

บทคัดย่อ

สาระสำคัญของงานวิจัยนี้มุ่งเน้นในการสร้างองค์ความรู้ควบคู่ไปกับการประยุกต์องค์ความรู้มาใช้ประโยชน์เพื่อพัฒนาระบบและกลไกของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย อันเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและรองรับต่อการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงระยะเวลาของการเปลี่ยนผ่าน

ในการวิจัยดังกล่าวนี้ได้ทบทวนและอธิบายให้เห็นถึงอิทธิพลของกระแสหลักสองช่วงแนวความคิดที่มีผลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของบรรดาประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD และของประเทศไทย อันได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งมุ่งเน้นถึงการปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (marketization) และการปรับเปลี่ยนการทำงานให้มีความทันสมัย (managerialization) และ แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ ซึ่งพยายามปรับระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) และยึดหลักนิติธรรม (rule of law) ในการบริหารปกครอง

นอกจากนี้ ยังได้อธิบายให้เห็นถึงความสำคัญของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นความพยายามในการสร้างหลักประกันและความมั่นใจให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับภาระรับผิดชอบ (accountability) ของรัฐบาลและระบบราชการในการใช้อำนาจรัฐและการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและครอบคลุมหลากหลายมิติ ทั้งในแง่ของมิติวัตถุประสงค์ เช่น การมุ่งเน้นถึงภาระรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย (compliance-based accountability) ภาระรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงาน (performance-based accountability) และ ภาระรับผิดชอบต่อการเสริมสร้างขีดสมรรถนะ (capacity-based accountability) และในแง่ของมิติสถาบันที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เช่น ภาระรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ภาระรับผิดชอบทางกฎหมายต่อศาล ภาระรับผิดชอบทางการบริหารปกครองต่อองค์กรอิสระ ภาระรับผิดชอบทางราชการต่อรัฐมนตรี ภาระรับผิดชอบทางการบริหารจัดการต่อองค์กรการ ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ ภาระรับผิดชอบต่อตลาด ภาระรับผิดชอบต่อตนเองและวิชาชีพ เป็นต้น

ในการนี้ยังได้มีการจำแนกระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ (1) ระบบการควบคุมตนเอง (self-control) (2) ระบบการควบคุมภายใน (internal control) ของแต่ละหน่วยงานเองและของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง (3) ระบบการควบคุมจากภายนอก (external control) อย่างเป็นทางการผ่านทางรัฐสภา ศาล องค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ และอย่างไม่เป็นทางการผ่านการแสดงออกถึงความพอใจ-ไม่พอใจของประชาชน องค์การประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ รวมถึงการเปิดให้มีทางเลือกออกไปใช้บริการจากรายอื่นตามกลไกตลาด

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

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

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ผลการวิเคราะห์พบว่าการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในภาพรวมของไทยที่ผ่านมานั้นค่อนข้างจะดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยอาศัยการริเริ่มและผลักดันของฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการบางกลุ่ม ขาดการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องและจริงจังของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับ การปฏิรูปของกลุ่มประเทศเวสมินสเตอร์ในช่วงที่ผ่านมา ทำให้กระบวนการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของไทยยังขาดคันโยกจัด (leverage) เพื่อให้สามารถก้าวข้ามผ่านจุดวิกฤตหรือเกิดน้ำหนักแรงดั่ง (momentum) อย่างมาก

เพียงพอ อันจะก่อให้เกิดแรงเหวี่ยงหรือพลังสำหรับการขับเคลื่อนเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ขึ้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบันได้มีความริเริ่มในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้มีความทันสมัยมากขึ้นบ้างแล้ว แต่ผู้วิจัยยังคงพบว่าเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาข้อจำกัดและมีลักษณะในแบบประเพณีนิยมอยู่ค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD โดยเฉพาะในส่วนของกลไกการควบคุมของผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองและกลไกการควบคุมจากภายนอก นอกจากนี้การริเริ่มและความพยายามที่ผ่านมาแล้วยังคงเน้นให้ความสำคัญในเรื่องของการปรับปรุงระบบการควบคุมผ่านโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (hierarchical control) ไม่ได้มีการประยุกต์ใช้กลไกตลาดหรือการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงมากเท่าที่ควรนัก

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสภาพแวดล้อมในแบบมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์และกระบวนการเรียนรู้ (results-oriented learning environment) และ การโอนถ่ายอำนาจเพื่อให้อิสระและความคล่องตัวทางการบริหารแก่หน่วยงานปฏิบัติ (devolved management structure) ซึ่งยึดหลักการสำคัญสองประการควบคู่กันไป กล่าวคือ ความสามารถในการบังคับควบคุมได้ เช่น การวางหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจนและการพัฒนาเครื่องมือในการตรวจสอบและประเมินผลที่เหมาะสม และการกำกับดูแลควบคุมตนเองที่ดี เช่น การสอบทานตนเอง (self-review) และการรายงานผลสัมฤทธิ์ (self-reporting) เป็นต้น โดยครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่าง (1) ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (2) คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงและหัวหน้าหน่วยงาน (4) หัวหน้าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (5) องค์การอิสระและคณะรัฐมนตรี (6) ประชาชน องค์การประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาล/ระบบราชการ (7) ระบบตลาดและรัฐบาล/ระบบราชการ

□□□□□□□□□□□□



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

Abstract

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

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

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

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

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

□□□□□□□□□□□□