

การจัดการภาครัฐใหม่ (NPM): ความสัมพันธ์ตามสัญญา ในรูปแบบใหม่ของการว่าจ้างภายนอกและเศรษฐกิจแบ่งปัน

New public management: Contractual relationships
in the new form of outsourcing and sharing economy

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์*

(Kritsada Theerakosonphong)

ได้รับบทความ: 30 มีนาคม 2563

ปรับปรุงแก้ไข: 9 กรกฎาคม 2563

ตอบรับตีพิมพ์: 30 กันยายน 2563

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอประเด็นของการทำสัญญาว่าจ้างในรูปแบบของการว่าจ้างภายนอก เริ่มต้นจากการทบทวนแนวทางการศึกษาของการจัดการนิยมและเสรีนิยมใหม่ ซึ่งจัดเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการภาครัฐใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแปรรูปกิจการสาธารณะเป็นสาเหตุหลักของการว่าจ้างภายนอกและจ้างงานเหมาช่วงในหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ผู้เขียนมีข้อโต้แย้งต่อความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน เนื่องจากแท้จริงแล้วไม่สนับสนุนความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น เช่น ประชาสังคมและสหภาพแรงงาน เป็นต้น ขณะที่แนวทางปฏิบัติของการอภิบาลประสานความร่วมมือส่งเสริมการมีส่วนร่วมพลเมืองและปรึกษาหารือตามแนวทางประชาธิปไตย ส่วนท้ายนี้ การอภิบาลในเศรษฐกิจแบ่งปันเน้นที่บทบาทของภาคเอกชนเพื่อจัดเตรียมบริการสาธารณะและประโยชน์ของเศรษฐกิจแบ่งปัน ได้แก่ กระบวนการภายในขององค์กร ทั้งแบ่งปันข้อมูลและว่าจ้างภายนอกและกระบวนการภายนอกของการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยสรุปแล้ว

* นักวิชาการอิสระ อีเมล: Kritsadathe@outlook.com

Independent scholar Email: Kritsadathe@outlook.com

การนำไปปฏิบัติของเศรษฐกิจแบ่งปันในภาครัฐ ต้องพิจารณาด้านทุนและประสิทธิภาพการบริหารควบคู่ไปกับความเท่าเทียมและความเป็นธรรม เพื่อเสริมสร้างความเป็นหุ้นส่วนและยกระดับสู่ความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียม

คำสำคัญ: การจัดการภาครัฐใหม่, การอภิบาลประสานความร่วมมือ, หุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน, เศรษฐกิจแบ่งปัน, การทำสัญญาว่าจ้าง

Abstract

This article presents the issue of contracting-out in the form of outsourcing. First, it reviews an approach to managerialism and neoliberalism as part of the New Public Management, particularly privatization is the root cause of outsourcing and subcontracting in public sector organizations. After that, it argues to public-private partnership because it does not support cooperation from other sectors, such as civil society and trade unions. Meanwhile, the practice of collaborative governance promotes citizen engagement and deliberative democracy. Finally, the governance in the sharing economy focuses on the role of private sector in providing public services and benefits of sharing economy includes (1) the internal process of organizations both sharing data and hiring an external organization, and (2) the external process of public service delivery. To sum up, the practice of sharing economy in public sectors must consider administrative costs and efficiencies along with equity and fairness for strengthening ownership and building an equal partnership.

Keywords: New Public Management, Collaborative Governance, Public-Private Partnership, Sharing Economy, Contracting-Out

บทนำ

ปัญหาของการจ้างแรงงานในรูปแบบของการจ้างงานเหมาช่วง (Subcontracting) ถือเป็นรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-standard employment) ตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) จำแนกไว้ บ่อยครั้งจัดเป็นส่วนใหญ่ของการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing) ซึ่งมีผู้แทนจัดหาแรงงานโดยเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญา (Contractual relationships) (ILO, 2016) แม้ว่าปัญหานี้จะไม่ใช่อะไรใหม่ก็ตาม แต่มีการปรับตัวต่อเนื่องและมีหลายปัจจัยที่เกิดขึ้นจากรูปแบบธุรกิจใหม่ที่เรียกว่า “เศรษฐกิจแบ่งปัน” (Sharing economy) ส่งผลให้เกิดการบริการของงานตามความต้องการ (On-demand work) มุ่งเน้นที่ผู้ใช้บริการ (Client) ที่เป็นปัจเจกบุคคลแทนที่จะพิจารณาการใช้บริการโดยองค์กร ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากงานในอนาคตจะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว ขณะเดียวกันการจัดการองค์การก็เผชิญกับพฤติกรรมการทำงานในรูปแบบใหม่ พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เพื่อเอื้อให้เกิดการจ้างงานในรูปแบบใหม่ และเรียกการให้บริการนี้ว่า งานทำเป็นครั้ง (Gig work) และงานทำได้ทุกที่ (Crowd work)

ความต้องการขององค์กรภาครัฐและภาคเอกชน จะเกิดขึ้นและแพร่หลายในอนาคตคล้ายคลึงกับ (1) “การจ้างงานเหมาช่วง” เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานดูแลและทำความสะอาด งานผลิต / ประกอบชิ้นส่วน / ใช้ทักษะต่ำที่ใครก็สามารถทำได้ ส่วนใหญ่มีสัญญาการจ้างงานระยะสั้นและไม่มั่นคง ถูกย้ายหรือเปลี่ยนสถานที่ทำงานได้ตามบริษัทที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนการว่าจ้าง (Recruitment agency) พิจารณาและเห็นควรแล้ว จัดเป็นส่วนหนึ่งของการว่าจ้างภายนอกที่ผู้ว่าจ้างแรงงานไปรับงานบริการเพื่อมอบหมายให้แรงงานไปให้บริการอีกต่อหนึ่ง

บ่อยครั้งการว่าจ้างประเภทนี้จัดเป็นส่วนหนึ่งของ (2) “การว่าจ้างภายนอก” เช่น งานว่าจ้างทำของเป็นรายชิ้น เพื่อพัฒนาระบบการบริหารคุณภาพเพื่อตรวจประเมินผลและรับรองตามมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับทางสากล พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดการฐานข้อมูลขององค์กร งานที่ต้องการกำลังคนจากบริษัทเพื่อรักษาความปลอดภัยในอาคาร ส่วนมากเป็นบริการที่ทำข้อตกลงระหว่างบริษัทหนึ่งกับอีกบริษัท เพื่อส่งแรงงานจ้างเหมาช่วงให้บริการกับผู้ว่าจ้างจากข้างต้น เป็นปัญหาที่เผชิญมาหลายทศวรรษและเติบโตมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา แม้ว่าคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย พิจารณาเพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาการจ้างงานเหมาช่วงและว่าจ้างภายนอก เวลาที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐใช้การจ้างงานในรูปแบบนี้ แม้ว่าทำงานให้ภาครัฐ แต่การจ้างงานขึ้นตรงกับภาคเอกชน ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองตามกฎหมายที่เป็นธรรม (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6, 30 ตุลาคม 2562)

สมมติฐานของผู้เขียนพิจารณาสาเหตุที่การใช้บริการงานรายครั้งและทำได้ทุกที่ โดยว่าจ้างตามโครงการหรือรายชิ้นผ่านแอปพลิเคชันและแพลตฟอร์มยังไม่แพร่หลายและใช้กันมากในองค์กร เนื่องจากการใช้บริการจ้างงานเหมาช่วงและว่าจ้างภายนอก ง่ายและสะดวกมากกว่าในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการประสานงานติดตามงานและความเสี่ยงของการส่งมอบงาน นอกจากนี้ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการบริหารแรงงาน ทั้งกระทรวงแรงงาน ผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการแรงงาน ผู้นำสหภาพแรงงาน และนักวิชาการด้านแรงงาน ต้องเล็งเห็นว่าการทำงานเหมาช่วงและว่าจ้างภายนอกมีวิธีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมตัวอย่างของงานทำเป็นครั้งในการขนส่งและบริการเคลื่อนย้ายเป็นการจ้างงานเหมาช่วงรูปแบบใหม่ ที่จริงแล้วไม่ควรจำแนกเป็นงานอิสระและว่าจ้างตนเอง ซึ่งวิธีคิดและแนวทางหลังนี้พยายามบิดเบือนให้ผู้ประกอบธุรกิจและนายจ้างหลีกเลี่ยง

การจ้างแรงงาน เพราะมีต้นทุนการบริหารจัดการที่สูงกว่าและรับผิดชอบมากกว่า สถานะผู้รับจ้างอิสระ (Independent contractor)

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ จึงศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการบริหารภาครัฐ อันเป็นสาเหตุของการทำให้สภาพการจ้างงานย่ำแย่และสร้างเงื่อนไขให้เกิดการทำงานที่ไม่มั่นคงและมีความเสี่ยงจะว่างงานได้ทุกเมื่อ นอกจากนี้ชี้ให้เห็น ภาพรวมการจัดการองค์การ เน้นลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพทุกด้าน เพราะสำคัญกว่าการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของการทำงานและตระหนักถึงระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตย โดยเนื้อหาของบทความจะ แบ่งออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนแรก การทบทวนรากฐานของการจัดการภาครัฐ ใหม่ (New public management: NPM) เนื่องจากการจ้างงานเหมาะสมและ ว่าจ้างภายนอกเกิดขึ้นจากแนวทางการจัดการนิยม (Managerialism) พร้อมกับ หลักการเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal doctrine) ส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์ทศวรรษของการบริหารภาครัฐที่สนับสนุนให้ขับเคลื่อน NPM เพื่อการว่าจ้างภายนอกและ จ้างงานเหมาะสมในรูปแบบของการอภิบาลทางสัญญา (Contract governance) และส่วนที่สาม เสนอและอธิบายให้เห็นเศรษฐกิจแบ่งปันที่ใช้การบริหารงานภาครัฐ ทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนบทบาทของ ภาคเอกชนให้ดำเนินการแทนในบางภารกิจ รวมไปถึงการส่งมอบบริการสาธารณะ ซึ่งปรากฏความร่วมมือแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับการอภิบาลเครือข่าย

รากฐานทางการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) ในอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่และการจัดการนิยม

ก่อนอื่น ผู้เขียนมีข้อโต้แย้งที่สำคัญต่อนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะปรมาจารย์ที่สอนและวิจัยเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐ เพราะจากการสำรวจวรรณกรรมในศาสตร์และแขนงวิชานี้ พบว่าองค์ความรู้รัฐประศาสนศาสตร์ ไม่เชื่อมโยงกับระดับการวิเคราะห์อื่น นอกเหนือจากองค์กรและประเทศ ส่งผลให้

การทำความเข้าใจรากฐานความเป็นมาของ NPM ขาดความเข้าใจอย่างแท้จริง หากอ่านบทวนที่ Donald Kettl นำเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการบริหาร ภาครัฐตามแนวทางของ NPM ย่อมทราบดีว่า ไม่สามารถแยกขาดจากบริบทระหว่าง ประเทศและปรากฏการณ์สำคัญในช่วงเวลานั้น รวมทั้งแนวคิดการอภิบาล (Governance) เริ่มต้นจากแนวคิดสู่การปฏิบัติการ โดยตัวแสดงที่เรียกว่า รัฐบาล (Government) และภาครัฐ (Public sector) แต่การปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ ในประเทศกำลังพัฒนากลับไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ (Kettl, 2005) เนื่องจากองค์การ ระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (World bank) เป็นอีกตัวแสดงที่ผลักดันให้มีการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ โดยส่งเสริมการอภิบาลที่ดี (Good governance) ในประเทศกำลังพัฒนา ด้วยเหตุที่รัฐบาลขาดศักยภาพในการจัดการคอร์รัปชันใน ระบอบการเมือง และเผชิญกับความยากจนที่กระทบต่อมิติทางเศรษฐกิจสังคมของ ประเทศ (World Bank, 1994)

จุดเริ่มต้นจะพิจารณา NPM จากสารานุกรมเฉพาะทางด้านรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อทำความเข้าใจพื้นฐานก่อนขยายสู่ประเด็นอื่นต่อไป ดังนี้

(1) “Encyclopedia of governance” ที่มี Mark Bevir เป็น บรรณาธิการ ให้คำอธิบาย NPM คือ ยุทธศาสตร์ที่ใช้สำหรับการปฏิรูปการจัดการ และครอบงำภาครัฐมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 โดยหยิบยืมวิธีคิดและวิธีการจาก เศรษฐศาสตร์จุลภาค พร้อมกับการจัดการภาคเอกชนสู่องค์กรภาครัฐ นอกจากนี้ยัง ได้รับอิทธิพลของการจัดการนิยม (Managerialism) เพราะแท้จริงแล้วมีรากฐานจาก การจัดการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific management) โดย Frederick W. Taylor (Schroeter, 2007)

(2) “Encyclopedia of public administration and policy” โดยมี Jack Rabin เป็นผู้จัดทำสารานุกรมฉบับแรก ก่อนที่พิมพ์ครั้งที่สองจะ มอบหมายให้ Evan M. Berman เป็นบรรณาธิการ เสนอว่า NPM เป็นแนวทาง (Approach) ในการบริหารภาครัฐ อาศัยความรู้และประสบการณ์ใน

การบริหารธุรกิจและอีกหลายศาสตร์มาปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลการปฏิบัติงานของการบริการสาธารณะในระบบราชการสมัยใหม่ นอกจากนี้ยังเห็น NPM เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองและรัฐบาลในสังคมประชาธิปไตย เพื่อสร้างระบบการอภิบาลให้เกิดขึ้นเหมือนในภาคเอกชน (Vigoda, 2008)

(3) “Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance” มี Ali Farazmand เป็นบรรณาธิการ อธิบาย NPM เป็นกรอบแนวคิด (Conceptual framework) ออกแบบจากพื้นฐานการควบคุมของตลาด (Market-based control) เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ทางการบริหารธุรกิจของภาครัฐ โดยเน้นผลสืบเนื่องที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐ นอกจากนี้ NPM ยังมีสี่คุณลักษณะสำคัญ ได้แก่ การจัดการนิยมธุรกิจ (Business managerialism) การว่าจ้างภายนอก (Contracting out) การอภิบาลประสานความร่วมมือ (Collaborative governance) และการจัดการผลปฏิบัติงาน (Performance management) (Marshall and Abresch, 2018)

หากพิจารณาจากสารานุกรมทั้งสามเล่มที่อธิบาย NPM แล้ว พบว่า NPM เป็นทั้งแนวทางการศึกษา แนวคิด และแนวทางปฏิบัติ นั้นหมายความว่าหลักการพื้นฐานของการบริหารภาครัฐยังคงไว้ซึ่งศาสตร์และศิลป์ โดยไม่แยกขาดจากกัน อีกทั้ง NPM เป็นการประยุกต์แนวทางการจัดการและบริหารธุรกิจมาใช้ และตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจและสังคม ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าระบบการเมือง ยิ่งกว่านั้น ระบอบรัฐเสรีนิยมใหม่ ทำให้เข้าใจระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ เกิดการตีความกระบวนทัศน์ใหม่ของการอภิบาลจัดการ (Managerial governance) โดยเป็นการบูรณาการส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดและตัดสินใจมากกว่าตระหนักถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอุดมการณ์ (Knafos, 2019, Knafos, Dutta, Lane and Wyn-Jones, 2019, Shepherd, 2018)

ดังนั้น “NPM” เป็นการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารภาครัฐสู่การจัดการภาครัฐ โดยเป็นสูตรผสมจากการจัดการนิยม (Managerialism) + เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) = การจัดการภาครัฐใหม่ แบ่งออกเป็น (1) การจัดการนิยม คือ “การจัดการบนหลักการนี้เอง” (Management itself) แต่ไม่ได้เกิดขึ้นจากทฤษฎีการจัดการ (2) เสรีนิยมใหม่ คือ “ตลาดเสรี” (Free market) โดยไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะแนวคิดเศรษฐศาสตร์เท่านั้น โดยเห็นได้ว่าการจัดการนิยมจะขับเคลื่อนต้องได้รับการสนับสนุนจากอุดมการณ์และการจัดการ ขณะเดียวกัน เสรีนิยมใหม่ต้องอาศัยเทคนิคการจัดการเข้ามาช่วยขับเคลื่อนอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่ความแตกต่างประการหนึ่งระหว่างภาครัฐและเอกชน คือ การจัดการของภาครัฐใช้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งบริบทย่อมแตกต่างจากภาคเอกชนที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ (Shepherd, 2018)

จากรากฐานทางการจัดการ แท้จริงแล้วเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงานให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของทุนได้รับผลผลิตที่มากขึ้น ทั้งแง่ของสินค้าและบริการ เมื่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์นำแนวทางการจัดการมาประยุกต์ใช้กับการบริหารภาครัฐ แต่ผู้เขียนพิจารณาแนวคิดและทฤษฎีที่ปรากฏในวรรณกรรมคลาสสิกไม่จำกัดเฉพาะความรู้ในศาสตร์หรือแขนงวิชาหนึ่งใด หรือระหว่างการบริหารภาครัฐและการบริหารธุรกิจเท่านั้น ดังที่กล่าวถึง Max Weber และ Luther Gulick ก็ต้องเข้าใจในบริบทของข้อเสนอและปรากฏการณ์ ณ เวลานั้น ประกอบกัน เหมือนกับการตั้งข้อสังเกตว่า “ทำไมข้อเสนอของ Taylor ไม่เป็นที่นิยมกล่าวถึงในการบริหารภาครัฐมาตั้งแต่แรกเริ่ม แต่กลับมานิยมกล่าวถึงเมื่อ NPM ได้ปรากฏขึ้นแล้ว” เบื้องต้นจะอธิบายให้เห็นกรณีของ Gulick เสนอบทความ “Notes on the Theory of Organization” เน้นที่การแบ่งงานกันทำ (Work division) ในหน่วยการวิเคราะห์ขององค์กร เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญและทักษะเฉพาะของแรงงานภายใต้ข้อเสนอ POSDCORB โดยจุดเน้นที่ Gulick ให้ความสำคัญ คือ การวางแผน (Planning) และการประสานงาน (Co-ordination) จนกลายเป็นหลักการที่ครอบงำวิธีคิดของการ

บริหารและจัดการภายในองค์กร ทั้งยังมีผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิค (Technical specialist) กลายเป็นคนกลุ่มใหม่ที่มีทั้งความรู้และอำนาจบังคับบัญชาที่รวมศูนย์อำนาจไว้ในส่วนงาน (Subdivision) แทนที่การกำหนดให้เป็นสำนักงานใหญ่ (Head office) (Gulick, 1937; 2012)

ข้อเสนอโดย Gulick ในทศวรรษ 1930 ถือเป็นศาสตร์ของการบริหาร (Science of administration) ไม่จำกัดเฉพาะภาครัฐหรือภาคเอกชนและพบว่า ให้ความสำคัญองค์ประกอบทั้งหมดขององค์กร หลักการพื้นฐานคือการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) มาไว้ที่ผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนงาน เพื่อควบคุมโดยตรงต่อผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติการแตกต่างจากการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ให้ดำเนินการใด ๆ แล้วรายงานที่ผู้บริหารหรือหัวหน้าส่วนงาน จึงเน้นอำนาจการสั่งการที่กำหนดไว้ตามโครงสร้างและหน้าที่ เพื่อประสิทธิภาพในกระบวนการทำงาน ในกรณีของการบริหารงานบุคคล (Personnel administration) ก็ถูกกล่าวถึงในแง่ของการทำให้เกิดตำแหน่งงาน การคัดเลือกบุคคล การสร้างความภักดี และการจูงใจในการทำงาน ทั้งยังลดต้นทุนการจัดการและความขัดแย้งของสหภาพแรงงาน (Gulick, 1937) เมื่อเปรียบกับข้อเสนอของ Frederick W. Taylor นับว่านุกเบิกศาสตร์ของการบริหารและถูกใช้ในการจัดการองค์กร แม้ว่าจะต่างช่วงเวลากันประมาณ 1 - 2 ทศวรรษก็ตาม แต่การจัดการทางวิทยาศาสตร์ไม่ถูกให้ความสำคัญในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มากนัก เนื่องจากหนังสือ “The Principles of Scientific Management” ให้ภาพรวมของการบริหารงานองค์กรในธุรกิจอุตสาหกรรม โดยเป็นความสัมพันธ์แบบนายจ้างและลูกจ้างในโรงงานที่เรียกว่า “คนงาน” (Workmen) ซึ่งแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการภาครัฐ (Street-level bureaucrat) โดยเป็นงานที่อาศัยทักษะทางกายภาพและจ่ายค่าจ้างใช้แรงจูงใจจากเงินพิเศษ (Incentive) คือ ผลผลิตแรงงานและคุณภาพของงานมากก็ย่อมได้รับค่าจ้างสูงขึ้นตาม (Taylor, 2012)

เมื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นกับแนวทางการจัดการนิยามแล้วจะพบว่ามีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ที่ Taylor นำเสนอของการจัดการทางวิทยาศาสตร์แพร่หลายขึ้นในธุรกิจอุตสาหกรรม หรือ การจัดการประสิทธิภาพงานในโรงงานระบบทุนนิยมอุตสาหกรรม (Industrial capitalism) ยังใช้หลักการการจัดแบ่งแรงงาน (Division of labour) ให้เกิดช่วงชั้นทางสังคมในองค์กรและไม่สามารถรวมกลุ่มอย่างเป็นเอกภาพ ต่อมาพิจารณาที่ Elton Mayo เสนอแนวทางมนุษยสัมพันธ์ (Human relations) ทั้งการจําแนกแรงงานตามคุณลักษณะต่าง ๆ และกำหนดสถานะทางอาชีพที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่ก็เพื่อให้ทั้งสองแนวทางรองรับต่อทฤษฎีการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางการจัดการธุรกิจและทุนมนุษย์ตามแนวทางเศรษฐศาสตร์ โดยถือเป็นรูปแบบของการใช้อํานาจและมีชั้นบังคับบัญชาจนก่อให้เกิดการต่อสู้ทางชนชั้นตามมา แต่เสรีนิยมใหม่ทำให้เกิดการสร้างนวัตกรรมเพื่อจัดการความขัดแย้ง เช่น การลดทอนทักษะด้วยเครื่องจักร การผูกขาดทรัพย์สินทางปัญญา การสร้างสรรคและผลิตร่วมกัน รวมทั้งทำให้เกิดความยืดหยุ่นเพื่อทำลายเจตจํานงร่วมว่าใครคือแรงงาน ลูกค้ และผู้ใช้บริการ นอกจากนี้แนวทางการจัดการยังใช้กลไกต่าง ๆ สลายสำนึกร่วมของชนชั้นแรงงานส่งผลให้เกิดความเป็นปัจเจกที่สูงขึ้นและชนชั้นนำทางเศรษฐกิจการเมืองยังพิจารณาว่าชนชั้นแรงงานเป็นอีกหนึ่งในวิกฤติทางสังคมที่สำคัญ (Hanlon, 2016)

ถึงอย่างไร NPM ตามแนวทางดังกล่าวต้องพิจารณาเสรีนิยมใหม่เชิงนโยบาย เนื่องจากมีอิทธิพลทางตรงต่อนโยบายและการบริหารภาครัฐ ซึ่งในทศวรรษ 1980 เริ่มเกิดการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ ทั้งในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา โดยมีเวลาใกล้เคียงกับการปฏิรูปเพื่อปรับทางโครงสร้าง (Structural adjustment reform) (Kettl, 2005, UNDP, 2015) เมื่อสังเกตแนวทางการบริหารภาครัฐที่ครอบคลุมผ่าน NPM ได้ถอดแบบ

จาก 10 ชุตนโยบายเศรษฐกิจของฉันทามติวอชิงตัน¹ (Washington consensus) ในปี ค.ศ. 1989 โดยมีตัวแสดงหลัก ได้แก่ ธนาคารโลก (World bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International monetary fund: IMF) เพื่อสนับสนุนพัฒนาเศรษฐกิจประเทศในภาคพื้นลาตินอเมริกา ทั้งนี้ John Williamson ปฏิเสธนโยบายเศรษฐกิจนี้ ไม่จัดเป็นนวัตกรรมเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal innovations) ตามที่ Ronald Reagan และ Margaret Thatcher เสนอถึงการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐอันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการทางการเมืองในหลักการเสรีนิยมใหม่ เวลาต่อมา นอกจากนั้นนโยบายเสรีนิยมใหม่เหล่านี้ตระหนักถึงความยากจนเพื่อให้คนจนเข้าถึงสินทรัพย์มากขึ้นและมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นจึงส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ การเข้าถึงสินทรัพย์ของภาคคนอกระบบ การปฏิรูปที่ดินเพื่อโอกาสสำหรับเกษตรกรและขยายโครงการเงินกองทุนขนาดย่อม เป็นต้น (Williamson, 2008)

ฉันทามติวอชิงตันที่เป็นกลไกของเสรีนิยมใหม่ยังถูกออกแบบเป็นระบบการอภิบาลโลก (Global governance) เพื่อจัดการปัญหาที่หลากหลายแตกต่างจากเดิมที่เน้นเฉพาะภัยทางการเมืองและความมั่นคงทางการทหาร แต่เห็นได้ว่านโยบายเศรษฐกิจมุ่งเน้นที่ความไม่สมดุลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอัตราการว่างงานสูงขึ้น ขณะที่กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจทำให้นโยบายแรงงานภายในประเทศต้องปรับตัวตาม คือ การเพิ่มขึ้นของตลาดแรงงานที่ยืดหยุ่น (Labour market flexibility) (Serra, Spiegel and Stiglitz, 2008) ทั้งนี้ผู้เขียนจะเน้นที่นโยบายการแปรรูปกิจการสาธารณะ (Privatization) มักใช้หลักการนี้ในการบริหารภาครัฐเพื่อการปฏิรูปมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างกำไรเพิ่มขึ้น (Williamson, 2004) ซึ่งการแปรรูปกิจการกลับใช้เป็นข้อเสนอเพื่อสร้างความเป็นหุ้นส่วนในการ

¹ ฉันทามติวอชิงตัน (Washington consensus) ในฉบับดั้งเดิม ประกอบด้วย 10 ชุตนโยบาย ครอบคลุมวินัยทางการคลัง การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ การปฏิรูประบบภาษี อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน เสรีทางการค้า การลงทุนทางตรงระหว่างประเทศ การแปรรูปกิจการสาธารณะ การผ่อนปรนมาตรการ และทรัพย์สินทางปัญญา

ส่งมอบบริการสาธารณะ นอกจากตระหนักถึงความร่วมมือกับภาคเอกชนแล้วยังรองรับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือบ่อยครั้งเข้าใจว่าเป็นภาคประชาสังคม ทั้งยังนำไปสู่การสนับสนุนแนวคิดและแนวทางปฏิบัติของ “หุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน” (Public-private partnership: PPP) (Kettl, 2005) โดยมีความจำเป็นต่อการบริการสาธารณะและจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน นอกจากนี้ PPP ยังแบ่งปันความเสี่ยงของแต่ละฝ่ายที่มีรัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายมีส่วนได้และเสียเช่นเดียวกัน (Wang and et al., 2018) แต่มีข้อสังเกตตามมาต่อ PPP เพราะส่วนใหญ่เกิดการเอื้อประโยชน์ให้ภาคเอกชนและเหมารวมให้ภาคประชาสังคมเป็นส่วนหนึ่งของภาคเอกชนก็ตาม แต่กลับไม่ได้รับการเกื้อหนุนจากกลไกของ PPP

เมื่อนานโยบายการแปรรูปกิจการสาธารณะไปปฏิบัติ ทำให้เกิดการลดขนาดองค์กรภาครัฐและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อให้เกิดกลวิธีการใช้ “การทำสัญญาว่าจ้าง” (Contracting-out) เป็นกรอบที่ออกแบบโดยอาศัยอำนาจรัฐ เพราะเอื้อภาคเอกชนประกอบกิจการให้บริการเช่นนี้มากขึ้นหรือให้เกิดการแข่งขันกันเพื่อลดต้นทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สำหรับการส่งมอบบริการสาธารณะ ขณะเดียวกันภาครัฐที่เป็นผู้ใช้บริการว่าจ้างภายนอกกำหนดให้มีสัญญาบริการชั่วคราวหรือตามชิ้นงาน เพื่อลดต้นทุน เพิ่มผลิตภาพ และปรับปรุงคุณภาพการบริการให้ดีขึ้น แต่ไม่พิจารณาถึงแรงงานว่ามีหรือได้รับความเป็นธรรมจากการจ้างงานโดยบริษัทภาคเอกชนเหล่านี้หรือไม่ ดังนั้น นโยบายการแปรรูปกิจการสาธารณะ จึงพิจารณาว่าภาครัฐได้รับอรรถประโยชน์ที่คุ้มค่ากว่าการจ้างแรงงานตามแนวทางการบริหารภาครัฐดั้งเดิม และขนาดขององค์กรถูกทำให้เล็กลง เห็นได้ว่ารูปแบบการจ้างงานเปลี่ยนแปลงตามนโยบายเสรีนิยมใหม่ จึงไม่ใช่กิจการที่ประกอบกิจการโดยรัฐประสบความสำเร็จในแง่ของการบริหารและจัดการ (Bingman and Pitsvada, 1997, Johnston and Seidenstat, 2007, OECD, 2009, Peters, 2010)

การจำแนกรอบแนวคิดของ NPM ประกอบด้วย เสรีนิยมใหม่และการจัดการนิยม เพื่อรองรับสู่การปฏิรูปการบริหารภาครัฐมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 จึงแบ่งออกเป็นรากฐานอุดมการณ์และแนวทางปฏิบัติตามตารางที่ 1 (Shepherd, 2018) หรือเรียกว่าการจัดการนิยมตั้งอยู่บนฐานการจัดการ (Management-based) และเสรีนิยมใหม่ตั้งอยู่บนฐานตลาด (Market-based) แต่ไม่ใช่ประเด็นใหม่เนื่องจากปี ค.ศ. 2018 มีการวิจัยโดยทบทุนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ พบว่าระหว่างปี ค.ศ. 1991 - ค.ศ. 2016 มีบทความเกี่ยวกับ NPM จำนวน 299 ชิ้น แต่ส่วนใหญ่เห็นว่า NPM เป็นกรอบแนวคิด (Framework) ตามที่ Christopher Hood นำเสนอในบทความชิ้นสำคัญเรื่อง A Public Management for All Seasons? ในปี ค.ศ. 1991 โดยเป็นจุดเริ่มต้นของ NPM และพัฒนาสู่แนวทางการศึกษา (Approach) ของรัฐประศาสนศาสตร์ (Funck and Karlsson, 2019) ซึ่งก่อนที่จะอธิบายถึงการทำสัญญาว่าจ้าง ทั้งจ้างงานเหมาะสมและการทำงานนอกต่อไป แต่เวลากลับมาถึง NPM ทำให้เกิดข้อสังเกตตามมาถึงการให้บริการสาธารณะต่อลูกค้า การใช้บริการของผู้จ่ายภาษีและการว่าจ้างลูกจ้างของภาครัฐ ทั้งยังส่งผลให้พรมแดนของการบริหารภาครัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงมหภาค ซึ่งเป็นเหตุที่มาของการก้าวข้ามสู่กระบวนทัศน์ใหม่ของ NPM (Shand, 1998)

ตารางที่ 1 รากฐานทางอุดมการณ์และแนวทางปฏิบัติของการปฏิรูป NPM

เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism)	การจัดการนิยม (Managerialism)
1. แข่งขันตามกลไกตลาด 2. ทำให้สินค้ากลายเป็นบริการ 3. เน้นที่ความคุ้มค่าและดำเนินการใด ๆ โดยใช้เงินให้น้อยที่สุด แต่ได้ประสิทธิภาพสูงสุด 4. จัดเตรียมและควบคุมโดยมาตรการกลาง 5. นำวัฒนธรรมผู้ประกอบการมาใช้	1. นำแนวทางปฏิบัติธุรกิจและภาคเอกชนมาใช้ 2. สร้างวัฒนธรรมการจัดการขึ้นมา 3. ใช้แนวทางความเป็นเหตุผลสู่การจัดการ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ และกำหนดวัตถุประสงค์

เสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism)	การจัดการนิยม (Managerialism)
6. ก้าวข้ามจากความเป็นสากลสู่ปัจเจกบุคคล 7. ตระหนักถึงคุณภาพการบริการ โดยให้ความสำคัญกับลูกค้าเป็นลำดับและทางเลือกแรก 8. ทำให้เกิดความยืดหยุ่นของการจ่ายและเงื่อนไขต่าง ๆ 9. ใช้บริการความสัมพันธ์แบบสัญญาว่าจ้างมากขึ้น เช่น ผู้ให้บริการแบบว่าจ้างภายนอก 10. ทำให้ขอบเขตของการแบ่งระหว่างภาครัฐและเอกชนลดลง ให้ภาคเอกชนจัดเตรียมบริการมากขึ้น	4. เสริมสร้างการจัดการตามส่วนงาน เช่น การจัดการผลปฏิบัติงาน 5. นำเทคนิคการจัดการทรัพยากรมนุษย์ใช้กับลูกจ้าง 6. ก้าวข้ามจากปัจจัยนำเข้าและกระบวนการสู่ผลลัพธ์และผลที่ตามมา 7. วัดผลเชิงปริมาณมากขึ้นจากผลที่ตามมา เช่น ตัวชี้วัดผลปฏิบัติงาน

ที่มา: แปลและปรับเรียบเรียงให้เหมาะสมจาก Shepherd, S. (2018). Managerialism: an ideal type. *Studies in Higher Education*, 43(9), 1668 – 1678.

การครอบงำของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) สู่การปฏิรูปการบริหารภาครัฐ

อัมพร อารังลักษณ์ (2553) เคยกล่าวถึง NPM ว่าแท้จริงแล้วการบริหารมีขอบเขตที่กว้างและใหญ่กว่าการจัดการ แต่พรมแดนของรัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากต้องการขยายพรมแดนให้มุ่งเน้นการปฏิบัติและได้รับการยอมรับจากตัวแสดงทางการเมืองและไม่สามารถแยกการศึกษา NPM ออกจากบริบทระหว่างประเทศได้ โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหารภาครัฐและข้อเสนอต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งพบว่าช่วงที่ประเทศไทยมี นายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อาศัยแนวทางของ NPM มาใช้พร้อมกับการอภิบาลที่ดี (Good governance) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมตามแนวทางประชาธิปไตย ส่งเสริมเครือข่ายนโยบายให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทและเสริมสร้าง

ความสามารถในการแข่งขัน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) ขณะที่ผู้เขียนไม่ถกเถียงระหว่าง PA หรือ Public Administration ตัวพิมพ์ใหญ่หมายถึงศาสตร์หรือสาขาวิชา หรือพิมพ์เล็กหมายถึง การนำไปปฏิบัติ ตามที่ปรากฏในหนังสือศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ โดย ดิน ปรัชญพฤทธ์ (2552) ก็อธิบายไว้เช่นนั้น ทั้งนี้หน่วยการศึกษาที่สำคัญของศาสตร์แขนงนี้ คือ “ระบบราชการและกิจการสาธารณะ” เน้นที่มิติทางการเมืองและประวัติศาสตร์ แต่ขาดการพัฒนาสถานะองค์ความรู้ และจัดไว้อย่างเป็นระบบ ถือเป็นอุปสรรคที่ผ่านมาของรัฐประศาสนศาสตร์ (นิศาล พรหมรินทร์, 2555)

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าพรมแดนองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทย ไม่ขยายองค์ความรู้ทางทฤษฎีและประเด็นของการบริหารภาครัฐตามความเคลื่อนไหวที่อยู่นอกเหนือจากสมาคมอเมริกันเพื่อรัฐประศาสนศาสตร์ (American society for public administration: ASPA) และวารสารทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration review: PAR) ซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดบางประการที่ทำให้การบริหารภาครัฐ มุ่งเน้นที่บริบทภายในประเทศและจำกัดไว้ในระดับองค์การมากกว่าระดับประเทศและโลก ดังนั้น NPM จึงเป็นภาพสะท้อนของกระบวนทัศน์ใหม่สู่การจัดเตรียมบริการสาธารณะและการอภิบาลสาธารณะ เพราะผู้เขียนพิจารณาผลกระทบของ NPM โดยอาศัยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทระหว่างประเทศและถือว่า NPM เป็นกระบวนทัศน์ที่ครอบคลุมถึงการบริการสาธารณะใหม่ (New public services: NPS) และ การอภิบาลสาธารณะใหม่ (New public governance: NPG) หรือเรียกว่ากระบวนทัศน์ย่อยเหล่านี้ที่เป็นเพียงต้นรากที่ถูกครอบงำโดยการทบทวนรากฐานของการจัดการภาครัฐใหม่ (New public management: NPM)

(1) การบริการสาธารณะใหม่ (New public services: NPS) โดยข้อเสนอของ Janet Denhardt และ Robert Denhardt ดูเหมือนจะสวนทางกับ NPM แต่จริงแล้วไม่ใช่เช่นนั้น เพราะจัดอยู่ภายใต้กระบวนทัศน์ของ NPM และ

ปรับตัวให้แนวทางการจัดการภาครัฐสามารถดำรงต่อไปได้บนเงื่อนไขของการบริการที่คำนึงถึงผู้ใช้บริการไม่ใช่ลูกค้า โดยตระหนักว่าการบริการสาธารณะตั้งอยู่บนครรลองประชาธิปไตยและเน้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง หนุนเสริมให้ชุมชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม เพราะถือเป็นตัวแสดงที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการนโยบาย ขณะเดียวกันให้ลดการกำกับและควบคุมโดยรัฐ เพื่อให้การส่งมอบบริการเกิดการประสานความร่วมมือหลายฝ่าย โดยการปรึกษาหารือแบบมีส่วนร่วมนำไปสู่ความไว้วางใจจากพลเมืองในฐานะผู้ใช้บริการสาธารณะ แต่ทั้งสองคนทราบดีว่าผ่านมา 15 ปีแล้ว NPM ก็สร้างความท้าทายต่อ NPS อย่างต่อเนื่อง เพราะกรอบทางกระบวนทัศน์ของ NPS ทั้งความคิดและการปฏิบัติ ทั้งยังเป็นข้อเสนอที่ขาดความเป็นสากลและปรากฏข้อเสนออื่น ๆ เช่น การอภิบาลประสานความร่วมมือการบริหารเครือข่าย การอภิบาลสาธารณะใหม่ ที่มีหลักการบางประการคล้ายคลึงกัน ที่สำคัญ NPS เสนอมาได้แย่ง NPM แต่ไม่ถึงกับปฏิเสธการดำรงอยู่ของ NPM แม้ว่าเน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) การแปรรูปกิจการ (Privatization) และการแข่งขัน (Competition) ที่มีเป้าหมายเพื่อบรรลุประสิทธิภาพของการบริการและความต้องการของลูกค้า ขณะที่ NPS ยอมรับการแปรรูปกิจการและความคุ้มค่าทางการดำเนินการ เพียงแต่กังวลว่าจะลดคุณค่าของผลประโยชน์สาธารณะลงและเพิกเฉยต่อความเท่าเทียมและความเป็นธรรม (Denhardt and Denhardt, 2000, 2007, 2015)

(2) การอภิบาลสาธารณะใหม่ (New public governance: NPG) ปรากฏขึ้นมาในทศวรรษ 2010 และสร้างความท้าทายต่อ NPM เหมือนกับ NPS แต่ความน่าสนใจของ NPG คือ การเสนอว่าเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของการส่งมอบบริการสาธารณะ (Public services delivery) ทั้งยังให้ความสำคัญต่อระบอบ (Regime) เนื่องจากเห็นว่าการบริการสาธารณะในแต่ละกระบวนทัศน์หรือที่เรียกว่าระบอบนั้นมีความแตกต่างกัน โดย NPM จัดเป็นระบอบที่สองในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา แต่สำหรับ Stephen Osborne แล้ว NPG ไม่ใช่ข้อเสนอ

ใหม่ เนื่องจากได้แนะนำให้กลับไปสำรวจข้อเสนอการอภิบาล (Governance) ในรูปแบบอื่น ไม่ว่าจะเป็นการอภิบาลที่ดี (Good governance) และบรรษัทภิบาล (Corporate governance) ซึ่งปรากฏให้เห็นแล้วตั้งแต่ทศวรรษ 1990 แต่ข้อเสนอที่ Osborne เน้นคือ NPG มีสองในห้าองค์ประกอบ คือ “การอภิบาลสัญญา” (Contract governance) และ “การอภิบาลเครือข่าย” (Network governance) ถือเป็นประเด็นหลักที่ผู้เขียนเน้นย้ำและจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป สำหรับการใช้กลวิธีว่าจ้างภายนอกมาให้บริการสาธารณะ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อแรงงานอย่างไร ขณะที่การอ้างถึงประสิทธิภาพของกลไกการจัดการเพื่อจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย นับเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ไม่ใช่เหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความเป็นธรรมของการจ้างงาน (Osborne, 2006, 2010)

จาก NPS และ NPG จัดเป็นข้อเสนอที่เกิดขึ้นภายหลังและเป็นส่วนหนึ่งของ NPM โดยเสนอขึ้นมา เพื่ออุดช่องว่างทางความรู้และแนวทางปฏิบัติที่ไม่ประสบความสำเร็จบางแง่มุม ทั้งยังทำให้เห็นการจัดแบ่งสถานภาพองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีความเป็นสากลให้นักวิชาการและนักปฏิบัติในแต่ละประเทศทั่วโลกยอมรับได้ ขณะเดียวกันการจัดแบ่งแนวทางการศึกษา (Approach) และแนวคิด (Concept) ยังคลุมเครือว่า NPM ควรเป็นปรากฏการณ์ แนวทางการศึกษา แนวคิด หรือ ทฤษฎี เพราะเมื่อพิจารณาข้อเสนอโดย Christopher Hood แล้วถือว่าการบุกเบิกข้อเสนอระยะแรกของ NPM แม้ว่ากระบวนการจะเกิดขึ้นมาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 แล้วก็ตาม แต่หลักการของ NPM ถูกวิจารณ์ว่าเป็นรูปแบบใหม่ของการจัดการนิยมส่งผลให้การส่งมอบบริการสาธารณะที่มีอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดข้อถกเถียงตามถึงความสำคัญระหว่างทางเลือกที่ประสิทธิภาพและความเท่าเทียม (Hood, 1991) ทั้งยังมีนักวิชาการอีกหนึ่งคนที่สำคัญ คือ Donald Kettl เสนอเกี่ยวกับ NPM เช่นเดียวกัน แต่ทำให้เห็นว่าการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐไม่ได้พิจารณาเฉพาะบริบทภายในประเทศเท่านั้น แต่แนวทางต่าง ๆ เกิดขึ้นจากประเทศพัฒนาแล้วและเริ่มต้นปฏิรูปตามแบบฉบับ

ตะวันตก โดยยอมรับว่าการปฏิรูปใช้ฐานของตลาดและได้รับอิทธิพลแรกเริ่มมาจากสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Kettl, 2005)

การศึกษา NPM ทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงเกิดข้อถกเถียงต่อระเบียบแบบแผนที่ดำรงมาอยู่ก่อนหน้านี้กว่าหนึ่งศตวรรษ ทำให้การบริหารภาครัฐต้องหยิบยืมแนวทางปฏิบัติและเทคนิคจากภาคเอกชน โดยเฉพาะการแข่งขันทางตลาดและการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการส่งผลให้การจัดการเน้นที่วางแผนกลยุทธ์และการจัดการผลปฏิบัติงานมากขึ้น ผลที่ตามมาคือ NPM จัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการอภิบาล (Mode of governance) หรือเรียกว่า “การอภิบาลจัดการ” (Managerial governance) ยิ่งตอกย้ำให้แนวทางการจัดการทางวิทยาศาสตร์ที่เป็นกลไกเชิงอุดมการณ์ของการจัดการนิยมสำหรับภาคเอกชน เริ่มกล่าวถึงและถกเถียงกันในภาครัฐมาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ว่าเป็นรากฐานทางอุดมการณ์ของการจัดการมาตั้งแต่ต้นศตวรรษ 20 รวมถึงทฤษฎีที่นำมาใช้ได้บรรจุเป็นส่วนหนึ่งใน NPM คือ “ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ” (Public choice theory) พัฒนามาจากทฤษฎีเกม (Game theory) และทฤษฎีทางเลือกเชิงเหตุผล (Rational choice theory) ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวพัฒนาจากแนวทางนีโอคลาสสิก (Neo-classic) และต่อมาจัดเป็นแนวทางเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal approach) แสดงให้เห็นบทบาทของรัฐที่ถ่างออกเพราะความล้มเหลวจากการแทรกแซงกลไกตลาดจึงเน้นที่ผลลัพธ์ของการจัดการเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการส่งมอบบริการสาธารณะ ดังนั้น รัฐเสรีนิยมใหม่พยายามทำหน้าที่สร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการสะสมทุนในเวลาเดียวกัน ทำให้ภาครัฐต้องเกิดการแข่งขันทางการตลาดเพื่อปรับตัวทางองค์กรใหม่ (Knafos, 2019, Knafos, Dutta, Lane and Wyn-Jones, 2019)

ปัญหาการตีความของนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ **กรณีแรก** มักเข้าใจว่า NPM เป็นกระบวนการที่เข้ามาแทนที่ หรือ ดำรงอยู่ร่วมกับการบริหารภาครัฐดั้งเดิม (Old public administration: OPA) และ NPS ตามที่ Janet Denhardt และ Robert Denhardt เสนอไว้ (Denhardt and Denhardt, 2007)

กรณีสอง Owen Hughes จัดแบ่งกระบวนทัศน์ออกเป็นการบริหารภาครัฐดั้งเดิม (Traditional public administration) และ NPM (Hughes, 2003) **กรณีสาม** Stephen Osborne จำแนกออกเป็นกรอภิบาลสาธารณะ (NPG) โดยต่อมาจากการจัดการภาครัฐใหม่และการบริหารภาครัฐ (Osborne, 2010) **กรณีสี่** Mark Bevir พยายามทำให้ NPM เป็นคลื่นลูกแรกของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ และคลื่นลูกที่สองเป็นการจัดการเครือข่ายและสร้างความเป็นหุ้นส่วนเพื่อประสานความร่วมมือทั้งแนวนราบและแนวตั้งระหว่างรัฐ เอกชน ประชาสังคม พร้อมกับสร้างความไว้วางใจกับผู้รับเหมา ผู้ใช้งาน และผู้มีส่วนได้เสียอื่น (Bevir, 2013b) ส่งผลให้เกิดการขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมในรูปแบบเครือข่ายการอภิบาล (Network governance) ที่เป็นแนวนราบมากขึ้น (Robinson, 2015, pp. 12 - 13) และ**กรณีห้า** กระบวนทัศน์ที่นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์อ้างถึงบ่อยครั้ง คือ 6 กระบวนทัศน์ของ Nicholas Henry ซึ่งพิจารณากระบวนทัศน์ที่ 5 ว่า รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ โดยไม่ยอมรับสถานะของการเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ เช่น การผลักดันให้ให้เกิดความเป็นวิชาชีพ มีสมาคมการศึกษาและมีหลักสูตรการเรียนที่เฉพาะทางด้านนี้ ในเวลาเดียวกัน กระบวนทัศน์นี้ยังดำเนินขนานไปกับการอภิบาล ซึ่งบทบาทของรัฐบาลลดลง แต่เปลี่ยนสู่ความร่วมมือแบบหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน เน้นที่การมีส่วนร่วมของพลเมือง และสนับสนุนบทบาทขององค์กรที่มิใช่รัฐ (Henry, 2010)

ส่วนใหญ่แล้ว ไม่สามารถปฏิเสธการดำรงอยู่ของ NPM ที่มีรากฐานอุดมการณ์ครอบงำข้อเสนออื่น ๆ อย่าง NPS และ NPG เพราะทำความเข้าใจการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐเชิงเปรียบเทียบแล้ว พบว่าจะตีความ NPM อย่างง่ายให้เป็นกระบวนทัศน์หนึ่งไม่ได้ แต่เป็นปรากฏการณ์ที่แผ่ขยายครอบคลุมการบริหารภาครัฐทั่วโลก รวมถึงจีนก็กล่าวถึงแนวทางการปฏิรูปภาครัฐมากขึ้น และที่สำคัญการบริหารภาครัฐเข้าใจเพียงวิธีการและเครื่องมือของการจัดการไม่ได้ แต่บริบทระหว่างประเทศและองค์การต่าง ๆ ล้วนแล้วมีผลทางตรงต่อสถานะของ

องค์ความรู้และแนวทางปฏิบัติของศาสตร์แขนงนี้ เหมือนกับที่ พิชยา บวรวัฒนา เคยพยากรณ์ถึงการเปลี่ยนรูปของรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะเกิดขึ้นในการประชุมที่ Minnowbrook ปี ค.ศ. 2028 แม้ผู้เขียนพิจารณาสถานการณ์ในเวลานี้แล้ว เห็นว่ามี คลาดเคลื่อนหลายประการ เนื่องจากโลกของการทำงานมีพลวัตที่ไปไกลกว่าที่ พยากรณ์ไว้แล้ว ขณะนี้มีการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่สำหรับการประชุม และสอนทางไกล โดยเฉพาะ COVID - 19 ทำให้เกิดการก้าวข้ามผ่านเรื่องนี้ไป หลังวิกฤติครั้งนี้อาจเห็นการเปลี่ยนแปลงทั้งการบริหารและจัดการภาครัฐที่ใช้ดิจิทัล ทำงานมากขึ้น ทั้งเชิงสนับสนุนปฏิบัติการและให้บริการสาธารณะ (Kettl, 2005, Pollitt and Bouckaert, 2017, Bowornwathana, 2010a)

หากย้อนกลับไปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จะพบว่าประเทศเกิดใหม่จากระบบอาณานิคมเป็นจำนวนมากซึ่งทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เน้นที่การบริหาร การพัฒนาในประเทศเหล่านี้ ซึ่งแตกต่างจากหลังสงครามเย็นที่พยายามส่งเสริม ความเป็นวิชาชีพและพัฒนาองค์ความรู้ให้เกิดการรับรองทางสถาบันและเครือข่าย ความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่ใช่การสั่งการ แต่เป็นการประสานความร่วมมือ จากทุกฝ่าย (Jreisat, 2014) แต่ความเข้าใจบ่อยครั้งขาดการคำนึงถึงบริบทระหว่าง ประเทศ ทั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตามปรากฏการณ์ใหม่และควรขยายเป็นการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative public administration) เพราะแท้จริงแล้วการอภิบาล (Governance) จัดเป็นแนวทางการศึกษาระดับโลก (Global perspective) ส่งผลให้การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ควรเน้นเฉพาะ กลไกการจัดการภายในองค์กร แต่ต้องพิจารณาผลกระทบของโลกาภิวัตน์ ความยั่งยืนและรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ทำให้การบริหารภาครัฐต้องปฏิรูปเพื่อการ เปลี่ยนรูปตามแนวทางของ NPM ทั้งในระดับประเทศและโลก เพื่อลดความยากจน และตั้งอยู่แนวทางที่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน เช่น การกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่ มาตรการลดความไม่เท่าเทียมและป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อการจ้างงาน เป็นต้น (Khan, 2018, Kennett, 2010, UNDP, 2015)

ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าเหตุใด ปกรณ์ ศิริประกอบ (2560) จึงเลือกใช้คำว่า การจัดการภาครัฐดั้งเดิม (Old public management: OPM) ทั้งที่หนังสือตำราเล่มนี้ อ้างอิงจากแนวคิด NPS เป็นแนวทางการศึกษาของการเขียนหนังสือ โดยทั้งสอง Denhardt ก็ใช้คำว่า OPA และอันที่จริงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้เริ่มต้นจากแนวคิดการจัดการ (Management) แต่เริ่มต้นจากการบริหาร (Administration) แม้แต่สาขาแขนงย่อยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในด้านกำลังคน (Workforce) ที่เรียกว่า การบริหารงานบุคคลสาธารณะ (Public personnel administration) แต่ระหว่างทศวรรษ 1960 - 1980 คำว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human resource management) ถูกเรียกและใช้ในภาคเอกชนซึ่งยังไม่ปรากฏแพร่หลายในภาครัฐ ภายหลังก็ใช้การบริหารภาครัฐ แต่จัดให้ HRM เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการงานบุคคลสาธารณะ (Public personnel management) ซึ่งที่เรียกเช่นนี้ เพราะได้รับอิทธิพลจากการจัดการในภาคเอกชน เช่น การจัดการกลยุทธ์และจัดการผลปฏิบัติงาน เป็นต้น (Llorens, Klingner and Nalbandian, 2018, Farazmand, 2007, Shafritz, Russell, Borick and Hyde, 2017)

ผู้เขียนจึงยืนยันข้อถกเถียงต่อการเรียกว่า OPM ทำให้กรอบการศึกษาทางการบริหารภาครัฐถูกรอบงำโดยหลักการเสริมนิยมใหม่และเหมือนการจัดองค์ความรู้ใหม่ที่ทำให้การจัดการนิยมเป็นจุดตั้งต้นของการจัดแบ่งกระบวนทัศน์ เหมือนกับที่ ปกรณ์ ศิริประกอบ สนับสนุนแนวคิด NPS ของทั้งสอง Denhardt นำเสนอไว้ เพราะอันที่จริง NPS ไม่เหมาะสมที่จะแบ่งกระบวนทัศน์สามตัวอย่างที่เข้าใจ แต่ NPS เป็นส่วนหนึ่งของ NPM ที่ทำให้การบริหารภาครัฐต้องเปลี่ยนรูปตามนโยบายเศรษฐกิจฉันทามติของซิงตัน เช่น การลดค่าใช้จ่ายภาครัฐ การว่าจ้างภายนอก การแปรรูปกิจการ เป็นต้น ผลที่ตามมาทำให้เกิดการปฏิรูปการบริหารภาครัฐทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา (Hughes, 2003, Knafos, 2019, Shepherd, 2018) แต่ปัจจุบัน NPM ที่ขับเคลื่อนในรูปแบบของการจัดการผ่านอุดมการณ์และนโยบายที่ตั้งอยู่บนตลาดเสรี เริ่มเกิดการถกเถียงตามมาจากประเทศ

กำลังพัฒนา โดยเฉพาะที่ไม่ใช้อยู่ในโลกอารยธรรมตะวันตก และพยายามชี้ให้เห็นแต่ละประเทศมีบริบทเฉพาะและพัฒนาการของประวัติศาสตร์การบริหารภาครัฐที่ไม่เหมือนกัน เช่น การกล่าวถึงค่าของการบริการสาธารณะตามที่ มาลัย หุวะนันทน์ เคยเขียนไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 ก็แตกต่างจาก NPS เพราะข้อเสนอของไทยเวลานั้นพิจารณาการบริการสาธารณะเป็นความสัมพันธ์แนวดิ่งและเห็นว่าเป็นการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ซึ่งกรณีของการตีความตามที่ มาลัย หุวะนันทน์ หรือแม้แต่ที่พิทยา บวรวัฒนา เคยเสนอโดยเขียนประวัติศาสตร์ย้อนกลับไปตามที่ยุคลุขโขทัย อยุธยา ธนบุรี และรัตนโกสินทร์ ถือเป็นแนวทางอนุรักษ์นิยมผสมผสานกับชาตินิยมมากกว่าพิจารณาว่าเป็นการตื่นตัวของนานาประเทศเพื่อนำไปสู่การสร้างประชาคมทางรัฐประศาสนศาสตร์โลกขึ้นมาได้เหมือนที่คาดหวังในที่ประชุม Minnowbrook ครั้งที่ 1 (Bowornwathana, 2010a, 2010b, Huvanandana and William, 1962)

การว่าจ้างภายนอกในเศรษฐกิจแบ่งปันและรูปแบบของการอภิบาลสัญญา

การทำความเข้าใจการอภิบาล (Governance) จะตีความแบบที่ Stephen Osborne ให้แยกออกจากการบริหารภาครัฐและการจัดการภาครัฐใหม่ แม้ว่าบทความและหนังสือหลายเล่มจะยอมรับว่า NPM ได้ก้าวข้ามกระบวนทัศน์มาสู่ NPG แล้วก็ตาม เพราะแนวทางปฏิบัติมีความแตกต่างกันคือ NPG ให้บริการสาธารณะโดยตระหนักถึงผู้มีส่วนได้เสียหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว ชุมชน ท้องถิ่น รวมถึงวัตถุ เช่น ทุนทางกายภาพ เทคโนโลยี และสินค้า นอกจากนี้ NPM ถูกวิพากษ์ว่าไม่สามารถขับเคลื่อนได้ในเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital economy) กลายเป็นความท้าทายต่อการบริหารภาครัฐในอนาคต (Radnor, Osborne and Glennon, 2016) ทั้งนี้ผู้เขียนชี้ให้เห็นช่องว่างขององค์ความรู้ของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน (Public-private partnerships: PPP) เพราะ NPM ไม่นับรวมภาคประชาสังคมและองค์กรที่มีใช้รัฐอยู่ในความร่วมมือนี้ แต่ความหมาย

ของเอกชนตาม PPP จำกัดเฉพาะภาคธุรกิจเท่านั้น ขณะที่การอภิบาลเสนอแนวคิดนี้สวนทางกับ NPM คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของอาสาสมัครหรือภาคประชาสังคม เพื่อจัดเตรียมทรัพยากร จัดการความเสี่ยง และส่งมอบบริการและสินค้าสาธารณะ ดังนั้น PPP ที่ NPM เน้นสร้างความร่วมมือเพื่อใช้ช่องว่างของการจ้างงานในรูปแบบของ “การทำสัญญาว่าจ้าง” (Contracting-out) พร้อมมีผู้แทนนายหน้าจัดเตรียมบริการและจัดหาแรงงานจัดหาเพื่อให้แก่ผู้ว่าจ้าง จึงเป็นที่มาของ PPP ทั้งในรูปแบบ NPM และ NPG ล้วนแล้วพิถีพิถันต่อกลุ่มคนที่ตกขอบ ไม่กล่าวถึงแรงงานในฐานะหุ้นส่วนความร่วมมือหลายฝ่าย (Collaborative partnerships) เพราะต้นทุนและประสิทธิภาพคือความสำคัญหลักของการบริหารและจัดการ (Bevir, 2013a, 2013b, Wang and et al., 2018)

ก่อนอื่นการทำความเข้าใจการทำสัญญาว่าจ้าง ตามความหมายที่หนังสือ The SAGE Handbook of Governance อธิบายไว้คือ ข้อตกลงระหว่างสองหรือมากกว่านั้นซึ่งเกิดขึ้นเพื่อผลิตหรือให้บริการตามที่ตกลงประกอบด้วย ราคา ระยะเวลา และการส่งมอบชิ้นงานถือเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า PPP เพราะเน้นที่การว่าจ้างให้ภาคเอกชนมาทำหน้าที่แทนในบางภารกิจของรัฐที่สามารถผ่อนปรนได้ แต่ผลกระทบของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐเช่นนี้ ก่อให้เกิดการลดขนาดของรัฐบาล การจ่ายค่าจ้างต่ำ การสูญเสียงานอาชีพ และว่าจ้างภายนอกแทนที่จะจ้างงานโดยหน่วยงานภาครัฐนั้น ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากเทคโนโลยีเพื่อใช้ระบบ E-commerce และ E-governance ผลที่ตามมาทำให้เกิดการบริการการจ้างงาน และการสนับสนุนปฏิบัติการที่รองรับให้เกิดการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing) มาแทนที่การจ้างงานและมอบหมายให้ตามตำแหน่งงานเหมือนเดิม และใช้แก้ไขปัญหาการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (Cohen and Eimicke, 2013)

ถัดมาการทำสัญญาว่าจ้างกลายเป็นส่วนหนึ่งของการอภิบาลในรูปแบบของการอภิบาลสัญญา (Contract governance) จึงเริ่มต้นจากแนวทางการสร้าง

หุ้นส่วนความร่วมมือและประสานความร่วมมือ (Collaborative governance) โดยจัดให้เป็น NPM กลายเป็นส่วนหนึ่งของการอภิบาล (Governance) ในรูปแบบของการมีผู้แทนและมีส่วนร่วมตามครรลองประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การแบ่งสรรปันส่วนอำนาจให้แก่ภาคเอกชน รวมทั้งเกิดความสัมพันธ์ทางการและไม่เป็นทางการของรัฐ เอกชน และประชาสังคม แต่หลักการของ NPM เน้นที่การจัดการผลปฏิบัติงาน (Performance management) ทำให้การจ้างงานแบบเดิมที่เป็นความสัมพันธ์สองทางระหว่างรัฐในฐานะผู้จ้างงานและแรงงานในฐานะผู้รับจ้าง กลับถูกทำให้ท้าทายและสร้างปัญหาตามมาที่ NPM และ NPG ก็ไม่กล่าวถึง คือ การทำสัญญาว่าจ้างบริษัทหรือผู้แทนให้บริการ แต่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบนี้มีการว่าจ้างแรงงานโดยบริษัทที่ให้บริการเพื่อส่งแรงงานมาทำงานให้แก่ภาครัฐเป็นได้ทั้งรูปแบบของการสนับสนุนปฏิบัติการ หรือว่าจ้างทำงานตามรายชิ้นโครงการ ด้วยเหตุที่ NPM มีจุดมุ่งหมายของความสัมพันธ์และผลลัพธ์ที่งาน ได้แก่ ราคา คุณภาพ ปริมาณ การควบคุมการทำงาน และอื่น ๆ ที่สำคัญกระบวนการของการอภิบาลสัญญาเกิดความสัมพันธ์ขึ้นได้สองแนวทาง คือ (Heinrich, 2013; Osborne, 2010)

(1) **ความสัมพันธ์แนวราบ** ที่เป็นข้อตกลงระหว่างผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างภายในองค์กรถือเป็นรูปแบบดั้งเดิมที่เกิดการว่าจ้างโดยตรงและสามารถตกลงเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ไม่มากนัก

(2) **ความสัมพันธ์แนวตั้ง** ที่เป็นข้อตกลงระหว่างองค์กรซึ่งแรงงานจะไม่เกี่ยวข้องใด ๆ และไม่มีการต่อรองในสภาพการจ้างงานและเงื่อนไขต่าง ๆ กับผู้ว่าจ้างที่เป็นภาครัฐ เช่นเดียวกันนั้น ระบบการจ่ายค่าตอบแทนหรือการดูแลสวัสดิการขึ้นอยู่กับบริษัทผู้แทนที่ว่าจ้างงาน (ผู้เขียนให้ความสำคัญต่อแนวทางนี้ เพราะหลักการสนับสนุนเศรษฐกิจแบ่งปันในเวลานี้ที่พยายามเอารัดเอาเปรียบแรงงานมากขึ้นในอนาคต)

เมื่อกล่าวถึงการทำสัญญาว่าจ้างแล้ว ต้องพิจารณาข้อเสนอของการอภิบาลเครือข่าย (Governing by network) โดย Stephen Goldsmith และ William D. Eggers เคยเสนอตัวแบบของการบริหารภาครัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นที่กล่าวไปข้างต้นก่อน ดังนี้ (Goldsmith and Eggers, 2005)

ประการแรก “Third - party government” เน้นการบริหารภาครัฐที่มีส่วนร่วมจากสามภาคส่วนหรือมากกว่านั้น เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะ แต่จะเห็นได้ว่าบทบาทของภาครัฐเช่นนี้เกิดขึ้นจากการปรับตัวตามแนวทางของ NPM เพื่อต้องการลดการว่าจ้างบุคลากรและต้นทุนด้านอื่น ๆ ลง ขณะเดียวกันใช้รูปแบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่นมาใช้ นิยมเรียกว่าการจ้างเหมาช่วงและว่าจ้างภายนอก แม้ทำให้เกิดการร่วมมือกับภาคเอกชนหรือแปรรูปกิจการสาธารณะก็ตาม แต่กลับกันในกรณีประเทศไทยทำให้เกิดการจ้างบุคลากรที่แตกต่างหลายรูปแบบ ทั้งข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย ลูกจ้างชั่วคราว และบ่อยครั้งทางปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบยังเหลื่อมซ้อนกัน และถือเป็นความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงของการนำ NPM มาใช้โดยไม่เปลี่ยนรูปทั้งองค์การ

ประการที่สอง “Joined - up government” เป็นการบริหารโดยสนับสนุนความร่วมมือผ่านส่วนงานต่าง ๆ ที่หลากหลาย เพื่อบูรณาการและนำไปสู่การจัดเตรียมบริการสาธารณะ ในปัจจุบันก็เริ่มเห็นได้ชัดขึ้นในกรณีที่ต้องการภาครัฐประสานความร่วมมือแนวราบ แต่ยังปรากฏการสั่งการจากแนวดิ่งก็ตาม แต่ความจำเป็นของการบริการสาธารณะที่ไม่จำกัดไว้เฉพาะบทบาทของภาครัฐนั้น หมายความว่า การแปรรูปกิจการสร้างทางเลือกให้แก่พลเมืองผู้ใช้บริการที่มีมากกว่าทางเลือกเดียว แต่การจัดเตรียมบริการโดยภาคเอกชนอาจมีประสิทธิภาพที่ดีกว่า พร้อมกับบูรณาการกับตัวแสดงต่าง ๆ ที่ไม่เฉพาะรัฐและเอกชนเท่านั้น

ประการที่สาม “Digital revolution” เป็นผลสืบเนื่องจากการเข้าถึงเทคโนโลยีขั้นสูงภายในองค์กรและประสานความร่วมมือกับหุ้นส่วนภายนอก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งอินเทอร์เน็ตกลายเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนรูปแบบของการบริหาร เนื่องจากมีการสนับสนุนการสื่อสารโดยอีเมล การนัดหมาย และการส่งถ่ายข้อมูลต่าง ๆ ผ่านเครือข่ายและเทคโนโลยี ดังตัวอย่างที่จัดเตรียม E-government มารองรับให้แก่การบริการสาธารณะ และทำให้การบริหารข้อมูลเกิดการจัดเก็บและใช้ประโยชน์ทางด้านอื่น ๆ ได้มากขึ้น ซึ่งความร่วมมือแบบเครือข่ายนี้ ภาครัฐต้องให้ภาคเอกชนและภาคส่วนอื่นมาร่วมกันหนุนเสริมเรื่องนี้ด้วย

ประการที่สี่ “Citizen choice” คือ พลเมืองมีทางเลือกต่าง ๆ มากขึ้นในการใช้หรือรับการบริการสาธารณะ ขณะที่ภาครัฐก็ทำหน้าที่นี้ได้ด้วยการจัดเตรียมบริการตรงความต้องการของลูกค้า พิจารณาที่ความสะดวกของประชาชน กลายเป็นปัจจัยต่อการกำหนดและตัดสินใจสู่การจัดเตรียมสินค้าสาธารณะ ซึ่งพลเมืองควรมีสิทธิเลือกและกำหนดบทบาทของภาครัฐ แทนที่จะเป็นกำหนดเงื่อนไขหรือความต้องการแต่ฝ่ายเดียวโดยภาครัฐเหมือนเช่นเคย

ข้อเสนอของทั้งสองคน สนับสนุนการจ้างงานเหมาะสมและว่าจ้างภายนอก แต่ยังมีศักยภาพต่ำจึงให้ทำงานร่วมกันแบบเครือข่ายและมีส่วนร่วมจากหลากหลายตัวแสดง ซึ่งจะเสริมสร้างระบบการอภิบาลสาธารณะที่เข้มแข็งขึ้นภายใต้รูปแบบของ PPP (Goldsmith and Eggers, 2005) แสดงให้เห็นว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เน้นที่องค์กรภาครัฐเป็นหน่วยการวิเคราะห์หลักและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารนั้น ถูกวัดด้วยเครื่องมือของการจัดการหลายประเภท ทั้งนี้ในยุคโลกาภิวัตน์ก็เห็นผลกระทบของเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ต คือ ปัจจัยสำคัญของการทำให้แรงงานเกิดความไม่มั่นคงทางอาชีพ (Job insecurity) ซึ่งเป็นสาเหตุของการทำให้ลูกจ้างลาออกจากองค์กร แต่อีกประการที่สำคัญควรตระหนักถึงสาเหตุที่แท้จริงของความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้น แน่นอนว่าไม่ใช่ความเบื่อหน่ายหรือขาดแรงจูงใจในการทำงาน (Khan, 2018, p. 18) และบ่อยครั้งที่ใช้ข้อเสนอเพื่ออ้างว่าการใช้บริการว่าจ้างภายนอกเป็นรูปแบบของความร่วมมือแบบหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชนและประสานความร่วมมือหลายฝ่ายเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะ รวมทั้ง

จัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายรัฐให้มีสาธารณูปการต่าง ๆ ทั้งโรงเรียน โรงพยาบาล ระบบขนส่งมวลชน น้ำประปา และอื่น ๆ (Erridge, 2009)

ด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ตามสัญญา (Contractual relationships) ที่เกิดขึ้นจึงมีผู้แทนนายหน้า (Brokers) ทำหน้าที่เชื่อมโยงให้แรงงานทำงานให้กับภาครัฐ แต่ไม่ใช่การจ้างงานโดยตรง ซึ่งการอภิบาลเครือข่าย (Network governance) สนับสนุนให้เกิดความยืดหยุ่น (Flexibility) เพื่อเชื่อมโยงระหว่างผู้ทำหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครอง (ภาครัฐ) และผู้ทำหน้าที่ลงทุนทางการเงิน (ภาคเอกชน) กลายเป็นเหตุที่มาของเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing economy) เพราะก่อนหน้านี้เริ่มมีการแบ่งปันสารสนเทศ หน้าทีจัดเตรียมบริการสาธารณะ และใช้เทคโนโลยีเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะและจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานในรูปแบบ E-governance เป็นต้น (Farneti, Padovani and Young, 2010) ขณะที่ความหมายของเศรษฐกิจแบ่งปัน ไม่เฉพาะการให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น แต่รวมถึงการบริการที่เกิดขึ้นกับหุ้นส่วนความร่วมมือต่าง ๆ เช่น ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรเดียวกัน บริษัทที่ว่าจ้างมาจากภายนอก องค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้นและชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาครัฐสามารถจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและได้รับบรรลประโยชน์มากที่สุด ดังนั้นการใช้แอปพลิเคชันและแบ่งปันทางเศรษฐกิจจะช่วยให้ภารกิจของรัฐลดความสลับซับซ้อนและรวดเร็วต่อสถานการณ์มากยิ่งขึ้น

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดว่าอนาคตของงานในภาครัฐ คือ เศรษฐกิจแบ่งปัน ปรากฏในรูปแบบของการแบ่งปันสินทรัพย์ สินค้าและบริการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของการเช่าระยะสั้น (Short-term renting) และก่อให้เกิดรูปแบบการทำงานใหม่ ของงานบางเวลาทำเป็นครั้ง (Part-time gigs) แต่แรกเริ่ม E-commerce และ Social media ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ก่อนตามมาทีติดิจิทัลแพลตฟอร์ม ซึ่งแตกต่างจากสองรูปแบบนี้ ด้วยเหตุที่ การใช้แอปพลิเคชันโดยผู้ใช้บริการมีความสัมพันธ์เกิดขึ้นเมื่อมีการเรียกใช้บริการ จากที่ไหนและเวลาใดก็ได้

ฉะนั้นข้อเสนอของบทความนี้ เน้นที่ความท้าทายของเศรษฐกิจแบ่งปันสำหรับการบริหารภาครัฐ เพราะเผชิญการเปลี่ยนแปลงฉับพลันจากรูปแบบธุรกิจใหม่ โดยเฉพาะรูปแบบของ E-governance เนื่องจากเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นนวัตกรรมให้เกิดการร่วมสร้างสรรค์บางสิ่งของทรัพย์สินและพื้นที่ของแรงงาน เพื่อลดความสูญเปล่า สร้างความยั่งยืน และคุณภาพของชีวิตที่ดีที่สำคัญเป็นโอกาสที่ภาครัฐควรปรับมาใช้ในการอำนวยความสะดวกภายในองค์กร และการส่งมอบบริการสาธารณะภายนอกองค์กร (Ganapati and Reddick, 2018)

บทความนี้จะไม่กล่าวถึงทุกประเภทของเศรษฐกิจแบ่งปัน เพราะมีหลายกิจการและบริการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการวิเคราะห์ข้อมูล การบริการองค์กร อาหาร สุขภาพ การขนส่ง บริการส่งและเคลื่อนย้าย บริการทางการเงิน และอื่น ๆ แต่เน้นที่เกี่ยวกับการทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting-out) ทั้งรูปแบบของการว่าจ้างภายนอกและการจ้างงานเหมาะสมที่สำคัญกว่านี้ “การแบ่งปัน คือ ความยืดหยุ่นโดยขึ้นอยู่กับอุปสงค์ส่งผลให้แพลตฟอร์มขยายขอบเขตของการแบ่งปันให้กว้างมากขึ้นภายในหน่วยงานภาครัฐแห่งนั้น หรือ ระหว่างหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ” และความยืดหยุ่นของงานในอนาคตของการบริหารภาครัฐต้องพิจารณาคือ “งานอะไรที่สามารถแบ่งปันได้” (Desk sharing) และการทำงานทางไกล (Teleworking) หมายความว่า Cloud ต้องใช้เครื่องมือ แอปพลิเคชันโทรศัพท์มือถือขนาดเล็กที่อำนวยความสะดวกการทำงานและเครือข่ายที่ใช้เข้าถึงงานที่ได้ก็ไม่ต้องเป็นที่สำนักงาน” (Ganapati and Reddick, 2018)

ความท้าทายของการอภิบาลสำหรับภาครัฐจึงเป็นประเด็นเรื่องของพลวัตการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี เพราะขาดมาตรการรองรับในตลาดแรงงานและไม่สามารถรับมือกับผลกระทบได้อย่างทันทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็น ประการแรก คือ การเกิดชนชั้นใหม่ที่เสียเปรียบและได้รับความไม่เท่าเทียมจากการแบ่งปันที่แท้จริงแล้วเป็นการเข้าแทนที่การจ้างงาน เนื่องจากกลวิธีของเศรษฐกิจแบ่งปันแยบยลยิ่งกว่าจะให้สถานะของแรงงานเป็นการจ้างงานระยะสั้นเป็นรายครั้งตามความ

ต้องการ (On-demand work) จึงต้องลงทุนสินทรัพย์ที่มีอยู่หรือเป็นหนี้เพื่อนำมาใช้สำหรับการทำงาน ประการที่สอง การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตก็แสดงถึงความเหลื่อมล้ำไม่เฉพาะโอกาสแต่เป็นปัจจัยการผลิตที่ไม่เท่าเทียมกันซึ่งเศรษฐกิจแบ่งปันก็ไม่ใช่รูปแบบใหม่ของเทคโนโลยี เพราะก่อนหน้านี้ก็มีแพลตฟอร์มที่ทำหน้าที่แบ่งปันมาแล้ว แต่การแบ่งปันในเวลานี้แตกต่างจากเดิมคือต้องสินทรัพย์ของปัจเจกบุคคลมาร่วมผลิตและสร้างด้วย ประการที่สาม การพิจารณาเป้าหมายของความยั่งยืนในระยะยาวก็ยังไม่ชัดเจนสำหรับวิธีการนี้ที่จะใช้บริการสาธารณะและอำนวยความสะดวกในการบริหารภาครัฐ ประการท้ายสุด การสร้างความไว้วางใจและมั่นคงให้แก่ทุกฝ่ายที่มีส่วนร่วมในเศรษฐกิจแบ่งปัน ดังที่การจัดการต้องมีความเป็นธรรม โปร่งใส และถูกต้อง (Ganapati and Reddick, 2018)

ความเป็นไปได้ในเวลานี้การบริหารภาครัฐจะกำหนดนโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับเศรษฐกิจแบ่งปัน เพราะปัญหาเกิดขึ้นแล้ว แต่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกลับไม่มีมาตรการเหมือนจะรอให้ปัญหาหนักกว่านี้ หรือ วางเฉยไม่เห็นปัญหา เช่น ในกรณีของไทยที่ปฏิบัติต่อแรงงานในภาคไม่เป็นทางการมาโดยตลอด ถ้าพิจารณาตามกรอบของ NPM ที่กล่าวไปในหัวข้อก่อน หรือ การอภิบาลโดยเครือข่ายและประสานความร่วมมือ พบว่า เศรษฐกิจแบ่งปันไม่ใช่การบริการที่จัดเตรียมโดยภาคเอกชนเท่านั้น แต่เปิดพื้นที่ให้แรงงานและหน่วยธุรกิจขนาดเล็กมาร่วมเป็นหุ้นส่วนทางธุรกิจ ข้อเสนอที่เกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจแบ่งปันในการบริหารภาครัฐจึงต้องมีมาตรการคุ้มครองให้แก่ทุกฝ่าย ทั้งผู้บริโภค แรงงาน ธุรกิจที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังเกิดความอ่อนแอที่เกิดขึ้นจากเศรษฐกิจแบ่งปันจึงถูกตั้งข้อสังเกตถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างการบริหารภาครัฐและเศรษฐกิจแบ่งปัน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรการ (Regulation) ในการบริการขนส่งและ

เคลื่อนย้าย การแบ่งปันสินทรัพย์ และการบริการแบ่งปันโดยแรงงาน² (Ganapati and Reddick, 2018)

หน่วยงานภาครัฐต้องพิจารณาให้เห็นโอกาสของเศรษฐกิจแบ่งปันหรือในปัจจุบันนิยมเรียกคำอื่น ๆ แล้วก็ตาม ในประเด็นด้านแรงงานต้องตระหนักว่าทำอย่างไรให้แพลตฟอร์มดิจิทัลที่เป็นเครื่องมือใหม่ในโลกของการทำงานตั้งอยู่บนความเท่าเทียมทางสังคมและเกิดการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดมาตรการสำหรับการนำไปปฏิบัติที่ชัดเจน แต่มุมมองของภาครัฐเห็นว่าเศรษฐกิจแบ่งปันจะสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public value) ดังนั้นแนวทางแรกที่น่าสนใจจะเป็นการสร้างหุ้นส่วนความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ

² การบริการแบ่งปันโดยแรงงาน แบ่งออกเป็นสามประเภท ได้แก่

ประเภทแรก คือ การบริการขนส่งและเคลื่อนย้าย (Mobility and vehicle sharing services) ส่วนใหญ่พบเกี่ยวกับการขนส่ง ได้รับประโยชน์จากการลดความต้องการใช้รถยนต์ของปัจเจกบุคคลลงให้มาใช้รถร่วมกันและลดภาวะโลกร้อน โดยเฉพาะเขตพื้นที่ที่มีการจราจรติดขัด นอกจากนี้ยังมีแนวคิดให้พัฒนา Uber และอื่น ๆ เป็นระบบขนส่งมวลชนสาธารณะในบางพื้นที่ที่พัฒนารัฐบาลดิจิทัลจึงมีความสำคัญเพราะใช้วิเคราะห์ระบบการขนส่ง ค่าใช้จ่ายการขนส่ง และเทคโนโลยีการจัดการ ดังนั้น เศรษฐกิจแบ่งปันส่งผลให้การกิจของภาครัฐหันมาทบทวนและพัฒนาแนวทางให้ลดการเปลี่ยนแปลงทั้งต้องมีแนวทางจัดการกับกลุ่มสหภาพที่ขึ้นในหลายประเทศ ซึ่งเห็นว่าการขนส่งโดยระบบนี้สร้างความไม่เป็นธรรม

ประเภทที่สอง การแบ่งปันสินทรัพย์ (Accommodation sharing) พบว่าการให้บริการห้องพักที่คล้ายคลึงกับโรงแรม แต่บางกรณีใช้ห้องพัก คอนโด หรือบ้านส่วนตัวเป็นห้องเช่าระยะสั้น โดยเหมาะสมกับนักท่องเที่ยวมากกว่าผู้อาศัยทั่วไป และในระยะแรกเริ่มแพร่หลายในประเทศภาคพื้นยุโรป โดยมี Airbnb เป็นผู้ให้บริการ ซึ่งมีข้อสังเกตตามว่า ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นสนับสนุนให้มีการเช่าห้องพักระยะสั้นจะเกิดผลต่อชุมชนหรือไม่ เพราะถ้าพิจารณาแล้วเป็นการสร้างรายได้จากทรัพย์สินที่มีอยู่แล้วและเป็นช่องทางรายได้นอกเหนือจากการประกอบอาชีพหลัก แต่กรณีนี้จะเช่าระยะยาว ไม่สอดคล้องกับบริการแพลตฟอร์มนี้และไม่ตรงความต้องการของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ

ประเภทที่สาม คือ การบริการแบ่งปันโดยแรงงาน (Labour and sharing services) เป็นรูปแบบของการทำงานเป็นครั้ง โดยอาศัยคนทำงานให้บริการผ่านแพลตฟอร์ม จัดเป็นผู้ทำงานอิสระ (Freelancer) มีมากถึง 22 ล้านผู้ใช้งาน ขณะที่แพลตฟอร์ม Upwork มีมากถึง 5 ล้านผู้ใช้งานจะพบว่างานลักษณะนี้มีหลากหลายหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นผู้พัฒนาเว็บไซต์ ผู้พัฒนาแอปพลิเคชัน นักออกแบบ นักเขียน นักบัญชี และอื่น ๆ ที่สำคัญ คือ การทำงานไม่จำกัดเฉพาะในประเทศเท่านั้น แต่เชื่อมโยงไปได้ทั่วโลกส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้มีความยืดหยุ่นมากกว่าการให้บริการในประเภทแรกและเกิดแนวคิดที่น่าสนใจว่าแรงงานเหล่านี้ ไม่ใช่ลูกจ้างจึงมีสถานะเป็นแรงงานรับจ้างอิสระ (Independent worker) ผลที่ตามมาจึงทำให้เกิดสิทธิประโยชน์ที่ยืดหยุ่นแต่ไม่มีความมั่นคง

ต่าง ๆ และทำให้เกิดการแบ่งปันข้อมูลทั้งในหน่วยการปกครองส่วนกลางและท้องถิ่น โดยใช้แพลตฟอร์มเชื่อมโยง เพื่อใช้แก้ไขปัญหาการเข้าถึงและได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์สาธารณะ (Ganapati and Reddick, 2018)

อีกด้านหนึ่ง ภาคเอกชนกลับมีบทบาทการกำหนดมาตรการแทนที่จะเป็นหน้าที่ของภาครัฐ เช่น เดิมทีภาครัฐเป็นผู้จัดเตรียมรถโดยสารประจำทางเป็นบริการสาธารณะที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ในราคาที่ไม่แพงเกินไป พร้อมกับมีกำหนดกฎเกณฑ์ให้ผู้ขับขี่ต้องมีใบอนุญาตสาธารณะ แต่บัดนี้พบว่าผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มกลับทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดมาตรการโดยเอกชน (Private regulator) แต่สาเหตุที่ภาครัฐเลือกไม่แก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง เพราะเป็นผลสืบเนื่องของนโยบายการแปรรูปกิจการสาธารณะในภาครัฐ ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนในภารกิจที่ไม่กระทบต่อภาพรวมการบริหารภาครัฐ เป็นที่มาให้เกิดการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing) จากงานภาครัฐสู่ความรับผิดชอบโดยภาคเอกชน ทั้งนี้รูปแบบของการแปรรูปในระยะแรกที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 1980 เน้นที่การบริการสาธารณะที่เน้นกำไรและคุ้มครองสิทธิของผู้รับบริการ แต่ระยะนี้เกิดการแปรรูปประหลาดใหม่เป็นความสัมพันธ์ของการว่าจ้างภายนอกไม่เป็นทางการ (Informal outsourcing) โดยปรากฏในแพลตฟอร์มออนไลน์ ทั้งสามประเภทตามที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ เพราะท้ายที่สุดบทบาทของภาครัฐต้องทำหน้าที่คุ้มครองแรงงาน การจ่ายค่าจ้างที่เท่าเทียมและไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยเหตุของเพศสภาพและควบคุมอำนาจการสั่งการของระบบแพลตฟอร์ม (Ranchords, 2019)

แม้ว่าแนวทางที่ถูกกล่าวถึงบ่อยครั้งสำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจแบ่งปัน คือ “การอภิบาลประสานความร่วมมือ” (Collaborative governance) เพื่อส่งเสริมให้ความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าจะเป็นผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มและผู้ใช้อำนาจรัฐ (Ranchords, 2019) แต่แนวทางนี้แตกต่างจากแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) เพราะถือเป็นเพียงเครื่องมือและวิธีการจึงจัดเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารและจัดการเท่านั้น (Wang and et al.,

2018) ขณะที่การอภิบาลประสานความร่วมมือเน้นที่การวิเคราะห์และออกแบบเชิงสถาบันและการพัฒนากลไกของระบบกฎหมายส่งผลให้ผู้กำหนดนโยบายและนำไปปฏิบัติต้องพิจารณาความสลับซับซ้อนของปัญหาสังคม นอกจากนี้กระบวนการนโยบายมีภาคส่วนที่สาม (Third sector) ที่ไม่เฉพาะภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม ถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วจะเข้าใจว่าแนวทางการบริหารรูปแบบนี้ ทำให้ความไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองกลายสู่การเปิดเวทีเสวนาเพื่อปรึกษาหารือและหาแนวทางร่วมกัน โดยแตกต่างจากเดิมที่สหภาพแรงงานและกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมมักใช้แนวทางของการกำหนดกฎเกณฑ์แบบไม่เป็นทางการ (Informal rule making) (เช่น การชุมนุมบนท้องถนน) โดยเป็นไปตามทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement theory) ซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนมาตั้งแต่กระบวนทัศน์ของ NPM จนมาสู่รากแขนงของการอภิบาลในรูปแบบต่าง ๆ แต่ข้อสังเกตสำคัญ คือ ความร่วมมือหลายฝ่ายนี้ทำให้เกิดความเป็นหุ้นส่วนได้หรือไม่ เพราะเป้าหมายปลายทางควรยกระดับสู่ความเป็นเจ้าของร่วม (Ownership) (Ansell and Gash, 2008, Bingham, 2011, Gash, 2016, Newman, Barnes, Sullivan and Knops, 2004, Freeman, 1997)

ทำนองนี้เป็นตัวอย่างที่ผลกระทบของ NPM ที่สนับสนุนการแปรรูปกิจการให้ภาคเอกชนทำหน้าที่จะสร้างความท้าทายต่อการกำหนดมาตรการหรือกฎเกณฑ์ทั้งยังผ่นปรนบบาทของภาครัฐลง ดังที่ผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มสามารถพัฒนารูปแบบธุรกิจใหม่และแข่งขันกับภาครัฐจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อธุรกิจหรืออุตสาหกรรมดั้งเดิม ขณะเดียวกันภารกิจของภาครัฐไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์นี้เห็นได้จากขาดมาตรการคุ้มครองและส่งเสริมแนวทางที่เป็นธรรมสำหรับทุกฝ่าย โดยเฉพาะแต่แรงงานเท่านั้น โดยจะกล่าวอีกสองประเด็น คือ ภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการในเศรษฐกิจแบ่งปันและการแปรรูปกิจการให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนที่ขนส่งมวลชนเมืองแทนที่ภาครัฐ

(1) นอกจากภาครัฐทำหน้าที่กำหนดมาตรการส่งเสริม คุ่มครองหรือควบคุมก็ตาม แต่ยังสามารถเป็นผู้ให้บริการในเศรษฐกิจแบ่งปันได้เช่นกัน โดยถือเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ที่ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยีและใช้เศรษฐกิจแบ่งปันเพื่อสร้างมูลค่าให้แก่หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ประกอบด้วย ประการแรก “ความเป็นมืออาชีพ” (Professionalism) เริ่มจากการจัดเตรียมบริการที่ยืดหยุ่นและสนับสนุนการบริหารขั้นตอนต่าง ๆ ให้มีมาตรฐาน เพื่อพัฒนาฐานข้อมูลและระบบการจัดการเอกสารในองค์กร ประการที่สอง “ประสิทธิภาพ” (Efficiency) เป็นการลดความสูญเปล่าทางทรัพยากรและเพิ่มมูลค่าทางการเงิน ลดต้นทุน เพิ่มผลิตภาพและผลปฏิบัติงานภายในองค์กร ประการที่สาม “การบริการ” (Service) จัดเตรียมให้แก่วงเมืองบนฐานของการบริการสาธารณะซึ่งแพลตฟอร์มดิจิทัลจะทำให้พลเมืองสามารถสื่อสารกับผู้จัดเตรียมบริการได้ ทั้งยังปรับปรุงคุณภาพการบริการและสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น และประการที่สี่ การมีส่วนร่วม (Engagement) ตระหนักถึงประชาธิปไตยที่อาศัยการปรึกษาหารือและมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม โดยใช้เทคโนโลยีเพื่อเชื่อมโยงและประสานความร่วมมือในการกำหนดนโยบายระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ (Hofmann, Sæbø, Braccini and Za, 2019)

(2) การสนับสนุนให้ภาคเอกชนดำเนินการบางภารกิจแทนที่ภาครัฐได้อาศัยแนวทางการอภิบาลประสานความร่วมมือ (Collaborative governance) ให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมกำหนดนโยบาย แต่การนำไปปฏิบัติเป็นอำนาจของหน่วยงานภาครัฐ ขณะที่ภาคประชาสังคมหรือประชาชนในฐานะผู้ใช้งาน (User) ในเศรษฐกิจแบ่งปันกลับทำหน้าที่เสริมสร้างให้กลไกนี้เข้มแข็งเท่านั้น เช่น การประสานความร่วมมือในกรณีของการแบ่งปันจักรยาน (Free-floating bike sharing) เพราะนอกจากการผลิตร่วมทำให้เกิดความยั่งยืนแล้ว ยังทำให้ระบบการอภิบาลสาธารณะมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวต่อการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมจากการใช้รถยนต์ รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ เช่น ลดการจราจรติดขัด สถานที่จอดรถยนต์ เป็นต้น ขณะที่แนวทางนี้ส่งเสริมการใช้จักรยานสาธารณะ แต่การนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่

ขึ้นอยู่กับประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียให้การสนับสนุนหรือไม่ ดังนั้นการประสานความร่วมมือกรณีนี้ มีตัวแสดงสี่ฝ่าย ได้แก่ 1) ภาครัฐที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้ให้บริการแบ่งปันจักรยานและคอยให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ แก่ภาคประชาสังคม 2) ภาคเอกชนให้บริการแบ่งปันจักรยานกำหนดมาตรการต่อภาคประชาสังคมและติดตามผู้ใช้งาน 3) ผู้ใช้งานทำหน้าที่รักษาเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการใช้งานต่อภาคประชาสังคม และ 4) ภาคประชาสังคม อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้งาน แต่รูปแบบธุรกิจของการแบ่งปันจักรยานไม่เน้นที่แรงงาน เนื่องจากใช้ออกแบบระบบและลงทุนสินทรัพย์เพื่อให้เช่ารายครั้งตามการใช้งาน (An, Zhang, Li and Chen, 2019, Ma, Lan, Thornton, Mangalagiu, and Zhu, 2018)

จากทั้งสองตัวอย่าง ตัวอย่างแรกจะเห็นได้ว่าภาครัฐสามารถใช้เศรษฐกิจแบ่งปันสนับสนุนการบริหารภาครัฐ เพราะในอนาคตของการบริหารภาครัฐต้องลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น กรณีของการจ้างแรงงาน ไม่จำเป็นต้องอาศัยการจ้างงานประจำสำหรับในบางตำแหน่ง เช่น งานชั่วคราวรับส่งผู้บริหารเริ่มแรกอาจใช้การทำสัญญาว่าจ้างโดยตรงกับผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มเพื่อจัดหาคนขับที่พร้อมรถยนต์มารับส่งผู้บริหารระดับสูง แทนที่การเช่ารถหรือให้เงินค่าเสื่อมซึ่งเข้าข่ายการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing) มากกว่างานทำเป็นครั้ง (Gig work) แต่เป็นไปได้ว่าอาจเกิดรูปแบบการว่าจ้างทำเป็นครั้งโดยตรงกับผู้ขับขึ้น เพื่อลดความไม่จำเป็นของการประสานงานแบบหลายฝ่าย แต่ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานทำเป็นครั้งหรือการจ้างงานเหมาะสมถือเป็นรูปแบบของการว่าจ้างภายนอก แต่บทบาทของภาครัฐไม่กล่าวถึงผลกระทบที่ทำให้ชีวิตของแรงงานไม่มั่นคง ขณะที่หลักการบริหารภาครัฐไม่เน้นเรื่องนี้ และอีกตัวอย่างเป็นการลดบทบาทของภาครัฐให้เอกชนดำเนินการแทน ขณะเดียวกันให้เกิดการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย แต่ทางปฏิบัติเน้นที่ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีของการแบ่งปันจักรยานจะไม่มีปัญหาเหมือนกับแพลตฟอร์มของการบริการขนส่งและเคลื่อนย้าย การแบ่งปันสินทรัพย์และการบริการแบ่งปันโดยแรงงาน เพราะภาครัฐทำหน้าที่ควบคุมและ

ติดตามได้อย่างใกล้ชิด เพราะเป็นการทำสัญญาว่าจ้างจึงขึ้นอยู่กับข้อตกลงและเงื่อนไขการให้บริการส่งผลให้ภาคเอกชนไม่มีอำนาจการต่อรองกับภาครัฐ

บทส่งท้าย

การทำสัญญาว่าจ้าง (Contracting-out) เป็นข้อเสนอที่ทำให้ภาครัฐอาศัยกลไกและวิธีการที่แยบยลของการว่าจ้างภายนอก (Outsourcing) เพื่อลดต้นทุนการบริหารและเพิ่มประสิทธิภาพ แต่ไม่คำนึงถึงคุณภาพชีวิตของแรงงานและผลกระทบทางสังคม จัดเป็นส่วนหนึ่งของการแปรรูปกิจการสาธารณะ (Privatization) ตามนโยบายเศรษฐกิจของฉันทามติวอชิงตัน (Washington consensus) พร้อมกับแนวทางการจัดการนิยม (Managerialism) ส่งผลให้การบริหารภาครัฐเริ่มทบทวนกลับไปแก่นักคิดและปฏิบัติตามแนวทางการจัดการทางวิทยาศาสตร์และสถาปนาเป็นอำนาจการครอบงำในรูปแบบของการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM) แม้ข้อเสนอนี้ถูกทำให้เห็นว่าผู้ใช้บริการเป็นลูกค้า เน้นการแข่งขันมากกว่าการร่วมมือ และอื่น ๆ แต่การอภิบาลสาธารณะ (NPG) ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทัศน์นี้ ผู้เขียนโต้แย้งว่าไม่ได้เป็นกระบวนการทัศน์ใหม่ เช่นเดียวกับการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) ก็เป็นส่วนหนึ่งของ NPM แต่ปรับและเปลี่ยนรูปให้เหมาะสมและอุดช่องว่างทางองค์ความรู้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ร่วมสมัยและปัญหาเฉพาะที่ NPM ไม่สามารถอธิบายได้ทั้งทางแนวคิดและทฤษฎี

หลังจากนั้น NPG จึงทำให้แนวคิดความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP) ถูกลดทอนความน่าเชื่อถือลง เพราะไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมตามครรลองประชาธิปไตยและให้เกิดการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียซึ่งการอภิบาลสาธารณะความร่วมมือ (Collaborative governance) สามารถจัดการปัญหานี้ลงได้ รวมถึงลดความสัมพันธ์ที่นำไปสู่ความขัดแย้งให้บรรเทาลง จะเห็นได้ว่าเวทีการระดมความคิดเห็นล้วนแล้วให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนท้องถิ่นหรือกลุ่มการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากกระบวนการนโยบาย

แต่จะเห็นได้ว่าภาครัฐไม่เน้นที่ภาคประชาสังคมเป็นความสำคัญลำดับแรก เพราะเป้าหมายของการส่งมอบบริการสาธารณะในเศรษฐกิจแบ่งปัน คือ ประชาชน หรือเรียกว่าผู้ใช้งาน เพื่อให้ได้รับอรรถประโยชน์สูงสุดส่งผลให้แรงงานไม่ถูกจัดอยู่ในลำดับความสำคัญ เพราะกรณีที่ใช้การว่าจ้างภายนอก ทำให้ผู้ว่าจ้างซึ่งอาจเป็นหน่วยงานภาครัฐ พิจารณาว่าเป็นความรับผิดชอบของบริษัทที่ทำหน้าที่จัดหาแรงงาน อีกด้านภาครัฐยังสามารถใช้ประโยชน์จากเศรษฐกิจแบ่งปันเพื่ออำนวยความสะดวกในการประสานงาน การบริหารข้อมูล และอื่น ๆ

การที่ NPM ให้ความสำคัญต่อต้นทุนและประสิทธิภาพการบริหารนั้นต้องควบคู่ไปกับความเท่าเทียมและความเป็นธรรมทางสังคม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนส่วนอย่างแท้จริงและยกระดับสู่ความเป็นเจ้าของร่วมกัน ขณะที่ NPG ก็ไม่ได้เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารภาครัฐ เพราะแท้จริงแล้วได้รับอิทธิพลจากเสรีนิยมใหม่ที่ครอบงำเชิงอุดมการณ์และนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะปฏิเสธฐานคิดของการจัดการนิยมที่ทำให้การบริหารภาครัฐเห็นประชาชนเป็นลูกค้าไม่ใช่ว่าพลเมืองก็ตาม แต่ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่นิยมใช้เศรษฐกิจแบ่งปันก็บังชี้โดยนัยแล้วว่า ธุรกิจโลกเชื่อมโยงถึงกันเป็นห่วงโซ่มูลค่า ขณะที่องค์กรภาครัฐจำเป็นต้องเรียนรู้และปรับตัวให้เท่าทัน แต่รูปแบบของหุ้นส่วน PPP ก็ยังไม่ตอบโจทย์และแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของรูปแบบการว่าจ้างภายนอกและเหมาะสมช่วงแรงงานได้ ที่แย่กว่านั้นคือ มุมมองของพลเมืองผู้ใช้บริการไม่เห็นความสำคัญของสิทธิแรงงาน ทั้งเชิงป้องกันและคุ้มครอง แต่อรรถประโยชน์ของการบริการสาธารณะที่จัดเตรียมโดยภาครัฐและภาคเอกชนนั้นสำคัญว่า

เอกสารอ้างอิง

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2552). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- นิศาชล พรหมรินทร์. (2555). *วิวัฒนาการกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย: บทสำรวจวรรณกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ไทย จากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปกรณ์ ศิริประกอบ (2560). *3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สรุปผลการประชุมคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6. (30 ตุลาคม 2562). สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25_labor/ewt_dl_link.php?nid=276&filename=index.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. (2553). *การบริหารการปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและสิ่งพิมพ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- An, J., Zhang, L., Li, R., and Chen, Y. V. (2019). Collaborative governance in the sharing economy. A case of free-floating bicycle sharing with visualized analyzation. *The Design Journal*, 22(1), 777 - 788.
- Ansell, C., and Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543 - 571.
- Bevir, M. (2013a). Governance as Theory, Practice, and Dilemma. In *The SAGE Handbook of Governance* (Bevir, M., ed.), London, United Kingdom: Sage Publications Ltd, 1 - 16.

- Bevir, M. (2013b). *Key Concepts in Governance*. London, United Kingdom: Sage Publications Ltd.
- Bingham, L. S. (2011). Collaborative Governance. In *The SAGE Handbook of Governance* (Bevir, M., ed.), London, United Kingdom: Sage Publications Ltd., 386 – 401.
- Bingman, C., and Pitsvada, B. (1997). The case for contracting out and privatization. *Challenge*, 40(6), 99 - 116.
- Bowornwathana, B. (2010a). Minnowbrook IV in 2028: From American Minnowbrook to Global Minnowbrook. *Public Administration Review*, 70(1), s64 - s68.
- Bowornwathana, B. (2010b). History and Political Context of Public Administration in Thailand. In *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong, and Macao* (Berman, E. M., ed.), Boca Raton, Florida: CRC Press., 29 - 52.
- Cohen, S. and Eimicke, W. (2013). Contracting Out. In *The SAGE Handbook of Governance* (Bevir, M., ed.), London, United Kingdom: Sage Publications Ltd., 237 - 251.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R. B. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549 - 559.
- _____. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. United Kingdom: Routledge.
- _____. (2015). The New Public Service: Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664 - 672.

- Erridge, A. (2009). Contracting for Public Services. In *Public Management and Governance* (Bovaird, T. and Löffler, E., eds.), London: Routledge, 95 - 108.
- Farazmand, A. (2007). Strategic Public Personnel Administration: A Conceptual Framework for Building and Managing Human Capital in the 21st Century. In *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century* (Farazmand, A., ed.), New York: Praeger, 3 - 21.
- Farneti, F., Padovani, E. and Young, D. W. (2010). Governance of Outsourcing and Contractual Relationships. In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (Osborne, S.P., ed.), United Kingdom: Routledge, 255 - 269.
- Freeman, J. (1997). Collaborative Governance in the Administrative State. *UCLA Law Review*, 45(1), 1 - 98.
- Funck, E., and Karlsson, T. (2019). *25 Years of Studying New Public Management in Public Administration: Accomplishments and Limitations. Financial Accountability and Management, Forthcoming*. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=3429205>.
- Ganapati, S. and Reddick, C. G. (2018). Prospects and challenges of sharing economy for the public sector. *Government Information Quarterly*, 35(1), 77 - 87.

- Gash, A. (2016). Collaborative Governance. In *Handbook on Theories of Governance* (Ansell, C. and Torfing, J., eds.), Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, 454 - 467.
- Goldsmith, S., and Eggers, W. D. (2005). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gulick, L. (1937). Note on the Theory of Organization. In *Papers on the Science of Administration* (Gulick, L. and Urwick, L., eds.), Retrieved from <https://ia800700.us.archive.org/28/items/papersonscienceo00guli/papersonscienceo00guli.pdf>.
- Gulick, L. (2012). Note on the Theory of Organization. In *Public Administration Classic Reading* (Shafritz, J.M. and Hyde, A.C., eds.), Belmont, California: Wadsworth. 77 – 85.
- Heinrich, C. J. (2013). Public Management. In *The SAGE Handbook of Governance* (Bevir, M., ed.), London, United Kingdom: Sage Publications Ltd, 252 - 269.
- Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs*. New York: Pearson.
- Hofmann, S., Sæbø, Ø., Braccini, A. M., and Za, S. (2019). The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values. *Government Information Quarterly*, 36(4) Retrieved from <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101399>.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public administration*, 69(1), 3 - 19.

- Huvanandana, M. and William, J. S. (1962). *Public Administration in Thailand. Institute of Public Administration*. Bangkok: Thammasat University.
- ILO. (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Retrieved from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf.
- Johnston, V. R., and Seidenstat, P. (2007). Contracting out government services: Privatization at the millenium. *International Journal of Public Administration*, 30(3), 231 - 247.
- Jreisat, J. E. (2014). Public Administration and a Changing Context. In *Public Administration in the Context of Global Governance* (Kim, S., Ashley, S., and Lambright W. H., eds.), Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, 22 - 27.
- Kennett, P. (2010). Global Perspectives on Governance. In *The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment* (Osbornes, S.P., ed.), Oxon: Routledge, 19 - 35.
- Kettl, D. F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Khan, H. A. (2018). *Globalization and the Challenges of Public Administration: Governance, Human Resource Management, Leadership, Ethics, E-Governance and Sustainability in the 21st Century*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.

- Knafo, S. (2019). Neoliberalism and the origins of public management. *Review of International Political Economy*, 27 (4), 780 - 801.
Retrieved from <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1625425>
- Knafo, S., Dutta, S. J., Lane, R., and Wyn-Jones, S. (2019). The managerial lineages of neoliberalism. *New Political Economy*, 24(2), 235 - 251.
- Llorens, J. J., Klingner, D. E. and Nalbandian, J. (2018). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. New York, United States: Routledge.
- Marshall, G. S. and Abresch, C. (2018). New Public Management. In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (Farazmand, A., ed.), New York, United States: Springer, 4149 - 4157.
- Ma, Y., Lan, J., Thornton, T., Mangalagiu, D., and Zhu, D. (2018). Challenges of collaborative governance in the sharing economy: The case of free-floating bike sharing in Shanghai. *Journal of cleaner production*, 197, 356 - 365.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., and Knops, A. (2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33(2), 203 - 223.
- OECD. (2009). *Privatization in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries*. Retrieved from <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/48476423.pdf>.

- Osborne, S. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377 - 388.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?. In *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (Osborne, S. P., ed.), New York: Routledge, 17 - 32.
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. Oxon: Routledge.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Retrieved from https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/PS-Reform_Paper.pdf.
- Radnor, Z., Osborne, S. and Glennon, R. (2016). Public Management Theory. In *Handbook on Theories of Governance* (Ansell, C. and Torfing, J., eds.), Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, 46 - 60.
- Ranchords, S. (2019). Public Values, Private Regulators: Between Regulation in the Sharing Economy. *Law and Ethics of Human Rights*, 13(2), Retrieved from <https://doi.org/10.1515/lehr-2019-2005>.

- Schroeter, E. (2007). New Public Management. In *Encyclopedia of Governance* (Bevir, M., ed.), London, United Kingdom: Sage Publications Ltd, 612 - 616.
- Serra, N., Spiegel, S. and Stiglitz, J. E. (2008). Introduction: From the Washington Consensus Towards a New Global Governance. In *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (Serra, N. and Stiglitz, J. E., eds.), United Kingdom: Oxford University Press, 3 - 13.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. P. and Hyde, A. C. (2017). *Introducing Public Administration*. New York: Routledge.
- Shand, D. (1998). New public management: challenges and issues in an international perspective. *Indian Journal of Public Administration*, 44(3), 714 - 721.
- Shepherd, S. (2018). Managerialism: an ideal type. *Studies in Higher Education*, 43(9), 1668 - 1678.
- Taylor, F. W. (2012). Scientific Management. In *Public Administration Classic Reading* (Shafritz, J. M., and Hyde, A. C., eds.), Belmont, California: Wadsworth, 32 - 34.
- UNDP. (2015). *Public Administration Reform Practice Note*. Retrieved from https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/public-administration-reform-practice-note-/PARPN_English.pdf.

- Vigoda, E. (2008). New Public Management. In *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (Berman, E., ed.), New York: CRC Press, 1321 - 1325.
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G., and Zhu, D. (2018). Public – private partnership in public administration discipline: A literature review. *Public management review*, 20(2), 293 - 316.
- Williamson, J. (2004). *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Retrieved from <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.
- _____. (2008). A Short History of the Washington Consensus. In *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (Serra, N. and Stiglitz, J. E., eds.), United Kingdom: Oxford University Press, 14 - 30.
- World Bank. (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>

