

## บทวิจารณ์หนังสือ เรื่อง

“The Price of Government: Getting the Results We Need in an  
Age of Permanent Fiscal Crisis”

เขียนโดย David Osborne and Peter Hutchinson

โดย อาจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ\*

ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลในหลายประเทศต่างประสบปัญหาวิกฤตในการบริหารงานคลัง ภาครัฐ (Fiscal Crisis) เป็นอย่างมาก สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลที่ไม่สามารถกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นได้ตามอำเภอใจ และอีกสาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากข้อเรียกร้องของ ประชาชนที่ต้องการให้รัฐทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้ล้วนส่งผล ต่อการขยายตัวของค่าใช้จ่ายภาครัฐในสัดส่วนที่สูงกว่าความสามารถในการหารายได้ และในที่สุดก็ส่งผล ให้เกิดปัญหาการขาดดุลการคลังอย่างเรื้อรัง สภาวะที่ไม่สมดุลเช่นนี้ทำให้รัฐบาลต้องคิดหาวิธีการบริหาร ในลักษณะใหม่ที่จะช่วยให้เกิดความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย และอีกนัยหนึ่งก็คือสภาวะสมดุล ระหว่างการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในขณะที่รัฐบาลเองก็มีทรัพยากรเพียงพอที่จะใช้ในการ ดำเนินงานอย่างยั่งยืน การแก้ไขปัญหานี้ย่อมมิใช่สิ่งที่กระทำได้ง่ายเท่าใดนัก

Government is BROKE! The fiscal crisis will be permanent. On one side are skyrocketing costs for health care, social security and pensions. On the other is opposition to tax increases. **The Price of Government** concerns with how tax money is spent and how to get the results the citizens need at a price they're willing to pay.

-- David Osborne and Peter Hutchinson --

หนังสือเรื่อง The Price of Government (2004) ซึ่งเขียนโดย David Osborne<sup>1</sup> และ Peter Hutchinson เป็นหนังสือที่มีจุดประสงค์เพื่อนำเสนอกระบวนการที่ศรัทธาใหม่ในการบริหารงานภาครัฐโดยใช้ ประเด็นปัญหาการคลังสาธารณะเป็นแกนหลักที่จะนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการทำงานในรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลสามารถจัดบริการสาธารณะที่เป็นที่ต้องการของประชาชนในระดับราคาซึ่งประชาชนยินยอม จ่ายเพื่อให้การสนับสนุนแก่รัฐบาล เนื้อหาของหนังสือดังกล่าวมีจำนวน 15 บท ความยาว 336 หน้า เนื้อหาหลักแบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ การปรับปรุงการงบประมาณภาครัฐ (Smarter Budgeting) การ

\* อาจารย์ประจำภาควิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> David Osborne เป็นผู้แต่งหนังสือเรื่อง Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector ร่วมกับ Ted Gaebler ในปี 1992.

ปรับปรุงขนาดของภาครัฐ (Smarter Sizing) การปรับปรุงวิธีการใช้จ่าย (Smarter Spending) การปรับปรุงวิธีการบริหารงาน (Smarter Management) และการปรับปรุงภาวะผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (Smarter Leadership) บทความนี้จึงมีจุดประสงค์ที่จะทบทวนสาระสำคัญของหนังสือเล่มดังกล่าวโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วนตามเนื้อหาหลักของหนังสือ จากนั้นจะนำเสนอบทวิเคราะห์ถึงจุดเด่นและข้อสังเกตบางประการในการนำแนวคิดต่างๆ มาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐของไทยต่อไป

## ความเริ่มต้น : วิกฤตทางการคลังภาครัฐ (Fiscal Crisis)

หนังสือเล่มนี้เริ่มต้นโดยการวาดภาพให้ผู้อ่านตระหนักถึงปัญหาสำคัญของรัฐบาลว่าการขาดดุลทางการคลังในปัจจุบันมีความรุนแรงเป็นอย่างมาก สาเหตุสำคัญนั้นเกิดขึ้นได้จากปัจจัยหลายประการ ดังนี้

1. การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคม เช่น การประกันสุขภาพ, การประกันการว่างงาน ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากรที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุ (Aging Society) ในขณะเดียวกันประชากรวัยแรงงานกลับมีสัดส่วนลดลง ส่งผลให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้จำกัด หากแต่มีค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมและการสาธารณสุขเพิ่มขึ้น และหากไม่มีการเตรียมการรับมือกับสภาพเหล่านี้ที่เพียงพอ ย่อมทำให้ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัวในระยะเวลาอันสั้น

2. การต่อต้านการเสียภาษีของภาคประชาชนมีเพิ่มมากขึ้น นับจากปรากฏการณ์การต่อต้านการจัดเก็บภาษีที่เกิดขึ้นในมลรัฐแคลิฟอร์เนียราวทศวรรษ 1970's (Proposition 13<sup>th</sup>) ได้ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปเกิดความตื่นตัวต่อการจัดเก็บภาษีของรัฐเป็นอย่างมาก รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นได้ตามอำเภอใจอีกต่อไป หากแต่มีอำนาจจัดเก็บภาษีเพียงเท่าที่ประชาชนยอมรับได้เท่านั้น เหตุการณ์นี้ทำให้รัฐบาลมีระดับรายได้ที่จำกัดลงเป็นอย่างมาก

3. การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและวิทยาการส่งผลให้รูปแบบการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป และกระทบต่อขนาดของฐานภาษีอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เช่น การเพิ่มขึ้นของการทำธุรกรรมทางพาณิชย์อินเทอร์เน็ต (E-commerce) หรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนไปสู่การลงทุนข้ามชาติเพื่อหลบเลี่ยงภาษี (Tax haven) ฯลฯ เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้ล้วนทำให้ขอบเขตการจัดเก็บภาษีมีขนาดลดลงอย่างเห็นได้ชัด

4. รัฐบาลขาดความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบทางการเมือง (Political Accountability) ตามปกติ ประชาชนย่อมต้องการให้รัฐบาลจัดบริการต่างๆ ที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ให้มีการดำเนินงานที่เปิดเผยและโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ของการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งต่างขาดความสามารถที่จะอธิบายให้แก่สาธารณชนเข้าใจและยอมรับได้ ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐในด้านต่างๆ จึงลดลงเป็นอย่างมาก

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ล้วนพบได้ทั่วไป ในอดีตที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐล้วนพยายามกลบเกลื่อนปัญหา หรือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในระยะสั้น โดยที่มิได้พยายามมองที่สาเหตุที่แท้จริง และมีได้มีการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง เช่น หากเกิดปัญหาขาดดุลงบประมาณ ก็ใช้วิธีการซ่อนตัวเลขการขาดดุลด้วยวิธีการทางบัญชีที่แยบยล (Accounting gimmicks) เช่น ใช้การโอนเงินงบประมาณข้ามหมวด หรือใช้การปรับลดงบประมาณทุกแผนงานเท่ากันหมด (Across-the-Board Cut) โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของแผนงานต่างๆ ในบางกรณีอาจนำเงินทุนสำรองที่มีอยู่ออกมาใช้ชดเชยการขาดดุล หรืออาจขายทรัพย์สินเพื่อปิดหีบงบประมาณให้ลงตัว เป็นต้น มาตรการรับมือเช่นนี้มิได้ทำให้ปัญหาในเชิงโครงสร้างของการใช้จ่ายได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ส่งผลให้เกิดปัญหาสะสมเรื้อรัง และในที่สุด ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาในรัฐบาล เนื่องจากเห็นว่าสิ่งที่รัฐบาลดำเนินการล้วนมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้อำนาจรัฐอยู่รอดมากกว่าเพื่อการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการแก่ประชาชนอย่างจริงจัง

David Osborne และ Peter Hutchinson กล่าวไว้ว่าการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังจะต้องปรับเปลี่ยนวิธีคิดของเจ้าหน้าที่รัฐว่า “พลเมืองทุกคนต่างต้องการได้รับประโยชน์จากการจ่ายเงินภาษีให้แก่รัฐ เปรียบเสมือนกับการซื้อสินค้าในท้องตลาด พวกเขาย่อมพิจารณาเปรียบเทียบว่าสินค้าที่ตนซื้อไปนั้นมีคุณประโยชน์คุ้มค่างับราคาที่จ่ายไปหรือไม่ ด้วยตรรกะเดียวกัน เมื่อประชาชนจ่ายเงินภาษีให้แก่รัฐแล้วสิ่งที่ประชาชนคาดหวังจากรัฐคือสินค้าและบริการที่เป็นที่ต้องการ โดยที่สินค้าเหล่านั้นมีราคาสมเหตุสมผล มิเช่นนั้นแล้ว ประชาชนอาจนำเงินของเขาไปเลือกซื้อสินค้านั้นจากหน่วยงานอื่นแทน” จากวิธีคิดที่ Osborne และ Hutchinson เสนอไว้เช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาระบบคลังและการงบประมาณที่เอื้อต่อการจัดบริการที่เป็นที่ต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในขณะที่ราคาของการจัดบริการเหล่านั้น (จำนวนภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชน) อยู่ในระดับที่เหมาะสม และหากดุลยภาพเช่นนี้เกิดขึ้นได้แล้ว ก็จะช่วยให้การดำเนินงานของรัฐได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในสังคมเป็นอย่างดี ดังนั้น การจัดการภาครัฐสมัยใหม่จึงควรให้ความสำคัญกับหลักการ 4 ประการ ดังนี้

- ประชาชนคาดหวังบริการใดจากรัฐ
- กิจกรรมที่รัฐจะดำเนินการควรมีปริมาณมากหรือน้อยเพียงใด
- กิจกรรมที่รัฐจะดำเนินการควรมีราคาเท่าใดที่เป็นราคาที่ยอมรับของประชาชน
- หน่วยงานของรัฐจะมีวิธีดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างไรเพื่อเกิดผลลัพธ์ที่ประชาชนต้องการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ด้วยการกำหนดหลักวิธีคิดของการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่เช่นนี้ ย่อมนำไปสู่เหตุผลความจำเป็นในการปรับปรุงระบบการคลังและวิธีการบริหารงานเป็นอย่างมาก Osborne และ Hutchinson จึงได้เสนอองค์ประกอบสำคัญที่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการจัดบริการที่ประชาชนต้องการในราคาที่เป็นธรรมกับประชาชนดังต่อไปนี้

## การปรับปรุงการงบประมาณภาครัฐ (Smarter Budgeting)

องค์ประกอบที่สำคัญทางการบริหารภาครัฐที่มีผลต่อคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดบริการสาธารณะคือ “ระบบงบประมาณ” โดยงบประมาณจะเป็นตัวขับเคลื่อนให้การจัดการบริการของรัฐมุ่งไปสู่การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผ่านการจัดสรรทรัพยากร ทั้งนี้ งบประมาณจะแสดงให้เห็นว่าทรัพยากรที่รัฐมีอยู่จะถูกนำไปใช้ในการจัดบริการด้านใด เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด และจะก่อให้เกิดผลลัพธ์เช่นไรต่อประชาชน ดังนั้น การจัดทำงบประมาณจึงมิใช่เป็นเพียงการแก้สมการเพื่อให้เกิดความสมดุลทางบัญชีเท่านั้น (Budget is not just solving math problems) หากแต่เป็นการจัดทำราคาของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ

อย่างไรก็ตาม Osborne และ Hutchinson ได้กล่าวไว้ว่าผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐจำนวนมากต่างใช้วิธีการแก้ไขปัญหาทางงบประมาณที่ไม่ถูกต้องเท่าใดนัก ดังเช่น การปรับลดค่าใช้จ่ายโดยการหยุดการจ้างพนักงานใหม่ ย้ายรายการทางบัญชีข้ามหมวดเพื่อให้ตัวเลขทางบัญชีเกิดความสมดุล งบประมาณการจัดเก็บรายได้เกินความเป็นจริง พยายามใช้วิธีการประหยัดค่าใช้จ่ายบริหารสำนักงานเล็กๆ น้อยๆ หรือยืดเวลาการดูแลบำรุงรักษาอุปกรณ์เครื่องมือ ฯลฯ เป็นต้น การแก้ไขปัญหาการขาดดุลด้วยวิธีการเช่นนี้ต่างทำให้ผู้บริหารคิดว่าสามารถแก้ไขปัญหาการขาดดุลงบประมาณได้ (อย่างน้อยก็ในระยะสั้น) แต่กระนั้น ผู้เขียนทั้งสองชี้ให้เห็นว่านี่คือความเข้าใจที่ผิดพลาด และอาจก่อให้เกิดภาพลวงตาขึ้น (Fiscal Illusion) ได้

นอกจากนี้ ปัญหาของวิธีการงบประมาณในปัจจุบันคือไม่สามารถนำเสนอบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการได้ หากแต่เป็นการจัดทำงบประมาณที่คำนึงถึงความต้องการของหน่วยงานเป็นหลัก (Agency-Based Budget) กล่าวคือ วิธีการงบประมาณปัจจุบันจะนิยมใช้งบประมาณรายจ่ายในที่ผ่านมาเป็นฐานสำหรับการจัดทำงบประมาณปีถัดไป โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนตามภาวะเงินเฟ้อและขนาดของการให้บริการที่อาจเพิ่มขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงทางประชากร และเมื่อมีการขาดดุลงบประมาณขึ้น ผู้บริหารก็จะพยายามหาทางออกด้วยการพิจารณาว่าควรปรับลดงบประมาณในส่วนใด (What to cut) มากกว่าจะพิจารณาว่าควรนำเงินที่มีอยู่ไปใช้ในการจัดบริการเรื่องใดบ้าง (What to keep) ดังนั้น ในสภาวะที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางเศรษฐกิจและสังคม แผนการจัดบริการอาจมิได้มีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วย และส่งผลให้การจัดการบริการสาธารณะคลาดเคลื่อนไปจากความต้องการของประชาชนเพิ่มขึ้นทุกปี

ทางออกที่ควรจะเป็นที่ Osborne และ Hutchinson นำเสนอไว้ก็คือการปรับแก้ที่โครงสร้างรายจ่ายและระบบการบริหารจัดการ ซึ่งควรเริ่มต้นด้วยการคิดถึงการวางแผนงบประมาณในระยะปานกลางถึงระยะยาว (5-10 ปี) โดยควรมีเนื้อหาที่ครอบคลุมถึง การประเมินสถานะทางการคลังของหน่วยงาน ทั้งในช่วงเริ่มต้นและช่วงสิ้นสุดรอบระยะเวลางบประมาณ (Starting and Ending Fiscal Balance) มีการวางแผนการประมาณการรายได้และการประมาณค่าใช้จ่ายโดยให้ครอบคลุมถึงการจัดการบริการทุกด้าน และ

มีสมมติฐานในการประมาณการที่เหมาะสม ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ย้ำว่าการวางแผนงบประมาณในระยะปานกลางจะช่วยสะท้อนภาพที่แท้จริงของการจัดบริการของหน่วยงาน สามารถป้องกันปัญหาจากการวางแผนระยะสั้น เช่น การปกปิดตัวเลขทางบัญชีแบบปีต่อปี เป็นต้น และจะช่วยให้ผู้บริหารของหน่วยงานสามารถเตรียมการรองรับกับปัญหาได้ทันการณ์

ส่วนประเด็นเรื่องการจะทำให้ราคาของการจัดบริการสาธารณะอยู่ในระดับที่เหมาะสมตามที่ Osborne และ Hutchinson ได้เสนอไว้ก็คือการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ (Budget for Outcomes) โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกบริการที่ต้องการจากรัฐ ตามลำดับความต้องการก่อนและหลัง (Priority) อีกทั้งต้องให้ประชาชนตัดสินใจร่วมกันว่าบริการที่ต้องการนั้นมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ยอมรับได้หรือไม่ (Collective price) สาระสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ นำเสนอในตารางที่ 1 หน้าถัดไป

หัวใจสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ที่ Osborne และ Hutchinson ได้นำเสนอไว้คือ การทำความเข้าใจว่าประชาชนเปรียบเสมือนผู้ซื้อสินค้า พวกเขาต้องการซื้อสินค้าและบริการที่พวกเขาต้องการในระดับราคาที่สมเหตุสมผลคุ้มค่ากับเงินที่พวกเขาจ่าย ด้วยหลักการคิดเช่นนี้ งบประมาณของภาครัฐก็ควรเป็นการจัดบริการสาธารณะในสิ่งที่ประชาชนต้องการ และเป็นบริการที่มีต้นทุนเหมาะสม มิเช่นนั้นแล้ว ประชาชนสามารถกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองโดยผ่านกลไกทางการเมือง เช่น การลงประชามติคัดค้านการจัดบริการและต่อต้านการเสียภาษี หรืออาจลงมติเลือกผู้แทนที่มีแนวคิดในการลดภาษีของรัฐเข้าไปทำหน้าที่ ฯลฯ เป็นต้น

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์ที่ Osborne และ Hutchinson นำเสนอไว้สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้คือหน่วยงานภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการกำหนดประเด็นความต้องการสาธารณะ (Priority Setting) การสร้างตัวชี้วัดผลสำเร็จและมาตรฐานของผลงาน การวัดต้นทุนค่าใช้จ่ายของการจัดบริการประเภทต่างๆ และการพัฒนาชุดทางเลือกของการจัดบริการ ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดนี้จะต้องเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน (Priorities-Strategies-Price Casual Relationships) เพื่อให้ประชาชนได้เลือกบริการที่ต้องการในขณะที่ยอมรับภาระภาษีที่ต้องแบกรับอย่างชัดเจน

### การปรับปรุงขนาดของภาครัฐ (Smarter Sizing)

ประเด็นส่วนที่สองที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้อย่างน่าสนใจคือ จะทำอย่างไรให้ขนาดของรัฐและขนาดของการจัดบริการเป็นขนาดที่เหมาะสม ข้อเสนอสำคัญที่เขียนไว้ในส่วนนี้คือ ให้มีการทบทวนกลยุทธการดำเนินงานว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีหรือไม่อย่างสม่ำเสมอ และให้มีการยุบรวมหน่วยงานเข้าด้วยกัน (Consolidation of Bureaucracy) เพื่อความคล่องตัวและเพื่อประสิทธิผลของงาน

ตารางที่ 1 ระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม และงบประมาณแบบมุ่งผลลัพธ์

	Agency-Based Budget	Outcome-Based Budget
ฐานเริ่มต้นของ งบประมาณ	ขนาดของงบประมาณในปีที่ผ่านมา	บริการที่ประชาชนต้องการใน ขนาดที่ประชาชนยินยอมพร้อมใจ จ่ายภาษีให้แก่รัฐ
จุดเน้นในการ จัดทำ งบประมาณ	ควรปรับเพิ่มหรือลดจาก งบประมาณในปีฐานเป็นจำนวน เท่าใด	ควรจ่ายเงินเพื่อซื้อบริการประเภท ต่างๆ ที่ประชาชนต้องการเป็น จำนวนเท่าใด
การเพิ่มขึ้นของ ขนาดงบประมาณ	ภาวะเงินเฟ้อ และขนาดของการ จัดบริการที่เพิ่มตามพัฒนาการ ทางเศรษฐกิจและสังคม	ไม่มีฐานงบประมาณเริ่มต้นให้ ปรับเพิ่มหรือปรับลด
การลดลงของ ขนาดงบประมาณ	ปรับลดจากข้อเสนอของงบประมาณ	
เอกสาร งบประมาณ	แสดงเหตุผลความจำเป็นของการ จัดทำค่าของงบประมาณเพิ่มเติม	แสดงทางเลือกในการจัดบริการ สาธารณะประเภทต่างๆ พร้อม ระดับราคาในการดำเนินการ
แรงจูงใจทาง งบประมาณ	ปรับเพิ่มงบประมาณเพราะต้นทุน ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากแต่ไม่ควร ปรับลดวงเงิน	จัดบริการที่มีประโยชน์ซึ่ง ประชาชนต้องการในระดับราคา เหมาะสม
ประเด็นสำหรับ นักวิเคราะห์ งบประมาณ	วิเคราะห์เพื่อค้นหารายการใช้จ่าย ที่ไม่จำเป็นสำหรับปรับลด	วิเคราะห์หาทางเลือกของ จัดบริการที่ให้ผลคุ้มค่าและมี ประสิทธิผลสูงสุด
หน้าที่ของฝ่ายนิติ บัญญัติ	เลือกที่จะปรับลดค่าใช้จ่าย หรือ จัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น	เลือกทางเลือกของการจัดบริการ สาธารณะที่เหมาะสมที่สุดให้แก่ ประชาชน
ประเด็นอภิปราย ทางงบประมาณ	ควรปรับลดงบประมาณในส่วนใด หรือควรจัดเก็บภาษีใดเพิ่มเติม	ควรทำอย่างไรเพื่อให้การ จัดบริการสาธารณะมีคุณภาพ และประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ที่มา: The Price of Government, หน้า 66

การยุบรวมหน่วยงานจะทำอย่างไรเพื่อมิให้เกิดองค์การขนาดใหญ่ (Mega-Bureaucracy) และ  
ส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพ Osborne และ Hutchinson ย้ำว่าการยุบรวมองค์การมิใช่การยุบหน่วยงาน

ทั้งหมดมารวมกันเหมือนการรวมตัวเลข หากแต่มีมิติในการยุบรวมอยู่ 3 ประการ มิติแรก ให้มีการยุบรวมภารกิจด้านการวางแผนและการกำหนดยุทธศาสตร์เข้าด้วยกัน หรือเรียกว่า Consolidate Steering Functions ทั้งนี้ หลังจากยุบรวมภารกิจนี้แล้วอาจจัดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในการเลือกกำหนดบริการที่ต้องการจัดขึ้นก็ได้ เป็นต้น และมิติที่สองคือการยุบรวมภารกิจด้านสนับสนุนเข้าด้วยกัน เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ, การเงินและการบัญชี, การงบประมาณ, และการบริหารบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ มิติของการยุบรวมประการสุดท้ายหมายถึงการยุบรวมให้การเข้าถึงบริการของประชาชนเกิดขึ้นแบบจุดเดียว (One-Stop Government Accessibility) ส่วนภารกิจด้านการปฏิบัติการนั้น Osborne และ Hutchinson เสนอว่าควรแยกออกจากกัน เพื่อให้เกิดการดำเนินการที่มีเป้าหมายและภารกิจชัดเจน มีประสิทธิภาพและความคล่องตัว (Separate Rowing Functions) และที่สำคัญภารกิจด้านการกำหนดนโยบายและภารกิจด้านการปฏิบัติควรแยกออกจากกัน (Steering-Rowing Separation) เพื่อให้ผู้บริหารระดับสูงไม่ติดกับภาพของงานประจำ หากแต่มีเวลาที่จะคิดภาพของการจัดบริการในอนาคต วางแผน และตรวจสอบผลสำเร็จของงานได้มากขึ้น (Accountable for Results)

นอกจากนี้ การทำให้ขนาดของรัฐมีความเหมาะสมอาจมีได้หมายความว่าทำให้หน่วยงานของรัฐมีขนาดเล็กลงแต่เพียงอย่างเดียวเสมอไป วิธีคิดที่มุ่งลดขนาดองค์กรโดยไม่พิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นอาจส่งผลกระทบต่อการจัดบริการที่สำคัญได้ ทั้งนี้ Osborne and Hutchinson เสนอแนวทางที่น่าสนใจว่าการปรับลดขนาดของหน่วยงานอาจดำเนินการได้โดยการนำเทคโนโลยีช่วยในงานประจำ หรืองานที่มีลักษณะความแน่นอน ใช้การปรับลดลำดับชั้นการบังคับบัญชาให้สั้นลง และปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานรัฐทำหน้าที่เฉพาะด้านที่เป็นจุดแข็งหรือเป็นภารกิจที่จำเป็น ส่วนภารกิจที่รัฐอาจไม่จำเป็นต้องดำเนินการ หรืออาจไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการได้ อาจถ่ายโอนให้หน่วยงานภายนอกดำเนินการแทนได้ (Outsourcing) ทั้งนี้ ผู้บริหารภาครัฐไม่ควรคิดว่ามีมาตรฐานเดียวที่ดีที่สุด (NOT one size fits all) ในการบริหารงานเสมอไป

### การปรับปรุงวิธีการใช้จ่าย (Smarter Spending)

สาระสำคัญของเนื้อหาในส่วนนี้คือ จะทำอย่างไรให้ค่าใช้จ่ายของการจัดบริการลดลงในขณะที่มีคุณภาพการให้บริการเพิ่มขึ้น Osborne และ Hutchinson ได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่าสามารถใช้เทคนิคการบริหารอย่างน้อย 2 ประการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เทคนิคประการแรก สำหรับงานที่สามารถแปรรูปให้เอกชนหรือหน่วยงานภายนอกดำเนินการได้ก็ควรเปิดโอกาสให้มีการเสนอตัวแข่งขันเพื่อเข้าจัดบริการสาธารณะ (Competition) ซึ่งอาจดำเนินการในรูปของวิสาหกิจ องค์กรชุมชน หรือบริษัทเอกชน เป็นต้น การเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการจัดบริการสาธารณะน่าจะช่วยให้เกิดการคิดค้นนวัตกรรมทางการบริหารจัดการ ซึ่งจะช่วยเพิ่มคุณภาพของการจัดบริการ ช่วยลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และในที่สุด น่าจะทำให้ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมีเพิ่มขึ้น

ส่วนเทคนิคประการที่สองคือ หากกิจการของรัฐเหล่านั้นไม่สามารถแปรรูปให้เกิดการแข่งขันในการจัดบริการได้ ก็ควรใช้วิธีการบริหารแบบมุ่งผลงาน (Performance Management) ซึ่งน่าจะช่วยให้คุณภาพของการทำงานเพิ่มขึ้นได้เช่นกัน การบริหารแบบมุ่งผลงานนี้จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ระบบข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่สามารถแสดงถึงผลสำเร็จของงานที่มีความครอบคลุมอย่างเพียงพอ และมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน มีการวัดผลสำเร็จของงานอย่างสม่ำเสมอ มีการให้ข้อมูลย้อนกลับ (Performance Feedback) ที่ตรงไปตรงมา และเป็นประโยชน์ต่อการทำงาน (Constructive) และมีระบบการบริหารผลงานของพนักงานที่เชื่อมโยงเข้ากับการให้รางวัลตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน มีการกำหนดเป้าหมายของผลงานที่เหมาะสม และควรมีการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance Agreement) ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับพนักงานปฏิบัติการ ทั้งนี้แนวคิดสำคัญที่ผู้เขียนได้ย้าไว้ก็คืออะไรก็ตามที่มีการวัดประเมินผลย่อมมีการปรับปรุงการทำงานเกิดขึ้น (What is measured gets managed)

นอกจากนี้ การปรับลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสามารถดำเนินการได้โดยการปรับลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็นลงให้เหลือน้อยที่สุด มีเพียงเฉพาะกฎระเบียบหรือขั้นตอนที่เกื้อต่อการทำงานที่มุ่งผลงานเป็นหลัก อีกทั้งควรเปิดให้ประชาชนเข้าถึง (Accessibility) กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายการจัดบริการ ซึ่งในที่สุด ย่อมช่วยให้ทิศทางของการดำเนินงานมีความชัดเจนและเป็นที่ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### การปรับปรุงวิธีการบริหารงาน (Smarter Management)

หลักการบริหารที่ Osborne และ Hutchinson ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาก็คือ ความไม่ยืดหยุ่นในการบริหาร (Management Inflexibility) มักจะทำให้เกิดความสิ้นเปลือง และอาจทำให้การปฏิบัติงานเหล่านั้นไม่สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ ทางออกที่ควรจะเป็นสำหรับการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลคือ การให้อิสระแก่ผู้บริหารได้ทำหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่ (Let the managers manage) ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายประการ ได้แก่ การปรับลดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นให้เหลือน้อยที่สุด เพิ่มความไว้วางใจในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน ปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่มีได้มุ่งเพียงแต่การจัดซื้อที่มีราคาต่ำสุด หากควรเป็นการจัดซื้อที่ก่อให้เกิดคุณค่าแก่การปฏิบัติงานสูงสุด (Not lowest costs but best value) พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลที่เอื้อต่อการปรับปรุงพัฒนาขีดความสามารถอย่างต่อเนื่อง (Competency Improvement) มีระบบบัญชีที่ช่วยให้ผู้บริหารได้รับทราบข้อมูลสำคัญที่สะท้อนถึงสถานะทางการเงินขององค์กรและชี้ทิศทางกำไรที่คาดการณ์ในอนาคต ซึ่งการที่จะทำให้เกิดระบบบัญชีเช่นนี้ได้ต้องพัฒนาระบบบัญชีต้นทุน (Cost Accounting) ระบบบัญชีฐานกิจกรรม (Activity-Based Accounting) และใช้ระบบบัญชีเกณฑ์สิทธิ (Accrual Basis) เป็นต้น

นอกจากนี้ Osborne และ Hutchinson ยังได้เสนอแนะว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐอาจกระทำได้โดยการประยุกต์ใช้เทคนิคปรับปรุงการบริหารของภาคเอกชนเข้ากับการปฏิบัติงาน

ของหน่วยงานรัฐได้ เช่น การใช้เทคนิคการปรับปรุงคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management: TQM) หรือการปรับปรุงกระบวนการทำงาน (Business Process Reengineering) เป็นต้น

### การปรับปรุงภาวะผู้นำในการเปลี่ยนแปลง (Smarter Leadership)

การเปลี่ยนแปลงใดๆ ย่อมได้รับการต่อต้านไม่ว่าจะเป็นการต่อต้านที่มีความรุนแรงมากหรือน้อยก็ตาม ดังนั้น หากหน่วยงานใดต้องการเปลี่ยนแปลงให้การจัดทำงานประมาทและระบบการบริหารประสบผลสำเร็จได้นั้น จะต้องต้องมีผู้นำที่มีความเข้มแข็ง คุณลักษณะประการสำคัญของผู้นำที่ Osborne และ Hutchinson ได้กล่าวไว้คือ ใครก็ได้ที่สามารถทำให้สิ่งต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น (Leader is someone who makes things better) ทั้งนี้ องค์การที่ดีควรส่งเสริมให้พนักงานมีความเป็นผู้นำทั่วทั้งองค์การตั้งแต่ระดับปฏิบัติการไปจนถึงระดับผู้บริหารสูงสุด (Distributed, Bottom-up Leadership)

ผู้นำที่พึงประสงค์ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงนั้น จะต้องเป็นผู้ที่กล้าให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงแก่สาธารณชน พนักงาน และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้รับทราบถึงปัญหาของการบริหารงานหรือการจัดบริการ สาธารณะที่เป็นอยู่ สามารถชี้ให้เห็นแนวทางแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม และสามารถอธิบายถึงผลดี และผลเสียที่จะได้รับจากทางเลือกต่างๆ ที่มี สามารถกำหนดกรอบในการปฏิรูประบบการทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถนำเสนอภาพของผลลัพธ์ที่ต้องการได้อย่างชัดเจน และท้ายที่สุด สามารถสร้างให้เกิดแรงขับเคลื่อนในการปรับปรุงการทำงานได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ Osborne และ Hutchinson ยังชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่ควรเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลง ก็คือการสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาการทำงานอย่างจริงจัง ผู้นำจะต้องสร้างให้ประชาชนทั่วไปเกิดความมั่นใจ (General Public Trust) ว่าการปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งจะต้องสร้างให้เกิดพันธะผูกพัน (Commitment) ต่อการเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว เมื่อนั้น การปรับปรุงการดำเนินงานของรัฐก็จะได้รับการสนับสนุนและประสบผลสำเร็จได้

### จุดเด่นของหนังสือ และข้อสังเกตบางประการ

จากการทบทวนเนื้อหาของหนังสือเรื่อง The Price of Government เห็นว่าน่าจะมีจุดเด่นในด้านของนำเสนอวิธีคิดและเทคนิคการบริหารงานภาครัฐอย่างน้อย 3 ประการดังนี้ **ประการแรก** Osborne และ Hutchinson ได้นำเสนอวิธีคิดแบบใหม่ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนภายใต้กระแสปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลมิได้เป็นหน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจในการจัดบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป และประชาชนก็มีไซ้เป็นเพียงผู้รอคอยรับบริการอะไรก็ได้ที่รัฐจะจัดให้ ในทางกลับกัน ประชาชนมีฐานะเป็นเจ้าของรัฐ ประชาชนเป็นจุดเริ่มต้นของระบบบริหารงานภาครัฐที่ทำหน้าที่บอกว่าต้องการบริการสาธารณะประเภทใดจากรัฐ และในระดับราคาเท่าใดที่

พวกเขาเห็นว่าเหมาะสม ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนมักจะเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับเงินภาษีที่เสียไปอยู่เสมอ<sup>2</sup> หน่วยงานภาครัฐจึงมีบทบาทเป็นเพียงผู้รับจัดบริการสาธารณะ (Public Service Providers) หน่วยงานในสังคมเท่านั้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องเสนอตัวว่าจะจัดบริการสาธารณะประเภทใด ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเท่าใด (ภาษีหรือค่าธรรมเนียม) ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเลือกในขั้นสุดท้าย

กรอบวิธีคิดที่ Osborne และ Hutchinson ได้นำเสนอไว้ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเช่นนี้ยังอาจเป็นสิ่งใหม่สำหรับสังคมไทย<sup>3</sup> การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแต่เดิมที่อาจเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเพียงฝ่ายเดียวที่รัฐบังคับใช้กับประชาชน ไปสู่ความสัมพันธ์ในลักษณะที่สมมาตร (Symmetry relationships) ตามที่ Osborne และ Hutchinson นำเสนอไว้ นั้นยังอาจมีสิ่งที่จะทำให้ทำได้ง่ายขึ้นในสังคมไทยที่มีโครงสร้างการใช้อำนาจรัฐแบบผูกขาดมาเป็นเวลานาน แต่กระนั้น ผู้เขียนเองมีความเห็นว่าการปรับเปลี่ยนวิธีคิดเช่นนี้มีสิ่งที่จะกระทำไม่ได้ และเห็นว่าวิธีคิดเช่นนี้มีปรากฏขึ้นแล้วในสังคมไทยในระดับท้องถิ่นบางแห่ง<sup>4</sup> แต่ในการกำหนดทิศทางการจัดบริการสาธารณะในระดับประเทศนั้นอาจจำเป็นต้องใช้เวลาในการสร้างความตื่นตัวให้กับประชาชนควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการเมืองในระยะ และเมื่อเวลานั้นมาถึง สังคมไทยคงจะมีรัฐและประชาชนที่อยู่ร่วมกันได้อย่างมีคุณค่าเพิ่มมากขึ้น

**ประการต่อมา** ข้อเสนอในการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐที่ Osborne และ Hutchinson ได้นำเสนอไว้เป็นการให้ข้อเสนอแนะอย่างครบถ้วนและเป็นระบบผ่านการปรับเปลี่ยนด้วยวิธีการทางงบประมาณ และมีจุดมุ่งหมายในการนำเสนอที่ชัดเจน ข้อเสนอเช่นนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการของรัฐมิอาจกระทำได้เพียงการมองที่จุดใดจุดหนึ่งโดยไม่มองภาพรวมของการบริหารทั้งระบบ เช่น การแก้ไขปัญหาการขาดดุลทางการคลังย่อมไม่ประสบผลสำเร็จหากไม่มีการปรับเปลี่ยนระบบการทำงาน วิธีการใช้จ่ายงบประมาณ วิธีการทางบัญชี การบริหารบุคคล และวิถีคิดของพนักงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ในการทำงาน ฯลฯ เป็นต้น กรอบวิธีคิดเช่นนี้เป็นเรื่องสำคัญที่อาจยังไม่ได้รับการกล่าวถึงมากเท่าใดนักในบ้านเมืองเรา ความพยายามในการปฏิรูประบบราชการของไทยที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งคือการ

---

<sup>2</sup> แนวคิดเช่นนี้อยู่บนฐานวิเคราะห์ของสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จากบทวิจารณ์หนังสือเรื่องระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ โดย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2546),

<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา นักวิชาการไทยจำนวนหนึ่งได้เริ่มนำเสนอแนวคิดนี้บ้างแล้ว เช่น จรัส สุวรรณมาลา (2546), รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) เป็นต้น.

<sup>4</sup> องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่ใช้วิธีการจัดทำแผนงบประมาณแบบมีส่วนร่วมโดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดการจัดบริการสาธารณะประเภทใดปัจจุบันมีอยู่หลายแห่ง เช่น อบต.สวนหม่อน จ.ขอนแก่น, อบต.ห้วยกะปิ จ.ชลบุรี, เทศบาลตำบลนครหลวง จ.พระนครศรีอยุธยา, เทศบาลนครขอนแก่น จ.ขอนแก่น ฯลฯ เป็นต้น รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก นามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี 2547.

มุ่งปรับเปลี่ยนเฉพาะโครงสร้างองค์การ (โดยการยุบหรือจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น) หากแต่มีได้มีการปรับเปลี่ยนระบบการทำงาน ระบบงบประมาณ ระบบการบริหารงานบุคคล หรือระบบกฎหมายแต่อย่างใด กรอบแนวคิดที่ Osborne และ Hutchinson นำเสนอไว้เช่นนี้น่าจะสะท้อนให้เห็นได้ว่าการปรับเปลี่ยนเฉพาะโครงสร้างองค์การเพียงอย่างเดียวอาจมิได้มีส่วนช่วยให้การปฏิรูประบบราชการประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก และสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวที่ผ่านมาก็ยังคงเป็นเพราะการขาดการปฏิรูประบบการบริหารที่ครบถ้วนรอบด้านก็เป็นได้

จุดเด่นประการสุดท้ายของหนังสือเล่มนี้ที่สามารถประมวลได้ก็คือ หนังสือเล่มนี้ใช้วิธีการนำเสนอที่ทำให้ผู้อ่านติดตามและทำความเข้าใจได้ไม่ยากนัก กล่าวคือ การอธิบายของผู้เขียนจะเริ่มต้นด้วยการชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ จากนั้นจะนำเสนอกรณีตัวอย่างประกอบการอธิบาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีตัวอย่างที่ได้มาจากประสบการณ์โดยตรงของผู้เขียนที่ทำงานเป็นที่ปรึกษาให้กับหน่วยงานรัฐบาลหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา จากนั้น Osborne และ Hutchinson ได้นำเสนอหลักการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นตอน ทำให้แนวคิดต่างๆ ที่ผู้เขียนนำเสนอไว้นั้นมีความเป็นรูปธรรม หนังสือเล่มนี้จึงน่าจะเป็นคู่มือสำหรับการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐที่ดีเล่มหนึ่งโดยเฉพาะสำหรับนักบริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐของไทย

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตไว้ซัก 3 ประการสำหรับผู้ที่สนใจจะหาหนังสือเล่มนี้ไว้อ่าน ดังนี้ **ข้อสังเกตประการแรก** แนวคิดและประสบการณ์ที่ Osborne และ Hutchinson ได้นำเสนอไว้เป็นกรณีตัวอย่างของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และนิวซีแลนด์ แนวคิดและหลักการเหล่านั้นจึงอยู่บนโครงสร้างพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐ (Management Infrastructure) ที่ต่างออกไปจากโครงสร้างพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐไทย กล่าวคือ การที่ประชาชนจะทราบระดับราคาของบริการสาธารณะแต่ละประเภทเพื่อสามารถประเมินถึงความคุ้มค่าที่จะได้รับตามที่หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอไว้นั้น จะต้องมีระบบการบริหารสนับสนุนอย่างเพียงพอ เช่น มีระบบบัญชีตามมาตรฐานสากล (GAAS) ได้แก่ระบบบัญชีเกณฑ์สิทธิ มีการวัดต้นทุนในการดำเนินงาน ฯลฯ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างทางการเงินของประเทศเหล่านี้จะอยู่ในรูปของกองทุนที่แยกออกจากกันตามประเภทของบริการสาธารณะอย่างชัดเจน<sup>5</sup> (Governmental Fund Structure) การแยกเงินงบประมาณแผ่นดินออกเป็นกองทุน คือการจัดให้มีบัญชีเฉพาะสำหรับการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภท และมีการบันทึกรายได้และรายจ่ายของการจัดบริการ

---

<sup>5</sup> จรัส สุวรรณมาลา เรียกโครงสร้างเงินกองทุนเหล่านี้ว่า “กระเป๋าเงินภาครัฐบาล” ที่ควรมีการแยกออกเป็นหลายกระเป๋าตามประเภทของรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ รายละเอียดอ่านได้จาก จรัส สุวรรณมาลา (2546) บทที่ 12.

สาธารณชนแต่ละประเภทต่างหากออกจากกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้สามารถประเมินได้ว่ากิจการใดมีรายรับและรายจ่ายเกินดุลหรือขาดดุลมากน้อยเพียงใด และหากต้องคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดบริการประเภทนั้นๆ ก็จะสามารถกระทำได้อย่างตรงไปตรงมา แต่ด้วยเหตุที่การบริหารราชการแผ่นดินไทยยังขาดระบบงานทางการเงินการคลังและระบบบัญชีเหล่านี้ จึงอาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่ส่งผลให้การประยุกต์ใช้แนวคิดของ Osborne และ Hutchinson ยังมีขีดจำกัดอยู่มาก

**ข้อสังเกตประการที่สอง**คือ หน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ของหนังสือเล่มนี้มีหลายระดับ กล่าวคือ กรณีตัวอย่างที่ Osborne และ Hutchinson ได้ยกขึ้นประกอบการอธิบายนั้นเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ผสมกันไป เช่น รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ หรือรัฐบาลท้องถิ่น โดยที่ผู้เขียนมิได้ใช้กรณีตัวอย่างเพียงเฉพาะรัฐบาลระดับใดเพียงระดับเดียว ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การอธิบายหลักการต่างๆ จึงขาดความเชื่อมโยงกัน และอาจส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการนำแนวคิดเหล่านั้นไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้ เช่น ผู้เขียนได้เริ่มต้นอธิบายเรื่องกำหนดกลยุทธ์โดยใช้กรณีศึกษาของรัฐบาลมลรัฐ หากแต่เมื่อได้อธิบายถึงการกำหนดแผนงานเพื่อรองรับกลยุทธ์ที่กำหนดขึ้น กลับใช้กรณีศึกษาของเทศบาลประกอบการอธิบายแทน ฯลฯ เป็นต้น

การนำเสนอกรณีตัวอย่างในลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ภาพความต่อเนื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารทั้งหมดยังไม่สมบูรณ์เท่าใดนัก และบางครั้งอาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่าการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานภาครัฐอย่างเป็นทางการเป็นระบบครบถ้วนได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงตามที่ Osborne และ Hutchinson ได้กล่าวอ้างหรือไม่ สิ่งเหล่านี้ยังมิได้เขียนไว้อย่างชัดเจนในหนังสือนี้ ดังนั้น ผู้อ่านจึงควรพึงระลึกอยู่เสมอว่าการจะนำแนวคิดที่หนังสือเล่มนี้เสนอไว้ไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงานของตนที่มีความแตกต่างไปจากกรณีศึกษา จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแนวคิดเหล่านั้นให้เหมาะสม และจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงและบริบททางการบริหารงานภาครัฐของไทย มิฉะนั้นแล้ว การปฏิรูปเหล่านั้นอาจไม่ประสบผลสำเร็จลุล่วงเลยก็เป็นได้

**ข้อสังเกตประการสุดท้าย**ที่จะนำเสนอไว้ในที่นี้คือ การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภาครัฐใดๆ ก็ตามควรกระทำอย่างมีจุดมุ่งหมายที่จะช่วยนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์อย่างชัดเจน การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มิใช่เป้าหมายในตัวเอง หากแต่เป็นเพียงวิธีการ (Means) ที่ช่วยนำไปสู่การบรรลุผลลัพธ์ที่ประชาชนต้องการ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เกิดขึ้นในการปฏิรูประบบราชการไทยทุกวันนี้มักจะทำให้ความสำคัญกับวิธีการมากกว่าผลสำเร็จที่ต้องการ และลงท้ายด้วยการไม่สามารถปฏิรูประบบบริหารใดให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ ดังนั้น สิ่งที่ควรให้ความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานภาครัฐไทยในขณะนี้คือการกำหนดเป้าหมายและผลสำเร็จของการปฏิรูประบบงบประมาณและการจัดการภาครัฐให้มีความชัดเจน ความชัดเจนของเป้าหมายเช่นนี้น่าจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดทราบถึงทิศทางที่กำลังจะเดินต่อไปร่วมกัน และน่าจะก่อให้เกิดผลดีต่อทั้งรัฐบาลและต่อประชาชน และเมื่อผลสำเร็จเหล่านี้มาถึง

ราคาที่ประชาชนจ่ายให้แก่รัฐบาลน่าจะเป็นสิ่งที่มีความคุ้มค่าและสามารถก่อให้เกิดประโยชน์แท้จริงตามที่ประชาชนพึงประสงค์ สภาวะดุลยภาพระหว่างรัฐและพลเมืองจึงจะเกิดขึ้นได้อย่างมีความหมาย

#### บรรณานุกรม

Osborne, David and Peter Hutchinson. *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*. New York: Basic Books. 2004.

จรัส สุวรรณมาลา, *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองและรัฐในยุคใหม่*, กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์, มิถุนายน 2546.

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, *นามานุกรมนวัตกรรมท้องถิ่นไทย ประจำปี 2547*, กรุงเทพฯ: โครงการวิธีใหม่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, *เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2546.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, "บทวิจารณ์หนังสือเรื่องระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองในยุคใหม่", *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2, ธันวาคม 2546. หน้า 71-84.