงการโรงพยาบาลปรับโครงสร้าง (Restructured Hospital) ในปี 1985 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การให้โรงพยาบาลของรัฐมีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยลงและมีการแข่งขันกันตามแบบภาคธุรกิจ และการริเริ่มโครงการโรงเรียนอิสระ (Independent Schools) ในปี 1987 โดยโรงเรียนภายใต้โครงการนี้ ผู้บริหารโรงเรียนจะมีอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้นและปล่อยให้โรงเรียนสามารถเก็บค่าเล่าเรียนจากนักเรียนได้ และในช่วงปี 1985-1990 ได้มีขายหุ้นในบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของออกไปทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นจำนวนมาก

จนถึงในสมัยรัฐบาลของนายโก๊ะจ๊กตง ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปสู่รูปแบบของบริษัทและการเปิดให้มีการแข่งขันเสรีจำนวน 4 แห่ง ระหว่างปี 1992-1997 และได้มีการริเริ่มโครงการโรงเรียนปกครองตนเอง (Autonomous Schools) ในปี 1992 ซึ่งโรงเรียนในโครงการนี้จะได้รับอนุญาตให้มีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระมากขึ้นแต่มีการเก็บค่าเล่าเรียนต่ำกว่าโรงเรียนอิสระ (Independent Schools)

เมื่อพิจารณาจากกระบวนการของการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้ง 3 ประการมาใช้ในประเทศสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์ได้มีการนำเอาแนวคิดเหล่านี้มาใช้เป็นเวลานานแล้ว แม้โครงการปฏิรูปที่สำคัญส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นในช่วงที่นายโก๊ะจ๊กตงเป็นนายกรัฐมนตรี แต่จุดเริ่มต้นของแนวคิดสามารถสืบย้อนกลับไปได้ถึงช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 ของรัฐบาลนายถิวกวณู ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์ได้รับเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐ

แนวใหม่มาใช้ในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกับประเทศต้นแบบของการปฏิรูปตามแนวนี้ในตะวันตก ดังนั้น โครงการปฏิรูปส่วนใหญ่ในประเทศสิงคโปร์จึงมีลักษณะเป็นโครงการปฏิรูปเต็มรูปแบบ ซึ่งมีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ได้มีลักษณะเป็นเพียงโครงการนำร่องดังเช่นในกรณีของประเทศไทย

จากการศึกษาถึงปัจจัยและกระบวนการของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์ ซึ่งให้เห็นว่า แม้ประเทศทั้งสองจะมีปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการของการปฏิรูปและช่วงระยะเวลาของการปฏิรูปต่างกัน แต่สาระสำคัญของการปฏิรูปในประเทศทั้งสองสอดคล้องกัน นั่นคือ (1) ประเทศทั้งสองมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องของผลลัพธ์มากขึ้น มิได้มุ่งเน้นเฉพาะส่วนนำเข้าและกระบวนการแต่เพียงอย่างเดียว (2) ประเทศทั้งสองมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนมากขึ้น มิได้มุ่งสนองความต้องการของหน่วยงานราชการแต่เพียงอย่างเดียว และ (3) ประเทศทั้งสองมีแนวโน้มที่จะถ่ายโอนการจัดการสินค้าและบริการไปสู่ภาคเอกชนมากขึ้น แทนที่รัฐจะผูกขาดการจัดการสินค้าและบริการแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทั้งประเทศไทยและสิงคโปร์มีการปฏิรูประบบราชการไปในแนวทางเดียวกัน นั่นคือ ประเทศทั้งสองได้ค่อยๆ ถอยห่างออกจากการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม และมีการนำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้มากขึ้นในช่วงประมาณ 1-2 ทศวรรษที่ผ่านมา

ประเด็นที่ควรจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ก็คือ การนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในองค์กรระดับต่างๆ เช่น ในระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับหน่วยงาน เช่น การนำแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในหน่วยงานทางด้านการบริการสุขภาพ หรือหน่วยงานทางด้านการศึกษา เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถมองเห็นถึงการประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวในองค์กรแต่ละระดับได้ชัดเจนขึ้น โดยอาจจะเลือกศึกษาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลางหรือองค์ประกอบอื่นๆ เพียงประการใดประการหนึ่งหรือหลายประการในหน่วยงานดังกล่าวก็ได้

นอกจากนี้การใช้วิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าถึงข้อมูลในเชิงลึกและเห็นรายละเอียดในแง่ของเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปได้มากขึ้น และการเพิ่มจำนวนตัวแปรของการศึกษา เช่น การเพิ่มตัวแปรทางด้านอิทธิพลและบทบาทของข้าราชการประจำในฐานะที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การปฏิรูป เป็นต้น จะเป็นการขยายขอบเขตของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้กว้างขวางและมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น