รายงานวิจัยเรื่อง

การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

รองศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(สกว.)

319

สัญญาเลขที่ RDG01/0006/2543

รายงานวิจัยเรื่อง

การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะผู้วิจัย	สังกัด
1. รองศาสตราจารย์ ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปัณรส มาลากุล ณ อยุธยา	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
3. อาจารย์สุพจน์ ทรายแก้ว	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
4. นางสาวยุภาพร รอมไธสง	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
5. นางสาวจงกล สายทองคำ	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
6. นางสาวนงสมร ถนัดช่าง	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
7. นางสาวจันทร์จิรา ทับฤทธิ์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วันที่.....
เลขทะเบียน.....
เลขเรียกหนังสือ.....

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
ชั้น 14 อาคาร เอส เอ็ม ทาวเวอร์
เลขที่ 979/17-21 ถนนพหลโยธิน แขวงสามเสนใน
เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทร.298-0455 โทรสาร 298-0476
Home page : http://www.trf.or.th
E-mail : trf-info@trf.or.th

ห้องสมุด
สกว
TRF

คำนำ

รายงานการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินนี้ได้รับการจัดพิมพ์ขึ้นใหม่อย่างเป็นทางการ หลังจากที่ได้มีการเผยแพร่ผลงานวิจัยดังกล่าวไปแล้วเมื่อได้ดำเนินงานเสร็จสิ้นลงในช่วงเดือนเมษายน 2545 ที่ผ่านมา ซึ่งงานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ในโอกาสนี้ คณะผู้วิจัยจึงใคร่ขอขอบคุณท่านอดีตผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย *(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ วิจารณ์ พานิช)* เป็นอย่างยิ่งที่ได้กรุณาริเริ่มให้มีการจัดทำโครงการวิจัยดังกล่าวนี้ขึ้น รวมถึงท่านผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยในปัจจุบัน *(ศาสตราจารย์ ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง)* และ ท่านผู้อำนวยการฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ *(ดร.ขจิต จิตตเสวี)* ที่ได้ให้การสนับสนุนงานวิจัยนี้ด้วยดีตลอดมา

อย่างไรก็ดี งานวิจัยดังกล่าวนี้ไม่อาจจะประสบผลสำเร็จได้ หากปราศจากบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่ได้กรุณาให้ความอนุเคราะห์เป็นอย่างดี โดยเฉพาะท่านผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจสอบภายในของทุกกระทรวงและกรมที่ได้กรุณาสละเวลาเพื่อให้ความคิดเห็นและสนับสนุนข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการวิจัยเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังใคร่ขอขอบคุณ British Council ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ประสานการดูงานและการสัมภาษณ์ผู้บริหารของหน่วยงานต่างๆ และธนาคารโลกที่ได้อำนวยความสะดวกในการจัด video conference การติดต่อกับผู้เชี่ยวชาญและประสานงานด้านข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงท่านอดีตเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า *(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)* ที่ได้เปิดโอกาสและสนับสนุนในการทำงานวิจัยนี้

คณะผู้วิจัยหวังว่าผลงานวิจัยดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหาราชการแผ่นดินของไทย หากมีข้อผิดพลาดประการใด คณะผู้วิจัยขอน้อมรับและจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป

คณะผู้วิจัย

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 ภาระรับผิดชอบการบริหารจัดการต่อองค์การ ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ ภาระรับผิดชอบต่อตลาด ภาระรับผิดชอบต่อตนเองและวิชาชีพ lเป็นต้น

ในการนี้ยังได้มีการจำแนกระบบการควบคุมการบริหาราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ (1) ระบบการควบคุมตนเอง (self-control) (2) ระบบการควบคุมภาย

ใน (internal control) ของแต่ละหน่วยงานเองและของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง (3) ระบบการควบคุมจากภายนอก (external control) อย่างเป็นทางการผ่านทางรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และอย่างไม่เป็นทางการผ่านการแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ (voice) และ การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่นตามกลไกตลาด (exit)

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมองว่าระบบการควบคุมที่ดีนั้นต้องไม่ใช่มีลักษณะในแบบเคร่งครัดตายตัวหรือเป็นเรื่องของการจ้องจับผิด แต่ควรจะเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลย์พินิจได้ในระดับหนึ่งหรือเปิดช่องว่างไว้สำหรับการมีอิสระและความคล่องตัวเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และกระบวนการเรียนรู้ อันจะก่อให้เกิดการปรับปรุงเพื่อยกระดับขีดสมรรถนะและศักยภาพในระยะยาว โดยการประยุกต์ใช้เครื่องมือหรือวิธีการควบคุมสมัยใหม่ เช่น การจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานอันมีลักษณะเป็นการควบคุมก่อน (ex ante control) การตรวจสอบและประเมินผลอันมีลักษณะเป็นการควบคุมภายหลัง (ex post control) การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น (exit) และ/หรือการแสดงความเห็นถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ (voice) อันมีลักษณะเป็นการควบคุมจากภายนอก ไม่ใช่การควบคุมตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (non-hierachical control)

ในกรณีของต่างประเทศนั้น ผลการวิเคราะห์พบว่าได้มีการประยุกต์ใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในบรรดากลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ค่อนข้างมีความก้าวหน้าอย่างมากในการลดขนาดของภาครัฐและการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด นอกจากนี้ ในแต่ละประเทศยังได้มีการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้รองรับกับการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร เช่น การทบทวนค่านิยมและมาตรฐานจรรยาบรรณ การรณรงค์ให้เคารพและซื่อสัตย์ต่อตนเอง การปรับปรุงมาตรฐานการควบคุมภายในเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงาน ลดปัญหาความเสี่ยงและเพิ่มโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน การประยุกต์ใช้ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และการบริหารคุณภาพโดยรวม การจัดทำสัญญาและข้อตกลง การตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน การทดสอบตลาด/การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน และมาตรการในแบบกึ่งตลาด เป็นต้น

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ผลการวิเคราะห์พบว่าการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในภาพรวมของไทยนั้นค่อนข้างจะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัยการริ

เริ่มและผลักดันของฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการบางกลุ่ม ขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและจริงจังของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับการปฏิรูปของกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ในช่วงที่ผ่านมา ทำให้กระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทยยังขาดคันโยกงัด (leverage) เพื่อให้สามารถก้าวข้ามผ่านจุดวิกฤตหรือเกิดน้ำหนักแรงถ่วง (momentum) อย่างมากเพียงพอ อันจะก่อให้เกิดแรงเหวี่ยงหรือพลังสำหรับการขับเคลื่อนเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้มีความริเริ่มในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้มีความทันสมัยมากขึ้นบ้างแล้ว แต่ผู้วิจัยยังคงพบว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาข้อจำกัดและมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมอยู่ค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD โดยเฉพาะในส่วนของกลไกการควบคุมของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและกลไกการควบคุมจากภายนอก นอกจากนี้ การริเริ่มและความพยายามที่ผ่านมานั้นยังคงเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการปรับปรุงระบบการควบคุมผ่านโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (hierarchical control) ไม่ได้มีการประยุกต์ใช้กลไกตลาดหรือการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงมากเท่าที่ควรนัก

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพแวดล้อมในแบบมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และกระบวนการเรียนรู้ (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

A Study to Improve Accountability and Control in the Thai Pubic Sector

Abstract

The purpose of this research is to clarify more understanding and provide solutions on accountability and control in the Thai public sector. Since the current public sector reform movement which derived from different approaches and perspectives may have large impacts on accountability and control framework, some parts of this research need to explain theoretical concepts, principles and values of each approach. While the New Public Management (NPM) or the so-called marketization/managerialization tends to favor more on efficiency, quality, effectiveness and value-for-money, the Participatory State or the so-called democratization tends to favor more on public participation, transparency, decentralization and the rule of law.

In addition, the concept of accountability and control in public sector has been fully explored and extensively discussed. In terms of purposes, there are three major types of accountability, namely, compliance-based accountability, performance-based accountability and capacity-based accountability. However, in terms of institutional arrangement, there are at least two broad categories of accountability, that is, vertical accountability (e.g., political accountability, bureaucratic accountability, managerial accountability and self- or professional accountability) and horizontal accountability (e.g., legal accountability, administrative accountability, public accountability, market accountability). Each type of accountability is related to the control system in public sector including self-control, internal control (within public organization and executive branch), and external control (formal and non-formal institutions).

Based on international experiences, most of the OECD countries have shifted from traditional-based accountability and put more emphasis on performance-based accountability and capacity-based accountability due to the influence of NPM. Accordingly, several hierarchical and non-hierarchical control mechanisms or accountability tools (both ex ante and ex post) including performance agreement, risk management and control self-assessment, total quality management, performance improvement, audit and evaluation, public engagement and participation, market-testing or contestability are applied in order to ensure that governments operate effectively and efficiently and become more competitive and sustainable in the long-term.

In the case of Thailand, public sector reform efforts in the past seem to be gradually implemented and without strong political supports. Even though the concept of NPM and the so-called good governance principle have been proposed but only few measures have been seriously put into practices. To be more specific, the Thai public sector accountability and control system still employed traditional and compliance-based approach and relied more on hierarchical control mechanism.

Based on the concept of results-oriented learning environment and devolved management structure, this research therefore provides several recommendations to overhaul the Thai public sector control system. Accountability loops or chains of accountability are also identified in order to show principle-agency relationships in the Thai context. Several modern accountability tools have been proposed to ensure how the accountability holders can control the accountability holdees. Also, this research favors that the accountability holdees need to develop proper self-control mechanisms and processes in order to provide necessity and reliable information to the accountability holders.

□□□□□□□□□□□□

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความนำ	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	9
1.3 ความสำคัญและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย	10
■ ประเด็นการวิจัย	21
■ กรอบการดำเนินงานวิจัย	21
■ การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล	24
■ ตัวแปรการวิจัย	25
■ ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย	11
1.5 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	12
1.6 การนำเสนอผลงาน	23
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ	25
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ	25
2.2 การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	29
2.2.1 เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค	32
■ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ	34
2.2.2 เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่	40
■ ทฤษฎีตัวการและตัวแทน	41
■ เศรษฐศาสตร์ต้นทุนธุรกรรม	45
2.2.3 เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่	53
■ การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์	53
■ การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์	55
■ การวัดผลการดำเนินงาน	56
■ การวางแผนเชิงกลยุทธ์	59
■ ระบบการงบประมาณ	64
■ การบริหารคุณภาพ	65

	หน้า
2.3 ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่	71
■ ชุมชนนิยม	73
■ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ	76
■ ประชาธิปไตยทางตรง	79
2.4 สรุป	80
บทที่ 3 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	83
3.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ	83
■ ความหมายโดยทั่วไป	83
■ วิวัฒนาการของแนวความคิด	86
■ แนวความคิดและความหมายในทางวิชาการ	89
■ ข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ	93
3.2 กรอบแนวความคิดว่าด้วยภาระรับผิดชอบ	95
3.2.1 มิติในเชิงวัตถุประสงค์	96
■ ปัญหาอคติในเรื่องของภาระรับผิดชอบ	99
■ มิติใหม่ของภาระรับผิดชอบ	104
3.2.2 มิติในเชิงสถาบัน	108
3.3 ประเด็นร่วมสมัยบางประการเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ	113
■ ปัญหาความล้มเหลวของภาระรับผิดชอบ	113
■ การสร้างสมดุลย์ระหว่างความไว้วางใจและการใช้ดุลย์พินิจ	116
3.4 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	119
3.4.1 ระบบการควบคุมตนเอง	123
3.4.2 ระบบการควบคุมภายใน	123
■ ระบบการควบคุมภายในของหน่วยงาน	125
■ การควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง	131
3.4.3 ระบบการควบคุมจากภายนอก	132
■ การควบคุมจากภายนอกโดยสถาบันอย่างเป็นทางการ	133
■ การควบคุมโดยสถาบันที่ไม่เป็นทางการ	135
3.5 สรุป	136

หน้า

บทที่ 4 เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ 139
4.1 การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน 139
4.2 การตรวจสอบและประเมินผล 144
4.3 การออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน 155
- การปรับปรุงและเสริมสร้างภาระรับผิดชอบโดยอาศัยวิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน 165

4.4 สรุป 171

บทที่ 5 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศ 173
5.1 การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในกลุ่มประเทศ OECD 173
5.1.1 ภาพรวม 173
- ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูป 174
- การมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน 181
- ความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ 185

5.1.2 กรณีศึกษารายประเทศ 189
- กรณีกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ 189
- กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา 199
- กรณีกลุ่มประเทศนอร์ดิค 201
- กรณีประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่นๆ 203

5.2 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD 205
5.2.1 ระบบการควบคุมตนเอง 206
5.2.2 ระบบการควบคุมภายใน 212
- ระบบการควบคุมภายในของหน่วยงาน 212
- ระบบการควบคุมของรัฐบาลต่อระบบราชการ 221

5.2.3 ระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างเป็นทางการ 226
- รัฐสภา 226
- สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด 231

5.2.4 ระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างไม่เป็นทางการ 239

หน้า

- ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ 239
- ระบบตลาด 242

5.3 สรุป 244

บทที่ 6 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย 247

6.1 การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย 247

6.1.1 ภาพรวมของการปฏิรูป 247

6.1.2 ยุทธศาสตร์และมาตรการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย 252

- การปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย 256
- การปรับเข้าสู่ระบบตลาด 269
- การเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย 273

6.1.3 ความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย 280

6.2 ระบบการควบคุมบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย 286

6.2.1 ระบบการควบคุมตนเอง 287

6.2.2 ระบบ กลไกการควบคุม ตรวจสอบภายในส่วนราชการ 290

- การตรวจสอบภายใน และคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ 290
- การตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ 296
- เทคนิคการควบคุมและการบริหารงานสมัยใหม่ 301
- การบริหารคุณภาพ 305

6.2.3 ระบบการควบคุมของรัฐบาลต่อระบบราชการ 308

- ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี 309
- สำนักงบประมาณ 312
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 315

6.2.4 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจากภายนอก 319

- การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ 319
- กระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา 323
- คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณสภาผู้แทนราษฎร 326
- คณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภา 328

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 331

6.3 สรุป 341

หน้า

บทที่ 7 สรุปและข้อเสนอแนะ 347

7.1 สรุปผลการวิเคราะห์ 347

7.2 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 357

7.3 ข้อเสนอแนะของการวิจัย 360

7.3.1 วงรอบที่หนึ่ง: ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร 368

- การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานของฝ่ายนิติบัญญัติ 368
- การปรับปรุงภาระรับผิดชอบต่อผลงานของรัฐบาล 375

7.3.2 วงรอบที่สอง: คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี 384

- การควบคุมผลงานร่วมกันของคณะรัฐมนตรี 384
- กลไกการควบคุมผลงานของนายกรัฐมนตรี 387
- การปรับปรุงภาระรับผิดชอบต่อผลงานของรัฐมนตรี 391

7.3.3 วงรอบที่สาม: รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงาน 391

- การเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง 391
- เครื่องมือในการควบคุมผลงานของรัฐมนตรี 397
- กลไกการควบคุมของรัฐมนตรี 402
- การปรับปรุงภาระรับผิดชอบต่อผลงานของหน่วยงานราชการ 404
- ระบบการกำกับดูแลควบคุมตนเองที่ดี 408

7.3.4 วงรอบที่สี่: หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน 414

- เครื่องมือในการควบคุมผลงานของหัวหน้าหน่วยงาน 414
- กลไกในการควบคุมของหัวหน้าหน่วยงาน 415
- ระบบการควบคุมดูแลตนเอง 416

7.3.5 วงรอบที่ห้า:องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและรัฐบาล/ระบบราชการ 417

7.3.6 วงรอบที่หก: ประชาชนและรัฐบาล/ระบบราชการ 418

7.3.7 วงรอบที่เจ็ด: ระบบตลาดและรัฐบาล/ระบบราชการ 419

7.4 สรุปส่งท้าย 421

บรรณานุกรม 425

ภาคผนวก ก 447

ภาคผนวก ข 453
ภาคผนวก ค 455

หน้า

ภาคผนวก ง 461
ภาคผนวก จ 469

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 กรอบดำเนินงานวิจัย	8
แผนภาพที่ 2.1 ตัวแบบเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี	52
แผนภาพที่ 2.2 ตัวแบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์	54
แผนภาพที่ 2.3 ตารางคะแนนวัดผลแบบสมดุล	58
แผนภาพที่ 2.4 ตัวแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์	62
แผนภาพที่ 2.5 ตารางการวางแผนแบบเหตุผลสัมพันธ์	63
แผนภาพที่ 2.6 ตัวแบบ Malcolm Baldrige National Quality Award หรือ MBNQA	68
แผนภาพที่ 2.7 ตัวแบบ European Foundation for Quality Management หรือ EFQM	70
แผนภาพที่ 3.1 รูปแบบของภาระรับผิดชอบจำแนกตามมิติในเชิงวัตถุประสงค์	98
แผนภาพที่ 3.2 ความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ภายใต้กรอบภาระรับผิดชอบ	111
แผนภาพที่ 3.3 วงจรของภาระรับผิดชอบ	115
แผนภาพที่ 3.4 ตัวแบบเกี่ยวกับการควบคุมและการเปลี่ยนแปลง	118
แผนภาพที่ 3.5 แผนผังการควบคุม	120
แผนภาพที่ 3.6 ระบบการควบคุมภายใน	125
แผนภาพที่ 3.7 ตัวแบบการควบคุมภายในของ COSO	128
แผนภาพที่ 3.8 ตัวแบบการควบคุมของ COSO	131
แผนภาพที่ 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบของการตรวจสอบและประเมินผล	151
แผนภาพที่ 4.2 ต้นทุนของการออกไปใช้บริหารอื่นและการแสดงออกของประชาชน	157
แผนภาพที่ 4.3 การใช้ประโยชน์ของการออกไปและการแสดงออกของประชาชน	158
แผนภาพที่ 4.4 การผสมผสานระหว่างการออกไปและการแสดงออกของประชาชน	162
แผนภาพที่ 4.5 เครื่องมือหรือวิธีการในการปรับปรุงภาระรับผิดชอบ	167
แผนภาพที่ 5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกกลุ่ม OECD	183
แผนภาพที่ 5.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการบริหารจรรยาบรรณของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	207

	หน้า
แผนภาพที่ 5.3 ระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ของสหรัฐอเมริกา	223
แผนภาพที่ 5.4 ตัวแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ของนิวซีแลนด์	225
แผนภาพที่ 5.5 รูปแบบและบทบาทการดำเนินงานของสถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด	234
แผนภาพที่ 6.1 แนวโน้มการเพิ่มของงบประมาณแผ่นดินและผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ	284
แผนภาพที่ 6.2 แนวโน้มจำนวนงบประมาณแผ่นดินและอัตราร้อยละของงบประมาณต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ	284
แผนภาพที่ 6.3 แนวโน้มการขยายจำนวนข้าราชการในระบบบริหารราชการไทย	285
แผนภาพที่ 7.1 กรอบแนวทางในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดิน	359
แผนภาพที่ 7.2 วงรอบของภาระรับผิดชอบ	361
แผนภาพที่ 7.3 ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณางบประมาณประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติ	375
แผนภาพที่ 7.4 ระบบความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของการบริหารราชการแผ่นดิน	386
แผนภาพที่ 7.5 โครงสร้างการจัดองค์การของระบบการควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร	389
แผนภาพที่ 7.6 ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีและปลัดกระทรวง	396
แผนภาพที่ 7.7 วงจรการบริหารเชิงกลยุทธ์	405
แผนภาพที่ 7.8 ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงเหตุผล	408
แผนภาพที่ 7.9 ตัวแบบการบริหารความเสี่ยง	412

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ 27
ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบภาระรับผิดชอบในรูปแบบต่างๆ 107
ตารางที่ 3.2 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและภาระรับผิดชอบในมิติต่างๆ 112
ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบและประเมินผลในลักษณะต่างๆ 146
ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบการตรวจสอบและประเมินผล 154
ตารางที่ 5.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกลยุทธ์การปฏิรูปของประเทศต่างๆ 177
ตารางที่ 5.2 สัดส่วนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ 186
ตารางที่ 5.3 สัดส่วนการจ้างงานของรัฐบาลต่อการจ้างงานรวมของประเทศ 186
ตารางที่ 5.4 การเปรียบเทียบคะแนนค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน 188
ตารางที่ 5.5 ผลสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการในเชิงเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน 188
ตารางที่ 5.6 ค่านิยมหลักของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD 209
ตารางที่ 5.7 ตัวอย่างประมวลจรรยาบรรณของข้าราชการออสเตรเลีย 211
ตารางที่ 5.8 เปรียบเทียบการตรวจสอบผลการดำเนินงานของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD 237
ตารางที่ 6.1 ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย 253
ตารางที่ 6.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 227
ตารางที่ 6.3 ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการให้บริการและความมีประสิทธิภาพของระบบราชการ 283
ตารางที่ 7.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศและประเทศไทย 349
ตารางที่ 7.2 สรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 362
ตารางที่ 7.3 ตัวอย่างคำแถลงนโยบายของรัฐบาลในแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ 379
ตารางที่ 7.4 ตัวอย่างการรายงานผลสัมฤทธิ์ของ Alberta ประเทศคานาดา 383

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความนำ

หลักการของระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนหรือเป็นระบอบซึ่งประชาชนปกครองตนเอง อันถือกำเนิดและวิวัฒนาการมาจากการรูปแบบการปกครองในเอเธนส์ เมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสตกาล [1] ข้อจำกัดของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) อันเนื่องมาจากขนาดความใหญ่โตของชุมชนและความสลับซับซ้อนของสังคม ทำให้บรรดารัฐสมัยใหม่ (modern states) ได้มีการพัฒนาการปกครองรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ขึ้น โดยให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยออกเสียงเลือกผู้แทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจและดูแลบริหารปกครองประเทศแทนตน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้แทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (act in the best interests of people) หรือเป็นการทำหน้าที่เป็นตัวแทน (representation) อย่างแท้จริง หากผู้แทนของประชาชนไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของตนได้ ประชาชนก็สามารถเลือกบุคคลอื่นให้เข้ามาทำหน้าที่แทนตนได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป [2]

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของการปกครองรูปแบบระบอบประชาธิปไตยตัวแทนดังกล่าวจึงได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครอง (รัฐบาล) และผู้ถูกปกครอง (ประชาชน) ในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างสุจริตและยุติธรรม สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมถึงการวางกลไกหรือกระบวนการเพื่อควบคุมหรือถ่วงดุลย์การใช้อำนาจรัฐ ไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากจนเกินไป อันอาจจะนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่มิชอบ (abuse of power) และกลายสภาพเป็นทรราชย์ได้ในท้ายที่สุด

---

[1] คำว่าประชาธิปไตยมาจากรากศัพท์ภาษากรีก กล่าวคือ คำว่า *demo* แปลว่า ประชาชน และคำว่า *kratia* แปลว่า การปกครอง

[2] Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

ปัญหาความกังวลใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐอย่างไร้ขอบเขตจำกัดและปราศจากการควบคุมถ่วงดุลย์อำนาจดังกล่าวนี้ได้ถูกนำมาสะท้อนและกล่าวถึงไว้อย่างชัดเจนโดย James Madison และ Alexander Hamilton ในเอกสารคำอธิบายหลักการของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งตีพิมพ์ในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1787 ถึงปีค.ศ. 1788 อันเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในนามของ The Federalist Paper ฉบับที่ 51 กล่าวคือ

> หากมนุษย์เป็นดุจดังเทพเจ้า เราก็คงไม่ต้องการรัฐบาล
>
> ถ้าบรรดาทวยเทพทั้งหลายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ เราก็คงไม่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมรัฐบาล ทั้งในแง่ของการควบคุมภายในและการควบคุมจากภายนอก
>
> ในการวางกรอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นเรื่องของมนุษย์ปถุชนธรรมดาทำหน้าที่ดูแลปกครองมนุษย์ปุถุชนธรรมดาด้วยกันเองนั้น ประเด็นปัญหาความยากลำบากที่เกิดขึ้นรวมสองประการได้แก่ ประการแรกเราจะต้องพยายามทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมดูแลผู้ถูกปกครองให้ได้ และ ประการที่สองเราจะต้องพยายามสร้างภาระผูกมัดรัฐบาลให้สามารถควบคุมตนเองให้ได้
>
> แน่นอนว่าประชาชนจะต้องเป็นแกนหลักในการควบคุมการทำงานของรัฐบาล แต่ประสบการณ์ก็ได้สั่งสอนมนุษยชาติถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกหรือมาตรการป้องกันเพื่อรองรับปัญหาเอาไว้ก่อน (auxiliary precaution) ทั้งนี้เพื่อความไม่ประมาท [3]

โดยสรุป หลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินของตนให้แก่รัฐบาล ทั้งในแง่ของการเลือกตั้งหัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นการโดยตรงหรือกระทำโดยอ้อมผ่านทางรัฐสภา รัฐบาลซึ่งได้รับอำนาจหน้าที่มาจากประชาชนหรือด้วยการไว้วางใจของรัฐสภา จึงจำเป็นต้องมีภาระรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน หากปราศจากการมีภาระรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนแล้ว รัฐบาลก็สามารถใช้อำนาจรัฐที่ตนมีอยู่อย่างไร้ขอบเขตและกลายสภาพเป็นการปกครองในระบบเผด็จการเบ็ดเสร็จในท้ายที่สุด (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในภาคผนวก ก)

[3] อ้างใน Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001).

Andreas Schedler Larry Diamond และ Marc F. Plattner [4] ได้อธิบายถึงปัญหาความอ่อนแอของภาระรับผิดชอบ (accountability) ว่าอาจเป็นผลทำให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองมีอิสระอย่างไร้ขอบเขตในการดำเนินงานตามที่ตนเองต้องการ อันอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระดับคุณภาพของความเป็นประชาธิปไตย และปัญหาที่ติดตามมาจากการไม่เคารพต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตยอีกหลายประการ เช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชน การทุจริตคอรัปชั่น การเล่นพรรคเล่นพวก การตัดสินชี้ขาดและการใช้อำนาจรัฐโดยพลการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาระรับผิดชอบ (accountability) จะเอื้อประโยชน์และทำให้เรามีกลไกหรือเครื่องมือในการป้องกันแก้ไขการใช้อำนาจรัฐในทางที่ไม่เหมาะสมและทำให้มั่นใจว่าการบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นไปอย่างสุจริตธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล [5]

โดยสรุป รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารปกครองประเทศหรือต้องมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชน โดยเฉพาะการสร้างหลักประกันและความมั่นใจว่ารัฐบาลจะตัดสินใจกำหนดนโยบายและดำเนินการใดๆ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ สามารถแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความประสงค์ของประชาชน อย่างไรก็ดี ปัญหาข้อจำกัดที่เกิดขึ้นได้แก่ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งสามารถแสดงอำนาจของตนเหนือรัฐบาลในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัดหรือสามารถกระทำได้โดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็นครั้งคราวเท่านั้น ซึ่งมักจะเรียกกันว่าเป็นการแสดงอำนาจอิทธิพลภายหลัง ในช่วงระหว่างการดำรงตำแหน่งอยู่นั้น ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะต้องอาศัยตัวแทน (surrogates) อันได้แก่ รัฐสภา รวมจนถึงบรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เข้ามาทำหน้าที่แทนตนในการตรวจสอบและควบคุมเพื่อผูกมัดให้รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชน [6]

---

[4] โปรดดู Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne & Rienner, 1999).

[5] Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne Rienner, 1999), pp. 1-10.

[6] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ์เข้าชื่อให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด.

การสร้างเสริมความเข้มแข็งเกี่ยวกับเรื่องของภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างสูงต่อระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในแง่ของการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลและระบบราชการ ให้เป็นไปอย่างสุจริตและยุติธรรม เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด หรือทำให้รัฐบาลและหน่วยงานราชการจะต้องตอบคำถามหรือแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตัดสินใจการกระทำใดๆ และผลงานของตนต่อรัฐสภาและประชาชน อันอาจจะก่อให้เกิดผลที่ตามมาในแง่ของการได้รับความดีความชอบหรือถูกตำหนิและได้รับการลงโทษ

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ริเริ่มให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินให้สามารถรองรับและก้าวทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ กล่าวคือ

1. เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบและกลไกการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและของต่างประเทศในประเด็นต่างๆ
2. เพื่อประยุกต์และนำเอาองค์ความรู้มาสร้างรูปแบบของระบบและกลไกการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสมกับประเทศไทย
3. เพื่อสร้างเครื่องมือการบริหารจัดการของส่วนราชการที่เป็นพื้นฐานและมีความจำเป็นต่อการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะช่วยประกันคุณภาพมาตรฐาน และพัฒนาวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล รวมทั้งสามารถวัดผลกระทบต่อสังคมโดยรวมได้
4. เพื่อสร้างเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยบุคคล องค์กร และสถาบันต่างๆ ภายนอก เช่น ผู้ตรวจราชการ คณะกรรมการตรวจสอบ หน่วยงานตรวจสอบและประเมินผล รวมถึงกลุ่มควบคุมสอดส่องดูแล (watchdogs) เป็นต้น

ภายใต้โครงการวิจัยดังกล่าวนี้ได้มีการแยกการดำเนินงานออกเป็นชุดงานวิจัยต่อเนื่องกันรวม 3 เรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ

(2) การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

(3) การพัฒนาเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน

1.3 ความสำคัญและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สาระสำคัญของการวิจัยในครั้งนี้ต้องการอธิบายให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดของการควบคุมการบริหารราชการของแผ่นดินไทย อันเป็นประเด็นที่ยังมีผู้ให้ความสนใจและศึกษาวิจัยค่อนข้างน้อย ทำให้องค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวมีค่อนข้างจำกัด และเป็นผลทำให้ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังคงติดยึดกับรูปแบบประเพณีนิยม ขาดการปรับปรุงและพัฒนาให้มีความเข้มแข็งและเกิดความสอดคล้องกับทิศทางและแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ ทั้งในแง่ของคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

ข้อเสนอแนะอันเป็นผลมาจากการวิจัยดังกล่าวนี้คาดว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์รวมหลายประการ กล่าวคือ

1. ทำให้เกิดการวางกรอบแนวทางในการจัดระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิผล สามารถสร้างหลักประกันและให้ความมั่นใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในเรื่องของภาระรับผิดชอบ
2. ทำให้สามารถวางมาตรการในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลควบคุมและ/หรือการกำกับดูแลตนเองที่ดีได้
3. ทำให้สามารถพัฒนาเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างเป็นระบบ อาทิเช่น การวางแผนกลยุทธ์และตัวชี้วัด การจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การตรวจสอบและประเมินผล การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขันหรือสามารถออกไปใช้บริการรายอื่น และการแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชน เป็นต้น

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

- **ประเด็นการวิจัย**

การวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินนี้ตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานเบื้องต้นว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยกำลังอยู่ในช่วงระหว่างการปรับเปลี่ยนไปสู่การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ อันเป็นกระแสสากลของการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย แต่ยังคงขาดการจัดระเบียบ (กลไก กระบวนการ มาตรการ/เครื่องมือ) ที่เหมาะสม ในการควบคุมผลการดำเนินงานเพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (performance-based accountability) และการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ/ศักยภาพในระยะยาว (capacity-based accountability)

ประเด็นของการวิจัยดังกล่าวนี้จึงมุ่งเน้นให้ความสนใจต่อการวิเคราะห์เพื่ออธิบายและทำความเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มของการบริหารงานภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องการแสดงให้เห็นถึงปัญหาข้อจำกัดและความจำเป็นในการออกแบบระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเสียใหม่ให้มีความเหมาะสมมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยพยายามสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างแนวความคิด (conceptualization) เกี่ยวกับรูปแบบ กระบวนการ และสถาบัน/องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสำหรับใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ และเปรียบเทียบกับต่างประเทศ อันจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการวางกลไก กระบวนการ มาตรการ/เครื่องมือเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

- **กรอบการดำเนินงานวิจัย**

ผู้วิจัยจึงได้วางกรอบการดำเนินงานวิจัยให้ครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์และประเด็นของการวิจัยดังกล่าว โดยคำนึงถึงขอบเขตความเป็นไปได้และข้อจำกัดบางประการในการวิจัย ด้วยเหตุผลดังกล่าว กรอบการดำเนินงานวิจัยสามารถแยกออกได้เป็น 4 ขั้นตอน ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพ 1.1 กล่าวคือ

1. การสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง
   ในขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ในการวางกรอบในการวิเคราะห์และพัฒนารูปแบบในรายละเอียดต่อไป โดยผู้วิจัยจะได้ดำเนินการทบทวน

องค์ความรู้และแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องของ (1) การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ อันจะช่วยทำให้เข้าใจถึงหลักการและสาระของการเปลี่ยนแปลงในภาพรวมและที่มีต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และ (2) ความสัมพันธ์ในเชิงตัวการ-ตัวแทนของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อันก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบ (accountability) ต่อการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในมิติต่างๆ รวมถึงความจำเป็นในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเสริมสร้างภาระรับผิดชอบให้เป็นไปตามค่านิยมหรือความคาดหวังบางประการ โดยอาศัยเครื่องมือและวิธีการต่างๆ เช่น การจัดทำสัญญาและข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การตรวจสอบและประเมินผล (audit & evaluation) การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น (exit) การแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชน (voice) เป็นต้น

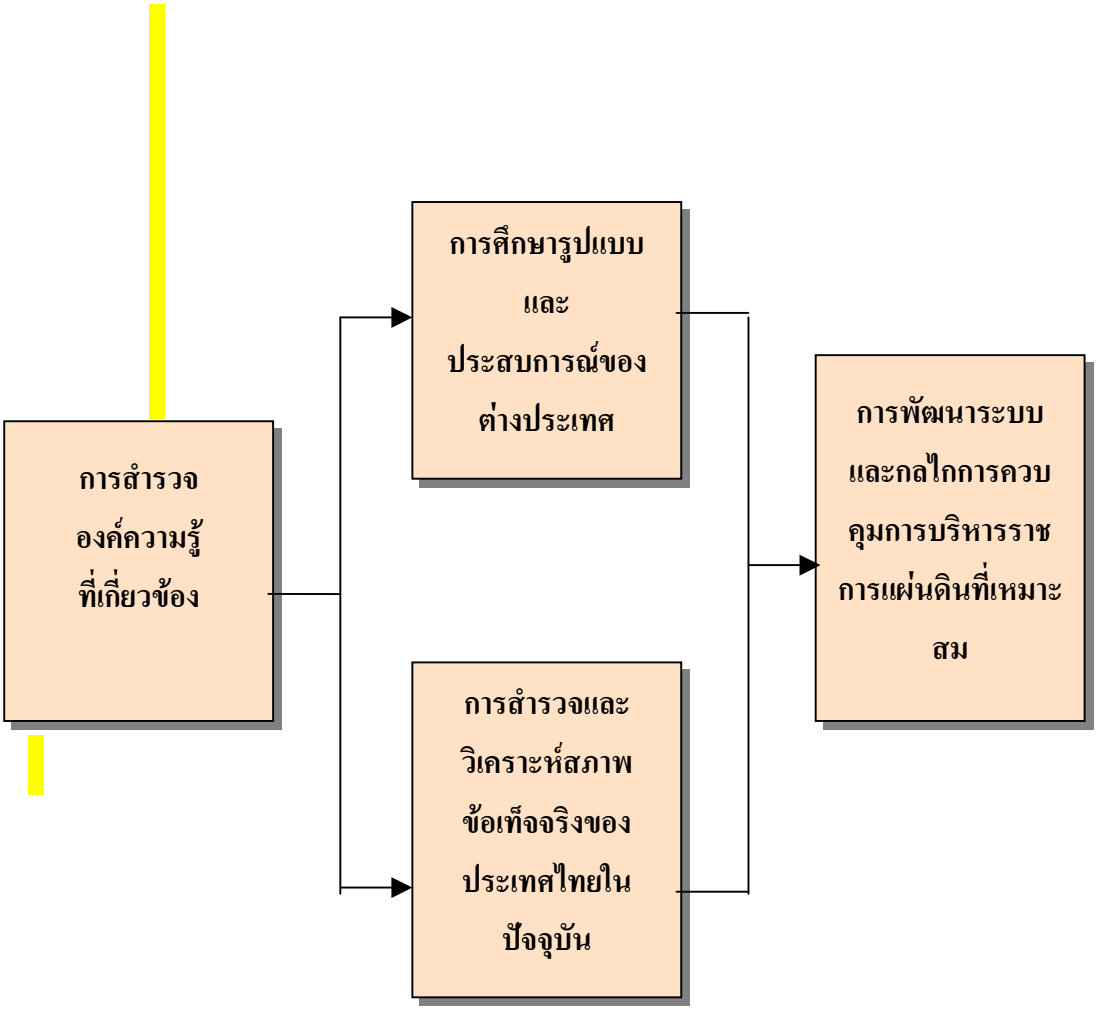
2. การศึกษารูปแบบและประสบการณ์ของต่างประเทศ
   ในขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการสำรวจและวิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศ เพื่อให้เข้าใจถึงประสบการณ์และตัวอย่างของนานาประเทศอันจะเป็นบทเรียนอันสำคัญต่อการพัฒนาระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยต่อไป โดยผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญต่อบางประเทศในกลุ่มสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) อันเป็นประเทศซึ่งมีความก้าวหน้าและประสบการณ์อย่างสูงในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งมีฐานข้อมูลอย่างค่อนข้างสมบูรณ์และเพียงพอต่อการวิจัย [7]
3. การวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงของประเทศไทยในปัจจุบัน
   ในขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการสำรวจและวิเคราะห์การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ

[7] OECD ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 30 ประเทศได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยี่ยม คานาดา กรีซ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีก ฮังการี ไอซ์แลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี ลักซ์แซมเบอร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวัค สเปน สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ ตุรกี สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.oecd.org .

ประเทศไทย เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดในช่วงเวลาที่ผ่านมา รวมถึงทิศทางและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต อันจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขและเสริมสร้างความเข้มแข็งต่อไป

4. การพัฒนารูปแบบและเครื่องมือการควบคุมที่เหมาะสม

ในขั้นตอนดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการประยุกต์องค์ความรู้ ข้อมูล ประสบการณ์ บทเรียน และผลการวิเคราะห์ในกรณีของของต่างประเทศและของประเทศไทย มาประมวลและสังเคราะห์ เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนากลไก กระบวนการ มาตรการ/เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเหมาะสมและรองรับกับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น



แผนภาพที่ 1.1 กรอบการดำเนินงานวิจัย

- **การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล**

การวิจัยดังกล่าวนี้อาศัยข้อมูลในเชิงปริมาณและข้อมูลในเชิงคุณภาพประกอบกัน โดยอาศัยวิธีการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

1. การเก็บข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์

   ผู้วิจัยได้จัดเก็บข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในรูปแบบของบทความ งานวิจัย หนังสือ ข้อมูลและสถิติ เอกสาร รายงาน และ การสืบค้นผ่านทางอินเตอร์เน็ต เพื่อนำมาสรุป ประมวล และวิเคราะห์เนื้อหาอย่างเป็นระบบ

2. การจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม

   ผู้วิจัยได้ออกจัดเก็บข้อมูลภาคสนามในหลายรูปแบบ กล่าวคือ

   2.1 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview)

   ผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเพื่อซักถามและรวบรวมความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อาทิเช่น คณะกรรมาธิการของรัฐสภา กรรมการตรวจสอบภาคราชการ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบัน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสิ้นประมาณ 12 ท่าน (โปรดดูรายชื่อในภาคผนวก ข) และการสอบถามผู้เชี่ยวชาญต่างชาติผ่านทางระบบไปรษณีย์อิเลคโทรนิค

   2.2 การจัดสัมมนาและประชุมกลุ่มย่อย

   ผู้วิจัยได้จัดสัมมนาและประชุมกลุ่มย่อยกับกลุ่มเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในระดับกระทรวงและระดับกรม เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์เบื้องต้นและระดมความคิดเห็นเพื่อพิจารณาแนวทางในการพัฒนาระบบการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (โปรดดูภาคผนวก ค)

   2.3 อื่นๆ

   ผู้วิจัยยังได้อาศัยข้อมูลการสำรวจความคิดเห็นโดยการออกแบบสอบถามของการวิจัยในส่วนของการพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้

ตรวจราชการมาใช้ประโยชน์เพิ่มเติม นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้อาศัยข้อมูลจากการศึกษาดูงานในต่างประเทศ (สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์) และการเข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการสัมมนาทางไกล (video conference) และการประชุมเชิงปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพระปกเกล้า และ ธนาคารโลก Video Conference: “Strengthening Parliamentary Oversight – The Role of Public Accounts Committee” วันที่ 26 กรกฎาคม 2544 การสัมมนาผู้บริหารขององค์กรอิสระ เรื่อง “บทบาท ทิศทาง และความร่วมมือขององค์กรอิสระ” วันที่ 22-23 กันยายน 2544 และ “The Media Environment and Development & the Media’s Role in Curbing Corruption” วันที่ 11 ธันวาคม 2544 เป็นต้น

- **ตัวแปรการวิจัย**

ในการวิจัยนี้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงตัวแปรหลัก (key variables) อันได้แก่ [8]

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐหรือระบบการบริหารราชการแผ่นดินนั้นหมายถึงความพยายามในการเปลี่ยนแปลงปรัชญา หลักการ ค่านิยมและวัฒนธรรม รูปแบบ แนวทาง กระบวนการ และวิธีการดำเนินงานใหม่ให้สอดรับกับสภาพการณ์ โดยเฉพาะการปรับบทบาทและลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองโดยตนเองหรือใช้กลไกตลาดเข้ามาทำหน้าที่แทนให้มากที่สุด รวมถึงการปรับปรุงระบบราชการให้มีความทันสมัยและสอดรับกับทิศทางของการปฏิรูปดังกล่าว

ภาระรับผิดชอบ

ภาระรับผิดชอบหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล/องค์กรอย่างน้อยสองฝ่าย เช่น ประชาชนและผู้แทนทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นต้น โดยฝ่ายตัวการ (principal) จะมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ฝ่ายตัวแทน (agent) เพื่อกระทำการบางสิ่งบางอย่างให้บรรลุผลตามที่คาดหวังไว้ อันเป็นผลทำให้ฝ่ายตัวแทนต้องตอบคำถาม ให้ข้อ

[8] ผู้วิจัยจะได้นำเสนอรายละเอียดต่างๆ ในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 ตามลำดับ.

มูลสารสนเทศหรือคำอธิบาย รวมจนถึงได้รับการตำหนิและลงโทษ หรือ การชมเชยและให้รางวัล ซึ่งเป็นผลพวงที่ติดตามมา ทั้งนี้ ฝ่ายตัวการมักจะค่อนข้างเสียเปรียบฝ่ายตัวแทน จึงจำเป็นต้องมีการออกแบบระบบการควบคุมที่เหมาะสมหรือทำให้ฝ่ายตัวแทนต้องมีระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เพื่อเป็นหลักประกันและเสริมสร้างความมั่นใจให้แก่ฝ่ายตัวการว่าฝ่ายตัวแทนจะดำเนินการให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อฝ่ายตัวการ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเรื่องของการทำให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร และ ระบบราชการหรือฝ่ายปกครอง ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐและเงินแผ่นดินต้องกระทำการให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายอย่างถูกต้องและครบถ้วน ไม่เบี่ยงเบนไปจากหลักการและ/หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกันออกไปตามค่านิยมของแต่ละบุคคลหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อไม่ให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ เพื่อให้คุ้มค่าเงินภาษีอากรของประชาชน (คุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล) เป็นต้น โดยอาจจะมีการระบุไว้อย่างชัดเจนเปิดเผยหรือไม่ก็ได้ และสามารถแยกกออกได้หลายรูปแบบตามมิติเวลา เช่น การควบคุมก่อน (ex ante control) การควบคุมขณะดำเนินการ (on-going control) และการควบคุมภายหลัง (ex post control) เป็นต้น หรือตามมิติสถาบัน/องค์กร เช่น การควบคุมตนเอง (self-control) การควบคุมภายใน (internal control) และการควบคุมจากภายนอก (external control)

เครื่องมือ/วิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

เครื่องมือ/วิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมีค่อนข้างหลากหลายขึ้นกับสถาบัน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้เครื่องมือ/วิธีการทางเมืองในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การสอบสวนของคณะกรรมาธิการ และการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมาย ศาลสามารถใช้เครื่องมือ/วิธีการทางกฎหมายในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การไต่สวนและวินิจฉัยคดี ฝ่ายบริหารสามารถใช้เครื่องมือ/วิธีการทางการบริหารในการควบคุมการทำงานของระบบราชการ เช่น การแต่งตั้งและถอดถอน การปรับปรุงโครงสร้าง (reorganization) การจัดสรรงบประมาณ การจัดทำสัญญาข้อตกลง การ

ออกมติคณะรัฐมนตรี กฎระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังอาจจะแยกออกเป็นวิธีการ/เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินประเภทที่เน้นในเรื่องของปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ เช่น การสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง การตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้อง การประเมินกระบวนการ เป็นต้น และประเภทที่เน้นในเรื่องของผลผลิตและผลลัพธ์ เช่น การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit) การกำกับผลการดำเนินงาน และการวิจัยประเมินผล เป็นต้น

- **ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย**

ขอบเขตของการวิจัยในครั้งนี้มุ่งให้ความสำคัญต่อระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของระบบราชการพลเรือน (แต่อาจครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนเท่าที่จำเป็น) ในระดับภาพรวม ไม่ได้เน้นรายละเอียดในจุดใดจุดหนึ่งเป็นการเฉพาะและยังไม่ได้ขยายผลไปยังระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและสอดคล้องกัน อันเป็นหัวข้อการวิจัยที่สมควรให้มีการศึกษาต่อไปในรายละเอียด โดยเฉพาะกระแสเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของผู้ว่าราชการจังหวัดในเชิงบูรณาการและการกระจายอำนาจออกสู่ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การวิจัยในครั้งนี้ประสบกับข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ องค์ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีค่อนข้างจำกัด ดังจะเห็นได้จากงานวิจัยโดยตรงในดังกล่าวเรื่องนี้ยังมีค่อนข้างน้อยและมักจะเป็นเรื่องของการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับค่านิยมและเกิดอคติ (bias) ได้ง่าย นอกจากนี้ ความไม่แน่นอนอีกประการหนึ่งของการวิจัยได้แก่ความพยายามในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐบาลชุดปัจจุบัน อันอาจจะส่งผลกระทบต่อข้อเสนอแนะของการวิจัยในบางส่วนได้

นอกจากนี้ การวิจัยดังกล่าวนี้จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชา แต่ผู้วิจัยพบว่าศาสตร์ในแต่ละสาขานั้นกำลังอยู่ในช่วงของการปรับเปลี่ยนพาราไดม์และมีการโต้แย้งกันในเชิงแนวความคิดของนักวิชาการในแต่ละขั้ว ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์กันค่อนข้างมากถึงความถูกต้องและการยอมรับในแนวทางและตัวแบบทางเลือกใหม่

1.5 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2534)[9] ได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์และปัญหาของระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร โดยได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจราชการที่ทันสมัยและเป็นกลไกที่จะช่วยอำนวยประโยชน์ต่อรัฐบาล ว่าควรมีคุณลักษณะดังนี้

1. ระบบผู้ตรวจราชการของฝ่ายบริหารระดับสูงจะต้องเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบผลกระทบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นต่อประชาชน
2. ระบบการตรวจราชการควรจะต้องปรับปรุงเพื่อให้เป็นเครื่องมือเสริมประสานการให้บริการและแก้ปัญหาของประชาชน (บทบาทการตอบสนองต่อการเฝ้าระวังกลุ่มต่างๆ)
3. การตรวจราชการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาจุดเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยราชการ (การตรวจแบบกระตุ้นและติดตามผล)
4. การตรวจราชการเพื่อสอบหาข้อมูลและ/หรือการปฏิบัติราชการที่เป็นการเบี่ยงเบนไปตามกฎระเบียบระบบราชการ (การตรวจแบบสอบสวนกรณีที่มีการร้องเรียน)

โดยจะต้องมีการเพิ่มศักยภาพของการตรวจราชการให้สอดรับกับแนวทางข้างต้น กล่าวคือ ระบบการตรวจราชการควรต้องได้รับการปรับปรุงในประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. รัฐบาลควรกำหนดนโยบายและแผนเกี่ยวกับการตรวจราชการไว้ในนโยบายรัฐบาลหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ชัดเจน
2. บทบาทของผู้ตรวจราชการควรจะได้รับการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับนโยบายหรือแผนงานที่สำคัญเป็นพิเศษ
3. ปรับปรุงขีดสมรรถนะหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งรวมทั้งปรับปรุงระบบข้อมูลให้ทันสมัยเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกันทั้งภายในและภายนอก
4. สร้างตำแหน่งผู้ตรวจราชการให้เป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีเกียรติเพื่อให้เกิดการยอมรับ

[9] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *แนวทางการปรับปรุงระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร*, เอกสารอัดสำเนา สำนักนากยกรัฐมนตรี, 2534.

5. กำหนดกลไกในการประสานเชื่อมโยงระหว่างผู้ตรวจราชการระดับต่างๆ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช[10] (2538) ได้ศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของระบบราชการไทยในงานวิจัยเรื่อง “100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ” โดยทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองจากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ประกอบกับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงโต้ตอบกันระหว่างรัฐกับประชาสังคม ผลการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกในปัจจุบันที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจรัฐให้เหมาะสมแล้ว รัฐไทยอาจจะถึงจุดอับและไม่สามารถตอบสนองความต้องการทางสังคมที่หลากหลายได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่รัฐไทยจะต้องจัดให้มีการปรับปรุงระบบบริหารงานของภาครัฐ ดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงบทบาทและภารกิจของรัฐ โดยจำแนกเป็น
   - กลุ่มกิจกรรมที่รัฐยังต้องมีบทบาทนำเป็นด้านหลักและจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทั้งกำลังคนกำลังเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมขั้นพื้นฐานเหล่านั้น
   - กลุ่มกิจกรรมที่รัฐมีบทบาทร่วมกับภาครัฐและเอกชนในสัดส่วนที่มากน้อยตามความเหมาะสมของกิจกรรมเหล่านั้น โดยบทบาททางด้านการบริหารและการจัดการของภาครัฐควรจะลดลงไปเรื่อยๆ
   - กลุ่มกิจกรรมที่รัฐไม่ควรมีภารกิจที่จะต้องใช้ทรัพยากรลงไปกระทำเลย เพราะภาคเอกชนหรือภาคประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นได้เอง
2. การปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรีให้มีลักษณะของการกระจายตัวทั้งระดับชาติและระดับภาค รวมทั้งมีการจัดกลุ่ม กรม และกระทรวงเสียใหม่ เพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ในสังคมให้เหมาะสมมากขึ้น โดยมีแนวทางในการจัดระบบคณะรัฐมนตรีดังนี้
   - ลักษณะทางโครงสร้าง ควรมีการกระจายตัว มีขนาดและขอบข่ายภารกิจที่เล็กกะทัดรัดและ ชัดเจน มีการกระจายศูนย์อำนาจ การตัดสินใจลงสู่ระดับย่อยตามลักษณะพื้นที่กิจกรรม ฯลฯ
   - ลักษณะทางภารกิจ จะต้องมีการกำหนดจุดเน้นของขนาดและขอบเขตอำนาจ-หน้าที่ตามลักษณะของกลุ่มกิจกรรม ในการตัดสินใจ- วินิจฉัยสั่ง

[10] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง*, กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

การต้องมีที่มาของกรอบอ้างอิงแน่ชัด มีเวลาที่มากพอในการตัดสินใจนโยบายหลักที่สำคัญและการริเริ่มนโยบายใหม่ มีการแยกแยะกิจกรรมในหลายระดับและต้องโอนถ่ายอำนาจและกิจกรรมบางระดับ/บางด้านสู่ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มากขึ้น มีการกำหนดขอบเขตภารกิจของกลไกการบริหารระดับปฏิบัติให้มีความชัดเจน มีการจัดสรรทรัพยากรลงสู่กลไกบริหารระดับปฏิบัติ มีการจัดแบ่งช่วงชั้นของระดับการตัดสินใจ (วงใน-วงนอก) และการแบ่งงานออกเป็นส่วนย่อยที่สัมพันธ์กัน

- ลักษณะทางกลไกการประสานงาน จะต้องทำให้ความขัดแย้งในระดับต่างๆ จะลดลงเนื่องจากมีการแบ่งแยกขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมือง-บริหารที่ชัดเจน การประสานงานระหว่างกลไกต่างๆ มีความคล่องตัว-รอบทิศทาง มุ่งเน้นเทคนิคและกลไกการบริหารงานและประสานแผนแบบเครือข่ายที่กว้างขวาง และหลากหลาย โดยมีการวางระบบข้อมูลสารสนเทศ การวางแผนและประสานแผนทั้งในระดับกระทรวง และระหว่างกระทรวง ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และมีการปรับบทบาทของหน่วยงานกลางระดับนโยบายด้านการประสานนโยบายและแผนแบบใหม่โดยแยกแยะระหว่างนโยบายหลักและนโยบายรองเฉพาะพื้นที่

ชัยอนันต์ สมุทวณิช [11] (2544) ได้ทำการวิเคราะห์และชี้ให้เห็นถึงลักษณะและผลกระทบของกระแสความเปลี่ยนแปลงแบบโลกานุวัตรต่อสังคมไทย โดยอธิบายให้เห็นว่าโลกานุวัตรเป็นสิ่งที่ได้เคยเกิดขึ้นเป็นเวลามากกว่าหนึ่งศตวรรษ และเมื่อวิเคราะห์ถึงวิวัฒนาการของสังคมไทยในช่วง 100 ปีที่ผ่านมา โดยใช้กรอบการวิเคราะห์ในเชิงประวัติศาสตร์การเมืองจะเห็นได้ว่ารัฐไทยได้เผชิญกับกระแสโลกานุวัตรจนส่งผลทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนสังคมการเมืองโดยเฉพาะรูปแบบของโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองการบริหาร

การก้าวเข้าสู่กระแสโลกานุวัตรของสังคมไทยในปัจจุบันได้ส่งผลทำให้บทบาทการเป็นรัฐชาติเจือจางลง คุณลักษณะในการเป็นรัฐตลาดของรัฐไทยได้เพิ่มบทบาทมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกระแสโลกานุวัตรซึ่งกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนการทำงานของระบบ

[11] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *จากรัฐชาติสู่รัฐตลาด*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2544.

เศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ได้มีผลทำให้ระบบตลาดกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการพัฒนาของรัฐ โดยจะมีผลต่อการกำหนดว่าอะไรคือวาระสำคัญของชาติ และต่อนโยบายของรัฐบาลด้วย สภาพการณ์ดังกล่าวจึงมีผลทำให้รัฐไทยที่เป็นรัฐประชาชาติกำลังกลายสภาพเป็นรัฐตลาดมากขึ้น

ชัยอนันต์ สมุทวณิช [12] (2545) ได้วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทย โดยวิเคราะห์ให้เห็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดของระบบย่อยสามระบบอันประกอบด้วย (1) ระบบการบริหารจัดการที่อาศัยนโยบายระดับชาติที่กำหนดโดยรัฐบาลเป็นหลัก หรือ *ระบบการเมือง* (2) ระบบการบริหารจัดการตามแผนงานและโครงการที่ส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ รัฐวิสาหกิจรวมอยู่ด้วยกัน หรือ *ระบบราชการ* และ (3) ระบบการบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ *ระบบประชาการ*

ความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ได้มีผลทำให้รัฐไทยประกอบด้วยส่วนย่อยที่หลากหลายมากขึ้น ทำให้มีลักษณะเป็นทั้งรัฐชาติ รัฐตลาด และประชารัฐ จึงควรที่จะต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางระหว่างภาคการเมือง ภาคราชการ และภาคประชาชนให้มีการเชื่อมโยงกัน เพื่อจะได้เป็นการเพิ่มพลังให้แก่ส่วนรวม เอื้อประโยชน์สุขต่อประชาชนและชุมชนทั่วทั้งรัฐ ในขณะเดียวกัน รัฐก็จะต้องสามารถบังคับใช้นโยบายที่เป็นประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่และแก่สังคมได้ด้วย

ในการนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับระบบ โครงสร้างของระบบราชการโดยใช้ตัวแบบที่เรียกว่า S – A - F – P (Sector – Area – Function – Participation) อันประกอบด้วยมิติ 4 ด้าน ดังนี้

- S : Sector สาขา หรือ ด้าน ที่ในระบบปัจจุบัน ได้แก่ โครงสร้างแผนงาน (ระดับด้าน) ซึ่งรวมงานการบริหารทั่วไป บริการชุมชนและสังคม งานด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ
- A : Area พื้นที่ และกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ โดยไม่ควรพิจารณาแยกอาณาเขต (territory) ในแบบดั้งเดิม แต่ควรทำการวิเคราะห์พื้นที่ (area analysis) จากลักษณะทางภูมิศาสตร์ ลุ่มน้ำ ประชาชน ความขัดสนปัญหา เป็นต้น
- F : Function ภารกิจ โดยพิจารณารวมภารกิจและกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงกันมาไว้ในโครงสร้างย่อยเดียวกัน การปฏิบัติงานจะได้มีความคล่องตัว

[12] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *ปฏิรูประบบราชการ*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2545.

ไม่ซ้ำซ้อน มีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณาถ่ายโอนงานของภาครัฐให้ภาคเอกชน องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือกลุ่มประชาชนเป็นผู้ดำเนินงานแทน

- P : Participation การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและภาคประชาชนในกิจกรรมที่ภาครัฐทำ โดยจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในหลายระดับ ตั้งแต่การร่วมรับรู้ไปจนถึงการร่วมตัดสินใจ

ปรัชญา เวสารัชช์ [13] (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยแนวทางการปฏิรูประบบราชการในโครงการวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัฒน์ โดยทำการวิเคราะห์และบ่งชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการอันเนื่องมาจากภาวะโลกไร้พรมแดน จนมีผลทำให้ระบบราชการของประเทศไทยตามรูปแบบเดิม ที่เคยปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สามารถปฏิบัติงานในรูปแบบเดิมได้อีกต่อไป พร้อมทั้งได้ชี้ให้เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้มีความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการมาโดยต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจาก การขาดแรงกดดันที่มากพอให้มีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ การไม่มีแรงจูงใจของหน่วยงานที่มากพอจะผลักดันการเปลี่ยนแปลง การขาดผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และความรับผิดชอบ ความรู้สึกกลัวและไม่แน่ใจในปัญหาที่แท้จริงของระบบราชการ การมีแรงต่อต้านอันเนื่องมาจากการมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ พร้อมทั้งได้ชี้ให้เห็นถึงผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นหากไม่มีการเร่งรัดการปฏิรูประบบราชการว่าอาจจะส่งผลทำให้ประเทศไทยมีความล่าหลังทางด้านวิทยาการ เศรษฐกิจ การเมือง สังคม อันจะส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำของคนไทย การไม่ได้รับบริการที่ดี ยุติธรรมเพียงพอจากรัฐ และจะส่งผลทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยลดน้อยลง รวมทั้งการขยายตัวของปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

ดังนั้น จึงได้เสนอให้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการ โดยการลดบทบาทที่ไม่จำเป็นภาคราชการลง ลดความยุ่งยากในเรื่องของกฎระเบียบของหน่วยงาน การให้อิสระในการบริหารและการตัดสินในของผู้ที่เกี่ยวข้อง การปรับปรุงรูปแบบ โครงสร้างการทำงานให้เกิดความคล่องตัว การกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนและมีการประเมินผลตามเป้าหมายและผลงานที่ปรากฏ การใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือที่มันสมัยมีประสิทธิภาพ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลผลประโยชน์ของตน การปลอดจากการแทรกแซงโดยมิ

[13] ปรัชญา เวสารัชช์, ปฏิรูประบบราชการ โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ ใน *ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธารวิมล, 2540.

ชอบ การพัฒนาข้าราชการให้เป็นมืออาชีพ ทั้งนี้บุคคลที่ควรมีบทบาทในการปฏิรูประบบราชการควรประกอบไปด้วย รัฐบาลและฝ่ายการเมือง ผู้บริหารภาครัฐ ข้าราชการทุกคน นักวิชาการ สื่อมวลชน ประชาชนทุกคน

อภิชัย พันธเสน [14] (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยแนวทางการปฏิรูประบบราชการในโครงการวิจัยการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัฒน์ โดยวิเคราะห์ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบย่อยที่สำคัญของสังคม อาทิ ระบบการศึกษา ระบบการเมือง และระบบราชการให้ตอบสนองต่อทิศทางในการพัฒนาประเทศไทยในอนาคตที่กำลังก้าวเข้าสู่กระแสการพัฒนาแบบโลกาภิวัตน์ โดยได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบราชการค่อนข้างมาก ด้วยการชี้ให้เห็นถึงปัญหาสำคัญของระบบราชการและข้าราชการไทยในหลายประการ อาทิ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การขยายตัวของระบบราชการ การมีโครงสร้างที่ไม่คล่องตัว และปัญหาการทุจริต คอร์รัปชั่น การขาดจริยธรรมจรรยาบรรณ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ฯลฯ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวถึงบทบาทและแนวทางในการปฏิรูประบบราชการว่าควรแยกงานด้านการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติงานออกจากกันให้ชัดเจนระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ควรมีการนำระบบการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งผลงานมาใช้ในการจัดสรรทรัพยากรของชาติ และการจัดระบบสิ่งจูงใจให้แก่ข้าราชการที่เป็นไปตามกลไกตลาด และยังได้เสนอหลักการที่จำเป็นในการปฏิรูประบบราชการว่า ควรดำเนินการในลักษณะที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ (win-win solution) และการยึดหลักทำดีได้ดี

ติน ปรัชญพฤทธิ์ [15] (2535) ได้ทำการศึกษาวิจัยถึงคุณลักษณะความเป็นวิชาชีพนิยมของระบบราชการและข้าราชการไทยซึ่งพบว่าวิชาชีพนิยมตามเกณฑ์สากลสมัยใหม่ได้เริ่มต้นขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่คุณลักษณะการมีวิชาชีพนิยมดังกล่าวมีความแกร่งน้อยกว่าปัจจุบัน โดยสาเหตุสำคัญของการพัฒนาวิชาชีพนิยมในสมัยดังกล่าวเป็นผลพวงมาจากการบีบคั้นของลัทธิล่าอณานิคมจากตะวันตกและการมีความจำเป็นที่จะต้องบูรณาการการมีวิชาชีพนิยมเพื่อเอกภาพของ

[14] อภิชัย พันธเสน, การปฏิรูประบบราชการเพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ใน *ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธารวิมล, 2540.

[15] ติน ปรัชญพฤทธิ์, *วิชาชีพนิยมของระบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: วิวัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

ชาติ ความต้องการที่จะขจัดความซ้ำซ้อนความเลื่อมล้ำและการประสานงานของฝ่ายพลเรือนและทหาร และความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาสมรรถนะของระบบราชการและข้าราชการให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน

ลักษณะความเป็นวิชาชีพนิยมของระบบราชการและข้าราชการไทยในปัจจุบันที่สำคัญได้แก่การประกอบอาชีพเต็มเวลา การจัดแผนงานการศึกษาโดยสมาคมวิชาชีพ การจัดตั้งสมาคมวิชาชีพและกฎหมายรับรองสถานภาพของวิชาชีพ การมีจรรยาบรรณวิชาชีพ การมีองค์ความรู้ที่เป็นระบบ การมีความรอบรู้ในวิชาชีพ ฯลฯ และ ยังได้มีการเสนอแนะให้ระบบบริหารราชการของประเทศไทยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีจรรยาบรรณวิชาชีพให้มากเป็นพิเศษ เนื่องจากการมีจรรยาบรรณวิชาชีพเป็นสิ่งที่ระบบราชการและระบบบริหารในประเทศไทยยังขาดอยู่ค่อนข้างมาก

ดิน ปรัชญพฤทธิ์ [16] (2542) ได้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับพันธะทางสังคม ความรับผิดชอบต่อสังคม วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน โดยได้อธิบายให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของระบบราชการ ข้าราชการกับสังคมว่าเป็น ความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างที่ประกอบด้วยมิติสำคัญ 3 มิติ ได้แก่ (1) มิติการสนองตอบต่อความต้องการทางสังคม (social responsiveness) หมายถึง การที่ระบบราชการจะต้องปรับตนให้สอดคล้องกับปทัสถานทางสังคม (social norm) เมื่อสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประชากร และเทคโนโลยีกายภาพและชีวภาพได้เปลี่ยนแปลงไป (2) มิติพันธะทางสังคม (social obligation) หมายถึง การที่ระบบราชการจะต้องปฏิบัติตนและปฏิบัติงานให้อยู่ในกรอบของกฎหมายของบ้านเมืองและระเบียบวินัยของทางราชการ และ (3) มิติความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibility) ซึ่งหมายถึง การระบบราชการและข้าราชการสมัครใจที่จะปฏิบัติตนและปฏิบัติงานอยู่ในกรอบของวิชาชีพนิยม (professionalism) และจรรยาบรรณวิชาชีพ (ethics)

นอกจากนี้ ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างพันธะทางสังคมกับความรับผิดชอบต่อสังคมว่า พันธะทางสังคมเกิดจากการมีกรอบการมองระบบราชการและข้าราชการตาม ทฤษฎี X ด้วยเหตุดังกล่าว พันธะทางสังคมจึงเป็นเรื่องของกฎหมาย ข้อบังคับ โดยมีการจัดทำข้อกำหนดในเชิงการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวงออก

[16] ดิน ปรัชญพฤทธิ์, *ข้อมูลเกี่ยวกับพันธะทางสังคม ความรับผิดชอบต่อสังคม วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน,* เอกสารอัดสำเนา สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2542.

มา เพื่อป้องกัน มิให้ข้าราชการ ระบบราชการมีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์ บังหลวง หรือกระทำผิดวินัย และถ้าทำผิดกฎหมาย หรือวินัยข้าราชการก็จะถูกทำโทษ ในขณะที่ความรับผิดชอบต่อสังคมเกิดจากการมีกรอบการมองระบบราชการและข้าราชการตาม ทฤษฎี Y ความรับผิดชอบต่อสังคมจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการกำกับ ควบคุมตนเองผ่านทางวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติตนและปฏิบัติงานของระบบราชการและข้าราชการในกรอบของวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณจึงไม่ใช่เป็นการบังคับ แต่จะเป็นการปฏิบัติตนและปฏิบัติงานตามกรอบและจรรยาบรรณของแต่ละวิชาชีพ และถ้ามีการทำผิดจรรยาบรรณก็จะถูกลงโทษโดยสมาชิกของวิชาชีพนั้น ๆ

วรเดช จันทรศร[17] (2534) ได้ศึกษาวิจัยถึงวิวัฒนาการของการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการของไทยในช่วง 1 ศตวรรษที่ผ่านมา พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินไทยในอนาคต โดยมีข้อเสนอที่สำคัญ ดังนี้

1. การทบทวนหน้าที่หลักและหน้าที่รองของส่วนราชการเพื่อจะได้กระจายและนำทรัพยากรที่มีอยู่ไปใช้ประโยชน์ในทิศทางที่ถูกต้อง
2. การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของสำนักงานปลัดกระทรวงให้มีความเข้มแข็งและสามารถเป็นศูนย์บัญชาการทางการบริหารที่แท้จริง
3. การสร้างกลไกในการเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมภายนอก หน่วยราชการข้างเคียง ภาคเอกชน ตามแนวทางการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม
4. การสับเปลี่ยนหมุนเวียนบุคลากรระหว่างกรมในกระทรวงหรือระหว่างกระทรวงเพื่อให้เกิดการเรียนรู้งานที่กว้างขวางมากขึ้น
5. การแก้ไขปัญหาการมีข้อจำกัดทางด้านอำนาจบริหารของจังหวัดโดยกระจายอำนาจให้จังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการปัญหาต่างๆ ได้มากขึ้น
6. การปรับปรุงระบบบริหารงบประมาณและระบบการจัดสรรทรัพยากรให้ไปสู่ผู้ปฏิบัติในระดับล่างและประชาชน
7. การปรับปรุงบทบาทและกิจกรรมของรัฐทั้งในส่วนของการแปรสภาพกิจกรรมรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน การจัดโครงสร้างและกระบวนการในการทำงานของภาครัฐเสียใหม่

[17] วรเดช จันทรศร, *การปรับปรุงและปฏิรูประบบราชการ*, กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สถาบันนโยบายศึกษา, 2534.

วรเดช จันทรศร[18] (2541) ยังได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงปรัชญาการบริหารงานภาครัฐโดยชี้ให้เห็นถึงปรัชญาสากลพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐ พร้อมทั้งวิพากษ์ถึงลักษณะของปรัชญาในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยในช่วงศตวรรษที่ 19-20 ที่ผ่านมา และชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มทิศทางความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงปรัชญาการบริหารงานภาครัฐของไทยในช่วงศตวรรษที่ 21 ว่า ควรดำเนินการโดยเน้นหลักการพื้นฐานที่สำคัญเกี่ยวกับการทำลายการผูกขาดในการบริหารงานของรัฐ การสร้างการแข่งขันกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐ การป้องกันไม่ให้ข้าราชการของรัฐแสวงหาประโยชน์จากการทำงานในหน้าที่โดยมิชอบ การลดการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของรัฐในกิจกรรมด้านการให้บริหารและการพัฒนา การส่งเสริมกิจกรรมของรัฐให้มีแนวการบริหารให้สอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตย ให้ข้าราชการเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก มากกว่าตอบสนองปลัดกระทรวงหรืออธิบดีในอยู่ส่วนกลาง การประสานวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานให้เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์รวมของชาติ มากกว่าเพื่อประโยชน์ของ กอง กรม หรือกระทรวง การยับยั้งการขยายตัวขององค์กรภาครัฐ ทั้งในแนวตั้งและแนวราบ การลดการใช้กฎ ระเบียบ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดแก่ชุมชนในการบริหารงานร่วมรัฐ การนำระบบการประเมินผลแบบเปิดมาใช้ และการส่งเสริมให้ประชาชนและกลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มกำลังหลักในการปกป้องผลประโยชน์ของประเทศ ช่วยกันป้องกันและทำลายการครอบงำของธุรกิจเอกชนและธุรกิจการเมืองบางส่วนที่ร่วมมือกับข้าราชการบางกลุ่มเพื่อกอบโกยผลประโยชน์บนความเสียหายของประเทศชาติ

ทั้งนี้ หากสามารถดำเนินการตามหลักการพื้นฐานข้างต้น จะมีผลทำให้ระบบราชการของประเทศไทยไทยบรรลุผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายอย่างน้อย 4 ประการดังนี้

1. การส่งเสริมการให้บริการให้เกิดความเสมอภาค (equality) เป็นธรรม (equality) และอำนวยความสะดวก (facilitation) ให้เกิดแก่ประชาชนผู้รับบริการและประชาชนผู้บริโภค
2. พัฒนาการบริหารงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ประหยัดและเกิดประสิทธิผลในระดับสูง

[18] วรเดช จันทรศร, *ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ*, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ, 2541.

3. ทำให้การบริหารงานของรัฐเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยประชาชน เพื่อประชาชน
4. เปลี่ยนเป้าหมายจากการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตยโดยข้าราชการเพื่อข้าราชการมาเป็นการปกครองเพื่อประชาชน ยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคม

วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล [19] (2541) ได้วิเคราะห์ถึง ปัญหาการประเมินผลในระบบปิดของหน่วยราชการไทยว่าเป็นการดำเนินการที่ขาดความโปร่งใส มีอคติเข้าข้างตัวเอง ขาดพื้นฐานทางวิชาการ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนขาดการประสานความร่วมมือระหว่างกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทุกฝ่ายไม่สามารถใช้การประเมินผลเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้ พร้อมทั้งได้เสนอแนะให้นำวิธีการประเมินผลแบบเปิดมาใช้ในการประเมินหน่วยงานและโครงการของรัฐ โดยชี้ให้เห็นความสำคัญของการประเมินผลแบบเปิดว่าจะเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากเป็นการประเมินผลที่ดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญหลายประการ อาทิ การมีส่วนร่วมของประชาชน ความถูกต้องโปร่งใสเป็นกลางการตรวจสอบสาธารณะ ความเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งจะช่วยทำให้ระบบราชการมีผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเพิ่มขึ้น สามารถสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชากรกลุ่มเป้าหมาย อันจะนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน การได้รับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม การมีประสิทธิภาพขององค์การ การปรับปรุงการพัฒนาการบริหารภาครัฐ รวมถึงการมีระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ในการนี้ยังได้อภิปรายเพิ่มเติมว่า การประเมินผลในระบบเปิดจะมีบทบาทเป็นเครื่องมือสำหรับวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ช่วยให้รัฐบาลและประชาชนทราบถึงผลลัพธ์และข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อการตัดสินใจหรือปรับปรุงมาตรการ นโยบายและการดำเนินการเพื่อสนองความตอบความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ รวมทั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่จะก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนโยบาย และการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

[19] วรเดช จันทรศร และ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, *การประเมินผลในระบบเปิด*, กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า, 2541.

นอกจากนี้ ยังได้ให้ข้อเสนอแนะว่าในการนำระบบการประเมินผลแบบเปิดมาใช้ให้บังเกิดผลนั้นควรอย่างยิ่งที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบแนวทางสำคัญเกี่ยวกับการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีระบบข้อมูลเพื่อการบริหารและการประเมินผลที่พอเพียง ครบถ้วน การมีความโปร่งใสและการตรวจสอบจากสาธารณะ รวมทั้งมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเพื่อการประเมิน การสื่อสารแบบสองทาง การประชาสัมพันธ์เชิงรุก และการจัดให้มีระบบสิ่งจูงใจและรางวัลทางสังคมอีกด้วย

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ [20] (2537) ได้ศึกษาวิเคราะห์สภาพการณ์ ปัญหาและอุปสรรคในระบบการตรวจราชการของไทยเพื่อนำเสนอมิติใหม่ของการตรวจราชการแผ่นดินอันพึงประสงค์ ผลการศึกษาวิเคราะห์ได้พบปัญหาสำคัญของการตรวจราชการในหลายประการ อาทิ ปัญหาในการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการ ปัญหาของหน่วยสนับสนุนการตรวจราชการ ปัญหาในกระบวนการตรวจราชการ ปัญหาด้านอำนาจในการให้คุณให้โทษของผู้ตรวจราชการ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ซึ่งได้เสนอแนวทางในการเสริมสร้างมิติใหม่ให้แก่ระบบการตรวจราชการแผ่นดินของไทยรวม 2 ประการ ดังนี้

1. ปรับปรุงวัฒนธรรมทางการบริหารของระบบราชการจากการบริหารระเบียบเป็นสรณะ (legalistic administration) ไปสู่การบริหารเพื่อการบรรลุเป้าหมาย (goal achievement)
2. การเสริมสร้างคุณค่าของสถาบันการตรวจราชการ โดยกำหนดให้การดำรงตำแหน่งสำคัญของระบบราชการต้องผ่านการดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการมาก่อน การพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมการตรวจราชการ การจัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการ การให้อำนาจในการพิจารณาความดีความชอบบางส่วนแก่ผู้ตรวจราชการและการหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการแต่งตั้งบุคคลที่มีปัญหาเป็นผู้ตรวจราชการ

[20] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, *มิติใหม่ของการตรวจราชการแผ่นดิน*, กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ [21] (2544) ได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อวางวิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการไทย โดยได้ข้อสรุปบางประการเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทยว่าเป็นมรดกตกทอดที่เป็นความเคยชินมาจากสภาพการณ์ในอดีต และมีลักษณะเป็นเพียง “การปรับฐาน” มากกว่า “การปรับรื้อ” อันเป็นผลมาจากการขาดความต่อเนื่องและความมุ่งมั่นจริงจังของผู้นำทางการเมือง ไม่มีกรอบแนวคิดที่สมบูรณ์ ขาดองค์กรรองรองรับการปฏิรูปอย่างถาวร ไม่ได้สร้างให้เกิดการรับรู้ที่ถูกต้องและการแสวงหาพลังสนับสนุนหรือแรงกดดันของประชาชน เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้เสนอให้มีการปลูกฝังปรัชญาและค่านิยมของระบบราชการใหม่ โดยมุ่งเน้นถึงการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งเสริมให้ยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรม ปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และทำให้มีขนาดเล็กลง กระจายอำนาจ ปรับปรุงระบบและกระบวนการทำงานของภาครัฐ รวมทั้งการสร้างกลไกการติดตามตรวจสอบและการประเมินผลให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น

1.6 การนำเสนอผลงาน

รายงานการวิจัยฉบับนี้ได้แยกการนำเสนอเนื้อหาสาระออกเป็น 7 บท กล่าวคือ

บทที่ 1 เป็นการกล่าวถึงภาพรวม วัตถุประสงค์ ความสำคัญและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ระเบียบวิธีการวิจัย เช่น ประเด็นการวิจัย กรอบการดำเนินงานวิจัย การจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล นิยามศัพท์ ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2 เป็นการสำรวจองค์ความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่กระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ (New Public Management) และประชาธิปไตยในแนวทางใหม่

บทที่ 3 เป็นการอธิบายถึงวิวัฒนาการ แนวความคิด และ ประเด็นร่วมสมัยเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ โดยเฉพาะในมิติเชิงวัตถุประสงค์และมิติเชิงสถาบัน อันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการควบคุมการบริหารราช

[21] สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ และคณะ, *วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544.

การแผ่นดิน ซึ่งครอบคลุมในสามระบบย่อย กล่าวคือ ระบบการควบคุมตนเอง ระบบการควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและของผู้บริหารในแต่ละหน่วยงาน ระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

บทที่ 4 เป็นการอธิบายถึงเครื่องมือหรือวิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ ซึ่งรองรับต่อการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และการปรับปรุงขีดสมรรถนะอย่างต่อเนื่อง อันได้แก่การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การตรวจสอบและประเมินผล การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น (exit) และ/หรือการแสดงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชน (voice)

บทที่ 5 เป็นการสำรวจและวิเคราะห์ถึงยุทธศาสตร์ของการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของบางประเทศในกลุ่มสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ทั้งในแง่ของภาพรวมและกรณีศึกษารายประเทศ นอกจากนี้ ยังได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของบรรดาประเทศต่างๆ ดังกล่าว ทั้งในส่วนของระบบการควบคุมตนเอง การควบคุมภายใน และระบบการควบคุมจากภายนอก เพื่อให้เข้าใจถึงระบบ กลไก และ กระบวนการ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ประโยชน์ในการจัดวางรูปแบบที่เหมาะสมกับกรณีของประเทศไทย

บทที่ 6 เป็นการสำรวจและวิเคราะห์ถึงยุทธศาสตร์ของการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในภาพรวมของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา รวมถึงปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในส่วนของระบบการควบคุมตนเอง การควบคุมภายใน และระบบการควบคุมจากภายนอก เพื่อจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการเปรียบเทียบกับของต่างประเทศและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

บทที่ 7 เป็นการสรุปผลการวิเคราะห์ การอธิบายถึงหลักการและรายละเอียดของข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยครอบคลุมทั้งในส่วนของสถาบันที่เป็นทางการ อันได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ สถาบันที่ไม่เป็นทางการ อันได้แก่ประชาชน องค์กรประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และระบบตลาด

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

ในบทที่สองนี้เป็นการทบทวนและอธิบายถึงแนวความคิดอันมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย โดยครอบคลุมถึงกระแสหลักสองขั้วแนวความคิด อันได้แก่แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นการผสมผสานแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์และการบริหารจัดการสมัยใหม่ และ แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ ซึ่งเป็นการผสมผสานแนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำความเข้าใจถึงหลักการและสาระสำคัญของแนวความคิดดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์และการออกแบบระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ได้เกิดประเด็นความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงในกระบวนทัศน์ รูปแบบและวิธีการบริหารงานภาครัฐของประเทศต่างๆ อันมีความแตกต่างไปจากตัวแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะประเพณีนิยม (traditional public administration model) เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ นักวิชาการบางท่าน อาทิ เช่น Owen Hughes ได้พยายามอธิบายถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวว่าเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ โลกาภิวัตน์และสภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ วิกฤตการทางเศรษฐกิจ กระแสแนวความคิดในแบบอนุรักษ์นิยม (การลดบทบาทและขนาดของภาครัฐ) การเติบโตและความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชนและองค์กรประชาสังคม ตลอดจนปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นและความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบบราชการเอง [1]

[1] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Owen Hughes, *Public Management and Administration,* 2nd ed. (London: Macmillan, 1998), บทที่ 1.

B. Guy Peters [2] ได้สะท้อนให้เห็นถึงภาพของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวและได้แสดงให้เห็นถึงตัวแบบทางเลือกหรือวิสัยทัศน์ใหม่ของการบริหารปกครองบ้านเมือง (governance) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวแบบระบบตลาด (market model) และ ตัวแบบประชารัฐ (participatory state) ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันในแง่ของวัตถุประสงค์และความพยายามที่มุ่งจะปรับลดขนาดและจำกัดบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการลง อย่างไรก็ดี ตัวแบบดังกล่าวนี้กลับมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงทั้งในเรื่องของหลักการ ข้อสมมติพื้นฐาน รวมถึงแนวทางและวิธีการ (เครื่องมือ) ในการปฏิรูป

ในส่วนต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะขอทบทวนกระแสหลักสองขั้วแนวความคิด (mainstreams) ที่ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ หรือวิสัยทัศน์ใหม่ในการบริหารปกครองบ้านเมืองตามตัวแบบทั้งสองประการของ Peters อันได้แก่ (1) แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือที่นิยมเรียกกันสั้นๆ ว่า NPM [3] อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคและเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ และ (2) แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (New Democracy) อันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม ดังที่ได้แสดงเปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 2.1

---

[2] B. Guy Peters, "New Visions of Government and the Public Service," in Patricia Ingram, Barbara S. Romsek, eds., *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service* (San Francisco: Jossey-Bass, 1994), pp. 295-321 ต่อมา ได้มีการขยายแนวความคิดและเพิ่มไปจากเดิมอีกสองตัวแบบ กล่าวคือ Flexible Government และ Deregulated Government ใน B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Lawrence: University of Kansas Press, 1996).

[3] การใช้คำว่า New Public Management ดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างจากคำว่า Public Management ซึ่งเริ่มต้นพัฒนาขึ้นมาในช่วงประมาณทศวรรษ 1970 อันเป็นความพยายามของบรรดานักวิชาการใน School of Public Policy และ School of Management หรือ Business School ที่ได้เปิดสอนวิชาทักษะและเทคนิควิธีการปรับปรุงการบริหารงานในภาครัฐ ซึ่งต้องการให้มีแนวทางและชื่อเรียกเป็นการเฉพาะของตนเองที่แตกต่างไปจากคำว่า Public Administration ที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางใน School of Public Administration โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Barry Bozeman, *Public Management: The State of the Art* (San Francisco: Jossey-Bass, 1991).

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

	การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)		**ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (New Democracy)**
วัตถุประสงค์	การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization)	การปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย (managerialization)	การทำให้มีความเป็นประชาธิปไตย (democratization) หลักนิติธรรม (rule of law)
ค่านิยม	การแข่งขันและประสิทธิภาพ	ผลสัมฤทธิ์ คุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่าเงิน	สิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคและเที่ยงธรรม ความถูกต้องและยุติธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ
องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง	เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ	การบริหารจัดการสมัยใหม่	รัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน
		การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์)	ชุมชนนิยม (communitariansim)
	เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (new institutional economics) ทฤษฎีตัวการและตัวแทน (principal-agency theory) เศรษฐศาสตร์ต้นทุน-ธุรกรรม (transaction-cost economics)	การบริหารเชิงกลยุทธ์	ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy)
		การบริหารคุณภาพโดยรวม	ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

	การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)		ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (New Democracy)
กลยุทธ์และเครื่องมือของการปฏิรูป	การลดขนาดกำลังคน (reduction in force) และการตัดทอนงบประมาณ (cutbacks)	การให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร (managerial flexibility waivers)	การกระจายอำนาจ
	การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (corporatization)	การแยกส่วนหน่วยงาน (decoupling) และ การจัดตั้งองค์การบริหารงานแบบพิเศษ (agencification)	การมีส่วนร่วมของประชาชน
	การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของ เอกชน (privatization)	การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreements)	ประชาพิจารณ์ (public hearing) ประชาหารือ (pubic consultation) ประชามติ (referendum)
	การทดสอบตลาด (market testing)	การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (benchmarking)	การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (sunshine law)
	การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability)	การวัดผลการดำเนินงาน (performance measurement)	
	การจ้างเหมาบริการ (contracting out)	มาตรฐานการให้บริการลูกค้าผู้รับบริการ (customer service standards)	
	การลดการควบคุม (deregulation)	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน	
	การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย (legalization)	การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit)	

2.2 การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

กระแสการบริหารภาครัฐแนวใหม่ หรือ NPM เริ่มต้นมาจากความพยายามของนักวิชาการในการอธิบายถึงลักษณะหรือปรากฏการณ์อันเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 ของบรรดากลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ โดยเฉพาะอังกฤษ คานาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ (รวมถึงในระดับท้องถิ่นและมลรัฐของสหรัฐอเมริกา) [4] ในบางครั้งอาจจะมีการเรียกชื่อที่แตกต่างกันออกไปอยู่บ้าง อาทิเช่น Market-based Public Administration Reinventing Government หรือ Entrepreneurial Government เป็นต้น ทำให้เกิดความสับสนขึ้นได้ค่อนข้างง่าย

Chirstopher Hood [5] มองว่าเป็นเรื่องค่อนข้างยากในการให้คำนิยามของ NPM อันเป็นที่ยอมรับกันอย่างทั่วไป แต่ได้พยายามอธิบายถึงลักษณะสำคัญๆ ของ NPM ไว้หลายประการ กล่าวคือ

1. เน้นการบริหารงานในแบบมืออาชีพ (professional management) ทำให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงาน
2. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม ให้ความสำคัญต่อภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) มากกว่าภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process)
3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงให้เข้ากับการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล
4. พยายามปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อทำให้หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลงและเกิดความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน (disaggregation) โดยให้มีการจ้างเหมางานบางส่วนออกไป (contract out)

---

[4] Peter Aucoin, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums," *Governance,* 3, No.2, 1990, pp. 115-37.

[5] Christopher Hood, A Public Management for All Seasons*? Public Administration,* 69, 1991, pp. 3-19.

5. เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (contestability) อันจะช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้น
6. ปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานให้มีความทันสมัยและเลียนแบบวิธีการของภาคเอกชน (business-like approach)
7. เสริมสร้างวินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

R.A.W. Rhodes [6] ได้กล่าวถึง NPM ว่ามีความหมายครอบคลุมอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ การจัดการนิยม (managerialism) และ เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (new institutional economics) ซึ่งในระยะแรก (ก่อนค.ศ. 1985) นั้น NPM มีความหมายค่อนข้างแคบและครอบคลุมเฉพาะในเรื่องของการบริหารจัดการสมัยใหม่ ในระยะเวลาต่อมา (ภายหลังปีค.ศ. 1988) เมื่อบรรดาประเทศส่วนใหญ่ได้มีการขยายแนวทางและปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิรูปไปสู่การอิงกับระบบตลาด ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับ NPM ได้มีการขยายขอบเขตออกไปจากเดิมให้กว้างขวางขึ้นและส่งผลให้การจัดการนิยมกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของ NPM เท่านั้น [7]

Ewan Ferlie และคณะ [8] ได้พยายามสำรวจแนวความคิดและจัดแบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ๆ กล่าวคือ

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency drive)
   อันเป็นแนวความคิดในระยะเริ่มแรกของ NPM ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (business-like approach) โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน
2. การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (downsizing and decentralization)

---

[6] โปรดดู R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp. 48-9.

[7] L. Kaboolian, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *Public Administration Review,* 58, No. 3, 1998, pp. 189-93.

[8] Ewan Ferlie et. al., *The New Public Management in Action* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

อันเป็นแนวความคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยการจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลักและภารกิจงานรอง (core function/ non-core function) เพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาด (market testing) หรือการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) การแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน (purchaser-provider split) การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (contractualism) รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (agencification)

3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (in search of excellence)
   อันเป็นรูปแบบที่ขยายแนวความคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง
4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (public service orientation)
   อันเป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงานหรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

สำหรับนักวิชาการบางท่าน เช่น Gernod Gruening [9] ได้ทบทวนองค์ความรู้และให้ความเห็นว่า NPM ไม่ได้มีขอบเขตเฉพาะในเรื่องของการจัดการนิยมและเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมเนื้อหาสาระในส่วนของประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้มีการใช้คำว่า NPM ในความหมายที่กว้างขวางและครอบคลุมประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้น

โดยสรุป NPM ถือได้ว่าเป็นกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยที่มีความหลากหลายในตัวเองหรือมีลักษณะของการผสมผสานองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชา (interdisciplinary) โดยเฉพาะแนวความคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคหรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม (economic rationalism) และการบริหารจัดการสมัยใหม่หรือการจัดการนิยม ต้องการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาผลการดำเนินงาน มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการและความคุ้มค่า

---

[9] โปรดดู Gernod Gruening, “Origin and Theoretical Basis of New Public Management,” *International Public Management Journal,* 4, No. 1, 2001, pp. 1-26.

อย่างไรก็ดี NPM มักจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่าขาดเอกลักษณ์และไม่มีกรอบแนวความคิดที่ชัดเจนของตนเองหรือเป็นเพียงแค่การนำเอาเหล้าเก่าหลายชนิดมาผสมรวมกันในขวดใหม่ (repackaging) เท่านั้นเอง นอกจากนี้ ยังได้รับการโต้แย้งเกี่ยวกับข้อสมมติพื้นฐานของ NPM ในเรื่องเกี่ยวกับความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคล (rational choice) และปัญหาลักษณะของความแตกต่างระหว่างการบริหารงานในภาครัฐและการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน รวมถึงการละเลยไม่ให้ความสำคัญต่อคุณค่าบางประการเท่าที่ควร เช่น ความเที่ยงธรรม (equity) ความถูกต้อง (fairness) และ การไม่เลือกปฏิบัติหรือไม่เข้าข้างใคร (impartiality) เป็นต้น [10]

ถึงแม้ว่า NPM จะได้รับการโต้แย้งทางวิชาการหลายประการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ในทางปฏิบัตินั้น NPM ได้รับการยอมรับว่าเป็นกระแสหลักของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย ซึ่งได้ก่อให้เกิดการปรับกระบวนทัศน์ (paradigm shift) และการเปลี่ยนแปลงวิถีการปฏิบัติงาน (practices) ที่แตกต่างไปจากตัวแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะประเพณีนิยมอย่างมากพอสมควร หรืออย่างน้อยที่สุด NPM ได้ช่วยทำให้เราไม่จำเป็นต้องติดยึดกับตัวแบบเดิมและต้องค้นหาตัวแบบใหม่ที่สมบูรณ์มากขึ้นต่อไป [11]

ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงแนวความคิดทางวิชาการอันเป็นรากฐานสำคัญของ NPM อันมีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของบรรดาประเทศต่างๆ กล่าวคือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค (ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ) และเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนและเศรษฐศาสตร์ต้นทุน-ธุรกรรม) และเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เช่น การบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (การบริหารแบบยึดวัตถุประสงค์ การวัดผลการดำเนินงาน การวางแผนเชิงกลยุทธ์) และการบริหารคุณภาพโดยรวม

---

[10] D. G. Mathiasen, “The New Public Management and its Critics,” *International Public Management Journal,* 2, No. 1, 1999, pp. 90-111.

[11] Owen E. Hughes, อ้างแล้ว.

2.2.1 เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค

นับตั้งแต่ประมาณปลายศตวรรษที่ 19 เรื่อยมาจนถึงทศวรรษที่ 1970 แนวความคิดเกี่ยวกับระบอบสังคมนิยม (socialism) และระบบรัฐสวัสดิการ (welfare state) [12] ได้รับความนิยมและมีอิทธิพลอย่างสูงต่อบรรดาผู้นำของประเทศทั้งหลายในยุโรป ประกอบกับการประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคของเคนส์ (Keynesian economics) ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลก (the Great Depression) เช่น แผนงานฟื้นฟูของสหรัฐอเมริกา (New Deal Program) และแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของบรรดาประเทศกำลังพัฒนาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยอาศัยการใช้จ่ายและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ของรัฐบาล อันเป็นผลทำให้ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและมีขนาดค่อนข้างใหญ่ (big government) ในที่สุด [13]

ต่อมา ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 ได้เกิดความเสื่อมถอยของแนวความคิดในแบบสังคมนิยมและรัฐสวัสดิการ ประกอบกับกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาภาระค่าใช้จ่ายทางการเงินและภาวะการขาดดุลงบประมาณของประเทศ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายสาธารณะและหันกลับไปอิงกับแนวทางระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและกลไกตลาด (market-based economy) โดยพยายามจำกัดบทบาทของภาครัฐ (state minimalism) และลดขนาดของรัฐบาลให้เล็กลง (small government) อันสอดรับกับแนวความคิดเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิคของ Adam Smith ในช่วงศตวรรษที่ 18 [14]

---

[12] ระบบรัฐสวัสดิการได้เริ่มต้นมาจากประเทศเยอรมันในช่วงทศวรรษที่ 1880 โดย Otto von Bismarck เพื่อดูแลความกินดีอยู่ดีของประชาชนและปกป้องลัทธิทุนนิยมจากภัยคุกคามของขบวนการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ใช้ แรงงานหรือชนชั้นกรรมาชีพ.

[13] การใช้จ่ายและลงทุนของรัฐบาลดังกล่าวจะช่วยกระตุ้นอุปสงค์รวม (aggregate demand) และสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รวมถึงรองรับต่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว โปรดดู Michael P. Todaro, *Economic Development in the Third World,* 2th ed. (New York: Longman, 1981).

[14] Adam Smith ได้เขียนหนังสือเรื่อง The Wealth of Nations ในปีค.ศ. 1776 เพื่อตอบโต้กับลัทธิพาณิชย์นิยม (mercantilism) โดยเรียกร้องให้รัฐบาลถอนตัวออกจากกิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์และให้ทำหน้าที่ในวงจำกัดเท่านั้น เช่น การปกป้องสังคมจากความรุนแรงและการรุกรานของต่างชาติ การจัดระเบียบและบังคับใช้กฎหมาย (กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและนิติกรรมสัญญา) การผลิตและจัดหาสินค้าสาธารณะที่มีความจำเป็น.

และเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิคหรือเศรษฐศาสตร์เหตุผลนิยม (economic rationalism) ในปัจจุบัน [15]

แนวความคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคนั้นตั้งอยู่บนข้อสมมติพื้นฐานเกี่ยวกับความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคลว่ามีความชอบ (preference) ในบางสิ่งบางอย่างมากกว่าบางสิ่งบางอย่างและสามารถตัดสินใจได้อย่างดีที่สุดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของตน เช่น การเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์หรือประเมินผลตอบแทนต่อหน่วย (marginal returns) ฉะนั้น เราควรเปิดโอกาสและให้อิสระแก่แต่ละปัจเจกบุคคลในการตัดสินใจและวางกลยุทธ์ของตนเองว่าต้องการสินค้าและบริการอะไรอย่างไร ณ ระดับราคาและปริมาณเท่าใด นอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนาตัวแบบในเชิงประจักษ์ (empirical models) เพื่อพิสูจน์และทดสอบความถูกต้องของแนวความคิดดังกล่าวและแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพและขีดความสามารถของกลไกตลาดในการกำกับดูแลตัวเอง (self-regulating) และอธิบายถึงความล้มเหลวของภาครัฐในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจและสังคม (government failure) อีกด้วย

- **ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ**

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) เป็นการประยุกต์แนวคิดและหลักการทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะและการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังได้พยายามพัฒนาตัวแบบเกี่ยวกับทางเลือกสาธารณะหรือการตัดสินใจร่วมกันของบุคคลในสังคม (collective decision-making) ซึ่งแตกต่างไปจากทางเลือกเอกชนของปัจเจกบุคคลตามหลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค ในบางครั้งอาจจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปบ้าง เช่น เศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy) เศรษฐศาสตร์ทางเลือกสาธารณะ (public choice economics) ทฤษฎีทางเลือกสังคม (social choice theory) หรือ ทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice theory) เป็นต้น [16]

---

[15] โปรดดู Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press,1960) และ Milton Friedman and Rose Friedman, *Free to Choose* (Harmondsworth: Penguin, 1980).

[16] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.pubchoicesoc.org

Patrick Dunleavy [17] ได้แยกแยะทฤษฎีทางเลือกสาธารณะออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นความพยายามในการสร้างตัวแบบในเชิงนามธรรม โดยอาศัยทฤษฎีเกมส์และสมการคณิตศาสตร์ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของบุคคล ดังเช่นในกรณีเกี่ยวกับเรื่องของ prisoner's dilemma เป็นต้น ประเภทที่สองเป็นแนวทางการประยุกต์ในเชิงสถาบัน (institutional public choice) ซึ่งได้รับความนิยมและเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางมากกว่า อาทิเช่น ผลงานของ Mancur Olson Anthony Down James Buchanan Gordon Tullock และ William Niskanen เป็นต้น โดยได้พยายามอธิบายถึงพฤติกรรมการออกเสียงเลือกตั้ง ปัญหาแรงจูงใจของการรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงการแสวงหาผลประโยชน์ของบรรดานักการเมืองและข้าราชการประจำ [18]

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตั้งอยู่บนสมมติฐานของความมีเหตุผล (rationality) ของปัจเจกบุคคลเช่นเดียวกับเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคหรือเศรษฐศาสตร์แบบเหตุผลนิยม กล่าวคือ ปัจเจกบุคคลสามารถจัดเรียงลำดับความชอบ (preference) ของตนเองได้ตามกฎของการส่งผ่าน (transitive rule) ตัวอย่างเช่น บุคคลหนึ่งมีความชอบในลัทธิสังคมนิยมมากกว่าลัทธิเสรีนิยมและลัทธิเสรีนิยมมากกว่าลัทธิเผด็จการย่อมหมายความว่าบุคคลดังกล่าวนี้มีความชอบในลัทธิสังคมนิยมมากกว่าลัทธิเผด็จการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีความเชื่อว่าบุคคลทั่วไปมักจะเป็นผู้ที่มีความเห็นแก่ตัว (egoistic) และคำนึงถึงตนเอง (self-regarding) เป็นสำคัญ หรืออาจจะเรียกได้ว่ามีลักษณะเป็นผู้แสวงหาประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเอง (maximizer) โดยจะพยายามตัดสินใจเลือกทางเลือกซึ่งตนเองได้รับผลประโยชน์สูงสุดและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำสุด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว หากบุคคลใดเป็นนักธุรกิจย่อมจะต้องพยายามแสวงหากำไรสูงสุด ในทำนองเดียวกันหากบุคคลใดเป็นนักการเมืองย่อมจะต้องพยายามแสวงหาคะแนนนิยมจากประชาชนให้ได้มากที่สุดหรือหากบุคคลใดเป็นข้าราชการย่อมจะต้องพยายามแสวงหาอำนาจและงบประมาณให้ได้มากที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทฤษฎีทางเลือก

---

[17] Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy & Public Choice* (N.Y.: Harvester Wheatsheaf, 1991).

[18] ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาของการใช้เสียงส่วนใหญ่ (majority rule) ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยในหลายลักษณะ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อสวัสดิการหรือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล อาทิเช่น oppressive majority voting paradox และ logrolling เป็นต้น.

สาธารณะได้โต้แย้งสมมติฐานหรือความเชื่อที่ว่ารัฐบาลและระบบราชการมีลักษณะของการดำเนินงานในแบบที่เรียกกันว่า benevolent despot กล่าวคือ การกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างซื่อสัตย์สุจริตและยึดถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักอย่างไม่จำเป็นต้องมีข้อกังขาหรือความสงสัยเคลือบแคลงประการใดๆ ทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ยังได้มีการอธิบายถึงสภาพของตลาดการเมือง (political market place) โดยเปรียบเทียบบรรดาผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง (voters) ว่าเป็นเสมือนผู้บริโภค (consumers) กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นเสมือนสมาคมผู้บริโภค (consumer associations) หรือในบางครั้งอาจจะเป็นสหกรณ์ (co-operatives) พรรคการเมืองเป็นเสมือนผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งพยายามแข่งขันกันขายสินค้า/บริการของตนอันได้แก่ นโยบายและแผนงาน/โครงการ อัตราการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงทางการเมือง การหาเสียงของพรรคการเมืองเป็นเรื่องของการโฆษณาหรือการส่งเสริมการขาย และหน่วยงานราชการเป็นเสมือนหน่วยธุรกิจซึ่งต้องการได้รับความสนับสนุนทางการเมืองหรืองบประมาณอย่างเหมาะสมให้สามารถครอบคลุมต้นทุนค่าใช้จ่ายหรือไม่ประสบภาวะขาดทุนได้ [19]

Anthony Down [20] มองว่านักการเมืองเป็นผู้มีเหตุผลในแง่ของการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยพยายามเสนอหรือกำหนดนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนเองสามารถชนะการเลือกตั้งหรือได้รับคะแนนนิยมสูงสุด ในทางตรงข้าม ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งอย่างมีเหตุผลมักจะเลือกนักการเมืองที่ทำให้ตนเองได้รับประโยชน์ตอบแทนสูงสุด

ในบางกรณีนั้นประชาชนอาจจะตัดสินใจในการไม่ออกไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอย่างมีเหตุผล (rational ignorance) เช่น ข้อจำกัดของการไม่สามารถเปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้งโดยลำพังเพียงเสียงเดียว เพราะยังคงมีผู้มีสิทธิ์ออกเสียงรายอื่นอีกเป็นจำนวนมาก การเสียค่าใช้จ่ายต้นทุนธุรกรรมในการเดินทางไปออกเสียงเลือกตั้งและ/หรือการเสียเวลาในการวิเคราะห์ตัดสินใจเพื่อออกเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนปัญหาของการไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (free– riding) ของสินค้าสาธารณะ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการ

---

[19] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน P. Self, *Government by the Market? The Politics of Public Choice* (London: MacMillan, 1993) และหนังสืออีเลคโทรนิคออนไลน์ของ J. Patrick Gunning, *Understanding Democracy: An Introduction to Public Choice* http://www.fortunecity.com/meltingpot/barclay/212/votehtm/cont.htm .

[20] Anthony Down, An Economic Theory of Democracy (N.Y.: Harper & Row, 1957).

แสดงสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพราะไม่ว่าใครจะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง เมื่อมีการนำนโยบายต่าง ๆ มาสู่การปฏิบัติ ผู้ที่ไม่ได้ไปออกเสียงเลือกตั้งก็จะพลอยได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้นไปด้วยอยู่ดี

นอกจากนี้ Down [21] ยังได้จำแนกข้าราชการออกเป็นกลุ่มประเภทต่างๆ อาทิเช่น climbers conservers zealots advocates และ statemen เป็นต้น อันเป็นไปตามลักษณะพฤติกรรมของตัวข้าราชการเองว่าถูกขับเคลื่อนโดยมูลเหตุจูงใจในแบบใด เช่น การมุ่งเน้นความก้าวหน้าและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือยึดมั่นในเกียรติภูมิของการรับใช้สังคม การปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลและมีความซื่อสัตย์จงรักภักดีต่อองค์การ

James Buchanan และ Gordon Tullock [22] ได้อธิบายถึงเรื่องเกี่ยวกับปัญหาของการเอาเปรียบสังคมหรือการแสวงหาค่าเช่า (rent-seeking) โดยไม่ชอบธรรมหรือในกรณีที่ผู้แสวงหาค่าเช่าไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอย่างถูกต้องชอบธรรม แต่ได้อาศัยกระบวนการทางการเมืองหรือการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือในการทำให้การแสวงหาค่าเช่าดังกล่าวของตนเองเป็นสิ่งที่ไม่ผิดกฎหมาย อันก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของผลประโยชน์ในบุคคลบางกลุ่ม แต่กลับกระจายภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายออกไปยังบุคคลส่วนใหญ่ของสังคม [23] กล่าวคือ บุคคลบางกลุ่มได้เข้ามารวมกลุ่มทางการเมืองกันเพื่อเรียกร้องหรือแสวงหาผลประโยชน์บางอย่าง อันเป็นผลประโยชน์ซึ่งตนไม่ได้เป็นผู้ประกอบการหรือเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้นโดยตรง ในขณะเดียวกัน บุคคลส่วนใหญ่เป็นผู้เสียภาษี แต่กลับไม่ได้ตระหนักว่าตนได้สูญเสียผลประโยชน์ไป เพราะจำนวนเงินภาษีของแต่ละบุคคลที่เสียไปนั้นมีจำนวนไม่มากนัก

กระบวนการดังกล่าวมักจะขยายตัวกว้างขวางออกไปยังกลุ่มอื่นๆ ซึ่งได้มองเห็นโอกาสและพยายามแสวงหาหรือเรียกร้องผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเองเช่นเดียวกัน

---

[21] Anthony Down, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown and Co, 1967), บทที่ 8 และ 9.

[22] โปรดดูผลงานคลาสสิคของ James Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: The Logical Foundations of a Constitutional Democracy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962).

[23] ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น Adam Smith ได้อธิบายและจำแนกรายได้ออกเป็นสามประเภท กล่าวคือ กำไร ค่าแรง และ ค่าเช่า สำหรับค่าเช่านั้นเป็นรายได้ที่หามาได้โดยง่ายและมีความเสี่ยงน้อยที่สุด ทำให้เกิดแรงจูงใจต่อการแสวงหาค่าเช่า (rent-seeking) ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความผิดแต่ประการใด หากบุคคลดังกล่าวนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ที่ให้เช่าโดยชอบด้วยกฎหมาย.

การเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่นักการเมืองปฏิเสธได้ค่อนข้างยาก เพราะอาจจะกระทบต่อสัมพันธภาพและคะแนนเสียงของตนเอง อย่างไรก็ดี หากการแสวงหาผลประโยชน์มีมากจนเกินไปหรือบุคคลส่วนใหญ่ของสังคมตระหนักถึงความเสียหายในการแบกรับภาระนั้น อาจจะนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์หรือแสดงความไม่พอใจของตนออกมาให้รับทราบ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ การไม่สามารถหาผู้รับผิดได้อย่างชัดเจน หรืออาจจะมีการโยนความผิดดังกล่าวออกไปให้แก่ผู้ซึ่งอาจไม่มีตัวตนอย่างแท้จริงก็ได้ [24]

William Niskanen [25] อธิบายว่าข้าราชการไม่ใช่เป็นตัวแทนของรัฐในการนำเอานโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติให้บังเกิดผลเพื่อประโยชน์ของสาธารณะตามที่เคยเข้าใจกัน แต่เป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้ตนเอง (self-interested utility maximiser) โดยการใช้โอกาสในฐานะเป็นผู้ผูกขาดการผลิตสินค้าหรือการให้บริการสาธารณะ ทำให้หน่วยงานของตัวได้รับงบประมาณจำนวนมากและเพิ่มสูงขึ้นทุกปี (เช่น การขอเงินงบประมาณเกินกว่าที่จำเป็นในการใช้ปฏิบัติงานจริงหรือตั้งงบประมาณเผื่อไว้สำหรับการถูกตัดทอนลงมา การอ้างถึงประโยชน์ที่จะได้รับเกินความเป็นจริง) อันจะส่งผลให้บทบาทอำนาจหน้าที่และประโยชน์ส่วนตัวเพิ่มขึ้นตาม ทั้งในแง่ของการมีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นและ/หรือสามารถแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มิชอบ เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว Niskanen ได้เสนอให้มีการปฏิรูประบบราชการเพื่อทำให้ข้าราชการต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้น รวมถึงการทำให้เกิดการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ การจ้างเหมาบริการภายนอก (contracting out) และการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatization) การปรับลดลำดับชั้นของการบังคับบัญชาและการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน การจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน และ การเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

---

[24] แม้ว่าในบางครั้งการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองนั้นอาจจะตรงกับความต้องการของสาธารณะ แต่ยังมีบุคคลอีกหลายฝ่ายเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบติดตามมามากกว่า เช่น นักการเมืองอาจจะพยายามแสวงหาผลประโยชน์ของตนโดยอาศัยค่าใช้จ่ายจากผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง (constituents) หรือกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ร่วมกันจัดการให้กลุ่มตัวเองได้ประโยชน์จากชุมชนที่เสียเปรียบ เป็นต้น.

[25] โปรดดู William Niskanen, *Bureaucracy—Servant or Master: Lessons from America* (London: Institute of Economic Affairs, 1973) และ William Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics* (Aldershot: Edward Elgar, 1994).

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอในแง่ของการมองโลกในเชิงลบและไม่ได้ให้ความสำคัญต่อแนวความคิดเกี่ยวกับจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirit) หรืออุดมการณ์ของการรับใช้สังคม (public service) การมีความมุ่งมั่นปรารถนาในแบบไม่เห็นแก่ตัว (altruism) และมุ่งเน้นผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) รวมถึงการไม่ยอมรับข้อเท็จจริงที่ว่านักการเมืองและข้าราชการอาจจะมีความตั้งใจอย่างจริงจังในการปรับปรุงสังคมหรือส่วนรวมให้ดีขึ้น

Charles Wolf, Jr. [26] ได้สรุปถึงปัญหาความล้มเหลวของภาครัฐในการเข้าไปแทรกแซงหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ว่ามีสาเหตุมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้คือ

1. การให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ภายใน (internalities) และ การยึดวัตถุประสงค์ส่วนตัว (private goals) ของข้าราชการเองมากกว่าการยึดวัตถุประสงค์ของส่วนรวมเป็นหลัก หรือเกิดปัญหาการสับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน (goal displacement) ขึ้น
2. ปัญหาของการเกิดความซ้ำซ้อนและต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น อันเป็นผลมาจากความพยายามในการขยายบทบาทภารกิจและขนาดขององค์การประกอบกับการดำเนินงานของภาครัฐขาดสภาพการแข่งขัน อันจะช่วยสร้างแรงกดดันและ/หรือ แรงจูงใจในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน
3. การดำเนินงานของภาครัฐบางครั้งอาจจะก่อให้เกิดผลภายนอกสืบเนื่อง (derived externalities) หรือผลกระทบในเชิงลบต่อการผลิตและการบริโภคของภาคธุรกิจเอกชน ชุมชนและประชาชนได้
4. ปัญหาของการกระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม (distributional inequity) อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจดุลย์พินิจในการเลือกปฏิบัติหรือการเอื้อ

[26] ดู Charles Wolf, Jr., "A Theory of Non-market Failures," *Journal of Law and Economics,* 22, No. 1, 1979, pp. 107-39 และ ไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์, "ทฤษฎีว่าด้วยความล้มเหลวของภาครัฐ" ใน ไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์ (บรรณาธิการ), *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: รวมบทความ* , กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 1-25.

ประโยชน์ให้คุณให้โทษแก่บุคคลบางกลุ่ม หรือปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการ

กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะต้องการปรับลดบทบาทและขนาดของภาครัฐลงและเปิดโอกาสให้กลไกตลาดกลับเข้ามาทำหน้าที่ทดแทนให้มากที่สุด โดยอาศัยวิธีการและมาตรการต่างๆ อาทิเช่น การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatization) การทำให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย (legalization) การลดการควบคุม (deregulation) รวมถึงการใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจ (incentives) ทางด้านภาษีและเงินอุดหนุน มากกว่าการใช้มาตรการสั่งการและควบคุม (command and control)

อย่างไรก็ดี เราคงต้องยอมรับว่าระบบตลาดการแข่งขันอย่างสมบูรณ์นั้นอาจจะเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก ทำให้ภาครัฐยังคงต้องเข้ามาแทรกแซงในระดับหนึ่ง เพื่อการรักษากฎหมายและการจัดระเบียบปัญหาบางประการของสังคม โดยเฉพาะการปกป้องและคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการบังคับให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาในการประกอบการเชิงพาณิชย์ รวมทั้งการจัดหาสินค้าหรือให้บริการสาธารณะบางอย่าง อาทิเช่น การป้องกันประเทศ การทูต และการรักษาความเป็นธรรมในสังคม แต่ในขณะเดียวกัน เราต้องระมัดระวังไม่ให้การเข้าแทรกแซงของภาครัฐก่อให้เกิดปัญหาความล้มเหลวขึ้นอีก โดยเฉพาะปัญหาอันเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าอย่างไม่ชอบธรรมและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองและข้าราชการประจำ รวมทั้งพยายามแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการให้หมดไป

2.2.2 เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่

เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (new institutional economics) หรือนิยมเรียกกันโดยย่อว่า NIE [27] เป็นสหสาขาวิชาซึ่งผสมผสานแนวความคิดทางสังคมศาสตร์สาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมาย ทฤษฎีองค์การ และสังคมวิทยา โดยอาศัยระเบียบวิธีการวิเคราะห์แบบปัจเจกบุคคลนิยม

[27] Ronald Coase เป็นบุคคลแรกที่ได้อธิบายถึงเรื่องของต้นทุนธุรกรรม (costs of transacting business) มาตั้งแต่ปีค.ศ. 1937 ซึ่งในเวลาต่อมาได้รับรางวัลโนเบลในปีค.ศ. 1991 อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมานักเศรษฐศาสตร์ทั่วไปยังคงมองว่าทฤษฎีหน่วยการผลิต (theory of the firm) คือเรื่องของทฤษฎีการผลิต (theory of production) ทำให้ประเด็นดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ส่วน Oliver Williamson นั้นได้เป็นผู้ริเริ่มใช้คำว่า เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ดังปรากฏในหนังสือเรื่อง Market and Hierarchy: Analysis and Antitrust Implications เมื่อปีค.ศ. 1975.

(methodological individualism) อย่างเคร่งครัดในการอธิบายวัตถุประสงค์ แผน และการกระทำของแต่ละบุคคล นอกจากนี้ ยังต้องการทำความเข้าใจถึงสถาบันทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไป หรือ ต้องการศึกษาว่าสถาบันดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์/วัตถุประสงค์อะไร มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และ ในกรณีที่มีความจำเป็นควรจะถูกปรับเปลี่ยนหรือดำเนินการปฏิรูปด้วยวิธีการหรือมาตรการเช่นใด

NIE มีความแตกต่างไปจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในแง่ของการวิเคราะห์นโยบายว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ (comparative institutional analysis) ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน การดำเนินการเองและการเลือกใช้บริการจากภายนอก เป็นต้น ทั้งนี้ NIE ได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญในสองประเด็นใหญ่ๆ กล่าวคือ ประเด็นเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของสถาบัน (institutional environment) และ ประเด็นเกี่ยวกับการจัดระเบียบของสถาบัน (institutional arrangement)

สภาพแวดล้อมของสถาบันถือเป็นกรอบแนวทางอันจะทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติตามหรือเป็นข้อจำกัดบางประการในการชี้นำพฤติกรรมและการตัดสินใจของบุคคล ในลักษณะทำนองเดียวกับกฎกติกาและมารยาทสำหรับใช้ในการแข่งขันกีฬา (rule of the game) นั่นเอง ซึ่งอาจจะถูกกำหนดขึ้นมาอย่างเป็นทางการ (legal environment) เช่น รัฐธรรมนูญและกฎหมาย หรืออาจจะไม่ได้ถูกกำหนดขึ้นมาอย่างเป็นทางการ เช่น บรรทัดฐานหรือธรรมเนียมปฏิบัติของสังคม เป็นต้น โดยเฉพาะกรณีข้อพิพาทขัดแย้งของการมีนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งสามารถตกลงแก้ไขกันได้เอง (private solutions) มากกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สถาบันได้ช่วยแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความไม่แน่นอนในการดำเนินชีวิตประจำวัน

สำหรับการจัดระเบียบของสถาบันนั้นเป็นเรื่องของการจัดวางแนวทางหรือข้อตกลงระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อดูแลความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน หรือ Oliver Williamson เรียกว่า โครงสร้างการบริหารปกครอง (governance structures) ซึ่งได้รับการออกแบบให้ผู้มีหุ้นส่วนทางการค้า (trading partners) สามารถใช้ประโยชน์ในการปรองดองหรือรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ตัวอย่างของการจัดระเบียบดังกล่าวมักจะปรากฏในรูปแบบของการจัดตั้งองค์การ (บริษัทธุรกิจ หน่วยงานราชการ องค์การไม่

แสวงหากำไร) หรือการจัดทำสัญญาข้อตกลง (contractual arrangement) เพื่อทำการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการในลักษณะต่างๆ

ในส่วนต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงแนวความคิดบางประการของเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสังเขป [28]

- **ทฤษฎีตัวการและตัวแทน**

ทฤษฎีตัวการและตัวแทน (principal-agency theory) หรือนิยมเรียกกันทั่วไปว่าทฤษฎีตัวแทน (agency theory) อันเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นั้นได้เริ่มต้นมาจากผลการศึกษาของ Adolph Berle และ Gardner Means, Jr. [29] ในช่วงปีค.ศ. 1937 เกี่ยวกับปัญหาของการแยกความเป็นเจ้าของและการควบคุมออกจากกัน (separation of ownership and control) อันเป็นปรากฏการณ์ขององค์การธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ โดยฝ่ายผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการด้วยตนเอง แต่มักจะจ้างผู้บริหารมืออาชีพให้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทน ซึ่งผู้บริหารดังกล่าวนี้มักจะมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่แตกต่างไปจากของผู้ถือหุ้นและอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นการเอาเปรียบหรือฉ้อโกงฝ่ายผู้ถือหุ้น ในเวลาต่อมา แนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายผู้ถือหุ้นและผู้บริหาร (shareholder-manager model) ดังกล่าวได้มีการพัฒนาและเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน

Michael Jensen และ William Meckling [30] ได้อธิบายถึงหน่วยการผลิต (firm) ว่ามีลักษณะเป็นแหล่งรวมหรือการรวมกลุ่มของความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงร่วมกัน (contractual relations) ระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ หรือคู่พันธะกรณีที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถือหุ้นและฝ่ายบริหาร ผู้บริหารและพนักงาน องค์การและลูกค้า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความ

---

[28] สำหรับการประยุกต์แนวความคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์สถาบันในภาครัฐ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Jan-Erik Lane, *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches* (London: SAGE, 1993), บทที่ 8.

[29] Adolph Berle and Gardner C. Means, Jr., *The Modern Corporation and Private Property* (N.Y.: Macmillan, 1932).

[30] Michael Jensen and William Meckling, "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure," *Journal of Financial Economics,* 52, No.3, 1976, pp. 305-60.

สัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงดังกล่าวนี้จะช่วยก่อให้เกิดดุลยภาพหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือความแตกต่างในเชิงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของคู่พันธะกรณีหรือบุคคลฝ่ายต่างๆ ในองค์การ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เราสามารถแยกแยะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยการผลิตออกได้เป็นสองฝ่าย กล่าวคือ ผู้ว่าจ้างหรือตัวการ (principal) และ ผู้รับจ้างหรือตัวแทน (agent) โดยฝ่ายตัวแทนเป็นบุคคลที่รับผิดชอบปฏิบัติงานบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตัวการและได้รับค่าตอบแทนบางอย่างจากการปฏิบัติงานดังกล่าวนั้น ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของตัวเงินและไม่ใช่ตัวเงิน ในทางกลับกัน ฝ่ายตัวการหรือผู้ว่าจ้างจะมอบหมายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในระดับหนึ่งให้แก่ฝ่ายตัวแทนหรือผู้รับจ้าง ซึ่งมักจะมีสัญญาหรือข้อตกลงบางอย่างในการแสดงสิทธิ์และ/หรือข้อผูกมัดระหว่างทั้งสองฝ่าย

การที่ฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือตัวการจำเป็นต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายผู้รับจ้างหรือตัวแทนกระทำการบางอย่างแทนตนนั้นอาจจะเป็นผลมาจากสาเหตุบางประการ เช่น ฝ่ายตัวการอาจจะขาดทักษะหรือความรู้ความสามารถบางอย่างที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน หรืออาจจะเป็นไปตามหลักของการแบ่งงานกันทำ (division of labor) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เป็นต้น

ในการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทนนั้นอาจจะมีลักษณะสองประการ กล่าวคือ (1) สัญญาข้อตกลงอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย (classical contract law) เช่น สัญญาเช่าซื้อ (lease) เป็นต้น ซึ่งมักจะถูกนำมาใช้ค่อนข้างมากในกรณีที่คู่พันธะกรณีไม่มีความสัมพันธ์กันมาก่อนหรือมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย และ (2) สัญญาข้อตกลงโดยอนุโลม (relational contract) ซึ่งมีรายละเอียดไม่มากและเหมาะกับกรณีที่ทั้งสองฝ่ายเคยมีความสัมพันธ์กันมาแล้วหรือสามารถไว้วางใจกันได้ หากเกิดปัญหาข้อพิพาทขัดแย้งกันขึ้น คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถทำความตกลงกันได้เอง ไม่จำเป็นต้องไปฟ้องร้องดำเนินคดีต่อกัน

ทฤษฎีตัวการและตัวแทนตั้งอยู่บนสมมติฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ในลักษณะเช่นเดียวกับเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิค กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุมีผลและพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเอง (utility-maximizer) หรือมีพฤติกรรมในแบบมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนตัว ด้วยเหตุผลดังกล่าว ฝ่ายผู้ว่าจ้างและฝ่ายตัวแทนจึงมักจะขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์กันอยู่เสมอ เพราะต่างฝ่ายต่างต้องการให้ตนเองได้รับผล

ประโยชน์สูงสุด และมักจะใช้วิธีการเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำข้อตกลงในลักษณะที่จะทำให้ฝ่ายตนเองมีความได้เปรียบมากที่สุด

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายมักจะมีความไม่สมดุล กล่าวคือ ฝ่ายตัวแทนค่อนข้างจะมีความได้เปรียบมากกว่าฝ่ายตัวการ ทั้งในแง่ของความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และ ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือเรียกกันว่าปัญหาข้อมูลสารสนเทศแบบอสมมาตร (asymmetric information) ทำให้ฝ่ายตัวแทนสามารถฉกฉวยและใช้โอกาสดังกล่าวนั้น เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเอาเปรียบฝ่ายตัวการ เช่น การเปลี่ยนแปลงหรือตบแต่งรายงานตัวเลขข้อมูลทางการเงินที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เป็นต้น อันกลายเป็นภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายของตัวการในการมอบหมายให้ตัวแทนดำเนินการแทน (agency cost) [31]

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัญหาความเสี่ยง (risks) ของฝ่ายตัวการอาจจะสามารถแยกออกได้เป็นสองลักษณะได้แก่

1. การเลือกสรรอย่างเป็นปรปักษ์ (adverse selection) อันเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากข้อมูลสารสนเทศแบบอสมมาตร ทำให้ฝ่ายผู้ว่าจ้างขาดข้อมูลอย่างครบถ้วนเพียงพอก่อนตัดสินใจทำข้อตกลงกับฝ่ายตัวแทน ตัวอย่างเช่น ในการเปิดรับสมัครบุคคลเข้าทำงานนั้น ผู้สมัครงานมักจะมีข้อมูลเกี่ยวกับฝ่ายผู้ว่าจ้างค่อนข้างมาก แต่ฝ่ายผู้ว่าจ้างมักจะมีข้อมูลเกี่ยวกับฝ่ายตัวแทนค่อนข้างน้อย ทำให้ต้องอาศัยข้อมูลของผู้สมัครงานเป็นหลักและอาจก่อให้เกิดปัญหาความผิดพลาดในการสรรหาได้ค่อนข้างง่าย เป็นต้น
2. ภัยอุปสรรคขีดขวางต่อความถูกต้องชอบธรรม (moral hazard) อันเป็นปัญหาซึ่งเกิดขึ้นภายหลังเมื่อได้มีการทำข้อตกลงกันไปแล้ว โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายผู้ว่าจ้างไม่สามารถวัดผลงานหรือสังเกตพฤติกรรมของฝ่ายตัวแทนได้อย่างสมบูรณ์ หรือสามารถทำให้มั่นใจได้ว่าฝ่ายตัวแทนจะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของฝ่ายผู้ว่าจ้างอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทฤษฎีตัวการและตัวแทนได้พยายามศึกษาหาวิธีการที่จะลดความเสี่ยงและป้องกันไม่ให้ฝ่ายตัวแทนมีโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ

[31] นักวิชาการบางท่าน เช่น William Mecking ได้อธิบายถึงต้นทุนดังกล่าวว่าเป็นผลรวมของต้นทุนค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ (1) การควบคุมดูแลของฝ่ายผู้ว่าจ้าง (2) the bonding expenditures by the agent และ (3) ค่าความสูญเสียอื่นๆ (the residual loss).

กระทำการฉ้อฉล (shirking) หลอกลวงและสมรู้ร่วมคิดในการคดโกงฝ่ายผู้ว่าจ้าง หรือพยายามทำให้ปัญหาดังกล่าวเหลือน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการต่างๆ ทั้งในแง่ของการสร้างแรงจูงใจและการลงโทษ เช่น การให้รางวัลและการเจรจาต่อรองเพื่อระบุถึงเงื่อนไขบางประการไว้เป็นการล่วงหน้า (ex ante incentive-compatible mechanism) และการตรวจสอบควบคุมให้เป็นไปตามข้อตกลง เพื่อลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายของฝ่ายผู้ว่าจ้างลง [32]

- **เศรษฐศาสตร์ต้นทุนธุรกรรม**

เศรษฐศาสตร์ต้นทุน-ธุรกรรม (Transaction-Cost Economics) มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดและตั้งอยู่บนสมมติฐานเดียวกับทฤษฎีตัวการและตัวแทน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมในแบบการแสวงหาโอกาส (opportunistic behavior) ของฝ่ายตัวแทน อย่างไรก็ดี ทฤษฎีตัวการและตัวแทนค่อนข้างจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการทำสัญญาข้อตกลงเพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายการให้บริการระหว่างกัน ตลอดจนวิธีการสรรหาคัดเลือกและการสร้างแรงจูงใจให้ฝ่ายตัวแทนกระทำการเพื่อประโยชน์ของฝ่ายตัวการ แต่เศรษฐศาสตร์ต้นทุน–ธุรกรรมกลับมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสมกับประเภทของต้นทุนธุรกรรมที่เป็นอยู่มากกว่า

Ronald Coase ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ The Theory of the Firm ขึ้นเมื่อปีค.ศ. 1937 ได้อธิบายว่าขอบเขตขององค์การนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่เฉพาะเทคโนโลยีการผลิตเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับต้นทุนธุรกรรมหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ (transaction cost) ด้วย ทั้งนี้ Coase ได้ให้ความเห็นว่าแท้ที่จริงแล้วต้นทุนธุรกรรม คือ ค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นมาจากการผลิตสินค้าหรือบริการนั้น ซึ่งเป็นผลมาจากการมอบหมายให้องค์การหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนการให้องค์การหรือบุคคลภายในเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลสารสนเทศ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองและตัดสินใจ และ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมและบังคับใช้ ในเวลาต่อมา นักเศรษฐศาสตร์ในสาขา NIE บางท่าน โดย

[32] ในทางตรงข้าม บางกรณีฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือตัวการอาจจะแสวงหาผลประโยชน์หรือเอาเปรียบฝ่ายผู้รับจ้างหรือตัวแทนได้เช่นกัน แต่ทฤษฎีตัวการและตัวแทนไม่ได้มีการกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวนี้ไว้แต่อย่างใด.

เฉพาะ Oliver Williamson [33] ได้อธิบายและขยายความเพิ่มเติมว่า องค์การจะตัดสินใจเลือกให้ต้นทุนดำเนินการอยู่ภายในองค์กรเอง (hierarchy) หรือออกไปสู่การแข่งขันในระบบตลาด (market) หรือที่มักจะเรียกกันว่าการตัดสินใจทำเองหรือซื้อบริการภายนอก (make or buy) นั้นขึ้นอยู่กับว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของทางเลือกใดมีน้อยกว่ากัน

ในกรณีที่องค์การเลือกตัดสินใจดำเนินการเอง นักเศรษฐศาสตร์บางกลุ่มอาจมองว่าเป็นความพยายามที่จะผูกขาดเพื่อให้เกิดความได้เปรียบในแง่ของการควบคุมวัตถุดิบและควบคุมช่องทางการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือบูรณาการในแนวดิ่ง (vertical integration) แต่นักเศรษฐศาสตร์ในสาขา NIE กลับมองว่าเป็นเรื่องของต้นทุนธุรกรรม เนื่องจากสินค้าหรือบริการบางอย่างอาจมีต้นทุนธุรกรรมในการจัดหามาจากภายนอกค่อนข้างสูง เช่น ตลาดอาจมีการเปลี่ยนแปลงสูงมากจนต้องมีการเจรจาตกลงกันบ่อยครั้ง ด้วยผลเหตุดังกล่าว การดำเนินการเองโดยการจัดวางระบบการบริหารงานและการกำกับดูแลที่ดีจะช่วยทำให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจกันได้และเกิดผลสัมฤทธิ์มากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการซื้อผลผลิตหรืออาศัยบริการจากภายนอก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หากมีการจัดวางระบบการให้รางวัลตอบแทนหรือการลงโทษอย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว องค์การจะสามารถควบคุมการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้มากกว่า

ปัญหาเกี่ยวกับต้นทุนธุรกรรมของการเลือกตัดสินใจในการดำเนินการเองอาจจะเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน อาทิเช่น กรณีของการขยายขอบเขตทางธุรกิจมากขึ้นอาจเป็นผลทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์การสูงมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายในการสร้างความร่วมมือร่วมใจ การจัดวางระบบการคิดคำนวณต้นทุนเพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดอัตราการเรียกเก็บค่าบริการเป็นการภายใน (internal cost system and pricing arrangements) ตลอดจนการรายงานข้อมูลข่าวสารป้อนกลับเพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผล เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หากองค์การตัดสินใจเลือกให้ภายนอกเป็นผู้ผลิตหรือให้บริการจะต้องมีการทำสัญญาข้อตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย เพื่อป้องกันพฤติกรรมในลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายตัวแทน ซึ่งการทำสัญญาข้อตกลงดังกล่าวจะก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมขึ้น ทั้งในแง่ของต้นทุนที่เกิดขึ้นก่อนการทำสัญญา (ex ante) และต้นทุนที่เกิดขึ้นในภายหลัง (ex post) กล่าวคือ

---

[33] Oliver Williamson, *Market and Hierarchy: Analysis and Antitrust Implications* (N.Y.: Free Press, 1975).

1. ต้นทุนที่เกิดขึ้นก่อนการทำสัญญาได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำร่างสัญญา การเจรจาต่อรอง และ การปกป้องผลประโยชน์ อันเป็นความพยายามในการทำให้สัญญามีความครอบคลุมและสมบูรณ์ เพื่อไม่ให้ฝ่ายตัวแทนสามารถแสวงหาโอกาสช่องทางหรือใช้ข้อได้เปรียบของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว อย่างไรก็ดี หากสัญญาดังกล่าวมีความซับซ้อนมากขึ้นเพียงใด ค่าใช้จ่ายก็มักจะสูงตามขึ้นไปเท่านั้น
2. ต้นทุนที่เกิดขึ้นภายหลังได้แก่ ค่าใช้จ่ายอันเกี่ยวข้องกับการควบคุมและ/หรือการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญา อันประกอบไปด้วย (1) ต้นทุนค่าใช้จ่ายของการปรับปรุงแก้ไข (maladaptation cost) อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้และทำให้เงื่อนไขข้อตกลงเดิมไม่เหมาะสม หรือเกิดสภาพที่เรียกกันว่า holdup problem ขึ้น [34] (2) ต้นทุนค่าใช้จ่ายของการเจรจาต่อรองกันใหม่อีกครั้งหนึ่ง หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดพยายามแก้ไขสิ่งที่เบี่ยงเบนไปจากของเดิม (3) ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีและการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารปกครอง อันเป็นผลมาจากปัญหาข้อพิพาทและการโต้แย้งของคู่กรณี (4) ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการรักษาให้เป็นไปตามข้อผูกพันหรือสัญญาที่มีต่อกัน

นักเศรษฐศาสตร์ต้นทุน–ธุรกรรม เชื่อว่าไม่ว่าเราจะพยายามทำให้สัญญามีความละเอียดซับซ้อนเพียงใด ความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็ยังอาจจะเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ อันเนื่องมาจากในสภาพความเป็นจริงนั้นมักจะมีความไม่แน่นอน (uncertainty) หรือความเสี่ยง (risks) เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ตลอดเวลา โดยเราสามารถแยกความไม่แน่นอนดังกล่าวออกได้เป็นสองประเภท กล่าวคือ (1) ความไม่แน่นอนทั่วไป (general uncertainty) อันหมายถึงการขาดข้อมูลที่สมบูรณ์ และความยากลำบากในการวัดผลการดำเนินงานขององค์การ และ (2) ความไม่แน่นอนในเชิงพฤติกรรม (behavioral uncertainty) อันหมายถึงการขาดความเชื่อมั่นในการไว้วางใจคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

[34] ตัวอย่างเช่น contractual hazard อันเกิดขึ้นมาจากปัจจัยหลายประการ เช่น การพึ่งพาซึ่งกันและกันของทั้งสองฝ่าย (bilateral dependence) การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ไม่เข้มแข็ง (weak property rights) ความยากลำบากของการวัดผลงาน และความอ่อนแอในสภาพแวดล้อมของสถาบัน เป็นต้น.

Oliver Williamson [35] ยังได้อธิบายถึงปัญหาความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของสัญญา (contractual incompleteness) ดังกล่าว โดยอ้างอิงถึงข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการตัดสินใจ หรือ Herbert Simon เรียกว่าเป็นสภาพข้อจำกัดของความมีเหตุผล (bounded rationality) กล่าวคือ มนุษย์มักจะมีข้อจำกัดหลายประการในการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศ ทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์หรือไม่สามารถบรรลุผลในระดับที่ดีที่สุด (maximization) ได้ ในทางปฏิบัติมักจะต้องอาศัยวิธีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพียงเล็กน้อย (incrementalism) ทำให้สามารถบรรลุผลได้แค่ในระดับพึงพอใจ (satisfaction) เท่านั้น หากสถานการณ์มีความไม่แน่นอนหรือสลับซับซ้อนมากขึ้นเท่าใด ข้อจำกัดของการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลครบถ้วนจะมีมากขึ้นเท่านั้นและอาจเป็นผลทำให้ตัดสินใจผิดพลาดได้ค่อนข้างง่าย

ประเด็นซึ่งมักจะได้รับความสนใจกันค่อนข้างมาก คือ การครอบครองสินทรัพย์ (asset specificity) ซึ่งมีความจำเป็นต่อการผลิตสินค้าหรือบริการอย่างหนึ่ง แต่มักจะไม่มีมูลค่าเพิ่มหรือมีคุณค่าน้อยในการนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตสินค้าอื่นๆ การลงทุนดังกล่าวนี้ถือเป็นต้นทุนจม (sunk cost) เช่น การลงทุนเพื่อผลิตสินค้าชนิดหนึ่งที่มีความซับซ้อนจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือพิเศษในการผลิต เป็นต้น หาก supplier รายใดมีสินทรัพย์ประเภทดังกล่าวนี้จะทำให้มีความได้เปรียบคู่แข่งขันรายอื่น แต่อาจจะมีความเป็นไปได้สูงที่จะขาดทุนเมื่อความต้องการในสินค้าดังกล่าวนั้นหมดไป อย่างไรก็ดี ระดับความรุนแรงของปัญหาอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเภทสินค้า เช่น หากสินค้าใดมีการครอบครองสินทรัพย์น้อย ผู้ผลิตสามารถเข้า–ออกตลาดได้ง่ายหรือเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ ตลาดนั้นก็จะมีการแข่งขันสูง ในทางตรงข้าม หากสินค้าใดมีการครอบครองสินทรัพย์มาก ผู้ผลิตสามารถเข้า–ออกตลาดได้ลำบากหรือเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ตลาดนั้นก็จะมีการแข่งขันน้อย

นอกจากนี้ การครอบครองสินทรัพย์ดังกล่าวยังมีผลทำให้ตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์กลายสภาพเป็นตลาดที่มีผู้ซื้อหรือผู้ขายน้อยราย อันอาจจะนำไปสู่ความล้มเหลวของกลไกตลาดได้ในที่สุด เช่น ในกรณีเมื่อสัญญาฉบับเก่าสิ้นสุดลงและต้องการเปิดให้มีการแข่งขันเพื่อเลือก supplier รายใหม่ทดแทน supplier รายเก่าที่ทำอยู่เดิม ในกรณีดังกล่าวนี้เรามักจะพบว่า supplier รายเก่าอาจจะมีความได้เปรียบบางประการ โดย

[35] Oliver Williamson, *The Mechanism of Governance* (N.Y.: Oxford University Press, 1996).

เฉพาะในเรื่องของสถานที่ตั้งและทักษะแรงงานที่มีอยู่เดิม จนเป็นเหตุทำให้ supplier รายอื่นไม่สามารถเข้ามาแข่งขันได้

โดยสรุป เศรษฐศาสตร์ต้นทุน-ธุรกรรมได้ให้ข้อเสนอแนะว่าองค์การควรจะตัดสินใจเลือกวิธีการว่าจ้างให้มีการผลิตจากภายนอก ภายใต้สถานการณ์ดังต่อไปนี้คือ (1) ความไม่แน่นอนด้านพฤติกรรมมีค่อนข้างต่ำ คู่สัญญามีความซื่อสัตย์สุจริตหรือฝ่ายผู้ว่าจ้างมีความรู้ในการผลิต/บริการค่อนข้างดี ทำให้การตัดสินใจเลือกอย่างผิดพลาด (adverse selection) มีน้อย (2) คุณภาพและปริมาณของสินค้าที่ต้องการสามารถวัดหรือควบคุมได้ง่าย และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมน้อย และ (3) ผู้ผลิตที่มีศักยภาพมีจำนวนค่อนข้างมากทั้งในช่วงก่อนและช่วงหลังการสัญญาไปแล้ว เช่น บริการรับทำความสะอาด และการรักษาความปลอดภัย

สำหรับการผลิตเอง (in–house provision) นั้นมีแนวโน้มจะมีประสิทธิภาพมากกว่าภายใต้เงื่อนไขซึ่งตรงกันข้ามกับที่ได้กล่าวมาแล้ว J. Bryson และ P. Smith–Ring [36] อธิบายว่าเมื่อต้นทุนธุรกรรมเกิดขึ้นบ่อย มีความเกี่ยวโยงกับความไม่แน่นอนและการครอบครองสินทรัพย์ค่อนข้างสูง เราจะพบว่าการดำเนินการเองโดยอาศัยวิธีการบริหารปกครองตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา (governance hierarchy) จะมีประสิทธิภาพมากกว่าตลาด เช่น การทูต การป้องกันประเทศ และการรักษาความมั่นคงภายใน

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่อุปทานของสินค้า/บริการมีสภาพของการแข่งขันอยู่ในระดับพอสมควรและมีต้นทุน-ธุรกรรมปานกลางนั้น เราไม่สามารถบอกได้อย่างชัดเจนว่าควรจะใช้บริการภายนอกหรือดำเนินการผลิตเอง แต่ส่วนใหญ่แล้วการผลิตเองมักจะมีประสิทธิภาพมากกว่า โดยเฉพาะการลดปัญหาความเสี่ยงของการแสวงหาโอกาส และความไม่แน่นอน ตลอดจนข้อจำกัดของการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลครบถ้วนและขาดข้อมูลสารสนเทศที่ถูกต้องสมบูรณ์

Williamson [37] ได้อธิบายว่าสถานการณ์ซึ่งมีความไม่แน่นอน กล่าวคือ หากการครอบครองสินทรัพย์และการแสวงหาโอกาสมีค่อนข้างสูง บริษัทขนาดใหญ่มักจะใช้วิธีบูรณาการไปข้างหน้า (forward integration) โดยการเข้าซื้อกิจการ (takeover) ผู้ผลิตที่

---

[36] J. Bryson and P. Smith–Ring, "A Transaction-Based Approach to Policy Intervention," *Policy Studies*, 23, 1990, pp. 205-29.

[37] Oliver Williamson, อ้างแล้ว.

เป็นลูกค้าเดิม หรือ วิธีบูรณาการไปข้างหลัง (backward integration) โดยการเข้าซื้อกิจการของ supplier หรือการพัฒนาเครือข่ายของตัวเองเพื่อทำให้ต้นทุนธุรกรรมต่ำลง ในกรณีสถานการณ์ตรงกันข้ามนั้น บริษัทอาจจะเลือกใช้บริการจากภายนอก แต่บางครั้งบริษัทอาจจะยอมดำเนินการเอง แม้ว่าอุปทานของสินค้านั้นไม่สามารถแข่งขันได้และมีความไม่แน่นอนสูง ด้วยเหตุผลที่ว่าการผลิตเองจะช่วยลดความจำเป็นในการเจรจาต่อรองและการเปลี่ยนแปลงแก้ไขต่างๆ อันอาจจะเกิดขึ้นได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การผลิตเองมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมมากกว่า และสามารถลดปัญหาอันเกิดมาจากคู่สัญญาลง โดยเฉพาะในกรณีซึ่งคุณภาพของสินค้าหรือบริการนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะการจ้างผลิตภายนอกมักจะมีปัญหาความเสี่ยงสูง

ประเด็นดังกล่าวนี้เองทำให้เราสามารถอธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นได้ว่าทำไมรัฐบาลจึงควรต้องเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมบางประเภทเสียเอง เช่น งานเกี่ยวกับความปลอดภัย การขนส่งสินค้าอันตรายประเภทอาวุธนิวเคลียร์ การจัดเก็บภาษี เป็นต้น อย่างไรก็ดี การดำเนินการเองนั้นไม่ได้ให้หลักประกันได้ถึงการบรรลุผลสัมฤทธิ์ หรือหมายความว่าความเสี่ยงเกี่ยวกับการแสวงหาผลประโยชน์จะถูกขจัดให้หายไปแต่อย่างใด เพียงแต่ความเสี่ยงโดยรวมนั้นมีแนวโน้มที่จะลดลงหรือเกิดขึ้นน้อยกว่าเท่านั้น อันเป็นประเด็นปัญหาที่ยังควรจะต้องได้รับการถกเถียงและปรับปรุงแก้ไขกันต่อไป

นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่บางส่วนยังมีความเห็นว่ารัฐบาลควรเข้ามามีบทบาทในการจัดทำสัญญาข้อตกลงให้มีความสอดคล้องกับเทคโนโลยีและคุณสมบัติที่มีอยู่ (natural endowment) กล่าวคือ หากเทคโนโลยีหรือคุณสมบัติเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลควรจะเข้ามามีบทบาทแทรกแซงหรือดำเนินการบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อช่วยทำให้เกิดต้นทุนธุรกรรมในระดับที่น้อยที่สุด [38]

นักเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่บางส่วนยังได้มีการประยุกต์และขยายขอบเขตไปสู่เรื่องของการกำกับดูแลกิจการ (corporate governance) อันเป็นผลมาจากปัญหาทุจริตฉ้อฉลของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์และความพยายามในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของภาคเอกชนหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อช่วยป้องกันไม่ให้ประชาชนทั่วไปในฐานะฝ่ายผู้ลงทุนหรือผู้ถือหุ้นถูกเอาเปรียบจากฝ่ายบริหาร

ตามนัยดังกล่าว การกำกับดูแลกิจการเป็นเรื่องของการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ คณะ

[38] Jan-Erik Lane, อ้างแล้ว.

กรรมการ และผู้บริหาร หรือการจัดระเบียบโครงสร้างสถาบันให้มีความเหมาะสม โดยการใช้เครื่องมือต่างๆ อาทิเช่น การจัดทำสัญญาข้อตกลง การออกแบบโครงสร้างองค์การ การวางกฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานบางประการ อันจะช่วยสร้างแรงจูงใจและ/หรือสามารถควบคุมให้ฝ่ายบริหาร (corporate manager) จะต้องส่งมอบผลงานอย่างดีที่สุดตลอดจนพยายามลดต้นทุนธุรกรรมของสถาบันอันเกิดมาจากปัญหาของฝ่ายผู้บริหารที่อาจจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวบนความเสียหายหรือภาระค่าใช้จ่ายของฝ่ายเจ้าของกิจการ

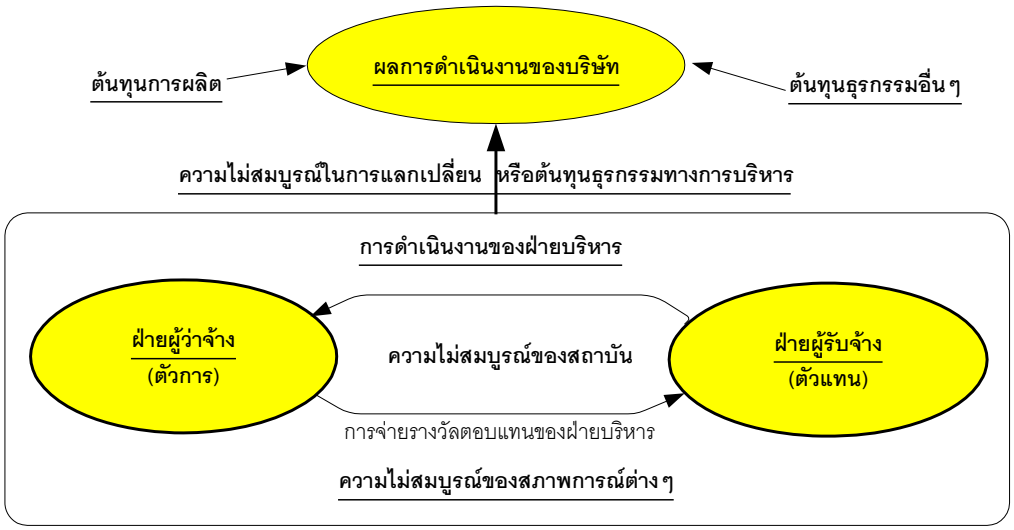
Henrick Mathiesen [39] ได้อธิบายถึงการกำกับดูแลกิจการที่ดีว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงผลการดำเนินงานของกิจการ (corporate performance)ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยการจัดระเบียบโครงสร้างสถาบันให้เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อลดต้นทุนธุรกรรมของสถาบันลงหรือช่วยทำให้มั่นใจได้ว่าฝ่ายผู้ว่าจ้างจะได้รับผลตอบแทนอย่างคุ้มค่า (corporate returns) มากที่สุดในการทำความตกลงแลกเปลี่ยนกับฝ่ายตัวแทน นอกจากนี้ ยังได้สร้างตัวแบบเพื่ออธิบายถึงปัญหาอุปสรรคของการกำกับดูแลกิจการว่าเป็นผลมาจากปัจจัยสามประการ ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2.1 กล่าวคือ

1. ความไม่สมบูรณ์ของการแลกเปลี่ยน (imperfect exchanges) ระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทน อันเป็นผลก่อให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายของการดำเนินการ (managerial transaction costs) หรือต้นทุนค่าใช้จ่ายของฝ่ายตัวการ (agency costs) ขึ้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้คือ ฝ่ายบริหารมักจะใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือยเกินไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง (perquisite consumption) การเลือกลงทุนในโครงการที่ตนได้ประโยชน์ตอบแทนส่วนตัว (pet projects) การไม่ขยายทุนหรือควบรวมกิจการอันอาจมีผลทำให้ตนเองถูกลดบทบาทและอำนาจลง แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะบังเกิดผลดีต่อบริษัทโดยรวม การตัดสินใจในแบบที่เสี่ยงเกินความจำเป็น (excessive risk-taking) และ การใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อเอื้อประโยชน์กับธุรกิจที่ตนเองมีหุ้นส่วนหรือผลประโยชน์อยู่ด้วย (sweetheart deals) เป็นต้น
2. ความไม่สมบูรณ์ของสถาบัน (imperfect institutions) อันเป็นปัญหาซึ่งเกิดขึ้นมาจากการที่สถาบันไม่สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของการดำเนินงานลง

[39] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.encycogov.com

ได้ แม้ว่าจะได้พยายามอาศัยกลไก/มาตรการควบคุมต่างๆ แล้ว เช่น ระบบการกำกับติดตามผลงาน ระบบการสร้างแรงจูงใจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของทุน ผู้ถือหุ้นหรือเจ้าหนี้ เป็นต้น

3. ความไม่สมบูรณ์ของสภาพการณ์ (imperfect conditions) อันเป็นข้อสมมติพื้นฐานและก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมตั้งแต่เริ่มแรก อันประกอบไปด้วยสองส่วนได้แก่เงื่อนไขทางด้านสภาพแวดล้อม (environment conditions) และเงื่อนไขทางด้านพฤติกรรม (behavioral conditions) เช่น ข้อมูลสารสนเทศแบบอสมมาตร ความสลับซับซ้อนและความไม่แน่นอน ความยากลำบากในการวัดผลงาน การครอบครองสินทรัพย์ ความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างใกล้ชิด ข้อจำกัดของความมีเหตุผล (bounded rationality) และพฤติกรรมความเสี่ยง (risk behavior) เป็นต้น



แผนภาพที่ 2.1 ตัวแบบเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ที่มา: http://www.encycogov.com

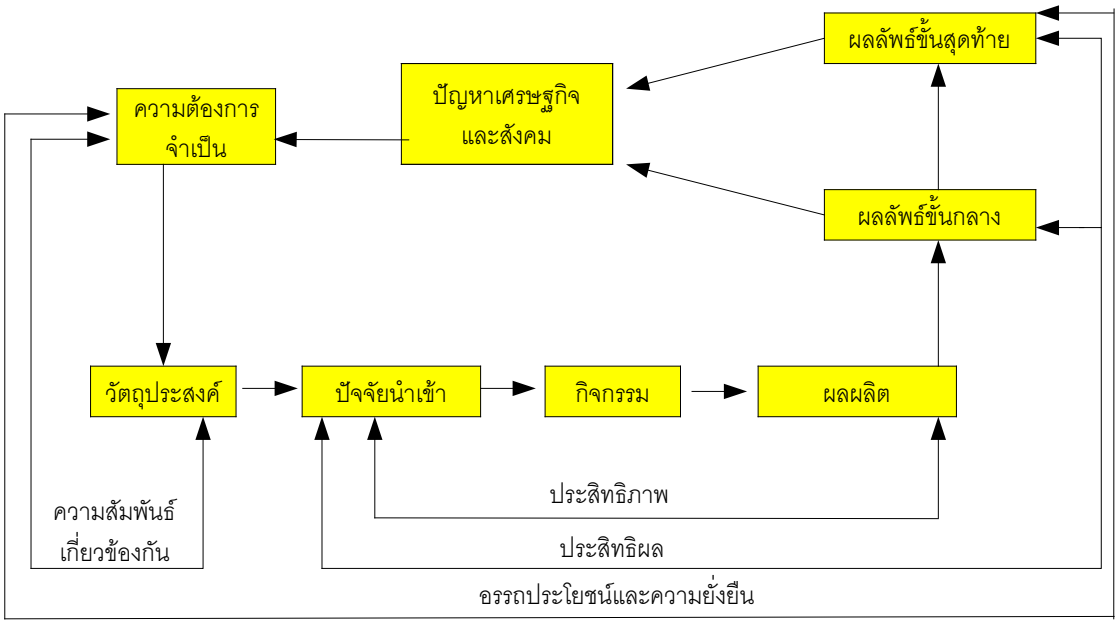
2.2.3 เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่

- **การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์**

การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results-based Management) หรือ RBM ซึ่งอาจจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปบ้าง เช่น Managing for results Result-oriented Management Performance Management หรือ Performance-based Management นั้นไม่ใช่เป็นแนวความคิดใหม่ แต่เป็นความพยายามในการบูรณาการหรือเชื่อมโยงเรื่องของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ระบบการงบประมาณ และ ระบบการวัดผลงาน (measurement system) เข้าด้วยกันอย่างครบวงจร เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2.2

การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ได้รับการพัฒนาขึ้นมาจากความไม่พอใจในตัวแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะประเพณีนิยม ซึ่งยังคงติดยึดกับปัจจัยนำเข้า (input) และ กระบวนการ (process) เป็นหลัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในส่วนของผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) เท่าที่ควร

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต้องการทำให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การและเป้าหมายของการปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและสามารถวัดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยการจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (key performance indicator) และเกณฑ์มาตรฐานไว้ล่วงหน้า (ex ante specification) รวมทั้งการใช้ประโยชน์ของข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน (performance-related information) ในการปรับปรุงประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงาน อันจะก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) ในท้ายที่สุด



แผนภาพที่ 2.2 ตัวแบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ที่มา: Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 13.

ในส่วนถัดไปผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และแนวความคิดทางการบริหารร่วมสมัย โดยเฉพาะการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ การวัดผลการดำเนินงาน การวางแผนและการบริหารเชิงกลยุทธ์ และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

- **การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์**

ในราวปีค.ศ. 1954 Peter F. Drucker [40] ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by objectives) หรือ MBO ขึ้น ดังปรากฏในหนังสือ The Practice of Management ซึ่งสาระสำคัญของ MBO คือ การเปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับวัตถุประสงค์/เป้าหมายในการปฏิบัติงานระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่ายอย่างชัดเจน โดยมีการติดตามผลงานอย่างเป็นระยะๆ และ การทบทวนประเมินผลการดำเนินงานรายปี ก่อนจะเริ่มต้นเจรจาทำความตกลงกันใหม่ในรอบปีต่อไป

โดยปกติ ขั้นตอนของการประยุกต์ใช้ระบบการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์มีดังต่อไปนี้คือ (1) การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ/แผนงานโดยยึดผลลัพธ์ (2) การจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลัง (priorities) (3) การระบุตัวชี้วัดและเป้าหมายในเชิงปริมาณและคุณภาพ (4) การประเมินผลการดำเนินงานและสัมฤทธิ์ผล (5) การใช้ประโยชน์ข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานและสัมฤทธิ์ผล และ (6) การแยกแยะและยกเลิกกิจกรรมที่ไม่บังเกิดผล (unproductive activities) [41]

นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา MBO ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายอย่างสูงในภาคธุรกิจเอกชน ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี Richard Nixon ซึ่งได้แต่งตั้งนักธุรกิจจำนวนมากให้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในรัฐบาล ทำให้มีการขยายแนวความคิด MBO เข้ามายังหน่วยงานในภาครัฐและองค์การไม่แสวงหากำไรของสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มต้นจาก The Department of Health, Education and Welfare (HEW) ก่อนจะขยายไปสู่ The Office of Management and Budget (OMB) และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลกลาง แต่ก็ได้สิ้นสุดไปเมื่อประสบปัญหาคดีวอเตอร์เกต อย่างไรก็ดี หลักการของ MBO

[40] Peter F. Drucker, *The Practice of Management* (N.Y.: Harper & Row, 1954).

[41] Peter F. Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities, Practices* (New York: Harpers & Row, 1974).

(หรืออาจจะเรียกชื่อเรียกอื่นที่แตกต่างออกไป) ยังคงได้มีการประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในระดับมลรัฐและท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา [42]

ปัญหาความล้มเหลวของ MBO ที่ผ่านมาได้แก่ความไม่ชัดเจนในการวางวัตถุประสงค์ของผู้บริหาร การเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ในระดับต่างๆ เข้าด้วยกัน ตัวผู้ปฏิบัติงานไม่ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางวัตถุประสงค์และเป้าหมาย รวมถึงการขาดระบบการวัดผลการดำเนินงานที่มีประสิทธิผลและไม่ยังไม่ได้เชื่อมโยงไว้กับการให้รางวัลตอบแทน (performance-related pay) อย่างจริงจัง

- **การวัดผลการดำเนินงาน**

การวัดผลการดำเนินงาน (performance measurement) หรือการกำกับผลการดำเนินงาน (performance monitoring) นั้นได้เริ่มต้นขึ้นมาตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษ 1970 โดยได้รับอิทธิพลบางส่วนมาจากการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ การวิเคราะห์ระบบ (system analysis) ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (program budgeting) และการวิจัยประเมินผล (evaluation research) หรือการประเมินผลแผนงาน (program evaluation) ซึ่งได้มีการประยุกต์ใช้ระบบการวัดผลการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการบริหารงานในระดับมลรัฐและท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา [43]

การวัดผลการดำเนินงานนั้นเป็นเครื่องมือในการติดตามวัดผลผลิตและผลลัพธ์อย่างสม่ำเสมอ เพื่อรายงานให้ผู้บริหารได้รับทราบอย่างเป็นระยะๆ เช่น ในทุกไตรมาสหรือทุกปี ซึ่งมักจะถูกนำมาใช้กับงานประจำและหรือภารกิจที่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากเท่าใดนัก เช่น งานธุรการ งานสุขาภิบาล งานขนส่ง เป็นต้น ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องมีการพบปะกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อวางวัตถุประสงค์/เป้าหมายและทบทวนผลงานร่วมกัน

---

[42] Marie P. Aristigueta, *Managing for Results in State Government* (Westport: Quorum Book, 1999).

[43] นักวิชาการบางท่านมองว่าการวัดผลการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นนั้นได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่ปีค.ศ. 1943 แล้ว ใน Clarence E. Ridley and Herbert A. Simon, *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration* (Chicago: International City Managers' Association, 1943).

James E. Swiss [44] ได้ตั้งข้อสังเกตถึงความแตกต่างระหว่างการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์และการวัดผลการดำเนินงานไว้บางประการ กล่าวคือ การวัดผลการดำเนินงานนั้นไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการเจรจาทำความตกลงกันระหว่างเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ (แต่จะเลือกเอาวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้วในแผนงานไปดำเนินการวัดผล) หรือการประชุมทบทวนผลงานในแบบเผชิญหน้า (face-to-face) และมักจะให้ความสำคัญต่องานประจำในระดับปฏิบัติการ ซึ่งสามารถใช้ตัวชี้วัดเดิมซ้ำกันได้ในทุกๆ ปี โดยค่อนข้างจะเน้นให้ความสำคัญในระดับหน่วยงานย่อยภายในองค์การมากกว่า อย่างไรก็ดี เรามักจะพบแนวโน้มว่าระบบทั้งสองดังกล่าวนี้มักจะถูกนำมาบูรณาการหรือประยุกต์ใช้ร่วมกันมากขึ้น

ในการวัดผลการดำเนินงานนั้นจำเป็นต้องมีการวางเกณฑ์มาตรฐาน (standard) ในการเปรียบเทียบ ซึ่งเดิมมักจะนิยมใช้การเปรียบเทียบกับผลงานในปีที่ผ่านมาหรือการกำหนดระดับเป้าหมายขึ้นเอง แต่ในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยมากขึ้นโดยการนำเอาวิธีการวิเคราะห์เทียบเคียง (benchmarking) เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อทบทวนขีดสมรรถนะและปรับปรุงระดับมาตรฐานขององค์การหรือผลการดำเนินงานให้อยู่ในเกณฑ์ที่สูงขึ้น โดยอิงกับเกณฑ์มาตรฐานสากล องค์การคู่แข่ง เขตพื้นที่ปฏิบัติการอื่นๆ หรือการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ (best practices) ในด้านต่างๆ เช่น ผลผลิตและคุณภาพของการให้บริการ กระบวนงาน ต้นทุน และกลยุทธ์ [45]

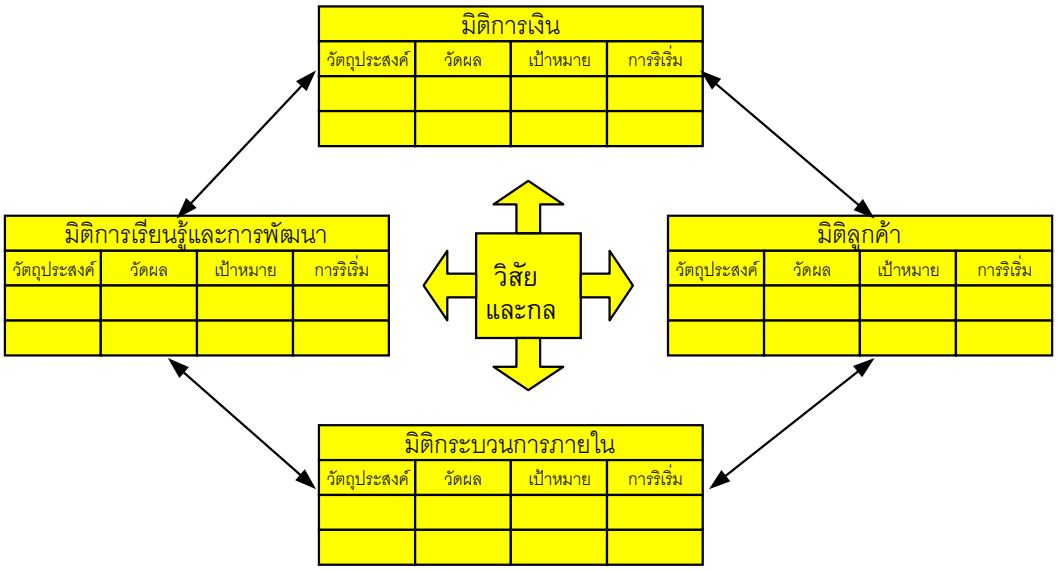
สำหรับระบบการวัดผลการดำเนินงานสมัยใหม่อื่นๆ เช่น ตารางคะแนนวัดผลแบบสมดุล (balanced scorecard) หรือ BSC นั้น ได้พยายามเชื่อมโยงการวัดผลการดำเนินงานให้เข้ากับวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ขององค์การ โดยแยกมิติของการวัดผลในมุมมองต่างๆ เช่น ด้านการเงิน ด้านลูกค้าผู้รับบริการ ด้านกระบวนงาน ด้านการเรียนรู้และเติบโตขององค์การ [46] ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพ 2.3

---

[44] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน James E. Swiss, *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991), บทที่ 3.

[45] เราสามารถจำแนกประเภทของวิธีการวิเคราะห์เทียบเคียงออกได้หลายประเภท อาทิเช่น การเทียบเคียงกระบวนการทำงาน (process benchmarking) และการเทียบเคียงผลสัมฤทธิ์ (performance/result benchmarking) เป็นต้น โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Michael J. Spendolini, *The Benchmarking Book* (New York: AMACOM, 1997).

[46] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Robert Kaplan and David Norton, *The Balanced Scorecard* (Boston: Harvard Business School Press, 1996).



แผนภาพที่ 2.3 ตารางคะแนนวัดผลแบบสมดุล

ที่มา: Robert Kaplan and David Norton, “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System,” *Harvard Business Review*, 74, No. 1, 1996, p. 76.

การวางแผนเชิงกลยุทธ์

การวางแผนกลยุทธ์และการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่างมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ช่วยทำให้ผู้บริหารขององค์การสามารถวางทิศทาง วัตถุประสงค์ และจัดวางตำแหน่ง (positioning) ขององค์การได้อย่างเป็นระบบชัดเจนและมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในอนาคต หรือมุ่งเน้นถึงประสิทธิผลของการบริหารงานมากขึ้น ไม่ใช่แต่มุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือให้ความสำคัญเฉพาะในส่วนของงานประจำ (routine work) เท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว หน่วยงานที่มีการใช้กระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์มักจะสามารถลดความเสี่ยงหรือปรับตัวได้ดีกว่าและมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากกว่า

ทั้งนี้ เราสามารถแยกวิวัฒนาการของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ออกได้เป็นระยะต่างๆ กล่าวคือ [47]

1. การควบคุมทางการเงินและงบประมาณ (ค.ศ. 1890-1930)
   ในช่วงแรกนี้เป็นระยะเริ่มต้นของระบบการบริหารงานสมัยใหม่ซึ่งบริษัทธุรกิจทั่วไปยังคงดำเนินการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์เพียงชนิดเดียวและมุ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพทางการผลิตเป็นหลัก โดยมีการสร้างระบบการควบคุมทางการเงินและงบประมาณเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับการวางแผนและควบคุมทรัพยากรภายในองค์การ
2. การวางแผนระยะยาว (ค.ศ. 1930-1950)
   ในช่วงดังกล่าวนี้ บริษัทธุรกิจต่างๆ เริ่มมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ผู้บริหารมีความสนใจในเรื่องของการวางแผนงานมากขึ้น โดยเฉพาะแผนงานระยะยาว โดยมีการคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลง เพื่อวิเคราะห์โอกาสในการสร้างความเจริญเติบโตแก่ธุรกิจของตนในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งรูปแบบของการวางแผนระยะยาวนี้มักจะเป็นเรื่องของการคาดการณ์แนวโน้ม และจัดเตรียมแผนงานด้านต่างๆ เช่น การตลาด การผลิต การเงิน เป็นต้น
3. การวางนโยบายธุรกิจ (ค.ศ. 1950-1970)
   การวางแผนระยะยาวดังกล่าวประสบความสำเร็จพอสมควรในช่วงที่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจค่อนข้างจะมีเสถียรภาพ อย่างไรก็ดี สภาพความผันผวนเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในระยะเวลาต่อมาได้ทำให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจและตลาด มีการแตกตัวของหน่วยงานมากขึ้น และสภาพการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น ทำให้ผู้บริหารมุ่งความสนใจในการตอบโต้กับสภาพแวดล้อมที่สลับซับซ้อนมากขึ้นโดยการพิจารณาถึงโอกาสและภัยอุปสรรคจากภายนอก จุดแข็งและจุดอ่อนภายใน เพื่อกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ทางธุรกิจที่เหมาะสมในการแข่งขันต่อสู้ทางการค้า
4. การวางแผนกิจการ (ค.ศ. 1970-1980)

[47] ทศพร ศิริสัมพันธ์, *การวางแผนเชิงกลยุทธ์,* เอกสารวิชาการปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ ลำดับที่ 1 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดี, 2539.

ในช่วงดังกล่าว นี้ผู้บริหารเริ่มมีการขยายขอบเขตของการวางแผนให้ครอบคลุมระดับตางๆ มากขึ้นนอกเหนือไปจากการวางนโยบายและกลยุทธ์ทางธุรกิจ โดยพยายามวางแผนให้ครอบคลุมไปยังส่วนต่างๆ ขององค์การอย่างสมบูรณ์ รวมตลอดถึงการจัดสรรทรัพยากรด้านต่าง ๆ เพื่อให้องค์การสามารถเผชิญกับสภาพแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. การบริหารเชิงกลยุทธ์ (ค.ศ. 1980-ปัจจุบัน)

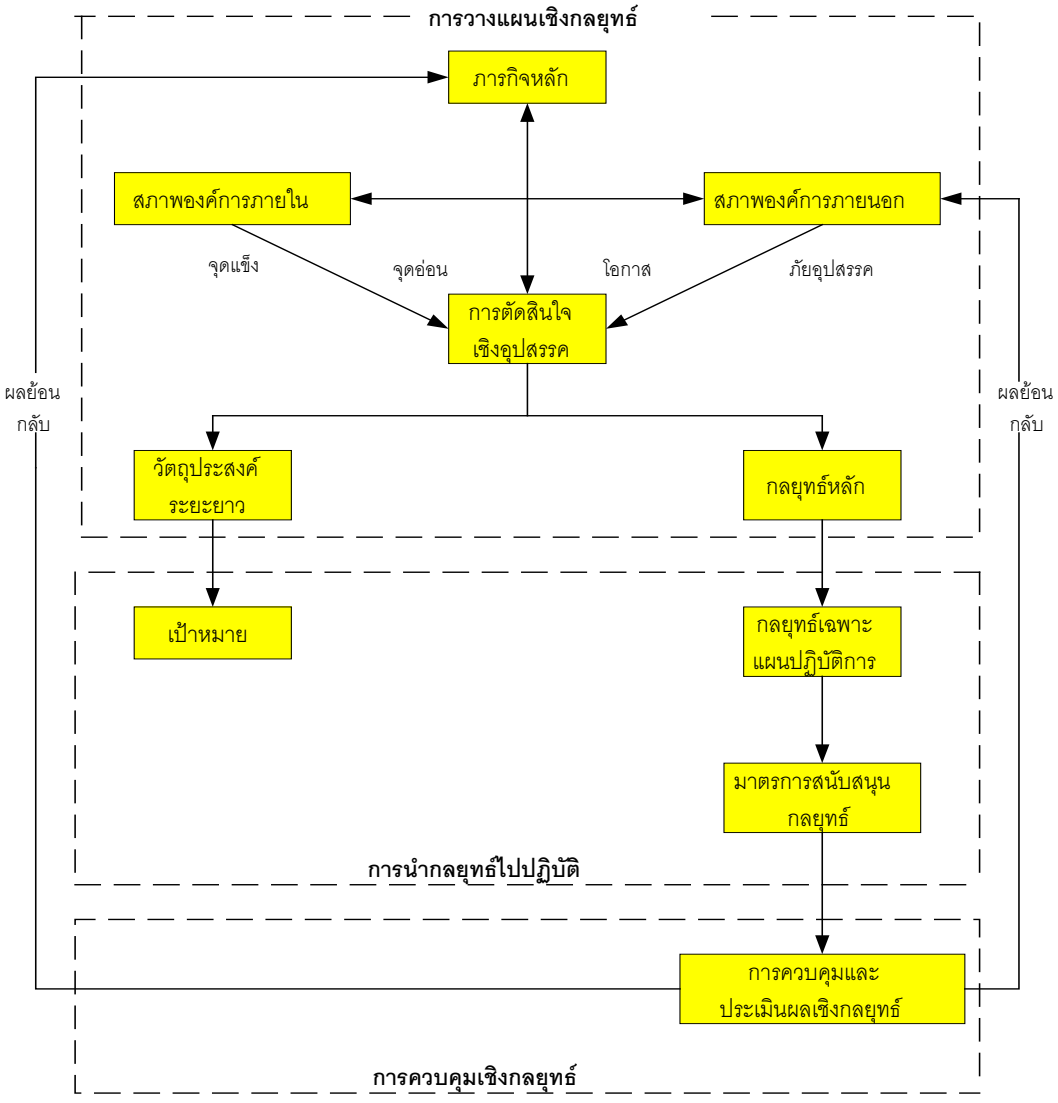
ผลจากความพยายามในการวางแผนกลยุทธ์อย่างสมบูรณ์และครอบคลุม โดยรวมทั้งองค์การดังกล่าวทำให้มีการขยายขอบเขตไปสู่เรื่องของกระบวนการบริหารงาน โดยเฉพาะการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ เช่น การจัดโครงสร้างองค์การวัฒนธรรมทรัพยากรบุคคล และเทคโนโลยี สารสนเทศ ตลอดจนการควบคุมและประเมินผลกลยุทธ์ ซึ่งจะครอบคลุมเรื่องต่างๆ ดังนี้

(1) การจัดวางกลยุทธ์ (strategy formulation)
- การพิจารณาวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การ
- การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ
- การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและขีดสมรรถนะภายใน
- การวิเคราะห์และเลือกกลยุทธ์

(2) การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติ (strategy implementation)
- การกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงาน
- การวางแผนปฏิบัติการ (action plan)
- การสนับสนุนกลยุทธ์ (โครงสร้าง วัฒนธรรม บุคลากร เทคโนโลยีสารสนเทศ กระบวนงาน)

(3) การควบคุมและประเมินผลเชิงกลยุทธ์ (strategic control & evaluation)
- การตรวจสอบผลการดำเนินงาน
- การวิเคราะห์ติดตามสถานการณ์และเงื่อนไขต่างๆ

การวางแผนและการบริหารเชิงกลยุทธ์ดังกล่าวนี้จะช่วยทำให้ผู้บริหารสามารถบรรลุถึงเป้าหมายปลายทางขององค์การและทำการตัดสินใจได้ดีขึ้น โดยเฉพาะการมองภาพในแบบองค์รวม การมุ่งเน้นอนาคตและการโต้ตอบกับสภาพแวดล้อม ตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างการกำหนดวัตถุประสงค์/เป้าหมายขององค์การ การวางกลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงาน การควบคุมและสั่งการแก้ไขปัญหา ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2.4



แผนภาพที่ 2.4 ตัวแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์

ที่มา : ปรับปรุงมาจาก John A. Pearce and Richard B. Robinson, Jr., *Strategic Management*, 3rd ed. (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin., 1988), p. 51.

ในการถ่ายทอดแผนกลยุทธ์ออกสู่แผนปฏิบัติการนั้นยังได้มีการพัฒนาวิธีการวางแผนโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์ (logical framework) ในรูปของเมตริกซ์การวางแผน (planning matrix) ซึ่งสามารถบูรณาการความสัมพันธ์เชิงเหตุผลในแนวดิ่ง (vertical logic) อันเป็นการเชื่อมโยงลำดับชั้นของวัตถุประสงค์ (hierarchy of objectives) ในระดับต่างๆ เข้าด้วยกัน และ ความสัมพันธ์เชิงเหตุผลในแนวนอน (horizontal logic) อันเป็นการระบุถึงตัวชี้วัด แหล่งข้อมูลอ้างอิง และเงื่อนไขข้อสมมติที่เกี่ยวข้องในแต่ละลำดับชั้นของวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผล [48] ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 2.5

เป้าประสงค์โดยรวม (ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย)	ตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม	วิธีการพิสูจน์ยืนยัน (แหล่งข้อมูลอ้างอิง)	เงื่อนไขข้อสมมติ
วัตถุประสงค์ (ผลลัพธ์)			
ผลผลิต			
กิจกรรม			

แผนภาพที่ 2.5 ตารางการวางแผนแบบเหตุผลสัมพันธ์

[48] การวางแผนโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อให้สามารถรองรับกับระบบการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (MBO) และเป็นเครื่องมือในการวางแผนและการบริหารโครงการให้ความช่วยเหลือของ USAID ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 ต่อมาได้มีการขยายไปยังองค์การพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ เช่น GTZ AusAID UNDP และธนาคารโลก ตลอดจนการประยุกต์ใช้เพื่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ เช่น Result-based Management and Accountability Framework ของประเทศคานาดา เป็นต้น โปรดดู Dennis Hamilton and Ulrich Gaertner, *Goal Oriented Project Planning (GOPP): An Introduction to the Methodology*, January 1992 http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba102.htm .

- **ระบบการงบประมาณ**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ยังอาจจะได้รับอิทธิพลบางส่วนมาจากระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน (performance budgeting) และ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (program budgeting) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างตัวชี้วัดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของเงิน ไม่ว่าจะเป็นการวัดเปรียบเทียบต้นทุนต่อหน่วย (cost per unit of output) หรือต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) และการวัดเปรียบเทียบต้นทุน-ผลตอบแทน (cost-benefit) หรือต้นทุน-ประสิทธิผล (cost-effectiveness) อันเป็นเครื่องมือหรือเกณฑ์สำหรับการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ

ในราวปีค.ศ. 1949 และค.ศ. 1954 The Hoover Commission ของสหรัฐอเมริกาได้วิพากษ์วิจารณ์และเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดทำงบประมาณจากระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (line-items budgeting) ที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือรายการค่าใช้จ่าย (objects) ไปสู่ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน และ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน อันจะช่วยทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้มีการยึดวัตถุประสงค์หรือผลที่คาดว่าจะได้รับ (งานหลักที่จะต้องทำให้เสร็จลุล่วง) การวิเคราะห์ผลตอบแทนหรือความคุ้มค่าเงินในภาพรวมของแผนงาน/โครงการ และ การแสดงให้เห็นถึงข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณงานและต้นทุนของแต่ละกิจกรรม [49]

ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์หรือการเปลี่ยนแปลงในสภาพการณ์ด้านต่างๆ โดยเน้นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงการวางแผน (กำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ ลำดับความสำคัญก่อน-หลัง) และกิจกรรมต่างๆ ในรูปของโครงสร้างแผนงาน (program structure) อันประกอบด้วยแผนงานหลัก แผนงานรอง และหน่วยกิจกรรม โดยมีการวิเคราะห์ทางเลือกและความเป็นไปได้ทางการเงิน ทางเทคนิค ทางการบริหารจัดการ และอื่นๆ ของแต่ละทางเลือกก่อนการอนุมัติจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการติดตามประเมินผลภายหลังที่ได้มีการอนุมัติจัดสรรงบประมาณไปแล้ว [50]

---

[49] โปรดดูบทความคลาสสิคของ Allen Schick, “The Road to PPB: The Stages of Budget Reform”, *Public Administration Review*, 26, 1966, pp. 243-58.

[50] บางครั้งอาจเรียกว่าระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน (planning-programming-budgeting system) หรือ PPBS ซึ่งได้เริ่มใช้ครั้งแรกในกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ประมาณปีค.ศ. 1965.

ระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อกระบวนการและผลผลิต [51] โดยเฉพาะการวัดปริมาณงานหรือภาระงาน (work loads) หรืองานที่ทำ (work performed) และการวัดผลการดำเนินงาน (output measure) หรืองานที่สำเร็จผล (work accomplished) โดยให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์ต้นทุนค่าใช้จ่ายตามฐานกิจกรรม (activity-based costing) หรือการคิดคำนวณต้นทุนผลผลิต (output costing) ในลักษณะของต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (unit cost) อันจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานและ/หรือการพิจารณาเปรียบเทียบในการตัดสินใจเลือกผู้ผลิตหรือผู้ให้บริการที่เข้ามาแข่งขันกัน

อย่างไรก็ดี ระบบงบประมาณทั้งสองลักษณะต่างมีความสำคัญและมีจุดเด่นที่แตกต่างกันออกไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในทางปฏิบัติ จึงได้มีความพยายามในการผสมผสานระบบงบประมาณทั้งสองแบบเข้าด้วยกันและเชื่อมโยงให้เข้ากับกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์หรือการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ แต่อาจจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป อาทิ เช่น Performance-based Program Budgeting (PB^2) Results-based budgeting (RBB) Performance-based budgeting (PBB) Strategic Planning and Performance Budgeting System (SPPB) และ Outcome-based budgeting เป็นต้น

- **การบริหารคุณภาพ** (Quality Management)

กระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพ (quality management) นั้นได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงในช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ (customer satisfaction) โดยการปรับปรุงผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการขององค์การ อันจะช่วยก่อให้เกิดความได้เปรียบในเชิงการแข่งขัน ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่การพัฒนาหลักเกณฑ์ในการประเมินและเสริมสร้างความเป็นเลิศของการดำเนินงาน (performance excellence) ขึ้น [52]

---

[51] บางครั้งอาจเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป เช่น งบประมาณแบบแสดงกิจกรรม (activity budgeting) เป็นต้น.

[52] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Colin Morgan and Stephen Murgatroyd, *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective* (Buckingham: The Open University Press, 1994) และ Patricia W. Ingraham, "Quality Management in Public Organizations: Prospects and Dilemmas," in B. Guy Peters and Donald J. Savoie, eds.,

ระบบการบริหารคุณภาพพัฒนาขึ้นมาจากวิธีการควบคุมคุณภาพเชิงสถิติ (Statistical Quality Control) หรือ SQC ของ W. E. Deming ซึ่งต่อมา Kaoru Ishikawa ได้นำเอาแนวความคิดซึ่งได้รับการเผยแพร่ดังกล่าวไปปรับปรุงให้เหมาะสมและบังเกิดผลมากขึ้น อันเป็นที่รู้จักกันในแง่ของการบริหารคุณภาพแบบญี่ปุ่น (Kaizen) หรือเป็นที่รู้จักกันว่า วงจรคุณภาพ (Quality Control Circle) หรือ QC โดยประยุกต์หลักการ PDCA (Plan-Do-Check-Act) และพยายามสร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้เข้ามาร่วมกันทำงานเป็นทีมและเรียนรู้ในการวิเคราะห์ปัญหาและหาทางแก้ไขปัญหาหรือปรับปรุงการทำงานในด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) รวมถึงการควบคุมงานของตนเองหรือลดความผิดพลาดให้เหลือศูนย์ (zero defects) และขยายผลไปยังทุกฝ่ายในองค์การ นับตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงลงมาจนถึงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว ซึ่งเรียกกันว่าการควบคุมคุณภาพโดยรวม (Total Quality Control) หรือ TQC ในบางครั้งอาจเรียกว่าการควบคุมคุณภาพอย่างกว้างขวางทั่วทั้งองค์การ (Company-Wide Quality Control) หรือ CWQC อันเป็นที่มาของการบริหารคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management) หรือ TQM ในที่สุด [53]

กระแสความเคลื่อนไหวในเรื่องของการบริหารคุณภาพโดยรวมยังได้นำไปสู่การสร้างตัวแบบและหลักเกณฑ์ในการประเมินองค์การและเสริมสร้างความเป็นเลิศของการดำเนินงาน (excellence model) ขึ้น ทั้งในแง่ของการตรวจสอบโดยตนเอง (self-assessment) และการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก (external examination) เพื่อนำไปสู่การรับรองมาตรฐาน (accreditation) ต่อไป ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นสองตัวแบบใหญ่ๆ กล่าวคือ Malcolm Baldrige National Quality Award หรือ MBNQA และ European Foundation for Quality Management หรือ EFQM

Governance in a Changing Environment (Montreal: McGill-Queen's University Press),1995, pp. 239-59.

[53] สำหรับระบบของ International Organization for Standardization หรือ ISO นั้นได้รับพัฒนาขึ้นเพื่อทำให้มั่นใจว่าแต่ละองค์การได้ปฏิบัติตามกระบวนการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องและทำการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน โดยมีการรับรองมาตรฐานอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ดี ระบบ ISO 9001 : 2000 ซึ่งมีการปรับปรุงใหม่นั้นได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการปรับปรุงคุณภาพและผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเช่นกัน.

MBNQA

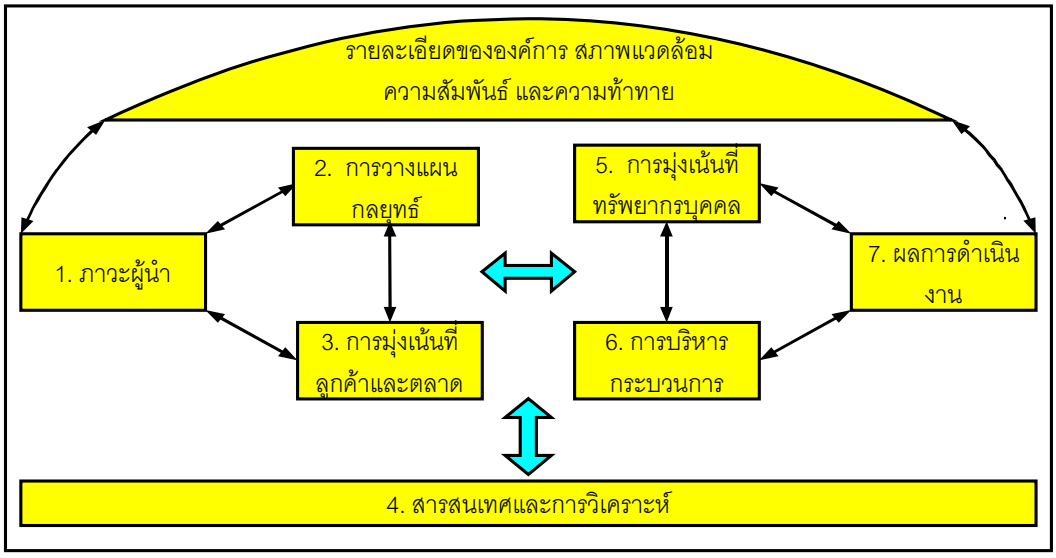
ในช่วงปีค.ศ. 1987 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดให้มีการให้รางวัลแก่องค์การที่ประสบความสำเร็จในเรื่องของการบริหารคุณภาพ ซึ่งรู้จักกันอย่างกว้างขวางว่า The Malcolm Baldrige National Quality Award หรือ MBNQA ขึ้น [54] โดยมี The National Institute of Standards and Technology (NIST) เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และได้มีการพัฒนาตัวแบบมาตรฐานสำหรับใช้ในการประเมินองค์การธุรกิจเอกชน สถาบันการศึกษา และ โรงพยาบาล

โดยทั่วไปแล้ว หลักเกณฑ์ของ MBNQA นั้น ได้ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าความเป็นเลิศขององค์การในทุกประเภทต่างขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือตัวแปรดังต่อไปนี้ (โปรดดูแผนภาพที่ 2.6)

1. ความมุ่งมั่นของผู้นำ (leadership)
2. กระบวนการวางแผนกลยุทธ์และการถ่ายทอดกลยุทธ์สู่การปฏิบัติ
3. การตอบสนองและให้ความสำคัญต่อลูกค้าผู้รับบริการและตลาด
4. การใช้ประโยชน์ของข้อมูลสารสนเทศ (ด้านการเงินและไม่ใช่การเงิน) เพื่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น
5. การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
6. การปรับเปลี่ยนและการบริหารกระบวนงาน (process management)
7. การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในด้านต่างๆ (key business results) เช่น ความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ สถานะทางการเงินและการตลาด ระดับขีดความสามารถของบุคลากร การเสริมสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายพันธมิตร/ผู้สนับสนุน (suppliers) และผลการปฏิบัติงาน

ในแต่ละปัจจัยหรือตัวแปรดังกล่าวนี้ยังได้มีการแยกออกเป็นปัจจัยหรือตัวแปรย่อยและมีการกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนของแต่ละปัจจัยหรือตัวแปรย่อยดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีคะแนนรวมทั้งสิ้น 1000 แต้ม

[54] รางวัลดังกล่าวได้ใช้นามของอดีตรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ในสมัยประธานาธิบดี Ronald Reagan อันเป็นการยกย่องเชิดชูเกียรติแก่บุคคลผู้ซึ่งได้พยายามผลักดันในเรื่องของการบริหารคุณภาพ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.quality.nist.gov



แผนภาพ 2.6 ตัวแบบ Malcolm Baldrige National Quality Award หรือ MBNQA

ที่มา: Baldrige National Quality Program, 2000 Criteria for Performance Excellence http://www.quality.nist.gov.

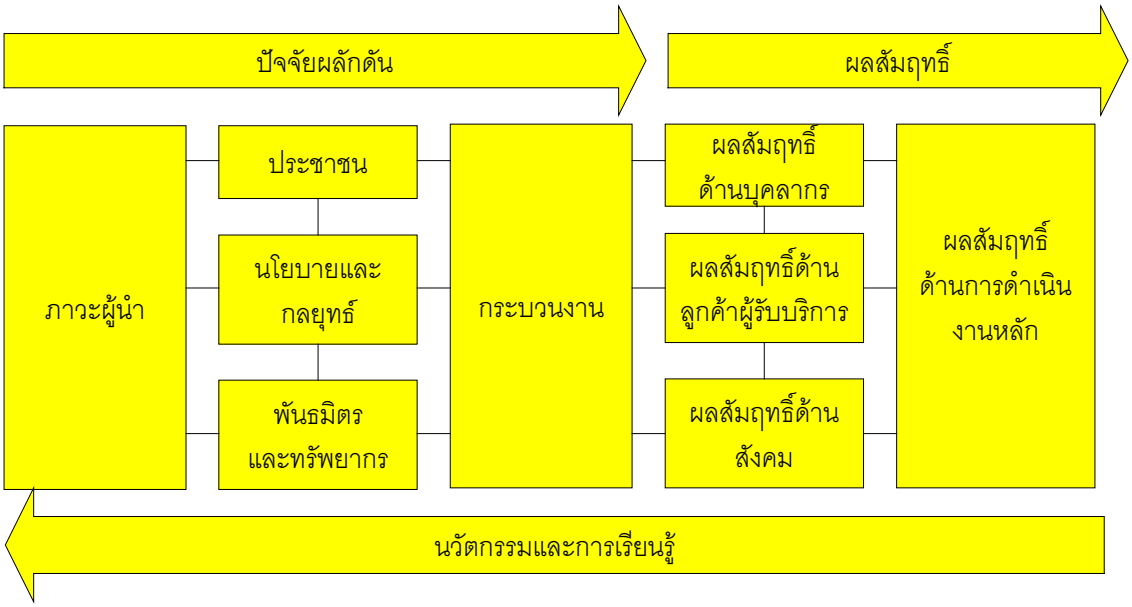
EFQM

ในขณะเดียวกัน บรรดาประเทศต่างๆ ในยุโรปได้หันมามุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการบริหารคุณภาพและดำเนินการจัดตั้งมูลนิธิยุโรปเพื่อการบริหารคุณภาพ (European Foundation for Quality Management) ขึ้น โดยได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ถึงรูปแบบ วิธีการและแนวปฏิบัติขององค์การต่างๆ เป็นจำนวนมาก เพื่อพัฒนาตัวแบบหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและแนวทางการประเมินผลสำหรับเป็นเครื่องมือในการประเมินตนเอง (self-assessment) อันจะนำไปสู่การปรับปรุงองค์การอย่างเป็นระบบต่อไป [55]

EFQM ตั้งอยู่บนหลักการซึ่งเรียกกันว่า RADAR อันประกอบด้วยการประเมินผลงาน (results) รูปแบบการทำงาน (approach) การนำไปสู่การปฏิบัติ (deployment) และระบบการทบทวนและประเมินตนเอง (assessment and review) โดยตัวแบบของ EFQM นั้นสามารถแยกออกได้เป็นสองส่วนใหญ่ๆ กล่าวคือ กลุ่มปัจจัยผลักดัน (enablers) และกลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ (results) ดังต่อไปนี้ (โปรดดูแผนภาพ 2.7)

1. กลุ่มปัจจัยผลักดัน (50%) อันประกอบด้วยปัจจัยย่อยได้แก่
   1.1 ภาวะผู้นำ
   1.2 นโยบายและกลยุทธ์
   1.3 บุคลากร
   1.4 พันธมิตรและทรัพยากร
   1.5 กระบวนงาน
2. กลุ่มปัจจัยเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ (50%) อันประกอบด้วยปัจจัยย่อยได้แก่
   2.1 ผลสัมฤทธิ์ด้านลูกค้าผู้รับบริการ
   2.2 ผลสัมฤทธิ์ด้านบุคลากร
   2.3 ผลสัมฤทธิ์ด้านสังคม
   2.4 ผลสัมฤทธิ์ด้านการดำเนินงานหลัก

[55] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.efqm.org .



แผนภาพที่ 2.7 ตัวแบบ European Foundation for Quality Management หรือ EFQM

ที่มา: http://www.efqm.org

2.3 ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่

ปัญหาและข้อจำกัดของตัวแบบระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (indirect democracy) หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) เช่น การร่วมมือเกื้อกูลประสานผลประโยชน์กันระหว่างภาคธุรกิจเอกชนและรัฐบาลหรือภาคีนิยม (corporatism) พหุนิยมแบบพิสดาร (hyperpluralism) และอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มวิชาชีพ เช่น นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ นักหนังสือพิมพ์ และผู้ผลักดันผลประโยชน์ทางการเมือง (lobbyists) ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจและเกิดกระแสความท้าทายของประชานิยม (populist challenges) ขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะแนวความคิดเกี่ยวกับตัวแบบประชาธิปไตยในแนวทางใหม่หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ซึ่งต้องการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะให้แก่ประชาชนหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองโดยตรงมากขึ้น และ ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าประชาชนเป็นพลเมืองที่มีจิตสำนึกและความกระตือร้นทางการเมือง (civic citizen) [56]

ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่มองว่า *การเมือง* ไม่ได้ถูกจำกัดไว้เฉพาะในรูปแบบการปกครองอย่างเป็นทางการ (ผู้แทนปวงชนและสถาบันทางการเมือง) เท่านั้น แต่ต้องการคืนอำนาจการบริหารปกครองให้แก่ประชาชนและให้ปัจเจกบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในชุมชนทางการเมืองอย่างถูกต้องชอบธรรมและตัดสินใจเกี่ยวกับอนาคตของตนเอง รวมทั้งยอมรับถึงผลกระทบอันอาจจะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจดังกล่าวร่วมกัน หรือนักวิชาการบางท่านมองว่าเรากำลังเข้าสู่ยุคคลื่นลูกที่สามของระบอบประชาธิปไตย (third generation of democracy) หรือระบบการบริหารปกครองในลักษณะที่ไม่อิงกับความเป็นสถาบัน (deinstitutionalization) และเกิดความต้องการในการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการปกครองในปัจจุบันให้สอดรับกับแนวทางดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการเมืองในปัจจุบันยังขาดขีดสมรรถนะอย่างเพียงพอในการเชื่อมโยงความต้องการของประชาชนให้ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิผล [57]

---

[56] ตามนัยของการเมืองภาคพลเมือง (citizen politics) นั้นต้องการให้ประชาชนเข้ามามีบทบาททางการเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะและแก้ไขปัญหาโดยตนเองมากขึ้น.

[57] Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

ด้วยเหตุผลที่ว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีการอภิปรายและถกประเด็นอย่างมากเพียงพอ ประชาธิปไตยในแนวทางใหม่จึงต้องการให้ประชาชนอุทิศเวลา ทรัพยากรและพลังงานของตนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยประชาชนควรเข้ามามีส่วนทางการเมือง แสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนมุมมอง หรือร่วมปรึกษาหารือกัน เพื่อทำความเข้าใจกับประเด็นปัญหาเชิงนโยบายอันมีความสลับซับซ้อน และ สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายได้โดยตรง

Jon Pierre และ B. Guy Peters [58] ได้กล่าวถึงปัญหาข้อจำกัดของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อันเป็นผลก่อให้เกิดความต้องการในการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารปกครองเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

1. ขนาด

   โครงสร้างของรัฐบาลและระบบราชการมีความใหญ่โตซับซ้อนมากเกินไป และ ขอบเขตของบทบาทหน้าที่หรือความครอบคลุมมีค่อนข้างกว้างขวางมากจนเกินขีดกำลังความสามารถ (overloads) หรือเกิดสภาพปัญหาความแออัดของพื้นที่นโยบาย (policy space) ขึ้น ทำให้ประชาชนเกิดความยากลำบากในการเข้ามามีส่วนร่วม

2. ความห่างไกล (remoteness)

   การบริหารปกครองประเทศถูกมองว่าเป็นเรื่องที่อยู่ไกลตัวประชาชนธรรมดาโดยทั่วไป ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าตนถูกกีดกันออกไปจากระบบการเมืองหรือไม่สามารถผลักดันความคิดหรือนโยบายของตนให้บังเกิดขึ้นได้ ดังเช่นสภาพการเมืองของสังคมตะวันตกในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะที่เรียกกันว่า atomism หรือความแยกตัว (isolation) และ ความแปลกแยก (alienation) ขึ้น

3. การสับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน (goal displacement)

   ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการมักจะใช้ความได้เปรียบในการดำรงตำแหน่งเพื่อแสวงหาโอกาสและผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง (self-aggrandizement) แทนการยึดถือสาธารณประโยชน์หรือผลประโยชน์ของประชาชน

4. ลักษณะความเป็นปรปักษ์ของสถาบัน (adversarial goveranance)

---

[58] Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (New York.: St. Martin's Press, 2001), pp. 141-46.

สถาบันทางการเมืองแบบตัวแทนก่อให้เกิดปัญหาการต่อสู้แข่งขันและเกิดความแตกแยกขึ้น มากกว่าการแสวงหาความร่วมมือและสมานฉันท์ต่อกัน โดยเฉพาะในสภาพทางการเมืองที่เรียกกันว่า ผู้ชนะได้รับทุกสิ่งทุกอย่าง (winner-take-all) ทำให้แต่ละฝ่ายต้องพยายามทำทุกวิถีทางให้ได้เสียงข้างมากในสภาเพื่อสามารถเข้ามาบริหารปกครองประเทศ

ในส่วนต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ ซึ่งสามารถแยกออกได้สามตัวแบบใหญ่ๆ กล่าวคือ ชุมชนนิยม (communitarianism) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) และ ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) อย่างไรก็ดี ตัวแบบดังกล่าวนี้ยังคงมีข้อจำกัดบางประการและมักจะถูกนำมาใช้เพื่ออุดช่องว่างหรือเสริมระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากกว่าเข้ามาทดแทนได้อย่างสมบูรณ์

- **ชุมชนนิยม**

กระแสความคิดเกี่ยวกับชุมชนนิยมได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยพยายามโต้แย้งกับแนวความคิดในแบบปัจเจกชนนิยม (individualism) ของระบบตลาดและไม่พอใจต่อการอ้างถึงสิทธิของแต่ละบุคคลมากจนเกินไป อันก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกหรือการถกเถียงไม่ยอมรับซึ่งกันและกันในสังคม และการแข่งขันกันเพื่อประโยชน์สุขส่วนตัวหรือผลประโยชน์เฉพาะตนเองหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวความคิดดังกล่าวนี้เรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนมุมมองและยึดประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าของส่วนตัว เพราะบุคคลย่อมไม่อาจจะแยกตัวออกจากสังคมได้หรือสามารถอยู่ได้อย่างโดดเดี่ยวตามลำพัง เราจึงต้องพยายามสร้างดุลยภาพหรือความสมดุลระหว่างสิทธิของแต่ละบุคคล (individual rights) กับ ความรับผิดชอบต่อสังคม (social responsibilities)

แนวความคิดชุมชนนิยมนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดของการยอมรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และการคงอยู่ร่วมกันในสังคม กล่าวคือ การมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการสร้างศีลธรรมและคุณธรรม (civic virtue) หรือความเป็นพลเมืองที่ดี (good citizenship) การรู้จักเคารพสิทธิของตนเองและบุคคลอื่น การเรียนรู้ที่จะดูแลปกครองตนเองและการดูแลบุคคลอื่นบนพื้นฐานของความเป็นส่วนรวม (collectivism) ที่ต้องการให้มีการรวมกลุ่มเป็นหมู่คณะและใช้พลังในเชิงสร้างสรรค์เพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม ไม่ยอมรับลัทธิ

ปัจเจกชนนิยม (individualism) ของระบบตลาดที่ทำให้เกิดความแตกแยกและแข่งขันเพื่อประโยชน์สุขส่วนตัวหรือประโยชน์เฉพาะของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น [59]

ในราวปีค.ศ. 1991 Amitai Etzioni ร่วมกับ Mary Ann Glendon และ William Galston ได้ประกาศกรอบเจตนารมย์ซึ่งเรียกกันว่า The Responsive Communitarian Platform ขึ้น กล่าวคือ ในประการแรกเราจะต้องเริ่มต้นจากบทบาทของครอบครัวในการหมั่นอบรมสั่งสอนศีลธรรม (moral education) อย่างจริงจัง (โดยควรทำให้มั่นใจว่าสถานประกอบการควรจะเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองสามารถใช้ประโยชน์ของเวลาการทำงานในเชิงสร้างสรรค์ต่อสถาบันครอบครัวได้ และ พยายามแก้ไขและป้องกันปัญหาการหย่าร้างอันอาจจะส่งผลกระทบต่อเด็ก) ประการถัดไปเราควรให้ความสำคัญต่อโรงเรียนในการเผยแพร่ค่านิยมเกี่ยวกับความอดกลั้น (tolerance) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี อุดมการณ์ประชาธิปไตย ความขยันหมั่นเพียรในการทำงานและการเก็บออม นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนะให้มีการโอนถ่ายอำนาจและการดำเนินงานของรัฐบาลลงไปยังระดับที่เหมาะสมและสร้างเสริมความเป็นพันธมิตรระหว่างรัฐและเอกชน (public-private partnerships)

ชุมชนนิยมไม่ได้ปฏิเสธความมีอิสระและสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยยอมรับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่การกระทำใดๆ อันเป็นผลเสียต่อสวัสดิการหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวนั้นจะก่อให้เกิดผลดีหรือประโยชน์ส่วนตัว เราจึงควรจะต้องสร้างกลไกบางอย่างอันจะช่วยทำให้สามารถผสมผสานหรือประสานความต้องการส่วนบุคคลให้เข้ากับความต้องการของส่วนรวมได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ชุมชนนิยมไม่ต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์ส่วนบุคคลอย่างสูงสุด อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม แต่ต้องการแสวงหาคุณค่าของชุมชนอย่างสูงสุดมากกว่า

ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมสามารถแก้ไขได้ในระดับล่างมากกว่าการสั่งการจากข้างบนลงมา (top down) หากสามารถดำเนินการออกแบบก่อสร้างสังคม (social engineering) ที่เหมาะสมในระดับเมืองหรือท้องถิ่น (ไม่ใช่ในระดับชาติ) จะช่วยก่อให้เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของประชาชนได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ชุมชนนิยมมองว่าสังคมและรัฐบาลขนาดใหญ่และซับซ้อนควรถูกทดแทนโดยหน่วยการบริหารปกครองที่มี

[59] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Amitai Etzioni ed., *Rights and Common Goods: The Communitarianism* (New York: St. Martin Press, 1995).

ขนาดเล็กลงและเรียบง่ายมากกว่าอันได้แก่ชุมชน (community) [60] หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งต้องการเสริมสร้างให้ชุมชนสามารถเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างครบวงจร

นอกจากนี้ แนวความคิดดังกล่าวยังต้องการลดบทบาทของระบบราชการที่มีลักษณะของการชี้นำและผูกขาดการให้บริการสาธารณะ ยกเว้นในบางกิจกรรมที่ยังคงมีความจำเป็นอยู่เท่านั้น [61] โดยมองว่าความสำเร็จของนโยบายสาธารณะเกิดจากการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมมากกว่าการใช้อำนาจบังคับและเน้นให้ความสำคัญต่อการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ของประชาชนให้เข้ามารวมตัวกันเป็นกลุ่มหรือชุมชนประสานงาน ช่วยเหลือเกื้อกูลและร่วมมือกันอย่างอิสระและไม่เป็นทางการ เพื่อเรียนรู้และดูแลรับผิดชอบตนเอง รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคมโดยรวม

การรวมตัวกันของประชาชนอย่างสมัครใจ (volunteerism) ดังกล่าวนี้จะส่งผลทำให้เกิดองค์กรประเภทอาสาสมัครที่ไม่มุ่งหวังกำไร (non-profit organization) หรือองค์กรประชาสังคม (civil society organization) ซึ่งเป็นเสมือน “ภาคที่สาม” (third sector) ที่ไม่ใช่ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน เช่น กลุ่มชมรม สมาคม สหกรณ์ มูลนิธิ สถาบัน และประชาคม โดยจะช่วยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานและเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างรัฐและประชาชน

ในทำนองเดียวกัน Robert Putnam [62] ได้อธิบายถึงเงื่อนไขความสำเร็จของประชาธิปไตยว่าต้องอาศัยปัจจัยที่เรียกว่า ทุนของสังคม (social capital) หรือการเข้ามีส่วนร่วมของพลเมือง (civic engagement) กับบุคคลอื่นในองค์กรประชาสังคม เพื่อช่วย

---

[60] ปัจจุบันยังไม่มีการให้นิยามคำว่า ชุมชน ไว้อย่างชัดเจนว่ามีขอบเขตกว้างขวางเพียงใด แต่โดยทั่วไปแล้ว ชุมชนมักจะมีลักษณะค่อนข้างเป็นเรื่องของความเป็นท้องถิ่น (localize) และมีความเฉพาะตัว (particularistic) ค่อนข้างมาก บางกรณีอาจจะมีลักษณะในแบบการปิดกั้น ไม่ใช่ใครก็ได้ที่สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกของชุมชนนั้น ทำให้เกิดประเด็นถกเถียงกันว่าชุมชนจะสามารถถักทอหรือยึดโยงในภาพกว้างระดับชาติได้มากน้อยเพียงไร

[61] บางกลุ่มอาจจะต่อต้านและปฏิเสธไม่ยอมให้รัฐเข้ามาแทรกแซงและครอบงำ ในขณะที่บางกลุ่มอาจจะยอมให้ความร่วมมือประสานงานเป็นภาคีประสานกับภาครัฐเพื่อคอยควบคุมและชี้นำทางความคิด.

[62] โปรดดู Robert D. Putnam, *Making Democracy Works: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, N.J.: University of Princeton Press 1993).

เหลือกันในการแก้ไขปัญหาของส่วนรวม บนพื้นฐานของบรรทัดฐานและความไว้วางใจกันทางสังคม (social trust) ทั้งนี้ หากสามารถถักทอหรือขยายตัวในรูปของเครือข่ายต่างๆ (networks) เพื่อสนับสนุนและร่วมมือกันอย่างเข้มแข็งได้แล้วจะทำให้เกิดพลังและสามารถผลักดันประเด็นเชิงนโยบายในระดับกว้างขึ้นไปได้ในที่สุด

- **ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ**

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อกระบวนการในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปรายและถกเถียงกันอย่างเปิดเผย เกิดความเข้าใจมุมมองของแต่ละฝ่ายและยอมรับถึงความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง (trade-offs) อันมีความแตกต่างไปจากประชาธิปไตยทางอ้อมซึ่งประชาชนเข้ามาส่วนร่วมในฐานะเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนหรือชนชั้นนำทางการเมืองให้ไปดำเนินการตัดสินใจกำหนดนโยบายแทนตน หรือ ประชาธิปไตยทางตรงซึ่งประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองอย่างเป็นเอกเทศ โดยปราศจากโอกาสในการเข้ามาสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันเกี่ยวกับทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ [63]

แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลมาจากประชาธิปไตยของเอเธนส์หรือการประชุมเมืองนิวอิงแลนด์ในยุคดั้งเดิมเมื่อเริ่มก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งบรรดาพลเมืองทั้งหลายสามารถเข้ามาร่วมกันอภิปรายถกเถียงได้อย่างอิสระ เปิดเผย และเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่มีการกีดกันหรือมีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchy) อันเป็นคุณค่าของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การเข้ามามีส่วนร่วมกันในแบบเผชิญหน้า (face-to-face) ดังกล่าวนี้จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจในประเด็นเชิงนโยบายได้อย่างถ่องแท้และสามารถตัดสินใจออกเสียงเลือกทางเลือกได้อย่างเหมาะสม หรือเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพของประชาชน (citizen efficacy)

---

[63] กระแสแนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับการสนับสนุนจากบรรดานักวิชาการมากพอสมควร แต่อาจจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น discursive democracy associative democracy และ strong democracy โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน J. S. Dryzek, *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990); P. Hirst, Associative Democracy: New Form of Economic and Social Governance (Cambridge: Polity, 1994); Benjamin Barber, *Strong democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984).

กระแสแนวความคิดร่วมสมัยในเรื่องเกี่ยวกับการสื่อสารทางการเมือง เช่น ideal speech community และ communicative rationality [64] ยังสนับสนุนให้มีการเปิดเวทีให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนอย่างอิสระและเท่าเทียมกัน อันจะสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองและเข้าใจถึงสภาพข้อเท็จจริงอันหลายหลายในสังคม แม้ว่านักวิชาการส่วนใหญ่ยอมรับว่าการตัดสินใจภายใต้กระบวนการดังกล่าวค่อนข้างจะทำได้ลำบาก แต่ผลประโยชน์ที่ได้รับมักจะคุ้มค่าทรัพยากรและเวลาที่เสียไป โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาของสังคมและก่อให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ รวมถึงการเสริมสร้างความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

แนวความคิดดังกล่าวนี้ไม่ได้ตั้งข้อสมมติว่าประชาชนพลเมืองมีการเรียงลำดับความชอบของตนไว้ล่วงหน้าอย่างตายตัวหรือไม่สามารถเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ แต่กลับมองว่าเวทีสาธารณะ (public sphere) จะเปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลได้มีโอกาสรับฟังความคิดเห็นอย่างหลากหลายและเกิดความเข้าใจรับรู้ประเด็นต่างๆ ได้อย่างลึกซึ้งชัดเจน อันจะช่วยทำให้สามารถไตร่ตรองและจัดเรียงลำดับหรือทบทวนและปรับแต่งการจัดเรียงลำดับความชอบของตนได้อย่างเหมาะสมมากขึ้นก่อนมีการตัดสินใจ หรือที่เรียกกันว่าเป็นกระบวนการค้นหาอย่างเปิดเผย (open discovery process) นอกจากนี้ การปรึกษาหารือกันยังเป็นการเปิดช่องทางให้ประชาชนพลเมืองสามารถแสดงความคิดเห็นหรือส่งเสียง (ความคิดเห็น) ของตนเข้าไปในระบบการเมืองได้มากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ซึ่งมักจะอาศัยวิธีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน การออกเสียง การวิ่งเต้น และการประท้วง

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งของแนวความคิดในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวนี้คือ สภาพปัญหาความซับซ้อนและพลวัตของประเด็นปัญหาในเชิงนโยบายทำให้ไม่มีใครแต่เพียงผู้เดียว (รัฐบาลหรือเอกชน) สามารถเข้าใจรอบรู้และมีข้อมูลครบถ้วนเพียงพอต่อการวางมาตรการแก้ไขปัญหาได้ โดยเฉพาะการไม่ยอมรับหรือปฏิเสธว่าฝ่ายข้าราชการหรือผู้เชี่ยวชาญเท่านั้นเป็นผู้มีข้อมูลสารสนเทศอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ฉะนั้น การไม่ให้ยอมเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอาจจะนำไปสู่ปัญหาความผิดพลาดในการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะได้ค่อนข้างง่าย ในทางตรงข้าม แนวความคิดดังกล่าวยังสนับสนุนการเปิดโอกาสให้ประชา

[64] โปรดดู Craig Calhoun, ed., *Habermas and the Public Sphere* (Cambridge: MIT Press, 1992).

ชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะอีกด้วย ดังเช่นตัวอย่างรูปแบบ Burgernahe ในประเทศเยอรมัน เป็นต้น

ข้อจำกัดหลายประการในทางปฏิบัติทำให้รูปแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือดังกล่าวนี้อาจจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากรูปแบบในอุดมคติ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตและความครอบคลุมในการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวคือ กระบวนการปรึกษาหารือส่วนใหญ่มักจะถูกนำมาใช้ประโยชน์ในขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยเปิดให้ประชาชนพลเมืองบางส่วนได้มีโอกาสในการเข้ามาอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือแสดงจุดยืนของตน เช่น การจัดให้มีประชาพิจารณ์ (public hearings) ประชาหารือ (public consultation) ประชาไต่ถาม (public inquiries) เป็นต้น แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นเรื่องของผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ

ในสหรัฐอเมริกาและบางประเทศในยุโรปได้มีการพัฒนากระบวนการออกกฎระเบียบในลักษณะที่เรียกกันว่า negotiated rule-making โดยการเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบสามารถเข้ามาปรึกษาหารือกันเองและอนุญาตให้มีการเจรจาทำความตกลงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (regulatory agency) หรือองค์คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมาย (regimen) เกี่ยวกับสาระสำคัญบางประการ อันจะช่วยทำให้เกิดการยอมรับในกฎระเบียบดังกล่าวและไม่เกิดปัญหาในการบังคับใช้ภายหลัง

นอกจากนี้ ยังได้มีความพยายามในเรื่องของการสำรวจทัศนคติในแบบใหม่ (ไม่ใช่ให้ประชาชนเป็นเพียงผู้ตอบคำถามตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้าว่า *ใช่* หรือ *ไม่ใช่* เท่านั้น) หรือเรียกกันว่า deliberative poll อันเป็นความพยายามในการเลียนแบบคณะลูกขุน (citizen juries) และสภาพลเมืองแห่งเอเธนส์ (Athenian Council) โดยให้บุคคลที่ได้รับการสุ่มตัวอย่างในจำนวนค่อนข้างมากพอสมควรได้มีโอกาสอภิปรายโต้แย้งกันเองหรือสามารถซักถามผู้เชี่ยวชาญให้เข้าใจอย่างชัดเจน ก่อนการลงความคิดเห็นในการแสดงประชามติเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ [65]

ผลของความก้าวหน้าของระบบสื่อสารและเทคโนโลยีสารสนเทศยังทำให้มีการพัฒนารูปแบบการสื่อสารทางการเมืองในแบบปฏิสัมพันธ์ (interactive) หรือเรียกกันว่า

[65] การจัดให้มี deliberative poll ได้เริ่มต้นทางโทรทัศน์เป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษเมื่อปีค.ศ. 1994 ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องอาชญากรรม ต่อมา ในปีค.ศ. 1996 จึงได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาทางโทรทัศน์เช่นเดียวกัน.

ประชาธิปไตยทางไกล (teledemocracy) ขึ้น อันจะช่วยทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนพลเมืองด้วยกันเองและกับผู้นำทางการเมืองให้เป็นไปอย่างใกล้ชิดมากขึ้น อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยทางไกลยังมีข้อจำกัดและถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายังไม่สามารถก่อให้เกิดการสนทนาทางการเมืองและการอภิปรายถกเถียงประเด็นนโยบายได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร

- **ประชาธิปไตยทางตรง**

ประชาธิปไตยทางตรงในที่นี้หมายถึงรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงความคิดเห็นของตนได้โดยตรง ไม่จำต้องอาศัยตัวแทนทางการเมืองในการตัดสินใจประเด็นนโยบาย การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนสามารถเสนอนโยบายหรือร่างกฎหมาย และ สามารถยกเลิกหรือลบล้างการตัดสินใจบางอย่างของฝ่ายการเมืองได้ อันจะช่วยทำให้เกิดการตอบสนองและเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น นอกจากนี้ ยังอาจจะช่วยลดปัญหาการแยกตัวหรือความแปลกแยกทางการเมืองได้อีกด้วย

กล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวความคิดประชาธิปไตยทางตรงดังกล่าวนี้มองว่าประชาชนมีขีดความสามารถเพียงพอต่อการตัดสินใจประเด็นต่างๆ ด้วยตนเอง และถือเป็นสิทธิของประชาชนในการริเริ่มหรือจัดให้มีการแสดงประชามติ (referendum) ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือการออกเสียงยับยั้ง (veto) ไม่ให้มีการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับ อันจะทำให้ประชาชนพลเมืองสามารถเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ในทุกระดับ [66]

ในบางประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ (รวมถึงในระดับมลรัฐและท้องถิ่นหลายแห่งของสหรัฐอเมริกา) ได้มีประสบการณ์ของการใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรงมาเป็นเวลายาวนานและค่อนข้างประสบความสำเร็จอย่างมากพอสมควรจนทำให้ในปัจจุบันได้มีกระแสความเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการประยุกต์ใช้ประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้น [67] อย่างไรก็ดี ประชาธิปไตยทางตรงยังคงมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ เช่น ปัญหา

---

[66] โดยปกติมักจะมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับการยื่นขอให้มีการจัดทำประชามติขึ้นอย่างเป็นทางการ ตัวอย่างเช่น จำนวนของผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 หรือ ไม่น้อยกว่า 50,000 รายชื่อ เป็นต้น.

[67] โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับเครือข่ายประชาธิปไตยทางตรงได้ใน http://www.npsnet.com/cdd และ http://home.t-online.de/home/nddie/home~1.htm เป็นต้น.

เกี่ยวกับการซื้อขายเสียง ปัญหากฎหมู่ (mob rule) และการละเลยชนกลุ่มน้อย (minority) ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลสารสนเทศประกอบการตัดสินใจในการออกเสียงของประชาชน และ ปัญหาของการไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงลงประชามติ (ยกเว้นเฉพาะในกรณีเมื่อรวมประเด็นการลงประชามติไว้เป็นส่วนหนึ่งของการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป) เป็นต้น

2.4 สรุป

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยนั้นได้รับอิทธิพลมาจากกระแสหลักสองขั้วแนวความคิด กล่าวคือ (1) แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์ (ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่) และการบริหารจัดการสมัยใหม่ (2) แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ อันเป็นการผสมผสานระหว่างรัฐศาสตร์ (ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม) และกฎหมายมหาชน (หลักนิติธรรม) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่นั้นได้พัฒนาขึ้นมาจากรูปแบบและประสบการณ์ในการปฏิรูปและอาศัยองค์ความรู้ในแบบสหสาขาวิชา โดยมีวัตถุประสงค์สองประการ กล่าวคือ (1) ต้องการลดขนาดและบทบาทของภาครัฐให้เล็กลงหรือให้มีเหลือน้อยที่สุด หรือการปรับให้เข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาด (marketization) โดยอาศัยวิธีการต่างๆ เช่น การลดการควบคุม การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน การทดสอบตลาดและการให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการแทน หรือการให้ธุรกิจเอกชนสามารถคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน เป็นต้น และ (2) ต้องการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัยใหม่มากขึ้น (managerialization) โดยได้พยายามนำเอาวิธีการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจ (business-like approach) เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการประชาชน เช่น ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานไว้ล่วงหน้า และการบริหารคุณภาพโดยรวม เป็นต้น

แนวความคิดประชาธิปไตยในแนวใหม่หรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้นได้มองถึงข้อจำกัดของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและไม่ต้องการให้รัฐบาลและระบบราชการเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารปกครองประเทศโดยลำพัง ซึ่งมีข้อจำกัดในหลายประการเกี่ยวกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น แต่ต้องการทำให้การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหาร

ปกครองบ้านเมืองนั้นยึดหลักนิติธรรม มีความเปิดเผยโปร่งใส การกระจายอำนาจการตัดสินใจและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาร่วมมือกันอย่างสมัครใจเป็นกลุ่ม (ชุมชน) หรือองค์กรประชาสังคม และมีการถักทอกันขึ้นเป็นเครือข่ายให้การสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกันในการดำเนินกิจกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการของตน การเปิดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือหรือการอภิปรายถกเถียงกันในประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวางรอบคอบก่อนตัดสินใจ หรือการให้ประชาชนเป็นผู้ออกเสียงแสดงความคิดเห็นได้เองเป็นการโดยตรงและสามารถยับยั้งการตัดสินใจของผู้แทนทางการเมืองได้ในที่สุด

กระแสแนวความคิดทั้งสองประการดังกล่าวนี้ยังมีผลทำให้ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไปในหลายประการ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงภาระรับผิดชอบต่อผลงานและภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุงขีดสมรรถนะ รวมถึงการพัฒนาเทคนิควิธีการควบคุมสมัยใหม่ ทั้งในส่วนของการควบคุมผ่านทางโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ เช่น การจัดทำหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การตรวจสอบและประเมินผล และในส่วนของการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการรายอื่น (exit) และการแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชน (voice) เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงอย่างรายละเอียดในบทต่อไป

บทที่ 3

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในบทที่สามนี้จะเป็นการอธิบายแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจและวางกรอบแนวทางการวิเคราะห์ โดยแยกเนื้อหาสาระออกเป็นสามส่วนใหญ่ๆ กล่าวคือ ในส่วนแรกเป็นเรื่องของการสำรวจและทบทวนแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องของภาระรับผิดชอบในแง่มุมหรือมิติต่างๆ ตลอดจนประเด็นปัญหาและข้อถกเถียงทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ในส่วนที่สองเป็นเรื่องของการวางกรอบของระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันประกอบขึ้นด้วยระบบการควบคุมตนเอง ระบบการควบคุมภายใน และระบบการควบคุมภายนอก และในส่วนที่สามเป็นเรื่องของการนำเสนอเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราช การแผ่นดินสมัยใหม่อันได้แก่ การตรวจสอบและประเมินผล การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น และ/หรือ การแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ

3.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ

▪ ความหมายโดยทั่วไป

ในปัจจุบันเราจะพบว่าบรรดานักวิชาการและองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ อาทิเช่น ธนาคารโลก (World Bank) โครงการพัฒนาขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Development Programme) หรือ UNDP และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) หรือ ADB ต่างให้ความสนใจในเรื่องของการเสริมสร้างการบริหารปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) เป็นอย่างสูง โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของภาระรับผิดชอบ (accountability) และยังได้พยายามผลักดันให้ผู้นำของประเทศต่างๆ หันมาให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น [1]

[1] World Conference on Governance ปีค.ศ. 1999 ได้กำหนดองค์ประกอบของการบริหารปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาลไว้รวม 7 ประการ กล่าวคือ (1) ความโปร่งใส (transparency) (2) ภาระรับผิดชอบ (accountability) (3) ความยุติธรรม (justice) (4) ความถูกต้อง (fairness) (5) ประชาธิปไตย (democracy) (6) การมีส่วนร่วม (participation) และ (7) การตอบสนองความต้องการของประชาชน (responsiveness).

ตัวอย่างเช่น ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียมีความเชื่อว่าการปรับปรุงภาระรับผิดชอบให้มีความเข้มแข็งจะสามารถช่วยลดปัญหาความเสี่ยงของอำนาจอธิปไตย (sovereign risk) หรือทำให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถูกผูกมัดให้ตอบคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมของตน ต้องพยายามตอบสนองต่อบุคคลหรือองค์กรซึ่งตนได้รับมอบอำนาจหน้าที่มาอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนะให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ (criteria) เพื่อใช้สำหรับตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการสร้างกลไกในการสอดส่องควบคุมดูแลให้มั่นใจว่าการบริหารงานภาครัฐได้เป็นไปตามบรรทัดฐานที่พึงประสงค์ [2]

อย่างไรก็ดี แนวความคิดเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ (accountability) นั้นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนค่อนข้างมาก ทำให้มีการกำหนดนิยามและความหมายในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนและเข้าใจผิดได้ง่าย โดยเฉพาะในกรณีของการประยุกต์แนวความคิดดังกล่าวในบริบทหรือมิติต่างๆ ซึ่งอาจจะยึดถือค่านิยม (value) หรือมีความต้องการคาดหวัง (expectation) ที่ไม่เหมือนกัน ฉะนั้น ผู้วิจัยจึงขอเริ่มต้นกล่าวถึงความหมายโดยทั่วไปก่อนจะขยายความเพิ่มเติมให้ชัดเจนขึ้นในหัวข้อต่อไป

Webster's Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า "accountability" ไว้รวมสองประการดังนี้ [3]

1. ภาวะหรือสภาพของการถูกผูกมัดต่อบางสิ่งบางอย่าง (the state of being accountable)
2. ภาระหรือข้อผูกมัดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องถูกเรียกให้ชี้แจงหรือแสดงบัญชีรายการแก่อีกบุคคลหนึ่ง (liability to be called on to render an account)

สำหรับคำว่า "accountability" ดังกล่าวนี้มีคำเหมือน (synonym) ในภาษาอังกฤษ คือ "answerability" อันหมายความว่า สามารถตอบคำถาม (ชี้แจงแสดงเหตุผล) ได้ และ มีคำตรงข้าม (antonym) ในภาษาอังกฤษ คือ "per se" อันหมายความว่า โดยตัวเองหรือต่อตนเอง ไม่ขึ้นกับบุคคลใด

---

[2] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.adb.org/documents/policies/governance/

[3] โปรดดู Online Electronic Dictionary http://proxy.car.chula.ac.th/dict/dict.pl

The Dorsey Dictionary of American Government and Politics ได้ให้ความหมายไว้สองประการ กล่าวคือ [4]

1. เป็นเรื่องซึ่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องตอบคำถามต่อบุคคลผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปตามกฎหมายหรือโครงสร้างสายการบังคับบัญชาในองค์การเกี่ยวกับกระทำของตนในสังคมวงกว้างหรือภายในขอบเขตตำแหน่งงานของตน
2. พันธะกรณีหรือข้อผูกพันในการเก็บบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน เอกสารหรือการเงิน

สำหรับคำภาษาไทยที่มักจะนิยมใช้กันโดยทั่วไปแทนคำว่า “accountability” ได้แก่ *ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ* หรือ *สามารถตรวจสอบได้* และ ในหลายกรณียังนิยมใช้คำว่า *ความรับผิดชอบ* ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความหมายที่แท้จริงนัก ทั้งนี้ ศัพท์บัญญัติสาขารัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถานจึงได้กำหนดให้ใช้คำอย่างเป็นทางการว่า *ภาระรับผิดชอบ* [5]

*ภาระรับผิดชอบ*นั้นไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะทางด้านการเมืองการปกครองเท่านั้น แต่ยังถือว่าเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationship) อันมีลักษณะเป็นแนวความคิดทั่วไปซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับสถานการณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางสังคมวิทยา จิตวิทยา และการบริหารธุรกิจ โดยมุ่งเน้นถึงสัมพันธภาพระหว่างบุคคลหรือองค์กรฝ่ายหนึ่งซึ่งถูกผูกมัดให้จำต้องตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำบางอย่างของตนต่อบุคคลหรือองค์กรอีกฝ่ายหนึ่ง

ดังจะเห็นได้จาก Dictionary of Accounting และ Dictionary of Business ของสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ปีค.ศ. 1999 ได้ให้ความหมายไว้ว่า [6]

> ภาระรับผิดชอบเป็นเรื่องของพันธะกรณีหรือข้อผูกมัดที่จะต้องแสดงบัญชีรายการ (an obligation to give an account) ตัวอย่างเช่น ในกรณีของบริษัทจำกัดนั้น เรามักจะถือกันว่ากรรมการบริหารของบริษัทต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น ซึ่ง

---

[4] Jay Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics* (Chicago: Dorsey Press, 1988).

[5] โปรดดู ราชบัณฑิตยสถาน, *ศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน,* พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขเพิ่มเติม) กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

[6] โปรดดู http://xrefer.com/search.jsp

หมายความว่าการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปได้ อย่างน้อยที่สุดก็ต่อเมื่อได้มีการนำเสนอรายงานประจำปีและบัญชีทุกประเภทของบริษัทตามนัยดังกล่าว ความสัมพันธ์ในเชิงของภาระรับผิดชอบนั้นจะประกอบขึ้นด้วยบุคคลซึ่งเป็นตัวการ (principal) และบุคคลซึ่งเป็นตัวแทน (agent) อย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งคน

■ วิวัฒนาการของแนวความคิด

Melvin Dubnick [7] ได้อธิบายถึงที่มาของแนวความคิดเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ (accountability) ว่ามีวิวัฒนาการมาจากบริบทการเมืองการปกครองของอังกฤษ กล่าวคือ ในราวปีค.ศ. 1066 พวกชาวนอร์แมน (Normans) ซึ่งอาศัยอยู่ในแคว้นนอร์มังดี (Normandy) ของฝรั่งเศสได้บุกเข้าโจมตีอังกฤษและได้รับชัยชนะครั้งสำคัญอันนำไปสู่การสถาปนาราชวงศ์ขึ้นปกครองอังกฤษ หรือที่นิยมเรียกกันว่า Norman Conquest ต่อมาในราวปีค.ศ. 1086 กษัตริย์วิลเลียมที่หนึ่ง (William I) ได้ออกราชโองการดังปรากฏเป็นหลักฐานในจดหมายเหตุเกี่ยวกับการสำรวจที่ดินและทรัพย์สิน (Domesday Book) ซึ่งได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่สำรวจของราชสำนักเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการสำรวจและประเมินมูลค่าทรัพย์สินทุกประเภทในอังกฤษเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน อันเป็นผลทำให้ระบบกษัตริย์ของอังกฤษเกิดความเข้มแข็งมากขึ้น สามารถรวมศูนย์อำนาจ และยังได้มีการพัฒนาไปสู่ระบบศักดินา (feudalism) ในเวลาต่อมา

การที่ประชาชนในฐานะเจ้าของทรัพย์สินจำต้องนำทรัพย์สินของตนเองมาแสดงหรือยินยอมให้ถูกตรวจนับ (render a count) ดังกล่าวนี้เอง ทำให้นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นว่าเป็นจุดเริ่มต้นหรือที่มาของแนวความคิดเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบร่วมสมัยและยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องของการปกครองของอังกฤษ อันเป็นมรดกสืบทอดต่อเนื่องกันมา [8] ดังจะเห็นได้จากในช่วงปลายยุคศักดินานั้นบรรดาชนชั้นกลางกลับเป็นฝ่ายเรียกร้องให้กษัตริย์ผู้ปกครองต้องมีภาระรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงิน

---

[7] Melvin Dubnick, "Clarifying Accountability" in Charles Sampford, Nodel Preston and C. A. Bois, *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values* (London: Routledge-Leichhardt, 1998), pp. 68-81.

[8] Joy Marie Moncrieffe, "Reconceptualizing Political Accountability" *International Political Science Review*, 19, No. 4, 1998, pp. 387-406.

ภาษีอากรซึ่งเรียกเก็บมาจากประชาชน โดยเฉพาะในส่วนเกิน (surpluses) ที่ได้มีการเก็บสะสมเข้าคลังหลวง ก่อนถึงยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยในแบบรัฐสภา [9]

Dubnick ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่าคำว่า “accountability” นั้น อาจจะมาจากศัพท์ภาษาอังกฤษโบราณว่า “acompte” หรือ “aconte” ซึ่งเริ่มมีปรากฏขึ้นในราวต้นคริสตศตวรรษที่ 14 และหลายท่านเชื่อกันว่าน่าจะพัฒนามาจากวลีหรือสำนวนของภาษาฝรั่งเศสว่า “comptes à render” ในยุคของกษัตริย์วิลเลียมที่หนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ บางท่านยังได้อธิบายคำว่า “accountability” “accountable” “account” และ “accounting” อาจจะมาจากรากศัพท์ภาษาลาตินว่า “to computãre” หรือ “to compute” โดยคำว่า “com” หมายถึงการรวมกัน และ คำว่า “putãre” หมายถึงการนับหรือการพิจารณา [10]

ด้วยเหตุผลที่คำว่า “accountability” มีรากฐานและเป็นแนวคิดในแบบอังกฤษ (anglican concept) นี้เอง ในบรรดาประเทศซึ่งไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นหลัก จึงไม่ได้มีคำศัพท์ดังกล่าวบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แม้แต่ประเทศในยุโรปตอนเหนือ เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ เดนมาร์ก และฟินแลนด์ นั้นอาจจะมีแนวคิดและคำศัพท์ที่คล้ายคลึงกับ “accountability” แต่ก็ยังคงมีขอบเขตและความหมายที่ค่อนข้างแคบ ซึ่งมักจะมีความใกล้เคียงกับคำว่า “ภาระหน้าที่” (duty) หรือ “พันธะข้อผูกมัด” (obligation) มากกว่า หรือบางประเทศอาจมีวลีหรือสำนวนที่มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “accountability” อาทิ เช่น “comptes à render” (the rendering of accounts) ของฝรั่งเศส เป็นต้น ในบางประเทศก็มักจะนิยมใช้วิธีการทับศัพท์ภาษาอังกฤษไปเลย โดยปราศจากการคิดค้นและบัญญัติคำศัพท์ของตนเองขึ้นมาใหม่ เช่น ญี่ปุ่นใช้คำอ่านออกเสียงในภาษาอังกฤษว่า “akauntabiritti” เป็นต้น

---

[9] การประกาศใช้กฎบัตร (Magna Carta) ในปีค.ศ. 1215 เป็นผลทำให้การจัดเก็บภาษีของพระมหากษัตริย์จะต้องขออนุมัติจากอภิมหาสภา (Magnum Consilium) เสียก่อน และมีการให้หลักประกันว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ในเวลาต่อมา ยังได้มีการออกกฎหมายขึ้นหลายฉบับ เช่น Bill of Rights ค.ศ. 1688 Reform Act ค.ศ. 1832 และ Parliament Act ค.ศ. 1911 ซึ่งทำให้รัฐสภาสามารถสถาปนาอำนาจสูงสุดของตนเองได้อย่างเด็ดขาด.

[10] Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001), pp. 6-7.

ในหลายประเทศอาจจะนิยมใช้คำว่า “ความรับผิดชอบ” (responsibility) เข้ามาใช้ทดแทนคำว่า “accountability” ในภาษาอังกฤษ ตัวอย่างเช่น โปรตุเกสใช้คำว่า “responsabilidade” อันอาจจะทำให้เกิดความสับสนและเข้าใจผิดได้ค่อนข้างง่าย ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว คำทั้งสองนี้มีความหมายและนัยที่แตกต่างกัน แต่มีลักษณะเป็นเสมือนเหรียญสองด้านหรือกระจกส่องเงาอันจะช่วยสะท้อนให้เห็นภาพซึ่งกันและกัน

John Uhr [11] อธิบายว่าภาระรับผิดชอบเป็นเรื่องของการจำกัดและผูกมัดการใช้อำนาจดุลย์พินิจของข้าราชการหรือฝ่ายปกครอง อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในทางตรงข้าม ความรับผิดชอบเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมีอิสระ (independence) และการเพิ่มอำนาจให้มากขึ้น (empowerment) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาระรับผิดชอบมักจะมีลักษณะในเชิงลบและพยายามขจัดปัญหาการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม แต่ความรับผิดชอบมีลักษณะในเชิงบวกและพยายามมุ่งส่งเสริมให้เกิดการบริหารปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ฉะนั้น การมีจิตสำนึกของความรับผิดชอบได้ช่วยทำให้เกิดภาระรับผิดชอบไปด้วยแล้วโดยปริยาย

Allen Schick [12] ได้แสดงความเห็นไว้อย่างชัดเจนว่าความรับผิดชอบเป็นเรื่องในเชิงของคุณภาพส่วนบุคคล (personal quality) ซึ่งเป็นผลมาจากจรรยาบรรณวิชาชีพที่ฝังรากอยู่ในแต่ละบุคคล เป็นความยึดมั่นของตนต่อการกระทำให้ดีที่สุด หรือเป็นความรู้สำนึกในการรับใช้สังคมและให้บริการสาธารณะ ในทางตรงข้าม ภาระรับผิดชอบเป็นเรื่องที่ไม่ใช่คุณภาพส่วนบุคคล (impersonal quality) ซึ่งมักจะขึ้นอยู่กับพันธะข้อผูกมัดอันเป็นไปตามเงื่อนไขสัญญาข้อตกลงและการไหลเวียนของข้อมูลสารสนเทศ (information flow) มากกว่า

John Halligan [13] มองว่าภาระรับผิดชอบได้ขยายขอบเขตของความรับผิดชอบออกไปให้กว้างขวางมากขึ้น กล่าวคือ ความรับผิดชอบเป็นเรื่องของการมอบหมายภาระ

---

[11] John Uhr, *Rethinking Public Accountability*, RIPAA National Conference on Fraud, Ethics and Accountability, Sydney.

[12] Allen Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change* (Wellington: State Services Commission,1996), p. 84.

[13] John Halligan, “Accountability” in Chris Aulich, John Halligan and Sandra Nutley, eds., *Australian Handbook of Public Sector Management* (Canberra: Centre for Research in Public Sector Management, 2000), บทที่ 15.

หน้าที่ให้สามารถตัดสินใจและการดำเนินการบางสิ่งบางอย่างได้ แต่ภาระรับผิดชอบครอบคลุมถึงเงื่อนไขข้อผูกมัดในการให้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อทำให้บุคคลฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและสามารถวินิจฉัยถึงสถานภาพทางการเงิน การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นติดตามมา เป็นต้น

- **แนวความคิดและความหมายในทางวิชาการ**

นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านได้อธิบายถึงแนวความคิดและให้ความหมายเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบไว้มากพอสมควร ซึ่งสามารถนำมาสรุปได้พอสังเขป ดังนี้

Barbara Romzek และ Melvin Dubnick [14] อธิบายว่าภาระรับผิดชอบเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ซึ่งบุคคลหรือองค์การถูกผูกมัดให้ต้องตอบคำถามต่อการกระทำของตนโดยเปรียบเทียบกับสิ่งที่คาดหวังไว้ อันเป็นผลมาจากการที่บุคคลหรือองค์การดังกล่าวนั้นได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการบางสิ่งบางอย่าง หรืออาจกล่าวได้ว่าภาระรับผิดชอบเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่ถูกออกแบบมาเพื่อใช้สำหรับการพิจารณาตัดสินใจว่าภาระหน้าที่ซึ่งได้มอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรับไปปฏิบัตินั้นเป็นที่น่าพึงพอใจหรือไม่

Owen Huges [15] มองว่าภาระรับผิดชอบเป็นเรื่องของระบบความสัมพันธ์ในแง่ของการตกลงแลกเปลี่ยน (exchange arrangement) ระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องกัน โดยบุคคลฝ่ายที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ไปจะต้องยอมถูกตำหนิ (blame) หรือได้รับการยกย่องชมเชย (praise) อันเกี่ยวกับการตัดสินใจหรือการกระทำบางอย่างของตนต่อบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง

---

[14] Barbara Romzek and Melvin Dubnick, “Accountability” in Jay M. Shafritz, ed., *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Volume 1, (Boulder: Westview Press, 1998), pp. 6-11 และ Barbara Romzek, “Enhancing Accountability” in James L. Perry ed., *Handbook of Public Administration* (San Francisco: Jossey-Bass, 1996), pp. 97-114.

[15] Owen Hughes, *Public Management and Administration*, 2nd (London: Macmillan, 1998), p. 230.

Andreas Schedler [16] ได้ขยายความและอธิบายถึงภาระรับผิดชอบในแง่มุมของความสามารถในการทำให้มั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตอบคำถามเกี่ยวกับการตัดสินใจและการกระทำใดๆ ของตน รวมถึงการให้คุณให้โทษบางประการ นอกจากนี้ยังได้ให้ความเห็นว่าภาระรับผิดชอบนั้นประกอบขึ้นมาจากแนวคิดสองมิติที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ (1) ความสามารถในการตอบคำถาม (answerability) และ (2) ความสามารถในการบังคับ (enforcement)

ความสามารถในการตอบคำถามหมายความว่าบุคคลผู้ซึ่งมีภาระรับผิดชอบต่ออีกบุคคลหนึ่งสามารถถูกเรียกให้ชี้แจงข้อมูล (inform) อันมีความถูกต้องและเชื่อถือได้ หรือให้คำอธิบาย (explain) เพื่อแสดงเหตุผลอันควร (reasoning) เกี่ยวกับการตัดสินใจและการกระทำใดๆ ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาระรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับสิทธิในการรับรู้หรือได้รับข้อมูลข่าวสารและการมีเงื่อนไขผูกมัดให้แก่คู่กรณีเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดที่มีความจำเป็นต่อการตัดสินใจบางประการ

ความสามารถในการบังคับหมายความว่าบุคคลผู้ซึ่งมีภาระรับผิดชอบต่ออีกบุคคลหนึ่ง ไม่ใช่มีความผูกพันเพียงแค่การให้ข้อมูลสารสนเทศหรือคำอธิบายเชิงเหตุผลอันเกี่ยวกับการตัดสินใจและการกระทำใดๆ ของตนเท่านั้น แต่ยังจะต้องยอมรับถึงผลพวงที่จะเกิดขึ้นติดตามมาจากการวินิจฉัย (justification) ของบุคคลผู้ซึ่งมอบหมายภาระหน้าที่ให้อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการยกย่องชมเชยหรือการตำหนิ การให้รางวัลตอบแทนหรือการถูกลงโทษ

ตามนัยดังกล่าว เราสามารถสรุปได้ว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องมีภาระรับผิดชอบต่ออีกบุคคลหนึ่ง เมื่อบุคคลดังกล่าวนั้นเกิดภาระหรือเงื่อนไขข้อผูกพันในการให้ข้อมูลสารสนเทศหรือคำอธิบายเชิงเหตุผลแก่อีกบุคคลหนึ่ง อันเกี่ยวกับการตัดสินใจและการกระทำใดๆ ของตนที่ผ่านมาหรือคาดว่าอาจจะเกิดขึ้นในอนาคต รวมจนถึงการได้รับผลพวงในเชิงลบที่ติดตามมา หากพบว่าเกิดความผิดพลาดเสียหายหรือไม่บรรลุผลตามความคาดหวัง

---

[16] Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability” in Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder: Lynne-Rienner, 1999), บทที่ 2.

Schedler ยังได้กล่าวถึงประเด็นเพิ่มเติมที่เราควรจะทำความเข้าใจให้ชัดเจน กล่าวคือ แนวคิดเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบนั้นไม่ได้ตั้งอยู่บนรากฐานของการดูแลควบคุมอย่างเคร่งครัด (full control) หรือต้องการลดการใช้อำนาจดุลย์พินิจลงอย่างสิ้นเชิง แต่เป็นเรื่องของการควบคุมการใช้อำนาจ (ไม่ใช่การขจัดอำนาจให้หมดไป) โดยอาศัยวิธีการวางกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ มาตรฐานการตัดสินใจ และขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ครอบคลุมทุกประเด็นในรายละเอียด ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ เพราะหากไม่ให้มีความเป็นอิสระหรือไม่ยอมให้มีการใช้อำนาจดุลย์พินิจบางประการได้เลย เราก็ไม่มีความจำเป็นแต่ประการใดที่จะต้องมาเสียเวลาพิจารณาและถกเถียงกันในเรื่องของภาระรับผิดชอบ

อย่างไรก็ดี เราไม่สามารถผูกมัดให้ใครต้องมีภาระรับผิดชอบในสิ่งที่เกินขอบเขตภาระหน้าที่หรือเกินกว่าการควบคุมของบุคคลดังกล่าวนั้นได้ ตัวอย่างเช่น เราไม่สามารถบังคับให้ผู้ใดต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสภาพอากาศที่ไม่ดี หรือหากบุคคลใดไม่ได้ปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์สภาวะอากาศในกรมอุตุนิยมวิทยา บุคคลดังกล่าวนั้นย่อมไม่จำเป็นต้องมีภาระรับผิดชอบต่อการพยากรณ์อากาศที่ผิดพลาด ในทางตรงข้าม หากเราสามารถทำให้บางสิ่งบางอย่างอยู่ภายใต้การควบคุมได้อย่างเบ็ดเสร็จครบถ้วนทุกประการย่อมหมายความว่าภาระรับผิดชอบได้หมดสิ้นไปแล้ว ดังเช่นกรณีของหุ่นยนต์ซึ่งทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมผลิตรถยนต์ เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน Fidelma White และ Kathryn Hollingsworth [17] มองว่าแนวความคิดในเรื่องของภาระรับผิดชอบนั้นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างน้อยสองฝ่าย กล่าวคือ บุคคลผู้ซึ่งมีภาระรับผิดชอบต่ออีกบุคคลหนึ่งหรือสมมติให้เป็น *นาย ก* และบุคคลผู้ซึ่งมอบหมายภาระหน้าที่ให้บุคคลดังกล่าวหรือสมมติให้เป็น *นาย ข*

ตามนัยดังกล่าว *ความสัมพันธ์ในเชิงของภาระรับผิดชอบสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้คือ*

1. *ภาระหน้าที่ของ นาย ก* ซึ่งต้องมีความผูกพันในการเปิดเผยข้อเท็จจริงหรือการอธิบายและชี้แจงให้เหตุผล อันเกี่ยวข้องกับการกระทำใดๆ ของตนต่อ *นาย ข*

[17] โปรดดู Fidelma White and Kathryn Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government* (Oxford: Clarendon Press, 1999), บทที่ 1.

2. *ภาระ*ในการต้องชดใช้ (liability) ของ *นาย ก* อันเป็นผลมาจากการวินิจฉัยของ *นาย ข* โดยเฉพาะในกรณีที่ *นาย ข* ไม่ยอมรับหรือเกิดความไม่พึงพอใจในการกระทำของ *นาย ก* ซึ่งอาจจะปรากฏในรูปแบบต่างๆ เช่น การวิพากษ์วิจารณ์และการตำหนิ การปลดออกจากการดำรงตำแหน่ง การปรับและ/หรือการลงโทษอื่นใด อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจหรืออิทธิพลของ *นาย ข* ที่มีต่อ *นาย ก*

White และ Hollingsworth ยังได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวอาจจะสามารถขยายขอบเขตออกไปรวมจนถึงในกรณีของการให้มีบุคคลฝ่ายที่สามหรือสมมติให้เป็น *นาย ค* และบุคคลฝ่ายที่สี่หรือสมมติให้เป็น *นาย ง* เข้ามามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันด้วยก็ได้ ตัวอย่างเช่น *นาย ข* อาจจะขาดขีดสมรรถนะบางอย่างและทำให้บุคคลฝ่ายที่สามหรือ *นาย ค* ต้องเข้ามาทำหน้าที่แทน *นาย ข* (surrogates) และ/หรือ *นาย ข* อาจจะได้รับรายงานการตรวจสอบและประเมินผลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและผลการดำเนินงานของ *นาย ก* อย่างเป็นอิสระและเที่ยงตรงจาก *นาย ง* ในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญเพิ่มเติมอีกด้วยก็ได้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน *(นาย ง)* นำเสนอผลรายงานการตรวจสอบต่อรัฐสภา *(นาย ค)* เพื่อใช้ประโยชน์ในการสอดส่องดูแลควบคุมการทำงานของรัฐบาล *(นาย ก)* แทนประชาชน *(นาย ข)* เป็นต้น

โดยสรุป ผู้วิจัยมีความเห็นว่าภาระรับผิดชอบมีลักษณะเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างน้อยสองฝ่ายซึ่งมีสถานภาพไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ฝ่ายแรกเป็นบุคคลผู้มอบหมายอำนาจหน้าที่ของตนให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง (accountability holder) หรือผู้ว่าจ้าง/ตัวการ (principal) และ ฝ่ายที่สองเป็นบุคคลผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ให้กระทำการบางอย่างแทนฝ่ายแรก (accountability holdee) หรือผู้รับจ้าง/ตัวแทน (agent)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีภาระรับผิดชอบต่ออีกบุคคลหนึ่งหรือถูกผูกมัดให้ต้องตอบคำถามหรือให้คำอธิบายชี้แจงเหตุผลเกี่ยวกับการกระทำ (ไม่กระทำ) แก่อีกบุคคลหนึ่งและต้องยินยอมรับถึงผลพวงที่ติดตามมาทั้งในเชิงบวกหรือในเชิงลบนั้น เป็นสภาพการณ์อันเกิดขึ้นมาจากการที่บุคคลดังกล่าวได้รับมอบอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่แทนอีกบุคคลหนึ่ง (act on behalf of another person) นั่นเอง

ตามนัยดังกล่าว บุคคลผู้ซึ่งมีภาระรับผิดชอบต่ออีกบุคคลหนึ่งนั้นจะต้องพยายามเก็บบันทึกข้อมูลสารสนเทศที่มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ เพื่อสำหรับใช้ประโยชน์ในการรายงานชี้แจงและอธิบายให้เหตุผลประกอบ ในขณะเดียวกัน บุคคลผู้ซึ่ง

มอบหมายภาระหน้าที่ให้บุคคลดังกล่าวยังจำเป็นต้องมีกลไกหรือเครื่องมือในการควบคุมที่เหมาะสม เพื่อทำให้ตนเองมั่นใจได้ว่าบุคคลผู้ซึ่งมีภาระรับผิดชอบนั้นจะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเอง

- **ข้อสังเกตเพิ่มเติมบางประการเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ**

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องของภาระรับผิดชอบได้กลายเป็นข้อถกเถียงกันเป็นเวลาอันยาวนานมาแล้วระหว่างนักวิชาการสองกลุ่ม [18] กล่าวคือ นักวิชาการกลุ่มแรกมีความเชื่อว่าผู้บริหารราชการแผ่นดินและข้าราชการประจำเป็นบุคคลที่มีศักยภาพและขีดความสามารถในการควบคุมดูแลตนเอง (self-control) และไม่เชื่อว่าบุคคลถูกผลักดันหรือขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวเสมอไป แต่มองว่าข้าราชการยังมีลักษณะเป็นบุคคลที่มีความปรารถนาแบบไม่เห็นแก่ตัว (altruism) หรือยึดถือประโยชน์สาธารณะเป็นหลักและมีจิตสำนึกของพันธะต่อตนเอง (personal obligation) โดยสามารถสร้างค่านิยม (values) กรอบมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ (professional standards and ethics) ซึ่งจะช่วยควบคุมความประพฤติและเป็นแนวทางการปฏิบัติตนให้มีความเหมาะสม อันจะนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องชอบธรรมได้

ในขณะที่นักวิชาการอีกบางกลุ่มได้โต้แย้งว่าค่านิยม กรอบมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพเพียงอย่างเดียวนั้นอาจจะยังไม่เพียงพอ ดังจะเห็นได้จากความล้มเหลวของภาครัฐในการเข้าไปเป็นผู้ผลิตหรือผู้จัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งเกิดขึ้นมาจากพฤติกรรมในแบบแสวงหาโอกาส (opportunistic behavior) และการมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ทำให้ต้องมีการวางระบบการควบคุมอย่างเหมาะสมทั้งในแง่ของกลไกการควบคุมภายในหน่วยงานและกลไกการควบคุมจากภายนอกให้เข้ามาสอดส่องดูแลและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานราชการ เพื่อให้เกิดหลัก

[18] โปรดดู Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Accountability," in Carl J. Friedrich and A. M. Mason, eds. *Public Policy*, (Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1940) และ Herbert Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, 1, 1941, pp. 335-50 อ้างใน B. Guy Peters, 4th ed., *The Politics of Bureaucracy* (New York: Longman, 1995), บทที่ 8.

ประกันและความมั่นใจว่าการบริหารราชการแผ่นดินจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคม

นักวิชาการบางท่าน เช่น Frederick Mosher [19] ได้กล่าวถึงปัญหาความไม่ชัดเจนและการให้ความหมายของคำว่าภาระรับผิดชอบในแบบประเพณีนิยม ซึ่งจำกัดวงประเด็นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุดเท่านั้น อาจจะมีขอบเขตที่แคบเกินไปและก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกับค่านิยมอื่นๆ ที่พึงประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินได้ อาทิเช่น ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (innovation) การทดลอง (experiment) และการยอมรับความเสี่ยง (risk-taking) เป็นต้น

James Fesler และ Donald Kettl [20] ต่างสนับสนุนประเด็นความคิดเห็นดังกล่าวและพยายามขยายขอบเขตแนวความคิดของคำว่าภาระรับผิดชอบว่าควรให้มีความครอบคลุมกว้างขวางและหลากหลายมิติมากขึ้น ไม่ใช่เพียงแค่ประเด็นเกี่ยวกับความเชื่อมั่นอย่างสุจริตใจ (faithful obedience) ต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และ การเคารพต่อการปฏิบัติงานตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด แต่ยังควรรวมถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด และการยึดมั่นต่อหลักคุณธรรม รวมถึงการปฏิบัติตนไม่ให้ผิดหรือละเมิดกรอบมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ

Robert D. Behn [21] ได้ตั้งข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการให้ความหมายและขอบเขตของคำว่าภาระรับผิดชอบไว้อย่างน้อยสามประการดังต่อไปนี้คือ

1. นิยามส่วนใหญ่มักจะยังให้ความสำคัญต่อประเด็นว่าด้วยการตอบคำถาม การอธิบาย หรือการให้เหตุผลประกอบการกระทำ (หรือไม่กระทำ) บางอย่าง ซึ่งมักจะต้องมีการจัดเก็บเอกสารหรือข้อมูลสำคัญๆ ไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่ได้มีการระบุหรือกล่าวถึงเรื่องของการลงโทษไว้อย่างชัดเจนเลย แม้ว่าในทาง

---

[19] Frederick C. Mosher, “Comment by Frederick C. Mosher,” in Bruce L.R. Smith and James D. Carroll, eds., *Improving Accountability and Performance of Government* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1982), p. 72.

[20] James Fesler and Donald Kettl, *The Politics of Administrative Process* (Chatham, N.J.: Chatham House, 1991), p. 317.

[21] Robert Behn, อ้างแล้ว.

ปฏิบัตินั้น เมื่อบุคคลใดพยายามจะทำให้อีกบุคคลหนึ่งต้องมีภาระรับผิดชอบต่อตน บุคคลดังกล่าวนั้นมักจะเตรียมมาตรการลงโทษในกรณีที่พบว่าไม่เป็นไปตามความคาดหวังของตนไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว

2. แนวความคิดในเรื่องของภาระรับผิดชอบนั้นไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการจ้องจับผิด การทบทวนแก้ไขหรือการลงโทษเท่านั้น แต่ยังควรจะต้องให้ครอบคลุมถึงเรื่องของการยับยั้งหรือป้องกันปัญหาการกระทำผิดพลาดใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย หรือเป็นการสร้างอิทธิพลต่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลให้เป็นไปตามความคาดหวัง
3. ภาระรับผิดชอบยังเป็นเรื่องที่ยังขาดความชัดเจนและเกณฑ์มาตรฐานที่แน่นอน อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในความคาดหวังของแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น เดิมเกิดปัญหาทุจริตคอรัปชั่นและการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรม ทำให้บรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์การตัดสินใจมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้อง เป็นธรรม และเสมอภาค แต่เมื่อเกิดปัญหาความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้บรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์การตัดสินใจกลับเปลี่ยนไปมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ เป็นต้น

3.2 กรอบแนวความคิดว่าด้วยภาระรับผิดชอบ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องของภาระรับผิดชอบเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนและเป็นพลวัตค่อนข้างสูง ทำให้เราสามารถพิจารณาได้อย่างหลากหลายหรืออาจจะมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งมักจะขึ้นอยู่กับความสนใจ ค่านิยม และผลประโยชน์ของแต่ละบุคคล หรือ Kevin Kearns เรียกว่ามีลักษณะเป็นเสมือนเป้าหมายที่มีการเคลื่อนไหวและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา (moving target) [22]

ผู้วิจัยได้พยายามประยุกต์แนวความคิดของนักวิชาการหลายท่านและเสนอกรอบแนวทางในการพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบให้เป็นไปอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยอาศัยการตั้งโจทย์ประเด็นคำถามในแง่มุมต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. *ใคร* ถูกผูกมัดให้มีภาระรับผิดชอบในเรื่อง *อะไร* (*who* is accountable for

[22] Kevin Kearns, *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization* (San Francisco: Jossey-Bass, 1996).

what?)

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เราต้องการผูกมัดให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชน อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาให้เกิดความชัดเจนได้แก่เราต้องการผูกมัดให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวต้องมีภาระรับผิดชอบผูกพันต่อเรื่องอะไรและมีขอบเขตกว้างขวางมากน้อยเพียงไร นอกจากนี้ เราจะใช้อะไรเป็นบรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์การตัดสินใจว่าสภาพการณ์หรือพฤติกรรมในลักษณะเช่นใดถือว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมและสมควรได้รับการตำหนิหรือถูกลงโทษ และใครเป็นผู้กำหนดบรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์การตัดสินใจดังกล่าว

2. *ใคร* ต้องมีภาระรับผิดชอบผูกพันต่อ *ผู้ใด* (*who* is accountable to *whom*?) ดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น เรื่องของภาระรับผิดชอบนั้นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างน้อยสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรกเป็นผู้ว่าจ้างหรือตัวการและฝ่ายที่สองเป็นผู้รับมอบภาระหน้าที่ให้กระทำการบางอย่างหรือตัวแทน นอกจากนี้ ยังอาจจะขยายขอบเขตรวมไปถึงบุคคลฝ่ายที่สามและบุคคลฝ่ายที่สี่ในการเข้ามาเกี่ยวข้องและกระทำการบางอย่างแทนบุคคลฝ่ายแรก ทำให้เกิดเป็นลูกโซ่ของภาระรับผิดชอบ (chain of accountability) ขึ้น ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง เราสามารถแยกมุมมองในเรื่องเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบได้อย่างน้อยสองมิติ กล่าวคือ (1) มิติในเชิงวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายว่าต้องการจะผูกมัดใครให้มีภาระรับผิดชอบต่อเรื่องอะไร และ (2) มิติในเชิงสถาบันว่าใครมีความสัมพันธ์ในเชิงของภาระรับผิดชอบต่อใครและความสัมพันธ์ดังกล่าวนั้นเป็นไปในลักษณะอย่างไร

▪ 3.2.1 มิติในเชิงวัตถุประสงค์

ในการผูกมัดให้รัฐบาลและระบบราชการต้องมีภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ประชาชนมักจะมีวัตถุประสงค์หรือความคาดหวังที่แตกต่างกันออกไปและก่อให้เกิดความหลากหลายเกี่ยวกับบรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์การตัดสินใจในเรื่องของภาระรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น การใช้อำนาจรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปอย่างเที่ยงธรรมหรือโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่เกิดความลำเอียงและการเลือกปฏิบัติเพื่อให้อภิสิทธิ์ในทางที่มิชอบแก่ผู้ใดผู้หนึ่ง การดำเนินการใดๆ ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องเป็น

ไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเคร่งครัดหรือต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ ไม่เกิดรูรั่วไหล ความสิ้นเปลืองสูญเสีย ทุจริตฉ้อฉล เกิดผลสัมฤทธิ์และได้รับประโยชน์คุ้มค่าเงินภาษีอากร

Warwick Funnell และ Kathie Cooper [23] ได้จัดแบ่งภาระรับผิดชอบในมิติเชิงวัตถุประสงค์ออกได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.1 กล่าวคือ

1. ประเภทของภาระรับผิดชอบที่มุ่งเน้นถึงการมอบหมายและความไว้วางใจ (fiduciary)

   รูปแบบดังกล่าวนี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ นโยบาย ข้อบังคับ และ คำสั่ง (compliance-based accountability) อันเป็นรูปแบบขั้นพื้นฐานของภาระรับผิดชอบในระดับอื่นๆ และได้รับอิทธิพลมาจากการบริหารราชการแผ่นดินในแบบประเพณีนิยม ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อปัจจัยนำเข้า (inputs) และกระบวนการ (process) ของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process) โดยสามารถแบ่งออกได้สองลักษณะดังนี้

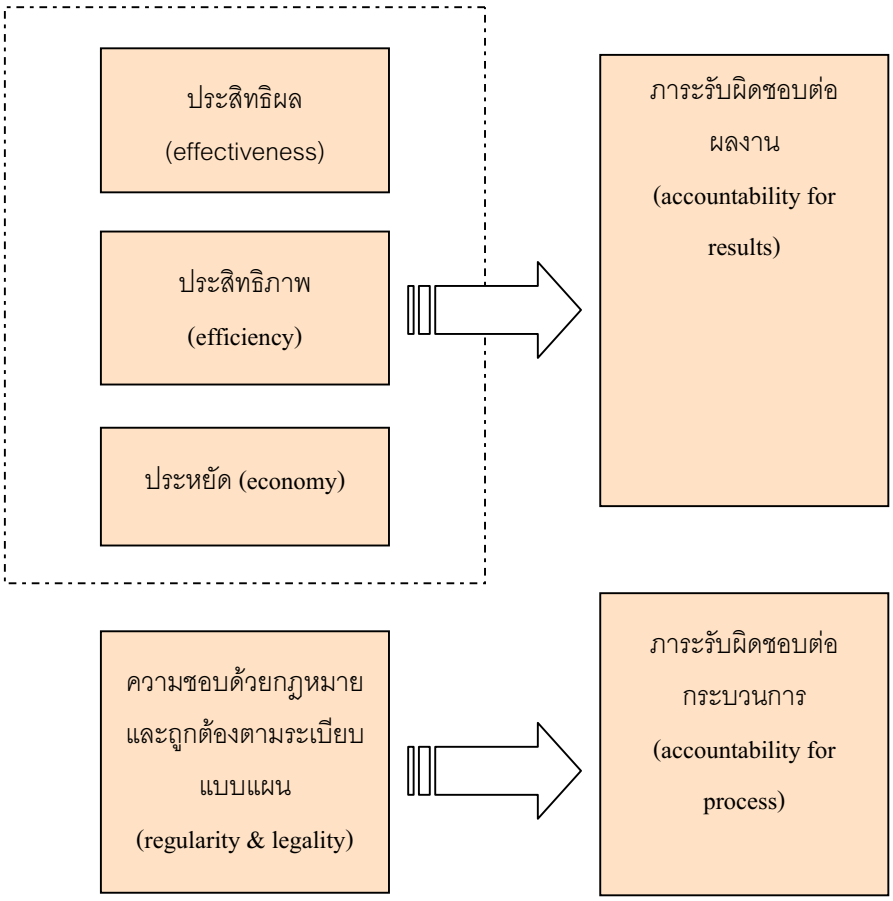
   1.1 ภาระรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจรัฐ (accountability for the use of power) ซึ่งเน้นถึงความถูกต้องและเป็นธรรมในการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันหรือเกิดความเป็นธรรม การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องไม่เกินขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย รวมถึงการวางมาตรการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เพื่อลดการใช้อำนาจดุลย์พินิจอันอาจจะนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและประพฤติมิชอบ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

   1.2 ภาระรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (accountability for finance) ซึ่งเน้นถึงความถูกต้องและซื่อสัตย์สุจริตในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยการจัดให้มีการลงบันทึกหลักฐานและการแสดงรายงานสถานะทางการเงินเพื่อให้ข้อมูลสารสนเทศหรือตอบคำถามต่อรัฐสภาและประชาชน

[23] โปรดดู Warwick Funnell and Kathie Cooper, *Public Sector Accounting and Accountability in Australia* (Sydney: University of New South Wales Press, 1998), บทที่ 2.

เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามเจตนารมย์ที่ได้รับการอนุมัติเห็นชอบตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการตรวจสอบการเบิกจ่ายและการบัญชีให้เป็นไปอย่างถูกต้องเที่ยงตรงตามหลักเกณฑ์ที่ได้มีการกำหนดขึ้นไว้

2. ประเภทของภาระรับผิดชอบที่เน้นถึงมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน รูปแบบดังกล่าวนี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน (performance-based accountability) อันเป็นรูปแบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากกระแสแนวความคิดของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของเงิน หรือภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results)



แผนภาพที่ 3.1 รูปแบบของภาระรับผิดชอบจำแนกตามมิติในเชิงวัตถุประสงค์

ที่มา: ปรับปรุงมาจาก Warwick Funnell and Kathie Cooper, *Public Sector Accounting and Accountability in Australia* (Sydney: University of New South Wales Press, 1998), หน้า 33.

อย่างไรก็ดี ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับมิติของภาระรับผิดชอบในเชิงวัตถุประสงค์ซึ่งมักจะได้รับการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันค่อนข้างมากได้แก่ (1) ปัญหาอคติ (bias) และความกังวลใจที่จะต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่ง (trade-off) ระหว่างภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการและภาระรับผิดชอบต่อผลงาน และ (2) ความจำเป็นในการขยายมุมมองเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบให้กว้างขวางมากขึ้นไปอีกมิติหนึ่ง อันเป็นเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุงศักยภาพหรือขีดสมรรถนะ (capacity-based accountability) ดังจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

- **ปัญหาอคติในเรื่องของภาระรับผิดชอบ**

เรามักจะพบว่าบุคคลทั่วไปยังคงมีอคติหรือความลำเอียงในการเลือกให้น้ำหนักความสำคัญต่อภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process) มากกว่าภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) อันเนื่องมาจากปรากฏการณ์ซึ่งเรียกกันว่าเป็นเรื่องของความกลัวต่อการใช้อำนาจดุลย์พินิจ (fear of discretion) หรือการใช้อำนาจรัฐอย่างไร้ขอบเขตและปราศจากข้อจำกัดของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ของประชาชนในการต่อสู้กับเผด็จการทรราชย์หรือความอยุติธรรมของชนชั้นปกครอง

ตัวอย่างของความกังวลใจต่อการใช้อำนาจรัฐหรือดุลย์พินิจอย่างอิสระและไร้ขอบเขตดังกล่าวได้ถูกสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในเจตนารมย์ของกลุ่มผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญและวางรากฐานการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกา อาทิเช่น James Madison Alexander Hamilton และ John Jay ถึงความต้องการให้มีการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมจนถึงการแยกส่วนอำนาจนิติบัญญัติระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตลอดจนการวางระบบการปกครองประเทศในรูปแบบสหพันธรัฐ (federal system) เพื่อแบ่งสรรและทอนอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลในระดับมลรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะบุคคลดังกล่าวต่างมีความเชื่อว่าการเลือกตั้งอย่างเป็นครั้งคราวในทุกๆ 4 ปีนั้นยังไม่เพียงพอต่อการให้หลักประกันและความมั่นใจได้อย่างสมบูรณ์ จึงได้พยายามทำให้ฝ่ายนิติ

บัญญัติ-บริหาร-ตุลาการ และ รัฐบาลกลาง-รัฐบาลในระดับมลรัฐของสหรัฐอเมริกาต่างถูกยึดโยงและผูกมัดให้ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อกัน

ปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นและระบบอุปถัมภ์ของสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ยังถือเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงปัญหาความกลัวต่อการใช้อำนาจดุลย์พินิจดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีการลอบสังหารประธานาธิบดี James A. Garfield ของสหรัฐอเมริกา โดยบุคคลผู้ตกงานและหมดหวังต่อการเข้ารับราชการ อันเป็นผลทำให้สภาคองเกรสได้ออกกฎหมาย The Pendleton Act ค.ศ. 1883 ขึ้น เพื่อปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนและวางรากฐานของระบบคุณธรรม มีการจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อกำหนดมาตรฐานและขั้นตอนปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล อันเป็นความพยายามในการจัดวางโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด [24]

ในปีค.ศ. 1887 Woodrow Wilson จึงได้เขียนบทความทางรัฐประศาสนศาสตร์เรื่อง The Study of Administration ขึ้น เพื่อเสนอให้มีการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน โดยต้องการให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบวางกรอบนโยบายหรือแผนงานอย่างกว้างๆ (general plans) และมอบหมายให้ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดรายละเอียด (specific means) ในการนำเอากรอบนโยบายหรือแผนงานดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ [25]

ต่อมา Frederick Taylor ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับหลักวิทยาศาสตร์ของการจัดการ (scientific management) อันจะช่วยทำให้เราสามารถหาวิธีการที่ดีสุด (the one best way) ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ (รวดเร็วขึ้นและเสียต้นทุนน้อยลง) และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับองค์การทุกประเภท และ Max Weber ได้เสนอรูปแบบการจัดองค์การในแบบราชการ (bureaucracy) ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเป็นธรรม อันเนื่องมาจากการยึดถือหลักโครงสร้างลำดับชั้นของการบังคับบัญชา (hierarchy) และการแบ่งงานให้เกิดความเชี่ยวชาญ (specialization) มีการวางกฎระเบียบและมาตร

---

[24] Woodrow Wilson, “The Study of Administration,” in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, eds., *Classics of Public Administration* (Oak Park, Ill: Moore Publishing, 1978), pp. 3-17.

[25] Frederick W. Taylor, “Scientific Management,” in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, eds., อ้างแล้ว, pp. 17-20.

ฐานการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ไม่ยึดถือเรื่องของความสัมพันธ์ส่วนบุคคล (impersonality) และอาศัยความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ [26]

ภายใต้หลักการและแนวความคิดดังกล่าวทำให้ระบบและกระบวนการของภาระรับผิดชอบเป็นไปอย่างชัดเจน เรียบง่ายและตรงไปตรงมา โดยสมมติว่าหากเราสามารถแยกนโยบายและการบริหารงานออกจากกันได้แล้ว การบริหารงานจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประยุกต์หลักวิทยาศาสตร์ของการจัดการเพื่อมุ่งหาวิธีดำเนินงานที่ดีที่สุด และอาศัยวิธีการจัดโครงสร้างองค์การในแบบราชการซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานและทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันหรือเกิดความเป็นธรรม ปราศจากความชอบหรืออคติส่วนบุคคล ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองยังจะช่วยทำหน้าที่สอดส่องดูแล กำกับติดตามและควบคุมการปฏิบัติงาน รวมถึงการตัดสินใจแก้ไขปัญหาความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องมีความกังวลใจต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถเน้นหนักหรือมุ่งให้ความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ หากประชาชนเกิดความไม่พึงพอใจในนโยบายของรัฐบาลหรือต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ ประชาชนสามารถแสดงอิทธิพลของตนเองได้โดยอาศัยกระบวนการออกเสียงเลือกตั้งหรือวิธีการอื่นๆ สุดแล้วแต่กรณี เพื่อขับรัฐบาลให้พ้นจากการดำรงตำแหน่ง

นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชนบางส่วน อาทิเช่น Ronald Moe และ Robert Gilmore [27] ยังคงมีความเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ (legally-based hierarchical reporting) เป็นสำคัญ โดยมองว่าวัตถุประสงค์หลักของ

---

[26] Max Weber, “Bureaucracy,” in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, eds., อ้างแล้ว, pp. 23-29.

[27] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Ronald C. Moe, “Reinventing Government’ Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences,” *Public Administration Review*, 54, 2, 1994, pp. 111-22; Ronald C. Moe and Robert S. Gilmour, “Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law,” *Public Administration Review*, 55, 2, 1995, pp. 135-46.

การบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายที่ผ่านการกลั่นกรองของรัฐสภาไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจหน้าที่มากเกินไปกว่าที่ตนได้รับมอบหมายหรือเป็นการจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐหรือลดการใช้อำนาจดุลย์พินิจของฝ่ายปกครองให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดกรอบเจตนารมย์ของกฎหมายให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นฝ่ายปกครองสามารถวางกฎระเบียบ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติในรายละเอียดได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดแย้งกับตัวบทกฎหมาย หน่วยงานราชการมีหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูล/หลักฐานเอกสารเพื่อแสดงว่าได้มีการปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมาและถูกต้อง รวมทั้งดำเนินการจัดพิมพ์เผยแพร่สรุปผลงานเป็นครั้งคราว และ ในแง่ของกระบวนการควบคุมนั้นอาจมอบหมายให้มีองค์กร/บุคคลทำหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบข้อมูล/หลักฐานเอกสารดังกล่าวเพื่อสอบทานความถูกต้อง (รวมทั้งค้นหาความผิดปกติหรือการประพฤติมิชอบ) เป็นการเฉพาะ

ภายใต้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ผู้บริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้หมายความว่าการตัดสินใจและการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองย่อมถือว่ามีลักษณะเป็นเรื่องของส่วนรวม (collective) และต้องสามารถย้อนรอยกลับ (trace back) ไปยังประชาชนได้ กล่าวคือประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจการตัดสินใจในการบริหารปกครองประเทศให้แก่ผู้แทนราษฎรผ่านกระบวนการออกเสียงเลือกตั้ง รัฐสภาแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการในสายการบังคับบัญชาของตน ซึ่งหมายความว่าข้าราชการต้องมีภาระรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด รัฐมนตรีต้องมีภาระรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และประชาชน ตามลำดับ หากเกิดกรณีความผิดพลาดหรือความเสียหายร้ายแรงเกิดขึ้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา (ministerial responsibility) โดยการลาออกจากตำแหน่ง

นักวิชาการบางท่าน เช่น Paul Appleby [28] ได้พยายามโต้แย้งถึงความแตกต่างในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลและธุรกิจ และ John J. Dilulio, Jr. Gerald Garvey

[28] โปรดดูผลงานคลาสสิคของ Paul Appleby, “Government is Different,” in Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, eds., อ้างแล้ว, pp. 101-107.

Donald F. Kettl [29] ยังได้เปิดประเด็นมุมมองเกี่ยวกับเรื่องของพลเมือง (citizen) ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงมิติดังต่อไปนี้คือ (1) การเป็นผู้รับบริการ ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของการตอบสนอง (responsiveness) (2) การเป็นพันธมิตรในการดำเนินงาน ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิผล (3) การเป็นผู้ควบคุมดูแล ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของภาระรับผิดชอบ และ (4) การเป็นผู้เสียภาษี ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของประสิทธิภาพ ฉะนั้น การให้นิยาม *พลเมือง* ในมุมแคบหรือเป็นเพียงแค่ *ลูกค้าผู้รับบริการ* (customer) จึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความสับสนขึ้นได้

ในทำนองเดียวกัน Donald J. Savoie [30] มีความเห็นว่ารัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาชนพลเมืองทุกคนในสังคมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ใช่เพียงแค่พยายามสร้างความพึงใจให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) หรือมุ่งเน้นให้ความสำคัญเฉพาะลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก (customer comes first) เท่านั้น เพราะความพึงพอใจของลูกค้าบริการดังกล่าวนี้เป็นเรื่องส่วนบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ยังไม่ใช่เป็นเรื่องผลประโยชน์สาธารณะอันเป็นของสังคมโดยรวม

อย่างไรก็ดี นักวิชาการบางท่านมองว่ากลไกหรือเครื่องมือเพื่อเสริมสร้างภาระรับผิดชอบในแบบประเพณีนิยม ตัวอย่างเช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การวางกรอบกติกาและออกกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดุลย์พินิจในการปฏิบัติหน้าที่ การควบคุมผ่านโครงสร้างสายบังคับบัญชาและกระบวนการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด เป็นต้น อาจจะไม่เพียงพอต่อการให้หลักประกันและทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจเกี่ยวกับการบรรลุผลที่ต้องการได้ ด้วยเหตุผลที่ว่าการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความผิดพลาดย่อมไม่เหมือนกับการบรรลุผลแต่อย่างใด (avoiding errors is not the same as achieving anything) [31] นอกจากนี้ บางท่านยังมีความเห็นว่าประชาชนเริ่มขาดศรัทธา

---

[29] John J. Dilulio, Jr., Gerald Garvey and Donald F. Kettl, *Improving Government Performance: An Owner's Manual* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1993), pp. 48-50.

[30] โปรดดู Donald J. Savoie, "What Is Wrong with the New Public Management?" *Canadian Public Administration*, 38, 1, 1995, pp. 112-21 และ "Just Another Voice from the Pulpit," *Canadian Public Administration*, 38, 1, 1995, pp. 133-36.

[31] Donald J. Savoie, อ้างแล้ว.

หรือความเชื่อมั่นในขีดสมรรถนะการดำเนินงานหรือการให้บริการของรัฐบาลและต้องการให้มีการปรับปรุงผลงานหรือคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการให้ดีขึ้นมากกว่า [32]

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กระแสการปฏิรูปตามแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ต้องการมุ่งเน้นและให้ความสนใจในเรื่องของผลการดำเนินงานมากขึ้น โดยพยายามลดกฎระเบียบและรายละเอียดของการปฏิบัติงานลง โดยพยายามโอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่หน่วยงานปฏิบัติและหันมาให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลงานแทน อันจะช่วยทำให้ผู้บริหารสามารถคิดค้นและริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งแปลกใหม่หรือออกไปนอกกรอบความคิดในแบบเดิม (out-of-the-box) และเกิดแรงจูงใจในการปรับปรุงและพัฒนาการทำงานให้ดีขึ้น

หากเราสามารถควบคุมสถานการณ์ต่างๆ ได้หรือปฏิบัติงานอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างจะมีเสถียรภาพ (stable) ภารกิจงานมีลักษณะในแบบเกิดขึ้นซ้ำของเดิม (repetitive) และสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า (predictable) แล้ว การปฏิบัติตามกฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานอย่างเคร่งครัดตายตัวย่อมเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้และก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างไรก็ดี ในสภาพข้อเท็จจริงทั่วไปนั้นคงไปไม่ได้ที่เราจะสามารถออกกฎหมายหรือแนวทางการปฏิบัติงานที่มีรายละเอียดครบถ้วนสมบูรณ์และครอบคลุมทุกสถานการณ์ที่จะต้องเผชิญ ฉะนั้น การเปิดให้ใช้อำนาจดุลย์พินิจอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นยังคงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอยู่ [33]

- **มิติใหม่ของภาระรับผิดชอบ**

นักวิชาการบางท่านยังได้เสนอเพิ่มเติมว่าเราควรจะทบทวนความหมายและเปิดมุมมองเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบเสียใหม่ให้กว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม ไม่ใช่เพียงแค่การให้น้ำหนักความสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือการบรรลุผลสัมฤทธิ์เท่านั้น แต่ควรจะครอบคลุมถึงประเด็นเกี่ยวกับการปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง (continuous performance improvement) รวมถึงการพัฒนาขีดสมรรถนะและศักยภาพขององค์การในระยะยาวอีกด้วย อันถือว่าเป็นมิติใหม่ของภาระรับผิดชอบ (new dimension of accountability) โปรดดูสรุปเปรียบเทียบในตารางที่ 3.1

---

[32] David Osborn and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

[33] Robert D. Behn, อ้างแล้ว, บทที่ 5.

Paul Light [34] ได้พยายามอธิบายว่ารูปแบบของภาระรับผิดชอบในแบบดั้งเดิมนั้นต้องการลดการใช้อำนาจดุลย์พินิจของฝ่ายบริหารให้มีน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยอาศัยวิธีการออกกฎระเบียบและการบังคับใช้อย่างเคร่งครัดหรือการสั่งการและการควบคุมตามสายบังคับบัญชา (command and control) เป็นเครื่องมือเพื่อทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการและคุณค่าที่พึงประสงค์ หากพบว่าไม่เป็นไปตามที่ต้องการหรือเกิดการละเมิดไม่ปฏิบัติตามขึ้น มักจะอาศัยวิธีการลงโทษทั้งในลักษณะอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ หรือมีลักษณะในเชิงลบ ซึ่งค่อนข้างจะล้าสมัยและขัดแย้งกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

ถึงแม้ว่ากระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่อาจจะช่วยทำให้เกิดความสนใจในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อผลงานมากขึ้น แต่รูปแบบดังกล่าวยังคงไม่เพียงพอและมุ่งเน้นให้น้ำหนักความสำคัญต่อเรื่องของการควบคุมอยู่ค่อนข้างมากหรือสนใจเฉพาะเพียงแค่การให้คำตอบหรือข้อมูลสารสนเทศบางประการแก่บรรดาผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเท่านั้น อย่างไรก็ดีประเด็นซึ่งมีความสำคัญและควรได้รับความสนใจมากกว่า คือ การปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องหรือการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุงขีดสมรรถนะ (capacity-based accountability) เพราะจะช่วยทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการยกระดับคุณภาพมาตรฐานและความรวดเร็วในการให้บริการประชาชน ตลอดจนการประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

นอกจากนี้ Light ยังได้อธิบายถึงภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุงขีดสมรรถนะว่าเป็นเรื่องของการพัฒนาประสิทธิผลขององค์การและการเสริมสร้างศักยภาพของหน่วยงานในระยะยาว อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการในเชิงบวกเพื่อเสริมสร้างแรงจูงใจให้มีการเปลี่ยนแปลง อาทิเช่น การให้ค่าตอบแทนและเงินรางวัลตามผลงาน (performance-related pay) การจัดสรรงบประมาณให้เพิ่มเติมหรือสามารถใช้เงินงบประมาณที่ประหยัดได้ (cost saving) เพื่อลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

[34] Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspector General and the Search of Accountability* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1993).

ในทำนองเดียวกัน David Roth [35] ได้เสนอว่าเราควรจะมีการทบทวนและให้นิยามความหมายของภาระรับผิดชอบและการควบคุมเสียใหม่ เพราะเท่าที่ใช้กันอยู่นั้นเป็นเรื่องของความพยายามในการวางขีดจำกัดของการปฏิบัติงานและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความผิดพลาดเสียหาย อย่างไรก็ดี การควบคุมอย่างเคร่งครัดย่อมหมายความว่าผู้ปฏิบัติงานมีหน้าที่เพียงแค่คอยรับฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือปฏิบัติงานตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของตนเองแต่ประการใด ซึ่งขัดกับหลักการและแนวคิดร่วมสมัยในเรื่องของการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ (empowerment)

ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนค่อนข้างสูงดังเช่นในปัจจุบัน ทำให้เราต้องอาศัยความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (trust) ในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้มีอิสระและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถใช้สติปัญญาความสามารถและวิจารณญาน (judgment) อย่างรอบคอบของตนในการดำเนินงาน โดยพยายามวางมาตรการในการควบคุมตนเอง เช่น การปลูกฝังค่านิยมในการทำงานแนวใหม่และการส่งเสริมจรรยาบรรณวิชาชีพหรืออาศัยวิธีการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการมากขึ้น อันจะช่วยก่อให้เกิดการมีจิตสำนึกของความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังควรให้ความสำคัญต่อเรื่องของการวางระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดีและใช้เครื่องมือการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (control self-assessment) ให้มากขึ้น ตลอดจนประยุกต์ใช้เทคนิคสมัยใหม่เข้ามาช่วยเพื่อลดปัญหาความผิดพลาด เช่น การวิเคราะห์และบริหารความเสี่ยง เป็นต้น เพื่อสร้างหลักประกันและให้ความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างครบถ้วนถูกต้องและเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเรียนรู้และแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องได้ด้วยตนเอง

---

[35] โปรดดู David Roth, “Finding the Balance: Achieving a Synthesis between Improved Performance and Enhanced Accountability,” in *Performance Auditing and the Modernization of Government* (Paris: OECD, 1996), pp. 249-59.

ตารางที่ 3.1 การเปรียบเทียบภาระรับผิดชอบในรูปแบบต่างๆ

ประเด็นการพิจารณา	**ภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการหรือการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ**	**ภาระรับผิดชอบต่อผลงาน**	**ภาระรับผิดชอบต่อการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ**
จุดเน้นของการเข้ามาแทรกแซง/ควบคุม	เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว (post-activity)	ผสมผสานก่อนและหลังการดำเนินการ	ก่อนการดำเนินการ
เป้าหมายหลัก	ระดับตัวบุคคลและระบบบัญชี	ระดับตัวบุคคลและแผนงาน/โครงการ	ระดับองค์การโดยรวม
เครื่องมือที่ใช้	กฎระเบียบ	แรงจูงใจ	เทคโนโลยี
ลักษณะของการบังคับ	เชิงลบ	เชิงบวก	เชิงบวก
บทบาทของผู้บริหาร	เป็นผู้บังคับบัญชา	เป็นผู้กำหนดเป้าหมายและติดตามผลงาน (scorekeeper)	เป็นผู้ชี้แนะและให้การสนับสนุน
แนวทางการสอดส่องดูแลควบคุม	การตรวจสอบสืบค้นและบังคับให้เป็นไปตามที่กำหนด	การประเมินผลและการเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (benchmarking)	การวิเคราะห์และออกแบบใหม่
ยุทธศาสตร์	แบบเรียบง่าย	ค่อนข้างสลับซับซ้อนมากขึ้น	สลับซับซ้อนอย่างมาก
ความยั่งยืนของผลที่เกิดขึ้น	ได้ผลในระยะสั้น	ได้ผลในระยะปานกลาง	ได้ผลในระยะยาว

ที่มา: Paul Light, *Monitoring Government: Inspector General and the Search of Accountability* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993), p. 14.

■ **3.2.2 มิติในเชิงสถาบัน**

หากพิจารณาภาระรับผิดชอบในเชิงสถาบัน เรามักจะพบว่ามีบุคคลหลายฝ่ายได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องผูกพันซึ่งกันและกันในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยอาจจะแยกออกได้สามลักษณะ กล่าวคือ (1) ความสัมพันธ์ในลักษณะของลำดับชั้นตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย (2) ความสัมพันธ์ในบริบทของการบริหารปกครองในแนวใหม่ และ (3) ความสัมพันธ์ที่มีต่อตนเองและวิชาชีพ อันเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสลับซับซ้อนค่อนข้างสูง [36] ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.2

1. ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ

1.1 ภาระรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability)

เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนทางการเมืองและประชาชน กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะใช้อำนาจทางการเมืองของตนเลือกผู้แทนราษฎร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะแต่งตั้งฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลให้รับผิดชอบทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้โดยความไว้วางใจของรัฐสภา ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีภาระรับผิดชอบและความรับผิดชอบต่อสภา (ministerial responsibility) เกี่ยวกับนโยบายและการดำเนินงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ภายใต้การกำกับดูแลและบังคับบัญชาของตน ในขณะเดียวกัน บรรดาผู้แทนทางการเมืองยังคงต้องมีภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชนโดยตรง ซึ่งหมายความว่าประชาชนจะสามารถอาศัยกระบวนการทางการเมือง เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นวิถีทางในการควบคุมการทำงานของฝ่ายการเมืองได้ในที่สุด

1.2 ภาระรับผิดชอบทางราชการ (bureaucratic accountability)

เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนในแบบประเพณีนิยม กล่าวคือ ข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาเชิงนโยบายและรับผิดชอบในการนำนโยบายของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีความ

---

[36] โปรดดู Jennifer Law, “Accountabilities,” in Aidan Rose and Alan Lawton, eds., *Public Service Management* (Harlow: Pearson Education, 1999), pp. 78-99.

เป็นกลางทางการเมืองและไม่คำนึงถึงตัวบุคคล การปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ กฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจนแน่นอน อันจะช่วยทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีเหตุผลและปราศจากอคติ

1.3 ภาระรับผิดชอบทางการบริหารจัดการ (managerial accountability)

เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารสูงสุด (chief executive officer) และองค์กรบริหารปกครองสูงสุดของหน่วยงาน (governing body) ซึ่งอาจจะมีลักษณะในรูปแบบขององค์คณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวสุดแล้วแต่กรณี โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผูกพันต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานให้เป็นไปตามข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) อันเป็นไปตามกระแสแนวความคิดของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นถึงการปรับปรุงประสิทธิภาพ คุณภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน

1.4 ภาระรับผิดชอบทางกฎหมาย (legal accountability)

เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นผลมาจากการถ่วงดุลย์อำนาจทางการปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามที่ได้รับมอบหมายอย่างโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดปัญหาความผิดพลาดเสียหายหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ฝ่ายตุลาการจะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยหรือตัดสินชี้ขาดกรณีข้อพิพาทต่างๆ

1.5 ภาระรับผิดชอบทางการบริหารปกครอง (administrative accountability)

เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ อาทิเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันเป็นผลมาจากความพยายามในการเสริมสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนและการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดของการถ่วงดุลย์อำนาจตามโครงสร้างของระบบการบริหารปกครองในแบบเดิม โดยครอบคลุมทั้งในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้อง ยุติธรรม เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและสังคม

2. ความสัมพันธ์ในบริบทของการบริหารปกครองบ้านเมืองแนวใหม่

2.1 ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability)

เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารราชการแผ่นดินและประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยและสามารถให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายต่างๆ มีโอกาสเข้ามาร่วมสังเกตการณ์และ/หรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การดำเนินงาน การตรวจสอบและประเมินผลมากขึ้น อันเป็นไปตามกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)

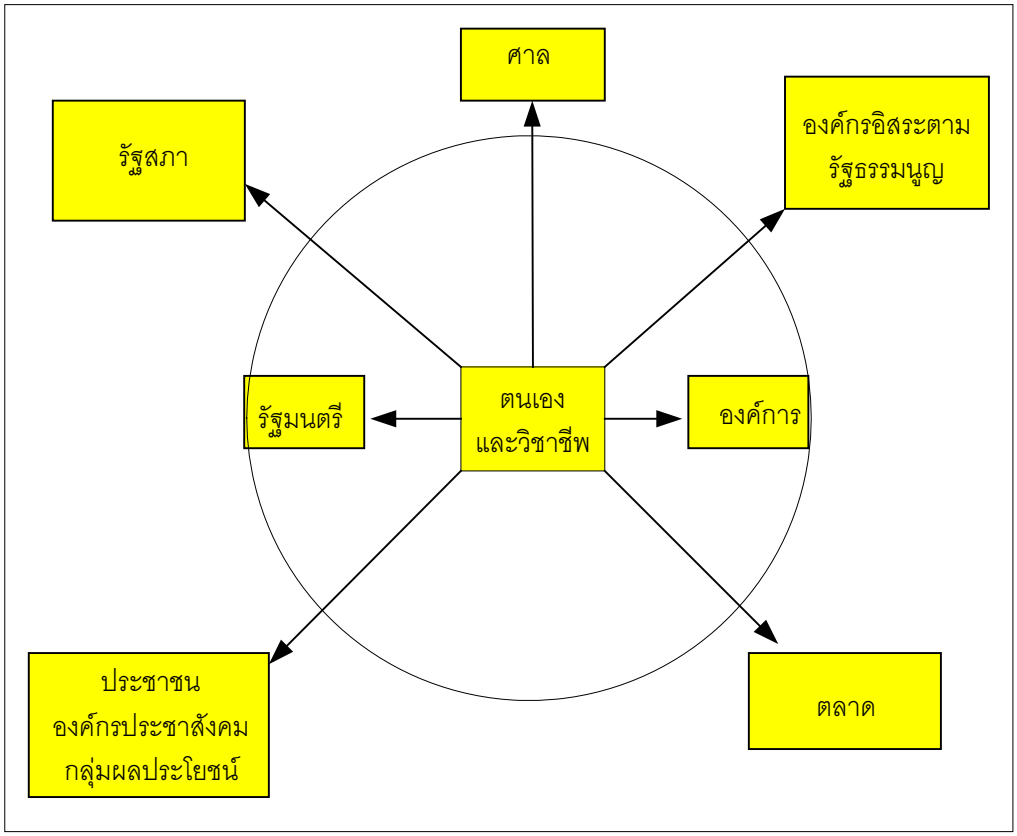
2.2 ภาระรับผิดชอบต่อตลาด (market accountability)

เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและระบบตลาด โดยเฉพาะการลดการผูกขาดของภาครัฐหรือการปรับให้เข้าสู่สภาพการแข่งขันในระบบตลาดและการส่งเสริมสนับสนุนให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะ (contestability) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้น กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องตอบคำถามว่าภารกิจงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่นั้นมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และประสิทธิผลหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน หากไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างชัดเจนหรือไม่สามารถอ้างเหตุผลความจำเป็นอื่นใด อาทิเช่น ความมั่นคงของชาติและการปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ รัฐบาลควรจะต้องโอนถ่ายภารกิจงานหรือแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน อันเป็นไปตามกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิค

3. ความสัมพันธ์ต่อตนเองและวิชาชีพ

1.1 ภาระรับผิดชอบต่อตนเอง (self-accountability) และภาระรับผิดชอบต่อวิชาชีพ (professional accountability)

เป็นความสัมพันธ์ต่อตนเอง ระหว่างตนเองและบุคคลผู้ร่วมวงการวิชาชีพเดียวกัน โดยเฉพาะการมีวินัยต่อตนเอง การยึดมั่นต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ บรรทัดฐานของสังคม จริยธรรมและศีลธรรม อันจะช่วยทำให้ข้าราชการสามารถควบคุมทัศนคติและพฤติกรรมของตนเองให้มีความถูกต้องเหมาะสม สามารถอธิบายหรือตอบคำถามต่อตนเองและผู้ร่วมวิชาชีพ รวมถึงประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจและการกระทำใดๆ ได้



แผนภาพที่ 3.2 ความสัมพันธ์ของสถาบันต่างๆ ภายใต้กรอบภาระรับผิดชอบ

ที่มา: Sigurdur Helgason, "Towards Performance-based Accountability: Issues for Discussion" in *Accountability and Public Organizations: Responsive to Politicians, Customers and Market Force*, Public Management Unit (PUMA), OECD, 1997.

โดยสรุป ผู้บริหารราชการแผ่นดินหรือฝ่ายปกครองในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐและเงินแผ่นดินจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมของการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไปและต้องตอบสนองต่อสภาพการณ์ซึ่งมีลักษณะความสลับซับซ้อนในเชิงปริมาณและคุณภาพที่ค่อนข้างสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยและทำให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินต้องมีภาระรับผิดชอบแบบพหุหรือภาระรับผิดชอบเชิงซ้อน (multiple accountability) ทั้งในแนวดิ่งและในแนวนอน กล่าวคือ [37]

[37] โปรดดู Andreas Schedler, Larry Diamond และ Marc F. Plattner, eds., อ้างแล้ว.

1. ภาระรับผิดชอบในแนวดิ่ง (vertical accountability)

ภาระรับผิดชอบในแนวดิ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นไปตามโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยครอบคลุมถึงเรื่องของความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างเป็นทางการระหว่างข้าราชการและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือภาระรับผิดชอบทางราชการ (bureaucratic accountability) และภาระรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการ (managerial accountability) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหรือภาระรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) [38] รวมถึงความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ หรือภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability)

2. ภาระรับผิดชอบในแนวนอน (horizontal accountability)

ภาระรับผิดชอบในแนวนอนเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มีสถานะเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการหรืออาจจะมีลักษณะอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลย์และสอดส่องดูแลควบคุมการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต โดยครอบคลุมถึงเรื่องของความสัมพันธ์ในแนวนอนอย่างเป็นทางการระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการหรือภาระรับผิดชอบทางกฎหมาย (legal accountability) ฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือภาระรับผิดชอบต่อการบริหารปกครอง (administrative accountability) และ ความสัมพันธ์ในแนวนอนอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชนหรือภาระรับผิดชอบต่อระบบตลาด (market accountability)

---

[38] Larry Diamond ได้อธิบายว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้นอาจจะมีลักษณะเป็นไปได้ทั้งในแนวดิ่งหรือในแนวนอน ขึ้นอยู่กับโครงสร้างการบริหารปกครองของแต่ละประเทศว่ามีลักษณะในแบบระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี.

3.3 ประเด็นร่วมสมัยบางประการเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ

ในส่วนต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงประเด็นร่วมสมัยบางประการเกี่ยวกับเรื่องของภาระรับผิดชอบอันได้แก่ (1) ปัญหาความล้มเหลวของภาระรับผิดชอบ และ (2) แนวทางการสร้างสมดุลระหว่างการให้ความไว้วางใจและการใช้ดุลย์พินิจในการบริหารราชการแผ่นดิน

- **ปัญหาความล้มเหลวของภาระรับผิดชอบ**

Richard Heeks [39] อธิบายว่าภาระรับผิดชอบไม่สามารถเกิดขึ้นได้เลยหรือประสบกับสภาพปัญหาความล้มเหลว หากปราศจากซึ่งข้อมูลสารสนเทศหรือความรู้เกี่ยวกับการตัดสินใจ การกระทำ และผลสัมฤทธิ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความมีประสิทธิผลของภาระรับผิดชอบขึ้นกับการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับของรัฐบาลและหน่วยราชการ โดยต้องอาศัยระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อภาระรับผิดชอบ (accountability information systems) เช่น ระบบการควบคุมภายใน (internal control system) ของรัฐบาลและระบบราชการเองโดยตรง และ/หรือได้มาจากระบบการควบคุมจากภายนอก (external control system) โดยเฉพาะวิธีการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนถัดไป

Mark Schacter [40] ได้อธิบายถึงวงจรของภาระรับผิดชอบ (accountability cycle) ซึ่งประกอบด้วยสามขั้นตอนใหญ่ๆ ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.3 กล่าวคือ

1. ขั้นตอนเกี่ยวกับการได้รับข้อมูลสารสนเทศ (information)
   ข้อมูลสารสนเทศถือเป็นปัจจัยนำเข้า (input) อันมีความสำคัญอย่างสูงต่อประสิทธิผลของสถาบันเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ (institutions of accountability) ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องของความเกี่ยวข้อง ถูกต้อง และทันเหตุการณ์ของข้อมูลสาร

---

[39] Richard Heeks, Information Systems for Public Sector Management, Working Paper Series No. 1, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester http://www.man.ac.uk/idpm

[40] โปรดดู Mark Schacter, “When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action” Policy Brief No. 9 (May 2000), Institute on Governance, Canada http://www.iog.ca/publications/

สนเทศที่ได้รับ ไม่ว่าจะเป็นการได้รับมาเป็นการโดยตรงจากทางรัฐบาลเอง หรือได้รับมาจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ

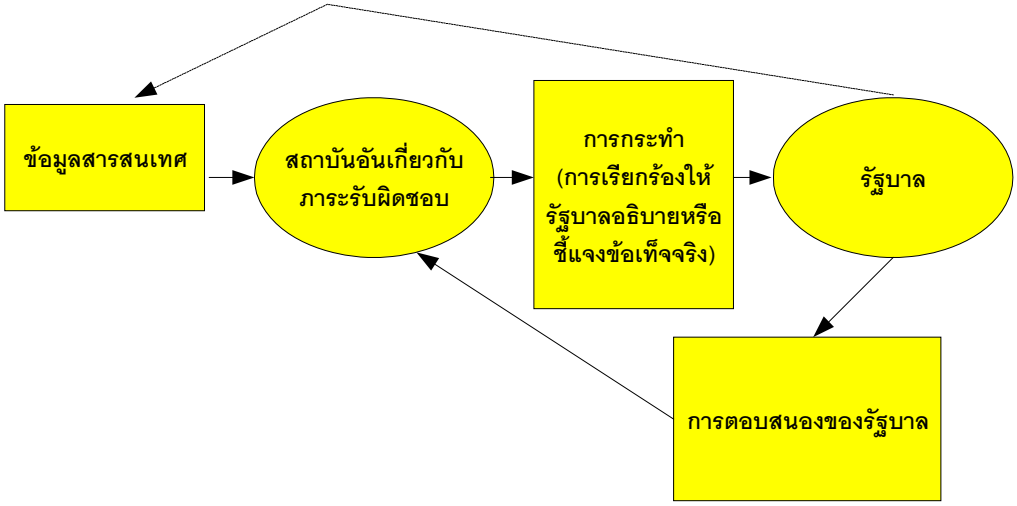
2. ขั้นตอนเกี่ยวกับการกระทำ (action)

   เมื่อได้รับข้อมูลสารสนเทศเรียบร้อยแล้ว สถาบันดังกล่าวจะต้องดำเนินการหรือกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ตัวอย่างเช่นการเรียกร้องให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องต้องอธิบายให้เหตุผลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำของตน ประเด็นสำคัญในขั้นตอนดังกล่าวนี้ได้แก่ขีดสมรรถนะ (capacity) ของสถาบันเองในการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศที่ได้รับและความตั้งใจ (willingness) เพื่อนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ประโยชน์ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินขั้นตอนเกี่ยวกับการตอบสนอง (response)

3. ขั้นตอนเกี่ยวกับการตอบสนอง (response)

   ระดับการตอบสนองหรือความยินยอมพร้อมใจของรัฐบาลในการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือตอบคำถามอย่างครบถ้วนตรงไปตรงมาและเป็นไปอย่างไม่ชักช้าเมื่อได้รับการร้องขอ ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากต่อวงจรของภาระรับผิดชอบ

ตามนัยดังกล่าว การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาระรับผิดชอบขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญๆ อย่างน้อยสามประการ กล่าวคือ (1) การได้มาหรือการไหลเวียนของข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ (2) ขีดความสามารถในการวิเคราะห์ข้อมูลสารสนเทศและความตั้งใจอย่างจริงจังของสถาบันเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบในการเรียกร้องหรือกดดันให้รัฐบาลต้องอธิบายหรือตอบคำถาม และ (3) ระดับการตอบสนองหรือความยินยอมพร้อมใจในการชี้แจงข้อเท็จจริง



แผนภาพที่ 3.3 วงจรของภาระรับผิดชอบ

ที่มา: ปรับปรุงจาก Mark Schacter, “When accountability fails: A Framework for Diagnosis and Action” Policy Brief No. 9 (May 2000), Institute on Governance, Canada, p. 4.

Schacter มองว่าภาระรับผิดชอบเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยได้อธิบายให้เห็นถึงปัญหาความล้มเหลวของภาระรับผิดชอบว่าเกิดขึ้นมาจากการที่ฝ่ายรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามหรือล่วงละเมิดข้อตกลงกับประชาชน หรือเรียกว่าเกิด สภาพการลัดวงจรของภาระรับผิดชอบอันเป็นผลก่อให้เกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้น ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่ถูกต้อง มีการเรียกร้องเงินสินบนหรือทุจริตคอรัปชั่นในการปฏิบัติงานการให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างขาดคุณภาพหรือไม่ได้มีการให้บริการสนองตอบประชาชนอย่างเหมาะสม เป็นต้น

นอกจากนี้ Schacter ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่าประเด็นที่ไม่สามารถละเลยหรือมองข้ามไปได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับบริบท (contextual factors) เนื่องจากภาระรับผิดชอบนั้นไม่ได้เกิดขึ้นในแบบสูญญากาศ แต่ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น ทัศนคติและระดับการยอมรับของฝ่ายผู้บริหารราชการแผ่นดินและข้าราชการ ความเข้มแข็งของประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ในการเรียกร้องและสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลให้ต้องมีภาระรับผิดชอบมากขึ้น เป็นต้น

- **การสร้างสมดุลย์ระหว่างความไว้วางใจและการใช้ดุลย์พินิจ**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว บุคคลส่วนใหญ่มักจะกลัวต่อการใช้อำนาจดุลย์พินิจ (discretion power) ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการตัดสินใจและกระทำการใดๆ อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้ที่ผ่านมานั้นเราได้มีการออกแบบโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่อิงอยู่กับกฎระเบียบ (rule-based) เพื่อป้องกันและควบคุมการใช้อำนาจดุลย์พินิจไม่ให้เกินขอบเขตที่กำหนดไว้ รวมถึงการมุ่งเน้นให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการหรือการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ

Ronald J. Oakerson [41] อธิบายว่าภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการหรือการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบนั้นมีสาระสำคัญรวมสามประเด็น กล่าวคือ (1) การมอบหมายอำนาจหน้าที่หรืออาณัติตามกฎหมาย (legal mandates) เพื่อวางกรอบแนวทางหรือระบุถึงสิ่งที่ฝ่ายปกครองพึงจะต้องกระทำ (2) การออกข้อห้ามตามกฎหมาย (legal proscriptions) เพื่อวางกรอบแนวทางหรือระบุถึงสิ่งที่ฝ่ายปกครองพึงจะต้องไม่กระทำ และ (3) การอนุญาตหรือการยินยอมให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ (permissive authority) เพื่อปฏิบัติงานหรือดำเนินการบางอย่างได้ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดเท่านั้น

อย่างไรก็ดี เราจะต้องยอมรับความจริงว่าคงจะเป็นไปไม่ได้ที่สามารถวางกฎระเบียบหรือแบบแผนมาตรฐานอันมีรายละเอียดครอบคลุมการตัดสินใจและการดำเนินงานใดๆ ได้อย่างครบถ้วน โดยไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลย์พินิจบ้างเลย ในทางตรงข้ามหากปราศจากซึ่งการเปิดโอกาสให้ใช้อำนาจดุลย์พินิจเสียแล้วก็เป็นไปไม่ได้ที่บุคคลแต่ละฝ่ายจะมีภาระรับผิดชอบต่อกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้ดุลย์พินิจและการควบคุมเป็นเรื่องที่ต้องอยู่คู่ขนานกันไป

Donald Savoie [42] ได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินนั้นตกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการค้น

---

[41] โปรดดู Ronald J. Oakerson, “Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness,” in James L. Perry, ed., *Handbook of Public Administration* (San Francisco: Jossey-Bass, 1989), pp. 120-21.

[42] Donald Savoie, “What Is Wrong with the New Public Management?” p. 113.

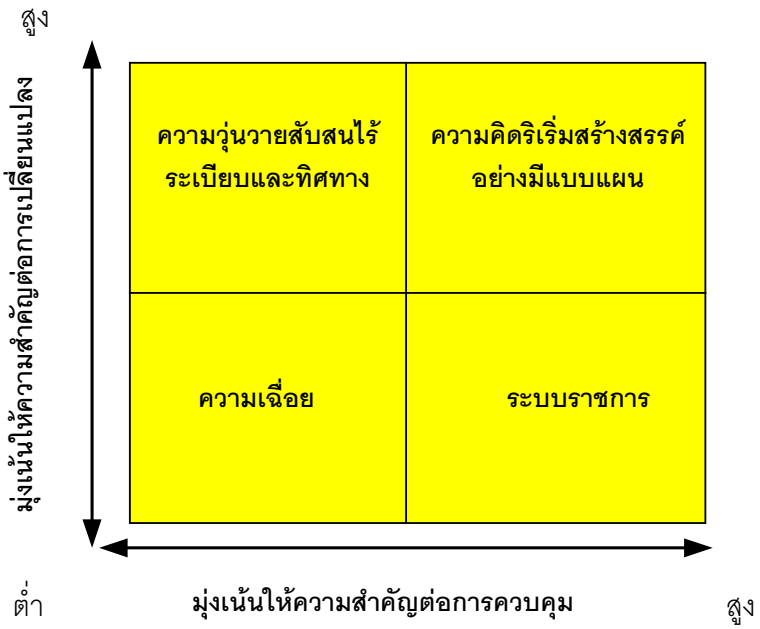
หาข้อผิดพลาด (errors) ที่เกิดขึ้นหรือค่อนข้างจะมีความอดกลั้นในระดับที่ต่ำมากต่อการกระทำที่ผิดพลาด ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมักจะไม่มีใครให้ความสนใจมากนักหากเราทำทุกสิ่งทุกอย่างถูกต้องเป็นส่วนใหญ่มาโดยตลอด แต่ความสนใจทั้งหมดจะมาอยู่ตรงที่มีการกระทำผิดพลาดเพียงเล็กน้อยไปบ้างในบางครั้งเท่านั้น ซึ่งแตกต่างไปจากการบริหารงานในภาคเอกชนที่มักจะไม่มีใครให้ความสนใจมากนักต่อการกระทำที่ผิดพลาดเพียงเล็กน้อยเป็นครั้งคราวตราบเท่าที่ยังสามารถทำกำไรได้เมื่อถึงเวลาสิ้นปี

ดังที่กล่าวมาแล้ว เราคงไม่ต้องการเห็นการบริหารราชการแผ่นดินที่มีการปฏิบัติถูกต้องตามกฎระเบียบและแบบแผนมาตรฐานทุกประการอย่างครบถ้วน แต่กลับไม่มีผลงานปรากฏอย่างเป็นที่น่าพึงพอใจ ในทางตรงข้าม เราคงจะต้องการเห็นการบริหารราชการแผ่นดินในแบบที่มีผลงานสูง (high performance) และสามารถใช้อำนาจดุลย์พินิจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ฉะนั้น ประเด็นสำคัญที่เราสมควรจะต้องพิจารณาต่อไปคือ ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถสร้างความสมดุลระหว่างการให้อิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงานหรือมอบหมายความไว้วางใจแก่ผู้บริหารราชการแผ่นดิน และ การควบคุมการใช้ดุลย์พินิจที่ไม่เหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดินได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เราจะให้อำนาจดุลย์พินิจแก่ผู้บริหารราชการแผ่นดินเพื่อสร้างภาระรับผิดชอบให้เกิดขึ้นได้อย่างไร

นอกจากนี้ เรายังต้องพยายามสร้างสมดุลระหว่างการควบคุมและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้น กล่าวคือ ภาระรับผิดชอบนั้นเป็นเรื่องของการให้คำอธิบายต่อการกระทำที่เกิดขึ้นผ่านมาแล้วในอดีต แต่ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เน้นถึงสิ่งที่เราจะทำต่อไปในอนาคต ด้วยเหตุผลดังกล่าว เราจึงจำเป็นต้องให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อเปิดโอกาสให้สามารถใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ อันเป็นเรื่องซึ่งมีความสำคัญต่อการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงและการเสริมสร้างขีดสมรรถนะหรือศักยภาพขององค์การในระยะยาว แต่ในขณะเดียวกันต้องสามารถถูกตรวจสอบหรืออยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่สามารถควบคุมได้ (controlled environment)

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เราคงไม่ต้องการให้การควบคุมมีลักษณะเป็นเรื่องของการปิดกั้นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ โดยเฉพาะการบังคับให้ต้องมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด อันอาจจะนำไปสู่ความเฉื่อยหรือไม่กล้าเสี่ยงตัดสินใจเพราะทั้งฝ่ายผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่างขาดความมั่นใจหรือกลัวความผิดพลาดเสียหายซึ่งทำให้ตนได้รับการตำหนิหรือถูกลงโทษได้ในที่สุด

ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.4 ระบบราชการ (bureaucracy) นั้นมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการสั่งการและควบคุม (command and control) ค่อนข้างสูง แต่ไม่ได้เน้นหนักให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงมากเท่าใดนัก ในทางตรงข้าม หากปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปอย่างปราศจากการควบคุมดูแลเสียเลยก็อาจจะนำไปสู่ความวุ่นวายสับสนไร้ระเบียบและทิศทาง (chaos) ขึ้นได้ [43]



แผนภาพที่ 3.4 ตัวแบบเกี่ยวกับการควบคุมและการเปลี่ยนแปลง

ที่มา: K.H. Spencer Pickett, *Internal Control: A Manager's Journey* (New York: John Wiley & Son, 2001), p. 224.

[43] นักวิชาการบางท่านกลับมองว่าในบางครั้งความวุ่นวายสับสนไร้ระเบียบและทิศทางดังกล่าวนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อการเปลี่ยนแปลงและช่วยทำให้เราสามารถจัดระเบียบแบบแผนใหม่ (repatterning) ได้ หากเราสามารถเข้าแทรกแซงหรือดำเนินการบางอย่างได้ทันก่อนที่จะแปรสภาพเป็นอนาธิปไตย (anarchy) ซึ่งมักจะเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่าทฤษฎีว่าด้วยความวุ่นวายสับสนไร้ระเบียบและทิศทาง (chaos theory) โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Jamshid Gharajedaghi, *Systems Thinking : Managing Chaos and Complexity : A Platform for Designing Business Architecture* (Oxford: Butterworth-Heinemann, 1999) และ http://www.mapnp.org/library/systems/chaos/chaos.htm

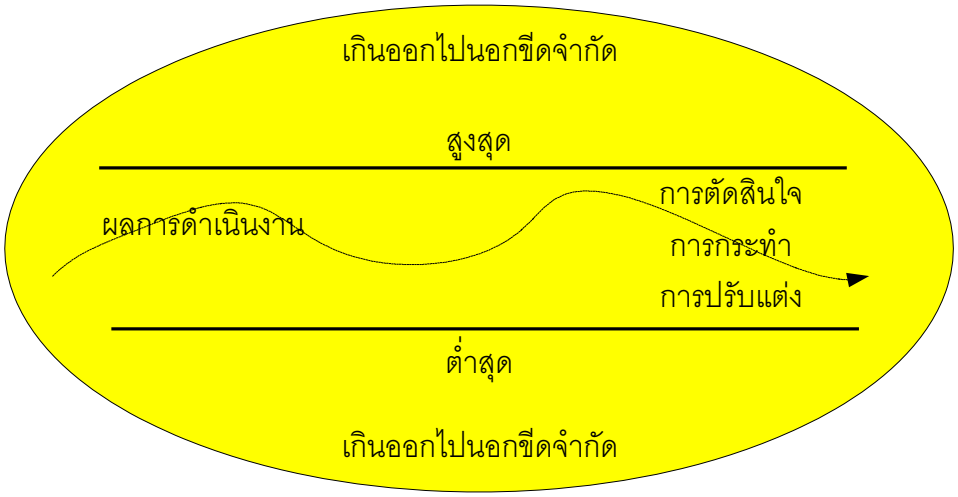
K.H. Pickett [44] จึงได้เสนอว่าเราควรจะพยายามปรับเปลี่ยนแนวความคิดในเรื่องของภาระรับผิดชอบและการควบคุมใหม่เพื่อให้สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น เช่น การควบคุมและประเมินตนเอง (self-assessment) กระบวนการเรียนรู้ (learning process) และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) การบริหารความเสี่ยง (risk management) เป็นต้น

3.4 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยหลักการทั่วไปแล้ว การควบคุม (control) เป็นเรื่องของการธำรงรักษาให้ปัจจัยต่างๆ อยู่ภายใต้ระดับที่กำหนดขึ้นไว้ เช่น ขีดจำกัดขั้นสูง (upper limit) และขีดจำกัดขั้นต่ำ (lower limit) ซึ่งหมายความว่าเราต้องพยายามควบคุมความแปรปรวน (variance) ของปัจจัยต่างๆ อันเป็นความเสี่ยง (risk) ต่อความสำเร็จหรือการบรรลุผล ไม่ให้มีระดับมากเกินกว่าขีดจำกัดที่สามารถยอมรับได้หรือเกินออกไปนอกขีดจำกัด (out-of-bound) รวมทั้งสามารถหยุดยั้งและป้องกันไม่ให้เกิดเหตุลุกลามจนทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งหากสามารถกระทำได้ เราจะเรียกกันว่า “อยู่ภายใต้การควบคุม” (being in control) แล้ว ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.5

ระบบการควบคุมที่ดีจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและต้องอาศัยกระบวนการและมาตรการต่างๆ ที่มีประสิทธิผล เช่น การวิเคราะห์ความเสี่ยง การตรวจสอบและประเมินผล เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบการควบคุมที่ดียังต้องได้รับการออกแบบให้มีความยืดหยุ่นและเป็นพลวัต สามารถยอมรับความเบี่ยงเบน (deviation) ได้ในระดับหนึ่งและปรับเปลี่ยนไปได้ตามสถานการณ์ แต่ต้องอยู่ภายใต้ขีดจำกัดที่วางไว้

[44] โปรดดู K.H. Spencer Pickett, *Internal Control: A Manager's Journey* (New York: John Wiley & Son, 2001.



แผนภาพที่ 3.5 แผนผังการควบคุม

ที่มา: K.H. Spencer Pickett, *Internal Control: A Manager's Journey* (N.Y.: John Wiley & Son, 2001), p. 24.

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น หากปราศจากซึ่งระบบการควบคุมที่ดีเพียงพอแล้วรัฐบาลสามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนอย่างเกินขอบเขตที่ประชาชนสามารถยอมรับได้และอาจก่อให้เกิดผลความเสียหายติดตามมาในหลายประการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกลไกที่ถูกออกแบบและพัฒนาขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างให้เกิดภาระรับผิดชอบในมิติหรือแง่มุมต่างๆ อย่างไรก็ดี ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีต้องไม่ใช่มีลักษณะในแบบประเพณีนิยมหรือเป็นเรื่องของการควบคุมแบบเคร่งครัดตายตัวหรือการจ้องจับผิด แต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน โดยยอมให้มีการใช้ดุลย์พินิจได้ในระดับหนึ่งหรือเปิดช่องว่างไว้สำหรับอิสระและความคล่องตัวเพื่อให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อันจะก่อให้เกิดการปรับปรุงเพื่อยกระดับขีดสมรรถนะและศักยภาพในระยะยาว

ผู้วิจัยได้จำแนกระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามระบบย่อย ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันและเกี่ยวข้องกับภาระรับผิดชอบในรูปแบบต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น (โปรดดูตารางที่ 3.2 ประกอบ) กล่าวคือ

1. ระบบการควบคุมตนเอง (self-control) อันเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับภาระรับผิดชอบต่อตนเอง (self-accountability) และภาระรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน (professional accountability)
2. ระบบการควบคุมภายใน (internal control)
   2.1 การควบคุมภายในของแต่ละหน่วยงานอันเป็นเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการ (managerial accountability)
   2.2 การควบคุมภายในของผู้บริหารฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ อันเป็นเรื่องของความพยายามในการผูกมัดให้ฝ่ายข้าราชการประจำหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาตามโครงสร้างลำดับชั้นของการบังคับบัญชาทางราชการ (bureaucratic accountability)
3. ระบบการควบคุมภายนอก
   1.1 การควบคุมภายนอกโดยสถาบันที่เป็นทางการอันเป็นเรื่องของการผูกมัดให้รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา (political accountability) ภาระรับผิดชอบทางกฎหมายต่อศาล (legal accountability) และภาระรับผิดชอบทางการบริหารปกครองต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (administrative accountability)
   1.2 การควบคุมภายนอกโดยสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น ประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ อันเป็นเรื่องของความพยายามในการผูกมัดให้รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) รวมถึงกระแสแรงกดดันและข้อเรียกร้องของภาคธุรกิจเอกชนให้ดำเนินนโยบายเปิดเสรีและลดบทบาทของรัฐบาลในการเข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ อันเป็นเรื่องของความพยายามในการผูกมัดให้รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบต่อระบบตลาด (market accountability)

สำหรับรายละเอียดในแต่ละประเด็นจะได้มีการขยายความเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.2 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและภาระรับผิดชอบในมิติต่างๆ

	มิติเชิงวัตถุประสงค์	มิติเชิงสถาบัน	ลักษณะ
1. ระบบการควบคุมตนเอง	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ	ภาระรับผิดชอบต่อตนเองและต่อวิชาชีพ (self- & professional accountability)	อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ
2. ระบบการควบคุมภายใน			
หน่วยงานราชการ	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ (ภาระรับผิดชอบต่อผลงานและภาระรับผิดชอบต่อการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ)	ภาระรับผิดชอบทางการบริหารจัดการ (managerial accountability)	อย่างเป็นทางการ
รัฐบาล		ภาระรับผิดชอบทางราชการ (bureaucratic accountability)	อย่างเป็นทางการ
3. ระบบการควบคุมภายนอก			
รัฐสภา	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ	ภาระรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability)	อย่างเป็นทางการ
ศาล		ภาระรับผิดชอบทางกฎหมาย (legal accountability)	อย่างเป็นทางการ
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบและภาระรับผิดชอบต่อผลงาน	ภาระรับผิดชอบทางการบริหารปกครอง (administrative accountability)	อย่างเป็นทางการ
ประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์	ภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ	ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability)	อย่างไม่เป็นทางการ
ระบบตลาด	ภาระรับผิดชอบต่อผลงาน	ภาระรับผิดชอบต่อระบบตลาด (market accountability)	อย่างไม่เป็นทางการ (อย่างเป็นทางการ)

■ 3.4.1 ระบบการควบคุมตนเอง

ระบบการควบคุมตนเอง (self-control) ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของความไว้วางใจและมั่นใจว่าผู้บริหารราชการแผ่นดินเป็นบุคคลที่มีเกียรติภูมิศักดิ์ศรี สามารถครองตนและยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้อง มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบและสามารถตัดสินใจหรือใช้ดุลย์พินิจว่าสมควรกระทำหรือไม่สมควรกระทำได้เองอย่างถูกต้องเหมาะสมตามศีลธรรม จริยธรรม และบรรทัดฐานของสังคม รวมถึงค่านิยม มาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพซึ่งส่วนใหญ่มักจะมีการประกาศให้บรรดาสมาชิกในวงการอาชีพได้รับทราบร่วมกันอย่างเป็นทางการ ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดหรือเคร่งครัดในรายละเอียดมากนัก เพราะบุคคลดังกล่าวจะมีวิธีการหรือเครื่องมือในการบังคับและกำกับดูแลตนเองหรือสมาชิกของกลุ่มให้มีการประพฤติปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานหรือความคาดหวังที่วางไว้ [45]

ตัวอย่างเช่น การรณรงค์ส่งเสริมให้มีวินัยต่อตนเอง (internal discipline) เพื่อเสริมสร้างมโนธรรมและจิตสำนึกของความรับผิดชอบ การยึดมั่นในค่านิยมที่พึงประสงค์ มาตรฐานและจริยธรรมวิชาชีพ รวมจนถึงการต้องเผชิญต่อแรงกดดันและการควบคุมของบรรดาสมาชิกในกลุ่มบุคคลผู้ร่วมวงวิชาชีพเดียวกัน (peer review) อันจะช่วยทำให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำมีเครื่องจูงใจให้ละเว้น (deterrent) หรือมีลักษณะในสภาพเชิงบังคับให้มีการประพฤติปฏิบัติตาม อันจะสามารถช่วยลดความเสี่ยงต่อพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ เช่น การทุจริตฉ้อฉล และช่วยกระตุ้นให้เกิดความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเต็มกำลังความสามารถให้เป็นที่ยอมรับของสาธารณชนทั่วไป

■ 3.4.2 ระบบการควบคุมภายใน

การควบคุมภายใน (internal control) เป็นเรื่องที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและได้มีการขยายแนวความคิดให้มีขอบเขตและครอบคลุมในประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวางมากขึ้นตามลำดับ สำหรับรูปแบบของการควบคุมภายในนั้นสามารถแยกออกได้อย่างน้อย 4 ประเภท กล่าวคือ (1) การควบคุมแบบสืบค้น (detective control) ซึ่งเน้นใน

---

[45] โปรดดู J. P. Burke, *Bureaucratic Responsibility* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986) และ David H. Rosenbloom, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th ed. (New York: McGraw-Hill, 1998), บทที่ 12.

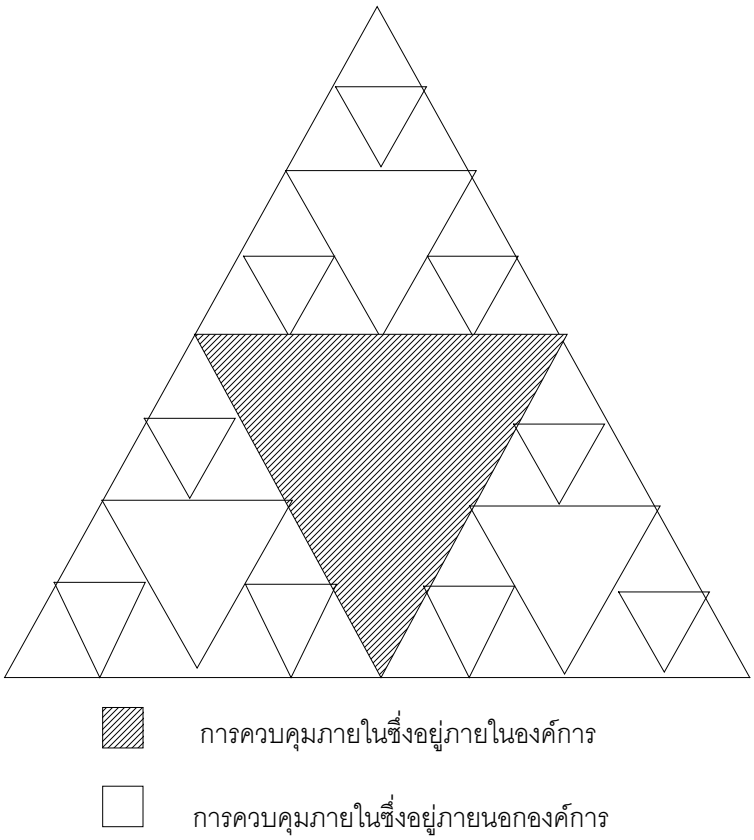
เรื่องของการค้นหาข้อบกพร่องหรือสิ่งผิดปกติที่อาจจะเกิดขึ้น (2) การควบคุมแบบแก้ไข (corrective control) ซึ่งเน้นในเรื่องของการแก้ไขปัญหาความผิดพลาดที่เกิดขึ้น (3) การควบคุมแบบป้องกัน (preventive control) ซึ่งเน้นในเรื่องของการป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดเสียหายตั้งแต่ในชั้นแรก และ (4) การควบคุมแบบชี้นำ (directive control) ซึ่งเน้นในเรื่องของการส่งเสริมหรือกระตุ้นให้บรรลุผล [46]

ตามนัยของ Sierpinski's Triangle เราสามารถแยกโครงสร้างของระบบการควบคุมภายในขององค์การทั่วไปออกได้เป็นสองส่วน กล่าวคือ (1) การควบคุมภายในซึ่งอยู่ภายในองค์การเอง (internal control within an organization) และ (2) การควบคุมภายในซึ่งอยู่ภายนอกองค์การดังกล่าวนั้น (internal control outside an organization) ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.6 [47]

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้จำแนกระบบการควบคุมภายในของการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ (1) ระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานเอง และ (2) ระบบการควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นการควบคุมซึ่งอยู่ภายนอกหรืออยู่นอกเหนือหน่วยงานดังกล่าวนั้น แต่ยังคงเป็นระบบการควบคุมภายในของฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ระบบการควบคุมจากภายนอก กล่าวคือ

[46] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน H.M. Treasury, *Management of Risk: A Strategic Overview*, January 2001.

[47] Steven J. Root, *Beyond COSO: Internal Control to Enhance Corporate Governance* (New York: John Wiley & Son, 1998), p. 23.



แผนภาพที่ 3.6 ระบบการควบคุมภายใน

ที่มา: ปรับปรุงมาจาก Steven J. Root, *Beyond COSO: Internal Control to Enhance Corporate Governance* (New York: John Wiley & Son, 1998), หน้า 23.

- **ระบบการควบคุมภายในของหน่วยงาน**

ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ในการวางระบบการบริหารองค์การให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งครอบคลุมเรื่องของการวางยุทธศาสตร์และแผนงาน การจัดสรรทรัพยากร การติดตามและประเมินผล การตัดสินใจและสั่งการแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมถึงการปรับปรุงขีดสมรรถนะและคุณภาพมาตรฐานการให้บริการ การพัฒนาบุคลากรและองค์การให้มีความเข้มแข็งหรือเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา โดยการประยุกต์เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาใช้ประโยชน์ ตัวอย่างเช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดผลการดำเนินงาน การรื้อปรับระบบงาน การเทียบเคียงผลการดำเนินงานและวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ การบริหารคุณภาพโดยรวม การบริหารความเสี่ยง เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้บริหารยังมีหน้าที่ในการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงินการบัญชีและในส่วนที่ไม่ใช่การเงินการบัญชี ซึ่งถือเป็นกระบวนการเพื่อทำให้ผู้บริหารและบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ได้รับทราบข้อมูลป้อนกลับหรือมีการส่งสัญญาณเตือนภัยเกี่ยวกับความเสี่ยงและความเสียหายผิดพลาด (mismanagement) เช่น รูรั่วไหล สิ้นเปลือง และทุจริตฉ้อฉล โดยอาศัยวิธีการสอบทานและให้ความเห็นอย่างอิสระของบุคคลที่มีความเป็นกลางและมืออาชีพ เช่น ผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการควบคุมภายในที่ดีจะช่วยก่อให้เกิดหลักประกันหรือความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผล (reasonable assurance) เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน รายงานทางการเงินที่เชื่อถือได้ รวมทั้งการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน นโยบาย กฎเกณฑ์ นโยบาย ข้อบังคับ และคำสั่ง อันจะนำไปสู่การตัดสินใจแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป

ในระยะแรกนั้น ระบบการควบคุมภายในสมัยใหม่ยังคงเน้นหนักเฉพาะในเรื่องของการควบคุมทางบัญชี ต่อมาประมาณปีค.ศ. 1949 ได้มีความพยายามในการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการควบคุมภายในอย่างเป็นทางการขึ้นโดยสถาบันของสมาคมผู้ตรวจสอบบัญชีรับอนุญาตของสหรัฐอเมริกา (American Institute of Certified Public Accountants) หรือ AICPA [48] และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมใหม่อีกหลายครั้ง โดยกำหนดให้ขอบเขตของการควบคุมภายในมีองค์ประกอบรวมสองส่วนใหญ่ๆ ดังนี้ [49]

1. การควบคุมทางการบัญชีและการเงิน (accounting control)
   อันเป็นเรื่องของการวางระบบการป้องกันและดูแลรักษาทรัพย์สิน (การได้มาและใช้ไปของทรัพย์สิน) ความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการบัญชี (การบันทึกรายการและเอกสารประกอบการบันทึกบัญชี) และรายงานทางการเงิน เป็นต้น
2. การควบคุมทางด้านการบริหารงาน (administrative control)

[48] รายงานดังกล่าวเรียกว่า “Internal Control—Elements of a Coordinated System and Its Importance to Management and the Independent Public Accountant” อันเป็นผลมาจากกรณีการทุจริตฉ้อฉลอันอื้อฉาวของบริษัท McKesson & Robbins ซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา.

[49] โปรดดู Statement on Auditing Standards No.1 (1973)

อันเป็นเรื่องของการกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามกฎระเบียบ คำสั่ง นโยบาย และแผนงานที่วางไว้ โดยอาศัยวิธีการและมาตรการต่างๆ เช่น การจัดแบ่งโครงสร้างองค์การและสายการบังคับบัญชา การอนุมัติ (authorization) การแบ่งแยกหน้าที่ (segregation of duites) การออกแบบขั้นตอนและมาตรฐานวิธีการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ การวางระบบการติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ต่อมา ในปีค.ศ. 1987 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเรียกกันว่า Treadway Commission ขึ้น [50] และได้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็น Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission หรือเรียกโดยย่อว่า COSO [51] เพื่อศึกษาทบทวนและวางกรอบการควบคุมภายในให้มีความเหมาะกับสถานการณ์และได้ให้คำจำกัดความของการควบคุมภายในไว้ว่าเป็น “กระบวนการซึ่งได้ออกแบบมาเพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผล (reasonable assurance) เกี่ยวกับการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ในประเด็นดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน (O) ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน (F) และการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (C) อันเป็นเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลทุกฝ่ายในองค์การนับตั้งแต่คณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ” [52]

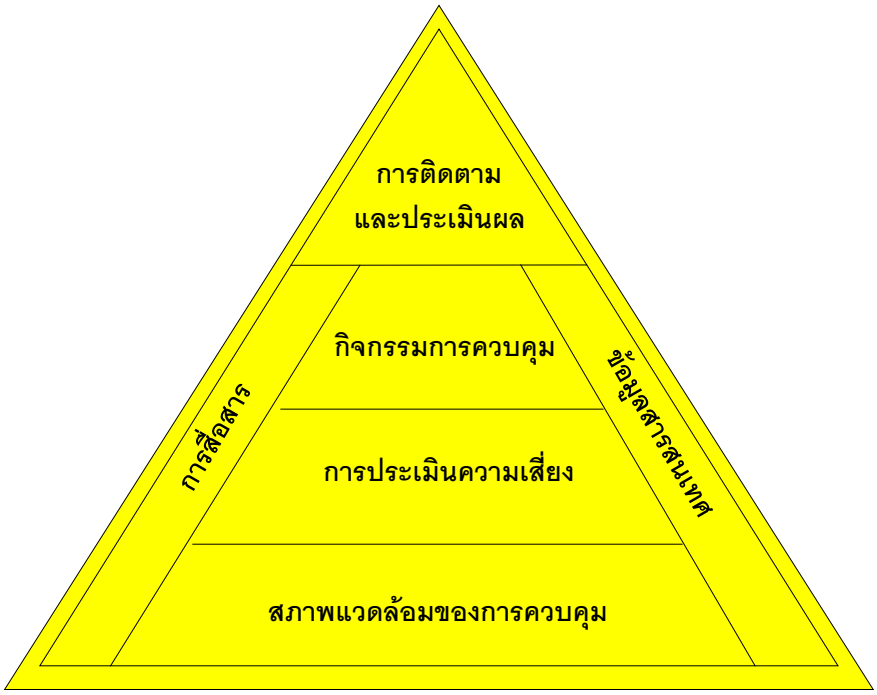
ตามแนวทางของ COSO นั้น การควบคุมภายในมีองค์ประกอบสำคัญๆ รวม 5 ด้าน กล่าวคือ (1) สภาพแวดล้อมของการควบคุม (2) การประเมินความเสี่ยง (3) กิจ

[50] คณะกรรมการดังกล่าวได้ศึกษาปัญหาและมาตรการดำเนินการ อันเป็นผลมาจากกฎหมาย The U.S. Foreign Corrupt Practices Act 1977 (FCPA) ซึ่งได้วางมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการจ่ายเงินสินบนในการประกอบธุรกิจกับบริษัทต่างประเทศ และห้ามนำรายจ่ายอื่นใดที่ไม่สามารถพิสูจน์ผู้รับมาลงบันทึกรายการบัญชี อันเป็นผลมาจากคดีวอเตอร์เกตในสมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ในช่วงค.ศ. 1973-1976.

[51] COSO ประกอบขึ้นด้วยสมาชิกองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง เช่น American Institute of Certified Public Accountants (AICPA) American Accounting Association (AAA) Financial Executives Institute (FEI) Institute of Internal Auditors (IIA) และ Institute of Management Accountants (IMA).

[52] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.coso.org/KeyConcepts/index.html

กรรมการควบคุม (4) ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร และ (5) การติดตามและประเมินผล ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.7



แผนภาพที่ 3.7 ตัวแบบการควบคุมภายในของ COSO

ที่มา: ปรับปรุงจาก Steven J. Root, *Beyond COSO: Internal Control to Enhance Corporate Governance* (New York: John Wiley & Son, 1998), หน้า 121.

ถึงแม้ว่าได้รับการยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวาง แต่แนวทางการควบคุมภายในของ COSO ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายประการ เช่น การตั้งใจละเว้นหรือแยกกระบวนการบริหารและกิจกรรมทางการบริหารออกจากกระบวนการควบคุม โดยเฉพาะในเรื่องของการวางแผนกลยุทธ์ การกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การ การบริหารความเสี่ยงและการสั่งการแก้ไข โดยไม่ได้ชี้แจงถึงเหตุผลไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ดี Steven Root [53] ได้ให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวนี้ว่าอาจจะเป็นผลมาจากมุมมองของ COSO เองในฐานะที่มีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบภายนอก ซึ่งต้องการลดปัญหาความไม่เป็นอิสระของตนในการเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและรายงานทางการเงิน

[53] โปรดดู Stephen J. Root, *Beyond COSO: Internal Control to Enhance Corporate Governance* (N.Y.: John Wiley, 1998), p. 147-48.

คณะกรรมการวางมาตรฐานการตรวจสอบภายใน (Internal Auditing Standard Board) หรือ IASB ของสถาบันผู้ตรวจสอบภายใน (Institute of Internal Auditors) หรือ IIA [54] ได้มีการทบทวนหลักการใหม่และใช้คำว่า *การควบคุม* แทนคำว่า *การควบคุมภายใน* โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสื่อสารให้ผู้บริหารได้รับทราบว่าการควบคุมนั้นถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบทางการบริหาร กล่าวคือ ผู้บริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม [55] โดยผู้ตรวจสอบภายในทำหน้าที่สอบทานระบบการควบคุมดังกล่าวว่าสามารถให้หลักประกันอย่างสมเหตุสมผลถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นตัวชี้วัดอันสำคัญประการหนึ่งของความมีประสิทธิภาพในการควบคุม

ตามเอกสาร IASB, SIAS No.1, “Control: Concepts and Responsibilities” ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าได้ใช้คำว่า *การควบคุม* ให้มีความหมายครอบคลุมทุกประเภทของการควบคุม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการควบคุมแบบป้องกันหรือการควบคุมแบบสืบค้น การควบคุมทางการบัญชีและการเงิน การควบคุมทางด้านการบริหารงาน หรือการควบคุมภายใน โดยการควบคุมดังกล่าวนี้อาจจะเป็นเรื่องของกระบวนการภายในองค์การเองหรือเกิดขึ้นมาจากภายนอกองค์การก็ได้

นอกจากนี้ IIA ยังได้ให้นิยามของการตรวจสอบภายในไว้ว่าเป็นเรื่องของการให้หลักประกันหรือความมั่นใจอย่างอิสระและตรงไปตรงมา รวมถึงกิจกรรมอันเกี่ยวกับการให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งจะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มและปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การตรวจสอบภายในที่ดีจะช่วยทำให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ โดยการนำเอาวิธีการศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเข้ามาประยุกต์ใช้ในการประเมินถึงประสิทธิผลของการบริหารความเสี่ยง การควบคุม และกระบวนการจัดระเบียบการกำกับดูแลองค์การ

The Canadian Institute of Chartered Accountants Criteria of Control Committee (CoCo) ได้มีการทบทวนและเสนอคำจำกัดความใหม่เช่นกัน โดยได้ใช้คำว่า

---

[54] http://www.theiia.org/

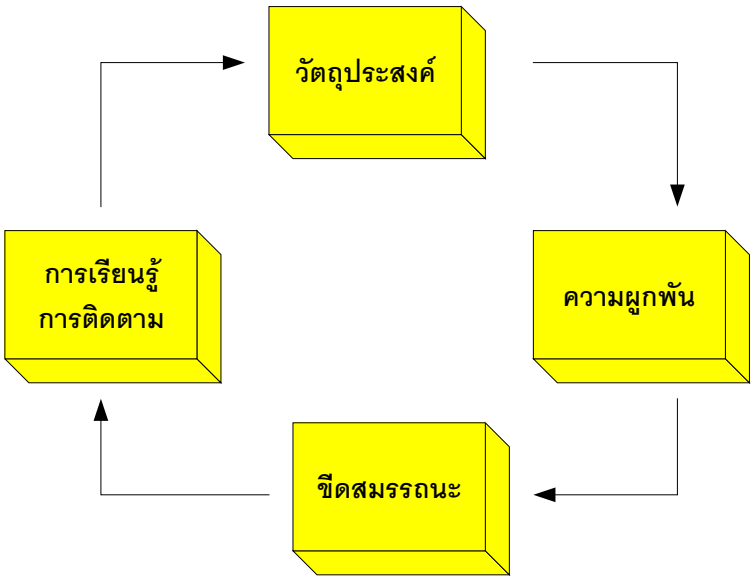
[55] ทฤษฎีการบริหารงานแบบคลาสสิคของ Henri Fayol (1926) และ Chester Barnard (1939) นั้นได้มีการกล่าวถึงมานานแล้วว่าการควบคุม (controlling) ถือเป็นภารกิจหน้าที่อันสำคัญประการหนึ่งของผู้บริหาร เช่นเดียวกับเรื่องของการวางแผน (planning) การจัดองค์การ (organizing) และการอำนวยการ (directing) เป็นต้น.

การควบคุม (control) แทนคำว่า *การควบคุมภายใน* (internal control) โดยถือว่าการควบคุมเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของระบบการบริหารองค์การ ในลักษณะเช่นเดียวกับเรื่องของโครงสร้าง ทรัพยากร กระบวนงาน และวัฒนธรรม ที่จำเป็นต้องมีการบูรณาการองค์ประกอบดังกล่าวทั้งหมดเข้าด้วยกัน ซึ่งหากการควบคุมดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิผลแล้วย่อมจะเป็นเครื่องมือในการให้หลักประกันหรือความมั่นใจอย่างสมเหตุผล (reasonable assurance) หรือช่วยสนับสนุนให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้

กรอบแนวความคิดและมาตรฐานของ CoCo ได้มีความก้าวหน้าและพัฒนาไปเกินกว่าของ COSO โดยเฉพาะในแง่ของการทำให้แต่ละองค์การสามารถประเมินและสอบทานถึงสถานภาพของระบบการควบคุมของตนและเปิดมุมมองในเรื่องของการควบคุมว่าเป็นประสบการณ์ของการเรียนรู้และเป็นวงจรของการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง อันประกอบด้วยแนวทางสำคัญๆ รวมทั้งสิ้น 4 ประการ กล่าวคือ (1) แต่ละบุคคลควรจะต้องทราบว่าตนจะต้องกระทำอะไร (2) แต่ละบุคคลจะต้องผูกพันและยึดมั่นต่อสิ่งที่ตนเองควรจะต้องกระทำ (3) แต่ละบุคคลควรจะต้องได้รับทรัพยากรอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงาน และ (4) องค์การจะต้องเรียนรู้และปรับตัวตามสภาพความเปลี่ยนแปลง [56] ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 3.8

ตามนัยดังกล่าว การควบคุมไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องของการป้องกันทรัพย์สินของหน่วยงานให้ปราศจากรูรั่วไหล สิ้นเปลือง และทุจริตฉ้อฉล หรือทำให้บันทึกข้อมูลทางการเงินและบัญชีเป็นไปอย่างถูกต้องและเชื่อถือได้เท่านั้น แต่การควบคุมที่ดีจะต้องเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้น อันจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในท้ายที่สุด ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับแนวความคิดเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุงขีดสมรรถนะ การบริหารคุณภาพโดยรวม และการเทียบเคียงผลการดำเนินงาน

[56] โปรดดู CoCo, “Guidance on Control,” *Control and Governance-Number 1* (Toronto: Canadian Institute of Chartered Accountants, 1995).



แผนภาพที่ 3.8 ตัวแบบการควบคุมของ CoCo

ที่มา: K.H. Spencer Pickett, *Internal Control: A Manager's Journey* (N.Y.: John Wiley & Son, 2001), p. 56.

- **การควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง**

ภายใต้หลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภานั้น รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลให้ข้าราชการประจำนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำเองมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งของผู้บริหารฝ่ายการเมือง โดยต้องมีความเป็นกลางหรือไม่ฝักใฝ่ทางการเมือง (political neutrality) และปฏิบัติงานอยู่เบื้องหลังฝ่ายการเมืองอย่างไม่แสดงออกหรือเปิดเผยตน (anonymity)

ในการนี้ ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองสามารถวางระบบการควบคุมให้ฝ่ายข้าราชการประจำต้องปฏิบัติตามได้ในหลายลักษณะ เช่น การออกมติคณะรัฐมนตรี กฎระเบียบและคำสั่งของฝ่ายบริหาร การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ (reorganization) การงบประมาณ และการตรวจราชการ รวมจนถึงการใช้อำนาจอันเกี่ยวข้องกับการบริหาร

งานบุคคลของข้าราชการระดับสูงในการบรรจุและแต่งตั้ง การโยกย้ายและสับเปลี่ยนหมุนเวียน การลงโทษทางวินัยและการปลดออกจากตำแหน่ง [57]

นอกจากนี้ รัฐบาลยังอาจจัดให้มีหน่วยงานกลาง (central agencies) เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ สำนักงบประมาณ เพื่อมอบหมายให้หน่วยงานกลางดังกล่าวทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลในการควบคุมรายละเอียดในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ (accountability agent) เช่น การวางกรอบมาตรฐานกลาง กฎระเบียบและขั้นตอนปฏิบัติ การควบคุมดูแลการใช้ทรัพยากรบุคคลและเงินงบประมาณ เป็นต้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ ฟุ่มเฟือย ทุจริตฉ้อฉล หรือกระทำการอันเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี ระบบการควบคุมภายในดังกล่าวส่วนใหญ่มักจะเป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ (compliance-based accountability) เป็นสำคัญ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่จึงได้พยายามเสนอให้มีการโอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้มีการพัฒนาเครื่องมือหรือวิธีการสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำ ตัวอย่างเช่น การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) หรือสัญญาซื้อผลงาน (purchase contract) ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) มากขึ้น

- **3.4.3 ระบบการควบคุมจากภายนอก**

ระบบการควบคุมจากภายนอกเป็นผลมาจากความพยายามในการถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจได้อย่างอิสระหรือตามอำเภอใจ อันอาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ ยังครอบคลุมถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการเข้ามาทำหน้าที่ในควบคุมการบริหารราช

[57] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 4th ed. (New York: Longman, 1995), บทที่ 8.

การแผ่นดิน รวมถึงการเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น (exit) และ/หรือการแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ (voice)

- **การควบคุมจากภายนอกโดยสถาบันอย่างเป็นทางการ**

รัฐสภา

ตามหลักการของการปกครองในระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มาจากประชาชนและฝ่ายบริหารสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ได้ด้วยความไว้วางใจของฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งรัฐบาลให้ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและมีบทบาทหน้าที่อย่างเป็นทางการในการควบคุมสอดส่องดูแลและเร่งรัดการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบาย กฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ได้มีการกำหนดไว้ นอกจากนี้รัฐสภายังมีอำนาจในการควบคุมโดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายของรัฐบาล โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือที่เรียกกันว่า power of the purse

หากสมาชิกรัฐสภามีข้อสงสัยประการใดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินก็สามารถร้องขอให้รัฐบาลแถลงข้อเท็จจริงให้ทราบ โดยการตั้งกระทู้ถามและการเปิดอภิปรายทั่วไป รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง (investigation) และการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ดี การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าวนี้ยังคงมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมหรือยังคงอิงกับรูปแบบการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ (compliance-based approach)

ศาล

ฝ่ายตุลาการหรือศาลมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อกฎหมาย การพิพากษาอรรถคดีเพื่อรักษาความเป็นธรรมในสังคม ปกป้องรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะ การที่ฝ่ายบริหารได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ การสั่งการ อนุมัติ อนุญาต และการควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำให้ฝ่ายตุลาการหรือศาลต้องเข้ามาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดปัญหาความผิดพลาดในการใช้อำนาจดุลย์พินิจของฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายบริหารโดยศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองนั้น [58] เป็นเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลย์พินิจของฝ่ายบริหารหรือการกระทำของฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติอย่างถูกต้องตามหลักการและวิธีการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ หรือไม่ให้กระทำนอกเหนือขอบเขตของอำนาจที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังได้เปิดให้ประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้การปกครองสามารถฟ้องร้องต่อศาลให้ยกเลิก แก้ไข หรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของตนเองได้ อันมีลักษณะของการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ (compliance-based approach) [59]

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

นอกเหนือไปจากการถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการแล้ว ในปัจจุบันบรรดารัฐสมัยใหม่ทั้งหลายยังได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆ อย่างเป็นทางการขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างสุจริตธรรมและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์สุขของประชาชนได้

องค์กรอิสระดังกล่าวมักจะได้รับการออกแบบให้มีความเชี่ยวชาญอันหลากหลายและอาศัยวิธีการที่แตกต่างกันออกไปในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาล อาทิเช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับผิดชอบในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับผิดชอบในการไต่สวนก่อนดำเนินการถอดถอนหรือฟ้องร้องต่อไป คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษย

---

[58] สำหรับในบางประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) เช่น ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกานั้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยพิพากษาคดีทุกประเภท ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (civil law) เช่น ประเทศฝรั่งเศส และ เยอรมัน ได้มีการแยกการพิจารณาคดีปกครองให้ขึ้นต่อศาลปกครอง.

[59] ในบางประเทศที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างเคร่งครัด เช่น สหรัฐอเมริกา ศาลสามารถใช้อำนาจ (judicial review) ตีความกฎหมายที่ตราออกมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือคำสั่งและกฎระเบียบของฝ่ายบริหาร (executive orders) ตลอดจนการตัดสินใจชี้ขาดขององค์กรซึ่งทำหน้าที่กำกับควบคุม (regulatory agency) ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือเกินกว่าขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ ในกรณีของประเทศไทยนั้น การถ่วงดุลย์ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นเป็นบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ.

ชนแห่งชาติรับผิดชอบในการตรวจสอบและรายงานการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

- **การควบคุมโดยสถาบันที่ไม่เป็นทางการ**

ประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์

นอกเหนือไปจากการควบคุมอย่างเป็นทางการโดยสถาบันทางการเมืองและองค์กรอิสระต่างๆ แล้ว รัฐบาลและระบบราชการยังถูกควบคุมอย่างไม่เป็นทางการโดยสถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น ประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อสารมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ ในการพิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ของตนและการนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบหรือความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดิน

กระแสความกระตือรือล้นทางการเมืองของประชาชนและความไม่พอใจเกี่ยวกับบทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐในการชี้นำการพัฒนาและขาดการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมถึงกระแสแรงผลักดันเกี่ยวกับการดูแลปกครองตนเองและการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนหรือประชาคม กลุ่มผลประโยชน์ และองค์การประชาสังคมต่างเป็นผลทำให้ประชาชนและกลุ่มองค์กรต่างๆ ดังกล่าวได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการเป็นการโดยตรงมากขึ้น

การควบคุมของประชาชน องค์กรประชาสังคมและบรรดากลุ่มเฝ้าระวังดังกล่าวนี้อาจทำได้ในหลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องของประชาชนเพื่อสร้างแรงกดดัน เช่น การร่วมกันลงชื่อเรียกร้องของประชาชนเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การชี้ชวนชักนำหรือวิ่งเต้น (lobby) ผ่านทางองค์กร/สถาบันทางการเมืองต่างๆ เป็นต้น หรือ อาจจะเป็นการควบคุมแบบมีส่วนร่วม เช่น การร่วมปรึกษาหารือและการเข้าร่วมดำเนินงานเป็นพันธมิตรกับทางราชการ

ระบบตลาด

ความคิดในเชิงอนุรักษ์นิยมและกระแสเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคได้ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวในการเข้ามาแทรกแซงของภาครัฐและพยายามแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพและขีดความสามารถของระบบตลาดในการจัดสรรทรัพยากรและดูแลตนเอง โดยเสนอให้มีการจำกัดบทบาทหน้าที่และลดขนาดของภาครัฐให้เหลือน้อยที่สุด (state minimalism) และให้นำเอาระบบตลาดหรือกลไกราคาเข้ามาใช้ทดแทนให้มากที่สุด อันเป็นผลทำให้ภาครัฐต้องตอบคำถามถึงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการใดๆ ของตนแทนการเปิดเสรีกลไกตลาด

การควบคุมโดยอาศัยกลไกที่อิงกับระบบตลาด (market-based mechanism) เพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และลดขนาดของภาครัฐดังกล่าวนี้อาจกระทำได้ในหลายวิธีการ เช่น การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatization) การลดการควบคุม (deregulation) การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย (legalization) เป็นต้น ในกรณีซึ่งหน่วยงานภาครัฐยังคงเป็นผู้ดำเนินการเองอยู่นั้นสามารถทำได้โดยการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) หรือการทดสอบตลาด (market testing) ในบางภารกิจงานที่ไม่ใช่งานหลัก (non-core functions) ก่อน เพื่อลดการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะและให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาประมูลงานแข่งขันได้ (competitive biding) ซึ่งพลังผลักดันของระบบตลาด (market driving forces) ดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพมากกว่าการวิเคราะห์แผนงาน/โครงการเพื่อทำการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการต่างๆ

3.5 **สรุป**

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นมาจากความพยายามในการสร้างหลักประกันและทำให้เกิดความมั่นใจว่ารัฐบาลและระบบราชการต้องมีภาระรับผิดชอบในการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ เกิดประสิทธิภาพ คุณภาพและประสิทธิผล โดยมีการพัฒนากลไกและเครื่องมือสำหรับการควบคุมเพื่อเสริมสร้างภาระรับผิดชอบในรูปแบบต่างๆ เช่น การตรวจสอบและประเมินผล การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่นและ/หรือการแสดงความไม่พอใจของประชาชน

ผลการสำรวจและทบทวนองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวพบว่าปัญหาสำคัญเกี่ยวกับแนวความคิดในเรื่องของภาระรับผิดชอบได้แก่ ความสลับซับซ้อนในตัวเองหรือการมีลักษณะครอบคลุมหลายมิติ ขึ้นกับความสนใจและผลประโยชน์ หลักการและค่านิยมของแต่ละบุคคล ประกอบกับเป็นเรื่องที่มีความเป็นพลวัตค่อนข้างสูง สามารถเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดอคติและการเลือกให้น้ำหนักความสำคัญต่ออย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะภาระรับผิดชอบให้เป็นไปอย่างถูกต้อง (compliance-based accountability) ภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (performance-based accountability) และ ภาระรับผิดชอบต่อการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ (capacity-based accountability) ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นประเด็นข้อถกเถียงทางวิชาการของสำนักความคิดต่างๆ

ในมุมมองของสถาบันยังพบว่าการบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะของภาระรับผิดชอบในเชิงซ้อน (multiple accountability) ทั้งในแง่ของภาระรับผิดชอบในแนวดิ่ง (vertical accountability) และ ภาระรับผิดชอบในแนวนอน (horizontal accountability) กล่าวคือ ได้มีการขยายลูกโซ่ของภาระรับผิดชอบ (chain of accountability) จากเดิมในแบบประเพณีนิยมภายใต้รูปแบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ระหว่างประชาชน ผู้แทนทางการเมือง และข้าราชการ อย่างเป็นทางการ ให้มีขอบเขตไปอย่างกว้างขวางมากขึ้นภายใต้บริบทของการบริหารปกครองบ้านเมืองในแนวใหม่ โดยครอบคลุมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และระบบตลาด ตลอดจนตนเองและวิชาชีพของตนอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งในเรื่องของภาระรับผิดชอบได้แก่การสร้างความสมดุลย์ระหว่างความไว้วางใจและการใช้ดุลย์พินิจ กล่าวคือ ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีต้องมีลักษณะไม่ใช่เป็นเรื่องของการควบคุมแบบเคร่งครัดตายตัวหรือการจ้องจับผิด แต่ต้องไว้วางใจกันและยอมให้มีการใช้ดุลย์พินิจได้ในระดับหนึ่ง หรือเปิดช่องว่างไว้สำหรับความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ อันจะก่อให้เกิดการปรับปรุงและยกระดับขีดสมรรถนะในระยะยาว อย่างไรก็ดี ภาระรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการควบคุมที่เหมาะสมทั้งในเรื่องของการควบคุมตนเอง การควบคุมภายใน และการควบคุมจากภายนอก ไม่เช่นนั้นจะขาดข้อมูลสารสนเทศบางอย่างเพื่อใช้ในการพิจารณาหรือวินิจฉัยว่าการดำเนินงานและผลลัพธ์เป็นไปตามที่ต้องการคาดหวังไว้หรือไม่

สำหรับระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นสามารถจำแนกออกได้เป็นสามระบบย่อย กล่าวคือ (1) ระบบการควบคุมตนเอง อันเป็นการสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบหรือการมีวินัยต่อตนเองไม่ให้ประพฤติปฏิบัติในทางที่มิชอบหรือขัดต่อหลักการที่พึงประสงค์ และการยึดถือค่านิยมและจรรยาบรรณ ซึ่งบุคคลร่วมวิชาชีพเดียวกันพึงต้องยึดถือปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติ (2) ระบบการควบคุมภายใน อันประกอบด้วยการควบคุมภายในของแต่ละหน่วยงาน เพื่อป้องกันรูรั่วไหลหรือทุจริตคอรัปชั่น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และ การควบคุมภายในของผู้บริหารฝ่ายการเมือง เพื่อดูแลให้ผู้บริหารของหน่วยงานราชการนำเอานโยบายของตนไปปฏิบัติให้บรรลุผล และ (3) ระบบการควบคุมภายนอก โดยสถาบันที่เป็นทางการ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ สถาบันที่ไม่เป็นทางการ เช่น ประชาชน ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และระบบตลาด

อย่างไรก็ดีในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อเสริมสร้างภาระรับผิดชอบให้มีความเข้มแข็งนั้นจำเป็นจะต้องมีเครื่องมือหรือวิธีการควบคุมที่เหมาะสมในรูปแบบต่างๆ อันได้แก่ การตรวจสอบและประเมินผล อันเป็นกระบวนการเพื่อประโยชน์ของการควบคุมภายใต้สายการบังคับบัญชา โดยสามารถแยกประเภทออกตามวัตถุประสงค์และ แนวทางหรือกลยุทธ์การดำเนินงาน เช่น การสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง การประเมินผลการดำเนินงาน และการประเมินผลกระทบ รวมจนถึงการประยุกต์ใช้กลไกหรือเครื่องมืออื่นๆ เช่น การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น โดยการเปิดให้มีการแข่งขันหรือการทดสอบตลาด และ การแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชนซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

บทที่ 4

เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่

ในบทต่อไปนี้จะได้ขยายความเพื่อกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือหรือวิธีการสำคัญๆ บางประการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสมต่อการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานและการปรับปรุงขีดสมรรถนะให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อันเป็นไปตามกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยครอบคลุมถึงเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานอันมีลักษณะเป็นการควบคุมก่อน (ex ante control) การตรวจสอบและประเมินผลอันมีลักษณะเป็นการควบคุมภายหลัง (ex post control) การเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น (exit) และ/หรือการแสดงความเห็นถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชนผู้รับบริการจากภาครัฐ (voice) อันมีลักษณะเป็นการควบคุมจากภายนอก ไม่ใช่การควบคุมตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (non-hierachical control)

4.1 การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ได้พยายามเสนอให้มีการโอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น ทำให้มีการพัฒนาเครื่องมือหรือวิธีการสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำ เช่น การจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อผลงานและภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุงขีดสมรรถนะมากขึ้น

การทำสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับผลงานดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์อย่างสูงทั้งในแง่ของการควบคุมผลงานและลดปัญหาความเสี่ยง รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินงาน ช่วยทำให้การกำหนดบทบาทหน้าที่ ความคาดหวัง วัตถุประสงค์ และการวางกรอบภาระรับผิดชอบระหว่างฝ่ายผู้ว่าจ้างและฝ่ายตัวแทน (accountability relationship) มีความชัดเจนมากขึ้นและรองรับกับบริบทของการโอนถ่ายและการกระจายอำนาจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การทำสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับผลงานทำให้เราสามารถมอบความไว้วางใจและเปิดโอกาสให้ผู้บริหารมีอิสระในการใช้ดุล

พินิจและก่อให้เกิดพันธะผูกมัดมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการระบุถึงผลสัมฤทธิ์ (ผลผลิตและผลลัพธ์) ที่ต้องการไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้าแล้ว (ex ante specification)

อย่างไรก็ดี สัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวมีลักษณะเป็นในเชิงอนุโลม (relational contract) หรือกึ่งทางการ (quasi-contractual agreement) ซึ่งเป็นเรื่องของการลงนามผูกมัดกันเป็นภายในระหว่างรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการบริหารในฐานะเป็นองค์กรบริหารปกครองสูงสุด (governing body) และหัวหน้าหน่วยงานนั้น ไม่ใช่เป็นสัญญาหรือข้อตกลงตามตัวบทกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อย่างเคร่งครัด (legal binding) แต่ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับการระบุเงื่อนไขต่างๆ อันอาจจะถูกกระทบหรือแปรผันไปได้ตามสถานการณ์ทางการเมืองหรือเศรษฐกิจของประเทศที่ไม่มีความแน่นอน

John Martin [1] อธิบายว่าสาระสำคัญของการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน (trust) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงและพัฒนาผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น ฉะนั้น บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องเจรจาต่อรองและตกลงร่วมกัน (mutually negotiated) อันเป็นเรื่องของการมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือ “ชนะ–แพ้” ด้วยกันทั้งสองฝ่าย ไม่ใช่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้ ทำให้ต้องอาศัยการสื่อสารทำความเข้าใจกันให้ดีและยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกันในการทำความตกลงดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การทำสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับผลงานที่มีลักษณะผูกพันและเกิดผลบังคับใช้ตามกฎหมายยังคงมีความจำเป็นอยู่ โดยเฉพาะในกรณีของหน่วยงานซึ่งมีลักษณะและองค์ประกอบในเชิงพาณิชย์และ/หรือมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลเอกเทศ (distinct legal entity) เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

การออกแบบสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานมักจะขึ้นกับปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น วัตถุประสงค์ ประเด็นที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญ (งบประมาณ ตัวบุคคล องค์การ) ลักษณะของภารกิจงาน ระดับของความเสี่ยง ลักษณะโครงสร้างของระบบกฎหมายและการปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้พยายามบูรณาการหรือเชื่อมโยงการจัดทำสัญญา

---

[1] โปรดดู John Martin, “Contracting and Accountability,” in Jonathan Boston, ed., *The State Under Contract* (Wellington: Bridget Williams Books, 1995), p. 39.

.

ข้อตกลงดังกล่าวให้เข้ากับระบบการบริหารงานอื่นๆ เช่น การวางแผนกลยุทธ์ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานบุคคล (การว่าจ้างและการให้รางวัลตอบแทน) เป็นต้น

Christine Lidbury [2] ได้อธิบายถึงรูปแบบของการทำสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับผลงานที่ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศต่างๆ โดยสามารถแยกออกเป็นประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ข้อตกลงกรอบแนวทางการดำเนินงาน (framework agreements)
   เป็นข้อตกลงในรายละเอียดระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและผู้บริหารขององค์กรบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร ซึ่งมักจะครอบคลุมถึงวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ และการจัดลำดับความสำคัญ ตัวชี้วัดผลงาน การมอบอำนาจและการให้อิสระความคล่องตัวทางการบริหาร ตัวอย่างเช่น เอกสารกรอบแนวทาง (framework document) ของประเทศอังกฤษ และหนังสือมอบหมายอำนาจหน้าที่ (letter of allocation) ของนอร์เวย์ เป็นต้น
2. ข้อตกลงการใช้ทรัพยากร (resource agreements)
   เป็นข้อตกลงระหว่างสำนักงบประมาณ/กระทรวงการคลัง และผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งมักจะระบุถึง (ระดับทรัพยากร) วงเงินงบประมาณรวมที่ได้รับการจัดสรรเป็นรายปีหรือหลายปีต่อเนื่องกัน อิสระความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว เป้าหมายของผลการดำเนินงานที่ตกลงร่วมกันล่วงหน้า มาตรการติดตามความก้าวหน้าและตรวจสอบผลการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงการใช้ทรัพยากรออสเตรเลีย และสัญญางบประมาณ (budget contract) ของเดนมาร์ก เป็นต้น
3. ข้อตกลงว่าด้วยผลงานขององค์การโดยรวม (organizational performance agreements)
   เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและผู้บริหารของหน่วยงาน (หรือระหว่างหัวหน้าหน่วยงานและผู้อำนวยการเป็นการภายใน) ซึ่งมักจะมีการระบุแยกแยะให้เห็นถึงวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ขององค์การ ผลลัพธ์และผลผลิตของแผนงาน/โครงการ เงื่อนไขของการได้รับอิสระและความคล่องตัวทางการบริหารอันมีความจำเป็นต่อการบรรลุผลในการดำเนินงาน อาทิเช่น

[2] โปรดดู Christine Lidbury, *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies* (Paris: OECD, 1999) http://www.oecd.org/puma/ .

Contract Agencies ของเนเธอร์แลนด์ Performance-Based Organization ของสหรัฐอเมริกา และ Centres de responsabilité ของฝรั่งเศส

4. ข้อตกลงว่าด้วยผลงานของผู้บริหารสูงสุด (chief executive performance agreements)

   เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและหัวหน้าหน่วยงาน (หรือระหว่างหัวหน้าหน่วยงานและผู้อำนวยการอาวุโส เป็นการภายใน) อันมีลักษณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเฉพาะตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ในทางปฏิบัติได้มีการประยุกต์ใช้ควบคู่ไปกับข้อตกลงว่าด้วยผลงานขององค์การโดยรวมเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากขึ้น ข้อตกลงดังกล่าวนี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในหลายประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เดนมาร์ก นอร์เวย์ และอังกฤษ เป็นต้น

5. ข้อตกลงระหว่างผู้ซื้อบริการและผู้ส่งมอบบริการ (funder-provider agreement)

   เป็นข้อตกลงอันเป็นผลมาจากปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์และการแยกแยะบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยงานให้ออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งมักจะมีการระบุถึงผลผลิต (จำนวน/ปริมาณ) ต้นทุนค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และคุณภาพมาตรฐาน ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงการซื้อบริการ (purchase agreement) ของนิวซีแลนด์และออสเตรเลีย (เป็นบางส่วน)

6. ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลต่างระดับ (intergovernmental performance contracts)

   ข้อตกลงดังกล่าวนี้มักจะถูกนำมาใช้ในการซื้อบริการบางประเภทระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลในระดับมลรัฐ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การศึกษา สาธารณสุข แรงงาน ซึ่งภารกิจงานดังกล่าวนี้ยังคงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลอยู่ แต่ให้หน่วยงานในระดับมลรัฐหรือท้องถิ่นเป็นผู้รับช่วงไปดำเนินการแทนหรือร่วมงานเป็นพันธมิตรกัน ตัวอย่างเช่นในประเทศคานาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน นอร์เวย์ สเปน สวีเดน และสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น

7. ข้อตกลงการให้บริการลูกค้า (customer service agreements)

   ข้อตกลงดังกล่าวนี้มักจะมีลักษณะเป็นเรื่องการออกประกาศให้ประชาชนได้รับทราบถึงเกณฑ์มาตรฐานในการให้บริการ เช่น ระยะเวลาแล้วเสร็จ ขั้นตอนและกระบวนการปฏิบัติงาน การแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียน ซึ่งมีการนำมา

ใช้อย่างกว้างขวางในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เบลเยี่ยม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อิตาลี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

แม้ว่าการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานจะก่อให้ประโยชน์หลายประการดังที่กล่าวไปแล้ว แต่อาจจะมีข้อเสียบางประการได้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะปัญหาภาระต้นทุนของการดำเนินธุรกรรม ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองและกำกับติดตามสัญญาข้อตกลง การประเมินและการบริหารความเสี่ยง และความยากลำบากในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาข้อตกลง รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์การ (การไม่ยอมรับและแรงต่อต้าน) และการบริหารความเปลี่ยนแปลง (การฝึกอบรมและปรับเปลี่ยนทัศนคติ) เป็นต้น ทำให้ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบเสียก่อน

โดยปกติ สัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานมักจะมีองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ส่วน กล่าวคือ (1) หลักการเบื้องต้น (preamble) อันเป็นที่มาของการจัดทำข้อตกลงร่วมกัน (2) เงื่อนไขรายละเอียดต่างๆ เช่น วัตถุประสงค์/เป้าหมาย ตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐาน ระยะเวลาและกำหนดการ ทรัพยากร และปัจจัยสนับสนุนต่างๆ การให้รางวัลตอบแทนหรือแรงจูงใจ รวมถึงการจัดระเบียบโครงสร้างความสัมพันธ์ของบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (governance arrangements) (3) ขั้นตอนและวิธีการในการรายงานผล และระบบการตรวจสอบและประเมินผล และ (4) กลไกและมาตรการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น

การระบุเงื่อนไขรายละเอียดในสัญญาข้อตกลงมากน้อยเพียงไรนั้นย่อมขึ้นกับขอบเขตและลักษณะของภารกิจงาน ขีดความสามารถในการกำหนดตัวชี้วัดผลผลิต/ผลลัพธ์และเกณฑ์มาตรฐาน เป็นต้น อย่างไรก็ดี การระบุเงื่อนไขรายละเอียดมากจนเกินไปอาจก่อให้เกิดผลเสียบางประการ เช่น ขาดความคล่องตัวและอิสระในการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ภาระต้นทุนในการดำเนินการเจรจาต่อรองกันและการวัดผลสัมฤทธิ์สูงขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดสภาพบรรยากาศของความเป็นทางการ ไม่เอื้อต่อการเสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน [3]

[3] Murray Petrie, *A Framework for Public Sector Performance Contracting*, (Paris: OECD, 1999) ใน http://www.oecd.org/puma/

4.2 การตรวจสอบและประเมินผล

การตรวจสอบและประเมินผลเป็นเครื่องมือหรือวิธีการควบคุมสมัยใหม่ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ในหลายลักษณะ ตัวอย่างเช่น ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองสามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลตนเอง เพื่อจัดเก็บข้อมูลและจัดทำรายงานและแถลงรายละเอียดข้อเท็จจริงต่อรัฐสภาและประชาชนโดยทั่วไปได้รับทราบเพื่อเป็นหลักประกันในการสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมถึงความถูกต้อง ซื่อสัตย์สุจริต คุณภาพมาตรฐาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการแผ่นดิน สถาบันซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมภายนอกไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ยังสามารถใช้เครื่องมือหรือวิธีการดังกล่าวในการเข้ามาดำเนินการสืบค้นหาข้อเท็จจริงอย่างอิสระ

Kathryn E. Newcomer [4] ได้อธิบายว่าการตรวจสอบและประเมินผลมักจะถูกนำมาใช้ประโยชน์ในสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์หรือความสนใจของบุคคลแต่ละฝ่าย อย่างไรก็ดี เราสามารถแยกแยะกลยุทธ์หรือแนวทางของการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างน้อยสามประเภท (โปรดดูตารางที่ 4.1) ดังนี้

1. การสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง (problem – based investigations)
   ในกรณีเมื่อพบว่ามีปัญหากรณีการทุจริตฉ้อฉลและประพฤติมิชอบ เกิดการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการใช้อำนาจรัฐและต้องการขอรับความช่วยเหลือ หรือมีเหตุอันควรที่ส่อให้เห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นไปตามกฎระเบียบ แบบแผนมาตรฐานที่กำหนดไว้ มักจะมีการประยุกต์ใช้แนวทางการสืบสวน สอบสวน ไต่สวนและรับฟังข้อเท็จจริงบางประการเพื่อทำการประมวลผลและรายงานสรุปอผู้ที่เกี่ยวข้องให้พิจารณาตัดสินใจแก้ไขปัญหาอุปสรรคหรือวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป อันเป็นแนวทางการตรวจสอบและประเมินผลที่เน้นถึงการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ ซึ่งมักจะถูกนำมาใช้กันอย่างกว้างขวางในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะกรรมาธิการของรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจสอบภายในของฝ่าย

[4] Kathryn E. Newcomer, “Evaluating Public Program”, in James L. Perry, ed., *Handbook of Public Administration* (San Francisco: Jossey-Bass, 1996), pp.555-573.

บริหาร รวมทั้งสื่อมวลชนหรือผู้สื่อข่าวประเภทสืบสวนสอบสวน (investigative journalists) เป็นต้น

2. การประเมินผลการดำเนินงาน (performance assessments)
   เป็นการติดตามความก้าวหน้า การวัดและประเมินผลการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของของผลผลิตและผลลัพธ์ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานราชการต่างๆ ว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้า อาทิเช่น ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) ระยะเวลาการปฏิบัติงาน (cycle time) ระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีการตรวจสอบและประเมินผลที่เน้นถึงการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงาน
3. การประเมินผลกระทบ (impacts evaluation)
   เป็นการประเมินผลลัพธ์ขั้นกลาง ผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย และผลกระทบในวงกว้างว่านโยบายแผนงาน/โครงการของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ต่อกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร โดยอาศัยการประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยขั้นสูงในการสรุปอ้างอิงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผล (causal relationships) ของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นว่าเป็นผลมาจากนโยบาย แผนงาน/โครงการหรือการเข้าแทรกแซงของภาครัฐหรือเกิดขึ้นมาจากปัจจัยอื่นใด

อย่างไรก็ดี Eleanor Chelimsky [5] ได้ให้ความเห็นไว้ว่ากลยุทธ์ของการตรวจสอบและประเมินผลในสองแนวทางแรกนั้นมุ่งเน้นต่อการตอบคำถามว่า “เกิดอะไรขึ้น” (a ‘what’ question) และใช้ประโยชน์ในเรื่องของการวัดและควบคุมผลงาน เพื่อมุ่งเสริมสร้างภาระรับผิดชอบให้เกิดขึ้นและค่อนข้างจะมีลักษณะในเชิงลบหรือการจ้องจับผิด ส่วนแนวทางที่สามมุ่งเน้นต่อการตอบคำถามว่า “ทำไม” (a ‘why’ question) ซึ่งจะช่วยก่อให้เกิดกระบวนการสร้างองค์ความรู้ การทบทวนและการพัฒนานโยบาย มีลักษณะในเชิงบวกหรือทำให้เกิดมุมมองต่อประเด็นปัญหาที่แตกต่างออกไปจากเดิมและเกิดประโยชน์ต่อการเปลี่ยนแปลง อันจะนำไปสู่สังคมแห่งการทดลองและการเรียนรู้ (experimenting and learning society) ในท้ายที่สุด

[5] โปรดดู Eleanor Chelimsky and William R. Shadish, eds., *Evaluation for the 21st Century: A Handbook* (Thousand Oaks, CA.: Sage, 1997)

ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบและประเมินผลในลักษณะต่างๆ

กลยุทธ์/แนวทางการตรวจสอบและประเมินผล	จุดเน้นให้ความสำคัญ	บุคคลฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	ระยะเวลาดำเนินการและ ทรัพยากรที่ใช้	เครื่องมือของการตรวจสอบและประเมินผล
การสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง	ปัจจัยนำเข้า (โดยเฉพาะการเบิกจ่ายทางการเงิน) การปฏิบัติงาน ผลผลิต (บางครั้งคราว)		ระยะสั้น (ประมาณ 6 สัปดาห์ถึง 6 เดือน) ใช้ทรัพยากรไม่มากนัก	การตรวจสอบทางการเงินและการปฏิบัติตามกฎระเบียบ การสอบทานประสิทธิภาพและความประหยัด Evaluability assessments
การประเมินผลการดำเนินงาน	ปัจจัยนำเข้า การดำเนินงาน ผลผลิต ผลลัพธ์ (บางครั้งคราว)		ขึ้นกับประเด็นคำถาม	การตรวจสอบผลการดำเนินงาน การติดตามและวัดผลการดำเนินงาน การสอบทานประสิทธิภาพและความประหยัด การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทนและการศึกษาต้นทุน-ประสิทธิผล การประเมินระดับความพยายาม การประเมินกระบวนการ กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบ Evaluability assessments
การประเมินผลกระทบ	ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลกระทบ		ระยะยาว (ประมาณ 1 ปีหรือมากกว่า 1 ปีขึ้นไป) ใช้ทรัพยากรค่อนข้างมาก	การวิจัยประเมินผล Meta-analyses

ที่มา: Kathryn E. Newcomer, “Evaluating Public Program”, in James L. Perry, ed., *Handbook of Public Administration* (San Francisco: Jossey-Bass, 1996), pp. 555-73.

นอกจากนี้ Newcomer ยังได้อธิบายถึงรายละเอียดของเครื่องมือหรือวิธีการตรวจสอบและประเมินผลในลักษณะต่างๆ ไว้ ซึ่งสามารถนำมาสรุปได้ดังนี้

1. การตรวจสอบ (audits)

เป็นเรื่องของการสอบทานและประเมินผลกิจกรรมต่างๆ เพื่อทำการวิเคราะห์และให้ข้อคิดเห็นเสนอแนะหรือคำปรึกษาแนะนำ ซึ่งสามารถจะแยกออกเป็นสองรูปแบบ ดังนี้

1.1 การตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้อง (financial and compliance audits) อันเป็นการสอบทานความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการบัญชีและการเงิน รวมทั้งการตรวจทานการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ นโยบาย ข้อบังคับและคำสั่ง

1.2 การตรวจสอบผลงาน (performance audits) อันเป็นการให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัด โดยอาจจะแยกออกเป็นการตรวจสอบการบริหารงาน/การปฏิบัติงาน (management/operational audit) และการตรวจสอบแผนงาน/ผลสัมฤทธิ์ของแผนงาน (program audit/program-results audit) นอกจากนี้ ยังได้มีการขยายขอบเขตไปจากเดิมให้กว้างขวางขึ้น เช่น การตรวจสอบคอมพิวเตอร์ การตรวจสอบคุณภาพ การตรวจสอบสิ่งแวดล้อม การตรวจสอบความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

2. การประเมินผล (evaluation)

2.1 การประเมินระดับของความพยายาม (level-of-effort evaluations)

เป็นการประเมินถึงระดับความเพียงพอของทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (inputs) สำหรับใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เช่น ปริมาณจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน สัดส่วนระหว่างเจ้าหน้าที่ต่อผู้รับบริการ (staff-client ratio) เป็นต้น

2.2 การทบทวนประสิทธิภาพและความประหยัด (economy and efficiency reviews)

เป็นเรื่องของการสอบทานถึงความประหยัดและประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร (บุคลากร ทรัพย์สิน สถานที่) โดยพยายามค้นหาสาเหตุของรูรั่วไหลและความไม่มีประสิทธิภาพ โดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดต่างๆ เช่น ต้นทุนต่อหน่วย อัตราความผิดพลาดสูญเสีย ระยะเวลาการ

ดำเนินงาน การปฏิบัติงานให้เป็นไปตามปฏิทิน/แผนการดำเนินงาน เป็นต้น

2.3 การประเมินกระบวนการ (process evaluations)

เป็นเรื่องของกรณีศึกษาในแบบเจาะลึก (in-depth case study) เพื่อให้ทราบรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงาน หรืออาจจะเรียกกันว่า การวิเคราะห์การปฏิบัติงาน (implementation analysis) โดยพยายามอธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัติงานที่ผ่านมา เช่น ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ความเพียงพอของงบประมาณ การประสานงานภายในและภายนอก ระเบียบปฏิบัติ ทัศนคติ/พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การสนับสนุน/ขัดขวางจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

2.4. การกำกับผลการดำเนินงาน (performance monitoring)

เป็นเรื่องของการติดตามและการวัดผลการดำเนินงาน (performance measurement) ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับผลผลิตและผลลัพธ์ รวมจนถึงคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ เพื่อรายงานให้รับทราบอย่างเป็นระยะๆ ซึ่งมักจะใช้สำหรับงานประจำที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ทำให้สามารถวางเกณฑ์มาตรฐานในการเปรียบเทียบวัดผลให้เห็นได้อย่างชัดเจน

2.5 การวิจัยประเมินผล (evaluation research) [6]

การวิจัยประเมินผลเป็นการประยุกต์ระเบียบวิธีการวิจัยมาใช้ประโยชน์ในการออกแบบการประเมินผล เช่น รูปแบบการทดลอง (experimental) และรูปแบบกึ่งทดลอง (quasi-experimental) เพื่อวัดผลสัมฤทธิ์และ/หรือผลกระทบ (impacts) ของนโยบาย แผนงาน/โครงการต่างๆ ของรัฐบาล โดยพยายามขจัดอิทธิพลของปัจจัยหรือตัวแปรอื่นๆ ออกไป ซึ่งจะช่วยทำให้การสรุปผลเกิดความแม่นตรง (validity) มากขึ้น

[6] บางครั้งอาจเรียกกันว่า การประเมินผลแผนงาน (program evaluation) ซึ่งอาจจะทำให้เข้าใจสับสนได้ เพราะการประเมินผลแผนงานนั้นได้รับการพัฒนาขึ้นในภายหลัง เมื่อการวิจัยประเมินผลได้เริ่มเสื่อมความนิยมลงไป.

3. การวิเคราะห์ต้นทุน-ผลตอบแทน (cost-benefit analysis) และการศึกษาต้นทุน -ประสิทธิผล (cost-effectiveness studies)

เป็นเรื่องของการพิจารณาถึงความคุ้มค่าของเงิน (value-for-money) โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายกับผลตอบแทนที่ได้รับ เช่น อัตราส่วนผลตอบแทนต่อการลงทุน (benefit-cost ratio) อัตราผลตอบแทนต่อการ ลงทุน (internal rate of return) หรือ ต้นทุนค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผลในกรณีที่ไม่สามารถตีค่าในรูปตัวเงินได้ ซึ่งอาจจะประยุกต์ใช้วิธีการวิเคราะห์ดังกล่าวในขั้นตอนก่อนการอนุมัติหรือภายหลังที่ได้มีการอนุมัติแผนงาน/โครงการแล้วก็ได้

4. อื่นๆ

4.1 กรณีศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (comparative case studies)

เป็นการออกเก็บข้อมูลภาคสนามเพื่อสังเกตและสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของส่วนราชการหรือผลสัมฤทธิ์ของนโยบาย แผนงาน/โครงการของรัฐบาล โดยทั่วไปมักจะมีการวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพื้นที่เขตการปกครองหรือสภาพทางภูมิศาสตร์

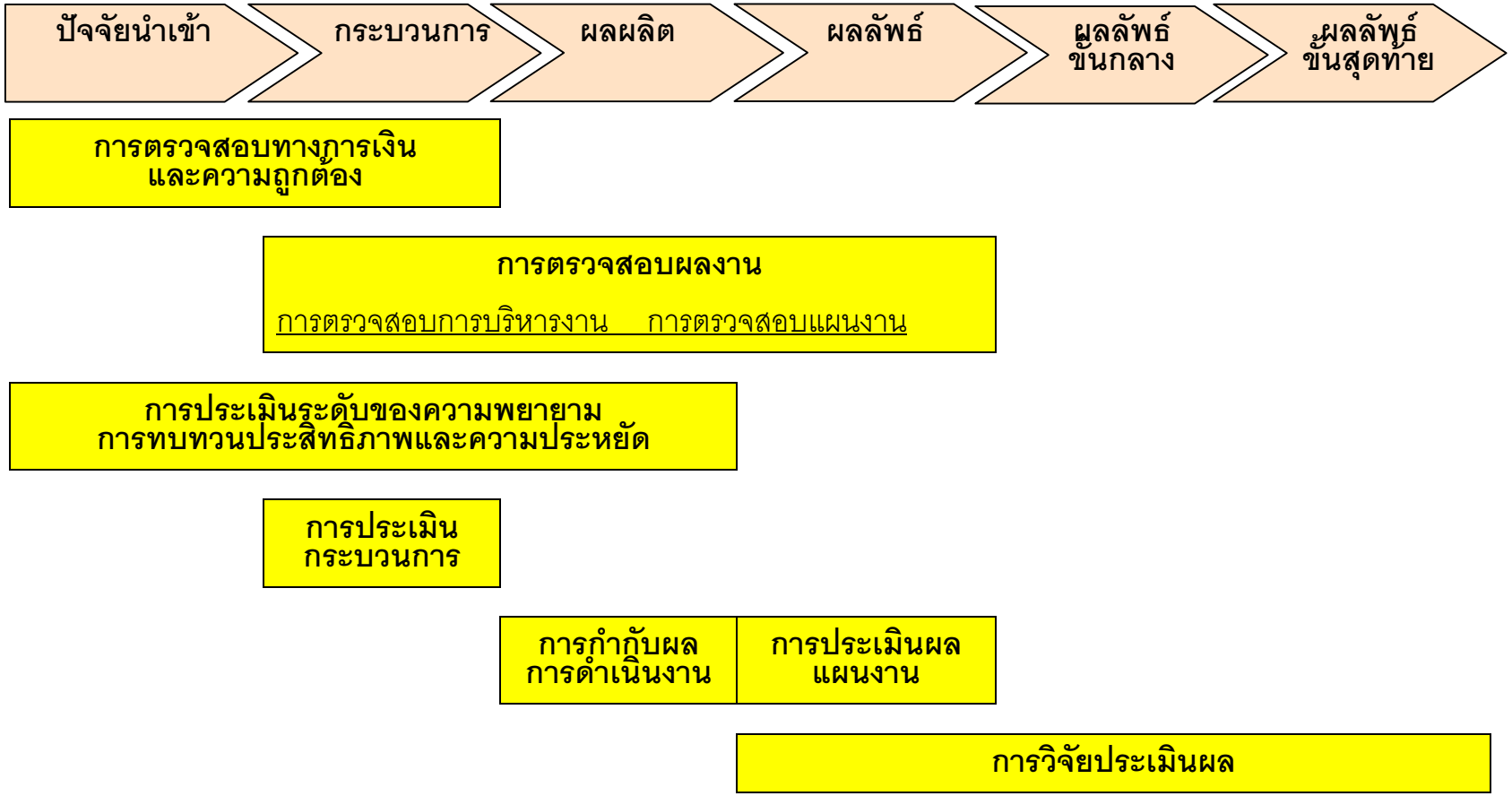
4.2 การประเมินผลของการประเมินผล (meta-analyses)

เป็นเรื่องของการรวบรวมการวิเคราะห์และข้อสรุปของรายงานการประเมินผลของเดิมที่มีอยู่แล้วมาประมวลและวิเคราะห์ซ้ำอย่างเป็นระบบเพื่อหาข้อสรุปใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยทั่วไปแล้ว ซึ่งมักจะนิยมใช้กันอย่างกว้างขวางในสถาบัน/หน่วยตรวจสอบและประเมินผลภายนอก

4.3 การประเมินความเป็นไปได้ในการประเมินผล (evaluability assessments)

เป็นวิธีการสำหรับการวิเคราะห์แยกแยะ (mapping out) กระบวนการปฏิบัติงานเพื่อเขียนผังการทำงาน (workflows) และแบบจำลองเชิงเหตุผล (causal model) อันจะประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนข้อกล่าวหาหรือปัญหาข้อร้องเรียน รวมจนถึงการประเมินผลการดำเนินงาน

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการตรวจสอบและการประเมินผลนั้นมีความคล้ายคลึงกันมากพอสมควร อันเป็นผลมาจากการขยายขอบเขตให้กว้างขวางและครอบคลุมทั้งระบบมากขึ้น กล่าวคือ ในส่วนของการตรวจสอบได้มีการขยายขอบเขตจากการตรวจสอบการเงินและความถูกต้องตามกฎระเบียบ (ปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ) ไปสู่การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (ผลผลิตและผลลัพธ์) ในทางตรงข้าม การประเมินผลได้ขยายขอบเขตของการประเมินผลผลิตและผลลัพธ์ไปสู่การประเมินกระบวนการและปัจจัยนำเข้า ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 4.1



แผนภาพที่ 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบของการตรวจสอบและการประเมินผล

Chelimsky [7] มองว่าการตรวจสอบและประเมินผลนั้นมีความเป็นมาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การตรวจสอบเป็นเรื่องที่มีความเก่าแก่และพัฒนามาจากวิชาการบัญชีสมัยใหม่ที่ให้ความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการบริหารงาน รายงานผลการเปรียบเทียบระหว่างข้อเท็จจริงและเกณฑ์มาตรฐานให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ แต่การวิจัยประเมินผล (evaluation research) นั้นเพิ่งจะเริ่มต้นมาในช่วงทศวรรษ 1960 โดยนักสังคมศาสตร์ที่สนใจพยายามหาความสัมพันธ์เชิงเหตุผลเพื่อประโยชน์ในการสร้างทฤษฎีมากกว่าเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้องเที่ยงตรงตามกฎระเบียบ หรือเป็นเรื่องทางวิชาการและการสร้างองค์ความรู้ว่าเกิดผลการเปลี่ยนแปลงอะไรขึ้น ภายหลังที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแผนงานเพื่อเข้าไปแทรกแซง โดยพยายามประยุกต์ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์เข้ามาขจัดปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการอ้างเหตุผลระหว่างตัวนโยบาย/แผนงานกับผลที่เกิดขึ้นจริง

ต่อมาภายหลัง การวิจัยประเมินผลเริ่มได้รับความนิยมน้อยลง เนื่องจากค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน ใช้เวลานานพอสมควรและสิ้นเปลืองงบประมาณ จึงได้มีการพัฒนาการประเมินผลในแนวใหม่ขึ้น เรียกว่า การประเมินผลแผนงาน (program evaluation) หรือการตรวจแผนงาน (program inspection) ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมถึงเรื่องของการสอบทานความถูกต้อง (compliance reviews) การศึกษาประสิทธิภาพและประสิทธิผล (efficiency and effectiveness studies) การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) และการศึกษาเพื่อให้ได้ผลอย่างเร่งด่วน (snapshot studies) [8]

ในขณะเดียวกัน การตรวจสอบได้มีการขยายขอบเขตของตนให้กว้างขวางขึ้นไปกว่าเดิมและให้ความสนใจในเรื่องของประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานมากขึ้น อันเป็นผลทำให้การประเมินผลแผนงาน/การตรวจแผนงาน และ การตรวจสอบผลงาน (performance auditing) นั้นต่างมีลักษณะความคล้ายคลึงกันค่อนข้างมาก

---

[7] Eleanor Chelimsky and William R. Shadish, อ้างแล้ว.

[8] ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 ได้มีการพัฒนาวิธีการประเมินผลแผนงาน (program evaluation) หรือการตรวจแผนงาน (program inspection) ขึ้น โดยอาศัยระเบียบวิธีที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนัก รวมทั้งยังสามารถดำเนินการเสร็จสิ้นในระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้น อันเป็นผลมาจากการโครงการทดลองนำร่องในการจัดตั้งสำนักผู้ตรวจราชการขึ้นในกระทรวงสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการของสหรัฐอเมริกา โปรดดู Michael Hendricks et. al., *Inspectors General: A New Force in Evaluation* (San Francisco: Jossey-Bass, 1990).

อย่างไรก็ดี Dwight Davis[9] ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างการตรวจสอบและประเมินผลดังกล่าวไว้ว่าการตรวจสอบผลงานอาจจะมีมุมมองที่แคบกว่าการประเมินแผนงาน/การตรวจแผนงาน และไม่ได้ช่วยเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนานโยบายหรือแผนงานมากนัก แต่การตรวจสอบผลงานมีเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพที่น่าเชื่อถือและเคร่งครัดกว่า และค่อนข้างจะตอบสนองในเรื่องของภาระรับผิดชอบได้ดีกว่าการประเมินแผนงาน

ส่วน Michael Bazeley [10] ได้อธิบายว่าการตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้องตามกฎระเบียบนั้นเป็นเรื่องของการสอบทานและยืนยันข้อเท็จจริง (verify) เพื่อแสดงความถูกต้อง ซึ่งการสอบทานและยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นเรื่องของการประเมินผล ในทางตรงข้าม ลักษณะธรรมชาติของการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit) กลับไม่ใช่เป็นเรื่องของการตรวจสอบในทำนองเดียวกันกับการตรวจสอบทางการเงินและความถูกต้องตามกฎระเบียบหรือการสอบทานและยืนยันข้อเท็จจริง แต่เป็นเรื่องของการประเมินผลมากกว่า ฉะนั้น การใช้ชื่อเรียกชื่อว่า *การตรวจสอบ* จึงอาจจะทำให้เข้าใจผิดและสับสนได้

นอกจากนี้ Bazeley ยังมีความเห็นว่าการตรวจสอบผลงานมีลักษณะค่อนข้างคล้ายกับการประเมินผลแผนงาน (program evaluation) หรือการตรวจแผนงาน (program inspection) มากกว่า ดังจะเห็นได้จากผู้ตรวจสอบผลการดำเนินงานมักจะอาศัยใช้วิธีการให้ความเห็นหรือการวินิจฉัย (instrumental judgement) อยู่ค่อนข้างมาก (โปรดดูตารางที่ 4.2 ประกอบ)

ในที่นี้ผู้วิจัยจึงขอใช้คำรวมกันว่า *การตรวจสอบและประเมินผล* เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมประเด็นทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบแบบประเพณีนิยม (traditional audit) หรือการตรวจสอบแบบขยายขอบเขต (expanded-scope of audit) และ การประเมินผล (evaluation) ในรูปแบบต่างๆ

---

[9] Dwight F. Davis, “Do You Want a Performance Audit or Program Evaluation?” *Public Administration Review*, 50, No. 1, 1990, pp. 35-41.

[10] Michael Barzelay, “Performance Auditing and the New Public Management”, in *Performance Auditing and the Modernization of Government* (Paris: OECD, 1996), pp. 15-56.

ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบการตรวจสอบและประเมินผล

	วัตถุประสงค์	**ลักษณะของการทบทวน (mode of review)**	**บทบาทหน้าที่ของบุคคลผู้รับผิดชอบ**
การตรวจสอบในแบบประเพณีนิยม (การตรวจสอบการเงินและความถูกต้อง)	มุ่งเน้นถึงภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ (compliance-based accountability)	การตรวจสอบ	การสอบทานและยืนยันข้อเท็จจริงและการค้นหาความไม่สอดคล้องระหว่างการปฏิบัติงานกับเกณฑ์มาตรฐาน การวินิจฉัยผลที่ติดตามมาและรายงานข้อค้นพบ
การตรวจสอบผลงาน (การประเมินผลแผนงานหรือการตรวจแผนงาน)	มุ่งเน้นถึงภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (performance-based accountability)	การตรวจตรา (inspection)	ประเมินผลแผนงานและองค์การในแง่มุมต่างๆ และการรายงานผล
การวิจัยประเมินผล	การให้ข้อมูลป้อนกลับหรือความจริงเกี่ยวกับสัมฤทธิ์ผลของนโยบาย แผนงาน/โครงการ	การวิจัยอย่างเป็นระบบ	การประเมินประสิทธิผลหรือผลลัพธ์และผลกระทบของการเข้าแทรกแซง เพื่อหวังผลการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขปัญหา

ที่มา: Michael Barzelay, “Performance Auditing and the New Public Management”, in *Performance Auditing and the Modernization of Government* (Paris: OECD, 1996), p. 18.

4.3 การออกไปใช้บริการรายอื่น และ การแสดงความเห็นของประชาชน

Samuel Paul [11] ได้อธิบายว่าในการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบของรัฐบาลและระบบราชการต่อประชาชนให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นนั้น ไม่ใช่เพียงเป็นเรื่องของการวางระบบการควบคุมที่ดี โดยอาศัยเครื่องมือการตรวจสอบและประเมินผลแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอีกสองประการ กล่าวคือ (1) โอกาสความเป็นไปได้ของประชาชนในการมีทางเลือกของการรับบริการในลักษณะเช่นเดียวกันจากผู้ผลิตรายอื่น หากไม่พอใจในการให้บริการสาธารณะดังกล่าวนั้น และ (2) ระดับขีดความสามารถของประชาชนในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง การแสดงออกถึงผลประโยชน์ (articulation) หรือความไม่พึงพอใจให้รับทราบอย่างชัดแจ้ง เช่น การประท้วงและ/หรือการให้ข้อมูลป้อนกลับ (feedback) ในวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะมีทางเลือกใหม่เปิดให้หรือไม่ก็ตาม

Paul ได้ประยุกต์แนวความคิดของ Albert Hirchman [12] เกี่ยวกับเครื่องมือหรือมาตรการของผู้บริโภคในการตอบโต้กับความไม่มีประสิทธิภาพของการผลิตและการให้บริการของบริษัทธุรกิจ ซึ่งประกอบขึ้นด้วยวิธีการสำคัญๆ สองประการ กล่าวคือ (1) การเลิกซื้อและแสวงหาทางเลือกใหม่ หรือการออกไปใช้บริการรายอื่นของเดิม (exit) อันเป็นกลไกการตอบสนองทางเศรษฐศาสตร์ และ (2) การแสดงความเห็นถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชน (voice) อันเป็นกลไกการตอบสนองทางการเมือง อย่างไรก็ดี วิธีการทั้งสองรูปแบบดังกล่าวนี้จะสามารถใช้ประกอบกันและ/หรือใช้ทดแทนกันได้มากน้อยเพียงไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ โดยทั่วไปแล้ว เรามักจะพบว่าต้นทุนและความเสี่ยงของการแสดงความเห็นถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชนนั้นค่อนข้างจะมีสูงกว่าการออกไปใช้บริการจากรายอื่น

ในส่วนต่อไปนี้จะเป็นการอธิบายถึงประเด็นสำคัญๆ รวมสองประการ กล่าวคือ (1) ภายใต้สภาพเงื่อนไขอย่างไรบ้าง วิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน จึงจะมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดในการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบ และ

[11] Samuel Paul, *Accountability in Public Services: Exit, Voice and Capture*, Working Papers No. 614 (Washington, D.C.: World Bank, 1991).

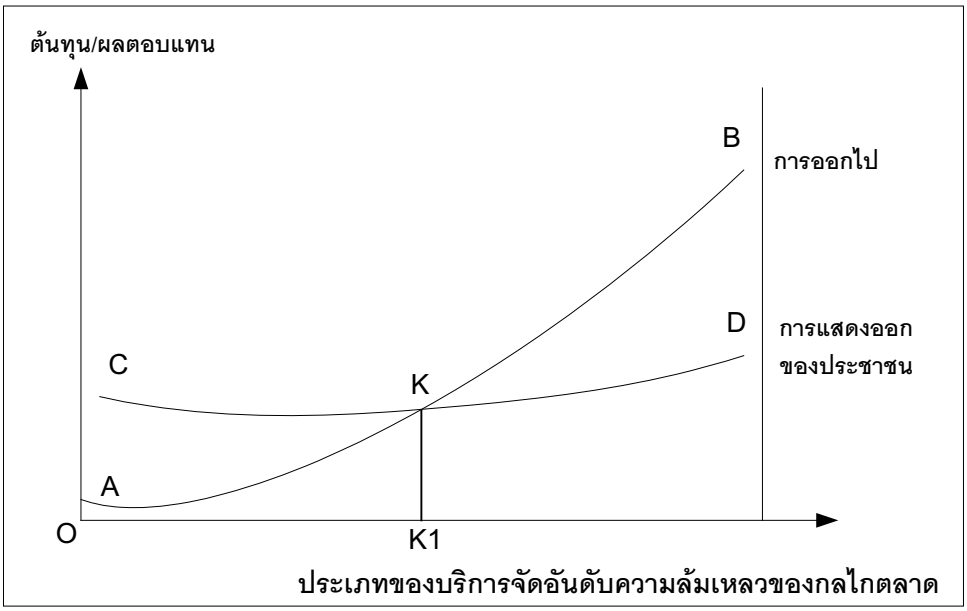
[12] Albert Hirchman, *Exit, Voice and Loyalty* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).

(2) ทำอย่างไรเราจึงจะสามารถใช้วิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน เข้ามาช่วยในการปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้น

การที่ประชาชนจะตัดสินใจเลือกวิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นหรือการแสดงความเห็นของประชาชน หรือใช้วิธีการทั้งสองอย่างประกอบกันนั้นมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้คือ (1) ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ (expected returns) อันเกิดขึ้นมาจากการปรับปรุงภาระรับผิดชอบ เช่น คุณภาพบริการที่ดีขึ้น การลดปัญหาความล่าช้าและทุจริตคอรัปชั่น รวมถึงการตอบสนองต่อคุณค่าและความต้องการคาดหวังบางอย่างของประชาชน และ (2) ต้นทุนของการออกไปใช้บริการรายอื่นหรือการแสดงความเห็นของประชาชนเอง ซึ่งมักจะแปรผันไปตามระดับปัญหาความล้มเหลวของตลาดอันเกี่ยวกับสินค้า/บริการดังกล่าวนั้น [13]

ดังที่แสดงไว้แผนภาพที่ 4.3 หากกำหนดให้แกนตั้งแสดงถึงต้นทุนหรือผลตอบแทนและแนวนอนแสดงถึงระดับความล้มเหลวของกลไกตลาดของบริการสาธารณะนั้น โดยสมมติให้ประชาชนมีความเต็มใจในการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชนเพื่อปรับปรุงภาระรับผิดชอบให้ดีขึ้น เส้นโค้ง AB แสดงถึงต้นทุนของแต่ละบุคคลในการออกไปใช้บริการรายอื่นของบริการสาธารณะประเภทต่างๆ และ เส้นโค้ง CD แสดงถึงต้นทุนของการแสดงความเห็นของประชาชนแล้ว เมื่อการให้บริการอยู่ในช่วงที่มีการแข่งขัน ต้นทุนของการแสดงความเห็นของประชาชนจะมีสูงกว่า แต่ในสถานการณ์เมื่อระบบตลาดล้มเหลว การออกไปใช้บริการรายอื่นจะมีต้นทุนสูงกว่า ซึ่งแสดงว่าต้นทุนของการออกไปใช้บริการรายอื่นนั้นมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับความล้มเหลวของระบบตลาดมากกว่าต้นทุนของการแสดงความเห็นของประชาชน ตัวอย่างเช่นในกรณีของการประสบปัญหาเกี่ยวกับการผูกขาดทางธรรมชาติ (natural monopoly) นั้น ต้นทุนของการแสดงความเห็นของประชาชนเพื่อผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงไปสภาพการผูกขาดดังกล่าวนั้นมักจะมีค่อนข้างสูง และหากจะดำเนินการแสวงหาทางเลือกใหม่ เราจะพบว่าต้นทุนของการออกไปใช้บริการรายอื่นกลับจะเพิ่มขึ้นมากกว่า

[13] ความล้มเหลวของตลาดในที่นี้ถือเป็นปัจจัยภายนอกและมักจะเกิดขึ้นมาจากผลภายนอก (externalities) เช่น ต้นทุนที่ลดลงและความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น อย่างไรก็ดี ต้นทุนของ การแสดงความเห็นของประชาชน ยังอาจเป็นผลมาจากลักษณะสภาพแวดล้อมทางด้านสังคมการเมืองของแต่ละประเทศ ตัวอย่าง เช่น การมีเสรีภาพของสื่อมวลชนและอิสระในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอาจจะช่วยทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละบุคคลลดลง.

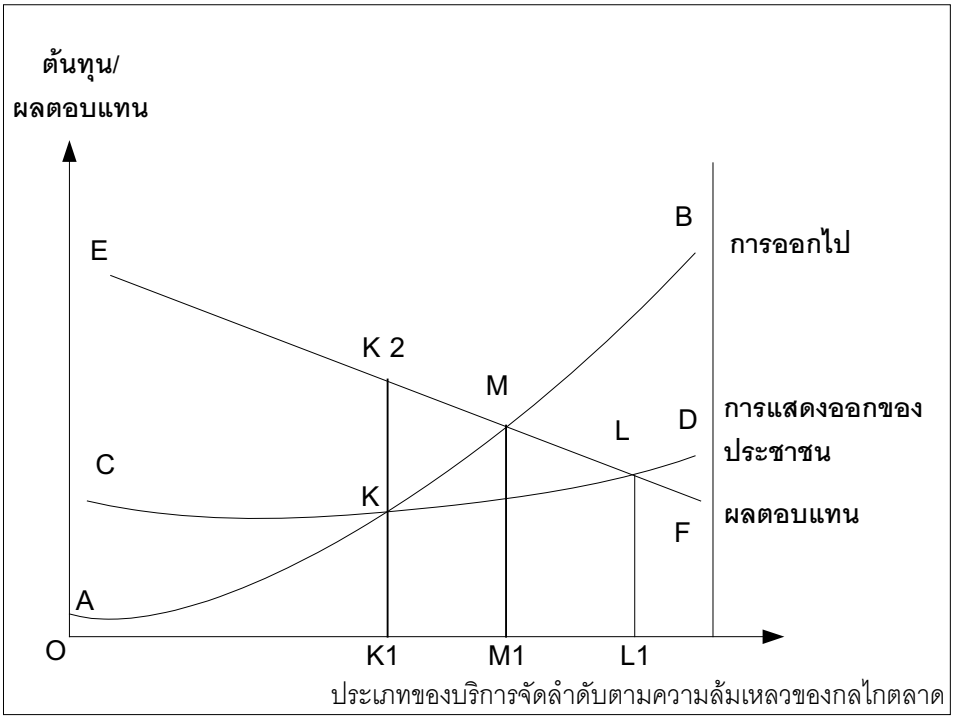


แผนภาพที่ 4.2 ต้นทุนของการออกไปใช้บริการอื่นและการแสดงออกของประชาชน

นอกจากนี้ การเลือกใช้วิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นเพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงภาระรับผิดชอบเมื่อตลาดอยู่ในช่วง OK จะมีประสิทธิภาพมากกว่าการแสดงความเห็นของประชาชน ในทางกลับกัน การแสดงความเห็นของประชาชนจะมีประสิทธิภาพมากกว่าเมื่อตลาดมีความล้มเหลวมากขึ้น (ทางขวาของ K) ตัวอย่างเช่น กรณีรถบริการไม่ประจำทางซึ่งมีทั้งของภาครัฐและเอกชนนั้น ประชาชนมักจะมีแนวโน้มในการเลือกใช้วิธีการออกไปใช้บริการรายอื่น ส่วนกรณีปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการประปาสาธารณะนั้น ประชาชนมีแนวโน้มจะในเลือกใช้วิธีการแสดงความเห็นมากกว่า

แผนภาพที่ 4.3 เป็นการอธิบายให้เห็นถึงการใช้ประโยชน์ของการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชนอย่างสูงสุดของแต่ละบุคคล โดยเส้น EF จะแสดงถึงผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับของแต่ละบุคคลอันเป็นผลมาจากการปรับปรุงภาระรับผิดชอบ การที่เส้นดังกล่าวมีลักษณะลาดลงจากซ้ายไปขวาหมายความว่าการปรับปรุงผลงานจะทำได้ลำบากเมื่อระดับความล้มเหลวของตลาดมีมากขึ้น ดังเช่นในกรณีของการผูกขาดซึ่งมักจะพบว่าผู้ผลิต/ผู้ให้บริการมีแนวโน้มในการไม่ให้ความสนใจต่อแรงกดดันของผู้บริโภคหรือสาธารณชน อย่างไรก็ดี เส้น EF อาจมีลักษณะลาดขึ้นจากซ้ายไปขวาได้หากมีการควบคุมอย่างเหมาะสมหรือผู้ผลิต/ผู้ให้บริการได้รับแรงจูงใจที่ดีหรือมากเพียงพอจนสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมได้

หากเราพิจารณา การออกไปใช้บริการรายอื่น (เส้น AB) และการแสดงความเห็นของประชาชน (เส้น CD) ควบคู่กันไปจะพบว่าการเลือกระหว่างการออกไปใช้บริการรายอื่นหรือการแสดงความเห็นของประชาชนนั้นแปรผันไปตามระดับและความลาดชันของเส้น EF กล่าวคือ ในช่วง OK_1 นั้น การใช้การออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน ต่างมีความเป็นไปได้ทั้งคู่ แต่การออกไปใช้บริการรายอื่นจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากกว่า เนื่องจากใช้ต้นทุนในระดับที่ต่ำกว่า อย่างไรก็ดี การแสดงความเห็นของประชาชน ยังคงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าในช่วง K_1M_1 และ M_1L_1 แต่ในกรณีที่เลยช่วง OL_1 ไปแล้ว การออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชนจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่อย่างใดเลย เพราะต่างมีต้นทุนค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ



แผนภาพที่ 4.3 การใช้ประโยชน์ของการออกไปใช้บริการอื่นและ
การแสดงออกของประชาชน

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงแนวทางการปรับปรุงและเสริมสร้างภาระรับผิดชอบนั้น เราจำเป็นต้องมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยตัวกำหนดหรือตัวแปรที่อาจจะมีอิทธิพลต่อ

การออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน และ การจำแนกประเภทของสินค้า/บริการสาธารณะตามลักษณะของการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน

ปัจจัยตัวกำหนดของการออกไปใช้บริการรายอื่น (exit determinants) ว่าสามารถทำได้ยากหรือง่ายเพียงใด อันเป็นตัวชี้วัดเทียม (proxy indicator) ของความเป็นไปได้ในการแข่งขันเพื่อผลิต/ให้บริการดังกล่าวนั้น มีอย่างน้อย 4 ประการดังต่อไปนี้คือ

1. การประหยัดต่อขนาด (economies of scale) ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบผลิตสินค้าสาธารณะและสินค้ากึ่งสาธารณะหรือนำไปสู่การผูกขาดโดยภาครัฐ และเป็นผลทำให้การออกไปใช้บริการรายอื่นทำได้ยากและมีต้นทุนค่อนข้างสูง
2. อุปสรรคทางด้านกฎหมายต่อการเข้ามาดำเนินการแข่งขัน (legal barriers to entry) โดยเฉพาะกิจกรรมบางประการเกี่ยวกับการควบคุมหรือการอนุมัติและการอนุญาตของทางราชการ ทำให้บุคคลอื่นไม่สามารถเข้ามาดำเนินการได้หรือทำให้การออกไปใช้บริการรายอื่นเป็นไปได้โดยยาก
3. ข้อจำกัดทางด้านกายภาพ (spatial barriers) ทำให้การออกไปใช้บริการรายอื่นของประชาชนบางกลุ่มของสังคมทำได้ค่อนข้างยาก ปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากธรรมชาติของสินค้าหรือบริการหรือการประหยัดต่อขนาดเท่านั้น แต่ยังอาจจะเกิดขึ้นจากลักษณะสภาพของชุมชนหรือทำเลสถานที่ตั้ง ตัวอย่างเช่น สถานศึกษาและโรงพยาบาลในพื้นที่โดดเดี่ยวห่างไกล ทำให้มีลักษณะคล้ายกับเกิดการผูกขาดขึ้น เมื่อประชาชนได้รับบริการที่ไม่ดีอาจจะเลือกใช้วิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นได้ด้วยการอพยพย้ายถิ่นฐาน แต่ในทางปฏิบัติมักจะทำได้ลำบากเพราะมีต้นทุนค่อนข้างสูง
4. ปัญหาเกี่ยวกับธรรมชาติของสินค้าหรือบริการนั้นเอง ทำให้ไม่มีใครสามารถรับไปดำเนินการแทนได้ โดยเฉพาะกรณีสินค้าสาธารณะแบบแท้ (pure public goods) เช่น การป้องกันประเทศ เป็นต้น

ปัจจัยตัวกำหนดของการแสดงความเห็นของประชาชน (voice determinants) ว่ามีความเข้มแข็งมาก-น้อยเพียงใด อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐบาลและระบบราชการเกิดภาระรับผิดชอบต่อตนมากขึ้นนั้น มีอย่างน้อย 5 ประการดังต่อไปนี้คือ

1. ข้อจำกัดทางกฎหมายและสถาบัน ทำให้ประชาชนไม่สามารถแสดงความเห็นได้อย่างเต็มที่ เช่น ในบางประเทศยังขาดกฎหมาย กระบวนการและองค์การที่เอื้ออำนวยให้บางประการ เช่น ขาดระบบประชาพิจารณ์ (public hearing) และการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐผู้ดำเนินการให้บริการสาธารณะ หรือขาดความสะดวกในการเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากกลไกดังกล่าวอย่างเต็มที่ เป็นต้น
2. ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร เช่น รัฐบาลอาจจะจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการหรือปิดกั้นสื่อมวลชนไม่ให้มีการนำเสนอข้อมูลข่าวสารบางอย่าง หรือประชาชนเองอาจจะขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นของตน ทำให้บุคคลบางกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้นำ สามารถใช้ความได้เปรียบและผลักภาระให้บุคคลกลุ่มอื่นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายแทน อันเป็นผลทำให้ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนธุรกรรมของบุคคลทั่วไปในการแสดงความเห็นของประชาชน มีค่อนข้างสูง
3. ความไม่สามารถแยกแยะได้ (non – differentiation) ของสินค้า/บริการประเภทกึ่งสาธารณะบางประเภท อาจช่วยสนับสนุนให้เกิดการแสดงความเห็นของประชาชนขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น ประปา สวนสาธารณะ ซึ่งไม่ว่าบุคคลใดต่างก็ได้รับบริการสินค้า/บริการดังกล่าวในระดับคุณภาพเดียวกัน ด้วยเหตุดังกล่าว กลุ่มที่มีเสียงไม่ดัง (weak voice) ก็อาจจะพลอยได้รับประโยชน์จากกลุ่มที่มีเสียงดัง (strong voice) ได้โดยปริยาย
4. รายได้ การศึกษา และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแสดงความเห็นของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนจนและผู้มีการศึกษาน้อยซึ่งเป็นบุคคลกลุ่มใหญ่ของประเทศมักจะมีภาระปัญหาในการวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสาร ทำให้ต้นทุนในการแสดงความเห็นของประชาชน มีค่อนข้างสูง
5. ความสำคัญของบริการและความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน (product involvement) อาจจะมีอิทธิพลต่อการใช้ การแสดงความเห็นของประชาชน ได้ หากผู้รับบริการมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการ ผู้รับบริการก็มีแนวโน้มจะใช้

การแสดงความเห็นของประชาชน มากกว่า แม้ว่าจะสามารถเลือกใช้ การออกไปใช้บริการรายอื่น ได้ก็ตาม เช่น การบริการด้านการแพทย์ เป็นต้น [14]

กล่าวโดยสรุป ธรรมชาติของสินค้า/บริการและพฤติกรรมของประชาชนต่างมีอิทธิพลหรือเป็นปัจจัยตัวกำหนดอันสำคัญต่อการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการผูกขาดทั้งในส่วนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ สภาพทางด้านกายภาพ ความสำคัญของบริการและความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ความไม่สามารถแบ่งแยกความแตกต่างได้ และปัญหาในส่วนที่เป็นผลมาจากนโยบาย (policy induced) เช่น การให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อยหรือการศึกษาต่ำ ทำให้การออกไปเกิดความยากลำบาก ประกอบกับการแสดงออกของประชาชนอันจะช่วยผลักดันและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายยังคงมีข้อจำกัดบางประการ เช่น รายได้ การศึกษา และสถานที่ตั้ง [15]

หากพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตความยาก-ง่ายของประชาชนในการออกไปเลือกใช้บริการอื่นแทนเมื่อเกิดความไม่พอใจในผลงานนั้น ควบคู่ไปกับประเด็นเกี่ยวกับระดับความเข้มแข็งของประชาชนผู้รับบริการในการแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจให้เป็นที่รับทราบ ทำให้เราสามารถจำแนกบริการสาธารณะออกได้เป็น 4 ประเภท กล่าวคือ (1) ประเภทออกไปยาก-เสียงไม่ดัง (low exit-low voice) (2) ประเภทออกไปยาก-เสียงดัง (low exit-strong voice) (3) ประเภทออกไปง่าย-เสียงไม่ดัง (high exit -low voice) และ (4) ประเภทออกไปง่าย-เสียงดัง (high exit -high voice) ดังต่อไปนี้ (โปรดดูในแผนภาพ 4.4 ประกอบ)

---

[14] ความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์กับคนไข้มักนั้นมีความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลค่อนข้างสูง กล่าวคือ แพทย์เป็นฝ่ายข้อมูลมากกว่าผู้ป่วย ผู้ป่วยเองมักจะเชื่อฟังตามคำแนะนำของแพทย์ก่อนและมักจะเลือกวิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นเป็นมาตรการสุดท้าย.

[15] ปัจจัยตัวกำหนดดังกล่าวนี้ต่างมีผลกระทบต่อต้นทุนค่าใช้จ่ายและการตัดสินใจว่าจะเลือกใช้ การออกไปใช้บริการรายอื่น หรือ การแสดงความเห็นของประชาชน ของแต่ละบุคคล ตัวอย่างเช่น หากมีข้อจำกัดด้านกายภาพค่อนข้างมากและทำให้การใช้ การออกไปใช้บริการรายอื่น มีต้นทุนค่อนข้างสูง บุคคลดังกล่าวนั้นมักจะลองเลือกใช้ การแสดงความเห็นของประชาชน ก่อน ในทางกลับกัน หากมีข้อจำกัดด้านกายภาพค่อนข้างน้อยหรือการให้บริการดังกล่าวไม่มีความสำคัญมากนัก อาจทำให้บุคคลนั้นมองว่า การแสดงความเห็นของประชาชน มีต้นทุนค่อนข้างสูงกว่า การออกไปใช้บริการรายอื่น ได้.

อ่อนแอ ⟶ เข้มแข็ง

การแสดงออกของประชาชน

การออกไป		
ยาก ↓	*การออกไป* -อุปสรรคด้านกายภาพมีค่อนข้างสูง -เกิดปัญหาสภาพการผูกขาด *การแสดงออกของประชาชน* -ความไม่สามารถแยกแยะสินค้า/บริการมีค่อนข้างน้อย -อุปสรรคด้านรายได้มีค่อนข้างมาก -อุปสรรคเกี่ยวกับสถาบันและกฎหมายมีค่อนข้างมาก -อุปสรรคด้านข้อมูลข่าวสารมีค่อนข้างมาก	*การออกไป* -เกิดการประหยัดต่อขนาดมาก -อุปสรรคด้านกฎหมายในการเข้ามาแข่งขันมีค่อนข้างมาก *การแสดงออกของประชาชน* -ความไม่สามารถแยกแยะสินค้า/บริการมีค่อนข้างน้อย -ไม่มีอุปสรรคด้านรายได้มากนัก -อุปสรรคด้านข้อมูลข่าวสารมีอยู่ในระดับปานกลางหรือค่อนข้างน้อย
↓ ง่าย	*การออกไป* -อุปสรรคด้านกฎหมายในการเข้ามาแข่งขัน -ไม่เกิดการประหยัดต่อขนาดมากนัก *การแสดงออกของประชาชน* -อุปสรรคด้านรายได้มีสูง -อุปสรรคเกี่ยวกับสถาบันและกฎหมายมีค่อนข้างมาก -อุปสรรคด้านข้อมูลข่าวสารมีมาก	*การออกไป* -ไม่เกิดการประหยัดต่อขนาดมากนักหรืออยู่ในระดับปานกลาง -เกิดปัญหาสภาพการผูกขาด *การแสดงออกของประชาชน* -ความไม่สามารถแยกแยะสินค้า/บริการมีค่อนข้างสูง -ไม่มีอุปสรรคด้านรายได้มากนัก -ปัญหาความสำคัญและความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันมีค่อนข้างมาก -อุปสรรคด้านข้อมูลข่าวสารมีค่อนข้างมาก

แผนภาพที่ 4.4 การผสมผสานระหว่างการออกไปและการแสดงออกของประชาชน

ประเภทที่ 1: ออกไปยาก-เสียงไม่ดัง

สินค้า/บริการสาธารณะบางประเภทสามารถออกไปใช้บริการรายอื่นได้ค่อนข้างยากหรือเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายสูง และยังคงมีปัญหาอุปสรรคบางประการในการแสดงความเห็นของประชาชน อันเนื่องมาจากเป็นบุคคลผู้มีรายได้น้อยและ/หรือผู้มีระดับการศึกษาต่ำ อย่างไร ก็ดี สินค้า/บริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะที่ไม่สามารถแยกแยะได้ เช่น การบริการด้านการแพทย์ การส่งเสริมการเกษตร สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ การอนุมัติและอนุญาตโดยทั่วไปของทางราชการ เป็นต้น

ถึงแม้ว่าการจัดบริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีลักษณะเป็นการผลิตหรือให้บริการขนาดเล็กเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของชุมชนขนาดหรือหมู่บ้าน เช่น โรงเรียนประถมในหมู่บ้านและหน่วยอนามัย หากประชาชนในหมู่บ้านไม่พอใจก็สามารถไปเลือกใช้บริการที่อื่นได้ แต่มักจะตั้งอยู่ห่างไกลออกไป ฉะนั้น ปัญหาเกี่ยวกับระยะทางและความไม่ประหยัดต่อขนาด อันอาจจะยังคงเป็นเงื่อนไขทำให้เกิดการผูกขาดอยู่เช่นเดิมได้

ประเภทที่ 2: ออกไปยาก-เสียงดัง

สินค้า/บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ การออกไปใช้บริการรายอื่นมักจะทำได้ค่อนข้างยากหรือมีต้นทุนสูง อันเป็นผลมาจากความประหยัดต่อขนาด หรือเกิดการผูกขาดโดยธรรมชาติและถูกเข้าแทรกแซงโดยภาครัฐ ทำให้การเข้ามาแข่งขันของผู้ให้บริการรายอื่นเป็นไปได้อย่างลำบาก อย่างไรก็ดี ธรรมชาติของบริการมีลักษณะของความไม่สามารถแยกแยะได้และประชาชนทั่วไปได้รับบริการอย่างเสมอภาคภายใต้คุณภาพมาตรฐานเดียวกัน เช่น ไฟฟ้า โทรคมนาคม ประปา และการชลประทาน เมื่อกลุ่มผู้มีเสียงดัง (strong voice) ต่างขึ้นมาเรียกร้องให้มีการปรับปรุงการให้บริการ จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีเสียงไม่ดัง (weak voice) อาจจะพลอยได้รับประโยชน์ไปด้วย

ในทางตรงข้าม หากสินค้า/บริการในกรณีดังกล่าวนี้สามารถแยกแยะได้บ้างแล้ว วิธีการเรียกร้องอาจจะไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากนัก อันเนื่องมาจากกลุ่มที่มีเสียงดังมักจะเรียกร้องประโยชน์เฉพาะในส่วนที่ตนเองได้รับเท่านั้น ทำให้ผลภายนอกของประชาชนผู้มีเสียงไม่ดังในสังคมซึ่งเคยได้รับประโยชน์พลอยได้จะสูญหายไป ตัวอย่างเช่น ชาวนารายใหญ่สามารถเรียกร้องเกี่ยวกับการชลประทานเพื่อทำให้ตนเองได้รับการแบ่งปันน้ำเข้าสู่ที่ดินของตัวเองมากขึ้นบนความสูญเสียของชาวนารายเล็ก และ ในกรณีของการไฟ

ฟ้านั้นประชาชนได้รับกระแสไฟฟ้าเสมอภาคหรือคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน แต่อาจจะมีความแตกต่างในเรื่องการให้บริการติดตั้งหรือการซ่อมบำรุงของแต่ละกลุ่มผู้ใช้บริการ

ประเภทที่ 3: ออกไปง่าย-เสียงไม่ดัง

ในทำนองเดียวกับประเภทแรก สินค้า/บริการสาธารณะดังกล่าวนี้ไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับเรื่องของการประหยัดต่อขนาด ในแต่ละท้องถิ่นอาจมีผู้ให้บริการหลายราย หากไม่พอใจในการให้บริการของรายใด ผู้รับบริการสามารถไปเลือกใช้บริการของรายอื่นได้ อย่างไรก็ดี ขอบเขตของการออกไปใช้บริการรายอื่นอาจจะลดน้อยลงได้ในกรณีเมื่อเกิดอุปสรรคในเชิงนโยบายของการเปิดให้มีการเข้ามาแข่งขัน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีบริการด้านการศึกษาภาคบังคับหรือการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย อาจส่งผลกระทบต่อจำนวนของภาคธุรกิจเอกชนในการเข้ามาดำเนินการได้

อย่างไรก็ดี ความสามารถในการแยกแยะสินค้า/บริการ (product differentiation) ทำให้บุคคลกลุ่มที่มีเสียงดังสามารถใช้อิทธิพลของตนเรียกร้องบริการที่ดีขึ้นหรือสามารถออกไปใช้บริการของรายอื่นได้ แต่บุคคลบางกลุ่มซึ่งมีเสียงไม่ดังอาจจะเสียเปรียบอยู่เช่นเดิม หรือแม้ว่าไม่เกิดปัญหาดังกล่าว แต่กลุ่มผู้มีเสียงไม่ดังอาจจะยังคงต้องเผชิญกับข้อจำกัดหรืออุปสรรคในเชิงนโยบายและสถาบันอยู่ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย และสถานีอนามัยในเขตพื้นที่ของผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

ประเภทที่ 4: ออกไปง่าย-เสียงดัง

ในกรณีดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นสินค้า/บริการประเภทกึ่งสาธารณะซึ่งภาครัฐยังคงเป็นผู้ดำเนินการจัดหาและ/หรือให้บริการด้วยเหตุผลบางประการ สินค้า/บริการประเภทนี้มักจะมีลักษณะที่สามารถแยกแยะได้และมีความคล้ายคลึงกันกับประเภทที่สาม แต่ประชาชนมีทางเลือกในการใช้บริการ/ สินค้าของผู้ผลิตรายอื่นได้ง่ายกว่า หรือมีลักษณะเป็นสินค้า/บริการของกลุ่มผู้มีรายได้สูงซึ่งมีเสียงดัง เช่น โรงเรียนมัธยมที่มีคุณภาพดี โรงพยาบาล สายการบิน เป็นต้น

โดยสรุป การวิเคราะห์ลักษณะธรรมชาติของบริการและอุปสรรคหรือเครื่องกีดขวางจะช่วยทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าบริการนั้นมีระดับความเป็นไปได้ของการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงภาระรับผิดชอบได้มากน้อยเพียงใดดังที่กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ดี สินค้า/บริการอย่างเดียวกันอาจจะสามารถจำแนกได้ไม่เหมือนกัน เช่น การศึกษาขั้นประถมอาจจะจัดอยู่ใน

ประเภทออกไปยาก-เสียงไม่ดังและประเภทออกไปง่าย-เสียงไม่ดังก็ได้ ขึ้นอยู่กับกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าสินค้า/บริการอย่างเดียวกันอาจมีผลต่อประชาชนในกลุ่มแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ การศึกษาขั้นประถมในเมืองกับในชนบทมีความแตกต่างกัน ประชาชนในเมืองมีโอกาสใช้ทางเลือกออกไปมากกว่า (ยกเว้นบริการดังกล่าวเป็นประเภทที่มีความสำคัญ ประชาชนอาจจะเลือกใช้วิธีการแสดงความเห็นของประชาชนก่อนการออกไปใช้บริการรายอื่น) ซึ่งความแตกต่างตรงนี้มีผลต่อการตัดสินของประชาชนว่าจะเลือกใช้อะไรและอย่างไร เพื่อให้บังเกิดผลต่อการปรับปรุงและเสริมสร้างภาระรับผิดชอบ

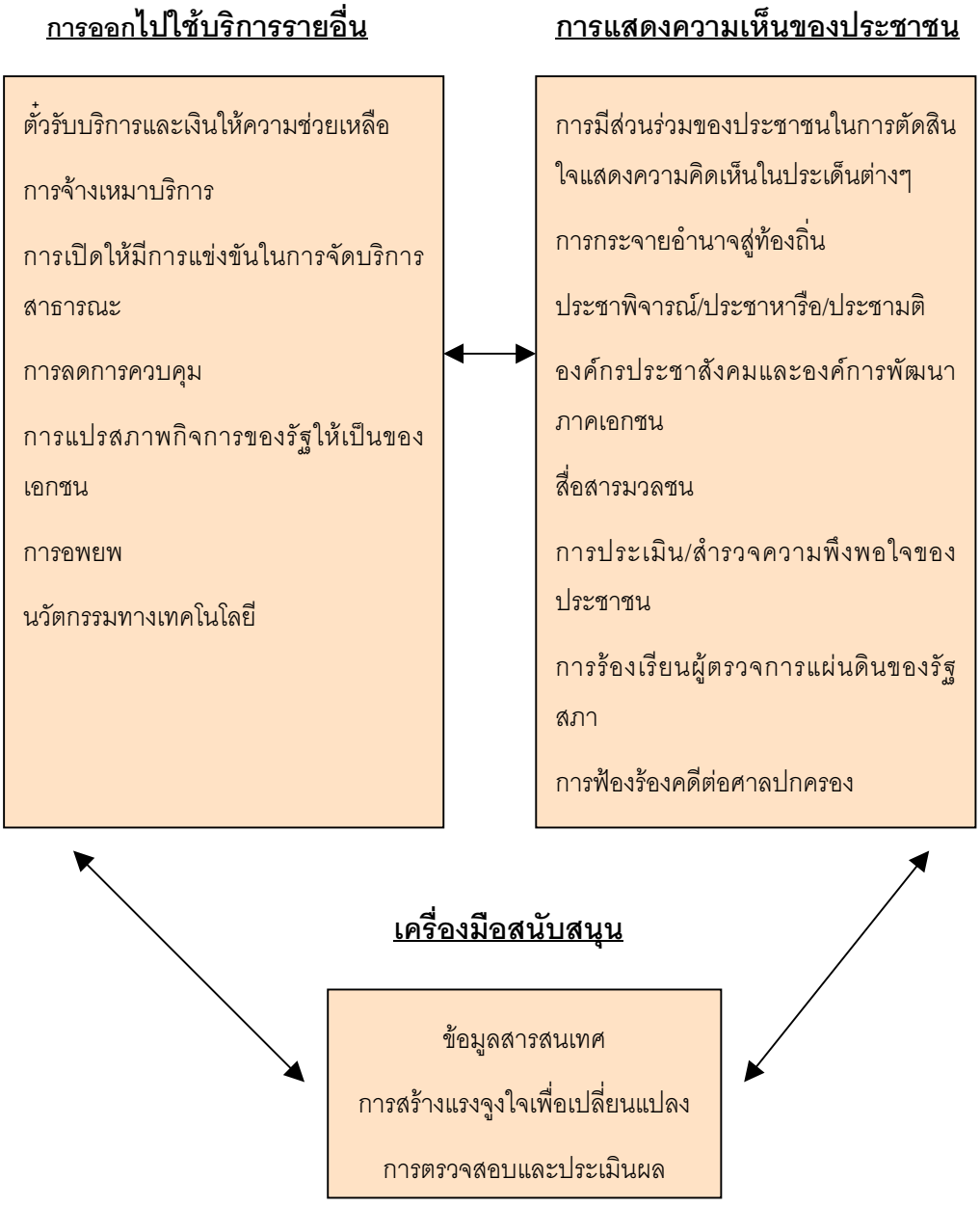
- **การปรับปรุงและเสริมสร้างภาระรับผิดชอบโดยอาศัยวิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน**

ทางเลือกในการปรับปรุงบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ นั้นสามารถทำได้หลายประการขึ้นอยู่กับลักษณะของบริการสาธารณะดังกล่าวนั้นเองว่ามีข้อจำกัดและสามารถให้ประชาชนได้เลือกใช้วิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นหรือการแสดงความเห็นได้มากน้อยเพียงไร อย่างไรก็ดี วิธีการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชนจะสามารถเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงภาระรับผิดชอบของรัฐบาลและหน่วยงานราชการได้อย่างมีประสิทธิผลหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสองประการ กล่าวคือ

1. การออกไปใช้บริการรายอื่นหรือการแสดงความเห็นของประชาชนนั้นต้องมีความสอดคล้องเหมาะสมกับลักษณะของบริการและประชาชนผู้รับบริการที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคและธรรมชาติของบุคคลที่เกี่ยวข้องจะช่วยทำให้เราสามารถคาดการณ์ได้ว่าควรใช้เครื่องมืออะไรในสถานการณ์เช่นใด ตัวอย่างเช่น หากพบว่าบริการสาธารณะนั้นมีทางเลือกอื่นๆ ค่อนข้างจำกัดและประชาชนมีศักยภาพของการเรียกร้องค่อนข้างต่ำ วิธีการแสดงความเห็นของประชาชนของประชาชนจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภายนอก หากพบว่าบริการสาธารณะนั้นมีลักษณะในแบบมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันและมีศักยภาพสูงในการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชน เราควรใช้ทั้งวิธีการทั้งสองประกอบกัน เป็นต้น
2. การออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชนต้องสามารถทำให้พฤติกรรมของผู้ให้บริการสาธารณะเกิดการเปลี่ยนแปลงได้จริง ในบางกรณี จึงมีความจำเป็นต้องประยุกต์ใช้ระบบการควบคุมผ่านสาย

การบังคับบัญชา (hierarchical control) และอาศัยวิธีการสร้างแรงจูงใจ (incentives) เข้ามาสนับสนุนหรือรองรับต่อการออกไปใช้บริการรายอื่น และการแสดงความเห็นของประชาชน ไม่เช่นนั้นวิธีการทั้งสองอาจจะไม่บังเกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น ประชาชนบางส่วนอาจได้ประโยชน์ของการเลือกไปใช้บริการของภาคเอกชนแทน แต่ประชาชนอีกบางส่วนยังคงต้องทนรับบริการอันไม่มีประสิทธิภาพหรือคุณภาพมาตรฐานต่ำจากหน่วยงานของรัฐอยู่เช่นเดิม หากปราศจากควบคุมเพื่อปรับปรุงผลงานให้ดีขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว Paul จึงได้อธิบายถึงแนวทางการผสมผสานเครื่องมือหรือวิธีการในการปรับปรุงผลการดำเนินงานหรือการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อันประกอบไปด้วยการเปิดให้มีทางเลือกออกไป การแสดงความคิดเห็นของประชาชน และการควบคุมผ่านสายการบังคับบัญชา โดยเฉพาะการตรวจสอบและประเมินผล ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 4.5 ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นหลายกรณีตามประเภทของสินค้า/บริการสาธารณะดังที่ได้อธิบายไว้แล้ว กล่าวคือ



แผนภาพที่ 4.5 เครื่องมือหรือวิธีการในการปรับปรุงภาระรับผิดชอบ

กรณีที่ 1: ออกไปยาก - เสียงไม่ดัง

ในกรณีดังกล่าวนี้เป็นสภาพปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุด โดยจะต้องเผชิญกับอุปสรรคของการออกไปใช้บริการรายอื่น อันมีลักษณะเป็นสิ่งขีดขวางตามธรรมชาติ (natural barriers) และอุปสรรคของการแสดงความเห็นของประชาชน อันเป็นผลมาจากนโยบาย (policy-induced) กล่าวคือ การออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชนนั้น ทำได้ค่อนข้างยาก มีความเสี่ยงค่อนข้างมาก (ผลลัพธ์ไม่แน่นอน) หรืออาจจะมีต้นทุนสูงเกินไปสำหรับประชาชนธรรมดา ประกอบกับการควบคุมผ่านสายการบังคับบัญชาเองอาจจะมีปัญหาข้อจำกัดบางประการ

วิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าวได้แก่ความพยายามทำให้การแสดงความเห็นของประชาชนมีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น (การออกไปใช้บริการรายอื่นค่อนข้างจะมีข้อจำกัดมากกว่า) และควรนำมาใช้ผสมผสานกับระบบการควบคุมภายนอก เช่น การตรวจสอบและประเมินผลขององค์กรอิสระ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ หรือเป็นการแสดงความคิดเห็นโดยกลไกจากภายนอก หรืออาจจะให้องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทช่วยเสริมสร้างพลังของประชาชนและสร้างแรงกดดันให้มีการปรับปรุงการให้บริการที่ดีขึ้น

นอกจากนี้ การเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถร้องเรียน (complaints) เช่น การจัดให้มีระบบโทรศัพท์สายด่วน (hotlines) จะช่วยทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นหรือความไม่พึงพอใจของตนเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะไปยังผู้บริหารราชการแผ่นดินได้เป็นการโดยตรง หรือการร้องเรียนปัญหาผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ombudsman) ก็อาจจะเป็นทางเลือกอีกประการหนึ่งในการทำให้ประชาชนสามารถใช้การแสดงความเห็นของประชาชน ของตนได้อย่างมีประสิทธิผลมากขึ้น

ในกรณีที่มีปัญหาอุปสรรคของการออกไปใช้บริการรายอื่น อันเกิดขึ้นมาจากข้อจำกัดทางกายภาพ (spatial barriers) นั้น วิธีแก้ไขที่มีความเป็นไปได้ประการหนึ่ง คือ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้าช่วยจัดการปัญหาความต้องการหรือการจัดส่งหน่วยบริการเคลื่อนที่เข้าไปให้บริการในเขตพื้นที่ อาทิเช่น หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ เป็นต้น แม้ว่าไม่ได้เป็นเรื่องของการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นเป็นการโดยตรง แต่มีผลช่วยทำให้ประชาชนมีทางเลือกใหม่ในการได้รับบริการที่ดีขึ้นอยู่บ้าง

กรณีที่ 2: ออกไปยาก – เสียงดัง

ในกรณีดังกล่าวนี้พบว่าการปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ดีขึ้นโดยอาศัยวิธีการการออกไปใช้บริการรายอื่น นั้นอาจจะทำได้ค่อนข้างยากลำบาก อันเนื่องมาจากความจำเป็นเกี่ยวกับการประหยัดต่อขนาด เช่น การผลิตไฟฟ้าและประปา แต่ควรจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการใช้ การแสดงความเห็นของประชาชน แทน โดยเฉพาะการแต่งตั้งตัวแทนของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น เช่น การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารของหน่วยงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงดังกล่าวอาจจะยังคงมีความไม่เหมาะสมหรือทำได้ค่อนข้างยาก ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มักจะมีการสร้างกลไกบางอย่างเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะการจัดเวทีให้ประชาชนได้เข้ามาถกเถียงและเจรจาต่อรองเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ (negotiated rule-making) หรือการจัดให้มีการประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นสำคัญๆ ก่อนตัดสินใจ รวมถึงการเปิดให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้อย่างกว้างขวางและการเสริมบทบาทของการควบคุมภายนอกในการเข้ามาตรวจสอบและประเมินผลอย่างจริงจัง โดยเฉพาะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ 3: ออกไปง่าย – เสียงไม่ดัง

ในกรณีดังกล่าวนี้ เราสามารถใช้วิธีการ การออกไปใช้บริการรายอื่น ได้ค่อนข้างง่ายและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำ ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดที่สุด คือ การลดการควบคุม (deregulation) เพื่อให้มีทางเลือกของการบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้น เช่น การอนุญาตให้มีการเปิดโรงเรียนเอกชนหรือโรงพยาบาลเอกชนควบคู่ไปกับสถานศึกษาและสถานพยาบาลของรัฐ และ การให้การอุดหนุน (subsidization) เพื่อให้บุคคลผู้มีรายได้น้อยหรือกลุ่มผู้มีเสียงไม่ดัง สามารถไปเลือกใช้บริการของภาคเอกชนได้มากขึ้น เช่น การให้เงินช่วยเหลือ แสตมป์อาหาร และตั๋วรับบริการ (vouchers) เป็นต้น [16]

[16] ประเทศในยุโรปได้หันมาใช้ตั๋วรับบริการเคหะสงเคราะห์ (housing vouchers) เพื่อผ่อนชำระค่าก่อสร้างบ้านแทนการให้กู้ดอกเบี้ยต่ำ เพราะฝ่ายผู้ประกอบการไม่ต้องการสร้างบ้านในราคาถูกและ

ในบางกรณีหากรัฐยังคงต้องเป็นผู้รับผิดชอบให้บริการอยู่ วิธีการที่จะช่วยก่อให้เกิดการออกไปใช้บริการรายอื่น ได้ คือ การจ้างเหมาบริการ (contracting out) ให้แก่เอกชนหลาย ๆ ราย อันจะช่วยทำให้เกิดการแข่งขันและสามารถกำกับดูแลและควบคุมคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังเป็นขยายขอบเขตของการใช้ การออกไปใช้บริการรายอื่น ให้เป็นไปอย่างกว้างขวางขึ้น ดังเช่นในหลายประเทศได้มีการจ้างเหมาบริการงานบางอย่าง เช่น การจัดเก็บขยะมูลฝอย การจัดเก็บภาษีและเงินค่าธรรมเนียม การดูแลซ่อมแซมถนน เป็นต้น

กรณีที่ 4: ออกไปง่าย – เสียงดัง

ในกรณีดังกล่าวนี้สามารถทำได้หลายวิธีการ อย่างไรก็ดี หากเป็นไปได้ควรควรให้ความสำคัญต่อการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatization) เป็นอันดับแรก เพื่อให้การแข่งขันของระบบตลาดเป็นพลังผลักดันก่อให้เกิดการปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น ในกรณีของสินค้ากึ่งสาธารณะ (quasi-public goods) รัฐบาลอาจยังคงต้องทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและควบคุมคุณภาพอยู่ แต่อาจจะเปิดให้เอกชนหลายรายเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบในดำเนินการแทน เช่น บริการรถโดยสารในเขตเมือง เป็นต้น หรือ ในกรณีที่พบว่าภาคเอกชนอาจจะยังไม่พร้อมอย่างเต็มที่ควรให้ภาครัฐและเอกชนเข้ามาดำเนินการแข่งขันกันในการให้บริการไปก่อน เช่น กิจการธนาคารและสายการบิน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาอันอาจจะทำให้กลไกการออกไปใช้บริการรายอื่นและการแสดงความเห็นของประชาชนไม่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และเป็นผลทำให้การให้บริการยังไม่มีประสิทธิภาพอาจเกิดขึ้นมาจากสาเหตุบางประการ กล่าวคือ กลุ่มบุคคลผู้มีเสียงดัง และได้รับประโยชน์ในบริการสาธารณะ ตัวอย่างเช่น นักการเมือง ข้าราชการ หรือผู้ทรงอิทธิพลอื่นๆ กลับกลายเป็นฝ่ายผู้รับประโยชน์ (beneficiaries) และ/หรือฝ่ายผู้ให้บริการ (service providers) เสียเองในเวลาเดียวกัน การเข้ามารวมกันหรือประสานประโยชน์กันจะทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้มีความเข้มแข็งและแสวงหาโอกาสที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวกของตนหรือทำให้ตนเองได้รับบริการสาธารณะใน

ธนาคารเองก็ไม่อยากให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ การใช้ตั๋วรับบริการดังกล่าวไปจ่ายค่าบ้านแทนกลับทำให้ฝ่ายผู้ประกอบการมีลูกค้ามากขึ้นและได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารดีขึ้น สภาพการณ์ดังกล่าวยังช่วยทำให้ค่าสร้างบ้านต่อหน่วยต่ำลงในที่สุด.

ลักษณะที่เสียต้นทุนต่ำกว่าการใช้กลไกการออกไปใช้บริการรายอื่น และ/หรือ การแสดงความเห็นของประชาชน รวมทั้งยังมีแนวโน้มในการกีดกันไม่ให้บุคคลอื่นสามารถใช้กลไกดังกล่าวอีกด้วย

ตัวอย่างเช่นในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ นั้น รัฐบาลมักจะให้อภิสิทธิ์สินค้าหรือบริการประเภทขาดแคลน (เช่น โทรศัพท์ ที่อยู่อาศัย ใบอนุญาต) แก่นักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจบางกลุ่ม ทำให้เหลือจำนวนในการจัดสรรแก่ประชาชนทั่วไปน้อยลง หรือ การให้สิทธิแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจในการใช้บริการสาธารณะโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมจนถึงการจัดการอย่างไม่เป็นทางการในการแบ่งสรรสินค้าหรือบริการประเภทหายากบางอย่าง เช่น การฝากฝังหรือลัดคิวเพื่อนำบุตรหลายของตนเข้าโรงเรียนที่มีชื่อเสียง การได้รับจัดสรรที่ดินในเขตที่มีทำเลดี เป็นต้น

เมื่อกลุ่มบุคคลผู้มีอิทธิพลสามารถใช้ประโยชน์จากระบบอุปถัมภ์ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการใช้กลไกการออกไปใช้บริการรายอื่น และ/หรือ การแสดงความเห็นของประชาชน อันเป็นสภาพที่เรียกกันว่า paradox of capture ซึ่งจะส่งผลกระทบทำให้เกิดอุปสรรคกีดขวางมากขึ้นไปกว่าเดิมหรือที่มีอยู่แล้วอันได้แก่ปัญหาการผูกขาดของภาครัฐ ขีดความสามารถและความเต็มใจของประชาชนในการเรียกร้อง และ ความยากลำบากในการวัดผลสัมฤทธิ์ของการให้บริการในภาครัฐ

หากปล่อยให้เกิดสภาพปัญหาดังกล่าวต่อเนื่องกันเป็นเวลานานจะทำให้แก้ไขปัญหาได้ยาก และ อาจนำไปสู่การแสดงออกของประชาชนในวิธีการที่ค่อนข้างรุนแรง เช่น การเดินขบวนประท้วงหรือการก่อความไม่สงบขึ้นได้ ฉะนั้น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับผลงาน / การปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บริการสาธารณะ และ การทำให้ประชาชนได้รับรู้และตระหนักถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวอันจะช่วยทำให้การเกิดปัญหาดังกล่าวน้อยลงและสามารถปรับปรุงภาระรับผิดชอบให้ดีขึ้นได้ในที่สุด

4.4 สรุป

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อมุ่งเน้นให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อผลงานและการปรับปรุงขีดสมรรถนะตามแนวความคิดของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐนั้นมีเครื่องมือสำคัญๆ บางอย่างที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ โดยสามารถแยกออกเป็นเครื่องมือการควบคุมตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (hierarchical control) อย่างเป็นทางการซึ่งมีทั้งในส่วนของการควบคุมก่อน (ex ante control) และการควบคุม

ภายหลัง (ex post control) และ เครื่องมือการควบคุมของกลไกจากภายนอกซึ่งมีทั้งในส่วนของระบบตลาดและประชาชน

ในส่วนของเครื่องมือการควบคุมก่อน เช่น การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงานหรือการใช้ทรัพยากร และอื่นๆ เพื่อทำความตกลงเกี่ยวกับความคาดหวังในผลงานให้เกิดความชัดเจนระหว่างรัฐมนตรีหรือผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง (political executive) และผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (chief executive officer) นั้นถือเป็น *เครื่องมือ* ซึ่งมีความสำคัญอย่างสูงของการบริหารราชการแผ่นดินในแนวใหม่ที่เน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานหรือการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในบริบทแบบการกระจายอำนาจ (devolution framework) ซึ่งรองรับต่อการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารแก่หัวหน้าหน่วยงาน

ในส่วนของเครื่องมือการควบคุมภายหลังอันได้แก่การตรวจสอบและประเมินผลนั้นได้มีการพัฒนากลยุทธ์และวิธีการไปจากรูปแบบเดิมซึ่งเน้นหนักในเรื่องของการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎระเบียบ (compliance-based approach) เช่น การสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง การตรวจสอบการเงินและความถูกต้อง เป็นต้น ให้มีความทันสมัยและสอดรับกับการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องมากขึ้น (performance-based approach) เช่น การตรวจสอบและประเมินผล ทั้งในแง่ของผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าเงิน เป็นต้น

ในส่วนของการควบคุมจากภายนอกเพื่อเสริมสร้างภาระรับผิดชอบให้เข้มแข็งขึ้นนั้นอาจจะประยุกต์ใช้วิธีการเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกออกไปใช้บริการจากภายนอกหรือผู้ผลิต/ให้บริการที่ไม่ใช่ภาครัฐมากขึ้นหรือลดการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะของภาครัฐลง และ/หรือ วิธีการสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจในบริการสาธารณะอันจะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพมาตรฐานให้ดีขึ้น อย่างไรก็ดี วิธีการทั้งสองประการดังกล่าวนี้ต่างมีอุปสรรคและข้อจำกัดอยู่บ้างพอสมควรทั้งในส่วนที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติและอื่นๆ รวมถึงปัญหาอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายและการเข้าแทรกแซงของภาครัฐ ทำให้อาจจะต้องมีการประยุกต์ใช้วิธีการดังกล่าวควบคู่ไปกับเครื่องมือการควบคุมตามโครงสร้างสายการบังคับบัญชา เพื่อให้บังเกิดผลการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง

บทที่ 5

ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการสำรวจและวิเคราะห์เปรียบเทียบยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของต่างประเทศทั้งในส่วนของภาพรวมและกรณีศึกษาเป็นรายประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์รวมสองประการ กล่าวคือ (1) เพื่อให้เข้าใจถึงสาระสำคัญและมาตรการของการปฏิรูปในเชิงเปรียบเทียบ สภาพของการเปลี่ยนแปลงและความสำเร็จของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นติดตามมา และ (2) เพื่อให้เข้าใจถึงระบบและกลไกของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการควบคุมตนเอง ระบบการควบคุมภายใน ระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงระบบและกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยต่อไป

5.1 การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในกลุ่มประเทศ OECD

5.1.1 ภาพรวม

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 20 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 1980-ค.ศ. 2000) นั้น บรรดาประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Cooperation and Development) หรือนิยมเรียกกันโดยย่อว่า OECD ต่างได้พยายามแก้ไขวิกฤตกาลทางเศรษฐกิจและการคลัง ความล้มเหลวและขาดประสิทธิภาพของระบบราชการ อันเป็นสภาพปัญหาซึ่งสะสมกันมาเป็นเวลาค่อนข้างนาน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงขั้วอำนาจทางการเมืองทำให้รัฐบาลอนุรักษ์นิยมของหลายประเทศกลับมาได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นและดำรงตำแหน่งติดต่อกันหลายวาระ ได้ส่งผลให้มีการผลักดันแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐหรือมาตรการเกี่ยวกับการปฏิรูป (reform packages) ของตนออกมาอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะของการผสมผสานแนวความคิดของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคเข้ากับเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ หรือมักจะนิยม

เรียกกันทั่วไปว่าการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือ NPM ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว [1]

ในส่วนต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์ของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ซึ่งได้มีการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์และภาระรับผิดชอบต่อผลงาน รวมถึงความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศดังกล่าวโดยสังเขป

▪ ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูป

John Halligan [2] ได้ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ซึ่งสามารถนำมาสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การลดขนาดและตัดทอนงบประมาณ (cutbacks) อันเป็นแนวทางซึ่งได้รับความนิยมและถูกนำมาใช้อย่างจริงจังในช่วงระยะแรกเริ่มของกระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ เช่น การทบทวนลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ (program review) การปรับลดอัตรากำลังโดยวิธีการบังคับให้ออกจากราชการ (reduction in force) และการตรวจสอบประสิทธิภาพ (efficiency scrutiny) เป็นต้น
2. การปรับเปลี่ยนการทำงานให้ทันสมัย (managerialization) และการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization) ซึ่งเป็นเรื่องของความพยายามในการประยุกต์ใช้วิธีการบริหารงานในเชิงธุรกิจ (business-like approach) และการนำกลไกตลาด (market mechanism) เข้ามาใช้ในการเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับกระบวนงาน การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน และการลดการผูกขาดของระบบราชการในการให้บริการสาธารณะ เช่น มาตรการทดสอบตลาด (market testing) และ/หรือมาตรการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) เป็นต้น

---

[1] โปรดดู Owen Hughes, 2nd ed., *Public Administration and Management* (London: Macmillan, 1998), บทที่ 1.

[2] John Halligan, "Comparing Public Sector Reform in the OECD" in Brendan C. Nolan, *Public Sector Reform: An International Perspective* (London: Polgrave, 2001), pp. 3-18.

3. การบริหารผลการดำเนินงาน (performance management) อันเป็นความพยายามของการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารงานภาครัฐมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ (result-oriented) มากกว่ามุ่งเน้นถึงการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ (rule-driven) ตัวอย่างเช่น การจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานและเกณฑ์มาตรฐาน การวัดและรายงานผลการดำเนินงาน เป็นต้น
4. การงบประมาณและการบัญชีในแบบพึงรับพึงจ่าย (accrual accounting and budgeting) ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะระบบการจัดสรรงบประมาณตามผลงาน (result-based budgeting) และการคำนวนต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) การรายงานทางการเงิน รวมถึงการปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและพัฒนาระบบการตรวจสอบผลการดำเนินงานให้มีความเข้มแข็ง
5. การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ โดยได้มีการยุบรวมกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนและปรับปรุงการประสานงานให้ดีขึ้น หรือการแยกส่วนหน่วยงานเดิมออกมาใหม่ (decoupling) เพื่อดำเนินการจัดตั้งองค์การบริหารงานแบบพิเศษที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (agencification) ซึ่งมีอิสระและความคล่องตัวสูง ขนาดเล็กลง วัตถุประสงค์ชัดเจนและสามารถวัดผลงานได้อย่างเป็นรูปธรรม
6. การกระจายอำนาจ ซึ่งอาจจะปรากฏในสองลักษณะคู่ขนานกันไป กล่าวคือ การโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารของหน่วยงานกลางไปสู่หน่วยงานปฏิบัติ ให้เกิดอิสระและความคล่องตัวทางการบริหารงานมากขึ้น และ การโอนถ่ายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลกลางไปสู่ระดับมลรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นความพยายามในการแบ่งเบาภาระและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้บริการทางด้านสวัสดิการสังคม
7. การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (corporatization) [3] และการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatization) อันเป็นผลมา

[3] ในบางกรณียังหมายความถึงการแปรสภาพหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะเป็นองค์การของรัฐให้อยู่ในรูปของบริษัท เพื่อเปิดให้มีการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้บางส่วน ทั้งนี้ไม่เกินร้อยละ 50 ของทุนเรือนหุ้น.

จากปัญหาภาวะวิกฤตกาลทางเศรษฐกิจ กระแสการต่อต้านการเข้าแทรกแซงของภาครัฐ และความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจเอง หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมในระบบรัฐสวัสดิการให้เข้าสู่ระบบตลาดเสรีมากขึ้น

8. การปรับลดบทบาทในเชิงนโยบายของระบบราชการ อันเป็นความพยายามในการแยกเรื่องของนโยบายและการบริหารงานให้ออกจากกัน (separation of policy and administration) และไม่ให้ฝ่ายข้าราชการประจำเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากจนเกินไป [4] โดยได้วางเงื่อนไขหรือเปิดโอกาสให้แหล่งภายนอก เช่น สถาบันวิจัย บริษัทที่ปรึกษาเอกชน มูลนิธิหรือองค์การไม่แสวงหากำไร เป็นต้น สามารถเข้ามามีบทบาทแข่งขันในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (competing for policy roles) มากขึ้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติพบว่าบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ดังกล่าวมักอาศัยวิธีการผสมผสานแนวทางหรือมาตรการต่างๆ เข้าด้วยกัน หรือการมุ่งเน้นให้ความสำคัญในแต่ละประเด็นที่แตกต่างกันออกไปนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละช่วงเวลา ดังกรณีตัวอย่างการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศเดนมาร์ก ฟินแลนด์ ออสเตรเลีย และฝรั่งเศส เป็นต้น

Donald Kettle[5] ได้อธิบายถึงกลยุทธ์ของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศต่างๆ ว่ามีลักษณะร่วมกันในประเด็นต่างๆ (โปรดดูตารางที่ 5.1 ประกอบ) ดังต่อไปนี้

1. การเพิ่มผลิตภาพ (productivity) หรือประสิทธิภาพ (efficiency) ของการดำเนินงานให้สามารถได้รับผลผลิตสูงขึ้นและเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายถูกลง
2. การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization) เช่น การโอนถ่ายและแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (privatization) และการประยุกต์ใช้

[4] สำหรับกรณีปัญหาของการเข้ามามีอิทธิพลในกระบวนการนโยบายสาธารณะของระบบราชการ (bureaucratization of policy process) นั้น โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 3rd ed. (Boston: Little, Brown and Company, 1984).

[5] โปรดดู Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp. 1-2.

มาตรการที่อิงกับกลไกตลาด เช่น การลดกฎระเบียบ (deregulation) การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย (legalization) และการสร้างแรงจูงใจ (incentives)

3. การมุ่งเน้นคุณภาพการให้บริการ (service orientation) โดยให้ความสำคัญแก่ประชาชนในฐานะเป็นลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก
4. การกระจายอำนาจ (decentralization) ของรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลในระดับมลรัฐและ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น
5. การแยกนโยบายออกจากการดำเนินงาน (separation of policy and operations) เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย
6. การเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) อันจะช่วยทำให้เกิดความผูกมัดและการมุ่งเน้นถึงสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงานและความคุ้มค่าเงิน

ตารางที่ 5.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบกลยุทธ์การปฏิรูปของประเทศต่างๆ

กลยุทธ์การปฏิรูป	กลุ่มเวสมินเตอร์		กลุ่มนอร์นิค			อเมริกา
	อังกฤษ	นิวซีแลนด์	เดนมาร์ก	สวีเดน	ฟินแลนด์	สหรัฐอเมริกา
การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน	สูง	สูง	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ	ต่ำ
การอิงกับกลไกตลาด	สูง	สูง	ต่ำ	ปานกลาง	ปานกลาง	ต่ำ
การกระจายอำนาจ	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง	ปานกลาง -สูง	ปานกลาง	สูง
การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์	สูง	สูง	ปานกลาง	ปานกลาง	สูง	ปานกลาง
การปรับปรุงโครงสร้าง	ต่ำ	ต่ำ	ปานกลาง	สูง	สูง	ปานกลาง
ระดับความเข้มข้นของกระบวนการปฏิรูป	ปานกลาง -สูง	สูง	ต่ำ	ปานกลาง -สูง	ปานกลาง -ต่ำ	ปานกลาง

ที่มา: Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p. 34.

ตามนัยดังกล่าว เราจะพบว่ากลยุทธ์การปฏิรูปของบรรดากลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ โดยเฉพาะอังกฤษและนิวซีแลนด์นั้นค่อนข้างจะให้ความสำคัญต่อระบบตลาดและมาตรการที่อิงกับกลไกตลาด ควบคู่ไปกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการการบริหารภาครัฐให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะการให้อิสระและความคล่องตัว การมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และวัตถุประสงค์/เป้าหมายของการดำเนินงาน รวมถึงการยกระดับคุณภาพของการให้บริการและการตอบสนองลูกค้าผู้รับบริการเป็นสำคัญ

สำหรับกลยุทธ์การปฏิรูปของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นค่อนข้างจะให้ความสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการบริหารงานให้มุ่งเน้นถึงผลสำเร็จของการดำเนินงาน (managing for results) ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ ให้แก่รัฐบาลในระดับมลรัฐมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสวัสดิการสังคมและสาธารณสุข การควบคุมมลพิษและสิ่งแวดล้อม ในเรื่องของการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนนั้นมีไม่มากนัก เพราะรัฐวิสาหกิจของสหรัฐอเมริกามีค่อนข้างน้อย ธุรกิจเอกชนเป็นเจ้าของกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ และสายการบิน เป็นต้น

ในขณะที่กลยุทธ์การปฏิรูปภาครัฐของบรรดากลุ่มประเทศนอร์ดิคอันได้แก่ ประเทศสวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์กนั้น ค่อนข้างจะมีลักษณะในรูปแบบผสม (hybrid approach) ไม่ได้มีการประยุกต์ใช้ระบบตลาดและมาตรการที่อิงกับกลไกตลาดมากนัก แต่ได้อาศัยวิธีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานราชการ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณและการบัญชี เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการผลักดันการปฏิรูปของตน

โดยปกติแล้ว กระบวนการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐมักจะถูกผลักดันและขับเคลื่อนผ่านทางกระทรวงการคลังและ/หรือองค์กรบริหารงานบุคคลกลาง ตัวอย่างเช่นอังกฤษ คานาดา และนิวซีแลนด์ แต่กระบวนการปฏิรูปของบางประเทศไม่ได้มีการมอบหมายผู้รับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ แต่อาศัยวิธีการมอบหมายให้ทุกหน่วยงานรับไปดำเนินการกันเองภายใต้กรอบนโยบายและแนวทางของรัฐบาลในแต่ละชุด

นอกจากนี้ ยังพบว่าการปฏิรูปของประเทศดังกล่าวนี้อาจจะมีความหลากหลายกันออกไปบ้างทั้งในแง่ของขนาดการเปลี่ยนแปลง (scale of change) และกระบวนการเปลี่ยนแปลง (process of change) ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์นั้น ค่อนข้างจะเป็นไปอย่างกว้างขวางและครอบคลุม (comprehensive reform) มีการวางกรอบของการปฏิรูปเอาไว้อย่างสอดคล้องกันเป็นระบบ (coherent framework)

แต่การปฏิรูปของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันนั้นกลับเป็นไปอย่างระมัดระวังและได้มีการจำกัดวงของการปฏิรูปไว้เฉพาะเพียงบางด้านเท่านั้น (sectoral reform) เช่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในขณะที่การปฏิรูปของบางประเทศ เช่น ออสเตรเลียและคานาดา มักจะนิยมในลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไปและปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์[6]

ผู้วิจัยมองว่าความแตกต่างของยุทธศาสตร์การปฏิรูปในประเทศต่างๆ ดังกล่าวนี้อาจจะเป็นผลมาจากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและโครงสร้างการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ รวมถึงการสับเปลี่ยนของขั้วอำนาจทางการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย กล่าวคือ ในทศวรรษ 1980 อันเป็นช่วงเริ่มต้นของกระแสการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยนั้น รัฐบาลของประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และคานาดา ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาจากพรรคอนุรักษ์นิยมซึ่งมีความประสงค์ในการปรับลดขนาดและเปลี่ยนแปลงบทบาทการเข้าแทรกแซงของภาครัฐให้มีน้อยลง ยกเว้นในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งได้ประสบกับวิกฤตการทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ทำให้รัฐบาลพรรคแรงงานไม่มีทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ของการปฏิรูปมากนัก

แม้ว่าผลการวิจัยของ Christopher Pollitt และ Geert Bouckaert[7] ยังไม่สามารถให้ข้อสรุปในการอ้างอิงเป็นการทั่วไป (generalization) ได้ แต่ยืนยันให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุผลหรืออิทธิพลของปัจจัยความแตกต่างในระบบการเมืองและการบริหารปกครอง (politico-administrative system) อันมีผลกระทบต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD อย่างมากพอสมควร กล่าวคือ

1. โครงสร้างทางการปกครองของประเทศซึ่งมีลักษณะในแบบรัฐเดี่ยวและค่อนข้างรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralized unitary state) เช่น อังกฤษและนิวซีแลนด์ มีโอกาสค่อนข้างสูงในการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่มีเงื่อนไขข้อจำกัดของรัฐธรรมนูญและ/หรือกฎหมายอื่นใดเกี่ยวกับการแบ่งแยกและกระจายอำนาจ อันอาจจะเป็นผลทำให้กระบวนการแทรกแซงของรัฐบาลกลางเป็นไปอย่างลำบาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศซึ่งมี

[6] Aidan Rose and Alan Lawton, “Comparative Pulbic Services Management,” in Aidan Rose and Alan Lawton, eds., *Public Services Management* (Harlow: Pearson Education, 1999), pp. 328-345.

[7] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 2000), บทที่ 3.

ลักษณะในแบบรัฐเดี่ยว แต่มีการกระจายอำนาจค่อนข้างสูง (highly decentralized unitary state) เช่น กลุ่มประเทศนอร์ดิคและฝรั่งเศส หรือ ประเทศซึ่งมีลักษณะในแบบสหพันธรัฐ (federal state) เช่น ออสเตรเลีย คานาดา เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา มักจะพบว่าการปฏิรูปของประเทศดังกล่าวมักจะมีขอบเขตอันจำกัดและเป็นไปอย่างหลากหลาย ในแต่ละมลรัฐหรือท้องถิ่นสามารถริเริ่มและดำเนินแนวทางการปฏิรูปของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ

2. ลักษณะองค์ประกอบของรัฐบาล เช่น รัฐบาลพรรคเสียงข้างมากหรือรัฐบาลผสมหลายพรรค ต่างมีผลกระทบต่อการปฏิรูปในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความมุ่งมั่นจริงจังและความเป็นไปได้ ขอบเขตและความเข้มข้นของแผนปฏิบัติการหรือชุดโครงการปฏิรูป รวมถึงวิธีการและกระบวนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุผลที่ว่าการเปลี่ยนแปลงอาจจะส่งผลก่อให้เกิดความได้เปรียบ (ชนะ) และความเสียเปรียบ (แพ้) ของผลประโยชน์ทางการเมืองขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างรัฐบาลพรรคเสียงข้างมากของบางประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย คานาดา และนิวซีแลนด์ (จนถึงปี ค.ศ. 1996) กับรัฐบาลผสมของบางประเทศ เช่น ฟินแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ กล่าวคือ รัฐบาลพรรคเสียงข้างมากสามารถผลักดันนโยบายการปฏิรูปได้ค่อนข้างง่าย ประกอบกับความมีเสถียรภาพและต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่ง ทำให้ข้าราชการไม่เกิดความลังเลที่จะปฏิบัติตาม

3. ปรัชญาและวัฒนธรรมของการบริหารราชการแผ่นดินอาจจะมีผลกระทบต่อการปฏิรูปได้ โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างสองขั้วแนวความคิด กล่าวคือ กลุ่มประเทศ Anglo-Saxon เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญและมองว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินงานเท่านั้น ทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปได้ง่ายกว่า ในขณะที่บางประเทศ เช่น เยอรมัน และฝรั่งเศสนั้นค่อนข้างจะยึดถือหลักการนิติรัฐ (Rechtsstaat หรือ Etat de Droit) อย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดเกินกว่าขอบเขตที่กำหนดไว้ตามกฎหมายไม่ได้ หรือการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐต้องเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมทางด้านกฎหมายมหาชนมาเป็นอย่างดี ทำให้การเปลี่ยนแปลงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของตัวบท

กฎหมาย ประกอบกับตัวข้าราชการเองมักจะติดยึดหรือมีความเคยชินกับหลักการเดิม ทำให้ไม่ยอมรับและ/หรือการต่อต้านกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

- **การมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน**

ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้วได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าบรรดาประเทศส่วนใหญ่ได้อิงกับกระแสแนวความคิดของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่และต้องการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ (ผลผลิตและผลลัพธ์) ดังกล่าวนี้จะช่วยให้หลักประกันและสามารถตอบคำถามแก่ประชาชนได้ว่าการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานราชการเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล หรือเกิดความคุ้มค่าเงินภาษีอากรของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

อย่างไรก็ตาม บรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD อาจจะมีวัตถุประสงค์ในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานภาครัฐให้มีลักษณะของการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และภาระรับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะประเด็นของทางเลือกในการสร้างแรงกดดัน (pressure) และ/หรือการสร้างแรงจูงใจ (incentive) เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นสามประการใหญ่ๆ กล่าวคือ [8]

1. การมุ่งเน้นในเรื่องของการควบคุมผลงาน ดังตัวอย่างของบางประเทศ เช่น อังกฤษและนิวซีแลนด์ ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อการควบคุมและผูกมัดให้ผู้บริหารต้องส่งมอบผลงานให้เป็นไปตามที่ต้องการหรือตามสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน หรือมักจะเรียกกันว่า “Make the managers manage”
2. การมุ่งเน้นในเรื่องของการปรับปรุงและพัฒนา ดังตัวอย่างของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อการเพิ่มอำนาจ (empowerment) ให้แก่ผู้บริหารราชการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่การปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น หรือมักจะเรียกกันว่า “Let the managers manage”

[8] โปรดดู OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices* (Paris: OECD, 1997), pp. 8-11.

3. การมุ่งเน้นในเรื่องของการประหยัดทรัพยากร ตัวอย่างเช่น ประเทศคานาดาได้มีการนำมาใช้ประยุกต์ใช้เพื่อลดความสูญเสียสิ้นเปลืองของการดำเนินงานและต้องการปรับลดงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลลงเพื่อไม่ให้เป็นภาระต่อสถานะทางการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

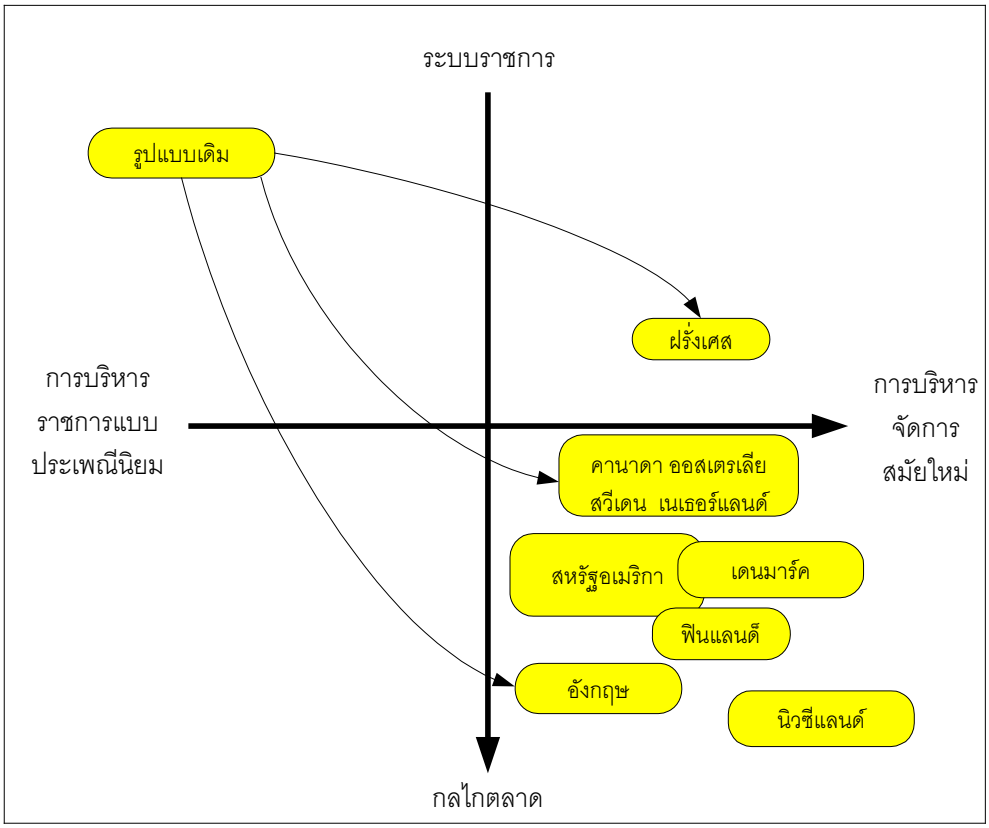
กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้วิจัยยังมองว่าวัตถุประสงค์ทั้งสามประการดังกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงน้ำหนักความสำคัญก่อน-หลัง (priority) ของทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของแต่ละประเทศได้อย่างชัดเจน อันมีรากฐานความคิดมาจากการผสมผสานตัวแบบทางด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่ (management model) และตัวแบบระบบตลาด (market model) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการบริหารภาครัฐแนวใหม่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่หนึ่ง

ตัวแบบระบบตลาดนั้นต้องการลดการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะของระบบราชการลงและสร้างแรงกดดันให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น โดยประยุกต์ใช้วินัยทางการตลาด (market disciplines) เช่น มาตรการทดสอบตลาด การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน การจัดจ้างให้บุคคลภายนอกเข้ามารับช่วงดำเนินการแทน (competitive tendering & contracting out) รวมถึงการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน อันเป็นการสร้างแรงกดดันและทำให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานมากขึ้น

ตัวแบบทางด้านการบริหารจัดการสมัยใหม่นั้นต้องการเปลี่ยนแปลงวิถีและวัฒนธรรมของการบริหารราชการแผ่นดินไปจากเดิมที่อิงกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างเคร่งครัดตายตัว โดยต้องการให้อิสระและความคล่องตัวเพื่อสนับสนุนและกระตุ้นให้ผู้บริหารสามารถดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงสามารถปรับปรุงผลการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง (continuous improvement) เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์และการสร้างตัวชี้วัด การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน เป็นต้น

โดยสรุป ผลของการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐดังกล่าวนี้ย่อมหมายความว่าตัวแบบการบริหารราชการแผ่นดินในแบบประเพณีนิยม อันเป็นการผสมผสานระหว่างการอิงกฎระเบียบและอาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือ (traditional administrator-dominated bureaucracy) ได้ถูกทดแทนไปแล้วโดยตัวแบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่อันเป็นการผสมผสานระหว่างการอิงเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่และอาศัยระบบตลาดเป็นเครื่องมือ (manager-dominated and market-oriented organization)

ดังจะเห็นได้จากการสำรวจและวิเคราะห์เพื่อทำแผนผัง (mapping) ของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกบางส่วน ในกลุ่ม OECD ซึ่งพบว่าประเทศส่วนใหญ่ได้มีการเคลื่อนตัวจากช่องที่ 1 อันมีลักษณะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินในแบบประเพณีนิยมไปสู่ช่องที่ 4 อันมีลักษณะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นถึงผลงานและอาศัยกลไกตลาดมากขึ้น ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 5.1



แผนภาพที่ 5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกกลุ่ม OECD

ที่มา: OECD, In Search of Results: Performance Management Practices *(Paris: OECD, 1997), p. 11.*

แผนภาพที่ 5.1 ได้แสดงให้เห็นว่าประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์ค่อนข้างจะมีความก้าวหน้ามากกว่าประเทศอื่นๆ ในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐให้มุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และภาระรับผิดชอบ โดยได้อาศัยเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่และการอิงกับกลไกตลาดควบคู่กันไป อันเนื่องมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาวิกฤตการทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงต้นของทศวรรษ 1980 และการลดขนาดภาครัฐให้เล็กลง ตัวอย่างเช่น มาตรการ Financial Management Improvement หรือ FMI ของอังกฤษ ซึ่งเน้นในเรื่องของการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน การตรวจสอบ/สอบทานประสิทธิภาพ และการทดสอบตลาด เป็นต้น

สำหรับประเทศอื่นๆ เช่น คานาดา ออสเตรเลีย สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกานั้น พบว่ามีแนวโน้มที่จะมุ่งเน้นในการประยุกต์ใช้เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่มากกว่าการอิงกับกลไกตลาด ส่วนประเทศฟินแลนด์นั้นกำลังปรับเปลี่ยนไปสู่การอิงกับกลไกตลาดมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและขั้วทางการเมือง ในขณะที่ประเทศเดนมาร์กกำลังอยู่ระหว่างการเคลื่อนตัวกลับไปสู่การประยุกต์ใช้เทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่มากขึ้นกว่าเดิมที่อิงกับกลไกตลาด

ถึงแม้ว่าประเทศฝรั่งเศสซึ่งยังคงเอกลักษณ์ของตนเองในการอิงกับบริบทในแบบระบบราชการ (bureaucratic environment) มากกว่าระบบตลาด แต่ก็ได้ยอมรับและมีการเปลี่ยนแปลงในการให้ความสำคัญต่อการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารและมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการจัดตั้งองค์การบริหารแบบพิเศษหรือศูนย์ความรับผิดชอบ (centres de responsabilité) ขึ้นเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ บรรดาประเทศต่างๆ ดังกล่าวยังได้นำข้อมูลที่ได้รับจากการวัดผลการดำเนินงาน (performance-related information) เพื่อไปใช้ประโยชน์ในการบริหารทรัพยากรอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ

1. การใช้ประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินให้เกิดประโยชน์และมีความคุ้มค่า โดยเฉพาะการปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินงานให้ดีขึ้น เช่น ระบบการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (performance-based budgeting) การคิดคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (unit cost) และ/หรือการทดสอบตลาด เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายและผล

ประโยชน์ระหว่างการเลือกดำเนินงานเองและการจัดจ้างบุคคลภายนอกให้รับไปดำเนินการแทน

2. การใช้ประโยชน์ในเรื่องของการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะการประเมินผลงานตามสัญญาหรือข้อตกลงว่าจ้างผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา เพื่อการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการให้เงินรางวัลตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) อันจะช่วยสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานและปรับปรุงผลงานต่อไป

- **ความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ**

โดยทั่วไปแล้วอาจกล่าวได้ว่าบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD เป็นส่วนใหญ่ได้ประสบความสำเร็จอย่างมากพอสมควรในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของตน ซึ่งสามารถแยกประเด็นของการวิเคราะห์ออกได้เป็นสองส่วน กล่าวคือ (1) การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณ (การลดการใช้จ่ายงบประมาณและอัตรากำลังของภาครัฐ) และ (2) การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพ (ระบบ กระบวนการ ค่านิยม และวัฒนธรรมการทำงานในแนวใหม่)

สำหรับการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณเท่าที่ผ่านมานั้น ผู้วิจัยพบว่าสัดส่วนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติโดยเฉลี่ยได้ลดลงตามลำดับ ยกเว้นในกรณีของประเทศฟินแลนด์และฝรั่งเศส ซึ่งพบว่าสัดส่วนดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 5.2) สำหรับประเทศนิวซีแลนด์ในฐานะที่เป็นผู้นำของการปฏิรูปนั้นประสบผลความสำเร็จอย่างสูงตามความคาดหมาย ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแบบอย่างหรือผู้นำของการปฏิรูปร่วมสมัยเช่นเดียวกันนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่แค่ในระดับปานกลางเท่านั้น ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งไม่ได้รับการยอมรับถึงความโดดเด่นในเรื่องของการเป็นผู้นำในการปฏิรูปมากนักกลับประสบความสำเร็จค่อนข้างสูงในการลดสัดส่วนดังกล่าวเช่นกัน

หากพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของอัตรากำลังข้าราชการ/พนักงานของรัฐหรือสัดส่วนการจ้างงานของรัฐบาลต่อการจ้างงานรวมของประเทศ ผู้วิจัยได้ข้อสรุปในลักษณะเช่นเดียวกันกับการวิเคราะห์ตัวเลขค่าใช้จ่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กล่าวคือประเทศส่วนใหญ่ได้ประสบความสำเร็จในการปรับลดขนาดกำลังคนภาครัฐลงอย่างมากพอสมควร ยกเว้นในกรณีของประเทศฟินแลนด์และฝรั่งเศส ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว

(โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 5.3) ประเทศอังกฤษได้ประสบความสำเร็จอย่างสูงสุดในการลดขนาดกำลังคนภาครัฐ อันเป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจขนานใหญ่ในช่วงสมัยของรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยม

ตารางที่ 5.2 สัดส่วนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

ประเทศ	งบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล (% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ)		
	1985	1990	1996
ออสเตรเลีย	36.5	34.8	33.8
คานาดา	46.0	46.7	41.0
ฟินแลนด์	43.8	45.4	50.9
ฝรั่งเศส	52.2	49.8	53.4
เยอรมัน	47.0	45.1	46.7
เนเธอร์แลนด์	*57.21*	*54.1*	*46.9*
นิวซีแลนด์	-	*57.5*	*44.9*
สวีเดน	63.3	59.1	58.6
อังกฤษ	44.0	39.9	39.0
สหรัฐอเมริกา	32.9	32.8	31.6

ที่มา: Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 101.

ตารางที่ 5.3 สัดส่วนการจ้างงานของรัฐบาลต่อการจ้างงานรวมของประเทศ

ประเทศ	การจ้างงงานของภาครัฐ (% ของการจ้างงานรวมของประเทศ)		
	1985	1990	1996
ออสเตรเลีย	17.6	16.2	15.2 (1995)
คานาดา	20.7	20.5	19.9 (1997)
ฟินแลนด์	19.2	20.9	23.6
ฝรั่งเศส	22.8	22.6	24.7
เยอรมัน	15.5	15.1	15.4 (1997)
เนเธอร์แลนด์	14.8	13.2	11.6
นิวซีแลนด์	16.2	16.5	14.2
สวีเดน	33.3	32.0	32.0
อังกฤษ	*21.7*	*19.5*	*13.8*
สหรัฐอเมริกา	15.3	15.4	15.2 (1997)

ที่มา: Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 105.

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ที่ผ่านมานั้นยังได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพหรือการปรับเปลี่ยนระบบและกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินไปจากเดิมค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการและการให้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการปฏิบัติงานให้มุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ การกระตุ้นให้สร้างความคิดริเริ่มหรือการยอมรับความเสี่ยงในการดำเนินงาน การปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานราชการให้เล็กลงและเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน การเสริมสร้างความโปร่งใสและภาระรับผิดชอบผูกพัน อันเป็นผลทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในรัฐบาล (trust in government) มากขึ้น [9]

แม้ว่ายังไม่มีผลการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและสามารถอ้างอิงได้อย่างกว้างขวาง แต่ข้อสรุปของผลการวิเคราะห์บางส่วนได้แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงในระดับที่น่าพอใจหลายประการ อาทิเช่น ในประเทศอังกฤษได้มีการวิเคราะห์เปรียบเทียบขีดสมรรถนะขององค์การบริหารงานแบบพิเศษในสังกัดของฝ่ายบริหาร (executive agency) รวม 26 แห่ง กับคะแนนเฉลี่ยของบริษัทธุรกิจเอกชน โดยอาศัยเกณฑ์มาตรฐานตามรูปแบบความเป็นเลิศของการดำเนินงาน (Business Excellence) ของมูลนิธิยุโรปเพื่อการบริหารคุณภาพ (European Foundation for Quality Management) หรือ EFQM พบข้อเท็จจริงว่าค่าเฉลี่ยของคะแนนเกี่ยวกับการตอบสนองความพึงพอใจของลูกค้าในหน่วยงานของรัฐสูงกว่าของภาคเอกชน และค่าเฉลี่ยของคะแนนเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ระหว่างหน่วยงานทั้งสองประเภทนั้นต่างมีความใกล้เคียงกันค่อนข้างมาก (ดูรายละเอียดในตารางที่ 5.4)

ในทำนองเดียวกัน ผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพของการให้บริการในเชิงเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานของภาครัฐและธุรกิจเอกชนของประเทศคานาดา พบว่าประชาชนทั่วไปมีความพึงพอใจในการให้บริการของหน่วยงานราชการหลายแห่งในระดับที่สูงกว่าการให้บริการของภาคธุรกิจเอกชน (ดูรายละเอียดในตารางที่ 3.5)

[9] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Pollitt and Bouckaert, บทที่ 5.

ตารางที่ 5.4 การเปรียบเทียบคะแนนค่าเฉลี่ยความพึงพอใจในการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

หลักเกณฑ์การประเมิน	มาตรฐานรางวัลคุณภาพของอังกฤษ	ค่าเฉลี่ยของภาคเอกชน	ค่าเฉลี่ยของภาครัฐ	คะแนนสูงสุดของภาครัฐ	คะแนนต่ำสุดของภาครัฐ
ภาวะผู้นำ	63	60	35	48	19
นโยบายและกลยุทธ์	68	40	36	57	-
บุคลากร	66	50	36	50	-
ทรัพยากร	68	60	41	52	17
กระบวนการ	75	50	35	53	14
ความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการ	60	30	38	61	14
ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	66	40	22	45	7
ผลกระทบ	55	30	17	30	0
ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน	86	50	46	63	23

ที่มา: Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 113.

ตารางที่ 5.5 ผลสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการในเชิงเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

ประเภทการให้บริการ	คะแนน	ประเภทการให้บริการ	คะแนน
ดับเพลิง	78	กิจการไปรษณีย์ของรัฐ	55
ห้องสมุด	75	ขนส่งมวลชน	55
ซุปเปอร์มาร์เกต	74	บริษัทประกันภัย	55
กิจการไปรษณีย์ของเอกชน	68	การให้บริการของส่วนท้องถิ่น	53
สวนสาธารณะและที่พักแรมค้างคืน	84	ธนาคาร	51
ตำรวจ	64	สรรพากร	50
ไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	63	การให้บริการของส่วนกลาง	47
โทรศัพท์	63	การศึกษา	47
ภาคเอกชนทั่วไป	60	การให้บริการของส่วนภูมิภาค	47
การออกหนังสือเดินทาง	60	โรงพยาบาล	46
บริการรถรับจ้าง	57	การซ่อมบำรุงถนน	35

ที่มา: Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 2000), p. 115.

5.1.2 กรณีศึกษารายประเทศ

ในหัวข้อต่อไปนี้จะเป็นการกล่าวถึงสาระสำคัญของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD โดยสังเขป โดยเริ่มต้นจากกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ (อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ คานาดา) ประเทศสหรัฐอเมริกา กลุ่มประเทศนอร์ดิค (สวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์ก) และประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่นๆ (ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน) ตามลำดับ [10]

- **กรณีกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์**

ในบรรดากลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และคานาดานั้น เราจะพบว่ามีความคล้ายคลึงกันค่อนข้างมากเกี่ยวกับแนวความคิดในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะอิทธิพลของกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐในแนวใหม่ แต่อาจจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในเรื่องของขอบเขต ความครอบคลุม และ ความเข้มข้นของกระบวนการปฏิรูป

ประเทศอังกฤษ

การปฏิรูปของประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง นับตั้งแต่ความพยายามในการเสริมสร้างระบบคุณธรรม (Northcote-Trevelyan Report) ในปี ค.ศ. 1854 จนถึงการพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (Fullton Report) ในปีค.ศ. 1968 อย่างไรก็ดี ในช่วงต้นทศวรรษ 1980 จนถึงกลางทศวรรษ 1990 รวมเวลาประมาณถึง 16 ปี อันเป็นยุคสมัยของรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยมภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher (ค.ศ. 1979 -1989) และนายกรัฐมนตรี John Major (ค.ศ. 1990 - 1996) นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่เกิดขึ้นหรือนิยมเรียกกันว่า Hollowing-out the State [11] โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นช่วงระยะต่างๆ อันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

---

[10] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐได้ในฐานข้อมูลของ OECD http://www.oecd.org/puma .

[11] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance* (Buckingham: Open University Press, 1997), บทที่ 5 และ Spencer Zifcak, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra* (Buckingham: Open University Press, 1994).

ระยะที่หนึ่ง (ค.ศ 1979 - ค.ศ.1982)

การปฏิรูปในช่วงแรกดังกล่าวนี้ได้มุ่งประเด็นให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าของเงิน (value for money) ซึ่งเรียกกันว่า Financial Management Initiative หรือ FMI ในปีค.ศ. 1982 โดยได้มุ่งเน้นความสำคัญต่อการให้อิสระและโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานและทรัพยากร การกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลงานที่มีความชัดเจน รวมถึงมาตรการควบคุมให้ผู้บริหารต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลงาน และดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดรับกับแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยประสิทธิภาพ (Efficiency Unit) ขึ้นเพื่อดำเนินการตรวจสอบประสิทธิภาพและการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ (efficiency scrutiny) โดยเฉพาะการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและการเพิ่มผลผลิต รวมทั้งการวิเคราะห์ภารกิจงาน (prior options) ซึ่งหากพบว่าภารกิจงานใดมีลักษณะที่ไม่ใช่เป็นภารกิจงานหลัก (non-core functions) ต้องจัดให้มีการทดสอบตลาด (market testing) ว่าสมควรดำเนินการเองหรือจัดจ้างให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการแทน (contract out) [12]

ระยะที่สอง (ช่วงกลาง-ปลายทศวรรษ 1980)

ในระยะที่สองนี้ได้มีการริเริ่มและดำเนินการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นกิจการด้านโทรคมนาคม การท่าอากาศยาน สายการบิน และกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคต่างๆ อาทิ ก๊าซ ไฟฟ้า และประปา อันเป็นผลทำให้มีการโอนถ่ายบุคลากรภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนเป็นจำนวนมากถึงประมาณ 80,000 อัตรา สำหรับกิจการใดซึ่งยังไม่ได้มีการแปรสภาพกิจการออกไปหรือภาครัฐยังคงรับผิดชอบอยู่นั้น ได้มีการวางเงื่อนไขให้ต้องมีการทดสอบตลาดเช่นเดียวกัน

ระยะที่สาม (ประมาณค.ศ. 1988- กลางทศวรรษ 1990)

ในช่วงสุดท้ายของรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยมพบว่าได้มีการปฏิรูปอย่างเข้มข้นค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการขยายผลการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนอย่างต่อเนื่องในกิจการด้านการไฟฟ้าและรถไฟ รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนานใหญ่ และได้ประยุกต์มาตรการซึ่งอิงกับ

[12] นอกจากนี้ ยังได้มีการโอนถ่ายภารกิจงานบางส่วนไปยังองค์กรซึ่งเรียกว่า Quasi Autonomous Non-Government Organisations หรือ Quangos อีกด้วย.

กลไกตลาดเข้ามาใช้ในงานเกี่ยวกับการให้บริการทางด้านสาธารณสุข การบริการชุมชน (สังคมสงเคราะห์) และการศึกษา โดยเฉพาะรูปแบบการแยกผู้ซื้อและผู้ให้บริการออกจากกัน (purchaser-provider split) และการบังคับให้มีการเปิดประมูลแข่งขันงานกันอย่างเปิดเผย (compulsory competitive tendering)

ตามแนวทางของการปฏิรูปในขั้นตอนถัดต่อไปหรือ Next Step Initiatives นั้นได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานราชการให้มีขนาดเล็กลงในลักษณะของศูนย์ความรับผิดชอบ (responsibility centers) หรือมักจะเรียกกันว่า องค์กรบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (executive agencies) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานและการวัดผลสัมฤทธิ์ให้เป็นไปอย่างชัดเจนมากขึ้น [13]

ในปีค.ศ. 1991 นายกรัฐมนตรี John Major ได้เข้ารับตำแหน่งและเริ่มต้นให้ความสำคัญต่อการบริหารคุณภาพอย่างจริงจังมากขึ้น อันเป็นไปตามกรอบแนวทางการปฏิรูปใหม่ เรียกว่า Competing for Quality โดยกำหนดให้ทุกหน่วยงานต้องดำเนินการจัดทำมาตรฐานการให้บริการประชาชน (citizen's charter) และจัดให้มีการวัดผลตามเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ต่อมาในปีค.ศ. 1994 ได้ออกสมุดปกขาวเรียกว่า Continuity and Change และ Competitiveness ขึ้น เพื่อให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงผลงานและคุณภาพอย่างต่อเนื่องและยกระดับการดำเนินงานให้เข้าสู่เกณฑ์มาตรฐานโลก โดยอาศัยเทคนิควิธีการจัดการสมัยใหม่ต่างๆ เช่น การรื้อปรับระบบและการเทียบเคียงผลการดำเนินงาน เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในการวางแผนปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency plan) ของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการออกกฎหมาย Deregulation and Contracting Out Act 1994 ขึ้น เพื่อขยายผลการปฏิรูปตามแนวทางของตัวแบบระบบตลาดให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

ระยะที่สี่ (กลางทศวรรษ 1990-ปัจจุบัน)

ในปีค.ศ. 1997 เป็นต้นมา แม้ว่ารัฐบาลพรรคแรงงานได้เข้ามารับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดินแทนรัฐบาลพรรคอนุรักษ์นิยม แต่นายกรัฐมนตรี Tony Blair ยังคงให้ความสำคัญในเรื่องของผลสัมฤทธิ์และการพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชน เช่น

[13] รัฐบาลอังกฤษได้มีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร รวมทั้งสิ้นประมาณไม่ต่ำกว่า 220 แห่ง แต่มักจะมีปัญหาข้อถกเถียงเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบต่อรัฐสภาขององค์กรดังกล่าวซึ่งแตกต่างไปจากประเพณีนิยมอยู่มากพอสมควร โปรดดูรายละเอียดใน Philip Giddings, *Parliamentary Accountability: A Study of Parliament and Executive Agencies* (London: Macmillan, 1995).

การริเริ่มมาตรการทบทวนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (spending review) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการสาธารณะและการส่งมอบบริการ (public service agreement/service delivery agreement) และการประยุกต์ใช้ตัวแบบและเกณฑ์มาตรฐานความเป็นเลิศของ EFQM เป็นต้น รวมทั้งไม่ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน และ/หรือ รูปแบบการแยกผู้ซื้อและผู้ให้บริการ อย่างมีนัยสำคัญมากนัก

ต่อมาในปีค.ศ. 1999 จึงได้มีการออกเอกสารสมุดปกขาวชื่อว่า Modernizing Government ขึ้น เพื่อเป็นกรอบแนวทางใหม่ในการปฏิรูป อันมีวัตถุประสงค์สำคัญรวมสามประการ กล่าวคือ (1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกระดับให้มีลักษณะในเชิงกลยุทธ์และความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน (2) การทำให้ประชาชนผู้รับบริการเป็นจุดโฟกัสของการดำเนินงานอย่างแท้จริง และ (3) การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการให้บริการ [14]

ประเทศนิวซีแลนด์

วิกฤตกาลทางเศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์ ไม่ว่าจะเป็นภาวะการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน หนี้สาธารณะ เงินเฟ้อ และการว่างงาน อันสะสมมาตั้งแต่ในช่วงต้นทศวรรษ 1970 ประกอบกับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของระบบรัฐสวัสดิการที่ผ่านมาได้เป็นปัจจัยผลักดันก่อให้เกิดการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอย่างครบถ้วน (comprehensive reform) ขึ้น อันเป็นไปตามสมมติฐานที่ว่าการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (big changes can be rapid changes) และทำให้การปฏิรูปของนิวซีแลนด์ได้รับการยอมรับและยกย่องให้เป็นแบบอย่างของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย [15]

แม้ว่าในการเลือกตั้งปีค.ศ. 1984 นั้น รัฐบาลพรรคแรงงานได้รับชัยชนะเข้ามาบริหารประเทศและดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปีค.ศ. 1993 แต่การปฏิรูปของนิว

[14] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.cabinet-office.gov.uk/

[15] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Graham Scott, *Government Reform in New Zealand* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1995) Jonathan Boston et.al., *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland: Oxford University Press, 1996) และ Allen Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, (Wellington: State Services Commission, 1996).

ซีแลนด์กลับได้รับอิทธิพลอย่างสูงมาจากกระแสการบริหารภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อระบบตลาดเสรี การลดขนาดและบทบาทในการเข้าแทรกแซงของภาครัฐ การมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลและอาศัยแนวทางการบริหารงานในแบบธุรกิจ (business-like approach)

กระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของนิวซีแลนด์ได้เริ่มต้นขึ้นด้วยการออกกฎหมาย The State Own Enterprises Act 1986 เพื่อแยกกิจการเชิงพาณิชย์ของหน่วยงานราชการบางแห่งออกไปจัดตั้งใหม่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ หรือเรียกกันว่าการแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (corporatization) และทำให้การดำเนินงานมีลักษณะในเชิงพาณิชย์ (commercialization) ซึ่งในเวลาต่อมากิจการบางอย่างยังได้ถูกแปรสภาพให้กลายเป็นของเอกชน (privatization) ในท้ายที่สุด เช่น Telecom Post Bank และ Air New Zealand เป็นต้น [16] นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ออกมาตรการลดการควบคุม (deregulation) ในกิจการต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนได้เข้ามาดำเนินการมากขึ้น เช่น การเงิน วิทยุและโทรทัศน์ ไฟฟ้า การขนส่งและโทรคมนาคม เป็นต้น

สำหรับภารกิจหลักของภาครัฐ (core public services) ที่ยังคงเหลืออยู่นั้นได้มีการออกกฎหมาย The State Sector Act 1989 ขึ้น เพื่อดำเนินการปรับปรุงและจัดระเบียบโครงสร้างใหม่ให้มีความเหมาะสมและชัดเจนมากขึ้น โดยได้แบ่งออกเป็นสามประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือ

1. กระทรวง (ministry) รับผิดชอบเกี่ยวกับงานเกี่ยวกับนโยบาย การออกกฎระเบียบและการกำกับดูแลควบคุม เช่น Ministry of Agriculture Ministry of Commerce Ministry of Foreign Affairs and Trade เป็นต้น
2. กรม (department) รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น Department of Survey and Land Information Department of Conservation เป็นต้น
3. องค์การบริหารงานอิสระ (crown entities) ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและมีขอบเขตการดำเนินงานในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป เช่น บางหน่วยงานได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser) เช่น Health Funding Agency และ Foundation for

[16] ในช่วงปีค.ศ 1988-1993 รัฐบาลนิวซีแลนด์ได้ขายทรัพย์สินของทางราชการออกไป คิดเป็นมูลค่ารวมถึงประมาณ 13 พันล้านเหรียญนิวซีแลนด์.

Research Science Technology บางหน่วยงานรับผิดชอบทำหน้าที่ในการให้บริการ เช่น โรงพยาบาล (Crown Health Enterprise) และสถาบันวิจัย (Crown Research Institute) บางหน่วยงานอาจทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการกำกับควบคุม เช่น Law Commission และ Crown Company Monitoring Advisory Unit (CCMAU) เป็นต้น [17]

นอกจากนี้ ยังได้จัดให้มีหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานและกำกับติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ เช่น State Services Commissioner Treasury และ Department of the Prime Minister and Cabinet เป็นต้น

สาระสำคัญของการปฏิรูปตามนัยของกฎหมายดังกล่าวยังได้ให้ความสำคัญต่อการแยกเรื่องของนโยบายและการบริหารงานออกจากกัน อันจะช่วยทำให้เกิด arm's length ขึ้น และภายใต้เงื่อนไขของการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงาน ผู้บริหารสูงสุดหรือหัวหน้าหน่วยงาน (chief executive) จะได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรอย่างเต็มที่ โดยมีการแลกเปลี่ยนกับข้อผูกมัดบางประการ เช่น การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และอยู่ภายใต้ระบบสัญญาการจ้างงาน (employment contract) อันมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลาที่แน่นอน

ในเวลาต่อมารัฐบาลนิวซีแลนด์ยังได้ออกกฎหมาย The Public Finance Act 1989 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลผลิตและผลลัพธ์ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีการปรับปรุงระบบบัญชีในแบบเกณฑ์พึงรับพึงจ่ายและวางเงื่อนไขให้มีการจัดทำสัญญาข้อตกลง (purchase agreements) ระหว่างหัวหน้าหน่วยงานและรัฐมนตรี โดยให้รัฐมนตรีมีฐานะเป็นผู้ซื้อบริการ (purchaser) และหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นผู้ให้บริการ (provider) อันจะช่วยทำให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ ยังได้ออกกฎหมาย The Fiscal Responsibility Act 1994 ขึ้น เพื่อทำให้รัฐบาลต้องมีความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการวางนโยบายการคลังมหภาคและการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการเงินการคลังของประเทศต่อประชาชน [18]

---

[17] หน่วยงานดังกล่าวนี้อาจจะมีสถานภาพแตกต่างกันออกไป เช่น บริษัทจำกัด (crown company) และ ไม่ใช่บริษัทจำกัด (non-crown company) เป็นต้น.

[18] สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการบริหารงานคลังสาธารณะ โปรดดูในเอกสารของ The Treasury, *Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*, 1996.

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการจัดตั้งรัฐบาลผสมอันเป็นผลมาจากระบบการเลือกตั้งใหม่ (Mixed Member Proportional) หรือ MMP ในปี ค.ศ. 1999 ทำให้มีการทบทวนมาตรการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของนิวซีแลนด์ใหม่ เช่น การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานขององค์การบริหารงานอิสระ (crown entities) เป็นต้น และมีแนวโน้มว่าการปฏิรูปของนิวซีแลนด์จะเริ่มชะลอตัวลงหรือมีลักษณะในแบบค่อยเป็นค่อนไปมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในช่วงเวลาที่ผ่านมา

ประเทศออสเตรเลีย

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศออสเตรเลียมีความแตกต่างไปจากกรณีของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์ โดยเฉพาะแนวทางการดำเนินงานในแบบค่อยเป็นค่อยไป มีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ไม่ได้มีการวางลำดับขั้นตอนของการปฏิรูปอย่างแน่นอนตายตัว ในระยะเริ่มแรกนั้น แนวทางของการปฏิรูปได้ให้ความสำคัญต่อการประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ มุ่งเน้นถึงความคุ้มค่าของการดำเนินงาน และการปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายให้ดีขึ้น [19] ในเวลาต่อมา จึงได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิรูปมาให้ความสำคัญต่อมาตรการที่อิงกับกลไกตลาดมากขึ้น เช่น การแปรสภาพหน่วยงานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจและทำให้การดำเนินงานมีลักษณะในเชิงพาณิชย์ และการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน เป็นต้น [20]

สำหรับการปฏิรูปในช่วงปีค.ศ.1983-1992 นั้น รัฐบาลพรรคแรงงานของนายกรัฐมนตรี Robert J. Hawke ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายการเมืองและทำให้ระบบราชการต้องตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น มีการทำให้ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง (permanency) ของข้าราชการระดับสูงลดลง และป้องกันไม่ให้ฝ่ายข้าราชการประจำสามารถเข้ามาผูกขาดหรือมีอิทธิพลต่อการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยได้มีการออกกฎหมาย Public Service Reform Act 1984 เพื่อนำระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Executive Service) หรือ SES เข้ามาประยุกต์ใช้ อันเป็นผลทำ

[19] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Patrick Weller et.al., *Reforming the Public Service: Lessons from Recent Experience* (Sydney: Macmillan, 1993).

[20] การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนได้เริ่มต้นขึ้นในช่วงประมาณปลายทศวรรษที่ 1980 ตัวอย่างเช่น Defense Service Homes Corporation สายการบิน Quantas และ Commonwealth Bank เป็นต้น.

ให้การเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงดังกล่าวมีลักษณะเปิดกว้างและต้องแข่งขันกันมากขึ้น

ต่อมา ในปีค.ศ. 1987 ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของคณะรัฐมนตรีใหม่ให้มีการเพิ่มเติมตำแหน่งรัฐมนตรีลอย (junior minister without portfolio) ขึ้นและให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการดูแลกระทรวงของตนเองมากขึ้น รวมถึงการปรับยุบรวมหน่วยงานราชการในระดับกระทรวงเข้าด้วยกันเพื่อปรับปรุงการประสานงานให้ดีขึ้น ตัวอย่างเช่น Foreign Affairs and Trade Education Employment and Training และ Transport and Communications เป็นต้น ซึ่งเป็นผลทำให้จำนวนลดลงเหลือเพียงแค่ 16 กระทรวง (เดิมมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 28 กระทรวง) และเกิดการโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการระดับสูงครั้งใหญ่ขึ้น

นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบประสิทธิภาพ (Efficiency Scrutiny Unit) และการริเริ่มมาตรการซึ่งเรียกว่า Financial Management Improvement Program หรือ FMIP โดยได้มีการประยุกต์แนวความคิดการบริหารทรัพยากรแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-oriented resource management) อันมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนระบบการวางแผนกิจการและการงบประมาณแบบแผนงาน (corporate management and programme budgeting) การปรับปรุงระบบการประเมินผลลัพธ์และระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อรองรับกับแนวทางการโอนถ่ายอำนาจของหน่วยงานกลางให้แก่หน่วยงานปฏิบัติและการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงาน [21]

ในปีค.ศ. 1993 รัฐบาลใหม่ของพรรคแรงงานนำโดยนายกรัฐมนตรี Paul Keating ได้ดำเนินการทบทวนแนวทางการปฏิรูปที่ผ่านมาและประกาศใช้นโยบายการปฏิรูปขึ้นใหม่เรียกว่า National Competition Policy โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญให้มีการแข่งขันในเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะระหว่างหน่วยงานภาครัฐและธุรกิจเอกชนบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน ซึ่งการแข่งขันกันดังกล่าวนี้จะช่วยพัฒนาคุณภาพของการให้บริการและทำให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการประยุกต์รูปแบบผู้ซื้อบริการ-ผู้ให้บริการ (purchaser-provider model)

[21] ตัวอย่างมาตรการที่เกี่ยวข้องได้แก่ cash limits running costs carryovers and borrowings user charging and revenue retention การปันผลกำไรอันเกิดมาจากการปรับปรุงประสิทธิภาพ (efficiency dividends) และการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับทรัพยากร (resource agreements) โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.dofa.org.au

และปรับปรุงกระบวนการงบประมาณในลักษณะของการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลง (contractual budgeting) อันมีความคล้ายคลึงกับแนวทางการปฏิรูปในแบบเวสมินสเตอร์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ต่อมา ในยุคของรัฐบาลเสรีนิยมของนายกรัฐมนตรี John Howard ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการปฏิรูปและดำเนินนโยบายอนุรักษ์นิยมแนวใหม่อย่างเต็มที่ โดยได้วางเงื่อนไขและมาตรการในการทบทวนบทบาทและภารกิจงานของภาครัฐ เพื่อยกเลิกสิ้นสุดหรือโอนถ่ายภารกิจที่ไม่ควรดำเนินการเองไปให้รัฐบาลในระดับมลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคธุรกิจเอกชนสุดแล้วแต่กรณี และให้คงไว้เฉพาะงานหลัก (core business) เท่านั้น นอกจากนี้ ยังได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการยกขีดระดับของผลงานให้สูงขึ้น เช่น การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน การรื้อปรับระบบงาน และการปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการประชาชน

ในปีค.ศ. 1997 ยังได้มีการออกกฎหมายสำคัญๆ เพิ่มเติมอีกหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น Financial Management and Accountability Act Commonwealth Authorities and Companies Act และ Auditor-General Act ขึ้น เพื่อขยายผลในเรื่องของการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และขีดความสามารถในการแข่งขัน การปรับเข้าสู่ระบบงบประมาณแบบเกณฑ์พึงรับพึงจ่าย และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยังได้มีการออกกฎหมาย Charter of Budget Honesty 1998 เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางนโยบายการคลังมหภาคและการรายงานตัวเลขทางการเงินการคลังของประเทศให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเปิดเผย

ในขณะเดียวกัน ยังได้มีการออกกฎหมาย Workplace Relations Act 1996 เพื่อให้อิสระความคล่องตัวแก่หน่วยงานในการวางระบบบริหารงานบุคคลและการเจรจาต่อรองอัตราเงินเดือนกับผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับผลงานและสภาพการดำเนินงานของตนได้เอง และกฎหมาย Public Service Act 1999 เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการมอบอำนาจและภาระรับผิดชอบ ตลอดจนส่งเสริมการสร้างสรรค์ค่านิยมใหม่ เช่น การตอบสนองต่อรัฐบาล การมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ การยึดมั่นในจริยธรรม ภาระรับผิดชอบ และการปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น [22]

[22] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.fedinfo.gov.au

ประเทศคานาดา

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศคานาดามีลักษณะในแบบค่อยเป็นค่อยไปและปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ กล่าวคือ รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Brian Mulroney ในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1984-1993 ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดในแบบเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิคและการบริหารจัดการสมัยใหม่ เช่นเดียวกันกับนายกรัฐมนตรี Margaret Thatcher ของอังกฤษและประธานาธิบดี Ronald Reagan ของสหรัฐอเมริกา ได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อระบบตลาด การลดขนาดและปรับบทบาทในการเข้าแทรกแซงของของภาครัฐลงให้เหลือน้อยที่สุด รวมถึงการวางนโยบายให้มีการแข่งขันเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะการตัดสินใจเลือกดำเนินเองหรือซื้อบริการจากภายนอก (make or buy policy) อย่างชัดเจน [23]

ด้วยเหตุที่แนวทางการปฏิรูปของคานาดานั้นยังเป็นไปอย่างขาดความมีเอกภาพหรือไม่ได้มีการวางกรอบแนวทางการปฏิรูปอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ในปีค.ศ. 1989 จึงได้มีการทบทวนและวางแนวทางการปฏิรูปขึ้นใหม่อย่างชัดเจนซึ่งเรียกว่า Public Service 2000 หรือ PS 2000 อันเป็นที่มาของเอกสารสมุดปกขาวชื่อว่า The Renewal of the Public Service in Canada ในเวลาต่อมา

สำหรับการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของคานาดานั้นได้เริ่มมาตั้งแต่ในช่วงต้นทศวรรษ 1980 แล้ว ภายใต้กรอบแนวทางการวางแผนปฏิบัติการ (Operational Plan Framework) หรือ OPF ซึ่งเน้นถึงการกำหนดวัตถุประสงค์และผลลัพธ์ ตัวชี้วัดและการวัดผลการดำเนินงาน ต่อมา ในปีค.ศ. 1985 ได้มีการปรับปรุงระบบดังกล่าวให้ดีขึ้นอันเป็นไปตามกรอบแนวทางการปฏิรูปซึ่งเรียกกันว่า Increased Ministerial Authority and Accountability Initiative หรือ IMAA โดยเฉพาะความพยายามในการลดการควบคุมของหน่วยงานกลางและเปิดโอกาสให้มีการเจรจาและจัดทำข้อตกลงกับกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการมอบอำนาจการตัดสินใจในเรื่องของการบริหารทรัพยากรให้แก่รัฐมนตรีและผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมากขึ้น

เช่นเดียวกับกระแสแนวความคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งต้องการแปรสภาพหน่วยงานราชการที่มีขนาดใหญ่โต ขาดความคล่องตัว และอาศัยกฎระเบียบเป็น

[23] Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994).

เครื่องมือในการปฏิบัติงาน ให้มีลักษณะเป็นองค์การสมัยใหม่ มีอิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร มุ่งเน้นถึงผลงานและให้ความสำคัญต่อลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก (customer-focused) จึงได้มีการแยกส่วนหน่วยงานราชการออกมาจัดตั้งเป็นองค์กรบริหารงานในรูปแบบพิเศษขึ้นเป็นครั้งแรกในปีค.ศ. 1989 ซึ่งเรียกว่า Special Operating Agencies หรือ SOA และได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อเป็น Alternative Service Delivery Agency หรือ ASD ในเวลาต่อมา [24]

การเปลี่ยนแปลงขั้วทางการเมืองในปีค.ศ. 1993 รัฐบาลเสรีนิยมได้เสนอแนวทางการปฏิรูปใหม่เรียกว่า Service Standard Initiative ขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ กำหนดมาตรฐานการให้บริการประชาชนและวัดผลการปฏิบัติงาน และ ในปีค.ศ. 1995 ภายใต้มาตรการปฏิรูปซึ่งเรียกว่า Quality Service Initiative ยังได้กำหนดให้ผู้บริหารของทุกส่วนราชการต้องดำเนินการสำรวจความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการและให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ รวมถึงการวางแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงาน เช่น การเทียบเคียงผลการดำเนินงานและการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ องค์การเรียนรู้ เป็นต้น

ต่อมาในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1996-ค.ศ. 1997 ยังได้มีการปรับปรุงระบบการรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาและพัฒนามาตรการในการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานของรัฐมนตรีและหน่วยงานราชการให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การจัดระเบียบโครงสร้างเกี่ยวกับการวางแผน การรายงานผลและภาระรับผิดชอบ (Planning, Reporting and Accountability Structure) และการวางกรอบแนวทางการปฏิบัติงานในแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และภาระรับผิดชอบ (Results-based and Accountability Framework) เป็นต้น [25]

- **กรณีประเทศสหรัฐอเมริกา**

ความพยายามในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่การออกกฎหมาย The Pendleton Act 1883 เพื่อวางรากฐานของระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือน เรื่อยมาจนถึงในปีค.ศ.1980 รัฐบาลของประธานาธิบดี Ronald Reagan ซึ่งมีแนวความคิดค่อนข้างรุนแรงในเชิงอนุรักษ์นิยมและการต่อต้านระบบราชการ (anti-bureaucracy) ได้ดำเนินกลยุทธ์ในการ

[24] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ SOA หรือ ASD ได้ในเอกสารวิชาการของ The Canadian Centre for Management Development (CCMD) http://www.ccmd-ccg.gc.ca/ .

[25] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.tbs-sct.gc.ca/

ตัดทอนงบประมาณของหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลาง (ยกเว้นแผนงานด้านความมั่นคง) การลดการควบคุม การให้บุคคลภายนอกเข้ามารับช่วงดำเนินงาน (contracting out) และการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน ควบคู่ไปกับมาตรการในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยอาศัยวิธีการลดภาษีและการใช้นโยบายการเงินในการควบคุมเงินเฟ้อ ซึ่งมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงล้อเลียนและเรียกขานกันทั่วไปว่า Reaganomics

ในการนี้ ประธานาธิบดี Reagan ได้อาศัยประโยชน์ของระบบผู้บริหารระดับสูง (senior executive services) ตามกฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 เพื่อใช้สำหรับการแต่งตั้งบุคคลของตนเองให้เข้าดำรงตำแหน่งสำคัญๆ รวมทั้งการวางมาตรการอย่างเข้มงวดเกี่ยวกับการลดอัตรากำลังของหน่วยงานในรัฐบาลกลางลง (เป้าหมายของการปรับลดจำนวน 75,000 อัตรา) อันเป็นผลทำให้เกิดการยุบอัตราและบังคับให้ข้าราชการลาออกโดยบังคับ (reduction in force) ถึงกว่า 40,000 คน ในช่วงเวลาเพียง 9 เดือนแรกของปีค.ศ. 1981

อย่างไรก็ดี การปฏิรูปของประธานาธิบดี Reagan ดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้เท่าที่ควร ประกอบกับประธานาธิบดี George Bush ซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งในช่วงถัดต่อมาไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของการปฏิรูปมากนัก ทำให้การดำเนินงานได้ชะลอตัวลงไป [26]

การปฏิรูปของสหรัฐอเมริกาได้กลับมาเริ่มต้นใหม่อย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่งในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1993 - ค.ศ. 2000 โดยประธานาธิบดี Bill Clinton ซึ่งได้รับอิทธิพลอย่างสูงมาจากกระแสแนวความคิดที่เรียกกันว่า Reinventing government [27] โดยได้มีการจัดทำเอกสารรายงานเรียกว่า “From red tape to results: creating a government that works better and costs less” ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญรวม 4 ประการ กล่าวคือ (1) การขจัดความยุ่งยากซับซ้อนอันก่อให้เกิดความล่าช้าและสิ้นเปลืองในการปฏิบัติงานให้หมดไป (2) มุ่งเน้นปรับปรุงคุณภาพการให้บริการและให้ความสำคัญในเรื่องของความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับ

[26] Irene Rubin, *Shrinking the Federal Government* (New York: Longman, 1985).

[27] David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Pentagon* (Mass.: Addison-Wesley, 1992).

บริการเป็นหลัก (3) การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ (empowerment) ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อหวังผลงาน และ (4) การตัดทอนสิ่งที่ล้าสมัยไม่มีความจำเป็นออกไปและมุ่งเน้นเฉพาะสิ่งที่มีความจำเป็นเท่านั้น [28]

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการออกกฎหมาย Government Performance and Results Act 1993 ขึ้น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประยุกต์หลักการของการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารเพื่อแลกเปลี่ยนกับภาระรับผิดชอบ (flexibility in return for accountability) โดยได้อาศัยระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์อย่างครบวงจร เริ่มตั้งแต่การวางเงื่อนไขให้ทุกส่วนราชการต้องวางแผนกลยุทธ์และถ่ายทอดออกเป็นแผนปฏิบัติการรายปีให้มีความชัดเจนวัดผลได้และเชื่อมโยงเข้ากับกระบวนการจัดสรรงบประมาณ การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อสภาคองเกรสและเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ รวมจนถึงการประเมินผลอย่างเป็นระบบในระยะทุก 3 ปีเพื่อปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การดำเนินงานให้เหมาะสมกับสถานการณ์

นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานให้เล็กลงและทดลองจัดตั้งองค์การบริหารงานในรูปแบบพิเศษ ซึ่งเรียกว่า Performance-based Organization หรือ PBO ขึ้นแทน ตัวอย่างเช่น Seafood Inspection National Technical Information Services Patent and Trademark Office Mortgage Insurance Services และ Retirement Benefit Management เป็นต้น รวมถึงการส่งเสริมให้หน่วยงานมีการนำเอาเทคนิควิธีการบริหารสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อปรับปรุงและพัฒนาผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น เช่น การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน การรื้อปรับระบบ และการบริหารคุณภาพโดยรวม เป็นต้น [29]

- **กรณีกลุ่มประเทศนอร์ดิค**

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของบรรดากลุ่มประเทศนอร์ดิค อันได้แก่ ประเทศสวีเดน ฟินแลนด์ เดนมาร์กนั้น ค่อนข้างจะมีลักษณะในรูปแบบของการผสมผสาน (hybrid approach) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น กล่าวคือ

---

[28] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน National Performance Review, *From Red Tape to Results: Creating A Government that Works Better & Costless* (Washington, D.C.: GPO, 1993) และ ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ยกเครื่องรัฐบาล* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

[29] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.govinfo.library.unt.edu/npr

ประเทศสวีเดน

แนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของสวีเดนในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1988-1993 นั้นได้ให้น้ำหนักความสำคัญอย่างสูงในเรื่องของการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนระบบการงบประมาณ การเงินและการบัญชีให้มีความทันสมัยมากขึ้น เพื่อใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายของการประหยัดค่าใช้จ่าย (savings target) นอกจากนี้ ยังได้ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงคุณภาพมาตรฐานการให้บริการประชาชนในทุกระดับ เช่น การประยุกต์ใช้ระบบการบริหารคุณภาพโดยรวมและ ISO 9000 เป็นต้น [30]

ในกรณีของประเทศสวีเดนนั้นยังคงดำเนินแนวนโยบายในแบบรัฐสวัสดิการอยู่ค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าในช่วงของรัฐบาลอนุรักษ์นิยมแนวใหม่ได้เข้ามารับผิดชอบบริหารปกครองประเทศ แต่แนวทางการปฏิรูปยังคงเน้นให้ความสำคัญต่อมาตรการตัดทอนงบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานมากกว่าการปรับเข้าสู่ระบบตลาดหรือการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน อันมีความแตกต่างไปจากแนวทางของบรรดาประเทศในกลุ่มเวสมินสเตอร์

ประเทศฟินแลนด์

แนวทางการปฏิรูปของประเทศฟินแลนด์มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศสวีเดนค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในเรื่องของการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน การปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการ การควบคุมระดับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และการกระจายอำนาจ [31] ต่อมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปีค.ศ. 1998 รัฐบาลใหม่ได้มีการวางกรอบแนวทางการปฏิรูปขึ้นใหม่เรียกกันว่า High Quality Service, Good Governance and a Responsible Civic Society

สำหรับการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนในกรณีของประเทศฟินแลนด์นั้นพบว่ายังมีปรากฏในระดับที่ไม่มากนัก แต่ก็ได้มีความพยายามในการแปรสภาพหน่วย

---

[30] การจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ (independent public agencies) ของสวีเดนนั้นได้เริ่มมาเป็นเวลานานแล้ว.

[31] ในปีค.ศ. 1987 ได้มีการจัดตั้ง Administrative Development Agency เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐเป็นการเฉพาะ และต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น the Finnish Institute of Public Management.

งานราชการให้เป็นรัฐวิสาหกิจและทำให้การดำเนินงานมีลักษณะในเชิงพาณิชย์มากขึ้น ตัวอย่างเช่น การไปรษณีย์และโทรคมนาคม การรถไฟ เป็นต้น

ประเทศเดนมาร์ก

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของเดนมาร์กนั้นค่อนข้างจะแปรผันไปตามสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในปีค.ศ. 1983 ได้มีการประกาศแนวทางการปฏิรูปเรียกว่า Modernisation Programme เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการให้บริการ และประยุกต์ใช้มาตรการที่อิงกับกลไกตลาด ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1992 ได้ริเริ่มให้มีการนำเอาระบบสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานมาใช้กับบางหน่วยงานบางประเภท อย่างไรก็ดี ในปีค.ศ. 1993 ได้มีการเปลี่ยนแปลงขั้วทางการเมือง รัฐบาลใหม่ได้มีการปรับเปลี่ยนทิศทางของการปฏิรูปและยุติความพยายามในการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนลง

นอกจากนี้ โครงสร้างการปกครองแบบกระจายอำนาจของประเทศเดนมาร์กเองอาจจะก่อให้เกิดข้อจำกัดในการผลักดันทิศทางและมาตรการปฏิรูปของรัฐบาลกลาง ดังจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศเดนมาร์กได้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารงานของตนเองอย่างค่อนข้างเป็นอิสระ โดยปราศจากการเข้าไปแทรกแซงหรือการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางแต่อย่างใด

- **กรณีประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่นๆ**

การปฏิรูปของบรรดาประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่นๆ ต่างมีความหลายหลายกันออกไปมากพอสมควร ในที่นี้จะขอนำเสนอเฉพาะกรณีของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันซึ่งยังคงยึดมั่นในปรัชญาการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางของตนอย่างเคร่งครัด และ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งประสบความสำเร็จในการปฏิรูปอย่างมากพอสมควร

ประเทศฝรั่งเศส

การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศฝรั่งเศสนั้นค่อนข้างจะเป็นไปอย่างขาดทิศทางที่ชัดเจนหรือไม่มีกรอบแนวทางการปฏิรูปอย่างแน่นอนตายตัว แต่แนวทางการปฏิรูปมักจะมีการปรับเปลี่ยนไปตามกระแสของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารปกครองประเทศในแต่ละยุคสมัย

ในปีค.ศ. 1989 นายกรัฐมนตรี Michel Rocard ได้เสนอแนวทางการปฏิรูปดังปรากฏในเอกสารเรียกว่า Renouveau du service public อันเป็นความพยายามในการ

ปรับปรุงกระบวนการบริหารงานให้ทันสมัยมากขึ้นและปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานราชการให้มีขนาดเล็กลง โดยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นใหม่ในรูปของศูนย์ความรับผิดชอบ (centres de responsabilité) และประยุกต์ใช้ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เช่น การจัดทำสัญญาซื้อบริการหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานระหว่างหน่วยงานอิสระและหน่วยงานแม่ เป็นต้น

สำหรับในเรื่องของการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนนั้นพบว่ายังมีค่อนข้างน้อยและแปรผันไปตามสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศ ตัวอย่างเช่น ในช่วงปีค.ศ. 1981-1986 นั้น รัฐบาลสังคมนิยมได้พยายามโอนกิจการให้เข้ามาเป็นของรัฐ (nationalization) ต่อมา ในช่วงปีค.ศ. 1986-1988 รัฐบาลของ Jaques Chirac ได้พยายามขายกิจการของรัฐหลายประเภทออกไปให้เอกชน แต่ต้องมีอันยุติไปเมื่อรัฐบาลพรรคฝ่ายซ้ายได้กลับเข้ามาบริหารปกครองประเทศอีกวาระหนึ่ง ถัดต่อมาในช่วงปีค.ศ. 1993 พรรคฝ่ายขวาได้กลับเข้ามามีอำนาจอีกวาระหนึ่งและพยายามรื้อฟื้นนโยบายการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนขึ้นมาดำเนินการใหม่อีกครั้งหนึ่ง เป็นต้น

ทั้งนี้ ในช่วงกลางทศวรรษ 1980 ประเทศฝรั่งเศสได้เริ่มมีการกระจายอำนาจ (decentralization) ไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยได้มีการยกเลิก tutelle และจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเป็นอิสระมากขึ้น เช่น สามารถดำเนินการจัดเก็บรายได้และจัดทำงบประมาณของตนเอง ซึ่งได้ดำเนินการคู่ขนานไปกับการมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหาร (deconcentration) ของส่วนกลางลงไปยังหน่วยงานในระดับพื้นที่

ต่อมา ในปีค.ศ. 1995 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Alain Juppé ได้ประกาศแนวทางการปฏิรูปขึ้นเรียกว่า Réforme de l' État et des services publics และดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางและหน่วยงานปฏิบัติการในระดับพื้นที่ รวมถึงการขยายผลการจัดทำสัญญาข้อตกลงระหว่างสองฝ่ายให้เป็นไปอย่างชัดเจนมากขึ้น

ประเทศเยอรมัน

ผลของการจัดระเบียบโครงสร้างการปกครองประเทศในแบบกระจายอำนาจได้ทำให้การปฏิรูปของเยอรมันเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในระดับท้องถิ่นและ Länder บางแห่งมากกว่าในระดับรัฐบาลกลาง ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Kommunale Gemeinschaftstelle für Verwaltungsvereinfachung) หรือ KGSt อันประกอบขึ้นด้วยบรรดาสมาชิกเป็นจำนวน

มากกว่า 10,000 แห่ง และ ได้มีการจัดวางกรอบทิศทางและแนวทางการปฏิรูปของตนเองขึ้นเรียกว่า Das Neues Steuerungsmodell ซึ่งได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากกระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และตัวแบบการบริหารงานท้องถิ่นของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Tilburg Model) เป็นอย่างมาก เช่น ระบบการจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน การเปิดให้มีการแข่งขันและ/หรือการทดสอบตลาด เป็นต้น

ประเทศเนเธอร์แลนด์

การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นค่อนข้างจะมีลักษณะความคล้ายคลึงกับกลุ่มประเทศเวสมินเตอร์ กล่าวคือ ในช่วงของรัฐบาลฝ่ายกลาง-ขวาของนายกรัฐมนตรี Ruud Lubbers (ระหว่างปีค.ศ. 1982-1986) นั้นได้มีการขายกิจการสำคัญๆ ของรัฐออกไปบางส่วนหรือทั้งหมดอย่างมากพอสมควร อาทิเช่น Postbank Posts and Telecommunications Royal Mint และ Fishery Port Authority เป็นต้น

นอกจากนี้ แนวทางการปฏิรูปของเนเธอร์แลนด์ยังได้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การปรับปรุงระบบการงบประมาณและการบัญชีให้มีความทันสมัย รวมถึงความพยายามในการลดขนาดหน่วยงานราชการให้เล็กลงและได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระ (autonomous administrative bodies) หรือที่เรียกกันว่า ZBO ขึ้น

5.2 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสมาชิกในกลุ่ม

OECD

ในหัวข้อที่ผ่านมา ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นถึงทิศทางและแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ในภาพรวมและกรณีศึกษารายประเทศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของการมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ การปรับปรุงผลการดำเนินงานและการให้บริการประชาชนอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการขาดความเชื่อมั่นในขีดความสามารถของรัฐบาลและระบบราชการ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ต่างมีความคาดหวังหรือต้องการให้รัฐบาลตอบคำถามหรือแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของตนว่าเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าเงินภาษีอากรหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง

สังคมและประชาชนต้องการผูกมัดให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินมีภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) มากขึ้น

ในส่วนถัดต่อไป ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็นสามส่วนดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในบทที่สาม กล่าวคือ (1) ระบบการควบคุมตนเอง อันเกี่ยวกับการบริหารจริยธรรม การสร้างเสริมค่านิยมใหม่และการควบคุมพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ (2) ระบบการควบคุมภายใน โดยเฉพาะการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง (risk management) การจัดทำสัญญาหรือข้อตกลง เทคนิคการควบคุมและการบริหารจัดการสมัยใหม่ และ (3) ระบบการควบคุมจากภายนอก อันได้แก่บทบาทของรัฐสภาและคณะกรรมาธิการ หน่วยตรวจสอบอิสระภายนอกหรือสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุด (Supreme Audit Institution) รวมถึงประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์

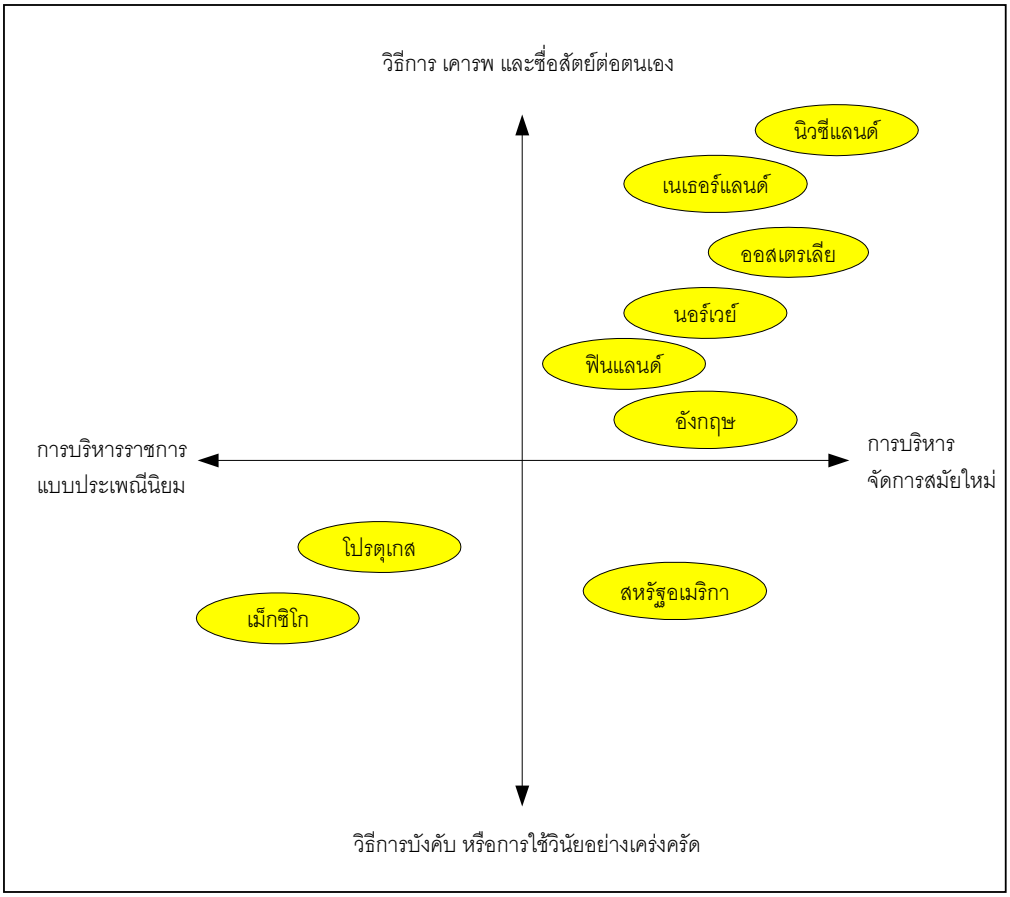
5.2.1 ระบบการควบคุมตนเอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การสร้างวินัยต่อตนเองเป็นเครื่องมืออันสำคัญประการหนึ่งในการควบคุมพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาทุจริตฉ้อฉล ขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบและความมุ่งมั่นจริงจังในการปฏิบัติงานให้บรรลุผล ฉะนั้น บรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD จึงได้พยายามวางมาตรการเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน มาตรฐานจรรยาบรรณและเสริมสร้างค่านิยมใหม่ (ethical standards and values) ซึ่งจะช่วยสนับสนุนและรองรับกับแนวคิดในการโอนถ่ายอำนาจของหน่วยงานกลางหรือการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารแก่หน่วยงานต่างๆ อันเป็นความพยายามในการผสมผสานแนวความคิดระหว่างองค์การที่ยึดมั่นและผลักดันโดยค่านิยม (value-based organization) และองค์การที่มุ่งเน้นถึงผลงานในระดับสูง (high-performance organization) เข้าด้วยกัน

ผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบได้พบความแตกต่างกันอยู่บ้างในเรื่องของการบริหารจริยธรรมและจรรยาบรรณ (ethics management) ของแต่ละประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และบางประเทศในยุโรป เช่น โปรตุเกส นั้นยังคงเน้นให้ความสำคัญต่อวิธีการบังคับหรือการใช้วินัยอย่างเคร่งครัด (compliance-based ethics regime) [32] ในขณะที่

[32] กรณีปัญหาการทุจริตในโครงการประกันสุขภาพ (Medicaid) และคดีวอเตอร์เกตในช่วงกลางทศวรรษ 1970 เป็นผลทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญและเข้มงวดในเรื่องของการส่งเสริม

ประเทศส่วนใหญ่ได้ปรับเปลี่ยนไปใช้วิธีการเคารพและซื่อสัตย์ต่อตนเอง (integrity-based ethics regime) และ/หรือรูปแบบในเชิงผสมผสาน อันมีความสอดรับกับหลักการและแนวทางของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ ซึ่งต้องการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 5.2



แผนภาพที่ 5.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการบริหารจริยธรรมและจรรยาบรรณของ

ความซื่อสัตย์สุจริตและจรรยาบรรณ การป้องกันและปราบปรามทุจริตประพฤติมิชอบ โดยได้มีการจัดวางระบบและกลไกเพื่อรับผิดชอบดูแลในเรื่องดังกล่าวขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น Office of Government Ethics Office of Inspector General และ Office of Special Counsel เป็นต้น ต่อมา ในปีค.ศ. 1981 และค.ศ. 1992 ยังได้จัดตั้ง President's Council on Integrity and efficiency และ Executive Council on Integrity and efficiency ตามลำดับ เพื่อทำหน้าที่ในการวางนโยบาย มาตรฐาน และแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนการกำกับดูแล และประสานหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง.

ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD

ที่มา: OECD, “Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice” Public Management Occasional Paper No. 14, 1996.

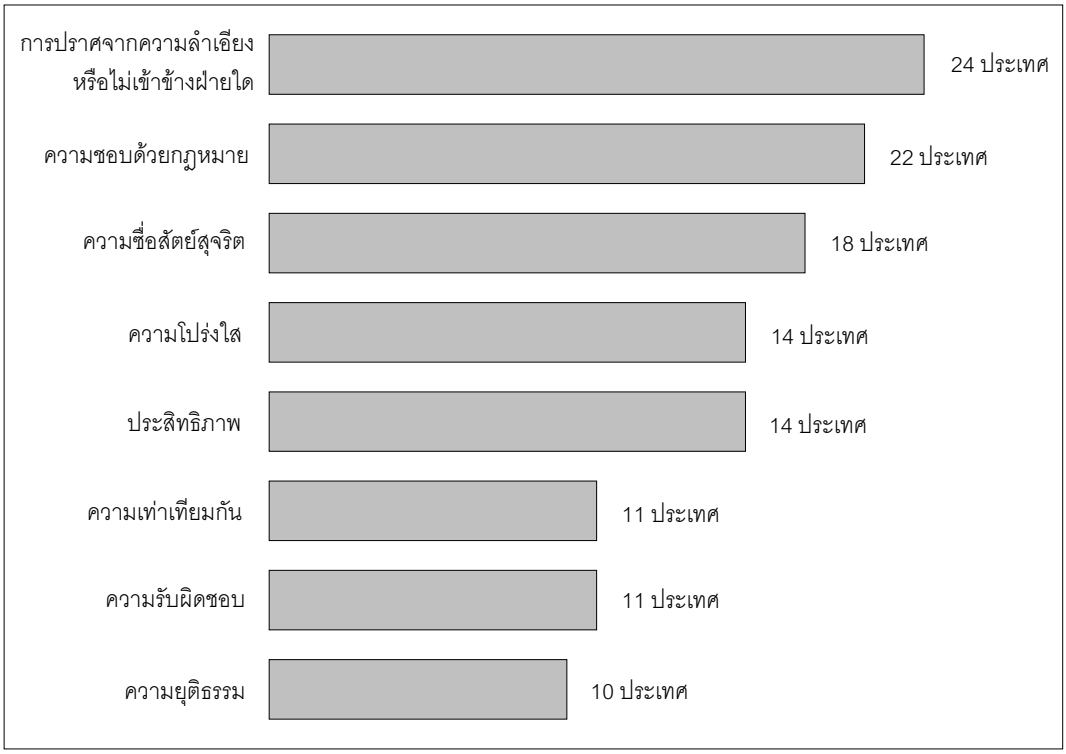
ตามนัยดังกล่าว เราสามารถแยกแยะแนวโน้มและทิศทางของการบริหารจริยธรรมและจรรยาบรรณของบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ออกได้อย่างน้อยสองประการ [33] กล่าวคือ (1) การวางกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานและการรณรงค์ให้มีการปฏิบัติตาม (2) การวางมาตรการบังคับและการสร้างความโปร่งใส

สำหรับการวางกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานนั้น ประเทศส่วนใหญ่ได้อาศัยวิธีการทบทวนและให้นิยามค่านิยมใหม่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนแนวคิดและวิถีการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งมักจะพบว่าเป็นเรื่องของการปรับปรุงค่านิยมเดิมเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยและบรรทัดฐานของสังคมให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และการเพิ่มเติมค่านิยมใหม่บางส่วนอันเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เช่น ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความคุ้มค่าเงิน การให้บริการลูกค้า เป็นต้น

ผลการสำรวจของ Public Management Service หรือ PUMA ได้แสดงให้เห็นถึงค่านิยมหลัก ซึ่งบรรดาประเทศทั้งหลายต่างยึดถือร่วมกันอันได้แก่การปราศจากความลำเอียงหรือไม่เข้าข้างฝ่ายใด (impartiality) ความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ความซื่อสัตย์สุจริต (integrity) ความโปร่งใส (transparency) ประสิทธิภาพ (efficiency) ความเท่าเทียมกัน (equality) ความรับผิดชอบ (responsibility) และความยุติธรรม (justice) เป็นต้น (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 5.6)

[33] OECD, “Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice” Public Management Occasional Paper No. 14, 1996.

ตารางที่ 5.6 ค่านิยมหลักของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD



ที่มา: http://www.oecd.org/puma/

ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่า ในช่วงทศวรรษ 1990 ที่ผ่านมานั้น บรรดาประเทศต่างๆ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส และสหรัฐอเมริกา ได้มีการทบทวนและประกาศจรรยาบรรณข้าราชการของตนใหม่ เพื่อใช้ประโยชน์เป็นมาตรฐานและแนวปฏิบัติในการควบคุมตนเองให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมในเรื่องต่างๆ เช่น การใช้ข้อมูลข่าวสารและทรัพย์สินของทางราชการ การรับของขวัญและรางวัลสินน้ำใจ และ กรณีของผลประโยชน์ขัดแย้งกัน (conflict of interests) นอกจากนี้ ยังได้วางมาตรการขยายผลในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชาสัมพันธ์ การรณรงค์ และเสริมสร้างค่านิยมและจรรยาบรรณใหม่ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่นในประเทศออสเตรเลียได้มีการประกาศใช้ประมวลจรรยาบรรณของตน (APS Code of Conduct) [34] และได้นำไปบูรณาการเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย Public Service Act 1999 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางเงื่อนไขในระดับพื้นฐานเกี่ยวกับทัศนคติและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ (โปรดดูรายละเอียดในตารางที่ 5.7) ซึ่งจะถูกนำมาใช้ประโยชน์เป็นหลักการของการวินิจฉัยตัดสินว่าผู้ใดประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมหรือละเมิดแนวทางดังกล่าว

ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ในการส่งเสริม รณรงค์ และกำกับดูแลควบคุมให้มีการปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณดังกล่าวอย่างจริงจัง เช่น วิธีการสังเกตโดยตรงด้วยตนเอง การสอบสวนกรณีอันเกิดมาจากการเปิดโปงข้อเท็จจริง (whistleblowing investigation) การร้องทุกข์ของประชาชนหรือการร้องเรียนของความเป็นธรรมและรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก หากพบกรณีสงสัยของการละเมิดจรรยาบรรณ ผู้บริหารอาจจะให้คำแนะนำ/ตักเตือน หรืออาจจะดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการในกรณีซึ่งมีหลักฐานปรากฏอย่างชัดแจ้งและสมควรได้รับการลงโทษ เช่น ปลดออก ตัดเงินเดือน โยกย้าย ทั้งนี้สุดแล้วแต่กรณีของการกระทำความผิด

[34] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.psmpc.gov.au

ตารางที่ 5.7 ตัวอย่างประมวลจรรยาบรรณของข้าราชการออสเตรเลีย

The APS Code of Conduct requires that an employee must:

- behave honestly and with integrity in the course of APS employment;
- act with care and diligence in the course of APS employment;
- when acting in the course of APS employment, treat everyone with respect and courtesy, and without harassment;
- when acting in the course of APS employment, comply with all applicable Australian laws;
- comply with any lawful and reasonable direction given by someone in the employee's Agency who has authority to give the direction;
- maintain appropriate confidentiality about dealings that the employee has with any Minister or Minister's member of staff;
- disclose, and take reasonable steps to avoid, any conflict of interest (real or apparent) in connection with APS employment;
- use Commonwealth resources in a proper manner;
- not provide false or misleading information in response to a request for information that is made for official purposes in connection with the employee's APS employment;
- not make improper use of:
  (a) inside information, or
  (b) the employee's duties, status, power or authority,

  in order to gain, or seek to gain, a benefit or advantage for the employee or for any other person;
- at all times behave in a way that upholds the APS Values and the integrity and good reputation of the APS;
- while on duty overseas, at all times behave in a way that upholds the good reputation of Australia; and
- except in the course of his or her duties as an APS employee or with the Agency Head's express authority, not give or disclose, directly or indirectly, any information about public business or anything of which the employee has official knowledge.

ที่มา: http://www.psmpc.gov.au

อย่างไรก็ดี บางหน่วยงานยังได้มีการนำไปขยายผลเพิ่มเติมและพยายามปรับค่านิยมหลักให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมหรือลักษณะการดำเนินงานของตนเอง ซึ่งมักจะได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในแผนกลยุทธ์หรือถ้อยแถลงความคาดหวัง (expectation statement) ขององค์การ เช่น Child Support Agency (CSA) เน้นถึงเรื่องของการบริการชุมชน ความเข้าใจและการดูแลเอาใจใส่ ความเป็นธรรมและเสมอภาค ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และความมุ่งมั่นต่อวัตถุประสงค์ Centrelink ให้ความสำคัญต่อเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต ความร่วมมือร่วมใจและเคารพต่อวิชาชีพ และ ภาระรับผิดชอบ เป็นต้น นอกจากนี้ ในหลายหน่วยงานยังได้กำหนดให้การดำรงตนในจรรยาบรรณและค่านิยมเป็นตัวชี้วัดหลัก ในสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน โดยให้มีการสำรวจทัศนคติของบุคลากรเป็นระยะๆ เพื่อประเมินถึงผลสัมฤทธิ์ของการส่งเสริมและรณรงค์ค่านิยมใหม่ [35]

ในเรื่องของการวางมาตรการบังคับและการสร้างความโปร่งใสนั้น บรรดาประเทศต่างๆ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และเนเธอร์แลนด์ ได้ริเริ่มมาตรการเกี่ยวกับการเปิดโปงการกระทำความผิดขึ้นอย่างจริงจัง โดยได้มีการกำหนดกระบวนการหรือขั้นตอนในการรายงานเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุหลักฐานต่างๆ ตลอดจนการขอปรึกษาหารือและการร้องทุกข์ ในกรณีที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานบางอย่างที่ตนรู้สึกว่าไม่เหมาะสมหรือขัดต่อจรรยาบรรณ เป็นต้น นอกจากนี้ หลายประเทศยังได้วางเงื่อนไขให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยสถานะทางการเงินและทรัพย์สินต่างๆ ของตน โดยเฉพาะบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง

5.2.2 ระบบการควบคุมภายใน

- **ระบบการควบคุมภายในของหน่วยงาน**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สาม ระบบการควบคุมภายในได้มีการขยายขอบเขตให้ครอบคลุมและกว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม โดยได้มีการทบทวนและปรับเปลี่ยนกรอบแนวทางการควบคุมภายใน (internal control framework) ใหม่ โดยยึดตามเกณฑ์มาตรฐานของ Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission (COSO) The Canadian Institute of Chartered Accountants Criteria of Control Committee (CoCo) และ คณะกรรมการวางมาตรฐานการตรวจสอบภายในของสถาบันผู้

[35] โปรดดู Public Service & Merit Protection Commission, *State of the Service Report 1998-1999*.

ตรวจสอบภายใน (Institute of Internal Auditors) เป็นต้น ทำให้หลายประเทศได้มีการทบทวนและกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในและการประเมินผลของตนใหม่ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับแนวทางมาตรฐานดังกล่าว

ตัวอย่างเช่น Treasury Board ของประเทศคานาดาได้ยึดกรอบมาตรฐานของ CoCo โดยมุ่งเน้นถึงการทำให้มั่นใจว่ารัฐบาลจะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและผลการดำเนินงานของนโยบายและแผนงานต่างๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้อง (relevant) ทันต่อเวลา (timely) และมีหลักฐานพร้อม (evidence-based) อันจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการดำเนินงาน การวัดถึงความคุ้มค่าระหว่างต้นทุนค่าใช้จ่ายและประสิทธิผล (cost-effectiveness) และการตอบคำถามหรือให้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบผลการดำเนินงาน [36] หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายการตรวจสอบของประเทศคานาดาได้มุ่งเน้นถึงรูปแบบการตรวจสอบภายในโดยอาศัยวิธีการแบบมีส่วนร่วมและมองไปข้างหน้า (participative & forward looking approach) โดยให้คำปรึกษาแนะนำเชิงสร้างสรรค์หรือรายงานข้อมูลให้แก่ผู้บริหารในการวางนโยบายและปรับปรุงระบบการบริหารงาน การบริหารความเสี่ยงและวางระบบการควบคุมที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายอันเหมาะสม

ในประเทศอังกฤษได้ดำเนินการปรับปรุงมาตรฐานการตรวจสอบภายในของภาครัฐให้มีความทันสมัยและสอดรับกับหลักการและแนวทางของคณะกรรมการวางมาตรฐานการตรวจสอบภายในของสถาบันผู้ตรวจสอบภายในมากขึ้น ซึ่งได้มีการให้นิยามการตรวจสอบภายในใหม่ กล่าวคือ การตรวจสอบภายในเป็นเรื่องของการให้บริการเกี่ยวกับการประเมินอย่างเป็นอิสระและตรงไปตรงมาภายในแต่ละองค์การ (an independent and objective appraisal service within an organization) [37] ซึ่งมีนัยอย่างน้อยสองประการดังต่อไปนี้

[36] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Treasury Board Manual on Review, Internal Audit and Evaluation (May 1994).

[37] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเอกสาร Definition of Internal Audit and Standards for the Professional Practice of Internal Auditing in Government Organizations http://www.hm-treasury.gov.uk/document/

1. การตรวจสอบภายในมีภารกิจสำคัญใน*การให้ความคิดเห็น*อย่างเป็นอิสระและตรงไปตรงมาแก่หัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีในฐานะเป็น Principal Accounting Officer หรือ PAO อันเป็นเรื่องของการให้หลักประกันหรือความมั่นใจ (assurance) เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง การควบคุมและการจัดระเบียบการบริหารปกครองหรือการกำกับดูแลกิจการ (control and governance) โดยการวัดและประเมินถึงประสิทธิผลในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการสาธารณะ (PSA) และข้อตกลงว่าด้วยการส่งมอบบริการ (SDA)
2. การตรวจสอบภายในยังต้องให้คำปรึกษาแนะนำอย่างตรงไปตรงมาเพื่อสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริหารระดับหัวหน้างาน (line manager) ในการสร้างมูลค่าเพิ่มและปรับปรุงการบริหารความเสี่ยง ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความคิดเห็นตามข้อ 1 และช่วยส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยรวม

ในการนี้ยังได้มีการออกแบบหน่วยงานตรวจสอบภายในของประเทศอังกฤษใหม่ โดยให้มีภารกิจครอบคลุมหน้าที่งานทั้งสองประการดังกล่าว ซึ่งอาจจะใช้ชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป เช่น กลุ่มงานให้คำปรึกษา สอบทาน และตรวจราชการ (Consultancy, Inspection and Review) หรือ CIR หน่วยตรวจสอบภายในและให้คำปรึกษาทางด้านการบริหารจัดการภายใน (Internal Audit and Internal Management Consultancy Unit) เป็นต้น [38]

การบริหารความเสี่ยง

ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้บริหารขององค์การมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงทั้งภายในและภายนอกองค์การ อันอาจจะส่งผลกระทบถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้ เพื่อวางมาตรการป้องกันหรือควบคุมเพื่อเตรียมความพร้อมและ/หรือวางระบบเตือนภัยล่วงหน้า (early warning system) ในการลดความเสี่ยงและออกมาตรการรองรับเหตุฉุกเฉินเอาไว้ล่วงหน้า

[38] ตัวอย่างเช่น Internal Audit and Internal Management Consultancy Unit ของสำนักงานอัยการ (Crown Prosecution Service) ในประเทศอังกฤษมีขอบเขตของการให้บริการครอบคลุมตั้งแต่การตรวจสอบ (assurance work) และประเมินผลความคุ้มค่าเงิน (VFM) การคำนวณต้นทุนฐานกิจกรรม (activity-based costing) การพัฒนาผลการดำเนินงาน และ การบริหารการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น.

การบริหารงานงานภาครัฐแนวใหม่ได้ยอมรับถึงความเสี่ยง (risk acceptance) อันเป็นความไม่แน่นอนที่อาจจะเกิดขึ้นในการดำเนินงานและส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งผู้บริหารจะต้องพยายามควบคุมความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม (tolerable level) และสามารถยอมรับได้ (sensible risk-taking) โดยคำนึงถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายและประโยชน์ที่ได้รับในเชิงเปรียบเทียบ

ในทำนองเดียวกัน การตรวจสอบภายในสมัยใหม่ยังได้พยายามปรับเปลี่ยนไปสู่เรื่องของการสอบทานการควบคุมความเสี่ยง (risk-based internal auditing) มากขึ้น โดยมองว่าการกำกับดูแลกิจการ (corporate governance) เป็นเรื่องของการตอบโต้เชิงยุทธศาสตร์ระหว่างองค์การกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม อันอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการดำเนินงานขึ้นได้ และมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือแก่ผู้บริหารในการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การควบคุมภายในเป็นเรื่องของการช่วยทำให้ผู้บริหารได้ตระหนักและคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความเสี่ยง และสามารถดำเนินการบริหารความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นมากกว่าการปล่อยให้เป็นไปตามโชคชะตาหรือพยายามที่จะมุ่งขจัดความเสี่ยงให้หมดไปอย่างสิ้นเชิง ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ [39]

ตัวอย่างเช่นในประเทศอังกฤษนั้นได้กำหนดเงื่อนไขให้ปลัดกระทรวงและผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารแบบพิเศษในสังกัดของฝ่ายบริหาร มีฐานะเป็น Principal Accounting Officer หรือ PAO อันเนื่องมาจากการเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการองค์การและทรัพยากรให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐมนตรี ซึ่งหมายความว่าต้องดำเนินการจัดวางระบบการควบคุมภายในที่ดี อันจะทำให้เกิดหลักประกันและความมั่นใจเกี่ยวกับการบริหารการเงินในหน่วยงานของตนให้อยู่ในระดับมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับได้ การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างประหยัดและเกิดประสิทธิภาพ รวมถึงมีการดูแลรักษาและปกป้องทรัพย์สินให้ปลอดภัย [40]

---

[39] ความเสี่ยงเป็นเรื่องเฉพาะกรณีของการดำเนินธุรกิจในแต่ละประเภทหรือขึ้นกับแต่ละหน่วยงานมากกว่ามีลักษณะเป็นเรื่องทั่วไป หากพบว่าในบางกรณีซึ่งมีความเสี่ยงค่อนข้างสูงและไม่สามารถหามาตรการในการแก้ไขหรือควบคุมใดๆ ได้ โดยเฉพาะปัจจัยภายนอก (external risk environment) ผู้บริหารอาจจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการยกเลิกหรือชะลอการดำเนินงานไปก่อน.

[40] ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวนี้ได้ดำเนินต่อเนื่องกันมาอย่างยาวนาน โดยได้มีการยืนยันถึงเหตุผลความจำเป็นอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ดังปรากฏในหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังในปีค.ศ. 1949.

สำหรับการกำกับดูแลกิจการที่ดีนั้น ตลาดหลักทรัพย์ของอังกฤษได้ออกข้อเงื่อนไขกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมและการตรวจสอบภายใน (หลักการข้อ D.2.1 และ D.2.2) อันเป็นผลมาจากรายงานซึ่งเรียกกันว่า Turbull Report โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการบริษัทต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของบริษัทและผู้ถือหุ้น ซึ่งหมายความว่าต้องมีการประเมินผลเกี่ยวกับลักษณะธรรมชาติและขอบเขตของความเสี่ยงที่บริษัทต้องเผชิญอย่างรอบคอบและสม่ำเสมอ[41]

ในเวลาต่อมา ประมาณช่วงเดือนธันวาคมปีค.ศ 2000 กระทรวงการคลังของอังกฤษได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานในภาครัฐและกำหนดให้ PAO ดำเนินการจัดทำถ้อยแถลงเกี่ยวกับการควบคุมภายใน (Statement on Internal Control) หรือ SIC ของตนขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยเริ่มตั้งแต่ปีค.ศ 2001-2002 เป็นต้นไป ซึ่งมีรายละเอียดครอบคลุมถึงเรื่องของกระบวนการสอบทานและการบริหารความเสี่ยง ทั้งนี้ ถ้อยแถลงดังกล่าวจะต้องถูกนำมาจัดพิมพ์เผยแพร่ควบคู่ไปกับรายงานทางการเงินและบัญชีในรายงานประจำปี และได้รับการสอบทานจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบภายนอก [42]

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเงื่อนไขให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) จำนวนประมาณ 3-5 คน เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาแก่ PAC เกี่ยวกับความเพียงพอเหมาะสมของการจัดระเบียบการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบภายนอก รวมถึงประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้หลักประกันและความมั่นใจเกี่ยวกับเรื่องของความเสี่ยงและการควบคุมภายในองค์การ

อย่างไรก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจสอบของประเทศอังกฤษที่ยังคงประสบอยู่ได้แก่เรื่องของโครงสร้างองค์ประกอบ ซึ่งพบว่าหน่วยงานส่วนใหญ่นั้นยังคงแต่งตั้งให้ผู้บริหารของหน่วยงานทำหน้าที่เป็นประธานและกรรมการตรวจสอบมากกว่าแต่งตั้งให้ผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่ผู้บริหารของหน่วยงาน (non-executive members) ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าว [43]

---

[41] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.icaew.co.uk/internalcontrol

[42] เดิมได้กำหนดให้มีการจัดทำ Statement on Internal Financial Control หรือ SIFC.

[43] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเอกสารรายงานของ Lord Sharman of Redlynch เรื่อง Holding to Account: The Review of Audit and Accountability for Cental Government ตีพิมพ์เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ปีค.ศ. 2001.

เทคนิคการควบคุมและการบริหารงานสมัยใหม่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือการบริหารผลการดำเนินงาน (performance management) ถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างสูงต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD โดยเฉพาะการสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (key performance indicator) ระบบการติดตามการดำเนินงาน (performance tracking system) และการวัดผลการดำเนินงาน (performance measurement) อันมีลักษณะเป็นการประเมินผลตนเอง (self-evaluation) หรือการสอบทานตนเอง (self-review) เป็นส่วนใหญ่

ตัวอย่างเช่นในประเทศอังกฤษภายใต้มาตรการ Comprehensive Spending Review (CSR) ได้กำหนดให้ทุกหน่วยงานจัดทำเอกสารข้อตกลงกับกระทรวงการคลังรวมสองฉบับได้แก่ข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement) หรือ PSA เพื่อระบุถึงจุดมุ่งหมาย (aim) วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของผลงาน (performance target) ในช่วงระยะเวลา 4 ปี (ค.ศ. 2001-2004) และข้อตกลงว่าด้วยการส่งมอบบริการ (Service Delivery Agreement) หรือ SDA เพื่อระบุถึงแนวทางปฏิบัติให้บรรลุผลตาม PSA ซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องของภาระรับผิดชอบ การส่งมอบผลงานหลัก การปรับปรุงผลการดำเนินงาน การมุ่งเน้นลูกค้าผู้รับบริการ การบริหารทรัพยากรบุคคล รัฐบาลอีเลคโทรนิค นโยบายและกลยุทธ์ [44]

ประเทศนิวซีแลนด์นั้นได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดและการประเมินผลผลิต อันสอดรับกับระบบการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานและ/หรือสัญญาซื้อผลงาน โดยผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่ในการวางระบบการติดตามประเมินผลเพื่อเสนอรายงานเป็นรายไตรมาสและรายงานประจำปีให้แก่รัฐมนตรี โดยเฉพาะข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลการดำเนินงานตามเงื่อนไขข้อตกลงหรือสัญญา ยกเว้นในกรณีของการดำเนินงานในบางลักษณะซึ่งต้องจำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสำนักงานประเมินสถาบันการศึกษา (Education Review Office) เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานเกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานของสถาบันการศึกษาต่างๆ และสำนักงานติดตามผล (Crown Company Monitoring Unit) หรือเรียกกันว่า CCMAU

[44] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในเอกสาร H.M. Treasury, 2000 Spending Review: PSA และ SDA White Paper http://www.hm-treasury.gov.uk

ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลผลการดำเนินงานของ Crown Company เช่น รัฐวิสาหกิจ สถานีวิทยุ ท่าอากาศยาน และสถาบันวิจัย เป็นต้น

ในประเทศคานาดาได้จัดให้มีการวางกรอบแนวทางการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และภาระรับผิดชอบ (Results-based Management and Accountabilty Framework) หรือ RMAF อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำกับติดตามผลการดำเนินงานและการประเมินผลของหน่วยงานต่างๆ และการจัดทำรายงานเผยแพร่ผลงานต่อรัฐสภาและประชาชน เช่น รายงานผลการดำเนินงานประจำปี (annual performance report) รายงานประเมินผลระหว่างดำเนินการ (formative/mid-term evaluation report) และ รายงานประเมินผลแบบรวบยอด (summative evaluation report) เป็นต้น [45]

การบริหารคุณภาพ

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างสูงต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ซึ่งพบว่าในหลายประเทศได้แยกออกมาเป็นกลยุทธ์เฉพาะหรือมาตรการพิเศษในระดับชาติ โดยเฉพาะในเรื่องของมาตรฐานการให้บริการประชาชน เช่น the Citizen's Charter ของอังกฤษ the Service Standards Initiative & the Quality Services Initiative ของคานาดา และ the Customer Services Standards ของสหรัฐอเมริกา ในขณะที่บางประเทศไม่ได้แยกออกมาไว้เป็นกลยุทธ์เฉพาะหรือมาตรการพิเศษ แต่ได้นำไปรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดผลงานในอข้อตกลงว่าด้วยผลงานและ/หรือสัญญาซื้อขายผลงาน เช่น กรณีของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เป็นต้น

แนวความคิดของการบริหารคุณภาพยังมีอิทธิพลและสอดรับกับความพยายามในการปรับเปลี่ยนหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับระบบการควบคุมสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นถึงการพัฒนาขีดสมรรถนะและศักยภาพของหน่วยงานเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการประเมินตนเอง (self-assessment) และการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง (continuous performance improvement) ตามแนวทางของ CoCo อีกด้วย

[45] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Treasury Board Secretariat, *Guide for the Development of Results-based Management and Accountability Framework*, August, 2001 http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/.

ในปัจจุบันนั้นพบว่าการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกาได้มีการประยุกต์แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพโดยรวม (TQM) กันอย่างกว้างขวาง เช่น Department of Labor และองค์การนาซ่า รวมถึงในระดับมลรัฐ เช่น โอไฮโอและนิวยอร์ค และในระดับท้องถิ่น เช่น เมืองดีทรอยด์ เป็นต้น [46] นอกจากนี้ ในหลายแห่งยังได้ใช้หลักเกณฑ์ MBNQA ในการประเมินและพัฒนาการดำเนินงานของตนเองให้มุ่งสู่ความเป็นเลิศ [47]

สำหรับในประเทศอังกฤษได้ริเริ่มให้มีการนำเอา EFQM เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางในหน่วยงานต่างๆ ภายใต้โครงการความเป็นเลิศของภาครัฐ (the Public Sector Excellence Program) เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการประเมินตนเองและพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการเปิดโอกาสให้บุคคลฝ่ายต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการปรับปรุงการปฏิบัติงาน อันเป็นสิ่งสำคัญของการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในเรื่องของการประเมินเพื่อระบุจุดแข็ง (strengths) และประเด็นที่สมควรได้รับการปรับปรุง (areas for improvement) อันจะนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญให้เหมาะสมกับระดับของทรัพยากรและเป็นข้อมูลสนับสนุนในการวางแผนงานประจำปี [48]

การเทียบเคียงผลการดำเนินงาน

ในการพลิกฟื้นสถานการณ์และสร้างความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันนั้น ธุรกิจบางแห่งได้มีการพัฒนาเทคนิคเกี่ยวกับการปรับปรุง/ยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้สูงขึ้น (high performance) อันเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่าการเทียบเคียงในเชิงของการแข่งขัน (competitive benchmarking) ขึ้น

[46] โปรดดูตัวอย่างกรณีศึกษาได้ใน http://www.alliance.napawash.org/alliance/

[47] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพได้ใน The Public Sector Continuous Improvement Center ของ Clemson University http://deming.ces.clemson.edu/pub/psci/ หรือ http://www.apqc.org/ และ http://www.excelgov.org/

[48] มาตรการเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพของอังกฤษประกอบด้วย EFQM Excellence Model; Charter Mark; Investors in People และ ISO 9000 โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในเอกสาร The Cabinet Office, *Getting it Together: A Guide to Quality Schemes and the Delivery of Public Service* http://www.servicefirst.gov.uk .

ในเวลาต่อมาพบว่าเทคนิควิธีการดังกล่าวได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง ในฐานะเป็นเครื่องมือเอนกประสงค์สำหรับการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานและผลการดำเนินงาน ตัวอย่างเช่น การนำมาใช้ประโยชน์ในการการจัดทำข้อตกลงหรือสัญญาว่าด้วยผลงาน โดยเฉพาะการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐานอ้างอิง อันจะช่วยทำให้เกิดความท้าทายในการดำเนินงานมากขึ้นและเสริมสร้างกระบวนการขององค์การเรียนรู้ (learning organization) นอกจากนี้ ยังเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบในฐานะเป็นเครื่องมือสำหรับการตรวจวินิจฉัย (diagnostic tool) เพื่อระบุถึงความเสี่ยงหรือประเด็นปัญหาต่างๆ อีกด้วย [49]

ในประเทศอังกฤษได้มีการนำเอาเทคนิควิธีการดังกล่าวเข้ามาใช้ประโยชน์ในหลายรูปแบบ ตัวอย่างเช่น การเทียบเคียงกระบวนการ (process benchmarking) ได้ถูกนำมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการประชาชน (the Citizen's Charter) และการให้รางวัลแก่หน่วยงานที่มีความเป็นเลิศในการส่งมอบบริการแก่ประชาชน (Charter Mark Award) และ การเทียบเคียงผลงาน (performance/results benchmarking) ได้ถูกนำมาใช้ในการวิเคราะห์การปฏิบัติงานขององค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Executive Agency) เพื่อจัดทำเกณฑ์มาตรฐานสำหรับใช้ในการกำหนด best practices และอ้างอิงเปรียบเทียบต่อไป

นอกจากนี้ ภายใต้มาตรการที่เรียกว่า Best Value Scheme ได้กำหนดเงื่อนไขให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับกิจกรรมการให้บริการด้านต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบส่วนท้องถิ่น (Audit Commission) อันจะนำไปสู่การปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้นหรือการเปิดโอกาสให้ภายนอกเข้ารับช่วงดำเนินการแทน [50]

---

[49] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.igba.org/ และ http://govinfo.library.unt.edu/npr/initiati/benchmk/index.html

[50] โปรดดูเอกสารประกอบการสัมมนาของ OECD ในหัวข้อเรื่อง Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector ประจำปีค.ศ. 1996 ของ Jeremy Cowper and Martin Samuels, Performance Benchmarking in the Public Sector: the U.K. Experience http://www.benchmarking.gov.uk/default1.asp

- **ระบบการควบคุมของรัฐบาลต่อระบบราชการ**

การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน

อิทธิพลของกระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะแนวความคิดในการโอนถ่ายอำนาจของหน่วยงานกลางไปยังหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวนั้น ทำให้การทำสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับผลงานได้มีการประยุกต์ใช้กันอย่างกว้างขวางในบรรดาประเทศสมาชิกกลุ่ม OECD ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างสูงทั้งในแง่ของการควบคุมผลงานและการปรับปรุงพัฒนาผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น เพราะได้มีการระบุถึงความคาดหวังหรือผลสัมฤทธิ์ (ผลผลิตและผลลัพธ์) ที่ต้องการและเงื่อนไขในการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจนล่วงหน้าก่อนแล้ว

อย่างไรก็ตามมักจะพบว่าประเทศส่วนใหญ่ เช่น ออสเตรเลีย คานาดา เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกานั้นค่อนข้างนิยมนำมาประยุกต์ใช้ในงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ (service delivery) หรือยังคงมีขอบเขตที่จำกัดเท่านั้น เช่น ภารกิจงานในความรับผิดชอบขององค์การมหาชนอิสระและรัฐวิสาหกิจ หรือกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ (intergovernmental relationship) ยกเว้นในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ที่มีการนำมาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง ทั้งในส่วนของงานด้านของการให้บริการสาธารณะและงานเกี่ยวกับการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy advice)

ในการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับผลงานของบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD นั้นอาจจะมีลักษณะที่หลากหลายกันออกไป ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร (resource agreement) และข้อตกลงว่าด้วยการซื้อผลงาน (purchase agreement) ของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ ข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการ (customer service agreement) ของออสเตรเลีย เบลเยี่ยม เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อิตาลี อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา และ ข้อตกลงเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของผู้บริหารระดับสูง (chief executive performance agreement) ของนิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย เดนมาร์ก นอร์เวย์ และอังกฤษ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้มีการใช้สัญญาข้อตกลงดังกล่าวเพื่อให้อิสระความคล่องตัวและมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการบางประการ ตัวอย่างเช่น เอกสารกรอบการดำเนินงานขององค์กรบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (framework document) ของอังกฤษ และ Letter of allocation ของนอร์เวย์ รวมถึงสัญญาข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (intergovernmental performance contracts) ซึ่งได้มีการ

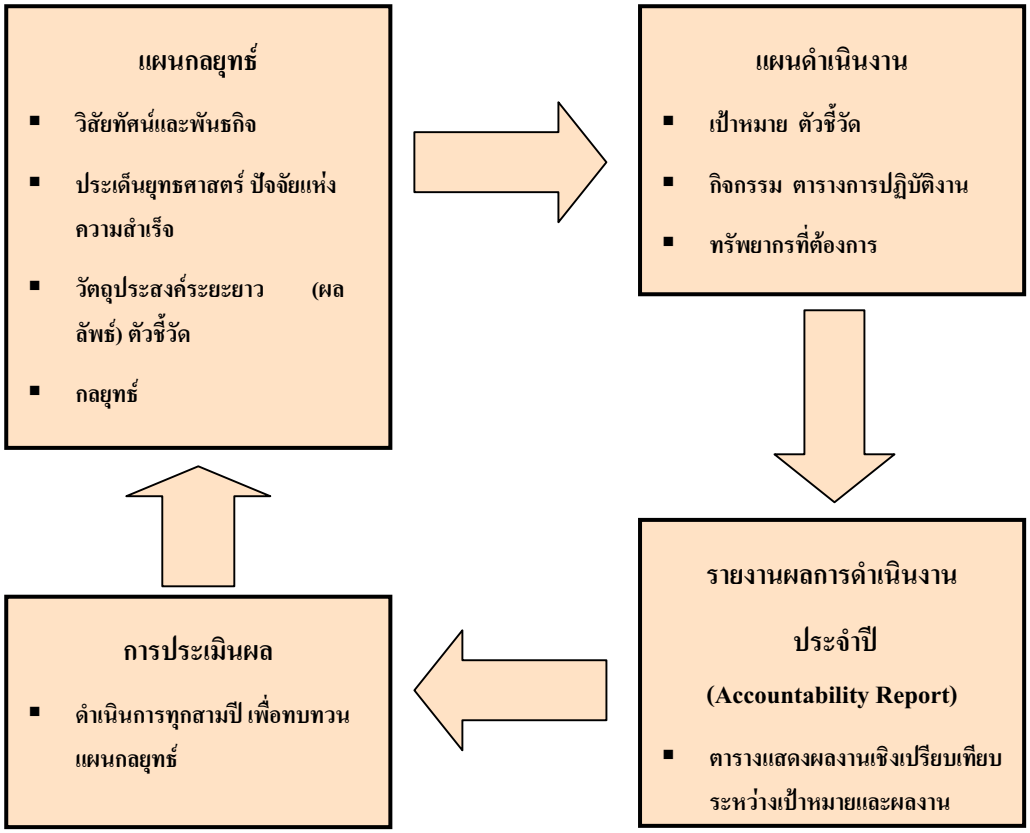
นำมาใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ เช่น คานาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน นอร์เวย์ สเปน สวีเดน และสวิสเซอร์แลนด์

อย่างไรก็ดี ผลการสำรวจพบว่าในหลายประเทศมักจะนิยมผสมผสานรูปแบบของการทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงานดังกล่าวเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์มากขึ้น อาทิเช่น ในประเทศนิวซีแลนด์และออสเตรเลียได้มีการใช้ข้อตกลงเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากร (หรือข้อตกลงว่าด้วยการซื้อผลงาน) และข้อตกลงเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของผู้บริหารระดับสูงควบคู่กันไป เป็นต้น

นอกจากนี้ ในหลายประเทศมักจะอาศัยเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ โดยเฉพาะการบริหารเชิงกลยุทธ์ เพื่อเข้ามาสนับสนุนการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานดังกล่าว อันจะช่วยทำให้ผู้บริหารของหน่วยงานในภาครัฐให้ความสำคัญต่อการกำหนดทิศทาง วัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของการดำเนินงานให้บรรลุผลในระยะปานกลางและระยะยาว (long-term focus) มากขึ้น หรือทำให้สามารถตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมที่มีความไม่แน่นอนและสลับซับซ้อนค่อนข้างสูงได้อย่างมีประสิทธิผลมากขึ้น

ตัวอย่างเช่น กฎหมาย The Government Performance and Results Act 1993 ของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนของระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ไว้อย่างชัดเจนและวางเงื่อนไขให้ทุกหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาลกลางต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานให้แล้วเสร็จภายในปีค.ศ. 2000 โดยเริ่มต้นจากการวางแผนกลยุทธ์ขององค์การในระยะยาว อันประกอบด้วยวิสัยทัศน์ ภารกิจ วัตถุประสงค์ (ผลลัพธ์) ตัวชี้วัดกลยุทธ์ และเงื่อนไขต่างๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการอ้างอิงหรือถ่ายทอดออกเป็นแผนดำเนินงานรายปี อันเป็นเรื่องของการเชื่อมโยงผลผลิต-กิจกรรม-ทรัพยากรให้เกิดความสัมพันธ์สอดรับซึ่งกันและกัน รวมจนถึงการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีและการประเมินผลในทุกระยะ 3 ปี อันจะช่วยเสริมสร้างให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อผลงานมากขึ้น [51] ดังที่แสดงไว้แผนภาพที่ 5.3

[51] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/



แผนภาพที่ 5.3 ระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ของสหรัฐอเมริกา

ปัญหาที่มักจะประสบอยู่เกี่ยวกับการนำเอาการบริหารเชิงกลยุทธ์เข้ามาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินได้แก่เรื่องของภาวะผู้นำ (leadership) และการบริหารการเปลี่ยนแปลง (change management) ให้เป็นไปตามทิศทางที่ต้องการ อันเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกันระหว่างผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมือง (รัฐมนตรี) และผู้บริหารของหน่วยงาน หรือปัญหาการเชื่อมโยงระหว่างนโยบายของรัฐบาลและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (แผนงาน/โครงการ) โดยเฉพาะในเรื่องของการวางวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการเพื่อนำมาถ่ายทอดออกมาเป็นเป้าหมายหรือผลผลิต

กระบวนการวางแผนกลยุทธ์ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ยังคงมีลักษณะในแบบที่เรียกกันว่า จากล่างขึ้นบน (bottom-up) โดยยังคงให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการวางทิศทางการดำเนินงานขององค์การในระยะปานกลาง-ระยะยาว (วิสัยทัศน์และผลลัพธ์) และจัดลำดับความสำคัญก่อน-หลังของการดำเนินงาน (แผนงาน/โครงการ) เองทำให้ขาดการเชื่อมโยงกับกรอบนโยบายหรือแนวทาง

ของรัฐบาลที่กำหนดไว้ ซึ่งมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในแง่ของการเปิดให้ฝ่ายข้าราชการประจำเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องทางการเมือง (นโยบาย) หรือเป็นผู้ริเริ่มเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าหรือทรัพยากรว่าใครควรได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร มากจนเกินไป

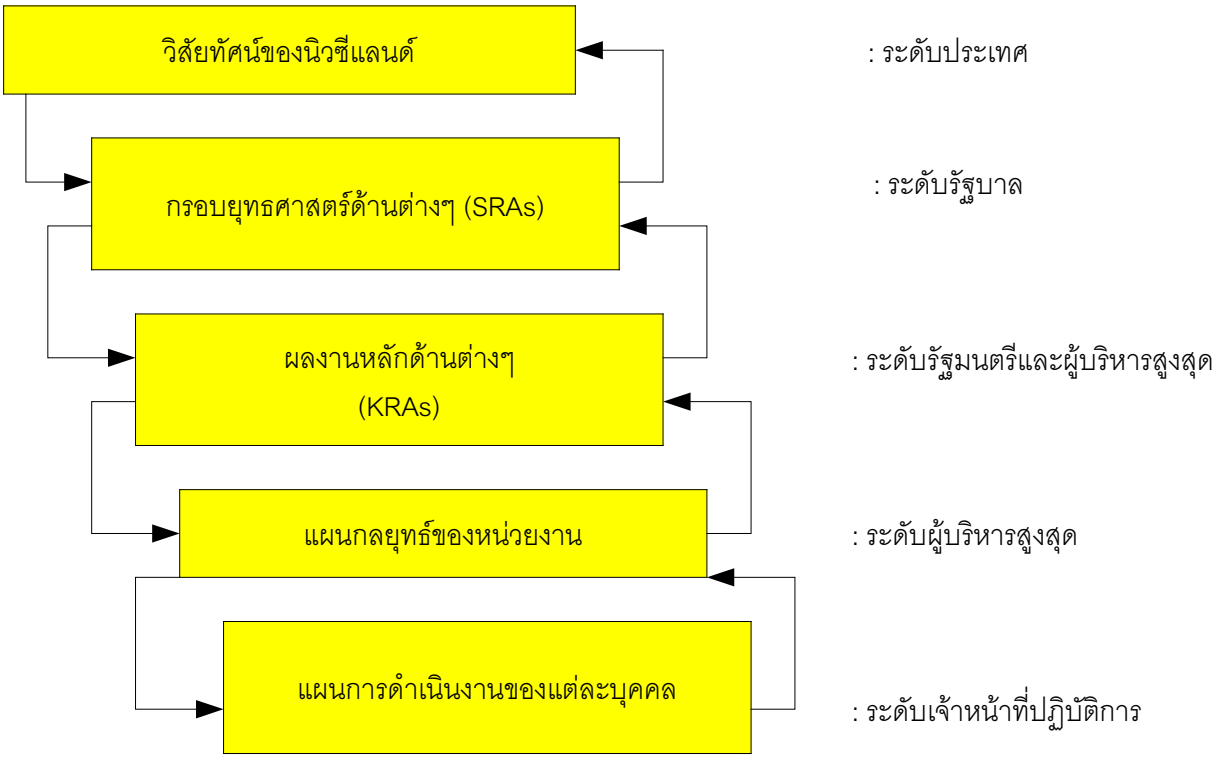
ในบางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ ได้มีความพยายามปรับปรุงความสัมพันธ์ดังกล่าวให้มีความชัดเจนมากขึ้นและมีลักษณะที่เรียกกันว่า จากบนลงล่าง (top-down) ภายใต้หลักการว่าด้วยการแยกนโยบายและการบริหารให้ออกจากกันอย่างเด็ดขาด (separation of policy and administration) ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศนิวซีแลนด์จึงได้วางกรอบยุทธศาสตร์ชาติในระยะยาวขึ้น เรียกว่า Path to 2010 [52] และกำหนดยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาล (Strategic Result Areas) หรือ SRAs ซึ่งได้ระบุถึงวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการในแต่ละด้านไว้ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษาและอบรม ความมั่นคง เป็นต้น

SRAs มักจะมีลักษณะเป็นวัตถุประสงค์รวม (cross-portfolio objectives) ซึ่งหมายความว่าคณะรัฐมนตรีทั้งหมดจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ร่วมกัน และถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการถ่ายทอดสู่ภาคปฏิบัติในรูปของการกำหนดผลงานหลัก (Key Result Areas) หรือ KRAs อันเป็นเป้าหมายการปฏิบัติงานในระยะสั้น (ประมาณ 2-3 ปี) ของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการนำไปเชื่อมโยงหรือผูกเข้ากับการทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานกับหัวหน้าหน่วยงานและการจัดสรรทรัพยากร (purchase agreements) ให้แก่หน่วยงานต่อไป [53] (โปรดดูแผนภาพที่ 5.4)

---

[52] กระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวนี้ได้พยายามประสานทุกฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงขั้วของผู้นำทางการเมือง โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Allen Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, A Report Prepared for the State Service Commission and The Treasury, New Zealand, August 1996.

[53] ประสบการณ์ของนิวซีแลนด์ในการเชื่อมโยงระหว่าง SRAs และ KRAs หรือการปรับแต่งเจตนารมย์ของฝ่ายการเมืองและลำดับความสำคัญของฝ่ายข้าราชการประจำดังกล่าวนี้ ต้องอาศัยการสื่อสารทำความเข้าใจและประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างสูง หรือที่เรียกกันว่า strategic alignment โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Alex Matheson et. al., *Strategic Management Government: Extending the Reform Model in New Zealand* (Paris: OECD, 1999) http://www.oecd.org/puma .



แผนภาพที่ 5.4 ตัวแบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ของนิวซีแลนด์

5.2.3 ระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างเป็นทางการ

- **รัฐสภา**

ในการดำเนินงานของรัฐสภามักจะต้องอาศัยกลไกของคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ในการทำหน้าที่อย่างน้อยสามประการ กล่าวคือ การพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมาย การสืบสวนข้อเท็จจริงและศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในความสนใจหรือได้รับการร้องทุกข์จากประชาชน และ การติดตามสอดส่องดูแลการทำงานของรัฐบาล โดยอาจจะใช้ประโยชน์จากหน่วยงานในสังกัดหรือองค์กรอิสระต่างๆ ในการให้ข้อมูลสารสนเทศบางประการ เช่น หน่วยงานวิจัยและการให้บริการทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา สำนักงานงบประมาณของสภาคองเกรส (Congressional Budget Office) สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด (Supreme Audit Institution) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมถึงการเรียกให้หน่วยงานหรือบุคคลมาให้เอกสารหรือชี้แจงข้อเท็จจริง

สำหรับการควบคุมดูแลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินซึ่งเรียกเก็บมาจากภาษีอากรของประชาชน ค่าธรรมเนียมการให้บริการ และรายได้อื่นใดของรัฐนั้นถือเป็นเรื่องมีความสำคัญอย่างสูงของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐบาลต้องเสนอร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาให้พิจารณาอนุมัติแผนงาน/โครงการและหมวดรายการค่าใช้จ่ายอย่างรอบคอบเสียก่อน โดยทางสภาอาจจะแต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมาธิการบางชุดหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีสุดแล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองรายละเอียดให้ ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการควบคุมก่อนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (pre-control)

เมื่อได้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปแล้ว รัฐบาลยังมีหน้าที่ในการรายงานการใช้จ่ายเงิน (financial statement) และผลงานให้รัฐสภาได้รับทราบ โดยทางสภาอาจจะแต่งตั้งและมอบหมายให้คณะกรรมาธิการชุดใดชุดหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบทานรายงานหรือศึกษาและสืบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม อันจะนำไปสู่การอภิปรายถึงความถูกต้องและเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินว่าตรงตามเจตนารมย์ของรัฐสภาหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (post-control)

ในส่วนต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทของคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee) หรือ PAC ของกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ ซึ่งรับผิดชอบทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามตรวจสอบความถูกต้องและสัมฤทธิ์ผลของ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นการโดยตรง อันเป็นกลไกสำคัญของรัฐสภาในการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

PAC [54] ของประเทศอังกฤษได้รับการจัดตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1861 ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมาธิการที่มีอาวุโสและความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบังเกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ PAC ประกอบขึ้นด้วยสมาชิกจำนวน 15 คน ตามธรรมเนียมปฏิบัติได้มอบหมายให้ผู้นำฝ่ายค้านเป็นประธานของกรรมาธิการชุดดังกล่าว อย่างไรก็ดี PAC มีความแตกต่างไปจากกรรมาธิการชุดอื่นๆ ของสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ (1) PAC ต้องจัดประชุมในช่วงสมัยเปิดวาระการประชุมสภาเท่านั้น (ห้ามประชุมนอกรอบหรือระหว่างปิดสมัยประชุมสภา) และ (2) PAC ไม่สามารถแต่งตั้งที่ปรึกษาของตนได้อีก โดยถือว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) หรือ NAO ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ PAC อยู่แล้ว แต่อาจจะมีการแต่งตั้งเลขานุการและเจ้าหน้าที่เพื่อให้ความช่วยเหลือและปฏิบัติงานธุรการได้

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการทำงานของ PAC นั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นขั้นตอนต่างๆ ดังต่อไปนี้ [55]

1. ขั้นการวางแผนการไต่สวน

   PAC จะปรึกษาหารือกับ NAO เกี่ยวกับการไต่สวนในแต่ละครั้งไว้เป็นการล่วงหน้า (ประมาณสองเดือน) อันจะช่วยทำให้เกิดการประสานงานระหว่างทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ PAC มักจะจัดให้มีการไต่สวนอย่างเป็นทางการต่อเมื่อ NAO ได้จัดทำรายงานออกตีพิมพ์เผยแพร่เสร็จเรียบร้อยแล้วประมาณ 4 สัปดาห์

2. ขั้นการเตรียมการ

   PAC มักจะอาศัยรายงานการตรวจสอบทางการเงินและรายงานการตรวจสอบความคุ้มค่าเงินของ NAO เป็นหลัก แต่ในบางกรณีอาจจะนำรายงาน

[54] http://www.parliament.uk/commons/selcom/pachome.htm

[55] Fidelma White and Kathryn Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government* (Oxford: Clarendon , 1999), pp. 122-7.

การวิจัยของสถาบันอิสระอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาใช้ประกอบเพิ่มเติมด้วย ในการเตรียมการนั้นจะได้มีการกำหนดประเด็นและจัดตารางเวลาการนัดหมายดำเนินการไต่สวนและเรียกให้ปลัดกระทรวงในฐานะเป็น PAO หรือบุคคลอื่นๆ ยกเว้นรัฐมนตรี มาชี้แจงให้ข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ก่อนการประชุมประมาณ 1 สัปดาห์ NAO จะเวียนหนังสือ (Chairman's brief) และประเด็นคำถามที่ตั้งไว้ให้รับทราบทั่วกัน สำหรับการพิจารณารายงานการตรวจสอบความคุ้มค่าเงินนั้น PAC จะไม่ตั้งประเด็นคำถามในเรื่องของวัตถุประสงค์เชิงนโยบายของแผนงาน/โครงการนั้น [56]

3. ขั้นการไต่สวน

ตามปกติ PAC จัดประชุมกันสัปดาห์ละสองครั้งในช่วงเปิดสมัยประชุมสภา หรือตกประมาณปีละ 45 ครั้ง โดย Comptroller & Auditor General หรือ C&AG จะเข้าร่วมประชุมและอธิบายข้อสงสัยใดๆ อันเกี่ยวข้องกับรายงานดังกล่าว นอกจากนี้ ผู้แทนของกระทรวงการคลังยังอาจจะเข้าร่วมการประชุมกับ PAC เพื่อรับทราบประเด็นและเตรียมการแถลงข้อเท็จจริงโต้ตอบต่อไป โดยปกติมักจะใช้เวลาประชุมในแต่ละเรื่องประมาณ 2-3 ชั่วโมง และเป็นไปอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศหรือมีผลได้เสียในเชิงธุรกิจ ในการประชุมแต่ละครั้งนั้น ประธานจะเริ่มต้นตั้งประเด็นคำถามต่อปลัดกระทรวงประมาณ 30 นาที และเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายซักถามเพิ่มเติมอีกคนละประมาณ 15 นาที

4. ขั้นการจัดทำรายงาน

เมื่อได้รับฟังการชี้แจงเสร็จเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่จะบันทึกข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำเป็นรายงานการประชุมและเวียนให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้รับทราบและทักท้วงแก้ไขให้ถูกต้องก่อนรับรองรายงานดังกล่าวต่อไป โดยประธานคณะกรรมาธิการเป็นดำเนินการจัดทำร่างรายงานและขอความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์จากบรรดาสมาชิกของ PAC ทั้งหมดก่อนจะดำเนินการตีพิมพ์เผยแพร่ต่อไป ในแต่ละปี PAC ได้จัดทำรายงานของตนออกมาประมาณ 35-40

[56] คณะกรรมาธิการชุดอื่นๆ นั้นสามารถตั้งคำถามในเชิงนโยบายและการบริหารงานได้ ข้อดีของการจำกัดประเด็นดังกล่าวได้แก่ การลดปัญหาความขัดแย้งของบรรดาสมาชิกใน PAC เอง อันประกอบด้วยสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน และ ยังช่วยทำให้การทำงานของ PAC สามารถมุ่งเน้นในเรื่องของการตรวจสอบได้อย่างเต็มที่.

เรื่อง อันมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการวิพากษ์วิจารณ์การใช้จ่ายเงินที่ไม่เหมาะสมและการให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ในการนำไปปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นต่อไป

5. ขั้นการโต้ตอบหรือชี้แจงข้อเท็จจริงของรัฐบาล

ในทางปฏิบัติ รัฐบาลต้องแสดงความรับผิดชอบของตนด้วยการแถลงข้อเท็จจริงโต้ตอบรายงานและข้อวิพากษ์วิจารณ์ของ PAC หรือชี้แจงประเด็นซึ่งได้มีการรับไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแล้ว โดยจัดทำในรูปของบันทึกกระทรวงการคลัง (Treasury Minute) และเผยแพร่ต่อสาธารณะ ซึ่งมักจะใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2-3 เดือน

6. ขั้นการรายงานต่อรัฐสภา

PAC จะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง อันจะนำไปสู่การอภิปรายซักถามรายละเอียดบางประการเกี่ยวกับรายงานของ PAC และบันทึกโต้ตอบของกระทรวงการคลัง

สำหรับบทบาทของ PAC ในประเทศกลุ่มเวสมินสเตอร์อื่นๆ เช่น คานาดาและนิวซีแลนด์นั้นค่อนข้างจะมีความคล้ายคลึงและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับประเทศอังกฤษ ยกเว้นในกรณีของประเทศออสเตรเลียได้มีการปรับปรุง PAC ของตนให้มีความเหมาะสมและเข้มแข็งมากขึ้น [57]

ในประเทศออสเตรเลียได้มีการแต่งตั้ง PAC มาตั้งแต่ในปีค.ศ. 1913 แต่ถูกยกเลิกไปในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ ต่อมา จึงได้รับการแต่งตั้งขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งอันเป็นผลมาจากกฎหมาย Public Accounts and Audit Committee Act 1951 ในรูปแบบของคณะกรรมาธิการร่วมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (Joint Public Accounts and Audit Committee) หรือ JPAAC [58] ซึ่งประกอบขึ้นด้วยสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลและ

[57] สำหรับในประเทศอื่นๆ ซึ่งไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการดังกล่าวขึ้นเป็นการเฉพาะ ดังเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น คณะกรรมาธิการสามัญชุดต่างๆ ของสภาคองเกรสได้ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติและการตรวจสอบใช้จ่ายเงินแผ่นดินในแต่ละด้านที่ตนรับผิดชอบควบคู่กันไป โดยอาศัยข้อมูลจากรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (General Accounting Office) รวมถึงการสอบสวนข้อเท็จจริงและการเรียกหน่วยงานให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือการศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ

[58] http://www.aph.gov.au/house/committee/jpaa/

พรรคฝ่ายค้าน จำนวนรวมทั้งสิ้น 16 คน อย่างไรก็ดี ประธานของคณะกรรมาธิการดังกล่าวมักจะมาจากผู้แทนฝ่ายพรรครัฐบาลอันแตกต่างไปจากธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษ การทำงานของ JPAAC ของออสเตรเลียถือว่าประสบความสำเร็จในการตรวจสอบสอดส่องดูแลควบคุมฝ่ายบริหารเป็นอย่างสูงและสามารถเสนอรายงานต่อรัฐสภาได้ถึง 330 ฉบับ (ในช่วงระหว่างปีค.ศ. 1953-1995)

บทบาทหน้าที่ของ JPAAC มีดังต่อไปนี้คือ (1) การตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาล การเงินของรัฐวิสาหกิจ และรายงานทุกประเภทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (Australian National Audit Office) หรือ ANAO (2) การรายงานให้ทั้งสองสภาได้รับทราบถึงผลการตรวจสอบ ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอในการแก้ไขรูปแบบการบัญชีภาครัฐ มาตรการปรับปรุงกระบวนการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติงานร่วมกับ ANAO (3) การสอบสวนข้อเท็จจริง โดยการเรียกให้บุคคลมาชี้แจงให้รายละเอียดหรือการตรวจเยี่ยม (4) การกำกับติดตาม การดำเนินงานของ ANAO และ รายงานผลการตรวจสอบของผู้สอบอิสระซึ่งได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบ ANAO รวมจนถึงพิจารณาประมาณการค่าใช้จ่ายของ ANAO และให้ข้อเสนอแนะต่อสภา และ (5) การจัดลำดับความสำคัญของแผนการตรวจสอบและมอบหมายให้ ANAO เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ JPAAC ยังรับผิดชอบเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลการใช้จ่ายเงินงบกลาง อันเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการอนุมัติให้มีการเบิกจ่ายล่วงหน้าไปก่อน เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุฉุกเฉิน

กระบวนการทำงานของ JPAAC นั้น คณะกรรมาธิการจะนำเสนอรายงานต่อสภาทั้งสองให้รับทราบและประธานคณะกรรมาธิการจะส่งสำเนารายงานดังกล่าวให้แก่รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่ในการติดตามความก้าวหน้าเกี่ยวกับการนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการไปปฏิบัติหรือหนังสือข้อโต้แย้งของหน่วยงานสุดแล้วแต่กรณี เพื่อรวบรวมมาจัดทำเป็นรายงานเสนอต่อรัฐสภาให้รับทราบหรือเรียกกันว่าบันทึกของกระทรวงการคลัง (Finance Minutes) นอกจากนี้ ในรายงานประจำปีของแต่ละบรรดาส่วนราชการยังได้มีการกำหนดเงื่อนไขให้มีการนำเสนอประเด็น

ความคิดเห็นและข้อสังเกตของ Auditor-General และ JPAAC รวมถึงมาตรการแก้ไขของหน่วยงานที่ได้รับไปดำเนินการแล้วอีกด้วย [59]

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาของสมาคมรัฐสภาแห่งเครือจักรภพ (The Commonwealth Parliamentary Association) หรือ CPA ได้พบปัญหาอุปสรรคบางประการเกี่ยวกับการทำงานของคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในหลายประการ กล่าวคือ [60]

1. ปัญหาความล่าช้าของรัฐบาลในการให้ข้อมูลแก่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อใช้ประโยชน์ต่อการสอดส่องดูแลควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
2. คณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินยังคงมีขีดสมรรถนะค่อนข้างจำกัดในการทบทวนรายงานผลการตรวจสอบ ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานและกระทบต่อประสิทธิผลโดยรวมของคณะกรรมาธิการ
3. ในบางประเทศประสบปัญหาการไม่ครบองค์ประชุม อันเนื่องมาจากการขาดประชุมของบรรดาสมาชิกในคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
4. คณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินยังไม่สามารถดึงดูดความสนใจของสภาในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากรายงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าว

- **สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด**

สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด (Supreme Audit Institution) หรือ SAI นั้นมีลักษณะเป็นกลไกการตรวจสอบจากภายนอก เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาระรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างสูงต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศและความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานราชการให้แก่รัฐสภาและประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือได้รับผล

[59] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Warwick Funnell and Kathie Cooper, *Public Sector Accounting and Accountability in Australia* (Sydney: UNSW Press, 1998).

[60] เอกสารสรุปผลการสัมมนา “CPA Study Group on Public Accounts Committees” ณ ประเทศคานาดา วันที่ 27 พฤษภาคม-1 มิถุนายน ค.ศ. 2001.

กระทบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การมีระบบการตรวจสอบภายนอกที่เข้มแข็งจะช่วยก่อให้เกิดประโยชน์ดังต่อไปนี้คือ

1. เป็นการผูกมัดให้ฝ่ายบริหารต้องมีภาระรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างถูกต้องหรือโดยชอบด้วยกฎหมาย และ เกิดความคุ้มค่าสูงสุด
2. ทำให้หน่วยงานราชการได้รับทราบข้อมูลป้อนกลับ (feedback) หรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของตนอย่างอิสระและตรงไปตรงมา อันจะช่วยทำให้มีการปรับปรุงผลงานของตนเองอย่างต่อเนื่อง
3. เสริมสร้างความแน่นอน ลดความเสี่ยงหรือข้อผิดพลาด และ ทำให้เกิดความมั่นใจเกี่ยวกับมาตรฐานของการปฏิบัติราชการ
4. เป็นการสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยเฉพาะการเปิดเผยรายงานหรือข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลการตรวจสอบให้ได้รับทราบอย่างเปิดเผยและโปร่งใส

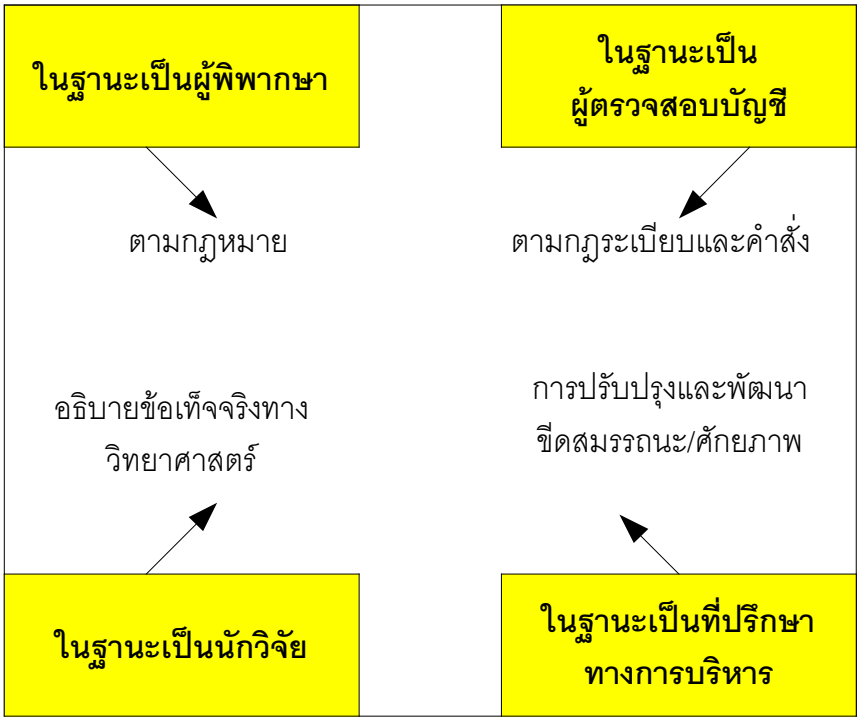
ด้วยเหตุผลดังกล่าว สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบภายนอกต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานและไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการถ่วงดุลย์อำนาจ โดยเฉพาะในเรื่องของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการพิจารณาอนุมัติจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี [61]

Chistopher Pollitt และคณะ [62] ได้วิเคราะห์ถึงบทบาทหน้าที่และระบบการดำเนินงานของสถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดของบางประเทศ ซึ่งพบว่าต่างมีวัตถุประสงค์ รูปแบบและจุดเน้นของตนเองเป็นการเฉพาะ อันเป็นผลมาจากความแตกต่างในเรื่องของหลักการ แนวความคิด ระเบียบวิธีการตรวจสอบ วิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาของแต่ละสถาบันเอง (โปรดดูแผนภาพที่ 5.5) กล่าวคือ

[61] โปรดดู หลักปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของ International Organization of Supreme Audit Institution (INTOSAI) ใน http://www.intosai.org

[62] Christopher Pollitt et. al., *Performance or Compliance: Performance Audit and Public Management in Five Countries* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

1. การมุ่งเน้นถึงการตรวจสอบหรือวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของบัญชี โดยอาศัยกระบวนการแบบศาลเข้ามาประยุกต์ใช้ ทำให้ผู้ตรวจสอบภายนอกมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้พิพากษา (judge/magistrate) ดังเช่นในกรณีของฝรั่งเศส อิตาลีและโปรตุเกส เป็นต้น
2. การมุ่งเน้นถึงการตรวจสอบความถูกต้องทางบัญชีและการเงิน โดยการทบทวนหรือสอบทานเพื่อยืนยัน (verify) และเปิดเผยสถานะทางการเงินหรือรายงานข้อเท็จจริงบางประการให้แก่บุคคลทั่วไปได้รับทราบ เช่น ความคุ้มค่าของเงิน อันจะนำมาซึ่งการอภิปรายซักถามต่อไป ทำให้ผู้ตรวจสอบภายนอกมีบทบาทหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของรัฐ (public accountant) ดังเช่นในกรณีของอังกฤษ ออสเตรเลีย คานาดา และนิวซีแลนด์ เป็นต้น
3. การมุ่งเน้นถึงการนำเอาระเบียบวิธีและกระบวนการในแบบวิทยาศาสตร์เข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อค้นคว้าและอธิบายถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (cause-effect relationships) หรือการแสวงหาองค์ความรู้ในแบบการวิจัยประเมินผล (evaluation research) อันจะนำไปสู่การพัฒนานโยบาย ทำให้ผู้ตรวจสอบภายนอกมีบทบาทหน้าที่เป็นนักวิจัย (researcher/scientist) ดังเช่นในกรณีของสวีเดนและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น
4. การมุ่งเน้นถึงการให้คำปรึกษาแนะนำ การถ่ายทอดความรู้และให้การสนับสนุน อันจะนำมาซึ่งการปรับปรุงขีดสมรรถนะและศักยภาพของหน่วยรับตรวจ ทำให้ผู้ตรวจสอบภายนอกมีบทบาทหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการบริหาร (management consultant) ดังเช่นในกรณีของสวีเดนและอังกฤษ เป็นต้น



แผนภาพที่ 5.5 รูปแบบและบทบาทการดำเนินงานของสถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด

ที่มา: ปรับปรุงมาจาก Christopher Pollitt et. al., *Performance or Compliance: Performance Audit and Public Management in Five Countries* (Oxford: Oxford University Press, 1999), p. 106.

ด้วยเหตุที่สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดได้รับมอบภารกิจอย่างเป็นทางการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน (guardianship) ทำให้การปฏิบัติงานที่ผ่านมายังคงมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อเรื่องของการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้อง (compliance) และการควบคุมผลงาน (performance control) มากกว่าเรื่องของการเสริมสร้างขีดสมรรถนะและศักยภาพ หรือการพัฒนานโยบาย

อย่างไรก็ดี สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการให้ความสนับสนุนกระแสการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ทำให้มีการปรับแนวทางการตรวจสอบของตนในลักษณะที่สอดรับกับระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร หรือมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อผลงานมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่สถาบันการตรวจสอบเงิน

แผ่นดินสูงสุดของหลายประเทศได้พยายามริเริ่มโครงการพัฒนาระบบการตรวจสอบและการให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในการสร้างความเข้มแข็งของระบบการควบคุมภายในของฝ่ายบริหาร อันมีลักษณะของการทำงานในเชิงรุกหรือป้องกันปัญหาและความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

กล่าวอีกนัยหนึ่ง สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดอยู่ในช่วงของการปรับตัวเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการแสดงบทบาทหน้าที่สำคัญๆ รวมสองประการ กล่าวคือ (1) การเป็นผู้สอดส่องควบคุมดูแล เพื่อสร้างหลักประกันและให้ความมั่นใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินว่าเป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริตและถูกต้อง ทำให้ข้อมูลสารสนเทศมีเพียงพอต่อการวินิจฉัยถึงผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าของเงิน และ (2) การให้คำปรึกษาแนะนำ เพื่อกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การบริหารการเปลี่ยนแปลงและกระบวนการเรียนรู้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงผลการดำเนินงานและการให้บริการแก่ประชาชน

ผลการสำรวจของ Michael Barzeley [63] ได้พบว่าสถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ต่างได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงานของตนและมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบผลการดำเนินงานมากขึ้น แต่อาจจะมีลักษณะความแตกต่างกันออกไปอยู่บ้าง ซึ่งสามารถจำแนกได้รวมสามรูปแบบใหญ่ๆ (โปรดดูตารางที่ 5.8) กล่าวคือ

1. การตรวจสอบประสิทธิภาพ (efficiency audit)
   เป็นการพิจารณาหรือประเมินผลกระบวนการ ภารกิจหน้าที่งาน (functions) หรือแผนงาน/โครงการว่าได้มีการนำเอาปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรไปใช้เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประโยชน์สูงสุดหรือไม่ ซึ่งคล้ายคลึงกับ economy and efficiency review ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งผลการสำรวจพบว่ารูปแบบดังกล่าวนี้ได้รับความนิยมมากที่สุด
2. การตรวจสอบประสิทธิผลของแผนงาน (program effectiveness audit)
   เป็นการวัดสัมฤทธิ์ผลและให้ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงเมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย แผนงาน/โครงการ รวมถึงคุณภาพ

[63] โปรดดู Michael Barzelay, “Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions” in OECD, *Performance Auditing and the Modernization of Government* (Paris: OECD, 1996), pp. 11-56.

และความครอบคลุมเพียงพอของการให้บริการ อันจะสะท้อนให้เห็นถึงคุณค่าหรือประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งคล้ายกับ program inspection หรือ program evaluation แต่มีความแตกต่างไปจากการวิจัยประเมินผล (evaluation research) ในแง่ของการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ที่ไม่ซับซ้อนมากนัก ซึ่งผลการสำรวจพบว่ารูปแบบดังกล่าวนี้คงมีปรากฏอยู่บ้าง แต่มีไม่มากนัก เพราะเป็นเรื่องที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง

3. การตรวจสอบขีดสมรรถนะ (performance management capacity audit) เป็นการประเมินถึงขีดสมรรถนะและศักยภาพขององค์การว่าสามารถดำเนินงานตามวัตถุประสงค์หรือบริหารงานให้แผนงาน/โครงการต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ในบางครั้งอาจจะขยายขึ้นเป็นเรื่องของการทบทวนระบบการบริหารงานโดยทั่วไป (general management review) ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางไปกว่าเดิม เช่น การประเมินถึงวิสัยทัศน์ (vision) และ พันธกิจหรือภารกิจหลัก (mission) ขององค์การ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการตรวจสอบในรูปแบบอื่นๆ อีกด้วย อาทิเช่น

- การตรวจสอบข้อมูลสารสนเทศ (performance information audit) อันเป็นการประเมินถึงความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้ของข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่ได้มีการจัดทำและนำเสนอรายงานต่อรัฐบาลและรัฐสภา ซึ่งโดยปกติมักจะให้ความสำคัญต่อข้อมูลที่ไม่ใช่ด้านการเงิน เช่น ความถูกต้องเหมาะสมและแม่นตรง (validity) ของตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐาน ความน่าเชื่อถือ (reliability) ของการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูล การตีความและสรุปผล รวมจนถึงประโยชน์ในการนำไปใช้ในการตัดสินใจ
- การทบทวนวิธีการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ (best practices review) อันเป็นการศึกษารูปแบบ แนวทางและวิธีการปฏิบัติ ผลการดำเนินงานที่เป็นเลิศ เพื่อใช้ในการอ้างอิงหรือเทียบเคียง (benchmarking) อันจะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับปรุงและยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานให้สูงขึ้น (high performance) และการบริหารการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาองค์การโดยรวม

- การประเมินความเสี่ยง (risk assessment)
  อันเป็นการวิเคราะห์เพื่อประเมินถึงความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอน (uncertainty) ของสถานการณ์ต่างๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวนี้อาจจะส่งผลกระทบทำให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงานหรือลดโอกาสความน่าจะเป็นในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การลง

ตารางที่ 5.8 เปรียบเทียบการตรวจสอบผลการดำเนินงานของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD

ประเทศ	การตรวจสอบประสิทธิภาพ	การตรวจสอบประสิทธิผล	การตรวจสอบขีดสมรรถนะ
ออสเตรเลีย	✓	✓	✓
คานาดา	✓		✓
เดนมาร์ค			
ฟินแลนด์	✓		✓
ฝรั่งเศส	✓	✓	
เยอรมัน	✓	✓	✓
ไอร์แลนด์	✓		✓
เนเธอร์แลนด์	✓	✓	✓
นิวซีแลนด์	✓		
นอร์เวย์	✓		✓
โปรตุเกส			
สวีเดน	✓	✓	✓
อังกฤษ	✓	✓	
สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓

ที่มา: Michael Barzelay, “Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions” in OECD, *Performance Auditing and the Modernization of Government* (Paris: OECD, 1996), p. 27.

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับสถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดของประเทศต่างๆ ดังกล่าวได้แก่ความแตกต่างในรูปแบบโครงสร้างและลักษณะของความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐสภา กล่าวคือ สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดของกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ เช่น อังกฤษ คานาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รวมถึงกลุ่มประเทศนอร์ดิคและประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ผู้ตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดซึ่งเรียกว่า Auditor-General หรือ Comptroller-General มีฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาและมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและ/หรือคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ของรัฐสภา

ในขณะที่สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดของหลายประเทศในยุโรปมีสถานะเป็นองค์กรอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีลักษณะของความเป็นเอกเทศไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบขึ้นด้วยองค์คณะบุคคลในรูปแบบของศาลบัญชี/ศาลตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น Cour des comptes ของฝรั่งเศส Corte dei Conti ของอิตาลี Tribunal de Cuentas ของสเปน Tribunal de Contas ของโปรตุเกส และ The European Court of Auditors เป็นต้น และ สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดของบางประเทศค่อนข้างจะมีลักษณะในแบบผสมผสาน อาทิเช่น Bundesrechnungshof ของเยอรมัน และ Algemene Rekenkamer ของเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น [64] (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก ง.)

[64] นักวิชาการบางท่านได้พยายามแยกประเภทของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุดไว้สามรูปแบบ กล่าวคือ (1) Napoleonic Model (2) Westminster Model และ (3) Board System โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Kenneth M. Dye และ Rick Stapenhurst, *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption* (Washington, D.C.: World Bank, 1998).

5.2.4 ระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างไม่เป็นทางการ

- **ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์**

บรรดากลุ่มผลประโยชน์ องค์กรประชาสังคม และสื่อมวลชนของประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ซึ่งมักจะเรียกกันว่า watchdogs นั้นได้เข้ามีบทบาทและอิทธิพลอย่างสูงในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ให้มีการใช้อำนาจรัฐในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามทำนองครองธรรม รวมถึงทำการปกป้องสิทธิประโยชน์ของส่วนรวมและตนเอง หรือยังคงมีลักษณะมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎระเบียบ (compliance-based approach) อยู่ค่อนข้างมาก

นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1970 เป็นต้นมา ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการก่อตั้งองค์กรหรือกลุ่มอิสระเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการทำงานของรัฐบาลและระบบราชการอย่างไม่เป็นทางการขึ้นมาค่อนข้างมาก โดยได้อาศัยเงินทุนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมจากการบริจาคโดยสมัครใจของสมาชิกและประชาชนทั่วไป ตัวอย่างเช่น Common Cause [65] ซึ่งประกอบขึ้นด้วยสมาชิกจำนวนมากกว่า 250,000 คนและมีคติพจน์ในการดำเนินงานของตนว่า Holding Power Accountable โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต การส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณทางการเมือง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินของบรรดากลุ่มผลักดันวิ่งเต้นหาผลประโยชน์ทางการเมือง (lobbyists)

Public Citizen [66] เป็นองค์กรซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดย Ralph Nader ในปีค.ศ. 1971 โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เช่น อาหารและยา การรักษาพยาบาลทางการแพทย์ การอนุรักษ์พลังงาน และยังให้การสนับสนุนแก่ประชาชนในการต่อสู้ดำเนินคดีกับบริษัทธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ Public Citizen ยังได้มีการแบ่งโครงสร้างเป็นองค์กรย่อยเรียกว่า Congress Watch ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องของผลกระทบอันเกิดมาจากการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยบริษัทธุรกิจเอกชนและพยายามแสวงหาแนวร่วมในการปฏิรูปการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง (campaign finance reform)

[65] http://www.commoncause.org/

[66] http://www.citizen.org

The Center for Public Integrity [67] ได้ใช้กลยุทธ์การดำเนินงานที่แตกต่างไปจากองค์กรอื่นๆ โดยเฉพาะการประสานงานเป็นพันธมิตรอย่างใกล้ชิดกับบรรดาสื่อมวลชนทั้งในประเทศและในต่างประเทศ เพื่อนำเสนอและเผยแพร่ข้อเท็จจริงต่างๆ ให้แก่สาธารณชนในรูปแบบต่างๆ เช่น รายการวิทยุโทรทัศน์ บทความ รายงาน หนังสือ และทางอินเตอร์เนท เป็นต้น

ในยุโรปนั้นได้มีความเคลื่อนไหวและเกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มปฏิบัติการต่างๆ (action groups) เช่น Burgerinitiateven เป็นต้น เพื่อติดตามสถานการณ์และพยายามผลักดันประเด็นหรือต่อต้านนโยบายด้านใดด้านหนึ่งซึ่งมีผลกระทบต่อตนเองและสลายตัวลงไปเมื่อสามารถหยุดยั้งการตัดสินใจและการกระทำบางอย่างของรัฐบาลได้ตามความต้องการของตนแล้ว หรือบางกลุ่มอาจจะมีการพัฒนาขึ้นเป็นพรรคการเมือง เช่น Green Party ของกลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับบทบาทของสื่อมวลชนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาความเข้มแข็งในการติดตามและรายงานข่าวเพื่อเปิดโปงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการประจำอย่างเป็นระบบมากขึ้น (investigative journalism) ตัวอย่างเช่น การฝึกอบรมและสัมมนาเพื่อให้ความรู้แก่ผู้สื่อข่าวเกี่ยวกับระเบียบวิธีในการสืบค้นข้อมูลและหลักฐาน การใช้ประโยชน์ของกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (sunshine law) รวมถึงการส่งเสริมในเรื่องของจรรยาบรรณและจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน อันจะช่วยทำให้การรายงานข่าวเป็นไปอย่างมีคุณภาพและน่าเชื่อถือมากขึ้น โดยได้มีการจัดตั้ง International Consortium of Investigative Journalists ขึ้นอย่างเป็นทางการ [68]

กระแสแนวความคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ช่วยทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศโดยตรงมากขึ้น ความเข้มแข็งของประชาชนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ได้ทำให้การตรวจสอบและประเมินผลไม่ใช่เป็นเพียงเรื่องทางเทคนิคเท่านั้น แต่ทำให้กระบวนการเป็นไปอย่างมีความเกี่ยวข้องหรือเกิดผลกระทบทางการเมือง (political relevance) มากขึ้น อันจะช่วยทำให้เกิดความชอบธรรมและได้รับการสนับสนุนทางการเมือง ตลอดจนสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างแท้จริง

---

[67] http://www.publicintegrity.org

[68] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.journalismnet.com และ http://www.icij.org/ .

นอกจากนี้ ยังช่วยทำให้ประชาชนได้เรียนรู้เข้าใจและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารปกครองบ้านเมืองมากกว่าผ่านกระบวนการเรียกร้องทางการเมืองหรือการควบคุมในแบบเดิมแต่เพียงอย่างเดียว หรือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม (citizen engagement) ในการออกแบบและดำเนินการวัดประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วยตนเอง ไม่ใช่เป็นในลักษณะทางอ้อมโดยการสำรวจความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนในฐานะเป็นผู้รับบริการ (citizen surveys) เท่านั้น [69]

ในช่วงที่ผ่านมา บรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ได้เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น ตัวอย่างเช่นการบริหารงานในระดับมลรัฐและท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมในการวัดและประเมินผลการดำเนินงานอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจจะเรียกชื่อวิธีการที่แตกต่างกันออกไป เช่น Citizen-based Performance measurement และ Citizen-driven Performance Measurement เป็นต้น โดยต่างมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญในการทำให้ประชาชนได้เป็นผู้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของการประเมินผล พิจารณาเลือกแผนงาน/โครงการ กำหนดชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผล รวมถึงการกำกับติดตามและสอบทานรายงานผลการประเมินด้วยตนเอง [70]

ในระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นเมืองแจคสันวิลล์ (Jacksonville) แห่งมลรัฐฟลอริด้า ยังได้มีการแต่งตั้งประชาชนจากทุกสาขาอาชีพให้เข้ามาทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและประเมินผลการนำแผนพัฒนาเมืองไปปฏิบัติ โดยเรียกว่า citizen watchdogs ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากนายกเทศมนตรีเป็นจำนวน 40 คน และกลุ่มดังกล่าวนี้ได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันในทุกๆ ระยะเวลา 3 เดือนอย่างเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป [71]

---

[69] โปรดดู http://www.citizenleague.net และ http://newark.rutgers.edu/~ncpp/cdgp/.

[70] โปรดดูเอกสารประกอบการสัมมนาประจำปีค.ศ. 2001 ของ The American Society for Public Administration (ASPA) เช่น Kathe Callahan and Marc Holzer, “Citizen-Driven Government Performance” และ Alfred Ho and Paul Coates, “Citizen-Initiated Performance Assessment: The Experience of Initiation in the State of Iowa, United States” http://www.aspanet.org/cap

[71] โปรดดู http://www.firstcoastnews.com/news/2001-04-04/betterjax_watchdogs.asp

ในปีค.ศ. 1998 ประเทศอังกฤษได้ริเริ่มให้มีโครงการซึ่งเรียกว่าสภาประชาชน (People's Panel) ขึ้น เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเรียนรู้ประสบการณ์ของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในด้านต่างๆ สภาประชาชนดังกล่าวนี้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5,000 คน ซึ่งได้รับการสุ่มคัดเลือกตัวแทนอย่างเป็นระบบมาจากประชากรทั่วประเทศ เป็นบุคคลอ้างอิง (reference persons) ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นได้อาศัยวิธีการประชาหารือ (public consultation) ในรูปแบบต่างๆ เช่น การสำรวจความคิดเห็นทางโทรศัพท์ ไปรษณีย์ และการสัมภาษณ์ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการและ Citizen's Juries เป็นต้น

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการบางแห่ง เช่น กลุ่มงานให้บริการดูแลสังคม (social care) ของกระทรวงสาธารณสุขในอังกฤษยังได้ริเริ่มประยุกต์ใช้ระบบการประเมินผลการดำเนินงานแนวใหม่ในรูปแบบของคณะทำงานประเมินผลร่วม (joint review team) ซึ่งได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินด้วยตนเอง (lay assessor) หรือได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกของคณะกรรมการกำกับการดำเนินงาน (joint steering group) [72]

- **ระบบตลาด**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยุทธศาสตร์ของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD นั้นได้มีการประยุกต์ใช้กลไกตลาดและวิธีการเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่น (exit) เพื่อปรับปรุงภาระรับผิดชอบและควบคุมการทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีลักษณะความแตกต่างไปจากระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยอาศัยโครงสร้างสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นทางการ (hierarchical control) เช่น การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงานและ/หรือการใช้ทรัพยากร (ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน) ระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยงาน และ การตรวจสอบและประเมินผล เป็นต้น

[72] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/panel/ และกรณีตัวอย่างของกลุ่มงานบริการสังคมได้ใน http://www.doh.gov.uk/scg/ssi.htm

ตัวอย่างเช่นในประเทศอังกฤษได้ริเริ่มให้มีการใช้มาตรการทดสอบตลาด (market testing) เพื่อให้ส่วนราชการประมูลแข่งขันงานบางส่วนที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก อันจะก่อให้เกิดการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อเสนอของภาคเอกชนทั้งในแง่ของราคาและคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นนั้นได้มีการวางมาตรการดังกล่าวในเชิงบังคับ (compulsory competitive tendering) หรือ ในบางกรณีนั้นอาจจะมีการเลือกใช้มาตรการในแบบกึ่งตลาด (quasi-market) แทน เช่น กรณีของการปฏิรูประบบการสาธารณสุขแห่งชาติ (National Health System) นั้นได้มีการจัดตั้งสภาสาธารณสุขในระดับภูมิภาค (Regional Health Councils) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณหรือซื้อบริการจากโรงพยาบาลต่างๆ เป็นต้น [73]

สำหรับในประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์นั้นต่างได้ดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ โดยเฉพาะการแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน (purchaser-provider split) และการวางมาตรการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) ขึ้น ตัวอย่างเช่น กระทรวงกลาโหมของออสเตรเลียได้วางมาตรการให้เอกชนเข้ามาสนับสนุนการดำเนินงาน อันเป็นผลทำให้สามารถประหยัดงบประมาณได้ถึงปีละมากกว่า 100 ล้านเหรียญออสเตรเลีย นอกจากนี้ ยังได้เปิดให้ประชาชนสามารถเลือกใช้บริการเกี่ยวกับการจัดหางานของหน่วยงานราชการหรือของสำนักงานเอกชนก็ได้ เป็นต้น [74]

ในกรณีของนิวซีแลนด์ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม (Department of Scientific and Industrial Research) ซึ่งมีขนาดใหญ่โตและไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้แยกออกมาเป็นสองส่วน กล่าวคือ กระทรวงวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Research Science and Technology) ซึ่งรับผิดชอบภารกิจงานในเชิงนโยบาย และ สถาบันการวิจัย (Crown Research Institute) หรือ CRI ซึ่งรับผิดชอบภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งมูลนิธิเพื่อการวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Foundation for Research

[73] John Appleby, "The Use of Markets in the Health Service: The NHS Reforms and Managed Competition," *Public Money and Management*, 10, 1990, pp. 27-33.

[74] Resource Management Improvement Branch, Department of Finance, "Examining Contestability within the APS: Initial Information, Concepts, Case Studies and Lessons Learned," November, 1995 http://www.asps.gov.au

Science and Technology) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเลือกซื้อผลงานจาก CRI และ/หรือหน่วยงานอื่นๆ เช่น มหาวิทยาลัย หน่วยวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชน ซึ่งจะต้องเข้ามาประมูลงานแข่งขันกัน เป็นต้น [75]

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สำนักงานงบประมาณและการจัดการ (Office of Management and Budget) หรือ OMB ได้ออกมาตรการตามหนังสือเวียน Circular A-76 มาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 แล้ว เพื่อวางเงื่อนไขให้หน่วยงานราชการต้องเปิดให้มีการประมูลแข่งขันงานกับภายนอก ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของภารกิจงานที่รับผิดชอบอยู่ ตัวอย่างเช่นในกรณีของ General Services Administration หรือ GSA ซึ่งเดิมได้ผูกขาดงานเกี่ยวกับการให้บริการจัดหาอาคาร สถานที่ทำงาน และรถยนต์แก่บรรดาหน่วยงานของรัฐบาลกลางไว้แต่เพียงผู้เดียวนั้น ในปัจจุบัน GSA ได้เปิดให้บริษัทธุรกิจเอกชนเข้ามาประมูลแข่งขันงานดังกล่าวเสียเป็นส่วนใหญ่แล้ว เป็นต้น [76]

5.3 สรุป

ผลการสำรวจและวิเคราะห์ภาพรวมของยุทธศาสตร์และมาตรการในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศสมาชิกในกลุ่มองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาหรือ OECD ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกระแสแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องของการปรับเปลี่ยนการทำงานให้ทันสมัย (managerialization) และการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization) อันเป็นผลทำให้เกิดการปรับลดขนาดและบทบาทภารกิจของภาครัฐ การมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ (ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ) การให้อิสระความคล่องตัวทางการบริหาร และการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงาน

กลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ โดยเฉพาะอังกฤษและนิวซีแลนด์นั้นค่อนข้างจะก้าวหน้าและมีระดับของเปลี่ยนแปลงกว่ามากกว่าประเทศอื่นๆ เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมัน ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากลักษณะความแตกต่างในแง่ของโครงสร้างการปกครองของแต่ละประเทศ เสถียรภาพของรัฐบาลและความต่อเนื่องทางการเมือง ตลอดจนปรัชญาและวัฒนธรรมการบริหารราชการแผ่นดิน

[75] Graham C. Scott, อ้างแล้ว, pp. 15-17.

[76] National Performance Review, อ้างแล้ว และ http://www.govinfo.library.unt.edu/npr .

อย่างไรก็ตาม บรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ส่วนใหญ่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของตนให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นระบบการควบคุมตนเอง ระบบการควบคุมภายใน และ ระบบการควบคุมจากภายนอก

ในส่วนของระบบการควบคุมดูแลตนเองนั้นได้มีการใช้วิธีการบริหารจรรยาบรรณ (ethics management) ซึ่งสามารถแยกออกเป็นสองแนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกเป็นเรื่องของการมุ่งเน้นการเคารพและซื่อสัตย์ต่อตนเอง (integrity-based ethics regime) โดยดำเนินการทบทวนและกำหนดค่านิยมหลักใหม่ การประกาศใช้จรรยาบรรณและวางกลยุทธ์ในการรณรงค์ส่งเสริมให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม และ แนวทางที่สองเป็นเรื่องของการมุ่งเน้นการบังคับ (compliance-based ethics regime) โดยอาศัยวิธีการวางมาตรการบังคับหรือการสร้างเงื่อนไขบางประการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถือปฏิบัติและมีการใช้วินัยอย่างเคร่งครัด

ในส่วนของระบบการควบคุมภายในนั้นได้มีการทบทวนและปรับปรุงมาตรฐานการควบคุมภายในของตนใหม่ อันจะช่วยลดปัญหาความเสี่ยงและการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น รวมถึงให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าของเงินมากขึ้น นอกจากนี้ ในแต่ละประเทศยังได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารงานในเชิงยุทธศาสตร์ให้มีความทันสมัยและมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ โดยมีการใช้ระบบการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงว่าด้วยผลงานในรูปแบบต่างๆ มีการสร้างตัวชี้วัด ระบบการติดตามและวัดผลการดำเนินงาน และ การเสริมสร้างขีดสมรรถนะ/ศักยภาพปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์การให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนของระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างเป็นทางการนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามามีบทบาทอย่างสูงให้การสอดส่องดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือ PAC ของกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ โดยได้อาศัยสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุดหรือ SAI ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายนิติบัญญัติให้ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานดังกล่าว แต่การทำงานของ PAC ก็ยังคงมีปัญหาอุปสรรคอยู่บางประการ โดยเฉพาะขีดสมรรถนะและอิทธิพลความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร

ในส่วนของระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างไม่เป็นทางการนั้น องค์กรประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชน ได้แสดงบทบาทในฐานะเป็น watchdogs อย่างค่อนข้างเข้มแข็งมากขึ้น แต่ยังคงให้ความสำคัญต่อประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคและการสืบสวนเรื่องราวทุจริตคอรัปชั่น รวมทั้งประชาชนเองได้เริ่มมีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานราชการโดยตรงมากขึ้น นอกจากนี้ บรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ยังได้ใช้กลไกตลาดและการเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่นมากขึ้น ทำให้เกิดการแข่งขันและเป็นพลังอันสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ

บทที่ 6

ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงในกรณีของประเทศไทย โดยแยกออกเป็นสองส่วนที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอันได้แก่ ยุทธศาสตร์ในภาพรวมของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน และ ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนของระบบการควบคุมตนเอง ระบบการควบคุมภายใน และระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีการนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการต่างๆ ในช่วงที่ผ่านมา เพื่อให้เข้าใจถึงความเป็นมา อิทธิพลของกรอบแนวความคิด ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลง อันจะนำไปใช้ประโยชน์ในการเปรียบเทียบกับกรณีของต่างประเทศ และการพัฒนาข้อเสนอแนะในบทต่อไป

6.1 การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

6.1.1 ภาพรวมของการปฏิรูป

การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยครั้งสำคัญที่สุดได้เกิดขึ้นเมื่อปีพ.ศ. 2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญสองประการ กล่าวคือ ปัจจัยภายในประเทศอันได้แก่ภาวะในเชิงคุกคามที่เกิดจากการขยายอำนาจของระบบขุนนางซึ่งถือเป็นปัญหาต่อความมั่นคงในพระราชอำนาจ และ ปัจจัยภายนอกประเทศอันได้แก่การแพร่ขยายของลัทธิล่าอาณานิคมของบรรดาประเทศตะวันตก โดยได้มีการการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาองคมนตรี และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในเรื่องเกี่ยวกับการยกเลิกจตุสดมภ์และปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง การยกเลิกไพร่และการปฏิรูปการทหาร การเลิกทาส และการปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น [1]

[1] ชัยอนันต์ สมุทวนิช, *100 ปีแห่งการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2539 .

ในส่วนของการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้ทรงเปลี่ยนแปลงให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับนานาอารยะประเทศ โดยมีการยกเลิกระบบบริหารงานในแบบจตุสดมภ์และจัดระเบียบโครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ซึ่งแยกออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ ราชการบริหารในส่วนกลาง (กระทรวงและกรม) ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มีการยกเลิกระบบขุนนางและระบบการเกณฑ์แรงงานให้เป็นระบบข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนประจำ [2]

ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลของระบบราชการในประเทศไทย โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการวางระบบข้าราชการพลเรือนสมัยใหม่ ซึ่งได้มีการนำระบบคุณธรรม (merit system) อันประกอบด้วยหลักความสามารถ (competence) หลักความเสมอภาค (equity) หลักความมั่นคง (security) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) เข้ามาประยุกต์ใช้อย่างเป็นทางการ [3]

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ช่วงปีพ.ศ. 2502-2506) ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ อาทิเช่น การจัดตั้งส่วนราชการสำคัญๆ ขึ้นมาใหม่ได้แก่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ การปรับโอนหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของชาติได้แก่สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สภาการศึกษาแห่งชาติมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมถึงการแต่งตั้งคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ ข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจและการสั่งการได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการแต่งตั้ง “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ” เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการใหม่ แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน และประสานงานเพื่อแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน ตลอดจนพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่จัดตั้งหรือปรับปรุงใหม่

ในยุคของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (ธ.ค. 2506 - ต.ค. 2516) นั้น การปฏิรูประบบราชการได้ดำเนินการตามแบบอย่างอันต่อเนื่องมาจากรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะ

---

[2] วรเดช จันทรศร, *การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย*, กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538 หน้า 85.

[3] สำนักงาน ก.พ., *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน*, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2536 หน้า 9.

รัชต์ กล่าวคือ การจัดให้มีคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรอง เสนอแนะความคิดเห็นในการจัดแบ่งส่วนราชการและบริหารงานบุคคลต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและการจัดแบ่งกระทรวง ทบวง กรม (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218) ให้สอดรับกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในช่วงเวลาดังกล่าว

ในสมัยรัฐบาลชุดของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ต.ค. 2516 – ก.พ. 2518) รัฐบาลชุดของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (ก.พ. 2518 – มี.ค. 2518 และ เม.ย. 2519 - กย. 2519) และรัฐบาลชุดของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (มี.ค. 2518-เม.ย.2519) นั้นต่างได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในระยะสั้นก็พ้นจากการดำรงตำแหน่ง ทำให้ไม่ได้มีผลงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินมากนัก ถึงแม้ว่าในช่วงรัฐบาลชุดของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีการวางนโยบายที่ชัดเจนในด้านการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น (สภาตำบล) และแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณให้สอดรับกัน แต่ก็ไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้บังเกิดผลได้มากเท่าที่ควร

หลังจากได้มีการยึดอำนาจเพื่อปฏิรูประบบการปกครอง คณะปฏิรูปการปกครองได้แต่งตั้งนายธานินทร์ กรัยวิเชียรเป็นนายกรัฐมนตรี (ต.ค.2519-ต.ค. 2520) และได้มีการรื้อฟื้นให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีด้านการบริหารราชการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องขึ้นมาใหม่ และ ในยุคของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ นายกรัฐมนตรี (ทั้ง 2 สมัย พ.ค. 2522- มี.ค. 2523) ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นเช่นเดียวกันและถือเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นครั้งสุดท้าย

ในยุคของรัฐบาลชุดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มี.ค. 2523- ส.ค. 2531) นั้นรัฐบาลมีการประกาศนโยบายการปฏิรูประบบราชการอย่างชัดเจนทั้งในส่วนของการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ การปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ และได้มีการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ (ปรร.) และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลชุดของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ค. 2531 – ก.พ. 2534) ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนค่าตอบแทน และสวัสดิการของข้าราชการให้มีความเหมาะสม การปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. 2532 กำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติราชการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ รวมทั้งกำหนดระเบียบของส่วนราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่อง ตลอดจนให้ความเห็นชอบแนวทางในการพัฒนาคุณภาพของการทำงาน (QCC) ของหน่วยราชการ

รัฐบาลชุดของนายอานันท์ ปันยารชุน (มี.ค. 2534- เม.ย. 2535 และมิ.ย.– กย. 2535) ได้มีการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบราชการตามแนวทางซึ่งรัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้ดำเนินการไว้และให้สอดคล้องกับแนวทางของรัฐธรรมนูญ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน 2535 รวมถึงการริเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้น โดยได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐขึ้น

ในสมัยรัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย (ก.ย.2535 - ก.ค. 2538) ได้กำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยมุ่งเน้นในการสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน การลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพของปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง อาทิเช่น การริเริ่มและเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติม พรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นศาลปกครอง การยกร่างและเสนอกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การเสนอให้ปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และการเห็นชอบให้ดำเนินโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในราชการ เป็นต้น

ถึงแม้ว่ารัฐบาลชุดของนายบรรหาร ศิลปอาชา (ก.ค.2538 - พ.ย.2539) จะมีช่วงเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่นานนัก แต่รัฐบาลชุดดังกล่าวนี้ก็ได้ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการหลายประการ อาทิเช่น การริเริ่มเพื่อจัดให้มีปีแห่งการบริการประชาชน การวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชา

พิจารณ์ การริเริ่มและเสนอให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น

ในสมัยรัฐบาลชุดของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พ.ย. 2539 – พ.ย. 2540) นั้นได้มีนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการประกาศใช้แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเพื่อวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการปรับบทบาท ภารกิจและขนาดของหน่วยงานของรัฐ และแนวทางการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของทางราชการ โดยได้ริเริ่มและเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 [4]

ต่อมา รัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย (ก.ย. 2540 – ก.พ. 2544) ได้ผลักดันให้มีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามกรอบนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดขึ้น อันเป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ เช่น การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤต การให้ความเห็นชอบและผลักดันการดำเนินงานตามแผนปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งการริเริ่มให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และการผลักดันโครงการประเทศไทยใสสะอาดเพื่อรณรงค์ ต่อต้านและลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในระบบราชการขึ้น

รัฐบาลชุดของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรในปัจจุบันได้ประกาศนโยบายที่ชัดเจนในการปฏิรูประบบราชการและระบบบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบแนวทางการบริหารรัฐกิจประสิทธิผล (high performance governance) โดยได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ อันนำไปสู่การริเริ่มมาตรการปฏิรูประบบบริหารราชการต่างๆ ที่กำลังอยู่ในช่วงระหว่างดำเนินงาน อาทิเช่น โครงการจังหวัดทดลองบูรณาการเพื่อการพัฒนา (คบ

[4] โกคิน พลกุล, *การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ การดำเนินการที่ผ่านมาและต้องผลักดันต่อไป*, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูประบบราชการ, 2539.

พ.) หรือโครงการผู้ว่า CEO การปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และการยกร่างพรบ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การแก้ไข พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การปรับเปลี่ยนระบบและกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาล (strategic- based budgeting) และการริเริ่มโครงการรัฐบาลอิเลคทรอนิกส์ เป็นต้น

โดยสรุป ในภาพรวมนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2502 เป็นต้นมา รัฐบาลในแต่ละชุดต่างได้ให้ความสำคัญต่อการปฏิรูประบบบริหารราชการและพยายามวางแนวทางหรือมาตรการต่างๆ มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐ การแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและล่าช้าในการดำเนินงาน การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการประชาชน การปรับเปลี่ยนแนวความคิดและทัศนคติในการทำงานของข้าราชการ เป็นต้น แต่ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองทำให้ขาดความจริงจังและต่อเนื่องในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างแท้จริง หรือเป็นผลทำให้การปฏิรูปในช่วงที่ผ่านมานั้นยังไม่ปรากฏผลสำเร็จอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากนัก

6.1.2 ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ผลการทบทวนและวิเคราะห์แนวทางและมาตรการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น ผู้วิจัยได้พบว่าอิทธิพลของแนวความคิดทั้งสองกระแสอันได้แก่ (1) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM ซึ่งเน้นถึงการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย (managerialization) และการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization) และ (2) ประชาธิปไตยแนวใหม่ ซึ่งเน้นถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) หรือเป็นความพยายามในการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยและยึดหลักนิติธรรมนั้น ต่างมีผลต่อการวางยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในเชิงผสมผสานของประเทศไทยอย่างชัดเจน ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีการปฏิรูปของต่างประเทศ ดังที่ได้แสดงความสัมพันธ์เชื่อมโยงไว้ในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

แนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้อง	การปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย						
	การปรับปรุงกระบวนงานให้มีความรวดเร็วและสะดวกขึ้น	การปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรค	การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ	การปรับปรุงโครงสร้างองค์กร	การพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ และการบริหารทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพ	การปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชน	การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน
1. โครงการพัฒนาขีดสมรรถนะระบบราชการ	✓			✓	✓		
2. โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ	✓			✓	✓	✓	
3. ปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ						✓	
4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 *					✓	✓	
5. แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544 *	✓	✓		✓	✓	✓	✓
6. มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติ *				✓	✓	✓	
7. ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิผลของงานภาครัฐ						✓	
8. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542	✓	✓					
9. แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ *	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
▪ การปรับปรุงระบบการงบประมาณ			✓		✓		✓
▪ ระบบนักบริหารระดับสูง			✓		✓		
▪ การจ่ายค่าตอบแทนและเงินตามผลงาน			✓		✓		

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

แนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้อง	การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด							
	หน่วยงานกำกับดูแลระบบ	หน่วยงานตัดสินระบบ	ผู้ระงับข้อพิพาทและผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระบบ (ในบางกรณี)	หน่วยงานออกใบอนุญาตระบบ	ผู้ประกอบการในระบบ	ระบบการแข่งขัน	หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบ**	ผู้บริโภคระบบ**
1. มาตรการควบคุมขนาดของภาครัฐ (การจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ)	✓							
2. การจ้างเหมาบริการตามมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ (4 พ.ค. 2541)						✓		
3. การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ						✓		
4. การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ	✓					✓		
5. แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ	✓		✓	✓		✓		
6. พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542			✓					

ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

แนวทางและมาตรการที่เกี่ยวข้อง	การทำให้เป็นประชาธิปไตย (การเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย)					
	การกระจายอำนาจ	การมีส่วนร่วมของประชาชน	การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ	การปรับปรุงกระบวนการบริหาร	การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม	อื่นๆ
1. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539			✓			
2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539					✓	
3. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539						✓
4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9	✓	✓	✓	✓		
5. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540				✓		
6. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	✓	✓	✓	✓		
7. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542	✓	✓	✓	✓		
8. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542						
9. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	✓	✓			✓	
10. แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด						✓

หมายเหตุ ☢ หมายถึง อยู่ในช่วงเวลาริเริ่มดำเนินการในขั้นตอนแรกและจะมีการผลักดันให้มีการดำเนินการให้สมบูรณ์แบบในลำดับต่อไป

✓ หมายถึง ได้มีการดำเนินการอย่างค่อนข้างเต็มรูปแบบแล้ว

* บางส่วนยังเกี่ยวข้องกับการปรับเข้าสู่ระบบตลาดและการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย

** ได้มีการนำมาประยุกต์ใช้บ้างแล้วแต่ไม่ได้อยู่ในแนวทางและมาตรการที่นำเสนอในการวิจัยครั้งนี

ในส่วนต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดบางประการเกี่ยวกับแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา เพื่อขยายความและอธิบายในรายละเอียดให้เห็นภาพพอสังเขป โดยได้จัดแยกประเภทแนวทางและมาตรการดังกล่าวออกตามมิติของกระแสแนวความคิดที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

- **การปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย**

โครงการพัฒนาขีดสมรรถนะระบบราชการ

ในปีพ.ศ. 2537 สำนักงาน ก.พ. ได้ริเริ่มโครงการพัฒนาขีดสมรรถนะระบบราชการในลักษณะของโครงการนำร่องเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และเตรียมการขยายผลในภายหลัง โดยเริ่มต้นกับหน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรมรวม 4 แห่งอันได้แก่ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมโรงงาน อุตสาหกรรม และกรมทรัพยากรธรณี เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของส่วนราชการดังกล่าว เช่น การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอกและการประเมินขีดสมรรถนะขององค์การภายใน อันนำไปสู่การจัดวางวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ในการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ โครงสร้างองค์การ ขั้นตอนและกระบวนการทำงาน การพัฒนาบุคลากรให้เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลง

โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ

การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2532 เป็นต้นมา ได้มีผลทำให้อัตราค่าตอบแทนของภาคธุรกิจเอกชน ขยายจำนวนอย่างรวดเร็ว และก่อให้เกิดปัญหาปัญหาสมองไหลในภาคราชการ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ตามข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เพื่อกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างให้สอดรับกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมทั้งให้มีการทบทวนอัตราค่าตอบแทนของข้าราชการและลูกจ้างให้สอดรับกับค่าตอบแทนในภาคเอกชนและค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีปัญหาการสูญเสียกำลังคนที่มีคุณภาพของภาคราชการ รวมทั้งปัญหาที่ผู้จบการศึกษาใหม่ไม่สนใจที่จะประกอบอาชีพราชการ

อย่างไรก็ดี การปรับเพิ่มเงินเดือนดังกล่าวจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน จึงได้มีการริเริ่มโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการขึ้น ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2538 ให้มีการพัฒนากรมต้นแบบจำนวน 15 กรม (ในขั้นแรกได้เลือกดำเนินการในกรมทะเบียนการค้า กรมสรรพากร สำนักงานประกันสังคม กรมที่ดิน และสำนักงานก.พ.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบ วิธีการทำงานและกระบวนการบริหารงานเพื่อยกระดับการทำงานของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ และสามารถตรวจสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นไปตามกระแสแนวความคิดของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ [5]

การส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการดังกล่าวนี้เป็นการผสมผสานระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เช่น การวางแผนกลยุทธ์เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ขององค์การ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการรื้อปรับระบบงานหรือการออกแบบกระบวนงานใหม่ การสร้างตัวชี้วัดและระบบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ ตัวอย่างเช่น การลดระยะเวลาในการจดทะเบียนธุรกิจจากเดิมซึ่งเคยใช้เวลาโดยเฉลี่ย 1-3 วันทำการเหลือประมาณ 35 นาที เป็นต้น [6]

ปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ

การประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 (ต่อมาในภายหลังได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมมากขึ้นในปี พ.ศ. 2540) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้บริการแก่ประชาชนให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 วันทำการ และให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่รับคำขอพิจารณาจนแล้วเสร็จเพื่อประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลา 1 วันทำการให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบขั้นตอนและระยะ

---

[5] สำนักงาน ก.พ., *โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2538.

[6] ศุนย์ปฏิบัติการโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ, โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ: ตัวอย่างความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนและสร้างใหม่, *วารสารข้าราชการ* ปีที่ 41 ฉบับที่ 2 มีนาคม-เมษายน, 2541.

เวลาปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนขึ้น สำหรับคำขอนั้นให้มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามความเหมาะสม [7]

ในเวลาต่อมา จึงได้มีการกำหนดให้ปี พ.ศ. 2539 เป็นปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐเร่งปรับปรุงการบริหารงานตามหลักการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาระบบวิธีการทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อทำให้ประชาชนได้รับบริการที่ดี รวดเร็ว ถูกต้อง และสมประโยชน์ นอกจากนี้ยังได้มีการขยายปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐอีกรวม 2 ครั้ง กล่าวคือ ในครั้งแรกขยายไปเป็นเวลา 2 ปี (พ.ศ. 2540 – 2541) ครั้งที่สองขยายไปอีก 3 ปี (พ.ศ. 2542 – 2544) และกำหนดให้มีทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐขึ้น

สำหรับหลักการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนซึ่งใช้เป็นกรอบดำเนินการปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐนั้นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ (1) การมีมาตรฐานของบริการ (standards) (2) การให้ข้อมูลข่าวสารและการเปิดเผย (information and openness) (3) การให้ทางเลือกและการปรึกษาหารือ (choice and consultation) (4) ความเท่าเทียมและเป็นธรรม (equal treatment) (5) สุภาพและช่วยเหลือเกื้อกูล (courtesy and helpfulness) (6) การอธิบายและแก้ไขให้ถูกต้อง (putting things right) (7) ประสิทธิภาพและคุ้มค่า (value for money) (8) การจัดสถานที่และสภาพแวดล้อมที่ดี (office and surroundings) [8]

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้พยายามปรับเปลี่ยนปรัชญาในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยราชการให้เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติเอง หรือการลดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนและภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น การลดขนาดระบบราชการ การปรับเปลี่ยนขั้นตอน ระเบียบและวิธีการทำงานของหน่วยงานภาครัฐให้มีความทันสมัย เกิดความเหมาะสมและรองรับกับการ

---

[7] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532.

[8] สมาน รังสิโยกฤษฎ์, *การปฏิรูประบบราชการไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2543. หน้า 99-99.

เปลี่ยนแปลงบทบาทดังกล่าว มุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (การสร้างเกณฑ์ชี้วัด/ระบบประเมินผลงาน) และการบูรณาการในมิติเชิงพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วม รวมถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนและประชาชนเข้ามาติดตามตรวจสอบแผนและผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ มากขึ้น และมีการวางกลยุทธ์ในการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผล [9]

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดกรอบแนวทางการติดตามประเมินผลการดำเนินการของส่วนราชการ โดยเสนอให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จของแผนในหลายมิติและหลายระดับ ซึ่งมีความสอดคล้องกับระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือ [10]

1. การวัดผลกระทบขั้นสุดท้ายของการพัฒนา เพื่อเป็นเครื่องชี้วัดความก้าวหน้าอันแท้จริงของการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมในทุกด้านว่าสามารถดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประเทศที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาได้มากน้อยเพียงใด
2. การวัดประสิทธิผลของการพัฒนาเฉพาะด้าน เพื่อติดตามประเมินผลการพัฒนาในแต่ละด้านที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงความสำเร็จและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในลักษณะผสมผสานระหว่างภารกิจกับพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย อันจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการวางยุทธศาสตร์และแผนงาน/โครงการในแต่ละสาขาให้มีประสิทธิภาพ
3. การวัดประสิทธิผลของยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อเป็นเครื่องมือในการติดตามประเมินผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวของยุทธศาสตร์การพัฒนาตามที่ได้มีการกำหนดไว้
4. การวัดประสิทธิผลขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนา เพื่อเป็นเครื่องชี้วัดขีดความสามารถขององค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติในทุกระดับ

---

[9] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544.

[10] สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 – 2544 *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 41 ฉบับที่ 5 เดือนกันยายน – ตุลาคม 2539 หน้า 24.

5. การวัดสถานการณ์ที่เป็นจริงในด้านต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลเชิงสถิติหรือข้อมูลพื้นฐานของการพัฒนาและมาใช้ประโยชน์ในการสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จหรือการวัดประสิทธิผลของการพัฒนาในระดับต่างๆ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยในส่วนของการปฏิรูปภาครัฐนั้นมุ่งเน้นให้มีขนาดที่เหมาะสม สามารถวัดผลงานได้ และรองรับต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เร่งรัดการปรับปรุงระบบการงบประมาณ การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้บังเกิดผล อย่างจริงจัง รวมถึงการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลย์ให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น [11]

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ.2540 - พ.ศ.2444) นั้นมีเนื้อหาสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาหลักของระบบราชการที่สั่งสมกันมา โดยได้มีการวางปรัชญาของการบริหารภาครัฐให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของประเทศและกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งในส่วนของหลักการพื้นฐานซึ่งมุ่งเน้นถึง (1) การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานภาครัฐ และ (2) การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน บริการประชาชนด้วยความรวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม อันนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน

ในแต่ละหลักการดังกล่าวยังได้มีวางวิธีการดำเนินการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น การพัฒนาประสิทธิภาพ การลดขนาดกำลังคน การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน การจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน การให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน การประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด การจัดให้มีประชาพิจารณ์ การกำหนดทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ การกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการจัดตั้งอาสาสมัครประชา

---

[11] โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549 โดยเฉพาะในส่วนที่สอง.

ชนในกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชน เป็นต้น อันมีความสอดรับกับกระแสการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่และการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย [12]

มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ

หลังจากประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2540 ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอในการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจของสำนักงาน ก.พ. [13] โดยได้กำหนดหลักการและแนวทางการปรับปรุงภาคราชการที่สำคัญรวม 3 ประการ ได้แก่ (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการในภาพรวม โดยทำการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากการเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นผู้วางกฎเกณฑ์ กำกับดูแล รักษากติกา วางแผนและประสานงานการปฏิบัติ รวมทั้งปรับโครงสร้างหน่วยงาน กระบวนการบริหารงบประมาณ และกระบวนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมมากขึ้น (2) การเพิ่มประสิทธิภาพภายในหน่วยงาน เร่งรัดให้ส่วนราชการมีการเสริมสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่มุ่งเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน และการพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรให้สูงขึ้น (3) การกระจายอำนาจการปกครองและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเร่งโอนถ่ายภารกิจ หน้าที่ รายได้ และถ่ายเทบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับกิจการของรัฐ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐโดยประชาชนและสื่อสารมวลชน

นอกจากนี้ยังได้มี การกำหนดมาตรการในการปรับปรุงภาคราชการ อันประกอบด้วย (1) มาตรการปรับระบบงานภาครัฐ (2) มาตรการปรับปรุงคุณภาพข้าราชการ (3) มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (4) มาตรการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (5) มาตรการลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมของรัฐ และ (6) มาตรการอื่น ๆ ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิผลของงานภาครัฐ

---

[12] คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544* , สำนักนายกรัฐมนตรี 2540.

[13] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *มาตรการปรับภาคราชการในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ*, เอกสารอัดสำเนา 8 ธันวาคม 2540 หน้า 16-27.

ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐของประเทศไทยได้รับการพัฒนาและคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2541 โดยมุ่งเน้นในการยกระดับมาตรฐานการบริหารงานภาครัฐทั้งระบบ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล บังเกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม ซึ่งมีเป้าหมายที่เป็นผลลัพธ์เชิงสัมฤทธิ์บั้นปลายรวม 10 ประการ ได้แก่ (1) ความเสมอภาคในการบริหาร (2) ความเป็นธรรมในการบริการ (3) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน (4) สิทธิและเสรีภาพของประชาชน (5) ความทั่วถึง (6) ความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้า (7) ประสิทธิภาพของหน่วยราชการ (8) ความประหยัดทั้งของภาคราชการและประชาชนผู้รับบริการ (9) คุณภาพความถูกต้องของการบริการและเอกสาร และ (10) การรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ ความผาสุก คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

ในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจะต้องพัฒนาสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานอันประกอบด้วย (1) ผลงาน/ผลผลิตที่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน (2) ผลลัพธ์ที่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน (3) ผลลัพธ์ปั้นปลาย และ (4) ระบบป้องกันผลลัพธ์บั้นปลายที่ไม่พึงปรารถนา และการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายในตามตัวชี้วัดที่เป็นเกณฑ์มาตรฐาน รวม 10 ระบบ ได้แก่ (1) ระบบข้อมูล (2) ระบบการสื่อสาร (3) ระบบการตัดสินใจ (4) ระบบการพัฒนาบุคลากร (5) ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (6) ระบบการมีส่วนร่วม (7) ระบบการบริการภาคเอกชน ประชาชน (8) ระบบการประเมินผล (9) ระบบการคาดคะเนและแก้ไขวิกฤต และ (10) ระบบวัฒนธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ [14]

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการบริหารทำให้รูปแบบการให้บริการสาธารณะของรัฐทั้งสองรูปแบบอันได้แก่ ส่วนราชการซึ่งรับผิดชอบภารกิจบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของรัฐซึ่งไม่สามารถจำกัดกลุ่มผู้รับบริการหรือได้รับผลประโยชน์ได้ และรัฐวิสาหกิจซึ่งรับผิดชอบภารกิจการให้บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรองของรัฐโดยสามารถกำหนดขอบเขตและปริมาณการใช้บริการของแต่ละบุคคลได้นั้น เกิดข้อจำกัด

---

[14] สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, *การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ*, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2541 หน้า 1/2- 1/4 .

หรือไม่เพียงพอต่อการดำเนินภารกิจของรัฐบางประเภทที่ต้องการรูปแบบการบริหารงานที่แตกต่างออกไป เช่น การจัดการศึกษาอบรม การศึกษาค้นคว้าวิจัยในทางวิชาการระดับสูง หรือภารกิจงานบางประเภทที่ต้องการความสะดวก รวดเร็ว และความคล่องตัวในการทำงานค่อนข้างสูงเป็นต้น [15]

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกรอบแนวทางในการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์การของรัฐประเภทที่สามหรือองค์การมหาชนขึ้น ซึ่งมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารจัดการด้านบุคคลและงบประมาณ รวมทั้งมีการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม อันเป็นไปตามแนวทางของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กล่าวคือ [16]

1. สถานภาพและฐานะขององค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ
2. ระบบการบริหารงานบุคคล ในส่วนของหัวหน้าผู้บริหาร นั้นมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน ไม่เป็นข้าราชการ เข้าสู่ตำแหน่งตามระบบการแข่งขันทั่วไป มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ไม่เกินคราวละ 4 ปี และไม่เกินสองวาระติดต่อกัน สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีสองลักษณะคือเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชนเป็นข้าราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะรัฐมนตรีขอให้มาปฏิบัติงานที่องค์การมหาชนเป็นการชั่วคราว ในส่วนของค่าตอบแทนและการบริหารงานบุคคลอื่นๆ คณะกรรมการบริหารองค์การมหาชนเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและเป็นผู้กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ค่าตอบแทน การประเมินผล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน
3. ระบบการบริหารงบประมาณ สามารถขอจัดตั้งงบประมาณในรูปของ เงินอุดหนุนทั่วไปจากสำนักงบประมาณโดยตรง ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

---

[15] สุรพล นิติไกรพจน์, *ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543, หน้า 18-35.

[16] ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และคณะ, องค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) องค์การมหาชน (AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATION), *วารสารข้าราชการ,* ปีที่ 44 ฉบับที่ 4 เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2542, หน้า 34-37.

สามารถวางระเบียบการใช้จ่ายเงินของตนเอง รายได้ไม่ต้องนำส่งคลังและสามารถจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินได้ โดยมีการจัดทำบัญชีตามหลักสากล และทรัพย์สินขององค์การมหาชน ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดี

4. ระบบการประเมินผล จะต้องมีรายงานผลการตรวจสอบภายในให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน และอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยมีการจัดทำตัวชี้วัดผลงาน ทั้งในระดับองค์การและผู้ปฏิบัติงาน

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ได้รับการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 อันเป็นความพยายามในการปฏิรูประบบราชการแบบองค์รวมและยึดแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยมีลักษณะเป็นแผนปฏิบัติการ ซึ่งประกอบขึ้นด้วยแผนงานหลักรวม 5 ด้าน กล่าวคือ [17]

1. แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นในการทบทวนบทบาทภารกิจของส่วนราชการไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน ลดขนาดหน่วยงานให้เล็กลง มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การสร้างตัวชี้วัดและระบบการวัดผลงาน การสร้างคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการ รวมถึงการทบทวนและจัดวางบทบาทที่ชัดเจนระหว่างผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ
2. แผนปฏิรูประบบงบประมาณ ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาระบบงบประมาณแนวใหม่ให้มีความเชื่อมโยงกับแผนกลยุทธ์และสามารถแสดงถึงผลงานได้อย่างชัดเจน การให้อิสระความคล่องตัวในด้านการงบประมาณ การพัฒนาระบบบัญชีภาครัฐให้ทันสมัยตามมาตรฐานสากล การกระจายอำนาจการจัดทำและบริหารงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

---

[17] สำนักงานก.พ., *แผนปฏิบัติการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ, 2542.

3. แผนปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นในการพัฒนารูปแบบการจ้างงาน การปรับปรุงระบบตำแหน่งและค่าตอบแทน การพัฒนาข้าราชการให้มีความเป็นมืออาชีพ การปรับปรุงวิธีการแต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการในระบบผู้บริหารระดับสูง การเปิดให้มีการเกษียณอายุก่อนกำหนด รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการร้องทุกข์และตรวจสอบกระบวนการบริหารงานบุคคลมากขึ้น
4. แผนปฏิรูประบบกฎหมาย ซึ่งมุ่งเน้นในการปรับปรุงแก้ไขให้กฎหมาย กฎเกณฑ์ กฎระเบียบต่างๆ ให้มีความทันสมัย เป็นสากลและสอดรับกับสภาพการณ์
5. แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของข้าราชการ การส่งเสริมค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ การรณรงค์และต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมถึงการสร้างระบบให้การคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อเท็จจริง

ในส่วนต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงมาตรการสำคัญๆ ตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐโดยสังเขป กล่าวคือ

(1) การปรับปรุงระบบการงบประมาณ

ในการปรับปรุงระบบการงบประมาณนั้นได้มีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเข้ามาประยุกต์ใช้ โดยสำนักงบประมาณได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ในสองส่วน กล่าวคือ [18]

1. การดำเนินการในลักษณะโครงการนำร่อง (pilot approach) เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์ปัญหาอุปสรรคร่วมกับหน่วยงานที่เข้าโครงการ อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นก่อนที่จะขยายผลในวงกว้างต่อไป โดยได้ทำการคัดเลือกหน่วยงานนำร่องจำนวนหนึ่ง เพื่อร่วมดำเนินการปรับปรุงระบบงบประมาณของส่วนราชการให้เป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
2. การใช้วิธีแบบมีเงื่อนไข (hurdle approach) เพื่อเป็นการประกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำงบประมาณไปใช้อย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยจัดให้มีการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างสำนักงบประมาณและหน่วยงานนำร่อง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการบริหารทางการเงินรวม 7 ประการอันได้แก่การวางแผนงบประมาณ การคำนวณต้นทุนผลผลิต การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารทางการเงินและควบคุมงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน และการตรวจสอบภายใน [19]

---

[18] สำนักงบประมาณ, *การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ,* พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2544.

[19] กรมบัญชีกลางได้มีการทบทวนเพื่อกำหนดหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์คงค้าง (accrual basis) ให้รองรับกับมาตรฐานดังกล่าว โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, *หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ,* กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง 2544.

ต่อมา ยังได้มีความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณและแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 โดยเสนอให้มีคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ เพื่อทำหน้าที่ในการวางเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ การจัดลำดับความสำคัญและกลั่นกรองการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ รวมถึงการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreeemnt)

(2) ระบบนักบริหารระดับสูง

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (นักบริหาร 9, 10, 11) ใหม่ เพื่อให้เป็นระบบที่สามารถคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่มีทักษะ ความรู้และความสามารถเหมาะสม โดยจัดให้มีการสรรหาและคัดเลือกในระบบเปิดและยึดขีดสมรรถนะหลักทางการบริหารและขีดสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่เป็นหลักอันได้แก่ (1) ความรอบรู้ในการบริหาร เช่น การบริหารการเปลี่ยนแปลง การมีจิตมุ่งบริการ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (2) การบริหารอย่างมืออาชีพ เช่น การตัดสินใจ การคิดเชิงกลยุทธ์ ความเป็นผู้นำ (3) การบริหารคน เช่น การยืดหยุ่นและปรับตัว ทักษะในการสื่อสาร การประสานสัมพันธ์ และ (4) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เช่น การรับผิดชอบตรวจสอบได้ การทำงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารทรัพยากร เป็นต้น [20]

ในการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงที่สำคัญ ประกอบด้วย การกำหนดให้กระทรวงที่มีตำแหน่งนักบริหารระดับสูงว่างลงจัดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำการวิเคราะห์งานในตำแหน่งที่ว่างลงพร้อมทั้งกำหนดขีดสมรรถนะทางการบริหารและขีดสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการสรรหาและคัดเลือกนักบริหารเข้าดำรงตำแหน่งที่ว่างลง โดยจะต้องมีการสรรหาและคัดเลือกในระบบเปิดจากกลุ่มนักบริหารในส่วนราชการสังกัดกระทรวงที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดและมีความสมัครใจที่จะเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งจะต้องจัดให้มีการยื่นใบสมัครและแถลงวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ในการบริหารงานในระหว่างสัมภาษณ์ต่อคณะกรรมการ เพื่อที่คณะกรรมการจะได้พิจารณาคัดเลือกให้เหลือเพียง 3 คนเสนอให้ อกพ.กระทรวงพิจารณาคัดเลือก รวมทั้งการจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการส่งมอบผลงานก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง

[20] หนังสือสำนักงานก.พ. ที่นร. 0701/ว9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544.

(3) การจ่ายค่าตอบแทนและเงินรางวัลตามผลงาน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่และระบบบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ เน้นถึงการประยุกต์ใช้ระบบการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) โดยให้มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและในระดับขององค์การ อาศัยตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (key performance indicators) ที่ชัดเจน และสามารถนำไปใช้ประโยชน์เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้รางวัลประจำปีและค่าตอบแทนอื่น การพัฒนาและการแก้ไขการปฏิบัติงาน การแต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ การให้ออกจากราชการ การให้รางวัลจูงใจ รวมถึงการบริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ [21]

ในการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงานดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดหลักการในการดำเนินการไว้รวม 3 ประการ กล่าวคือ (1) จ่ายตามผลสัมฤทธิ์ของงานแทนการจ่ายค่าตอบแทนตามหน้าที่เท่านั้น บุคคลผู้ที่มีผลงานและผลสำเร็จของงานเท่านั้นที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือน (2) จ่ายทันทีที่ทราบผลการประเมินการปฏิบัติงาน โดยให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามผลงานและผลสัมฤทธิ์ปีละ 2 ครั้ง เพื่อให้สอดรับกับการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ประเมินปีละ 2 ครั้ง และ (3) จ่ายให้กับผู้ที่มีผลงานดีเด่นอย่างสม่ำเสมอ โดยมี “เงินรางวัลประจำปี” เป็นมูลค่าไม่เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน [22]

สำหรับหลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของข้าราชการนั้นได้กำหนดให้ทำการประเมินจากผลงานและคุณลักษณะการปฏิบัติงาน โดยการประเมินผลงานจะพิจารณาจากองค์ประกอบด้านปริมาณงาน คุณภาพของผลงาน ความทันเวลา ผลลัพธ์ ประโยชน์ในการนำไปใช้และประสิทธิผลของงาน และการประหยัดทรัพยากรหรือความคุ้มค่าของผลงาน การประเมินคุณลักษณะการปฏิบัติงานนั้นจะพิจารณาจากองค์ประกอบด้านความสามารถและความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

---

[21] หนังสือสำนักงานก.พ. ที่นร. 0708.1/ว5 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2544.

[22] กลุ่มนโยบายเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการ, การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือนในระบบใหม่, *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 46 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม – มิถุนายน 2544, หน้า 42.

ในส่วนของการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น คณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการได้วางแนวทางให้ส่วนราชการจัดทำข้อเสนอการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ เพื่อขอรับเงินรางวัลประจำปี โดยคณะกรรมการได้กำหนดกรอบในการวัดและการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานในส่วนราชการไว้ 5 มิติ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก จ) กล่าวคือ [23]

1. มิติการพัฒนาศักยภาพ เช่น การพัฒนาบุคลากร การปรับปรุงให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ การประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
2. มิติความสามารถด้านการบริหารภายในของส่วนราชการ เช่น การลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการแก้ไขกฎระเบียบ เพื่อเพิ่มความรวดเร็วและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน
3. มิติความสามารถในการบริหารทรัพยากรด้านการเงิน เช่น อัตราการเบิกจ่ายงบประมาณ (หมวดงบลงทุน) การใช้ทรัพยากรด้านการเงินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (เนื้องาน) และเกิดความคุ้มค่า
4. มิติความพึงพอใจของผู้รับบริการ เช่น การสำรวจเพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้รับบริการมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้น
5. มิติประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ โดยส่วนราชการต้องแสดงให้เห็นว่าผลการบริหารงานได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

- **การปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด**

ในช่วงที่ผ่านมานั้น ได้มีความพยายามในการควบคุมขนาดของภาครัฐหรือการจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ โดยการให้เอกชนเข้ามารับช่วงการดำเนินงานหรือการจ้างเหมาบริการ การถ่ายโอนงานให้เอกชนรับไปดำเนินการแทน รวมถึงการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้มีการริเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 และเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจำหน่ายจ่ายโอนหรือยุบเลิกรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหา [24] และ การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ เช่น การให้สัมปทาน การร่วมทุน การทำสัญญาว่าจ้างให้เข้ามา

---

[23] หนังสือสำนักงานก.พ. ที่นร. 0707.3.7/ว 8 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544.

[24] จนถึงปีพ.ศ. 2541 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจไปแล้วมากกว่า 40 แห่งและมีจำนวนรัฐวิสาหกิจคงเหลืออยู่อีกประมาณ 59 แห่ง.

บริหารงาน การให้เช่า การว่าจ้างบุคคลภายนอกดำเนินการแทน การปรับลดสัดส่วนการถือครองกรรมสิทธิ์ในสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

มาตรการควบคุมขนาดของภาครัฐ (การจำกัดการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการ)

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงที่ผ่านมานั้นได้ทำให้เกิดการขยายตัวของหน่วยงานราชการและอัตรากำลัง ซึ่งมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการเพิ่มสูงขึ้นค่อนข้างมากและส่งผลกระทบต่อสัดส่วนวงเงินงบประมาณในการพัฒนาประเทศ รัฐบาลหลายชุดจึงได้พยายามกำหนดมาตรการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังในส่วนราชการมาอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น กำหนดเป้าหมายการเพิ่มอัตรากำลังไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี การยุบเลิกตำแหน่งของข้าราชการที่เกษียณอายุลงจำนวนร้อยละ 80 การยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างและเกษียณอายุ การดำเนินโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตหรือเกษียณก่อนกำหนดและยุบตำแหน่งลงร้อยละ 80 เป็นต้น แต่ก็ยังไม่สามารถควบคุมขนาดของภาครัฐให้เล็กลงหรือหยุดยั้งการเพิ่มตัวของจำนวนอัตรากำลังข้าราชการได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร

การจ้างเหมาบริการตามมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ 4 พ.ค. 2541 [25]

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยได้ขยายบทบาทของภาครัฐออกไปอย่างกว้างขวางเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและนอกประเทศ ซึ่งเป็นผลทำให้มีการขยายหน่วยงานราชการและเพิ่มอัตรากำลังมากขึ้น หากพิจารณาในด้านบวกอาจทำให้รัฐสามารถจัดบริการด้านความจำเป็นพื้นฐานแก่ประชาชนได้มากขึ้น แต่อีกด้านหนึ่งทำให้รัฐต้องจัดเก็บภาษีจากประชาชน เพื่อนำมาเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ มีน้อยลง จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้เต็มที่

รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะลดขนาดกำลังคนภาครัฐ หากส่วนราชการพิจารณาเห็นว่างานใดที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติอยู่ แต่ไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอกับปริมาณ

---

[25] การจ้างเหมาบริการมีความหมายแตกต่างจากการถ่ายโอนงานให้เอกชนดำเนินการแทนรัฐในประเด็นที่ว่าการจ้างเหมาบริการจะถือว่างานหรือกิจกรรมนั้นยังเป็นของภาครัฐอยู่ โดยภาครัฐจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อซื้อบริการจากผู้รับจ้างแทนการให้หน่วยงานราชการเป็นผู้ดำเนินงานดังกล่าวนั้นเอง ส่วนการถ่ายโอนงานให้เอกชนรับไปดำเนินการเป็นเรื่องของการเลิกทำงานบางอย่างและส่งเสริมให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน.

งานก็อาจจ้างเหมาบริการให้เอกชนดำเนินงานนั้น ในการนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 เห็นชอบกับมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐในส่วนของลูกจ้างประจำ ซึ่งมีสาระสำคัญให้ยุบเลิกตำแหน่งลูกจ้างประจำหมวดแรงงานที่ว่างลง และให้ส่วนราชการเร่งจ้างเหมาบริการจากภาคเอกชนแทน [26]

การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

กฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนหรือการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนที่ได้มีการถือปฏิบัติกันมา โดยเฉพาะการให้สัมปทานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (26 มกราคม พ.ศ.2515) ไม่ได้มีการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติไว้ แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะกำหนดให้เป็นอำนาจการพิจารณาของบุคคลผู้เดียวหรือหน่วยงานเดียวทำให้การพิจารณาขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและรอบคอบ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแนวทางการปฏิบัติและใช้บังคับในการให้สัมปทานหรือการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยเฉพาะโครงการที่มีการลงทุนหรือมีทรัพย์สินขนาดใหญ่ตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

---

[26] ลักษณะงานที่สามารถจ้างเหมาบริการได้มีทั้งงานที่ใช้แรงงาน งานที่ใช้ทักษะ ฝีมือและงานทางวิชาการ อาทิเช่น งานรักษาความปลอดภัย งานทำความสะอาด งานดูแลต้นไม้ สนามหญ้า และสวนหย่อม งานยานพาหนะ งานศึกษาวิจัย งานติดตามประเมินผล งานจัดทำคำแปล งานผลิตและพิมพ์เอกสาร งานผลิตสื่อการประชาสัมพันธ์ งานสถิติข้อมูลสารสนเทศ งานสำรวจออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง งานซ่อมบำรุงยานพาหนะ งานพัฒนาบุคคล งานตรวจสอบและรับรองมาตรฐาน และงานเทคนิคต่างๆ ที่เอกชนมีความชำนาญมากกว่า เป็นต้น.

การเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2540 เห็นชอบกับแนวทางในการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจอันมีสาระสำคัญรวม 3 ประการ กล่าวคือ (1) การเปิดให้มีการแข่งขันเสรีในกิจการที่มีการผูกขาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการให้บริการของธุรกิจสาขานั้น (2) การปรับบทบาทของรัฐวิสาหกิจให้มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติเพื่อให้สามารถแข่งขันกับเอกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม และ (3) การจัดให้มีองค์กรกำกับรายสาขาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนาในแต่ละด้าน การกำหนดนโยบายราคาและควบคุมคุณภาพการให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ 2541

ในปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจในทุกสาขาอย่างเป็นระบบ อันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการขั้นพื้นฐานต่อประชาชนในระยะยาว โดยเฉพาะการกำหนดขอบเขตทิศทางการแปรรูปและปรับโครงสร้างรัฐวิสาหกิจเพื่อทำให้การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการพัฒนารัฐวิสาหกิจสาขาต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิผลและทำให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม รวมถึงการลดภาระทางการเงินของภาครัฐเพื่อที่รัฐวิสาหกิจจะได้มีเงินลงทุนอย่างเพียงพอในโครงการพื้นฐานที่สำคัญ

แผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ดังกล่าวยังได้กำหนดรูปแบบและวิธีการพื้นฐาน ที่สำคัญไว้หลายประการ อาทิ การเสนอขายหุ้นต่อสาธารณชน การเสนอขายหุ้นต่อผู้ลงทุนเฉพาะรายและการร่วมลงทุนกับพันธมิตรทางธุรกิจ การซื้อกิจการโดยผู้บริหาร (management buyout) การแปลงหนี้เป็นทุนและการซื้อหนี้กลับ การออกหุ้นกู้แปลงสภาพ การทำสัญญาการบริหารจัดการ สัญญาเช่า การให้สัมปทานในรูปแบบต่างๆ เช่น BOT BOOT BOO และ BTO รวมถึงการแข่งขัน การกำกับดูแลและการลดกฎระเบียบเป็นต้น [27]

---

[27] โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจตามแผนแม่บทการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 http://www.mof.go.th/sepc/sepcfntmanu.htm

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเปลี่ยนสถานะรัฐวิสาหกิจให้มาอยู่ในรูปแบบของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (corporatisation) ซึ่งรัฐบาลยังคงถือหุ้นอยู่มากกว่าร้อยละ 50 และมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยกระบวนการในการแปลงสินทรัพย์หรือทุนเดิมของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนั้นให้กลายเป็นทุนเรือนหุ้นเพื่อระดมทุนผ่านทางตลาดหลักทรัพย์ให้แก่ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป อันจะช่วยทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและสร้างโอกาสในการระดมทุนไปใช้ในการขยายงานของรัฐวิสาหกิจเมื่อมีความจำเป็นโดยไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมายเป็นรายแห่ง รวมทั้งยังเป็นการวางรากฐานเบื้องต้นที่จะทำให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบต่อไปในอนาคต [28]

- **การเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย**

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์

ในช่วงที่ผ่านมาจะพบว่าเริ่มมีการโต้เถียงและแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ ในสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของการริเริ่มดำเนินโครงการบางอย่างของหน่วยงานราชการที่มีผลกระทบค่อนข้างสูง จึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีการประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือในด้านอื่นๆ เพื่อนำข้อมูลและความคิดเห็นที่ได้รับมาใช้ประกอบในการตัดสินใจต่อไป ซึ่งระเบียบในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการรับฟังเหตุและผลซึ่งกันและกันอย่างสันติวิธีแทนการชุมนุมหรือเดินขบวนยื่นข้อเรียกร้องในลักษณะของการกดดันรัฐบาล อันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้

---

[28] โปรดดู สำนักรัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ กรมบัญชีกลาง, *พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และแนวทางปฏิบัติ*, เมษายน 2543.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เนื่องด้วยการดำเนินงานทางปกครองในช่วงที่ผ่านมานั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงได้มีความพยายามในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานทางปกครองขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอีกด้วย [29]

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นการไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในบางกรณีซึ่งเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย เป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ และกลายเป็นปัญหาในการบริหารงานเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจ เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตนเอง [30]

จึงได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวขึ้นเพื่อวางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ยังให้มีการแบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

---

[29] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539.

[30] พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ได้มีการปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาไปจากเดิมที่มีลักษณะในแบบแยกส่วนมามุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวม หรือการพัฒนาในแบบบูรณาการให้งาน/กิจกรรมเกิดความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ อันจะทำให้การพัฒนามีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนและช่วยให้คนไทยทั้งหมดได้รับประโยชน์จากการพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะการเสริมสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับ *ประชารัฐ* เพื่อเสริมสร้างการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจและการสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ โดยเฉพาะได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น ไม่ใช่ในฐานะกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลการพัฒนาเท่านั้น รวมถึงการสร้างภาคีในการพัฒนา การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน [31]

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545- 2549) นั้นได้อัญเชิญแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ โดยเน้นถึงสังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพอันเป็นการดำเนินการต่อเนื่องแนวความคิดที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในแบบองค์รวมและการพัฒนาที่สมดุลของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพื่อ (1) ฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน (2) วางรากฐานการพัฒนาประเทศให้มีความเข็มแข็ง ยั่งยืนและสามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก (3) เสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ และ (4) แก้ไขปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง [32]

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

การสร้างความโปร่งใสและให้ประชาชนได้มีโอกาสในการเข้าถึงหรือได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของของรัฐนั้นถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างสูงในระบอบประชาธิปไตย อันจะช่วยทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง หรือเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็น

---

[31] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. 2540-2544.

[32] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549.

รัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการออกกฎหมายขึ้นเพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางเจตนารมย์หลักรวม 3 ประการ กล่าวคือ (1) การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองอย่างกว้างขวาง (2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อเสริมสร้างความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจทางการเมือง และ (3) การทำให้โครงสร้างทางการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น [33]

ในส่วนของการเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น ได้มีการวางบทบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธิในการร่วมรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารในครอบครองของทางราชการ มีสิทธิได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากทางราชการก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ/กิจรรมใดที่มีผลกระทบและให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เช่น ประชาพิจารณ์ ประชาหารือ เป็นต้น การให้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาและข้อบัญญัติท้องถิ่น การให้สิทธิในการร่วมดำเนินการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมจนถึงการให้สิทธิในฟ้องร้องหรือร้องเรียน และการร่วมกันเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นต้น (โปรดดูตารางที่ 6.2)

---

[33] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ *ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่* ใน *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

ตารางที่ 6.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

กระบวนการนโยบายสาธารณะ	ประเด็นของการมีส่วนร่วม	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง
ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย	ร่วมรับรู้ ร่วมริเริ่ม ร่วมให้ความเห็น	มาตรา 58 มาตรา 170 มาตรา 287 มาตรา 39 มาตรา 59
ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย	ร่วมคิด ตัดสินใจ	มาตรา 46 มาตรา 56
ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	ร่วมดำเนินการ	มาตรา 46 มาตรา 56
ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย	ร่วมตรวจสอบ	มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 304 มาตรา 286

ที่มา: ปรับปรุงมาจาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ใน สถาบันพระปกเกล้า, *เอกสารสรุปการประชุมวิชาการประจำปี 2544 การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย* (กรุงเทพมหานคร: ธรรกมลการพิมพ์, 2544)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้วางบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการไว้บางประการ กล่าวคือ

1. การมุ่งเน้นให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรักษาประโยชน์ของส่วนรวม การอำนวยความสะดวกและให้บริการประชน รวมถึงการวางตนเป็นกลางทางการเมือง (มาตรา 70)
2. การจัดระบบงานราชการและงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (มาตรา 75)
3. การให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบและส่งเสริมความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (มาตรา 77)
4. การให้ความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง โดยเฉพาะการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราเพิ่มขึ้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542

แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาธรรมาภิบาลหรือระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) นั้นได้มีการกล่าวถึงอยู่บ้างในช่วงก่อนการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 แต่ยังไม่ค่อยแพร่หลายมากนัก เมื่อประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน บุคคลฝ่ายต่างๆ จึงได้หันมาให้ความสนใจและตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบูรณะสังคมและประเทศ เพื่อพลิกฟื้นภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ และสามารถรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้อย่างทันสถานการณ์ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อใช้เป็นกรอบปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ในทุกระดับ โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการอันได้แก่หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า [34]

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในทางปกครองหรือป้องกันไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันอาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นและมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อันครอบคลุมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง [35]

---

[34] สำนักงานก.พ. *คู่มือการพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี*, สำนักงานก.พ. เอกสาร เผยแพร่ทาง http://www.ocsc.go.th

[35] ระบบการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษอันแตกต่างไปจากคดีปกติทั่วไป เพราะเป็นเรื่องของการตรวจสอบวินิจฉัยความถูกต้องของการสั่งการในทางปกครองอันมีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายและหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง การให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้หลักประกันในความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมย์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายสามารถกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย [36]

โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ เพื่อขอความเห็นของจากคณะรัฐมนตรี และรายงานต่อรัฐสภา และจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี [37]

ค่าเสียหายแก่เอกชน และเอกชนค่อนข้างจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่สามารถหาหลักฐานมาพิสูจน์ได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ รวมทั้งความเป็นอิสระในการทำงานของศาลปกครอง.

[36] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 78 และ หมวด 9 มาตรา 282 ถึง มาตรา 290.

[37] คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม 118 ตอนพิเศษ 4 ง วันที่ 18 มกราคม 2544 และ โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, *แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, มกราคม 2545.

แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด

คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2543 ได้เห็นชอบให้แต่ละส่วนราชการมีการจัดทำแผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด อันประกอบด้วยแผนงานหลัก 3 ด้านอันได้แก่ แผนส่งเสริมจิตสำนึก “ราชการใสสะอาด” แผนการป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมต่างๆ ที่อาจเป็นภัยต่อการก้าวไปสู่ “ประเทศไทยใสสะอาด” และ แผนการจัดการกรณีการทุจริตและคอร์รัปชั่นที่เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมและหน่วยงานของรัฐจัดทำแผนกลยุทธ์ “หน่วยงานใสสะอาด” เพื่อป้องกันการทุจริตและคอรัปชั่น พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์ประสานราชการใสสะอาด ขึ้นเป็นหน่วยงานภายในให้เป็นจุดประสานในการตรวจสอบควบคุมส่งเสริม ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการตามแผนกลยุทธ์หน่วยงานใสสะอาด พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรีเป็นรายปี และเพื่อรายงานผลต่อรัฐสภาในลำดับต่อไป [38]

6.1.3 ความสำเร็จของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ถึงแม้ว่ารัฐบาลในชุดต่างๆ จะได้วางนโยบายและผลักดันมาตรการเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด แต่การปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทยยังไม่ประสบผลความสำเร็จเท่าที่ควร ไม่ว่าจะพิจารณาในมิติเชิงปริมาณ (งบประมาณแผ่นดินและอัตรากำลัง) และในมิติเชิงคุณภาพ (ค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงาน คุณภาพการให้บริการประชาชน) เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา

ในมิติเชิงคุณภาพนั้น ผู้วิจัยมองว่าระบบราชการไทยยังคงประสบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่ค่อนข้างสูงและเป็นปัญหาวิกฤตของชาติที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นระบบและเร่งด่วน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของผลการศึกษาวิจัยในช่วงที่ผ่านมา กล่าวคือ

1. คอร์รัปชั่นเป็นปัญหาสำคัญในระดับชาติรองลงมาจากปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาค่าครองชีพสูง ซึ่งพบว่าร้อยละ 10 ของครัวเรือนถูกเรียกร้องสินบนเป็นจำนวนเงินต่ำกว่า 1,000 บาท และครัวเรือนร้อยละ 0.2 ถูกเรียกร้องสินบนเป็นจำนวนเงินมากกว่า 100,000 บาท และในกลุ่มนี้เมื่อรวมกันคิดเป็นวงเงิน

---

[38] สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, สำนักงานก.พ., *มิติคณะรัฐมนตรี : แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด*, สำนักงานก.พ.,2543.

ประมาณ 2 ใน 3 ของวงเงินที่ถูกเรียกร้องทั้งหมด รวมประมาณ 15,400 ล้านบาท ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้กระจุกตัวอยู่ใน 3 หน่วยงานคือ กรมที่ดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสรรพากร [39]

2. คอร์รัปชันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานและการเจริญเติบโตของภาคเอกชน การจ่ายเงินพิเศษหรือค่าสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำให้การติดต่อราชการได้รับการอำนวยความสะดวกได้กลายเป็นประเพณีปฏิบัติสำหรับนักธุรกิจไปแล้ว โดยร้อยละ 79 ของผู้ประกอบการยอมรับว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่จะต้องมีการจ่ายเงินพิเศษดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนกับการอำนวยความสะดวกตามที่ตกลงกันไว้ นอกจากนี้ ในการดำเนินธุรกิจกับภาครัฐนั้นผู้ประกอบการส่วนใหญ่ต้องจ่ายเงินพิเศษในอัตราต่างๆ ตามมูลค่าของสัญญาหรือสัมปทานให้แก่หน่วยราชการ อันเป็นการเพิ่มภาระต้นทุนของการดำเนินธุรกิจ [40]
3. ข้าราชการส่วนใหญ่รับรู้ถึงปัญหาการคอร์รัปชั่นและมองว่าการคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคม การรับสินบนเป็นเรื่องปกติที่พบได้ทั่วไป แต่เมื่อสอบถามถึงหน่วยงานของตนเอง ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยว่ามีการคอร์รัปชั่นในหน่วยงานของตน รวมทั้งเห็นว่าสถานการณ์เรื่องคอร์รัปชั่นในปัจจุบันดีกว่าเมื่อประมาณ 5 ปีที่ผ่านมา และยอมรับว่าการซื้อขายตำแหน่งยังคงมีอยู่ในวงราชการไทย [41]
4. ต้นตอของการคอร์รัปชันในวงราชการเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการอนุญาตให้ละเว้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น การหนีภาษี และการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิทธิประโยชน์ในการใช้ทรัพยากร เช่น สัมปทานและการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น [42]

---

[39] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, *คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน* , ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานก.พ., 2543.

[40] เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, *สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนะของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ* , ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานก.พ., 2543.

[41] ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ, *คอร์รัปชันในวงราชการไทย : มุมมองจากข้าราชการ,* ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานก.พ., 2543.

[42] นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, *คอร์รัปชั่นในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์,* ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานก.พ., 2543.

นอกจากนี้ องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาค่อนข้างมากเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงราชการ โดยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 66 ของดัชนีการรับรู้ของบรรดาผู้บริหารและนักธุรกิจ ซึ่งเป็นลำดับที่สูงกว่ากลุ่มประเทศในเอเชียหลายแห่ง อาทิเช่น ประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง มาเลเซีย และจีน ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 4 15 36 และ 59 ตามลำดับ (ยกเว้นประเทศเวียดนามและอินโดนีเซียซึ่งได้รับการจัดอันดับที่ 75 และ 88) จากการสำรวจผลรวมทั้งสิ้น 91 ประเทศ [43]

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการยอมรับ ความเชื่อถือ และความไว้วางใจจากประชาชน โดยเฉพาะการให้บริการแก่ประชาชนและความมีประสิทธิภาพในการรับใช้สังคมนั้น ผลการวิจัยในช่วงที่ผ่านมาได้พบว่าประชาชน ร้อยละ 86.3 มีความเห็นว่าระบบราชการในปัจจุบันยังไม่ได้รับใช้สาธารณชนและสังคม แต่เป็นระบบที่รับใช้ตัวเองและผู้มีอำนาจทางการเมืองมากกว่า และ ประชาชน ร้อยละ 88.8 ยังไม่เห็นด้วยว่าระบบราชการเป็นระบบที่ทันสมัยและสามารถรับใช้สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ [44] ดังรายละเอียดที่แสดงไว้ในตารางที่ 6.2

---

[43] http://www.transparency.org/cpi/cpi2001.html

[44] อรพินท์ สพโชคชัย, การปฏิรูประบบราชการ : เสียงสะท้อนจากประชาชน ใน *การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*, กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2541. หน้า 93-113.

ตารางที่ 6.3 ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการให้บริการและความมีประสิทธิภาพของระบบราชการไทย

ความคิดเห็น	ระบบราชการไม่ได้รับใช้สาธารณชนและสังคม		ระบบราชการเป็นระบบที่ ทันสมัยและสามารถรับใช้สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	478	86.3	18	3.2
ไม่เห็นด้วย	24	4.3	492	88.8
ไม่มีความเห็น	19	3.4	11	2.0
มีความเห็นเป็นอย่างอื่น	32	5.8	29	5.2
ไม่ตอบ	1	0.2	4	0.7
รวม	554	100.00	554	100.00

ที่มา. ปรับปรุงมาจาก อรพินท์ สพโชคชัย, “การปฏิรูประบบราชการ : เสียงสะท้อนจากประชาชน” ใน *การปฏิรูประบบราชการ : ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง,* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2541.

6.2.1 ระบบการควบคุมตนเอง

ระบบการควบคุมตนเอง โดยเฉพาะการเสริมสร้างวินัยต่อตนเอง การรณรงค์และกระตุ้นจิตสำนึกให้เกิดการยึดมั่นในค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมถึงการครองตนให้เป็นไปอย่างเหมาะสมตามบรรทัดฐานของสังคม จริยธรรม และศีลธรรมอันดีงามนั้นถือเป็นเรื่องของการมีภาระรับผิดชอบต่อตนเองและวิชาชีพ อันจะช่วยลดความเสี่ยงต่อพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารูปแบบการบริหารจริยธรรมและจรรยาบรรณ (ethics management) ได้มีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิมซึ่งอาศัยวิธีการบังคับหรือการใช้วินัยอย่างเคร่งครัด (compliance-based ethics regime) เช่น การให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและการรักษาวินัยข้าราชการพลเรือน ไปสู่การอาศัยวิธีการส่งเสริมให้มีความเคารพและซื่อสัตย์ต่อตนเอง (integrity-based regime) เช่น การวางค่านิยมใหม่และการรณรงค์ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ มากขึ้น อันเป็นกระแสแนวโน้มเช่นเดียวกันกับของบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นส่วนใหญ่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมา

การปรับเปลี่ยนดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ในหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ซึ่งได้มีการวางบทบัญญัติในมาตรา 77 ให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ [46] รวมทั้งแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ (ตามมติ ครม. 11 พ.ค. 2542) ซึ่งได้มีการกำหนดแผนและมาตรการในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมไว้อย่างชัดเจน

ในส่วนของการดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมย์และแนวความคิดดังกล่าวนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมขึ้น เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2542 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานกิจกรรมการส่งเสริมค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพของข้าราชการ รวมถึงการเสริมสร้างจริยธรรมและคุณธรรมในการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการ โดยมีขอบเขตครอบคลุมถึงภารกิจงานดังนี้คือ (1) การวิจัยและพัฒนา เช่น พัฒนาฐานข้อมูล

[46] นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้วางมาตรการอื่นๆ เช่น การเปิดเผยทรัพย์สิน การจัดให้มีการพัฒนาจริยธรรมและจรรยาบรรณของนักการเมือง

และงานวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นในภาครัฐ (2) การประสานงานและสร้างเครือข่ายส่งเสริมจริยธรรม (3) การฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมจริยธรรม และ (4) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เช่น การปลุกจิตสำนึกข้าราชการในโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เป็นต้น [47]

สำหรับการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมานั้นมีผลงานที่สำคัญๆ กล่าวคือ ได้มีการทบทวนและดำเนินการจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์ ซึ่งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงยึดถือและปฏิบัติตาม รวม 5 ประการ ได้แก่ (1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง (moral courage) (2) ซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบ (integrity and responsibility) (3) โปร่งใสตรวจสอบได้ (transparency and accountability) (4) ไม่เลือกปฏิบัติ (nondiscrimination) และ (5) ทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ (result orientation) อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมให้รองรับต่อแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ [48]

นอกจากนี้ ยังได้มีการรณรงค์และส่งเสริมให้ส่วนราชการจัดทำมาตรฐานทางด้านคุณธรรมและจริยธรรมให้ครอบคลุมทุกสาขาวิชาชีพและส่วนราชการตามเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญ โดยมอบหมายให้แต่ละกระทรวงเป็นศูนย์กลางดำเนินการ ซึ่งควรให้มีสาระครอบคลุมถึงมาตรฐานความประพฤติ ปรัชญาการทำงานและหลักนิยมขององค์การ และหลักการปฏิบัติงานสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับวินัยข้าราชการและจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2537 มีแนวทางปฏิบัติชัดเจนหรืออาจนำมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้โดยอนุโลม ให้มีประชาพิจารณ์กับชุมชนวิชาชีพหรือบุคลากรในหน่วยงานดังกล่าวนั้น และจัดให้มีระบบกลไกยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ผู้กระทำความดีและลงโทษผู้ละเมิดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว รวมถึงการสนับสนุนให้มีส่วนราชการต้นแบบ 12 หน่วยงานในการนำร่องจะจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม [49]

รวมทั้งยังได้มีการกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการผู้เปิดโปงหรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ (whistle-blowing) เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการเกิดจิตสำนึกว่าเป็นหน้าที่ที่จะให้ข้อมูลหรือถ้อยคำตามความเป็นจริงต่อคณะกรรมการสอบสวนอันเป็นการรักษาประโยชน์ของทางราชการ เพื่อป้องกันการทุจริตและ

---

[47] สีมา สีมานันท์และคณะกรรมการส่งเสริมจริยธรรมของข้าราชการและบทบาทของศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม *วารสารข้าราชการ* ปีที่ 45 ฉบับที่ 5 เดือนกันยายน – ตุลาคม 2543 หน้า 16.

[48] สำนักงานก.พ., *ค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2544.

[49] มติ ก.พ. ครั้งที่ 5/2543 เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2543.

สร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราช โดยได้มีการจัดทำแนวทางสำหรับการร้องขอความเป็นธรรมตามมาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและวางหลักเกณฑ์ประกอบมาตรการเบื้องต้นในเรื่องให้ความคุ้มครองผู้เป็นพยานแยกออกจากการคุ้มครองผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้ข้อมูล

อย่างไรก็ดี การพัฒนาระบบ กลไกการควบคุม ตรวจสอบตนเองของข้าราชการเพื่อนำไปสู่การมีพฤติกรรมที่แสดงถึงการมีภาระรับผิดชอบต่อเองและวิชาชีพของข้าราชการ ตามที่ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการ โดยมีหน่วยงานด้านส่งเสริมจริยธรรม ภายในส่วนราชการต่างๆ เป็นพันธมิตรร่วมมือในการนำนโยบาย มาตรการไปปฏิบัติ ผ่านกิจกรรม โครงการ กระบวนการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการในรูปแบบต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วยังคงมีปัญหาสำคัญๆ หลายประการ กล่าวคือ

1. ผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณในส่วนราชการต่างมีความคิดเห็นที่ตรงกันว่ากิจกรรมการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณให้แก่ข้าราชการนั้นยังไม่ได้รับความสนใจและสนับสนุนจากผู้บริหารเท่าที่ควร ทำให้การดำเนินงานขาดความต่อเนื่อง โดยส่วนใหญ่มักจะมีการสั่งให้ดำเนินการเพื่อสนองนโยบายในช่วงระยะแรกเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการดำเนินงานและการผลักดันให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องมักจะขึ้นอยู่กับความสนใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานดังกล่าวเท่านั้น
2. การส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพที่ผ่านมายังคงมีลักษณะที่มุ่งเน้นในด้านปริมาณและไม่สมบูรณ์ครบวงจร โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นกิจกรรมที่มุ่งเสริมสร้างการรับรู้และความเข้าใจในเรื่องจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพให้แก่ข้าราชการ ดังจะเห็นได้จากในปีพ.ศ. 2545 ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีการจัดการอบรมตามโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท จนทำให้มีจำนวนผู้ผ่านการอบรมถึงประมาณ 450,000 คน อย่างไรก็ดี ส่วนราชการต่างๆ ยังไม่ได้มีกิจกรรมที่จะเสริมสร้างกลไกและสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการทำให้ข้าราชการมีการพัฒนาเพื่อยกระดับของจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพให้สูงขึ้น โดยเฉพาะการขยายผลเพื่อสร้างความยอมรับและการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

3. การวางระบบงานเพื่อดำเนินการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพของข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ยังขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้การดำเนินการยังคงมุ่งเน้นทางด้านการบังคับใช้กฎหมายหรือการรักษาวินัย กล่าวคือ ส่วนราชการยังไม่ได้มีการจัดวางระบบงานและโครงสร้างอย่างเป็นทางการเพื่อรองรับภารกิจงานในการส่งเสริมจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพ ถึงแม้ว่าจะได้มีความพยายามในการจัดตั้งศูนย์ประสานงานราชการใสสะอาดขึ้นในส่วนราชการ แต่ส่วนใหญ่เป็นเพียงการดำเนินการเพื่อประกาศจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นและมอบหมายให้ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ หรือฝ่ายพัฒนาบุคลากร หรือบุคลากรที่รับผิดชอบงานที่ใกล้เคียงกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเท่านั้น ในทางปฏิบัติ ยังไม่ได้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังเพื่อจัดวางแผนกลยุทธ์และตัวชี้วัด ระบบการป้องกันและเตือนภัยล่วงหน้า เป็นต้น
4. ความตื่นตัวของตัวข้าราชการและส่วนราชการในเรื่องการส่งเสริมพัฒนาจริยธรรมและจรรยาบรรณวิชาชีพยังมีค่อนข้างน้อย ดังจะเห็นได้จากการประกาศใช้มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับการพัฒนายังมีไม่ครบถ้วนทุกส่วนราชการตามเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รวมทั้งเครือข่ายในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมทั้งในระดับหน่วยงานและในระดับสมาชิกรายบุคคลยังมีจำนวนที่น้อยมาก ในปัจจุบันข้าราชการเข้าร่วมเป็นสมาชิกเครือข่ายของศูนย์ส่งเสริมจริยธรรมเพียง 1,300 คน เท่านั้น (ข้อมูล ณ วันที่ 1 เมษายน 2545)
5. การออกมาตรการเพื่อเสริมสร้างจริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพที่ดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. เป็นไปในลักษณะขาดการประสานงานที่ดีกับการดำเนินการตามมาตรการในด้านอื่นๆ ที่กำหนดไว้ใน แผนปฏิรูประบบราชการ ทำให้ข้าราชการในส่วนราชการต้องปฏิบัติงานที่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ถึงแม้ว่าเป็นเรื่องที่มีเป้าหมายเดียวกัน อาทิ การจัดทำแผนกลยุทธ์ราชการใสสะอาด การพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และการพัฒนาระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ซึ่งต่างต้องมีจุดเริ่มต้นด้วยการจัดทำแผนกลยุทธ์และตัวชี้วัดผลงานของแต่ละส่วนราชการ เป็นต้น

6.2.2 ระบบ กลไกการควบคุม ตรวจสอบภายในส่วนราชการ

- **การตรวจสอบภายใน และคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ**

การตรวจสอบภายในของส่วนราชการนั้นเริ่มต้นมาจากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2493 ให้ส่วนราชการหรือองค์การรับผิดชอบดูแลสองส่องการรับ-จ่ายและการเก็บรักษาเงิน รวมทั้งการตรวจรับรองบัญชีการเงิน ต่อมา การตรวจสอบภายในเริ่มได้รับความสนใจและมีการให้ความสำคัญมากขึ้นเมื่อกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบการจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2505 ข้อ 50 ให้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในขึ้น มีหน้าที่ตรวจสอบการจ่ายเงิน การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย และการตรวจสอบอื่นใดตามแต่หัวหน้าส่วนราชการจะมอบหมาย รวมทั้งให้ผู้ตรวจสอบภายในรายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อหัวหน้าหน่วยงานอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

ในปีพ.ศ. 2519 จึงได้เริ่มมีการปรับปรุงการตรวจสอบภายในอย่างจริงจัง โดยได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการในระดับกรมขึ้นไปหรือเทียบเท่า รวมถึงในระดับจังหวัด ต้องมีผู้ตรวจสอบภายในขึ้นอย่างเป็นทางการ มีฐานะเป็นฝ่ายสนับสนุน (staff) ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบงานและปัญหาภายในหน่วยงาน ป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นและเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร โดยให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องมีคุณวุฒิขั้นต่ำในระดับปริญญาตรีทางด้านการบัญชีหรือพาณิชยศาสตร์[50]

ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในขึ้นในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในเป็นผู้ปฏิบัติงานหลัก โดยมีบุคลากรในตำแหน่งดังกล่าวกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งสิ้นประมาณ 1,263 คน (ข้อมูลจากการสำรวจเมื่อปีพ.ศ. 2542) และ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการในระดับกระทรวงเพื่อเป็นกลไกในการสอบทานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของส่วนราชการในสังกัด

แต่เท่าที่ผ่านมาพบว่าการตรวจสอบภายในของส่วนราชการยังคงเน้นหนักในเรื่องของกระบวนการสอบทานการปฏิบัติการต่างๆ ของส่วนราชการ เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารเงินและบัญชี การบริหารทรัพย์สินและการบริหารงานด้านอื่นๆ ของ

[50] มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2519.

ทางราชการตามที่หัวหน้าส่วนราชการ มอบหมาย หรือเป็นการตรวจการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี อันเป็นผลมาจากความเคยชินและ การมีข้อจำกัดด้านกำลังคน เครื่องมือ ฐานข้อมูล ความรู้และเทคนิควิธีการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งการที่หน่วยงาน ข้าราชการโดยทั่วไป ยังไม่ให้การยอมรับวัฒนธรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวทางมุ่งผลงาน

สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (3) ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการออกระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานการควบคุมภายใน เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นผลให้มีการออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ขึ้น โดยได้ประยุกต์ใช้แนวทางของ COSO และ International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) [51]

ในเวลาต่อมา กรมบัญชีกลางได้มีการวางแนวปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับภาคราชการขึ้น โดยได้ประยุกต์แนวทางของ COSO เช่นเดียวกัน รวมทั้งยังได้มีการออกมาตรฐานการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ (มาตรฐานด้านคุณสมบัติ มาตรฐานด้านการปฏิบัติงาน การนำมาตรฐานไปปฏิบัติใช้) จริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ และตัวอย่างการจัดทำกฎบัตรการตรวจสอบภายในขึ้น [52]

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในตามระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งได้อิงกับแนวทางของ COSO ดังกล่าวนี้ ทำให้ยังคงมีการใช้คำว่า *การควบคุมภายใน* แทนคำว่า *การควบคุม* ซึ่งสะท้อนให้ถึงแนวความคิดในการแยกเรื่องของการควบคุมภายในให้ออกจากกระบวนการบริหารงาน อันเป็นมุมมองของผู้ตรวจสอบภายนอกที่ต้องการความเป็นอิสระในการเข้ามาดำเนินการตรวจสอบ และมีความแตกต่างไปจากหลักการของ CoCo ซึ่งต้องการให้เป็นเรื่องประสบ

---

[51] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 118 ตอนที่ 99 ก วันที่ 26 ตุลาคม 2544 และโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน คำแนะนำ: การนำมาตรฐานการควบคุมภายในไปใช้ในเชิงปฏิบัติ, ธันวาคม 2544 http://www.sai.go.th .

[52] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน กรมบัญชีกลาง: แนวปฏิบัติระบบการควบคุมภายในภาคราชการ, กุมภาพันธ์ 2545 และ มาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ, มกราคม 2545 http://www.dcg.go.th

การณ์ของการเรียนรู้และวงจรของการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ดังเช่นในกรณีของประเทศคานาดาและอังกฤษ [53]

ด้วยเหตุผลที่การปฏิบัติงานของหน่วยตรวจสอบภายในและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในที่ผ่านมายังมีข้อจำกัดหลายประการ อันเนื่องมาจากมักเป็นการดำเนินการเฉพาะภายในส่วนราชการ การรายงานข้อผิดพลาดบกพร่องที่ตรวจพบมักจะยุติอยู่เฉพาะภายในส่วนราชการ มิได้มีการรายงานให้ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไปได้รับทราบ ประกอบกับการริเริ่มให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ (audit committee) ขึ้นในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ เพื่อเป็นกลไกในการเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลที่ดีและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและถูกต้อง อันจะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการประกอบกิจการและการลงทุนในหลักทรัพย์ของบริษัท

ต่อมาในปีพ.ศ. 2542 กระทรวงการคลังจึงได้เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการขึ้นในแต่ละกระทรวง เพื่อทำให้ระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการมีความเข้มแข็งและเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจให้แก่ประชาชน โดยมีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมในเรื่องของการกำกับดูแลงานการตรวจสอบภายในและประสานงานกับฝ่ายบริหารในการให้ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับมาตรการหรือแนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของส่วนราชการ การให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการประสานงานกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นผู้ตรวจสอบภายนอกเพื่อรับทราบถึงข้อบกพร่องที่ตรวจพบ ทั้งนี้ ผู้ตรวจสอบภายในระดับกระทรวงเป็นผู้ประสานงานและเตรียมการให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบ [54]

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการที่ผ่านมาได้แก่ (1) การสอบทานการบริหารงานและการดำเนินงานโดยรวมของกระทรวง โดยเฉพาะการบริหารงบประมาณ การจัดทำแผนและการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการในระดับจังหวัด

[53] ผู้วิจัยค่อนข้างเห็นด้วยกับการใช้คำว่า การควบคุม แทนคำว่า การควบคุมภายใน แต่คำว่า การตรวจสอบ นั้นควรมีการแยกระหว่าง การตรวจสอบภายใน และ การตรวจสอบภายนอก ออกจากกันให้ชัดเจน.

[54] กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, *แนวปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ*, กรุงเทพมหานคร : สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, 2544.

(2) การกำกับดูแลและสอบทานระบบการตรวจสอบภายในและระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการในสังกัดกระทรวง (3) การสอบทานแผนการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบในระดับกรม และ (4) การติดตามประเมินผลการตรวจสอบงาน/โครงการที่มีความเสี่ยงสูงและประสบปัญหาอุปสรรค เช่น โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมืองสายวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านใต้ โครงการบำบัดน้ำเสีย เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการส่งเสริมอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย และการติดตามการดำเนินงานของส่วนราชการ [55]

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมองว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการที่ผ่านมานั้นยังคงมีประเด็นปัญหาอุปสรรคอยู่บางประการ กล่าวคือ

1. ผู้บริหารราชการแผ่นดินทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำยังไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่าและให้ความสำคัญในเรื่องการตรวจสอบภายในมากเท่าที่ควร ทำให้ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศอันเป็นรายงานผลการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในและคณะกรรมการตรวจสอบภาคราช การในการวินิจฉัยสั่งการหรือการปรับปรุงการบริหารงานอย่างจริงจัง (ยกเว้นในกรณีเรื่องเกี่ยวกับการผิดระเบียบทางการเงินหรือเกิดกรณีการทุจริตประพฤติมิชอบ) โดยยังมีความคิดว่าการตรวจสอบภายในเป็นเรื่องของการมาจ้องจับผิด ยังไม่กล้าและมีความสนิทใจที่จะหารือในเรื่องบางเรื่องกับฝ่ายตรวจสอบภายใน เนื่องจากยังมีความกลัวว่าข้อมูลที่นำมาปรึกษาอาจจะนำไปสู่การถูกตรวจสอบในภายหลัง
2. การปรับเปลี่ยนมาตรฐานและแนวปฏิบัติตามกรอบแนวทางการตรวจสอบภายใน ตามมาตรฐานสากลได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการตรวจสอบผลงานและการวิเคราะห์ความเสี่ยงมากขึ้น แต่ยังขาดแผนงานในการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในอย่างเป็นระบบให้สามารถรองรับการดำเนินการตามมาตรฐานและแนวทางใหม่ได้อย่างเต็มที่ ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างระหว่าง

[55] โปรดดูรายละเอียดได้ใน กรมบัญชีกลาง, รายงานสรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ ประจำปีงบประมาณ 2543.

3. การจัดกรอบอัตรากำลัง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในยังไม่เอื้อต่อการเกิดประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ตามแนวทางปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันหน่วยตรวจสอบภายในทั้งในระดับกระทรวงและกรมจะไม่ได้รับการจัดอัตรากำลังฝ่ายสนับสนุนที่เป็นทางการ ต้องมีการที่ขอยืมตัวบุคลากรจากหน่วยงานอื่นให้มาช่วยงาน ในขณะที่จำนวนอัตรากำลังของผู้ตรวจสอบภายในก็ไม่สอดรับกับปริมาณและคุณลักษณะของงานตรวจสอบภายในที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน สำหรับในด้านคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งก็กำหนดให้บรรจุแต่งตั้งได้เฉพาะจากผู้จบการศึกษาทางด้านบัญชีเพียงด้านเดียว ทำให้การโอนย้ายบุคคลากรจากสายงานอื่นมาแต่งตั้งในสายงานนี้ได้อย่าง ทั้ง ๆ ที่ปัจจุบันลักษณะงานในความรับผิดชอบได้เปลี่ยนแปลงไป และต้องการประสบการณ์ ความรู้ที่กว้างขึ้นมากกว่าเดิม
4. การกำหนดเส้นทางความก้าวหน้าในสายงานอาชีพมีลักษณะเป็นระบบปิดที่ไม่เอื้อต่อการหมุนเวียนตำแหน่งเพื่อเรียนรู้งานและการให้โอกาสความก้าวหน้าในสายอาชีพ เนื่องจากเป็นตำแหน่งเฉพาะด้าน การเลื่อนไหลไปยังตำแหน่งนักบริหารหรือสายวิชาการยังไม่สามารถทำได้
5. คณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่และกำลังอยู่ในช่วงระหว่างการเรียนรู้เพื่อปรับปรุงการทำงานให้ดีขึ้น ประกอบกับยังไม่ได้มีการฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง ยกเว้นในส่วนของการจัดทำเอกสารแนวทางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการและการประชุมชี้แจงแนวทางการดำเนินงานหรือการสัมมนาเป็นครั้งคราวเท่านั้น ทำให้กรรมการบางท่านยังขาดทักษะในการแสดงบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ ประกอบกับกรรมการบางส่วนมีภาระงานในความรับผิดชอบสูงทำให้ไม่สามารถให้เวลาได้มากเท่าที่ควร
6. โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการได้ถูกจัดวางไว้ในระดับกระทรวง เพื่อกำกับดูแลและเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานในสังกัด และให้มีการรายงานผลต่อปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ตามควรแก่กรณีนั้น อาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ในกรณีของสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของปลัดกระทรวง นอกจากนี้ ระบบสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ

ตรวจสอบยังไม่เพียงพอต่อการรองรับการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือ ส่วนใหญ่ยังขาดสถานที่ทำงาน เครื่องมืออุปกรณ์ รวมทั้งอัตรากำลังด้านวิชาการวางแผนการตรวจสอบและประเมินผลงานของหน่วยงาน

7. การรายงานผลของคณะกรรมการตรวจสอบที่ผ่านมายังไม่ได้นำไปสู่ข้อสรุปและการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างเป็นระบบ ประกอบกับการเผยแพร่รายงานการตรวจสอบยังไม่ได้มีการเปิดกว้างมากเท่าที่ควร ทำให้ผลงานของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการยังไม่เป็นที่รับรู้อย่างทั่วถึง ทั้งในส่วนของข้าราชการและประชาชนทั่วไป
8. ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ ประโยชน์ และความสำคัญของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ ทำให้ไม่ได้สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการเท่าที่ควร โดยเฉพาะการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานและผลการดำเนินงาน ไม่ใช่เฉพาะข้อมูลทางด้านการเงินและบัญชีเท่านั้น นอกจากนี้ ผู้บริหารบางส่วนยังมีทัศนคติในเชิงลบต่อความรู้ความสามารถและการปฏิบัติงานของกรรมการตรวจสอบ อันนำไปสู่การไม่ยอมรับผลการรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

- **การตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ** [56]

ระบบการตรวจราชการจัดเป็นระบบ กลไก การควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการภายในของส่วนราชการอีกรูปแบบหนึ่งที่ได้มีการจัดตั้ง ออกแบบระบบ และดำเนินการมาโดยต่อเนื่องถึงปัจจุบัน การตรวจราชการเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยผู้ตรวจราชการ ซึ่งแต่เดิมเป็นผู้รับผิดชอบทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ ในการตรวจตราสอดส่องการบริหารราชการแผ่นดินและดูแลทุกข์สุขของประชาชน เพื่อรายงานผลให้ผู้มีอำนาจทราบ หรือเรียกกันว่าเป็นการตรวจราชการต่างพระเนตรพระกรรณ ต่อมาในภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ผู้ตรวจราชการจึงได้ปรับเปลี่ยนฐานะมาเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการตรวจตรา ควบคุม แนะนำ ชี้แจงข้อราชการทั่วไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบาย

[56] ผู้สนใจรายละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ระบบการตรวจราชการ โปรดศึกษาจาก ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, *การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ*, รายงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. เมษายน 2544.

อื่นๆ ของรัฐบาลให้แก่ส่วนราชการของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ ในภูมิภาคและท้องถิ่น และต่อมาจึงได้มีการเพิ่มตำแหน่งผู้ตรวจราชการในส่วนราชการอื่นๆ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของหัวหน้าส่วนราชการในการตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ

ระบบการตรวจราชการในปัจจุบัน ยังค่อนข้างมีวัตถุประสงค์และขอบเขตการตรวจราชการที่ค่อนข้างจำกัด ส่วนใหญ่เป็นการออกตรวจงานในระดับพื้นที่ เพื่อรับทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค ชี้แจง แนะนำ ประสานงานและเร่งรัดให้มีการปฏิบัติงานตามนโยบาย และมาตรการต่างๆ ของทางรัฐบาล ตลอดจนการสดับตรับฟังปัญหาทุกข์สุขและความคิดเห็นของประชาชน และการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงบางประการ แนวทางการปฏิบัติงานในรูปแบบดังกล่าวจัดเป็นการตรวจราชการที่มีลักษณะแบบประเพณีนิยม กล่าวคือเป็นการตรวจตราสอดส่องการปฏิบัติงานภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานในระดับพื้นที่ เพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าของการดำเนินกิจกรรมและการให้ข้อเสนอแนะทั่วไปแก่ผู้ปฏิบัติงาน การตรวจเยี่ยมหน่วยงานและประชาชนในพื้นที่เพื่อสดับรับฟังปัญหาอุปสรรค ตลอดจนการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงบางประการ

ในปัจจุบันการจัดโครงสร้างระบบการตรวจราชการในประเทศไทยแยกออกเป็นสามระดับ กล่าวคือ การตรวจราชการระดับสำนักนายกรัฐมนตรี การตรวจราชการระดับกระทรวง และการตรวจราชการระดับกรม โดยมีผู้ตรวจราชการในแต่ละระดับ จำนวนรวมประมาณ 250 คน (ข้อมูล จากสำนักตรวจราชการ สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนมกราคม 2544) เป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจราชการ ในฐานะผู้สอดส่องดูแลแทน ผู้บริหารราชการแผ่นดิน (รัฐบาล หรือกระทรวง กรม) เพื่อตรวจราชการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และในการนี้ได้มีการวางระบบการประสานเชื่อมโยงการตรวจราชการในทุกระดับเข้าด้วยกัน โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2532 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539) ลักษณะของกลไกการประสานเชื่อมโยงการตรวจราชการเข้าด้วยกันที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการในแต่ละระดับ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันระหว่างหน่วยงาน และการออกปฏิบัติการตรวจราชการร่วมกันทั้งสามระดับ อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังพบว่าการประสานงานตามรูปแบบดังกล่าวยังไม่บังเกิดผลในเชิงปฏิบัติเท่าที่ควร

ในประเทศไทยระบบการตรวจราชการแยกออกเป็นสองรูปแบบ กล่าวคือ (1) การตรวจราชการกรณีปกติ ซึ่งจะเป็นการตรวจติดตามแผนงาน งาน โครงการ ตามนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ให้ทราบถึงผลการดำเนินงาน ความก้าวหน้าปัญหาอุปสรรค โดยจะมีการกำหนดแผนดำเนินการเป็นรายปี และ (2) การตรวจราชการกรณีพิเศษ ซึ่งมิได้อยู่ในแผนการตรวจราชการประจำปี โดยอาจเป็นเรื่องที่ได้รับมอบหมายจาก ผู้บริหาร หรือเป็นเรื่องที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ หรือเป็นเรื่องการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนต่างๆ

กระบวนงานในการตรวจราชการกรณีปกติของไทยจะประกอบด้วย 4 ขั้นตอนสำคัญๆ ซึ่งในแต่ละกระบวนงานมีสภาพการณ์ดังนี้

1. การจัดระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตรวจราชการ การจัดการระบบสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการยังคงเป็นระบบที่ไม่ทันสมัย (manual) กล่าวคือ มีการเก็บรวบรวม จัดเก็บลงสื่อหรือแฟ้มข้อมูลที่เป็นเอกสารรายงานในรูปแบบของกระดาษ ทำให้การสืบค้น การส่งผ่านแพร่กระจาย การแลกเปลี่ยน การประมวลผลเพื่อออกรายงานเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่ทันกาล ระบบการตรวจราชการยังไม่ได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ใช้คอมพิวเตอร์เป็นฐาน มาเป็นเครื่องมือช่วยในการจัดการระบบข้อมูลการตรวจราชการ
2. การกำหนดแผนการตรวจราชการ ที่เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการกำหนดแผนและติดตามผลการตรวจราชการ ในการดำเนินการจะมีจุดเน้นในการกำหนดประเด็น ขอบเขต วิธีการ และระยะเวลาในการออกดำเนินการตรวจราชการ เป็นการวางแผนตรวจราชการที่ให้มุ่งความสนใจไปที่การคัดเลือกแผนงาน/โครงการ การคัดเลือกพื้นที่ที่จะออกตรวจราชการในแต่ละช่วงเวลา หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นการจัดทำปฏิทินการออกตรวจราชการประจำปี
3. การดำเนินงานตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการจะเดินทางไปยังเขตพื้นที่การตรวจราชการ โดยเข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อปรึกษาข้อราชการทั่วไป และร่วมประชุมกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัดที่รับผิดชอบดำเนินการแผนงาน/โครงการภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาล เพื่อรับฟังรายงาน ผลการดำเนินงาน ความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคของกา

ดำเนินการ พร้อมซักถาม ให้ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาให้แก่หน่วยงานต่างๆ สำหรับนำไปปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งรับทราบปัญหาบางส่วนที่ไม่อาจแก้ไขได้ในระดับเขตพื้นที่หรือจำเป็นต้องแก้ไขในระดับนโยบาย เพื่อรวบรวมนำเสนอผู้บังคับบัญชาในโอกาสต่อไป จากนั้นจึงออกตรวจพื้นที่ดำเนินแผนงาน/โครงการ พร้อมทั้งพบปะกับราษฎรในเขตพื้นที่รับตรวจ เพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ และแนวทางแก้ไข

4. การรายงานผลการตรวจราชการ การจัดทำรายงานผลการตรวจราชการ จะประกอบด้วยรายงาน 3 รูปแบบ คือ (1) เป็นรายงานผลขณะตรวจราชการ (ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน) (2) เป็นรายงานที่จัดทำภายหลังการตรวจราชการ อันประกอบด้วย รายงานผลการตรวจราชการกรณีปกติ จากการตรวจติดตามการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการของหน่วยงาน และผลการตรวจราชการกรณีพิเศษ แสดงถึง ผลการสืบสวน สอบสวนเรื่องร้องเรียนหรือร้องราวที่เป็นปัญหาของประชาชน หน่วยงานส่วน ราชการ และสถิติเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และ (3) รายงานผลในเชิงประเมินสรุปผลการตรวจราชการตามมาตรฐาน และตัวชี้วัดผลงานของหน่วยงาน/แผนงานในแต่ละรอบปี ซึ่งในการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการ เพื่อรายงานต่อผู้บังคับบัญชาและเผยแพร่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

การจัดทำรายงานผลการตรวจราชการโดยทั่วไปจะดำเนินการตามรูปแบบที่ 1 และรูปแบบที่ 2 ทำให้รายงานผลการตรวจราชการยังมิได้เป็นข้อมูลในเชิงสรุปที่บ่งชี้ผลสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนงานโครงการ สาระส่วนใหญ่จึงเป็นเพียงรายงานความก้าวหน้าของกิจกรรมตามแผน ข้อเสนอแนะทั่วไป และข้อมูลสถิติแสดงจำนวนเรื่องร้องเรียนที่หน่วยงานได้รับและที่ได้มีการดำเนินการตรวจสอบแก้ไข และมีผลทำให้ข้อมูล สารสนเทศที่ได้จากรายงานผลการตรวจราชการ ยังไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้บริหาร

โดยทั่วไป ผู้ตรวจราชการไม่มีอำนาจในการสั่งการใดๆ ทางการบริหาร อันจะทำให้ไม่สามารถแยกตนเองออกจากผู้รับการตรวจได้ อย่างไรก็ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจราชการ พ.ศ. 2532 ผู้ตรวจราชการสามารถให้การแนะนำหรือสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้หน่วยงานผู้รับการตรวจปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติงานใดๆ ไว้

ก่อน หากพบว่าอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความเสียหายร้ายแรงต่อทางราชการ และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบหรือพิจารณาดำเนินการโดยด่วน

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้พบปัญหาอุปสรรคของระบบการตรวจราชการของประเทศไทยในหลายประเด็น กล่าวคือ [57]

1. การตรวจราชการดำเนินการแบบประเพณีนิยม ยังมุ่งตรวจสอบวิธีการปฏิบัติงานตามระเบียบกฎหมาย พฤติกรรมการตรวจราชการยังมีลักษณะเป็นการออกไปจ้องจับผิดเป็นหลัก การประเมินผลสำเร็จการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนงานของส่วนราชการยังไม่มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม และเริ่มมีความพยายามในการพัฒนาระบบการตรวจราชการให้เป็นการตรวจราชการที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ในบางส่วนราชการ แต่รูปแบบของการดำเนินการมักเป็นไปในลักษณะที่ขาดเอกภาพ ไม่ประสานสอดคล้องกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนราชการเดียวกัน
2. ผู้บริหารระดับสูงในส่วนราชการส่วนหนึ่งยังไม่ให้ความสำคัญกับงานการตรวจราชการมากเท่าที่ควร รวมทั้งยังไม่ให้ความสนใจต่อข้อมูลรายงานผลการตรวจราชการที่ผู้ตรวจราชการจัดทำขึ้นภายหลังออกตรวจราชการ และยังไม่ได้มีการนำข้อมูลจากการรายงานไปใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจเชิงนโยบาย
3. การจัดกลุ่มงานตรวจราชการและการประเมินผลของส่วนราชการไทยมีลักษณะแยกส่วน กลไกประสานงานการตรวจราชการในรูปของคณะกรรมการที่ออกแบบไว้ไม่เกิดผลในเชิงปฏิบัติ และการแบ่งเขตการตรวจราชการของแต่ละส่วนราชการมีความแตกต่างกันและก่อให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อน
4. หน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการมีไม่ครบถ้วน ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การจัดโครงสร้าง อัตรากำลัง และ การพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยสนับสนุนการตรวจราชการมุ่งเน้นที่งานประจำเป็นหลัก ยังไม่เอื้อต่อการทำงานในเชิงพัฒนาและทิศทางใหม่ของการตรวจราชการ
5. การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ผู้ตรวจราชการยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันและยังไม่ครอบคลุมถึงหน่วยงานกลางที่ขึ้นตรงต่อ

[57] ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ, อ้างแล้ว

นายกรัฐมนตรี ในขณะที่อำนาจหน้าที่การตรวจราชการกำหนดขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ทางกฎหมายที่ไม่มีอำนาจบังคับมากเท่าที่ควร

6. ระบบการตรวจราชการโดยรวมขาดกลไกช่องทางเชื่อมโยง สนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างระบบตรวจการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร กับระบบของรัฐสภา องค์กรอิสระ คณะกรรมการตรวจสอบการบริหารงานภาคราชการ การตรวจราชการยังขาดกระบวนงานมาตรฐานการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยเฉพาะการตรวจวัดผลสำเร็จของงาน และการให้คำปรึกษา ระบบการวางแผนการตรวจราชการ การพัฒนาเครื่องมือ ตัวชี้วัดและมาตรฐาน การตรวจราชการ การรายงานผลการตรวจราชการเป็นไปในรูปแบบเดิมไม่สอดรับกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน
7. รายงานผลการตรวจราชการยังไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการเทียบเคียงผลการดำเนินงาน กรณีศึกษาผลงานดีเด่นเชิงพัฒนา การเผยแพร่ผลการตรวจราชการดำเนินการในวงแคบไม่เปิดกว้าง
8. กระบวนการตรวจราชการเป็นไปในเชิงที่ใช้กำลังคนเป็นฐาน ยังไม่ได้นำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยสนับสนุนการตรวจราชการ ในส่วนของหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการยังขาดระบบฐาน ข้อมูลสนับสนุนการตรวจราชการที่เป็นระบบ และยังไม่มีการนำระบบสารสนเทศที่ดำเนินงานด้วยคอมพิวเตอร์มาสนับสนุนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการตรวจราชการ
9. อัตรากำลังผู้ตรวจราชการยังมีไม่ครบถ้วนทุกกระทรวง ทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรม ทำให้ผู้ตรวจราชการบางท่านมีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบการตรวจราชการกว้างขวางมาก ในขณะที่อัตรากำลังเจ้าหน้าที่สนับสนุนมีน้อยมาก โดยเฉพาะในส่วนของหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการระดับกรม เจ้าหน้าที่สนับสนุน การตรวจราชการส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เคยปฏิบัติงานใกล้ชิดกับผู้ตรวจราชการในเชิงธุรการมาก่อน ผู้ตรวจราชการจึงไม่ได้มีเจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานเฉพาะด้านที่เชี่ยวชาญการตรวจราชการตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย
10. การจัดหลักสูตรการฝึกอบรมและพัฒนาผู้ตรวจราชการมีน้อยและยังไม่ครอบคลุมในด้านการตรวจราชการตามระบบบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ และการพัฒนาขีดความสามารถในการเป็นที่ปรึกษาด้านการบริหาร และในส่วนของ

เจ้าหน้าที่ในหน่วยสนับสนุนผู้ตรวจราชการ ส่วนใหญ่จะยังไม่ได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นระบบทั้งในด้านงานสนับสนุนการตรวจราชการ และในด้านงานตามนโยบายที่ตนต้องให้ความช่วยเหลือผู้ตรวจราชการ

- **เทคนิคการควบคุมและการบริหารงานสมัยใหม่**

นอกจากการควบคุมภายในแล้ว ระบบราชการไทยได้มีการปรับปรุงและประยุกต์ใช้ระบบการวางแผนและการติดตามประเมินผลสมัยใหม่มานานพอสมควรแล้ว อันเป็นผลมาจากความพยายามในการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบวางแผน-แผนงาน หรือ PPBS เข้ามาประยุกต์ใช้ในปีพ.ศ. 2525 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากการวางแผนพัฒนาระยะปานกลางและการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี (แผนงบประมาณ) การกำกับติดตามและรายงานผลงาน รวมถึงการประเมินผลแผนงานและโครงการต่างๆ โดยได้จัดให้มีหน่วยงานด้านการวางแผนและการติดตามประเมินผลขึ้นทั้งในระดับกระทรวงและภายในกรมต่างๆ เช่น สำนักนโยบายและแผน กองแผนงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2538 เป็นต้นมาได้มีความพยายามในการผลักดันให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในส่วนราชการและได้นำเทคนิควิธีการบริหารสมัยใหม่ (เช่น การวางแผนกลยุทธ์ การรื้อปรับระบบ และการติดตามผลงาน) เข้ามาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานทดลองต้นแบบ กล่าวคือ กรมทะเบียนการค้า สำนักงานประกันสังคม กรมสรรพากร และกรมที่ดิน ประกอบกับการปฏิบัติตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐซึ่งประกาศใช้ในปีพ.ศ. 2542 เพื่อดำเนินการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และวิธีการบริหารงานภาครัฐให้มีลักษณะในแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลผลิตและผลลัพธ์ ได้ส่งผลทำให้ส่วนราชการมีความตื่นตัวในเรื่องการวางแผนกลยุทธ์และการจัดทำตัวชี้วัดผลการดำเนินงานมากขึ้น

ดังจะเห็นได้จากเนื้อหาสาระของแผนพัฒนาระยะ 5 ปีในระดับกระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น และแผนพัฒนาระยะ 5 ปีของส่วนราชการในระดับกรม เช่น สำนักงานประกันสังคม สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมการปกครอง กรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น รวมจนถึงการจัดทำแผนพัฒนาในระดับจังหวัด นอกจากนี้ บางส่วนราชการต่าง ๆ อาทิเช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานประกันสังคม สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ยังได้ริเริ่มจัดให้มีการพัฒนาและกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามแผนงานของตนให้มีความชัดเจนมากขึ้น

ต่อมา สำนักงานกพ. ยังได้มีการริเริ่มให้ส่วนราชการกำหนดตัวชี้วัดผลงานตามแนวทางตารางคะแนนวัดผลแบบสมดุล หรือ BSC และการจัดสรรรางวัลผลตอบแทนในการปฏิบัติราชการ ทำให้ในปัจจุบันได้มีส่วนราชการบางหน่วยงานได้นำหลักการวัดผลงานและกำหนดตัวชี้วัดผลงานของส่วนราชการในรูปแบบดังกล่าวมาใช้บ้างแล้ว แต่ยังคงมีจำนวนไม่มากนัก

ในแง่ของการติดตามและวัดผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติการประจำปีนั้นได้มีการ ส่วนราชการส่วนใหญ่ได้จัดให้มีการกำกับติดตามผลและการวัดผล ประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการ โดยในส่วนของกระบวนการกำกับติดตามผลการดำเนินงาน ส่วนราชการส่วนใหญ่ยังคงดำเนินการกำกับติดตามผล การดำเนินงานในรูปแบบดั้งเดิม (manual) กล่าวคือ จัดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานตามแบบฟอร์มที่ ส่วนราชการกำหนดขึ้น แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการรายงานของหน่วยปฏิบัติมาประมวลผลเป็นรายงานสรุปผล การดำเนินงานในภาพรวมของส่วนราชการ การดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนทั้งหมดยังไม่ได้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการดำเนินการ จึงมีผลทำให้สารสนเทศที่ได้รับเป็นรายงานที่ขาดความเป็นปัจจุบันของสารสนเทศ และในด้านเนื้อหาของสารสนเทศที่ได้จากระบบการกำกับติดตามผลการดำเนินงานในช่วงปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะเป็นสารสนเทศเกี่ยวกับกิจกรรมการดำเนินการ และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ระบบการกำกับติดตามและการรายงานผลการดำเนินงานของส่วนราชการ ยังไม่ได้เป็นระบบการรายงานผลงานที่เกิดขึ้นจริงตามตัวชี้วัดผลงาน ที่สามารถสรุปให้เห็นถึงความก้าวหน้าและผลสำเร็จของกิจกรรมที่ส่วนราชการได้มีการดำเนินการในแต่ละช่วงเวลา

ในส่วนของการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงาน โครงการนั้น ส่วนราชการส่วนใหญ่จะจัดให้มีการประเมินผลสำเร็จของแผนพัฒนาระยะ 5 ปี ของส่วนราชการ 2 รอบเวลา อันได้แก่ การประเมินผลระยะครึ่งแผน และการประเมินผลสำเร็จในสิ้นสุดกรอบเวลาตามแผน โดยในการนี้ ส่วนราชการบางส่วน อาทิ กระทรวงศึกษาธิการ ใช้กรอบการประเมินผลแผนพัฒนาตามแนวทาง CIPO อันได้แก่ การประเมินถึงบริบทของการดำเนินงาน (context) ความพอเพียงของปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการดำเนินงาน (process)

และผลผลิต ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (output and outcome) และมีส่วนราชการอีกบางส่วน อาทิ กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดให้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จของการดำเนินงานตามแผนขึ้น เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบในการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนของส่วนราชการ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าโดยภาพรวมของการประเมินผลสำเร็จการดำเนินงานตามแผนงานโครงการ ส่วนราชการอยู่ระหว่างปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการจากแนวทางเดิมเป็นการประเมินผลสำเร็จที่บอกถึงผลสำเร็จของการดำเนินงานมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้พบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญๆ ของการนำเทคนิคการควบคุมและการบริหารงานสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานราชการ ดังนี้

1. ผู้บริหารระดับสูงยังไม่เข้าใจและตระหนักในคุณค่าของกระบวนการวางแผนกลยุทธ์และการพัฒนาตัวชี้วัดผลงานแบบมีส่วนร่วม ทำให้มักปล่อยให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินการเสนอไปเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทำให้แผนที่กำหนดไม่รับการนำปฏิบัติ เนื่องจากไม่เข้าใจถึงเหตุผล ความจำเป็นอย่างแท้จริงของประเด็นกลยุทธ์และสถานการณ์ที่ผลักดันให้ต้องการมีดำเนินการในรูปแบบต่างๆ ตามแผน
2. ข้าราชการ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนกลยุทธ์ การกำหนดตัวชี้วัดผลงาน การพัฒนาระบบการวัดผลและรายงานผลการปฏิบัติงาน ยังขาดความรู้ ความเข้าใจและขีดความสามารถในด้านการวางแผนกลยุทธ์ การกำหนดตัวชี้วัดผลงาน เนื่องจากยังไม่มีกระบวนการพัฒนาบุคลากรเพื่อรองรับการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และหน่วยงานกลางยังไม่จัดทำคู่มือดำเนินการที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ สำหรับแจกจ่ายและกระจายไปอย่างทั่วถึงในกลุ่มคนที่ทำงานในด้านการวางแผนงานและและจัดงบประมาณ รวมทั้งการขาดแหล่งทรัพยากรบุคคลที่จะช่วยให้คำปรึกษาในการดำเนินการวางแผนและการพัฒนาระบบและดำเนินกำกับติดตามผลการดำเนินงาน
3. กระบวนการจัดทำแผนของส่วนราชการทั้งในส่วนของแผนกลยุทธ์และแผนงบประมาณจะมีลักษณะของการรวมแผนเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานส่วนราชการยังไม่ได้จัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนกลยุทธ์และแผนงบประมาณของหน่วยงานอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการเปิดโอกาสการจัดให้ผู้รับบริการ รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียจากภายนอกให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวน

การวางแผนของหน่วยงานเพื่อแสดงความคิดเห็น กำหนดความต้องการบริการ

4. กระบวนการวางแผนพัฒนา และการจัดทำงบประมาณประจำปีของส่วนราชการโดยทั่วไป ดำเนินการในลักษณะแยกส่วน เนื่องจาก โดยทั่วไปกลุ่มงานด้านนโยบายและแผน กับกลุ่มงานด้านงบประมาณของส่วนราชการจะแยกออกจากกัน และในบางส่วนราชการกลุ่มงานด้านการงบประมาณจะอยู่ภายใต้การดูแลของกองคลัง ทำให้ในบางส่วนราชการแผนงบประมาณที่กำหนดขึ้นไม่สอดคล้อง เชื่อมโยงกับนโยบาย กลยุทธ์การดำเนินงานที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาระยะ 5 ปีของส่วนราชการ
5. ส่วนราชการโดยส่วนใหญ่ยังไม่มีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลด้านแผนงานและผลงาน ที่ดำเนินการด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (information and comunication technology) และกลไกกระบวนการจัดการความรู้ (knowledge management) ภายในหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานแบบมุ่งผลลัพธ์ ที่ต้องการข้อมูลประกอบการดำเนินงานทั้งในส่วนของข้อมูลที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมจากภายนอก และข้อมูลภายในองค์การที่มีเป็นจำนวนมาก รวมทั้งต้องการความเป็นปัจจุบันของข้อมูล และความรวดเร็วในการเรียกค้น และการประมวลผล
6. การมีความซ้ำซ้อนของการดำเนินการ โดยเฉพาะการพัฒนาตัวชี้วัดผลงานของ ส่วราชการที่ได้มีการกำหนดให้ดำเนินการทั้งในส่วนของการพัฒนาระบบบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดทำงบประมาณ การจัดทำแผนปฏิบัติการราชการใสสะอาด การรายงานผลงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การกำกับ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณอันเป็นผลเนื่องมาจากการขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานกลางกับหน่วยงานกลาง และการกำกับ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณระหว่างหน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานกลางหน่วยเดียวกัน
7. สารสนเทศจากระบบการรายงานผลและประเมินผลงานของส่วนราชการยังไม่ได้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เป็นที่รับรู้ของบุคลากรภายในส่วนราชการ รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง จึงทำให้กระบวนการกำกับติดตามผล รายงานผลและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราช

ชการยังไม่มีผลต่อการดำเนินการในส่วนของการปรับปรุงพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากขึ้น

- **การบริหารคุณภาพ**

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารคุณภาพ โดยเฉพาะในเรื่องของมาตรฐานการให้บริการประชาชนนั้นได้มีการนำเข้ามาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยมานานพอสมควรแล้วเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนให้แล้วเสร็จภายในเวลา 1 วันทำการ อันมีเป้าหมายสำคัญเพื่อให้เกิดความสะดวก ความรวดเร็ว และตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ หากประชาชนไม่ได้รับบริการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของแต่ละส่วนราชการก็อาจแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานเพื่อให้พิจารณาดำเนินการต่อไปได้

นอกจากนี้ ในบางส่วนราชการยังได้ให้ความสำคัญต่อกระบวนการปฏิบัติงานและได้มีการประยุกต์ใช้ระบบ ISO 9000 เพื่อพัฒนาขั้นตอนและคู่มือการปฏิบัติงานในการให้บริการขององค์การและได้มีการรับรองมาตรฐานโดยการตรวจสอบของบุคคลที่สาม เช่น กรมศุลกากร (สำนักศุลกากรการท่าอากาศยานดอนเมือง) กรมสรรพสามิต สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โรงพยาบาลธัญญารักษ์ โรงพยาบาลแม่และเด็กจังหวัดนครสวรรค์ และสถาบันการศึกษา เช่น ศูนย์การศึกษาต่อเนื่องแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์ฝึกอบรมสถาบันราชภัฏสวนดุสิต เป็นต้น

การส่งเสริมให้หน่วยงาน/ส่วนราชการดำเนินการจัดระบบและพัฒนาระบบคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชนตามแนวทางของระบบการบริหารงานคุณภาพ ISO 9000 นั้น ในปีพ.ศ. 2541 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ได้ให้หน่วยงานที่สนใจลงนามเพื่อแสดงเจตจำนงในการจัดระบบบริหารงานคุณภาพของหน่วยงานตามแนวทาง ISO 9000 และได้ให้การสนับสนุนโดยจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำด้านระบบบริหารคุณภาพแก่หน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยไม่คิดมูลค่า

ผลการดำเนินงานในระยะแรกมีหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการศึกษาหลายแห่ง เช่น กรมทางหลวง กรมเจ้าท่า องค์การคลังสินค้า สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์ เป็นต้น ได้สมัครใจเข้าร่วมโครงการดังกล่าว ต่อมา จึงได้มีการขยายผลไปสู่หน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้นทั้งในส่วนที่เป็นหน่วยบริการประชาชนในระดับพื้นที่อันได้แก่ที่ว่า

การอำเภอจำนวน 10 แห่ง ในจังหวัดขอนแก่น บุรีรัมย์ ชัยภูมิ นครราชสีมา สระบุรี และหน่วยงานราชการโดยทั่วไป [58]

ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐยังได้ริเริ่มให้มีการการจัดทำและพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิผลภาครัฐ (Thailand International P.S.O.) เพื่อช่วยให้ส่วนราชการได้มีกรอบแนวทางในการพัฒนามาตรฐานการทำงาน ทั้งในส่วนของระบบมาตรฐานด้านการจัดการ อันประกอบด้วย 10 ระบบย่อย ระบบมาตรฐานด้านสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน และระบบมาตรฐานด้านอื่นๆ [59] (โปรดดูภาคผนวก จ) โดยได้มีการจัดตั้งสถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือหน่วยงานราชการในการพัฒนาระบบการปฏิบัติงาน รวมทั้งทำการตรวจสอบและรับรองมาตรฐานการจัดการผลงาน ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นและปัจจุบันมีหน่วยงานที่ได้รับการตรวจรับรองแล้วจำนวนทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่า 26 หน่วยงาน อาทิ โรงพยาบาลตรัง โรงพยาบาลศรีมาศ โรงพยาบาลบ้านด่านลานหอย สำนักงานคลังจังหวัดสุโขทัย สำนักงานสรรพากรจังหวัดสุโขทัย ฯลฯ โดยส่วนใหญ่จะได้รับการตรวจรับรองมาตรฐานในส่วนของระบบข้อมูล [60]

นอกจากนี้ ยังได้มีความพยายามในการพัฒนาระบบคุณภาพมาตรฐานการให้บริการในหน่วยงานบางประเภทเป็นการเฉพาะ เช่น สถานศึกษาและโรงพยาบาล โดยในส่วนของการพัฒนามาตรฐานการจัดการศึกษาตามระบบประกันคุณภาพนั้นได้ถูกดำเนินการโดยสำนักงาน รับรองมาตรฐานการศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน) ซึ่งปัจจุบันได้มีการดำเนินการมาถึงขั้นตอนของการจัดหาและพัฒนาผู้ประเมินและรับรองมาตรฐาน ที่เป็นบุคคลภายนอก รวมทั้งจะมีการทดลองดำเนินการประเมิน

---

[58] คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2542 ได้มีมติเห็นชอบเกี่ยวกับมาตรฐาน ISO 9000 ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.tisi.go.th/news/news47.html และ http://www.tisi.go.th/news/news65.html และ http://www.tisi.go.th/news/news70.html

[59] วรเดช จันทรศรและไพโรจน์ ภัทรนรากุล, *การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ*, กรุงเทพมหานคร: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, 2542.

[60] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://203.170.253.5/home.html

เพื่อรับรองมาตรฐานของสถาบันการศึกษากลุ่มแรกในปี พ.ศ. 2545 ก่อนที่จะดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบในปีพ.ศ. 2546 ตามกรอบเวลาที่ได้มีการกำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำหรับการพัฒนามาตรฐานการรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (Hopital Accreditation) หรือ HA ก็ได้มีการดำเนินงานโดยสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กระทรวงสาธารณสุขจัดตั้งขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะ และปัจจุบันได้มีการพัฒนาเกณฑ์มาตรฐานและแนวทางในการพัฒนาและตรวจประเมินเพื่อรับรองมาตรฐานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก จ) และในปัจจุบันเริ่มมีโรงพยาบาลบางแห่ง อาทิเช่น โรงพยาบาลธัญญารักษ์ สามารถดำเนินการพัฒนาและผ่านการตรวจรับรองมาตรฐาน HA ดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว

ภายใต้สภาพการณ์ของความเคลื่อนไหวและตื่นตัวในการพัฒนาระบบบริหารคุณภาพ และการขอรับการตรวจรับรองมาตรฐานตามระบบมาตรฐานและคุณภาพของส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีเสียงสะท้อนจากหน่วยงานและส่วนราชการต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการที่ส่วนราชการมีการพัฒนาระบบคุณภาพเพื่อขอรับการตรวจรับรองที่เป็นประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การพัฒนาระบบการบริหารคุณภาพและการขอรับรองคุณภาพของหน่วยงานราชการเท่าที่ผ่านมานั้นมักจะเป็นไปตามกระแสนิยม ดังจะเห็นได้จากการเลือกเพียงบางกระบวนงานขึ้นมาดำเนินการเพื่อขอการรับรองมาตรฐานก่อนและไม่ได้มีการขยายผลต่อไปยังกระบวนการอื่นๆ ให้ครบถ้วนทั่วทั้งองค์การ นอกจากนี้ ยังขาดกระบวนการเสริมสร้างจิตสำนึกแห่งคุณภาพให้เกิดขึ้นแก่กลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่องและจริงจัง
2. ระบบมาตรฐานการบริหารงานและให้บริการที่ได้มีการพัฒนาขึ้น มีลักษณะเป็นระบบมาตรฐานที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการปฏิบัติงานของส่วนราชการ โดยในบางระบบจะมุ่งเน้นให้มีการพัฒนาคู่มือดำเนินงานและทำการตรวจสอบรับรองจากการพิจารณาเอกสาร คู่มือการดำเนินงานเป็นสำคัญและ/หรือเป็นการพัฒนาตัวชี้วัดผลงานที่เป็นตัวชี้วัดระดับกิจกรรมการดำเนินการ หน่วยงานยังมิได้กำหนดและพัฒนาตัวชี้วัดผลงานของระบบบริหารและการให้บริการในระดับของผลผลิตและผลลัพธ์
3. ผู้บริหารของหน่วยงานราชการยังขาดความรู้ ความเข้าใจในหลักการและมาตรฐานของระบบการจัดการคุณภาพอย่างลึกซึ้ง ประกอบกับปัญหาความ

ไม่ชัดเจนในนโยบายและการมีทางเลือกของระบบมาตรฐานสากลที่มีความหลายหลายและแตกต่างกันออกไป จนทำให้เกิดความสับสนในการวางกลยุทธ์เพื่อพัฒนาระบบการบริหารคุณภาพและพัฒนามาตรฐานการให้บริการของตนขึ้น

4. หน่วยงานราชการยังขาดแรงจูงใจและไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอต่อการพัฒนาระบบมาตรฐานการจัดการคุณภาพ เนื่องจากในการดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณในการจัดจ้างที่ปรึกษาเข้ามาให้ความช่วยเหลือและค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบเพื่อรับรองมาตรฐาน
5. ระบบราชการไทยยังไม่มีแหล่งข้อมูลหรือศูนย์รวมที่จะใช้เป็นพื้นที่รวบรวมความรู้และ ประสบการณ์เพื่อการอ้างอิง (benchmarking) รวมทั้งยังขาดเวทีในการรวบรวมกรณีศึกษาที่เป็นตัวอย่างที่ดีในกระบวนการพัฒนาและตรวจรับรองมาตรฐานการทำงาน (best practices) รวมทั้งขาดการพัฒนาสื่อและขาดแหล่งข้อมูลที่จะใช้ในการสืบค้นและพัฒนาเครื่องมือ/คู่มือดำเนินการอย่างเป็นระบบ

6.2.3 ระบบการควบคุมของรัฐบาลต่อระบบราชการ

ระบบการควบคุมของรัฐบาลต่อระบบราชการของไทยที่ผ่านมานั้นยังค่อนข้างอาศัยวิธีการในแบบประเพณีนิยมอยู่ค่อนข้างมาก เช่น การออกระเบียบและคำสั่งตามสายการบังคับบัญชา การบรรจุแต่งตั้งและโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการระดับสูง หรือการจัดตั้งหน่วยงานกลางและ/หรือคณะกรรมการระดับชาติขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมการใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ

ด้วยเหตุผลที่ว่าแนวโน้มของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทยอาจนำไปสู่การโอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารและมีการประยุกต์ใช้วิธีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานมากขึ้น ในส่วนต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะขอเน้นเฉพาะกลไกการทำงานของหน่วยงานกลางที่มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนของการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน อันได้แก่ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักประเมินผลของสำนักงบประมาณ และ สำนักติดตามผลการพัฒนาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

- **ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี**

ระบบการตรวจราชการโดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งงานในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกลไกระบบ กลไกควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยหน่วยงานกลางของรัฐบาล รูปแบบหนึ่ง เนื่องจากผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นผู้ช่วยของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และได้รับการมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐแทนคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ปัจจุบันผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี มีจำนวน 13 คน ในการปฏิบัติการตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้แบ่งเขตการตรวจราชการออกเป็น 13 เขต ในการออกปฏิบัติงานตรวจราชการ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีแต่ละท่าน จะมีผู้ช่วยผู้ตรวจราชการที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนระดับ 8 และ 7 จำนวน 2 คน และมีเลขานุการผู้ตรวจราชการ จำนวน 1 คน เป็นคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติงานเป็นการประจำ และมีสำนักตรวจราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานสนับสนุนการตรวจราชการด้านข้อมูลและการประสานงาน โดยในส่วนของสำนักตรวจราชการ ได้มีการจัดแบ่งโครงสร้างองค์การภายในออกเป็นฝ่ายบริหารทั่วไป ส่วนตรวจราชการปกติ ส่วนตรวจราชการกรณีพิเศษ ส่วนข้อมูลและมาตรฐานการตรวจราชการ มีบุคลากรสนับสนุนรวมทั้งสิ้น 113 คน

ในด้านขอบข่ายงาน อำนาจหน้าที่ และกระบวนงานในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จะมีรูปแบบที่ไม่แตกต่างจากผู้ตรวจราชการกระทรวง คือในกรณีการตรวจราชการตามปกติผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้รับผิดชอบการตรวจราชการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลในเขตพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายรวมทั้งมีการตรวจการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติในระดับพื้นที่ และอาจได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบ สืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีเรื่องเร่งด่วนจากรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี โดยในการนี้คณะผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องจัดให้มีการกำหนดแผนการตรวจราชการประจำปี และออกทำการตรวจราชการโดยแยกออกเป็น 3 งวด ดำเนินการเช่นเดียวกับผู้ตรวจราชการกระทรวงและกรม เพื่อนำผลการตรวจมาจัดทำเป็นรายงานต่อคณะรัฐมนตรี และในการออกตรวจราชการในพื้นที่แต่ละครั้ง จะมีรูปแบบดำเนินการเช่นเดียวกับการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการของส่วนราชการอื่น กล่าวคือ

เมื่อเดินทางเข้าสู่จังหวัดที่เป็นพื้นที่รับตรวจ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจะเข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อปรึกษาหารือข้อราชการทั่วไป จากนั้นจึงจะร่วมประชุมกับผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัดที่รับผิดชอบดำเนินการแผนงาน/โครงการภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาลที่จะทำการตรวจติดตาม เพื่อรับฟังรายงานผลการดำเนินงาน ความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการ พร้อมซักถามให้ข้อสังเกตุและข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขปัญหาให้แก่หน่วยงานต่างๆ สำหรับนำไปปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งรับทราบปัญหาบางส่วนที่ไม่อาจแก้ไขได้ในระดับเขตพื้นที่หรือจำเป็นต้องแก้ไขในระดับนโยบาย เพื่อรวบรวมนำเสนอผู้บังคับบัญชาในโอกาสต่อไป จากนั้นผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะจะเดินทางไปรับฟังการบรรยายสรุปจากหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ ก่อนที่จะออกตรวจพื้นที่ที่เป็นจุดดำเนินการตามแผนงาน/โครงการ พร้อมทั้งพบปะกับราษฎรในเขตพื้นที่รับตรวจ เพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ และแนวทางแก้ไขการปฏิบัติการตรวจราชการในเขตพื้นที่

หากพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจราชการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีค่อนข้างมีจุดเน้นในการตรวจเยี่ยมและกระตุ้นการดำเนินงาน การติดตามความพร้อมและเร่งรัดการดำเนินงาน และการรวบรวมข้อมูลบางอย่างเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล[61]

นอกจากนี้ รัฐบาลชุดปัจจุบันยังได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลอันประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกนอกขึ้น เพื่อรับผิดชอบในการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลขึ้น โดยแบ่งคณะกรรมการออกเป็นชุดย่อยๆ ตามเขตพื้นที่การตรวจราชการ

[61] ตัวอย่างเช่น รายงานผลการตรวจติดตามการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น รายงานผลการตรวจติดตามการเร่งรัดดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปี พ.ศ.2544 รายงานผลการตรวจติดตามตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์แห่งชาติ รายงานผลการตรวจติดตามงานการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดปีงบประมาณ 2544 โปรดดู รายงานงานผลการตรวจราชการของผู้ตรวจสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2544 เอกสารอัดสำเนา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

ของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและได้มอบหมายให้หัวหน้าผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจส่วนราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว

การตรวจราชการโดยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะเป็นกลไกควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันนั้น ผู้วิจัยพบว่ามีประเด็นปัญหาสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1. เขตพื้นที่ในการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่ จะเป็นเขตพื้นที่ในส่วนภูมิภาค ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่ได้รับมอบหมาย หรือมีอำนาจในการตรวจราชการของหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่เป็นหน่วยงานกลางที่มีที่ตั้งในส่วนกลาง
2. ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่มีประสบการณ์ในงานที่เป็นงานเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารในภาพรวมเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นบุคคลได้รับการสรรหาและบรรจุแต่งตั้งมาจากกลุ่มข้าราชการในหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่มีประสบการณ์ในงานเชิงปฏิบัติการของส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นจุดพื้นที่ออกตรวจราชการ จึงมีข้อจำกัดในด้านการให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยปฏิบัติ ในกรณีตรวจพบปัญหาที่เป็นงานเชิงเทคนิคของหน่วยงานระดับปฏิบัติ
3. คณะผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักตรวจราชการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ยังไม่สามารถปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานทางวิชาการที่จะพัฒนาระบบ มาตรฐานการตรวจราชการ การพัฒนาหลักสูตรเพื่อพัฒนาขีดความสามารถให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงและกรม เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกันได้อย่างเท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารราชการในช่วงปัจจุบัน
4. กลไกการประสานการตรวจราชการให้มีเอกภาพในรูปแบบของการประสานแผนการตรวจราชการ การตรวจราชการร่วมระหว่างผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวงและกรม ยังไม่เกิดผลในเชิงปฏิบัติ เนื่องจากการขาดระบบฐานข้อมูลกลางที่เชื่อมโยงถึงกันระหว่างส่วนราชการ และระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับแผนงาน โครงการของส่วนราชการ แผนการตรวจราชการของส่วนราชการที่คณะผู้ตรวจราชการทุก

ระดับสามารถเข้าถึง และสืบค้น ประมวลผลประกอบการวางแผน และดำเนินการตรวจราชการได้อย่างรวดเร็วทันต่อความต้องการ รูปแบบของเอกสารข้อมูลที่ใช้ประกอบส่วนใหญ่ยังเป็นเอกสารในรูปกระดาษที่เป็นข้อมูลเฉพาะด้านที่ไม่ตรงกันในระหว่างหน่วยงานต่างส่วนราชการ

- **สำนักงบประมาณ**

สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานกลางที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี [62] ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและให้ความเห็นเกี่ยวกับการงบประมาณเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี โดยมีภารกิจครอบคลุมในเรื่องของการจัดทำและกำหนดมาตรฐานงบประมาณ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การจัดและกำหนดมาตรฐานอัตรากำลังลูกจ้าง การขอมีขอใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ การพัฒนาระบบงานและการบริหารการจัดส่วนราชการ การเป็นศูนย์ประสานข้อมูลและจัดทำข้อมูลการงบประมาณ รวมถึงการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านการงบประมาณ เป็นต้น

ภายใต้กรอบของอำนาจหน้าที่ดังกล่าว สำนักงบประมาณได้จัดวางระบบในการวิเคราะห์ การติดตามและประเมินผลการใช้งบประมาณ เพื่อช่วยให้การใช้งบประมาณดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถชี้วัดให้เห็นถึงความสำเร็จและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของกิจกรรมต่างๆ ว่าตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐบาลหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับการติดตามประเมินผลที่ดีจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายงบประมาณในปีถัดไปให้มีความเหมาะสมและมีโอกาสบรรลุผลสำเร็จยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบวิเคราะห์ก่อนอนุมัติงบประมาณที่จะใช้ในโครงการหรือแผนงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ การตรวจสอบในขั้นตอนนี้จะดำเนินการโดยสำนักวิเคราะห์งบประมาณที่ทำหน้าที่ประสานงานจัดทำคำขอตั้งงบประมาณแต่ละสาขา โดยจะทำการตรวจสอบความเหมาะสม ความคุ้มค่าและผลประโยชน์ของโครงการหรือแผนงานว่าจะเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือไม่

[62] http://www.bb.go.th/Info_bg/budinfo/power.htm

2. การกำกับติดตามผลระหว่างการดำเนินการ เป็นการกำกับติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าของการดำเนินงาน ความถูกต้องของการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งเป็นกลไกเร่งรัดให้ส่วนราชการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด
3. การประเมินผลโครงการหรือแผนงานเมื่อสิ้นสุด อันเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อตรวจวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน เพื่อให้ทราบถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานว่าเป็นไปโดยประหยัดและคุ้มค่า มีผลผลิตและผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่เป็นนโยบายของรัฐบาลหรือของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อนำข้อมูลที่ได้เป็นประกอบการตัดสินใจต่อเนื่อง สิ้นสุดโครงการ แผนงาน

ในส่วนของสำนักประเมินผลนั้นมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับ ติดตามและประเมินผลดังที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยได้จัดแบ่งโครงสร้างองค์การภายในตามแนวทางการจัดกลุ่มภารกิจของภาครัฐ กล่าวคือ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาระบบประเมินผล ส่วนประเมินแผนงานและโครงการที่1 (ด้านเศรษฐกิจ) ส่วนประเมินแผนงานและโครงการที่ 2 (ด้านอุตสาหกรรม พาณิชย์ วิทยาศาสตร์ พลังงาน/สิ่งแวดล้อม) ส่วนประเมินแผนงานและโครงการที่ 3 (ด้านความมั่นคง บริหารทั่วไป โครงการพิเศษอื่น ๆ) ส่วนประเมินแผนงานและโครงการที่ 4 (ด้านสาธารณสุขและสาธารณูปการ) ส่วนประเมินแผนงานและโครงการที่ 5 (ด้านการคมนาคมและการสื่อสาร) ส่วนประเมินแผนงานและโครงการที่ 6 (ด้านการศึกษา)

ด้านผลงานการติดตามและประเมินผลของสำนักประเมินผลที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการติดตามและประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณและติดตามความก้าวหน้าของกิจกรรมการดำเนินงานที่ส่วนราชการ /หน่วยปฏิบัติเป็นหลัก หน่วยงานหลักของสำนักงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบของข้อมูลสรุปจากรายงานผลการติดตามและประเมินผลที่สำนักติดตามและประเมินผลดำเนินการในปีงบประมาณ 2544 ที่ประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญสามส่วน อันได้แก่ (1) ข้อค้นพบ ซึ่งส่วนใหญ่จะบรรจุข้อมูลสำคัญ 3 ส่วน คือ ผลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ความก้าวของกิจกรรมการดำเนินงาน และผลผลิตที่ได้รับจากการดำเนินงานที่ส่วนใหญ่ไม่มีการในเชิงเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการกับเกณฑ์เป้าหมายผลงาน เพื่อบอกถึงผล

สำเร็จของการดำเนินการ (2) ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น และ (3) ข้อเสนอแนะที่นำเสนอต่อหน่วยงานและผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ [63]

อนึ่ง เพื่อให้สอดรับการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ ปัจจุบันสำนักประเมินผลได้เริ่มพัฒนากรอบแนวทางการจัดความเชื่อมโยงของนโยบาย โครงสร้างของผลลัพธ์ ผลผลิต และการวัดผลสำเร็จของส่วนราชการ การกำหนดกรอบของตัวชี้วัดผลผลิต รวมทั้งพัฒนากรอบแนวทางในการสร้างความชัดเจนของผลผลิต และระบบการรายงานผลงานของส่วนราชการตามหลักการของระบบงบประมาณที่มุ่งผลงานขึ้น สำหรับหน่วยราชการใช้เป็นกรอบดำเนินการใหม่ (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก จ) [64]

อย่างไรก็ดี การดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณของส่วนราชการให้เป็นระบบงบประมาณที่มุ่งผลงานและยึดยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นหลักนั้นได้มีผลทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนกรอบแนวทางในการกำกับ ติดตามผล การวัดผลและประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการใหม่ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นบางประการเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กล่าวคือ

1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของการวางยุทธศาสตร์และแผนงานในระดับกระทรวง โดยเฉพาะการจัดทำตัวชี้วัดระดับผลลัพธ์และระดับผลผลิตในการจัดทำข้อตกลง (Public Service Agreement) ระหว่างรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบาย และ ระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าส่วนราชการ อาจก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายเงินงบประมาณในปีถัดไป
2. ความพร้อมของสำนักงบประมาณเองในการวิเคราะห์คำของบประมาณในแบบใหม่ โดยเฉพาะปัญหาการเชื่อมโยงระหว่างแผนกลยุทธ์ แผนปฏิบัติการและคำของบประมาณ หรือความสัมพันธ์เชิงเหตุผลระหว่างทรัพยากร-ผลผลิต-ผลลัพธ์ รวมถึงความถูกต้องเหมาะสมของตัวชี้วัดในแต่ละระดับ
3. ปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงบประมาณ โดยเฉพาะการแยกส่วนปฏิบัติการไปรวมกับกระทรวงการคลังและปรับในส่วนของนโยบาย

---

[63] http://www.bb.go.th/eval_bg/rep_dept42/moni_menu44.htm

[64] อรรถชัย บุรกรรมโกวิท, *การกำหนดผลลัพธ์ ผลผลิต และการวัดผลสำเร็จตามระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงาน,* เอกสารอัดสำเนาประกอบการประชุมสัมมนาชี้แจงส่วนราชการ,พฤศจิกายน 2544.

งบประมาณไปเป็นสำนักงานของคณะกรรมการนโยบายงบประมาณนั้น ทำให้เกิดประเด็นในส่วนของสำนักประเมินผลเองว่าควรจะไปรวมไว้ที่ใด หรือสมควรแยกเป็นเอกเทศในอนาคตโดยอาจจะรวมภารกิจงานที่ใกล้เคียงและเกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน เช่น ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และ การประเมินผลการพัฒนาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

4. ความไม่พร้อมของระบบสารสนเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นตัวเครื่องมือ โปรแกรมประยุกต์ และบุคลากรที่จะสนับสนุนการดำเนินการจัดการผลงานตามแนวทางการบริหารมุ่งผลงาน ซึ่งต้องเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกันมากขึ้น

- **สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานกลางที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางการพัฒนาประเทศ การวิเคราะห์โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อพิจารณาความเป็นไปได้และความเหมาะสมสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการสำรวจ ศึกษาวิเคราะห์และจัดทำข้อมูลภาวะเศรษฐกิจ สังคม บัญชีประชาชาติ และข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ และปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล

ในการนี้ สศช. จึงได้จัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานสำคัญของส่วนราชการขึ้น เพื่อทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งผลการดำเนินงานแต่ละสาขาของประเทศ ที่ดำเนินการโดยส่วนราชการสำหรับนำมาใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการพิจารณากำหนดแผนพัฒนาฯ และพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการของส่วนราชการ

สำหรับรูปแบบในการติดตามและประเมินผลการพัฒนาประเทศ รวมถึงผลการดำเนินงานของส่วนราชการ ซึ่งสศช. ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันสามารถแยกออกได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ (1) การติดตามและประเมินผลกระทบและผลลัพธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยรวม ซึ่งดำเนินการเก็บข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์รวมเพื่อจัดทำเป็นรายงานผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนาฯและตลอดแผนพัฒนาฯ และ (2) การติดตามและประเมินผลแผนงาน/โครงการพัฒนา โดยเฉพาะโครงการที่มีความสำคัญและหรือโครงการที่อาจจะต้องขออนุมัติใหม่อีก

ในส่วนของสำนักติดตามผลการพัฒนานั้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามความก้าวหน้าและประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ เป็นรายปี ทุกระยะครึ่งแผนพัฒนาฯ และตลอดทั้งแผนพัฒนาฯ พร้อมจัดทำรายงานผลการพัฒนาและข้อเสนอแนะในการ

ปรับปรุงแผนพัฒนาฯ และการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อไป รวมถึงการติดตามความก้าวหน้า และประเมินผลนโยบาย หรือมาตรการพิเศษของรัฐบาล และการเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการและความสำคัญของการประเมินผลการดำเนินงานแก่หน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง เป็นต้น [65]

การดำเนินการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่ได้วางกรอบแนวทางการติดตามประเมินการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของการพัฒนาอย่างชัดเจน โดยได้กำหนดเป็นมาตรการว่าจะต้องมีการพัฒนาตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม และการพัฒนารายสาขา ในการนี้สำนักประเมินผลการพัฒนาจึงได้ริเริ่มให้มีการพัฒนาตัวชี้วัดผลลัพธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น ภายใต้กรอบแนวคิดที่เรียกว่า “ความอยู่ดีมีสุข” ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้างของมิติในการพัฒนาตัวชี้วัดผลสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญจำนวน 7 มิติ อันได้แก่ (1) สุขภาพอนามัยและโภชนาการ (2) ชีวิตการทำงาน (3) การศึกษา (4) ชีวิตครอบครัว (5) สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย (6) การเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยกจน การกระจายรายได้และสวัสดิการ และ (7) ประชารัฐ [66] (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก จ)

ทั้งนี้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดให้มีการกรอบแนวทางในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบกำกับติดตามผลและประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ไว้ว่าจะต้องมีการพัฒนาระบบและกลไกการติดตามประเมินผลและสร้างดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกระดับ ให้สอดคล้องกับกระบวนการปรับปรุงระบบบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยอาศัยวิธีการต่างๆ เช่น ประสานวางระบบการติดตามประเมินผลงานและตรวจสอบผลงานของหน่วยงานกลางให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกัน สนับสนุนให้หน่วยปฏิบัติทุกระดับดำเนินการติดตามประเมินผลแผนงานโครงการ สร้างเกณฑ์ชี้วัดและระบบประเมินผลงานขององค์กรที่เน้นผลลัพธ์ของงาน พัฒนาดัชนีชี้วัดการพัฒนาให้เป็นรูปธรรมมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นระบบ

---

[65] http://www.nesdb.go.th

[66] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *เครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย*, กองประเมินผลการพัฒนา เอกสารอัดสำเนา ฉบับที่ 1 เล่มที่ 1 ตุลาคม 2540

และต่อเนื่อง พัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องการติดตามประเมินผลการพัฒนาและให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น [67]

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยพบว่าการติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการ ในฐานะระบบ กลไกการควบคุม ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดำเนินการโดยมีสำนักติดตามผลการพัฒนา (ตามโครงสร้างใหม่) ยังมีปัญหาที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ

1. กรอบแนวคิดการพัฒนาที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางที่กำหนดขึ้นในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 และยังคงยึดเป็นแนวทางการดำเนินการต่อไปในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 และรวมทั้งแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เพิ่มเข้ามาในช่วง แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 จัดเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่มีกระบวนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและเป็นระบบให้แก่ หน่วยงานระดับปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง จึงทำให้หน่วยงานปฏิบัติระดับต่างๆ ยังไม่มีความเข้าใจในหลักการ สาระสำคัญอย่างถ่องแท้ และส่งผลทำให้ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ยังไม่สามารถที่จะทำการพัฒนาระบบ กลไก เครื่องมือในการกำกับ ติดตาม และประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม
2. กระบวนการแปลงนโยบายการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนพัฒนารายสาขา และแผนพัฒนา แผนปฏิบัติการของกระทรวงและส่วนราชการที่ผ่านมา ยังไม่มีการเชื่อมโยงกับแผนงบประมาณที่ส่วนราชการจัดตั้ง เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลด้านการวางแผนของประเทศ ยังไม่ได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมพิจารณาความสอดคล้องของแผนงบประมาณที่ส่วนราชการจัดตั้งเพื่อแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติในระดับมากเท่าที่ควร บทบาทในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการของรัฐบาลที่ผ่านมาดำเนินการโดยสำนักงบประมาณที่มักให้ความสำคัญเม็ดเงิน

[67] สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9*, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544

งบประมาณ มากกว่าการพิจารณาความเชื่อมโยง สอดประสานระหว่างยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายของรัฐบาลกับแผนงานที่ส่วนราชการนำเสนอ

3. การพัฒนาระบบติดตามประเมินผลของหน่วยงานในช่วงการดำเนินตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 ที่ผ่านมายังขาดความชัดเจน ไม่เป็นระบบ และเชื่อมโยงถึงกันระหว่างหน่วยงานกลาง และหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ทำให้การดำเนินงานพัฒนาระบบติดตามประเมินผลของแผนพัฒนาฯ มีความก้าวหน้าเฉพาะในระดับภาพรวมระดับประเทศ การพัฒนาระบบติดตามประเมินผลของหน่วยงานในระดับปฏิบัติ(กระทรวง กรม) ยังเป็นไปในลักษณะที่ขาดเอกภาพ ไม่เชื่อมโยงและต่อเนื่องเป็นระบบ ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานระดับปฏิบัติบางแห่งได้ทำการพัฒนาตัวชี้วัดและระบบการติดตาม ประเมินผลของหน่วยงานอย่างเป็นระบบ อาทิ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย ในขณะที่ยังมีหน่วยงานอีกหลายหน่วยที่ยังไม่ได้ริเริ่ม จัดให้มีการพัฒนาตัวชี้วัดและระบบงานการวัดและประเมินผลลัพธ์ของการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม
4. การดำเนินการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานที่ดำเนินการโดยหน่วยงานกลางและหน่วยงานระดับปฏิบัติยังมีลักษณะที่ขาดความเชื่อมโยงบูรณาการระหว่างกัน อันเนื่องจากยังไม่ได้มีการพัฒนาและเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับแผนงาน โครงการที่ได้มีการดำเนินตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างเป็นระบบ รวมทั้งไม่ได้มีการพัฒนาเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลร่วมกัน ทำให้มีปัญหาด้านความซ้ำซ้อนกันของเครื่องมือและแบบรายงานข้อมูลต่างๆ ที่ออกแบบโดยส่วนกลาง ซึ่งกำหนดให้หน่วยปฏิบัติต้องรายงานและเป็นภาระงานที่ผลักลงไปสู่หน่วยงานระดับพื้นที่ค่อนข้างมาก

6.2.4 ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจากภายนอก

- **การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติ**

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารปกครองประเทศ โดยมีบทบาทสำคัญอย่างน้อยสามประการ กล่าวคือ (1) การกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการออกกฎหมายเพื่อกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์การอยู่รวมกันของสังคม อันจะนำไปสู่การบังคับใช้ต่อไป (2) การเป็นตัวแทนของประชาชนในการสะท้อน

ความคิดเห็น ข้อเรียกร้องและปัญหาความเดือนร้อนต่างๆ อันจะนำไปสู่การพิจารณาไตร่ตรองและหาข้อสรุปในการบำบัดทุกข์หรือเสนอมาตรการทางเลือกในการเยียวยาแก้ไข (3) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร

ในส่วนของการการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัตินั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 182 [68] ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการบริหาราชการแผ่นดิน และยังได้มีการจัดวางกลไกและเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้หลายประการดังต่อไปนี้

1. การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อขอให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังสามารถตั้งกระทู้สดถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน [69]

[68] สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สถาบันพระปกเกล้า, *การตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา,* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2544.

[69] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 183 และมาตรา 184 ตลอดจนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544.

2. การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องหรือมีพฤติกรรมอันไม่น่าไว้วางใจ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถร่วมกันเข้าชื่อตามจำนวนที่กำหนดเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภายังสามารถร่วมกันเข้าชื่อตามจำนวนที่กำหนดเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ [70]
3. การอนุมัติร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี อาทิเช่น ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณากลั่นกรองและให้ความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติก่อนสามารถประกาศบังคับใช้ ทั้งนี้ การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างกฎหมายต่างๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวนี้ยังอาจจะถือได้ว่าเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน
4. กลไกการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมักจะมีการจัดตั้งในลักษณะคู่ขนานไปกับกลุ่มภารกิจงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใด มาแถลงข้อเท็จจริงหรือให้ความคิดเห็น อันจะประโยชน์ในกิจการที่กระทำ ในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งอยู่ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการดังกล่าวนั้นได้ [71]
5. การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญาบางประเภท และตามกฎหมายอื่น
6. อื่น ๆ เช่น การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ และการจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เพื่อรับทราบและเสนอแนะให้ความคิดเห็นนั้น ยังถือเป็นการเปิด

[70] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 มาตรา 186 และมาตรา 187 ตลอดจนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544.

[71] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189 ตลอดจนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544.

โอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้มีโอกาสซักถามและอภิปรายในประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอีกด้วย [72]

สำหรับประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐสภาในภาพรวมนั้น ผู้วิจัยขอสรุปผลการวิเคราะห์เบื้องต้นดังต่อไปนี้

1. แม้ว่าเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 จะได้พยายามแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้ออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่ความเข้มแข็งและอิทธิพลของฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ รวมจนถึงกระแสแรงกดดันของผู้ควบคุมเสียงทางการเมือง (whip) หรือคณะกรรมการประสานงานของพรรคการเมือง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ซึ่งสังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถแสดงบทบาทของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ โดยเฉพาะภารกิจหน้าที่ในการสอดส่องดูแลและควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีอันประกอบไปด้วยบุคคลในระดับผู้นำของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ และอาจจะถูกมองว่าขาดความจงรักภักดีทางการเมือง (political disloyalty) ต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว
2. ขีดสมรรถนะของฝ่ายนิติบัญญัติยังอยู่ในระดับที่ไม่เพียงพอต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิผล [73] อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และการที่ฝ่ายนิติบัญญัติยังคงขาดความเป็นอิสระในการบริหารและการดำเนินงาน ทำให้ต้องอิงกับโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการของฝ่ายบริหารซึ่งไม่เหมาะสมกับลักษณะธรรมชาติงานทางด้านนิติบัญญัติ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากทางรัฐบาลไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ เจ้าหน้าที่สนับสนุนขาดขวัญกำลังใจใน

[72] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 88 และ มาตรา 211.

[73] โปรดดู. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,*สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญทั่วไป,* 4 กุมภาพันธ์ – 3 มิถุนายน 2544. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,*สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร*,สมัยวิสามัญ 26-30 มิถุนายน 2524.สมัยนิติบัญญัติ 1 สิงหาคม 2544 – 28 พฤศจิกายน 2544. สำนักงานเลขาวุฒิสภา, *สรุปผลงานด้านการประชุมของวุฒิสภาสมัยนิติบัญญัติ พ.ศ. 2544*, 1 สิงหาคม 2544 – 28 พฤศจิกายน 2544.

การปฏิบัติงานและไม่ได้รับการพัฒนาศักยภาพ ขาดระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ และประสบกับปัญหาความแออัดของอาคารสถานที่ [74]

3. ลักษณะแนวทางการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดการมุ่งเน้นในเรื่องของผลสัมฤทธิ์ทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการหรือการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ อันมีลักษณะในแบบประเพณีนิยม ดังจะเห็นได้จากประเภทหรือลักษณะของการเสนอญัตติหรือการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในลักษณะแบบที่ไม่มี “มูลค่าเพิ่ม” หรือไม่มีนัยสำคัญมากนัก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติยังให้ความสำคัญในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อผลงานตามกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่อยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อย
4. การทำงานของกลไกคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ของรัฐสภานั้นยังคงมีปัญหาข้อจำกัดอยู่บางประการ เช่น การขยายตัวของโครงสร้างคณะกรรมาธิการมีลักษณะเป็นไปเพื่อรองรับต่อจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นมากกว่าการให้ความสำคัญต่อคุณภาพการทำงาน ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการยังขาดความเหมาะสมและรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมาธิการยังไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควร การขาดประชุมของคณะกรรมาธิการทำให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและไม่เกิดความคิดเห็นที่หลากหลายอันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน ความร่วมมือของส่วนราชการในการเรียกบุคคลให้ส่งเอกสารหรือมาชี้แจงข้อเท็จจริงแก่คณะกรรมาธิการ รวมถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศของคณะกรรมาธิการ ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีและกระทบต่อศรัทธาความเชื่อมั่นในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

ในส่วนต่อไป ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงรายละเอียดบางประการเกี่ยวกับกลไกการทำงานและเครื่องมือของรัฐสภาในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงาน โดยเฉพาะกระบวนการอนุมัติ

[74] โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณและคณะ, *รายงานการวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา*, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา และการทำงานของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภา

- **กระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา**

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลนั้นจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจสูงสุดของรัฐสภา หรือฝ่ายบริหารจะต้องอยู่ภายใต้ความไว้วางใจของรัฐสภา อำนาจของรัฐสภาดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในแง่ของ power of the purse [75] ซึ่งวัตถุประสงค์ของการให้รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีได้ก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบหรือข้อผูกมัดในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลและป้องกันไม่ให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายเงินตามความต้องการของตนเองอย่างอิสระตามอำเภอใจ รวมทั้งยังก่อให้เกิดความจำเป็นที่ทางรัฐสภาจะต้องเข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอีกด้วย [76]

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 180 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นดำเนินการเป็นสามวาระให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน โดยวาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ในกรณีรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อดำเนินการต่อไป ในวาระที่สองเป็นการพิจารณาในรายละเอียดในขั้นตอนของคณะกรรมาธิการวิสามัญและในขั้นตอนของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร [77] ในวาระที่สามเป็นการพิจารณาเพื่อลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบ

---

[75] โดยธรรมเนียมปฏิบัติ หากรัฐสภาไม่อนุมัติร่างกฎหมายงบประมาณ รัฐบาลจะต้องลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเป็นอย่างสูงและเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา.

[76] บางท่านยังมองว่าอำนาจในการพิจารณาเปลี่ยนแปลงและตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี (budget scrutiny) ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินโดยปริยายอีกด้วย.

[77] คณะกรรมาธิการสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้เองหรือตามคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการแปรญัตตินั้นไม่สามารถแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนเงินได้ โดยปกติจะต้องทำเป็นหนังสือต่อประธานกรรมาธิการภายในเวลา 7 วันถัดจากสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแล้ว.

ประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่ไม่รับหลักการในวาระที่หนึ่ง หรือไม่เห็นชอบในวาระที่สาม รัฐบาลอาจต้องลาออกหรือยุบสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภานั้นจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 20 วัน โดยประธานวุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาให้ความเห็นโดยไม่มีการแปรญัตติ ภายในเวลา 10 วัน ก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของวุฒิสภา หากพ้นเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว [78] ในกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบและส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน 20 วัน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดของกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาดังกล่าวได้แก่

1. ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง โดยเฉพาะการพิจารณาในขั้นตอนของคณะกรรมาธิการนั้น ตามธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมามักจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันประกอบขึ้นด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองเป็นกรรมาธิการ ผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นเลขานุการของคณะกรรมาธิการ ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้ามามีอิทธิพลเหนือกระบวนการดังกล่าวได้โดยง่าย ทำให้ไม่ตรงตามหลักการว่าด้วยความมีอำนาจอันสูงสุดของรัฐสภา (supremacy of the parliament) และเจตนารมย์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการแยกการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้ออกจากกัน
2. เงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 180 ได้กำหนดระยะเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในเวลา 105 วัน ทำให้ไม่สามารถพิจารณาซักถามรายละเอียดของงบประมาณประจำปีได้อย่างรอบคอบเท่าที่ควร หากไม่มีการปรับปรุงกระบวนการ หลักเกณฑ์และ

[78] เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทันกำหนดเวลาดังกล่าว วุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว.

วิธีการพิจารณาให้เหมาะสม (โปรดดูกรณีตัวอย่างขั้นตอนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2545 ในตารางที่ 6.4)

3. การวิเคราะห์งบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติยังคงมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมหรือมุ่งเน้นซักถามในประเด็นปลีกย่อยและเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่เลือกตั้งของตน ขาดหลักเกณฑ์และรูปแบบที่ชัดเจนแน่นอน การพิจารณาคำของบประมาณยังคงเป็นไปในลักษณะแบบเจาะลึกรายละเอียดเป็นหมวดรายการ (line-item) มากกว่าการพิจารณาถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ การกระจายความเป็นธรรม รวมถึงความคุ้มค่าเงิน
4. หน่วยธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดการปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้มีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานให้มีขีดสมรรถนะและความสามารถอย่างเพียงพอต่อการสนับสนุนช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาหรือคณะกรรมาธิการในการวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง นโยบายงบประมาณ ประมาณการรายรับ-รายจ่าย การก่อหนี้สาธารณะ การผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การวิเคราะห์แผนงาน โครงการ และความคุ้มค่าเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ดังจะเห็นได้จากบทบาทหน้าที่และการปฏิบัติงานของกองกรรมาธิการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งยังคงดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับงานจัดการประชุม การบันทึกการประชุมและรายงาน เท่านั้น
5. กระบวนการพิจารณางบประมาณแผ่นดินยังขาดความเปิดเผยโปร่งใสและให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมักจะประกอบขึ้นด้วยผู้แทนฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องบางส่วนเท่านั้น โดยปราศจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกหรือตัวแทนภาคประชาชน นอกจากนี้ ยังไม่มีการวางหลักเกณฑ์หรือระเบียบปฏิบัติใดๆ ซึ่งกำหนดให้กระบวนการพิจารณาดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ เช่น การถ่ายทอดเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น
6. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 180 วรรคสาม ได้กำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในกำหนดเวลา 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระ

ราชบัญญัติดังกล่าวส่งถึงวุฒิสภา ทำให้บทบาทของวุฒิสภาในกระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินมีค่อนข้างจำกัด

ตารางที่ 6.4 ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2545

29 พฤษภาคม 2544	ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 25454 ถึงสภาผู้แทนราษฎร
26 มิถุนายน 2544	ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 25454 ได้รับการบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระ
26-28 มิถุนายน 2544	สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 25454 ในวาระที่หนึ่ง
3 กรกฎาคม-23 สิงหาคม 2544	คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 25454 (ประชุมรวมทั้งสิ้น 33 ครั้ง)
5-7 กันยายน 2544	สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 25454 ในวาระที่สองและวาระที่สาม
24 กันยายน 2544	วุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบ

- **คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร**[79]

คณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภาประกอบขึ้นด้วยสมาชิกจำนวน 17 คน โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ดังต่อไปนี้[80]

1. กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลในด้านงบประมาณ
2. ติดตามและประเมินผล การรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

[79] ในสมัยอายุรัฐสภา ชุดที่ 28 เรียกว่า คณะกรรมาธิการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทน ราษฎร โดยมีการประชุมรวมทั้งสิ้น 146 ครั้ง ระหว่างวันที่ 8 มกราคม 2540-วันที่ 21 กันยายน 2543 และได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการจำนวน 8 คณะ.

[80] ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 (หมวด 4 ข้อ 80)

3. อื่น ๆ เช่น ตั้งอนุกรรมการขึ้นมาพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการเป็นต้น

นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรยังได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการฯ ให้ความเห็นเกี่ยวกับการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ เช่น กรณีที่เห็นว่าพื้นที่ใดมีความจำเป็นจะต้องสร้างสาธารณูปโภค อาทิ สะพาน ถนน ให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาหารือ เพื่อหารายละเอียดแล้วนำไปเสนอต่อสภาว่ากรรมาธิการเห็นด้วยหรือไม่กับโครงการนั้น

ในการทำงานของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณนั้นค่อนข้างจะเน้นไปในแง่ของการเร่งรัดและกระตุ้นการปฏิบัติงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ รวมถึงเป็นการป้องปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการสุ่มคัดเลือกไว้ กล่าวคือ ให้ความสำคัญมุ่งเน้นต่อแผนงาน/โครงการที่มีค่าใช้จ่ายและผลกระทบสูง เช่น โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาและสาธารณสุข และการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญๆ ของรัฐบาล และยังได้มีการขยายผลการทำงานในการติดตามสอดส่องดูแลของคณะกรรมาธิการมากขึ้น โดยการเผยแพร่ผลงานต่อประชาชนผ่านทางสื่อมวลชน เช่น รายการวิถีไทยทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 9 และยูบีซี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การทำงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าวยังไม่ได้ใช้ประโยชน์กลไกขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เข้ามาช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังขาดการเชื่อมโยงกับกระบวนการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลสัมฤทธิ์และผลกระทบต่อประชาชนเพื่อนำไปปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณให้มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์มากขึ้น

สำหรับการประชุมของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณในช่วงสมัยอายุรัฐสภาชุดที่ 29 นี้ได้มีการพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้แก่การพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานหรือแผนงาน/โครงการต่างๆ เช่น กรมพลศึกษา กรมเจ้าท่า องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การถไฟแห่งประเทศไทย โครงการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยของกรมการปกครอง โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรคของกระทรวงสาธารณสุข โครงการ

แทรกแซงราคายางพารา การดำเนินการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายเกินกว่า 1 ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจ 58,000 ล้านบาท และการพิจารณาการหารายได้ของกรมธนารักษ์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้มีการพิจารณาญัตติเกี่ยวกับกรณีการจัดซื้อจัดจ้างก่อสร้างอาคารเรียนปู่ด้วงศึกษาลัย จังหวัดชัยภูมิ และเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ส่อพิรุธมิชอบเพื่อประโยชน์ของพรรคพวก รวมถึงการพิจารณาการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างโครงการถนนวงแหวนกาญจนาภิเษกด้านใต้ช่วงถนนสุขสวัสดิ์-บางพลี การจัดซื้ออุปกรณ์ระบบชุมสายสื่อสารข้อมูลความเร็วสูง (ATM) ของการสื่อสารแห่งประเทศไทย เป็นต้น [81]

- **คณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภา**

คณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภาประกอบขึ้นด้วยสมาชิกจำนวน 15 คน โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ดังต่อไปนี้ [82]

---

[81] อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นอำนาจในเฉพาะด้านการสอดส่องดูแลและควบคุมตรวจสอบ ไม่สามารถสั่งการด้านการบริหารเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใด ๆ กระทำตามได้ เมื่อคณะกรรมาธิการ กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาหาเรื่องใดแล้วเสร็จ สามารถดำเนินการได้สองลักษณะ กล่าวคือ (1) ในกรณีเรื่องที่กระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเป็นเรื่องสำคัญและคณะกรรมาธิการมีมติให้ส่งรายงานต่อที่ประชุมสภาพิจารณาต่อไป และถ้าการพิจารณาของคณะกรรมาธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการ เพื่อให้สภาพิจารณา ในกรณีที่สภาเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้ประธานสภาส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่ที่ประธานสภาส่งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการให้คณะรัฐมนตรีทราบ คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตุนั้นประการใดหรือให้ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา (2) ในกรณีเรื่องที่กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษา แล้วกรรมาธิการมีมติไม่ส่งรายงานให้ที่ประชุมสภาพิจารณา โดยกรรมาธิการอาจดำเนินการประสานงานเพื่อให้มีการแก้ไข หรือเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติแต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

[82] ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 (หมวด 4 ข้อ 75 และบัญชีแนบท้าย) ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 49 ง วันที่ 31 พฤษภาคม 2544.

1. พิจารณาศึกษานโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี โครงสร้างงบประมาณ ประมาณการรายรับ งบประมาณรายจ่าย กาผูกพันงบประมากข้ามปีและฐานะการคลังของรัฐ
2. ติดตามการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งเงินนอกงบประมาณของภาครัฐบาลและองค์กรอิสระ และสอบสวนกาทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ
3. ศึกษาการปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน และการกระจายอำนาจด้านงบประมาณแก่ส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ศึกษาการจัดสรรกำลังคนให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ
5. พิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
6. ศึกษาการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบกระบวนการจัดสรรและระบบการเบิกจ่ายงบประมาณใหม่ รวมทั้งระบบการเงินและการพัสดุ
7. พิจารณาเรื่องหรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ

ข้อสังเกตเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภาดังกล่าวนี้ได้แก่การมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้าง เมื่อเปรียบเทียบกับของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร โดยครอบคลุมทั้งในส่วนของนโยบายการจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐบาล และการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และอื่นๆ อย่างไรก็ดี ในการทำงานของคณะกรรมาธิการงบประมาณดังกล่าวนี้ได้พยายามมุ่งเน้นในเรื่องของการตรวจสอบผลการดำเนินงานและการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น เช่น การแก้ไขปัญหาการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ในการทำงานของคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภานั้นได้มีการประสานงานกับคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากมีการประชุมร่วมกันเพื่อประสานการทำงานให้เชื่อมโยงกันและไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้น อย่างไรก็ดี คณะกรรมาธิการงบประมาณยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุนการทำงานอย่างเป็นระบบมากเท่าที่ควร

สำหรับการประชุมของคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภาในช่วงสมัยอายุรัฐสภาชุดที่ 29 นี้ได้มีการพิจารณาเรื่องต่างๆ อาทิเช่น โครงการค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ 58,000 ล้านบาท (โครงการฝึกอบรมคอมพิวเตอร์และอินเตอร์เน็ต โครงการพัฒนาธุรกิจโคนม โครงการจัดตั้งสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า) การพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีการประมูลปุ๋ย จำนวน 30,000 ตันของสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ส.ก.ย.) เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้มีการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมาธิการตรวจเงินแผ่นดินและพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน การศึกษาเกี่ยวกับผลการดำเนินกิจการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาผลการขาดทุนของการรถไฟแห่งประเทศไทย การศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชดเชยผลการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจต่างๆ การศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาศึกษาการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ การพิจารณาเกี่ยวกับวงเงินงบประมาณเหลือจ่ายและการผูกพันงบประมาณทับปีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 และการหารือการดำเนินการร่วมกันระหว่างคณะกรรมมาธิการงบประมาณของวุฒิสภากับคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

คณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภายังได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการเพื่อศึกษากรณีต่าง ๆ เช่น คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อชดเชยผลการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจ คณะอนุกรรมาธิการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการทำงานของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภานั้นยังคงประสบปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดบางประการ (ทั้งนี้ไม่รวมถึงประเด็นปัญหาร่วมของคณะกรรมาธิการของรัฐสภาที่ได้กล่าวไปแล้ว) ดังต่อไปนี้

1. การทำงานของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภานั้นยังขาดทิศทางและระบบการดำเนินงานที่ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับ PAC ของต่างประเทศ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการสุ่มคัดเลือกแผนงาน/โครงการยังคงเป็นไปตามญัตติและเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมาหรือตามความสนใจของคณะกรรมาธิการเอง

การศึกษาวิเคราะห์ไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดมากนักหรือมีลักษณะเป็นเรื่องการตรวจติดตามเร่งรัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน และให้ความสนใจในเรื่องของการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือกรณีทุจริตประพฤติมิชอบมากกว่าการตรวจสอบผลการดำเนินงาน

2. ขาดหน่วยงานสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงและประสานการทำงานร่วมกันกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอย่างเป็นระบบ ทำให้ต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในการแสวงหาความร่วมมือเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งอาจจะเป็นผลมาจากสภาพความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ต้องการดำรงสถานะความเป็นกลางของตน
3. รายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณยังไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการพิจารณางบประมาณแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎร หรือนำไปสู่การปรับปรุงผลการดำเนินงานและขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความอ่อนแอและขาดการประสานการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเอง ทำให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารมากเท่าที่ควร [83]

- **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยนั้นมีประวัติและวิวัฒนาการอันยาวนาน ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและสถานภาพของหน่วยงานรวมหลายครั้ง แต่เท่าที่ผ่านมานั้น

[83] ในการติดตามว่าคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตหรือรายงานหรือมติของสภาหรือคณะกรรมาธิการหรือไม่นั้นแยกได้สองกรณี กล่าวคือ (1) กรณีที่กรรมาธิการกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาแล้วมีมติส่งข้อสังเกตหรือรายงานให้ที่ประชุมสภาพิจารณาและสภามีมติส่งข้อสังเกตและรายงานต่อคณะรัฐมนตรี และ (2) กรณีที่กรรมาธิการ ประสานหรือเรียกหน่วยงานมาชี้แจงเอง ในการติดตามว่าหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐมนตรีปฏิบัติตามข้อเสนอ หรือรายงานของคณะกรรมาธิการหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความสนใจของคณะกรรมาธิการต่อกรณีนั้น ๆ ถ้ากรณีใดที่กรรมาธิการยังมีประเด็นที่สงสัยหรือติดใจนั้น คณะกรรมาธิการอาจดำเนินการโดยการเชิญ รัฐมนตรีที่กำกับดูแล และหน่วยงานเกี่ยวข้องมาชี้แจงเพิ่มเติม จนกว่าคณะกรรมาธิการจะพอใจในคำชี้แจงนั้น ๆ และอาจยุติการพิจารณาดังกล่าว.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเท่ายังไม่มีอิสระในการดำเนินงานของตนอย่างแท้จริงและอาจถูกแทรกแซงจากภายนอกได้ อันเป็นผลทำให้ขาดความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือ เพราะยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี [84]

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 มาตรา 312 จึงได้วางบทบัญญัติเพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีฐานะเป็นหน่วยธุรการที่ไม่สังกัดฝ่ายใด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่คณะกรรมการกำหนดอีกด้วย

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ได้วางนโยบายและหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานไว้ โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกหน่วยงานที่มีวงเงินงบประมาณค่อนข้างมาก มีความเสี่ยงสูงหรือมีจุดอ่อนมาก มีผลกระทบต่อประชาชน หรือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญในการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปปฏิบัติ รวมถึงหน่วยงานที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่เคยตรวจสอบ [85]

สำหรับภารกิจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สามารถแยกออกได้ดังนี้คือ การตรวจเงินแผ่นดิน (ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบ ตรวจสอบบัญชี รายงานการรับจ่ายเงิน และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี ศึกษาและเสนอแนะความเห็น ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ของหน่วยรับตรวจ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับ) การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสตง. งานธุรการของคตง.และอื่นๆ [86]

---

[84] นนทพล นิ่มสมบูรณ์และคณะ, *120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินของไทย 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน*, กรุงเทพมหานคร: บริษัทบพิตรการพิมพ์, 2538.

[85] มติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ 31/2544 วันที่ 6 สิงหาคม 2544.

[86] โปรดดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39.

ในการปฏิบัติงานของสตง.นั้นพบว่ายังคงให้น้ำหนักความสำคัญในเรื่องของการตรวจสอบทางการเงิน (financial audit) และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (compliance audit) อยู่ค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากแผนปฏิบัติราชการซึ่งได้แยกออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ (1) การปฏิบัติงานในด้านของการตรวจสอบอันได้แก่ การตรวจสอบจัดซื้อจัดจ้างและการตรวจสอบสืบสวนใช้ทรัพยากรคน-วัน ร้อยละ 50 การตรวจสอบการเงินทั่วไปและการตรวจสอบงบการเงินใช้ทรัพยากรคน-วัน ร้อยละ 30 และ การตรวจสอบผลการดำเนินงานและอื่นๆ เช่น การศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งานโครงการ ที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ การตรวจสอบหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินลงทุน เป็นต้น ใช้ทรัพยากรคน-วัน ร้อยละ 30 และ (2) การปฏิบัติงานในด้านของการสนับสนุนการตรวจสอบ [87]

สำหรับผลการดำเนินงานที่ผ่านมานั้นพบว่า ในแต่ละปี สตง. จะจัดให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานทางการเงินของหน่วยงานต่างๆ โดยเน้นที่จะทำการวิเคราะห์ให้ทราบถึงผลการดำเนินของหน่วยราชการในสามลักษณะ ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล และความประหยัดในการดำเนินการ โดยในปีพ.ศ. 2542 สตง. ได้ดำเนินการออกตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการ หน่วยงานของส่วนราชการรวมทั้งสิ้น 2483 หน่วยงาน จำแนกเป็นหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาค 866 หน่วยงาน หน่วยงานรองของหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาค 60 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น 986 หน่วยงาน กิจการพาณิชย์ของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น 299 หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ 70 หน่วยงาน หน่วยงานอื่น 207 หน่วยงาน เงินทุนหมุนเวียน 83 หน่วยงาน สถาบันการเงิน 12 หน่วยงาน [88]

ผู้วิจัยมองว่าปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของสตง. ในช่วงที่ผ่านมานั้น มีดังต่อไปนี้

1. ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่ได้มีการนำข้อแนะนำและรายงานผลการตรวจสอบของสตง.ไปใช้ประโยชน์ในเชิงรุก อันจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานและทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างเหมาะ

[87] คำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ 51/2545 เรื่อง กรอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการสำหรับปีงบประมาณ 2545.

[88] ข้อมูลจาก http://www.sao.go.th : 8000/oag/thaisata.nsf เมื่อ (25/4/2545)

สมคุ้มค่า ในระดับที่มากนัก ยกเว้นในส่วนของการตรวจสอบทางการเงินและการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ

2. ปริมาณงานของสตง. มีค่อนข้างมาก โดยเฉพาะภาระงานที่เพิ่มขึ้นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนในทุกหน่วยงานของรัฐ ทำให้ยังไม่สามารถเสริมสร้างธรรมาภิบาลได้อย่างจริงจัง ซึ่งอาจมีความจำเป็นต้องมีการให้เอกชนมารับช่วงดำเนินการแทนในบางส่วน เช่น การรับรองการเงิน ทั้งนี้ เพื่อให้สตง. สามารถปรับเปลี่ยนทิศทางไปให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบผลงานมากขึ้น โดยเฉพาะการสอบทานความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงาน
3. บุคลากรของสตง. ยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาขีดสมรรถนะและเทคนิควิธีการตรวจสอบสมัยใหม่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง รวมถึงการปรับปรุงค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจให้เหมาะสมกับความยากลำบากในการปฏิบัติงาน อันจะช่วยเสริมสร้างขวัญกำลังใจและความกระตือรือล้นในการปฏิบัติงาน
4. สตง. ยังไม่มีรายได้เป็นของตนเอง เช่น รายได้จากการคิดค่าธรรมเนียมตรวจสอบบัญชี เป็นต้น ประกอบกับงบประมาณส่วนใหญ่ได้ถูกใช้ไปกับเงินเดือนและเบี้ยเลี้ยงแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้การปฏิบัติงานของสตง. ในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังมีข้อจำกัดและจำเป็นต้องพึ่งพิงฝ่ายบริหารในการจัดสรรวงเงินงบประมาณประจำปี
5. ปัญหาความเลื่อมล้ำของการปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะเป็นองค์กรสูงสุดในการชี้ขาดงบเงินและคลัง แต่ถ้าหากพบเห็นการทุจริตก็จะมีการประสานงานส่งต่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเพียงเจ้าพนักงานตรวจสอบเท่านั้น การควบคุมจากภายนอกอย่างไม่เป็นทางการ

ประชาชนและองค์กรประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์

ในช่วงที่ผ่านมานั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนและบทบาทของบรรดา watchdogs ในการบริหารราชการแผ่นดินยังมีค่อนข้างจำกัด อันเนื่องมาจากวัฒนธรรมการเมืองของไทยในแบบระบบอุปถัมภ์ และความเข้มแข็งของระบบราชการในกระบวนการนโยบายสาธารณะหรือที่เรียกกันว่าอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic politics) อย่าง

ไรก็ กระแสความเคลื่อนไหวเพื่อการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปทางการเมืองได้นำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีการวางเจตนารมย์และหลักการเกี่ยวกับการเมืองของพลเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะการกำหนดสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ ความรับผิดชอบของประชาชนชาวไทยในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง หรือการเพิ่มอำนาจของประชาชน (empowerment) ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในขณะเดียวกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 ยังได้พยายามส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาร่วมกลุ่มกันในรูปของประชาคมหรือองค์กรประชาสังคมเพื่อประสานงานและร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมอันเกี่ยวกับการพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของตนหรือร่วมมือเป็นภาคีกับภาครัฐในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น รวมถึงการเรียกร้องความต้องการและการปกป้องดูแลรักษาสิทธิ์ของตนเอง [89]

ถึงแม้ว่าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมการ การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองผ่านรายการวิทยุและโทรทัศน์ [90] และการแสดงความคิดเห็นในเวทีสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ดี กลุ่มประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นโดยส่วนใหญ่แล้วยังเป็นชนชั้นกลาง [91] การเคลื่อนไหวของคนจนในชนบท ซึ่งอยู่ภายใต้การชี้แนะขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) มากกว่าเกิดจากความคิดริเริ่มของตนเอง [92]

---

[89] ตัวอย่างเช่น ชุมชนในตำบลบางขุนไทร อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี เป็นต้น.

[90] ตัวอย่างเช่น *รายการขอคิดด้วยคน* ทางช่อง 9 อ.ส.ม.ท. *รายการกรองสถานการณ์* ทางช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น มีลักษณะให้ประชาชนโทรศัพท์มาแสดงความคิดเห็นเท่านั้น รายการวิทยุที่ให้ความรู้และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น *รายการเพื่อบ้านเพื่อเมือง* ทาง FM 107MHz และ*รายการเปิดประเด็น* ทางFM 96.5 MHz เป็นต้น รายการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเป็นลักษณะเวทีสาธารณะอย่างชัดเจน เช่น *รายการเวทีชาวบ้าน* ทางช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ และ*รายการลานบ้านลานเมือง* ช่อง 9 อ.ส.ม.ท. เป็นต้น.

[91] ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณและเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, *" การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง"*, รายงานการวิจัย: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542

[92] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *" วิวัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย"*, ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2543.

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและความเคลื่อนไหวของบรรดาองค์กรประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงนั้นยังมีอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อย ยกเว้นในกรณีการออกมารวมกลุ่มคัดค้านนโยบายของรัฐบาล หรือการรักษาสิทธิ์ของตนโดยการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลปกครอง หรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกละเมิดสิทธิ์ อันเป็นผลมาจากปัจจัยบางประการ เช่น ปัญหาการรับรู้และขาดกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนเอง และปัญหาการปิดกั้นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง

ในส่วนของการฟ้องคดีกับศาลปกครองนั้น นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2543 ได้มีคดีที่ประชาชนฟ้องร้องหน่วยราชการต่อศาลปกครองมีจำนวนทั้งสิ้น 5,311 คดี และศาลปกครองได้พิจารณาคดีดังกล่าวแล้วเสร็จจำนวน 1996 คดี เหลือคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา 3,315 คดี [93]

สำหรับในส่วนของการการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่(นับตั้งแต่เดือนธันวาคม 2542 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2543) รวม 158 เรื่องโดยในช่วงก่อนจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2543) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนให้ โดยในจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ได้มีการดำเนินการ 185 เรื่องนั้นเป็นเรื่องร้องเรียนที่ได้ดำเนินการเสร็จแล้วรวม 135 เรื่อง แยกเป็น เรื่องร้องเรียนที่วินิจฉัยแล้วไม่รับไว้พิจารณา 68 เรื่อง เป็น เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาและดำเนินการแล้วเสร็จแล้ว 58 เรื่อง เป็นเรื่องที่มีการถอนคำร้องเรียน 9 เรื่อง และเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ 49 เรื่อง [94]

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันหน่วยงานราชการบางแห่งได้ริเริ่มให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดส่วนราชการนั้น ๆ ดังเช่นในกรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้จัดให้มีคณะ

[93] รายงานสรุปบทบาท ภารกิจ และผลงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง 7 ก.พ. 2545 สำนักงานศาลปกครอง

[94] รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2543 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

กรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานขึ้นในทุกระดับ (ระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับสถานีตำรวจ) อันประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานในแต่ละระดับ หัวหน้าหรือผู้แทนของฝ่ายปกครองในเขตพื้นที่ ผู้แทนคณะผู้บริหารภายในหน่วยงาน และ*ผู้แทนประชาชนในพื้นที่* จำนวน 6-10 คนเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรที่นำนโยบายพัฒนาและการบริหารงานตำรวจไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบายระดับชาติที่กำหนด รวมทั้งนำความคิดเห็นและปัญหาความเดือนร้อนของประชาชนในพื้นที่กลับขึ้นสู่กระบวนการกำหนดนโยบายระดับชาติให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง [95]

นอกจากนี้ ตามบัญญัติในมาตรา 31-40 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดวางระบบการบริหารและการจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งในระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่ และระดับสถานศึกษา อันประกอบด้วยบุคคลฝ่ายต่างๆ ในสังคมเข้าร่วมเป็นกรรมการ อาทิเช่น ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนศิษย์เก่าสถานศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสถานศึกษา [96]

โดยสรุป ผู้วิจัยมองว่าในปัจจุบันภาคของประชาชนได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากขึ้น แต่ยังคงขาดความเข้มแข็งในการเข้ามาการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจัง โดยเฉพาะบทบาทของประชาชนในการเข้ามาเป็นผู้กำกับดูแลและควบคุมการทำงานในหน่วยงานของรัฐ หรือการแสดงบทบาทในการตรวจสอบและประเมินผลโดยตนเอง

สื่อมวลชน

ในปัจจุบันนั้นพบว่าสื่อสารมวลชนประเภทต่างๆ เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ รวมถึงอินเตอร์เน็ต [97] ได้เริ่มมีเข้ามาบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมาก

---

[95] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2542 และ http://www.p8.police.go.th/PS_p8/KTTR.htm

[96] พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก 19 สิงหาคม 2542

[24] สำหรับอินเตอร์เน็ตนั้นมีผู้โต้แย้งกันมากว่าสามารถเป็นสื่อสารมวลชนได้หรือไม่ โดยนักวิชาการบางกลุ่มมีความเห็นว่าอินเตอร์สามารถเป็นสื่อสารมวลชนได้ แต่นักวิชาการบางกลุ่มยังไม่เห็นด้วยที่จะรวมอินเตอร์เน็ตเป็นสื่อสารมวลชนด้วย.

ขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น การสืบสวนและเปิดโปงข้อเท็จจริงหรือเรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำ รวมถึงการส่งผ่านให้ผู้บริหาราชการแผ่นดินได้รับทราบถึงความไม่พอใจและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือการเรียกร้องความเป็นธรรมในกรณีต่างๆ เป็นต้น

บทบาทของโทรทัศน์ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นพบว่าได้มีการผลิตรายการที่มีสาระและให้ประโยชน์ด้านความรู้แก่ผู้ชมมากขึ้น บางรายการได้เปิดโอกาสให้นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง เช่น รายการกรองสถานการณ์ รายการขอคิดด้วยคน เป็นต้น หรือบางรายการยังมีลักษณะของการเจาะประเด็นในเชิงลึกเกี่ยวกับปัญหาสังคมที่มีความน่าสนใจในช่วงเหตุหารณ์ต่างๆ เช่น รายการถอดรหัสของสถานีโทรทัศน์ไอทีวีซึ่งได้เผยแพร่เรื่องเกี่ยวกับการรับสินบนอันเป็นการตีแผ่ความประพฤติมิชอบของข้าราชการบางกลุ่ม

บางรายการ เช่น รายการทุกข์ชาวบ้านของสถานีไอทีวีได้กลายเป็นกระบอกเสียงให้ประชาชนได้ร้องเรียนปัญหาความเดือนร้อนและการละเว้นการกระทำหรือประพฤติมิชอบของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกล่าวได้ว่าสื่อโทรทัศน์เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมากในการตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยอ้อม ดังจะเห็นได้จากจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ประชาชนร้องเรียนผ่านรายการโทรทัศน์ในรายการทุกข์ชาวบ้านส่วนใหญ่นั้นเป็นการปฏิบัติงานที่บกพร่องของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ดี มักจะมีข้อจำกัดตรงที่จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาในรายการมีจำนวนมากทำให้ผู้ผลิตรายการดังกล่าวต้องคัดเลือกเฉพาะกรณีที่มีความเดือดร้อนมากที่สุดเพื่อออกรายการในแต่ละวันเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม บทบาทของสถานีวิทยุกระจายเสียงในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลนั้นยังไม่เด่นชัดมากนัก เนื่องจากสถานีวิทยุกระจายเสียงส่วนใหญ่นั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลหรือมีการให้เอกชนรับช่วงไปดำเนินการแทน ฉะนั้น รายการวิทยุจึงไม่ค่อยกล้าที่จะเสนอข่าวหรือมีบทวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลอย่างรุนแรงมากนัก แต่มักจะนำเสนอข่าวสารอย่างที่เป็นกลางเท่านั้นและโน้มเอียงไปในทางสนับสนุนการทำงานของรัฐมากกว่า ถึงแม้ว่าบางรายการอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้พอสมควร แต่มักจะมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาของทางสถานี ผู้อุปถัมภ์รายการ และการระมัดระวังไม่ให้มีการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเต็มที่จนทำให้รายการนั้นได้รับแรงถูกกดดันให้มีการยกเลิกได้ เป็นต้น

สำหรับบทบาทของหนังสือพิมพ์ในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลนั้นค่อนข้างมีให้เห็นอย่างชัดเจน เช่น การเขียนข่าววิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลหรือการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม ในการเขียนบทความของคอลัมนิสต์นั้นอยู่ในดุลยพินิจของผู้เขียนนั้น ซึ่งหากไม่มีความรู้อย่างแท้จริงหรือไม่มีข้อมูลเพียงพอก็ย่อมจะมีผลให้ข่าวที่เสนอต่อประชาชนหรือสาธารณชนนั้นอาจบิดเบือนไปจากความจริงได้และย่อมจะมีอิทธิพลต่อทัศนคติและความคิดของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาลได้ ฉะนั้น ผู้เขียนข่าวจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของจรรยาบรรณของนักหนังสือพิมพ์ซึ่งจะต้องเขียนข่าวอย่างถูกต้อง ไม่มีอคติหรือใช้ความคิดเห็นส่วนตัว แต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่เพียงพอ และประชาชนผู้รับสื่อก็ควรต้องพิจารณาไตร่ตรองด้วยตนเองอย่างรอบคอบเช่นกัน

ในปัจจุบันพบว่าอินเตอร์เน็ตได้เข้ามามีอิทธิพลต่อประชาชนในสังคมไทยมากขึ้น แต่ยังคงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงเฉพาะประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น บทบาทของอินเตอร์เน็ตในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินนั้นยังไม่ปรากฏอย่างเด่นชัดโดยตรงมากนักหรือมีลักษณะโดยอ้อม เช่น การสำรวจความนิยมของประชาชนต่อการทำงานของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี และการเปิดเวทีให้แสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ [98]

อย่างไรก็ดี รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เริ่มให้ประชาชนสามารถร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนของตนเองทางอินเตอร์เน็ตไปยังเว็บไซต์ต่างๆ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย รวมถึงเว็บไซต์ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเริ่มมีตั้งแต่สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีมาจนถึงในสมัยปัจจุบันของพตท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร [99]

โดยสรุป บทบาทสื่อมวลชนของไทยในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินนั้นยังคงมีอยู่ในวงที่ค่อนข้างจำกัด เช่น การนำเสนอข่าวหรือเปิดโปงให้สาธารณชนได้รับทราบเกี่ยวกับการสำรวจทัศนคติความคิดเห็นและกรณีการทุจริตประพฤติมิชอบของรัฐบาลและข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งมีปรากฏให้เห็นเป็นครั้งคราวผ่านสื่อมวลชนทั้งทาง วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และอินเตอร์เน็ต ขึ้นอยู่กับกระแสของสังคมหรือเหตุการณ์ใดที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ระบบตลาด

[25] ตัวอย่างเช่น http://www.dr-poll.com http:// www.bu.ac.th/bupoll http://www.meechaithailand.com http://www.2475.com และ www.dusit.ac.th/poll เป็นต้น

[99] http://www.thaksin.net

ความพยายามในการปรับลดขนาดและบทบาทของภาครัฐ หรือการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนและกระบวนการปรับเข้าสู่ระบบตลาด (marketization) ของไทยนั้นได้มีการริเริ่มมาเป็นเวลานานแล้ว ตัวอย่างเช่น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ การเพิ่มบทบาทของเอกชนในรัฐวิสาหกิจ มาตรการจำกัดขนาดกำลังคนภาครัฐและโครงการเกษียณอายุก่อนกำหนด และการจ้างเหมาบริการ เป็นต้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้วางบทบัญญัติในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเพื่อรองรับแนวความคิดดังกล่าว (มาตรา 87) อย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด การคุ้มครองผู้บริโภคและองกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม การยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (deregulation) และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ยกเว้นในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น

อย่างไรก็ดี การแปรรูปรัฐวิสาหกิจประสบกับข้อจำกัดหลายประการและชะลอตัวลงค่อนข้างมาก โดยมุ่งเน้นถึงการเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนในรัฐวิสาหกิจแทน เช่น การทำสัญญาจ้างเอกชนให้บริหารงาน การทำสัญญาให้เอกชนเช่าดำเนินการ หรือการให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนดำเนินกิจการ และการกระจายหุ้นบางส่วนของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนให้มีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ อันเนื่องมาจากสังคมไทยยังมีความไม่มั่นใจในผลลัพธ์ของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจแบบเต็มรูปแบบ โดยเฉพาะกรณีปัญหาการทุจริตและผลประโยชน์ในการประมูลงานของทางราชการ กระแสการคัดค้านของประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีความวิตกกังวลว่าอาจเป็นการเปิดให้ต่างชาติเข้ามาซื้อกิจการและครอบงำผูกขาดการดำเนินงานได้ รวมถึงการต่อต้านของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเอง

ในเวลาต่อมา จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่รัฐวิสาหกิจในการแปรสถานภาพไปจากเดิมในฐานะเป็นองค์การของรัฐหรืออื่นๆ ให้มาอยู่ในรูปของบริษัท (corporatization) โดยการแปลงทรัพย์สินเดิมให้มาเป็นทุนเรือนหุ้นและให้กระทรวงการคลังยังคงถือหุ้นดังกล่าวมากกว่าร้อยละ 50 ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มบทบาทให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาร่วมถือหุ้นในกิจการได้เป็นบางส่วนหรือเปิดให้มีการขายหุ้นให้แก่ประชาชนโดยผ่านทางตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อันเป็นการระดมทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน

สำหรับการจัดจ้างเอกชนให้มารับช่วงงานของหน่วยงานราชการนั้นมักจะดำเนินการเฉพาะในงานหรือกิจกรรมบางประเภทเท่านั้น เช่น บริการรับเหมาความสะอาดและการรักษาความปลอดภัย บริการรถรับส่งข้าราชการ พนักงานของรัฐ การเปิดให้ภาคเอกชนมาประมูลงานบางส่วนหรือทั้งหมดในลักษณะแบบ B.O.T หรือ B.T.O นั้นยังคงมีอยู่ในขอบเขตหรือวงที่จำกัด เช่น งานสำรวจ ออกแบบและก่อสร้างถนน หรือกิจการโทรคมนาคม เป็นต้น

โดยสรุป ผู้วิจัยมองว่าความพยายามในการให้เอกชนเข้ามารับช่วงดำเนินการและการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชนนั้นยังมีลักษณะในแบบค่อยเป็นค่อยไปและไม่รุนแรงมากนัก และยังไม่ได้มีการวางมาตรการเพื่อลดการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะโดยส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เปิดให้ประชาชนมีทางเลือกในการไปใช้บริการรายอื่นอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) หรือการทดสอบตลาด (market testing) หรือการประยุกต์ใช้วิธีการแบบกึ่งตลาด (quasi-market) เช่น การซื้อบริการของส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

6.3 สรุป

ผลการสำรวจและวิเคราะห์ภาพรวมของยุทธศาสตร์และมาตรการในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสองขั้วกระแสแนวความคิดหลักอันได้แก่แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม) ซึ่งมุ่งเน้นถึงการเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตยบนพื้นฐานของความเป็นนิติรัฐ และ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค/เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่และการบริหารจัดการสมัยใหม่) ซึ่งมุ่งเน้นถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทและขนาดของภาครัฐ (การเพิ่มบทบาทของเอกชน/กลไกตลาด) และกระบวนการดำเนินงานให้มีความทันสมัยมากขึ้นอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยพบว่ามาตรการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของไทยที่ผ่านมานั้นไม่ได้ทำให้โครงสร้างระบบราชการไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณในระดับที่มากเท่าที่ควรนัก กล่าวคือ การขยายตัวของงบประมาณแผ่นดินและอัตรากำลังของระบบราชการพลเรือนไทยยังคงมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและในอัตราที่ค่อนข้าง

คงที่มาโดยตลอดช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา อันแสดงให้เห็นถึงความแข็งแกร่งและความเชี่ยวชาญของภาคราชการในการดูดซับทรัพยากรของประเทศเข้ามาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนภารกิจการปฏิบัติงานของตนได้ ทั้งในช่วงระยะเวลาที่ประเทศมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างสูงหรือในช่วงระยะเวลาที่ประเทศประสบภาระวิกฤตทางเศรษฐกิจ

ในเชิงคุณภาพแม้ว่าหน่วยงานในระดับนโยบายจะจัดให้มีการริเริ่มโครงการ/มาตรการใหม่ๆ อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้ในระดับพอสมควร เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการสร้างราชการสะอาด การดำเนินการรับรองมาตรฐานด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของหน่วยงานภาครัฐหรือ PSO การมอบรางวัลหน่วยงานดีเด่นที่ให้บริการประชาชนประจำปี แต่ยังคงประสบปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นในวงราชการอยู่ค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากผลการสำรวจและจำนวนข้อร้องเรียนในเรื่องการทุจริตและคอรัปชั่นของของประชาชน รวมถึงปัญหาความไม่พึงพอใจของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและความล่าช้าในการให้บริการ ซึ่งปัญหาข้อจำกัดดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการไทยอย่างต่อเนื่องและจริงจังและการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้ดีขึ้น

ในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้มีพัฒนาขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลของการปฏิรูปทางการเมืองและนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีเจตนารมย์มุ่งเน้นถึงการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีเสถียรภาพและเกิดประสิทธิภาพ หรือต้องการเสริมสร้างให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินมีภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process) โดยได้มีการจัดวางระบบและกลไกการควบคุมรองรับไว้อย่างค่อนข้างสมบูรณ์ เช่น การวางระบบการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา การตรวจสอบรัฐสภา การตรวจสอบศาล การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินหนี้สิน การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน ความพยายามในการปรับเปลี่ยนบทบาทและวิธีการบริหารงานของภาครัฐให้มีความทันสมัย มุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพการให้บริการ และความคุ้มค่า หรือต้องการเสริมสร้างให้ผู้บริหารราชการแผ่นดินมีภาระรับผิดชอบต่อผลงานและภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุงขีดสมรรถนะ/ศักยภาพในระยะยาว อันเป็นผลมาจากอิทธิพลของกระแสกระแสแนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

ได้มีการริเริ่มมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้มากพอสมควร

ในส่วนของระบบการควบคุมตนเองนั้นได้มีการกำหนดค่านิยมเชิงสร้างสรรค์ การส่งเสริมให้ส่วนราชการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม การเสริมสร้างจรรยาบรรณวิชาชีพของข้าราชการพลเรือน และการรณรงค์ให้พึงยึดถือและประพฤติปฏิบัติตาม รวมถึงการปลุกจิตสำนึกในโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาทเพื่อนำไปสู่การเป็นข้าราชการที่ดี ปฏิบัติงานด้วยหัวใจที่รักประชาชน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติขึ้น นอกจากนี้ ยังได้มีการดำเนินโครงการประเทศไทยใสสะอาดในการสร้างอุดมการณ์ร่วมเพื่อต่อต้านทุจริตคอรัปชั่น เป็นต้น อย่างไรก็ดี ความกระตือรือล้นและตั้งใจอย่างจริงจังของผู้บริหารและข้าราชการในเรื่องของการบริหารคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อย ไม่ได้มีการนำไปบูรณาการหรือเชื่อมโยงกับมาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอื่นๆ มากนัก

ในส่วนของระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานราชการนั้นได้มีการปรับเปลี่ยนมาตรฐานและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีความทันสมัยมากขึ้น ตามมาตรฐานสากล เช่น COSO และ INTOSAI เป็นต้น และยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ (audit committee) ขึ้น เพื่อให้คำปรึกษาในการปรับปรุงความเข้มแข็งของระบบการตรวจสอบภายในและมาตรการควบคุมภายในให้แก่ผู้บริหารระดับสูง รวมถึงการเสนอแนะนโยบายและมอบหมายการตรวจสอบงาน/โครงการที่มีความเสี่ยงสูง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ผู้บริหารของหน่วยงานราชการยังไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่าและความสำคัญของการควบคุมภายในเท่าที่ควร ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ของรายงานการตรวจสอบอย่างเต็มที่ (ยกเว้นในเรื่องทุจริตและความบกพร่องเกี่ยวกับการเบิก-จ่ายเงิน) และยังขาดการพัฒนาเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในเพื่อให้มีขีดความรู้ความสามารถในการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาหลายประการเกี่ยวกับระบบการตรวจราชการ โดยเฉพาะปัญหาความซ้ำซ้อนระหว่างการตรวจสอบภายในและการตรวจราชการขึ้น อันเป็นผลมาจากการปรับปรุงและขยายขอบเขตของการตรวจไปมุ่งเน้นในเรื่องของความเสี่ยงและผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน

สำหรับการประยุกต์ใช้เทคนิควิธีการควบคุมและการบริหารงานสมัยใหม่ของหน่วยงานราชการต่างๆ นั้นพบว่าได้มีความพยายามและแรงผลักดันในการปรับปรุงระบบการวางแผนและการงบประมาณให้มุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์มากขึ้น โดยเฉพาะการสร้างตัวชี้วัด การพัฒนาระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยังได้มีการให้ความสำคัญในเรื่องของระบบการบริหารคุณภาพและการประกันคุณภาพ โดยได้มีการตรวจสอบและผ่านการรับรองตามเกณฑ์มาตรฐานของ ISO 9000 PSO และอื่นๆ อย่างไรก็ดี การปรับเปลี่ยนระบบดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อยหรือยังคงกำลังอยู่ในระหว่างการทดลองนำร่อง ซึ่งจำเป็นต้องมีการขยายผลอย่างจริงจังและการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการปรับตัวตามระบบใหม่

ในส่วนของระบบการควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินต่อฝ่ายข้าราชการประจำนั้นยังคงมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมอยู่ค่อนข้างมาก เช่น วิธีการสั่งการและการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การอนุมัติและอนุญาต การแต่งตั้งโยกย้ายและการลงโทษทางวินัย และอาศัยกลไกการทำงานของหน่วยงานกลางในการวางนโยบาย มาตรฐาน ระเบียบ และกฎเกณฑ์ให้หน่วยงานอื่นรับไปปฏิบัติตาม ตลอดจนการพิจารณากลั่นกรองเรื่องราวและคำขอต่างๆ นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้งกลไกการตรวจราชการและการติดตามประเมินผลกลางในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นเพื่อดูแลสอดส่องการทำงานหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งพบว่ายังคงมีความซ้ำซ้อนกันและกำลังอยู่ในช่วงของการปรับปรุงระบบการทำงานของตนให้รองรับต่อแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

ในส่วนของระบบการควบคุมจากภายนอกนั้นยังคงต้องได้รับการปรับปรุงขีดสมรรถนะและความเข้มแข็งอย่างมากพอสมควร โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับความมีอิสระในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การประสานงานของรัฐสภาและคณะกรรมาธิการบางชุดให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน และการใช้ประโยชน์จากการทำงานและรายงานผลการตรวจสอบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างเต็มที่ ทั้งในส่วนของการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินหรือควบคุมก่อน และการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินหรือการควบคุมภายหลัง เพื่อมุ่งเน้นให้น้ำหนักความสำคัญต่อการควบคุมและตรวจสอบถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาลตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภามากขึ้น

นอกจากนี้ ยังพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มต่างๆ ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินยังมีค่อนข้างน้อยหรือในวงที่ค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะการ

แสดงบทบาทของประชาชนในการเป็นผู้กำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ และการให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบและประเมินผลโดยตนเอง รวมถึงยังไม่ได้มีการประกาศใช้มาตรการเพื่อลดความผูกขาดของภาคราชการหรือเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกในการไปใช้บริการรายอื่นอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก โดยเฉพาะการให้ประชาชนหรือธุรกิจเอกชนสามารถคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) เป็นต้น

โดยสรุป ผู้วิจัยมีความเห็นว่าระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้นกำลังอยู่ในระยะของการเริ่มต้นของการปรับเปลี่ยนไปให้ความสำคัญในเรื่องของการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และการปรับปรุงขีดสมรรถนะมากขึ้น แต่มักจะพบว่าส่วนใหญ่แล้วยังไม่ได้มีการขยายผลโฝยรวมให้เกิดความสมบูรณ์ครบถ้วนหรือยังคงอยู่ในรูปของโครงการทดลองนำร่อง ภายใต้การริเริ่มและผลักดันของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานก.พ. สำนักงบประมาณ เป็นต้น โดยมีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบและประสานการดำเนินงานอย่างหลวมๆ

อย่างไรก็ดี การขาดการปรับปรุงกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องหรือการออกกฎหมายเพื่อชี้นำหรือสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปอย่างเป็นทางการ อาจเป็นผลทำให้การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวยังคงเป็นไปอย่างขาดเอกภาพเท่าที่ควร และผู้บริหารของหน่วยงานปฏิบัติเกิดความไม่มั่นใจถึงความจริงจังของการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้นในขั้นตอนต่อไป จึงไม่ได้ให้การสนับสนุนเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานบางอย่างเริ่มกำลังถดถอยลงไปตามลำดับ

นอกจากนี้ ปัญหาความอ่อนแอและข้อจำกัดของกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจากภายนอกอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และแรงกดดันของภาคเอกชน ทำให้ระบบการควบคุมดังกล่าวยังค่อนข้างปรับเปลี่ยนได้ช้าหรือไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทสุดท้ายนี้เป็นเรื่องของการสรุปผลการวิเคราะห์และการให้ข้อเสนอแนะในรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนาระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทย อันเป็นผลมาจากการทบทวนและสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริงของประเทศไทยและการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับของต่างประเทศ โดยยึดตามความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างสถาบัน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ (1) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (2) คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงาน (4) หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (5) องค์กรอิสระและคณะรัฐมนตรี (6) ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาล/ระบบราชการ (7) ระบบตลาดและรัฐบาล/ระบบราชการ

7.1 สรุปผลการวิเคราะห์

ผลของการปฏิรูปทางการเมืองได้ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการวางเจตนารมย์และบทบัญญัติในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมถึงการปรับปรุงกลไกและระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process) หรือการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ (compliance-based accountability) โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ค่อนข้างสมบูรณ์มากพอสมควรแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การถอดถอนจากตำแหน่ง และการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ความพยายามในการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐที่ผ่านมาตามอิทธิพลของกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งต้องการปรับปรุงกลไกและระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มุ่งเน้นถึงภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (performance-based accountability) และภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุง ขีดสมรรถนะ (capacity-based accountability) อันจะทำให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจในการให้บริการและการดำเนินงานเป็นไปอย่างเกิดประโยชน์คุ้มค่าเงินภาษีอากรนั้น ผู้วิจัยพบว่ายังคงอยู่ในระยะของการเริ่มต้นหรือโครงการทดลองนำร่อง ขาดบูรณภาพในเชิงกรอบแนวความคิดหรือการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่อย่างเต็มรูปแบบ (full scale) อันเป็นผลทำให้ยังไม่ได้มีการจัดระเบียบในการวางกลไกและกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการปรับปรุงกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้เหมาะสมและสอดรับกับแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทางและประสบการณ์ของบรรดาประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD นั้น ผู้วิจัยมองว่าการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในภาพรวมของไทยนั้นค่อนข้างจะดำเนินการอย่างค่อยเป็น

ค่อยไป โดยอาศัยการริเริ่มและผลักดันของฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการบางกลุ่ม ขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและจริงจังของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับการปฏิรูปของกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ในช่วงที่ผ่านมา ทำให้กระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทยยังขาดคันโยกงัด (leverage) เพื่อให้สามารถก้าวข้ามผ่านจุดวิกฤตหรือเกิดน้ำหนักแรงถ่วง (momentum) อย่างมากเพียงพอ อันจะก่อให้เกิดแรงเหวี่ยงหรือพลังสำหรับการขับเคลื่อนเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ขึ้น

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้มีความริเริ่มในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้มีความทันสมัยมากขึ้นบ้างแล้ว แต่ผู้วิจัยยังคงพบว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาข้อจำกัดและมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมอยู่ค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD โดยเฉพาะในส่วนของกลไกการควบคุมของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและกลไกการควบคุมจากภายนอก นอกจากนี้ การริเริ่มและความพยายามที่ผ่านมานั้นยังคงเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการปรับปรุงระบบการควบคุมผ่านโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (hierarchical control) ไม่ได้มีการประยุกต์ใช้กลไกตลาดหรือการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงมากเท่าที่ควรนัก ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 7.1

ตารางที่ 7.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศและประเทศไทย

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
ภาพรวมของยุทธศาสตร์และแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ	- ได้มีการประยุกต์ใช้แนวความคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย มุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ และความคุ้มค่า ให้อิสระความคล่องตัวทางการบริหารควบคู่ไปกับภาระรับผิดชอบต่อผลงานมากขึ้น - สำหรับกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์นั้นค่อนข้าง มีความก้าวหน้ากว่าประเทศอื่นๆ ในการลดขนาดของภาครัฐและการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด	- มีลักษณะเชิงผสมผสาน โดยได้รับอิทธิพลมาจากกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM และ แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (การให้ประชาชนมีส่วนร่วม การเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม) - การลดขนาดของภาครัฐและปรับให้เข้าสู่ระบบตลาดของไทยยังอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย อันเกิดมาจากแรงต่อต้านและความเข้มแข็งของระบบราชการเอง - ปัญหาการขาดเสถียรภาพทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมาทำให้ไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงให้บังเกิดผลได้อย่างจริงจัง - กระบวนการปฏิรูปที่ผ่านมายังคงอยู่ในระหว่างการเริ่มต้น หรือเป็นเพียงโครงการทดลองนำร่อง ไม่ได้มีการขยายผลอย่างจริงจัง ยังขาดการปรับปรุงกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ไม่มีกระบวนการจัดการความรู้และการบริหารการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานราชการอย่างเป็นระบบ	ประเทศในกลุ่ม OECD ส่วนใหญ่ได้มีระดับพัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตยสูงมากอยู่แล้ว ทำให้ประเทศดังกล่าวกลับมาให้ความสนใจในเรื่องของผลสัมฤทธิ์มากขึ้น (แต่ยังคงมีความพยายามในการพัฒนารูปแบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น)

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
ระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน			
1. ระบบการควบคุมตนเอง			
	- ได้ดำเนินการทบทวนและปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงาน ค่านิยมและมาตรฐานจรรยาบรรณ โดยมุ่งเน้นถึงการส่งเสริมและรณรงค์ให้เคารพและซื่อสัตย์ต่อตนเอง ไม่เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากสิ่งที่พึงประสงค์ มากกว่าการใช้กฎระเบียบและวินัยเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตาม - กลยุทธ์การควบคุมตนเองดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อรองรับต่อการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร	- ได้มีการจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์และการรณรงค์ให้ยึดถือและปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม การส่งเสริมจรรยาบรรณวิชาชีพ การปลุกสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดีในโครงการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท และการสร้างอุดมการณ์เพื่อต่อต้านทุจริตคอรัปชั่นในวงราชการ - การดำเนินการยังอยู่ในวงที่ไม่กว้างมากนัก ขาดความจริงจังต่อเนื่องเท่าที่ควร ไม่ได้รับความสนใจจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มากนัก รวมทั้งยังขาดการเชื่อมโยงหรือบูรณาการให้เข้ากับกระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐอย่างแท้จริง	

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
2. ระบบการควบคุมภายใน			
2.1 **ระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการ**			
ก. การควบคุมภายใน	- ได้มีการปรับปรุงมาตรฐานการควบคุมให้มุ่งเน้นถึงการให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลเกี่ยวกับการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และถือเป็นประสบการณ์เรียนรู้ในการปรับปรุงให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เป็นเพียงแค่เรื่องของการดูแลปกป้องทรัพย์สินของหน่วยงานจากรูรั่วไหลสิ้นเปลืองและทุจริตฉ้อฉล - ในบางประเทศยังได้มีการปรับปรุงมาตรฐานการตรวจสอบภายในให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะการให้คำแนะนำปรึกษาเชิงสร้างสรรค์แก่ผู้บริหาร เพื่อลดปัญหาความเสี่ยง ปรับปรุงผลการดำเนินงานและเพิ่มโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ - อื่นๆ เช่น การมอบหมายให้ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการจัดทำประกาศถ้อยแถลงเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นเพื่อสอบทานระบบการควบคุมภายใน	- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังได้พยายามปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีมาตรฐานตามหลักสากลมากขึ้น และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการขึ้นเพื่อสอบทานและปรับปรุงระบบดังกล่าวให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น - ผู้บริหารของส่วนราชการยังไม่ได้ตระหนักถึงคุณค่า และความสำคัญของระบบการควบคุมภายใน ไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อลดปัญหาอุปสรรคและความเสี่ยงต่างๆ อันอาจจะกระทบต่อสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานของตน - เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง/กรม อันเป็นผลมาจากการปรับปรุงและขยายขอบเขตการดำเนินงานให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น - เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจราชการยังคงทำงานในแบบประเพณีนิยมอยู่ค่อนข้างมาก ขาดการพัฒนาขีดความรู้ความสามารถให้รองรับกับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารความเสี่ยงและการปรับปรุงผลการดำเนินให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง	

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
	- ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาได้มีการปรับรวมเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน/ผู้ตรวจราชการให้รวมอยู่ในโครงสร้างเดียวกัน และในหลายประเทศยังได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของการตรวจสอบไปจากเดิม ซึ่งเน้นในเรื่องของการจ้องจับผิด ไปสู่การทำงานในเชิงรุกเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำในการลดความเสี่ยง ปรับปรุงขีดสมรรถนะขององค์การและผลการดำเนินงานโดยรวม		
	-		
ข. เทคนิคการควบคุมและการบริหารงานสมัยใหม่ **- ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์**	- ได้มีการประยุกต์ใช้ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (การบริหารผลการดำเนินงาน) อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการวางแผนกลยุทธ์/แผนธุรกิจ การสร้างตัวชี้วัด การติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน รวมถึงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาและสาธารณชน - บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย Government Performance and Results Act 1993 ขึ้น เพื่อผลักดันให้มีการประยุกต์ใช้ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจัง	- ได้มีการริเริ่มและทดลองระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะการจัดทำแผนกลยุทธ์ การสร้างตัวชี้วัดและการติดตามและรายงานผล และระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน แต่ยังคงขาดการบูรณาการให้เป็นไปในลักษณะที่สอดรับกัน และไม่ได้มีการขยายผลอย่างจริงจัง ยังขาดการให้ความรู้ ความเข้าใจในหลักการพื้นฐานและเทคนิควิธีแก่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ อย่างเพียงพอ - ยังไม่ได้มีการจัดให้มีการรายงานสัมฤทธิ์ผลต่อรัฐสภาและประชาชนอย่างจริงจัง (ยกเว้นการรายงานผลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ม.88)	- ไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายหลักที่มีอยู่ให้รองรับต่อระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
- การบริหารคุณภาพ	- ได้มีการวางมาตรฐานการให้บริการประชาชน การเทียบเคียงเพื่อปรับปรุงกระบวนงานและผลการดำเนินงาน การบริหารคุณภาพโดยรวมและการประยุกต์ใช้ตัวแบบเพื่อเสริมสร้างความเป็นเลิศในการดำเนินงาน เช่น EFQM และ/หรือ MBNQA กันอย่างกว้างขวาง	- ได้มีการริเริ่มและผลักดันให้ส่วนราชการเน้นถึงคุณภาพและมาตรฐานการดำเนินงานตามกรอบการประกันคุณภาพและการบริหารคุณภาพโดยรวม โดยมีการวางระบบและจัดตั้งสถาบันตรวจรับรองคุณภาพการบริหารงานของส่วนราชการขึ้นได้แก่ ระบบ PSO สำหรับส่วนราชการทั่วไป ระบบ HA สำหรับสถานพยาบาล และระบบ EQA สำหรับสถาบันการศึกษา - การดำเนินงานดังกล่าวยังค่อนข้างมีแนวทางที่ไม่เป็นเอกภาพ ส่วนราชการบางแห่งได้อิงกับระบบการตรวจรับรองคุณภาพมาตรฐานของ ISO - ปัญหาสำคัญของการดำเนินการในเรื่องการบริหารคุณภาพได้แก่การขาดความต่อเนื่องของการดำเนินงานและการสร้างเสริมวัฒนธรรมคุณภาพในองค์การ	

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
2.2 ระบบการควบคุมของรัฐบาลต่อระบบราชการ			
- **ความสัมพันธ์ระหว่างครม./รมต. และหัวหน้าหน่วยงาน**	- ได้มีการจัดทำข้อตกลงประเภทต่างๆ ตัวอย่างเช่นperformance agreements และ resource agreements เพื่อระบุถึงความคาดหวังหรือผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการให้มีความชัดเจนร่วมกันไว้ล่วงหน้าก่อน (ex ante specification) ระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทน - ในบางประเทศยังได้มีการประยุกต์ใช้การบริหารเชิงกลยุทธ์เพื่อเชื่อมโยงวัตถุประสงค์/เป้าหมาย (ผลลัพธ์/ผลผลิต) ของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเข้าด้วยกัน ทำให้มั่นใจว่านโยบายของรัฐบาลจะได้รับการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบ	ยังเน้นวิธีการในแบบประเพณีนิยม(ได้มีการทดลองนำร่องเพื่อจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการใช้ทรัพยากรระหว่างสำนักงบประมาณและหน่วยงาน และกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาเพื่อให้มีการจัดทำข้อตกลง (public service agreement) ระหว่างรมต.และคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ ซึ่งอาจจะขยายผลไปสู่การจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยงานในขั้นต่อไปและข้อตกลงในการประเมินประสิทธิภาพ/ประสิทธิผลเพื่อขอรับเงินรางวัลประจำปี)	ได้เริ่มมีความพยายามในการนำมาประยุกต์ใช้ในรัฐวิสาหกิจ

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
3. ระบบการควบคุมจากภายนอก			
3.1. **รัฐสภา**			
- **กลไกการทำงานของกรรมาธิการ**	- คณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee) ค่อนข้างมีบทบาทความสำคัญอย่างสูงในการสอดส่องดูแลการทำงานและผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยมีผู้ตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด (Auditor General) ซึ่งมีสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาเป็นผู้ให้การสนับสนุน	- กลไกการควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินของรัฐสภายังมีความอ่อนแออยู่ค่อนข้างมาก ไม่เป็นอิสระจากอิทธิพลของฝ่ายบริหาร และขาดหน่วยงาน/องค์กรสนับสนุนการทำงานที่มีความเข้มแข็ง - คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภายังคงมีข้อจำกัดในการดำเนินงานและยังไม่ได้เน้นในเรื่องของการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของการบริหารราชการแผ่นดินมากนัก	
3.2. **องค์กรอิสระ**			
- **สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด**	าบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดของหลายประเทศได้หันมาให้น้ำหนักความสำคัญต่อการตรวจ	- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังคงเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการตรวจสอบทางการเงินและความ	

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
	สอบผลงานและขีดสมรรถนะของหน่วยรับตรวจมากขึ้น โดยเฉพาะการสอบทานความเหมาะสมและแม่นตรงของตัวชี้วัด ความน่าเชื่อถือได้ของการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน รวมถึงการประเมินความเสี่ยงของการดำเนินงานในต่างๆ ของหน่วยรับตรวจ	ถูกต้องตามกฎระเบียบอยู่ค่อนข้างมาก - ได้เริ่มบทบาทในการส่งเสริมและผลักดันให้หน่วยงานดำเนินการปรับปรุงระบบการควบคุมภายในตามมาตรฐานที่กำหนดไว้มากขึ้น	

ตารางที่ 7.1 (ต่อ)

ประเด็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบ	ประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD	ประเทศไทย	หมายเหตุ
3.3. ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์			
	- ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังคงเป็นในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตน - ในบางประเทศได้เปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในฐานะเป็นผู้ประเมินผลการทำงานของหน่วยงานราชการมากขึ้น	- เริ่มมีความตื่นตัวสูงมากขึ้น แต่ยังคงเน้นในเรื่องเกี่ยวกับการเปิดโปงกรณีทุจริตคอรัปชั่นและการพิทักษ์รักษาสิทธิของตนเองให้รัฐบาลและหน่วยงานราชการมีการปฏิบัติงานโดยชอบด้วยกฎหมาย - ยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมเป็นผู้ตรวจสอบหรือประเมินผลด้วยตนเอง (ยกเว้นกรณีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ)	
3.4. ระบบตลาด			
	- ในหลายประเทศได้มีความพยายามในการใช้พลังแรงกดดันของกลไกตลาดเพื่อปรับปรุงผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ เช่น การจ้างเหมาบริการของภาคเอกชน การทดสอบตลาด/การคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน(contestability) หรือลดการผูกขาดของหน่วยงานราชการ และ มาตรการในแบบกึ่งตลาด (quasi-market) เป็นต้น	- การดำเนินงานมีขอบเขตในวงที่จำกัด เกิดปัญหาการต่อต้านและยังคงประสบกับปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นในการจัดจ้างหรือให้สัมปทานแก่เอกชน - ไม่มีมาตรการในการลดการผูกขาดของระบบราชการที่บังเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการทดสอบตลาดหรือการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน	

7.2 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้พัฒนาข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานและการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ/ศักยภาพให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยตั้งอยู่บนข้อสมมติพื้นฐานสองประการ กล่าวคือ (1) สภาพแวดล้อมของการบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะในแบบการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และการเรียนรู้ (results-oriented learning environment) และ (2) โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารงานยึดรูปแบบการโอนถ่ายอำนาจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารงานแก่หน่วยงานปฏิบัติ (devolved management structure) ารเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ทั้งนี้ ผู้วิจัยยังได้ประยุกต์และยึดหลักการสำคัญสองประการในการให้ข้อเสนอแนะต่างๆ กล่าวคือ (โปรดดูแผนภาพที่ 7.1 ประกอบ)

1. หลักการว่าด้วยความสามารถในการบังคับควบคุมได้

   หลักการดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการวางระบบการควบคุมของฝ่ายตัวการ (principal) ต่อฝ่ายตัวแทน (agent) อย่างน้อยในสองลักษณะ กล่าวคือ

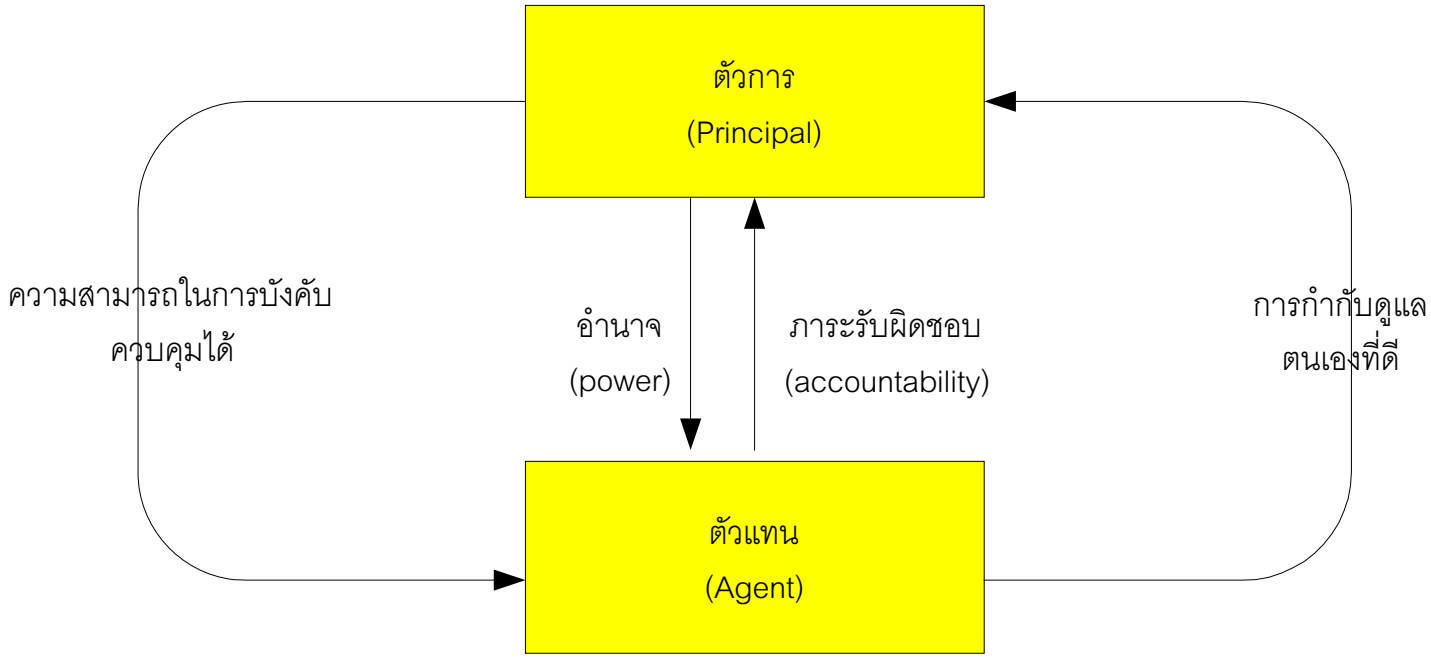
   - การวางหลักเกณฑ์เงื่อนไขเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ ความคาดหวังและระดับของทรัพยากรให้มีความชัดเจน *ก่อน* มีการมอบหมายให้แก่ฝ่ายตัวการ อันเป็นการทำให้ฝ่ายตัวแทนเกิดความเข้าใจและผูกพันยอมรับร่วมกัน ซึ่งการวางหลักเกณฑ์เงื่อนไขดังกล่าวมักจะต้องคำนึงถึงปัจจัยดังต่อไปนี้ (1) ต้องมีความยืดหยุ่นได้บ้าง ไม่เคร่งครัดตายตัวจนเกินไป (2) ต้องมีความสมดุลระหว่างความคาดหวังของฝ่ายตัวการและขีดความสามารถของฝ่ายตัวแทน และ (3) ต้องเอื้อต่อการเสริมสร้างให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และสามารถพัฒนาขีดความสามารถของฝ่ายตัวแทนได้ในระยะยาว
   - การสร้างกลไกและ/หรือเครื่องมือในการควบคุมผลงานของฝ่ายตัวการที่มีความเหมาะสม เช่น การตรวจสอบและประเมินผล อันจะทำให้ตนเองได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องหรือการสอบทานข้อเท็จจริงบางประการ และป้องกันไม่ให้ฝ่ายตัวแทนสามารถเอาเปรียบฝ่ายตัวแทนได้

2. หลักการว่าด้วยการกำกับดูแลตนเองที่ดี

   หลักการดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดีของฝ่ายตัวแทน อันจะช่วยทำให้สามารถติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล หรือทบทวนตนเอง (self-review) เกี่ยวกับผลการดำเนินงานที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอและนำไปสู่การใช้ประโยชน์อย่างน้อยในสองประการ กล่าวคือ

- การแก้ไขปรับปรุงผลงานของตนเอง (self-correcting) อันเป็นบทเรียนเพื่อนำไปใช้ในการยกระดับคุณภาพมาตรฐานให้สูงขึ้น หรือการแก้ไขปัญหาข้อผิดพลาดบกพร่องและพยายามวางมาตรการในการควบคุมหรือลดความเสี่ยงไม่ให้เกิดซ้ำขึ้นอีก
- การให้คำอธิบายหรือให้เหตุผล โดยการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศหรือจัดทำรายงานเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของตนเอง (self-reporting) ให้แก่ตัวการและบุคคลฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีความแม่นตรงและเชื่อถือได้ มีความเพียงพอทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และทันต่อสถานการณ์ (อาจต้องมีการสอบทานเป็นครั้งคราวโดยผู้ตรวจสอบจากภายนอก) เพื่อให้ฝ่ายตัวการสามารถใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์ อันจะนำไปสู่การชมเชย/ให้รางวัลหรือการตำหนิ/ลงโทษ และการให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขดีขึ้นต่อไป

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญในการสร้างสมดุลย์ระหว่างการมอบหมายอำนาจหน้าที่และภาระรับผิดชอบ การควบคุมและการกำกับดูแลตนเอง กล่าวคือ (1) ต้องการให้ฝ่ายตัวการมี *เครื่องมือ* หรือ *วิธีการ* บางอย่างในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของตนในการควบคุมหรือผูกมัดให้ฝ่ายตัวแทนจะต้องส่งมอบ “ผลงาน” อย่างถูกต้องและตรงตามความต้องการหรือความคาดหมาย (expectations) ของตน และ (2) ต้องการให้ฝ่ายตัวแทนมี *กระบวนการ* และ *วิธีการ/มาตรการ* ในการกำกับดูแลและควบคุมตนเองที่ดี มีการเปิดเผยและให้ข้อมูลสารสนเทศที่จำเป็นและถูกต้อง อันจะเป็นหลักประกันหรือทำให้ฝ่ายตัวการมั่นใจได้ว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่ได้รับมอบหมายอย่างคุ้มค่าและบังเกิดผลสัมฤทธิ์



แผนภาพที่ 7.1 กรอบแนวทางในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

7.2 ข้อเสนอแนะของการวิจัย

สำหรับข้อเสนอแนะของการวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานและการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ/ศักยภาพในระยะยาวซึ่งจะได้นำเสนอในหัวข้อถัดไปนั้นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนหลายมิติและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างสถาบัน/องค์กรต่างๆ อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ฉะนั้น ผู้วิจัยจะขออธิบายในรายละเอียดแต่ละส่วน โดยยึดตามวงรอบของภาระรับผิดชอบ (accountability loop) ซึ่งสถาบัน/องค์กรที่เกี่ยวข้องต่างมีความสัมพันธ์ในลักษณะของตัวการ-ตัวแทน และเชื่อมโยงกันเป็นเสมือนลูกโซ่ อันสะท้อนให้เห็นถึงระบบการควบคุมตนเอง ระบบการควบคุมภายในของผู้บริหารราชการแผ่นดินและของหน่วยงาน และระบบการควบคุมจากภายนอกอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งสิ้น 7 วงรอบ ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 7.2 กล่าวคือ

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหาร

(2) คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรี

(3) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง และ หัวหน้าหน่วยงาน

(4) หัวหน้าหน่วยงาน และ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

(5) องค์กรอิสระ และ คณะรัฐมนตรี

(6) ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และ
รัฐบาล/ระบบราชการ

(7) ระบบตลาด และ รัฐบาล/ระบบราชการ

ในแต่ละวงรอบนั้น ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงวิธีการหรือเครื่องมือในการปรับปรุงความเข้มแข็งของฝ่ายตัวการในการควบคุมผลการดำเนินงานของฝ่ายตัวแทน และ วิธีการหรือเครื่องมือในการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบของฝ่ายตัวแทนในการกำกับดูแลตนเองที่ดีเพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นใจเกี่ยวกับโอกาสและความเป็นไปได้ในการบรรลุวัตถุประสงค์และการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน (performance-related information) อันมีความแม่นตรงและเชื่อถือได้ให้แก่ฝ่ายตัวการ ควบคู่กันไป ดังที่ได้สรุปไว้ในตารางที่ 7.2

ตารางที่ 7.2 สรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

	การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายตัวการ	**การเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานโดยการกำกับดูแลตนเองที่ดีของฝ่ายตัวแทน**
วงรอบที่ 1: ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหาร	- การใช้ประโยชน์จากกระบวนการงบประมาณหรือ power of the purse ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในส่วนของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อาทิเช่น - การแต่งตั้งคณะกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของนโยบายงบประมาณและการจัดสรรวงเงินรายสาขา - การปรับปรุงโครงสร้างองค์ประกอบและกระบวนการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี - การจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาให้เป็นกลไกสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ - การปรับปรุงระเบียบและวิธีการทำงานของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เช่นเดียวกับ Public Accounts Committee ของกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ - การเสริมสร้างความเข้มแข็งและอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติให้เอื้อต่อการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง	- รัฐบาลควรวางยุทธศาสตร์ของรัฐบาลและแถลงนโยบายต่อรัฐสภาที่มีความชัดเจน และสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยอาจจะต้องมีการจัดทำกรอบการคลัง (fiscal framework) เพื่อประมาณการล่วงหน้าเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ รายจ่าย และความจำเป็นในการก่อหนี้สาธารณะ - รัฐบาลควรดำเนินการจัดทำรายงานเพื่อแถลงความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์เกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาล (accountability report) ในรูปแบบของการเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์/เป้าหมายตามยุทธศาสตร์ และ ผลที่เกิดขึ้นจริงตามตัวชี้วัดต่างๆ (โดยอาจแยกออกมาจากรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 88 วรรคสอง)

ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

	การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายตัวการ	การเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานโดยการกำกับดูแลตนเองที่ดีของฝ่ายตัวแทน
	- การออกกฎหมายว่าด้วยภาระรับผิดชอบของรัฐบาล (Government Accountability Act) หรือปรับปรุงกฎหมายหลัก เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้น โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน (accountability for results) มากขึ้น	
วงรอบที่ 2: คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี	- การวางเงื่อนไขให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงดำเนินการจัดทำผลงานหลัก (Key Result Areas) หรือ KRAs ในแต่ละด้านของตนให้สอดรับกับ SRAs ตามนโยบายของรัฐบาล และ มีความชัดเจน สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นรูปธรรม (ในกรณีที่มีลักษณะข้ามขอบเขตของกระทรวงให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทำความตกลงร่วมกัน) และ ให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานและการใช้ทรัพยากร (งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง) กับนายกรัฐมนตรี/คณะรัฐมนตรี โดยให้มีการประกาศอย่างเปิดเผย - การวางกลไกการควบคุมผลงาน (การนำนโยบายไปปฏิบัติ) ในภาพรวมของนายกรัฐมนตรี เช่น - การจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดิน (เป็นกลไกตรวจสอบอิสระของฝ่ายบริหารเอง และควรปลอดจากการเมือง)	- การให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงจัดทำรายงานประจำปีเพื่อแสดงถึงผลสัมฤทธิ์ตาม KRAs ของตน เช่นเดียวกับของคณะรัฐมนตรีโดยรวม

ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

	การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายตัวการ	การเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานโดยการกำกับดูแลตนเองที่ดีของฝ่ายตัวแทน
	- การจัดตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดิน (โดยปรับรวมงานบางส่วนของหน่วยงานกลางเข้าด้วยกัน ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน) เพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว	
วงรอบที่ 3: รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง และหัวหน้าหน่วยงาน	- การจัดทำสัญญาข้อตกลงไว้ให้มีความชัดเจนล่วงหน้า (ex ante specification) เช่น - การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) ระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงาน (ในส่วนของภารกิจงานหลักและยังไม่เปิดให้มีการแข่งขันจากภายนอก) - การจัดทำสัญญาซื้อขายผลงาน (purchase contract) ระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและฝ่ายผู้ส่งมอบบริการ (service providers) อันได้แก่หน่วยงานราชการ ธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น (ในส่วนของภารกิจงานที่ไม่ใช่งานหลักและเปิดให้มีการแข่งขันจากภายนอก) - การวางกลไกการควบคุมผลงานของรัฐมนตรีให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อาทิเช่น - การจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลในระดับกระทรวง (โดยปรับปรุงมาจากคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการของกระทรวง)	- หัวหน้าหน่วยงานต้องจัดให้มีการวางระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะแผนกลยุทธ์และแผนดำเนินงาน การติดตามและรายงานผลการปฏิบัติงาน รวมถึงการประเมินผลการทำงานตามแผนกลยุทธ์ เพื่อให้หลักประกันและความมั่นใจแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงเกี่ยวกับโอกาสและความเป็นไปได้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ - หัวหน้าหน่วยงานต้องดำเนินการจัดทำแถลงการณ์ว่าด้วยการกำกับดูแลตนเองที่ดีขึ้น และจัดให้มีระบบการประเมินตนเอง (self-review) อันจะเป็นกระบวนการเรียนรู้และกลไกในการปรับปรุงแก้ไขด้วยตนเอง (self-correcting mechanism) กล่าวคือ - ระบบการประเมินผลการดำเนินงานด้วยตนเอง (performance self-assessment) - ระบบการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (control self-assessment) - ระบบการประเมินองค์การด้วยตนเอง (organization self-assessment) โดยบูรณาการเข้ากับระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

	การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายตัวการ	การเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานโดยการกำกับดูแลตนเองที่ดีของฝ่ายตัวแทน
	- การจัดตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวง (โดยปรับรวมงานของผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจสอบภายในระดับกระทรวงและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน)	
วงรอบที่ 4: หัวหน้าหน่วยงาน และ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	- การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานกับผู้บริหารระดับรองลงมาในองค์การ (cascading) เพื่อกำหนดเป้าหมาย ทรัพยากร และการให้รางวัลตอบแทนให้มีความชัดเจน ตัวอย่างเช่นในรูปแบบของ Business-Unit Scorecards และ Individual Scorecards เป็นต้น - การวางกลไกการควบคุมผลงานของหัวหน้าหน่วยงานให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น อาทิเช่น - การจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการในระดับกรม - การจัดตั้งสำนักตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกรม (โดยปรับรวมงานของงานของผู้ตรวจราชการ-ถ้ามี และผู้ตรวจสอบภายในระดับกรมและอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน)	- ผู้บริหารระดับรองลงไปควรประยุกต์ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาใช้ในแต่ละส่วนงานของตน - ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนในองค์การควรครองตนในคุณธรรมและจริยธรรม ที่เหมาะสม ยึดมั่นในค่านิยมและมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ โดยการรณรงค์ส่งเสริมและจัดให้มีตัวชี้วัดและการสำรวจผลเป็นระยะๆ เพื่อให้หลักประกันและทำให้มั่นใจในวัฒนธรรมองค์การและการมีขีดศักยภาพของการดูแลตนเอง

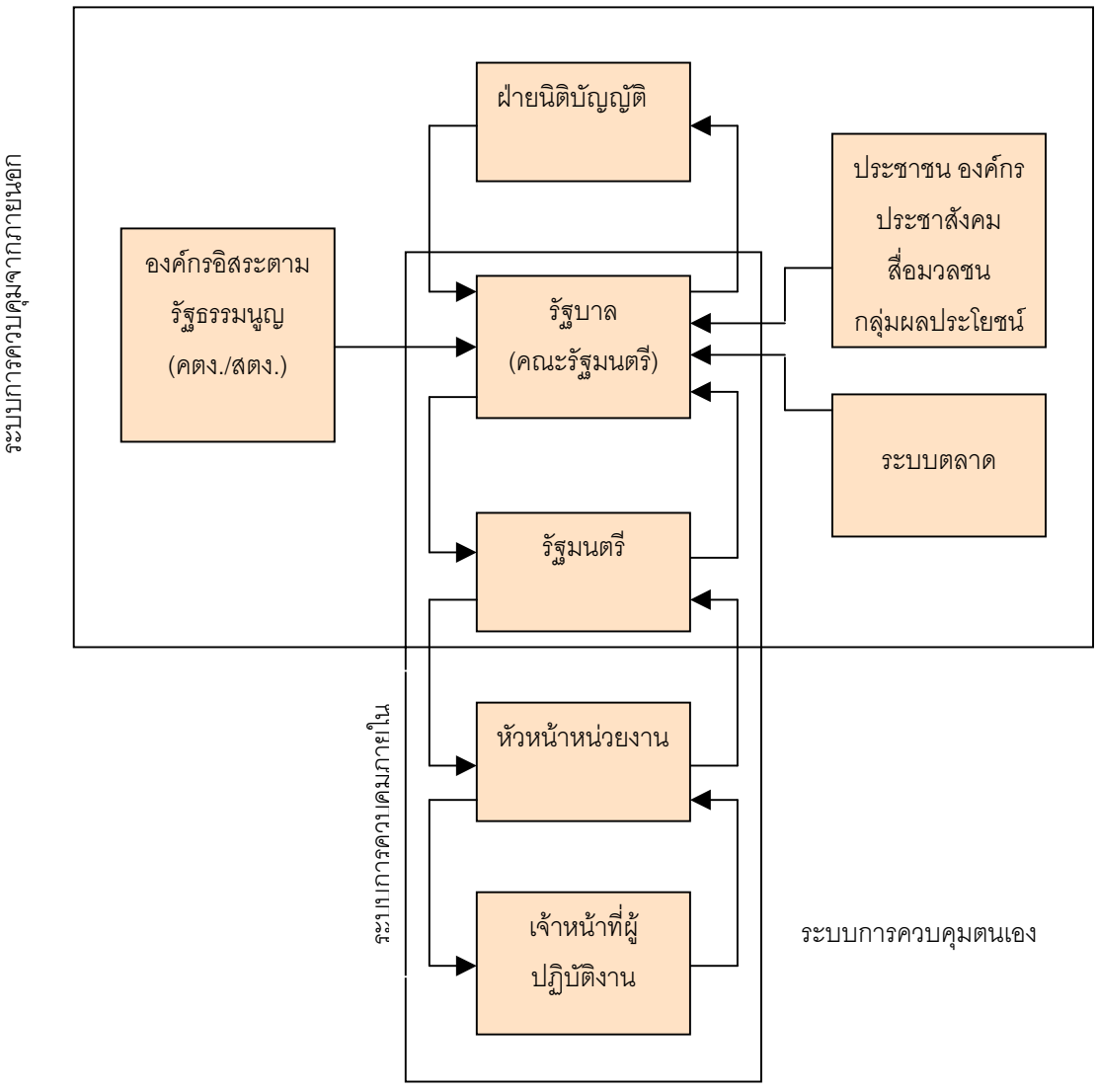
ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

	การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายตัวการ	**การเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานโดยการกำกับดูแลตนเองที่ดีของฝ่ายตัวแทน**
วงรอบที่ 5: องค์กรอิสระ และ รัฐบาล/ระบบราชการ	- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน/สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรมุ่งเน้นให้ความสำคัญและพัฒนาศักยภาพในเรื่องการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) และการให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงผลการดำเนินงานให้ดีขึ้น (performance improvement) การตรวจสอบความแม่นตรงของตัวชี้วัดและความน่าเชื่อถือได้ของรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงการส่งเสริมขีดสมรรถนะของหน่วยรับตรวจให้มีระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี อันเป็นทิศทางและกระแสของสถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดในระดับนานาชาติ	- รัฐบาล/ระบบราชการควรยินยอมเปิดเผยและสามารถให้เข้าถึงข้อมูลอันมีความจำเป็นต่อการตรวจสอบ และให้การสนับสนุนทรัพยากรอย่างเพียงพอต่อการทำงานขององค์กรอิสระ ในฐานะเป็น accountability agent
วงรอบที่ 6: ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และ รัฐบาล/ระบบราชการ	- ควรเข้ามารวมกลุ่มกันเป็นเครือข่าย (citizen watchdog groups) ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น เพื่อติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้มีการให้พันธะสัญญาไว้กับสาธารณชน และส่งสัญญาณ (voice) เพื่อแสดงถึงความพอใจ-ไม่พอใจเกี่ยวกับการให้บริการของภาครัฐ	- รัฐบาล/ระบบราชการควรส่งเสริมและกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในการบริหารปกครองมากขึ้น โดยเฉพาะการขยายผลแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดให้มี Citizen Advisory Board หรือ Lay Board ในหน่วยงานระดับปฏิบัติการ - รัฐบาล/ระบบราชการควรจัดให้มีการตรวจสอบสังคม (social auditing) เพื่อรับทราบและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความพอใจ-ไม่พอใจและระดับการตอบสนองความต้องการโดยให้ประชาชนเข้ามาร่วมทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลเอง ไม่

		ใช่แค่ดำเนินการสำรวจทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น

ตารางที่ 7.2 (ต่อ)

	การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายตัวการ	**การเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานโดยการกำกับดูแลตนเองที่ดีของฝ่ายตัวแทน**
วงรอบที่ 7: ระบบตลาด และ รัฐบาล/ระบบราชการ	- ควรให้มีการวางมาตรการหรือออกกฎหมายป้องกันการผูกขาดการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานราชการและเปิดให้มีการแข่งขันจากภายนอก รวมทั้งสามารถให้มีการคัดค้าน (contestability) เพื่อเปิดให้มีการแข่งขันได้เมื่อเห็นว่าเรื่องใดภาครัฐไม่ควรเป็นผู้ดำเนินการอีกต่อไป	- รัฐบาล/ระบบราชการจะต้องดำเนินการสำรวจความคิดเห็น การวิเคราะห์และทดสอบตลาด เพื่อเปิดเผยข้อมูลและทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการดำเนินงานของตนยังสามารถตอบสนองประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและเกิดความคุ้มค่าเงิน


ฝ่ายนิติบัญญัติ
ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (คตง./สตง.)
รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี)
ระบบตลาด
รัฐมนตรี
หัวหน้าหน่วยงาน
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
ระบบการควบคุมภายใน
ระบบการควบคุมตนเอง

7.2.1 วงรอบที่หนึ่ง: ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

- **การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการควบคุมผลงานของฝ่ายนิติบัญญัติ**

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 204 และ มาตรา 210 ได้พยายามแก้ไขปัญหาข้อจำกัดและวางมาตรการในการแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยไม่ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเวลาเดียวกัน และไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือท้องถิ่น ตลอดจนการจำกัดบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในบางลักษณะ เช่น การรับสัมปทานและเข้าเป็นคู่สัญญา เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การแสดงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการสอดส่องดูแลและควบคุมฝ่ายบริหาร (legislative oversight) ภายใต้ระบบรัฐสภา ยังคงประสบกับปัญหาข้อจำกัดบางประการ โดยเฉพาะความเข้มแข็งและอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีอยู่เหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาล (ยกเว้นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเสียงข้างน้อย) ไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้อย่างอิสระหรือถูกกดดันจากผู้ควบคุมเสียง (whip) และต้องปฏิบัติตามแนวทางของพรรคการเมือง การกระทำบางสิ่งบางอย่างอาจจะถูกมองว่าเป็นการแสดงความไม่จงรักภักดีทางการเมือง (political disloyalty) โดยเฉพาะต่อหัวหน้าพรรคการเมืองและสมาชิกบุคคลสำคัญๆ ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ อันอาจจะก่อให้เกิดผลในเชิงลบติดตามมาได้

ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งดังกล่าวนี้อาจมีความจำเป็นต้องมีการวางกรอบสภาพบังคับ (mandatory framework) บางประการเพื่อทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระและต้องแสดงบทบาทในการควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างจริงจังมากขึ้น [1] ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายว่าด้วยภาระรับผิดชอบของรัฐบาล (Government Accountability Act) ขึ้นเป็นการเฉพาะ หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 รวมถึงการวางระเบียบข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมาธิการบางชุดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้เป็นการใช้บทบัญญัติทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการเสริมสร้างความเข้มแข็งและวางเงื่อนไขบางอย่างเพื่อเปิดโอกาสให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในการเผชิญหน้ากับฝ่ายบริหารและเปิดทางในการให้เหตุผลต่อการกระทำบางอย่างของตนในการทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของรัฐบาล อันประกอบขึ้นด้วยบรรดาผู้นำของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่

ผู้วิจัยเสนอให้มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสภาผู้แทนราษฎรในการแสดงบทบาทเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลควบคุมการทำงานของรัฐบาลในแนวใหม่ โดยใช้ประโยชน์ของกระบวนการงบประมาณแผ่นดินหรืออาศัยอำนาจของตนดังที่เรียกกันว่า power of the purse ในการควบคุมและทำให้รัฐบาลต้องมีภาระรับผิดชอบผูกพันต่อผลงานและความคุ้มค่าของการใช้จ่าย

---

[1] โปรดดู ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในกรณีของประเทศอัฟริกาใต้จาก Report on Parliamentary Oversight and Accountability ของ Hugh Corder Saras Jagwanth และ Fred Soltau จัดทำโดย the University of Cape Town, July 1999.

เงินแผ่นดินมากขึ้น ทั้งในส่วนของการอนุมัติจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน อันเป็นเรื่องของการควบคุมก่อน (ex ante control) และการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันเป็นเรื่องของการควบคุมในภายหลัง (ex post control) [2]

การอนุมัติจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน

ในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นยังคงมีข้อจำกัดบางประการดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อาทิเช่น การซักถามรายละเอียดยังคงมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมหรือการตัดทอนงบประมาณเป็นบางรายการ ข้อมูลและเอกสารประกอบการพิจารณามีค่อนข้างมาก ลักษณะการทำงานเป็นไปในแบบเฉพาะกิจ (ad hoc) และเวลามีค่อนข้างจำกัด เจ้าหน้าที่สนับสนุนขาดความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์งบประมาณ การดำเนินงานยังคงอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร (ประธานของคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมีสำนักงบประมาณเป็นฝ่ายเลขานุการ) การประชุมยังค่อนข้างเป็นความลับ ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมรับฟังและ/หรือถ่ายทอดเสียงทางวิทยุให้ประชาชนได้รับทราบ

อย่างไรก็ดี ความพยายามในการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณในลักษณะแบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและยึดยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณนั้นอาจจะเป็นโอกาสอันสำคัญในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ วิธีการ และกระบวนการพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติให้กลับมาสนใจในเรื่องของผลผลิตและผลลัพธ์ของการใช้จ่ายเงินงบประมากแผ่นดินของฝ่ายบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงข้อมูลและเอกสารรายละเอียดประกอบการพิจารณาให้มีลักษณะในแบบของการมุ่งเน้นผลงานมากขึ้น รวมถึงการปรับเปลี่ยนขั้นตอนและระยะเวลาของกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีเสียใหม่ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

ผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอีกชุดหนึ่งได้แก่ คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Budget Committee) เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาและวิเคราะห์ความเหมาะสมของงบประมาณแผ่นดินในระดับมหภาคให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของนโยบายงบประมาณ (การขาดดุลงบประมาณและการชดเชยการขาดดุล) และ การจัดสรรวงเงินงบประมาณรายสาขาของรัฐบาล โดยคณะกรรมาธิการงบประมาณดังกล่าวควรดำเนินงานคู่ขนานไปกับวงจรงบประมาณแผ่นดินหรือกระบวนการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งผลการศึกษาวิเคราะห์และความเห็นของคณะกรรมาธิการจะถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาวาระที่ 1 เพื่อรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นการวิเคราะห์ความเหมาะสมของงบประมาณแผ่นดินในระดับจุลภาคเพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่านั้น

---

[2] แนวความคิดในการปรับปรุงบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณแผ่นดินนั้นกำลังเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจค่อนข้างมากในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการประชุมประธานคณะกรรมาธิการงบประมาณของบรรดาประเทศสมาชิก OECD เมื่อเดือนมกราคม ปีค.ศ. 2001 ที่ผ่านมา ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส และ ยังได้มีการประกาศเจตนารมย์ร่วมกันดังปรากฏในเอกสารเรียกว่า Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน http://www.oecd.org .

ผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมาธิการดังกล่าวให้เหมาะสม โดยให้มีองค์ประกอบมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ไม่สมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีอื่นใดดำรงตำแหน่งประธานหรือรองประธาน หรือให้ข้าราชการประจำในสังกัดฝ่ายบริหารเข้ามาดำรงตำแหน่งในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมาธิการดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ว่าบุคคลดังกล่าวนั้นต่างต้องตกอยู่ในสถานะเป็นผู้ชี้แจงหรือร่วมชี้แจงเพื่ออธิบายรายละเอียดงบประมาณประจำปีของทางรัฐบาล [3]

นอกจากนี้ ยังสมควรให้มีการจัดวางระเบียบวิธีการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวให้สอดรับกับระบบงบประมาณแนวใหม่ที่มุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และยึดยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณ โดยควรให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมประเด็นการพิจารณาดังต่อไปนี้

1. การตรวจทานความสอดคล้องหรือความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (logical linkage) ระหว่างการส่งมอบผลผลิตของส่วนราชการหรือผู้ให้บริการรายอื่นๆ และผลลัพธ์ที่ต้องการ/ผลงานหลักของรัฐมนตรีและแนวนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา
2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายและผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับหรือต้นทุนต่อหน่วยว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงไร โดยเปรียบเทียบกับราคากลางหรือข้อมูลในปีที่ผ่านมา รวมถึงการวิเคราะห์เทียบเคียง (benchmarking) กับภาคเอกชน สุดแล้วแต่กรณี
3. การนำรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ และรายงานผลการดำเนินงานประจำปีที่ผ่านมาของหน่วยงานมาใช้ประโยชน์ในการพิจารณาประกอบคำของบประมาณ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาอุปสรรคหรือความเสี่ยงต่อการไม่บรรลุผลสำเร็จที่อาจจะเกิดขึ้นซ้ำได้อีก หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจัง
4. การนำเอารายงานการประเมินผลความคุ้มค่า (value-for-money report) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในนโยบายสำคัญๆ ของรัฐบาลมาใช้พิจารณาประกอบการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โดยอาจให้มีการประเมินผลเพื่อจัดทำรายงานดังกล่าวขึ้นในทุกๆ ช่วงระยะเวลาหนึ่ง เช่น 2-3 ปี) [4]

ในการนี้ ผู้วิจัยยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่าอาจต้องมีการสร้างกลไกสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อให้สามารถรองรับต่อภารกิจของคณะกรรมาธิการวิสามัญในการวิเคราะห์และอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อย่างเป็นระบบ โดยอาจให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเรียกว่า สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีสถานภาพเป็นองค์การมหาชนอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงาน (ในระยะเริ่มแรกอาจจะให้มีลักษณะเป็นโครงการ

[3] หากมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (policy-administration split) และระบบงบประมาณแนวใหม่อย่างแท้จริงแล้ว ผู้วิจัยยังเห็นสมควรให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบหน่วยงานเป็นผู้ชี้แจงและตอบข้อซักถามแก่คณะกรรมาธิการแทนหัวหน้าส่วนราชการอีกด้วย โดยเฉพาะในส่วนของผลลัพธ์ ความคุ้มค่าของเงิน และ เกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการเลือกซื้อบริการจากบรรดาส่วนราชการหรือผู้ให้บริการรายอื่นๆ และผลผลิตที่คาดว่าจะได้รับ.

[4] วิธีการอีกอย่างหนึ่งซึ่งได้มีการประยุกต์ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้แก่ Outcome-based Scrutiny ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย Mercatus Center ของมหาวิทยาลัย George-Mason เพื่อให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนสภาคองเกรส อันจะช่วยทำให้หน่วยงานของรัฐบาลกลางสามารถผลิตสินค้า/บริการแก่สาธารณะในต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต่ำลง เช่นเดียวกับในกรณีของภาคธุรกิจเอกชนหรือภายใต้ระบบตลาด ซึ่งผู้บริโภคจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเลือกผู้ผลิตที่สามารถผลิตสินค้าและบริการในราคาที่เหมาะสม โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.mercatus.org/ .

ทดลองนำร่องไปพลางก่อนก็ได้) ในลักษณะทำนองเดียวกันกับ Congressional Budget Office หรือ CBO ของประเทศสหรัฐอเมริกา [5]

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาดังกล่าวควรมีขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้

1. สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมาธิการงบประมาณในวิเคราะห์นโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล เพื่อจัดทำรายงานให้ความเห็นถึงความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ ฐานะทางการเงินการคลัง สำหรับใช้ประโยชน์ประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ว่าจะรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการวิเคราะห์การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามประเด็นการพิจารณาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยการจัดทำรายงานและให้ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
3. จัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานในสังกัดของรัฐสภา
4. ศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมายแต่ละฉบับซึ่งอาจจะมีต่องบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายทางการเงินของรัฐบาลในอนาคต

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาล

เมื่อได้มีการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปแล้ว รัฐสภาต้องทำหน้าที่สอดส่องดูแลควบคุมการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามที่ได้อนุมัติไว้และตรวจสอบถึงผลสัมฤทธิ์ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่ต้องการหรือไม่ โดยอาศัยกลไกการทำงานของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้มีลักษณะการทำงานเช่นเดียวกันกับคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee) ของบรรดาประเทศในกลุ่มเวสมินสเตอร์ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 5

อย่างไรก็ดี การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน (performance information) ของรัฐบาลที่มีความถูกต้อง สมบูรณ์ครบถ้วนและทันเวลา หากปราศจากข้อมูลเกี่ยวกับผลงานของรัฐบาลและระบบราชการจะทำให้การสอดส่องดูแลและควบคุมของรัฐสภาเป็นไปอย่างยากลำบาก ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการกำหนดเงื่อนไขบางประการไว้ในกฎหมายว่าด้วยภาระรับผิดชอบของรัฐบาล (หรือระบุไว้ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการงบประมาณ) เพื่อให้รัฐบาลต้องดำเนินการจัดทำรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ประจำปี (accountability report) และ รายงานทางการเงินเสนอต่อรัฐสภาให้รับทราบภายในเวลา 90 วัน เมื่อครบสิ้นปีงบประมาณ (สิ้นเดือนธันวาคมของทุกปี) โดยให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้รับรองความถูกต้องเบื้องต้นของรายงานทางการเงินดังกล่าว [6]

ถัดจากนั้น คณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้แล้วเสร็จ ภายในเวลา 90 วันถัดไป (สิ้นเดือนมีนาคม) เพื่อจัดทำรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมาธิการดังกล่าวให้ทันก่อนรัฐบาลเสนอร่างพระ

---

[5] โปรดดู http://www.cbo.gov/ .

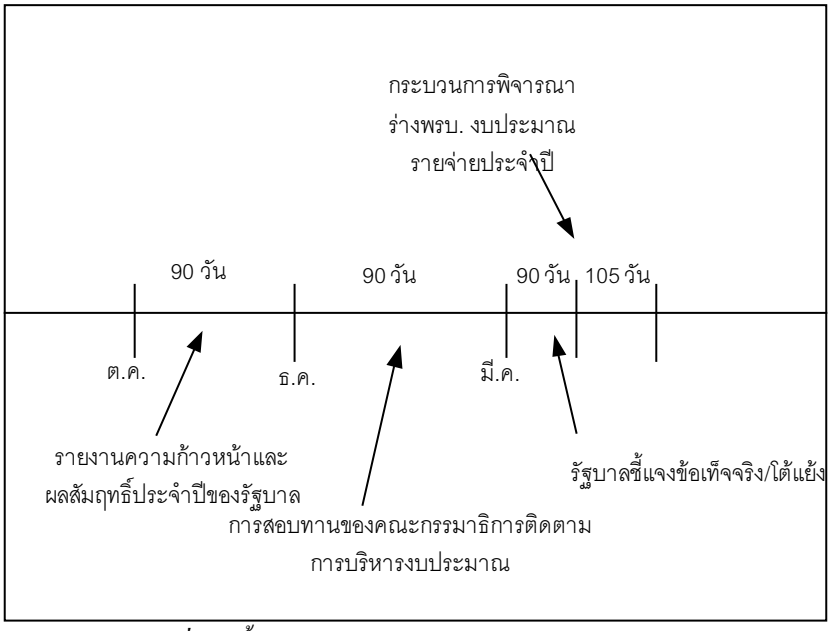
[6] สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบภายนอกจะเข้ามาดำเนินการตรวจสอบบัญชีและรับรองงบการเงินในภายหลัง.

ราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการพิจารณาอนุมัติต่อไป ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 7.3 [7]

สำหรับกระบวนการทำงานของคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณนั้นควรแยกออกเป็นขั้นตอนรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การสอบทานรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ประจำปีของส่วนราชการต่างๆ และรายงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาถึงความครบถ้วนสมบูรณ์ของผลผลิต/ผลลัพธ์ตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการใช้ทรัพยากรหรือข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ และความถูกต้องครบถ้วนของการใช้จ่ายเงินว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปจากที่ทางรัฐสภาได้อนุมัติไว้หรือไม่
2. การจัดประชุมไต่สวน โดยเรียกให้หัวหน้าหน่วยงานมาให้คำชี้แจงหรืออธิบายเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร โดยเฉพาะเมื่อพบกรณีปัญหาข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานและความเสียหายผิดพลาด (mismanagement) หรือได้รับข้อสังเกตบางประการจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ในการประชุมดังกล่าวนี้ควรเชิญให้ประธานคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ และประธานคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภา รวมถึงผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาและผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าร่วมด้วย)
3. การจัดทำรายงานสรุปและเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมาธิการฯ เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา รวมถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์การใช้จ่ายเงินที่ไม่เหมาะสม และการให้ข้อเสนอแนะบางประการในการนำไปปรับปรุงแก้ไขต่อไป ในบางกรณีอาจจะเสนอให้มีการศึกษาวิเคราะห์หรือสอบสวนบางประเด็นในรายละเอียดเชิงลึกต่อไป โดยอาจให้ทางรัฐบาลรับไปดำเนินการหรือส่งเรื่องให้แก่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น
4. การเปิดโอกาสให้ทางรัฐบาลได้ชี้แจงข้อเท็จจริง ภายในเวลา 90 วัน ในกรณีเมื่อทาง รัฐบาลมีความเห็นโต้แย้งบางประการ หรือต้องการอธิบายถึงมาตรการป้องกันในการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องดังกล่าวไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก ซึ่งสามารถทำได้ในรูปของเอกสารรายงานเสนอต่อรัฐสภาและเผยแพร่ต่อประชาชน

[7] ในส่วนของของคณะกรรมาธิการสามัญชุดต่างๆ (portfolio committees) ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการติดตามสอดส่องดูแลการทำงานของรัฐบาลในแต่ละด้านนั้นควรให้ความสำคัญต่อการติดตามเร่งรัดการทำงานของรัฐบาลและการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานราชการให้เป็นไปตามที่ได้มีการแถลงไว้ต่อรัฐสภา การทบทวนและปรับปรุงพัฒนานโยบายของรัฐบาล รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นและการไต่สวนปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือผลกระทบของนโยบาย เพื่อให้ข้อเสนอแนะต่อไป.



แผนภาพที่ 7.3 ขั้นตอนและกระบวนการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของ ฝ่ายนิติบัญญัติ

▪ การปรับปรุงภาระรับผิดชอบต่อผลงานของรัฐบาล

ถึงแม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติย่อมมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อเท็จจริงและสามารถตั้งประเด็นข้อสงสัยในการทำงานของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล และฝ่ายบริหารควรรับเอาความคิดเห็นหรือข้อสังเกตของบรรดาสมาชิกรัฐสภาที่มีประโยชน์ไปปรับปรุงแก้ไขการทำงานของตนให้ดีขึ้น และ หากเกิดปัญหาความผิดพลาดบกพร่องอย่างร้ายแรงขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่หรือพฤติกรรมส่วนบุคคลอันมีความไม่เหมาะสม ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและขับให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลพ้นจากการดำรงตำแหน่งได้ ในทางตรงข้าม คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลย่อมสามารถแสดงความรับผิดชอบของตนต่อรัฐสภาโดยการลาออกจากการดำรงตำแหน่ง (ministerial responsibility) เมื่อเกิดปัญหาความผิดพลาดเสียหายขึ้น [8]

Joel Aberbach และ Bert Rockman [9] ได้อธิบายถึงขีดสมรรถนะของรัฐบาลอันจะนำไปสู่ประสิทธิผลหรือสัมฤทธิ์ผลในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้คือ (1) รัฐบาลจะต้องสามารถตัดสินใจ*กำหนดนโยบายสาธารณะ*ได้อย่างมีคุณภาพ (2) รัฐบาลจะต้องสามารถ*นำนโยบายของตนไปสู่การปฏิบัติ*อย่างมีประสิทธิผล (3) รัฐบาลจะต้องเป็นคนกลาง (mediator) เพื่อทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคม และ (4) รัฐบาลจะต้องพยายาม*เผยแพร่ความรู้และข้อมูลสารสนเทศ*ให้ทุกฝ่ายในสังคมได้รับทราบร่วมกัน

---

[8] ในทางปฏิบัติ ยังคงมีปัญหาถกเถียงกันค่อนข้างมากในทางปฏิบัติถึงขอบเขตที่มีไม่จำกัดและการขาดเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนแน่นอนของการแสดงความรับผิดชอบดังกล่าว.

[9] Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, "Does Governance Matter – and if so, how? Process, Performance and Outcomes," *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 5, no. 2, 1992.

ฉะนั้น ผู้วิจัยเสนอว่ารัฐบาลในฐานะเป็นฝ่ายตัวแทนควรจะต้องใช้ภาวะผู้นำทางการเมืองของตนในการบริหารปกครองประเทศ โดยเฉพาะการสร้างเสริมภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) ซึ่งสามารถทำได้โดยเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐบาลให้มีความชัดเจน (clarifying policy objectives) และการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน (performance-related information) ต่อสมาชิกรัฐสภาและประชาชน อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเจตน์จำนงของการเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดีอันและพร้อมที่จะทำให้ตนเองสามารถถูกตรวจสอบได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

การวางยุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่มีความชัดเจน

รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาและประชาชนให้มีความชัดเจนถึงวัตถุประสงค์เชิงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของตนหรือผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 4 ปีข้างหน้า อันจะช่วยทำให้รัฐสภาและประชาชนได้รับทราบหรือมีความคาดหวัง และสามารถตรวจสอบและประเมินสัมฤทธิ์ผลของรัฐบาลได้อย่างถูกต้องชัดเจน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐบาลควรจะต้องมีการผูกมัดตนเองโดยการให้ *พันธะสัญญาต่อประชาชนชาวไทย* อันจะช่วยก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต่อไป [10]

อย่างไรก็ดี ปัญหาของคำแถลงนโยบายของรัฐบาล (policy statement) ที่ผ่านมามักจะเป็นเพียงการอธิบายเชิงพรรณาให้เห็นแนวทางอย่างกว้างๆ (broad guidelines) เท่านั้นว่าต้องการจะทำอะไรและมีวิธีการอย่างไร แต่ยังไม่ได้ระบุให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเมื่อดำเนินการไปแล้ว รัฐบาลคาดว่าประชาชนและประเทศชาติจะได้รับอะไร มากน้อยแค่ไหน อย่างเป็นรูปธรรม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คำแถลงนโยบายของรัฐบาลยังให้ความสำคัญต่อกรรมวิธี (means) มากกว่าจุดหมายปลายทาง (ends) ตัวอย่างเช่น

- "รัฐบาลจะเป็นผู้นำในการประหยัด โดยติดตามควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อป้องกันการรั่วไหล และขจัดความฟุ่มเฟือย" [11]
- "เร่งพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทุกระดับให้มีความเพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และเตรียมประเทศเข้าสู่เศรษฐกิจใหม่" [12]

การกำหนดนโยบายรัฐบาลดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาหลายประการในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในแง่ของการจัดสรรทรัพยากร การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายหรือผลการดำเนินงานของรัฐบาล กล่าวคือ [13]

---

[10] ตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 211 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจแต่อย่างใด.

[11] คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา, 20 พฤศจิกายน 2540.

[12] คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา, 26 กุมภาพันธ์ 2544.

[13] โปรดดู ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน* (กรุงเทพมหานคร: เลิศชัยการพิมพ์, 2543), หน้า 4-9.

1. รัฐสภาและประชาชนไม่สามารถควบคุมตรวจสอบและวัดความสำเร็จหรือสัมฤทธิผลในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างถูกต้องเหมาะสม อันเป็นผลทำให้พฤติกรรมการตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนขาดเหตุผลรอบคอบ ไม่มีข้อมูลสารสนเทศสนับสนุน แต่มักจะอาศัยการชี้นำชักชวน อารมณ์และความรู้สึกส่วนตัว และเป็นไปตามกระแสความนิยม
2. หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ไม่สามารถกำหนดแผนงานโครงการ/งานรองรับได้อย่างเป็นระบบ เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่ได้มีการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนไว้ บางครั้งจึงทำให้ต้องใช้ดุลย์พินิจหรือเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการแผ่นดินเสียเอง ทำให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (งบประมาณแผ่นดินและอัตรากำลังข้าราชการ) ไม่ได้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามทิศทางการบริหารประเทศอย่างแท้จริง

ผู้วิจัยเสนอว่ารัฐบาลควรจะต้องแสดงเจตนารมย์และแถลงนโยบายของตนต่อรัฐสภาและประชาชนในรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะการกำหนดเป้าประสงค์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม มีการระบุถึงยุทธศาสตร์หลักในด้านต่างๆ (strategic result areas) อันเป็นไปตามประเด็นที่รัฐบาลมุ่งให้ความสนใจและต้องการหยิบยกขึ้นเป็นวาระเชิงนโยบาย (policy agenda) ตัวอย่างเช่น ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านความมั่นคงของชาติและความกินดีมีสุขของประชาชน ด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ตัวชี้วัดตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ยังเป็นเสมือนการบ่งชี้ความก้าวหน้า (measurable milestones) อันจะทำให้รัฐสภาและประชาชนสามารถควบคุมผลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น (ดังตัวอย่างที่ได้แสดงไว้ตาราง 7.3)

ตารางที่ 7.3 ตัวอย่างคำแถลงนโยบายของรัฐบาลในแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาล	เป้าประสงค์และตัวชี้วัด (ผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายที่พึงประสงค์)
1. ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 1.1 ประชาชนเข้มแข็ง 1.2 สร้างภูมิปัญญาแก่ลูกหลานไทย	■ อายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกเกิดของประชาชนเพิ่มขึ้นจากประมาณ 68.72 เป็น 72.0 ปี ภายในปีพ.ศ. 2547 ■ ประชาชนคนไทยทุกคนต้องสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้ ■ อัตราการเรียนต่อ (การคงอยู่) ของนักเรียนชั้นป.1 ถึงชั้นม.3 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 90 ภายในปีพ.ศ. 2547
2. ด้านความมั่งคั่งของชาติและความกินดีมีสุขของประชาชน 2.1 เศรษฐกิจก้าวหน้า 2.2 เกิดความเป็นธรรมในสังคม 2.3 มีความสงบสุขเรียบร้อย	■ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับค่าเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี ■ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจให้อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 4.5 ต่อปี ■ ส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศให้อยู่ใน 20 อันดับแรกของโลก ภายในปีพ.ศ. 2547 ■ อัตราการส่งออกรวมของประเทศขยายตัวเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ต่อปี ■ รายได้ส่วนบุคคลสุทธิเฉลี่ยต่อหัวไม่น้อยกว่า 100,000 บาท ภายในปีพ.ศ. 2547 ■ สัดส่วนจำนวนคนยากจนลดลงเหลือไม่เกินร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ ภายในปีพ.ศ. 2547 ■ ขจัดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ให้ลดลง โดยยกระดับสัดส่วนรายได้ของกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุด ให้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10 ภายในปีพ.ศ. 2547 ■ ลดจำนวนคดีอุกฉกรรจ์ที่เกิดขึ้นทั่วราชอาณาจักรให้เหลือไม่เกินปีละ 8.0 รายต่อประชากร 100,000 คน
3. ด้านการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 3.1 สร้างสังคมสีเขียว 3.2 บ้านเมืองใสสะอาดน่าอยู่	■ ให้มีพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ประเทศ ภายในปีพ.ศ. 2547 ■ ปริมาณฝุ่นละออง ความเข้มข้นของคาร์บอนมอนไซด์ และสารตะกั่วในบริเวณเขตเมืองมีค่าเฉลี่ยไม่เกิน 0.10 มิลลิกรัม, 50 มิลลิกรัม และ 10 ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ■ แม่น้ำสายหลักและคลองเชื่อมต่อทั้งหมดจะต้องมีออกซิเจนละลายน้ำโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 4 มิลลิกรัมต่อลิตร ภายในปีพ.ศ. 2547

หมายเหตุ: (ก) ตัวเลขสมมติ

(ข) รัฐบาลควรแสดงสถิติข้อมูลของสถานภาพในปัจจุบัน (baseline data) ประกอบคำแถลงนโยบายด้วย

ที่มา: ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน* (กรุงเทพมหานคร: เลิศชัยการพิมพ์, 2543), หน้า 6-7.

คำแถลงนโยบายในรูปแบบใหม่นี้ยังจะช่วยแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของรัฐบาลในการบริหารปกครองประเทศหรือวิสัยทัศน์ของประเทศในระยะปานกลาง (medium-term vision) ซึ่งหมายความว่ารัฐบาลจะต้องพยายามถ่ายทอดยุทธศาสตร์ของตนสู่ภาคปฏิบัติ โดยการมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงรับไปดำเนินการกำหนดผลงานหลักในแต่ละด้าน (key result areas) และวางรายละเอียดเพิ่มเติมบางประการที่ตนรับผิดชอบอยู่ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในภาพรวมของรัฐบาล ตลอดจนการพิจารณาความเหมาะสมของแผนงาน/โครงการของหน่วยงานราชการ ภายใต้สัดส่วนวงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไว้ (portfolio budget) ซึ่งจะได้อธิบายรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

ด้วยเหตุผลที่ว่านโยบายที่ดีต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหรือมีโอกาสความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่ารัฐบาลควรจะต้องจัดทำเอกสารประกอบคำแถลงนโยบายเป็นการเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 173 ซึ่งได้วางเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรีต้องระบุถึงร่างกฎหมายซึ่งถือว่ามีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ในรูปของกรอบการคลัง (fiscal framework) หรือการประมาณล่วงหน้าในระยะปานกลาง (medium-term forward estimations) เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาล [14] เพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและความเป็นไปได้ทางด้านการเงิน อันเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุผลตามคำแถลงนโยบายที่ได้ให้ไว้ต่อรัฐสภาตลอดในช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้อาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติบางประการอันได้แก่ (1) เงื่อนไขเวลาในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามแนวทางใหม่ดังกล่าวนี้ให้แล้วเสร็จเรียบร้อยภายใน 15 วัน นับแต่วันเข้ารับหน้าที่ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจแต่อย่างใด อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 211 นั้น อาจจะก่อให้เกิดข้อโต้แย้งถึงศักยภาพและความพร้อมของรัฐบาล โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลสารสนเทศและขีดความสามารถ รวมถึงการประสานนโยบาย (และผลประโยชน์) ของพรรคการเมืองที่เข้ามาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสม และ (2) ฝ่ายการเมืองเองไม่ต้องการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ให้มีความชัดเจน อันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดการสูญเสียคะแนนนิยมของตนไป เพราะจำเป็นต้องตัดสินใจเลือกผลประโยชน์หรือค่านิยมของประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งมักจะถือกันว่าเป็นเรื่องของความไม่มีเหตุผลทางการเมือง (political irrationality)

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าประเด็นปัญหาต่างๆ ดังกล่าวอาจจะหมดไปได้ในระยะยาว เมื่อพรรคการเมืองได้มีการปรับปรุงและพัฒนาขีดสมรรถนะของตนเองให้มีความเข้มแข็งในทางวิชาการมากขึ้น อาทิเช่น การปรับปรุงโครงสร้างพรรคการเมืองให้มี

---

[14] ในการจัดทำกรอบการคลังดังกล่าวนี้มีประเด็นต้องพิจารณาอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ (1) เรื่องเกี่ยวกับวินัยการคลังโดยรวม (aggregate fiscal discipline) อันเป็นข้อจำกัดบางประการในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล (spending limit) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น สัดส่วนการขาดดุลงบประมาณต่อ GDP สัดส่วนของหนี้สาธารณะต่อ GDP เป็นต้น และ (2) เรื่องของการลำดับความสำคัญก่อน-หลัง (strategic prioritization) เพื่อพิจารณาจัดสรรสัดส่วนวงเงินค่าใช้จ่ายรายสาขา/ด้านให้สอดรับกับยุทธศาสตร์หลัก/ผลงานหลัก (sectoral allocation) ก่อนจะมอบหมายให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบบริหารเงินงบประมาณที่ได้รับ (portfolio budget) ให้บังเกิดผลต่อไป โปรดดู Allen Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington, D.C.: World Development Institute, 1998).

หน่วยงานด้านวิชาการ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการวิเคราะห์นโยบายอย่างมีเหตุผลและยึดเอาผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก การเปิดรับฟังข้อคิดเห็นและสำรวจความต้องการของประชาชน ตลอดจนการเตรียมยกร่างนโยบายไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อให้ประชาชนและบุคคลฝ่ายต่างๆ ได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงความถูกต้องเหมาะสมก่อน เป็นต้น

ในระยะสั้นนั้น ผู้วิจัยเสนอว่าความเป็นไปได้ประการหนึ่งได้แก่การเปิดโอกาสให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในรูปแบบเดิมไปพลางก่อน แต่ควรวางเงื่อนไขให้มีการนำเอานโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภานั้นมาดำเนินการจัดทำรายละเอียดเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ ภายในระยะเวลาอันควร เช่น ไม่เกิน 120-180 วัน หรือ ก่อนนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป สุดแล้วแต่กรณีของช่วงเวลาในการเข้ารับตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี ในการการจัดทำรายละเอียดดังกล่าวนี้ควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเสนอแนะและวิพากษ์วิจารณ์ท้วงติงกันอย่างกว้างขวาง

ถึงแม้ว่ารัฐบาลสามารถดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวได้เองโดยไม่มีความจำเป็นต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือการกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด แต่ผู้วิจัยยังคงมีความเห็นว่าควรมีการวางหลักประกันที่ชัดเจนและแน่นอนไว้ก่อน โดยการระบุเงื่อนไขไว้ในกฎหมายว่าด้วยภาระรับผิดชอบของรัฐบาล หรือเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้น

การแถลงความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาล

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 89 วรรคสอง ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่ได้แถลงไว้ เพื่อเสนอต่อรัฐสภา ปีละ 1 ครั้ง อย่างไรก็ดี เจตนารมย์และวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นถึงการควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานดังกล่าว อันจะทำให้มั่นใจได้ว่า รัฐบาลได้บริหารราชการแผ่นดินอย่างถูกต้องเหมาะสมตามกรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่ง เท่าที่ผ่านมานั้นมักจะพบว่ารายงานดังกล่าวยังเป็นเพียงแค่การอธิบายหรือพรรณนาถึงสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังไม่ใช่เป็นการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับคำแถลงนโยบายที่ได้ให้ไว้ต่อรัฐสภา [15]

ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการสร้างเงื่อนไขหรือข้อผูกมัดให้รัฐบาลต้องจัดทำและเผยแพร่รายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ของรัฐบาลประจำปี (accountability report) ขึ้น โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำรายงานดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในเวลาไม่เกิน 90 วันหลังจากสิ้นปีงบประมาณ และ แถลงให้รัฐสภาได้รับทราบโดยไม่มีการลงมติแต่อย่างใด เพื่อแสดงถึงข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับความก้าวหน้าของผลงานและ/หรือผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น ในรูปแบบของการเปรียบเทียบระหว่างวัตถุประสงค์/เป้าหมาย

[15] อย่างไรก็ดี รัฐบาลในชุดปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม โดยได้มีการเชื่อมโยงการสรุปผลการดำเนินงานที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและการดำเนินงานตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้ให้ไว้ต่อรัฐสภา แต่ยังคงมีลักษณะในแบบการอธิบายหรือพรรณนาให้เห็นถึงความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคมากกว่าการแสดงให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง โปรดดู รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ปีที่หนึ่ง (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2545).

และผลที่เกิดขึ้นจริงตามตัวชี้วัดต่างๆ แทนการพรรณนาหรืออธิบายความ ในกรณีที่ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ รัฐบาลควรจะต้องอธิบายถึงเหตุผลประกอบไว้อย่างชัดเจน ดังตัวอย่างที่แสดงไว้ในตารางที่ 7.4 [16]

[16] ในทางปฏิบัติ อาจจะเกิดปัญหาความล่าของเวลา (time lag) เกี่ยวกับการรายงานผลดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ปัญหาดังกล่าวจะหมดไป เมื่อได้ปรับเข้าสู่ระบบ rolling-plan และ multi-year budgeting โดยมีการจัดวางระบบเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการติดตามผลการดำเนินงาน (performance tracking system) ในแบบ real-time ระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาได้เสร็จเรียบร้อย.

ตารางที่ 7.4 ตัวอย่างการรายงานผลสัมฤทธิ์ของ Alberta ประเทศคานาดา

People

Goals	Measures		Results
Albertans will be healthy.	***Life Expectancy at Birth***	—	In 1997, life expectancy among females was 6th highest (81.3 years) and for males 5th highest (76.1 years) in the world.
	Health Status	—	No change in percentage rating their health as either fair or poor. Second lowest rating of fair or poor health among provinces.
Our children will be well cared for and safe.	***Births to Mothers under Age 18***	⇧	In 1998, Alberta's teen birth rate declined 3.6%, but remains above the national average.
Alberta students will excel.	***Educational Attainment***	⇧	High school completion rate increased to 70%, but did not meet our target of 75%.
Albertans will be independent.	***Literacy and Numeracy Levels***	—	87% achieved the language arts standard. 71% the mathematics standard, below our expectations of 85%.
	Family Income Distribution	—	The percentage of families with total income below $20,000 remained constant at 9.1%, bettering the target of 10%.
Albertans not expected to support themselves fully will receive help.	***Albertans Needing Help***		Measure under development.

Prosperity

⇧ Improved performance
— No significant change from previous year
⇩ Declining performance

G			ılts
Alberta will have a proc			wth of 5.0% is down from 6.3% of 4.6%.
	Job Growth	⇧	57,100 net new jobs created in 1998 (target of 155,000 jobs by December 2000).
Our workforce will be skilled and productive.	***Skill Development***	⇩	Productivity fell by 3.5% to $67,500 per employed person in 1998.
Our businesses will capitalize on research.	***Adoption of New Technologies***	—	Alberta business spending on R&D at 6.9% of Canadian business spending in 1998, well below our target of 11.1%.
Alberta will have effective and efficient infrastructure.	***Infrastructure Capacity***	—	Fewer primary highways subject to spring road bans. Export gas pipeline capacity exceeded demand. R&D spending was down.
	Cost of Government	⇧	Per capita spending decreased slightly to 91% of the average of the other nine provinces, bettering the target of 95%.
Alberta will have a financially stable, open and accountable government.	***Taxation Load***	—	Lowest overall tax burden on persons, and second lowest basic personal income tax rate after Ontario.
	Provincial Credit Rating	⇧	Highest credit rating among Canadian provinces.
	Net Debt	⇧	Net debt, excluding pension obligations, fell to $63 million.
Alberta will have a fair and safe work environment.	***Workplace Climate***	—	Rate of person days lost to disputes fell significantly to 1.8 in 1998. Rate of person days lost to injuries increased by 5.9%.
Alberta businesses will increase exports.	***Export Trade***	⇩	International commodity exports fell to $30.6 billion in 1998.

Preservation

Goals	Measures		Results
Alberta will be a safe place to live and raise families.	***Crime Rate***	—	In 1997, both violent and property crime rates were above the Canadian average by 9.3% and 4.5% respectively.
Alberta's natural resources will be sustained.	***Resource Sustainability***	—	Timber harvest below annual allowable cut. Remaining years of supply of established reserves of gas continues to decline while oil reserves increased slightly over the previous year. Land productivity increased to 0.89 tonnes/acre.
The high quality of Alberta's environment will be maintained.	***Air Quality***	—	Target met of no days rated at poor or very poor air quality.
	Water Quality	—	River water quality is still generally "good" to "fair"; however, water quality continues to be poorer downstream of areas of significant urban, industrial, or agricultural development.
	Land Quality	⇧	Land productivity increased to 0.89 tonnes/acre in 1998.
Albertans will have the opportunity to enjoy the province's natural, historical and cultural resources.	***Heritage Appreciation***	—	Visitation to natural and historic sites has remained relatively constant over the past few years.
Alberta will work with other governments to maintain its strong position in Canada.	***Intergovernmental Relations***	—	Alberta's approval rating in federal-provincial relations remained significantly higher than that of the four province average.

ที่มา: http://www.treas.gov.ab.ca/publications/measuring/measup00/intro.html

7.2.2 วงรอบที่สอง: คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

- **การควบคุมผลงานร่วมกันของคณะรัฐมนตรี**

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาควรมีการปรับปรุงให้มีความชัดเจนมากขึ้น อันจะช่วยทำให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิผลหรือเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานของรัฐบาลให้เข้มแข็งขึ้น โดยแสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์หลักในด้านต่างๆ (strategic result areas) อันเป็นวาระเชิงนโยบายในภาพรวมของรัฐบาล (government-wide policy agenda) หรือวัตถุประสงค์รวม (overall objectives) ที่ต้องการจะบรรลุและคณะรัฐมนตรีต้องมีภาระผิดชอบต่อสัมฤทธิ์ผลดังกล่าวร่วมกัน

ตามนัยของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 มาตรา 212 คณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นรัฐบาล (cabinet government) ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีควรมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงรับไปดำเนินการจัดวางรายละเอียดของผลงานหลักในแต่ละด้าน (key result areas) หรือ KRAs ที่ตนรับผิดชอบให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์หลัก (วาระเชิงนโยบายในภาพรวม) หรือวัตถุประสงค์รวมของรัฐบาล ซึ่งหมายความว่ารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงจะต้องพิจารณาถึงลำดับความสำคัญก่อน-หลังและวางวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานในระดับกระทรวงให้มีความสัมพันธ์และเกิดผลเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์หลัก อันเป็นวัตถุประสงค์ในลำดับขั้นที่สูงกว่า (higher-level objectives)

ผลงานหลักดังกล่าวควรมีองค์ประกอบและลักษณะเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาล ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 7.2 โดยเฉพาะการกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในระดับผลงานหลักจะช่วยทำให้เราสามารถเห็นถึงผลลัพธ์ของนโยบายในระดับกระทรวงได้อย่างชัดเจน และยังให้ข้อมูลสารสนเทศอันจะเป็นประโยชน์เชื่อมโยงกับการวัดผลงานในระดับยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลอีกด้วย

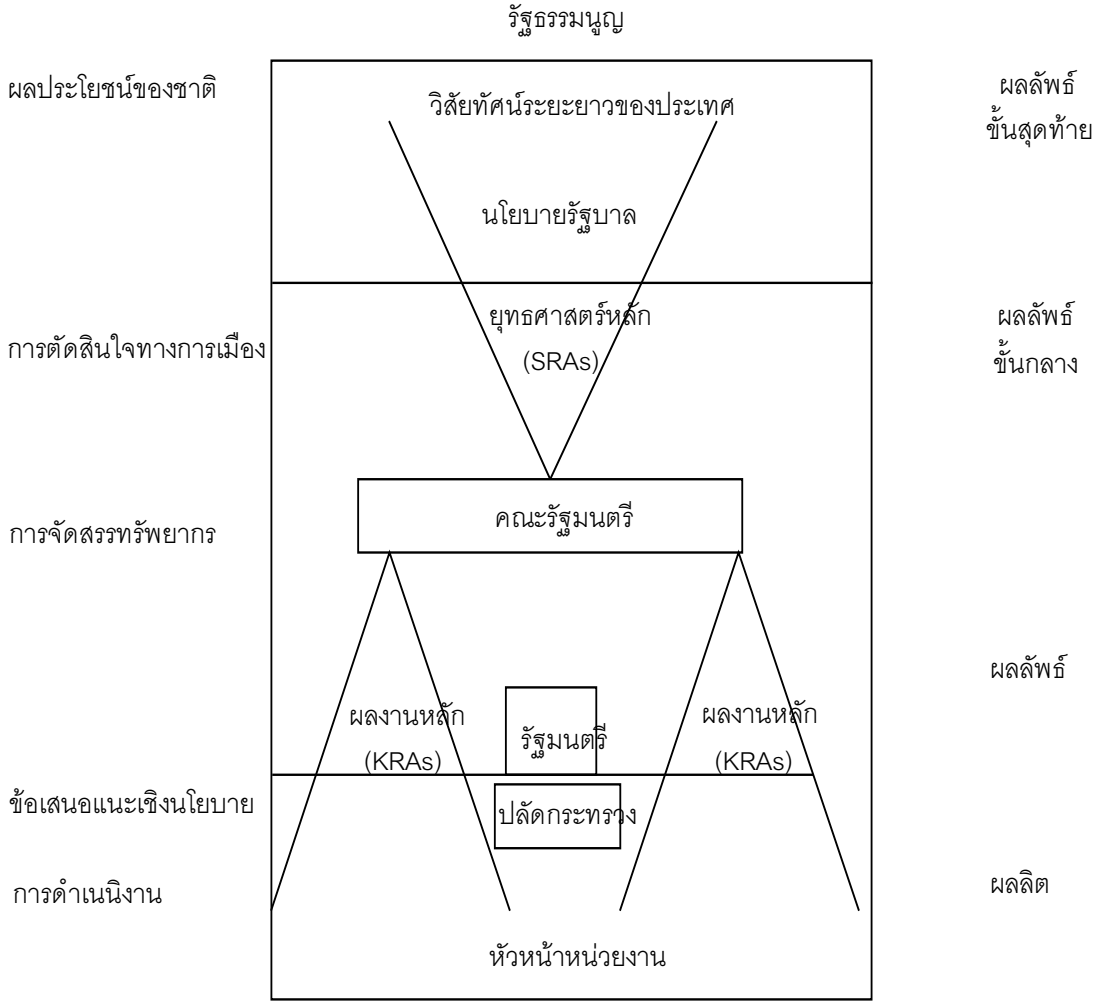
ในบางกรณียุทธศาสตร์หลักหรือวาระเชิงนโยบายในภาพรวมดังกล่าวนี้อาจจะมีความสัมพันธ์คาบเกี่ยวกันหรือข้ามขอบเขตของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง (cross-portfolio issues) ได้ เช่น การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ การแก้ไขปัญหาความยากจน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม เป็นต้น ฉะนั้น บรรดารัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะต้องมาร่วมกันเจรจาทำความตกลงในเชิงยุทธศาสตร์ (strategic dialogue) โดยเฉพาะการวางผลงานหลัก (ตัวชี้วัด-กลยุทธ์-ทรัพยากร) ร่วมกัน และวางมาตรการประสานการทำงานให้สนับสนุนสอดรับซึ่งกันและกันหรือร่วมมือเป็นพันธมิตรกัน (strategic partners) มากขึ้น

หากพิจารณาในแง่ของการบริหารเชิงกลยุทธ์แล้ว เราจะพบว่ายุทธศาสตร์หลักเป็นเสมือนกับกลยุทธ์ในระดับภาพรวมของรัฐบาล (corporate-level strategy) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทิศทางและลำดับความสำคัญก่อน-หลังในการทำงานของรัฐบาล ในขณะที่ผลงานหลักเป็นเสมือนกลยุทธ์ในระดับการดำเนินธุรกิจ (business-level strategy) หรือกลยุทธ์ของแต่ละกลุ่มธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic Business Unit) หรือ SBU และ ถัดจากนั้นจะเป็นเรื่องของการถ่ายทอดกลยุทธ์ดังกล่าวออกสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงาน โครงการ/งานหรือเป็นเสมือนกลยุทธ์ในระดับปฏิบัติการ (functional-level strategy) ต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวน

การดังกล่าวเป็นเรื่องของความพยายามในการแปลงแผนแม่บทของ รัฐบาล (government corporate plan) ให้ออกมาเป็นแผนธุรกิจของกระทรวง (ministry business plan) นั่นเอง ดังที่ได้แสดงความสัมพันธ์เชื่อมโยงไว้ในแผนภาพที่ 7.4

ในการนี้ ผู้วิจัยเสนอให้มีการจัดทำข้อตกว่าด้วยผลงาน (performance agreement) ระหว่างคณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง (หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องร่วมกัน) เกี่ยวกับผลงานหลักในแต่ละด้านดังกล่าว และ มีการประกาศหรือแถลงให้รับทราบโดยทั่วกัน อันเป็นการสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงานดังกล่าวและถือเป็นเงื่อนไขสำคัญก่อนคณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรีจะพิจารณาการตัดสินใจมอบหมายวงเงินงบประมาณ (portfolio budget) ให้รัฐมนตรีไปเลือก *ซื้อบริการ* หรือ *ผลผลิต* จากหน่วยงานราชการในรูปของแผนงาน โครงการ/งาน และ/หรือผู้ให้บริการรายอื่นต่อไป [17]

[17] สำหรับข้อเสนอในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณในแนวใหม่นั้นต้องการให้รัฐมนตรีจัดทำข้อตกลงการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement) หรือ PSA กับคณะกรรมการนโยบายงบประมาณ.



แผนภาพที่ 7.4 ระบบความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ปัญหาทางเทคนิคประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญและควรให้ความระมัดระวังเป็นพิเศษในการจัดวางนโยบายของรัฐบาลจากระดับยุทธศาสตร์หลักลงไปสู่ระดับผลงานหลักได้แก่ความสัมพันธ์เชื่อมโยงเชิงเหตุผล (causal relationships) ระหว่างสิ่งที่ตั้งใจไว้ (เป้าประสงค์-วัตถุประสงค์-เป้าหมาย) และผลที่คาดว่าจะได้รับในระดับต่างๆ (ผลลัพธ์ขั้นกลาง-ผลลัพธ์ขั้นต้น-ผลผลิต) รวมถึงสถานการณ์หรือปัจจัยความเสี่ยง (risks) ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมและอาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชื่อมโยงดังกล่าวและการบรรลุผลโดยรวมได้ ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีควรจะต้องพิจารณาและระบุถึงเงื่อนไขข้อสมมติบางประการ (assumptions) ไว้ล่วงหน้าและวางระบบเตือนภัยในการส่งสัญญาณเกี่ยวกับสถานการณ์หรือปัจจัยความเสี่ยงดังกล่าวอย่างใกล้ชิด

- **กลไกการควบคุมผลงานของนายกรัฐมนตรี**

นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาลหรือศูนย์กลางของการบังคับบัญชาสั่งการในฝ่ายบริหารควรมีระบบการควบคุมผลงานในระดับภาพรวม ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุนช่วยเหลือแก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลและกำกับควบคุมการ

นำนโยบายไปปฏิบัติของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ประเด็นนโยบายในภาพรวมที่มีผลกระทบและความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน (cross-boundary policy issue) การนำเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอุปสรรคและการพัฒนานโยบายของรัฐบาลให้มีความเหมาะสมและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและสถานการณ์ของประเทศ รวมทั้งการเสนอแนะให้มีการทบทวน ตัดทอน หรือสิ้นสุดยกเลิกแผนงาน โครงการ/งานที่หมดความจำเป็นและไม่คุ้มค่า [18]

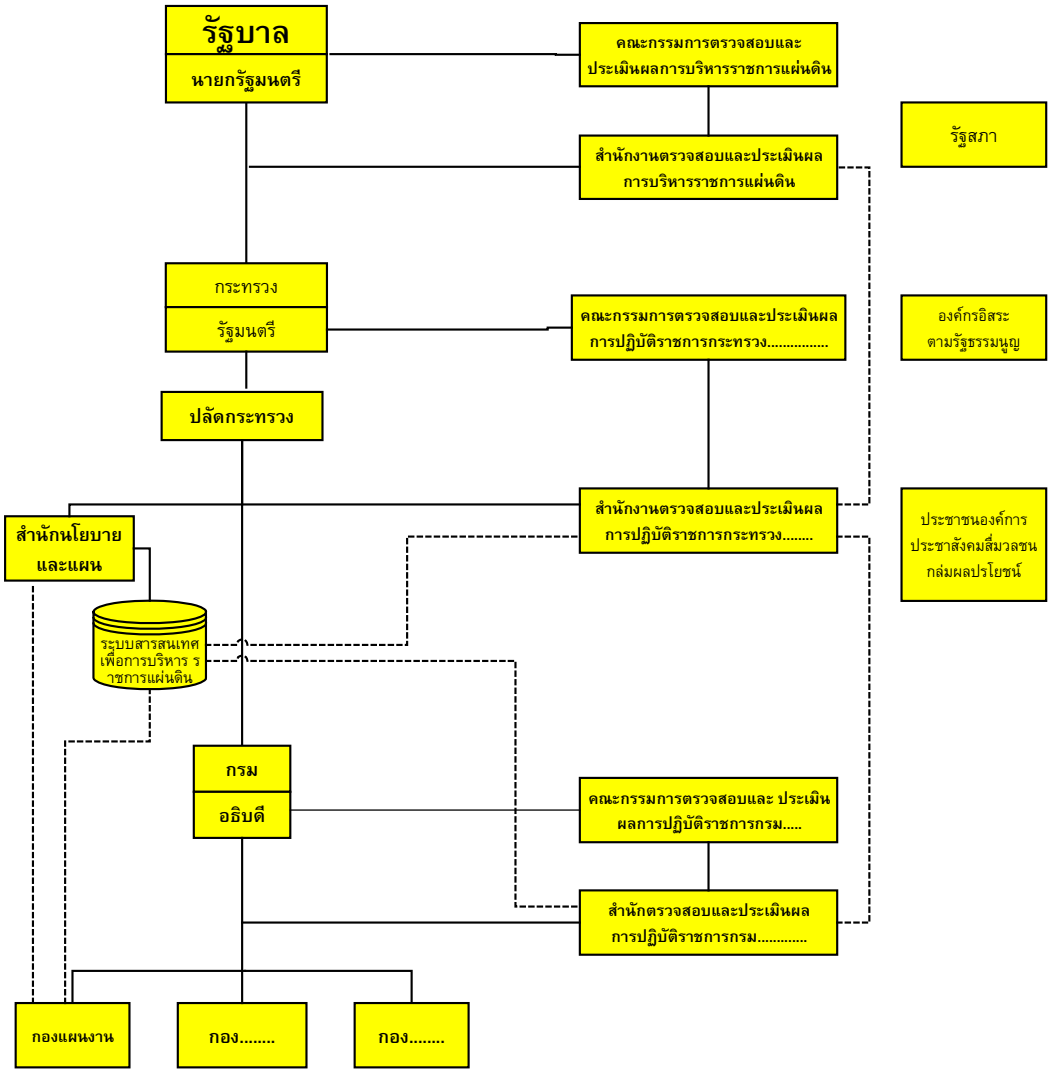
องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการ แผ่นดินนั้นควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับในแต่ละสาขา (แยกรายสาขา/กระทรวง) และไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง จำนวนประมาณไม่เกินสิบสองคน เพื่อให้เกิดความหลากหลายและความเป็นอิสระต่อกัน (ควรมีผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการบัญชีอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแต่งตั้งและถอดถอน (โดยคัดเลือกจากบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหา) โดยการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีหรือเท่ากับวาระของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังอาจให้มีข้าราชการประจำระดับสูงที่เกี่ยวข้องร่วมเข้าประชุมปรึกษาหารือด้วย เช่น เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง โดยมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ [19]

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยควรมีการปรับรวมหน่วยงานกลางในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการตรวจราชการและการติดตามประเมินผลเข้าด้วยกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อน ประหยัด และสร้างเอกภาพของระบบการทำงาน อันได้แก่ ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกองตรวจราชการในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักประเมินผลของสำนักงบประมาณ สำนักติดตามผลการพัฒนาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และศูนย์บริการประชาชนของสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และเชื่อมโยงกับระบบการควบคุมในระดับกระทรวงและกรม ไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน [20] ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 7.5

[18] คล้ายกับ Conseil National de l'Evaluation (CNE) ของประเทศฝรั่งเศส.

[19] ผู้วิจัยมองว่าคณะกรรมการดังกล่าวนี้ในฐานะเป็นกลไกการควบคุมอิสระของฝ่ายบริหาร ควรจัดให้ปลอดจากการเมืองและมีอิสระในการทำงาน เพื่อ ทำให้เกิดการยอมรับจากทุกฝ่ายอย่างแท้จริง ซึ่งมีลักษณะความแตกต่างไปจากคณะกรรมการที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายติดตามการปฏิบัติราชการ.

[20] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, *การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ* (กรุงเทพมหานคร.: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544).



แผนภาพ 7.5 โครงสร้างการจัดองค์การของระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการบริหาร ราชการแผ่นดิน ได้แก่

1. ติดตามความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ
2. ดำเนินการตรวจสอบผลการดำเนินงานและประเมินผลนโยบายของรัฐบาล ในภาพรวมและรายสาขา
3. วิเคราะห์และประเมินผลกระทบเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล
4. เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนานโยบายให้มีความเหมาะสม
5. สืบสวนสอบสวนข้อเท็จในกรณีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี/คณะกรรมการ หรือเมื่อมีเหตุอันควร
6. ดำเนินการตรวจปฏิบัติการเพื่อสดับตรับฟังปัญหาและความต้องการของหน่วยงานในระดับพื้นที่และประชาชน หรืออาจร่วมดำเนินการตรวจปฏิบัติการกับหน่วยตรวจสอบระดับกระทรวงและ/หรือระดับกรม
7. ประสานทิศทางและระบบการตรวจราชการในระดับกระทรวงและระดับกรม
8. พัฒนาระบบประกันคุณภาพมาตรฐานของการตรวจสอบและประเมินผล รวมทั้งการฝึกอบรมและพัฒนาผู้ตรวจราชการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของทุกระดับ
9. รวบรวมสถิติและฐานข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบและประเมินผล รวมทั้งการจัดทำรายงานผลการตรวจราชการประจำปี
10. สั่งการให้ส่วนราชการส่งข้อมูลหรือมาให้ข้อเท็จจริงบางประการ
11. อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ

โครงสร้างของสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินควรจัดให้มีลักษณะในรูปแบบเมตริกซ์ (matrix approach) เพื่อให้เกิดบูรณาการและความเชื่อมโยงของการตรวจราชการระหว่างมิติด้านนโยบาย (policy) มิติด้านพื้นที่ (area) และมิติด้านภารกิจหน้าที่งาน (function)

ด้วยเหตุผลที่ว่าลักษณะการทำงานของหน่วยงานดังกล่าวต้องการความมีอิสระและสามารถเสนอรายงานผลอย่างตรงไปตรงมา อันจะเป็นกลไกที่จะช่วยสร้างเสริมหลักประกันและความมั่นใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมให้แก่ประชาชนของฝ่ายบริหาร รวมทั้งช่วยลดภาระขององค์กรตรวจสอบจากภายนอก ผู้วิจัยจึงมีความคิดว่าหน่วยงานดังกล่าวควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินหรือมีลักษณะการรายงานแบบสองทาง (dual reporting) ไปยังนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการดังกล่าว

- **การปรับปรุงภาระรับผิดชอบต่อผลงานของรัฐมนตรี**

ในการผูกมัดให้รัฐมนตรีต้องมีภาระรับผิดชอบต่อผลงานหลักในส่วนของตนหรือร่วมกับรัฐมนตรีอื่นๆ นั้น ผู้วิจัยเสนอว่าอาจทำได้อย่างน้อยสองวิธีการ กล่าวคือ (1) กำหนดให้มีการนำเสนอผลงานหลักของแต่ละกระทรวงไว้เป็นเอกสารแนบท้ายของคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา (โดยเฉพาะในกรณีของการยอมให้ขยายเวลาไม่เกิน 180 วัน เพื่อจัดทำรายละเอียดประกอบคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามข้อเสนอที่ได้กล่าวไปแล้ว) หรือ (2) กำหนดให้รัฐมนตรีประกาศผลงานหลักของตนอย่างเปิดเผยต่อประชาชนภายหลังที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เช่น การประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา และ/หรือการแถลงให้รัฐสภาได้รับทราบโดยไม่มีการลงมติ ภายในเวลา 180 วันหลังจากเข้าดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการ

นอกจากนี้ ยังควรมีการวางเงื่อนไขในการกำหนดให้รัฐมนตรีต้องจัดทำรายงานประจำปีในส่วนของกระทรวงที่ตนรับผิดชอบซ่นเดียวกันกับของรัฐบาล โดยอาจจะนำรายงานดังกล่าวมารวมไว้เป็นภาคผนวกแนบท้ายรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ประจำปีของรัฐบาลก็ได้

7.2.3 วงรอบที่สาม: รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงาน

- **การเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง**

เมื่อมีการผูกมัดให้คณะรัฐมนตรีหรือผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองต้องเกิดภาระรับผิดชอบต่อผลงานอย่างเป็นรูปธรรมได้แล้ว ในขั้นตอนถัดไปคือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง (portfolio ministry) สามารถแสดงบทบาทหน้าที่ในการควบคุมและผลักดันให้มีการนำเอายุทธศาสตร์หลักและผลงานหลักตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาไปสู่การปฏิบัติอย่างบังเกิดผล ภายใต้วงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไว้ (portfolio budget)

ในการบริหารนโยบายและงบประมาณของรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยมองว่าสามารถดำเนินการได้อย่างน้อยสองวิธีการ กล่าวคือ (1) รัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปจัดทำรายละเอียดในรูปของแผนงาน โครงการ/งาน และงบประมาณ เพื่อเสนอขึ้นมาให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเห็นชอบต่อไป ซึ่งยังคงมีลักษณะในแบบประเพณีนิยม ทำให้ต้องประสบกับปัญหาการเพิ่มขึ้นทีละเล็กทีละน้อย (incrementalism) และทำให้เกิดการผูกขาดในการจัดบริการสาธารณะ หรือ (2) รัฐมนตรีอาจจะวางเงื่อนไขข้อกำหนด (term of reference) ไว้ล่วงหน้าก่อนดำเนินการเปิดมีการแข่งขันกันอย่างเสรี (competitive tendering) ระหว่างหน่วยของภาครัฐและผู้ผลิต/ให้บริการรายอื่นๆ เช่น ธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนหรือมูลนิธิที่ไม่แสวงหากำไร โดยการยื่นข้อเสนอโครงการ (proposal) เข้าสู่กระบวนการพิจารณาประกวดคัดเลือกต่อไป อันเป็นวิธีการสมัยใหม่ แต่ก็อาจจะเกิดปัญหาความไม่พร้อมในทางปฏิบัติ เช่น การโอนย้ายหรือเลิกจ้างข้าราชการ เมื่อหน่วยงานราชการไม่สามารถแข่งขันได้ รวมถึงปัญหาทุจริตและความไม่โปร่งใสในการพิจารณาตัดสินใจ

จากข้อจำกัดบางประการดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอให้มีการแยกภารกิจงานในปัจจุบันของกระทรวงออกเป็นสองส่วน อันได้แก่ (1) ภารกิจงานหลัก (core functions) ซึ่งยังไม่เปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างกว้างขวาง แต่ยังคงให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการอยู่ต่อไปและปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานเสียใหม่ โดยประยุกต์ใช้วิธีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน และ (2) ภารกิจที่ไม่ใช่งานหลัก (non-core functions) ซึ่งจะต้องเปิดให้มีการแข่งขันกันอย่างกว้างขวางและต้องใช้วิธีการจัดทำสัญญาซื้อขายผลงานเป็นหลัก อันเป็นวิธีการผสมผสานที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้มากที่สุด

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของกระทรวงให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์และวงเงินงบประมาณ โดยจะขอขยายความเพิ่มเติมในสองประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ (1) การแยกนโยบายและการบริหารงานออกจากกัน และ (2) การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

การแยกนโยบายและการบริหารงานออกจากกัน

ในรูปแบบการปกครองแบบเดิมนั้น รัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาและประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างกว้างขวางมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานในสังกัดที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ ทำให้เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ และ อาจจะเป็นสาเหตุประการหนึ่งทำให้ฝ่าย

การเมืองต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานในรายละเอียดเป็นจำนวนมาก เช่น การอนุญาต การอนุมัติ และสั่งการเรื่องราวต่างๆ [21]

การให้รัฐมนตรีต้องมีภาระรับผิดชอบผูกพันต่อการกระทำทุกอย่างของส่วนราชการ/หน่วยงานในสังกัดซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน ตามแนวความคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐมนตรี (ministerial responsibility) นั้น อาจจะเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้และไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่ารัฐมนตรียังคงต้องมี *ความรับผิดชอบ* ต่อการให้คำอธิบายหรือต้องตอบคำถาม (answerable) ต่อรัฐสภา แต่ไม่จำเป็นต้องมี *ภาระรับผิดชอบ* ต่อการกระทำทุกอย่างทุกประการของส่วนราชการ/หน่วยงานในสังกัด

ส่วนฝ่ายข้าราชการนั้นจะต้องมี *ภาระรับผิดชอบ* โดยตรงต่อรัฐมนตรี (ไม่จำเป็นต้องมีภาระรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา) แต่ข้าราชการยังคงต้องมี *ความรับผิดชอบ* ในการให้คำอธิบายหรือตอบคำถามเกี่ยวกับรายละเอียดของการปฏิบัติงานบางอย่างให้แก่รัฐสภาได้รับทราบ [22] โดยมีข้อยกเว้นไม่ต้องตอบประเด็นคำถามในเรื่องของนโยบายอันเป็นเรื่องของฝ่ายการเมือง และ ฝ่ายข้าราชการเองยังจะต้องไม่ตั้งคำถามหรือปฏิเสธนโยบายของฝ่ายการเมืองดังกล่าวด้วยเช่นกัน แต่ควรมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างเต็มความรู้ความสามารถ มีความเป็นกลางและไม่เปิดเผยตนทางการเมือง (ยกเว้นในส่วนของปลัดกระทรวง ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายแก่รัฐมนตรี ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป)

ความพยายามในการแยกนโยบายและการบริหารงานออกจากกัน (separation of policy and administration) อันเป็นกระแสของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัยอาจจะเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและปฏิเสธไม่ได้ [23] ผู้วิจัยจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงและจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการ*ประจำ*เสียใหม่ให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของบทบาทหน้าที่และภาระรับผิดชอบ กล่าวคือ ผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองควรมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมีภาระรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนเกี่ยวกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ติดตามมา และ ฝ่ายข้าราชการควรมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติและมีภาระรับผิดชอบต่อการส่งมอบผลผลิตให้เป็นไปตามปริมาณและคุณภาพที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า

---

[21] บางท่านอาจโต้แย้งว่าฝ่ายการเมืองต้องการเข้ามาแทรกแซงงานประจำอยู่แล้วเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์บางประการ.

[22] ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในฐานะของการเป็นตัวแทน (representation) นั้น สามารถหยิบยกประเด็นปัญหาอันเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการ/หน่วยงานต่างๆ ซึ่งอาจเป็นผลก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนขึ้นมาสอบสวนหาข้อเท็จจริงบางประการ ก่อนให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขหรือดำเนินมาตรการควบคุมทางการเมืองบางอย่างต่อไป เช่น การตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น.

[23] นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์บางท่าน เช่น Donald F. Kettl ได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าวว่า NPM อันเป็นกระแสแนวความคิดที่สนับสนุนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ ได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน ซึ่งเป็นประเด็นที่บรรดานักรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันพยายามลบล้างมาโดยตลอดในช่วงศตวรรษที่ 20 โปรดดู Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2000), p. 66.

กล่าวอีกนัยหนึ่ง บทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงในฐานะผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองควรมีขอบเขตดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (1) การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน อันได้แก่การวางยุทธศาสตร์หลัก ผลงานหลัก และตัวชี้วัดผลงานที่เกี่ยวข้อง (2) การตัดสินใจเชิงนโยบาย อันได้แก่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณ และการชี้ขาดกรณีเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในเชิงนโยบาย และ (3) การควบคุมนโยบาย อันได้แก่การกำกับดูแลและประสานการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์หลักและผลงานหลัก

การให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

หากพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีผู้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy advise) อันเป็นเรื่องของการประสานนโยบายและสนับสนุนให้นโยบายได้รับการถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติ หรือการให้ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมมากขึ้น แต่ไม่ใช่การริเริ่มหรือกำหนดนโยบายเสียเองอันเป็นเรื่องของฝ่ายการเมือง โดยผู้ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวควรต้องแยกออกจากหน่วยงานปฏิบัติการ (operating unit) อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความเป็นกลางในการให้คำแนะนำปรึกษาและป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ (conflict of interests) อันอาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงของการบริหารราชการแผ่นดิน

ในระยะแรก ผู้วิจัยเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของปลัดกระทรวง และสำนักงานปลัดกระทรวงให้เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง ซึ่งครอบคลุมถึงภารกิจงานดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (1) วิเคราะห์และเสนอแนะผลผลิตที่ต้องการได้รับ (expected outputs) หรือเป้าหมายการทำงานของหน่วยปฏิบัติงานของภาครัฐและผู้ผลิต/ผู้ให้บริการรายอื่นๆ อันจะช่วยก่อให้เกิดผลเชื่อมโยงกับผลงานหลัก (2) เสนอแนะเกี่ยวกับการแยกภารกิจงานหลักและภารกิจงานที่ไม่ใช่งานหลักของกระทรวง เพื่อจัดวางระบบการทำสัญญาข้อตกลงให้มีความเหมาะสมกับประเภทของภารกิจงาน (3) จัดทำรายละเอียดเงื่อนไขข้อกำหนด (term of reference) และเจรจาต่อรองแทนรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง (4) ติดตามความก้าวหน้า ตรวจสอบและประเมินผล และ (5) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการปรับปรุงขีดสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติงาน[24]

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมองว่าปลัดกระทรวงควรจะต้องมีภาระรับผิดชอบ *ร่วมกัน* กับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะกรณีของการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายอันผิดพลาดและเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงติดตามมา อันอาจทำให้รัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองโดยการลาออกจากตำแหน่งหรือถูกขับให้พ้นจากตำแหน่งโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ตำแหน่งปลัดกระทรวงจึงไม่ควรเป็นตำแหน่งประจำหรือถาวร แต่ควรมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งหรือสัญญาจ้างที่แน่นอน เช่น 4 ปี ตามวาระของผู้บริหารฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งของปลัดกระทรวงดังกล่าวนี้อาจให้กลับไปอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้บริหารระดับสูงก็ได้ (โปรดดูแผนภาพที่ 7.6)

[24] ควรมีการปรับโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงในปัจจุบันเสียใหม่ให้มีความเหมาะสมและสอดรับกับภารกิจงานดังกล่าว โดยเฉพาะการยุบรวมสำนักงานนโยบายและแผนของบางกระทรวง ซึ่งแยกออกไปเป็นเป็นหน่วยงานระดับกรมให้เข้ามารวมกับสำนักงานปลัดกระทรวง และให้มีการจัดตั้งสำนักตรวจสอบและประเมินผลขึ้น เพื่อรองรับการปรับบทบาทของปลัดกระทรวง นอกจากนี้ ยังอาจเรียกชื่อตำแหน่งปลัดกระทรวงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจงานดังกล่าว เช่น ที่ปรึกษาสูงสุดทางด้านการบริหาร (Chief Administrative Advisor) หรือ ผู้ช่วยรัฐมนตรีฝ่ายกิจการบริหาร (Assistant Minister for Administrative Affairs) เป็นต้น.

ในระยะยาวต่อไปนั้น ผู้วิจัยเสนอว่าควรเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีสามารถเลือก *ซื้อบริการ* เกี่ยวกับการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากองค์กรภายนอกได้เช่นกัน อาทิเช่น สถาบันวิจัยเชิงนโยบาย สถาบันการศึกษา/มหาวิทยาลัย บริษัทที่ปรึกษาเอกชน เป็นต้น เพื่อให้เกิดสภาพการแข่งขันและเกิดความหลายหลายในความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางนโยบายมากขึ้นและลดการผูกขาดในการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของฝ่ายข้าราชการประจำลง [25]

[25] สำหรับผู้ให้ความช่วยเหลือทางการเมืองของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงนั้น ผู้วิจัยเสนอว่าควรแยกออกเป็นสองฝ่ายให้มีความชัดเจน กล่าวคือ ฝ่ายแรกรับผิดชอบเกี่ยวกับการกลั่นกรองและประสานงานราชการโดยทั่วไปของรัฐมนตรี โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าสำนักงานและมีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานอีกจำนวนหนึ่ง และ ฝ่ายที่สองรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประสานงานทางการเมืองกับรัฐสภา โดยจัดให้มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจเรียกว่าผู้ช่วยรัฐมนตรีฝ่ายกิจการการเมือง (Assistant Minister for Political Affairs) หรือที่ปรึกษารัฐมนตรี เป็นต้น.

เครื่องมือในการควบคุมผลงานของรัฐมนตรี

ฝ่ายข้าราชการประจำมักจะมีทักษะ ประสบการณ์ ความรู้ และข้อมูลสารสนเทศมากกว่า หรือเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็งสูง ฉะนั้น ฝ่ายรัฐมนตรีต้องทำให้มั่นใจว่าตนเองในฐานะฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือผู้ซื้อบริการจะไม่ถูกเอาเปรียบหรือเกิดการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากฝ่ายตัวแทนหรือผู้ให้บริการ ซึ่งเครื่องมือประการหนึ่งที่จะช่วยลดความเสี่ยงของโอกาสการเกิดปัญหาดังกล่าวหรือการผูกมัดให้ฝ่ายผู้ให้บริการหน่วยงานราชการต้องส่งมอบผลงานหรือดำเนินการให้เป็นไปตามปริมาณและคุณภาพที่ทางรัฐมนตรีต้องการ คือ ระบบการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลง (contractual arrangement) ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้มีความชัดเจนให้มากที่สุด

ระบบการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวนี้สอดรับกับแนวความคิดการบริหารงานสมัยใหม่หรือระบบการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหาร แต่สามารถควบคุมและสร้างเสริมภาระรับผิดชอบต่อผลงานของผู้บริหารได้ ทำให้รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับรายละเอียดของการดำเนินงานและสามารถมุ่งเน้นในเรื่องของนโยบายและยุทธศาสตร์อย่างเต็มที่

ผู้วิจัยได้แยกระบบการจัดทำสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวในที่นี้สามารถแยกออกเป็นสองรูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรกเป็นเรื่องของการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) ซึ่งมีความเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้กับภารกิจงานหลัก (core functions) ที่ส่วนราชการยังคงเป็นผู้ดำเนินการอยู่ และ รูปแบบที่สองเป็นเรื่องของการจัดทำสัญญาซื้อขายผลงาน (purchase contract) ซึ่งมีความเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้กับภารกิจงานที่ไม่ใช่งานหลัก (non-core functions) และควรเปิดให้มีการแข่งขันจากภายนอกมากขึ้น

ข้อตกลงว่าด้วยผลงาน

ในส่วนของการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยงานนั้น ผู้วิจัยเสนอให้มีการประยุกต์ระบบการบริหารผลการดำเนินงาน (performance management) เข้ามาใช้ในการสร้างข้อผูกมัดหรือภาระรับผิดชอบระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย อันจะช่วยทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้รับความพึงพอใจและเกิดความเชื่อมั่นว่าความต้องการหรือความคาดหวังของตนจะสามารถบรรลุผลได้ อย่างไรก็ดี การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นเครื่องมือในการควบคุมผลงานแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายผู้บังคับบัญชาและฝ่ายผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสื่อสารกันในแบบสองทาง (two-way communication) เพื่อให้ข้อมูลป้อนกลับ (feedback) ซึ่งกันและกัน อันจะช่วยก่อให้เกิดสัมพันธภาพและความเข้าใจที่ดี รวมถึงการนำไปสู่การปรับปรุงผลงาน (performance improvement) การพัฒนาขีดสมรรถนะและศักยภาพให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ทั้งในระดับองค์การโดยรวมและในระดับตัวบุคคล (การพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของผู้ปฏิบัติงาน) [26]

ในการนำระบบการบริหารผลงานดังกล่าวมาประยุกต์ใช้หมายความว่ารัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดหรืออาจจะมอบหมายให้ปลัดกระทรวงในฐานะเป็นตัวแทนจะต้องเปิดให้มีการเจรจาและทำความตกลง (negotiate) กับหัวหน้า

[26] ประเด็นที่ควรเข้าใจเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าวนี้ได้แก่ คำว่า performance นั้น ไม่ได้หมายความเฉพาะเรื่องของการการกระทำหรือการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือผลสัมฤทธิ์ (ผลผลิตและผลลัพธ์) ขององค์การเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมไปถึงพฤติกรรมของผู้บริหารและทีมงาน โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Michael Armstrong, *Performance Management: Key Strategies and Practical Guidelines*, 2nd ed. (London: Kogan Page, 2000).

หน่วยงาน (อธิบดี) ให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับผลงานที่คาดหวังหรือสิ่งที่พึงประสงค์ ขอบเขตและเงื่อนไขข้อจำกัดของการดำเนินงาน วิธีการและเกณฑ์การวัดและประเมินผลงาน และอื่นๆ รวมจนถึงการรายงานผลการดำเนินงานให้รัฐมนตรีได้รับทราบความก้าวหน้าเป็นระยะๆ ก่อนจะลงนามในข้อตกลงว่าด้วยผลงานร่วมกัน [27]

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นเงื่อนไขสัญญาอันมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย (statutory requirement) หรือสัญญาจ้างงาน (contract of employment) แต่มีลักษณะเป็นสัญญาหรือข้อตกลงโดยอนุโลม (relational contract) ซึ่งเนื้อหาสาระของข้อตกลงนั้นควรจะต้องมีองค์ประกอบซึ่งระบุถึงประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความคาดหวังเกี่ยวกับผลงาน (performance expectations) ระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยงานที่จะต้องมีการระบุไว้อย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า (วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการทำงาน ตัวชี้วัดและเกณฑ์มาตรฐาน) ซึ่งสามารถแยกได้สองส่วน กล่าวคือ [28]
   - ข้อตกลงว่าด้วยการจัดบริการสาธารณะ อันเป็นกรอบทิศทางการทำงานของหน่วยงาน เช่น วิสัยทัศน์ในระยะยาว ภารกิจหลักและวัตถุประสงค์รวม (corporate objectives) หรือผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับของการดำเนินงานในระยะปานกลาง (4-5 ปี) ตามแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับผลงานหลักของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง โดยข้อตกลงดังกล่าวถือเป็นภารกิจหน้าที่และเงื่อนไขผูกพันอันจะก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อผลงานของผู้บริหารสูงสุดหรือหัวหน้าหน่วยงาน (อธิบดี) ในการดำเนินงานให้บรรลุผล [29]
   - ข้อตกลงว่าด้วยการส่งมอบบริการ (หรือข้อตกลงว่าด้วยการใช้ทรัพยากร) อันเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการให้บริการหรือผลผลิต (output) ให้เป็นไปตามเป้าหมายการทำงาน (performance target) ตามแผนดำเนินการรายปีของหน่วยงาน
2. วิธีการวัดและประเมินผลงาน (performance review & measurement) ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นประจำทุกๆ ระยะ เช่น 6 เดือนหรือรายปี
3. การกำหนดมาตรการให้รางวัล เช่น เงินตอบแทนพิเศษหรือโบนัสตามผลงาน (performance-related bonus) และ มาตรการลงโทษ เช่น การไม่ต่อสัญญาว่าจ้าง หากพบว่าผลงานต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ค่อนข้างมาก เป็นต้น
4. ระบบการรายงานผลการดำเนินงาน (performance report)

---

[27] ในการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานดังกล่าวนี้ หัวหน้าหน่วยงานยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับผู้บริหารในระดับรองลงไปขององค์การ (cascading) นอกจากนี้ ยังอาจให้มีการจัดทำ business-unit scorecards/individual scorecards ควบคู่ไปกับการจัดทำ organization scorecards อีกด้วย.

[28] ในการนี้ แต่ละหน่วยงานต้องจัดทำแผนกลยุทธ์ (strategic plan) และ แผนดำเนินการ (business plan) เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดทำข้อตกลงดังกล่าว.

[29] รายละเอียดดังกล่าวนี้ยังควรนำไปรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขของสัญญาจ้างงาน (employment contract) ตามระบบผู้บริหารระดับสูง (SES).

5. เงื่อนไขจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน (operational requirements) เช่น ระดับทรัพยากร การมอบหมายอำนาจหน้าที่ และอื่นๆ ที่พึงจะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ รวมจนถึงการระบุถึงปัจจัยความเสี่ยงภายนอกซึ่งไม่อาจควบคุมได้และมีผลกระทบต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์
6. รายละเอียดเกี่ยวกับขีดความสามารถที่จำเป็น (capability profile) และการประเมินขีดความสามารถ (capability assessment) ขององค์การ รวมจนถึงโอกาสการพัฒนาและเส้นทางความก้าวหน้าส่วนบุคคล อันจะช่วยเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อการพัฒนาขีดสมรรถนะในระยะยาว

สัญญาซื้อขายผลงาน

ในส่วนของสัญญาซื้อขายผลงาน (purchase contract) นั้นเป็นการประยุกต์มาจากตัวแบบผู้ซื้อและผู้ขายสินค้า/บริการ (purchaser-provider model) ของระบบตลาด ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องมีการเจรจาต่อรองกันเกี่ยวกับเป้าหมายของผลงานที่ต้องการ (ระดับ/ปริมาณ ระยะเวลา สถานที่/เขตพื้นที่ครอบคลุม และคุณภาพของผลผลิต) และราคา เพื่อทำข้อตกลงร่วมกันอย่างเป็นทางการ อันจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้นไว้ล่วงหน้าว่ามีการเบี่ยงเบนไปหรือไม่ อย่างไร

ตามนัยดังกล่าว รัฐมนตรีเป็นมีฐานะเป็นเสมือนผู้ซื้อบริการ (purchaser) และพิจารณาตัดสินใจเลือกซื้อผลผลิตและ/หรือบริการจากหน่วยงานของรัฐหรือผู้ผลิต/ผู้ให้บริการรายอื่นๆ ให้สอดคล้องและตรงตามผลงานหลักที่ต้องการ บนพื้นฐานของราคา ปริมาณ คุณภาพมาตรฐาน ความเสี่ยง และเงื่อนไขพันธะผูกมัดต่างๆ อันเกี่ยวกับการส่งมอบผลงาน นอกจากนี้ รัฐมนตรียังต้องสอบทานความถูกต้องของผลงานและควบคุมดูแลให้ผู้รับจ้างดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา โดยเฉพาะการส่งมอบผลงานให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ต้นทุนต่อหน่วย คุณภาพการให้บริการ และมาตรฐานเทียบเคียงอื่นๆ

นอกเหนือไปจากการผูกมัดให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อผลงานแล้ว สัญญาซื้อขายผลงานดังกล่าวยังเป็นประโยชน์ในการสร้างแรงกดดันต่อหน่วยงานราชการในการปรับปรุงผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการบังคับให้มีการทดสอบตลาดหรือต้องทำการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดกับผู้ให้บริการรายอื่นๆ เช่น ธุรกิจเอกชน มูลนิธิและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้ว องค์ประกอบของสัญญาซื้อขายผลงานดังกล่าวนี้มักจะมีรายละเอียดครอบคลุมถึงดังต่อไปนี้ (1) วัตถุประสงค์ ขอบเขต คู่สัญญา (2) การระบุถึงรายละเอียดของผลผลิต (output specifications) เช่น ราคา ปริมาณ คุณภาพมาตรฐาน (3) ระยะเวลาการดำเนินงาน (4) การติดตามและรายงาน (5) การให้รางวัลและบทลงโทษ (6) อำนาจหน้าที่และพันธะเงื่อนไขต่างๆ (7) การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาข้อตกลง และ (8) เงื่อนไขการจ่ายเงิน

อย่างไรก็ดี ในการนำระบบการซื้อขายผลงานเข้ามาประยุกต์ใช้อาจประสบปัญหาข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ (1) รัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้ซื้อบริการต้องมีความรอบรู้ทางเทคนิคและข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการจัดทำรายละเอียดข้อเสนอและการวิเคราะห์กลั่นกรองความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของข้อเสนอ (proposal) ของฝ่ายผู้ส่งมอบสินค้า/บริการ โดยเฉพาะบริการสาธารณะบางประเภทที่ค่อนข้างจะมีลักษณะในเชิงนามธรรม และ (2) ความไม่มั่นใจในการให้รัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจสิทธิ์ขาดในการตัดสินใจเกี่ยวกับการซื้อบริการ อันเป็นเรื่องของกระบวนการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ (public resources allocation) ที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้วิจัยเสนอว่าทางเลือกประการหนึ่งของการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แก่การเพิ่มกลไกบางอย่างเข้าไปในรูปแบบผู้ซื้อ

บริการและผู้ส่งมอบสินค้า/บริการดังกล่าว (arm's length) อันจะช่วยทำให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงไม่จำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในรายละเอียดทางเทคนิค ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธีการ กล่าวคือ

1. การมอบหมายให้หน่วยงานกลาง (สำนักงบประมาณ) ทำหน้าที่ในการให้บริการแก่รัฐมนตรีหรือเป็นตัวแทน (agent) ในการเจรจาต่อรองผลงานและค่าใช้จ่ายกับหน่วยงานในระดับปฏิบัติ (ไม่ใช่เป็นผู้พิจารณาและจัดสรรงบประมาณเสียเองเช่นในปัจจุบัน) เพื่อให้มั่นใจว่ารัฐมนตรีในฐานะผู้ซื้อบริการจะได้รับผลงานในราคาที่คุ้มค่าเงินมากที่สุด หรือ อาจจะมอบหมายให้ปลัดกระทรวง (สำนักงานปลัดกระทรวง) ในฐานะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคของรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อเสนอโครงการและเจรจาต่อรองงบประมาณค่าใช้จ่ายดังที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการโอนถ่ายอำนาจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารงานแก่หน่วยงานปฏิบัติมากกว่า [30]
2. การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณ (funding committee) ซึ่งประกอบขึ้นด้วย ผู้แทนของฝ่ายรัฐมนตรี ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกและตัวแทนประชาชนหรือองค์กรประชาสังคม อันจะช่วยก่อให้เกิดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยมอบหมายให้สำนักงานปลัดกระทรวง (หน่วยนโยบายและแผนระดับกระทรวง) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการรับผิดชอบในการวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้เบื้องต้น หรืออาจจะดำเนินการจัดตั้งหน่วยวิเคราะห์และจัดสรรงบประมาณ (funding agency) ของคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นเป็นการเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นก็ได้ ดังตัวอย่างเช่น Health Funding Agency หรือ Higher Education Funding Agency ของบางประเทศ เป็นต้น [31]

▪ กลไกการควบคุมของรัฐมนตรี

นอกจากระบบการจัดทำสัญญาและข้อตกลงแล้ว รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงยังควรมีกลไกในการควบคุมเพื่อใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานในสังกัดหรือผู้ให้บริการรายอื่นๆ โดยควรปรับปรุงคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการให้แสดงบทบาทเป็นตัวแทนของรัฐมนตรี (และคณะรัฐมนตรี) เพื่อทำหน้าที่ในการสอดส่องดูแลควบคุมการดำเนินงานของปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการให้คำปรึกษาแนะนำเชิงนโยบาย การเจรจาต่อรองการทำสัญญาว่าจ้างกับส่วนราชการระดับกรม การกำกับดูแลควบคุมการดำเนินงานหรือการส่งมอบผลงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามเงื่อนไขข้อตกลงหรือสัญญา โดยอาจเรียกว่า คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับกระทรวง อันจะเป็นกลไกที่จะช่วยถ่วงดุลย์อำนาจหรือป้องกันไม่ให้ปลัดกระทรวงในฐานะเป็นตัวแทนสามารถใช้โอกาสและความได้เปรียบของตนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือประสานผลประโยชน์กับหน่วยงานปฏิบัติและผู้ให้บริการรายอื่นๆ

---

[30] ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสำนักงบประมาณควรปรับปรุงบทบาทใหม่ โดยทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำและสนับสนุนคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายงบประมาณและการจัดสรรวงเงินรายสาขา การวิจัยและพัฒนากระบวนการจัดสรรงบประมาณของส่วนราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบเพื่อเป็นแหล่งอ้างอิง (benchmarking) หรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับราคากลางหรือต้นทุนมาตรฐาน เป็นต้น.

[31] ในระยะแรก ผู้วิจัยยังไม่ต้องการให้จัดตั้งหน่วยจัดสรรเงินงบประมาณ (Funding Agency) ขึ้นเป็นการเฉพาะด้าน แต่ต้องการสร้างความเข้มแข็งของสำนักงานปลัดกระทรวงให้ทำหน้าที่ดังกล่าวแทนเสียก่อน ยกเว้นในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีความเหมาะสมที่ควรจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยจัดสรรเงินงบประมาณขึ้นเป็นการเฉพาะ.

องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับกระทรวงดังกล่าว อาจกำหนดให้มีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการกระทรวงในปัจจุบัน กล่าวคือ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับ และไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินเจ็ดคน เพื่อให้เกิดความหลากหลายและความเป็นอิสระต่อกัน (ควรมีผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการบัญชีอย่างน้อยหนึ่งคนรวมอยู่ด้วย) รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแต่งตั้งและถอดถอน (คัดเลือกจากบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหา) โดยการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี [32]

ผู้วิจัยยังเสอนให้มีการจัดตั้งสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกระทรวงขึ้น ซึ่งมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้

1. กำกับดูแลระบบการตรวจราชการของกระทรวง (และหน่วยงานในสังกัด) ให้เป็นไปตามคุณภาพมาตรฐานที่กำหนดไว้
2. วางระบบเครือข่ายการประสานงานและข้อมูลสารสนเทศกับหน่วยตรวจราชการในระดับภาพรวมและหน่วยตรวจราชการในระดับกรม
3. ประมวลและวิเคราะห์รายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในระดับกรม เพื่อสรุปผลการตรวจสอบของกระทรวงเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ
4. ประมวลและวิเคราะห์รายงานการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน งาน/โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ในสังกัดเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ
5. ดำเนินการตรวจสอบและประเมินผลนโยบายของกระทรวง แผนงาน งาน/โครงการที่มีความสำคัญหรือความเสี่ยงสูง และตามที่ได้รับมอบหมายจาก รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง/คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผล หรืออาจเข้าร่วมดำเนินการกับหน่วยตรวจราชการระดับกรมในกรณีที่มีความจำเป็น
6. รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและดำเนินการสืบสวนข้อเท็จในกรณีที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง/คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผล หรือเมื่อมีเหตุอันควร
7. ตรวจปฏิบัติการเพื่อสดับตรับฟังปัญหาและความต้องการของหน่วยงานในระดับพื้นที่และประชาชน หรืออาจเข้าร่วมดำเนินการกับหน่วยตรวจราชการระดับกรมในกรณีที่มีความจำเป็น
8. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงาน การส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตและจริยธรรม การพัฒนาขีดสมรรถนะหรือศักยภาพของหน่วยงานในสังกัด

นอกจากนี้ ยังสามารถสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลหรือมาให้ข้อเท็จจริงบางประการอันจะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจราชการ และอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง/คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผล โดยมีลักษณะสายการบังคับบัญชาแบบสองทางเพื่อรักษาความเป็นอิสระและตรงไปตรงมาในการรายงานผล

สำหรับโครงสร้างของสำนักงานตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับกระทรวงดังกล่าวควรยึดหลักการจัดองค์การในรูปแบบเมตริกซ์เช่นเดียวกัน เพื่อให้เกิดบูรณาการและความเชื่อมโยงของการตรวจราชการระหว่างมิติด้านแผนงาน

[32] โปรดดู ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ, อ้างแล้ว.

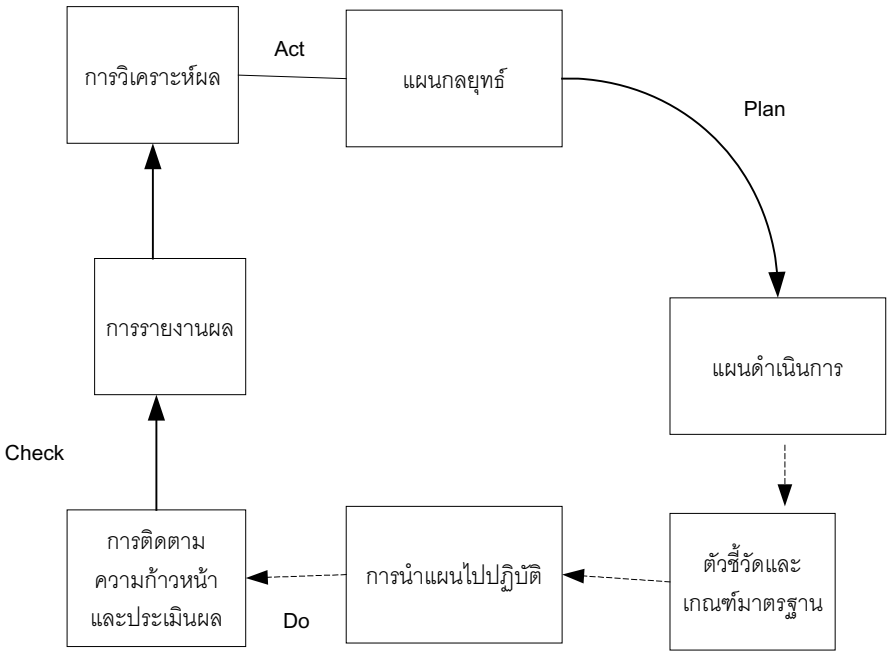
มิติด้านพื้นที่ และมิติด้านหน้าที่งานตรวจราชการได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังควรปรับรวมงานของผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน

- **การปรับปรุงภาระรับผิดชอบต่อผลงานของหน่วยงานราชการ**

ระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

ประเด็นสำคัญของการเสริมสร้างภาระรับผิดชอบต่อผลงาน (accountability for results) ได้แก่การปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารราชการแผ่นดินให้มีลักษณะในแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะการถ่ายทอดยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลและผลงานหลักของรัฐมนตรีสู่ระดับการปฏิบัติ ซึ่งจะต้องมีการเจรจาและจัดทำข้อตกลงระหว่างรัฐมนตรีและหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อระบุถึงผลงานที่ต้องการจะบรรลุและตัวชี้วัดสัมฤทธิ์ผล ระดับของทรัพยากรและเงื่อนไขอื่นๆ ที่ต้องการอย่างชัดเจนไว้ล่วงหน้า

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเสนอให้แต่ละส่วนราชการควรนำระบบการบริหารเชิงกลยุทธ์ (strategic management) เข้ามาประยุกต์ใช้ อันประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญๆ รวม 4 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ (1) ขั้นตอนการวางแผนกลยุทธ์ (2) ขั้นตอนการวางแผนดำเนินงานรายปี (3) ขั้นตอนการติดตามและประเมินผล และ (4) ขั้นตอนการรายงานผล ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 7.7



แผนภาพที่ 7.7 วงจรการบริหารเชิงกลยุทธ์

การวางแผนเชิงกลยุทธ์นั้นจะช่วยทำให้ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานสามารถวางวิสัยทัศน์ในระยะยาว ภารกิจหรือพันธกิจหลัก วัตถุประสงค์รวม (ผลลัพธ์) และตัวชี้วัด รวมจนถึงขีดความสามารถหลักและค่านิยมที่พึงประสงค์ อันเป็นปัจจัยเงื่อนไขสู่ความสำเร็จขององค์การ การวางแผนกลยุทธ์ดังกล่าวนี้จะช่วยทำให้การจัดทำข้อตกลงเป็นไปได้อย่างราบรื่นมากขึ้น โดยเฉพาะการเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ขององค์การเข้ากับผลงานหลักของรัฐมนตรี

สำหรับการวางแผนดำเนินงานรายปีเป็นเรื่องของการระบุถึงเป้าหมายการดำเนินงาน (ผลผลิต) กิจกรรมและปฏิทินการทำงาน และทรัพยากร อันจะช่วยทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีระบบและเชื่อมโยงกันมากขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับรองลงไปในองค์การ ซึ่งอาจจะจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานเป็นการภายในลดหลั่นกันเป็นลำดับชั้น (cascading) จนถึงระดับตัวผู้ปฏิบัติงาน

การรายงานผลประจำปีนั้นจะเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการนำเสนอข้อมูลในเชิงเปรียบเทียบระหว่างผลงานที่เกิดขึ้นจริง (ผลผลิต) และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนดำเนินงานรายปี และ การให้คำอธิบายถึงเหตุผลในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้จะได้มาจากระบบการติดตามและวัดผลการดำเนินงาน และมักจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการควบคุมผลงานต่อไป

สำหรับการประเมินผลเป็นเรื่องของการทบทวนผลสัมฤทธิ์โดยรวมของแผนกลยุทธ์ว่าได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และเกิดผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจไว้อย่างไรบ้าง โดยอาจจะแยกออกเป็นการประเมินผลระยะครึ่งแผนและการประเมินผลแบบรวมยอด รวมถึงการติดตามวิเคราะห์และประเมินผลกระทบเชิงยุทธศาสตร์ (strategic surveillance) เกี่ยวกับปัจจัยสถานการณ์ภายนอก (โอกาสและภัยอุปสรรค) ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม อันอาจจะทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ใหม่ให้เหมาะสมอีกด้วย

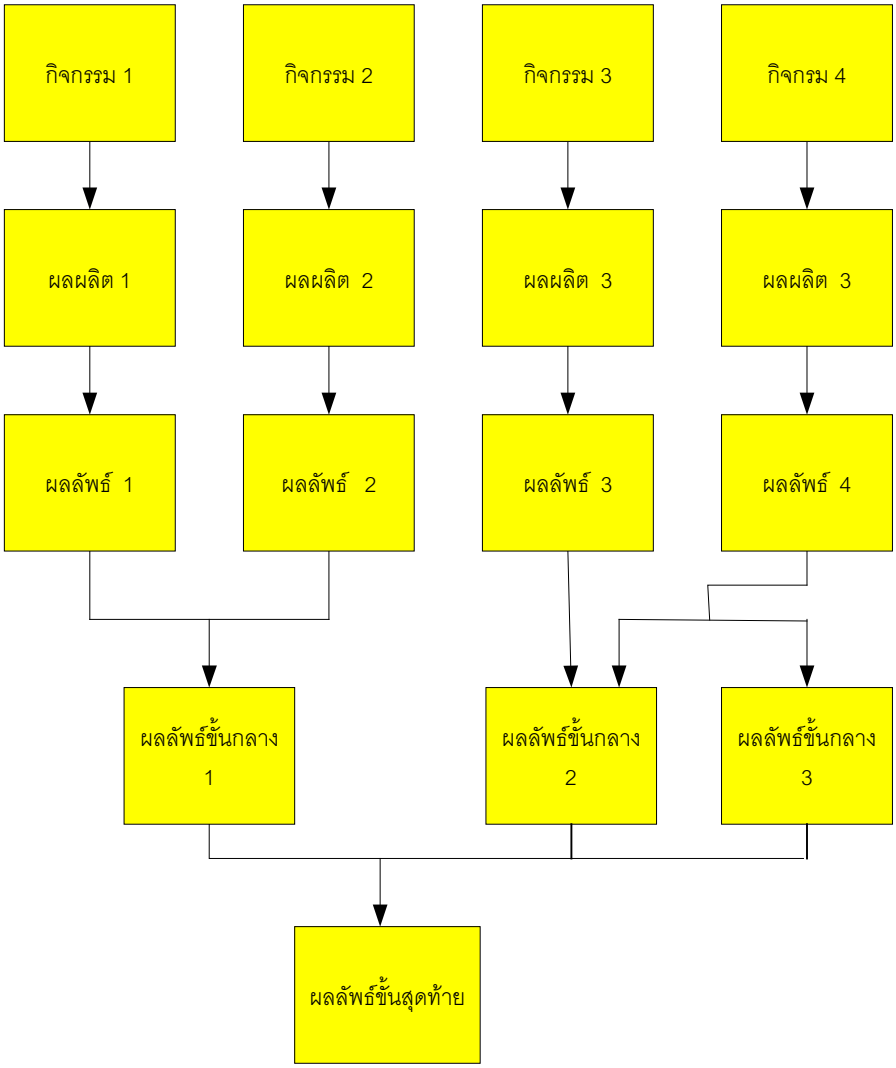
อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมองว่าในเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์นั้นผู้บริหารสูงสุดในหน่วยงานของรัฐต้องพยายามสร้างสมดุลย์ให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะระหว่างการสนองตอบนโยบายของฝ่ายการเมืองโดยการส่งมอบผลผลิต (outputs) ให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงานหรือมีความผูกพันต่อภาระรับผิดชอบต่อผลงานของตน และ การพัฒนาขีดสมรรถนะและความเข้มแข็งขององค์การในระยะยาว อันจะทำให้องค์การสามารถธำรงตัวเองอยู่ได้อย่างเหมาะสมหรือมีความผูกพันต่อภาระรับผิดชอบต่อการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ (capacity-based accountability) [33]

แผนกลยุทธ์จึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยทำให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงเข้าใจถึงวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์รวมขององค์การในระยะยาว โดยเฉพาะความจำเป็นในการปรับตัวให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมและการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน อันจะทำให้หน่วยงานสามารถอยู่รอดและนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิผลต่อไป อันเป็นเรื่องที่ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานจะต้องเจรจาทำความตกลงกับรัฐมนตรีเกี่ยวกับความจำเป็นของวัตถุประสงค์ในการพัฒนาองค์การและการให้การสนับสนุนทรัพยากรเพื่อประโยชน์ดังกล่าว

---

[33] ในภาคเอกชนนั้น Robert Kaplan และ David Norton มองว่าหากองค์กรธุรกิจมุ่งเน้นแต่เฉพาะมิติทางการเงิน องค์การจะไม่สามารถปรับตัวและอยู่รอดได้ในระยะยาว จึงต้องการสร้างให้เกิดความสมดุล (balanced scorecards) ระหว่างการวัดผลในเชิงของตัวเงินและที่ไม่ใช่ตัวเงิน ในทำนองเดียวกัน ผู้วิจัยมองว่าหากเรามุ่งให้ความสำคัญแต่เฉพาะการส่งมอบ “ผลงาน” ให้แก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง อันเป็นไปตามข้อตกลงแต่เพียงอย่างเดียว อาจจะส่งผลทำให้หน่วยงานราชการไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ หรือทำให้องค์การอ่อนแอลงอันเนื่องมาจากการมุ่งหวังผลประโยชน์ในระยะสั้นเท่านั้น.

ในทางเทคนิคนั้น ผู้วิจัยมองว่าการเชื่อมต่อวัตถุประสงค์ขององค์การให้เข้ากับวัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมืองนั้นสามารถทำได้โดยอาศัยตัวแบบเชิงเหตุผล (logic model) เพื่อสร้างแผนผัง (mapping) ในการเชื่อมโยงกิจกรรม-ผลผลิต-ผลลัพธ์ของหน่วยงานให้เข้ากับนโยบายของฝ่ายการเมือง (ยุทธศาสตร์หลัก/ผลงานหลัก) และผลลัพธ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาขีดสมรรถนะองค์การในระยะยาว (แผนกลยุทธ์) ดังที่แสดงไว้ในแผนภาพที่ 7.8 และในส่วนของความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณนั้น *ผลผลิต* ยังสามารถใช้เป็นฐานของการคิดต้นทุนและกำหนดราคา อันจะนำไปสู่การเจรจาต่อรองกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง เพื่อทำสัญญาซื้อขายผลิต/บริการ หรือ การจัดทำงบประมาณแบบแสดงผลงานสุดแล้วแต่กรณีต่อไป



แผนภาพที่ 7.8 ตัวแบบความสัมพันธ์เชิงเหตุผล

▪ ระบบการกำกับดูแลควบคุมตนเองที่ดี

ภายใต้โครงสร้างระบบการบริหารงานในแบบการโอนถ่ายอำนาจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารงานแก่หน่วยงานปฏิบัติ (devolved management structure) นั้น อธิบดีในฐานะเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานมีหน้าที่ประการสำคัญในการวางระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี โดยเฉพาะการจัดให้มีระบบการประเมินตนเอง (self-assessment) อันเป็นกลไกที่จะช่วยก่อให้เกิดหลักประกันและความมั่นใจเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบต่อผลงาน โดยเฉพาะการวัดและรายงานผลเพื่อให้ข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและผลงานที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ทุกฝ่าย โดยเฉพาะต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง นอกจากนี้ ยังเป็นกลไกที่จะช่วยสนับสนุนและรองรับการสอบทานความถูกต้องของระบบการควบคุมในลำดับชั้นที่สูงขึ้นไป ทั้งในส่วนของระบบการควบคุมในระดับกระทรวงและระบบการควบคุมจากภายนอก

ผู้วิจัยเสนอให้ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินการจัดทำเอกสารซึ่งอาจจะเรียกว่า แถลงการณ์ว่าด้วย

การกำกับดูแลตนเองที่ดี ขึ้น โดยให้อธิบดีเป็นผู้ลงนามและเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง ควบคู่ไปกับการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน เพื่อเป็นการประกาศเจตนารมย์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานในการสร้างระบบการกำกับดูแลที่ดี โดยเฉพาะการจัดวางระบบการประเมินตนเอง รวมทั้งให้มีการจัดทำสรุปรายงานผลการกำกับดูแลตนเองที่ดีประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง

สำหรับระบบการประเมินตนเองดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้แยกออกเป็นสามส่วนที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน กล่าวคือ (1) ระบบการประเมินผลการดำเนินงานด้วยตนเอง (performance self-assessment) (2) ระบบการประเมินการควบคุม *(ภายใน)* ด้วยตนเอง (control self-assessment) และ (3) ระบบการประเมินองค์การด้วยตนเอง (organization self-assessment) ดังต่อไปนี้

ระบบการประเมินผลการดำเนินงานด้วยตนเอง

ถึงแม้ว่าข้อตกลงว่าด้วยผลงานระหว่างรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงานนั้นได้วางเงื่อนไขประการสำคัญให้มีการวัดผลการดำเนินงานและรายงานให้รัฐมนตรีได้รับทราบเป็นประจำทุกระยะ อย่างไรก็ดี ผู้บริหารต้องทำให้มั่นใจว่าหน่วยงานของตนได้จัดวางระบบการติดตามและวัดผลการดำเนินงาน และได้บูรณาการให้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงาน อันจะช่วยทำให้เห็นถึงความก้าวหน้าของการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนกลยุทธ์/แผนดำเนินงานตามข้อตกลงว่าด้วยผลงาน

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การติดตามและวัดผลการดำเนินงานควรถูกบูรณาการให้เข้ากับกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว อันจะช่วยทำให้การติดตามและวัดผลการดำเนินงานเป็นกลไกในการแก้ไขปรับปรุงด้วยตนเอง (self-correcting mechanism) โดยการให้ข้อมูลสารสนเทศเพื่อส่งสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าแก่ผู้บริหาร เมื่อค้นพบความเบี่ยงเบนหรือข้อบกพร่องในการดำเนินงาน

ในการนี้ ผู้วิจัยมองว่าควรมีการใช้ประโยชน์จากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบันให้เป็นไปอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะการริเริ่มโครงการรัฐบาลอีเลคโทรนิค (electronic government) ซึ่งสามารถช่วยทำให้สามารถเชื่อมโยงและประมวลข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการหรือในระดับพื้นที่เข้าสู่ฐานข้อมูลการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน และสามารถเข้าถึงได้โดยผู้บริหารในทุกระดับขององค์การ รวมทั้งยังสามารถเผยแพร่รายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชนผ่านทางอินเตอร์เนท อันจะช่วยเสริมสร้างภาระรับผิดชอบและความโปร่งใสให้เกิดขึ้น[34]

ระบบการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง

ผู้วิจัยเสนอให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานต้องดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงอันอาจจะเกิดขึ้นในแต่ละวัตถุประสงค์ขององค์การหรือเป้าหมายในการดำเนินงาน โดยการนำเอาระบบการประเมินการควบคุมภายในด้วยตนเอง (control self-assessment) หรือ CSA เข้ามาใช้ในทุกหน่วยงาน เพื่อเป็นเครื่องมือในการทบทวนและตรวจสอบถึงสถานภาพของกระบวนการควบคุมภายในและการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการดำเนินงาน อันอาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

---

[34] ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการทดลองระบบดังกล่าวในโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ โดยเฉพาะในกรณีของกรมทะเบียนการค้าและสำนักงานประกันสังคม แต่ยังไม่ได้มีการขยายผลออกไปให้เต็มรูปแบบ.

CSA มุ่งเน้นถึงการมองอนาคตและการพัฒนาองค์การ โดยเฉพาะการตอบสนองเชิงยุทธศาสตร์กับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว อันมีลักษณะความแตกต่างไปจากการตรวจสอบภายในแบบเดิม ซึ่งยังคงให้ความสนใจต่อสิ่งที่เกิดขึ้นไปแล้ว เพื่อแก้ไขปัญหาหรือนำมาใช้เป็นบทเรียนในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นอีก

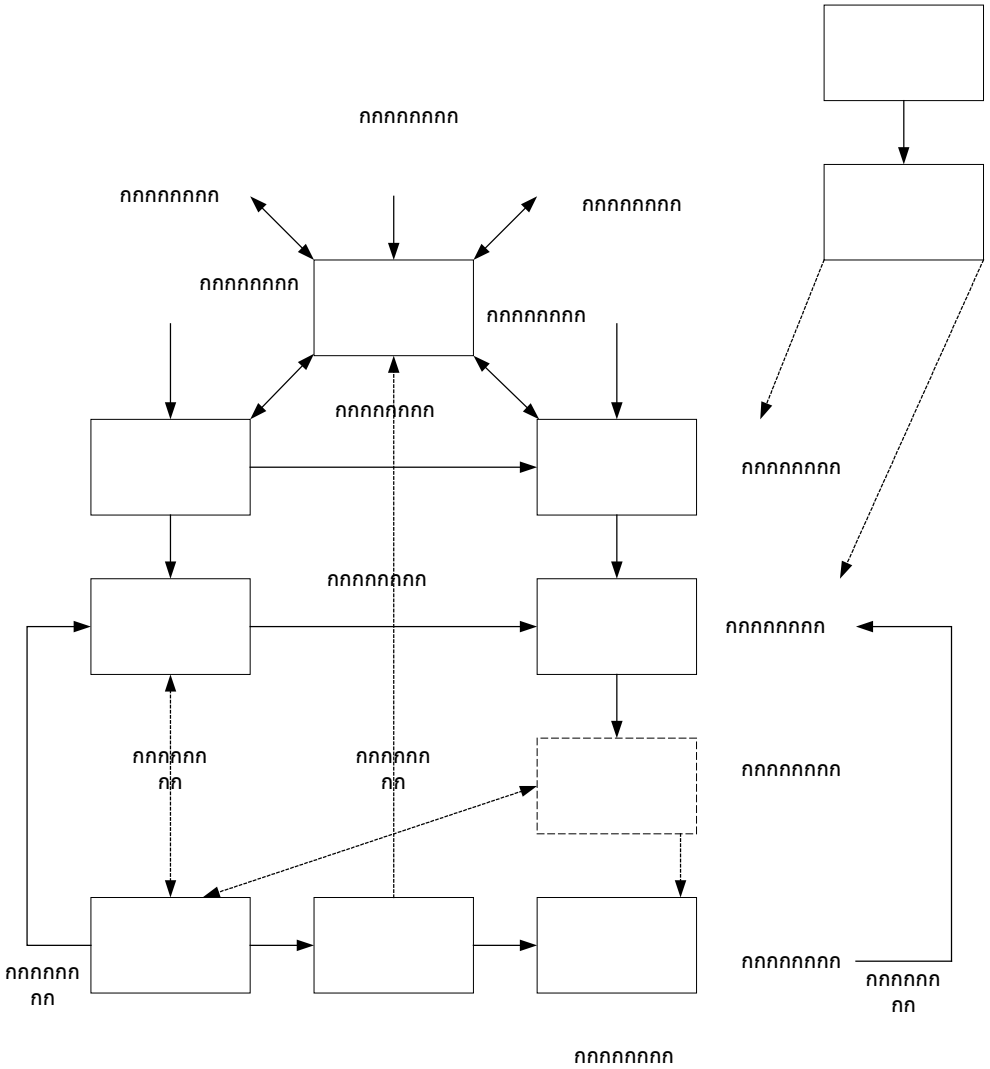
ในการประเมินการควบคุมภายในด้วยตนเองดังกล่าวนี้ อาจจะใช้วิธีการศึกษาโดยบุคลากรภายในหรือที่ปรึกษาภายนอก ซึ่งมักจะอาศัยวิธีการถอดแบบสอบถามบุคคลฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำผลมาวิเคราะห์และเสนอให้ผู้บริหารวางมาตรการควบคุมต่อไป หรือ วิธีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ เป็นการภายใน อันจะทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในทุกระดับได้มีส่วนร่วมในการระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยง ทำความเข้าใจในประเด็นความท้าทายอันอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและวางมาตรการรองรับไว้ล่วงหน้า [35]

โดยปกติ การวิเคราะห์และบริหารความเสี่ยงนั้น มักจะประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญๆ เช่น (1) การระบุประเด็นและบริบท (2) การประเมินความเสี่ยง (3) การวัดความเป็นไปได้และผลกระทบ (4) การจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยง (5) การวางวัตถุประสงค์ (6) การพัฒนาทางเลือกของมาตรการควบคุม (7) การตัดสินใจเลือกมาตรการควบคุม (8) การนำมาตรการควบคุมไปปฏิบัติ และ (9) การติดตามประเมินผลและปรับปรุงแก้ไข [36]

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมองว่าการวิเคราะห์และบริหารความเสี่ยงดังกล่าวควรจะถูกบูรณาการเข้ากับกระบวนการบริหารเชิงกลยุทธ์ขององค์การ ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภาพที่ 7.9

[35] โดยมักจะอาศัย facilitator ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญจากภายนอก และ เทคนิคต่างๆ เช่น Backward from Perfect เป็นต้น โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Richard P. Tritter, *Control Self-Assessment: A Guide to Facilitation-Based Consulting* (N.Y.: John Wiley & Son, 2000).

[36] โปรดดู Treasury Board of Canada. Integrated Risk Management Framework. April 2001 http://www.tbs-sct.gc.ca .



แผนภาพที่ 7.9 ตัวแบบการบริหารความเสี่ยง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้แต่ละหน่วยงานมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง (risk management committee) ขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานขึ้นตรงต่ออธิบดี เพื่อแบ่งเบาภาระหรือกระจายความเสี่ยงและมีการมอบหมายความเป็นเจ้าของความเสี่ยง (risk ownership) ให้แก่ผู้บริหารระดับสูงที่เกี่ยวข้อง เช่น รองอธิบดี และผู้อำนวยการ ได้เข้ามามีส่วนรับผิดชอบร่วมกันในการดูแลรับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับการนำมาตรการควบคุม (control actions) ไปปฏิบัติ [37]

[37] การมีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายความว่าความรับผิดชอบส่วนบุคคลของผู้บริหารเกี่ยวกับความเสี่ยงจะหมดไป กล่าวคือ ผู้บริหารแต่ละคนยังคงต้องรับผิดชอบความเสี่ยงในการดำเนินงานอันอาจจะกระทบต่อการบรรลุสัมฤทธิ์ผลในส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่.

สำหรับบางหน่วยงานที่มีการจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบของคณะกรรมการบริหาร (executive board) อาจแต่งตั้งให้กรรมการบริหารบางท่านมีส่วนร่วมโดยอาจจะแต่งตั้งให้เป็นประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงดังกล่าว และจัดให้มีวาระการประชุมเพื่อพิจารณาในเรื่องของการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นประจำ หรืออาจจะวางรูปแบบให้คณะกรรมการบริหารความเสี่ยงมีสถานะเป็นคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารด้วยก็ได้

ระบบการประเมินองค์การด้วยตนเอง

การประเมินผลการดำเนินงานและการควบคุมดังที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นเรื่องของการทำให้มั่นใจว่าการบริหารงานจะสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ หรือเป็นเครื่องมือซึ่งจะช่วยก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อผลงาน อย่างไรก็ดี ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานต้องคำนึงถึงการปรับปรุงผลงานและการพัฒนาองค์การอย่างต่อเนื่องอันจะนำไปสู่ความเป็นเลิศ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานต้องมีการประเมินองค์การด้วยตนเอง อันเป็นเครื่องมือซึ่งจะช่วยก่อให้เกิดภาระรับผิดชอบต่อการพัฒนาขีดสมรรถนะ (capacity-based accountability)

ในการประเมินองค์การด้วยตนเองนั้น ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานอาจจะประยุกต์ใช้กรอบมาตรฐานสากลของ The Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) หรือ European Foundation for Quality Management (EFQM) ก็ได้ โดยกรอบมาตรฐานทั้งสองระบบดังกล่าวนี้ได้มีการแยกตัวแปรของการประเมินออกเป็นสองส่วน กล่าวคือ กลุ่มตัวแปรที่เป็นสาเหตุ และ กลุ่มตัวแปรที่เป็นผล โดยมีการให้น้ำหนักสำหรับการประเมินตัวแปรต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ยังสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพขององค์การ (ดังที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วในบทที่ 2) นอกจากนี้ หากประสงค์ที่จะได้รับการรับรองมาตรฐานก็สามารถเสนอเรื่องเพื่อขอรับการตรวจสอบจากผู้รับรองได้

นอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนากรอบมาตรฐานระบบการประเมินคุณภาพองค์การของประเทศไทยขึ้นในทำนองเดียวกันกับ MBNQA และ EFQM ตัวอย่างเช่น ระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ (Thailand International Public Sector Standard Management System and Outcomes) หรือ PSO ระบบมาตรฐานการรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (Hospital Accreditation) หรือ HA และ ระบบมาตรฐานการศึกษาและประเมินคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

7.2.4 วงรอบที่สี่: หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

- **เครื่องมือในการควบคุมผลงานของหัวหน้าหน่วยงาน**

ในการควบคุมผลงานของหัวหน้าหน่วยงานนั้น ผู้วิจัยมองว่าสามารถขยายผลระบบการควบคุมในระดับองค์การลงไปในระดับหน่วยงานย่อย (cascading) หรือสามารถประยุกต์ใช้เครื่องมือและกลไกที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงาน/การใช้ทรัพยากรกับผู้บริหารระดับรองลงไปในองค์การ การวางแผนดำเนินงานและตารางวัดผลงานในระดับหน่วยธุรกิจ (business-unit scorecards) รวมถึงการวางเป้าหมายการทำงานและตัวชี้วัดในระดับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (individual scorecard) เพื่อให้มั่นใจว่าผู้บริหารระดับรองลงไปและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะส่งมอบผลงานตามความคาดหวังที่ได้มีการตกลงไว้ล่วงหน้า

นอกจากนี้ ยังควรจัดให้มีการวางระบบการติดตามและวัดผลการดำเนินงานในระดับปฏิบัติการเพื่อส่งผ่านข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับผลงานและ/หรือรายงานเกี่ยวกับความก้าวหน้าหรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานอันส่งผลทำให้เกิดการเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์/เป้าหมายที่วางไว้ รวมถึงการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจราชการเข้าไปสอบทานหรือ

ดำเนินการตรวจสอบและประเมินผล อันจะช่วยให้ความมั่นใจแก่หัวหน้าหน่วยงานถึงโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การโดยรวมตามที่ได้มีการทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานไว้กับรัฐมนตรี

- **กลไกในการควบคุมของหัวหน้าหน่วยงาน**

ผู้วิจัยเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการของกรมขึ้น อันเป็นกลไกในการสอบทานความถูกต้องและความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงินการบัญชี การปฏิบัติตามนโยบายและกฎระเบียบขององค์การที่เกี่ยวข้อง รายงานความก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินงาน รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน

คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับกรมดังกล่าวนี้มีลักษณะของการผสมผสานระหว่างคณะกรรมการตรวจสอบ (audit committee) และคณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory board) ที่ให้การสนับสนุนและความช่วยเหลือแก่ผู้บริหารสูงสุด อันสอดคล้องกับแนวความคิดที่ต้องการให้ผู้บริหารระดับกรมมีลักษณะแบบเข้มแข็ง (strong executive) มีอิสระความคล่องตัวในการบริหารจัดการ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการตรวจสอบระดับกรมควรจะต้องพยายามสร้างสมดุลย์ระหว่างการแสดงบทบาทหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนในการกำกับดูแลตรวจสอบการทำงานของกรม และการเป็นที่ปรึกษาของอธิบดี

องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับกรมดังกล่าวนี้ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับหรือผู้มีประสบการณ์ในสาขาที่เกี่ยวข้องจำนวนสามถึงห้าคน ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือมีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง (โดยควรมีผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการบัญชีและการเงินอย่างน้อยหนึ่งคน) เพื่อให้เกิดความหลากหลายและเป็นอิสระต่อกัน ผู้บริหารสูงสุดจะเสนอบุคคลจากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาให้รัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบต่อไป

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการในระดับกรม โดยให้มีบทบาทครอบคลุมถึงเรื่องดังต่อไปนี้

1. การตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงานด้านอื่นๆ ของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนตรวจสอบการดูแลรักษาทรัพย์สิน และการใช้ทรัพยากรทุกประเภทว่าเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด
2. วิเคราะห์และสอบทานความถูกต้อง ความเชื่อถือได้ของข้อมูลตัวเลขทางการเงินและการบัญชี ทบทวนและประเมินความเพียงพอ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายใน
3. ดำเนินการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน งาน/โครงการต่างๆ
4. รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนและดำเนินการสืบสวนข้อเท็จในกรณีที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง/คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ หรือเมื่อมีเหตุอันควร
5. ตรวจปฏิบัติการเพื่อสดับตรับฟังปัญหาและความต้องการของหน่วยงานในระดับพื้นที่และประชาชน
6. วิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน การส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตและจรรยาบรรณ
7. พัฒนาขีดสมรรถนะหรือศักยภาพของหน่วยงาน

นอกจากนี้ ยังสามารถสั่งการให้หน่วยงานผู้รับการตรวจจัดส่งข้อมูลหรือมาให้ข้อเท็จจริงบางประการ และอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าส่วนราชการ (อธิบดี) และคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการ

สำหรับโครงสร้างของสำนักตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติราชการระดับกรมนั้นควรจัดในรูปแบบเมตริกซ์เช่นเดียวกับในระดับกระทรวงและระดับภาพรวม เพื่อให้เกิดบูรณาการและความเชื่อมโยงของการตรวจราชการระหว่างมิติด้านพื้นที่ มิติด้านแผนงาน และมิติด้านหน้าที่งานตรวจราชการ นอกจากนี้ ยังควรปรับรวมงานผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจราชการระดับกรม (ถ้ามี) และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน

- **ระบบการควบคุมดูแลตนเอง**

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 77 ได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อช่วยป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่ผ่านมาได้การทบทวนและวางค่านิยมเชิงสร้างสรรค์ การรณรงค์ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม รวมถึงการกระตุ้นจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเสนอให้มีการขยายผลการดำเนินงานส่งเสริมค่านิยมและจรรยาบรรณข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจังและเชื่อมโยงเข้ากับระบบการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์และกระบวนการวางแผนกลยุทธ์มากขึ้น อันจะทำให้เป็นการปรับเปลี่ยนหน่วยงานให้เข้าสู่ความเป็นองค์การที่ยึดมั่นและถูกขับเคลื่อนโดยค่านิยมและมุ่งเน้นถึงผลงานในระดับสูงควบคู่กันไป

โดยนัยดังกล่าวหมายความว่าผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานควรต้องวิเคราะห์และระบุถึงค่านิยมหลัก (core values) ของหน่วยงานให้มีความชัดเจน โดยมีการจัดทำและประกาศ ถ้อยแถลงว่าด้วยค่านิยมที่พึงประสงค์ (value statement) และการสร้างตัวชี้วัดในด้านค่านิยมและจริยธรรมขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการสำรวจหรือการตรวจสอบและประเมินผลว่าข้าราชการยึดมั่นต่อมาตรฐานจรรยาบรรณร่วมกันและค่านิยมต่างๆ ดังกล่าวได้บูรณาการเข้าไปเป็นวัฒนธรรมองค์การแล้ว [38]

ในการสร้างหลักประกันและความมั่นใจเกี่ยวกับการควบคุมตนเองนี้ อธิบดีต้องเป็นผู้ลงนามถ้อยแถลงว่าด้วยค่านิยมที่พึงประสงค์และเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง ควบคู่ไปกับการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน และจัดทำเอกสารสรุปรายงานผลการส่งเสริมค่านิยมและจรรยาบรรณประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวง เช่นเดียวกันกับระบบการกำกับดูแลที่ดีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

7.2.5 วงรอบที่ห้า: องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและรัฐบาล/ระบบราชการ

ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 6 โดยส่วนใหญ่แล้วเราจะพบว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทย เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่างเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองตอบจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อภาระรับผิดชอบต่อความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และคำสั่ง

[38] อย่างไรก็ดี นักวิชาการบางท่านไม่เห็นด้วยในการสร้างตัวชี้วัดในด้านค่านิยมและจริยธรรมอย่างเปิดเผย แต่ควรใช้วิธีการสำรวจวัฒนธรรมและทัศนคติของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นการภายในมากกว่า.

(compliance-based accountability) เป็นสำคัญ ยกเว้นในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ซึ่งมีลักษณะการทำงานในแบบผสมผสานระหว่างการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างถูกต้องและบังเกิดความคุ้มค่า

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าแนวโน้มและยุทธศาสตร์ในเรื่องของการตรวจเงินแผ่นดินนั้นควรจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบก่อนเพื่อป้องกันและสามารถยับยั้งปัญหาความไม่ถูกต้อง โดยอาศัยระบบอิเลคโทรนิคและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รวมถึงให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (performance audit) และ/หรือการรายงานเกี่ยวกับความคุ้มค่าของเงิน (value-for-money report) ตลอดจนการวิเคราะห์และเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (benchmarking) หรือมุ่งเน้นในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อผลงานและภาระรับผิดชอบต่อการปรับปรุงขีดสมรรถนะมากขึ้น อันเป็นกระแสที่สอดคล้องกับการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในแนวใหม่ ดังเช่นกรณีตัวอย่างของสถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดหลายแห่งในต่างประเทศต่างๆ ที่ได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 5

อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเสนอว่าควรจะเร่งปรับปรุงขีดสมรรถนะและความเข้มแข็งของสตง.ในการควบคุมผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการลดภาระงานในส่วนของการตรวจสอบทางการเงินลงและโอนถ่ายให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนรับผิดชอบงานดังกล่าวมากขึ้น ในขณะเดียวกัน สตง.ควรเร่งพัฒนาศักยภาพในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบผลการดำเนินงานหรือความคุ้มค่าของเงินอย่างจริงจัง

นอกจานี้ ยังควรประสานการทำงานกับรัฐสภาอย่างใกล้ชิดมากขึ้น โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ และคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ซึ่งผู้วิจัยเสนอว่าทางสตง.ควรวางแผนดำเนินการในเชิงรุก เพื่อประสานงานและวางแผนการตรวจสอบให้สอดคล้องกับความต้องการของฝ่ายนิติบัญญัติมากขึ้น อันจะช่วยทำให้รายงานการตรวจสอบของสตง. ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์มากขึ้น รวมทั้งยังเป็นการสนับสนุนบทบาทและสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการทำงานและผลสัมฤทธิ์ของฝ่ายบริหารอีกด้วย

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลและหน่วยงานราชการเองควรให้การสนับสนุนการทำงานของสตง. อย่างจริงจัง ทั้งในแง่ของการเปิดเผยและให้เข้าถึงข้อมูลอันมีความจำเป็นต่อการตรวจสอบและจัดสรรงบประมาณให้มีความเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังควรสนับสนุนให้แต่ละหน่วยงานมีระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี อันจะช่วยลดภาระของการควบคุมจากภายนอกและสร้างหลักประกันและให้ความมั่นใจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแก่ประชาชน

7.2.6 วงรอบที่หก: ประชาชนและรัฐบาล/ระบบราชการ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ อย่างไรก็ดี การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประชาชน องค์กรประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชนของไทยนั้นยังคงปรากฏในขอบเขตที่จำกัดและให้ความสำคัญต่อประเด็นเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นหรือภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายอยู่ค่อนข้างมาก

ผู้วิจัยเสนอให้มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีจิตสำนึกของความเป็นพลเมืองในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศในทุกระดับ โดยเฉพาะการรวมกลุ่มกันในรูปของเครือข่าย (citizen watchdog groups) ทั้งในระดับชาติ เพื่อติดตามสัมฤทธิผลหรือผลลัพธ์ของการบริหารราชการแผ่นดินในระดับนโยบายทั่วไปหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ และ ในระดับพื้นที่ เพื่อติดตามผลความก้าวหน้าในการแก้ไขปัญหาความต้องการและการพัฒนาในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น อันจะช่วยเป็นกลไกสร้างแรงกดดันให้รัฐบาลจะต้องตอบคำถามเกี่ยวกับพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนและผลการดำเนินงานของตน

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลและระบบราชการเองควรเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการตรวจสอบและประเมินผล ซึ่งสามารถทำได้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดให้มี Citizen Advisory Board หรือ Lay Board ในระดับปฏิบัติการ เช่น จังหวัด/อำเภอ หรือ ส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการคัดเลือกแผนงาน/โครงการและเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการวัดผลการดำเนินงาน นอกจากนี้ ยังควรจัดให้มีการตรวจสอบสังคม (social auditing) เพื่อรับทราบและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความพอใจ-ไม่พอใจและระดับการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเป็นผู้ประเมินผลโดยตรง อันจะเป็นการระดมสรรพกำลังและความสามารถของประชาชน ไม่ใช่แต่เพียงแค่การสอบถามความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการให้บริการของทางราชการเท่านั้น

7.2.7 วงรอบที่เจ็ด: ระบบตลาดและรัฐบาล/ระบบราชการ

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 87 ได้วางหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด โดยไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น และการยกเลิกกฎระเบียบและการควบคุม (deregulation) ที่ไม่จำเป็น แต่ยังคงมีหน้าที่ในการป้องกันการผูกขาดและให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ไม่ให้มีการเอารัดเอาเปรียบประชาชน อย่างไรก็ดี ความพยายามที่ผ่านมาของรัฐบาล เช่น การแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) การจ้างเหมาบริการหรือให้ภาคเอกชนมารับช่วงดำเนินการแทนเป็นบางส่วน ยังคงมีขอบเขตที่จำกัด

ผู้วิจัยเสนอให้มีการออกมาตรการควบคุมไม่ให้หน่วยงานราชการผูกขาดการให้บริการสาธารณะ โดยการทบทวนบทบาทภารกิจและแผนงาน/โครงการอย่างเป็นระบบ เพื่อยุติหรือยกเลิกการดำเนินงานที่ภาครัฐไม่ควรเป็นผู้รับผิดชอบออกไปให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมเข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน (รัฐอาจยังคงเป็นผู้ให้การสนับสนุนหรือเงินอุดหนุนอยู่ก็ได้) และ ควรเปิดให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมสามารถเข้ามาประมูลงานแข่งขันกันหน่วยงานของรัฐ (contestability) ในส่วนที่ไม่ใช่ภารกิจงานหลักของรัฐ (non-core functions) ให้มากที่สุด อันจะช่วยทำให้เกิดแรงกดดันต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทและการลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงอย่างจริงจัง

มาตรการในระยะสั้นอาจทำได้โดยการออกมติคณะรัฐมนตรีเพื่อวางหลักเกณฑ์ของการเปิดให้มีการแข่งขันในบริการสาธารณะบางประเภท และ วางกลไกให้ประชาชนและภาคเอกชนสามารถคัดค้านได้หากไม่เห็นด้วย โดยจัดให้มีกลไกอนุญาโตตุลาการไตรภาคี ส่วนมาตรการในระยาวควรให้มีการออกเป็นกฎหมาย โดยให้ประชาชนหรือเอกชนสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ หากเห็นว่าเรื่องใดไม่ใช่บทบาทหน้าที่ของภาครัฐ

การลดการผูกขาดและเปิดให้มีการแข่งขันดังกล่าวนี้ยังจะช่วยส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและองค์กรประชาสังคมตามแนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม กล่าวคือ ชุมชนและองค์กรประชาสังคมจะสามารถเข้ามาประมูลงานเพื่อแข่งขันกับหน่วยงานราชการได้โดยตรงไม่ว่าจะเป็นโครงการ/งานเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ที่มุ่งสนองตอบต่อสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่และตนเองอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยแก้ไขอุปสรรค

และข้อจำกัดของการบริหารชนบทและการแก้ไขปัญหาความยากจน หรือเป็นระบบการพัฒนาแบบทางเลือก (alternative development) อันแตกต่างไปจากสภาพการณ์ในปัจจุบันที่ถูกครอบงำโดยภาครัฐ

ในส่วนของภารกิจงานใดที่หน่วยงานของภาครัฐซึ่งยังคงมีความจำเป็นรับผิดชอบดำเนินการอยู่นั้นควรวางเงื่อนไขให้มีการแสดงภาระรับผิดชอบต่อระบบตลาด โดยการวิเคราะห์และรายงานให้คำอธิบายชี้แจงแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายได้รับทราบถึงเหตุผลความจำเป็นของการดำเนินงานอย่างชัดเจน เช่น การเข้ามาแทรกแซงเพื่อการปกป้องหรือรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือเข้ามาแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบตลาด นอกจากนี้ ควรมีการวิเคราะห์และทดสอบให้เห็นถึงขีดสมรรถนะ/ศักยภาพในการเข้ามาดำเนินการเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนในแง่มุมต่างๆ เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่าย คุณภาพมาตรฐาน และความพึงพอใจของประชาชน เป็นต้น

7.3 **สรุปส่งท้าย**

ผลการวิจัยได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของสองขั้วแนวความคิดที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาอันได้แก่แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม) ซึ่งมุ่งเน้นถึงการเปิดระบบราชการสู่กระบวนการประชาธิปไตยบนพื้นฐานของความเป็นนิติรัฐ และ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิค/เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่และการบริหารจัดการสมัยใหม่) ซึ่งมุ่งเน้นถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทและขนาดของภาครัฐ (การเพิ่มบทบาทของเอกชน/กลไกตลาด) และกระบวนการดำเนินงานให้มีความทันสมัยมากขึ้น

ในส่วนของการให้หลักประกันแก่ประชาชนในเรื่องของภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการ (accountability for process) หรือการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎระเบียบ (compliance-based accountability) โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นได้มีการวางบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมากพอสมควรแล้ว แต่สมควรให้มีการการศึกษาวิจัยถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคและผลสำเร็จในการประยุกต์ใช้มาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวอย่างจริงจังต่อไปเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐของไทยตามกระแสแนวความคิดของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่หรือ NPM ซึ่งมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และต้องการโอนถ่ายอำนาจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารนั้นเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาล ระบบราชการ ประชาชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และภาคเอกชน นอกจากนี้ ยังพบว่าไม่ได้มีการวางกลไก กระบวนการ วิธีการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเป็นระบบ อันอาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงขึ้นได้หากไม่มีการเตรียมการรองรับที่เหมาะสม

การวิจัยครั้งนี้พยายามให้ *คำตอบ* ต่อประเด็นดังกล่าว โดยได้พยายามวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะบางประการเพื่อสร้างสมดุลย์ระหว่าง (1) การมอบหมายอำนาจหน้าที่และภาระรับผิดชอบ และ (2) การควบคุมและการกำกับดูแลตนเองที่ดี กล่าวคือ ผู้วิจัยไม่ต้องการให้มีการโอนถ่ายอำนาจในการตัดสินใจอย่างปราศจากภาระรับผิดชอบ แต่ก็ไม่ต้องการให้เกิดความกลัวในการโอนถ่ายอำนาจในการตัดสินใจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวจนทำให้มีการวางระบบการควบคุมอย่างเคร่งครัดตายตัวมากจนเกินไป ไม่ก่อให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และกลายเป็นเรื่องของการจ้องจับผิด ด้วยเหตุผลดังกล่าว กระบวนการ

เรียนรู้เพื่อปรับตัวเข้าหากันและสร้างความไว้วางใจกันระหว่างฝ่ายตัวการและฝ่ายตัวแทน จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง

ผู้วิจัยได้พยายามเสนอแนะกลไก วิธีการและเครื่องมือในการปรับปรุงให้ฝ่ายตัวการมีความเข้มแข็งมากขึ้นในลักษณะของการทำให้ฝ่ายตัวแทนต้องส่งมอบ *ผลงาน* ให้เป็นไปตามความคาดหวังของฝ่ายตัวการให้มากที่สุด เช่น การจัดทำข้อตกลงซึ่งยอมรับร่วมกันให้มีความชัดเจนไว้ล่วงหน้าคู่ขนานไปกับการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน ในขณะเดียวกัน ผู้วิจัยได้เสนอให้ฝ่ายตัวแทนมีกระบวนการและวิธีการในการสร้าง*หลักประกันและความมั่นใจ* แก่ฝ่ายตัวการว่าตนเองมีระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เช่น การประเมินและสอบทานตนเองเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามความหวังหรือข้อตกลงร่วมกัน การรายงานข้อมูลให้รับทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานและผลสัมฤทธิ์ที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ อันจะทำให้ฝ่ายตัวการสามารถตัดสินใจในการชมเชยและให้รางวัลหรือการตำหนิและลงโทษได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาทั้งหมดนี้ต่างเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ในสังคมไทยหรืออาจจะขัดต่อประเพณีนิยมของการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้มีการประพฤติปฏิบัติกันมาอย่างยาวนาน นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะในบางส่วนอาจจะยังขาดความสมบูรณ์ไปบ้าง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมและการทดลองปฏิบัติจริงเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, *แนวปฏิบัติของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ,* กรุงเทพมหานคร : สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, 2544.

กฤษณ์ ทองเลิศ, *สื่อมวลชนการเมืองและวัฒนธรรม องค์รวมแห่งสายสัมพันธ์ของวิถีชีวิต,* ม.ป.ท. 2540.

กลุ่มนโยบายเงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการ, การปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือนในระบบใหม่, *วารสารข้าราชการ,* ปีที่ 46 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม – มิถุนายน 2544, หน้า 42.

กองบรรณาธิการไทยโพสต์, *สื่อมวลชนยุคไร้พรมแดน ฤาเป็นแค่ 'แสงวูบวาบ' แก่สังคม*, ไทยโพสต์ประจำวันที่ 27 กันยายน, 2541.

ไกรยุทธ์ ธีรตยาคีนันท์, *"ทฤษฎีว่าด้วยความล้มเหลวของภาครัฐ" ใน เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ:รวมบทความ,* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544,* สำนักนายกรัฐมนตรี, 2540.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540-2544* , สำนักนายกรัฐมนตรี 2540.

คณะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, *"รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน",* สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

คณิน บุญสุวรรณ, *กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญใหม่,* สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2541.

คนใกล้, มองการปฏิรูปราชการวันนี้, *วารสารข้าราชการ,* ปีที่ 45 ฉบับที่ 2 มีนาคม – เมษายน 2543,

จรัล ดิษฐาอภิชัย, *แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย,* บริษัทเอดิสัน เพรส โปรดัคส์ ,2540.

ชัยอนันต์ สมุทวนิช, *100 ปีแห่งการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน,* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2539 .

_____, *100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง,* กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

_____, *จากรัฐชาติสู่รัฐตลาด,* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2544.

_____, *แนวทางการปรับปรุงระบบการตรวจราชการของฝ่ายบริหาร,* เอกสารอัดสำเนา สำนักนากยกรัฐมนตรี, 2534.

_____, *ปฏิรูประบบราชการ*,กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์, 2545.

ชัยอนันต์ สมุทวนิช, และอัจฉราพร กุมุทพิสัย, *ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ,* สถาบันไทยคดีศึกษา, 2529.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, *การควบคุมการใช้อำนาจการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร*,กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน,2540

ชาติชาย ณ เชียงใหม่, *การบริหารการพัฒนาชนบทเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน,* กรุงเทพมหานคร : เซ็นจูรี, 2543.

ดำรงค์ วัฒนาและคณะ, *โครงการวิจัยเรื่องการติดตามประเมินผลมาตรการปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ,* สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ติน ปรัชญพฤทธิ์, *ข้อมูลเกี่ยวกับพันธะทางสังคม ความรับผิดชอบต่อสังคม วิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน,* เอกสารอัดสำเนา สำนักงานข้าราชการพลเรือน. 2542.

_____, *วิชาชีพนิยมของระบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว: วิวัฒนาการและผลกระทบต่อสังคมไทย,* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

_____, *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์,* พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ทศพร ศิริสัมพันธ์และคณะ, *การพัฒนาระบบการตรวจราชการและผู้ตรวจราชการ,* รายงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, เมษายน 2544.

_____, *การวางแผนเชิงกลยุทธ์ เอกสารวิชาการปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ ลำดับที่ 1 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ,* กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี, 2539.

_____, *ยกเครื่องรัฐบาล,* กรุงเทพมหานคร.: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

_____, *ยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน,* กรุงเทพมหานคร : เลิศชัยการพิมพ์, 2543.

ทิพาวดี เมฆสวรรค์, *การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์,* สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2542,

_____, *การบริหารมุ่งผลสมฤทธิ์,* คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.สำนักนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร : บริษัทกราฟิคฟอร์แมท, 2539.

_____, *ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอด,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2541,

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณและเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง,* รายงานการวิจัย : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

ธงทอง จันทรางศุ, *การปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2539.

ธรรมรักษ์ การพิศิษฎ์, *วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศในสหัสวรรษหน้า,* นนทบุรี : เพชรรุ่งการพิมพ์ จำกัด , 2543.

ธีรยุทธ บุญมี, *"สังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กู้หายนะประเทศไทย",* สำนักพิมพ์สายธาร, 2541.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, *การปฏิรูประบบราชการ:ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ., 2541.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์และคณะ, องค์การบริหารพิเศษ (EXECUTIVE AGENCY) องค์การมหาชน (AUTONOMOUS PUBLIC ORGANIZATION), *วารสารข้าราชการ,* ปีที่ 44 ฉบับที่ 4 เดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2542. หน้า 34-37.

นนทพล นิ่มสมบูรณ์และคณะ, *120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินของไทย 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน*, กรุงเทพมหานคร: บริษัทบพิตรการพิมพ์, 2538.

นิธิ เอียวศรีวงศ์, *กระดานสาธารณะทางการเมือง,* หนังสือพิมพ์มติชน, ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม พ.ศ.2543.

นิพนธ์ พัวพงศกร และ คณะ *คอร์รัปชันในวงราชการไทย : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์,* ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานก.พ., 2543.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ, *วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่ท 13 ตอน 2 ,2528.หน้า 13-14.

_____,ภาพรวมของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ใน, *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน,* กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, *รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอการพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย*, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและคณะ, *รายงานการวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา*, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

บุญรักษ์ บุญญะเขตมาลา, *ฐานันดรที่สี่จากระบบโลกถึงรัฐไทย*, โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2537.

_____, *ระหว่างกระจกกับตะเกียง กุศโลบายสื่อศึกษาแผนที่สู่ศตวรรษที่ 21 บทเรียนจากยุคเศรษฐกิจฟองสบู่จรดยุคปฏิรูปการเมือง*, โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542.

บุนนาค ตีวะกุล, *"ชนบทไทยการพัฒนาสู่ประชาสังคม"*, ม.ป.ท. ; คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

ปธาน สุวรรณมงคล, *แนวทางปรับปรุงบทบาทคณะกรรมาธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร* กรุงเทพมหานคร : รัฐสภาสาร , 2540.

ปรัชญา เวสารัชช์, ข้าราชการไทยยุคไอเอ็มเอฟ, *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 43 ฉบับที่ 3 เดือนพฤษภาคม – มิถุนายน 2541. หน้า 7.

_____, ปฏิรูประบบราชการ โอกาสสำหรับอนาคตของชาติ ใน *ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธารวิมล, 2540.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ *คอร์รัปชันในภาครัฐ : ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน* , ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานก.พ., 2543.

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด, *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*, รัฐสภาสาร ปีที่ 48 ฉบับที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2543.

พูลทรัพย์ ปิยะอนันต์, การปรับปรุงการจัดการงบประมาณ, *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 45 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม-มิถุนายน 2543. หน้า 13-18.

โภคิน พลกุล, *การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์* , กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี 2539.

_____, *การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ การดำเนินการที่ผ่านมาและต้องผลักดันต่อไป*, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูประบบราชการ, 2539.

_____, รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง, *วารสารนิติศาสตร์*, ฉบับที่1 ปีที่ 12,2524. หน้า 83-86.

มนตรี รูปสุวรรณ, *แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย : กรณีคณะทำงานของคณะกรรมาธิการ,ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การ*

ให้บริการข้อมูลทางวิชาการและสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2540.

มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, *สำนึกพลเมือง : ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทางประชาสังคม*, กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์ , 2542.

วรเดช จันทรศร และ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล, *การประเมินผลในระบบเปิด*, กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า, 2541.

_____, *การปรับปรุงและปฏิรูประบบราชการ*, กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย สถาบันนโยบายศึกษา, 2534.

_____, *ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ*, กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2541.

_____, P.S.O.มาตรฐานใหม่ของไทย, *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 46 ฉบับที่ 2 มีนาคม-เมษายน พ.ศ.,2544.กรุงเทพฯ: บริษัทพันนา บรรจุภัณฑ์, 2544.

_____, *การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย*, กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2538. หน้า 85.

_____, *การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา*, รายงานวิจัยเสนอประธานคณะอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2535.

วรเดช จันทรศรและไพโรจน์ ภัทรนรากุล, *การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ*, กรุงเทพมหานคร: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, 2542.

วรพล พรหมิกบุตร, *สื่อ 'ยี้' และการตรวจสอบรอบด้าน*, กรุงเทพธุรกิจ : 20 กุมภาพันธ์ 2544, หน้า 4.

วิกรม คุ้มไพโรจน์, ทีมไทยแลนด์ *วารสารข้าราชการ*, ปี 46 ฉบับที่ 8 กันยายน-ตุลาคม 2544 หน้า 16-26.

วุฒิพงศ์ พงศ์สุวรรณ, รัฐบาลอีเลกทรอนิกส์ *วารสารข้าราชการ*, ปี 46 ฉบับที่ 8 กันยายน-ตุลาคม 2544. หน้า 27-35.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ *คอร์รัปชันในวงราชการไทย : มุมมองจากข้าราชการ*, ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานก.พ., 2543.

ศูนย์ปฏิบัติการโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ, โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ: ตัวอย่างความสำเร็จในการปรับเปลี่ยนและสร้างใหม่, *วารสารข้าราชการ,* ปีที่ 41 ฉบับที่ 2 มีนาคม – เมษายน, 2541.

สถาบันพระปกเกล้า, *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค ทางออก,* เอกสารประกอบการประชุม 2544.

_____,สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, *การตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา,* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2544.

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, *"Good governance การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี,* กรุงเทพมหานคร : วัชรการพิมพ์ , 2543.

สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย, *การพัฒนาระบบมาตรฐานสากลของประเทศไทยด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2541 หน้า 1/2- 1/4 .

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, วิวัฒนาการของประชาสังคมในประเทศไทย, ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ : 2543.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, *มิติใหม่ของการตรวจราชการแผ่นดิน,* กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537.

_____, *วิสัยทัศน์และกรอบการปฏิรูประบบราชการ,* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์, *การปฏิรูประบบราชการไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต,* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2543. หน้า 99-99

_____, *การปฏิรูปภาคราชการ : แนวคิดและยุทธศาสตร์,* กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2538.

สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) *วารสารข้าราชการ,* ปีที่ 41 ฉบับที่ 5 เดือนกันยายน – ตุลาคม 2539 หน้า 24.

สำนักงบประมาณ, *การปรับปรุงการจัดการงบประมาณ,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542.

_____, *การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ,* พิมพ์ครั้งที่ 2,กรุงเทพมหานคร : สำนักนักงานบริหารโครงการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ, 2544.

สำนักงาน ก.พ., *โครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานก.พ., 2538.

_____, *พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบข้าราชการพลเรือน,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2536. หน้า 9.

_____., *ค่านิยมสร้างสรรค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ,* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2544.

_____, *คู่มือการพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี,* สำนักงานก.พ.

_____, *แผนปฏิบัติการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานก.พ, 2542.

_____, *มาตรการปรับภาคราชการในภาวะกฤตทางเศรษฐกิจ,* หน้า 16-20.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *เครื่องชี้วัดความอยู่ดีมีสุขและการวิเคราะห์เชิงนโยบาย,* กองประเมินผลการพัฒนา เอกสารอัดสำเนา ฉบับที่ 1 เล่มที่ 1 ตุลาคม 2540

_____, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สรุปผลงานของสภาผู้แทนราฎรสมัยสามัญทั่วไป,* 4 กุมภาพันธ์ – 3 มิถุนายน 2544.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร*, สมัยวิสามัญ 26-30 มิถุนายน 2524. สมัยนิติบัญญัติ 1 สิหาคม 2544 – 28 พฤศจิกายน 2544.

สำนักงานเลขาวุฒิสภา, *สรุปผลงานด้านการประชุมของวุฒิสภาสมัยนิติบัญญัติ พ.ศ. 2544,* 1 สิงหาคม 2544 – 28 พฤศจิกายน 2544.

สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, *หลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ,* กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง, 2544.

สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, สำนักงานก.พ., *มิติคณะรัฐมนตรี : แผนปฏิบัติการสร้างราชการใสสะอาด,* สำนักงานก.พ.,2543.

สีมา สีมานันท์และคณะ, กรรมการส่งเสริมจริยธรรมของข้าราชการและบทบาทของศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม, *วารสารข้าราชการ,* ปีที่ 45 ฉบับที่ 5 เดือนกันยายน – ตุลาคม 2543. หน้า 16.

สุทธิชัย หยุ่น, *วิพากษ์สื่อมวลชนจากรั้วมหาวิทยาลัย,* หมาเฝ้าบ้าน. สำนักพิมพ์เดอะเนชั่น, 2537.

สุพจน์ ทรายแก้ว, *การจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management : NPM,* ปทุมธานี :ศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์, 2545.

สุรพล นิติไกรพจน์,*ความเป็นไปได้และแนวทางการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน,* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543. หน้า 18-35.

เสวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ *สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนะของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ* , ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานก.พ., 2543.

อนุชาติ พวงสำลี และคณะ, *" ประชาสังคม : แนวคิด ความหมาย "สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม,* ม.ป.ท.: 2543.

อนุชาติ พวงสำลี, *"พลเมืองไทย ณ จุดเปลี่ยนศตวรรษ",* สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, ม.ป.ท, 2543.

อภิงค์ญฎา วงษานุทัศน, *การปฏิรูปรัฐสภาไทยตามหลักการปกครองที่ดี,* รัฐสภาสาร ปีที่ 48 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2543.

อภิชัย พันธเสน, การปฏิรูประบบราชการเพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ ใน *ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต,* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธารวิมล, 2540.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ, *ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ,* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

อรพินท์ สพโชคชัย, การปฏิรูประบบราชการ:เสียงสะท้อนจากประชาชนใน *การปฏิรูประบบราชการ:ยุทธศาสตร์สำคัญของการเปลี่ยนแปลง*,กรุงเทพมหานคร:สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงาน ก.พ.,2541.หน้า 93-113.

อรรถชัย บุรกรรมโกวิท, *การกำหนดผลลัพธ์ ผลผลิต และการวัดผลสำเร็จตามระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงาน,* เอกสารอัดสำเนาประกอบการประชุมสัมมนาชี้แจงส่วนราชการ,พฤศจิกายน 2544.

อุบลรัตน์ ศิริยุวศักดิ์, *วาทกรรมบนเส้นขนาน : การเมืองเรื่องช่อง11กับการควบคุมสื่อของรัฐบาล,* จับจ้องมองสื่อ, ภาพพิมพ์, 2541.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *"การเมืองของพลเมือง",* กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2543.

ภาษาอังกฤษ

Aberbach, Joel D. and Bert A. Rockman. "Does Governance Matter – and if so, how? Process, Performance and Outcomes." *Governance: An International Journal of Policy and Administration,* 5, 2, 1992.

Anthony, Robert N. and David W. Young. *Management Control in Nonprofit Organization*. 6th ed. Boston: Irwin/McGraw-Hill, 1999.

Ammons, David N., ed. *Accountability for Performance: Measurement and Monitoring in Local Government*. Washington, D.C.: ICMA, 1995.

Appleby, Paul. "Government is Different," In Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, eds. *Classics of Public Administration.* Oak Park, Ill: Moore Publishing, 1978.

Armstrong, Michael. *Performance Management: Key Strategies and Practical Guideline*. 2nd ed. London: Kogan Page, 2000.

Aristigueta, Marie P*. Managing for Results in State Government*. Westport: Quorum Book, 1999.

Aucoin, Peter. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums." *Governance*, 3, 2, 1990, pp. 115-137.

Barber, Benjamin. *Strong democracy: Participatory Politics for a New Age.* Berkeley: University of California Press, 1984.

Barzelay, Michael. "Performance Auditing and the New Public Management." In OECD. *Performance Auditing and the Modernization of Government.* Paris: OECD, 1996.

_____. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkely: University of California Press, 2001.

Behn, Robert. *Rethinking Democratic Accountability.* Wahington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry, and Theo A.J. Toonen, eds. *Civil Service Systems in Compartive Perspective*. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 1996.

Berle, Adolph and Gardner C. Means, Jr. *The Modern Corporation and Private Property.* N.Y.: Macmillan, 1932.

Boston, Jonathan, et. al. *Public Management: The New Zealand Model.* Auckland: Oxford University Press, 1996.

Broom, Cheryle A., et. al. *Performance Measurement: Concepts and Techniques*. 2nd ed. Washington,D.C.: ASPA, 1999.

Breton, Albert. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Bryson, J. and P. Smith–Ring. "A Transaction-Based Approach to Policy Intervention." *Policy Studies,* 23, 1990, pp. 205-229.

Buchanan James and Tullock Gordon, *The Calculus of Consent: The Logical Foundations of a Constitutional Democracy.* Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

Burke, J. P. *Bureaucratic Responsibility.* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.

Calhoun, Craig, ed. *Habermas and the Public Sphere.* Cambridge: MIT Press, 1992.

Chelimsky, Eleanor and William R. Shadish, eds. *Evaluation for the 21st Century: A Handbook.* Thousand Oaks, CA.: Sage, 1997.

CoCo, "Guidance on Control." Control and Governance-Number 1, Toronto : Canadian Institute of Chartered Accountants, 1995.

Corder, Hugh, Saras Jagwanth, and Fred Soltau. *Report on Parliamentary Oversight and Accountability.* University of Cape Town, July 1999 http://www.pmg.org.za/bills/oversight&account.htm.

Cowper, Jeremy and Martin Samuels, *Performance Benchmarking in the Public Sector: the U.K. Experience.* Paris: OECD, 1997.

Davis, Dwight F. "Do You Want a Performance Audit or Program Evaluation?" *Public Administration Review,* 50, 1, 1990, pp. 35-41.

Dilulio, John J., Jr., Gerald Garvey, and Donald F. Kettl. *Improving Government Performance: An Owner's Manual.* Washington, D.C.: The Brookings Instituion, 1993.

Down, Anthony. *An Economic Theory of Democracy,* N.Y.: Harper & Row, 1957.

_____. *Inside Bureaucracy.* Boston: Little, Brown and Co, 1967.

Drucker, Peter F. *The Practice of Management.* N.Y.: Harper & Row, 1954.

_____. *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. N.Y.: Harper & Row, 1974.

Dryzek, J. S. *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Dubnick, Melvin. "Clarifying Accountability." In Charles Sampford, Nodel Preston, and C. A. Bois. *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values.* London: Routledge-Leichhardt, 1998.

Dunleavy, Patrick. *Democracy, Bureaucracy & Public Choice.* N.Y.: Harvester Wheatsheaf, 1991.

Dye, Kenneth M. and Rick Stapenhurst. *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption.* Washington, D.C.: World Bank, 1998.

Etzioni, Amitai, ed. *Rights and Common Goods: The Communitarianism.* N.Y.: St. Martin Press, 1995.

Ferlie, Ewan, et. al. *The New Public Management in Action.* Oxford: Oxford University Press, 1996.

Fesler, James and Donald F. Kettl, *The Politics of Administrative Process.* Chatham, N.J.: Chatham House, 1991.

Finer, Herbert. "Administrative Responsibility in Democratic Government." *Public Administration Review,* 1, 1941, pp. 335-350.

Frederick, C. Mosher "Comment by Frederick C. Mosher." In Bruce L.R. Smith and James D. Carroll, eds., *Improving Acconutability and Performace of Government*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1982.

Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom.* Chicago: University of Chicago Press,1960.

Friedman, Milton and Friedman Rose, *Free to Choose.* Harmondsworth: Penguin, 1980.

Friedrich, Carl J. “Public Policy and the Nature of Administrative Accountability.” In Carl J. Friedrich and A. M. Mason, eds. *Public Policy*. Cambridge, MA.: Harvard University Press, 1940.

Funnell, Warwick and Kathie Cooper. *Public Sector Accounting and Accountability in Australia.* Sydney: UNSW Press, 1998.

Gaebler, Ted, et. al. *Positive Outcomes: Raising the Bar on Government Reinvention.* Burke, VA: Chatelaine Press, 1999.

Gharajedaghi, Jamshid. *Systems Thinking : Managing Chaos and Complexity : A Platform for Designing Business Architecture.* Oxford: Butterworth-Heinemann, 1999.

Gruening, Gernod. “Origin and Theoretical Basis of New Public Management.” *International Public Management Journal,* 4, 1, 2001, pp. 1-26.

Gunning, Patrick J., *Understanding Democracy: An Introduction to Public Choice* http://www.fortunecity.com/meltingpot/ barclay/212/votehtm/ cont.htm

Halligan, John. “Accountability.” In Chris Aulich, John Halligan, and Sandra Nutley, eds. *Australian Handbook of Public Sector Management.* Canberra: Centre for Research in Public Sector Management, 2000.

_____. “Comparing Public Sector Reform in the OECD.” In Brendan C. Nolan, ed. *Public Sector Reform: An International Perspective.* London: Polgrave, 2001.

Hamilton, Dennis and Ulrich Gaertner. *Goal Oriented Project Planning (GOPP): An Introduction to the Methodology*, United Nations Development Program, 1992.

Hayes, Treasa. *Management, Control and Accountability in Nonprofit/Voluntary Organizations*. Brookfield: Ashgate Publishing,1996.

Hendricks, Michael, et.al. *Inspectors General: A New Force in Evaluation.* San Francisco : Jossey-Bass, 1990.

Hirchman, Albert. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

Hirst, P. *Associative Democracy: New Form of Economic and Social Governance.* Cambridge: Polity, 1994.

H.M. Treasury. *2000 Spending Review* .http://www.hm-treasury.gov.uk

H.M. Treasury. *Management of Risk: A Strategic Overview*, January 2001.

Ho, Alfred and Pual Coates. "Citizen-Initiated Performance Assessment: The Experience of Initiation in the State of Iowa, United States." A Paper Presented at The American Society for Public Administration, 2001 http://www.aspa.org/cap

Hood, Christopher. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration,* 69, 1991, pp. 3-19.

Hughes, Owen E. *Public Management and Administration.* 2nd ed. London: Macmillan, 1998.

Ingraham, Patricia W. "Quality Management in Public Organizations: Prospects and Dilemmas." In B. Guy Peters and Donald J. Savoie, ed., *Governance in a Changing Environment.* Montreal: McGill-Queen's University Press, 1995, pp. 239-259.

_____, Barbara S. Romsek & Associates, eds. *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Service*. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

Jensen, Michael and William Meckling. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure." *Journal of Financial Economics,* 52, 3, 1976, pp. 305-360.

Kaboolian, L. "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate." *Public Administration Review*, 58, 3, 1988, pp. 189-193.

Kaplan, Robert and David Norton. *The Balanced Scorecard.* Boston: Harvard Business School Press, 1996.

Kearns, Kevin. *Managing for Accountability: Preserving the Public Trust in Public and Nonprofit Organization.* San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

Kettl, Donald F. *The Global Public Management Revolution.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

_____ and John J. Dilulio, Jr., eds. *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995.

Lane, Jan-Erik. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches.* London: SAGE, 1993,

Lidbury, Christine. *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies.* Paris: OECD, 1999.

Light, Paul. *Monitoring Government: Inspector General and the Search of Accountability.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1993.

March, James G. and Johan P. Olsen. *Democratic Governance*. N.Y.: The Free Press, 1995.

Martin, John. "Contracting and Accountability." In Jonathan Boston, ed. *The State Under Contract.* Wellington: Bridget Williams Books, 1995.

Matheson, Alex, et.al. *Strategic Management Government: Extending the Reform Model in New Zealand.* Paris: OECD, 1999.

Mathiasen, D. G. The New Public Management and its Critics. *International Public Management Journal*, 2, 1, 1999, pp. 90-111.

McKinney, Jerome B. and Lawrence C. Howard. *Public Administration: Balancing Power and Accountability*. Westport: Praeger,1998.

Moe, Ronald C. "Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences." *Public Administration Review,* 54, 2, 1994, pp. 111-122.

Moe, Ronald C. and Robert S. Gilmour. "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law." *Public Administration Review,* 55, 2, 1995, pp. 135-146.

Moncrieffe, Marie Joy. "Reconceptualizing Political Accountability." *International Political Science Review,* 19, 4, 1998, pp. 387-406.

Morgan, Colin and Stephen Murgatroyd. *Total Quality Management in the Public Sector: An International Perspective.* Buckingham: The Open University Press, 1994.

Munro, Rolland and Jan Mouritsen, eds. *Accountability: Power, Ethos & The Technologies of Managing*. London: International Thomson Business Press, 1996.

National Performance Review. *From Red Tape to Results: Creating A Government that Works Better & Costless.* Washington, D.C.: GPO, 1993.

Newcomer, Kathryn E. "Evaluating Public Program." In James L. Perry, ed. *Handbook of Public Administration.* San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

Niskanen, William. *Bureaucracy—Servant or Master: Lessons from America.* London: Institute of Economic Affairs, 1973.

Oakerson, Ronald J. "Governance Structures for Enhancing Accountability and Responsiveness." In James L. Perry, ed., *Handbook of Public Administration.* San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

OECD, *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Public Management Occasional Paper No. 14, 1996.

_____. *In Search of Results: Performance Management Practices.* Paris: OECD, 1997.

_____. "Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management." PUMA,1999. http://www.oecd.org/puma/

Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Pentagon.* Mass.: Addison-Wesley, 1992.

Paul, Samuel. *Accountability in Public Services: Exit, Voice and Capture.* Working Papers No. 614, Washington, D.C.: World Bank, 1991.

Pearce, John A. and Richard B. Robinson, Jr. *Strategic Management.* 3rd ed. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1988.

Perry, James L., ed. *Handbook of Public Administration.* San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

Peters, B. Guy. *The Politics of Bureaucracy.* 4th ed. N.Y.: Longman, 1995.

_____, and Donald J. Savoie, eds. *Governance in a Changing Environment.* Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1995.

Petrie, Murray. *Performance Contracting: A Framework for Public Sector Performance Contracting.* Paris: OECD, 1999.

Pickett, K.H. Spencer, *Internal Control: A Manager's Journey.* N.Y.: John Wiley & Son, 2001.

Pierre, Jon and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State.* N.Y.: St. Martin's Press, 2001.

Pollitt, Christopher, et. al. *Performance or Compliance: Performance Audit and Public Management in Five Countries.* Oxford: Oxford University Press, 1999.

Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis.* New York: Oxford University Press, 2000.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, and Bernard Manin. *Democracy, Accountability and Representation.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Public Service & Merit Protection Commission. *State of the Service Report 1998-1999.*Canberra: PSMPC, 1999.

Putnam, R. D. *Making Democracy Works: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, N.J.: University of Princeton Press 1993.

Rhodes, R.A.W. *Understanding Governance.* Buckingham: The Open University Press, 2001.

Ridley, Clarence E. and Herbert A. Simon. *Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration.* Chicago: International City Managers' Association, 1943.

Romzek, Barbara. "Enhancing Accountability." In James L. Perry, ed. *Handbook of Public Administration*. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.

Romzek, Barbara and Dubnick Melvin. "Accountability." In Jay M. Shafritz, ed. *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration (Volume 1)*. Boulder: Westview Press, 1998.

Root, Stephen J. *Beyond COSO : Internal Control to Enhance Corporate Governance,* N.Y.: John Wiley, 1998.

Rose, Aidan and Alan Lawton. *Public Service Management*. Harlow: Pearson Education, 1999.

Rosenbloom, David H. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. 4th ed. N.Y.: McGraw-Hill, 1998.

Roth, David. "Finding the Balance: Achieving a Synthesis between Improved Performance and Enhanced Accountability." In OECD. *Performance Auditing and the Modernization of Government.* Paris: OECD, 1996.

Rourke, Francis E. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. 3rd ed. Boston: Little, Brown and Company, 1984.

Rubin, Irene. *Shrinking the Federal Government.* New York: Longman, 1985.

Savoie, Donald J. *"Just Another Voice from the Pulpit," Canadian Public Administration, 38, 1,*1995, pp. 112-121.

_____. *"What Is Wrong with the New Public Management?" Canadian Public Administration, 38, 1,* 1995, pp. 133-136.

_____. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.

Schacter, Mark. "When accountability fails: A Framework for Diagnosis and Action." Policy Brief No. 9, May 2000, Institute on Governance, Canada.

Schedler, Andreas, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.* Boulder: Lynne & Rienner, 1999.

Schick, Allen. *"The Road to PPB: The Stages of Budget Reform", Public Administration Review,* 26, 1966, pp. 249-267.

_____. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change, A Report Prepared for the State Service Commission and The Treasury.* New Zealand, August 1996.

_____. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management.* Washington, D.C.: World Development Institute, 1998.

Scott, Graham. *Government Reform in New Zealand.* Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1995.

Self, P., *Government by the Market? The Politics of Public Choice.* London: MacMillan, 1993.

Shafritz, Jay. *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics.* Chicago: Dorsey Press, 1988.

Stiglitz, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. 2nd ed. N.Y.: W.W. Norton & Company, 1988.

Swiss, James E. *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1991.

The Treasury*, Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System,* 1996.

Treasury Board Manual on Review*, Internal Audit and Evaluation.* May 1994. http://www.tbs-ct.gc.ca/rma/account/

Treasury Board Secretariat*, Guide for the Development of Results-based Management and Accountability Framework,* August, 2001. http://www.tbs-sct.gc.ca

Tritter, Richard P. *Control Self-Assessment: A Guide to Facilitation-Based Consulting.* N.Y.: John Wiley & Son, 2000.

Todaro, Michael P. *Economic Development in the Third World*. 2nd ed. New York: Longman, 1981.

Turner, Mark and David Hulme. *Governance, Administration & Development: Making the State Work.* London: Macmillan, 1997.

Uhr, John. *Rethinking Public Accountability.* RIPAA National Conference on Fraud, Ethics and Accountability, Sydney. http://www.acs.org.au/ipaa/aboutipaa.html.

Weinberg, Steve. *The Reporter's Handbook : An Investigator's Guide to Documents and Techniques*. 3rd ed. New York : St. Martin's Press, 1996.

Weller, Patrick, et.al. *Reforming the Public Service: Lessons from Recent Experience.* Sydney: Macmillan, 1993

White, Fidelma and Kathryn Hollingsworth. *Audit, Accountability and Government.* Oxford: Clarendon Press, 1999.

Williamson, Oliver. *Market and Hierarchy: Analysis and Antitrust Implications.* New York: Free Press, 1975.

_____. *The Mechanism of Governance.* N.Y.: Oxford University Press, 1996.

Wolf, Charles, Jr. “A Theory of Non-market Failures.” *Journal of Law and Economics*, 22, 1, 1979, pp. 107-139.

Zifcak, Spencer. *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra.* Buckingham: Open University Press, 1994.

แหล่งข้อมูลจากอินเตอร์เน็ต

http://203.170.253.5/home.html

http://proxy.com.chula.ac.th/dict/dict.p/

http://www.bb.go.th/eval_bg/rep_dept42/moni_menu44.htm

http://www.bb.go.th/Info_bg/budinfo/power.htm

http://www.benchmarking.gov.uk/default1.asp

http://www.ccmd-ccg.gc.ca/

http://www.coso.org/Key Concepts/index.html

http://www.dcg.go.th

http://www.dofa.org.are

http://www.efgm.org

http://www.encycogov.com

http://www.fcdinfo.gov.are

http://www.finance.net

http://www.fortunecity.com/meltingpot/barclay/212/votehtm/cont.htm .

http://www.govinfo.library.unt.edu/npr

http://www.guality.nist.gov

http://www.icaew.co.uklinternalcontrol

http://www.iog.ca/publications/

http://www.mapnp.org/library/systems/chaos/chaos.html

http://www.mc2consulting.com/riskart8.htm

http://www.mercatus.org/ .

http://www.mof.go.th/sepc/sepcfntmanu.htm

http://www.nesdb.go.th

http://www.ocsc.go.th

http://www.oecd.org

http://www.oecd.org/puma .

http://www.p8.police.go.th/PS p8/KTTR.htm

http://www.psmpo.gov.are

http://www.pubchoicesoc.org

http://www.sai.go.th

http://www.sao.go.th

http://www.thaksin.net

http://www.tbs-ct.gc.ca/rma/account/.

http://www.tbs-sct.gc.ca

http://www.theiia.org/

http://www.tisi.go.th/news/news47.html

http://www.tisi.go.th/news/news65.html

http://www.tisi.go.th/news/news70.html

http://www.transparency.org/cpi/cpi2001.html

http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba102.html

http://xrefer.com/search.jsp

ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อซักถามและรวบรวมความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในประเด็นต่างๆ โดยคัดเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

1. ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์
   คณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ กระทรวงศึกษาธิการ
2. ศ.ดร.ปรัชญา เวสารัชช์
   คณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ กระทรวงมหาดไทย
3. นายพินิจ จันทรสุรินทร์
   ประธานคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร
4. นายวิญญู อุฬารกุล
   ที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการการงบประมาณ วุฒิสภา
5. นางจารุวรรณ เมณฑกา
   ผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
6. คุณอมรา อินทรวงษ์
   ผู้อำนวยการสำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง
7. คุณอรรถชัย บุรกรรมโกวิทย์
   ผู้อำนวยการสำนักประเมินผล สำนักงบประมาณ
8. คุณพันธ์ทิพย์ ธรรมสิโรจน์
   ผู้อำนวยการส่วนประเมินผล สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข
9. อาจารย์ปรองชน พูลสวัสดิ์
   ผู้อำนวยการกลุ่มติดตามและประเมินผล สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ
10. คุณกาญจนา เดชะเทศ และ คุณกมลา พะลายะสุต
    ผู้ตรวจสอบภายใน กระทรวงเกษตรฯ
11. คุณอัจฉรา สุนทรอภิชาติ
    เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน กรมประมง
12. คุณทศพร เวศนานนท์
    เจ้าหน้าที่ฝ่ายติดตามประเมินผล สำนักงานอาหารและยา

ภาคผนวก ข.

สรุปผลการสัมมนาคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน วันที่ 7 สิงหาคม 2544 ณ โรงแรมเอเชีย (ราชเทวี)

คณะผู้วิจัยได้จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของส่วนราชการทั้งในส่วนของผู้ตรวจสอบภายในระดับกระทรวงและผู้ตรวจภายในระดับกรม จำนวนประมาณ 30 ท่าน เพื่อนำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์ระบบการควบคุมและตรวจสอบผลงานในเบื้องต้นของคณะผู้วิจัย พร้อมทั้งจัดให้มีการอภิปรายกลุ่ม ทั้งในส่วนของการอภิปรายในกลุ่มใหญ่ และการอภิปรายในกลุ่มย่อย เพื่อรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงานและยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่พึงประสงค์ รายละเอียดของความคิดเห็นที่ได้จากการสัมมนา มีดังนี้

1. ความคิดเห็นในภาพรวมของคณะผู้ตรวจสอบภายในระหว่างอภิปรายกลุ่มใหญ่

1.1. การจัดโครงสร้างองค์การของหน่วยตรวจสอบภายในช่วงปัจจุบันเน้นส่วนกลาง ยังไม่ได้ลงถึงส่วนภูมิภาค

1.2. การตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในได้เน้นในการตรวจสอบผลงานมานานแล้ว โดยพยายามทำงานในลักษณะป้องปรามมากกว่า

1.3. ในกรณีที่มีการปรับปรุงให้งานการควบคุมตรวจสอบไว้ในหน่วยงานเดียวกันจะส่งผลทำให้ความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายในหายไปหรือไม่

1.4. ทำอย่างจึงจะทำให้ ผู้ตรวจสอบภายในทำงานได้อย่างเต็มที่ แล้วข้อเสนอแนะสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

1.5. กลไกการรายงานไปยัง Audit Committee อาจจะยังไม่ work (ในเรื่องปัญหาการให้คุณให้โทษ)

1.6. สำนักงานกพ.ได้เสนอแนะให้ผู้ตรวจสอบภายในเน้นการตรวจสอบ Outcome ให้มากขึ้น

1.7. ผู้ตรวจสอบภายในกรมขาดความเป็นอิสระในการตรวจ ทั้งนี้แนวทางแก้ไขคือ ควรกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบมาจากภายนอก

1.8. ปัจจัยทางด้านความสนใจ/ใส่ใจของคณะผู้บริหารจะมีผลต่อความสำเร็จของการตรวจสอบภายใน

1.9. การใช้ประโยชน์จากข้อมูลรายงานของผู้ตรวจสอบภายในมีน้อย เนื่องจากคณะผู้บริหารมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของผู้ตรวจสอบภายในน้อย

1.10. ในการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ยังต้องการการฝึกอบรมพัฒนาขีดความสามารถของกลุ่มผู้ตรวจสอบภายในทุกระดับ

1.11. ควรจัดให้มีการศึกษาความต้องการ/ทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อผู้ตรวจสอบภายใน ว่ามีหรือไม่ มีอย่างไร

2. ความคิดเห็นทั่วไปของกลุ่มผู้ตรวจสอบภายในระดับกระทรวง

2.1 ผู้ตรวจสอบภายในระดับกระทรวงได้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ Audit Committee โดยงานที่ทำส่วนใหญ่จะได้แก่การให้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์

2.2 Audit Committee บางส่วนยังขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของกระทรวงแต่ละกระทรวง

2.3 ปัจจุบันขาดส่วนงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายในและ Audit Committee

2.4 ปัจจุบันมีหน่วยงานอิสระ เช่น อัยการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ต้องได้รับการควบคุมตรวจสอบด้วย ผู้ตรวจสอบภายในกระทรวงและผู้ตรวจสอบภายในสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวทำอย่างไร

2.5 ปัญหาเรื่องเวลาของ Audit Committee ซึ่งเป็นผู้ที่ความเชี่ยวชาญมาก ทำให้มีภาระงานสูง จึงไม่ใคร่มีเวลาที่จะมาเข้าร่วมประชุม

2.6 คณะผู้ตรวจสอบภายในระดับกระทรวงบางส่วนมีปัญหาทางการประมวลผลข้อมูลเนื่องจากผู้ตรวจสอบภายในกรมไม่รายงานข้อมูลผลการตรวจทั้งหมดต่อผู้ตรวจสอบภายในกระทรวง

2.7 ควรมีการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าในในเรื่องคุณประโยชน์ของการควบคุม ตรวจสอบภายใน ให้แก่คณะผู้บริหารทุกระดับ

2.8 ควรมีเพิ่มขีดความสามารถอย่างต่อเนื่องในเชิงเทคนิค บทบาท

2.9 ในการเลือกโครงการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายในควรมีการวางแผนร่วมกับหน่วยงาน

2.10 ควรเพิ่มปัจจัยจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินเดือนประจำตำแหน่ง รถประจำตำแหน่งให้หน่วยงานผู้รับตรวจมองว่า ผู้ตรวจสอบภายในมีคุณค่า

2.11 ควรมีจัดให้มีการตรวจข้ามหน่วยงาน

3. ความคิดเห็นทั่วไปของกลุ่มผู้ตรวจสอบภายในระดับกรม

3.1 ยังมีระเบียบปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลางกับสำนักงบประมาณบางส่วนที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน

3.2 ผู้บริหารไม่สนใจรายงานที่เสนอ ซึ่งจะได้รับความสนใจก็ต่อเมื่อนำระบบ ISO 9000 มาใช้

3.3 ISO9000 จะพูดถึงขั้นตอนการทำงานเท่านั้น แต่ไม่มีระบบควบคุมภายในเข้าไปด้วย ดังนั้นควรมีระบบประเมิน ตรวจสอบเพิ่มเข้ามา

3.4 ในเรื่องการสร้างระบบควบคุมภายในมีอยู่แล้ว ควรเริ่มจาก กฎระเบียบ ไม่ควรยกเลิกกฎระเบียบเพราะจะเป็นช่องทางไปสู่การตรวจผลการดำเนินงาน

3.5 ตามโครงสร้างผู้ตรวจสอบภายในระดับกรม ไม่ทราบว่าจะไปอยู่ตรงไหนของโครงสร้าง

3.6 การจัดโครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในระดับกรม ควรขึ้นตรงต่ออธิบดีและผู้ตรวจราชการ

3.7 ทำอย่างจะให้ผู้บริหารยอมรับในอำนาจหน้าที่ เพราะกรมบัญชีกลางได้มอบภาระหน้าที่ให้มากมาย แต่ไม่สามารถทำได้ และผู้ตรวจสอบภายในเป็นแค่ระดับ8 เท่านั้น ส่วนคณะกรรมการตรวจสอบจะต้องเป็นระดับ 10 ซึ่งไม่จำเป็นอาจจะเป็น Lay Board หรือผู้มีประสบการณ์จะให้ความคิดเห็นได้ดีกว่า

3.8 ตามโครงสร้างที่นำเสนอจะทำให้หน่วยตรวจสอบภายในมีผู้บังคับบัญชาเพิ่ม มากขึ้น ซึ่งควรสรรหาผู้มีความรู้เข้ามา

3.9 ผู้ตรวจสอบภายในจะเติบโตเฉพาะในสายงาน จะข้ามไปเป็นผู้บริหารไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงผู้ตรวจสอบภายในจะรู้งานดีมากกว่า ซึ่งน่าจะเป็นผู้บริหารได้ดีกว่า

3.10 ผู้ตรวจสอบภายในไม่ควรเป็นหน่วยงานเฉพาะ เพราะจะเป็นหน่วยงานที่ใหญ่โตเกินไป ควรจะรวมกับหน่วยงานบริหารด้วย เพราะต้องการความคิดเห็นจากผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ ต้องตรวจเป็นองค์รวมและเชื่อมต่อกัน

3.11 การตรวจสอบภายในควรเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและการตรวจสอบเมื่อนำมาพัฒนาปรับปรุงงานจะเป็นการตรวจสอบที่สร้างสรรค์และเป็นประโยชน์ในการบริหาร

3.12 ผู้ตรวจสอบภายในต้องการประสบการณ์และคุณภาพ ความมั่นใจในการนำ เสนอรายงาน

3.13 ผู้ตรวจสอบภายในขาดอำนาจในการสั่งการ

3.14 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง อยากให้มีการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ตรวจสอบภายในระดับกรม เพื่อสามารถปรับตัวได้

3.15 ควรมีการผลักดันให้ผู้ตรวจสอบภายในมีความทัดเทียมกับผู้รับการตรวจ

รายชื่อผู้ตรวจสอบภายใน

กลุ่มผู้ตรวจสอบภายในระดับกรม

1.	คุณอรอนงค์	มณีกาญจน์	กรมบัญชีกลาง
2.	คุมอมรา	อินทวงษ์	กรมบัญชีกลาง
3.	คุณสุรีพร	ศิริขันตยกุล	กรมบัญชีกลาง
4.	คุณพรวิลัย	เดชอมรชัย	กรมบัญชีกลาง
5.	คุณกิติศักดิ์	เมธาชวลิต	กรมบัญชีกลาง
6.	คุณเต็มดวง	สายหอม	กรมชลประทาน
7.	คุณนวพร	วิทยานันท์	กรมเจ้าท่า
8.	คุณสุภา	สัมมาชีพ	กรมทะเบียนการค้า
9.	คุณสมศรี	จันทรัตน์	กรมการปกครอง
10.	คุณประภาพร	วัฒนเจริญยิ่ง	กรมโยธาธิการ
11.	คุณสุวรรณา	ตรีสิทธิเดช	กรมพัฒนาชุมชน
12.	คุณนพมาศ	ชลสุข	กรมที่ดิน
13.	คุณสยุมพร	ศิริวสุธา	กรมที่ดิน
14.	คุณสุคนธา	ชิมตระการ	กรมราชทัณฑ์
15.	คุณเกศกมล	ตันทยารักษ์	สป.มหาดไทย
16.	คุณอรัญญา	ดิวิทยา	กรมสวัสดิการฯ
17.	คุณปนัดดา	จรัสพิทยากุล	สปช.
18.	คุณถนอมศรี	สุวัฒนาภักดี	สป.กระทรวงสาธารณสุข
19.	คุณทัศนีย์	วุฒิศรัย	กรมประชาสัมพันธ์
20.	ฒิทาพร	สิทธิเลิศพิศาล	กรมอนามัย
21.	วีรวรรณ	นินเสน	กรมการขนส่งทางบก

รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา

กลุ่มผู้ตรวจสอบภายในระดับกระทรวง

1.	คุณอร่าม	คุปตะเมธี	กระทรวงการคลัง
2.	คุณกาญจนา	เดชะเทศ	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3.	คุณอุบล	โรจน์รัชนีกร	กระทรวงคมนาคม
4.	คุณอัญชลี	สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	กระทรวงพาณิชย์
5.	คุณสุรางคพร	ศิริพร	กระทรวงมหาดไทย
6.	คุณจันทวรรณ	ทองสมบุญ	กระทรวงแรงงานฯ
7.	คุณอรุณี	พงษ์มะลิวัลย์	กระทรวงวิทยาศาสตร์
8.	คุณวรรณี	เจริญสุภาพ	กระทรวงสาธารณสุข
9.	คุณบุญเรือน	เปล่งสงวน	กระทรวงอุตสาหกรรม
10.	คุณเสริมศรี	จิรศานต์ชัย	สำนักนายกรัฐมนตรี
11.	คุณนิตยา	วงศ์เดอรี	สำนักนายกรัฐมนตรี
12.	คุณวัชรา	มณีปกรณ์	กระทรวงการต่างประเทศ
13.	คุณอัญญาพร	เลิศพงษ์ภร	กระทรวงการต่างประเทศ
14.	คุณสวาสดิ์	อิทนวังโส	กระทรวงยุติธรรม
15.	คุณศรีวรรณ	หมวดเดช	ทบวงมหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ค

ในส่วนต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงรายละเอียดบางประการของสถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดของบางประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD เพื่อให้เห็นภาพเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการทำงานของแต่ละแห่งอย่างชัดเจนมากขึ้น ดังต่อไปนี้ [1]

สถาบันการตรวจสอบเงินแผ่นดินของประเทศในกลุ่มเวสมินสเตอร์

การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอังกฤษอันเป็นแม่แบบของบรรดากลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์นั้น ได้มีวิวัฒนาการอันยาวนานนับมาตั้งแต่ศริสตวรรษที่ 14 กล่าวคือ ในช่วงประมาณปีค.ศ. 1859 – 1856 นั้น William Gladestone ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็น Chancellor of the Exchequer ได้พยายามปฏิรูประบบการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีความทันสมัยมากขึ้น จนกระทั่งในปีค.ศ. 1861 จึงได้เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Public Accounts Committee) หรือ PAC ขึ้น เพื่อต้องการวางรากฐานและทำให้มั่นใจว่ารัฐสภาสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างแท้จริง และให้คณะกรรมาธิการดังกล่าวทำหน้าที่แทนรัฐสภาในการตรวจสอบรายการบัญชีการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปีของรัฐบาล

ถัดมา ในปีค.ศ. 1866 ยังได้มีการออกกฎหมายเรียกว่า The Exchequer and Audit Department Act เพื่อจัดตั้งสำนักงานการคลังและการตรวจสอบ อันมีสถานะเป็นส่วนราชการขึ้น โดยให้มีหัวหน้าสำนักงานเรียกกันโดยย่อว่า C&AG [2] ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุมัติการใช้จ่ายเงิน และ การตรวจสอบและรับรองบัญชีของหน่วยงานต่างๆ ก่อนรายงานผลให้รัฐสภาได้รับทราบ

---

[1] โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน http://www.open.gov.uk/nao/home.htm http://www.anao.gov.au http://www.oag-bvg.gc.ca http://www.oag.govt.nz http://www.gao.gov http://www.ccomptes.fr http://www.bundesrechnungshof.de http://www.rekenkamer.nl

[2] คำว่า C&AG ย่อมาจาก Comptroller General of the Receipt and Issue of Her Majesty's Exchequer and Auditor General of the Public Accounts และตามเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้ประมุขของประเทศเป็นผู้แต่งตั้ง C&AG ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของ C&AG ไว้ตามกฎหมาย แต่มีธรรมเนียมปฏิบัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวถวายบังคมลาก่อนอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์.

ต่อมา ในปีค.ศ. 1921 ได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวขึ้นใหม่ เพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการตรวจสอบให้รองรับกับการขยายตัวของรัฐบาลและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้ C&AGและสำนักงานมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารได้ ในทางตรงข้ามกลับให้อำนาจแก่กระทรวงการคลัง (Treasury) ในการควบคุมการทำงานของ C&AG มากขึ้น

ในช่วงระหว่างทศวรรษ 1960 และ 1970 ได้มีการศึกษาทบทวนปัญหาดังกล่าวและนำไปสู่การออกกฎหมายใหม่ขึ้นเรียกว่า The National Audit Act 1983 อันเป็นผลทำให้มีการจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (National Audit Office) หรือ NAO ซึ่งมีความเป็นอิสระและแยกออกจากฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด โดยยังคงให้ C&AG ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานดังกล่าวและมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) หรือปฏิบัติงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎรผ่านทาง PAC ทั้งนี้ C&AG สามารถดำเนินการจัดจ้างบุคลากรและกำหนดค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรของตนได้เองอย่างเป็นอิสระ

แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง C&AG แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและได้รับความเห็นชอบจากประธานของ PAC เสียก่อน ซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้วประธานกรรมาธิการชุดดังกล่าวคือผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนของการถอดถอน C&AG ออกจากการดำรงตำแหน่งนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบร่วมกันและเสนอต่อประมุขของประเทศ

ตามกฎหมายดังกล่าว NAO มีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานราชการหรือองค์กรอื่นใด อันเป็นภารกิจงานเดิมของ The Exchequer and Audit Department (ยกเว้นการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่ของ Audit Commission) และยังได้ขยายขอบเขตให้ดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับตรวจสอบความคุ้มค่าเงิน (Value-for-money audit) หรือ VFM อันได้แก่ความประหยัด (economy) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) หรือที่เรียกกันว่า 3 Es อีกด้วย [3] อย่างไรก็ดี NAO ยังไม่ได้รับอนุญาตให้สามารถตั้งคำถามเกี่ยว

[3] การตรวจสอบ VFM นี้สามารถกระทำได้เฉพาะในกรณีซึ่งหน่วยงานใดอาคัยเงินแผ่นดินเป็นรายได้หลักหรือเกินกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้รวมมาจากเงินแผ่นดิน ในปัจจุบัน NAO ได้ให้ความสำคัญต่อการ

กับความเหมาะสมถูกต้องของนโยบายของรัฐบาล อันถือเป็นเรื่องของประเด็นของการควบคุมทางการเมือง

กฎหมายดังกล่าวยังได้มีการแต่งตั้ง Public Accounts Commission (PaC) ขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลการทำงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนกลยุทธ์ 5 ปี แผนการดำเนินงานประจำปี และการอนุมัติงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ PaC ยังรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและผลงาน ตลอดจนการจัดทำรายงานเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นประจำทุกสองปี

ในทำนองเดียวกันกับหน่วยงานราชการทั่วไป C&AG ได้รับแต่งตั้งให้เป็น Principal Accounting Officer ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปอย่างถูกต้องและดำเนินการจัดทำรายงานการเงินประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยปกติ PaC จะแต่งตั้งบุคคลให้เข้ามาตรวจสอบรายงานการเงินและรายงาน VFM ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงการจัดพิมพ์เผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อไป ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ VFM ซึ่งทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก

การสอดส่องดูแลควบคุมการทำงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังสามารถทำได้โดยการเปิดอภิปรายซักถาม เมื่อมีการเสนอรายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดี ประธานของ PaC จะทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถามแทน อันเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติของอังกฤษ หรือเป็นเสมือน *กันชน* ให้แก่ C&AG ทั้งนี้ เพื่อปกป้องและรักษาความมีอิสระในการดำเนินงานของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับประเทศในกลุ่มเวสมินสเตอร์อื่นๆ นั้นได้มีการประยุกต์รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินของอังกฤษไปใช้ให้เหมาะกับบริบทของตน ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลียได้มีการออกกฎหมาย Audit Act 1901 เพื่อแต่งตั้งผู้ตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด (Auditor-General) หรือ AG และสำนักงานของผู้ตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุด (the Office

---

ตรวจสอบ VFM เป็นอย่างมากและได้มีความพยายามในการจัดจ้างให้ธุรกิจเอกชนให้เข้ามาดำเนินการแทนมากขึ้น.

of Auditor-General) ขึ้น และต่อมาในปีค.ศ. 1988 จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งออสเตรเลีย (Australia National Audit Office) หรือ ANAO [4]

ในเวลาต่อมาได้มีการออกกฎหมายใหม่ Auditor-General Act 1997 ขึ้นและได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดเป็นเจ้าหน้าที่อิสระของรัฐสภา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ (Governor General) ตามข้อเสนอแนะของรัฐบาล แต่ก่อนนำเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับการเห็นชอบของ JCPAA เสียก่อน ผู้ตรวจสอบเงินแผ่นดินสูงสุดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 10 ปีและสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น อันจะช่วยทำให้เกิดความโปร่งใสและให้หลักประกันในความเป็นอิสระ

ANAO มีฐานะเป็นผู้ตรวจสอบภายนอกของส่วนราชการ โดยมีขอบเขตการปฏิบัติงานครอบคลุมทั้งในส่วนของการตรวจสอบทางการเงินและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน และยังทำงานอย่างใกล้ชิดกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะ JCPAA อย่างไรก็ดี ในการตรวจสอบผลการดำเนินงานนั้นจะไม่มีการตั้งประเด็นเกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสมของนโยบาย ในทำนองเดียวกันกับ NAO ของอังกฤษ

ในกรณีสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุดของนิวซีแลนด์นั้นได้รับอิทธิพลของกระแสการปฏิรูปภาครัฐแนวใหม่เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกฎหมาย The Public Finance Act 1989 อันเป็นผลทำให้มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การใหม่และแยกเป็นสองส่วนออกจากกันตามแนวความคิดเกี่ยวกับการแยกงานนโยบายออกจากงานปฏิบัติการ (policy/operation split) และตัวแบบผู้ซื้อบริการ-ผู้ส่งมอบบริการ (purchaser/provider model) กล่าวคือ (1) สำนักงานผู้ตรวจสอบสูงสุด (the Office of Auditor-General) ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางมาตรฐานและการกำกับดูแลงานด้านการให้บริการตรวจสอบ การจัดทำรายงานให้แก่รัฐสภา และการให้คำแนะนำปรึกษา และ (2) องค์การตรวจสอบแห่งนิวซีแลนด์ (Audit New Zealand) ซึ่งรับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบตามที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานผู้ตรวจสอบสูงสุดในบางส่วน และอีกบางส่วนต้องแข่งขันกับสำนักงานตรวจสอบของภาคเอกชนทั่วไป [5]

---

[4] ในแต่ละมลรัฐยังได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจสอบและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของตนเองขึ้นเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกันกับของรัฐบาลกลาง (Commonwealth Government).

[5] อย่างไรก็ดี กลุ่มงานตรวจสอบผลดำเนินงาน (Performance Audit Group) อันเป็นหน่วยปฏิบัติการยังคงให้ขึ้นอยู่กับสำนักงานผู้ตรวจสอบสูงสุด ด้วยเหตุผลที่ว่ามีขนาดค่อนข้างเล็ก มีเจ้าหน้าที่ประจำประมาณ 15 คน.

มาตรการคัดค้านเพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (contestability) เกี่ยวกับการให้บริการในด้านการตรวจสอบดังกล่าวนี้ส่งผลก่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายและคุณภาพระหว่างการดำเนินงานเองและการจ้างเหมาบริการจากภายนอก รวมทั้งสามารถรองรับกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนการได้เรียนรู้เทคนิควิธีและรับถ่ายทอดประสบการณ์การตรวจสอบของภาคเอกชนอีกด้วย [6]

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในทำนองเดียวกัน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา (General Accounting Office) หรือ GAO มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดอย่างมากกับสภาคองเกรส หรือมักจะเรียกกันว่าเป็น Arm of Congress หรือ Congressional Watchdog โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปีค.ศ. 1921 ตามกฎหมาย Budget and Accounting Act 1921 อันเป็นผลมาจากปัญหาวิกฤตการทางการเงินการคลังของประเทศในยุคสงครามโลกครั้งที่ 1 เพื่อให้สภาคองเกรสได้รับทราบข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ และช่วยทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลกลางเป็นไปอย่างประหยัด ตอบสนอง และมีประสิทธิผลมากขึ้น [7]

GAO มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและเป็นหน่วยงานอิสระของสภาคองเกรส มีความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (nonpartisan) หัวหน้าหน่วยงานเรียกว่า Comptroller-General หรือ CG ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 15 ปี และพ้นจากการดำรงตำแหน่งเมื่ออายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ โดยประธานาธิบดีเป็นผู้พิจารณาเสนอแต่งตั้งบุคคลที่มีความเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยขอความเห็นชอบของวุฒิสภา ในการถอดถอน CG ให้ออกจากการดำรงตำแหน่งนั้นจะกระทำได้ในกรณีของการควบคุมทางวินัย (impeachment) ซึ่งวุฒิสภาและสภาคองเกรสต้องลงมติเห็นชอบร่วมกัน

บทบาทหน้าที่ของ GAO ครอบคลุมถึงการวางกฎเกณฑ์และมาตรฐานทางการบัญชี การตรวจสอบทางการเงินและการปฏิบัติงานของส่วนราชการ การตรวจสอบผลงานและการประเมินผล การสอบสวนและการศึกษาเฉพาะเรื่อง โดยเฉพาะการเปรียบเทียบ

[6] ในปัจจุบันพบว่าการตรวจสอบประมาณ 1 ใน 3 ได้มีการจัดจ้างให้ภาคธุรกิจเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทน โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Jonathan Boston et. al., *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland: Oxford University Press, 1996), บทที่ 15.

[7] นอกจากนี้ ในแต่ละมลรัฐจะมี State Auditor ของตนเองเป็นการเฉพาะ.

ต้นทุนค่าใช้จ่าย-ผลประโยชน์ตอบแทน (cost-benefit studies) ของนโยบายและแผนงานต่างๆ ตามที่เห็นสมควรหรือตามคำร้องขอของสมาชิกสภาคองเกรส [8]

ขอบเขตการดำเนินงานของ GAO นั้นให้บริการครอบคลุมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ GAO ได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ในการสืบสวนสอบสวนหรือศึกษาเรื่องราวอันอยู่ในความสนใจ และ เสนอรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาคองเกรส ในส่วนของฝ่ายบริหาร GAO ได้จัดส่งรายงานผลการตรวจสอบแก่หน่วยรับตรวจเป็นการโดยตรง และให้ข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารงานแก่ประธานาธิบดี

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้กำหนดให้ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (Cour des comptes) มีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนแก่รัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบบัญชีและความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยอาศัยกระบวนการแบบตุลาการในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของบัญชี รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน และการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (contrôle de la gestion) [9]

Cour des comptes มีวิวัฒนาการอันยาวนานมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 และถือเป็นสถาบันอันเก่าแก่ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเทียบเท่ากับ Conseil d'Etat และ Cour de Cassation โดยมีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระ ไม่ขึ้นต่อรัฐสภาและฝ่ายบริหาร รายงานผลการตรวจสอบต่อประธานาธิบดี โดยมีขอบเขตของการดำเนินงานครอบคลุมค่อนข้างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการบัญชีของหน่วยงานราชการ (corps de l'état) องค์การอิสระมหาชน (établissements publics nationaux) และรัฐวิสาหกิจ รวมถึงหน่วยงานอิสระเกี่ยวกับการประกันสังคม (organisms de sécurité sociale) [10]

---

[8] การดำเนินงานของ GAO ในปัจจุบันพบว่ามากกว่าร้อยละ 80 เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสภาคองเกรส.

[9] นอกจากนี้ ยังมีศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง (Cour de discipline budgétaire et financière) เป็นหน่วยงานสมทบของศาลตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการลงโทษปรับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน.

[10] เมื่อได้มีการออกกฎหมายกระจายอำนาจในปีค.ศ. 1982 การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกโอนถ่ายไปยังสำนักงานตรวจสอบในภูมิภาค chambers des comptes.

ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินเรียกว่า premier président ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและพ้นจากการดำรงตำแหน่งเมื่ออายุครบ 70 ปี ศาลตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสได้แยกออกเป็น 7 องค์คณะ (chamber) ในแต่ละองค์คณะประกอบขึ้นด้วยประธานหรือหัวหน้าคณะ (president de chamber) ผู้พิพากษา (magistrates) และผู้ตรวจสอบ รวมประมาณ 30 คน มีหน้าที่รับผิดชอบวินิจฉัยตรวจสอบบัญชีและภารกิจงานในส่วนของตนเองอย่างเป็นอิสระต่อกัน นอกจากนี้ ยังมีเลขาธิการและรองเลขาธิการรับผิดชอบดูแลหน่วยธุรการของศาล และฝ่ายที่ปรึกษากฎหมายหรืออัยการเรียกว่า Parquet ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีบุคลากรรวมทั้งสิ้นประมาณ 500 คน ประมาณ 250 คนเป็นผู้พิพากษา ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีพ

ศาลตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวนี้ได้ยึดหลักการเช่นเดียวกับสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุดของประเทศอื่นๆ กล่าวคือ ไม่มีการตั้งประเด็นคำถามหรือแสดงความคิดเห็นอันเกี่ยวข้องกับความถูกต้องเหมาะสมของนโยบายและแผนงานที่ได้รับการตรวจสอบ ซึ่งถือเป็นเรื่องของการตัดสินใจและความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง ศาลตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นกลไกการควบคุมภายหลัง (ex post facto control mechanism) และทำหน้าที่ในการชี้ประเด็นความไม่เหมาะสมของการใช้จ่ายเงินและให้ความคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไข อย่างอิสระและตรงไปตรงมา

อย่างไรก็ตาม ศาลตรวจเงินแผ่นดินและรัฐสภานั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากพอสมควร กล่าวคือ ประธานศาลตรวจสอบเงินแผ่นดินสามารถเสนอรายงานความคิดเห็นและข้อสังเกตของตนไปยังกรรมาธิการด้านการเงินการคลังของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในขณะเดียวกันคณะกรรมาธิการด้านการเงินการคลังของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจร้องขอให้ศาลตรวจสอบเงินแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ศาลตรวจสอบเงินแผ่นดินยังต้องจัดทำและนำเสนอรายงานประจำปีหรือรายงานพิเศษอันเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินตามที่เห็นสมควรเสนอต่อรัฐสภาและประธานาธิบดี

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอิตาลี

ในทำนองเดียวกับ Cour des comptes ของฝรั่งเศส Corte dei Conti เป็นองค์กรอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่สองประการ กล่าวคือ การตรวจสอบ (ทั้งในส่วนที่เป็นประเภทการตรวจสอบก่อน (ex ante auditing) ที่มีความจำเป็น และประเภทการตรวจสอบภายหลัง (ex post auditing) รวมถึงการตรวจสอบความคุ้มค่าของ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการพิพากษาตัดสินคดี ทั้งนี้ Corte dei Conti ประกอบขึ้นด้วยผู้ดำรงตำแหน่งในศาลอันมีสถานภาพเป็นผู้พิพากษาเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (auditor) โดยจะต้องรายงานผลการตรวจสอบให้รัฐสภาทราบปีละ 1 ครั้ง

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศเยอรมัน

Bundesrechnungshof (Federal Court of Audit) หรือ FCA ของเยอรมันมีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระและได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขึ้นกับรัฐสภาหรืออยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและการตรวจสอบผลการดำเนินงาน (หรือ 3Es) มีหน้าที่ในการเสนอรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาและรัฐบาลปีละ 1 ครั้ง และอาจจัดทำรายงานพิเศษขึ้นเป็นครั้งคราว ตลอดจนการให้ข้อสังเกตในรูปของ management letters แก่หน่วยรับตรวจเป็นการโดยตรง

การทำงานของ FCA ยึดหลักการของการไม่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการตัดสินใจเชิงนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยมุ่งเน้นเฉพาะการตรวจสอบภายหลัง (ex post auditing) เป็นหลัก อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ FCA ได้อาศัยผลการตรวจสอบในการให้คำแนะนำแก่รัฐสภาและรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ประธานของ FCA ยังได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานของคณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน (Federal Commissioner for Efficiency in Public Administration) จึงทำให้ FCA สามารถแสดงบทบาทในเชิงรุกเพื่อการเปลี่ยนแปลงได้ดีพอสมควร

รัฐบาลเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลให้เป็นประธานและรองประธานของ FCA โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 12 ปี ในการวินิจฉัยตัดสินใจนั้นได้วางเงื่อนไขให้เป็นในรูปแบบขององค์คณะบุคคล ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหัวหน้าผู้ตรวจสอบในระดับอาวุโสและหัวหน้าผู้ตรวจสอบ ยกเว้นในบางกรณียังอาจจะต้องให้ประธานหรือรองประธานเข้าร่วมด้วย

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศเนเธอร์แลนด์

Algemene Rekenkamer มีสถานะเป็นองค์กรอิสระซึ่งมีประวัติความเป็นมาอันยาวนานเช่นเดียวกัน แต่มีความแตกต่างไปจากสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินสูงสุดของหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป กล่าวคือ Algemene Rekenkamer ไม่มีอำนาจพิพากษาตัดสินคดีและไม่ใช่ศาล แต่ประกอบขึ้นด้วยองค์คณะบุคคลจำนวนสามคน ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง (เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 70 ปี) และมีสำนักงานฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง

ขอบเขตการดำเนินงานของ Algemene Rekenkamer นั้นครอบคลุมทั้งในแง่ของการตรวจสอบความถูกต้อง (regularity) และการตรวจสอบผลงาน ของทุกหน่วยงานของรัฐและกิจการซึ่งรัฐร่วมลงทุน หรือกิจการที่รัฐให้เงินอุดหนุนหรือค้ำประกันเงินกู้ และรายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อ State General โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน (the State Expenditure Committee)

ภาคผนวก ง

มิติ ปัจจัย ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ

มิติ	ปัจจัยที่ใช้วัดความสำเร็จ	ตัวชี้วัด
การพัฒนาศักยภาพ (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	เจ้าหน้าที่ได้รับการพัฒนาให้มีทักษะและสมรรถนะอย่างเหมาะสมและทั่วถึง	ร้อยละของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมอย่างน้อย 1 หลักสูตร ต่อปี ร้อยละของจำนวนงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาทักษะและสมรรถนะของเจ้าหน้าที่
	ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน มีขวัญกำลังใจ	ร้อยละของเจ้าหน้าที่ที่มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน มีขวัญและกำลังใจ
	การปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร	ความสำเร็จในการปรับปรุงองค์กรตามความสำเร็จของกิจกรรมหลัก
ความสามารถด้านการบริหารภายในของส่วนราชการ (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	การคิดค้นเพื่อลดขั้นตอนการทำงาน	ความสำเร็จในโครงการลดขั้นตอนการทำงาน
	การแก้ไข ปรับปรุง กฎระเบียบให้คล่องตัว ทันสมัย	ความคืบหน้าในการแก้ไข ปรับปรุง กฎ ระเบียบ ให้คล่องตัว ทันสมัย
	การปรับปรุงประสิทธิภาพและกระบวนการบริหารจัดการ	ความสำเร็จของการปรับปรุงประสิทธิภาพและกระบวนการบริหารจัดการ
	เพิ่มประสิทธิภาพและกระบวนการบริหารจัดการ	ร้อยละของผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น
ความสามารถในการบริหารทรัพยากรด้านการเงิน (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	ความก้าวหน้าในการบริหารงบลงทุนให้มีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ (กรณีงบลงทุนมากกว่า 50 ล้านบาท)	เนื้องานที่ทำสำเร็จและเบิกจ่ายงบลงทุนแล้วโดยคิดเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2543
	ความก้าวหน้าของงานหลักที่ตอบสนองนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภา และ ผลงานโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ (กรณีงบลงทุนต่ำกว่า 50 ล้านบาท)	ผลสำเร็จของงานหลักที่ตอบสนองนโยบายรัฐบาลและผลงานโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณต่อเป้าหมายโดยคิดเป็นร้อยละของเนื้องาน
ความพึงพอใจของผู้รับบริการ (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	ความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการ	ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่พึงพอใจต่อการให้บริการของส่วนราชการ
ประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ (คะแนนเต็ม 20 คะแนน)	โครงการริเริ่มของส่วนราชการที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม	ผลงานโครงการริเริ่มเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้

ที่มา: หนังสือสำนักงานก.พ. ที่นร. 0707.3.7/ว 8 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544.

ภาคผนวก ง (ต่อ)

ตัวอย่างเกณฑ์มาตรฐานในระบบ PSO

1101 มาตรฐานระบบข้อมูล

นิยามปฏิบัติการ

ระบบข้อมูลที่มีมาตรฐาน หมายถึง ระบบข้อมูลของหน่วยงานที่ประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานรวม 9 ด้าน ได้แก่ (1) ความครอบคลุมของข้อมูล (2) ความรวดเร็ว (3) ความถูกต้อง (4) ความเชื่อมโยง (5) ความทันสมัยของข้อมูล (6) ความน่าเชื่อถือ (7) ความสามารถในการเข้าถึง (8) ความสามารถในการตรวจสอบ และ (9) การมีส่วนร่วมในกระบวนการข้อมูล

ตัวอย่างเกณฑ์มาตรฐานและตัวชี้วัดของระบบข้อมูลที่มีมาตรฐาน

เกณฑ์มาตรฐาน	ตัวอย่าง ตัวชี้วัด
ความครอบคลุมของข้อมูล	พื้นที่ หน่วยงาน ฐานทรัพยากร
ความรวดเร็ว	จัดเก็บ ประมวล ใช้ประโยชน์
ความถูกต้อง	การปรับปรุงแก้ไข
ความเชื่อมโยง	ระบบ On-line ในและนอกหน่วยงาน
ความทันสมัยของข้อมูล	ระบบข้อมูล MIS, GIS, IT, CD.
ความน่าเชื่อถือ	แหล่งข้อมูล ที่มา กระบวนการ
ความสามารถในการเข้าถึง	แหล่งบริการข้อมูล
ความสามารถในการตรวจสอบ	เจ้าหน้าที่และกลุ่มเป้าหมาย
การมีส่วนร่วมในกระบวนการข้อมูล	ภาคเอกชนและประชาชน

2101 มาตรฐานผลผลิต ผลลัพธ์ ผลลัพธ์บั้นปลาย

นิยามปฏิบัติการ

ผลผลิต ผลลัพธ์ ผลลัพธ์บั้นปลายที่มีมาตรฐาน หมายถึง ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์ บั้นปลายของหน่วยงานที่ประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานรวม 5 ด้าน ได้แก่ (1) ปริมาณ (2) เวลา (3) ค่าใช้จ่าย (4) คุณภาพ (5) ความพึงพอใจ และ (6)ประกอบด้วยเกณฑ์มาตรฐานของผลลัพธ์ที่ให้ความสำคัญกับการให้ประโยชน์(หรือโทษ)แก่กลุ่มเป้าหมายหรือผู้ได้รับผลโครงการ

การวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลผลิต

ระดับความล้มเหลว	ตัวอย่าง ตัวชี้วัด ด้านผลผลิต	ระดับความสำเร็จ
ไม่ครบ/ขาด	← ปริมาณ →	ครบตามจำนวน/เกินจำนวนที่กำหนด
ล่าช้า	← เวลา →	เสร็จทันเวลา/เสร็จก่อนเวลา
เกินงบ ไม่ประหยัด ราคาแพง คอรัปชั่น	← ค่าใช้จ่าย →	อยู่ในงบประมาณ มีการใช้อย่างประหยัดใช้เงินได้ประโยชน์สูงสุด หรือได้ของที่มีคุณภาพดี
ไม่ตรงตามมาตรฐาน คุณภาพต่ำ ใช้ประโยชน์ไม่ได้ ตามระดับที่กำหนด	← คุณภาพ →	ตรงตามมาตรฐาน ทนทาน ใช้ประโยชน์ได้นาน
บางฝ่ายไม่พอใจ หลายฝ่ายไม่พอใจ คัดค้าน ต่อต้าน	← ความพึงพอใจ →	ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ

การวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลลัพธ์

ระดับความล้มเหลว	ตัวอย่าง ตัวชี้วัด ด้านผลลัพธ์	ระดับความสำเร็จ
ไม่ตรงกลุ่ม ไม่เสมอภาค ไม่เป็นธรรม ทุจริตบางคน และ/ หรือ ทุจริตเป็นขบวนการ ปล่อยปละละเลย	การให้ประโยชน์ แก่กลุ่มเป้าหมาย ← หรือ → ผู้ได้รับผลโครงการ	ตรงกลุ่ม เสมอภาค เป็นธรรม สุจริต รับผิดชอบ

ที่มา: http://www.203.170.253.5/f_pso/pso2101.html

ภาคผนวก ง (ต่อ)

มาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

มาตรฐานการศึกษาระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ใช้เป็นกรอบในการประเมินคุณภาพภายนอก ทั้งหมด 27 มาตรฐาน 91 ตัวบ่งชี้ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน แต่ในช่วงแรกของการประเมินจะดำเนินการเพียง 14 มาตรฐาน ได้แก่

1. **ด้านผู้เรียน** เน้นการพัฒนาการด้านร่างการ จิตใจ สติปัญญา อารมณ์และสังคม โดยมุ่งให้ผู้เรียนเป็นคนดี มีความสามารถตามศักยภาพ และมีความสุข
   - มาตรฐานที่ 1 ผู้เรียนมีคุณธรรม จริยธรรม และค่านิยม ที่พึงประสงค์
   - มาตรฐานที่ 4 มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ คิดสังเคราะห์มีวิจารณญาณ มี ความคิดสร้างสรรค์ คิดไตร่ตรองและมีวิสัยทัศน์
   - มาตรฐานที่ 5 ผู้เรียนมีความรู้และทักษะที่จำเป็นตามหลักสูตร
   - มาตรฐานที่ 6 ผู้เรียนมีทักษะในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง รักการเรียนรู้ และพัฒนาตนเอง อย่างต่อเนื่อง
   - มาตรฐานที่ 9 ผู้เรียนมีทักษะในการทำงาน รักการทำงาน สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ และมีเจตคติที่ดีต่ออาชีพสุจริต
   - มาตรฐานที่ 10 ผู้เรียนมีสุขนิสัย สุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดี
2. **ด้านกระบวนการ** เน้นในด้านกระบวนการบริหารจัดการ กระบวนการจัดการเรียนการสอน
   - มาตรฐานที่ 13 สถานศึกษามีการจัดองค์กร/โครงสร้างและการบริหารอย่างเป็นระบบครบวงจร ให้บรรลุเป้าหมายการศึกษา
   - มาตรฐานที่ 14 สถานศึกษาส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาการศึกษา
   - มาตรฐานที่ 18 สถานศึกษามีการจัดกิจกรรมและการเรียนการสอนโดยเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ
3. **ด้านปัจจัย** เน้นในด้านกำหนดคุณลักษณะหรือสภาพความพร้อมของผู้บริหาร ครู หลักสูตร อาคารสถานที่ และชุมชน

ที่มา. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน), *กรอบการประเมินคุณภาพภายนอกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน,* เอกสารประกอบการประชุมชี้แจงแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานประเมินภายนอก เมษายน, 2544, หน้า 24-29.

มาตรฐานที่ 20 ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ และมีความสามารถในการบริหารจัดการ

มาตรฐานที่ 22 ครูมีความสามารถในการจัดการเรียนการสอนอย่างมีประสิทธิภาพและเน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ

มาตรฐานที่ 24 ครูมีคุณวุฒิ/ความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่รับผิดชอบและมีครูเพียงพอ

มาตรฐานที่ 25 สถานศึกษามีหลักสูตรที่เหมาะสมกับผู้เรียนและท้องถิ่นมีสื่อการเรียนการสอนที่เอื้อต่อการเรียนรู้

ภาคผนวก ง (ต่อ)

มาตรฐานการรับรองคุณภาพสถานพยาบาล

มาตรฐานทั่วไปมี 9 ข้อ ดังนี้

GEN.1 พันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ มีการกำหนดพันธกิจ ปรัชญา ขอบเขต เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดบริการหรือของหน่วยงานเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน

GEN. 2 การจัดองค์กรและการบริหาร มีการจัดองค์กรและการบริหารในลักษณะที่เอื้อต่อการให้บริหารผู้ป่วยตามพันธกิจที่กำหนดไว้ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

GEN. 3 การจัดการทรัพยากรบุคคล มีการจัดการทรัพยากรบุคคลเพื่อให้บริการผู้ป่วยได้ตามพันธกิจที่กำหนดไว้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

GEN. 4 การพัฒนาการทรัพยากรบุคคล มีการเตรียมความพร้อม การเพิ่มพูนความรู้และทักษะ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีคุณภาพ

GEN. 5 นโยบายและวิธีปฏิบัติ มีนโยบายและวิธีปฏิบัติเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งสะท้อนความรู้ และหลักการของวิชาชีพที่ทันสมัย สอดคล้องกับพันธกิจในการให้บริการผู้ป่วยและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

GEN. 6 สิ่งแวดล้อม อาคารสถานที่ สิ่งแวดล้อม อาคารสถานที่ เอื้ออำนวยต่อการให้บริการอย่างสะดวก ปลอดภัย มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

GEN. 7 เครื่องมือ อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก มีเครื่องมือ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้มาตรฐานเพื่อให้บริการผู้ป่วย ได้อย่างปลอดภัย มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

GEN. 8 ระบบงาน/กระบวนการให้บริการ มีระบบงาน/กระบวนการให้บริการที่มีประสิทธิภาพตามมาตรฐานวิชาชีพและตอบสนองความต้องการของผู้ป่วยแต่ละราย

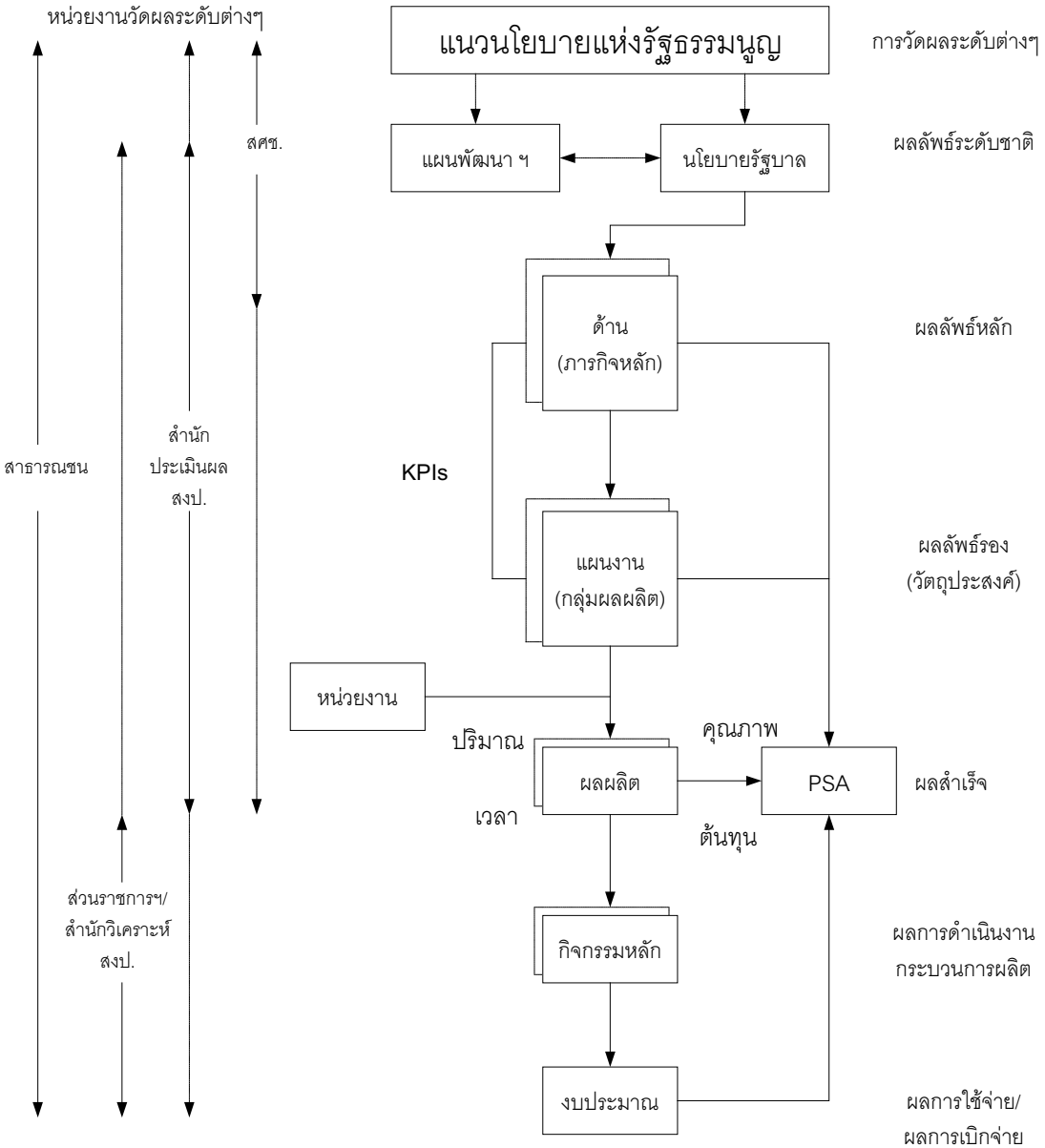
GEN. 9 กิจกรรมพัฒนาคุณภาพ มีกิจกรรมติดตามประเมินผลและพัฒนาคุณภาพของหน่วยงานหรือบริการ โดยการทำงานเป็นทีม และมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ที่มา: สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล, *มาตรฐาน HA และเกณฑ์การพิจารณา : บูรณาการภาพรวมระดับโรงพยาบาล*, กรุงเทพมหานคร : สถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล, 2543.

ภาคผนวก ง (ต่อ)

โครงสร้างผลลัพธ์ ผลิตและการวัดผลงานในระบบงบประมาณที่มุ่งผลงาน

โครงสร้างผลลัพธ์ ผลผลิต และการวัดผลสำเร็จ
ตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน



ที่มา: สำนักงบประมาณ.

ภาคผนวก ง (ต่อ)

แบบระบุรายละเอียดผลผลิตของส่วนราชการ

ส่วนราชการ :	ชื่อส่วนราชการ						
นโยบายรัฐบาล :	รายการผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับผลผลิต						
ผลลัพธ์ของด้าน :	ผลลัพธ์ที่เชื่อมโยงกับผลผลิต						
กลุ่มผลผลิต :	กลุ่มผลผลิตที่เชื่อมโยงกับผลผลิต						
รหัสผลผลิต :	เลขที่ผลผลิต						
ผลผลิต :	ชื่อผลผลิต						
คำอธิบาย :							
ราคา :	วงเงินที่อนุมัติ						
ตัวชี้วัดผลผลิต	หน่วยวัด	ผลปี งบประมาณ 2544	ผลปี งบประมาณ 2545	แผนปี งบประมาณ 2546	แผนปี งบประมาณ 2547	แผนปี งบประมาณ 2548	แผนปี งบประมาณ 2549
ด้านปริมาณ : รายละเอียดตัวชี้วัดด้านปริมาณ							
ด้านคุณภาพ : รายละเอียดตัวชี้วัดด้านคุณภาพ							
ด้านเวลา : รายละเอียดตัวชี้วัดด้านเวลา							
ด้านต้นทุน : ต้นทุนอาจแสดงออกมาในรูปถัวเฉลี่ย,ต้นทุนทั้งสิ้น							
กิจกรรมสนับสนุนต้นทุน							
- กิจกรรมหลักที่ 1							
- กิจกรรมหลักที่ 2							
- กิจกรรมหลักที่ 3							
วงเงินทั้งสิ้น							

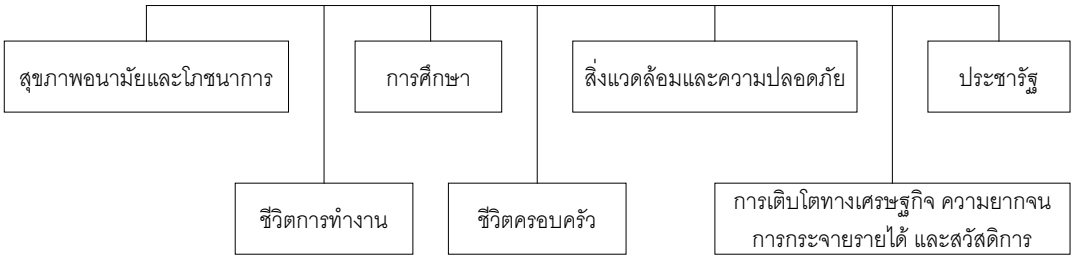
ที่มา: สำนักงบประมาณ.

ภาคผนวก ง (ต่อ)

มิติและปัจจัยในการวัดความอยู่ดีมีสุข

แผนภูมิที่ 1

องค์ประกอบของ "ความอยู่ดีมีสุข"



สาธารณสุขและโภชนาการ (ยุทธศาสตร์ 1,2)
- อายุขัยเฉลี่ย
- การปราศจากโรค
- โภชนาการ
- การให้บริหารด้านสาธารณสุข

การศึกษา (ยุทธศาสตร์ 1,2)
- การศึกษาและทักษะขั้นพื้นฐาน

การเรียนรู้ตลอดชีพ
- คุณภาพการศึกษา
- การเข้าถึงบริการด้านการศึกษา
  - ก่อนวัยเรียน
  - ประถมศึกษา
  - มัธยมศึกษา
  - อุดมศึกษา

ชีวิตการทำงาน (ยุทธศาสตร์ 2,4)
- การมีงานทำ
- ความปลอดภัยในการทำงาน
- อุบัติเหตุจากการทำงาน
- ข้อพิพาทแรงงาน
- การมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงาน
- ระบบความมั่งคงทางสังคม

ชีวิตครอบครัว (ยุทธศาสตร์ 2)
- ความอยู่ดีมีสุขของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส
  - ผู้สูงอายุ
  - เด็ก
  - ผู้หญิง
  - คนพิการ
- การพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม
- ปัญหาสังคม
  - ความรุนแรงในครอบครัว
  - การหย่าร้าง
  - การกระทำผิดของเด็กวัยรุ่น

สิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย (ยุทธศาสตร์ 2,5)
- สถานที่อยู่อาศัย
- อาชญากรรม
- ทรัพยากรธรรมชาติ
  - น้ำ
  - ที่ดิน
  - ป่าไม้
- สุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม
- มลพิษ
  - น้ำ
  - อากาศ
  - เสียง

ประชารัฐ (ยุทธศาสตร์ 6)
- การมีส่วนร่วมของประชาชน
- สิทธิเสรีภาพ
- ความยุติธรรม
- การปรับระบบการจัดสรรงบประมาณ
- การกระจายอำนาจบริหารจัดการ

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ