

บทที่ 1



บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

หากนิยามการปฏิรูปการบริหารราชการอย่างกว้างๆ ว่า คือ ความพยายามมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการจากสภาพที่เป็นอยู่ (status quo) ซึ่งเป็นที่ไม่น่าพอใจไปสู่สภาพใหม่ที่ดีกว่าแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานกว่าสองทศวรรษ (คืน, 2541) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากปัจจุบัน กระแสการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญล่าสุด ก่อตัวขึ้นตั้งแต่ภายหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 โดยระบบราชการไทยถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุดก็ตาม การปฏิรูปได้ดำเนินการโดยมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลัก และมีแผนการที่ชัดเจน เริ่มต้นจากรัฐบาลชุดที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาอย่างชัดเจนว่าต้องการให้มีการปฏิรูประบบราชการ ต่อมาได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 12/2540 ลงวันที่ 9 มกราคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้น โดยนายกรัฐมนตรีเข้ามีบทบาทเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ คณะกรรมการชุดนี้มีมติให้จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ และแผนปฏิบัติการการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งผ่านการประชาพิจารณ์และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2540 (โกคินและชาญชัย, 2541: 114 - 116) แผนแม่บทนี้ถือเป็นฉบับแรกและฉบับประวัติศาสตร์ของประเทศไทย นับจากการปฏิรูปครั้งใหญ่ในสมัยอยุธยา รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่สอง พระราชโอรสระหว่าง พ.ศ. 1991-2072 และในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวใน พ.ศ. 2435 เพราะเป็นการเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการครั้งใหญ่ที่ประเทศไทยไม่ได้ดำเนินการมาแล้วร่วม 105 ปี (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2544 : 189)

สาระสำคัญของแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดหลักการใหญ่สองหลักการแรกคือ การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีวิธีการปฏิบัติ 12 วิธี อาทิการจัดกลุ่มภารกิจ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ การปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น หลักการที่สองคือการปรับปรุงระบบการ

ทำงานของหน่วยงานรัฐซึ่งมีวิธีการปฏิบัติ 10 วิธี อาทิให้หน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชนให้หน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบเปิด จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน เป็นต้น (โกคินและชาญชัย, 2541: 116 - 118)

ต่อมาในสมัยรัฐบาลชุดที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการปฏิรูปต่อเนื่องจากรัฐบาลก่อน โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปปร.) โดยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ และให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (สำนักงานปปร.) เพื่อให้เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ การประสานงานและผลักดันการปฏิรูประบบราชการด้วย (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543(ก) : 9 ; สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543(ข): 10) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ “แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ” เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 ตามที่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเสนอ โดยมุ่งเน้นการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้ตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยคำนึงถึงผลลัพธ์ เน้นครอบคลุมแผน 5 ด้าน ได้แก่ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543(ก): 13-15)

1. แผนปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจ และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ
2. แผนปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และพัสดุ
3. แผนปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล
4. แผนปรับเปลี่ยนกฎหมาย
5. แผนปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ

นอกจากนี้รัฐบาลชุดนายชวน หลีกภัย ยังได้ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อีกด้วย (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2543(ก): 40)

ความก้าวหน้าในการปฏิรูปยังคงดำเนินต่อไป โดยต่อมาในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารจัดการประเทศเสียใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546:

2; ศุภชัย, 2546: 390 - 391) โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3 ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติ การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน”

ความในวรรคข้างต้น ถือได้ว่า เป็นการสรุปยอดหลักการสำคัญของการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ และยังสามารถพิจารณาได้ว่าได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) นั่นเอง (ทศพร, 2546 (ก) : 27)

อนึ่ง ในวรรค 3 และ 4 ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ยังได้ระบุต่ออีกว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

ปรากฏในปีถัดมา รัฐบาลได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติ ขยายความจากมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย” ดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เป็นที่น่าสังเกตว่าการขยายความของวลี “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ตามพระราชกฤษฎีกานี้มีความแตกต่างไปจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวชี้ว่า หลักการ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ประกอบด้วย 6 ประการ ได้แก่

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักการรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

และในหนังสือคู่มือเป็นคำอธิบายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า good governance¹ ด้วยเหตุนี้ จึงพอสรุปได้ว่าวลี “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ตามพระราช

¹ สำหรับคุณลักษณะของ good governance ที่ให้ความหมายโดย United Nations Development Programme (UNDP) ประกอบด้วย 8 ประการ ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการสนองตอบต่อประชาชน หลักการมุ่งสร้างฉันทานุมติ (consensus orientation) หลักความเสมอภาค หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหลักการรับผิดชอบ (accountability) (UNDP, 1997) กล่าวได้ว่า โดยสาระ good governance ของไทยไม่ต่างจากเกณฑ์ของ UNDP อนึ่งคำว่า good governance นี้จะไม่ใช้คำ good ขยายก็ไม่มีปัญหา เพราะ governance ก็มีนัยยะถึงสิ่งที่ดีอยู่แล้ว การแปลคำนี้เป็นภาษาไทย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นฉบับล่าสุดยังไม่เป็นที่ยุติ ได้มีผู้แปลเป็นไทยหลายคำ เช่น ธรรมนูญ ธรรมนูญ สุนทรศาสตร์ สำหรับผู้วิจัยเลือกแปลว่า “การกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี” ซึ่งจะได้อภิปราย

กฤษฎีกามีความแตกต่างไปจากวลี “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีที่กำหนดควลีไว้ใกล้เคียงกันมากระหว่างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีน่าจะทำให้ผู้คนทั่วไปที่มีได้เวลาพิจารณาในรายละเอียดของการให้คำจำกัดความเกิดความเข้าใจไปได้ว่าสองวลีนี้เป็นเรื่องเดียวกันแม้แต่นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องนี้เองก็อาจจะไม่ทันสังเกตว่าสองวลีนี้ในเอกสารทางราชการกำหนดไว้ต่างกัน (ดูตัวอย่างเช่น พรชูลี, 2547: 3, 4 เป็นต้น) จึงอาจกล่าวได้ว่าการกำหนดควลีที่ทั้งสองนี้ชวนให้เกิดความเข้าใจที่สับสนได้ง่าย

ในเอกสารยุทธศาสตร์การส่งเสริมกระบวนการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการ (พ.ศ. 2547 - 2550) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ที่ 5 ของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2546 - 2550)² ในหัวข้อเป้าประสงค์หลัก 3 ประการ ในประการที่หนึ่งกำหนดว่า

“ข้าราชการมีกระบวนการทัศน์ใหม่ในการปฏิบัติราชการ โดยยึดหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” (เน้นโดยผู้วิจัย)

จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า วลี “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” หมายถึงสิ่งเดียวกับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546) หรือว่าหมายถึงสิ่งเดียวกับ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)

เมื่อไม่ได้มีการวงเล็บภาษาอังกฤษและไม่ได้มีการให้คำอธิบายไว้ ผู้วิจัยจึงขอตีความในการใช้วลี “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” ในที่นี้ซึ่งอยู่คู่กับวลี “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ว่า

คำนี้ในบทที่ 2 ของวิทยานิพนธ์ แต่สำหรับในวิทยานิพนธ์นี้ขอใช้คำว่า “ good governance “ แทนคำต่าง ๆ ข้างต้น

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดการส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่ง ก.พ.ร. ได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - 2550) ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่ 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และ 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในที่นี้น่าจะหมายถึง good governance นั่นเอง นัยหนึ่งการตีความเช่นนี้ถือว่าวลีนี้ตรงกับความหมาย (แต่ต่างรูปคำ) ที่ใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ทั้งคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (ตามพระราชกฤษฎีกา) “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่³ (เน้นโดยผู้วิจัย) คำว่า “ที่ดี” ที่ปรากฏอยู่ในสองวลี และคำว่า “แนวใหม่” นั้น ต่างเป็นคำที่แสดงความหมายเชิงคุณค่าในทางบวกแต่เฉพาะวลีที่ลงท้าย “ที่ดี” เท่านั้นที่ถูกบัญญัติอยู่ในส่วนการจัดการภาครัฐแนวใหม่แม้จะถูกใช้ในเอกสาร ทางราชการ (เช่น เอกสารเรื่อง การบริหารภาครัฐแนวใหม่ในส่วนราชการไทยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) แต่ไม่ได้เป็นคำที่บัญญัติในกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุผลที่เข้าใจได้ เพราะแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวความคิดรวบยอดทางวิชาการที่ยากแก่การสื่อถึงสาธารณชนในวงกว้าง

ประเด็นปัญหาต่อไปมีอยู่ว่าเมื่อ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี) ตรงกับคำว่า good governance อย่างแน่ชัดแล้ว วลี “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” จะตรงกับคำว่า new public management หรือไม่คำตอบนี้ผู้วิจัยไม่สามารถให้ได้ ดังนั้น ณ เวลานี้ วลีที่ไม่มีปัญหาว่าในการตกลงที่จะสื่อในขั้นนี้กับคำในภาษาอังกฤษคือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” ลำดับต่อไปจึงนำพิจารณาเฉพาะในสามวลีต่อไปได้แก่ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” และ “การปฏิรูประบบราชการไทย”

ผู้วิจัยเห็นว่า หลักฐานข้อมูลขั้นต้นที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์ฐานะของวลีทั้งสามสามารถพิจารณาได้จากข้อความตรงความหมายเหตุต่อท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

“โดยที่เป็นการสมควร ปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ การบริหารราชการแนวทางใหม่ ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทาง ในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ...” (เน้นโดยผู้วิจัย)

³ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คำว่า new public management ในกรณีนี้ผู้วิจัยจะใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่”

จากความที่อ้างข้างต้น พอจะชี้ได้ว่า ภาษาที่ใช้ตามกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ เรียก การปฏิรูประบบราชการว่าการปรับปรุงระบบบริหารราชการ และการปรับปรุงระบบบริหารราชการ นี้ยึดกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ข้อบ่งชี้ที่สอดคล้องกับความในมาตรา 3/1 ตามที่ได้กล่าว มาก่อนหน้าแล้ว โดยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นอย่างไร ได้มีการระบุรายละเอียดถึงขั้น การออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว ส่วนวลีที่ว่าการบริหารราชการแนวทางใหม่มีความหมายเท่ากับการ จัดการภาครัฐแนวใหม่หรือไม่ยังไม่อาจสรุปได้ตามบริบทของข้อความนี้ เฉพาะอย่างยิ่งการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่เป็นศัพท์เฉพาะทางวิชาการสากล⁴ ประเด็นความสำคัญในการทำความเข้าใจให้ ชัดเจนจึงเหลืออยู่ว่า การปรับปรุงหรือการปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งถือกรอบการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีนั้นมีความสัมพันธ์กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างไร การบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีเป็นสิ่งเดียวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือไม่ ถ้าใช่เพราะเหตุผลใด ถ้าไม่ใช่เพราะเหตุผลใด ถ้าใช่ส่วนใด ไม่ใช่ส่วนใดเพราะเหตุผลใด ปมคำตอบเรื่องนี้จึงอยู่ที่ความหมายของการจัดการภาครัฐ แนวใหม่คืออะไรนั่นเอง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ข้อมูลที่ผู้วิจัยอ้างได้ก็คือการปฏิรูประบบราชการไทย (ที่ยึดกรอบ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กล่าวนัยหนึ่งก็ คือ ผู้วิจัยสามารถสรุปอย่างน้อยที่สุดได้ว่าในการปฏิรูประบบราชการไทยได้มีการนำแนวคิดจัดการ ภาครัฐแนวใหม่มาพิจารณาอย่างแน่นอนด้วย แต่ผู้วิจัยยังไม่อาจสรุปได้ว่าเป็นการนำมาแค่ไหน เพียงใด

ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาความคิดของข้าราชการไทยต่อเรื่องนี้ผู้วิจัยจึงสามารถตั้งคำถาม ในการศึกษาความคิดของข้าราชการไทยได้ทั้งสองแบบคือแบบแรกความคิดของข้าราชการต่อ หลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

⁴โดยส่วนตัว ผู้วิจัยเห็นว่า ในการนำแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาสื่อกับข้าราชการ/ ประชาชน (ไม่ใช่ในวงวิชาการ) ในประเทศไทย ในระยะยาวควรเรียกว่า การจัดการภาครัฐ โดยเน้นการปรับความ เข้าใจเบื้องต้นแรกตรง ณ คำว่า การจัดการ นั่นเอง ส่วนคำว่า “สาธารณณะ” แม้ถูกหลักวิชา แต่คงต้องอาศัยเวลา ยาวนานอีกมากในการสร้างความเข้าใจแก่คนทั่วไป เนื่องจากคำว่าสาธารณณะเป็นคำที่มีระดับนามธรรมสูงกว่า ภาครัฐด้วยซ้ำ สำหรับคำว่า “ใหม่” ก็ควรตัดทิ้งเช่นกัน และด้วยเหตุผลเดียวกัน ในการสื่อสารกับคนวงกว้าง ไม่ควรเรียกคำย่อว่า NPM ผู้วิจัยไม่แน่ใจว่าจะเปรียบเทียบกรณีการเรียกคำย่อองค์การพัฒนาเอกชนว่า NGO ในสังคมไทยได้หรือไม่ แต่การเสนอเหตุผลมุ่งประเด็นสำคัญคือการสื่อความที่เข้าใจได้ง่ายและจำเป็นใน สังคมไทยโดยไม่เสียความหมายสำคัญของแนวความคิดรวบยอดที่พัฒนาขึ้นก่อนในประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษ

พ.ศ. 2546 และแบบที่สอง ความคิดของข้าราชการไทยต่อหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การตั้งคำถามแต่ละแบบมีจุดดี จุดอ่อนต่างกันการตั้งคำถามแบบแรกจุดดีคือ เป็นการศึกษาคิดของข้าราชการไทยต่อการปฏิรูประบบราชการตามสภาพที่กำหนดในบริบทของไทยจริงอย่างน้อยที่สุด โดยหลักการหรือกรอบของกฎหมายแต่มีจุดอ่อน คืออาจเป็นการละเลยต่อการสำรวจตรวจสอบความถูกต้องตามมาตรฐานหลักวิชาที่เป็นได้ ส่วนการตั้งคำถามแบบที่สองมีจุดดี คือเป็นการพิจารณาจากแนวคิดที่เป็นระบบชุดหนึ่งในทางวิชาการแต่มีจุดอ่อนคือ บางส่วนอาจไม่ได้เป็นสิ่งที่ถูกนำมาปฏิบัติจริงในสังคมไทยก็เป็นได้ แต่อย่างไรก็ดีหากปรากฏในกรณีที่บางส่วนของแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในสังคมไทย นั่นก็ยังไม่อาจสรุปไปได้ว่าสิ่งที่ไม่ได้ถูกนำมาใช้หมายถึงสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่พึงปรารถนาของสังคมไทยหรือสังคมไทยไม่มีศักยภาพที่จะพัฒนาให้เกิดสิ่งนั้นขึ้นได้ ไม่ว่าจะในกรณีใดก็ตาม ในเมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับว่าการปฏิรูประบบราชการได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงมีความจำเป็นในอันที่จะทำความเข้าใจแนวความคิดรวบยอดดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในงานวิทยานิพนธ์นี้ผู้วิจัยเลือกตั้งคำถามแบบที่สองเนื่องจากยังไม่มีผลงานทางวิชาการที่ศึกษาแนวความคิดรวบยอดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในมิติสากล และมิติที่ปรับสู่บริบทเชิงวัฒนธรรมของไทยโดยตรง การตั้งปัญหาแบบนี้จึงอาจช่วยเสริมหรือตรวจสอบการศึกษาตามแบบที่หนึ่งได้⁵

ความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการย่อมมีที่มาจากหลายด้านเช่น เจตจำนงอันแน่วแน่ของฝ่ายการเมืองการปฏิรูปเชิงโครงสร้างและระบบการบริหารบุคคลต่าง ๆ การเปิดให้ภาค

⁵ การตรวจสอบแนวความคิดรวบยอดทางวิชาการ อาจเกิดผลในหลายกรณี เพื่อการเข้าใจง่าย ขอยกตัวอย่างอุปมา 3 กรณี กรณีแรกเป็นกรณีที่สุดโต่ง (extreme) เช่น ในอดีตสังคมไทยสมัยจอมพลสฤษดิ์ เคยอ้างแนวความคิดรวบยอด “ประชาธิปไตยแบบไทย” ในการปกครองประเทศ คำถามคือ การปกครองที่ข้าราชการประจำทหารเป็นผู้นำรัฐบาล โดยไม่อนุญาตให้มีการเลือกตั้ง ไม่ให้จัดตั้งพรรคการเมือง สื่อมวลชนไม่มีเสรีภาพ หากสมมุติว่าผู้วิจัยกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการว่า ประชาธิปไตยหมายถึงเกณฑ์ดังที่กล่าวมา คงเป็นปัญหาทางวิชาการอย่างมาก ตัวอย่างที่สองในกรณีที่เป็นเรื่องของระดับ ไม่ใช่ผิดกันคนละประเภทอย่างตัวอย่างแรก เช่น สมมุติความรู้พื้นฐานไวยากรณ์ภาษาอังกฤษมี 20 หัวข้อ และผู้วิจัยออกข้อสอบขึ้นสองชุด ชุดแรกวัดเพียง 15 หัวข้อ อีกชุดวัดครบทั้ง 20 หัวข้อ ผู้วิจัยย่อมกล่าวว่า ข้อสอบชุดที่สองวัดความรู้ครบทุกหัวข้อ ตัวอย่างที่สาม สมมุติผู้วิจัยออกข้อสอบวัดความรู้พื้นฐานไวยากรณ์ภาษาอังกฤษขึ้นสองชุด โดยแต่ละชุดต่างวัดความรู้ครบทุกหัวข้อ และต่างเป็นข้อสอบที่มีมาตรฐานสูง การออกข้อสอบที่เขียน โจทย์รูปพรรณต่างกันย่อมไม่มีผลต่อการวัดจนเกิดคะแนนต่างกัน

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบกลไกรัฐ แต่ปัจจัยสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้ประการหนึ่งคือ ความคิดของตัวข้าราชการเอง เพราะความคิดย่อมมีผลต่อการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ การทราบว่าข้าราชการมีความคิดต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างไรย่อมเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลการปฏิรูประบบราชการในแง่หนึ่งตลอดจนสามารถใช้ประโยชน์ในการวางนโยบายในการพัฒนาตัวข้าราชการได้

2. คำถามการวิจัย

จากสภาพและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวมาแล้วผู้วิจัยจึงมุ่งที่จะทำการศึกษาเพื่อตอบคำถามต่อไปนี้

1. ข้าราชการไทยที่อยู่ภายใต้บริบทของการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากน้อยเพียงใด
2. ข้าราชการไทยจำแนกข้าราชการตามระดับการศึกษา สาขาวิชาที่ศึกษา สถานที่ศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง (ซี) หน่วยงานที่สังกัด และการฝึกอบรมดูงาน มีความคิดในการปฏิบัติราชการสอดคล้องตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างไร

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดที่เป็นสากลของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. เพื่อศึกษาระดับความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจำแนกข้าราชการตามระดับการศึกษา สาขาวิชาที่ศึกษา สถานที่ศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง (ซี) หน่วยงานที่สังกัด และการฝึกอบรมดูงาน

4. กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือได้ว่าเป็นปฏิกิริยาโต้ตอบไม่เห็นด้วยกับการบริหารราชการแบบดั้งเดิม (traditional public administration) ซึ่งมีบทบาทครอบงำเวลาส่วนใหญ่ของศตวรรษที่ 20 ที่ตั้งอยู่บนรากฐานการจัดองค์กรแบบระบบราชการที่มีสายบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ขาดความยืดหยุ่น เน้นกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด (Dunleavy, 1991) กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ องค์กรแบบระบบราชการที่เคยมีบทบาทก้าวหน้าในอดีตนับแต่ศตวรรษที่ 19 มาในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 กลับถูกมองว่าไร้ประสิทธิภาพไม่สามารถสนองต่อความคาดหวังของประชาชน (Osborne and Gaebler, 1992; Pierre, 2000)

การเคลื่อนไหวผลักดันแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 (ดิน, 2541: 3) และช่วงต้นทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา (Gruening, 2001: 2) ทำให้ระบบราชการในประเทศตะวันตกได้มีการปฏิรูปอย่างใหญ่หลวงชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในศตวรรษที่ 20 เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีโลกาภิวัตน์ และการสร้างขีดสมรรถนะในการแข่งขันระหว่างประเทศ (Hughes, 2003: vi) ปรากฏการณ์ของการปฏิรูประบบราชการดังกล่าวนี้ในช่วงแรกๆ ของทศวรรษที่ 1990 นักวิชาการจึงได้มาอธิบายและกำหนดชื่อตัวแบบที่ใช้อธิบายปรากฏการณ์นี้แตกต่างกันออกไป ได้แก่ “การจัดการนิยม/managerialism” (Pollitt, 1993); “การจัดการภาครัฐแนวใหม่/new public management” (Hood, 1991); “การบริหารราชการแบบอิงตลาด/market-based public administration” (Lan and Rosenbloom, 1992); “กระบวนทัศน์หลังระบบราชการ/the post-bureaucratic paradigm” (Barzelay, 1992); “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ/entrepreneurial government” (Osborne and Gaebler, 1992) แต่ชื่อที่ได้รับการนิยมนามากที่สุดคือชื่อที่บัญญัติโดย Christopher Hood คือคำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management)” หรือที่เรียกย่อว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่”

นักวิชาการได้พยายามระบุลักษณะสำคัญของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แยกเป็นข้อๆ เช่น Christopher Hood (1991), M. Holmes and D. Shand (1995), Christopher Pollitt (1995), Owen E. Hughes (2003), Gernod Gruening (2001) ฯลฯ ประเด็นหลักๆ ที่ได้มีการเสนอส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกันอาจใช้เหตุผลการจำแนกของ Gruening ที่แบ่งเป็นลักษณะร่วมที่นักวิชาการเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับลักษณะที่ยังไม่มีข้อยุติที่สำคัญ เช่น ประเด็นการสร้างประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมืองนั้น สมควรจัดอยู่ในหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือไม่

ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากแก่นความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือการจัดการซึ่งหมายถึง การดูแลให้มีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ดังนั้นเมื่อสภาพรูปธรรมหรือเงื่อนไขบริบทสถานการณ์ของงานแต่ละอย่างต่างกัน วิธีการดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ย่อมแตกต่างกันได้ แนวคิดนี้จึงเท่ากับปฏิเสธความคิดที่ยึดกรอบวิธีคิดที่เคร่งครัดตายตัวโดยปริยาย กล่าวสรุปในอีกนัยหนึ่งก็คือ การพิจารณาหาหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ว่าเป็นอย่างไร ในด้านหนึ่งจึงเป็นการหาลักษณะร่วมหรือลักษณะทั่วไปของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อแต่ละประเทศดำเนินการจัดการภาครัฐในเงื่อนไขของประเทศตน แต่ละประเทศจึงย่อมมีลักษณะเฉพาะที่ต่างกันได้ด้วย ในการนำกรอบการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทย จึงจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุง หรือสรรค์สร้างให้เหมาะกับบริบทของประเทศ สิ่งนี้นับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของการถ่ายโอนความคิด หรือเทคโนโลยีทางสังคมซึ่งมีที่มาหรือเป็นผลิตผลของสังคมหนึ่งเมื่อข้าม โอนมายังอีกสังคมหนึ่งย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่สังคมที่เป็นฝ่ายรับจะต้องมีการแปลความ ตีความ ดัดแปลง ปรับประยุกต์ความคิดที่มาจากสังคมภายนอกนั้น ให้เหมาะสมกับสภาพบริบทของสังคมตน

จากกรอบเหตุผลที่ผู้วิจัยกล่าวมา ผู้วิจัยจึงขอสรุปหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ใช้ในงานวิทยานิพนธ์นี้เป็น 12 ข้อ สำหรับใน 10 ข้อแรกนั้น ผู้วิจัยได้สรุปหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นในเชิงสากลโดยอาศัยการรวบรวมผ่านผลงานของนักวิชาการหลายท่านที่มีชื่อเสียง ส่วนใน 2 ข้อสุดท้ายซึ่งไม่ใช่หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกัน แต่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับประเทศไทย แม้บริบทของบางประเทศในปัจจุบันอาจไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นต้องย้ำเน้นแล้วก็ตาม

หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 12 ข้อที่ผู้วิจัยขอสรุปเสนอมีดังนี้

1. การมุ่งเน้นผลลัพธ์ (result-oriented)
2. การวัดผลการปฏิบัติงาน (measures of performance)
3. การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน (private sector styles of management practice)
4. การทบทวนบทบาทของภาครัฐ (ex-examining the role of government)
5. การกระจายอำนาจ (decentralization) และการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน (disaggregation of units in the public sector)
6. การแข่งขัน (competition)

7. การเน้นลูกค้า (customer-oriented)
8. การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา (contract or contract-like relationships)
9. การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี (improved financial and accounting management)
10. การมีภาระรับผิดชอบ (accountability)
11. ความโปร่งใส (transparency)
12. การมีส่วนร่วมของประชาชน (people participation)

อนึ่ง หลักข้อ 11 และ 12 นั้น ในทางสากล มักนิยมจัดเป็นส่วนสำคัญของการกำกับดูแลให้มีการจัดการภาครัฐที่ดี (governance)

หลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น อันที่จริงรัฐบาลไทยได้เคยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำกับดูแลให้มีการจัดการภาครัฐที่ดี อย่างเป็นทางการในไทย โดยได้กำหนดหลักการ 6 ประการ ซึ่งมีหลักความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสองหลักการใน 6 ประการดังกล่าว และในเวลาต่อมาภายหลังการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 สำคัญของพระราชกฤษฎีกานอกเหนือจากการให้รายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่ได้รับอิทธิพลจากหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้ว ในหมวด 2 ว่าด้วยการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน มาตรา 8 (2), (3), (4) ยังได้กล่าวถึงหลักความซื่อสัตย์สุจริต หลักความโปร่งใส หลักการมีภาวะที่ต้องรับผิดชอบและหลักการมีส่วนร่วมประชาชนอีกด้วย ซึ่งถือเป็นลักษณะสำคัญของการกำกับดูแลให้มีการจัดการภาครัฐที่ดีที่ได้เคยกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี จากแง่มุมนี้เองอาจตีความได้อย่างน้อย 2 ลักษณะ ลักษณะที่หนึ่งคือ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวระบุทั้งแนวทางการกำกับดูแลให้มีการจัดการภาครัฐที่ดี และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรืออีกลักษณะหนึ่งคือ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นรวมแนวทางการกำกับดูแลให้มีการจัดการภาครัฐที่ดีและการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้าด้วยกัน สำหรับผู้วิจัยพิจารณาว่า หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ของไทยสามารถรวมหลักการความโปร่งใสและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ได้ด้วย เพราะโดยเนื้อหาของความหมายของ การจัดการคือการดูแลให้มีการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นจึงครอบคลุมความโปร่งใสและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมสำหรับสังคมสมัยใหม่เพราะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจสาธารณะได้อย่างดีนั้น

ปัจจัยความสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการไทย พื้นฐานสำคัญประการหนึ่งคือตัวข้าราชการเองจะต้องมีความคิดในการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เพราะความคิดย่อมมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมหากข้าราชการมีความคิดที่ไม่สอดคล้องกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การปฏิรูประบบราชการก็จะลุล่วงไปได้ยาก การศึกษาว่าข้าราชการมีระดับของความคิดในการปฏิบัติราชการสอดคล้องกับหลักการหรือไม่เพียงใดในทั้ง 12 ข้อ จะช่วยให้เข้าใจและเป็นข้อมูลในการเสริมสร้างพัฒนาข้าราชการได้

5. ขอบเขตการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะมุ่งเน้นศึกษาความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทย ตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่ได้จากการหาข้อสรุปทั่วไปของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 12 ด้าน

2. ประชากรในการศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้คือข้าราชการไทยที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินระดับภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด โดยทำการศึกษาตั้งแต่ 1 มีนาคม 2547 ถึง 1 สิงหาคม 2547

6. หน่วยการวิเคราะห์

การศึกษาในครั้งนี้มีหน่วยการวิเคราะห์คือ ข้าราชการที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินระดับภูมิภาคทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดใน 23 จังหวัดที่ได้จากการสุ่มตัวอย่าง (รายละเอียดปรากฏอยู่ในบทที่ 3)

7. วิธีการวิจัย

1. ใช้การวิจัยเอกสารและข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์ในส่วนที่เกี่ยวกับกรอบความคิด หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และวรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างเป็นแนวความคิดรวบยอดหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ใช้ในวิทยานิพนธ์

2. การวิจัยสนาม (field research) ในลักษณะการใช้แบบสอบถามเพื่อวัดระดับความคิดในการปฏิบัติราชการว่าสอดคล้องกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือไม่เพียงใด

8. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหรือเทียบเท่าในราชการส่วนภูมิภาค

หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) หมายถึง ลักษณะสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาจากแนวคิดที่เป็นระบบชุดหนึ่งในทางวิชาการซึ่งมีที่มาจากแนวคิดของนักวิชาการต่างๆที่เป็นสากลและแนวคิดในบริบทที่สอดคล้องกับของไทย ประกอบด้วย 12 ด้านสำคัญได้แก่ 1) การมุ่งเน้นผลลัพธ์ 2) การวัดผลการปฏิบัติงาน 3) การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน 4) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ 5) การกระจายอำนาจและการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน 6) การแข่งขัน 7) การเน้นลูกค้า 8) การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา 9) การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี 10) การมีภาระรับผิดชอบ 11) ความโปร่งใส และ 12) การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมุ่งเน้นผลลัพธ์ (result-oriented) หมายถึง หลักการที่ถือว่าการดำเนินงานราชการนั้นต้องยึดถือวัตถุประสงค์เป็นตัวตั้ง ปัจจัยนำเข้า (input) หรือทรัพยากรที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานและกฎระเบียบ มีขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของทางราชการ มิใช่เป็นเป้าหมายในตัวเอง ดังนั้น ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบหากกฎระเบียบนั้นๆ มีความขัดแย้งต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติราชการ และควรสร้างและรักษากฎระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติราชการ

การวัดผลการปฏิบัติงาน (measures of performance) หมายถึง หลักการที่ถือว่าการปฏิบัติราชการจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้น เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือ จะต้องมีการสร้างตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยกำกับให้เจ้าหน้าที่รัฐ/หน่วยงาน ตระหนักถึงการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และยังใช้ในการประเมินผลการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ/หน่วยงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร

การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน (private sector styles of management practice) หมายถึง หลักการที่ถือว่า อย่างน้อยนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา วิธีการจัดการของบริษัทเอกชนขนาดใหญ่ในภาพรวมมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าการจัดการของภาครัฐ โดยเฉพาะการเน้นการมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่ชัดเจน เพื่อดูแลให้มีการดำเนินงานต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ

งานนั้นๆ ด้วยการดำเนินการอย่างมีการวางแผน และจัดการกลยุทธ์อย่างจริงจังที่มีการกำหนดพันธกิจ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ขององค์กร ตลอดจนการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม โดยสรุป หลักวิธีการจัดการที่ภาคเอกชนปฏิบัติได้ผลนั้น ข่อมสามารถนำมาใช้กับภาครัฐได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากถือว่าหลักวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพนั้นไม่ว่าจะเป็นองค์กรใดก็ตาม ข่อมสามารถนำไปปฏิบัติได้ไม่แตกต่างกัน

การทบทวนบทบาทของภาครัฐ (re-examining the role of government) หมายถึง หลักการที่ถือว่า โดยทั่วไป ภาครัฐมีบทบาทหลักที่ปฏิเสธไม่ได้คือบทบาทในการสร้างและรักษาระเบียบในสังคม ส่วนบทบาทอื่นๆเป็นบทบาทรอง ซึ่งอาจให้องค์กรอื่นมาดำเนินการแทนได้ ดังนั้น แม้ภาครัฐจะเป็นตัวแทนผลประโยชน์แห่งรัฐก็ตาม แต่ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรเดียวที่ดำเนินงานสาธารณะ ภาครัฐสามารถถ่ายโอนงานที่ภาครัฐเคยดำเนินการมาในอดีตให้ออกชนหรือหน่วยงานระดับรองๆลงไปดำเนินการแทนได้ ถ้าหากเห็นว่าจะมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

การกระจายอำนาจ (decentralization) และการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆเพื่อให้เหมาะกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน (disaggregation of units in the public sector) การกระจายอำนาจหมายถึง หลักการจัดองค์กรที่ให้สายบังคับบัญชาสั้นลง และมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติหรือหน่วยงานระดับล่างสามารถดำเนินการหรือตัดสินใจแก้ไขปัญหาได้มากขึ้น เพราะใกล้ชิดกับปัญหาโดยตรง จึงทำให้การแก้ปัญหาเป็นไปได้คล่องตัว รวดเร็วและถูกต้องมากขึ้น ส่วนการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เหมาะกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน หมายถึง หลักการแยกองค์กรตามอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันเพื่อให้เกิดประสิทธิผล ประสิทธิภาพในการทำงาน ที่สำคัญคือรูปแบบการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนโยบาย/ประเมินผล นโยบายออกจากองค์กรที่แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การแข่งขัน (competition) หมายถึง การสร้างเงื่อนไขการดำเนินงานบริการสาธารณะที่มีการแข่งขันและเปิดให้ประชาชนมีทางเลือกทำนองเดียวกับภาคเอกชนซึ่งจะทำให้เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน เพราะต้องมีการเปรียบเทียบการทำงานระหว่างกัน การแข่งขันอาจเกิดขึ้นระหว่างองค์กรภาครัฐด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาคเอกชน

การเน้นลูกค้า (customer-oriented) หมายถึง การที่ข้าราชการมองประชาชนผู้รับบริการสาธารณะเสมือนเป็นลูกค้าซึ่งมีความต้องการได้รับบริการสาธารณะที่หลากหลาย และมีคุณภาพ ทำให้ข้าราชการผลิตบริการที่สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนได้

การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา (contract or contract-like relationships) หมายถึงการสร้างข้อผูกพันที่ชัดเจนด้วยการลงนามในข้อตกลงการทำงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งให้กรอบเป้าหมายและแนวทางต่างๆ ในการปฏิบัติงานตลอดจนการประเมินผล การปฏิบัติงาน

การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี (improved financial and accounting management) หมายถึง การจัดทำระบบงบประมาณแบบมุ่งผลงานและระบบบัญชีที่ทำให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่าย

การมีภาระรับผิดชอบ (accountability) หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน โดยเจ้าหน้าที่รัฐรับรู้และตระหนักว่าการปฏิบัติงานของตนเองมิได้เป็นอิสระตามใจตนเองได้ แต่หากอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของประชาชน การรับรู้และตระหนักดังกล่าวทำให้เป็นกรอบผูกพันให้การทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐต้องสนองตอบต่อประชาชนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

ความโปร่งใส (transparency) หมายถึง ในการดำเนินงานบริการสาธารณะโดยทั่วไปประชาชนต้องสามารถทราบได้อย่างชัดเจนสภาพดังกล่าว ทำให้ประชาชนสามารถควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้ ขณะเดียวกันก็เป็นเงื่อนไขส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของพลเมือง (people participation) หมายถึง การที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับงานบริการสาธารณะในระดับต่างๆ ทั้งนี้อย่างน้อยที่สุดคือออกมามีส่วนร่วมขั้นพื้นฐานที่สุดได้แก่ การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการต่างๆ ของตนเพื่อให้ทางราชการได้ทราบ

9. สมมติฐานในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาวิจัยสามารถตอบคำถามในการวิจัยได้อย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงกำหนดสมมติฐาน เพื่อทำการทดสอบตามกรอบความคิดในการวิจัยที่กำหนดไว้ดังนี้

1. ข้าราชการที่มีระดับการศึกษาต่างกันจะมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกัน

2. ข้าราชการที่จบสาขาวิชาที่ศึกษาต่างกันจะมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกัน
3. ข้าราชการที่ศึกษาภายในประเทศและต่างประเทศจะมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกัน
4. ข้าราชการที่มีตำแหน่งงานต่างกันจะมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกัน
5. ข้าราชการที่มีระดับตำแหน่ง (ซี) ต่างกันจะมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกัน
6. ข้าราชการที่สังกัดหน่วยงานต่างกันจะมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกัน
7. ข้าราชการที่มีการฝึกอบรมดูงานต่างกันจะมีความคิดในการปฏิบัติราชการตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่แตกต่างกัน

10. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ตัวแปรต้น มีดังต่อไปนี้

1. สาขาวิชาที่ศึกษา แบ่งออกดังนี้
 - 1.1 สาขาวิชาวิทยาศาสตร์
 - 1.2 สาขาวิชาสังคมศาสตร์
 - 1.3 สาขาวิชามนุษยศาสตร์
2. ระดับการศึกษา แบ่งออกดังนี้
 - 2.1 ระดับปริญญาตรี
 - 2.2 สูงกว่าระดับปริญญาตรี
3. สถานที่ศึกษา แบ่งออกดังนี้
 - 3.1 ภายในประเทศ
 - 3.2 ต่างประเทศ
4. ตำแหน่งงาน แบ่งออกดังนี้
 - 4.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด
 - 4.2 รองผู้ว่าราชการจังหวัด
 - 4.3 ปลัดจังหวัด
 - 4.4 หัวหน้าส่วนราชการในบังคับบัญชานายกรัฐมนตรี

- 4.5 หัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกรม
- 4.6 หัวหน้าสำนักงานจังหวัด
- 5. ระดับตำแหน่ง (ซี) แบ่งออกดังนี้
 - 5.1 ซี 7
 - 5.2 ซี 8
 - 5.3 ซี 9
 - 5.4 ซี 10
- 6. หน่วยงานที่สังกัด
 - 6.1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - 6.2 กระทรวงพาณิชย์
 - 6.3 กระทรวงกลาโหม
 - 6.4 กระทรวงการคลัง
 - 6.5 กระทรวงสาธารณสุข
 - 6.6 กระทรวงมหาดไทย
 - 6.7 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
 - 6.8 กระทรวงอุตสาหกรรม
 - 6.9 กระทรวงในบังคับบัญชานายกรัฐมนตรี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ)
 - 6.10 สำนักนายกรัฐมนตรี
 - 6.11 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 6.12 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
 - 6.13 กระทรวงคมนาคม
 - 6.14 กระทรวงแรงงาน
- 7. การฝึกอบรมดูงาน แบ่งออกดังนี้
 - 7.1 ภายในประเทศ
 - 7.2 ต่างประเทศ

ตัวแปรตาม คือ หลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 12 ด้าน ทั้งนี้ หลักการทั้ง 12 ด้านดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันการแบ่งแยกในที่นี้เป็นเพียงแต่การจำแนกแยกแยะแง่มุม(aspects) ต่างๆ ที่ประกอบเป็นเรื่องเดียวกันคือการจัดการภาครัฐแนวใหม่หลักการทั้ง 12 ด้านมีดังนี้

1. การมุ่งเน้นผลลัพธ์
2. การวัดผลการปฏิบัติงาน
3. การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน
4. การทบทวนบทบาทของภาครัฐ
5. การกระจายอำนาจ และการแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน
6. การแข่งขัน
7. การเน้นลูกค้า
8. การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา
9. การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี
10. การมีภาระรับผิดชอบ
11. ความโปร่งใส
12. การมีส่วนร่วมของประชาชน

11. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดที่เป็นสากลของหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. ทำให้ทราบระดับความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่
3. ทำให้ทราบว่าหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่หลักการใดบ้างที่ควรให้ความสำคัญในการพัฒนาความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทย
4. ทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างความคิดในการปฏิบัติราชการกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของข้าราชการไทยกับข้าราชการที่มีระดับการศึกษา สาขาวิชาที่ศึกษา สถานที่ศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง (ซี) หน่วยงานที่สังกัด และการฝึกอบรมดูงานที่ต่างกัน

12. การนำเสนอการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะได้แบ่งการนำเสนอสาระสำคัญออกเป็น 5 บท เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ ประกอบด้วยความสำคัญของปัญหา คำถามการวิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ขอบเขตการวิจัย หน่วยการวิเคราะห์ วิธีการวิจัย นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย สมมติฐานในการวิจัย ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และการนำเสนอการวิจัย

บทที่ 2 กรอบแนวคิดและปรัทัศน์วรรณกรรม ประกอบด้วย กรอบแนวคิดเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผลงานการศึกษาเกี่ยวกับคุณลักษณะภายในของข้าราชการ และภาพรวมในการดำเนินงานในการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบันที่ทำให้เกิดความเข้าใจแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย ประกอบด้วย การกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล และสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพื้นฐานของข้าราชการไทย ผลการวิเคราะห์ความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยจำแนกข้าราชการตามระดับการศึกษา สาขาวิชาที่ศึกษา สถานที่ศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง (ซี) หน่วยงานที่สังกัด และการฝึกอบรมดูงาน

บทที่ 5 บทสรุป ประกอบด้วย สรุปผลการศึกษาในส่วนวิจัยเอกสารและวิจัยสำรวจ อภิปรายผลการวิจัยสำรวจ และข้อเสนอแนะ