

## บทคัดย่อ

สาระสำคัญของงานวิจัยนี้มุ่งเน้นในการสร้างองค์ความรู้ควบคู่ไปกับการประยุกต์องค์ความรู้มาใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาระบบและกลไกของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย อันเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและรองรับต่อการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ซึ่งกำลังอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่าน

ในการวิจัยดังกล่าวนี้ได้ทบทวนและอธิบายให้เห็นถึงอิทธิพลของกระแสหลักสองขั้วแนวความคิดที่มีผลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของบรรดาประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาและของประเทศไทย อันได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งมุ่งเน้นถึงการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization) และการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย (managerialization) และ แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวใหม่ ซึ่งพยายามปรับระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และยึดหลักนิติธรรม (rule of law) ในการบริหารปกครอง

นอกจากนี้ ยังได้อธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นความพยายามในการสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ (accountability) ของรัฐบาลและระบบราชการในการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและครอบคลุมหลากหลายมิติทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์ เช่น การมุ่งเน้นถึงภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (compliance-based accountability) ภาระรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน (performance-based accountability) และ ภาระรับผิดชอบต่อการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ (capacity-based accountability) และในแง่ของสถาบันที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เช่น ภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ภาระรับผิดชอบทางกฎหมายต่อศาล ภาระรับผิดชอบทางการบริหารปกครองต่อองค์กรอิสระ ภาระรับผิดชอบทางราชการต่อรัฐมนตรี ภาระรับผิดชอบการบริหารจัดการต่อองค์กรการ ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ ภาระรับผิดชอบต่อตลาด ภาระรับผิดชอบต่อตนเองและวิชาชีพ เป็นต้น

ในการนี้ยังได้มีการจำแนกระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ (1) ระบบการควบคุมตนเอง (self-control) (2) ระบบการควบคุมภายใน



ใน (internal control) ของแต่ละหน่วยงานเองและของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการ  
เมือง (3) ระบบการควบคุมจากภายนอก (external control) อย่างเป็นทางการผ่านทางรัฐ  
สภา ศาล องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และอย่างไม่เป็นทางการผ่านการแสดงออกถึง  
ความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชน องค์การประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์  
(voice) และการเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่นตามกลไกตลาด (exit)

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมองว่าระบบการควบคุมที่ดีนั้นต้องไม่ใช่มีลักษณะในแบบ  
เคร่งครัดตายตัวหรือเป็นเรื่องของการจ้องจับผิด แต่ควรจะเป็นโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจ  
ได้ในระดับหนึ่งหรือเปิดช่องว่างไว้สำหรับการมีอิสระและความคล่องตัวเพื่อให้เกิดความ  
คิดริเริ่มสร้างสรรค์และกระบวนการเรียนรู้ อันจะก่อให้เกิดการปรับปรุงเพื่อยกระดับขีด  
สมรรถนะและศักยภาพในระยะยาว โดยการประยุกต์ใช้เครื่องมือหรือวิธีการควบคุมสมัย  
ใหม่ เช่น การจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานอันมีลักษณะเป็นการควบคุมก่อน  
(ex ante control) การตรวจสอบและประเมินผลอันมีลักษณะเป็นการควบคุมภายหลัง  
(ex post control) การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น (exit) และ/หรือการ  
แสดงความเห็นถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ (voice) อันมี  
ลักษณะเป็นการควบคุมจากภายนอก ไม่ใช่การควบคุมตามโครงสร้างสายการบังคับ  
บัญชา (non-hierarchical control)

ในกรณีของต่างประเทศนั้น ผลการวิเคราะห์พบว่าได้มีการประยุกต์ใช้แนวความ  
คิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในบรรดากลุ่ม  
ประเทศเวสต์มินสเตอร์ค่อนข้างมีความก้าวหน้าอย่างมากในการลดขนาดของภาครัฐและ  
การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด นอกจากนี้ ในแต่ละประเทศยังได้มีการปรับปรุงระบบการ  
ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้รองรับกับการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้  
อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร เช่น การทบทวนค่านิยมและมาตรฐานจรรยา  
บรรณ การรณรงค์ให้เคารพและซื่อสัตย์ต่อตนเอง การปรับปรุงมาตรฐานการควบคุมภายใน  
เพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงาน ลดปัญหาความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์  
ประสงค์ของการดำเนินงาน การประยุกต์ใช้ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และ  
การบริหารคุณภาพโดยรวม การจัดทำสัญญาและข้อตกลง การตรวจสอบและประเมินผล  
การดำเนินงาน การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน การ  
ทดสอบตลาด/การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน และมาตรการในแบบกึ่งตลาด เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ผลการวิเคราะห์พบว่าการปฏิรูประบบการบริหารงาน  
ภาครัฐในภาพรวมของไทยนั้นค่อนข้างจะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัยการวิ

โครงการวิจัย เกี่ยวกับ การพัฒนา  
ระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน  
ดิน

เริ่มและผลักดันของฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการบางกลุ่ม ขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและจริงจังของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ การปฏิรูปของกลุ่มประเทศเวสต์มินสเตอร์ในช่วงที่ผ่านมา ทำให้กระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทยยังขาดคันโยกจัด (leverage) เพื่อให้สามารถก้าวข้ามผ่านจุดวิกฤตหรือเกิดน้ำหนักรวมถ่วง (momentum) อย่างมากเพียงพอ อันจะก่อให้เกิดแรงเหวี่ยงหรือพลังสำหรับการขับเคลื่อนเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้มีความริเริ่มในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้มีความทันสมัยมากขึ้นบ้างแล้ว แต่ผู้วิจัยยังคงพบว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาข้อจำกัดและมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมอยู่ค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD โดยเฉพาะในส่วนของกลไกการควบคุมของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและกลไกการควบคุมจากภายนอก นอกจากนี้ การริเริ่มและความพยายามที่ผ่านมา นั้นยังคงเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการปรับปรุงระบบการควบคุมผ่านโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (hierarchical control) ไม่ได้มีการประยุกต์ใช้กลไกตลาดหรือการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงมากเท่าที่ควรนัก

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพแวดล้อมในแบบมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และการเรียนรู้ (results-oriented learning environment) และ การโอนถ่ายอำนาจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารแก่หน่วยงานปฏิบัติ (devolved management structure) ซึ่งยึดหลักการสำคัญสองประการควบคู่กันไป กล่าวคือ ความสามารถในการบังคับควบคุมได้ เช่น การวางหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจนและการพัฒนาเครื่องมือในการตรวจสอบและประเมินผลที่เหมาะสม และ การกำกับดูแลควบคุมตนเองที่ดี เช่น การสอบทานตนเอง (self-review) และการรายงานผลสัมฤทธิ์ (self-reporting) เป็นต้น โดยครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่าง (1) ฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายบริหาร (2) คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงาน (4) หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (5) องค์กรอิสระและคณะรัฐมนตรี (6) ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาล/ระบบราชการ (7) ระบบตลาดและรัฐบาล/ระบบราชการ

