

## การจัดการภาครัฐแนวใหม่

## New Public Management

รังสรรค์ สุขเกษม<sup>1</sup> เมธิณี อินทร์บัว<sup>2</sup> พัฒนพันธ์ เขตต์กัน<sup>3</sup>

Rangson Sukkasem, Metenee Inbua, Pattanapan Ketgun

Corresponding author: maya.maynie@gmail.com

Received: 10/07/63 Revised: 10/08/63 Accepted: 10/08/63

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานภาครัฐไปสู่การจัดการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นเป้าหมายหลัก เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุด โดยใช้วิธีการจัดการจัดการองค์กร เช่น ปรับบทบาท ภารกิจการมุ่งเน้นผลงาน เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์กร จากนั้นจึงใช้หลักการจัดการแบบเอกชนที่มุ่งเน้นลูกค้า คุณภาพ การบริการ และเพิ่มผลผลิต เพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สูงขึ้น และสุดท้ายใช้หลักการแข่งขัน เพื่อไม่ให้องค์กรอยู่กับที่ มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีผลสัมฤทธิ์สูง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงประกอบด้วย การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร การให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการทำงาน และการเสริมสร้างวินัยการใช้จ่ายงบประมาณ

**คำสำคัญ:** การจัดการภาครัฐแนวใหม่; การจัดการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์; คุณภาพการบริการ

<sup>1</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

<sup>3</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

## Abstract

This article aims to present new public management concepts as a change of government operations to focus on achievement which is the main target, for public benefit. The highest aim of implementing organization management methods such as a role-oriented, mission-oriented workplace, agility in organization operations, implementing private sector management principles focused on customer service and increase productivity to increase organizational performance will be explored. Eventually, implementing competition principles will keep an organization on continuing to improve organization development aims. In conclusion, new public management consists of creating quality service to the public, supporting personnel development, focus on performance process, modifications and working methods, changing working culture and enhancing budget spending discipline.

**Keywords:** New public management; management focuses on achievement; service quality

## บทนำ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานภาครัฐไปสู่การจัดการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นเป้าหมายหลัก เพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุด โดยใช้วิธีการจัดการจัดการองค์กร เช่น ปรับบทบาท ภารกิจ การมุ่งเน้นผลงานเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานขององค์กร จากนั้นจึงใช้หลักการจัดการแบบเอกชนที่มุ่งเน้นลูกค้า คุณภาพการบริการ และเพิ่มผลผลิต เพื่อยกระดับผลการปฏิบัติงานขององค์กรให้สูงขึ้นและสุดท้ายใช้หลักการแข่งขัน เพื่อไม่ให้องค์กรอยู่กับที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยมีเป้าหมายพัฒนาองค์กรให้เป็นองค์กรที่มีผลสัมฤทธิ์สูงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงประกอบด้วย การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร การให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการทำงาน และการเสริมสร้างวินัยการใช้จ่ายงบประมาณ

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่มาพร้อมกับคุณค่าหรือค่านิยมทางธุรกิจนี้มีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น Neo-managerialism, Market-based Public Administration, Entrepreneurial Government และ Reinventing Government ซึ่งเป็นชื่อหนังสือของ David Osborne และ Ted Gaebler โดยทั้งคู่ได้ร่วมกันเขียนขึ้นและตีพิมพ์ในปี 1992 (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2552, หน้า 23-25) ซึ่งต่อมาหนังสือเล่มดังกล่าวของเดวิด ออสเบอร์น และเท็ดเกบเลอร์ (Osborne & Gaebler, 1992) ได้นำเสนอสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไว้ 10 การด้วยกัน คือ (1) รัฐบาลที่เป็นผู้กำกับทิศทาง เป็นการกำกับทิศทางแทนที่จะลงมือปฏิบัติเอง (2) รัฐบาลที่ให้ชุมชนเข้ามาเป็นเจ้าของ เน้นการเสริมอำนาจให้ประชาชนมากกว่าแค่คอยรับใช้ (3) รัฐบาลที่ต้องแข่งขัน ต้องให้มีการแข่งขันการให้บริการ (4) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจ เปลี่ยนนิมมององค์กรที่ทำงานบนฐานของกฎระเบียบมากมาย (5) รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ จัดสรรเงินทุนโดยยึดผลลัพธ์ตามเป้าหมายเป็นหลัก ไม่ใช่จัดสรรเงินเข้าไปในโครงการต่างๆ โดยไม่สนใจผลสำเร็จ (6) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยผู้บริโภค ตอบสนองความต้องการผู้บริโภคที่เข้ารับบริการไม่ใช่ตอบสนองระบบราชการ (7) รัฐบาล

แบบวิสาหกิจ มุ่งรับรายได้มากกว่าการใช้จ่าย (8) รัฐบาลที่คาดการณ์ปัญหาล่วงหน้า (9) รัฐบาลที่กระจายอำนาจจากการทำงานแบบมีลำดับขั้นการบังคับบัญชามาเป็นกรรมมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม และ (10) รัฐบาลที่มุ่งใช้กลไกตลาดเพื่อจัดการความเปลี่ยนแปลง

นอกเหนือจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ปรากฏในงานของ David Osborne และ Ted Gaebler แล้ว แนวคิดการจัดการภาครัฐยังได้ปรากฏอยู่ในผลงานของนักวิชาการอื่น ๆ ที่โดดเด่นอีกหลายท่าน อาทิเช่น Lynn, Jr. (2006, p. 1) อธิบายว่า ความสนใจในการจัดการภาครัฐที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมีปัจจัยกระตุ้นหลายปัจจัย ได้แก่ วิกฤติเศรษฐกิจในทศวรรษ 1970 และ 1980 ซึ่งเกิดช่องว่างระหว่างรายจ่ายกับรายได้และรายได้ที่ทำให้รัฐจัดการอย่างประหยัด อีกทั้งต่อมายังเกิดแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ซึ่งให้ความสำคัญกับธุรกิจและระบบตลาด และมีนโยบายลดขนาด ขอบข่ายและงบประมาณของรัฐบาล ยุคของรัฐสวัสดิการจึงกลายเป็นอดีตขณะที่อุดมการณ์การจัดการนิยม (Managerialism) และกลยุทธ์การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ เป็นเป้าหมายอันดับแรกของชุมชนระหว่างประเทศ ในที่สุดจึงเกิดตัวแบบใหม่ในประเทศต่าง ๆ ได้แก่ นิวซีแลนด์ในทศวรรษ 1970 อังกฤษในทศวรรษ 1980 และสหรัฐอเมริกา และองค์การระหว่างประเทศในทศวรรษ 1990 ตามลำดับ สำหรับระยะเริ่มแรกตัวแบบดังกล่าวมีชื่อเรียกหลายชื่อ ได้แก่ “การจัดการนิยม” “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New public management) “การจัดการภาครัฐที่อาศัยตลาด” (Market-based public administration) หรือ “รัฐบาลผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial government) ทั้งหมด นอกจากนั้น Barzelay (2002, p. 15) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เริ่มมีขึ้นในฐานะสิ่งประดิษฐ์ทางความคิดที่สร้างขึ้นเพื่อเป้าประสงค์ของการอภิปรายทางวิชาการเกี่ยวกับองค์การและการจัดการของรัฐบาล คำนี้จริงๆ แล้ว คิดโดยนักรัฐศาสตร์ในอังกฤษและออสเตรเลีย ปรากฏอยู่ในงานของ Hood และ Hood and Jackson ในปี ค.ศ. 1991 ซึ่งมองการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นมุมมองเกี่ยวกับการออกแบบองค์การภาครัฐ ต่อมากลายเป็นวรรณกรรมที่มีความหมายกว้างขึ้น เช่น บางคนเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นำแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New institution economics) มาใช้กับการจัดการภาครัฐ นอกจากนั้นแล้วยังมองว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการ

จัดการภาครัฐอย่างหนึ่ง โดยหลายคนเห็นว่าเป็นแบบแผนหนึ่งของทางเลือกนโยบาย (Policy choices) การใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ตามความหมายดังกล่าวมีหลายแนว ไม่ใช่เป็นแนวคิดที่สมบูรณ์แล้ว ซึ่งคล้ายกับ Cristensen and Laegreid (2013, p. 1) อธิบายว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดทั่วไปที่หมายถึงกระแสการปฏิรูปการจัดการของโลกที่มีผลต่อภาครัฐของประเทศต่างๆ หลายประเทศในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา การปฏิรูปส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายคล้ายกัน คือ ปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐ เพื่อเพิ่มการตอบสนองของหน่วยงานภาครัฐต่อผู้รับบริการและลูกค้า เพื่อลดค่าใช้จ่ายภาครัฐและปรับปรุงความพร้อมรับมือพิบัติทางการจัดการ

ผู้เขียนได้สรุป การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นรูปแบบการจัดการที่นำมาปรับใช้กับภาครัฐ เพื่อลดปัญหาต่างๆ โดยเน้นการทำงานที่ยึดผลลัพธ์เป็นหลัก มีการวัดผลลัพธ์และค่าใช้จ่ายอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป้าหมายสุดท้าย คือ ระบบราชการทำงานที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงเทียบเท่ามาตรฐานสากล เจ้าหน้าที่มีศักยภาพสูง และมีการจัดการจัดการทรัพยากรของภาครัฐอย่างประหยัด คุ่มค่า เหมาะสม ทำให้ระบบมีความคล่องตัว ยืดหยุ่น ปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและประชาคมโลก สนองตอบความต้องการและนำบริการที่ดีมีคุณภาพไปสู่ประชาชน

## เนื้อหาสาระ

### *แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่*

จากข้อเรียกร้องให้มีการปรับรื้อกระบวนทัศน์เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์โดยการผนึกกำลังของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่ หลังจากนั้นไม่นานในปี ค.ศ.1970-1980 รัฐบาลประเทศต่างๆ ต้องเผชิญหน้ากับแรงกดดันที่สั่งสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาทางการคลัง เนื่องจากเศรษฐกิจได้ถดถอยลงอย่างมาก รายได้ลดลงแต่รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้น การแก้ปัญหาโดยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจตามแนวคิดของเคนส์ (Keynesianism) ไม่อาจนำมาใช้ได้ต่อไป ผู้คนโจมตีรัฐบาลเกี่ยวกับความชอบธรรมในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ (Haque, 2004, p. 25) โดยเฉพาะการขึ้นภาษี ทำให้ประชาชนตั้งข้อสงสัยในประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการตัดสินใจทางการขับเคลื่อนนโยบายมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในสมัยนั้นจึงมี

ความคิดที่จะลดบทบาทของรัฐลง เปลี่ยนการบริหารจัดการให้มุ่งเน้นผลลัพธ์ และความคุ้มค่าทางการเงินมากยิ่งขึ้น โดยในระยะแรกตัวแบบดังกล่าวมีชื่อเรียกหลายชื่อ อาทิ การจัดการนิยม (Managerialism) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) การบริหารภาครัฐที่อาศัยตลาด (Market-based Public Administration) เป็นต้น

นอกจากการปรับเปลี่ยนดังกล่าวจะก่อกำเนิดขึ้นจากความกดดันที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลแล้ว ไรต์ส์ (Rhodes., 1997, p. 4) ได้กล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารงานภาครัฐในช่วงนี้ ยังเกิดจากรากฐานของแนวคิดทางวิชาการอย่างน้อย 2 ประการ คือ แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New institutional economics) และแนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) สำหรับแนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันนั้น อาจกล่าวได้ว่าเติบโตมาพร้อมกับการถือกำเนิดขึ้นของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) เมื่อราวปี ค.ศ.1970 เนื่องจากนักเศรษฐศาสตร์ในยุคนั้นเห็นว่ารัฐบาลเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจหยุดชะงัก จึงได้เสนอแนวคิดใหม่ที่เปลี่ยนให้รัฐลดบทบาทในการแทรกแซงเศรษฐกิจลง และเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นสาธารณะหรือระบบสวัสดิการที่รัฐกำลังอุ้มชูทั้งหลายให้เป็นของเอกชน โดยเน้นการแข่งขันและขับเคลื่อนการทำงานตามกลไกตลาดอันเป็นกระบวนทัศน์ของลัทธิเสรีนิยมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกันได้ดีกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดทางสังคมศาสตร์สาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยทฤษฎีนี้เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายนั้นจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ เช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน การเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินการด้วยตนเอง หรือการเลือกจ้างจากภายนอก เป็นต้น โดยแนวคิดนี้ประกอบด้วยทฤษฎีย่อย 3 ทฤษฎีมารวมกัน ได้แก่ (ประโยชน์ สงกลิ่น, 2552, หน้า 25-30)

- ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) มีจุดกำเนิดมาจากการก่อตั้งศูนย์การศึกษาปรัชญาการเมืองเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นเวทีสำหรับนักวิชาการที่มีความสนใจทางด้านสังคมได้แสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของเสรีภาพส่วนบุคคล (Gruening, 2001, pp. 1-25) รวมถึงการที่ชุมชน และนักเทอร์จะได้ใช้ศูนย์การศึกษา

ดังกล่าวพัฒนาระเบียบวิธีการศึกษาความเป็นปัจเจกบุคคล เพื่อใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคล แนวคิดหลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าคนแต่ละคนย่อมมีเป้าหมายของตนเองและจะทำตามสิ่งที่ตนเองชอบ พฤติกรรมที่มีเหตุผลนั้นไม่ได้หมายถึงการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด แต่พฤติกรรมที่มีเหตุผลคือการที่บุคคลได้ทำตามเป้าหมายที่ตนเองต้องการจริงๆ ตามความรู้ความเข้าใจของแต่ละคนในแต่ละสภาพการณ์ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้สร้างตัวแบบเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของสังคมจากชุดของสมมติฐานเกี่ยวกับเป้าหมายของปัจเจกชนและจากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่ปัจเจกชนนั้นมีอยู่ โดยหลักแล้วนักทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเชื่อว่าหากให้ระบบตลาดทำงานให้มากที่สุด และรัฐบาลมีบทบาทน้อยที่สุดแล้ว จะเกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด เนื่องจากการที่ระบบตลาดทำงาน จะก่อให้เกิดทางเลือกที่หลากหลาย นำมาสู่การแข่งขันเหมือนภาคเอกชน

- ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal - Agent theory) มีจุดกำเนิดมาจากแนวคิดของการแยกความเป็นเจ้าของและการควบคุมออกจากกัน (Separation of ownership and control) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ โดยฝ่ายผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของซึ่งในทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวการ” ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการด้วยตนเอง แต่มักจ้างผู้บริหารมืออาชีพให้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทน ซึ่งในทฤษฎีนี้เรียกผู้บริหารมืออาชีพเหล่านั้นว่า “ตัวแทน” ทฤษฎีนี้ อธิบายว่าตัวแทนมักจะมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่แตกต่างไปจากตัวการ และอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นการเอาเปรียบหรือฉ้อโกงฝ่ายตัวการ ทฤษฎีนี้จึงเป็นความพยายามค้นหาหัวใจให้ตัวแทนทำเพื่อประโยชน์ของตัวการ โดยการกระทำของตัวแทนต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ถือหุ้น นอกจากนี้จะต้องมีการทำสัญญาาระบุหน้าที่และสิทธิของตัวแทนในขอบเขตที่เหมาะสม ดังนั้นในหน่วยการผลิต (Firm) ทั้งหลาย จึงมีลักษณะเป็นแหล่งรวมของความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงร่วมกันหรือความสัมพันธ์แบบสัญญาจ้าง (Contractual relations) ระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ กับคู่พันธมิตรที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถือหุ้นกับฝ่ายบริหาร ผู้บริหารกับพนักงานองค์กรกับลูกค้า เป็นต้น ซึ่งทฤษฎีนี้เชื่อว่าความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงดังกล่าวจะช่วยก่อให้เกิดคุณภาพ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและความแตกต่างในเชิงวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของกลุ่มพันธมิตรหรือบุคคลฝ่าย

ต่างๆ ในองค์กรได้ (Hughes, 1994, pp. 36-41) ทั้งนี้ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนจะทำให้เกิดความรับผิดชอบและพร้อมรับผิดชอบ โดยเฉพาะพันธะเกิดขึ้นหากไม่เป็นไปตามสัญญา ทฤษฎีนี้จึงส่งเสริมให้ภาครัฐใช้วิธีการจ้างเหมา (Contract out) ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบตัวการ-ตัวแทนเหมือนภาคเอกชน และคาดหมายได้ว่าจะทำให้ผลการปฏิบัติงานดีขึ้น แต่ต้องมีมาตรการบังคับให้ทำตามสัญญาและมีระบบค่าจ้างจูงใจที่ดีด้วย

- ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม (Transaction cost theory) ทฤษฎีนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและตั้งอยู่บนสมมติฐานเดียวกันกับทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมของการแสวงหาโอกาส (Opportunistic behavior) ของฝ่ายตัวแทน แต่ในขณะที่ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการทำสัญญา ข้อตกลง ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมกลับมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสมกับประเภทของต้นทุนธุรกรรมที่เป็นอยู่มากกว่า ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมมีแนวคิดพื้นฐานว่าในหน่วยการผลิตนั้น ขอบเขตขององค์กรไม่ได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีการผลิตเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับต้นทุนธุรกรรมหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ (Transaction cost) ด้วย โดยต้นทุนธุรกรรมในที่นี้ หมายถึง ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยการมอบหมายให้องค์กรหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนที่จะดำเนินการเอง เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลสารสนเทศ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองและการตัดสินใจ และต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมและบังคับใช้ซึ่งการที่องค์กรตัดสินใจทำเองหรือซื้อบริการจากภายนอกนั้น ขึ้นอยู่กับว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของทางเลือกใดมีน้อยกว่ากัน (Kamensky, 1996) ทั้งนี้ ทฤษฎีย่อยดังกล่าวให้ข้อสรุปรวมกันที่ว่า ภาครัฐจะต้องลดการให้บริการและปรับโครงสร้างการจัดการใหม่ที่เน้นความคล่องตัวมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ระบบตลาดเข้ามาทำหน้าที่แทน เพื่อให้เกิดความหลากหลาย รวมถึงการเน้นสัญญาจ้างเพื่อกำหนดพันธสัญญาให้ชัดเจนซึ่งแตกต่างอย่างมากกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า ที่สนับสนุนให้มีการจ้างงานตลอดชีวิตการเลื่อนขั้นโดยระบบอาวุโส รวมถึงการกำหนดความรับผิดชอบต่อระเบียบกฎเกณฑ์และสายการบังคับบัญชาที่ตายตัว (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 25)



นอกจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่แล้ว การปรับปรุงการทำงานของภาครัฐในยุคนั้นยังมีที่มาจากส่วนผสมของทฤษฎีการจัดการนิยม (Managerialism) อีกด้วย ทั้งนี้ทฤษฎีการจัดการนิยมดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า การบริหารเป็นหลักการสากลที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ทั้งในการบริหารงานภาครัฐและการบริหารธุรกิจ ทฤษฎีนี้ต้องการให้เกิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ซึ่งเคยมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้องสุจริตและเป็นธรรม เปลี่ยนมาเป็นการให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น โดยนำเอาเทคนิควิธีบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวมและการรื้อปรับระบบ เป็นต้น ร่องรอยของปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีการจัดการนิยมที่สะท้อนภาพการยอมรับหลักการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐนั้น นักวิชาการได้ชี้ให้เห็นว่ามีหลายเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคนั้นและเปลี่ยนรูปแบบความคิดของภาครัฐ อาทิ (Yujico, 2008)

- การนำความสำเร็จของอุตสาหกรรมในประเทศญี่ปุ่นที่สามารถแข่งขัน และแย่งส่วนแบ่งการตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1980 มานำเสนอผ่านสถานีโทรทัศน์ NBC เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 1980 เป็นสารคดีที่ชื่อว่า “If Japan Can...Why Can't We?” หรือ “ถ้าญี่ปุ่นทำได้...ทำไมเราจะทำไม่ได้” ซึ่งยกย่องวิธีการพัฒนาคุณภาพในอุตสาหกรรมของญี่ปุ่นที่เกิดจากการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการของชาวอเมริกัน คือ เดมมิง (Edwards W. Deming)

- การเกิดปรากฏการณ์ที่อเมริกามีผู้ว่างงานพุ่งสูงกว่าร้อยละ 9.7 ในปี ค.ศ. 1982 อันเนื่องมาจากอิทธิพลของหนังสือขายดีที่สุดเล่มหนึ่งของอเมริกาในยุคนั้น คือ “In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies” โดยผู้เขียน คือ โรเบิร์ต วอเตอร์แมน และโทมัส ปีเตอร์ส (Robert H. Waterman JR และ Thomas J. Peters) ที่ปรึกษาของบริษัทให้คำปรึกษาชื่อดัง McKinsey & Company ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เผยแพร่ผลการวิจัยการเทียบเคียงข้อมูลของบริษัทชั้นนำว่า

60 บริษัทด้วยเกณฑ์การประเมินเดียวกัน ที่เรียกว่า McKinsey 7-S Framework ซึ่งปรากฏผลว่ามีบริษัทเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ได้ชื่อว่าเป็นบริษัทชั้นนำ (Excellence companies) และมีความโดดเด่นในด้านนวัตกรรม การประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ ซึ่งวอเตอร์แมนและปีเตอร์ส ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าบริษัทเหล่านั้นมีการบริหารอย่างไรจึงจะประสบความสำเร็จ (Peters & Waterman Jr., 1982)

ปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว ทำให้ภาครัฐหันมาตั้งคำถามกับตัวเองว่า “ถ้าเอกชนสามารถสร้างนวัตกรรมได้...เหตุใดเราจึงทำไม่ได้” (If the private sector can innovate...why can't we?) (Yujuico, 2008, p. 67) ข้อสรุปข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของภาคเอกชน ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนให้เท่าทัน เนื่องจากภาคเอกชนต้องการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันทั้งระดับชาติและนานาชาติเพื่อสร้างการเติบโต สร้างผลกำไรที่จะเอื้อต่อการฟื้นฟูวิกฤติเศรษฐกิจ หากภาครัฐไม่ปรับตามภาคเอกชนก็อาจเผชิญหน้ากับการปรับตัวที่ยากลำบากได้นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการเปิดข้ามพรมแดนระหว่างรัฐเพื่อการสะสมทุนระหว่างประเทศ การเกิดองค์การเหนือรัฐ การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่นำไปสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์รวมถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของความร่วมมือกันแบบเป็นเครือข่าย (The rise of networks) ยังเป็นการบีบบังคับให้รัฐต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างการทำงาน และปรับปรุงนโยบายต่างๆ ที่เอื้อต่อการแข่งขันมากขึ้น (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2556, หน้า 28) จะเห็นได้ว่า แม้การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐจะเกิดขึ้นหลากหลายในแต่ละบริบทประเทศ อย่างไรก็ตามก็ดี นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์พยายามอย่างยิ่งที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 ออกมาเป็นแนวคิดทฤษฎี เพื่อให้เกิดข้อสรุปร่วมกันทำให้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ถือกำเนิดขึ้น และเป็นคำที่ใช้กันมากที่สุด อย่างไรก็ตามก็บางครั้งอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันเป็นอย่างอื่นที่ก่อให้เกิดความสับสนได้ อาทิ Market-based Public Administration, Reinventing Government หรือ Entrepreneurial Government เป็นต้น

นักวิชาการคนสำคัญที่มีบทบาทอย่างสูงในการให้คำนิยาม “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) ขยายและคุณลักษณะของการจัดการภาครัฐ

แนวใหม่ให้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น คือ คริสโตเฟอร์ ฮู้ด (Christopher Hood) ซึ่งได้เขียนในบทความชื่อ A Public Management for All Seasons? (Hood, 1991) ซึ่งให้เห็นว่า แม้จะเป็นเรื่องยากในการให้คำนิยามของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้เป็นที่ยอมรับเป็นการทั่วไปร่วมกัน อย่างไรก็ตาม มีองค์ประกอบอยู่ 7 ประการที่เป็นลักษณะเด่นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่หน่วยบริการในประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และอีกหลายๆ ประเทศในกลุ่มโออีซีดี (OECD) ได้นำมาใช้ประกอบด้วย

1. เน้นการบริหารงานแบบมืออาชีพในภาครัฐ (Hands-on professional management in public sector) การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการมอบหมายให้ผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ โดยมีการระบุตัวบุคคลที่ควบคุมการตัดสินใจขององค์การที่ชัดเจน และอิสระในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบต่องานและผลของงานที่ชัดเจน ไม่ใช่เป็นการแตกกระจายของอำนาจจนหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงไม่ได้

2. การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (Explicit Standard and measurement performance) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการนิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของความสำเร็จให้ชัดเจน ซึ่งมักจะกำหนดเป็นเชิงปริมาณ โดยเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ในการที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และการทำงานที่มีประสิทธิภาพก็คือการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ (Greater emphasis on output controls) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมุ่งเน้นที่การควบคุมผลลัพธ์ที่ออกมาโดยการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลจะเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน มิได้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลางในระบอบราชการอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ เพื่อให้มีการเน้นที่ผลสำเร็จของภารกิจมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องของกระบวนการ

4. การให้ความสำคัญกับการปรับปรุงโครงสร้างให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลงแต่เหมาะสมในการทำงาน โดยให้มีการจ้างงานบางส่วนออกไป (Shift to disaggregation of units in the public sector) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการแบ่งย่อยหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็กลง ไปสู่รูปแบบของหน่วยย่อยใน

ลักษณะคล้ายบริษัทตามประเภทของการผลิต ซึ่งดำเนินงานในรูปของการกระจายอำนาจงบประมาณ และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในรูปของเครือข่ายในแนวนอนมิใช่ตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้งตามแนวทางการบริหารแบบดั้งเดิมอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ ก็คือ ต้องการสร้างหน่วยงานที่สามารถบริหารจัดการในลักษณะที่มีการแบ่งแยกหน่วยผลิตและหน่วยบริการออกจากกัน และเพื่อให้สามารถใช่วิธีการจ้างเหมาหน่วยงานอื่นเข้ามาจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานจากภาคเอกชนหรือจากภาครัฐด้วยกันเอง

5. การมุ่งเน้นการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Shifts to greater competition in public sector) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะเน้นให้มีการแข่งขันในภาครัฐมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบของการทำสัญญาและกระบวนการของการประมูลเป็นสำคัญ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ใช้การแข่งขันเพื่อเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การมีต้นทุนที่ต่ำและมีมาตรฐานของการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

6. เน้นการนำวิธีการของภาคเอกชนมาใช้ (Stress on private-sector style of management practices) การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมุ่งเน้นที่การนำรูปแบบของการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการให้บริการภาครัฐที่มีการจัดการแบบกองทัพ (Military style) ไปสู่รูปแบบของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การให้รางวัล และการใช้เทคนิคการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือต้องการนำวิธีการหรือเครื่องมือที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าใช้ได้ผลจากภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ

7. เน้นวินัยการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินด้วยความประหยัดและคุ้มค่า (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะให้ความสำคัญกับความมีวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น โดยใช่วิธีการลดต้นทุนและเพิ่มความมีระเบียบวินัยในการทำงาน ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรภาครัฐ และต้องการให้ได้ผลงานที่มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลง

ทั้งนี้สิ่งที่ทำให้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ แตกต่างจากรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า นั้นสามารถสรุปเปรียบเทียบให้เห็นในรายมิติดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 1** ความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่าและการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สาระสำคัญที่ใช้ในการเปรียบเทียบ	รัฐประศาสนศาสตร์แนวเก่า	การจัดการภาครัฐแนวใหม่
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ความเป็นองค์กรภาครัฐ (Government organization)</li> </ul>	การให้บริการเป็นมาตรฐานเดียวโดยเน้นการจัดการแบบรวมศูนย์	แยกโครงสร้างออกมาเป็นส่วนย่อยต่างๆ โดยเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระ
<ul style="list-style-type: none"> <li>● ลักษณะการควบคุมในการทำงาน</li> </ul>	ควบคุมจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดผ่านลงมาตามสายลำดับชั้น(Hierarchy)	เน้นการสั่งการโดยผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งมีเป้าหมายในการทำงานและการวัดผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การควบคุมตัวชี้วัดผลผลิต</li> </ul>	เน้นการควบคุมปัจจัยนำเข้า (Inputs) และกระบวนการ	เน้นผลลัพธ์และการควบคุมผลผลิตมากกว่ากระบวนการ
<ul style="list-style-type: none"> <li>● แนวปฏิบัติในการบริหาร จัดการ (Management practices)</li> </ul>	การตั้งมาตรฐานกลางในการปฏิบัติงาน	ใช้วิธีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชนที่เน้นความยืดหยุ่น
<ul style="list-style-type: none"> <li>● วินัยในการใช้ทรัพยากร (Discipline in resources use)</li> </ul>	ตามกระบวนการที่จัดสรรให้โดยฝ่ายการเมือง	เน้นความประหยัด ทำให้มากขึ้นแต่ใช้ทรัพยากรให้น้อยลง

ที่มา: ปรับปรุงจาก AraujoJoaquim Filipe Ferraz Esteves De (2001)

อย่างไรก็ดี กรูنین (Gruening, 2001) ได้ขยายขอบเขตของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในบริบทที่กว้างขึ้นกว่า โดยชี้ให้เห็นว่าไม่ได้มีขอบเขตเพียงเรื่องของหลักเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิคมเท่านั้น แต่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังครอบคลุมเนื้อหาของประชาธิปไตยในแนวทางใหม่อีกด้วย โดยเฉพาะการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม และประชาชนใหม่ ทำให้แนวคิดดังกล่าว มีขอบข่ายที่กว้างครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการขับเคลื่อนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีใช่เพียงการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าทางการบริหารงานภาครัฐให้ทันสมัยมากขึ้น แต่ได้กระทบต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน จากเดิมที่รัฐเคยทำหน้าที่เหนือเอกชนด้วยการแทรกแซงตลาดเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเชื่อว่าเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่แนวคิดนี้ทำให้รัฐปรับเปลี่ยนหน้าที่ตนเองใหม่ โดยลดทอนระเบียบ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและนำเอาวิธีให้บริการของลูกค้าในภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยรัฐได้ยึดตามปรัชญาความเชื่อใหม่ที่ว่า ควรเข้าไปแทรกแซงตลาดเท่าที่สงวนไว้ให้เฉพาะ และควรให้ประชาชนได้มีสิทธิเลือกบริการสินค้าจากรัฐเหมือนกับสินค้าจากภาคเอกชน การทำลายกำแพงระหว่างรัฐกับเอกชนของแนวคิดนี้ ทำให้เอกชนอาสาเข้ามาให้บริการสาธารณะในรูปของการรับจ้างเหมาแทนภาครัฐมากขึ้น โดยได้เปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์ไปเป็นองค์การตามแบบภาคเอกชน (Private Sector-Modeled Organization) (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 27) ผลพวงดังกล่าวทำให้ภาคเอกชนรุกล้ำอาณาบริเวณแห่งอำนาจของรัฐได้มากขึ้นด้วยความเต็มใจของภาครัฐเอง และทำให้ช่องว่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนถูกทำให้หดสั้น ภาคเอกชนกลายมาเป็นคู่สัญญาหรือคู่ค้าที่มีศักดิ์ศรีและมีอำนาจมากขึ้น สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาเส้นแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนลางเลือน และท่ามกลางทางเลือกที่หลากหลายในการใช้บริการสาธารณะของประชาชน อาจต้องแลกมาด้วยจำนวนเงินแลกเปลี่ยนที่สูงมาก และรัฐอาจมีอำนาจจำกัดขึ้นในการดำเนินการกับเอกชน ซึ่งเปลี่ยนฐานะจากผู้ถูกควบคุมเป็นคู่สัญญาหรือคู่ค้า นอกจากนี้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังส่งผลให้ฐานะของ “ประชาชน” เปลี่ยนแปลงจาก “พลเมือง” (Citizen) ไปสู่ “ลูกค้า” (Customer) แม้คำว่าพลเมืองจะดูเป็นคำที่มีพลังอำนาจมากกว่าในแง่ของสิทธิ แต่ที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปนั้น เนื่องจากเห็นว่าประชาชนสามารถเลือกรับบริการได้ใน

ทำนองเดียวกับลูกค้าเลือกรับบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานด้านบริการจึงต้องแข่งกันเพื่อเอาใจลูกค้า เพราะถ้ามองเป็นพลเมืองก็จะพบว่า หน่วยให้บริการสาธารณะทั้งหลายจะเข้ามาผูกขาดเพื่อมุ่งจัดสรรบริการให้เกิดความเท่าเทียม และตอบสนองต่อนโยบายมากกว่าประชาชน ส่วนประชาชนในฐานะพลเมืองก็จะเรียกร้องในเชิงสิทธิประโยชน์ของตน จนไม่สนใจช่วยรัฐปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ ดังนั้นการเปลี่ยนประชาชนเป็นลูกค้า ทำให้รัฐต้องสร้างทางเลือกที่หลากหลายในการให้บริการมากขึ้น เรียกว่า “ตลาดสาธารณะ” (Public market) ส่วนสิทธิอื่นๆ ในฐานะพลเมืองนั้น แนวคิดการจัดการภาครัฐไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยว

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ให้สิทธิใหม่แก่ประชาชน โดยถือว่า “เป็นลูกค้า” ในการเลือกใช้บริการหรือรับบริการสาธารณะ ซึ่งแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานภาคเอกชนที่ต้องแข่งขันกันในการให้บริการเพื่อให้ลูกค้าพึงพอใจมากที่สุด แตกต่างจากเดิมที่เคยมองว่าประชาชนมีฐานะเป็น “พลเมือง” และการให้บริการสาธารณะจะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียม และตอบสนองนโยบายของรัฐมากกว่าจะให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของประชาชน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรตระหนักคือทางเลือกใหม่นั้น ลูกค้าต้องมีส่วนรับผิดชอบในการจ่ายเงินซื้อมาด้วยเช่นกัน ดังนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในมิติใหม่ ซึ่งปิแอร์ (Pierre, 1995) ชี้ให้เห็นว่า อาจนำมาสู่แนวโน้มก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างบุคคล เนื่องจากแนวคิดที่มองลูกค้าแต่ละคนแตกต่างกัน ตามอำนาจเงินในการซื้อองค์ความรู้และข้อมูลการบริโภคสาธารณะนั้น ต่างไปจากการมองประชาชนแบบพลเมืองที่มีสิทธิเท่าเทียม ซึ่งเป็นพันธะที่รัฐต้องเป็นฝ่ายให้บริการอย่างไม้อาจขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงได้อีกทั้งความเป็นพลเมือง ย่อมต้องการสิ่งต่างๆ มากกว่าเพียงการเป็นลูกค้าของหน่วยงานราชการ เช่น ประชาชนต้องการความเป็นธรรมและความเสมอภาคในการรับบริการจากภาครัฐ และมีแนวโน้มความต้องการที่หลากหลายกว่าสิ่งที่รัฐจะตอบสนองได้ทั้งหมด เช่น ความมีเกียรติ การได้รับการยกย่อง ซึ่งในฐานะพลเมืองผู้มีสิทธิได้ครอบคลุมเอาความต้องการเหล่านี้ไว้ แต่ในฐานะลูกค้าที่มีกำลังเงินในการซื้อคุณภาพการให้บริการจากภาครัฐแตกต่างกัน กลับทำให้รู้สึกว้าเหวเร่ร่อน และศักดิ์ศรีที่จะได้รับมีความแตกต่างกันด้วย ทั้งนี้ สามารถสรุปรูปแบบความสัมพันธ์

ระหว่างรัฐกับประชาชนภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและการให้บริการของรัฐ ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 2** ความแตกต่างระหว่างการเป็นพลเมืองกับเป็นลูกค้าภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และการให้บริการของรัฐ

มิติ	การเป็นพลเมือง	การเป็นลูกค้า
• ที่มาของทรัพยากร	มาจากสิทธิตามกฎหมาย	มาจากอำนาจซื้อ
• ประเภทของสิทธิ	ทั่วไป	เฉพาะตัว
• ประเภทของความรับผิดชอบ	ส่วนรวม	ส่วนบุคคล
• ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคล	มีความสัมพันธ์กัน	แยกความสัมพันธ์
• การสื่อสารระหว่างรัฐกับบุคคล	ใช้วิธีการส่งเสียงเรียกร้อง (voice)	ใช้วิธีหาทางออกให้ (exit)
• วัตถุประสงค์ของนโยบาย	สวัสดิการสังคม	การมอบอำนาจให้ปัจเจกบุคคล
• ลักษณะของการบริหารงานภาครัฐ	เน้นความมั่นคงตามกฎหมาย	เน้นความพึงพอใจของลูกค้า
• วัตถุประสงค์ของการจัดการ	มุ่งประสิทธิภาพ	จัดสรรทรัพยากรคล้ายกับระบบตลาด

ที่มา: Pierre J. (1995) อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2545, หน้า 30 )



มุมมองความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึง การให้บริการของภาครัฐได้ นอกจากนั้นโครงการต่างๆ ที่เคยมีเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มี รายได้น้อยก็ถูกตัดทอนลง เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีการตัดยอดค่าใช้จ่ายในด้านที่ เกี่ยวข้องกับการประกันสุขภาพ ในประเทศเยอรมัน มีการตัดเงินอุดหนุนในโครงการเพื่อผู้ ว่างงาน ในประเทศญี่ปุ่นมีการตั้งงบประมาณทางด้านบริการสาธารณสุขและการแพทย์ ในประเทศออสเตรเลียมีการตัดลดงบประมาณในโครงการสวัสดิการต่างๆ เช่น การ ประกันการว่างงาน สวัสดิการด้านสุขภาพและเงินบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้ เห็นว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยังเป็นการแบ่งช่องว่างระหว่างคนรวยกับ คน จนมากขึ้นไปอีก (Haque, 2001) นอกจากนี้ ข้อวิพากษ์ที่เกี่ยวกับระบบตลาดสาธารณะที่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ให้ความสำคัญ ซึ่งเชื่อว่าถ้ามีการแข่งขันโดยนำบุคคล หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาอยู่ในระบบตลาดเพื่อต่อสู้และต่อรองกัน จนเกิดความสมดุล จะเป็นจุดที่นำมาสู่ผลประโยชน์สูงสุดของสังคมโดยมีมือที่มองไม่เห็น (Invisible hand) ตามแนวคิดของอดัม สมิท (Adam Smith) แต่เมื่อนำแนวคิดการตลาด มาใช้การบริหารงานภาครัฐ ยังเป็นที่กังขาว่าจุดที่เกิดความสมดุลนั้น เป็นความสมดุลของ ใคร และเป็นจุดที่ดีที่สุดจริงหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงอาจต้องการให้บริการสาธารณะ ในภาพรวมทั้งหมด

ข้อวิพากษ์ที่น่าสนใจอีกประการคือ ปัญหาที่เกิดจากการส่งเสริมให้รัฐทำหน้าที่ แบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial government) โดยมอบหมายให้ผู้บริหารมีอ าศิพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ และให้อิสระในการตัดสินใจและดำเนินงานอย่าง เพียงพอนั้น แม้จะเชื่อว่าทำให้การบริหารงานภาครัฐเต็มไปด้วยความคิดสร้างสรรค์และ นวัตกรรมใหม่ๆ ในการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์และภารกิจมากกว่าวิธีการ แต่ไม่อาจ ละเอียดได้ถึงแนวโน้มที่ผู้ประกอบการจะมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ ส่วนรวม และก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองภายหลัง โดยมองว่าสถาบันและกระบวนการ ทางการเมืองเป็นสิ่งถ่วงดุลความก้าวหน้าและไม่ให้ความสำคัญ อันเป็นการทำลายกลุ่ม การเมืองอื่นๆ ในระบอบประชาธิปไตยด้วย นอกจากนั้นแล้วการเป็นผู้ประกอบการที่มี อำนาจตัดสินใจเฉียบขาด อาจจะเสี่ยงที่ทำให้ภาครัฐก่อหนี้สาธารณะมากขึ้น เนื่องจาก ผู้ประกอบการไม่สนใจหลักการใดๆ โดยมุ่งความสนใจไปยังจุดหมายแคบๆ จนกระทั่ง

ละเลยการให้ความสำคัญในเรื่องการตรวจสอบ และอาจเบี่ยงเบนกฎเกณฑ์หรือใช้เงื่อนไขทางกฎหมายเป็นโอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองเพื่อให้ไม่มีความผิด ดังนั้น จุดเสี่ยงของการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตามแนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือการทำให้ผู้บริหารที่รับบทบาทเป็นผู้ประกอบการได้ใช้โอกาสปรับเปลี่ยนหลักการที่ชอบธรรมไปสู่หลักการที่เอื้อประโยชน์ต่อเป้าหมายของตนเองจนยากต่อการควบคุม (Pierre, 1995 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 32) สอดคล้องกับทัศนะของ Bowornwathana (2009) ที่หยิบยกกรณีเปรียบเทียบให้เห็นว่าการให้ผู้บริหารรัฐบาลดำรงอยู่ในฐานะ “ผู้ประกอบการ” ซึ่งหมายถึงผู้จัดการรัฐนั้น การให้อำนาจมากเกินไปจะมีผลเสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้บริหารผู้นั้นมาจากภาคธุรกิจเอกชน ก็จะมีแนวทางอันชาญฉลาดในการใช้อำนาจอภิสิทธิ์ผลประโยชน์เข้าหาตนเองเพื่อธุรกิจและพวกพ้อง และในกรณีที่ผู้ประกอบการกลายมาเป็นผู้อุปถัมภ์ใหญ่ทางการเมือง (Super patron) ผู้อุปถัมภ์ก็จะมีอิทธิพลสูงจากอำนาจของความมั่งคั่งและแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจในการสร้างเครือข่าย ทำลายคู่ต่อสู้รวมถึงพยายามรักษาฐานอำนาจของตนเองไว้ให้แข็งแรงและยาวนานตลอดไป และเมื่ออยู่ในตำแหน่งยาวนานขึ้น การควบคุมผู้อุปถัมภ์นั้นจะกระทำได้ยากมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อโลกของรัฐเปิดทางให้ ผู้ประกอบการผู้มาจากภาคเอกชนก็จะยิ่งถือเป็นโอกาสในการควบคุมทั้งโลกธุรกิจและโลกของรัฐมากขึ้นไปอีก ซึ่ง Bowornwathana เรียกว่าเป็นแนวทางสองระบบหนึ่งครอบครัว (Two-system One-family Approach)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในแง่การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม จากเดิมที่วัฒนธรรมของการให้บริการภาครัฐถูกตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าร่วมกัน (Share values) อาทิ ข้อกำหนดด้านคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ แนวปฏิบัติในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อาจถูกกีดกันร่อนลง เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะสร้างคุณค่าเฉพาะของตนเองขึ้นมา ดังนั้นในหลายๆ ประเทศจึงต้องมีการป้องกันแก้ไขโดยประกาศอย่างชัดเจนเกี่ยวกับคุณค่าพื้นฐานซึ่งข้าราชการจะต้องปฏิบัติโดยผ่านชุดของกฎข้อบังคับที่เรียกว่า “คู่มือการให้บริการสาธารณะแบบใหม่” (New Civil Service Code) เช่น กรณีประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร เป็นต้น โดยการออกเป็นคำประกาศเรื่องคุณค่าและ

ความรับผิดชอบของข้าราชการในบทบัญญัติการให้บริการสาธารณะ (OECD, 1995) แต่อย่างไรก็ดี เมื่อองค์กรมีความเป็นอิสระสูง ผู้ประกอบการซึ่งเปี่ยมล้นด้วยอำนาจในหน่วยงาน ก็อาจนิยามมาตรฐานและวิธีการทำงานของตนเองใหม่ ซึ่งขัดแย้งกับจริยธรรมกลางหรือจริยธรรมขั้นพื้นฐานโดยรวมก็ได้ซึ่งในท้ายที่สุดก็กลายเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานส่วนกลางที่ต้องการปกป้องจริยธรรมในการบริหารงานภาครัฐให้มีความเป็นหนึ่งเดียว กับหน่วยงานเฉพาะที่พยายามสร้างนิยามจริยธรรมของตนเอง ซึ่งกลายเป็นผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายอีกประการหนึ่งของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังก้าวล่วงไปถึงการทำลายธุรกิจ ในท้องถิ่น ด้วยการอนุญาตการลงทุนจากต่างชาติ ทำลายการกสิกรรมโดยตัดเงินอุดหนุน การเกษตรและทำให้ผู้ใช้แรงงานยากจนมากยิ่งขึ้น โดยการกดค่าจ้างแรงงาน และการลดอำนาจของสหภาพแรงงานจากการจ้างเหมาหน่วยงานภายนอก ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลต่อความไว้วางใจสาธารณะที่ประชาชนมีต่อรัฐ อาจเกิดการต่อต้านขึ้นมาประเทศกำลังพัฒนา โดยสหภาพแรงงานอาจรวมตัวต่อต้านการตัดค่าแรงและเลิกจ้าง ซึ่งเป็นผลจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของข้าราชการนั้น การปฏิรูปการบริหารภาครัฐจะก่อให้เกิดความไม่พอใจและความไม่ไว้วางใจต่อการปฏิรูปการให้บริการภาครัฐเพิ่มขึ้น เนื่องจากความรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน สัญญาจ้างแบบชั่วคราวที่เข้ามาแทนที่การแต่งตั้งแบบถาวรนั้นกำลังเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เช่น ออสเตรเลีย ออสเตรีย แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน นิวซีแลนด์ เป็นต้น นอกจากนี้ การดึงข้าราชการระดับสูงมาจากหน่วยงานภายนอกจะส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้มีสิทธิภายในหน่วยงานซึ่งคาดหวังว่าจะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และที่ร้ายแรงที่สุดคือการเลิกจ้างในกระบวนการของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการในระดับล่าง (Haque, 2001, p. 74) ดังนั้นการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในด้านหนึ่ง จึงบ่อนทำลายขวัญและกำลังใจของประชาชนและข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานให้รู้สึกที่ไม่มั่นคงในชีวิต ทำลายธุรกิจรากหญ้า และนำมาสู่ความทุกข์ยากของผู้ใช้แรงงาน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ความไว้วางใจสาธารณะของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐลดน้อยลง (ประโยชน์ สงกลิ่น, 2552, หน้า 24) นอกจากนี้ โรดส์ (Rhodes, 1994, p. 32) ได้ให้มุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับ

การปฏิรูปของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในสมัยนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงให้ก้าวเข้าสู่รัฐกลวง (the hollow state) หรือรัฐล้มเหลว โดยพยายามแตกกระจายงานออกเป็นส่วนย่อย ด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การจ้างเหมาภาคเอกชน (Contracting out) การกระจายงานให้ผู้เชี่ยวชาญทำ (Outsourcing) และจำกัดบทบาทรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแทรกแซง ได้ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น คือ การกระจุกตัวของงานออกเป็นส่วนๆ (Fragmentation) ภายใต้ภาวะที่ต้องเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วเป็นการทำงานที่ยากลำบากเนื่องจากหน่วยงานย่อยแต่ละหน่วยต่างมีอำนาจเต็มทั้งในการจัดการ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงาน จนกระทั่งลดประสิทธิภาพในการทำงานลง เนื่องจากภาระหน้าที่ในการให้บริการประชาชนมีความทับซ้อนกัน นอกจากนี้ยังส่งผลให้มีปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) ของหน่วยงานต่างๆ ด้วย

เนื่องจากมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถระบุผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนได้ ความสามารถของปัจเจกบุคคลที่จะทำความเข้าใจระบบงานได้ทั้งหมดลดลง รัฐบาลกลางก็ไม่สามารถกำกับดูแลระบบโดยรวมได้ มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และจะกระทบเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในท้ายที่สุด คุณลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ประกอบด้วยหลักการให้ภาคเอกชนเข้ามารับดำเนินการแทนรัฐ การผ่อนคลายกฎระเบียบ การใช้แนวทางหลักบริหารธุรกิจของภาคเอกชนที่มุ่งสู่ความประหยัดเพื่อลดต้นทุนนั้น ได้ก่อให้เกิดความหายนะทางด้านสังคมที่เป็นผลร้ายมากกว่าผลดีอำนาจที่เหลือนั้นของหน่วยงานที่แยกส่วนออกมาเพื่อเหตุผลด้านความคล่องตัว ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคด้านการสื่อสาร การบิดเบือนหรือปิดบังข้อมูลบางอย่างเพื่อเอาตัวรอด อีกทั้งการมุ่งลดต้นทุนต่างๆ รวมถึงค่าใช้จ่ายด้านบุคคลจะทำให้มีจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ และอาจสูญเสียบุคลากรผู้มีความสามารถไปได้ นอกจากนี้อาจนำมาสู่การตัดมาตรการที่รองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินต่างๆ เช่น การฝึกอบรมการบำรุงรักษาอุปกรณ์ ระบบสำรองภัย เป็นต้น (Rhodes, 1994, p. 41)

จากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดกระแสแนวคิดการบริหารปกครองนี้ได้เคลื่อนเข้าสู่การบริหารในทุกระดับของการบริหารงานในภาครัฐ แนวคิดการบริหารปกครองได้รวมเอาคุณค่าทางการบริหารผสมผสานกับหลัก

ประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค และความสามารถตรวจสอบได้ เรียกกันว่า การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นกระแสใหญ่ของโลกร่วมสมัย ผู้เขียนนำเสนอบทความนี้มุ่งนำเสนอการเคลื่อนไหวทางความคิดดังกล่าวพร้อมกับการวิเคราะห์ อธิบายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทยภายใต้แนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งตามกรอบคิดบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยในแบบการบริการสาธารณะใหม่ ดังนี้

แนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย เหตุผลความจำเป็นในการปฏิรูประบบราชการไทย จากสถานการณ์และสภาพปัญหาต่างๆ ได้แก่ การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเงิน เกิดปัญหาสังคมอ่อนแอ แรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (เสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐและปกครองประเทศ) ประชาชนมองระบบราชการเป็นระบบที่ล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภาคราชการมีขนาดใหญ่เกินไป ทำงานในลักษณะรวมศูนย์อำนาจทำงานโดยยึดติดกับวิธีการมากกว่าผลลัพธ์ของงาน หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ในการปฏิรูประบบราชการไทย เป็นการมุ่งสู่ทิศทางที่จะปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐาน โดยยึดหลักการเน้นผู้รับบริการจากรัฐ เน้นการปรับลดบทบาทภารกิจ การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานของภาครัฐ และปรับวิธีการจัดการกำลังคนให้สามารถเทียบเคียงได้กับเอกชน ความสำเร็จของการปรับใช้หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุกฝ่ายในภาคราชการในการทำความเข้าใจและปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดและวิธีการทำงานให้ไปสู่เป้าประสงค์ร่วมกัน ในกรณีของประเทศไทยที่ปฏิรูประบบราชการยึดแนวทาง NPM คิดว่าประสบความสำเร็จเพียงใด มีอะไรบ้างที่ควรปรับปรุงเพื่อทำให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ากับประชาชนมากที่สุด โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สามารถนำมาใช้ได้จริงแต่ก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีมีดังนี้ ประชาชนในฐานะผู้รับบริการได้รับการบริการที่ดีขึ้น มีคุณค่ามากขึ้นโครงสร้างองค์กรมีขนาดที่เล็กลง มีความคล่องตัว มีความอิสระสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีระบบบริหารราชการที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบ มีระบบกฎหมายที่เป็นธรรมและวางใจได้ มีการนำการจัดการแบบเอกชนมาใช้ในเรื่องการเงิน บุคลากร เทคโนโลยีทำให้เกิดผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้มีการประสาน

วัตถุประสงค์ทั่วทั้งองค์การ มีแผนปฏิบัติที่มุ่งเป้าหมาย ดำเนินไปอย่างสอดคล้องกันเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีคุณค่า ทำให้บุคลากรทุกคนรู้ว่า มีหน้าที่รับผิดชอบอะไร อยู่ส่วนไหนขององค์กร มีส่วนสนับสนุนความสำเร็จขององค์กรอย่างไร บุคลากรมีอิสระพอสมควร ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสถานะของตนเอง ช่วยให้บุคลากรรู้ถึงข้อบกพร่องของตนเองและปรับปรุงตนเองให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนา ทำให้องค์กรได้ปรับปรุงการทำงานอยู่ตลอดเวลาและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการได้สูงสุด ส่วนข้อเสียมีดังนี้ จะแน่ใจได้อย่างไรว่า เมื่อรัฐให้ออกชนมาดำเนินการจะไม่แสวงหากำไรเข้าตนเอง มองข้ามความสำคัญของปัจจัยโครงสร้างที่เป็นความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ การให้อำนาจผู้บริหาร อาจก่อให้เกิดการทุจริต ปัญหาการวัดผลงานต้องทำโดยละเอียดและด้วยความระมัดระวัง ปัญหาด้านเวลาและการจัดทำเอกสาร ปัญหาเรื่องความร่วมมือประสานงาน

การนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้งานในหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ในรูปแบบการจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ที่มุ่งเน้นปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานภาครัฐไปสู่การทำงานเพื่อประชาชน มีการวัดผลผลิตอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ มีวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัว สนองต่อการให้บริการสาธารณะต่อสังคมและประชาชน โดยมีหลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐมาปรับใช้ ดังนี้

1. การสร้างการบริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน โดยให้บริการที่รวดเร็ว โปร่งใส และสร้างความประทับใจให้กับประชาชนอันเป็นเสมือนลูกค้า การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม การเสนอความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและตรวจสอบผลการดำเนินงาน เช่น ศูนย์บริการ One stop services, การให้บริการอินเทอร์เน็ตโดยเปิดเป็นศูนย์สารสนเทศประจำเทศบาล, การออกบริการเคลื่อนที่เทศบาลพบประชาชนตามชุมชนต่างๆ

2. การสนับสนุนการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้บุคลากรได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา สนับสนุนให้มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น การนำ GPS มาใช้ในการจัดทำแผนที่ภาษี การนำ Pocket PC มาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ) การฝึกอบรมให้กับคนในชุมชนในด้านต่างๆ เช่น ฝึกอบรมการเขียนโครงการด้านการจัดประชุมประชาคมเมือง

3. การให้ความสำคัญกับผลการปฏิบัติงาน หมายถึง เน้นการวัดผลการทำงานว่าประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน เช่น มีการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงาน, ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน KPIs, PMQA, HA

4. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน นำระบบการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างแท้จริง มีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดการชุมชน เน้นการจัดระเบียบโครงสร้างการจัดการชุมชนแบบมีส่วนร่วมบูรณาการ ทำงานประสานร่วมมือกันระหว่างส่วนราชการกับประชาชน

5. การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมทางการทำงาน ค่านิยม สร้างวิสัยทัศน์ร่วมกับชุมชน ความรู้สึกผูกพันต่อพันธกิจ การทำงานเป็นทีม คิดอย่างเป็นระบบ ร่วมประสานงานชุมชนให้บริการด้วยมิตรไมตรีปลูกฝังค่านิยม เทศบาลยิ้ม ยินดีและเต็มใจให้บริการ

6. การเสริมสร้างวินัยการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นธรรมาภิบาล โปร่งใส ตรวจสอบได้ทุกกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณ เช่น การควบคุมภายใน การชี้แจงผ่านสภาเทศบาล การชี้แจงรายรับรายจ่ายผ่านสื่อทางด้านสารสนเทศ

ได้นำหลักการจัดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้งานในหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงการจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน ในรูปแบบการจัดการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result based management) ที่มุ่งเน้นปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานภาครัฐไปสู่การทำงานเพื่อประชาชน มีการวัดผลผลิตอย่างเป็นรูปธรรม มีความโปร่งใสในการตัดสินใจ มีวิธีการทำงานที่มีความรวดเร็วและคล่องตัว สนองตอบต่อการให้บริการสาธารณะต่อสังคมและประชาชน โดยมีหลักการสำคัญของการจัดการจัดการภาครัฐ มาปรับใช้

## บทสรุป

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความมุ่งหมายเพื่อลดขนาดและบทบาทของภาครัฐในเล็กกลง เป็นการปฏิรูปทางการจัดการ การปฏิรูปตอนแรกอาจมีหลายชื่อ แต่ปัจจุบันเห็นตรงกันมากขึ้น คือ ปรับปรุงการจัดการภาครัฐ ลดงบประมาณ และแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุการณ์ปฏิรูปเกิดขึ้นคล้ายกันหลายประเทศนักวิชาการจึงมองว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางทฤษฎีการจัดการภาครัฐดั้งเดิมอาศัยหลักระบอบราชการ วิธีการที่ดีที่สุดมีอยู่วิธีเดียว (One-best-way) ผลักผลประโยชน์สาธารณะ และการแยกการเมืองออกจากการจัดการแต่ทั้งหมดมีปัญหาในตัวเอง ได้แก่ ปัญหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นกระบวนการที่ติดจากปัญหาของทฤษฎีการจัดการดั้งเดิม และแรงผลักดันของทฤษฎีใหม่ ได้แก่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการจัดการ รวมถึงแนวคิดที่ว่าไม่อาจแยกการเมืองออกจากระบอบราชการได้ ที่สำคัญที่สุดคือ เปลี่ยนจากการจัดการมาเป็นการจัดการด้วยการเข้าสู่การแข่งขันในระบบตลาด (Marketization) ใช้วิธีการที่หลากหลาย ทั้งการลดขนาดกำลังคน การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน การให้บุคคลภายนอกมาดำเนินการแทน การเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเข้าประมูลแข่งขันในกิจการของภาครัฐ นอกจากนี้ยังรวมถึงการเปลี่ยนแปลงให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความทันสมัยโดยนำวิธีการ และเครื่องมือทางการบริหารจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาประยุกต์ใช้แทนอีกด้วย ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เองที่เป็นประเด็นกว้างสำหรับแนวคิดการบริหารคุณภาพให้เข้ามามีบทบาทและมีความอิทธิพลต่อรูปแบบและวิธีการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบันได้อย่างเต็มตัว

อย่างไรก็ดี การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการนำเอาแนวคิดแบบใหม่ของภาคเอกชน มาปรับใช้ในการบริหารราชการไทย ซึ่งหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มีสาระสำคัญคือ การให้ความสำคัญกับผู้ได้รับบริการ และการมุ่งเน้นเรื่องการลดขั้นตอน การลดภารกิจและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ให้มีความสั้นและกระชับ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานมากขึ้น ได้มาตรฐาน อย่างไรก็ตามในการนำเอาความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาปรับใช้ในการบริหารราชการไทยให้ประสบความสำเร็จนั้น สิ่งที่สำคัญคือ การได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย กล่าวคือ ทั้งภาครัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการนี้ และประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ



## เอกสารอ้างอิง

ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2552). ผลที่ไม่คาดหมายของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐ  
แนวใหม่. ใน ปิยพงษ์ บุชบงก์ (บรรณาธิการ), *สรรสาระการบริหารรัฐกิจและ  
กิจการสาธารณะ*. ขอนแก่น: คลังน่านาวิทยา.

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2545). *การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐ  
แนวใหม่และข้อวิพากษ์*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. (2556). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการ  
พิมพ์.

Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. (2001). Improving Public Service  
Delivery: The Crossroads between NPM and Traditional  
Bureaucracy. *Public Administration*, 79(4), 915-932.

Barzelay, M. (2002). New public management: Invitation to a cosmopolitan  
dialogue. *Hitotsubashi Business Review*, 49(4), 27-34.

Bowornwathana, B. (2009). The Politics of Combating Corruption When Big  
Business are at the Helm: Lesson from Thaksin and Berlusconi. In  
C. Wescott, & B. Bowornwathana, & L. R. Jones (Eds). *The Many  
Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region  
(Research in Public Policy Analysis and Management)*. Bingley:  
Emerald Publishing.

Cristensen, T., & Laegreid, P. (2013). *New public management: The  
transformation of ideas and practice*. New York: Prentice-Hall.

Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public  
Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.

Haque, M. S. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the  
Current Model of Governance. *Public Administration Review*, 61(1),  
65-82.

- Haque, M.S. (2004). New Public Management: Origins, Dimensions, and Critical Implications. In Tummala K. K. (Ed.), *Public Administration and Public Policy*. Oxford, UK: Eolss Publishers Co Ltd.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St. Martin' Press.
- Kamensky, J.M. (1996). Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform. *Public Administration Review*, 56(3), 247-255.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison Wesley Publishing Company, Inc.
- Peters, T. and Waterman Jr. R. (1982). *In Search of Excellence*. New York: Harper & Row.
- Pierre, J. (1995). The Marketization of the State: Citizen, Consumer, and the Emergence of the Public Market. In B. G. Peters & Savoie D. J. (Eds.), *Governance in a Changing Environment*. Canada: Mc Grill-Queen's University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1994). *The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*. *Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.

Yujuico, E. (2008). *Counseling New Public Management's Marriage of Opposites*. Paper presented at the Democracy, Governance and Conflict Dilemmas of Theory and Practice, Swansea University.