

บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน

An Analysis of Thai Public Administration: From Past to Present

อลงกต สารกาล *

Alongkot Sarakarn **

บทความนี้

Received

8 พฤศจิกายน 2562

Revised

27 ธันวาคม 2562

Accepted

10 มกราคม 2563

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ ประการแรก เพื่อศึกษาทบทวนสถานการณ์องค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 กระบวนทัศน์ คือ (1) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (2) กระบวนทัศน์การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (3) กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ และ (4) กระบวนทัศน์การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ ประการที่สอง เพื่อทบทวนความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินไทย โดยแบ่งออกเป็น 5 ช่วง คือ (1) การปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 – 2031) (2) การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453) (3) การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2476 (4) การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 และ (5) แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รวมทั้งค้นหาปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมา

คำสำคัญ: การบริหารราชการแผ่นดิน, การบริหารงานภาครัฐ, ระบบราชการไทย

* ผู้ช่วยอาจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** Teacher Assistant, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.

Abstract

The purposes of this academic article were to, firstly, review important paradigms of public administration, and secondly, review the development of Thailand's public administration system.

The study identified four important paradigms of public administration: (1) traditional public administration, (2) new public management (3) new public service and (4) new public governance paradigm.

Review of the development of Thailand's public administration system revealed five bureaucratic reform periods and explored the reasons that prompted each reform. The five periods are: (1) reform of the Thai bureaucracy during the reign of King Rama III (1448 - 1470); (2) reform of the Thai bureaucracy during the reign of King Chulalongkorn (1868 - 1910); (3) reform of the Thai bureaucracy in 1933; (4) reform of the Thai bureaucracy in 2002; and (5) guidelines for the reform of the Thai bureaucratic system according to the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017.

Keywords: Thai Public Administration, Thai Bureaucracy

1. บทนำ

โลกสมัยใหม่เป็นโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงและแข่งขันควบคู่กันไป หากประเทศใดยังขาดความสามารถในการปรับตัว และขาดความสามารถในการแข่งขัน ประเทศนั้นย่อมต้องประสบกับปัญหาต่างๆ ตามมาอย่างต่อเนื่องอย่างแน่นอน เนื่องจากสถานะทั้งด้านการค้า ทรัพยากร และโอกาสอันมีค่าจะตกอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบคู่แข่งต่างชาติ ในที่สุดประเทศนั้นจะตกอยู่ในกับดักของความอ่อนแอ ไร้ประสิทธิภาพและล้าหลัง

สำหรับประเทศไทย เป็นที่ทราบกันดีว่าในระยะหลายปีที่ผ่านมา มีความอ่อนแอถดถอยในด้านความสามารถในการแข่งขัน โดยดัชนีความสามารถในการแข่งขันแห่งโลก (Global Competitiveness Index : GCI) ได้จัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของไทยจากอันดับที่ 36 ในปี พ.ศ. 2552 ไปอยู่อันดับที่

39 ในปี พ.ศ. 2554 และปี พ.ศ. 2560 อยู่ในอันดับที่ 32 ของโลกส่วนระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจพบว่าประเทศไทยมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประเทศอาเซียน (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมแห่งชาติ, 2560; Schwab, 2013; 2015; 2016; 2017)

ในด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำปัจจุบัน ปัญหาความยากจนยังอยู่ในระดับสูง โดยใน ปี พ.ศ. 2559 ประเทศไทย ยังมีจำนวนประชากรที่อยู่ภายใต้เส้นความยากจน ใน ปี พ.ศ. 2559 (2,660 บาท/คน/เดือน) อยู่ถึงร้อยละ 8.6 ของจำนวนประชากร 67.5 ล้านคนของประเทศ (สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, 2560) และมีระดับความเหลื่อมล้ำสูงเป็นอันดับ 3 ของโลก (Withnall, 2016) โดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) อยู่ที่ระดับ 0.485

(สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม, 2561, น. 7) อนึ่งในด้านการพัฒนาประเทศในภาพรวม ประเทศไทยได้ประสบกับปัญหาภาวะชะงักงันในด้านการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ติดต่อกันมาหลายปี ทำให้รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรไม่สามารถปรับตัวให้สูงขึ้นได้ตามเป้าหมาย จนเป็นที่เรียกขานสถานะการพัฒนาประเทศว่าเป็นประเทศที่ติดอยู่ภายใต้ “กับดักของรายได้ปานกลาง (Middle Income Trap)” ติดต่อกันมาหลายปี ในที่สุดประเทศไทยได้รับการวิจารณ์จากประชาคมโลกว่า “เป็นคนป่วยใหม่แห่งเอเชีย (The New Sick Man of Asia)” (ไทยพับลิก้า, 2558)

อนึ่ง ประเทศไทยได้ก้าวไปสู่ “สังคมสูงอายุ (Aged Society)” โดยในปี 2559 มีประชากรสูงวัยมีมากถึงร้อยละ 16.5 ของประชากรไทย 65.9 ล้านคน (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2560) และในปี 2562 มีประชากรสูงวัยมีมากถึงร้อยละ 18 ของประชากรไทย 68.6 ล้านคน (คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ, 2562, น. 5 ; Central Intelligent Agency, 2019) เมื่อถึงเวลานั้นความจำเป็นในการใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมจะสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนประชากรวัยแรงงานจะลดลง ซึ่งแน่นอนปัญหาทางสังคมจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เนื่องจากความจำเป็นในด้านรายจ่ายของประชาชนและของรัฐจะสูงขึ้นสวนทางกับความสามารถในการหารายได้ที่ลดลง

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ถือว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของประเทศไปสู่เป้าหมายที่พึงประสงค์ หากระบบราชการหรือระบบบริหารราชการแผ่นดินขาดประสิทธิภาพ แน่นนอนผลสัมฤทธิ์ของภารกิจต่าง ๆ ของชาติก็จะด้อยประสิทธิภาพตามไปด้วย ดังนั้น

การปรับปรุงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ มีความทันสมัยก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ จึงเป็นความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น ในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ ทั่วโลกจึงได้ใช้ความพยายามอย่างเข้มข้นในการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินของตนให้มีความทันสมัยก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการพัฒนาได้กระทำอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 1960 มาถึงปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ และมาเลเซีย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย ได้พยายามปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2545 จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาระบบราชการ ทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545¹ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อีกทั้งยังได้มีการออกกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เรื่อยมา โดยเหตุผลเพื่อปรับโครงสร้างระบบราชการไทยให้มีความทันสมัย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2561)

¹ มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 23 ฉบับ ได้ยกเลิกไปแล้ว) ภายหลังจากการมีการปรับปรุงกฎหมาย โดยตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว จำนวน 19 ฉบับ)

เพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดินไทยให้มีความก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพสูง รัฐบาลไทยได้พัฒนาไปหลายเรื่อง เช่น ได้มีความพยายามนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management- NPM) มาใช้แทนระบบราชการแบบดั้งเดิม มีความพยายามลดขนาดกำลังคนภาครัฐ ริเริ่มจัดตั้งองค์กรมหาชน ดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนแปรรูปมหาวิทยาลัยจากมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลสำเร็จในความพยายามพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมา ยังมีขอบเขตที่จำกัดไม่เพียงพอกับความจำเป็นในการแข่งขัน และไม่เพียงพอต่อภาวะภัยคุกคามใหม่ๆ ที่ประดังเข้ามากระทบประเทศครั้งแล้วครั้งเล่า ทำให้ปัญหาหลักของชาติยังคงมีอยู่และดูเหมือนว่าจะยังคงมีความรุนแรงกว้างขวางมากขึ้นอีกด้วย ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสาร เพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของการพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมาของไทย

2. พัฒนาการองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ผู้เขียนขอเสนอผลการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะแบ่งผลการศึกษาออกเป็น 4 กระบวนทัศน์ คือ (1) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (2) กระบวนทัศน์การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (3) กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ และ (4) กระบวนทัศน์การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่

ดังต่อไปนี้

2.1 กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม Traditional Public Administrative Paradigm (TPA)

แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ตามวิทยาการของตะวันตก เริ่มพัฒนาและเผยแพร่ในแวดวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ทศวรรษ 1880 เป็นต้นมา จุดมุ่งหมายหลักของวิชานี้ก็เพื่อแสวงหาหลักวิชาและหลักปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด องค์ความคิดและทฤษฎีในยุคแรกเกิดขึ้นจากการสังเกตทางวิชาการภายใต้เวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป โดยเหตุนี้ทำให้องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงประกอบขึ้นด้วยหลายกระบวนทัศน์ (Paradigm) ซึ่งแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมที่นิยมศึกษาและปฏิบัติอยู่ในการบริหารกิจการภาครัฐ ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม” สรุปได้ดังนี้

2.1.1 ทฤษฎีระบบราชการเชิงอุดมคติ Ideal - type bureaucracy

Max Weber (1864 -1920) นักวิชาการชาวเยอรมนี มีความคิดว่าการบริหารราชการแผ่นดินในยุคสมัยนั้น เป็นการบริหารราชการแผ่นดินแบบใช้คำนิยมที่คุ้นชิน (rule of thumb administration) เป็นแนวทางหลักในการบริหาร อันเป็นวิธีการที่ขาดหลักการเหตุผลที่เหมาะสมในการบริหาร ทำให้เกิดภาวะสับสนยุ่งเหยิงไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เขาจึงเสนอหลักการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ เรียกว่า “ทฤษฎีระบบราชการ” ในเชิงอุดมคติ Max Weber (1947) ซึ่งหลายประเทศได้ยอมรับนำหลักการนี้ไปใช้อย่างกว้างขวางหลักการดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้² (1) หลักการใช้อำนาจในการบริหารราชการ

² โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พิทยา บวรวัฒนา. (2558); ทินพันธุ์ นาคะตะ (2558, น. 3-13); ไพโรจน์ ภัทรธนากุล (2558, น. 85- 101).

แผ่นดิน ยึดหลักกฎหมายซึ่งเรียกว่า อำนาจตามกฎหมาย (legal Authority or Legal Domination) โดยเห็นว่าอำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรมสูงกว่าอำนาจประเภทอื่นๆ (2) *หลักความมีเหตุผล (Rationality)* ในการบริหารราชการแผ่นดิน หมายความว่า การบริหารราชการแผ่นดินที่ดีควรมีเหตุผลรองรับในการกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรมใดๆ นอกจากนั้นความมีเหตุผลจะนำมาซึ่งวิธีการแก้ปัญหาที่ตรงจุดมากกว่า รวมไปถึงก่อให้เกิดความประหยัด คุ่มค่าอันเป็นรากฐานสำคัญของหลักประสิทธิภาพอีกด้วย (3) *หลักการจัดองค์การแบบแบ่งงานกันทำ (Division of Work)* หลักการนี้อธิบายว่า การจัดระเบียบองค์การแบบราชการ ซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่ ควรยึดหลักการแบ่งแยกงานกันทำ และจัดให้มีการประสานงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้เพราะการแบ่งงานกันทำจะนำมาซึ่งทักษะความชำนาญในงานที่ทำ อันเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักประสิทธิภาพอีกประการหนึ่ง (4) *หลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Hierarchy of Command)* เนื่องจากองค์กรแบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ เพื่อให้การควบคุมบังคับบัญชามีความใกล้ชิด และมีประสิทธิภาพจึงควรจัดสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้นลดหลั่นกันไป เพื่อให้อำนาจการบังคับบัญชาจากผู้บริหารระดับสูงสามารถไหลลงสู่ระดับล่าง (flow-down) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยึดหลักเอกภาพ (Unity of Command) ควบคู่ไปด้วย เพื่อการวินิจฉัยสั่งการในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งต้องมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติไม่สับสนและปฏิบัติได้ประสานสอดคล้องกัน (5) *หลักการบริหารงานบุคคล (Personnel Management)* โดยยึดหลักคุณธรรม (Merit System) มีความมั่นคงในสายอาชีพ (Permanent of Career Path) และไม่เลือกปฏิบัติ นั้นหมายความว่า งานราชการต้องเป็นงานที่มีความมั่นคง ถือเป็นอาชีพได้ตลอดชีวิต ให้บริการโดยยึดหลักความไม่เป็นส่วนตัวหรือไม่แบ่งแยก

ผู้รับบริการ ในด้านความเจริญก้าวหน้าในสายอาชีพต้องยึดหลักคุณธรรมหรือหลักความดีความชอบที่ราชการให้แก่บุคคลอย่างยุติธรรม โดยยึดถือความสามารถในการทำประโยชน์ให้แก่ราชการเป็นหลัก (6) *หลักการมีระเบียบวินัย (Rule and Disciplinary of Practice)* เนื่องจากองค์กรแบบราชการ เป็นองค์การขนาดใหญ่ มีความซับซ้อน ดังนั้น เพื่อให้เป็นระเบียบเรียบร้อย จึงจำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ (Rule and regulation) ตลอดจนวินัยในการปฏิบัติราชการ (disciplinary interactive) ที่ชัดเจน อันจะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่สับสนวุ่นวาย (7) *หลักการรักษาความลับทางราชการ (Security)* หมายความว่า การกระทำใดๆทางราชการเป็นเรื่องที่มีอาจเปิดเผยได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพราะงานราชการเป็นงานของแผ่นดิน หากเปิดเผยโดยทั่วไปอาจจะนำมาซึ่งความเสียหายทางราชการได้ ดังนั้น หากเปิดเผยความลับทางราชการใดๆ จะต้องทำตามระเบียบในการรักษาความลับทางราชการ

จากหลักทั้ง 7 ประการที่กล่าวมาได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 โดยเชื่อว่าจะสามารถทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีการบริหารแบบคณาธิปไตย อันจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของชาติ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับจากสังคมวิชาการในขณะนั้นเป็นอย่างมาก รวมทั้งประเทศต่างๆ นำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้กับประเทศของตนอย่างแพร่หลาย รวมทั้งประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน โดยรับมาตั้งแต่รัชสมัยการปฏิรูประบบราชการในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ปรากฏปัจจุบันการบริหารราชการแผ่นดินแบบระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ก็ยังมีอิทธิพลสูงในระบบราชการไทย

2.1.2 แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ New Public Administration Concept

ปลายทศวรรษ 1960 ความสนใจทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ได้หันมาสนใจไปยังการทำประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น โดยมีความคิดว่าวิชาการทั้งหลายที่สร้างขึ้นมาก หากไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม และไม่มีเป้าหมายช่วยเหลือในการแก้ปัญหาของสังคมได้แล้ว วิชาการเหล่านั้นก็ไร้ค่า

ในปี ค.ศ. 1968 นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ได้มาประชุมกัน ณ หอประชุม Minnowbrook มหาวิทยาลัย Syracuse เพื่อหารือในเรื่องดังกล่าวร่วมกัน ซึ่งผลการประชุมนำไปสู่ข้อสรุป 3 ประการคือ (พิทยา บวรวัฒนา, 2558, น. 156-159) (1) รัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ยึดหลักปรัชญาใหม่คือ ปรัชญาปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenology Philosophy) โดยเห็นว่า ปรัชญาปฏิฐานนิยมตรรกวิทยา (Logical Positivism) ซึ่งเป็นปรัชญาที่เน้นหลักการและระเบียบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ และปฏิเสธค่านิยม (Value) ที่เจือปนในผลงานทางวิชาการ ปรัชญาดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะปรากฏการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นปรากฏการณ์ที่มีความสลับซับซ้อน อันไม่อาจแยกข้อเท็จจริงออกจากค่านิยมได้ ดังนั้น รัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่อาจปฏิเสธหรือละทิ้งค่านิยมได้ (2) รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ต้องยึดหลักการเข้าถึงสถานะที่เป็นจริงของสังคม (Relevant) กล่าวคือ **ประการแรก** ต้องทันต่อสถานการณ์ที่เป็นจริงของสังคมตลอดเวลา จะล่าช้ากว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมไม่ได้ **ประการที่สอง** ต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมและปฏิบัติได้จริง หรือน้อยน้อยต้องทำให้เกิดความเข้าใจสภาพปัญหาของสังคมอย่างถูกต้อง ประการที่สาม ต้องทำการศึกษาเปรียบเทียบ เพราะการบริหารเปรียบเทียบจะทำให้เกิด

ความเข้าใจในพื้นที่ต่างๆ ที่ไม่เหมือนกันมากยิ่งขึ้น (3) รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ต้องยึดหลักความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) โดยพยายามแก้ไขปัญหาละแวกและความไม่เป็นธรรมกันทางสังคมให้มากขึ้น

2.2 กระบวนทัศน์การจัดการสาธารณะแนวใหม่ New Public Management (NPM) Paradigm

ทฤษฎีการจัดการสาธารณะแนวใหม่ เป็นแนวโน้มทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ของโลกที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิเสธทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับและถูกนำไปใช้ในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศชั้นนำเกือบทั่วโลก เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมนี สวีเดน ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ มาเลเซีย และประเทศไทย เป็นต้น

จุดกำเนิดของ NPM จุดกำเนิดของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ เกิดจากข้อค้นพบในความบกพร่องหลายประการของกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Dunleavy, 1991) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อบกพร่องของระบบราชการเชิงอุดมคติของ Weber เช่น (1) มีการใช้อำนาจแบบสั่งการจากเบื้องบน (Top - Down) มากเกินไป โดยไม่สนใจข้อเท็จจริงอันแตกต่างกันของแต่ละพื้นที่ ทำให้ผลการดำเนินงานล่าช้า และผิดพลาดเป็นจำนวนมาก (2) มีการใช้ระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไป จนทำให้ระบบราชการแผ่นดินมีความกระด้าง แข็งตัวไม่ยืดหยุ่น (3) การปฏิบัติงานยึดกฎระเบียบมากเกินไปจนลืมความสำคัญของวัตถุประสงค์ของงาน (4) มีขั้นตอนและกฎเกณฑ์มาก จนทำให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้าไม่คล่องตัว (5) ประสิทธิภาพต่ำ เนื่องจากการไม่ให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์อย่างเพียงพอ (6) เฉื่อยช้าต่อการบริการประชาชน โดยเห็นประชาชนเป็นผู้มาขอรับบริการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ

อันซับซ้อนของราชการ และ (7) ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาลดลง เนื่องจากสมรรถนะของระบบราชการแบบดั้งเดิมมีประสิทธิภาพต่ำดังกล่าวแล้ว

ในทางกลับกัน บรรดานักวิชาการและนักปฏิบัติจำนวนหนึ่งเห็นว่า การจัดการในภาคเอกชนกลับมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จสูง ทั้งนี้เพราะการจัดการของภาคเอกชนมีเป้าหมายที่ชัดเจนมีความคล่องสูง สามารถปรับตัวเก่ง และยึดผลงานเป็นที่ตั้ง (Metcalf, 1989; Pierr & Peter, 2000, p. 5)

ดังนั้น เพื่อให้องค์กรและการจัดการในการกิจต่าง ๆ ของภาครัฐมีประสิทธิภาพสูงแข่งขันได้ดี จึงสมควรจะนำรูปแบบการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ โดยเหตุดังกล่าวหลังทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ได้ยอมรับแนวคิด NPM มากยิ่งขึ้น และได้นำแนวคิดนี้มาทำการปฏิรูปประเทศของตน โดยนำรูปแบบการจัดการของภาคเอกชนมาเป็นต้นแบบ (DeLeon & Denhardt, 2000, 90; Kamensky, 1996, p. 251) โดยได้พยายามทำการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารภาครัฐเกิดประสิทธิภาพเช่นเดียวกับที่ภาคเอกชนประสบความสำเร็จมาแล้ว

ความหมายและหลักการของ NPM (Meaning and Principles of NPM)

NPM เป็นคำศัพท์ทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง โดยครอบคลุมถึงการออกแบบ และการจัดระเบียบองค์การ ตลอดจนการจัดการสาธารณะ (Metcalf, 1998, p. 1) ฐานคติ (Assumptions) ของแนวคิดนี้ เกิดจากรากฐานความเชื่อใน 2 ทฤษฎีพื้นฐาน คือ (1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics Theory) และ (2) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choices Theory) โดยนำทั้งสองทฤษฎีนี้มาบูรณาการกัน เพื่อกำหนดหลักการสาธารณะขั้นใหม่ แทนหลักการ

รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมดังที่กล่าวในตอนต้น (Barzelay, 2002, p. 15)

หลักการสำคัญของ NPM ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง จากบรรดานักวิชาการที่มีความคิดในแนวนี้ เช่น Dunleavy & Hood (1994), Hood (1991, pp. 4-5), Hood (1995, p. 96) และ Metcalfe (1989) ซึ่งผลการวิเคราะห์วิจารณ์ สามารถนำไปสู่ข้อสรุปด้านหลักการ 7 ประการดังนี้ 1) เน้นการจัดการแบบมืออาชีพ (hand-on professional management skills) โดยต้องมีอิสระทางการจัดการในเชิงมืออาชีพอย่างเต็มที่ 2) ต้องมีมาตรฐานและมาตรการในการดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์อย่างชัดเจน (explicit standards and measures of performance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับวัตถุประสงค์หลัก (Goals) เป้าหมาย (Targets) และตัวชี้วัด (Indicators) ต่างๆ ที่บ่งชี้ความสำเร็จของงานแต่ละระดับ 3) ต้องเปลี่ยนวิธีการจัดการจากเดิมที่เน้นหนักการควบคุมที่ทรัพยากรการจัดการ (Inputs) และวิธีการทำงาน (Procedures) แบบระบบราชการดั้งเดิม ซึ่งเน้นระเบียบมากเกินไปและละเลยความสำคัญของผลลัพธ์น้อยเกินไป หันมาเน้นการควบคุมที่ผล (Output Control) โดยต้องมีมาตรการและตัวชี้วัดในการวัดผลลัพธ์ที่ชัดเจน ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ 4) ต้องเปลี่ยนรูปแบบการใช้อำนาจในการจัดการภาครัฐ โดยเปลี่ยนรูปแบบจากระบบการรวมศูนย์อำนาจการจัดการ (unified management systems) ไปสู่รูปแบบการกระจายอำนาจ (decentralize of authority) และส่งเสริมให้หน่วยของภารกิจในการจัดการ เป็นหน่วยภารกิจขนาดเล็ก (disaggregation of units) โดยแยกย่อยองค์การที่มีขนาดใหญ่และซับซ้อนให้เป็นองค์การขนาดเล็กและเรียบง่ายกว่า (Small and Simplification) 5) จัดให้มีการแข่งขันให้มากขึ้น (Greater Competition) ทั้งทางด้านค่าใช้จ่าย (Costs) และมาตรฐานความสำเร็จ (achievement of higher

standard) ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพโดยใช้วิธีการทำสัญญา (Contract) เพื่อเป็นข้อตกลงระหว่างกันให้ชัดเจน 6) เน้นรูปแบบการจัดการแบบภาคเอกชน (Private - Sector Style Management Practice) เช่น รูปแบบการจ้างระยะสั้น รูปแบบการจัดการแบบแผนวิสาหกิจ (Corporation Plan) การทำข้อตกลงในผลงาน (Performance Agreement) และจัดทำเอกสารอธิบายพันธกิจ (Mission Statements) ให้ชัดเจน เป็นต้น 7) เน้นความประหยัด (Parsimony) ประสิทธิภาพ (Efficiency) การลดต้นทุนที่ไม่จำเป็น (Cost- Cutting) และการพยายามเพิ่มผลงานโดยลดทรัพยากรการผลิตหรือต้นทุนไปพร้อมกัน (doing more with less)

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าหลักการข้างต้นของ NPM ที่นิยมใช้อยู่ในการจัดการภาครัฐของประเทศต่างๆ จากการศึกษาของ OECD (1995, pp. 2-26; OECD, 1997) พบว่า มีวิธีการดำเนินการที่มักปฏิบัติอยู่ในประเทศต่างๆ โดยสามารถขยายความเพิ่มเติม ดังนี้ **หลักการที่ 1 การจัดการแบบมืออาชีพ** การเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบดั้งเดิมคือมอบหมายภารกิจการจัดการให้ข้าราชการอาวุโสซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ยืนยันได้ว่า มีทักษะและความสามารถทางการจัดการอย่างเพียงพอหรือไม่ อนึ่ง ข้าราชการดังกล่าวส่วนใหญ่มักขาดทักษะการจัดการแบบมืออาชีพ แต่มักเน้นหนักไปด้านการรักษาระเบียบกฎเกณฑ์ โดยไม่มีวิธีจัดการที่ดีพอ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้ ย่อมนำมาซึ่งความล้มเหลว ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแนวทางการจัดการเสียใหม่โดยการผลิตผู้บริหารหรือผู้จัดการมืออาชีพขึ้นให้เพียงพอ และขึ้นทะเบียนเอาไว้ เมื่อถึงเวลาที่คัดเลือกผู้จัดการ (Manager) เหล่านี้เข้าสู่องค์การภาครัฐตามความถนัด การส่งมอบพันธกิจระหว่างรัฐกับผู้จัดการมืออาชีพ (Hands - On Professional Management) สามารถทำได้โดยทำสัญญาการส่งมอบหรืออาจมีข้อตกลงอย่างอื่นใดก็ได้ที่แสดงถึงพันธสัญญาที่มีต่อกัน

ตามความเหมาะสม โดยสัญญาแต่ละสัญญาไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน วิธีการจัดการของมืออาชีพจะต้องเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า “การจัดการที่ตื่นตัวองไว (active management)” และ “มีความสามารถในการปรับตัวสูง (highly adaptability of Management)” รวมทั้งต้องรับผิดชอบและพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากสาธารณะด้วย (highly accountability) ส่วนรูปแบบเดิมๆ ที่เคยชินตามระบบระเบียบวิธีการแบบราชการดั้งเดิม เช่น เน้นระเบียบก่อนผลงาน การหมุนเวียนความดีความชอบ โดยไม่สนใจผลงานและภาวะสร้างสรรค์ในการปฏิบัติ อนึ่ง การมอบหมายพันธกิจและการมอบอำนาจในการจัดการต้องทำให้ชัดเจนและเหมาะสม โดยต้องระบุในสัญญา และเมื่อมีการประเมินผลแล้วหากเห็นว่าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย หรือมีความไม่เหมาะสม อันเนื่องจากสาเหตุใดๆ ก็ตามต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้โดยทันที **หลักการที่ 2 การจัดการที่เน้นผลงานโดยมีมาตรการและมาตรฐานด้านวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และผลสำเร็จของงานที่ชัดเจน** ตามหลักการข้อนี้ต้องการให้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญต่อระเบียบปฏิบัติเหนือผลงาน อันเป็นต้นเหตุทำให้การบริหารราชการต้องขึ้นต่อระเบียบปฏิบัติที่แข็งกระด้างและไม่มีความชัดเจนในการวัดผลสำเร็จ วิธีการบริหารแบบนี้ต้องได้รับการปฏิรูปอย่างถอนรากถอนโคน โดยหลักการสมัยใหม่ทั่วโลกเห็นตรงกันว่า ความสำเร็จของงานมีความสำคัญที่สุด การจะให้บรรลุผลสำเร็จได้ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพรองรับ ดังนั้นความชัดเจนในเป้าหมาย และตัวชี้วัด จะทำให้การวัดและประเมินผลงานทำได้ถูกต้องแม่นยำ และยังช่วยให้ทิศทางการปฏิบัติมีความชัดเจนด้วย การปรับปรุงแก้ไขทำได้ง่าย ซึ่งเป็นวิธีการจัดการที่ดีกว่าแบบดั้งเดิม นอกจากนั้น ความชัดเจนในมาตรฐานการดำเนินงาน จะทำให้การทำสัญญารับผิดชอบระหว่างกันมีความชัดเจนตามไปด้วย ดังนั้น การจัดการสัญญา (contractual

management) จะทำได้ง่ายและเป็นการลดข้อขัดแย้งอันอาจตามมา **หลักการที่ 3 การปฏิรูปจุดเน้นการจัดการ** การจัดการที่เคยเน้นที่การควบคุมด้านปัจจัยนำเข้า (Input Control) และระเบียบปฏิบัติแบบราชการดั้งเดิมที่มากจนเกินความพอดี (bureaucratic procedures to rules) เปลี่ยนไปเป็นการเน้น “การควบคุมที่ผลผลิต (Output Control)” โดยต้องมีมาตรวัดและตัวชี้วัดที่เหมาะสมชัดเจน ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ หลักการข้อนี้ ความสำเร็จของภาครัฐมิใช่ขึ้นกับการมีระเบียบจำนวนมาก หากแต่ขึ้นกับผลของงานที่มีประสิทธิภาพ การจัดการแบบเดิมๆ ที่เน้นการออกระเบียบกฎเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ทรัพยากรนำเข้าอย่างเข้มงวด โดยไม่สนใจว่าจะไปกระทบกับผลผลิตหรือไม่เพียงใด วิธีการเช่นนี้พิสูจน์มาแล้วทั่วโลกว่า เป็นสาเหตุของความไร้ประสิทธิภาพในการใช้วิธีการบริหารแบบดั้งเดิม ในทางตรงกันข้ามจากผลการศึกษา พบว่า หากหันมาผ่อนคลายนโยบายในการควบคุมทรัพยากรนำเข้าแล้วหันไปเน้นควบคุมที่ผลลัพธ์แทน จะพบว่าประสิทธิภาพการจัดการเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก **หลักการที่ 4 ปฏิรูปรูปแบบการใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน** จากรูปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ระดับบน (Centralized Power of Administration) ไปเป็นการกระจายอำนาจออกไปยังองค์กรผู้รับผิดชอบ (Decentralization of Units in Public Organization) ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรภาครัฐที่ได้รับมอบหมายมีความชัดเจนในความรับผิดชอบ (clear accountability) สามารถจัดการภารกิจของตนได้อย่างอิสระเพียงพอ (Proper-Autonomous) อันเป็นหลักการที่ถูกต้องในการจัดการสมัยใหม่ มาแทนที่การจัดการแบบเก่าที่เน้นการใช้อำนาจจากเบื้องบนแบบสับสนคลุมเครือ (diffusion of power from the top) อนึ่ง จากรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรแบบดั้งเดิม ที่เน้นองค์การขนาดใหญ่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาสูงมาก ที่เรียกว่า “เป็นองค์การแบบพีระมิดทรงสูง (High Pyramidal Organization)” องค์การลักษณะนี้

เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้า (Red Tape) และไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงต้องปฏิรูปโดยแยกย่อยองค์การขนาดใหญ่ให้เป็นองค์การขนาดเล็กหลายองค์การ (disagreement of units in public sector) โดยให้แต่ละองค์กรมีเป้าหมายเดียว (Single Goal) เพื่อให้การจัดการมีความชัดเจนและประยุกต์ใช้หลักการมีอาชีพได้สะดวกขึ้น จากรูปแบบการแยกย่อยองค์การภาครัฐดังกล่าว ทำให้เกิดวิธีการปฏิบัติในการปฏิรูปที่เรียกว่า “decoupling” หรือแยกย่อยองค์การขนาดใหญ่ให้เกิดเป็นองค์การเล็กๆ หลายองค์การ แล้วทำการบูรณาการทางการจัดการให้องค์กรเหล่านั้นทำงานประสานเชื่อมโยงกัน โดยหันมาเน้นการจัดการแนวราบให้มากขึ้น และให้ความสำคัญต่อการเป็นเครือข่าย (horizontal & network management) แทนหลักการจัดการแนวดิ่ง (vertical management) แบบดั้งเดิม ทั้งนี้การจัดการในแนวดิ่งจะแปรสภาพจากเดิมซึ่งเคยเป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ไปเป็นรูปแบบองค์กรพันธมิตรแบบหน่วยนโยบาย (Policy Organization) กับองค์กรปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation Organization) แทน **หลักการที่ 5 นำระบบการแข่งขันในเรื่องผลงานและการลดค่าใช้จ่าย มาใช้แทนระบบการทำงานแบบเข้าขามเย็นขาม (Passive Action)** หลักการดังกล่าวนี้ทำได้โดยต้องจัดทำเกณฑ์มาตรฐานในการแข่งขันให้ชัดเจนและเป็นธรรม การแข่งขันอาจทำได้ทั้งระหว่างงานระหว่างหน่วยงาน หรือแข่งขันกับเกณฑ์มาตรฐานงานที่ได้รับมอบหมายก็ได้ โดยหลักการสมัยใหม่ ยอมรับตรงกันว่า การแข่งขันที่ยุติธรรมจะนำมาซึ่งแรงจูงใจขั้นสูง และทำให้เกิดภาวะสร้างสรรค์ในการพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพได้สูง รวมทั้งการแข่งขันที่ดี จะทำให้เกิดการตื่นตัวอยู่เสมอ ซึ่งเป็นลักษณะการจัดการที่ดี **หลักการที่ 6 การนำรูปแบบการปฏิบัติของภาคเอกชน มาใช้แทนรูปแบบการปฏิบัติแบบราชการดั้งเดิม** ทั้งนี้ เพราะรูปแบบภาคเอกชนมีความยืดหยุ่น และคล่องตัวมากกว่าวิธีการปฏิบัติแบบดั้งเดิมดังกล่าว

เช่น การมอบหมายงาน (delegation of authority) การแสวงหาผู้จัดการแบบมืออาชีพมาทำงาน ความยืดหยุ่นคล่องตัวในการทำงาน องค์กรขนาดเล็ก ที่สวยงาม การจ้างงาน และการให้ค่าตอบแทนแก่พนักงานตามผลงานที่ผลิตได้ เป็นต้น วิธีการของภาคเอกชนดังกล่าว เป็นวิธีการทำให้เกิดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของงานที่สูงกว่าวิธีการบริหารแบบดั้งเดิม **หลักการที่ 7 รูปแบบการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเน้นความประหยัด (parsimony)** ในการใช้ทรัพยากรโดยให้ใช้ทรัพยากรน้อยแต่ได้ผลงานมาก (doing more with less) ซึ่งหลักการนี้เป็นการเน้นย้ำให้เกิดการใช้ทรัพยากร ให้คุ้มค่า พยายามปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น มีการจัดการแบบเน้นต้นทุนต่อหน่วย (cost effectiveness)

2.3 กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ New Public Service (NPS) Paradigm

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service – NPS) เป็นแนวความคิดที่ได้รับการเสนอขึ้นโดย Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt โดยได้เสนอเป็นบทความชื่อ “The New Public Service: Saving Rather than Steering” ในวารสาร Public Administration Review ฉบับ 60 (6) ในปี 2000 ซึ่งบทความดังกล่าวได้รับความสนใจจากเหล่าบรรดานักวิชาการเป็นอันมาก และได้รับการพัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จนกลายเป็นแนวคิดหนึ่งที่มีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินอีกแนวคิดหนึ่ง สาระสำคัญของแนวคิดนี้มีดังนี้

จุดกำเนิดของแนวคิด NPS จุดกำเนิดแนวคิด NPS สรุปลงโดยสังเขปได้ดังนี้

การมองเห็นข้อบกพร่องของแนวคิด NPM
ภายหลังจากแนวคิด NPM ได้รับความนิยมนำไป

จนสามารถกลายเป็นแนวคิดหลัก (main - stream model) ในการปฏิรูประบบราชการในหลายประเทศ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อ “ปฏิรูปการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยนำหลักการทางเศรษฐศาสตร์ และหลักการทางบริหารธุรกิจมาใช้เป็นฐานคิดหลักในการสร้างตัวแบบ” โดยนัยดังกล่าวตัวแบบ NPM จึงถูกวิจารณ์ว่า “ได้ละเลยประเด็นสำคัญของการบริหารภาครัฐไปหลายประการ อันมีอาจจะยอมรับได้” เช่น (1) ละเลยเรื่องคุณค่าของพลเมือง ชุมชน และสังคม ซึ่งเชื่อว่าเป็นตัวแปรหลักของภาครัฐ (2) ละเลยความสำคัญด้าน “ประชาธิปไตย” อันเป็นตัวแปรที่สำคัญยิ่งตัวแปรหนึ่งทางรัฐประศาสนศาสตร์ (3) ละเลยความสำคัญของคุณธรรมและจริยธรรมตลอดจนความสำคัญของมนุษย์ในองค์กรภาครัฐ และประการสุดท้าย (4) ไม่สนใจประเด็นปัญหาของชาติ อันเป็นทิศทางสำคัญในการกำหนดนโยบายของรัฐ เป็นอาทิ

ข้อเสนอทิศทางใหม่ จากข้อบกพร่องของ NPM ดังกล่าวทำให้ Denhardt and Denhardt ได้เสนอแนวคิด NPS ขึ้นมาให้พิจารณาดังกล่าวแล้ว แนวคิดใหม่ที่เรียกว่า การบริการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) ได้เน้นหลักการ “การพัฒนาความเป็นพลเมือง (Citizenization)” โดยแนวคิดนี้มีหลักการว่า ความเข้มแข็งของพลเมืองมีความสำคัญยิ่งต่อความเข้มแข็งของรัฐ ดังนั้น ถ้าวพลเมืองเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ โดยนัยดังกล่าวรัฐจึงมีหน้าที่เพียง (1) พัฒนาพลเมืองให้เข้มแข็ง (2) ให้พลเมืองเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง (3) รัฐจึงมีหน้าที่รับใช้ (Serving) พลเมืองเพื่อทำให้พลเมืองมีความเข้มแข็ง และสามารถดำเนินกิจกรรมสาธารณะตามความต้องการของตนได้ (Denhardt and Denhardt, 2000; 2007; 2011) ภายใต้อาณัติหลักการดังกล่าว Denhardt and Denhardt ที่ได้สรุปคำขวัญสั้นๆ เอาไว้ว่า คือ “รับใช้ดีกว่าถือหางเสือ (serving rather

steering)” ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการที่แย้งแนวคิด NPM ที่กล่าวไว้ว่า “ถือหางเสือดีกว่าพาย (steering rather rowing)” โดยนัยดังกล่าว เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างหลักการสำคัญของกระบวนทัศน์ทั้ง 3 จึงขอให้พิจารณาหลักการสำคัญของแต่ละกระบวนทัศน์ ดังต่อไปนี้ 1) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) ยึดหลักกระบวนกรามีหน้าที่จัดทำบริการหรือดำเนินการภารกิจต่าง ๆ ของรัฐด้วยตนเอง อันเปรียบเสมือนมีหน้าที่พายเรือ (rowing) ไปสู่เป้าหมาย 2) กระบวนทัศน์ NPM เสนอให้เปลี่ยนบทบาทของระบบราชการ จากการทำเอง (rowing) ไปเป็นการถือหางเสือ (Steering) กล่าวคือ ภาคราชการทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementing) ให้ใช้วิธีจ้างเหมา (Outsourcing) ให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาคเอกชน 3) กระบวนทัศน์ NPS เสนอว่า ภาครัฐหรือระบบราชการควรจะลดบทบาทลง โดยส่งเสริมให้พลเมืองมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของตน ส่วนภาครัฐมีหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และให้มีหน้าที่รับใช้ก็เพียงพอ (Serving) ทั้งนี้ เพราะนโยบายและการกำกับดูแลของภาครัฐมักจะไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากโดยสภาพความเป็นจริงภาครัฐย่อมไม่เข้าใจความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ นโยบายที่กำหนดขึ้นมาโดยรัฐบาลจึงมักจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ภาครัฐจึงต้องกระจายอำนาจให้แก่พลเมือง ชุมชน และท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง โดยฝ่ายภาครัฐทำหน้าที่ในการช่วยเหลือสนับสนุนและรับใช้

การประยุกต์ใช้ จากทิศทางของกระบวนทัศน์ NPS ดังกล่าวถือเสมือนเป็นจุดศูนย์กลางของความคิด (Central Theme of The concept) ซึ่งยังไม่เพียงพอ

ในการประยุกต์ใช้ ดังนั้น Denhardt and Denhardt จึงได้เสนอหลักการในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิรูประบบราชการไว้อีก 7 ประการดังนี้ (Denhardt and Denhardt, 2011) 1. **รับใช้พลเมือง ไม่ใช่ถือถือว่าพลเมืองเป็นลูกค้า (Serve citizen, Not customer)** ซึ่งหลักการนี้ ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิด NPS กล่าวคือ ให้ยึดถือพลเมืองเป็น “นาย” ส่วนราชการมีหน้าที่รับใช้ มิใช่มองว่าประชาชนเป็นลูกค้าของระบบราชการตามกระบวนทัศน์เป็นของ NPM 2. **มุ่งหาประโยชน์สาธารณะ (Seek is the Public Interest)** หมายความว่า ภารกิจของภาครัฐหรือระบบราชการมิใช่เพื่อค้นหา สร้างสรรค์ และดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะดังกล่าวครอบคลุมทุกมิติของรัฐทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้น เป้าหมายของระบบราชการคือส่งเสริม รับใช้รัฐ ประชาชน และท้องถิ่นให้สามารถค้นหา สร้างสรรค์ และดำเนินการให้ได้มาซึ่งประโยชน์สาธารณะ 3. **ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship Over Entrepreneurship)** หลักการข้อนี้เป็น การโต้แย้งแนวคิด NPM ที่ให้ความสำคัญแก่การทำตัวเป็นผู้ประกอบการของภาครัฐ โดยมีความเห็นว่า องค์กรภาครัฐไม่ใช่องค์กรแสวงหากำไรจากประชาชน แต่ทว่าเป็นองค์กรรับใช้ประชาชน เช่น (1) ต้องรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน (Citizen Voice Listening) (2) ต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน (Civic Education) (3) ประอบการอย่างมีคุณธรรม (Morale Entrepreneur) เป็นต้น 4. **คิดเชิงยุทธศาสตร์และกระทำการเชิงประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically)** หมายความว่า การบริการใดของภาคราชการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องใช้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ มีความรอบคอบรอบด้าน และตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดในการรับใช้ประชาชน

ซึ่งเรียกว่า การคิดเชิงยุทธศาสตร์ หลักการนี้จะทำให้ได้นโยบายที่รอบคอบรัดกุม ส่วนในการกระทำการใดๆ ของราชการต้องปฏิบัติโดยยึดหลักประชาธิปไตยคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่กระบวนการคิด กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติ โดยยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยนัยดังกล่าว รูปแบบการใช้อำนาจต้องเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนใช้อำนาจนั้นไปในการแก้ปัญหาและพัฒนาตนเองจนมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ ถือเป็นกลไกการปกครองตนเองของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพลเมืองและท้องถิ่นเข้มแข็งแล้วรัฐก็ย่อมเข้มแข็งตามไปด้วย **5. ต้องตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability it's a Simple)** โดยแนวคิด NPM พยายามที่จะลดระดับความซับซ้อนของระบบราชการลงให้เหลือน้อยที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พยายามแยกย่อยองค์กรภาครัฐ (Disaggregation of Unit in Public Sector) ให้เล็กลง โดยพยายามให้แต่ละองค์กรมีวัตถุประสงค์เดียว เหตุผลที่ทำเช่นนี้ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจน และง่ายขึ้นในการจัดการ ซึ่งลักษณะดังกล่าว แนวคิด NPS เห็นว่าความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐโดยธรรมชาติของมันแล้วไม่ได้ง่ายที่จะจัดการได้ ดังเช่น องค์กรภาคเอกชน เพราะความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐมิใช่เพื่อการแสวงหากำไร หากแต่มุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีความสลับซับซ้อน และมีความเป็นนามธรรมสูง นอกจากนี้ ผู้บริหารภาครัฐยังต้องยึดหลักประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลอีกด้วย ดังนั้น ความรับผิดชอบขององค์กรภาครัฐ จึงมิได้จำกัดอยู่แค่ผลลัพธ์เชิงมูลค่าทางการเงินหรือประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่มีอาจประมาณค่าในเชิงปริมาณได้อีกด้วย ดังนั้น ความเข้าใจและการตระหนักถึงความรับผิดชอบที่ถูกต้อง จึงเป็นเรื่องสำคัญตั้งแต่

ตอนต้นของการจัดการภาครัฐ **6. รับใช้มากกว่าถือหางเสือ (Serve Rather than Steer)** หลักการข้อนี้เป็นการตอกย้ำว่า บทบาทขององค์กรและผู้นำภาครัฐมีฐานะเป็น “ผู้รับใช้” ประชาชน องค์กร กลไก และทรัพยากรทั้งหลายที่ภาครัฐใช้จ่ายก็มาจากประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนเป็นเจ้าของรัฐ และว่าจ้างข้าราชการหรือพนักงานที่มาทำงานเพื่อรับใช้ประชาชน ผู้เป็นเจ้าของ ดังนั้น แนวคิดเดิมของ NPM ที่คิดว่า องค์กรภาครัฐเป็นผู้ออกนโยบาย จัดหาซื้ออาชีพมาดำเนินการแทน และภาครัฐทำหน้าที่เพียงเป็นผู้กำกับดูแลที่เรียกว่า ภาครัฐคือ “ผู้ถือหางเสือ (Steering)” จึงเป็นแนวคิดที่มีถูกต้อง ความเห็นของ Denhardt and Denhardt เห็นว่า ค่านิยมผู้นำและค่านิยมที่ถูกต้องขององค์กรมีความสำคัญต่อการดำเนินการเป็นอย่างมาก ดังนั้น ต้องตอกย้ำให้ชัดเจนว่า องค์กรและผู้นำองค์กรภาครัฐคือ “ผู้รับใช้ประชาชนไม่ใช่ผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลนโยบายที่มีลักษณะเป็นนายประชาชน” หากบรรดาผู้นำมีค่านิยมที่ถูกต้องร่วมกัน คือ การรับใช้ประชาชน ทิศทางการจัดการองค์กรภาครัฐที่จะตามมาก็จะดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง **7. ให้คุณค่าแก่คน ไม่ใช่เพียงแค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity)** แนวคิด NPS เห็นว่า คนมีความสำคัญสูงสุดอันมีอาจลดทอนความสำคัญลงได้ คนจึงควรได้รับความเคารพ และได้รับเกียรติ องค์กรภาครัฐจึงต้องปฏิบัติต่อคนอย่างสำนึกในคุณค่าดังกล่าว ไม่ว่าคนจะอยู่ในฐานะพนักงาน (public employee) หรือคนมีฐานะเป็นผู้รับบริการจากรัฐ (Client)

สำหรับแนวคิด NPM ได้เน้นย้ำถึงผลิตภัณธ์ขององค์กรและการจัดการ ซึ่งการเน้นย้ำดังกล่าวสามารถประจักษ์ได้ด้วยผลการวิจัยหลายชิ้นว่า องค์กรภาครัฐจำนวนมากได้ปฏิบัติต่อพนักงานภาครัฐอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการใช้อำนาจในการบังคับแก่พนักงานมากเกินไป ไม่ให้คุณค่าในการมีส่วนร่วม การจัดค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม และการปฏิบัติต่อคนแบบไม่เคารพต่อ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ทางสำนักคิด NPS เห็นว่า เกิดจากค่านิยมของผู้นำที่เห็นคุณค่าของผลิตภาพเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง

ผลกระทบของแนวคิด NPS จากการเผยแพร่แนวคิดนี้ตั้งแต่ปี 2000 เป็นต้นมา นักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ และได้มองเห็นจุดอ่อนของ NPM มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีการประยุกต์ใช้ NPM กับหลายประเทศพบว่า ผลประกอบการที่คาดหวังจากการปฏิรูป NPM มิได้เป็นไปตามเป้าหมายดังที่หวังไว้ เช่น การปฏิรูปในอังกฤษ ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ หลังจากการปฏิรูปมาแล้วหลายปีก็ยังพบว่า ปัญหาพื้นฐานอันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปตามแนว NPM ก็มีได้ดีขึ้นถึงระดับเป็นที่น่าพอใจ ความสับสนยุ่งยากทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็ยังมีอยู่ไม่น้อย ซึ่งแสดงให้เห็นโดยหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าแนวคิด NPM ยังมีจุดอ่อนในตัวของมันเอง ดังนั้น Denhardt and Denhardt จึงได้เสนอให้นำแนวคิด NPS มาผนวกใช้ควบคู่กันไป ซึ่งบรรดานักวิชาการจำนวนไม่น้อยก็เห็นด้วย แต่วิธีการผนวกรวมและประยุกต์ใช้ทั้ง 2 แนวคิดนี้ควบคู่กันไป ยังไม่มีผลงานปรากฏออกมาให้เห็น

2.4 กระบวนทัศน์การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ The New Public Governance (NPG) Paradigm

จุดกำเนิด NPG กระบวนทัศน์การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นกระบวนทัศน์ที่ได้รับการเสนอและเป็นที่รู้จักแพร่หลาย เริ่มจากทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา จุดกำเนิดของแนวคิดนี้เกิดจากปฏิกิริยาตอบโต้ต่อกระบวนทัศน์ NPM เช่นเดียวกับแนวคิด NPS โดยเห็นว่า NPM ได้ละเลยความเป็นจริงไป 3 ประการ

(The Three Key Realization Implicit) คือ **ประการแรก** ละเลยความสำคัญของปัจจัยทางสังคมและการเมือง ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเลยความสำคัญของพลเมือง ชุมชนท้องถิ่น และประชาสังคม ซึ่งการละเลยต่อหัวใจสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้ **ประการที่สอง** NPM สนใจเพียงเพื่อสร้างรัฐบาลที่ดี (good government) แต่ละเลยการอภิบาลที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) โดยนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่าธรรมาภิบาลมีความสำคัญสูงกว่ารัฐบาลที่ดีเป็นอย่างมาก **ประการที่สาม** ค่านิยมหลักของ NPG ไม่เห็นด้วยกับค่านิยมหลักของ NPM ที่ว่า ลัทธิทางการจัดการ (management doctrines) ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของ NPM นั้นไม่ถูกต้อง เพราะเป็นลัทธิความเชื่อทางเทคนิคมากเกินไป ทำให้มีความคับแคบเกินไป ผลของการยึดถือเทคนิคและความสำคัญทางการจัดการนิยมมาใช้ในภาครัฐที่มากเกินไปดังกล่าว ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินตกอยู่ภายใต้กับดักทางเทคนิค (Technocratic Trap) และไม่ยืดหยุ่น ซึ่งขัดกับความเป็นจริงของรัฐประชาธิปไตย และสังคมโลกาภิวัตน์ที่มีพลวัตสูง และมองประชาชนเป็นศูนย์กลางทางปกครอง ดังนั้น โดยเหตุผลดังกล่าว การบริหารราชการแผ่นดินต้องหันมายึดถือการอภิบาล (governance doctrines) แทน (UNDP, 2010)

ความหมายของคำว่า “อภิบาล” “อภิบาลสาธารณะ” และ “อภิบาลสาธารณะแนวใหม่”

ความหมายของคำว่า “อภิบาล (Governance)”³ เป็นคำดั้งเดิมที่ใช้กันมานานแล้ว โดยนัยความหมายดั้งเดิมดังกล่าว ได้บัญญัติความหมายไว้ใน Webster’s Dictionary ว่า “เป็นการกระทำทางปกครองหรือ

³ อภิบาล (Governance) โดยคำนี้เน้นไปที่ (1) การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการปกครองตนเอง (2) รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมความเข้มแข็งในการปกครองตนเองและของประชาชน ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาและวัฒนธรรมทางปกครอง (3) เน้นผลงานและประสิทธิภาพ (4) จริยธรรม (5) ความเสมอภาค (6) ความโปร่งใส และ (7) หลักนิติธรรม (ดู อุดม ทุมโฆสิต, 2561, 8)

เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ (The act of governing for exercising authority)” ซึ่งความหมายดังกล่าว นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่า มีความคับแคบเกินไป สำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่สามารถอธิบาย รัฐประศาสนศาสตร์ในสถานการณ์ของโลกสมัยใหม่ได้ ดังนั้น นักวิชาการจึงได้พยายามแสวงหาความหมายเพิ่มเติม ดังจะได้กล่าวถึงโดยสังเขปต่อไปนี้

UNDP เป็นหน่วยงานสำคัญหน่วยงานหนึ่ง ที่พยายามบุกเบิกความหมายของคำว่า Governance และ Public Governance เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ร่วมกันมากขึ้น ในการนี้ UNDP ได้จัดตั้ง คณะกรรมการขึ้นศึกษาเรื่องนี้หลังจากได้ทบทวน วรรณกรรมอย่างกว้างขวางแล้วคณะกรรมการได้อธิบาย ขอบเขตความหมายคำว่า “อภิบาล หรือ Governance” ในทัศนะของ UNDP ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ชุด คือ (1) หลักการใช้อำนาจรัฐ โดยการมีส่วนร่วมจาก ภาคประชาสังคม และเอกชน และ (2) หลักความสามารถของรัฐ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายในการรับใช้ ประชาชน และสาธารณประโยชน์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองเป็นสำคัญ

ความหมายของการอภิบาลสาธารณะ (Public Governance - PG)

Runya, Sun and Si (2015) ได้ศึกษาและสรุปความหมายของ PG ไว้ว่า การเห็นพ้องกันของ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ สรุปได้ว่า การอภิบาลสาธารณะ (PG) มีขอบเขตความหมาย ครอบคลุมประเด็นสำคัญ 5 ประการคือ (1) องค์ความคิด หลักของการอภิบาลสาธารณะ (Public Governance) ไม่จำกัดขอบเขตอยู่เพียงรัฐบาลและอำนาจของรัฐบาล เท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงภาคประชาสังคม เอกชน และทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้เสียต่อสาธารณประโยชน์ (2) การอภิบาลสาธารณะยังคงมีลักษณะคลุมเครือ (Obscure) ในเรื่องความรับผิดชอบ (responsibility)

ของแต่ละภาคส่วนว่ามีความรับผิดชอบและปฏิสัมพันธ์กัน อย่างไร รวมทั้งยังมีความไม่แน่นอนอยู่สูง (High Uncertainty) ในความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน ซึ่งนักวิชาการที่สนใจด้านนี้ยังคงต้องศึกษาใจกันต่อไป (3) ในแง่ของการใช้อำนาจ การอภิบาลสาธารณะมีข้อยุติ ที่ชัดเจนว่า ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจบริหารแบบ รวมศูนย์เบ็ดเสร็จ (Unify of Authority) แต่สนับสนุน ให้มีการกระจายอำนาจไปยังภาคส่วนหรือเครือข่าย ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แต่ละโครงการหรือแต่ละ เครือข่ายสามารถจัดการแบบเครือข่ายได้ด้วยตนเอง (Self – Organization Network) (4) การอภิบาล สาธารณะมีอุดมการณ์สำคัญคือ ความร่วมมือ (Co - operation) และไว้วางใจซึ่งกันและกัน ดังนั้นระเบียบวิธี จัดรูปแบบปฏิสัมพันธ์จึงเป็นเรื่องสำคัญที่แต่ละเครือข่าย ต้องพัฒนาขึ้นร่วมกัน และ (5) การอภิบาลสาธารณะ เคารพและยึดหลักความหลากหลายในภารกิจที่ รับผิดชอบร่วมกัน วิธีการทำงาน เนื้อหา และเครื่องมือ ที่ใช้แบบเอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน

ความหมายของการอภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance - NPG)

สำหรับ NPG เป็นคำศัพท์เชิงสัมพันธ์กับ NPM และ NPS คำว่า “ใหม่ (New)” นำมาใช้เพื่อสื่อถึง แนวคิดที่เสนอขึ้นใหม่อันแตกต่างไปจากการอภิบาล ตามแนวคิดเดิม (Old Governance Concepts) การเสนอ แนวคิดขึ้นใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อการปฏิรูปให้เกิด การเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดเดิมมาสู่แนวคิดใหม่ โดย NPG ถือว่า มีความครบถ้วนและถูกต้องมากกว่า ทั้งนี้ เพราะแนวคิด NPG อย่างน้อยต้องครอบคลุม การอภิบาลโดยรวม (collective governance) ในเรื่อง ต่างๆ ต่อไปนี้ เช่น (1) ทรัพยากรสาธารณะ (2) พลเมือง ชุมชน และประชาสังคม (3) การอภิบาล แบบหลายศูนย์ (polycentric governance) (4) รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (5) การอภิบาลแบบหลาย

ระดับชั้น (Multi-level Governance) ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน (6) การอภิบาลองค์การ (organizational governance) เป็นอาทิ พร้อมกันนั้น Xu, Sun & Si (2015, pp. 11-12) ได้สรุปคุณสมบัติสำคัญของ NPG เอาไว้ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการประยุกต์ใช้ ดังนี้ 1. NPG เป็นการแผ่กระจายอำนาจ (Dispersion of Power) ให้ครอบคลุมองค์ประกอบสาธารณะที่จำเป็น เช่น รัฐบาล ตลาด สถาบันทางสังคม เป็นอาทิ โดยมุ่งหมายให้องค์ประกอบสาธารณะดังกล่าวเข้ามาอยู่ในเครือข่ายการจัดการร่วมกัน ในลักษณะการจัดการเครือข่ายแบบหลายศูนย์ (Polycentric Organization and Management) 2. NPG เน้นรัฐบาลขนาดเล็ก (Small Government) ที่ทำหน้าที่ในการเป็นหมุดเชื่อมโยงภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายร่วมกันโดยใช้รูปแบบการจัดการแบบเครือข่าย (Network Management) มาแทนที่การจัดการแบบชี้หน้า (Directive Management) เช่น สร้างเครือข่ายทรัพยากร เครือข่ายภารกิจ เครือข่ายสารสนเทศ เครือข่ายภูมิปัญญา และเครือข่ายผลประโยชน์ทางสังคม เป็นอาทิ ทั้งนี้โดยมีการยึดโยงประเด็นสาธารณะร่วมกัน 3. NPG ต้องสร้าง ศึกษา และสร้างกลไกการทำงานแบบ “เครือข่ายเชิงซ้อน (Complex Network)” ขึ้นให้สำเร็จ และต้องทยอยยกเลิกการทำงานแบบโครงสร้างสายเดี่ยว (Single-line structure) ตามวิธีการบริหารแบบเก่าพร้อมกันนั้น การบูรณาการความรับผิดชอบเข้าด้วยกัน ระหว่างกลไกและสถาบันต่าง ๆ ก็เป็นเป้าหมายที่ต้องเรียนรู้ และสร้างสรรค์ขึ้นมาให้เหมาะสม 4. NPG ต้องสร้างเครือข่ายการอภิบาล ต้องการการแลกเปลี่ยนแบ่งปันทรัพยากรที่มีคุณค่าระหว่างกัน 5. NPG ต้องยึดมั่นว่าเครือข่ายการอภิบาลตั้งอยู่บนพื้นฐานความไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งเสถียรภาพของข้อตกลงต่างๆ ที่มีต่อกันด้วย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะ

เกียรติ และความซื่อตรงระหว่างกัน 6. NPG ต้องเน้นความสำคัญที่ผล (results) ในบทบาทความรับผิดชอบขององค์การสมรรถนะทั้งหลาย โดยองค์การสาธารณะเหล่านี้ต้องไม่มุ่งหวังกำไร แต่มุ่งหวังเพื่อแก้ปัญหาสังคมเป็นสำคัญ โดยมีจิตอาสาเพื่อประโยชน์สาธารณะร่วมกัน 7. NPG ไม่มองพลเมืองเป็นลูกค้า แต่มองว่าองค์กรภาครัฐภายใต้แนวคิด NPG มีสถานะเป็นผู้รับใช้พลเมือง เช่นเดียวกับ NPS โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาพลเมืองให้เข้มแข็ง มีคุณภาพ และเป็นฐานรากที่ดีต่อสาธารณะในอนาคต จากลักษณะทั้ง 7 ประการดังกล่าวผู้เขียนคิดว่าทำให้ตัวแบบ NPG มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันสามารถนำไปทำการเปรียบเทียบกับกระบวนทัศน์ได้ดังจะไดกล่าวต่อไป

2.5 เปรียบเทียบคุณสมบัติสำคัญของกระบวนทัศน์ TPA, NPM, NPS และ NPG

จากที่กล่าวมา ได้ทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทย นิสตาร์ก เวชยานนท์ (2558), ปกรณ์ ศิริประกอบ (2560), พิทยา บวรวัฒนา (2558), ไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2558) และ อุทัย เลาหวิเชียร (2558) เพื่อค้นหาลักษณะสำคัญของกระบวนทัศน์ทั้ง 4 กระบวนทัศน์ที่มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในอดีต ปัจจุบัน อนาคต เพื่อให้เห็นข้อแตกต่างในองค์ประกอบสำคัญทั้ง 4 กระบวนทัศน์ ข้างต้นผู้เขียนขอเสนอตารางเปรียบเทียบดังตารางที่ 1 ในหน้าถัดไป

จากตารางที่ 1 ผู้เขียนได้นำประเด็นสำคัญ 8 ประเด็นมาเปรียบเทียบกันประเด็นดังกล่าวคือ (1) จุดกำเนิด (2) วัตถุประสงค์หลัก (3) ฐานคติ (4) ทฤษฎีหลัก (5) ลักษณะการใช้อำนาจ (6) สถานะของพลเมือง (7) สถานะและบทบาทของรัฐบาล และ (8) ผลลัพธ์ จากประเด็นการเปรียบเทียบดังกล่าว ผลการเปรียบเทียบปรากฏได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกระบวนการต้น TPA, NPM, NPS และ NPG

ประเด็น	TPA	NPM	NPS	NPG
จุดกำเนิด (Origin)	รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แสวงหาองค์ความรู้มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินแทนวิธีการบริหารตามความเคยชิน	เพื่อแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพที่เกิดจากการบริหารตามแบบ TPA	ไม่เห็นด้วยกับทั้ง TPA และ NPM เพราะจะไม่เหมาะสมกับหลักรัฐประศาสนศาสตร์ยุคใหม่	ไม่เห็นด้วยกับ TPA, NPM เช่นเดียวกับ NPS และเห็นว่าชอบเขตความคิด NPS ยิ่งแคบไป
ฐานคติ (Assumptions)	การบริหารเชิงสถาบันนิยม/อำนาจนิยม/ทุนนิยมเสรี	เศรษฐศาสตร์สถาบัน/การจัดการนิยม/ทุนนิยมเสรี	ประชาธิปไตยเชิงมนุษยนิยม (Democratic Humanism)	ประชาธิปไตยเชิงส่วนร่วมนิยม (Democratic collectivism)
วัตถุประสงค์หลัก (Goals)	พัฒนากระบวนการบริหารราชการแผ่นดินแบบบูรณาการอำนาจ เน้นการควบคุม มุ่งสู่ “รัฐโดยรัฐบาล”	เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินให้สูงขึ้น โดยเน้นหลักจัดการแบบเอกชน และมุ่งไปสู่ “รัฐประกอบเอกการ”	“มุ่งสู่รัฐรับใช้ประชาชน”	สนองตอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับการพัฒนาการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม มุ่งไปสู่ “รัฐพลเมือง”
ทฤษฎีหลัก (Core – theories)	- ระบบราชการเชิงอุดมคติ - แยกการเมือง & การบริหาร - การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ - ศาสตร์การบริหาร - ระบบปิด	- การจัดการที่เน้นผลลัพธ์ - ทางเลือกสาธารณะ - decoupling - ตัวการ & ตัวแทน - กระจ่ายอำนาจนิยม	- พลเมืองประชาธิปไตย - องค์การมนุษยนิยม - การบริหารหลังสมัยใหม่ - กระจ่ายอำนาจนิยม - ระบบเปิด	- อภิบาลสาธารณะหลังสมัยใหม่ - กระจ่ายอำนาจนิยม - พันธสัญญานิยม (Contractualism) - ส่วนรวมนิยม (Collectivism) - ธรรมภิบาลนิยม (Good Governance)
ลักษณะการใช้อำนาจและผลของการใช้อำนาจ	- รวมศูนย์อำนาจโดยรัฐ - ใช้อำนาจจากบนลงล่าง - รัฐจัดทำกิจกรรมสาธารณะ - องค์การแบบระบบราชการขนาดใหญ่ - การควบคุมเข้มงวด - ระเบียบสำคัญกว่าผล	- กระจ่ายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปฏิบัติ, ภาคเอกชน, พลังทางตลาด และการแข่งขัน - นิยมองค์กรขนาดเล็กที่จัดการได้ง่าย - กำกับดูแลดีกว่าตัวเอง - เน้นผลลัพธ์มากกว่าปัจจัยการผลิต - ระเบียบ และวิธีการ	- กระจ่ายอำนาจสู่พลเมือง - เน้นการใช้อำนาจจากล่างขึ้นบน - เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน และประชาสังคม - รัฐมีหน้าที่รับใช้ประชาชน	- กระจ่ายอำนาจสู่ภาคพลเมืองและบูรณาการไปพร้อมกัน - ใช้การจัดการแบบเครือข่ายหลายศูนย์อำนาจ - ใช้เวทีสาธารณะในการกำหนดบูรณาการทางเลือกและนโยบายสาธารณะ - มุ่งสู่รัฐพลเมือง

ประเด็น	TPA รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม	NPM การจัดการภาครัฐแนวใหม่	NPS การบริการสาธารณะแนวใหม่	NPG การอภิบาลสาธารณะแนวใหม่
6) สถานะของพลเมือง	เป็นผู้รับบริการจากรัฐ	เป็นลูกค้าของรัฐ	เป็น “นาย” รัฐบาล	เป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ
7) สถานะและบทบาทของรัฐบาล	- เป็นศูนย์กลางอำนาจ - ออกนโยบายและปฏิบัติด้วยตนเอง - องค์การขนาดใหญ่ซับซ้อน - ควบคุมบังคับบัญชาเข้ม - จากบนลงล่าง	- รัฐบาลเป็นผู้ประกอบการโดยออกนโยบายและกำกับดูแล (steering) ให้เป็นไปตามนโยบาย - ลดขนาดและค่าใช้จ่ายภาครัฐ - กระจายอำนาจและพัฒนา - กลไกตลาด - ปรับปรุงภารกิจและองค์การภาครัฐให้เป็นภาคเอกชน (Privatization) - ส่งเสริมการแข่งขัน	- ลดขนาดและบทบาทภาครัฐ - พัฒนาพลเมืองและประชาสังคม - ให้บทบาทในกิจกรรมสาธารณะแทนรัฐบาล - รัฐบาลรับใช้ประชาชน	- ลดขนาดและบทบาทภาครัฐให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น - พัฒนาพลเมือง ประชาสังคมให้เข้มแข็ง - ชูหลักการประโยชน์สาธารณะ - ขับเคลื่อนนโยบายแบบเครือข่าย - โดยรัฐบาลเป็นหมู่คณะเชื่อมโยง
8) ผลลัพธ์ (Results)	- ประสิทธิภาพต่ำ - ความเป็นธรรมต่ำ - รัฐบาลเป็นนายประชาชน	- ประสิทธิภาพสูงกว่า TPA - ความเป็นธรรมสาธารณะต่ำ - รัฐบาลกำกับดูแล	- ยังไม่ชัดเจนเรื่องประสิทธิภาพ - เน้นความเป็นธรรม - ประชาชนเป็นนายรัฐบาล	- ไม่ชัดเจนเรื่องประสิทธิภาพ - มุ่งสู่รัฐพลเมืองอภิบาลตนเอง - ยึดโยงกับปัญหาสาธารณะ

3. การปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมา

การปฏิรูประบบราชการไทยหรือการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ที่ผ่านมามีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ได้มีการปฏิรูปตามลำดับเพื่อสร้างระบบบริหารและการบริการที่รวดเร็ว มีความเสมอภาค เกิดความเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการสนองตอบประชาชน

ทำไมต้องปฏิรูประบบราชการ ? ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น เป็นผลให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค เกิดปัญหาโลกร้อน การอพยพ โรคระบาด ตลอดจนกระแสการเรียกร้องประชาธิปไตย คือ ปัจจัยภายนอกที่ทำให้ระบบราชการต้องมีการปรับตัว ในขณะที่ปัจจัยภายในราชการไทยเองก็มีปัญหาความไร้ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การบริการที่ไร้คุณภาพ มีขนาดใหญ่ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งทำให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หากพิจารณาการปฏิรูประบบราชการของไทยที่ผ่านมา จากงานที่มีผู้ศึกษาเอาไว้ก็จะพบว่า มีการปฏิรูปทั้งในมิติของการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง การเปลี่ยนแปลงตามกระบวนการทัศน์ของทฤษฎีองค์การ เป็นอาทิ

งานของทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2561) ได้แบ่งยุคของการปฏิรูประบบราชการไทยแบ่งตามกระบวนการทัศน์ของทฤษฎีองค์การ โดยนำเสนอตั้งแต่สมัยรัฐบาลพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมาถึง พ.ศ. 2550 ดังนี้ (1) ยุคองค์การแบบคลาสสิกกับการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ส่วนราชการ การจัดอัตราส่วน โครงสร้างของราชการ เป็นแบบเครื่องจักรทั่วไป (2) ยุคองค์การสมัยใหม่กับภาคเอกชน ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่(NPM) องค์การแบบเดิมปรับเปลี่ยนเป็น

องค์การสมัยใหม่ที่มีความรับผิดชอบและพร้อมถูกตรวจสอบ นอกจากนี้ยังมีการลดข้อจำกัด บทบาทการผูกขาดของภาครัฐโดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมพัฒนาเศรษฐกิจ จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน (กรอ.) นำแนวคิดภาคีรวมภาครัฐและเอกชนมาใช้ (Public and Private Partnership: PPPs) (3) ยุคองค์การไฮเทคกับการก้าวตามผู้นำ เน้นบทบาทผู้นำ (Leadership) นำองค์การโดยยุทธศาสตร์มีบทบาทในการพัฒนาประเทศเสมือนเป็น CEO บริษัทเอกชน มีการปรับจังหวัดหน่วยธุรกิจเชิงยุทธศาสตร์ สนับสนุนผู้ราชการจังหวัดแบบผู้นำเอกชน(ผู้ว่า CEO) (4) ยุคองค์การสมัยใหม่กับธรรมาภิบาล ได้รับอิทธิพลจากกระบวนการทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPG) เกิดการสนับสนุนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ อีกทั้งเรื่องธรรมาภิบาลถูกกำหนดไว้ในแผนแม่บทของการพัฒนาประเทศ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2561)

งานของทวีศักดิ์ สุททกวาทิน (2545) ได้นำเสนอการปฏิรูประบบราชการไทย ซึ่งมีการดำเนินการมาแล้ว 3 ครั้ง คือ (1) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา (2) ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 กรุงรัตนโกสินทร์ และ (3) การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 โดยชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เกิดขึ้นกับระบบราชการไทยอันเป็นผลมาจากการปฏิรูปว่า ยังจำกัดการเปลี่ยนแปลงอยู่เฉพาะในระบบราชการส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ สองประการคือ ประการแรก การปรับปรุงโครงสร้างองค์การในระบบราชการส่วนกลาง และประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, 2545)

อย่างไรก็ตาม บทความนี้ขอเสนอการปฏิรูประบบราชการไทยมีลำดับในการปฏิรูปที่สำคัญดังนี้

3.1 การปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 – 2031)

กษัตริย์สามารถใช้อำนาจปกครองแผ่นดินทั้งปวง โดยมีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ *สมุหนายก* ทำหน้าที่หัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน และบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ ส่วน*สมุหพระกลาโหม* เป็นหัวหน้าทหารและบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ และมีเสนาบดี 4 ฝ่าย คือ กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และกรมนา อาณาจักรอยุธยาแผ่ขยายออกไปเรื่อยๆ ผนวกเอา อาณาจักรสุโขทัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา ในปี พ.ศ. 1981 รวมถึงปัญหาการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองในตลอดช่วงต้นของอาณาจักรอยุธยา ทำให้ต้องปฏิรูปการปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพและความมั่นคงมากยิ่งขึ้น ซึ่งอัครมหาเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจเหนือเสนาบดีจตุสดมภ์ (จะเลื่อนเป็นอัครมหาเสนาบดีเมื่อมีอาวุโสสูงขึ้น) เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้ราชธานีเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ (ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน, 2545; ญรัฐา วินิจนัยภาค, 2558)

นอกจากนี้ สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองใหม่ โดยให้พื้นที่รอบกรุงศรีอยุธยาและอาณาเขตเมืองลูกหลวงให้มาขึ้นกับเมืองหลวงโดยตรงเป็นเขตปกครองใหม่เรียกว่า “*ราชธานี*” จัดเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองนอกวงราชธานีออกไปจัดเป็นหัวเมืองเอกหรือเมืองลูกหลวงเอกและเมืองโทหรือเมืองลูกหลวงโท ไกลออกไปจากราชธานีและเมืองลูกหลวงเอกเมืองลูกหลวงโท จะเป็นเขตหัวเมืองใหญ่ เรียกว่า “*เมืองพระยามหานคร*” (ญรัฐา วินิจนัยภาค, 2558)

3.2 การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 – 2453)

การแผ่ขยายของลัทธิจักรวรรดินิยมและประเทศไทยถูกอังกฤษบีบให้การทำสนธิสัญญาต่างๆ ที่สำคัญคือ “สนธิสัญญาเบาว์ริง”⁴ ส่งผลให้สยามต้องมีการปรับปรุงระบบการค้า การจัดเก็บภาษี และระบวยุติธรรม การเกิดรัฐชาติ (Nation State) ทำให้อาณาจักรสยามขยายตัวออกไปเป็นอันมาก และความซับซ้อนของสังคมทำให้ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์และตั้งกระทรวงจำนวน 12 กระทรวงในวันที่ 1 เมษายน 2435 เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน⁵

การปฏิรูปราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โปรดเกล้าให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 โดยให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ และทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ในปี พ.ศ. 2448 และ ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 (พ.ศ. 2452)

3.3 การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2476

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2476 โดยมีการตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหาร

⁴ หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอังกฤษแลประเทศสยาม (Treaty of Friendship and Commerce between the British Empire and the Kingdom of Siam) ลงนามเมื่อ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 อันมีสาระสำคัญในการเปิดการค้าเสรีกับประเทศสยาม ได้มีการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบการค้าระหว่างประเทศ การสร้างระบบการนำเข้าและส่งออกใหม่

⁵ คือ (1) กระทรวงมหาดไทย (2) กระทรวงนครบาล (3) กระทรวงโยธาธิการ (4) กระทรวงธรรมการ (5) กระทรวงเกษตรพานิชการ (6) กระทรวงยุติธรรม (7) กระทรวงมุรธาธร (8) กระทรวงยุทธนาธิการ (9) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (10) กระทรวงการต่างประเทศ (11) กระทรวงกลาโหม (12) กระทรวงวัง

ราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476”⁶ เพื่อวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบอบการปกครองใหม่ โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น (1) ส่วนกลาง (2) ส่วนภูมิภาค และ (3) ส่วนท้องถิ่น ได้มีการบริหารราชการแผ่นดินทั้งแบบรวมศูนย์อำนาจและกระจายอำนาจเรื่อยมา ซึ่งก็ยังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกในการบริหารประเทศ ในเดือนสิงหาคม 2534 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534”⁷ ให้มีกระทรวง ทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง⁸

เดือนกันยายนในปีเดียวกันนั้น ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534”⁸ ซึ่งกำหนดให้การพัฒนากระบวนการต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และทันต่อความต้องการของประชาชน การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความสำเร็จ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

3.4 การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เกิดแนวคิดรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government) ขึ้น อันเกิดจากการที่ประเทศไทยเข้าร่วมข้อตกลงด้านอิเล็กทรอนิกส์ของอาเซียน (e-ASEAN Agreement) สำหรับประเทศไทยได้เริ่มพัฒนาโครงการที่เรียกว่า e-Thailand ขึ้น โดยแนวคิดดังกล่าว เป็นแนวทางการพัฒนาประเทศเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็นธรรม พัฒนาสังคม บุคลากร และสารสนเทศ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมการค้า การลงทุน การสร้างความเชื่อมั่น และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและภาคเอกชน (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549)

สำหรับหลักการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ การบริการที่ภาครัฐให้แก่ประชาชนโดยยึดหลัก ดังต่อไปนี้ (ประสพโชค ประมงกิจ, 2549) 1. *ที่เดียว* คือ ประชาชนสามารถติดต่อขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐที่จุดเดียว โดยได้รับบริการแบบเบ็ดเสร็จจากเว็บไซต์ที่บูรณาการบริการต่างๆ ที่เคยอยู่อย่างกระจัดกระจายให้มารวมอยู่ที่เดียวได้ 2. *ทันใด* คือ หน่วยงานของรัฐสามารถให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์แก่ประชาชน โดยมีการตอบรับแบบทันทีทันใด ไม่เสียเวลารอการตอบกลับทางเอกสาร ส่งผลให้ประชาชนสามารถทราบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที 3. *ทั่วไทย* คือ ประชาชนสามารถใช้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ทุกที่ผ่านการใช้อินเทอร์เน็ตที่หน่วยงานของรัฐ

⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476. (2476, 9 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 50. น. 751.

⁷ คือ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงกลาโหม (3) กระทรวงการคลัง (4) กระทรวงการต่างประเทศ (5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (6) กระทรวงคมนาคม (7) กระทรวงพาณิชย์ (8) กระทรวงมหาดไทย (9) กระทรวงยุติธรรม (10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (11) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (12) กระทรวงศึกษาธิการ (13) กระทรวงสาธารณสุข (14) กระทรวงอุตสาหกรรม (15) ทบวงมหาวิทยาลัย

⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ. (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535, ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2536, ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2543, ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545, ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546, ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2546, ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550, ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553)

จัดบริการได้ 4. *ทุกเวลา* คือ ประชาชนสามารถใช้บริการออนไลน์ของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ได้ตลอดเวลา หรือได้รับความสะดวกเพิ่มขึ้นสามารถรับบริการนอกเวลาราชการได้ 5. *ทั่วถึงและเท่าเทียม* คือ การให้บริการของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ทำให้ประชาชนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมในโอกาสการเข้ารับบริการจากภาครัฐ โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางมาติดต่อรับบริการที่หน่วยงานของรัฐ 6. *ธรรมาภิบาล* คือ การให้บริการจะต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว ภาครัฐไทยได้มีการนำมาใช้ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ระบบการบริหารงานการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management Information System – GFMIS) การชำระภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต (e-Revenue) ระบบการทำหนังสือเดินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Passport หรือ E-passport) ระบบบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์หรือบัตรสมาร์ทการ์ด (Smart Card) ระบบทะเบียนราษฎรอิเล็กทรอนิกส์ (e-Registration) เป็นต้น (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558) ดังนั้น รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์จึงถือเป็นกลยุทธ์และมาตรการหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการไทยสร้างวิธีการปฏิบัติงานใหม่ที่ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานและพัฒนาการให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน อันส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการของหน่วยงานของรัฐบาลมากขึ้น

จนกระทั่งต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยอนุมติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้มี “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ” เรียกโดย

ย่อว่า “ปรร.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการดังกล่าวฯ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูประบบราชการ จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติ พิจารณากลับกรองประเมิน วิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางตัดสินใจเชิงรุกตามนโยบาย สำหรับการดำเนินการของรัฐบาลในการปฏิรูปเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการทำกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ คือ ห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) มาปรับใช้ โดยผสมผสานกับแนวคิด “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” ซึ่งรัฐบาลได้ประชุมเชิงปฏิบัติการโดยระดมสมองจากนักการเมืองผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและผู้บริหารระดับสูงของทุกกระทรวง พบว่า ภาครัฐในอนาคตจะรับผิดชอบภารกิจหลักรวม 11 กลุ่มภารกิจ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ 3 ประการดังนี้

ประการแรก การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างส่วนราชการ โดยมีการนำกรอบแนวคิดทฤษฎีและกรณีศึกษาจากต่างประเทศมาปรับใช้ในการวิเคราะห์เพื่อปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของส่วนราชการ โดยมีการระดมสมองจากนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องรอบด้าน โดยมุ่งเน้นการลดความซ้ำซ้อนของภารกิจที่แต่ละส่วนราชการปฏิบัติอยู่ ถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่นมากขึ้น ถ่ายโอนภารกิจที่ไม่จำเป็นต้องให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบแทนภาคราชการ (Privatization) ในขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทภาครัฐ

ในการเป็นที่ปรึกษาแนะนำการเป็นผู้ตรวจสอบ (Inspector) กำกับ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบมากขึ้นด้วย, **ประการที่สอง การมุ่งเน้นการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ** เมื่อรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศแล้ว ได้พยายามผลักดันนโยบายการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการโดยใช้กลไกของระบบราชการนั่นเอง นอกจากนี้รัฐบาลยังมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินโครงการ **“ราชการไทยใสสะอาด”** ซึ่งได้วางกรอบแนวทางปฏิบัติแก่ข้าราชการให้ถือปฏิบัติอย่างจริงจัง และมีระบบการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของโครงการอย่างต่อเนื่องด้วย และ **ประการที่สาม การมุ่งเน้นให้รัฐบาลก้าวสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)** รัฐบาลได้สร้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้องค์การภาครัฐ ธุรกิจและชุมชนต่างๆ ในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารราชการและการบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์ และมีประสิทธิภาพ

หนึ่งในช่วงปี 2545 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ในเดือนตุลาคม 2545 ได้มีการตรา **“พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545”**⁹ แม้ว่าการแก้ไขปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการหลายครั้ง

แต่ยังคงให้มีการปฏิบัติราชการตามโครงสร้างการบริหารที่ไม่แตกต่างจากรูปแบบเดิม ซึ่งเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการเป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะมีขั้นตอนการปฏิบัติงานค่อนข้างมาก และส่วนราชการต่าง ๆ มิได้กำหนดเป้าหมายร่วมกัน ขาดกลไกการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์กัน จึงเป็นผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อน และกระทบต่อการให้บริการแก่ประชาชน

แนวทางแก้ไขปัญหานี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นเสียใหม่ และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจเพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมาย และทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกัน ให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติงานได้แล้ว จะมีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงจำนวน 20 กระทรวง¹⁰

ต่อมาในเดือนตุลาคม 2546 ได้มีการตรา **“พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546”**¹¹ อันเป็นการกำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตาม

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก **พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545**. (2545, 2 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 119 ตอนที่ 99ก.

¹⁰ ดังต่อไปนี้ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงกลาโหม (3) กระทรวงการคลัง (4) กระทรวงการต่างประเทศ (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (8) กระทรวงคมนาคม (9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (11) กระทรวงพลังงาน (12) กระทรวงพาณิชย์ (13) กระทรวงมหาดไทย (14) กระทรวงยุติธรรม (15) กระทรวงแรงงาน (16) กระทรวงวัฒนธรรม (17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (18) กระทรวงศึกษาธิการ (19) กระทรวงสาธารณสุข (20) กระทรวงอุตสาหกรรม

¹¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมจาก **พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546**. (2546, 9 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 120 ตอนที่ 100ก. (ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562)

หลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่(NPM) ดังนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

จนกระทั่งเดือนกันยายน 2559 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559¹² ได้ประกาศจัดตั้ง “กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารด้านดิจิทัล ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม ฐานความรู้ และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนทำหน้าที่บูรณาการกลไกต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้มีการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3.5 แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560

หมวดการปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา 258 ข.ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ได้บัญญัติหลักการสำคัญไว้ 5 ประการ คือ “(1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดทำบริการสาธารณะ (2) ให้มีการบูรณาการ

ฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน (3) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการปฏิบัติงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ๆ (4) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (5) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน”¹³ อันเป็นแบบแผนสำหรับการพัฒนาระบบราชการต่อไปในอนาคต

ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 ได้มีแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการ ซึ่งมีสาระสำคัญในการพัฒนาระบบราชการว่า “องค์กรภาครัฐเปิดกว้างและเชื่อมโยงข้อมูลกัน กะทัดรัดแต่แข็งแรง ทำงานเพื่อประชาชนโดยเชิงพื้นที่เป็นหลักจัดระบบบริหารและบริการให้เป็นดิจิทัล จัดระบบบุคลากรให้มีมาตรฐานกลาง มีคุณธรรมและจริยธรรม และสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริต” (มนวดี จันทิมา, 2561)

จนกระทั่งในเดือนพฤษภาคม 2562 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม (อว.)¹⁴ กระทรวงนี้เกิดจากการรวมหน่วยงานกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเข้าด้วยกัน

กล่าวโดยสรุป การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน มีทั้งการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม และมีการนำเอาหลักการที่เป็นสากลเข้ามาปรับประยุกต์ใช้ให้เข้ากับ

¹² ดุรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2559. (2559, 19 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนที่ 80ก.

¹³ ดุรายละเอียดเพิ่มเติมจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40ก.

¹⁴ ดุรายละเอียดเพิ่มเติมจาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562. (2562, 1 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 57ก.

บริบทของประเทศไทย พร้อมทั้งการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพสนองตอบความต้องการของประชาชน แต่ก็ยังไม่สามารถทำให้องค์การซึ่งมีขนาดใหญ่มีขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนจนอย่างสมอบหน้าได้ เพราะที่ผ่านมาแม้ยังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกการบริหารประเทศ

4. บทวิเคราะห์

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย เพื่อแสดงให้เห็นว่า กระบวนทัศน์มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในบริบทต่างๆ การปฏิรูประบบราชการไทยมีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงใด

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารราชการแผ่นดินดังปรากฏตามตาราง 2

ตารางที่ 2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารราชการแผ่นดินไทย

ยุคการปฏิรูประบบราชการ	ปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ	กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์
1. การปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ.1991 – 2031)	ต้องการจัดระบบราชการแบบจตุสดมภ์ มีอัครมหาเสนาบดี 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม นอกจากนี้ยังมีเสนาบดีชั้นจตุสดมภ์อีก 4 ตำแหน่ง คือ เสนาบดีกรมเวียง เสนาบดีกรมวัง เสนาบดีกรมคลัง เสนาบดีกรมนา	การปกครองโดยกษัตริย์มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน
2. การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2411 – 2453)	สาเหตุหลักมาจาก 2 ประการคือ ประการแรก ปัญหาการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม ประการที่ 2 ความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการส่วนกลางแบบจตุสดมภ์	เป็นกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) มีลักษณะรวมศูนย์ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน เริ่มนำหลักความมีเหตุผลในการบริหารราชการแผ่นดิน มีการจัดโครงสร้างองค์การแบ่งงานกันทำ มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีการบริหารงานบุคคล มีการสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ในการทำงาน อนึ่ง เป็นยุคที่มีการปฏิรูปประเทศในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านโครงสร้างการคมนาคมขนส่ง การแพทย์ การศึกษา ศิลปวิทยาการจากต่างประเทศ เป็นอาทิ

ยุคการปฏิรูประบอบราชการ	ปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบอบราชการ	กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์
3. การปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2476	ระบอบราชการไทยภายใต้แนวคิดรัฐเดี่ยว เน้นเอกภาพของการปกครองได้ก่อให้เกิดปัญหาการขยายตัวของระบอบราชการส่วนกลางอย่างมาก อีกทั้งเกิดความด้อยประสิทธิภาพของการจัดบริการให้กับประชาชน ภายหลังช่วงหลังการปฏิวัติประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ประชาธิปไตย เริ่มมีตรากฎหมายต่างๆ มากมายเพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนาประเทศ แต่ขณะเดียวกัน ภายหลังก็เกิดสถานการณ์วุ่นวายทางการเมือง การต่อต้านอำนาจเผด็จการ กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตยรุนแรงจนนำไปสู่การทำรัฐประหารของคณะทหารและตำรวจอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การพัฒนาประเทศรวมถึงการพัฒนาระบอบราชการประเทศต้องชะงักงันไป ด้วยจนกระทั่ง 2534 ได้มีกฎหมายเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น	เป็นกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) มีการรับเอาวัฒนธรรมการทำงานจากการปฏิรูปครั้งที่ 2 มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การของภาครัฐ มีการแบ่งส่วนราชการ องค์การเป็นแบบคลาสสิกหรือแบบเครื่องจักร จนทำให้รัฐบาลมีขนาดใหญ่ เพิ่มเรื่องประสิทธิภาพเป็นเป้าหมายขององค์การ เริ่มมีกระแสแนวคิดองค์การในกำกับของรัฐหรือแนวคิดองค์การมหาชน
4. การปฏิรูประบอบราชการ พ.ศ. 2545	ปัจจัยสำคัญหลักที่เกิดการปฏิรูประบอบราชการ เริ่มตระหนักถึงความด้อยประสิทธิภาพของภาครัฐ ระบบราชการเป็นกลไกไม่สามารถนำพาประเทศผ่านพ้นวิกฤตไปได้ อีกทั้งความผันผวนอันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งครอบงำประเทศต่างๆ ทั่วโลก จนทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสดังกล่าวเช่นกัน	เป็นกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (TPA) ผสมกระบวนการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) - มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยเน้นไปที่ภารกิจ และลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ - มีการรับเอาแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ของภาคเอกชนมาปรับใช้กับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ในลักษณะ “ค่อยเป็นค่อยไป” ที่เห็นได้ชัดคือ การนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ในหน่วยงาน วิธีการทำงานแบบเอกชน มีการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เน้นความ

ยุคการปฏิรูประบบราชการ	ปัญหาและเหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการ	กระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์
		รวดเร็วมีประสิทธิภาพ แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องกฎระเบียบต่างๆ มากมาย อันเป็นประเพณีการทำงานเคยชิน (Traditional) ที่เน้นความเป็นทางการ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการให้บริการประชาชน - มีการนำเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ - มีหน่วยงานทำการวัดประเมินผลความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการ มีการออกระเบียบกฎเกณฑ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
5. แนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	กระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรุนแรง (Disruptive) แผ่ขยายไปทั่วโลก ประเทศไทยก็เผชิญกับกระแสดังกล่าว จึงมีกำหนดเป้าหมายการปฏิรูปไว้ในรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปพอสังเขปได้ว่า หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงาน ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐ ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว	เป็นกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม(TPA) ผสมกระบวนการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) เป็นความต่อเนื่องหลังการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมา กล่าวคือ มีเพียงจัดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม มีการเพิ่มเทคโนโลยี ระบบสารสนเทศมาใช้ควบคู่กับการทำงาน การประสานข้อมูลจากหลายหน่วยงานเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว แต่ก็ยังมีข้อจำกัดเรื่องการจัดการฐานข้อมูลที่ดี โดยปรากฏเป็นวาทกรรม “Big Data” แต่ก็ยังไม่สามารถวัดผลความสำเร็จที่เกิดขึ้นเชิงประจักษ์ได้

จากตาราง จะเห็นได้ว่า การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งแรก เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการปรับโครงสร้างระบบเพื่อเป็นการจัดระเบียบหลักเกณฑ์การบริหารราชการแผ่นดินเป็นแบบจตุสดมภ์ โดยมีมอบหน้าที่แก่

อัครเสนาบดีและเสนาบดีเป็นผู้ช่วย การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งที่สอง เกิดการปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 กรุงรัตนโกสินทร์ อันเนื่องมาจากการคุกคามของลัทธิล่าอาณานิคม และความด้อย

ประสิทธิภาพของระบบราชการ ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ และปฏิรูปประเทศด้านอื่นๆ ขนานใหญ่ ต่อมาเกิดการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งที่ 3 พ.ศ. 2476 ตลอดระยะเวลาของการปฏิรูประบบราชการไทยที่ผ่านมาได้มีความพยายามนำเอาหลักการบริหารมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการบริการประชาชน แต่ก็ยังด้อยประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากกระเปียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ทั้งความไม่ชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 4 พ.ศ. 2545 อันเกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์และการเริ่มตระหนักเรื่องประสิทธิภาพของระบบราชการ มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในภาครัฐ และแนวทางการปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 การเชื่อมโยง สร้างความต่อเนื่องของการปฏิรูปครั้งก่อน ได้มีการระบุเป้าหมายของการปฏิรูปเอาไว้อย่างชัดเจนท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วรุนแรง (Disruption)

5. สรุป

การทบทวนความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดินในระดับสากล โดยครอบคลุมแนวคิดดั้งเดิม (Traditional Public Administrative: TPA) อันเป็นแนวคิดในการสร้างระบบราชการขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ต่อมาได้เกิดแนวคิดในการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบราชการของหลายประเทศในโลก ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 มาถึงปัจจุบัน และประเทศไทยก็ได้นำแนวคิดนี้มาใช้พัฒนาระบบราชการไทย แนวโน้มกระบวนทัศน์ในสมัยใหม่ครอบคลุมถึง “การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)” และกระบวนทัศน์ “การธรรมาภิบาลสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)” เมื่อเปรียบเทียบกรอบแนวคิดทั้ง 3 จะสามารถมองเห็นทิศทางทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ของโลกในอนาคต

กรณีประเทศไทย การปฏิรูประบบราชการไทยในภาพกว้างย่อมหมายถึงการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง การพัฒนาองค์การ และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เพื่อสร้างระบบบริหารและบริการที่รวดเร็ว มีความเสมอภาค เกิดความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ในการตอบสนองต่อประชาชน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในด้านต่างๆ มากขึ้น ซึ่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในแต่ละภูมิภาค เกิดปัญหาโลกร้อน การอพยพ โรคระบาด กระแสการเรียกร้องประชาธิปไตย คือ ปัจจัยภายนอกที่ทำให้ระบบราชการต้องมีการปรับตัว ในขณะที่ปัจจัยภายในระบบราชการเองก็มีปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ การให้บริการที่ไร้คุณภาพ มีขนาดใหญ่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงซึ่งทำให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

รูปแบบในการปฏิรูประบบราชการครั้งล่าสุดในปี 2545 ได้มีการนำแนวคิดตัวแบบตลาด (Market) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ NPM อันเป็นผลให้เกิดโครงสร้างที่มีความหลากหลาย เปิดช่องทางให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เช่น เอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน เป็นต้น ต่อมาในการบริการสาธารณะได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้กับระบบราชการไทยเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิรูปภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปครั้งนี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินยังคงใช้รูปแบบส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ที่รับมาจากการปฏิรูปในอดีต สิ่งที่เกิดขึ้นใหม่คือ ได้มีการยกเลิกเพิ่มกระทรวง รวมทั้งจัดกลุ่มงานให้สอดคล้องกับภารกิจตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามกับเป้าหมายในการลดขนาดระบบราชการ ทั้งกำลังคนภาครัฐและงบประมาณอีกครั้ง การนำระบบบริหารแบบบูรณาการ

ที่ให้อำนาจปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการ อันทำให้เกิดการควบคุมอำนาจกับข้าราชการที่ไม่มีการยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น ในความเป็นจริงภาครัฐ (ในส่วนกลาง) ควรทบทวนว่า “ภารกิจส่วนใดควรทำเอง ภารกิจใดสมควรถ่ายโอนให้ส่วนอื่นดำเนินการ”

ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี ควรเน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในลักษณะสามประสาน อันประกอบด้วย “รัฐ เอกชน และพลเมือง” แต่ในทางปฏิบัติรัฐกับเอกชนกลับมีความเข้มแข็งในการควบคุมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจ จนภาคประชาชน ถูกกลืนเลย ไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร อาจจะกล่าวโดยสรุปการปฏิรูประบบราชการปี 2545 ที่ผ่านมา เป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่มีความสับสน ผสมผสานแนวคิดหลักการที่ขัดแย้งกัน มีทั้งขยายและลดขนาดองค์การ มีทั้งรวมศูนย์และกระจายอำนาจ มีทั้งเน้นความเป็นมืออาชีพและเพิ่มความเป็นการเมือง ยังมีช่องว่างระหว่างความคาดหวังและความจริงอยู่มาก

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินประเทศไทย ในปัจจุบัน ผู้เขียนมองว่า การบริหารราชการแผ่นดิน ยังคงเป็นแบบดั้งเดิม (TPA) กล่าวคือ เป็นระบบราชการ (Bureaucracy) ที่ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นการบังคับบัญชา ยึดหลักกฎหมายซึ่งเรียกว่า อำนาจตามกฎหมาย (legal Authority or Legal Domination) โดยเห็นว่า อำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรม สูงกว่าอำนาจประเภทอื่นๆ มีการแบ่งงานกันทำตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ การทำงานเต็มเวลา มีความเป็นทางการ และรับบุคคล โดยใช้หลักความสามารถเป็นเกณฑ์

ปัญหาของระบบราชการไทยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติการบริหารของผู้นำมีความอ่อนแอ และไม่มีความคล่องตัว อันเกิดจากการปฏิบัติงานที่เน้นกฎระเบียบ ทำให้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ การเน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะ

ด้านก่อให้เกิดการทำงานแบบไม่บูรณาการกัน มีพฤติกรรมในการปฏิบัติงานที่เฉื่อยชา ทำให้เกิดความล่าช้า เปลี่ยนแปลงยาก จึงทำให้เกิดปัญหาในการบริการสนองตอบประชาชน

แนวทางแก้ไข ควรนำเอาแนวคิดการจัดการของเอกชนมาปรับประยุกต์ใช้ มุ่งเน้นการปฏิบัติงานกับภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน โดยมีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน ให้เป็นไปตามพันธกิจ ผลสัมฤทธิ์ และบริการประชาชน เสมือนลูกค้า มีช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร ประชาสัมพันธ์ที่ดีและมีความต่อเนื่อง อาทิเช่น การจัดทำรายงานประจำปี การอัปเดตข้อมูลขึ้นบนเว็บไซต์หน่วยงานของตนเอง เพื่อเป็นการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าได้อย่างสะดวก รวดเร็ว อันสอดคล้องกับนโยบายประเทศไทย 4.0 และ พรบ.ข้อมูลข่าวสารทางราชการฯ นอกจากนี้ ภาครัฐควรปรับเปลี่ยนวิธีการให้สามารถหารายได้มากกว่าใช้จ่ายงบประมาณ มีวิธีการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหา อีกทั้งต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้สามารถจัดการปกครอง หรืออภิบาลประชาชน (Governance) ได้อย่างอิสระภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนด และใช้กลไกการตลาดในการให้บริการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทความนี้เป็นเพียงการวิเคราะห์โดยอาศัยงานเขียนของครูบาอาจารย์อยู่หลายท่าน เพื่อแสดงให้เห็นสถานการณ์การบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ทั้งจากงานเอกสาร ตำรา และกฎหมาย ยังขาดข้อมูลในเชิงลึก และรายละเอียดรายประเด็นต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมาก หากต้องการข้อมูลที่ละเอียดและชัดเจน จะต้องอาศัยระยะเวลา ข้อมูลอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดจริงจังต่อไป

- ประสพโชค ประมงกิจ. (2549). **คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: รูปแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินติ้ง.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2558). **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1990)**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2558). รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: วิวัฒนาการ การเปลี่ยนแปลง และความท้าทายในทศวรรษหน้า. ใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ), **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง : เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี แห่งการสถาปนาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มนวดี จันทิมา. (2561). **การปฏิรูประบบราชการไทยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในยุค 4.0**. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. สืบค้นจาก <http://iad.bangkok.go.th/sites/default/files/Thai%20government%20reform.pdf>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2561). **ประวัติความเป็นมา**. สืบค้นจาก https://www2.opdc.go.th/content.php?menu_id=2&content_id=3491
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ. (2560). **บทวิเคราะห์การจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ประจำปี 2017 – 2018**. สืบค้นจาก http://www.sti.or.th/sti/news-detail.php?news_type=2&news_id=250&
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. (2560). **รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี2559.สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**. สืบค้นจาก <https://www.nesdb.go.th/social/Portals/0/รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ปี 2560.pdf>
- สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม. (2561). **รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับภาคของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สืบค้นจาก https://www.nesdb.go.th/ewt_dl_link.php?nid=7787
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). **การบริหารจัดการภาครัฐ: รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)**. สืบค้นจาก https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2558/apr2558-2.pdf
- อุทัย เลาหวิเชียร. (2558). รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย: การเปลี่ยนแปลงของลักษณะวิชาและทิศทาง. ใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ), **รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง : เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี แห่งการสถาปนาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2561). **การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: ระบบ กลไก และข้อสังเกตเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Barzelay, Michael. (2002). Origins of the New Public Management: An International View from Public Administration/Political Science. In McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne, and Ewan Ferlie (Eds.), *New Public Management: Current trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Central Intelligent Agency. (2019). *East & Southeast Asia: Korea, Thailand: The World Factbook*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html>
- DeLeon, Linda, and Denhardt, Robert B. (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 59(2), 89-97.
- Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- _____. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering. expanded edition*. U.S.A: M. E. Sharpe, Inc.
- _____. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. 3rd Edition. NewYork: M. E. Sharp.
- Dunleavy, Patrick. (1991). *Democracy, bureaucracy, and public choice. Hemel Hempstead, UK: Harvester Wheatsheaf*.
- Dunleavy, Patrick, and Hood, Christopher. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(3), 9-16.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(Spring), 3 - 19.
- _____. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme?. *Organizations, Accounting and Society*, 20 (2-3), 93-109
- Kamensky, John. (1996). Role of the ‘Reinventing Government’ Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, 56(3), 247-256.
- Metcalf, L. (1998, September 17-19). Accountability and effectiveness: designing the rules of accounting game. Paper presented for the European Institute for Advanced Studies in *Management International Conference on Accounting for the New Public Management* pp. 1-11. Venice: n.p.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- _____. (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St Martin's Press.
- Schwab, Klaus. (Eds). (2013). *The Global Competitiveness Report 2013 – 2014*. World Economic Forum. Switzerland: SRO-Kundig.
- _____. (Eds). (2015). *The Global Competitiveness Report 2015 – 2016*. World Economic Forum. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf
- _____. (Eds). (2016). *The Global Competitiveness Report 2016 – 2017*. World Economic Forum. Retrieved from http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf
- _____. (Eds). (2017). *The Global Competitiveness Report 2017 – 2018*. World Economic Forum. Retrieved from <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>
- United Nations Development Programme. (2010). Governance and Public Administration in Section 3: Responsive Institutions In *Democratic Governance Practice*. New York: UNDP.
- Weber, Max. (1947). *The Theory of Social and Economics Organization*. New York: the Free Press.
- Withnall, Adam. (2016). *All the world's most unequal countries revealed in one chart*. Retrieved from <https://www.independent.co.uk/news/world/politics/credit-suisse-global-wealth-world-most-unequal-countries-revealed-a7434431.html>
- XU, Runya, Sun, Qigui, Si, Wei. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21.