

แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ Fundamental Concepts and Theories of New Public Management

รัฐธรรมนุญ โมลาแสง¹
Ratthathammanun Molasaeng¹

¹ นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

¹Students of the Department of Public Administration Faculty of Management Science Sakon Nakhon Rajabhat University

E-mail: Ratthathammanun2001@gmail.com

บทคัดย่อ

องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก สิ่งที่เคยศึกษากันในเรื่องของการจัดองค์การและระบบการบริหารราชการภาครัฐแบบดั้งเดิมอาจไม่เพียงพอต่อการจัดระบบการบริหารงานภาครัฐให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีลักษณะเป็นพลวัตมากขึ้นอีกต่อไป ความเข้าใจถึงองค์ความรู้ใหม่ที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพของระบบการบริหารภาครัฐในการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ ลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัยเหมือนภาคเอกชน มีลักษณะสำคัญ ได้แก่ การควบคุมผลผลิต และผลลัพธ์ มีความเป็นสากล ให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหาร และให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลง รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้าง และการแข่งขันประมูลงานเพื่อลดต้นทุน มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนมากขึ้นสร้างระเบียบวินัย และความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

คำสำคัญ: แนวคิด, ทฤษฎี, การจัดการภาครัฐแนวใหม่



Abstracts

Concepts and theories that are the basis of modern public management. The word 'paradigm' was popularized from a book. Which was first published in the year 1962. Before understanding parachute, we need to familiarize ourselves with two more terms: normal and unusual science. Paradigm 1: Administration is separate from politics. Paradigm 2: Principles of administration. Paradigm 3: Public administration is political science. Paradigm 4 Public Administration is Management Paradigm 5 Public Administration is Public Administration Paradigm 6 Public Administration is Good Governance The body of knowledge in public administration has changed dramatically. What has been studied about the organization and the traditional public administration system may not be sufficient to organize the public administration system to respond to the needs of the people in a more dynamic manner. longer understanding of new knowledge That will increase the capacity of the public administration system in responding to public interests is therefore essential. Modification of public administration By applying the principles to increase the efficiency of the bureaucratic system and the pursuit of efficiency in government operations, such as management that focuses on achievement, professional management. Value consideration values professional ethics as well as focusing on providing services to the public with regard to quality as a priority.

Keywords: Concept, Theory, New public management

บทนำ

ในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 เกิดการจัดการแนวใหม่ภาครัฐขึ้นในโลก มีชื่อเรียกว่า "การจัดการภาครัฐ" (Public Management) หรือ "การจัดการภาครัฐแนวใหม่" (New Public Management) หรือบางทีก็มีชื่อเรียกย่อว่า "NPM" นักวิชาการบางคน เช่น คาร์มาร์ก เห็นว่าเป็นการปฏิวัติการบริหารภาครัฐซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากเหมือนกับทฤษฎีระบบราชการของเวเบอร์เลยทีเดียวหลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ เน้นการเปลี่ยนแปลงระเบียบและวิธีการของระบบราชการไปสู่การบริหารแบบใหม่ โดยใช้กระบวนการของภาคเอกชนมาบูรณาการการทำงานซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2552, p. 56)การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นการบริมุงเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ ใช้กลไกการตลาดเปิดโอกาสในการแข่งขันทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนในการเข้าร่วมการลงทุนอย่างโปร่งใส



ตรวจสอบได้ การให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ระบบราชการมีความสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการ รัฐควรมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น มีการบริหารจัดการภายในภาคราชการที่มีความรวดเร็ว คุณภาพสูง และมีประสิทธิภาพ มีการจัดองค์กรที่ความกะทัดรัดคล่องตัวและปรับเปลี่ยน รวดเร็ว เน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือตามลักษณะของการทำงานที่ทันสมัย ใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน มีการพัฒนาสมรรถนะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพสูงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลาย มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการอย่างมืออาชีพ มีวัฒนธรรมองค์กรและมีบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วมมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐเป็นนวัตกรรมทางการบริหารอย่างหนึ่งเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการไทย ได้มีการประยุกต์ใช้เป็นหลักคิด หลักปฏิบัติ โดยมีเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย คือ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ปรับบทบาทภารกิจให้มีความเหมาะสม ยกกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้เทียบเท่าเกณฑ์สากลและตอบสนองต่อการบริหารปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2548) กล่าวว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” หรือเรียกว่า “การจัดการนิยม” ซึ่งคำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่” ถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมหลักการและเทคนิควิทยาการทางการจัดการอย่างกว้างขวาง และหลากหลายจึงก่อให้เกิดความสับสนในการจำกัดความหมาย และขอบข่ายในประเด็นดังกล่าว ในมุมมองกลับกันการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ การสะท้อนถึงการมุ่งเน้นการปฏิรูปการบริหารงานในภาครัฐเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาทางการบริหารแบบดั้งเดิม หรือระบบบริหารแบบเดิมไม่สามารถนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้ ทั้งนี้จึงมุ่งปรับโครงสร้างของระบบราชการที่มีขนาดใหญ่โตไปสู่องค์การที่มีขนาดเล็ก และมองกลไกการตลาดมากขึ้นเพื่อกระตุ้นการแข่งขัน และลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ นอกจากนั้นมีการปรับปรุงแบบการจัดการที่เน้นเป้าหมายการใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงิน รวมถึงความเป็นอิสระทางการจัดการ

Peter (1996) กล่าวถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่อีกด้านหนึ่ง คือ การนำแนวคิดของภาค ธุรกิจมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่าเป็นการปรับเปลี่ยนมุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์ครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง โดยหันมาเป็นผู้ประกอบการภาครัฐ มองประชาชนในฐานะลูกค้า (Client or customer) ด้วยสาเหตุที่การบริหารงานภาครัฐในลักษณะดั้งเดิมไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และผลที่เกิดขึ้นจาก



การปฏิบัติงานที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ลำช้าในการปฏิบัติงาน (Red tape) เกิดการผูกขาด รัฐมีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการแต่เพียงผู้เดียว มีการทุจริต คอรัปชั่น รวมถึงใช้งบประมาณอย่างสิ้นเปลืองตลอดจนมีการขยายหน่วยงานภาครัฐเป็นจำนวนมาก การบริหารงานภาครัฐที่ไม่ตอบสนองดังกล่าวได้นำไปสู่การนำแนวคิดแบบตลาด (Market model) และผู้ประกอบการมาใช้แทนที่แนวคิดเดิม

Larbi (1999) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมด้วยเหตุผลสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. อิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ และการถูกวิพากษ์วิจารณ์ของแนวคิดแบบดั้งเดิม
2. การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง
3. วิฤติเศรษฐกิจที่แต่ละประเทศต้องเผชิญ ระบบเศรษฐกิจและการคลังที่อยู่ในภาวะวิกฤติ
4. การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
5. การเพิ่มบทบาทของหน่วยงานที่ให้คำปรึกษาด้านการจัดการ

โดยสรุป การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีขอบเขตแนวคิดที่ครอบคลุมและกว้างขวางจึงเกิดการสับสนในการจำกัดความหมายที่ชัดเจน ในทางกลับกันกลับสะท้อนถึงการมุ่งเน้นการปฏิรูปเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารแบบดั้งเดิม และการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการโดยหันมาเป็นผู้ประกอบการภาครัฐ ซึ่งผลที่เกิดจากการปฏิบัติงาน เช่น การมองประชาชนในฐานะลูกค้า ผลกระทบที่เกิดขึ้น คือ การทำงานที่ใช้การบริหารแบบดั้งเดิมไม่ได้เพราะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ลำช้าในการปฏิบัติงานเกิดการผูกขาด รัฐมีอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวมีการทุจริตคอรัปชั่น รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณที่บานปลาย ทั้งนี้จึงทำให้การนำไปสู่แนวคิดแบบตลาดและหันมามองกลไกการตลาดกระตุ้นการแข่งขันลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาครัฐ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เข้ามาแทนที่การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมแทน

กลุ่มทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานการจัดการภาครัฐแนวใหม่

R.A.W Rhodes (1996) นักวิชาการคนแรก ๆ ที่กล่าวถึงแนวความคิดธรรมาภิบาล (Governance) ได้ให้ความเห็นว่า NPM เป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดธรรมาภิบาล และ NPM มีอยู่สองความหมาย ได้แก่ การบริหารจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics NIE) โดยก่อนปี ค.ศ. 1988 แนวคิดการบริหารจัดการนิยมเป็นแนวคิดหลักในสหราชอาณาจักร และหลังจากปี ค.ศ. 1988 แนวคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่เริ่มที่จะชัดเจนมากขึ้น

Barzeley (2001) นักวิชาการในศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐได้วิเคราะห์ และสังเคราะห์กันแล้วได้มีความเห็นพ้องกันที่จะสรุปว่า รากฐานที่ใช้อธิบายแนวความคิด NPM ได้แก่ ทฤษฎีของสำนัก



เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics (NIE) สำหรับในบทที่ 2 นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึง ทฤษฎี แนวคิด และการวิพากษ์ถึง NPM โดยได้กำหนดสาระสำคัญนำเสนอไว้ 6 เรื่อง ประกอบด้วย 1) แนวคิด การบริหารจัดการนิยม (Managerialism) 2) แนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่ (Neo-liberalism) 3) แนวคิดเศรษฐศาสตร์ เชิงสถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics (NE) 4) มุมมองของนักวิชาการต่อการปฏิรูประบบบริหาร จัดการภาครัฐ และ 5) แนวคิดวิพากษ์ NPM

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546) กล่าวว่า จากพื้นฐานของทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ชี้ให้เห็นว่า ต้นกำเนิดของ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีพื้นฐานมาจากสองทฤษฎีหลัก คือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ที่มุ่ง วิเคราะห์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ ส่วนทฤษฎีการจัดการนิยมให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ และผลสัมฤทธิ์ใน การดำเนินงาน ทั้งในส่วนของผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และการพัฒนาคุณภาพในการให้บริการใน ภาครัฐ โดยประยุกต์ใช้วิธีการจัดการสมัยใหม่

โดยสรุป ทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีพื้นฐานมาจากแนวคิด NPM จะมีทฤษฎี ที่อธิบายความหมายของแนวคิด NPM ได้แก่ทฤษฎีของสำนักเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่ (New institutional economics (NIE) แนวคิดการบริหารจัดการนิยม (Managerialism) แนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่ (Neo - Liberalism) มุมมองของนักวิชาการต่อการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐ และแนวคิดวิพากษ์ NPM ทั้งแนวคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้นล้วนเป็นรากฐานที่กล่าวถึงแนวคิด NPM

แนวคิดการจัดการนิยม

Rhodes (1996) กล่าวว่า การจัดการนิยมเป็นการนำเอารูปแบบ วิธี และเทคนิคการบริหารจัดการ ในภาคเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งรูปแบบการบริหารจัดการในภาคเอกชนนี้ไม่พ้น การบริหารจัดการแบบมืออาชีพที่ลงไปทำด้วยตนเอง (Hands-on professional management) การมีตัวชี้วัด และมาตรฐานในการทำงานที่แน่นอน การเน้นผลลัพธ์ในการบริหารจัดการ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และ การให้ความสำคัญกับความใกล้ชิดกับลูกค้า

นอกจากนั้น Boston (2010) ยังได้กล่าวถึงแนวคิดการจัดการนิยมโดยเน้น 3 ส่วนสำคัญ ๆ คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการตรวจสอบได้ มุ่งการวัดผลลัพธ์ การสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงาน รวมถึงการกำหนด รายละเอียดตัวชี้วัดที่เป็นผลผลิตและผลลัพธ์ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า จากพื้นฐานของทฤษฎีการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ข้างต้น ชี้ให้เห็นว่า ต้นกำเนิดของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีพื้นฐานมาจากสองทฤษฎีหลัก คือ ทฤษฎี เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ที่มุ่งวิเคราะห์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ ส่วนทฤษฎีการจัดการนิยมให้ความสำคัญกับ



วัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของผลผลิต ผลลัพธ์ และการพัฒนาคุณภาพในการให้บริการในภาครัฐโดยประยุกต์ใช้วิธีการจัดการสมัยใหม่

Boston (2011) ได้ทำการสรุปแนวคิดการจัดการนิยามว่าประกอบไปด้วย 4 แนวคิดหลัก ๆ ด้วยกัน อันได้แก่

- 1) การบริหารก็คือการบริหารไม่ว่าจะเกิดขึ้นในภาครัฐหรือในภาคเอกชนก็สามารถใช้หลักเดียวกันได้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการบริหารจัดการภาครัฐมีความเหมือนกับการบริหารจัดการในภาคเอกชนมากกว่ามีความแตกต่างกัน
- 2) ความเชื่อที่ว่าคนที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในระบบราชการควรที่จะได้รับอิสระในการบริหารจัดการอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของอำนาจ ดุลยพินิจ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจลำดับขั้นบังคับบัญชาที่ชัดเจน โดยเน้นการวัดผลงานที่เฉพาะเจาะจงกับผู้บริหารในระบบราชการแนวใหม่นี้ พร้อมกับมีโครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเงินที่ไปเชื่อมกับผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน วลีที่มีความเหมาะสมกับการบริหารจัดการแบบนี้ซึ่งตรงกับแนวความคิดของ Hood (1991) ได้แก่ วลีที่ว่า "การจัดการเพื่อผลลัพธ์" "การให้ผู้บริหารจัดการ" หรือ "การทำให้ผู้บริหารจัดการ"
- 3) การให้ความสำคัญกับสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน แนวคิดนี้เชื่อสิ่งจูงใจทางการเงินมีอิทธิพลกับผลการปฏิบัติงานของมนุษย์มากกว่าสิ่งจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน ดังนั้น องค์การในระบบราชการควรเชื่อมสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินเข้ากับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยการให้รางวัลในลักษณะของการขึ้นเงินเดือนหรือการต่อสัญญา ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ที่มีผลปฏิบัติงานที่ไม่ดีควรจะได้รับบทลงโทษ เช่น การไม่ขึ้นเงินเดือนหรือไม่ได้รับการต่อสัญญา
- 4) การจัดการนิยามให้ความสำคัญกับค่านิยมหลัก ๆ สามค่านิยมอันได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และการตรวจสอบได้ โดยเน้นไปที่การวัดผลลัพธ์ที่มีความเฉพาะเจาะจงในทุกกระบวนการในการบริหารจัดการภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติงานและกระบวนการ รวมถึงการลงรายละเอียดตัวชี้วัดที่เป็นผลผลิต (Output) และผลลัพธ์สุดท้าย (Outcome)

สรุป แนวคิดการจัดการนิยามเป็นการนำเอาเทคนิคการจัดการภาคเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการเน้นการวัดผลงานเป็นหลัก หรือมุ่งเน้นผลลัพธ์และผลผลิต เป็นการเพิ่มแรงจูงใจในการทำงาน โดยการให้รางวัลแนวคิดนี้เชื่อสิ่งจูงใจทางการเงินมีอิทธิพลกับผลการปฏิบัติงานมากกว่าสิ่งจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน ดังนั้น องค์การในระบบราชการควรเชื่อมสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินเข้าเพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยการให้รางวัลในลักษณะของการขึ้นเงินเดือนหรือการต่อสัญญาในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ที่มีผลปฏิบัติงานที่ไม่ดีควรจะได้รับบทลงโทษโดยการไม่ขึ้นเงินเดือนหรือไม่ได้รับการต่อสัญญา



แนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่

Boston (2011) กล่าวว่า แนวคิดเสรีนิยมใหม่เป็นแนวความคิดที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1980 ถึงต้น ค.ศ. 1990 โดยบุคคลที่มีความสำคัญแนวคิดนี้คือ Milton Friedman และ Fredric von Hayek สถาบันระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญ เช่น International Monetary Fund (IMF) The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) รวมถึง World Bank (ธนาคารโลก) ก็นำเอาหลักการนี้ไปใช้ ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบาย Keynesian โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการให้ความช่วยเหลือด้านสังคมหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดไว้ และก่อให้เกิดความกดดันทางด้านการเงิน และระบบราชการมีขนาดที่ใหญ่โตขึ้น รวมถึงการประกาศใช้ฉันทามติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) แนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่จึงเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาดังต่อไปนี้ภาครัฐต้องทำงานน้อยลง ในขณะที่ตลาดต้องทำงานมากขึ้น กล่าวสั้น ๆ ผู้กำหนดนโยบายต้องระบุนโยบายทางการคลังให้มากขึ้น ลดระยะเวลาและขนาดกิจกรรมของภาครัฐ ยอมรับระบบที่มีตัวชี้วัดสวัสดิการสังคมที่มากขึ้น ขยายฐานภาษีและลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม สนับสนุนการแข่งขันให้มากขึ้นโดยใช้หลักเสรีนิยม และการยกเลิกการควบคุมการให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับกิจกรรมทางการค้า ละทิ้งความพยายามในการบริหารอุปสงค์แบบ Keynesian และลดการปกป้องและกำกับควบคุมสำหรับคนงานในด้านการบริหารจัดการภาครัฐนั้น จะเห็นได้ว่าแนวความคิดเสรีนิยมแนวใหม่มีการพัฒนาในระดับไม่สูงมากนักเมื่อเทียบกับสาขาวิชาอื่น ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดนี้ แต่รูปแบบนโยบายในภาพกว้างค่อนข้างที่จะชัดเจนกล่าวคือจะให้ความสำคัญกับหน่วยงานภาครัฐควรถูกเปลี่ยนให้เป็นเอกชน กิจกรรมที่เป็นการค้ากับไม่เป็นการค้าควรแยกออกจากกัน เมื่อไรก็ตามที่เป็นไปได้และเหมาะสมควรใช้ระบบการตลาดแบบทั่วไปหน่วยงานราชการควรเป็นเป้าให้เกิดต้นทุนการแข่งขันและตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าการควบคุมค่าใช้จ่ายอย่างเข้มงวดต้องได้รับการนำไปปฏิบัติ การเพิ่มอิสระทางการบริหาร และระบบการบริหารจัดการทางการเงินควรได้รับการปรับปรุงเพื่อผลประโยชน์ทางด้านการเงิน และความโปร่งใส และตรวจสอบได้เพิ่มขึ้น แนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนการแปลงสภาพองค์กรภาครัฐให้เป็นบริษัท (Corporatization) การเน้นการทำให้เป็นการค้า (Commercialization) การให้เอกชนเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ (Privatization) และการลดค่าใช้จ่าย และสาเหตุที่ภาครัฐต้องเลือกเส้นทางนี้ก็เนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจที่เติบโตช้า การเป็นหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมากรัฐจึงต้องทำทุกวิถีทางในการประหยัดงบประมาณ

วรรณ คุณดิลกมลลา (2559) กล่าวถึงแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) นั้นมีแนวคิดที่ว่า รัฐควรแบกรับภาระให้น้อยลง โดยรัฐต้องลดสวัสดิการที่พึงให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรับผิดชอบตัวเองมากขึ้นเป็นแนวคิดเดียวกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือให้กลไกตลาดมาจัดการชีวิตคน รวมทั้งกระตุ้นและสนับสนุนวิธีการตลาดเสรี



(Free-market) เพื่อให้รัฐสามารถสร้างผลผลิตที่มีคุณภาพและมีความคุ้มค่ากับต้นทุนที่ลงทุนไปตามแนวคิดของเสรีนิยม โดยอิทธิพลของแนวคิดนี้ได้แพร่ขยายในทุกภาคส่วน ไม่เว้นแม้แต่ในระบบการศึกษาที่ดีที่สุด

สรุป แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้นำมาใช้ในการกำหนดโครงการได้ให้ความช่วยเหลือด้านสังคมหลังสงครามโลกแต่ไม่เป็นผลตามคาดไว้ทำให้เกิดการกีดกัน แนวคิดเสรีนิยมแนวใหม่จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการสนับสนุนการแข่งขันให้มากโดยใช้หลักเสรีนิยมและยกเลิกการควบคุม ให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับกิจกรรมทางการค้า แนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนการแปลงสภาพองค์การภาครัฐให้เป็นบริษัทการเน้นการทำให้เป็นการค้า การให้เอกชนเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐ และการลดค่าใช้จ่ายและสาเหตุที่ภาครัฐต้องเลือกเส้นทางนี้ก็เนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจที่เติบโตช้า การเป็นหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมากรัฐจึงต้องทำทุกวิถีทางในการประหยัดงบประมาณ

แนวคิดเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่

สมบุรณ์ ศิริประชัย (2009) กล่าวถึงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ ซึ่งเป็นศัพท์ใหม่นี้มีนัยหมายถึงเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบสมัยใหม่ (Modern Institutional Economics) ซึ่งนำมาใช้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ของสังคม โดยอิงกับทฤษฎีใหม่ที่ร้อยรัดสถาบันเข้ากับเศรษฐศาสตร์จุลภาค ในบทความนี้เศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ หรือเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economics-NIEs) นั้นเป็นเรื่องเดียวกันแก่นของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่มีนัยอีกประการหนึ่งว่า เป็นการศึกษาทฤษฎีองค์กรแบบใหม่ (New Theory of Organizations) อย่างไรก็ตามคำว่า “สถาบัน” (Institutions) และองค์กร (Organizations) นั้นไม่จำเป็นต้องเหมือนกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ทั้งสองอย่างนี้มีใช้สิ่งเดียวกันอย่างสมบูรณ์ หากแต่มีความแตกต่างเพียงเล็กน้อยในมุมมองของเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ในแง่ที่ว่า “สถาบัน” มีความหมายที่กว้างและลึกซึ้งและเปลี่ยนแปลงได้ยากกว่า ในขณะที่องค์กรมักมีความหมายครอบคลุมถึงลักษณะการจัดองค์กรหรือการทำงานขององค์กรมากกว่าที่จะมีสภาพเป็นกฎหรือระเบียบของสังคมที่มีลักษณะเป็นสถาบัน ลักษณะขององค์กรจะมีความเด่นชัดและสามารถสังเกตได้ง่ายกว่าสถาบันที่มีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น องค์กรการค้าโลกซึ่งระเบียบหรือกติกาที่ใช้บังคับในหมู่สมาชิกขององค์การการค้าโลกมีลักษณะสถาบัน เพราะเป็น Rules of the game ที่เป็นที่ยอมรับในหมู่สมาชิก เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่มีลักษณะเป็นสหสาขาวิชา ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ แบบปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) เพื่ออธิบายวัตถุประสงค์ การวางแผน และการปฏิบัติของปัจเจกบุคคล โดยมุ่งหวังว่าจะสามารถนำไปสู่ความเข้าใจสถาบันการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมักเกี่ยวข้อง เชื่อมโยงกับการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคล ทั้งนี้ เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ มีมุมมองที่แตกต่างจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในเรื่องการวิเคราะห์นโยบาย โดยเน้นการวิเคราะห์ สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเป็นการเปรียบเทียบประสิทธิภาพ



ของการดำเนินงานระหว่าง ภาครัฐกับภาคเอกชน และเปรียบเทียบระหว่างการจ้างเหมาบริการจากภายนอกกับการดำเนินการโดยรัฐเอง

โดยสรุป เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันแนวใหม่เป็นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับ “สถาบัน” ว่าเป็นกลุ่มของกติกาสังคมหรือองค์กรที่มีบทบาทความสำคัญคอยกำกับหรือควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์และการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ โดยสถาบันสามารถจำแนกเป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ สถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สถาบันทางการ เช่น รัฐธรรมนูญ พรการเมือง ส่วนสถาบันไม่เป็นทางการ เช่น ขนบธรรมเนียม ประเพณี และแนวปฏิบัติ เป็นต้น

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

Ostrom (1971) กล่าวถึงทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นสาขาวิชาใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐได้ภายใต้กรอบเค้าโครงความคิดการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (democratic administration) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การบริหารภาครัฐในปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นการบริหารแบบที่ใช้การบังคับบัญชาลดหลั่นลงมาหรือมีศูนย์อำนาจแห่งเดียว แต่การบริหารควรเป็นการบริหารที่อาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่หลากหลาย และอำนาจกระจายไปตามปัจเจกบุคคลและกลุ่มหลากหลายในสังคมให้ความสำคัญกับความเป็นปัจเจกบุคคล ซึ่งมีลักษณะหรือคุณสมบัติ 5 ประการ ได้แก่

1. ถูกใจหลักโดยพิจารณาที่ประโยชน์ส่วนตน
2. มีเหตุผลในเชิงที่จะสามารถจัดวางลำดับทางเลือกที่แตกต่าง
3. มีข้อมูลที่แตกต่างกันเกี่ยวกับผลที่เป็นไปได้จากการเลือกทางเลือกดังกล่าว
4. เลือกบริบทที่อยู่ภายในกรอบการนำไปสู่การได้ผลนั้น ๆ
5. เลือกกลยุทธ์ที่จะทำให้ผลประโยชน์ของตนเองสูงสุด

จุดสำคัญของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ คือ การตระหนักถึงคุณค่าของความเป็นปัจเจกชน กล่าวคือ ยอมรับว่าปัจเจกชนมีความชอบ (Individual preference) และการให้ปัจเจกชนมีเสรีในการเลือก (Free choice of individuals) ปรากฏการณ์ที่นักวิชาการได้วิพากษ์วิจารณ์เพื่อสนับสนุนแนวคิดนี้ คือ การมองว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เน้นเสียงข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่จะนำไปสู่การเอาเปรียบคนส่วนน้อย ประกอบกับเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรอย่างมาก เพราะดังสวัสดิการเพื่อคนส่วนใหญ่ในมุมนักกลับกันคนส่วนน้อยต้องจ่ายค่าสวัสดิการ แม้จะไม่ได้รับผลประโยชน์ด้วยก็ตาม นอกจากนั้น การทำงานแบบดั้งเดิม โดยผ่านคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่น่าไปสู่การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อย่างสิ้นเปลือง และผลประโยชน์ตกอยู่กับเฉพาะคนบางกลุ่มเท่านั้น ขณะที่คนบางกลุ่มต้องเสียประโยชน์จากผลประโยชน์ในแง่ลบของแนวคิด



แบบดั้งเดิม จึงเสนอกลไกต่อต้านการเอาเปรียบซึ่งนับเป็นการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐจากเดิม เป็นการบริการสาธารณะจึงเสนอกลไกการดำเนินการรวมศูนย์อำนาจ มาสู่ระบบการบริหารที่มีหลายศูนย์ (Polycentric administrative system) เนื่องจากเชื่อว่า การกระจายอำนาจจะส่งผลให้ระบบต่าง ๆ สามารถทำหน้าที่ได้อย่างดีที่สุด โดยแต่ละคนมีสิทธิในการจัดหาและการผลิต มีการแข่งขันกันในการให้บริการไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือภาคเอกชน รวมถึงมีระบบการเงินที่โปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแนวคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชน ในฐานะลูกค้าได้มีสิทธิเลือกตามความต้องการของตน

โดยสรุป ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ มองว่า คนทุกคนเป็นคนเห็นแก่ตัวต้องการแสวงหาประโยชน์สูงสุด เฉพาะตนทางเลือกสาธารณะจึงเสนอสิ่งจูงใจ (Incentives) เน้นการสร้างสิ่งจูงใจทางบวก (Positive incentives) ยังมีสิ่งจูงใจทางบวกมากเท่าไร ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐมากเท่านั้น ทางเลือกสาธารณะต้องจัดระบบการบริการให้ประชาชนมีทางเลือกหรือทางเลือกในการใช้บริการสาธารณะ

การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศไทย

วรเดช จันทรศร (2541) อธิบายว่า การบริหารงานภาครัฐของไทยได้นำแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้นับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ช่วงปี พ.ศ. 2502 - 2506 โดยมีการตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐขึ้นเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีมาตรการไม่ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ ตั้งแต่ระดับกระทรวง ทบวง กรม และกองโดยไม่จำเป็น ขณะเดียวกันได้ออกมาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการ และลูกจ้างในส่วนราชการไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งนับเป็นการปฏิรูปตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างชัดเจน จากนั้นสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2534 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงพัฒนาระบบราชการให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว (สมเกียรติ ศรีลัมพ์, 2547) และในช่วงถัดมาสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ระหว่าง พ.ศ. 2534 - 2535 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประเด็น ได้แก่ มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เปิดโอกาสเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น กล่าวคือ การกระจายงานที่ไปยังเอกชน ประกอบกับการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ สนับสนุนให้เอกชนรายย่อยสามารถเข้ามาแข่งขันในกิจกรรมต่าง ๆ กับเอกชนรายใหญ่ที่เคยได้รับสิทธิผูกขาดจากรัฐในอดีต หรือเรียกได้ว่า เป็นการสร้างระบบการแข่งขัน ลดการผูกขาดของภาครัฐ และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น รัฐบาลต่าง ๆ มีการใช้แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างต่อเนื่อง จนมาถึงช่วงปี พ.ศ. 2539 - 2540 พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีการปฏิรูประบบราชการที่น่าสนใจ คือ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่านายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว และมีการออกระเบียบสำนัก



นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 รวมถึงมีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ฉบับแรกของประเทศไทย พ.ศ. 2540 - 2544 ตลอดจนมีการร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน ส่งเสริมการให้บริการ ประชาชน และเสนอให้ใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการ

ประเทศไทยมีการบริหารงานภาครัฐตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ช่วงปี พ.ศ. 2502 - 2506 โดยมีการตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐขึ้น เพื่อพิจารณา เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ (สมาน รังสิโยภักดิ์ 2543) ต่อมา ปี พ.ศ. 2523 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีมาตรการไม่ให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ ตั้งแต่ระดับกระทรวง ทบวง กรม และกองโดยไม่จำเป็น ขณะเดียวกัน ได้ออกมาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการ และลูกจ้างในส่วนราชการไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งนับเป็นการปฏิรูปตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่อย่างชัดเจน (วรเดช จันทรศร, 2541) จากนั้น สมัย รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2534 ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงและพัฒนาาระบบราชการให้สามารถ บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว (สมเกียรติ ศรีลัมพ์ 2547) และในช่วงถัดมาสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ระหว่าง พ.ศ. 2534 - 2535 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประเด็น ได้แก่ มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐมากขึ้น กล่าวคือมีการกระจายงานที่ไปยังเอกชนประกอบกับมีการปรับปรุง กฎระเบียบต่าง ๆ

สรุป แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เริ่มปรากฏในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ ไทย (พ.ศ. 2556-2561) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้โดยการพัฒนาบริการของส่วนราชการ และหน่วยงาน ของรัฐสู่ความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรให้มีความ เป็นมืออาชีพ วางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจรให้เกิดประโยชน์สูงสุดบูรณา การการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาท และภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นวงกลไกให้หน่วยงานของรัฐ สร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ และสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูปภาครัฐของต่างประเทศ

ในประเทศอังกฤษ การปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1979 เมื่ออังกฤษประสบปัญหาทาง เศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ปัญหาการว่างงานและภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่คุณภาพและประสิทธิภาพของการ บริหารงานภาครัฐได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องของประชาชนให้มีการปรับปรุงการ บริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นประกอบกับความสนใจของนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ที่มีความนิยมการ



บริหารราชการเชิงธุรกิจและนโยบายของพรรคอนุรักษนิยมที่ต้องการลดการจัดเก็บภาษีรายได้ของประชาชน และปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ผลักดันให้รัฐบาลอังกฤษ ซึ่งนำโดยนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ ได้ริเริ่มการปฏิรูปขนานใหญ่

ส่วนในประเทศนิวซีแลนด์ การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญเริ่มเกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์ ไม่ว่าจะเป็นภาวะขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน หนี้สาธารณะ เงินเฟ้อ และการว่างงานต้นสะสมมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 ประกอบกับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของระบบสวัสดิการที่ผ่านมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ของรัฐบาลนิวซีแลนด์ ผลการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานอย่างรวดเร็วทำให้การปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ได้รับการยอมรับและยกย่องให้เป็นแบบอย่างของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นต่อระบบตลาดเสรี การลดขนาดและบทบาทในการแทรกแซงของภาครัฐ การมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการอาศัยแนวทางการบริหารงานแบบภาคธุรกิจ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม จะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล และหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจ เกี่ยวข้องกับบริการสำคัญ (High impact) ในด้านการมีรายได้และจ้างงาน ด้านสุขภาพ การสาธารณสุข ด้านเกษตร การบริหารจัดการน้ำ ด้านการท่องเที่ยว ด้านการตลาด และการกระจายสินค้าสำหรับ เกษตรกร วิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (SMEs) และธุรกิจที่เกิดขึ้นใหม่ (Startups) รวมถึงหน่วยงานกลาง ได้แก่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานงบประมาณ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นอย่างน้อยในการดำเนินการ

สรุป แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกจุดประกายและทวีความสำคัญมากขึ้นในการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐทั่วโลก ทำให้การปฏิรูประบบราชการในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษและประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งถูกกระตุ้นให้เกิดขึ้นตามอิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยการทำงานร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน หรือองค์กรต่าง ๆ อาศัยแนวทางการบริหารงานแบบภาคธุรกิจเป็นหลัก

ลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่แม้จะมีนักวิชาการแสดงทัศนะไว้อย่างหลากหลาย แต่นักวิชาการรุ่นแรก ๆ ที่นำเสนอแนวคิดนี้ได้อย่างครอบคลุมที่สุดคือ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) โดยสรุปลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการ ดังต่อไปนี้ (Boston, 2011)



1. มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพ หรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญ ระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชน และการบริหารงานภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร และกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกะบวนงาน (Process accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for result)
3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย
4. โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง (Devolution of centralized power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน
5. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่โดยแบ่งออกเป็น 3 ภารกิจ ได้แก่ 1. งานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแล ควบคุม) 2. งานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแล ควบคุม) และ 3. งานเชิงนโยบายและการให้บริการ เพื่อให้องค์กรมีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระใน กำกับ
6. เน้นการบริหารกิจการของรัฐเป็นรูปแบบเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งบูรณาการวิธีการจัดจ้างและการประมูลงาน (Competitive tendering) เพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ และลดต้นทุน
7. บุคลากรของภาครัฐในเรื่องการทำสัญญาจ้างปรับให้เป็นระยะสั้น กำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้
8. นำรูปแบบการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารคุณภาพเชิงรวม การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการบริหารงาน
9. มีการสร้างแรงจูงใจในองค์กร เช่น การจ่ายตอบแทนในรูปของตัวเงินมากขึ้นเพื่อ เป็นรางวัล (Monetary incentives)
10. พยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่คุ้มค่า ดังนั้น ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนการควบคุมผลผลิต และผลลัพธ์ มีความเป็นสากล ให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหาร และให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลง รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้าง และการแข่งขันประมูลงานเพื่อลดต้นทุน มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนมากขึ้นสร้างระเบียบวินัย และความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มผลผลิต



สรุป ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ครอบคลุมที่สุดเป็นแนวคิดของโจนาธาน บอสตันที่ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 10 ประการ เป็นการนำเอาการจัดการ ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการทำงานของภาครัฐเพิ่มมากขึ้นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจไปยังทุกภาคส่วน และ มุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานเป็นหลัก

บทสรุป

การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมามีแนวโน้มการคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้โดยมีเหตุผลหลักที่สำคัญจากปัญหาของระบบราชการไทยที่มีหลายประการที่สั่งสมมานาน และกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้ สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการที่มุ่งสู่ ความเป็นเลิศ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การลดความเหลื่อมล้ำที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทัวถึง และเป็นธรรม การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมภายใต้ปัจจัยด้านต่าง ๆ และการเปลี่ยนแปลงในสภาวะ แวดล้อมของประเทศความต้องการ และความคาดหวังต่อการได้รับบริการจากภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนการมุ่ง แก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาของระบบราชการไทยในเรื่องโครงสร้างนวัตกรรมการ กฏหมาย กฏระเบียบที่เป็นอุปสรรค และ ข้ำซ้อนไม่ทันสมัย ทั้งนี้ได้กำหนดแผนกลยุทธ์ และมาตรการในการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่ 1) การลดขั้นตอน และระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ 2) การปรับปรุง และพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนให้เป็นที่ยอมรับ ปรับปรุง แก้ไข ยกระดับ และพัฒนากฎระเบียบ ขั้นตอนการให้บริการการอำนวยความสะดวก และมาตรฐานของ ส่วนราชการ 3) การพัฒนาขีดสมรรถนะ และศักยภาพของข้าราชการการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร เข้ามาใช้ในการให้บริการประชาชน E-Service การแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ และการทุจริตคอร์รัปชัน 4) การบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ โดยยุทธศาสตร์การ พัฒนาระบบราชการจึงได้กำหนดให้ปรับปรุงกลยุทธภาคราชการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้ และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการทำงานของภาคราชการเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเอื้อ ต่อการเสริมสร้างรากฐานที่เข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมในการพัฒนาประเทศ และพร้อมที่จะรองรับ สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคต



เอกสารอ้างอิง

- สัญญาศรณ์ สวัสดิ์ไธสง. (2563). *เอกสารคำสอน การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: แดเน็กซ์ บั๊คคอปอเรชั่น จำกัด.
- ปกรณ ศิริประกอบ. (2560). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กฤษาณณ์ โฉวชินทร์. (2563). *โฉมใหม่ของการบริหารภาครัฐในศตวรรษที่ 21*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- พิระสิทธิ์ คำวนศิลป์ และธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2559). *พัฒนาการการบริหารภาครัฐไทย จากอดีตสู่อนาคต*. ขอนแก่น: คลังนาโนวิทยา.
- เนตร์พรรณนา ยาวีราช. (2560). *การจัดการสมัยใหม่*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ทริปปี้ล กรุ๊ป จำกัด.
- วรเดช จันทรศร. (2541). *แผนปฏิรูประบบราชการ: การสร้างการยอมรับ และความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สหาย บล็อกและการพิมพ์.
- นิทัศน์ ศิริโชติรัตน์. (2560). *หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในศตวรรษที่ 21* พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2562). *พลิกภาครัฐสู่การบริหารจัดการยุคใหม่*. ปทุมธานี: ศูนย์วิจัยดิเรกชัยนาม คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Hood Christopher. (1991). "A Public Management for all seasons" *Public Administration*. 69(1).
<https://onlinelibrary.wiley.com/journal/14679299>.
- Boston J. (2010). *Basic NPM ideas and their development*. In T. Christensen & P. Laegreid (Eds).
- Larbi, G. A. (1999). *The New Public Management Approach and Crisis States*. Geneva: UNRISD.

