

กรอบแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล ในสมัยปัจจุบัน

นับจากประเทศไทยได้เริ่มการปฏิรูปการบริหารการปกครองไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ และมีความพยายามเป็นรัฐบาลที่มีความทันสมัยเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่งผลทำให้ประเทศไทยมีความเข้มแข็งในการเผชิญหน้ากับการคุกคามจากประเทศมหาอำนาจตะวันตก รวมทั้งมีความเจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศเป็นต้นมาแล้ว ประเทศไทยก็ได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะๆ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 รวมทั้งในปี พ.ศ. 2515 และในปี พ.ศ. 2534 เป็นอาทิ ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามส่วนเพิ่มเติมไปจากที่ได้กำหนดไว้ในสมัยแรก และได้มีการกำหนดเขตภารกิจหน้าที่ระหว่างส่วนราชการต่างๆ ให้มีความชัดเจนมากขึ้น ฯลฯ ส่งผลทำให้โครงสร้างอำนาจของระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารราชการส่วนกลางมีความเข้มแข็ง โดยมีอำนาจที่รวมศูนย์เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งมีความสมัยใหม่ในรูปลักษณะและในการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรต่างๆ ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยเท่าที่ได้มีการดำเนินการในช่วงหนึ่งศตวรรษเศษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนทศวรรษที่ 2540 กล่าวได้ว่า มีลักษณะสำคัญๆ ที่ควรกล่าวถึงใน 3 ประการดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ได้แก่ การเน้นการขยายตัวของระบบราชการ (Bureaucratization) ออกไปอย่างต่อเนื่อง

และเกือบจะไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ทั้งสิ้น ประเด็นนี้ วรเดช จันทรศร ได้อธิบายสรุปไว้ว่า “ระบบราชการไทยมีแนวโน้มในการขยายตัวมากขึ้นอย่างมหาศาลในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น ในระดับกรม มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ทีไปทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของกระทรวง และกรมอื่นอยู่แล้ว”¹

การขยายตัวอย่างต่อเนื่องของระบบราชการไทยตามคำอธิบายดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยชิ้นสำคัญในสมัยก่อนหน้าของ เฟรด ริกส์ (Fred W. Riggs)² และคณะนักวิชาการทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกันอีกหลายคน ซึ่งได้อธิบายระบบราชการ-ทหารและระบบการเมืองของประเทศไทยว่ามีลักษณะเป็นระบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic polity) กล่าวคือ เป็นระบบการเมืองซึ่งฝ่ายข้าราชการและทหารมีบทบาทนำในการบริหารประเทศ ในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายสำคัญต่างๆ โดยที่นักการเมืองและระบบรัฐสภามีความอ่อนแอในเชิงเปรียบเทียบ เนื่องด้วยไม่มีความสามารถมากนักในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและที่สำคัญในประการต่อมา ก็คือ การที่กลุ่มพลังทางเศรษฐกิจสังคมที่อยู่นอกระบบราชการเองก็มีความอ่อนแอ กล่าวคือ ไม่มีความสามารถที่จะเจรจาต่อรองกับอำนาจของระบบราชการในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ ได้เลย

ฉะนั้น การปฏิรูประบบราชการและการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐของประเทศไทย จึงมีลักษณะเด่นตรงที่ว่า ในทุกครั้งทุกคราที่มีการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยจะมีการขยายตัว (Expansion) โดยมีการเพิ่มจำนวนหน่วยงาน และเพิ่มบุคลากรออกไปในสายงานต่างๆ ทั้งในส่วนที่มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรมเพิ่มขึ้นใหม่ลักษณะหนึ่ง นอกจากนี้ได้แก่การเพิ่มจำนวนบุคลากรลงไปในกระทรวง ทบวง และกรมเดิม โดยมีการขยายการทำงานให้ทับซ้อน และ/หรือคาบเกี่ยวกันกับหน่วยงานของกระทรวง ของทบวง และของกรมอื่นๆ ที่มีการจัดตั้งมาก่อนแล้วในอีกลักษณะหนึ่ง

¹ วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษาและสมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534), หน้า ก และดูเพิ่มเติมงานศึกษาวิจัยเล่มอื่นๆ ของ วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรคและแนวโน้ม (กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย และมูลนิธิฟรีดริชเอแบรท, 2523), วรเดช จันทรศร, สู่ 100 ปี ของการปฏิรูประบบราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), วรเดช จันทรศร, วิวัฒนาการของการปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534) และวิทยานิพนธ์ของ Voradej Chandarasorn, "Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public Bureaucracy: A Study of Agency's Functional Responsibilities, 1969-1982," Ph.D. Thesis, New York University, 1985.

² Fred W. Riggs, Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity (Honolulu: University of Hawaii Press, 1966).

ประการที่สอง ลักษณะเด่นที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการและระบบภาคีรัฐของไทย ได้แก่ การสถาปนาการทำงานในระบบกรมให้มีความแข็งแกร่ง ซึ่งนักวิชาการของไทยบางท่านเรียกว่าเป็นการบริหารราชการซึ่งกรมมีความเป็นใหญ่ บ้างเรียกว่าเป็นระบบกรมมาธิปไตย หรือ ระบบกรมนิยม (Departmentalism)³

แนวความคิดเรื่องกรมมาธิปไตย หรือกรมเป็นใหญ่ในระบบการบริหารภาคีรัฐของไทย นี้กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาเฉพาะของประเทศไทย และเป็นอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์อีกด้วย เนื่องด้วยมีการตีความและมีการปรับใช้ความเป็นนิติบุคคล (Juristic person) จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาใช้กับระบบราชการ ซึ่งเป็นองค์กรของภาครัฐโดยตรง การปรับใช้ดังกล่าวนี้ ในส่วนหนึ่งคงเป็นเพราะต้องการหลีกเลี่ยงและป้องกันไม่ให้รัฐและรัฐบาลของประเทศไทยมีสถานะเป็นคู่ความในระบบศาลภายในประเทศของไทย แต่ให้กรมมีสถานะเป็นคู่ความทางกฎหมายแทนรัฐและแทนรัฐบาล นอกจากนี้ คงเป็นเพราะว่าระบบกฎหมายมหาชนของประเทศไทยมีพัฒนาการที่ล่าช้ามาก ฉะนั้น แนวความคิดที่มุ่งให้รัฐเป็นนิติบุคคลในระบบกฎหมายภายในประเทศจึงมีพัฒนาที่ล่าช้าตามไปด้วย มีพักกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local self government) ซึ่งโดยหลักวิชาแล้ว ควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่กับรัฐ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยก็มีพัฒนาที่ล่าช้าอย่างมากจนถึงช่วงทศวรรษที่ 2540 หรือเมื่อเร็วๆ นี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงเพิ่งได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลทั่วทั้งประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย พบได้ว่า กรม (Department) ยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลมาโดยตลอด เสมอมา ส่งผลต่อเนื่องทำให้การมอบอำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล การจัดตั้งงบประมาณ ตลอดจนรวมทั้งการบังคับบัญชา และการกำหนดเป้าหมายการให้บริการประชาชน (Public services) ต่างๆ ถูกกำหนดจากกรมเป็นสำคัญ เรียกได้ว่า เป็นการบริหารราชการฐานกรม (Department oriented administration)⁴ เสียยิ่งกว่าจะเป็นการบริหารราชการโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) และ ดูเพิ่มเติม ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม, (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, 2531). ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2523). ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536). และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาหลักของระบบราชการไทยและแนวทางแก้ปัญหา (กรุงเทพฯ: ม.ป.พ., 2527)

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สิงหาคม 2547.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁵ ได้กล่าวถึงปัญหาของระบบราชการไทยที่มีกรมเป็นฐานของระบบบริหารราชการไว้ใน 3 ประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

ภารกิจของกรมต่างๆ จำนวนมากมีความซ้ำซ้อนกัน และนำไปสู่ความซ้ำซ้อนของกิจกรรมของกรมในพื้นที่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาที่ต่อเนื่องต่อไปอีกด้วยว่ากิจกรรมของกรมไม่ได้มุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ

(1) การกำหนดภารกิจของกรมอาศัยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบของการคิดและการปฏิบัติ ฉะนั้น จึงก่อให้เกิดการขยายงานของกระทรวงในระดับกรมและกองจำนวนมากมาย เหตุเพราะแผนพัฒนาฯ เป็นกรอบที่กว้างมากเกินไป การแก้ไขปัญหารื่องดังกล่าวนี้ จึงจำเป็นต้องอาศัยยุทธศาสตร์นโยบายของรัฐและนโยบายรัฐบาลกำหนดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างๆ ในแผนพัฒนาฯ แทนที่จะให้แผนพัฒนาฯ กำหนดภารกิจของกรมโดยอิสระตามลำพังดังที่เป็นอยู่มาแต่เดิม

(2) การมีกรมเป็นตัวตั้ง อีกทั้งระบบงบประมาณที่อาศัยกรมเป็นฐานของการจัดทำส่งผลทำให้รัฐบาลไม่อาจดำเนินการแก้ไขปัญหามีความหลากหลาย ซ้ำซ้อน และมีความเกี่ยวข้องข้ามกรมหรือข้ามกระทรวงได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดกลุ่ม (regroup) ภารกิจของงานภาครัฐเสียใหม่ แล้วจึงจะจัดแบ่งกลุ่มกรม กระทรวง ซึ่งจะช่วยให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และมีการทำงานในเชิงรุกได้

ประการที่สาม เป็นลักษณะเด่นที่พบได้ในระดับของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ได้แก่ การมีระบบการบริหารราชการแบบแตกกระจาย (Fragmentation) และไม่มีเจ้าภาพในภารกิจหน้าที่ต่างๆ อย่างชัดเจน⁶

ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะแตกกระจายนี้มีสาเหตุหลักมาจากการที่กรมเป็นหน่วยหลักของการกำหนดภารกิจหน้าที่ จัดทำงบประมาณ และมอบหมายให้คนลงไปทำงานในเขตพื้นที่ต่างๆ รวมทั้งมีการจัดตั้ง “เขตการบริหาร” งานในระดับที่ถ่วงลงมาจากระดับชาติ (Sub-national unit) ของตนเอง โดยมีรูปแบบที่มีความหลากหลายทั่วประเทศอยู่ในเวลานี้

⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปฏิรูประบบราชการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ท่าพระอาทิตย์, 2545), น. 55.

⁶ ดู การศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคตก (กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544). และดูเพิ่มเติม Supasawad Chardchawan, “The Role of Provincial Governor: Contemporary Politics in Thai Provinces,” (Ph.D. Thesis, Graduate School of International Cooperation Policy Studies, Kobe University, 2004).

การที่กรมสามารถจัดตั้ง “เขตการบริหาร” งานขึ้นได้เองเป็นจำนวนมาก ส่งผลอย่างสำคัญทำให้การทำงานของผู้แทนของกรมในระดับที่ถดถอยลงไป ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ มีลักษณะที่ไม่เป็นอิสระ กล่าวคือ ไม่สามารถตัดสินใจใดๆ อย่างมีเหตุผลได้ หากแต่ต้องขึ้นต่อ (Dependent) การกำหนดนโยบายและพฤติกรรมในการบริหารของหน่วยงานที่เหนือกว่า คือ การบริหารในระดับเขตพื้นที่และในระดับกรม

สาเหตุประการถัดมาที่ช่วยทำให้การบริหารราชการระดับภูมิภาคมีลักษณะแตกกระจาย ได้แก่ การที่ระบบการมอบอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นเป็นการมอบอำนาจมาจากกรมเป็นจำนวนมาก (Agency delegated functions) มิใช่เป็นการมอบอำนาจจากรัฐและรัฐบาล (State/ government delegated functions) ดังที่ประเทศสมัยใหม่ทั้งหลายกระทำกัน นอกจากนี้ ได้แก่ ระบบการบริหารบุคคลที่ทุกคนล้วนเป็นคนของกรม มิใช่เป็นคนของจังหวัดแต่ประการใด ฉะนั้น บุคคลภาครัฐจึงมิได้มีความผูกพันและมีได้อุทิศตนเองในการทำหน้าที่ต่างๆ ให้แก่จังหวัดมากนัก หากแต่มุ่งทำงานเพื่อความเจริญก้าวหน้าภายในกรมของตนเป็นสำคัญยิ่งกว่าจะทำงานให้จังหวัดและให้พื้นที่ต่างๆ

นอกจากนี้ ได้แก่ระบบงบประมาณ ซึ่งมีลักษณะเด่นอย่างเห็นได้ชัดว่า คนจัดตั้งงบประมาณคือกรม มิใช่เป็นคนปฏิบัติงานในพื้นที่ ในขณะที่คนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ (Filed services หรือ Front lines) มิได้เป็นผู้จัดตั้งงบประมาณแต่ประการใด ระบบการงบประมาณดังกล่าวนี้ กล่าวได้ว่าเป็นระบบที่มีความสิ้นเปลืองเป็นอย่างยิ่ง เป็นระบบการใช้จ่ายเงินภาครัฐที่ไม่มีความคุ้มค่า และมีได้เป็นปัจจัยช่วยให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและจังหวัดอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

จากสภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้กระทำเสมอมาเป็นระยะๆ รวมทั้งในช่วงสมัยปัจจุบันนี้ด้วย ก็คงต้องนับว่าเป็นการปรับปรุงถึงขั้นที่เรียกได้ว่าเป็น “การปฏิรูปภาครัฐ” (Public sector reform) ครั้งสำคัญครั้งหนึ่งของประเทศไทย กระนั้นก็ตาม การปรับปรุงและการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลในสมัยปัจจุบันนี้ ได้กระทำภายใต้กรอบแนวคิดและกฎกติกาทางสังคมเศรษฐกิจและการบริหารใหม่ๆ รวมทั้งตามแนวนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งมั่นจะให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen's center) ทั้งนี้ อยู่ภายใต้บริบทและสภาพแวดล้อมใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากสมัยเดิมๆ อย่างสำคัญอีกด้วย

ฉะนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อให้เกิดมีการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลในครั้งนี้ จึงนับว่าเป็นเรื่องใหม่และมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำโดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะเป็นสำคัญว่าจะต้องมีมากขึ้นและมีเพิ่มขึ้นอย่างมีคุณภาพ ลักษณะของการให้บริการสาธารณะที่จะมีการจัดแบ่งใหม่จะต้องมีขีดความสามารถที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และในประการถัดมาจะต้องมีเป็นการทำหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ มีการประสานงานกันได้

เป็นอย่างดี รวมทั้งมีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า โดยมีการมุ่งเน้นไปที่การใช้ทรัพยากรไปเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสร้างความมั่งคั่งให้บังเกิดขึ้นในระดับภูมิภาคและในจังหวัดเกิดพลวัตขึ้นในระดับจังหวัดและภูมิภาคต่างๆ มิใช่ให้ความมั่งคั่งกระจุกตัวอยู่ที่ศูนย์กลางเพียงประการเดียวเหมือนกับที่เคยเป็นในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา

2.2 ปัจจัยและสภาวะแวดล้อมที่ผลักดันให้มีความจำเป็นต้องทบทวนการจัดแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาล

2.2.1 ความเข้มแข็งของรัฐบาลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

เจตนารมณ์ที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 คือการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพยิ่งขึ้น แนวความคิดนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาทางการเมืองของประเทศไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีปัญหาในหลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหาการทุจริตในวงราชการหรือคอร์รัปชัน ปัญหาการซื้อเสียง ปัญหาการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ปัญหาการแทรกแซงการบริหารงานข้าราชการประจำ และปัญหาอิทธิพลของกลุ่มข้าราชการและกลุ่มธุรกิจการเมืองในการครอบครองพื้นที่ทางเศรษฐกิจของประเทศ จนทำให้การเมืองกลายเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบธุรกิจ⁷ ความไม่โปร่งใสทางการเมืองของผู้บริหารประเทศ และการรวมศูนย์อำนาจของรัฐเข้าสู่ส่วนกลางโดยการพัฒนาศักยภาพและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มธุรกิจการเมืองที่ตรงจุดศูนย์กลาง⁸

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลทำให้ระบบการเมืองไทยให้อยู่ในความไร้เสถียรภาพในอดีตก่เกิดมืองจรของการล้มล้างรัฐบาลโดยการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ในขณะที่ในยุคสมัยถัดมารัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง และมีลักษณะเป็นรัฐบาลที่มีความเป็นประชาธิปไตยและโปร่งใส่ถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักของประชาชน หากแต่ผลลัพธ์มิได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งยังคงสร้างอิทธิพลครอบงำการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ซึ่งท้ายที่สุดแล้วก็จะนำมาซึ่งวงจรของการรัฐประหารอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2534⁹

⁷ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 296.

⁸ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2548), น. 72-74.

⁹ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, น. 296.

กล่าวคือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนำโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ถูกรัฐประหารโดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) อย่างไรก็ดี คณะ รสช. ซึ่งให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่าจะอยู่ในอำนาจชั่วคราวและจะจัดการเลือกตั้งเพื่อสรรหาผู้นำรัฐบาลที่มีความชอบธรรมเข้ามาบริหารประเทศ แต่แล้วการรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร ในต้นปี พ.ศ. 2535 ได้กระตุ้นให้การต่อต้านของประชาชน เกิดมีการปราบปรามของรัฐบาล และท้ายที่สุดมีการลาออกจากรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร เรียกได้ว่าเป็นยุคสมัยของการผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมือง และเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการเตรียมการต่างๆ ซึ่งปูแนวทางไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในปี พ.ศ. 2540

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 กลายเป็นปัญหาทางการเมืองที่ปมเพาะกระแสการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) โดยสาระสำคัญคือการกำหนดเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ว่าไม่มีความจำเป็นจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁰ ฉะนั้น ขบวนการประชาชนซึ่งรวมตัวกันเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ขึ้น ทำหน้าที่ในการแสวงหาแนวทางในการปฏิรูปการเมืองไทย โดยมีใช้เพียงเพื่อสนองต่อความสำคัญของกระแสการเมืองภาคประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังมีความพยายามที่จะเสนอแนวทางในการกำจัดจุดอ่อนของรัฐบาลที่มักจะประสบปัญหาในเรื่องการทุจริตคดโกง ไร้เสถียรภาพ และขาดความชอบธรรม¹¹ เป็นสำคัญอีกด้วย

คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เป็นองค์กรที่สานต่อเจตนารมณ์การปฏิรูปการเมืองต่อจาก คปป. มีกิจกรรมสำคัญคือการพิจารณาทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่ล้าหลัง รวมทั้งการยกร่างกฎหมายเพื่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 ในเรื่องที่ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ¹² โดยการเพิ่มเติมข้อความลงในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวส่งผลให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งเป็นองค์กรและเป็นกลไกสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยมีจุดมุ่งหมายของการร่างรัฐธรรมนูญในเบื้องต้นคือ การนำประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ และทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน¹³

ภาพรวมของการปฏิรูประบบการเมืองไทยให้มีความเป็นประชาธิปไตยและมีความยั่งยืน กล่าวได้ว่า ได้กระทำในหลายกรอบความคิด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งเสริมและ

¹⁰ อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), น. 1-3.

¹¹ เสกสรรค์ ประเสริฐกุล, การเมืองภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตย, น. 104-105.

¹² อมร รักษาสัตย์, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, น.1-3.

¹³ เรื่องเดียวกัน.

ประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การส่งเสริมความโปร่งใสในระบบการเมือง การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ผ่านกลไกขององค์กรอิสระต่างๆ รวมถึงการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การเมืองภาคประชาชน โดยการส่งเสริมให้มีบทบาททางการเมืองไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเสนอความคิดเห็นหรือการตรวจสอบภาครัฐ¹⁴ รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพของรัฐบาลก็นับเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง อันที่จะนำพาไปสู่การมีเสถียรภาพทางการเมืองและมีความทันสมัย

สืบเนื่องจากประเด็นดังกล่าว หากพิจารณาพิเคราะห์ในเชิงสถิติของเสถียรภาพของรัฐบาลไทยนับแต่การเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2540 อันเป็นปีที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้ อายุเฉลี่ยของรัฐบาล 53 ชุด มีอายุเพียง 1 ปี 3 เดือน¹⁵ ซึ่งสาเหตุของความไร้เสถียรภาพนั้นมาจากลักษณะของรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลผสมนำมาซึ่งปัญหาในการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ แทนที่การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินที่ตรงตามความสามารถและเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการให้บริการประชาชน การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองกลับเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ในรัฐบาล¹⁶ อีกทั้งสภาพการณ์เช่นนี้ยังนำพาไปสู่สภาพของการชิงดีชิงเด่นและความขัดแย้ง ซึ่งท้ายที่สุดนำไปสู่สภาวะทางการเมืองที่นายกรัฐมนตรีและฝ่ายบริหารไม่สามารถจะสั่งการใดๆ ให้บังเกิดผลขึ้นได้ จนกระทั่งการมุ่งประสานผลประโยชน์และการประนีประนอมกลายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารงานของภาครัฐของประเทศไทย¹⁷ ดังจะเห็นได้ว่าการบริหารราชการต่างๆ ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นเจ้ากระทรวงต่างๆ ซึ่งโครงสร้างความรับผิดชอบของเจ้ากระทรวงนั้นๆ มักขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดมากกว่าจะขึ้นกับนโยบายรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี¹⁸

ความตระหนักในปัญหาทางการเมืองที่ไม่เสถียรภาพและการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ ได้ถูกระบุไว้อย่างชัดในกรอบเบื้องต้นของร่างรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

“...รัฐบาลจัดตั้งขึ้นหลังเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควตาและกลุ่มพรรค เป็นเหตุผลให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการ

¹⁴ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, น. 296-297.

¹⁵ มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), น. 11-19.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 20-21.

¹⁷ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, น. 383.

¹⁸ มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล, น. 20-21.

บริหารประเทศและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ สภาวะเช่นนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ไม่มีรัฐบาลใดอยู่ได้นานพอที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้ แม้เลือกตั้งใหม่บุคลากรทางการเมืองก็คงเปลี่ยนแปลงน้อยมาก และรัฐบาลใหม่ก็คงอยู่ได้ไม่นาน ประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมืองจึงไม่เกิดขึ้น”¹⁹

นอกจากนี้ กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนยังกล่าวถึงสภาพปัญหาหลักของรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี เพิ่มเติมไว้ดังต่อไปนี้

“สภาพปัญหาหลักของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ 1) รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสม อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ ไม่มีพรรคใดกำหนดนโยบายได้เอง พรรคร่วมรัฐบาลขัดแย้งกันบ่อยครั้ง นายกรัฐมนตรีอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรค ทำให้ต้องเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างพรรค อันเป็นที่มาของการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ 2) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่อาจแสดงความเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ เพราะตกอยู่ภายใต้การครอบงำและต่อรองของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี เป็นเหตุให้รัฐมนตรีบางส่วนที่ขาดคุณภาพ 4) การแต่งตั้งรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีถูกกดดันจากคนในพรรค พรรคร่วมรัฐบาล และนายทุนผู้สนับสนุนพรรคการเมือง ทำให้ได้คนซึ่งประชาชนไม่ยอมรับ 5) รัฐมนตรีออกมามีวิจารณ์รัฐบาลโดยไม่เคารพหลักความรับผิดชอบร่วมกัน”²⁰

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมานี้ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ พ.ศ. 2540 จึงมีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนที่จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ สร้างเสริมให้นายกรัฐมนตรีสามารถปฏิบัติราชการแผ่นดินด้วยภาวะความเป็นผู้นำสูงสุด รวมทั้งมีศักยภาพและมีความสามารถที่จะตัดสินใจและชี้แนะในทางนโยบายสาธารณะต่างๆ ได้ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ดังต่อไปนี้

1. เพื่อส่งเสริมให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรคในสภา ตามมาตรา 98 ถึง 100 ได้บัญญัติถึงการสร้างเสริมความเข้มแข็งของพรรคการเมือง โดยระบุถึงระบบการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเดียวคนเดียวจำนวน 400 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองอีก 100 คน ซึ่งในกรณีประการหลังนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดถึงพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองต่ำกว่าร้อยละ 5 พรรคการเมืองนั้นจะไม่ได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาตรการนี้เป็นการลดบทบาททางการเมืองของพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็ก และในทางกลับกันมาตรการดังกล่าว

¹⁹ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (เอกสารพื้นฐานประกอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อการมีส่วนร่วมกำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชน มีนาคม 2540), อ้างถึงใน มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล, น. 52-53.

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

สนับสนุนพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ และมีโครงสร้างของพรรคที่เพียบพร้อมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งนำไปสู่พื้นฐานทางความคิดที่จะสร้างระบบการเมืองของประเทศไทยให้พัฒนาไปเป็นระบบการเมืองที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองใหญ่เพียง 2 พรรคต่อไปในอนาคต

2. การแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเพื่อสนับสนุนภาวะความเป็นผู้นำและการบริหารงานที่คล่องตัวมากขึ้นของนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ มาตรา 204 รัฐธรรมนูญระบุให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วภายใน 30 วัน ทั้งนี้การแยกอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่ายออกจากกัน เป็นการแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองในอดีตที่มีลักษณะการเมืองของรัฐบาลผสม และในประการสำคัญ รัฐมนตรีในรัฐบาลผสมในอดีตจำต้องต่อรองกับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญทำให้การบริหารประเทศในอดีตที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบร่วมกัน²¹

3. ข้อกำหนดในการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอย่างสร้างสรรค์ การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะกระทำได้อีกต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติขอเปิดอภิปราย (มาตรา 185) อีกทั้งรัฐธรรมนูญทำให้ระบบการบริหารประเทศมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น โดยที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจำเป็นที่จะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่พร้อมกัน (มาตรา 186) ซึ่งปรากฏการณ์นี้ทำให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งแต่เดิมเคยเป็นกลไกที่ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพกระทำได้น้อยลง ไม่ว่าจะเป็นการยื่นญัตติหรือการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมทดแทน นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังกำหนดการประชุมสภาออกเป็นสองสมัย กล่าวคือ สมัยการประชุมสามัญซึ่งจะพิจารณาเรื่องใดๆ ก็ได้ และสมัยการประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งสภาจะพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับตรากฎหมายเท่านั้น เพราะฉะนั้นความสำคัญของข้อกำหนดนี้จึงอยู่การกำหนดให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เฉพาะในสมัยการประชุมสามัญเท่านั้น²²

4. การเพิ่มอำนาจให้รัฐบาลในการออกกฎหมาย ตามมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติมาตรการของรัฐบาลในการยื่นร่างกฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลที่จำเป็นต่อการบริหารประเทศและได้แถลงไว้แล้วต่อรัฐสภา ซึ่งถ้าหากไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลสามารถเสนอร่างกฎหมายนั้นให้แก่ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาได้อีกครั้งหนึ่ง โดยมีข้อกำหนดว่า การไม่ให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ และในกระบวนการ

²¹ มานิตย์ จุมปา, มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล, น. 58.

²² เรื่องเดียวกัน

พิจารณาร่างกฎหมายขึ้นนั้นๆ หากกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก็จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย แล้วรายงานต่อรัฐสภา ซึ่งถ้าหากได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

ความเข้มแข็งของรัฐบาลส่งผลอย่างสำคัญต่อระบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยภายหลังปี พ.ศ. 2540 ซึ่งแม้ว่าในช่วงก่อนหน้านี้อาจจะมีการปฏิรูปในทางโครงสร้างราชการเป็นระยะๆ ในปี พ.ศ. 2495, พ.ศ. 2515 และ ในปี พ.ศ. 2534 เป็นต้น แต่ก็เป็นการปรับเปลี่ยนที่มุ่งการขยายตัวของระบบราชการ การทำงานบริหารจากฐานกรม และตอกย้ำโครงสร้างที่แตกกระจายในระดับจังหวัด (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) ที่กล่าวสรุปข้างต้นจะมีความแตกต่างกับการปรับเปลี่ยนและการปฏิรูปในช่วงทศวรรษที่ 2540 และนับเนื่องมาสมัยนี้เป็นต้นไป ซึ่งระบบราชการของประเทศไทยโดยรวมจำเป็นที่จะต้องปรับตัวตามการทำงานอย่างเข้มข้นรัฐบาลในลักษณะดังต่อไปนี้

1. การทำงานตามนโยบายรัฐบาลได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายธนาคารประชาชน และนโยบายส่งเสริมการผลิตท้องถิ่นในโครงการ 1 ตำบล 1 ผลิตภัณฑ์ หรือ นโยบายส่งเสริมสาธารณสุขของประชาชน เช่น นโยบายการรักษาพยาบาล 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

2. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม และการจัดตั้งองค์กรการบริหารแบบใหม่ๆ เพื่อการบริการประชาชน โดยรัฐบาลได้มีการผ่านพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมีการเปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างภาครัฐในระดับกระทรวงจาก 14 กระทรวงเป็น 20 กระทรวง และมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ขึ้นด้วย ในอีกส่วนหนึ่ง ทั้งนี้รัฐบาลมุ่งที่จะใช้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการเพื่อเป็นกลไกการบริหารที่ผลักดันให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจ การแก้ไขปัญหาสังคม และการพัฒนาประเทศให้ได้ตามที่สาธารณชนต้องการ และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ²³ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เสนอแบบแผนการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารระบบราชการผ่านกลไกของ ก.พ.ร. ซึ่งในแผนยุทธศาสตร์พัฒนาระบบราชการไทยได้กำหนดเป้าประสงค์ของการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

²³ ลิขิต ชีระเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, น. 311-314.

“จะต้องมุ่งเน้นการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในเชิงบูรณาการ โดยให้มีลักษณะแบบเมตริกซ์²⁴ ครอบคลุมทั้งในส่วนของการวางยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติโดยจัดให้มีกลไกประสานการทำงานร่วมกัน เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงการทำงานในแนวดิ่งและแนวนอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยบูรณาการระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เช่น สำนักงานบริหารและประสานงานราชการในต่างประเทศและสำนักงานบริหารและประสานงานราชการในประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน/โครงการเข้าด้วยกัน รวมถึงการประสานสรรพกำลังและจัดสรรทรัพยากรข้ามหน่วยงานลงในพื้นที่ปฏิบัติการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดคุ้มค่า และบูรณาการภายในกระทรวงเดียวกัน ให้มีการปรับปรุงขีดสมรรถนะการทำงานของสำนักงานปลัดกระทรวงให้มีความเข้มแข็งและสามารถรองรับการโอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลางได้ รวมถึงการพัฒนาระบบการบริหารงานในลักษณะของกลุ่มภารกิจโดยเร่งด่วน”²⁵

3. การบริหารจัดการภาครัฐในลักษณะที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง การบริหารจัดการภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการบริการประชาชน ถือความสะดวกของประชาชนเป็นตัวตั้ง โดยยึดถือว่าการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ด้วยระบบการบริหารจัดการแบบใหม่ ซึ่งภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะบูรณาการ มีความรับผิดชอบตรงกับความต้องการของประชาชน และมีความทันสมัย ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดถึงยุทธศาสตร์ข้อหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการของไทยว่า เป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการจะต้องพัฒนาคุณภาพการให้บริการแก่ประชาชน (Better Service Quality)²⁶ ซึ่งในขณะเดียวกัน การเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาระบบราชการไทย²⁷ ก็นับเป็นตัวบ่งชี้อีกประการหนึ่งของความพยายามของรัฐบาลในสมัยปัจจุบัน ในอันที่จะปรับปรุงและพัฒนาระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

²⁴ การบริหารงานแบบระบบเมตริกซ์ (Matrix Management) คือการบริหารงานในลักษณะเชิงไขว้ ใน 3 มิติด้วยกันได้แก่ 1) มิติตามภารกิจหน้าที่ (Function) หมายถึงการมอบหมายงานตามกระทรวง 2) มิติตามประเด็นนโยบายทางเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) เช่นการส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน และ 3) มิติในเรื่องพื้นที่ (Area)

²⁵ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550), น. 13. โปรดพิจารณา <http://www.opdc.co.th> [10 พ.ค. 2548].

²⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 7.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, น. 25-26.

2.2.2 กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ

นอกเหนือไปจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเสถียรภาพและความเข้มแข็งของรัฐบาล ที่เป็นแรงผลักดันสำคัญที่นำไปสู่ความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการและการจัดการกิจการที่ระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ แล้ว แรงผลักดันที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นแรงขับให้ต้องมีการทบทวนและจัดการกิจการระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ โหม่นั้น ก็คือการขยายตัวของแนวความคิดและระบบของกฎหมายมหาชน (Public law) ซึ่งหมายถึงความคิดรัฐธรรมนูญนิยมสมัยใหม่ (New Constitutionalism) ในบางลักษณะอีกด้วย

ในอดีตที่ผ่านมา ต่างเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าระบบการเมืองไทยยังคงมีความเป็นประชาธิปไตยที่จำกัด ในหลายช่วงระยะเวลา การเมืองไทยถูกครอบงำโดยกลุ่มทหารและระบบราชการ ซึ่งเป็นระบอบการเมืองที่แตกต่างไปจากระบบการเมืองสมัยโบราณ เพราะในการบริหารราชการแผ่นดินมีการจัดโครงสร้างระบบราชการแบบใหม่ตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ แต่ทว่าการเมืองในระบอบดังกล่าว เป็นการเมืองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มข้าราชการเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารงานภาครัฐ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลทำให้การทำหน้าที่ของรัฐมิได้มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ แต่กลับกลายเป็นการทำงานที่มุ่งพิทักษ์และปกป้องผลประโยชน์ของระบบราชการเองเสียมากกว่า²⁸ และเมื่อการทำหน้าที่ของรัฐเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของข้าราชการ การขยายตัวของระบบราชการอย่างต่อเนื่องและไร้เป้าหมายย่อมเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่สามารถเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 บทบาทของทหารที่มีต่อการเมืองไทยได้ลดลงอย่างรวดเร็ว ความเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูปทางการเมืองและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยผ่านในรูปของการตั้งคณะกรรมการศึกษาต่าง ๆ²⁹ ซึ่งโดยหลักการสำคัญแล้ว ต้องยอมรับว่าความเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นไปภายใต้กรอบแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ต้องการให้รัฐมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญที่จะจำกัดอำนาจของรัฐบาลหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด โดยมีการจัดตั้งโครงสร้างหรือสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาล และในขณะเดียวกันภายใต้กรอบแนวความคิดดังกล่าว ยังต้องการให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างจริงจังอีกด้วย³⁰

²⁸ Fred W. Riggs, Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity (Honolulu: East-West Center Press, 1966).

²⁹ Michael H. Nelson, Local Government Reform in Thailand: With Some Comparative Perspectives (Nonthaburi: CSTPD King Prajadhipok's Institute, 2000), pp. 21-30.

³⁰ Andrew Heywood, Politics, (London: Macmillan, 1997), p. 279.

ผลจากแรงผลักดันของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและความคิดกฎหมายมหาชน สำนักต่าง ๆ ทั้งจากประเทศในภาคพื้นยุโรป จากประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศในเครือจักรภพ รวมทั้งจากประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งหากพิจารณาถึงเป้าหมายและหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมุ่งที่จะเสริมสร้างแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ

1. นิติรัฐกับการปกครองประเทศ หลักสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐภายใต้กรอบความคิดรัฐธรรมนูญนิยมในสมัยปัจจุบัน³¹ คือหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการที่ว่าด้วยความยินยอมของทุกคนและทุกชนชั้นในสังคม ทั้งนี้รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งมั่นและมีพันธกิจที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองซึ่งชอบด้วยทำนองคลองธรรมของสังคมและกฎหมายนั้น จะต้องเป็นไปเพื่อการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของผู้ปกครอง³² ทั้งนี้แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐดังกล่าวมีพื้นฐานทางปรัชญาความคิดมาจากทัศนะของนักกฎหมายเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ว่า แม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดและล้นพ้น และถึงแม้ว่ารัฐจะมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นจุดสูงสุดของกฎหมายที่มีอำนาจมหาชนทุกประการในการรวมศูนย์อำนาจและกฎเกณฑ์เข้าสู่รัฐ แต่เพื่อความผาสุกของประชาชนแล้วนั้น รัฐเองก็จำเป็นต้องเคารพกฎหมายเหล่านั้นเช่นกัน³³ เพราะฉะนั้นความสำคัญของกฎหมายมหาชนในเรื่องที่ว่าด้วยหลักนิติรัฐ จึงหมายถึงกฎหมายและบรรดากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดบทบาทความสัมพันธ์และการใช้อำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนประการหนึ่ง และระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเองในอีกประการหนึ่ง พร้อมกันนั้นกฎหมายก็ต้องมีบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการจัดอำนาจของภาครัฐ ซึ่งบทบัญญัตินี้จะต้องเป็นหลักประกันให้ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองให้มีสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ อันมิชอบได้ด้วย³⁴

ทั้งนี้สิทธิและเสรีภาพที่นิติรัฐพึงที่จะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของระบบการเมืองการปกครอง หรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน อันได้แก่

³¹ Ibid.

³² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), น. 334.

³³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 48.

³⁴ Carre de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'Etat*, Tome 1, (Paris: CNRS, 1920) อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, น. 49-50.

1.1 สิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยแท้ อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเลือกที่อยู่อาศัย สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

1.2 สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

1.3 สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ ที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคมหรือเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นไปตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม การรับประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนในหลักนิติรัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มิได้สามารถตอบคำถามที่ว่า การรับประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนเหล่านั้น จะสามารถรักษาพรมแดนแห่งเสรีภาพของประชาชนได้อย่างไร ซึ่งรัฐหรืออำนาจของรัฐ อาจมีความชอบธรรมในการก้าวล้ำเข้าสู่เขตแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน และละเมิดในสิทธิเสรีภาพของประชาชนในที่สุดได้ ด้วยข้ออ้างที่ว่า รัฐมีผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่รัฐหรืออำนาจรัฐจำเป็นต้องธำรงรักษาไว้ และด้วยเหตุผลเช่นนี้เอง ในกฎหมายมหาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งหลักนิติรัฐ จำต้องคงไว้ซึ่งบทบัญญัติของการรับประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของภาครัฐ (Arbitrary)³⁵ โดยมีหลักสำคัญ 3 ประการด้วยกัน³⁶ กล่าวคือ

1.1 การกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารของภาครัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (Principle of legality of administrative actions) ทั้งนี้ การกระทำใดๆ ของรัฐไม่ว่าจะเป็นไปเพื่อสั่งการราษฎรให้กระทำการ หรือไม่ให้กระทำการ จะต้องเป็นการกระทำที่มีบทบัญญัติทางกฎหมายตราไว้ และให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

1.2 กฎหมายทั้งหลายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น จำต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Principle of constitutionality of legislation) โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารนั้นจะต้องไม่ล่วงล้ำเข้าสู่อาณาเขตของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งกฎหมายต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงองค์กรฝ่ายบริหารที่สามารถจะเข้าไปในอาณาเขตดังกล่าวในเงื่อนไข หรือในกรณีใดอย่างชัดเจนอีกเช่นกัน

³⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น. 1-2.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

1.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการจำเป็นต้องควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรภาครัฐขัดต่อกฎหมาย และควบคุมในบทบัญญัติกฎหมายใดๆ ไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และทั้งนี้องค์กรฝ่ายตุลาการจะต้องมีบริหารงานอย่างเป็นอิสระจากทั้งองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย

2. นิติรัฐและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี นอกเหนือจากหลักการสำคัญของแนวความคิดนิติรัฐที่มีผลต่อการปกครองประเทศดังที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นนั้น กระบวนการที่ได้มาซึ่งระบบการเมืองการปกครองที่มีความชอบธรรมในการดำรงไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของราษฎร และการตราบทบัญญัติต่างๆ เพื่อจำกัดและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งเพื่อการรักษาสหสิทธิเสรีภาพของราษฎรดังกล่าว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับวิธีการและระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพราะองค์กรภาครัฐถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐในการปรับใช้กฎหมายและทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและประชาชน ซึ่งประชาชนจะไม่สามารถรับสิทธิประโยชน์อันใดจากหลักนิติรัฐหากรัฐนั้นปราศจากระบบการบริหารงานภาครัฐที่อยู่นบนบรรทัดฐานของการบริหารจัดการที่ดี

ในกรณีของประเทศไทย แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดีนั้นเริ่มปรากฏนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2530 แต่ก็จำกัดวงอยู่เฉพาะในกลุ่มนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ และต่อมาภายหลังจากสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจของภูมิภาคและวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประเทศไทยต้องมีข้อผูกมัดกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อที่จะรับคำแนะนำและความช่วยเหลือจากองค์กรดังกล่าวในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยการยื่นหนังสือแสดงเจตจำนงในการกู้เงินต่อ IMF ซึ่งรัฐบาลไทยจำต้องมีภาระผูกพันต่อข้อตกลงดังกล่าว นั่นก็คือ รัฐบาลไทยเองได้ประกาศยอมรับหลักการบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ หรือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) นำมาใช้ในการบริหารภาครัฐของไทยนับจากนั้นเป็นต้นมา³⁷

ธรรมาภิบาล คือบรรดากฎเกณฑ์ กระบวนการ และพฤติกรรมที่องค์กรของรัฐใช้การปกครองสังคมแบบปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และหมายรวมถึงการสร้างโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งต้องตั้งอยู่บนกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคประชาชนและครอบครัว ล้วนแล้วแต่จะต้องมีหน้าที่ในการขับเคลื่อนสังคมร่วมกัน³⁸ โดยเป้าหมายของการบริหารจัดการที่ดีนั้น คือการพัฒนาและดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติของประชาชน และทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ไม่ใช่เพียง

³⁷ สถาบันมาตรฐานสากลแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., หลักกฎหมายมหาชนกับการบริหารงานภาครัฐ (กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., 2545), น.32.

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

ภาคส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคม³⁹ เพราะฉะนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งเป้าหมายและโครงสร้างของ การบริหารงานแบบธรรมาภิบาลดังกล่าว การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนของระบบการปกครอง จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด และมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในกระบวนการ ตัดสินใจใดๆ ของรัฐ เพื่อจำกัดและ/หรือกำจัดการกระทำอันใดอันก่อให้เกิดการทุจริตและ บิดเบือนผลประโยชน์ของรัฐและของประชาชน

กล่าวได้ว่า ระบบกฎหมายมหาชน หลักนิติรัฐ และการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี เป็นการพัฒนาทางความคิดที่มีความสำคัญมากขึ้นทุกขณะในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะการ บริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ สูงสุดของประชาชน ผู้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐและเป็นเจ้าของรัฐ (State's Ownership) อีกทั้งการ พัฒนาตามแนวความคิดเหล่านี้จำเป็นต้องมีข้อกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วนของ ระบบการปกครองและระบบการบริหารราชการ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ประกอบด้วยกฎหมาย รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ และข้อบังคับต่างๆ ในสังคม⁴⁰ ทั้งนี้จุดมุ่งหมายของหลักธรร มาภิบาลอาจเรียกได้ว่าเป็นผลของกระแสการปรับตัวของรัฐของสมัยใหม่ ซึ่งมิ มีความก้าวหน้ามากขึ้นกว่าที่เป็นมาแต่เดิมในศตวรรษก่อนๆ ทั้งนี้เพราะหลักธรรมาภิบาลได้ให้ ความสำคัญกับการแบ่งแยกประโยชน์ส่วนตัวออกจากประโยชน์ส่วนรวม และแยกอำนาจ ส่วนบุคคลของผู้ปกครองออกจากอำนาจการเมืองซึ่งเป็นของรัฐที่ทำหน้าที่ปกป้องและสนอง ประโยชน์สาธารณะเพื่อคนทุกคนในรัฐ⁴¹ ในกรณีของประเทศไทยก็เป็นเช่นเดียวกัน กระแสของ แนวความคิดที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดการปรับตัว โดยเฉพาะโครงสร้างและหลักการของ รัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่กำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายภาครัฐ ของประเทศไทยที่สำคัญในทางหนึ่ง

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยมี เป้าหมายเพื่อทำให้สังคมไทยดำรงอยู่ในระบบการเมืองการปกครองที่มีความชอบธรรม โดยมี ประชาชนเป็นศูนย์กลาง แนวความคิดและหลักการนี้พิจารณาได้ด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ของประชาชน โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้ระบุไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่อง สิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทยแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ และหมวดที่ 8 ว่าด้วยศาล ซึ่งเป็นการบัญญัติถึงเนื้อหาใน

³⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อ้างถึงใน สถาบันมาตรฐานสากลแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., อ้าง แล้ว, น. 33.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, น. 38

การรับรองและคุ้มครองสิทธิในเนื้อตัวร่างกายที่ให้แต่ละบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ทุกคนสามารถใช้สิทธิที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชนที่มนุษย์ทุกคนพึงมีพึงได้ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม⁴²

ในการนี้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้มากมาย ซึ่งสามารถพิจารณาบทบัญญัติแยกเป็นสิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมืองออกจากกัน ดังนี้

รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติในเรื่องที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิในฐานะที่เป็นมนุษย์ หรือสิทธิมนุษยชนไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) ซึ่งถือได้ว่าเป็นการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 28)⁴³ เรื่องการรับรองเสรีภาพของตนในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติความเชื่อถือตน (มาตรา 38) เรื่องสิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐจากการใช้ความรุนแรง (มาตรา 53 บรรคแรก) และเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด 3 ในเรื่องที่ว่าด้วยสิทธิที่จะไม่ได้รับการทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายและไร้มนุษยธรรม (มาตรา 31 บรรคสอง) และในหมวด 8 ในเรื่องที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (มาตรา 237 มาตรา 238 มาตรา 241 มาตรา 242 มาตรา 244 มาตรา 245 และมาตรา 246)

สำหรับในเรื่องของการรับรองสิทธิพลเมือง (Citizen's Rights) รัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติในเรื่องที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน (มาตรา 30) การรับรองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา 39, 40 และ 41) การขยายความคุ้มครองเสรีภาพทางวิชาการและสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา 42 และ 43) สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 46) สิทธิของบุคคลในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานอย่างเสมอภาค และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล จากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา 52) สิทธิผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของเด็กและเยาวชน (มาตรา 53) สิทธิของบุคคลอายุเกิน 60 ปี และไม่มีรายได้เพียงพอในการยังชีพ (มาตรา 54) และสิทธิของบุคคล ซึ่งพิการและทุพพลภาพ (มาตรา 55) การรับรองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 56 และ มาตรา 59) การรับรองสิทธิของผู้บริโภค และการกำหนดให้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครอง

⁴² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, น. 358.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, น. 359.

ผู้บริโภค (มาตรา 57) การรับรองในสิทธิการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการท้องถิ่น (มาตรา 58) การรับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการสรรหาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 60) และการรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้ององค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 62)

จะเห็นได้ว่า รัฐไทยสมัยใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กล่าวถึง “สิทธิของพลเมือง” ในอันที่จะได้รับการบริการจากรัฐอย่างเสมอภาคกันไว้เป็นจำนวนมาก พิจารณาในแง่มุมนี้แล้ว การให้บริการของภาครัฐในสมัยปัจจุบันไม่อาจพิจารณาจากองค์กรภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวว่าจะให้บริการแก่ประชาชนหรือไม่ เนื่องด้วยการให้บริการของรัฐได้พัฒนามาเป็นหลัก “สิทธิของพลเมือง” ซึ่งพลเมืองมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะได้รับการนั้นๆ และหากไม่ได้รับ พลเมืองก็มีกระบวนการที่จะเรียกร้องสิทธิ และให้รัฐดำเนินการเยียวยาได้ตามสมควรอีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนอีกด้วย รวมทั้งได้มีการวางมาตรการและสร้างกลไกเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับประชาชนในการอ้างถึงสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ตัวอย่างเช่น ได้มีการปรับปรุงและจัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีการปรับปรุงหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หรือตุลาการ และกระบวนการพิจารณาของศาลให้มีการประสิทธิภาพเพื่อมากขึ้น (มาตรา 249) การปรับปรุงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นกลางและโปร่งใส (มาตรา 255-270) การจัดตั้งศาลปกครอง (มาตรา 276-280) การจัดตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน และการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199-200)

นอกเหนือจากสิทธิและเสรีภาพที่ประชาชนได้รับเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง และทั้งนี้รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ในส่วนของการขยายสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดถึงสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมาย และการเสนอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เมื่อผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกัน 50,000 คน (มาตรา 170 และ 304) สิทธิในการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214) และ สิทธิการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นนิติบุคคล (มาตรา 45) เป็นต้น

สำหรับบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการปรับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือบทบัญญัติมาตรา 282-290 ซึ่งมีสาระสำคัญได้แก่ 1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ 3) การจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการจัดการให้เกิดผลตามเงื่อนไข 2 ข้างต้น 4) การจัดโครงสร้างหน่วยสภา

ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแต่งตั้ง และถอดถอนบุคลากร และเสนอกฎหมาย

2. การเพิ่มมาตรการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญได้จัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไว้ครอบคลุมการใช้อำนาจของภาครัฐ ทั้งนี้การกำหนดขอบเขตของอำนาจในการตรวจสอบกลไกอำนาจรัฐนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นี้ ได้กำหนดให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการและศาล ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง⁴⁴ และรัฐธรรมนูญยังกำหนดกลไกในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดี การตรวจสอบพฤติกรรมความร่ำรวยที่ผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดี กำหนดให้เป็นภารกิจขององค์กรตรวจสอบอย่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴⁵

นอกจากการจัดองค์กรทางการบริหารอำนาจฝ่ายตุลาการเพื่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว การปรับโครงสร้างองค์กรตุลาการก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารงานทางตุลาการ จากในอดีตที่โครงสร้างทางอำนาจตุลาการจะรวมศูนย์อยู่ที่ศาลยุติธรรมเพียงอย่างเดียว⁴⁶ ดังนั้น ในกระบวนการนี้รัฐธรรมนูญจึงปรับโครงสร้างองค์กรทางตุลาการเสียใหม่ โดยการสร้างการแบ่งอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทคดีระหว่างองค์กรตุลาการออกเป็น 3 ระบบได้แก่ ระบบศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และระบบศาลปกครอง

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้สร้างระบบเปิด (Open System) ขึ้นในระบบศาลรัฐธรรมนูญและระบบศาลปกครอง โดยมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการในระบบศาลรัฐธรรมนูญ และเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่ไม่ใช่ตุลาการอาชีพเข้ามาสู่ระบบการจัดการของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 255) และระบบศาลปกครองได้⁴⁷ (มาตรา 277)

ยิ่งไปกว่านั้น รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักประกันความเป็นอิสระของศาลและตุลาการเพิ่มขึ้นอีกด้วย⁴⁸ โดยมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทางด้านนอกระบบของศาลให้เป็นอิสระจากระบบราชการ (มาตรา 270 มาตรา 275 และมาตรา 280) และให้ตุลาการเป็นอิสระจากตุลาการด้วยกันเอง โดยการกำหนดให้การนั่งพิจารณาคดีความของศาลต้องมี

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 373.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 381-382.

⁴⁶ สถาบันมาตรฐานสากลแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.พ., หลักกฎหมายมหาชนกับการบริหารงานภาครัฐ, น. 44.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, น. 45.

ผู้พิพากษาและตุลาการครบองค์คณะ ซึ่งผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีได้นั่งพิจารณาคดีได้จะทำ คำพิพากษาในคดีนั้นไม่ได้ (มาตรา 236) การกำหนดให้การพิจารณาคดีไม่อยู่ได้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้น ห้ามมีการโยกย้ายตุลาการโดยไม่ยินยอมจากผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้น (มาตรา 249) และ สุตท้ายรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมการตรวจสอบตุลาการไว้อีกด้วย โดยกำหนดให้มีระบบถอดถอนและ ระบบตรวจสอบทุจริตของฝ่ายตุลาการ (มาตรา 303 และ มาตรา 331)

3. มาตรการในการทำให้การใช้อำนาจรัฐสุจริตและมีประสิทธิภาพ โดยในบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยเรื่องมาตรการทำให้มีการใช้อำนาจรัฐอย่างสุจริตและมีความชอบธรรม ได้แก่ บทบัญญัติให้การเข้าสู่ตำแหน่งทางการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นไปโดยสุจริต ไม่ว่าจะเป็น การปรับปรุงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง และแบบ บัญชีรายชื่อ (Party List) (มาตรา 98-102) การขยายสิทธิในการเลือกตั้งแก่ผู้ที่มีสิทธิใน การเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง (มาตรา 105) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง (มาตรา 122-123) และการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อเป็นองค์กรในการควบคุม การเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างอิสระ เป็นกลาง และสุจริต (มาตรา 136-148)

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการในการทำให้การใช้อำนาจรัฐให้มีเสถียรภาพและมี ความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น กล่าวคือรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติถึงการส่งเสริมให้มีพรรคการเมือง น้อยพรรคในสภา (มาตรา 98-100) การแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน (มาตรา 204) การเพิ่มอำนาจให้รัฐบาลในการออกกฎหมาย (มาตรา 173) และการกำหนดมาตรการในการ อภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งมุ่งสร้างความมีเสถียรภาพทางการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อประโยชน์ สูงสุดแก่ประชาชน

4. การทำให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลกับการลดทอนสภาพ ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย ตามบทบัญญัติมาตรา 75 และ มาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัย กลไกตลาด ส่งผลให้เกิดการทบทวนหลักการบริหารภาครัฐใหม่ โดยจะต้องคำนึงถึงแนวทางใน การปรับปรุงระบบระเบียบการบริหารของระบบราชการไทยให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับ ปัจจุบัน ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ความพยายามหนึ่ง ของรัฐบาลหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในปี พ.ศ. 2540 นั้น คือ แนวความคิด และความพยายามที่จะปรับปรุงและทบทวนความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย เพราะการ กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่เดิมได้สร้างความยุ่งยากใน การบริหารราชการแผ่นดินในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นความซับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ความยุ่งยากในการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน หรือสภาพการบริหารราชการที่ ขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว

เพราะฉะนั้นการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานภาครัฐจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมเป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งสาเหตุนี้มี 2 สาเหตุคือ สาเหตุที่มาจากทัศนคติและสาเหตุทางด้านกฎหมาย

จากการศึกษาของคณะผู้วิจัย ของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ พบว่า “สาเหตุจากทัศนคติในการจัดตั้งและยุบรวมส่วนราชการในประเทศไทย ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลมักจะมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมาก และไม่พบว่ามี การยุบหน่วยงานที่หมดความจำเป็นลง เนื่องจากบุคลากรต่าง ๆ ที่อยู่ในนิติบุคคลเหล่านั้นมักมีทัศนคติที่ต้องการขยายหน่วยงานของตนเองออกไป นอกจากนี้ การทำให้หน่วยงานเล็กลง หรือยุบเลิกไปถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวของผู้บริหารของหน่วยงานนั้น ๆ การยุบเลิกหรือทำให้หน่วยงานเล็กลงจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นในประเทศ ซึ่งเป็นผลให้เกิดปัญหาของความซับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการ”⁴⁹

นอกจากนั้น อุปสรรคของการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมมีสาเหตุมาจากข้อจำกัดทางกฎหมายเช่นกัน กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติถึงการจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ⁵⁰ แต่นอกเหนือไปจากนั้นการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มิได้อยู่ภายใต้ข้อบังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าวเพียงฉบับเดียว หากแต่การบริหารงานจำต้องมียู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นต้น⁵¹

อุปสรรคในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม และการขยายตัวของระบบราชการบริหารส่วนกลางที่ครอบคลุมทั่วทุกพื้นที่ ส่งผลทำให้ส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ นับตั้งแต่การสร้างความเป็นตัวตนทางกฎหมาย การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ การกำหนดอำนาจในการใช้ทรัพยากร และการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งหน้าที่เหล่านั้นสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นหน้าที่ของรัฐเพียงองค์กรเดียว เพราะองค์กรส่วนราชการ คือ กรมและกระทรวงต่างๆ เป็นเพียงตัวแทนของรัฐในการดำเนินการให้รัฐบาลปฏิบัติงาน มิใช่เป็นองค์กรที่ถืออำนาจแทนรัฐ⁵²

⁴⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สิงหาคม 2547,) น. 57-58.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, น. 57.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

⁵² เรื่องเดียวกัน.

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องจากปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการวางแนวทางในการแก้ไขปัญหามาในเบื้องต้นแล้ว ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 ที่มีสาระสำคัญคือกำหนดหลักการให้มีการจัดตั้ง และยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่ม สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เพื่อให้การจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกระทรวง ทบวง กรม ให้มีความคล่องตัว และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 230 ยังมีข้อจำกัดในการแก้ไขการจัดตั้ง ยุบเลิก และความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม อยู่เช่นกัน กล่าวคือ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้ง และยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ได้สะดวกมากยิ่งขึ้น โดยใช้เครื่องมือของฝ่ายบริหารในการจัดตั้ง และยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ถ้าหากองค์กรนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านงบประมาณและบุคลากร แต่ด้วยเหตุที่บทบัญญัตินี้เป็นเพียงการแก้ไขปัญหามาในเชิงโครงสร้างขององค์กรภาครัฐ หากได้มีการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการบริหารงานภาครัฐของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายอื่นๆ ได้ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งการปรับปรุงและแก้ไขระเบียบดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยกลไกทางรัฐสภาในการตราเป็นพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ทั้งนั้น สภาพของความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการ เพราะความเป็นนิติบุคคลได้ทำลายระบบความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับส่วนราชการ กล่าวคือ การมีบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้ตัวแทนของรัฐมีลักษณะที่เป็นนิติบุคคลแทนที่จะรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลให้เป็นของรัฐ ทำให้ส่วนราชการต่างๆ มีสถานะที่มีตัวตนเหนือรัฐ และมีความเป็นเอกเทศในการบริหารจัดการต่างๆ ภายในรัฐ ซึ่งในที่นี่ ด้วยบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่ ให้งบประมาณ และให้บุคลากรในแต่ละส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ได้ส่งผลให้ส่วนราชการต่างๆ ดังกล่าวไม่คำนึงถึงการสร้างความร่วมมือและพัฒนาระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น การที่องค์กรราชการต่างๆ มีความนึกคิดว่าตนเป็นเจ้าของอำนาจ ทรัพย์สิน งบประมาณ และบุคลากร ซึ่งมีความอิสระในการบริหารจัดการได้ด้วยตนเองนั้น ทำให้การบริหารจัดการภาครัฐมีลักษณะที่กระจุกตัวอยู่ในส่วนราชการ โดยเฉพาะส่วนราชการระดับกรม หรือส่วนใหญ่ที่เรียกว่า ระบบบริหารฐานกรม⁵³

เพราะฉะนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 75 และมาตรา 87 ที่ระบุให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังที่

⁵³ เรื่องเดียวกัน, น. 60-61.

ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อการนี้ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องทำให้รัฐ และการปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ในขณะที่องค์กรภายในระบบราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และสำนัก เป็นต้น ควรมีสถานะเป็นเพียงองค์กรบริหารจัดการ และใช้อำนาจในสิ่งที่รัฐได้มอบหมายให้กระทำ มิใช่ให้กระทรวงและกรมเป็นเจ้าของอำนาจ เจ้าของทรัพย์สิน และเจ้าของบุคลากรตั้งที่เป็นอยู่

รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางกฎหมายในการบริหารจัดการภาครัฐ คือ การทำให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้น นอกเหนือจากความสำคัญที่รัฐจะสามารถทำนิติกรรมสัญญาและการฟ้องร้องคดีได้นั้นแล้ว การทำให้รัฐเป็นนิติบุคคลยังหมายถึง การทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินมีความชัดเจนและเป็นเอกภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การทำให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กล่าวมานั้นมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ระบบการบริหารกระทรวง ทบวง กรม หมดความเป็นนิติบุคคล ทั้งทางระบบบริหารอำนาจ งบประมาณ และบุคลากร เพื่อลดความซับซ้อนในการบริหารภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงการปรับตัวไม่ให้เกิดการปรับโครงสร้างมีผลกระทบต่อการบริหารระบบราชการ โดยการยังคงความเป็นนิติบุคคลไว้ในระยะแรก แต่ต้องปรับเปลี่ยนโดยการจัดตั้งกระทรวงบนพื้นฐานของการจัดกลุ่มภารกิจ (Cluster) และเมื่อข้าราชการและบุคลากรสามารถปรับตัวให้เข้ากับการบริหารงานภาครัฐจากระบบราชการฐานกรมมาเป็นการบริหารระบบราชการฐานกระทรวง และการบริหารราชการฐานกระทรวงสามารถดำเนินการเป็นไปอย่างเรียบร้อยในระยะหนึ่งแล้ว ก็ควรที่จะมีการเตรียมการปรับเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการโดยรัฐต่อไป⁵⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายมหาชนและความคิดรัฐธรรมนูญนิยม มีหลักการและมีเป้าหมายร่วมกันในการกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่องค์กรราชการส่วนอื่นๆ จะมีการลดทอนสภาพความเป็นนิติบุคคลลงไป และให้คงเหลือสภาพความเป็นนิติบุคคลเท่าที่จำเป็น เท่าที่รัฐจะอนุญาตให้มีการจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพื่อประโยชน์สูงสุดในการบริหารภาครัฐและในการจัดระบบการให้บริการแก่ประชาชนเป็นสำคัญ แนวความคิดและมาตรการเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และจัดแบ่งภารกิจระหว่างหน่วยงานของรัฐในสมัยปัจจุบันอย่างไม่เป็นที่สงสัย และมีผลกระทบโดยตรงต่อบรรดาอำนาจ ทรัพย์สิน บุคลากรของกรม ซึ่งถือครองอยู่แต่เดิมในทางใดทางหนึ่ง

2.2.3 การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management : NPM)

นอกเหนือไปจากแรงผลักดันภายในทั้งสองดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว แนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีส่วนผลักดันให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ก็คือ แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management : NPM) หากพิจารณา

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 173-190.

ถึงวิวัฒนาการของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้เริ่มมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่ในช่วงกลางของทศวรรษที่ 1960 ในยุคนั้น แนวความคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ได้เริ่มต้นตั้งคำถามและท้าทายรูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมที่มีโครงสร้างใหญ่โต เทอะทะ และไม่มีประสิทธิภาพ⁵⁵

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เริ่มมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 เมื่อประเทศอังกฤษต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตการณ์น้ำมันและความถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลอังกฤษจำเป็นต้องลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐลง ในขณะที่เดียวกันก็จำเป็นต้องคงไว้หรือเพิ่มคุณภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนให้มากขึ้น แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่จึงได้กลายเป็นแนวทางที่สำคัญที่รัฐบาลอังกฤษนำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานของภาครัฐ หลังจากที่แนวทางดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐในประเทศอังกฤษ แนวคิดนี้จึงได้แพร่ขยายอย่างรวดเร็วไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รวมถึงประเทศต่างๆ ในแถบสแกนดิเนเวีย และยุโรปภาคพื้นทวีป⁵⁶

โดยหลักการสำคัญแล้ว แม้แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีลักษณะที่แตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม แต่ก็ไม่สามารถกล่าวได้ว่าแนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวทางที่เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐแบบเดิมอย่างสิ้นเชิง แนวคิดในการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงแนวทางใหม่ที่สามารถผนวกและผสมรวมเข้ากับการบริหารภาครัฐแบบเดิมในระดับที่มากหรือน้อย

ในแง่ของคำนิยามหรือองค์ประกอบของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ ได้มีการให้คำนิยามหรือคำอธิบายที่แตกต่างหลากหลาย อาทิเช่น Jan-Erik Lane ได้จำแนกองค์ประกอบของกระบวนการจัดการสาธารณะสมัยแนวใหม่ไว้ 4 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

1. รัฐบาล (Government) ในแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รัฐบาลมีความจำเป็นต้องปรับตัวและขยายบทบาทของตนเองจากเดิมที่จะทำหน้าที่หลัก 3 ประการ ได้แก่ 1) การจัดสรรสินค้าและบริการ 2) การรักษาระดับรายได้ของประชาชน และ 3) การควบคุมตลาดและภาคเอกชนให้มีการแข่งขันที่เหมาะสม โดยทำหน้าที่และบทบาทใหม่ได้แก่ ผู้จัดซื้อ (Purchaser) ผู้จัดหา (Provider) และผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire)

(ก) รัฐบาลในฐานะผู้จัดซื้อ (Purchaser) รัฐบาลในสถานภาพนี้จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรตัวแทน (Agent) ทำหน้าที่ติดต่อกับทั้งองค์กรภาคสาธารณะ และองค์กรภาคเอกชนซึ่งให้บริการต่างๆ แก่ประชาชน ทั้งนี้การจัดซื้อจะมีจุดประสงค์สำคัญที่จะแสวงหาการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

⁵⁵ Jan-Erik Lane, New Public Management (London: Routledge, 2000), p. 3.

⁵⁶ Ibid., p. 3.

(ข) รัฐบาลในฐานะผู้จัดหาบริการ (Provider) รัฐบาลในฐานะสถาบันนี้จะทำหน้าที่จัดหาผู้ให้บริการซึ่งจะเป็นใครหรืออยู่ในรูปขององค์กรแบบใดก็ได้ ซึ่งผู้ให้บริการควรเป็นองค์กรสาธารณะ เพราะจะได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนมากกว่าการนำเอาเอกชนเข้ามาทำหน้าที่แทนทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นองค์กรสาธารณะ องค์กรเอกชน หรือแบบผสม จะต้องทำหน้าที่ผู้ให้บริการที่ตรงตามความต้องการและเป้าหมายของรัฐบาลมากที่สุด

(ค) รัฐบาลในฐานะผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) รัฐบาลต้องแสดงบทบาทในการรักษาเสถียรภาพของการทำข้อตกลงทางกฎหมายทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคสาธารณะหรือเอกชน โดยเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด (Umpire) ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญมากเพราะการทำข้อตกลงทางกฎหมายที่ไม่มีผู้ชี้ขาดมักจะไม่ประสบความสำเร็จ และไม่ตรงต่อเป้าประสงค์ของการบริการสาธารณะที่จะจัดสรรประโยชน์สูงสุดให้แก่ประชาชน

2. ผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer : CEO) ในการดำเนินการภาครัฐ รัฐบาลต้องการผู้เชี่ยวชาญในการติดต่อ จัดการ และดำเนินการด้านข้อตกลงทางกฎหมายที่อยู่ภายใต้กลไกทางสถาบันใหม่ที่แทนที่เครื่องมือดั้งเดิมของการบริหารสาธารณะ การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) เสนอให้รัฐบาลว่าจ้างกลุ่มทำงานพิเศษเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer : CEO) ที่สามารถควบคุมสถานะที่เกี่ยวกับการทำข้อตกลงต่าง ๆ ซึ่งการที่รัฐบาลจัดจ้าง CEO ทำให้รัฐบาลไม่ต้องรับภาระหนักในขั้นตอนของการประมูลในทุกส่วนที่มีการจัดสรรสาธารณะเกิดขึ้น ซึ่งถือเป็นการลดต้นทุนการติดต่อ (Transaction cost) และรัฐบาลสามารถมุ่งไปที่การทำงานในส่วนของการสร้างนโยบายทั่วไปในการบริหารประเทศได้ กล่าวในอีกความหมายหนึ่ง บทบาทของ CEO อาจจะเป็นไปในลักษณะของการมีความโดดเด่นในการบริหารจัดการ หรือมีระบบการบริหารจัดการที่เน้นอำนาจในสภาวะความเป็นผู้นำ

รัฐบาลอาจว่าจ้างผู้จัดการ (Manager) หรือเปลี่ยนผู้นำของระบบราชการเดิมให้เป็นผู้จัดการทำการติดต่อกับตัวแสดงต่าง ๆ ในสังคม โดยที่ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยกฎของการแข่งขัน นับตั้งแต่การว่าจ้าง CEO ตลอดรวมถึงกระบวนการ จนถึงการทำข้อตกลงทางกฎหมายระหว่าง CEO กับตัวแสดงในระบบเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลและ CEO เป็น Public Household ที่ต้องเผชิญหน้ากับ Supplier หรือที่เราเรียกว่า ตัวแสดงในระบบเศรษฐกิจทุกตัวแสดงจะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน และตัวแสดงที่ยื่นข้อเสนอที่ดีโดยดูจากต้นทุนที่ต่ำที่สุดและ มีการบริการที่ดีที่สุดจะได้ทำข้อตกลงทางกฎหมายกับรัฐบาล ทั้งนี้ CEO จะมีหน้าที่รับฟังคำสั่งจากรัฐบาล โดยมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลผ่านทางข้อตกลงต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลอาจจูงใจ CEO โดยการให้เงินเดือนค่าจ้างสูง มีระบบการมอบอำนาจ มีงบประมาณเป็นพิเศษ ฯลฯ และ CEO ก็ทำงานไปตามกลไกของข้อตกลงทางกฎหมายซึ่งจะใช้เป็นหลักมากกว่าการใช้อำนาจสั่งการตามหลักความชอบธรรม (Authority) ซึ่งเป็นหลักการบริหารแบบดั้งเดิม

3. ตัวแสดง (Player) ในโครงสร้างการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) แบ่งออกเป็นสองภาคใหญ่ คือ ภาคสาธารณะ (Public sector) และภาคเอกชน (Private sector)

(ก) ภาคสาธารณะ (Public sector) หมายถึงกิจกรรมทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับรัฐหรือรัฐบาลในทุกระดับของการดำเนินการ รวมไปถึงการคลังสาธารณะและกฎบังคับสาธารณะด้วย ซึ่งมีการทำสัญญาในการจัดหาบริการในบางกรณีรวมถึงสินค้าด้วย โดยขอบเขตและความหลากหลายของการจัดหาสินค้าและบริการขึ้นอยู่กับความตั้งใจของรัฐบาล ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยก็คือตัวแทนของประชาชนนั่นเองมีความต้องการของผู้บริโภคเหมือนในภาคเอกชน (Private sector) นอกจากนี้ภาคสาธารณะ (Public sector) ยังอาจมีการพึ่งพาภาคเอกชน (Private sector) เรื่องการผลิต การจัดหาสินค้าและบริการ และรายได้จากการเก็บภาษีด้วย

(ข) ภาคเอกชน (Private sector) คือกิจกรรมทุกอย่างที่อยู่นอกเหนือภาคสาธารณะ (Public sector) หรือประชาสังคม (Civil society) ซึ่งต้องพึ่งพารัฐบาลในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและระบบกฎหมายต่างๆ และมีภาระรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นในบริษัท (Shareholder) ขณะที่ภาคสาธารณะรับผิดชอบต่อตำแหน่งหัวหน้าทางการเมือง รัฐสภา สาธารณะ และระบบยุติธรรม

อย่างไรก็ดี NPM ใช้ประโยชน์ทั้งจากภาคสาธารณะ (Public Sector) และภาคเอกชน (Private Sector) ในการขับเคลื่อนโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ โดยทั้งสองภาคนี้ต้องมีการทำงานร่วมกัน ซึ่งการปรับใช้ทั้งสองภาคการบริหารร่วมกันอาจก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีมากกว่าที่ใช้ภาคใดภาคหนึ่งเพียงภาคเดียว ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ ภาคสาธารณะ (Public Sector) จึงปรับใช้ลักษณะการจัดการจากภาคเอกชน (Private Sector) มากขึ้นตามลำดับ มีการแข่งขันมากขึ้นในภาคสาธารณะ (Public Sector) ด้วยกันเองมากขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ต้นทุนการบริการภาคสาธารณะมีการลดต่ำลงและมีมาตรฐานที่ดีขึ้น รวมทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยใช้ผลงานมาควบคุมการปฏิบัติงาน มีการใช้วิธีการจ้างงานแบบภาคเอกชน (Private Sector) โดยจัดให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานและมีการให้รางวัลตอบแทนแก่ผลงานที่ดี ตัวอย่างเช่นประเทศออสเตรเลีย มีการลดขนาดองค์กรภาครัฐ (Downsizing) และการจ้างเหมาบริการ (Outsourcing) จากภาคเอกชนเพื่อเน้นภารกิจของรัฐบาลไปที่กิจกรรมหลักในภาคสาธารณะ ซึ่งประเทศออสเตรเลียมีการปรับปรุงภาคสาธารณะมาโดยตลอดตั้งแต่ปี 1981 เรื่อยมาตราบจนถึงปัจจุบัน เป็นต้น

4. ประชาชนพลเมือง (Citizen and Population) ในส่วนของประชาชนพลเมือง (Citizen and Population) ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่สุด เมื่อกล่าวถึงการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในแนวคิดบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นี้ รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะที่เน้นความพอใจของผู้รับบริการเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ประเทศไทย มีการบริการประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างสูงสุดโดยมองว่าประชาชนเสมือน

หนึ่งเป็นลูกค้ำซึ่งต้องทำให้เกิดความพอใจ⁵⁷ ดังเช่นในกรณีของของประเทศแคนาดา⁵⁸ และประเทศฟินแลนด์ และรัฐจำเป็นจะต้องรับประกันการบริการที่ดีแก่ประชาชนในเรื่องคุณภาพการบริการประชาชน (Better Service Quality) ดังเช่นในกรณีของประเทศไทย⁵⁹ ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นการบริหารแบบใด รัฐบาลจะมุ่งให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและสูงสุดจากบริการของภาครัฐ อีกทั้งนอกจากรัฐจะมีประชาชนเป็นศูนย์กลางแล้ว รัฐยังจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐด้วย

นอกจากทัศนะของ Lane แล้ว Christopher Hood⁶⁰ ได้อธิบายลักษณะการจัดการสาธารณะแนวใหม่ ว่าการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นั้น คือ

1. การบริการที่เน้นการบริหารงานที่เป็นมืออาชีพ (Professional Management)
2. การกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจน และให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบต่อผลงานและกระบวนการ
3. การให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการเชื่อมโยงต่อการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัล
4. การปรับโครงสร้างองค์การให้มีขนาดเล็กและเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยให้มีการจ้างเหมาบริการ (Contracting Out)
5. การเปิดการแข่งขันให้บริการสาธารณะ
6. การเปลี่ยนการทำงานให้ทันสมัยและเลียนแบบเอกชน
7. การบริหารที่เสริมสร้างวินัยในการจ่ายเงินแผ่นดิน ความประหยัดและคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

R.A.W. Rhodes⁶¹ ให้ความหมายของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ว่าเป็นแนวคิดที่ครอบคลุมมิติที่แตกต่างกัน 2 มิติ นั่นคือ ในมิติแรก การจัดการนิยม (Managerialism)⁶² แนวคิด

⁵⁷ ลิขิต ชีระเวคิน, การเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 479.

⁵⁸ OECD, "Project on Strategic Review and Reform :Canada Country Paper," 1999.

⁵⁹ ทศพร ศิริสัมพันธ์, การพัฒนาระบบราชการไทย:การประยุกต์ใช้รัฐประศาสนศาสตร์ในโลกปฏิบัติ, ในรัฐประศาสนศาสตร์ขยายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (บก.) (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), น. 71.

⁶⁰ สุพจน์ ทราญแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์เทียนวัฒนา, 2545), น. 10-11.

⁶¹ เรื่องเดียวกัน, น. 11.

⁶² ทศพร ศิริสัมพันธ์, การพัฒนาระบบราชการไทย:การประยุกต์ใช้รัฐประศาสนศาสตร์ในโลกปฏิบัติ, น. 63-67.

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ คือ การผสมหรือนำเอาแนวทางการบริหารงานขององค์กรธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานของภาครัฐ ดังนั้น การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่จึงมุ่งให้หน่วยงานภาครัฐคำนึงถึงหลักการบริหารงานสำคัญๆ เช่น การบริหารงานแบบมีอาชีพ การควบคุมคุณภาพและการประเมินผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานโดยยึดเป้าประสงค์เป็นที่ตั้ง หลักความคุ้มค่าของเงิน และที่สำคัญการยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางในการให้บริการ

ในมิติที่สอง การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics)⁶³ ที่เป็นการนำเอาโครงสร้างหรือกลไกการตลาดหรือการแข่งขัน (marketization) มาปรับใช้ในการบริหารงานของรัฐ ภายใต้มิติการมองที่สองนี้ ระบบราชการต้องมุ่งที่จะลดความรวมศูนย์ภายในระบบราชการลง และมุ่งเน้นที่กระบวนการแข่งขันและการทำสัญญาจ้าง หากพบว่าภาคส่วนอื่นๆ ภายนอกภาครัฐสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากกว่าหน่วยงานของรัฐเอง

Ewan Ferlie⁶⁴ และคณะ มองการจัดการสาธารณะเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive)
2. การลดขนาดและกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization)
3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence)
4. การให้ความสำคัญต่อการให้บริการประชาชน (Public Service Orientation)

ทิพาวดี เมฆสวรรค์⁶⁵ ได้ชี้ถึงคุณลักษณะสำคัญของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ว่า

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารแก่หน่วยงาน
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร และเทคโนโลยี เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์
5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขันทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน และรัฐก็ทบทวนตัวเองว่าสิ่งใดควรทำและสิ่งใดควรให้เอกชนทำ

⁶³ เรื่องเดียวกัน, น. 61-63.

⁶⁴ สุพจน์ ทรายแก้ว, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, น. 11-12.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 12-13.

โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ได้กลายเป็นการจัดการกระแสหลักในปัจจุบันที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก โดยหลักการสำคัญ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะการดำเนินการภาคสาธารณะที่เน้นผล (Result-Based Management) มากขึ้น มีการควบคุมจากการทำข้อตกลงทางกฎหมาย ให้อิสระในการทำงานแก่ข้าราชการมากขึ้น การนำเทคนิคการบริหารจัดการแบบธุรกิจเอกชนมาประยุกต์ใช้ในภาคสาธารณะ เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของคนในสังคม การบูรณาการประสานผลประโยชน์ให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม และการลดขนาดองค์กรภาครัฐให้เล็กลงเพื่อการบริหารงานของรัฐที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนนั่นเอง

ด้วยเหตุที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้กลายเป็นกระแสหลักที่สำคัญในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยจึงจำเป็นต้องปรับตัวไปในทิศทางดังกล่าว กอปรกับในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 การลดค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลต้องแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน รวมถึงการที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้พัฒนากลายมาเป็นพลังต่อการปฏิรูประบบราชการของไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในเวลานี้

2.2.4 ความสัมพันธ์ภายในรัฐ (Intergovernmental Relations) และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (Inter-State Relations) กับการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของภาครัฐ

ในอดีตที่ผ่านมา ต้องยอมรับว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในระบบราชการมักมีความสลับซับซ้อนที่ไม่มากนัก เพราะฉะนั้น การศึกษาหรือการให้คำอธิบายถึงความสัมพันธ์ (Relationship) ภายในระบบราชการ จึงมักเป็นการกำหนดกรอบการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Central-local Relations) เท่านั้น โดยในการอธิบาย นักวิชาการส่วนใหญ่จะให้คำอธิบายว่าความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ กล่าวคือ ในลักษณะแรก ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นเพียงกลไกหนึ่ง (Agent) ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์แบบดังกล่าว ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงโครงสร้างที่มีบทบาทในการคิดและตัดสินใจได้อย่างจำกัด ดังนั้น การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมุ่งที่จะสนองตอบนโยบายของราชการบริหารส่วนกลางเป็นสำคัญ ในลักษณะที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างของระบบราชการทั้งสองส่วนนี้อาจอธิบายได้ว่ามีลักษณะเป็นเสมือนคู่ภาคี (Partnership) ที่โครงสร้างทั้งสองส่วนต่างมีสถานะที่เท่าเทียมกันและร่วมกันทำงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชน

ซึ่งภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์เช่นนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะคิดและตัดสินใจตามแนวทางที่ตนเองนั้นเห็นสมควร⁶⁶

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าในปัจจุบัน โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในระบบราชการมิได้มีลักษณะเช่นเดิมอีกต่อไป การแพร่ขยายของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ได้ส่งผลให้เกิดโครงสร้างและสถาบันทางการเมืองใหม่ๆ กิติ หรืออิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรกึ่งภาครัฐหรือองค์กรของรัฐในรูปแบบใหม่ๆ กิติ ทั้งหมดนี้ล้วนส่งผลทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในภาครัฐมีความสลับซับซ้อน (Complexity) มากยิ่งขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นการอธิบายรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างต่างๆ ภายในระบบราชการ จึงไม่สามารถอธิบายได้ด้วยรูปแบบง่ายๆ ดังเช่นในอดีตอีกต่อไป ในทางกลับกัน ความสัมพันธ์ภายในระบบราชการในยุคปัจจุบันจำเป็นต้องอธิบายอย่างระมัดระวังและอาจมีรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะที่หลากหลาย นอกจากนั้นแล้ว การขยายตัวของแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตยยังส่งผลทำให้บทบาทของภาคประชาชนขยายตัวมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้น ในการพิจารณาถึงโครงข่ายนโยบาย (Policy network) ด้านใดด้านหนึ่งนั้น ยังอาจจะต้องผนวกบทบาทของภาคประชาสังคมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาอีกด้วย เพราะฉะนั้น จากแง่มุมเช่นนี้เอง จึงทำให้แนวทางในการศึกษาและอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ภายในรัฐหรือระบบราชการไม่สามารถอธิบายได้ด้วยความสัมพันธ์เฉพาะส่วนระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Central-local relations) เท่านั้น โดยในการพิจารณาจะต้องขยายขอบข่ายการพิจารณา โดยมองถึงลักษณะความสัมพันธ์ภายในรัฐ (Intergovernmental relations) อย่างเป็นองค์รวม⁶⁷

หากนำกรอบความคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้นมาพิจารณากรณีของประเทศไทย จะสามารถสังเกตเห็นได้ว่า โครงสร้างภายในระบบราชการไทยในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนขึ้นอย่างมากเช่นกัน ส่วนหนึ่งแล้วเป็นผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันที่ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระใหม่ๆ เกิดขึ้นเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาล และบางองค์กรก็เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนหน่วยราชการภายในระบบราชการเดิม อาทิเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น นอกจากนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญยังให้หลักประกันและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทำให้ในปัจจุบันเครือข่ายภาคประชาชนและสังคมได้เข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐมากยิ่งขึ้นเช่นกัน นอกเหนือจากผลของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแล้ว อิทธิพลของแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นับเป็นอีกแรงขับ

⁶⁶ R. A. W. Rhodes, Control and Power in Central-Local Government Relations (second edition) (Aldershot: Ashgate, 1999), p. 13.

⁶⁷ R. A. W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (Buckingham: Open University Press, 1997), chapter 1.

หนึ่งที่ส่งผลให้โครงสร้างของระบบราชการไทยทวีความซับซ้อนมากขึ้น กล่าวคือ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ได้ส่งผลให้ในภาครัฐมีองค์กรของรัฐในรูปขององค์การมหาชนเกิดขึ้น ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระมากกว่าหน่วยงานราชการแบบเก่า และองค์การมหาชนบางแห่งก็มีบทบาทในการให้บริการสาธารณะด้วยเช่นเดียวกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (Inter-State Relations)

นอกจากสภาพความสัมพันธ์ภายในรัฐในยุคนปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นแล้ว ในความเป็นจริงต้องยอมรับด้วยว่ารัฐต่างๆ ไม่เคยอยู่อย่างโดดเดี่ยวโดยปราศจากปฏิสัมพันธ์กับรัฐภายนอกองค์การระหว่างประเทศ หรือระบบความสัมพันธ์ของรัฐต่างๆ เลย ปัจจุบันความสัมพันธ์กับภายนอกรัฐกลับเพิ่มพูนความสำคัญและอิทธิพลมากขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากแรงผลักดันภายนอก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในรัฐให้มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเกิดการพึ่งพิงรัฐต่างๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นนี้ หรือที่เรียกได้ว่าเป็น “สภาพเหนือรัฐ” ส่งผลไปสู่บทบาทการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ภายในรัฐกับองค์กรภายนอกรัฐ โดยความสัมพันธ์เช่นนี้ ได้ให้แนวทางของความสัมพันธ์ในระบบการปกครองให้มีลักษณะที่หลากหลายและครอบคลุมไปในหลายระดับ

ศุภชัย ยาวะประภาษ ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการภาครัฐและ “สภาพเหนือรัฐ” โดยยกตัวอย่างการเกิดของสหภาพยุโรปไว้ว่า⁶⁸ “...เหตุผลหลักที่นำไปสู่การเกิดกลุ่ม EU เป็นเพราะหากมีการแข่งขันทางเศรษฐกิจกันชนิดประเทศต่อประเทศแล้ว ประเทศในทวีปยุโรปแต่ละประเทศจะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศอเมริกาได้เลย ประเทศเหล่านี้จึงต้องรวมตัวกันเพื่อทำให้มีขนาดและศักยภาพเพียงพอที่จะแข่งขันกับประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงประเทศเดียวได้ และเมื่อมีการจัดตั้ง EU ขึ้นแล้วคำถามที่ตามมาก็คือ EU เป็นรัฐหรือไม่ คำตอบคือ EU ไม่ได้เป็นรัฐแต่เป็นสภาพที่เหนือรัฐที่เกิดขึ้น เป็นสภาพเหนือรัฐที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการภายในรัฐของประเทศสมาชิกในกลุ่มอย่างมาก มีกฎระเบียบบังคับให้ประเทศสมาชิก EU ปฏิบัติตาม...”

จากความสำคัญของสภาพเหนือรัฐที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรปที่เกิดขึ้น ได้มีนักวิชาการยุโรปนำเสนอแนวคิดและการศึกษาความสัมพันธ์ของรัฐกับสภาพเหนือรัฐ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับระบบการปกครองภาครัฐที่เรียกได้ว่าการปกครองหลายระดับ (Multi-Level Governance)⁶⁹

⁶⁸ จรัส สุวรรณมาลา ศุภชัย ยาวะประภาษ และ อัครเดช ไชยเพิ่ม, “ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ ในทฤษฎีของนักวิชาการ” ใน วีระศักดิ์ เครือเทพ (บก.), รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายและการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), น. 17.

⁶⁹ กระบวนการกำหนดนโยบายที่ซับซ้อน ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยมีตัวแสดงต่างๆ รวมถึงภายในหรือระดับต่ำกว่าชาติ ระดับชาติ ระดับเหนือชาติ รัฐบาลและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ

การศึกษาระบบการปกครองหลายระดับ (Multi-Level Governance) และมิติของความสัมพันธ์ของรัฐกับตัวแสดงต่างๆ ภายนอกรัฐทำให้เห็นความซับซ้อนของการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และระบบความสัมพันธ์ที่เชื่อถือได้ระหว่างรัฐต่างๆ และตัวแสดงภาคสังคมในระดับของกิจกรรมเหนือรัฐ รัฐบาลกลาง ระบบการบริหารรัฐ รวมทั้งองค์กรและเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น⁷⁰ ด้วยเหตุนี้เองรัฐชาติจึงเปิดโอกาสให้การปกครองในระดับที่ต่ำกว่ารัฐและตัวแสดงภายนอกมีบทบาทที่มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เอกชนและตัวแสดงซึ่งไม่ใช่รัฐก็จะเพิ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อการแลกเปลี่ยนกับการมีส่วนร่วมโดยตรงเพื่อผลประโยชน์ของตนภายในรัฐบาล

นอกจากนั้น ระบบการปกครองหลายระดับ (Multi-Level Governance) ไม่ได้หมายถึงเพียงการมีระดับการปกครองที่มากขึ้น แต่ยังหมายถึงจำนวนและความหลากหลายของตัวแสดงหรือองค์กรที่มีส่วนร่วมที่เพิ่มขึ้นทั้งในระดับกึ่งรัฐบาลและตัวแสดงภาคเอกชน รัฐบาลได้เปลี่ยนจากการเป็นศูนย์กลางของรัฐมาเป็นการมีระบบการปกครองที่มีความหลากหลายทางการบริหารองค์กรภายในรัฐมากขึ้น อีกทั้งในบางกรณีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศกับหน่วยการปกครองในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่น อาจเกิดขึ้นได้โดยตรง โดยไม่ผ่านรัฐหรือราชการบริหารส่วนกลาง

และเมื่อหันกลับมาพิจารณาในกรณีของประเทศไทย ถึงแม้ว่าแนวคิดทางด้านการปกครองหลายระดับนั้นยังไม่ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัด เพราะในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศของไทยนั้นยังไม่มีองค์กรเหนือรัฐอย่างสหภาพยุโรปปรากฏขึ้นแต่อย่างใด หากแต่ประเทศไทยจำเป็นต้องให้ความสำคัญในกรอบความร่วมมือของประเทศไทยภายในภูมิภาคและอนุภูมิภาคที่มีผลต่อการบริหารจัดการภาครัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพราะข้อตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ได้สร้างภาระผูกพันบางอย่างส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกรอบสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ⁷¹ ความร่วมมือกรอบหกเหลี่ยมเศรษฐกิจหรือความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาค

⁷⁰ Paul Carmichael, Review of Public Administration. Briefing Paper: Multi-level Governance, pp. 6-10 โปรดพิจารณา <http://www.rpani.gov.uk/multilevel.pdf> [1 มิ.ย. 2548].

⁷¹ กรอบความร่วมมือสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ ได้ริเริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 เน้นส่งเสริมความเจริญแก่ภาคเหนือของไทย เชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและตอนใต้ของจีน โดยมุ่งพัฒนาเส้นทางคมนาคมทางบก-น้ำ และอากาศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว

ลุ่มแม่น้ำโขง (Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion – GMS)⁷² โครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT)⁷³ และ โครงการความร่วมมือเศรษฐกิจอนุทวีประหว่างบังกลาเทศ-อินเดีย-พม่า-ศรีลังกา-ไทย (BIMST-EC)⁷⁴

ข้อตกลงส่วนใหญ่ของความร่วมมือเหล่านั้นเป็นไปในทางของการสนับสนุนและเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกและประเทศไทย ซึ่งมีส่วนผลักดันให้ความสัมพันธ์ภายในรัฐถูกปรับเปลี่ยนไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการบริหารระดับภูมิภาคและราชการบริหารระดับท้องถิ่นที่จำเป็นจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ภายในองค์กรของตนให้เข้ากับข้อตกลงต่างๆ โดยในการดำเนินการไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางของรัฐอีกต่อไป

หลักฐานของความพยายามที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องการที่ปรับตัวให้เข้ากับกรอบข้อตกลงต่างๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพของจังหวัดสามารถดูได้จากแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดต่างๆ⁷⁵ เช่น กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนมีประเด็นทางยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศ เช่น การสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ ประกอบด้วย พัฒนาเป็น

⁷² ความร่วมมือกรอบหกเหลี่ยมเศรษฐกิจหรือความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion – GMS) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทาง การค้า การลงทุน อุตสาหกรรม การเกษตร การท่องเที่ยวและบริการ เพื่อสนับสนุนการจ้างงาน และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น โดยมีธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank -ADB) เป็นผู้ให้การสนับสนุนอย่างใกล้ชิด โดยความสำเร็จที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจที่มีความเชื่อมโยงทางคมนาคมตามแนวตะวันออก-ตะวันตก (พม่า-ไทย-ลาว-เวียดนาม) ตามแนวเหนือ-ใต้ (ไทย-ลาว-จีน) ตามแนวชายฝั่งทางใต้ (ไทย-กัมพูชา-เวียดนาม) การพัฒนาและซื้อขายไฟฟ้าพลังน้ำ การเชื่อมโยงระบบโทรคมนาคมด้วยเครือข่ายใยแก้ว และการส่งเสริม การท่องเที่ยว จุดหมายเดียว (GMS single tourist destination)

⁷³ โครงการความร่วมมือ IMT-GT ครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัดภาคใต้ของไทย 4 รัฐทางเหนือของมาเลเซีย และ 4 จังหวัดบนเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย โดยมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการผลิต (2) เสริมสร้างความร่วมมือด้านส่งเสริมการลงทุน การถ่ายทอดเทคโนโลยี และความร่วมมือด้านการผลิตสินค้า เพื่อลดต้นทุนการผลิตให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้ และ (3) พัฒนาความเชื่อมโยงด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งโครงข่ายคมนาคมและระบบสาธารณสุข โภค สาธารณูปการต่างๆ เพื่อลดต้นทุนการขนส่งระหว่างประเทศ

⁷⁴ กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่อยู่ในแถบเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (BIMST-EC) มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมในภูมิภาค และส่งผลประโยชน์ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ รวมทั้งมีเป้าหมายที่จะก้าวไปสู่การเปิดเสรีการค้าระหว่างกัน นอกจากนี้ BIMST-EC ยังเป็นโครงการที่สนับสนุนให้ภาคเอกชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้นักธุรกิจของประเทศสมาชิกได้พบปะแลกเปลี่ยนข้อมูลและเสนอปัญหาและข้อคิดเห็นให้ภาครัฐได้ทราบ ตลอดจนสร้างเครือข่ายทางธุรกิจด้วย

⁷⁵ สำนักนายกรัฐมนตรี, “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ,” <http://www.bb.go.th> [5 พ.ค. 2548].

ศูนย์กลางเศรษฐกิจเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (GMS) และ เอเชียใต้ (BIMSTEC) พัฒนาประตูเศรษฐกิจเพื่อเป็นช่องทางการค้าและการท่องเที่ยวกับประเทศเพื่อนบ้าน และสร้างฐานเศรษฐกิจใหม่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมและความรู้ใหม่มุ่งสู่ Knowledge Based Economy รวมถึงการเพิ่มมูลค่าฐานเศรษฐกิจเดิม โดยมียุทธศาสตร์ประกอบด้วยสร้างงานหัตถกรรมที่มีเอกลักษณ์และความเป็นเลิศในระดับนานาชาติสำหรับตลาดเฉพาะ (Niche Market) โดยการนำวัฒนธรรมล้านนามาสร้างเอกลักษณ์และเรื่องราวเพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับสินค้า สร้างองค์ความรู้ต่อยอดด้านการท่องเที่ยวและเชื่อมโยงทั้งภายในกลุ่มจังหวัดและกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง สร้างมูลค่าเพิ่มแก่ผลิตผลการเกษตรด้วยการใช้ความรู้และการบริหารจัดการสมัยใหม่ในห่วงโซ่การผลิตและการตลาด

นอกจากนี้กลุ่มจังหวัดอื่นๆ ก็มีการปรับตัวโดยการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดของตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อม เช่น กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง (พิษณุโลก ตาก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์) มีความต้องการที่จะ “พัฒนาเพื่อเป็นศูนย์กลางบริการสีเขียวอินโดจีนแห่งเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว”

กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง (ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ นครนายก สระแก้ว ปราจีนบุรี) มีวิสัยทัศน์ในการเป็น “แหล่งรองรับการขยายตัวของเมืองหลวง และสนามบินสุวรรณภูมิ ศูนย์กลางการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและแพทย์แผนไทย เป็นศูนย์กลาง Logistics เชื่อมโยงเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมสู่ตลาดโลกเพื่อเปิดประตูสู่อินโดจีน”

ส่วนกลุ่มจังหวัดภาคใต้มีเป้าหมายส่วนหนึ่งตามข้อตกลงโครงการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่ายอินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (IMT-GT) เช่น กลุ่มจังหวัดภาคใต้ชายแดน (สงขลา สตูล) ได้จัดเตรียมแผนยุทธศาสตร์ในการเป็นศูนย์กลางยางพาราโลก เป็นศูนย์กลางการค้าและบริการเชื่อมโยงภาคใต้กับประเทศเพื่อนบ้านและภูมิภาคเอเชีย

นอกจากนี้กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็มีข้อตกลงตามกรอบความตกลงสามเหลี่ยมมรกต อันเกิดจากผลของการประชุมที่จังหวัดอุบลราชธานีของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเพื่อหารือถึงแนวทางการดำเนินความร่วมมือ รวมทั้งได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านการท่องเที่ยว โดยมีสาระสำคัญ คือการกำหนดจังหวัดในพื้นที่ความร่วมมือ ซึ่งประกอบด้วย จังหวัดอุบลราชธานี และจังหวัดศรีสะเกษ ของไทย พระวิหารและอุดรมีชัยของกัมพูชา และจำปาสักและสาละวันของลาว และได้กำหนดจุดผ่านแดนถาวรของสามเหลี่ยมมรกตในพื้นที่ความร่วมมือด้วย รวมทั้งหารือถึงความเป็นไปได้ในการจัดทำ One Stop Service และ Common Border Pass โดยมีค่าธรรมเนียมและเวลาเปิด – ปิดด่านเหมือนกัน เพื่ออำนวยความสะดวกให้นักท่องเที่ยว รวมทั้งการขยายพื้นที่ความร่วมมือในอนาคต นอกจากนี้แผนปฏิบัติการดังกล่าวยังได้ระบุถึงร่วมมือกันในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านการท่องเที่ยวและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยการแลกเปลี่ยนข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญ การทำวิจัยร่วมกันและการกำหนดแหล่งท่องเที่ยวในสามเหลี่ยมมรกต เพื่อนำ

ข้อมูลต่าง ๆ ไปจัดพิมพ์แผ่นพับประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว รวมทั้งการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวในพื้นที่ความร่วมมือและแหล่งท่องเที่ยวที่กำหนด ซึ่งจะเห็นได้ว่าจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดศรีสะเกษ รวมทั้งพื้นที่รับผิดชอบของสาธารณรัฐประชาชนลาวและกัมพูชา จำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้เข้ากับกรอบความร่วมมือนี้ ทั้งหมดนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์ของกลุ่มจังหวัดภายในประเทศไทย เท่านั้น ความจริงแล้วประเทศไทยทั้งประเทศไม่ว่าจะเป็นกลุ่มจังหวัดใดกำลังพยายามปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นในภูมิภาคและในสภาพแวดล้อมของโลกซึ่งเน้นหนักในการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ

แนวโน้มและระบบความสัมพันธ์ภาครัฐแบบใหม่

ภายใต้กรอบการบริหารการจัดการแบบเก่า การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ภายในระบบราชการ มักมีลักษณะเน้นในเรื่องลำดับชั้นของอำนาจเป็นสำคัญ (**Hierarchy-Type-Mechanisms : HTM**)⁷⁶ ที่มุ่งเน้นในเรื่องของการบังคับบัญชาเป็นสำคัญ ซึ่งรัฐมักเชื่อว่าการควบคุมปัจจัยต่างๆ ทางนโยบายได้เป็นอย่างดีแล้ว ผลลัพธ์ของนโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติจะเป็นไปตามแผนที่วางไว้ตั้งแต่ต้น ดังนั้น การบริหารจัดการแบบเก่าจึงยากต่อการเข้าถึงความต้องการของประชาชน และยากต่อการจัดการบริหารให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกในปัจจุบัน ความสัมพันธ์แบบใหม่จึงเกิดขึ้นและเน้นความร่วมมือและเครือข่ายในการบริหารจัดการ โดยการศึกษาของ OECD ได้แบ่งลักษณะรูปแบบการจัดการแบบใหม่ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ประเภทแรก กลไกแบบเครือข่าย (Network-Type-Mechanisms : NTM)⁷⁷

รูปแบบการควบคุมจากส่วนกลางในแบบนี้เชื่อถือในเรื่องของการมีผลประโยชน์ จุดประสงค์ ปัญหา และเป้าหมายที่คล้ายคลึงกันขององค์กรสาธารณะกลุ่มต่างๆ ทั้งนี้ในขั้นเริ่มของการรวมกลุ่มองค์กรสาธารณะจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความไว้วางใจให้กันภายในกลุ่มองค์กรเสียก่อน โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้สร้างกฎและให้องค์กรเดินตามกรอบที่วางไว้ โดยไม่เข้าไปก้าวก่ายภาระและหน้าที่ขององค์กรสาธารณะต่างๆ โดยให้เครือข่ายองค์กรนั้นช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน โดยมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งความจริงแล้วในการสร้างเครือข่ายเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการแลกเปลี่ยนและช่วยเหลือกันภายในกลุ่มแล้ว ในความเป็นจริง รัฐยังสามารถสร้างเครือข่ายต่างๆ ที่มีความสนใจที่คล้ายคลึงหรือลักษณะเดียวกัน เพื่อเป็นการกระจายอำนาจ เคลื่อนย้ายทุน อีกทั้งความสะดวกในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เข้าถึงประชาชนได้มากที่สุด

⁷⁶ Verhoest Koen, Peters Guy, Beuselinck Eva, Meyers Falke and Bouckaert Greert, How Coordination and Control of Public Organizations by Government Interrelate: An Analytical and Empirical Exploration, pp. 6-10.

⁷⁷ Ibid., pp. 11-36.

ประการที่สอง กลไกแบบตลาด (Market-Type-Mechanisms : MTM)⁷⁸

ความแตกต่างระหว่างความร่วมมือแบบเครือข่ายและแบบตลาดนั้นอยู่ที่ในโครงสร้างความสัมพันธ์แบบเครือข่ายจะมีเพียงความร่วมมือเพื่อประสานประโยชน์หรือปัญหาภายในองค์กรสาธารณะที่มีลักษณะประโยชน์หรือปัญหาที่คล้ายคลึงกันเท่านั้น แต่โครงสร้างความสัมพันธ์แบบกลไกตลาดนั้น นอกจากที่จะประสานประโยชน์ระหว่างองค์กรสาธารณะแล้วนั้น กลไกชนิดนี้ยังก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างองค์กรสาธารณะต่างๆ อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการผลักดันให้เกิดการพัฒนาองค์กรเพื่อความรวดเร็วขึ้นของบริการ ทำให้องค์กรสาธารณะมีคุณลักษณะทัดเทียมกับการให้บริการในภาคเอกชนมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันองค์กรต่างๆ เหล่านี้ก็ต้องสร้างเครือข่ายและช่องทางการรับรู้ข่าวสาร และเพื่อการแก้ปัญหาที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันภายในกลุ่มของตน ดังนั้นลักษณะกลไกชนิดนี้จึงไม่ได้เป็นไปเพื่อการแข่งขันแต่เพียงอย่างเดียว แต่ทั้งนี้ก็เป็นเครือข่ายเพื่อความร่วมมือด้วยเช่นกัน

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ คงเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มปัจจุบันของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ภายในระบบราชการของไทย ที่มีความสลับซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้น ทำให้สภาพความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานภาครัฐเองมีลักษณะและรูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันออกไปในหลายลักษณะ และที่สำคัญ การที่โครงสร้างภายในระบบราชการมีความสลับซับซ้อนเช่นนี้ก็ย่อมมีโอกาสที่จะส่งผลทำให้ภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ มีความซ้ำซ้อนกันมากยิ่งขึ้นด้วย

นอกจากนั้น คงไม่สามารถปฏิเสธได้เช่นเดียวกันว่า องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกำหนดแนวทางและนโยบายของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะฉะนั้น จากบริบทของการเปลี่ยนแปลงที่ได้ชี้ให้เห็นนี้ จึงกลายเป็นแรงผลักดันที่สำคัญอีกทางหนึ่งที่ทำให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องเร่งทบทวนบทบาทและภารกิจหน้าที่ของโครงสร้างต่างๆ ภายในระบบราชการ เพื่อเป็นการบรรเทาสภาพปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจ และประการสำคัญเพื่อเป็นการมุ่งเน้นประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนให้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

⁷⁸ Ibid.

2.3 กรอบแนวคิดและแนวทางการวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัย

กรอบแนวคิดสำคัญที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยเพื่อการจัดแบ่งภารกิจระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ครอบคลุมแนวคิดสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

2.3.1 กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

กระแสโลกาภิวัตน์เป็นกระแสความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงเป็นความเปลี่ยนแปลงที่ดำเนินไปในอัตราที่รวดเร็วและมีอาจจะต้านทานได้ ความอยู่รอดและการรักษาความสามารถในการแข่งขันของประเทศท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง⁷⁹ ด้วยเหตุนี้ การที่ประเทศจะดำรงอยู่และพัฒนาต่อไปภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องเร่งสร้างภูมิคุ้มกัน (Immunity) ให้บังเกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งการสร้างภูมิคุ้มกันที่สำคัญ ได้แก่ ความสามารถของรัฐบาล การบริหารราชการ และการดำเนินการให้กลไกของรัฐมีสมรรถนะทางการบริหาร และการปรับตัวให้สอดคล้องกับทิศทางของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ในการนี้หมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ดี มีระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และมีการแข่งขันระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง รวมทั้งมีการแข่งขันระหว่างองค์กรของรัฐกับภาคเอกชน ซึ่งทั้งนี้ ต้องอาศัยการจัดโครงสร้างและจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่ต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องต้องกัน มีกระบวนการทางนโยบายที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ และมีสมรรถนะทางการบริหารจัดการโดยคำนึงถึงหลักความคุ้มค่าของงบประมาณ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

⁷⁹ มีงานศึกษาหลายชิ้นที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์ ที่สำคัญมี อาทิเช่น Z. Mlinar (ed.), *Globalization and Territorial Identities* (Aldershot: Avebury, 1992), A. King (ed.), *Culture, Globalisation and the World-System* (London: Macmillan, 1991), Waters Malcolm, *Globalization*, (London: Routledge, 1995). เป็นต้น

2.3.2 ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานภาครัฐ (Efficiency and Effectiveness)

การบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เกิดการใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในแง่ของความสามารถในการบรรลุซึ่งเป้าหมายและผลลัพธ์ที่กำหนดเอาไว้ตามแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ⁸⁰ ในการนี้หมายถึงความจำเป็นที่จะต้องทำให้กระบวนการทางนโยบายสาธารณะเกิดความเป็นเอกภาพ ลดทอนความซับซ้อน และลดทอนสภาพของการกระจัดกระจายในเชิงนโยบายที่เป็นอยู่ เพื่อทำให้ความสามารถทางการบริหารปกครอง (Governmentality) บังเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

จากที่กล่าวมา ท่ามกลางระบบการบริหารราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีความหลากหลายและซับซ้อนยิ่ง จึงต้องมีการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจระหว่างหน่วยงานให้เกิดความชัดเจน และลดสภาพการณ์ของความซ้ำซ้อนและสับสนที่เป็นอยู่ หลักการสำคัญ ก็คือ หากภารกิจหน้าที่ส่วนใดมีความคาบเกี่ยวกันก็ควรจัดให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งควรมีหน่วยให้บริการสาธารณะ (Public Service Unit) ในระดับจังหวัดและภูมิภาคที่มีเอกภาพและมีความรับผิดชอบ ในขณะเดียวกัน ก็ควรต้องมีการเร่งรัดให้นำเอาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง ทั้งนี้ มีอาจจะดำเนินการไปโดยอาศัยแนวคิดที่แบบเก่าที่ยึดเอาหน่วยงานเป็นศูนย์กลาง (Departmental-Based) อีกต่อไป เนื่องจากกรอบความคิดดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหา กล่าวคือ เกิดมีสภาพของการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจแต่ปราศจากความรับผิดชอบและการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมเท่าที่ควร⁸¹

กรอบแนวความคิดของการบริหารภาครัฐแบบใหม่ จึงหมายถึง ความสามารถในการสร้างและจัดการกับเครือข่ายทางนโยบาย (Policy Networking) ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานที่หลากหลายให้เกิดการทำงานที่มีความเป็นเอกภาพในเชิงเป้าหมายและมุ่งผลลัพธ์เป็นสำคัญ

⁸⁰ หลักประสิทธิภาพประสิทธิผลเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่โปรดดู Tony Butcher, *Delivering Welfare (second edition)* (Buckingham: Open University Press, 2002), chapter 8. และ อรพินท์ สฟโชคชัย, *สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541).

⁸¹ งานศึกษาวิจัยที่ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพของความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะในระดับภูมิภาคของไทยที่สำคัญชิ้นหนึ่ง ได้แก่ วุฒิสาร ตันไชย *บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดและอำเภอ* (รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544). ในงานศึกษานี้ วุฒิสาร ได้อาศัยกรอบการจัดแบ่งภารกิจตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรอบในการพิจารณาความซ้ำซ้อนของภารกิจรัฐ ผลของการศึกษาพบว่า ภารกิจหน้าที่ของรัฐในพื้นที่จังหวัดและอำเภอ มีสภาพความซ้ำซ้อนอย่างมาก

พิจารณาในแง่หนึ่ง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างของส่วนราชการทั้งในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคในด้านการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกระบวนการบริหารภาครัฐในลักษณะใหม่ทั้งหมด⁸²

2.3.3 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

กรอบความคิดหลักซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ได้ถูกตราและบังคับใช้ขึ้นเป็นกฎหมายเรียกว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) นั้น อันที่จริงแล้วก็คือ หลักการบริหาร (Administrative Principles) ทั่วไป ซึ่งเป็นการรวบรวมเอาคุณค่า (Values) หรือแนวทางที่พึงประสงค์เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานใช้สำหรับกำหนดแนวทางและการประพฤติปฏิบัติในการทำงาน อย่างไรก็ตาม หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้ปรากฏลักษณะเฉพาะซึ่งต่างจากหลักการบริหารโดยทั่วไปในสาระสำคัญ นั่นคือ เป็นหลักการที่มุ่งเน้นปรับใช้กับองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทในพื้นที่สาธารณะ (Public Sphere) ซึ่งหมายถึง องค์กรหรือหน่วยงานที่มีกระบวนการใช้ทรัพยากร การบริหารจัดการ มีผลผลิต และผลลัพธ์ในการดำเนินงานที่มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม⁸³ ด้วยเหตุนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจึงเป็นการผสมผสานคุณค่าหลัก (Core Values) สองด้านเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ คุณค่าในทางการบริหาร (Administrative Values) ซึ่งหมายถึง การมีระบบบริหารที่มีสมรรถนะสูง (High Competency) มีการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประสิทธิภาพ (Economy and Efficiency) และมีประสิทธิผลหรือสามารถบรรลุซึ่งผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร และคุณค่าในทางการเมือง (Political Values) ซึ่งหมายถึง การมีระบบบริหารที่รับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness and Accountability) ทั้งนี้ โดยมีกระบวนการบริหารงานที่โปร่งใส (Transparency) และมีเป้าหมายสำคัญคือมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน

กล่าวโดยสรุป การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จึงหมายถึง กระบวนการบริหารงานที่มีเป้าหมายสำคัญเพื่อการมุ่งประโยชน์สุข มีความรับผิดชอบต่อ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเป็นการส่วนรวม ภายใต้ระบบบริหารที่โปร่งใส มี

⁸² โปรดดูงานศึกษาเกี่ยวกับเครือข่ายนโยบายได้ใน R. A. W. Rhodes, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (Buckingham: Open University Press, 1997), chapter 2.

⁸³ บทความชิ้นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ที่ได้รับการอ้างอิงอยู่เสมอ คือ A. Leftwich (1993), "Governance democracy and development in the third world," Third World Quarterly, 14:605-624.

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะเดียวกันก็ต้องมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร ทั้งนี้ จากพระราชบัญญัติการว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้วางหลักให้ครอบคลุมหลักการสำคัญทั้งหมด 7 ด้าน ซึ่งจะถูกใช้เป็นกรอบความคิดสำหรับการศึกษาวิจัย ได้แก่

- 1) การบริหารงานเพื่อมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) การบริหารงานเพื่อมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์
- 3) การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ
- 4) การมุ่งเน้นความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
- 5) การปรับปรุงภารกิจและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง
- 6) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 7) การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

2.3.4 การปฏิรูประบบราชการและการวางแผนยุทธศาสตร์ระยะปานกลาง

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงสำคัญในระบบบริหารงานภาครัฐไทย ซึ่งมีผลต่อการกำหนดทิศทางการศึกษาได้แก่ การปฏิรูประบบราชการและการวางแผนยุทธศาสตร์ระยะปานกลางที่ได้ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ ในปัจจุบันรัฐบาลได้ริเริ่มนโยบายการปฏิรูประบบราชการมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว โดยมีเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาสมรรถนะทางการบริหารของระบบราชการให้สูงขึ้น รวมถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปแบบของการทำงานที่เกื้อหนุนต่อการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ที่ได้วางเอาไว้ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการทั้งในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความสอดคล้องและเกื้อหนุนต่อทิศทางดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการออกแบบและวางระบบการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และอำนาจการตัดสินใจให้เกิดความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังเกื้อหนุนต่อแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

2.3.5 การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

เนื่องจากการจัดรูปแบบทางการบริหารและการปกครองของประเทศไทยจะอยู่ภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary system) ซึ่งต่างจากระบบสหพันธรัฐ (Federal system) หรือระบบสมาพันธรัฐ (Confederal system) หรือระบบสหภาพ (Union system) ภายใต้ระบบนี้

โดยธรรมชาติแล้วจะมีโครงสร้างการบริหารปกครองที่มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจค่อนข้างมาก ขณะเดียวกัน พัฒนาการของระบบราชการไทยที่ผ่านมาได้ปรากฏสภาพการณ์ที่ราชการบริหารส่วนกลางมีการขยายตัวมาโดยตลอด⁸⁴ ซึ่งในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาในหลายประการทั้งในเชิงโครงสร้างซึ่งมีขนาดใหญ่โต การสร้างอาณาจักรของหน่วยงาน การมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวไกล ความล่าช้าในการตัดสินใจ และปราศจากซึ่งความสามารถในการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพเปลี่ยนแปลง

ปัญหาในเชิงกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนและซ้ำซ้อนในการจัดการภารกิจ การขาดความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบาย การใช้ทรัพยากรอย่างขาดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการลดสภาพของการรวมศูนย์อำนาจแต่ปราศจากความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายลง (Fragmented centralism)⁸⁵ โดยการปรับเปลี่ยนให้โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะที่กระจายอำนาจทางการบริหารมากยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็ต้องทำให้การดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในเชิงเป้าหมายตามแผนยุทธศาสตร์ไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้ การสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจให้เกิดความเหมาะสมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

2.3.6 บทบาทและความสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีความทันสมัย (Modernizing Regional/Provincial Public Administration)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในกลุ่มประเทศที่มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังเช่นประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยนั้น โครงสร้างดังกล่าวเกิดขึ้นมาเพื่อโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญใน 2 ประการ ได้แก่ ในด้านหนึ่ง ก็เพื่อทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในเชิงเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในระดับชาติ และในอีกด้านหนึ่งก็เพื่อให้เกิดการลดสภาพของการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจและเพิ่มพูนความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ซึ่งมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันออกไป ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีบทบาทและความสำคัญในฐานะที่เป็นโครงสร้างกึ่งกลางที่เชื่อมโยง (Intermediate Structure) การบริหารราชการส่วนกลางเข้ากับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และเชื่อมโยงประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้ากับรัฐด้วยกันในอีกทางหนึ่ง ขณะเดียวกันก็มีความสำคัญในฐานะที่เป็นการปกครองพื้นที่ท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-State Government) ซึ่งหมายถึงการเป็นกลไกของรัฐในการออกไปให้บริการประชาชนในพื้นที่ชุมชน

⁸⁴ วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย.

⁸⁵ เป็นสภาพของระบบราชการไทยในส่วนภูมิภาคที่ได้อธิบายไว้ใน เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543), บทที่ 2.

ต่างๆ โดยตรงซึ่งจะมีความใกล้ชิดและรับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า
ราชการบริหารส่วนกลาง⁸⁶

จากที่กล่าวมา จึงมีความจำเป็นจะต้องมีการจัดแบ่งภารกิจและโครงสร้าง
ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคใหม่ เพื่อให้
เกิดความชัดเจนในบทบาทหน้าที่และกระบวนการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
โดยมุ่งเน้นให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบทบาทหน้าที่สำคัญใน 2 ด้าน ได้แก่ การเป็นโครงสร้างในการ
เชื่อมประสานให้เกิดความเป็นเอกภาพในเชิงนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ในระดับชาติ และการ
เป็นหน่วยให้บริการสาธารณะในบางลักษณะที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในแต่ละพื้นที่

ที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นกรอบความคิดสำคัญที่แวดล้อมและส่งผลให้เกิดความจำเป็น
ที่จะต้องมีการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง
และราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำหรับกรอบความคิดที่จะถูกใช้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการ
พิจารณาบทพจนถึงการกิจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อใช้ในการจัดแบ่งภารกิจ
หน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิกาคนั้น จะมีกรอบความคิดที่
เป็นหลักเกณฑ์สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง หลักความสามารถของการให้บริการโดยเน้นที่ตัวสินค้าหรือ
บริการนั้น ๆ (Optimal Service or Capacity) เนื่องจากภารกิจต่างๆ ที่จัดทำโดยส่วน
ราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิกาคนั้น ถือว่าเป็นสินค้าหรือบริการสาธารณะที่มี
คุณลักษณะและธรรมชาติที่หลากหลาย ซึ่งได้ทั่วไปเราอาจสามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม
ได้แก่

1. กลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การพัฒนา และยุทธศาสตร์ของรัฐ ใน
กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มภารกิจที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงโดยรวมของประเทศ รวมถึงเป็น
ภารกิจในเชิงยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยรวม ซึ่งถือเป็นภารกิจในระดับชาติที่มีอาจ
มอบหมายให้หน่วยงานอื่นๆ หรือส่วนราชการในระดับพื้นที่จัดทำแทนได้ เป็นกลุ่มภารกิจที่
จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจและการตัดสินใจในระดับชาติ อาทิเช่น ภารกิจด้านการทหาร
ภารกิจด้านการต่างประเทศ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

2. กลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการสร้างแบบแผนและมาตรฐานของการจัดบริการ
สาธารณะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มสินค้าหรือบริการสาธารณะในเชิงของ
การสร้างหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดบางอย่างเพื่อให้การผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะเกิด
ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) หรือมาตรฐานของการจัดทำ (Standardization) ที่

⁸⁶ โปรตดู นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, สภาพภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน
อนาคต. ในงานศึกษานั้นนครินทร์ได้ให้คำอธิบายและสรุปถึงรูปแบบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน
ประเทศต่างๆ

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้หลักเกณฑ์ตามข้อกำหนดของกฎหมายต่างๆ และการสร้างมาตรฐานของการบริการ อาทิเช่น ระบบการจราจร ระบบการศึกษา ระบบสาธารณสุข เป็นต้น

3. กลุ่มภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนโดยตรง ในกลุ่มนี้จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะหรือแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติเพื่อส่งมอบแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ โดยตรง ซึ่งเป็นกลุ่มภารกิจที่จะต้องสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันหลากหลายในแต่ละพื้นที่ และเป็นกลุ่มภารกิจที่มีความใกล้ชิดและมีการติดต่อกันโดยตรงระหว่างหน่วยงานที่จัดทำกับประชาชนผู้รับบริการ

จากภารกิจที่มีคุณลักษณะและธรรมชาติที่แตกต่างกันดังกล่าว จะใช้เป็นเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งเพื่อจัดแบ่งอำนาจในการจัดทำตามความเหมาะสมและความสามารถของส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร (Efficiency) ประสิทธิภาพของการบรรลุซึ่งเป้าหมาย (Effectiveness) และการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness)

ประการที่สอง **ขอบข่ายผลประโยชน์หรืออาณาเขตผลประโยชน์ (Benefit Overlap and Congested Goods)** หลักเกณฑ์นี้จะเกี่ยวข้องกับขอบเขตและผลกระทบของการจัดทำภารกิจหนึ่งว่า สินค้าหรือบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้น ผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดทำภารกิจดังกล่าวและการรับประโยชน์นั้นมีความเฉพาะเจาะจงมากน้อยเพียงใด กล่าวคือ

- 1) เป็นสินค้าหรือบริการหนึ่งเมื่อเกิดขึ้นแล้วผู้ได้รับประโยชน์จะได้แก่ประชาชนในเขตชุมชนใดชุมชนหนึ่งเท่านั้น
- 2) เป็นสินค้าหรือบริการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยรวมของทั้งประเทศ
- 3) เป็นสินค้าหรือบริการที่มุ่งจัดทำแก่ประชาชนในเขตชุมชนหนึ่งๆ แต่ส่งผลกระทบ (ทั้งในทางบวกหรือลบ) ต่อประชาชนในเขตชุมชนอื่นๆ

หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็เพื่อทำให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างทรัพยากรทางการบริหารที่ต้องใช้สำหรับการจัดทำภารกิจกับพื้นที่และกลุ่มประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและความเป็นธรรม (Equity)

ประการที่สาม **การประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ (Economy of Scale)** หลักเกณฑ์นี้จะเกี่ยวข้องกับขนาดพื้นที่กับต้นทุนของการจัดทำภารกิจซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกัน กล่าวคือ ในการจัดทำภารกิจหนึ่งๆ นั้นไม่ควรจะเกิดสภาพของการกระจายไปตามพื้นที่ หากแต่จะต้องคำนึงถึงขอบเขตพื้นที่ในการให้บริการโดยส่วนราชการหนึ่งๆ กับ

ต้นทุนที่ใช้ โดยหากภารกิจใดสามารถให้บริการโดยส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่หลายๆ แห่งได้พร้อมๆ กันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีต้นทุนของการจัดทำสินค้าหรือบริการสาธารณะต่ำกว่าการกระจายอำนาจการจัดทำไปยังส่วนราชการตามพื้นที่ชุมชนแต่ละแห่ง ก็จะทำให้เกิดการประหยัดต่อขนาดในทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างเกิดประโยชน์และคุ้มค่าสูงสุดนั่นเอง

ประการที่สี่ หลักความใกล้ชิดประชาชน รวมถึงทรัพยากรในแต่ละท้องถิ่น (Closeness and Accountability) หลักการสำคัญของการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้แก่ การมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนสูงสุด แต่เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ชุมชนต่างๆ ย่อมมีปัญหาและความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกันออกไป ดังนั้น หลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งที่จะต้องใช้ในการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ หลักความใกล้ชิดประชาชนและการใช้ทรัพยากรของแต่ละชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ กลุ่มภารกิจจำนวนมากในปัจจุบันที่จัดทำโดยส่วนราชการต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิกษณนั้น จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ ภายใต้ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัดการใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุดจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง (Priority) ของสินค้าและบริการหนึ่งๆ โดยการให้ความสำคัญต่อความต้องการและทรัพยากรที่ดำรงอยู่ในแต่ละชุมชนท้องถิ่นที่หลากหลาย เนื่องจากการกิจจำนวนมากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำในทุกพื้นที่หรือกระทำภายใต้แบบแผนอันเดียวกัน หากแต่ต้องพิจารณาปัญหาความต้องการและทรัพยากรที่ดำรงอยู่ในแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำสินค้าหรือบริการสาธารณะเกิดความคุ้มค่าและตรงกับความต้องการมากที่สุด

จากการประมวลแนวความคิด 6 ประการดังกล่าวข้างต้น คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์และพิจารณาว่า ในการดำเนินการและปฏิบัติงานวิจัยจริง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและจากจังหวัดที่ใช้เป็นกรณีศึกษาจำนวนหนึ่งแล้วนั้น คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องมีแนวทางวิเคราะห์ฐานข้อมูล (Data Collection Approach) เหล่านั้นโดยการวิเคราะห์และตัดสินใจในเชิงคุณค่า (ดูแผนภาพที่ 2.1) ซึ่งคณะผู้วิจัยจะให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการพิจารณาตัวแปร 3 ปัจจัย ได้แก่

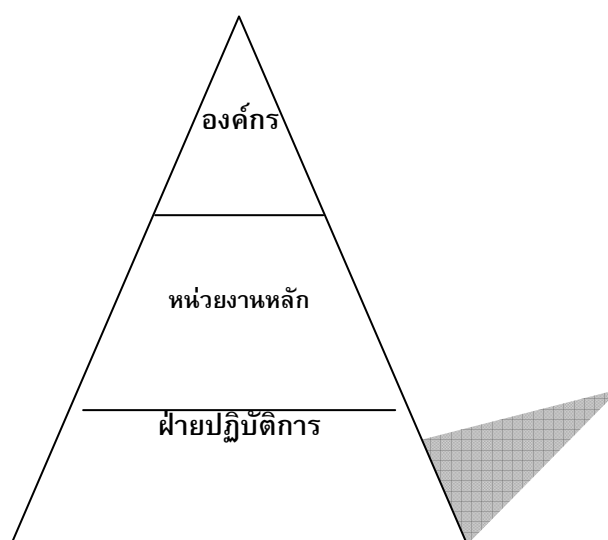
1) การบริหารงานภาครัฐที่มีฐานอยู่บนกลุ่มภารกิจและการมีกิจกรรม (Activity-based) ของหน่วยงาน

กล่าวคือ การบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่นั้นจะต้องยึดภารกิจหน้าที่และกิจกรรมที่ให้บริการประชาชนเป็นหลัก ข้อสำคัญก็คือหลักวิธีคิดนี้จะต้องมีผลต่อการจัดโครงสร้างของหน่วยงาน การยกเลิกหรือรวมหน่วยงาน การแบ่งงานออกเป็นส่วนต่างๆ รวมทั้งการจัดให้มีการทำงานร่วมกัน โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน

แนวทางการวิเคราะห์นี้ จะให้ความสำคัญต่อการระบุอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานในลักษณะใหม่ มิใช่การยึดเอาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย ตลอดจนรวมถึงอำนาจหน้าที่กรมต่างๆ ได้ดำเนินการมาเป็นเวลาช้านาน เนื่องด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นการบริหารราชการจากฐานของกรม (Departmental-based Management) ในทางตรงข้าม การศึกษาและวิจัยในที่นี้จะให้ความสำคัญต่อกิจกรรมที่ให้บริการ ทั้งการให้บริการต่อหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและการให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป เรียกได้ว่าเป็นการบริหารราชการจากฐานของกิจกรรม (Activity-based Management)

การบริหารราชการฐานภารกิจนี้ควรจะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานหลักในองค์กร หรือ Core Business Unit และ Strategic Business Units ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการกำหนดกลยุทธ์ของหลายๆ หน้าที่งานสำหรับการผลิตสินค้าและบริการในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง⁸⁷ ทำให้เกิดการสร้างความสามารถที่ชัดเจนของหน่วยงานนั้น ดังนั้นกลยุทธ์ของหน่วยงานจะอยู่สูงกว่ากลยุทธ์ฝ่ายปฏิบัติการ แต่อยู่ต่ำกว่ากลยุทธ์องค์กร ในโครงสร้างแบบนี้กลยุทธ์หน่วยงานจึงเป็นการรวมกลยุทธ์ฝ่ายปฏิบัติการหลายฝ่ายไว้ด้วยกัน ดังแผนภาพที่ 2.1

แผนภาพที่ 2.1 : การแบ่งลำดับชั้นของกลยุทธ์ และความสัมพันธ์กับองค์กร



⁸⁷ Hofer in Eli Segev, Business Unit Strategy (New York: Wiley, 1997), p.3.

หลายองค์กรมีหน่วยงานหลักหน่วยงานเดียว จึงมีกลยุทธ์ขององค์กรและฝ่ายปฏิบัติการเท่านั้น ในขณะที่องค์กรขนาดใหญ่การให้บริการที่หลากหลายมีตลาดหรือขอบเขตการบริการที่กว้างไกล องค์กรที่ซับซ้อนนี้กลยุทธ์องค์กรเป็นการเลือกผลิตสินค้าหรือบริการในแต่ละตลาดหรืออุตสาหกรรมและจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานหลักมีกลยุทธ์ของตนเอง ผู้บริหารระดับสูงต้องมั่นใจว่ากลยุทธ์หน่วยงานหลักสอดคล้องกับกลยุทธ์องค์กร

การกำหนดหน่วยงานหลักขึ้นกับ

- ลักษณะของงาน ขนาด และวงจรชีวิตของหน่วยงาน
- ขนาดและตำแหน่งของหน่วยงาน
- ลักษณะของสินค้าหรือบริการ
- วิธีการจัดทำกลยุทธ์

การจัดหน่วยงานหลักในองค์กรเพื่อรวบรวมภารกิจหลักของหน่วยงานที่เหมือนกันไว้ด้วยกัน ทำให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดกลยุทธ์ การทำแผนการดำเนินงาน การจัดทำงบประมาณ การวัดผลการดำเนินงาน และการปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

ส่วนขั้นตอนของการพิจารณาแบ่งการดำเนินงานออกเป็นกิจกรรมย่อยๆ โดยกิจกรรมเหล่านั้นก่อให้เกิดผลผลิตในลักษณะที่สามารถเข้าใจและจับต้องได้ กิจกรรมที่ระบุนี้ควรมีประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้บริหารและขอบเขตของกิจกรรมควรสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางองค์กรที่กำหนดไว้

ดังนั้นการระบุกิจกรรมขององค์กรหรือหน่วยงานภายในองค์กรจะต้องพิจารณาถึงผลผลิตวัตถุประสงค์ ผลผลิตทันที ผลได้ (Output) ขององค์กรหรือหน่วยงานภายในองค์กร ซึ่งไม่ใช่กิจกรรมที่รวมทุกอย่างมาไว้ด้วยกันหรือกิจกรรมที่กว้างเกินไป และต้องไม่เป็นกิจกรรมที่ละเอียดเกินไปด้วย

วิธีการวิเคราะห์และระบุกิจกรรม ทำได้หลายวิธี ดังนี้⁸⁸

1) การพิจารณาจากกระบวนการดำเนินธุรกิจ (Business Process) กิจกรรมที่ระบุนี้จะมีลักษณะเป็นลำดับก่อนหลังตามขั้นตอน ซึ่งสามารถติดตามได้โดยอาศัยการศึกษาจากความเกี่ยวเนื่องกันของข้อมูลหรือความเกี่ยวเนื่องกันของการเกิดรายการผลได้ (Output) ของ

⁸⁸ วรศักดิ์ ทุมมานนท์, ระบบการบริหารต้นทุนกิจกรรม (Activity based costing: ABC) (กรุงเทพฯ: ไอโอไนค, 2544).

กิจกรรมหนึ่งจะเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ของกิจกรรมลำดับต่อไป เมื่อมีการเชื่อมโยงปัจจัยนำเข้าและผลได้ทั้งหมดเข้าด้วยกัน

2) การพิจารณาตามศูนย์ความรับผิดชอบ (Responsibility Center)

3) การสัมภาษณ์พนักงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการจัดขั้นตอนและระบุกิจกรรมตามลักษณะงานที่กำลังทำอยู่ รวมทั้งเวลาที่ใช้ในแต่ละกิจกรรม

4) การใช้ประโยชน์จากพจนานุกรมกิจกรรม (Activity Dictionary) ซึ่งระบุกิจกรรมต่างๆ ในแต่ละหน้างานอย่างละเอียด ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกิจกรรม

ควรกล่าวด้วยว่า การให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการบนฐานของกิจกรรม รวมทั้งการเน้นการจัดกลุ่มภารกิจทั้งในระดับราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะทำให้การตัดสินใจในเชิงคุณค่าในงานวิจัยนี้มีลักษณะที่มุ่งให้มีการจัดสรรภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบในระหว่างหน่วยงานของรัฐเสียใหม่ โดยมุ่งเน้นให้ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ผลิตนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ รวมทั้งการทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนต่างๆ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยปฏิบัติและเป็นหน่วยประสานการปฏิบัติ (ดูแผนภาพที่ 2.2) โดยมีการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมของแต่ละภูมิภาคและแต่ละท้องถิ่น

2) การมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการให้บริการภาครัฐที่มี

คุณภาพ

หลักการข้อนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากกระแสความคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นกระแสความคิดที่ทำให้ภาครัฐต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าในการจัดให้มีการให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆ

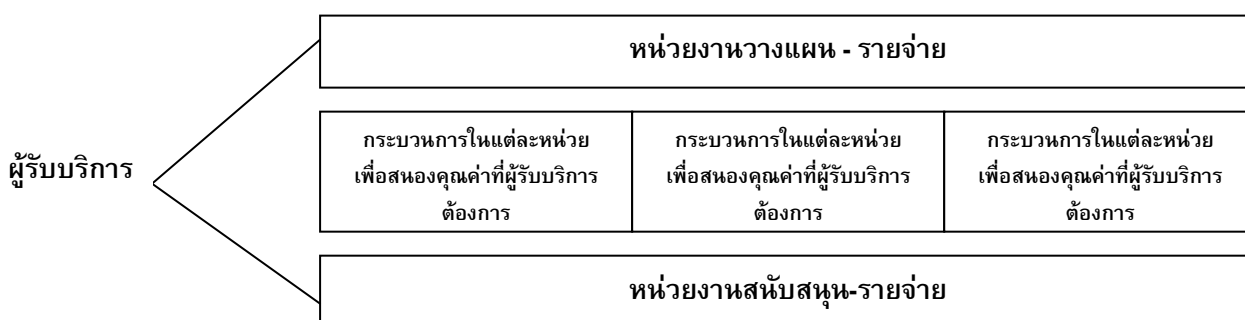
การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐ จึงมีเป้าหมายประการสำคัญคือเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เพิ่มมากขึ้นอย่างมีคุณภาพ (Better Quality of Services) มิใช่ทำให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ลดต่ำลงวิธีคิดและการตัดสินใจของเรื่องนี้จึงต้องคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนและคำนึงถึงสิทธิของพลเมืองในอันที่จะได้รับบริการจากภาครัฐอย่างคุณภาพและเท่าเทียมกันเป็นพื้นฐานของการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยใดควรทำอะไร และไม่ควรทำอะไร และการให้บริการสาธารณะลักษณะใดควรดำเนินการโดยราชการบริหารส่วนกลาง และการบริการสาธารณะลักษณะใดควรดำเนินการในระดับของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและจังหวัด

หลักของการบริหารงานภาครัฐที่เน้นการบริหารงานที่เป็นมืออาชีพ (Professional Management) มีการกำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดตัวชี้วัดอย่างชัดเจน และการให้ความสำคัญต่อผลงาน การควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งวิธีการดำเนินการบริหารงานต่างๆ แบบใหม่ เช่น การจ้างเหมาบริการ (Contracting Out) ฯลฯ ก็คงนับว่ามีความสำคัญอยู่ด้วยในการวิเคราะห์และตัดสินใจว่าภารกิจใดควรดำเนินการโดยราชการบริหารส่วนกลาง และภารกิจใดควรดำเนินการโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ทั้งนี้การออกแบบองค์กรโดยให้ความสำคัญกับคุณค่าด้านต่างๆ เป็นวิธีการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการของภาครัฐ ตามแนวคิดเรื่องห่วงโซ่คุณค่า (Value chain) ซึ่งห่วงโซ่คุณค่าเป็นการออกแบบองค์กร โดยระบุกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าที่มีต่อผู้รับบริการมาเป็นอันดับหนึ่ง โดย Michael Porter⁸⁹ พัฒนาขึ้น การพัฒนาขั้นตอนการทำงานที่สนับสนุนกระบวนการของห่วงโซ่คุณค่าให้ประสบความสำเร็จ ควรกระทำโดยแบ่งกระบวนการเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ได้แก่

1. ห่วงโซ่คุณค่าด้านรายได้ เป็นการพัฒนาประสิทธิภาพและกระบวนการเพื่อสนองความต้องการของผู้รับบริการ
2. ระบุห่วงโซ่คุณค่าด้านรายจ่าย จะต้องสนับสนุนระบบและกระบวนการทำงานของห่วงโซ่คุณค่าด้านรายได้

แผนภาพที่ 2.2 : ห่วงโซ่คุณค่า



⁸⁹ Michael E.Porter, Competitive Advantage : Creating and Sustaining Superior Performance, (London: Collier Macmillan, 1998).

ห่วงโซ่คุณค่านี้ทำให้หน่วยงานต่างๆ มีแนวทางการพัฒนาในทิศทางเดียวกัน คือ เพื่อบริการคุณค่าที่ผู้รับบริการต้องการ โดยการบริการดังกล่าวจะถูกจัดให้มีขึ้นโดยคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพในการบริหาร

3) การจัดสรรงบประมาณเพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับภาคและจังหวัด

หลักของการบริหารงานภาครัฐในแบบเดิมที่มีฐานที่กรมเป็นหลัก ทำให้การบริหารงานไม่ก้าวหน้า และไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน เนื่องด้วยกรมเป็นหน่วยในการจัดทำงบประมาณ ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานในจังหวัดและในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ใช้งบประมาณ โดยไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งงบประมาณ ซึ่งงบประมาณนั้นเป็นกลไกในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรและความต้องการของชุมชน งบประมาณจึงเท่ากับเป็นการแปลงทรัพยากรทางการเงินเป็นวัตถุประสงค์ของการทำงานโดยบุคคล และเป็นสัญญาของประชาชนในการจัดหาเงินให้รัฐบาลและรัฐบาลใช้จ่ายเงินเพื่อประชาชน จึงเป็นการให้ลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐจะกระทำด้วย ทั้งนี้งบประมาณเป็นการคาดการณ์ล่วงหน้าในเรื่องการใช้จ่ายของรัฐ

การจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย การตัดสินใจ 3 อย่างคือ

1. การปันส่วน โดยระบุว่าบริการใดที่ต้องจัดหาซึ่งประกอบด้วยประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดบริการที่ประชาชนต้องการ ประสิทธิภาพทางเทคนิค โดยการจัดการที่ต้นทุนต่ำสุด และประโยชน์ และต้นทุนทางสังคม โดยผลประโยชน์ควรมีจำนวนสูงสุด และต้นทุนต่ำสุด โดยคำนึงถึงปัจจัยภายนอกด้วย

2. การกระจาย โดยระบุว่าใครเป็นผู้รับประโยชน์ หรือใครเป็นผู้แบกรับภาระ ควรพิจารณาถึงการจัดหาบริการให้ที่ใด ให้บริการได้อย่างไร จ่ายค่าบริการอย่างไร เช่น จ่ายตามจำนวนการรับบริการหรือเหมาจ่าย

3. การก่อให้เกิดเสถียรภาพและการเติบโต โดยระบุอัตราการเติบโตของรายได้หรือราคาที่ต้องการ

หลักการขั้นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณ มี 5 หลักดังนี้⁹⁰

1. ความเป็นเอกภาพ (Unity) งบประมาณ รายได้ รายจ่าย และการลงทุน มีมาตรฐานและรูปแบบเดียวกัน

⁹⁰ "The general budget of the European Union,"

http://europa.eu.int/comm/budget/budget/index_en.htm [July 7th, 2005].

2. สามารถใช้ได้ทั่วไป (Universality) ซึ่งประกอบด้วย 2 กฎ คือ ข้อที่หนึ่ง รายได้ไม่สามารถนำไปจัดสรรให้รายจ่ายใดโดยเฉพาะเจาะจง และข้อที่สอง รายได้และรายจ่ายจะต้องรวมในงบประมาณทั้งหมดโดยไม่มีการปรับปรุงระหว่างกัน

3. การแบ่งระยะเวลาเป็นปี (Annuality) งบประมาณการดำเนินงานจะต้องถูกจัดสรรในแต่ละปี เพื่อสามารถควบคุมกิจกรรมขององค์กรได้ง่ายขึ้น รายการใดต้องดำเนินการหลายปีสามารถแยกสัดส่วนในแต่ละปีก็ได้

4. ความยุติธรรม (Equilibrium) รายได้จากปีใดจะเท่ากับรายจ่ายในปีนั้น ไม่ควรจะมีการกู้เงินเมื่อรายจ่ายมากกว่ารายได้ และควรมีส่วนเกินของรายได้ไว้ใช้จ่ายในยามฉุกเฉินหรือในงบประมาณปีถัดไป

5. ความเฉพาะเจาะจง (Specification) ของรายจ่าย รายจ่ายต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันความสับสนและก่อให้เกิดความเหมาะสมในการอนุมัติและการเบิกจ่าย

วิธีการจัดทำงบประมาณ ประกอบด้วย 3 วิธี คือ

1. ระบบงบประมาณแบบเดิม (Conventional Budgeting) ระบบงบประมาณแบบเดิม มีจุดเริ่มต้นจากข้อมูลทางด้านบัญชีโดยไม่ได้มีการมองความสัมพันธ์ระหว่างการนำเข้าและผลลัพธ์ เป็นการนำเสนองบประมาณแต่ละส่วนงานเพื่อการจัดสรรเงินทุนที่มุ่งที่งบประมาณต่อหัวมากกว่ากิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการ โดยเป็นการรวมงบประมาณรายจ่ายซึ่งไม่ได้ให้ข้อมูลในการบริการแก่ผู้บริหารระดับสูงในการจำกัดการใช้จ่าย เพื่อความเพียงพอสำหรับความสามารถในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ทำให้มีการตัดงบประมาณโดยให้ความสำคัญกับความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น โดยในการจัดทำงบประมาณแบบเดิมตามการปรับของอัตราเงินเฟ้อ การเพิ่มขึ้นของเงินเดือน การมีกิจกรรมหรือโครงการใหม่เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจมีการตั้งงบประมาณที่มากเกินไปจนทำให้ต้องมีการตัดงบประมาณโดยคณะกรรมการงบประมาณ ซึ่งไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมที่หน่วยงานต้องการ ส่งผลให้หน่วยงานได้งบประมาณน้อยกว่าที่จำเป็นในการใช้จ่าย ซึ่งเกิดจากการให้ความสำคัญในการบรรลุวัตถุประสงค์เท่ากัน และการเน้นทางด้านการบรรลุประสิทธิผลทางด้านต้นทุน คือการใช้จ่ายเงินตามเป้าหมายที่วางไว้

2. งบประมาณฐานศูนย์ (Zero Base Budgeting) ระบบงบประมาณฐานศูนย์ เป็นระบบงบประมาณที่มีแนวทางให้องค์กรและมีการดำเนินกิจกรรมในการตัดสินใจและตัดสินใจ ซึ่งตรงกันข้ามกับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบเดิม โดยจะต้องระบุถึงผลลัพธ์หรือผลได้แล้วจึงตัดสินใจค่าใช้จ่ายซึ่งมีความชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับสูงยังคงต้องมีการตรวจสอบและอนุมัติสมมติฐานพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

หลักการพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณฐานศูนย์

- การจัดทำงบประมาณโดยไม่คำนึงถึงความสำเร็จขององค์กร ซึ่งมักจะเกิดช่องว่างระหว่างการตัดสินใจกับความสามารถในการใช้จ่าย หรืออีกนัยหนึ่งการตัดสินใจอาจจะไม่มีเงินเพียงพอในการใช้จ่าย
- ผลที่ตามมาทำให้เกิดความท้าทายแก่ผู้ตัดสินใจในการบอกถึงการตัดสินใจที่เกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดในการใช้จ่ายเงิน
- การยอมรับที่จะไม่พิจารณาถึงการให้ความสำคัญในอดีต กลยุทธ์ นโยบายและกระบวนการที่ผ่านมา เพราะจะเป็นผลเสียต่อการเติบโตที่ล่าช้าและการเปลี่ยนแปลงใหม่ขององค์กร
- เหตุการณ์ในอดีตเป็นเพียงสิ่งที่เกิดขึ้นและต้องการให้ดำรงอยู่ และในเวลาเดียวกันก็จะมีผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจให้สิ่งนั้นยังคงอยู่
- กิจกรรมในอนาคตจะต้องมีความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และกลยุทธ์ขององค์กร โดยต้องผ่านการทดสอบด้านความจำเป็นและการวิเคราะห์ด้านต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ
- ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายเป็นตัวกำหนดผลลัพธ์หรือผลได้ แต่ผลลัพธ์หรือผลได้จะเป็นตัวกำหนดค่าใช้จ่าย
- งบประมาณไม่ใช่บัญชีแต่เป็นความรู้สึกรับผิดชอบ โดยไม่ใช่ความรับผิดชอบของฝ่ายบัญชีหรือผู้บริหารระดับสูง แต่เป็นพันธะสัญญาที่ทุกคนในองค์กรต้องกำหนดและตัดสินใจร่วมกัน
- เป็นการให้การตัดสินใจเลือกโครงการและบอกถึงจำนวนเงินทุนที่ต้องการ

งบประมาณฐานศูนย์จึงเป็นการรวมกันของการวางแผนและการทำงบประมาณในกระบวนการเดียวในการพัฒนาทรัพยากรที่จำกัดผ่านการตรวจสอบอย่างละเอียด เข้มงวด และมีเหตุผล จึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่เป็นระบบในการประเมินผลการดำเนินงานและโครงการ เพื่อการอนุมัติลดหรือเพิ่มงบประมาณภายใต้ข้อจำกัดในการใช้จ่าย หรือการจัดสรรใหม่ตามลำดับความสำคัญ โดยงบประมาณฐานศูนย์ใช้การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับในการตัดสินใจขององค์กร

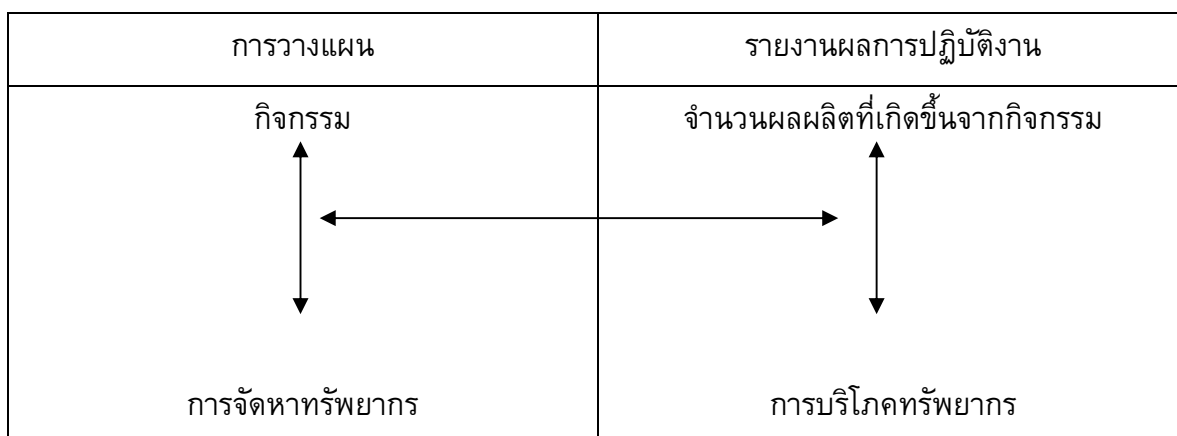
3. งบประมาณฐานภารกิจ (Activity-Based Budgeting) มีแนวคิดมาจากภาครัฐกิจที่ในปัจจุบันมีโครงสร้างต้นทุนแตกต่างกับธุรกิจในอดีตที่ผ่านมา ต้นทุนของกิจกรรมทางอ้อมเพิ่มขึ้นอยู่เสมอๆ ทำให้การควบคุมและปันส่วนต้นทุนทำได้ยาก ในขณะเดียวกันต้นทุนของกิจกรรมทางอ้อมบางรายการมีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ และเป็นการเพิ่มมูลค่าของกิจการ (Value Added) มากกว่ากิจกรรมทางตรงบางรายการ ระบบบัญชีต้นทุนแบบเดิมที่ไม่ได้ให้ความสำคัญชัดเจนในเรื่องต้นทุนทางอ้อมจึงเริ่มไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปของ

ต้นทุนในปัจจุบัน เพราะไม่สามารถอธิบาย แจกแจง หรือแบ่งแยกต้นทุนทางอ้อมที่เปลี่ยนแปลง เพิ่มขึ้นเหล่านี้ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งข้อบกพร่องเหล่านี้อาจส่งผลให้ต้นทุนรวมถูกบิดเบือนไป การบัญชีต้นทุนฐานภารกิจจึงเริ่มพัฒนาขึ้นและมีบทบาทมากขึ้นในการคำนวณต้นทุนของ ผลิตภัณฑ์ รวมทั้งมีบทบาทที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการคำนวณต้นทุน ด้วย

การจัดทำงบประมาณฐานภารกิจ (Activity-Based Budgeting, ABB) เป็นการใช้การ บัญชีต้นทุนฐานภารกิจ (Activity-Based Costing, ABC) ในการจัดทำ ซึ่งจะทำให้การคำนวณ ค่าใช้จ่ายการผลิตหรือต้นทุนทางอ้อมได้ถูกต้องมากกว่าการคำนวณต้นทุนแบบดั้งเดิม (Traditional Approach) ที่ใช้ฐานภารกิจเพียงฐานเดียวในการคำนวณต้นทุน การคำนวณ ต้นทุนฐานภารกิจใช้ฐานภารกิจที่หลากหลายในการปันส่วนข้อมูลต้นทุนทางอ้อมต่างๆ ตาม กิจกรรมที่เป็นฐาน ซึ่งฐานของกิจกรรมจะแตกต่างกันไปตามลักษณะงานของแต่ละกลุ่ม ดังนั้น การคำนวณต้นทุนฐานภารกิจจึงช่วยให้การตัดสินใจปันส่วนเกี่ยวกับต้นทุนทางอ้อมได้ถูกต้อง มากกว่าการใช้วิธีการตามแนวคิดแบบดั้งเดิม นอกจากนี้ โดยปกติองค์กรจะใช้ข้อมูลจาก งบประมาณในการตัดสินใจเกี่ยวกับการควบคุมต้นทุนของกิจการ งบประมาณที่จัดทำตาม แนวคิดแบบดั้งเดิมในบางเงื่อนไขของการผลิตหรือกิจการ (เช่น การผลิตปริมาณมากแต่ กระบวนการผลิตไม่ยุ่งยาก และการผลิตปริมาณน้อยแต่กระบวนการผลิตยุ่งยาก เป็นต้น ซึ่ง เดิมใช้ปริมาณเป็นเกณฑ์) อาจทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องและเพียงพอ จนเป็นผลทำให้ผู้บริหาร ตัดสินใจตัดค่าใช้จ่ายบางรายการเพื่อลดต้นทุนและคำนวณต้นทุนอย่างไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม

ข้อแตกต่างที่สำคัญของงบประมาณฐานภารกิจกับงบประมาณแบบเดิม คือ งบประมาณ แบบเดิมพิจารณาเฉพาะบางปัจจัย เช่น การจัดหาทรัพยากรและการใช้บริโภคทรัพยากร เป็น ต้น โดยไม่ได้คำนึงถึงกิจกรรมต่างๆ ในขณะที่งบประมาณฐานภารกิจจะพิจารณาทุกๆ ความสัมพันธ์ ซึ่งแสดงให้เห็นได้จากลูกศรตามแผนภาพที่ 2.3

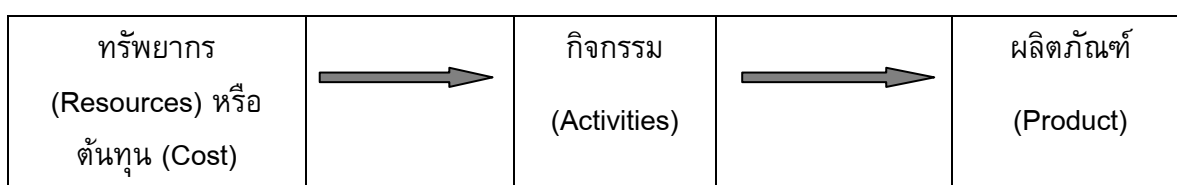
**แผนภาพที่ 2.3 : การรายงานผลการปฏิบัติงาน และการวางแผนการจัดทำ
งบประมาณฐานภารกิจ**



งบประมาณฐานภารกิจยังแตกต่างจากงบประมาณแบบเดิม คืองบประมาณฐานภารกิจสามารถนำมาใช้กำหนดกิจกรรมในองค์กรและความต้องการใช้ทรัพยากรในเวลาเดียวกัน (การเปิดเผยที่มาและวัตถุประสงค์ของการใช้ทรัพยากรทำให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างที่มาและการใช้ไปของทรัพยากร) ให้ภาพสะท้อนการปฏิบัติงานเป็นรายวันและความพยายามในการปรับปรุงต้นทุน และยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิผลด้วย

แนวคิดพื้นฐานสำหรับต้นทุนฐานภารกิจ คือการปรับปรุงความถูกต้องของการจัดสรรต้นทุนไปยังผลิตภัณฑ์และบริการ โดยมุ่งเน้นกิจกรรมที่ใช้ในการผลิตสินค้าหรือบริการ และกิจกรรมจะถูกใช้เป็นจุดรวบรวมต้นทุน ต้นทุนจะถูกแบ่งตามกิจกรรม หลังจากนั้นกิจกรรมจะถูกแบ่งให้กับผลิตภัณฑ์ โดยพิจารณาจากการใช้กิจกรรมของผลิตภัณฑ์แต่ละชนิด ความสัมพันธ์ของการจัดสรรต้นทุนดังกล่าวแสดงให้เห็นชัดเจนขึ้นดังแผนภาพที่ 2.4 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.4 : การเชื่อมโยงต้นทุนฐานภารกิจ



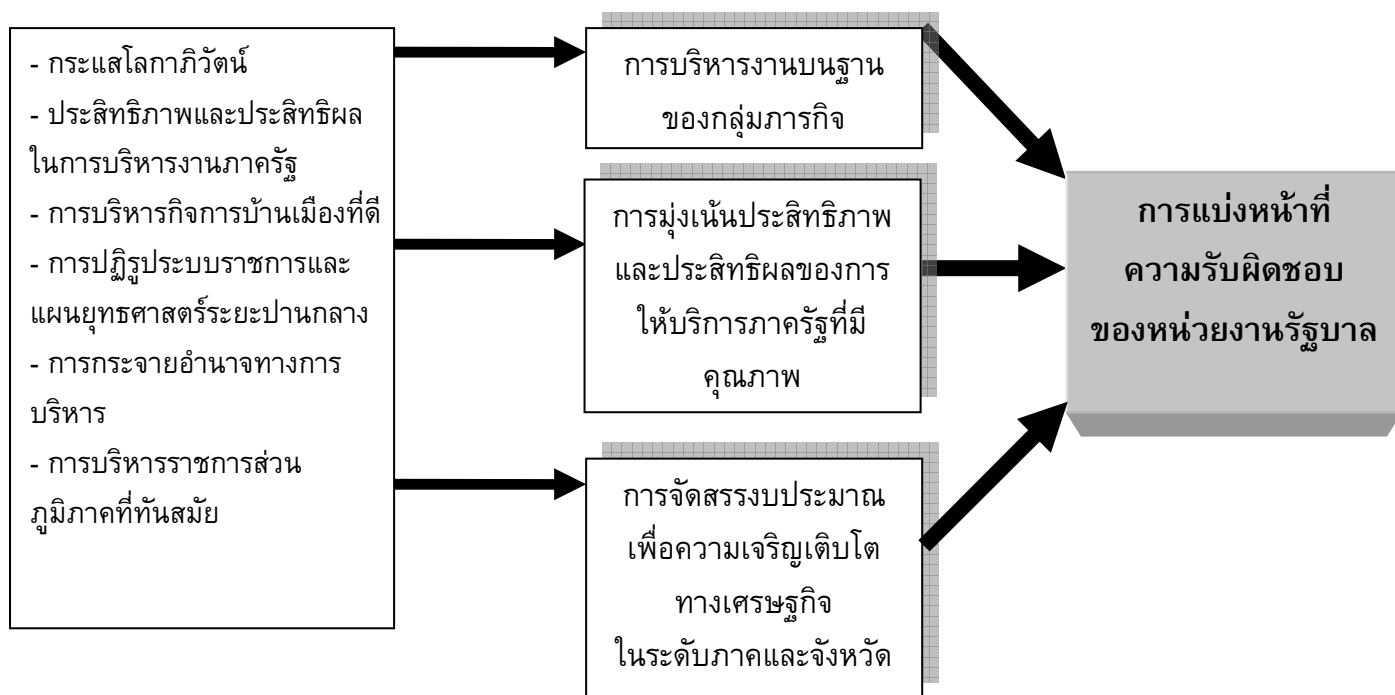
จากการพัฒนาแนวคิดเรื่องงบประมาณฐานภารกิจ (Activity-Based Budgeting) อาจกล่าวได้ว่าส่วนราชการในระดับภูมิภาคควรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ หรืออย่างน้อยควรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่า หากมีการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐแบบใหม่แล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและจังหวัดควรจะมีงบประมาณของตนเองในจำนวนรวมเท่าใด ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการจัดงบประมาณจังหวัดหรือผลรวมของการใช้งบประมาณในระดับจังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพจะมีส่วนอย่างสำคัญในการกระตุ้นให้ผลผลิตมวลรวมของแต่ละจังหวัดมีการพัฒนามากขึ้น และเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและในระดับจังหวัดเองก็จะมีพลวัตรในตัวเองมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

กล่าวได้ว่า ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัด ในส่วนหนึ่งเกิดการใช้จ่ายและการลงทุนของภาคเอกชน แต่ในอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยกว่าในส่วนแรก ได้แก่ การใช้จ่ายและการลงทุนโดยหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาคและระดับจังหวัด ฉะนั้นการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงกิจกรรมของการให้บริการและคำนึงถึงความเชื่อมโยงของกิจกรรมในระดับภูมิภาคและจังหวัด จะเป็นพลังผลักดันอย่างสำคัญทำให้เศรษฐกิจในระดับภูมิภาคและจังหวัดมีความมั่งคั่งและเจริญเติบโต

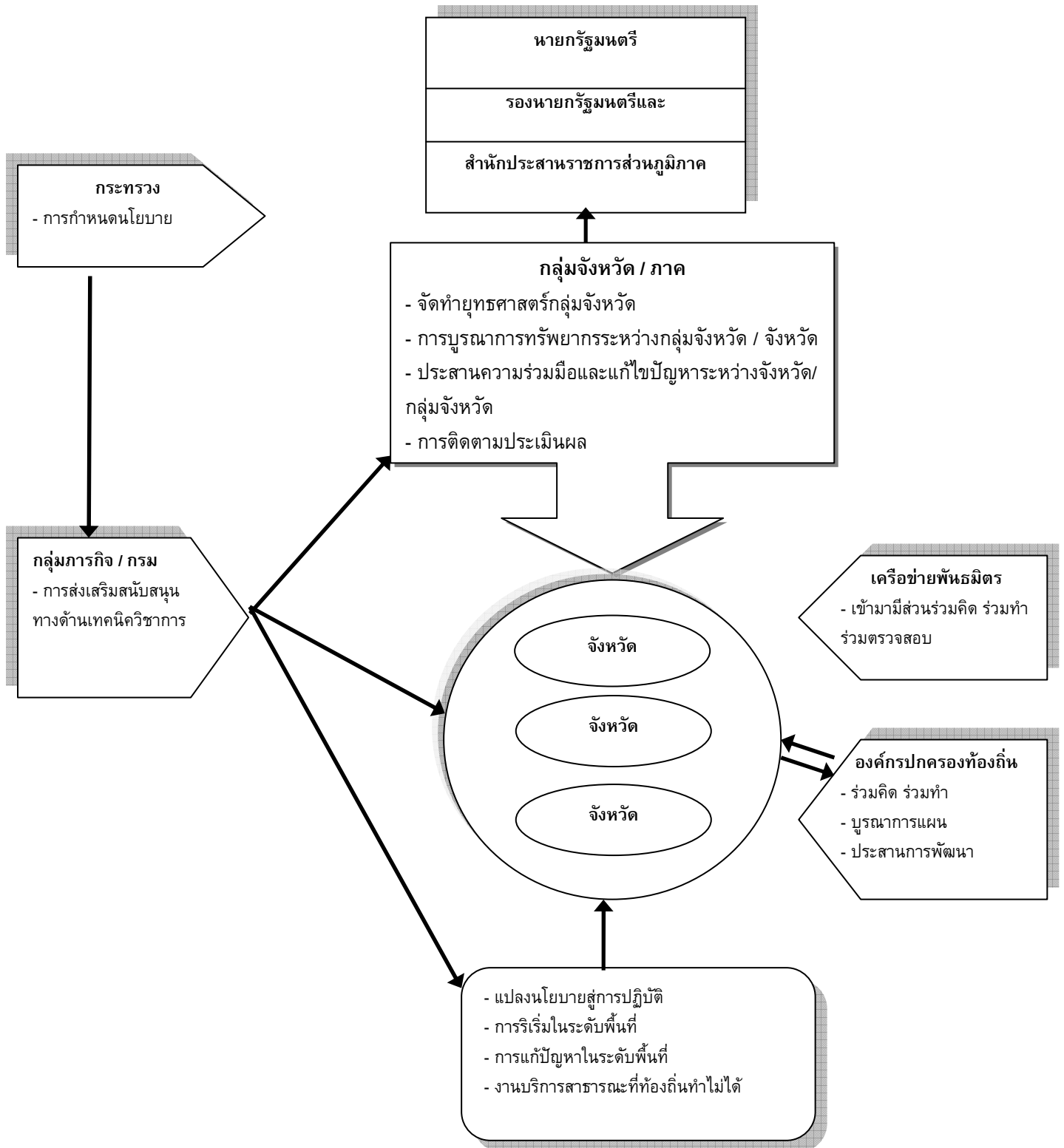
ภูมิภาคและจังหวัดในการศึกษาวิจัยนี้ จึงได้รับการพิจารณาว่าเป็นหน่วยผลิตทางเศรษฐกิจด้วยในลักษณะหนึ่ง ซึ่งภูมิภาคและจังหวัดจำเป็นที่จะต้องมีความคิดริเริ่มทางยุทธศาสตร์ มีความคิดริเริ่มและดำเนินการให้บริการอย่างมีคุณภาพ และกระตุ้นให้เกิดการให้บริการและการผลิตชนิดใหม่ ๆ ขึ้นภายในภูมิภาคและจังหวัดของตน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการกระจายความเจริญและความมั่งคั่งออกไปในภาคส่วนต่าง ๆ มิใช่ให้มีการกระจุกตัวของความเจริญและความมั่งคั่งไว้ที่เมืองหลวงเพียงอย่างเดียวดังเช่นที่เป็นมาในอดีต

แนวทางการวิเคราะห์ฐานข้อมูลที่จะมีการเก็บรวบรวม (Data Collection Approach) โดยมีจุดเน้น 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้น จะมีส่วนช่วยให้กรอบการวิเคราะห์ปัจจัย 6 ประการมีการทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม และส่งผลให้เกิดมีการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐใหม่ได้ตามวัตถุประสงค์

แผนภาพที่ 2.5 : กรอบความคิดและแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล



แผนภาพที่ 2.6 : ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการราชการ
ส่วนภูมิภาครูปแบบใหม่ที่พึงประสงค์



แผนภาพที่ 2.7 : สถานะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
จากฐานของจังหวัดที่พึงประสงค์

