



กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่: ทิศทางการปฏิรูประบบราชการ New Public Management Paradigm: Government Reform Approach

สัญญา เคนพภูมิ

Sanya Kenpahoom

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Maha Sarakham University

Corresponding author, E-mail : zumsa_17@hotmail.com

สาระสังเขป

วิวัฒนาการของกรอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ได้เคลื่อนตัวและมีพัฒนาการมาหลายกระบวนทัศน์ โดยกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐอย่างมากมายการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีฐานมาจากทฤษฎีหลายตัวเป็นต้นว่าทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีหลากหลายเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน หรือทฤษฎีตัวแทนทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการ ทฤษฎีการจัดการนิยม และทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เหล่านี้นำไปสู่การเกิดขึ้นของตัวแบบรัฐ4 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบรัฐบาลที่เน้นใช้ระบบตลาดตัวแบบรัฐบาลแบบให้มีส่วนร่วม หรือตัวแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแบบยืดหยุ่น และ ตัวแบบรัฐบาลที่ลดกฎระเบียบหรือรัฐบาลแบบผ่อนคลายนอก

คำสำคัญ : การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ; กระบวนทัศน์

SUMMARY

Public Administration Paradigm has moved and developed for several paradigms especially New Public Management (NPM) led to change the Public Administration vastly. NPM is foundations from many theories such as Economics theory, Public Choice theory, New-institutional economics theory, Agency theory, Transaction cost economics theory, Managerialism theory and Participatory democracy theory. These led to occurrence of state model for four; Market government, Participatory state/government, Flexible government and Deregulated government.

Keywords : New Public Management ; Paradigm



บทนำ

กรอบแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์คือการนิยามชุดของแนวคิดในการผลักดันให้ระบบบริหารราชการสามารถสร้างความเท่าเทียมในสังคมโดยต้องคำนึงถึงค่านิยมที่ปรากฏอยู่ในข้อเท็จจริงทางสังคมซึ่งทำให้องค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมีความสมจริงต่อการนำไปปรับใช้มากขึ้น แม้ว่าการสร้างทฤษฎีจะหยิบยืมทฤษฎีจากสาขาวิชาอื่นมาบ้างก็ตามและได้ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ให้เหมาะสมมาอย่างต่อเนื่องจะเห็นว่าวิวัฒนาการของกรอบการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) พัฒนาการมาหลายกระบวนทัศน์ (Paradigm) ตามกรอบแนวคิดของ Nicolas Henry [1] เริ่มตั้งแต่ (1) การแยกตัวรัฐประศาสนศาสตร์ออกจากรัฐศาสตร์ (The Politics/Administration Dichotomy)(2) หลักการบริหาร (The Principles of Administration) (3) รัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science)(4) วิทยาการทางการบริหาร(Public Administration as Management) (5) รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as a Public Administration)และ (6) การจัดการภาครัฐ (Governance) ซึ่งมีการกล่าวขานกันในสองประเด็นย่อย คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Public Management) และ ธรรมภิบาล (Good Governance) [2]

นักวิชาการสายการจัดการภาครัฐระบุว่าเอกลักษณ์ตัวตนเดิมของรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Traditional Model of Public Administration) ซึ่งหมายถึง “การปฏิบัติตามคำสั่งหรือบังคับให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย” กล่าวคือ การบริหารงานภาครัฐอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเป็นทางการของผู้นำทางการเมืองบนพื้นฐานองค์การแบบระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ข้าราชการเปรียบเสมือนถูกจ้างแบบถาวร วางตัวเป็นกลาง มีแรงจูงใจในการทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะแต่เพียงอย่างเดียว และรับใช้รัฐบาลไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองใดอย่างเสมอภาค ไม่ทำตัวเกี่ยวข้องกับกรกำหนดนโยบาย แต่ทำหน้าที่บริหารนโยบายที่ออกมาจากนักการเมืองเท่านั้น รากฐานทางทฤษฎีของตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมจาก Woodrow Wilson และ Frederick Taylor ในสหรัฐอเมริกา Max Weber ในเยอรมนี ซึ่งตัวแบบรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมถูกมองว่า

ขาดความยืดหยุ่นทางการบริหารเพราะเน้นกฎระเบียบอย่างเคร่งครัดจนเกินไป มีผลให้การบริหารงานไร้ประสิทธิภาพไม่สามารถสนองต่อความคาดหวังของประชาชน [3] อย่างไรก็ตามก็ตามตัวแบบนี้ได้ถูกท้าทายอย่างหนักในทศวรรษที่ 1970 [4] โดยมีการเคลื่อนไหวผลักดันความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาแทนที่ [5] จนกระทั่งช่วงทศวรรษที่ 1980 ระบบราชการในประเทศตะวันตกได้มีการปฏิรูปอย่างใหญ่หลวงซึ่งเป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีโลกาภิวัตน์และการสร้างขีดสมรรถนะในการแข่งขันระหว่างประเทศ [6] และในช่วงแรกทศวรรษที่ 1990 นักวิชาการได้พยายามอธิบายและกำหนดชื่อตัวแบบดังกล่าวแตกต่างกันออกไป เช่น การจัดการนิยม (Managerialism) [7] การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) [8] รัฐประศาสนศาสตร์แบบอิงตลาด (Market-Based Public Administration) [9] กระบวนทัศน์หลังระบบราชการ (The Post-Bureaucratic Paradigm) [10] รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government) [11] แต่ชื่อที่ได้รับความนิยมในการเรียกมากที่สุด คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือคำย่อ NPM อย่างไรก็ตาม Hughes ตั้งข้อสังเกตว่าจากการเคลื่อนไหวของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมาซึ่งเวลาผ่านไปนานพอสมควรแล้ว ดังนั้นจึงควรตัดคำว่า ใหม่ (New) ออก และใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐ (Public Management)” แทน [4]

ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมได้สูญเสียความเชื่อถือเนื่องจากความสำเร็จของการจัดการภาคเอกชนดึงดูดให้ภาครัฐหันมาสนใจในหลายประเด็น เช่น เทคนิคการจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ค่านิยมในการทำงาน ค่านิยมการแข่งขัน การใช้กลไกตลาดประกอบการตัดสินใจ จิตวิญญาณแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial spirit) การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงทำลายกระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมไปโดยปริยาย โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้น้อย 4 ประการ ได้แก่ การลดบทบาทของภาครัฐ การพัฒนาของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชน และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี [4]

สำหรับการนิยาม Public Administration ในฐานะเป็นศาสตร์หรือวิชารัฐประศาสนศาสตร์อาจจำแนกการให้คำนิยามเป็น

3 แนวทาง กล่าวคือ (1) การนิยามลักษณะการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะ (The academic study of the public sector) หรือถ้าจะเขียนโดยย่อๆ ตรงแก่นของคำว่าการบริหารจากในคำเรียกชื่อวิชา public administration ตามแนวทางนี้ได้ว่า “การบริหาร = อะไรก็ได้ที่เป็นงานที่ทำให้แก่สาธารณะ” เช่น รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ใช้ทฤษฎีและกระบวนการต่างๆ ทางกฎหมาย การเมือง และการจัดการ ในการทำให้กลไกของรัฐไม่ว่าทางด้านนิติบัญญัติบริหารและตุลาการ บรรลุหน้าที่ด้านที่เกี่ยวกับระเบียบกฎหมายและด้านบริการสาธารณะอื่นๆ ทั้งสังคมในภาพรวมทั้งหมดและในส่วนประกอบย่อยๆ ที่รองลงมา” [12] (2) การนิยามการบริหารในความหมายเดียวกับการจัดการ (การทำให้งานบรรลุผล) หรืออาจเขียนย่อแก่นของคำ การบริหาร ในชื่อวิชา Public Administration ตามแนวทางนี้ได้ว่า “การบริหาร = การจัดการ” รัฐประศาสนศาสตร์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ [13] และ (3) การนิยามการบริหารคือ “การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย” เช่น รัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษาเกี่ยวกับหน้าที่ทางบริหาร ซึ่งก็คือการบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และตีความโดยฝ่ายตุลาการ [14] รัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะในระดับชาติ ระดับมลรัฐ และในระดับท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรบริหารอิสระอื่นๆ แต่ไม่รวมองค์กรฝ่ายตุลาการและนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ดีการถกเถียงกันในนิยามรัฐประศาสนศาสตร์ว่ามีลักษณะอย่างไรจึงจะเหมาะสม ถูกปรับเปลี่ยนนิยามใหม่เป็น “การจัดการภาครัฐ” รัฐประศาสนศาสตร์และการจัดการภาครัฐต่างไม่ใช่สับเซต (Subset) ของกันและกัน [4] โดยมีตัวแบบสำคัญหลายประเด็น [15] เช่น ตัวแบบรัฐบาลที่เน้นใช้ระบบตลาด (Market Government) ตัวแบบรัฐ/รัฐบาลแบบให้มีส่วนร่วม (Participatory State/Government) ตัวแบบรัฐบาลแบบยืดหยุ่น (Flexible Government) และตัวแบบรัฐบาลที่ลดกฎระเบียบ (Deregulated Government) ทั้งนี้การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของภาครัฐคือ การจัดการมิใช่เฉพาะการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ตามความหมายของการบริหารตามที่เคยเข้าใจในอดีต

ผู้เขียนจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการวิเคราะห์สาระเกี่ยวกับกระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยจะนำเสนอใน

ประเด็นทฤษฎีรากฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มุมมองข้อเสนอกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ การสังเคราะห์หลักการและวิธีการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากฐานคติทางทฤษฎีและ ตัวแบบรัฐตามกระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์ที่หลากหลายทั้งการศึกษาเอกสารและการศึกษาปรากฏการณ์ตามแนวทางการศึกษาแบบบูรณาการวิธี [16]

ทฤษฎีรากฐานการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ทฤษฎีที่เป็นรากฐานของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีอยู่หลายทฤษฎีดังนี้ [17]

1. ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์และการคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ ได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อแนวคิดการจัดการของภาครัฐตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960-1970 และเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1980 เศรษฐศาสตร์แบบนีโอคลาสสิก (Neoclassical economics) โดยเฉพาะทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีบทบาทสำคัญในการวิพากษ์โจมตีการทำงานขององค์กรระบบราชการโดยการคัดค้านการขยายตัวของภาครัฐ พร้อมกับนำเสนอวิธีวิทยา (Methodology) ในการออกแบบนโยบายสาธารณะที่อิงตลาด ภาครัฐจึงควรจะมีผลผลิตและบริการอะไร ด้วยวิธีการอย่างไรถึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุด [4] โดยเน้นจำกัดบทบาทของรัฐ (State Minimalism) หรือการมีรัฐบาลที่เล็กลง (Small Government) เป็นเหตุผลนิยมทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationalism) มีประเด็นสำคัญ 4 ประการ [4] (1) ฐานคติความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคล (Individual Rationality) เชื่อว่าปัจเจกบุคคลมีความชอบ (Preference) ในบางสิ่งบางอย่างท่ามกลางสิ่งที่มีอยู่ และจะดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายอย่างมีเหตุผล โดยจะตัดสินใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนเองได้ดีที่สุด ดังนั้นปัจเจกบุคคลควรจะได้รับโอกาสมีเสรีภาพในการเลือกแนวทางของตนเองว่าต้องการสินค้าและบริการชนิดใด ในปริมาณเท่าใด ณ ระดับราคาใด (2) การสร้างรายละเอียดของแบบจำลองเชิงประจักษ์ (Empirical models) ตามฐานคติความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคล โดยเฉพาะการใช้เทคนิคตามทฤษฎีเกม (Game theory) และทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational choice theory) เมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการเมืองเรียกว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory)(3) พลังทางตลาดมี



บทบาทสูงสุด (Maximum role for market forces) กล่าวคือ ถือว่าการตลาดเอกชนมีทั้งประสิทธิภาพและความสามารถในการกำกับตัวเอง (Self-regulating) ดังนั้นการตลาดจึงควรทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการ เนื่องจากตลาดเป็นตัวกำหนดความต้องการจำเป็นในตัวสินค้าและบริการนั่นเอง และ (4) รัฐบาลมีบทบาทน้อยที่สุด (Minimum role for government) การแทรกแซงตลาดของรัฐบาลมักแฝงไว้ด้วยความไร้ประสิทธิภาพ เพราะการแทรกแซงทำให้การตลาดไม่เป็นตลาดที่แท้จริงที่เป็นไปตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์คือ อุปสงค์ (Demand) และ อุปทาน (Supply) ดังนั้นรัฐบาลจึงควรมีบทบาทน้อยที่สุด

2. ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีหลากหลาย สำหรับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่เป็นฐานของ NPM คือทฤษฎีที่ก่อตั้งกลุ่มนักวิชาการในสังกัด Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy and Social Philosophy ที่มหาวิทยาลัย Virginia หรือที่เรียกย่อๆ ว่าสำนัก Virginia ซึ่งมี James Buchanan และ Warren Nutter เป็นผู้นำสำนัก Virginia ต้องการสร้างเวทีหรือพื้นที่ให้แก่นักวิชาการผู้สนใจศึกษาวิเคราะห์สังคมจากพื้นฐานของปัจเจกบุคคลที่มีเสรีภาพในเชิงญาณวิทยาสำนักนี้ยึดแนวการอธิบายพฤติกรรมสังคมจากระดับปัจเจกบุคคล (Methodological individualism) ซึ่งฐานคติเชื่อว่าความมีเหตุผลของปัจเจกบุคคลสามารถเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคมได้ [18] [9] เช่นเดียวกับเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก หรือเหตุผลนิยมทางเศรษฐศาสตร์ โดยเชื่อว่าปัจเจกบุคคลมุ่งแสวงหาสิ่งตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายส่วนตัวของเขาและกระทำในสิ่งที่ตนมีความชอบมากกว่ากลางสิ่งที่มีอยู่ (Preferences) สำหรับตัวแบบผู้กระทำการที่มีเหตุผล (Rational actor) เป็นหัวใจของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะทุกแนว ประกอบด้วยฐานคติ 4 ประการ ได้แก่ [19] (1) บุคคลมีชุดของความชอบที่ก่อรูปเป็นของตนเองเป็นอย่างดี (Sets of well-formed preference) ซึ่งพวกเขาสามารถรับรู้ จัดลำดับ และเปรียบเทียบความชอบต่างๆ ของตนได้ (2) บุคคลสามารถจัดเรียงลำดับความชอบของตนเองได้ตามหลักคั่งงอทางตรรกะหรือโดยการเชื่อมผ่าน (Transitive or logically consistent) เช่น บุคคลหนึ่งมีชอบลัทธิสังคมนิยมมากกว่าลัทธิเสรีนิยมและชอบลัทธิเสรีนิยมมากกว่าชอบลัทธิเผด็จการทหารแสดงว่าบุคคลนั้นชอบลัทธิสังคมนิยมมากกว่าลัทธิเผด็จการทหาร เป็นต้น (3)

บุคคลเป็นนักแสวงหาผลประโยชน์สูงสุด (Maximize) กล่าวคือ จะพยายามตัดสินใจแสวงหาทางเลือกอย่างมีเหตุผลอันหมายถึง การได้รับผลประโยชน์สูงสุด และเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำสุดของบุคคลนั้น และ (4) บุคคลมีความเห็นแก่ตัวโดยพื้นฐาน บุคคลมีความยึดมั่นถือมั่นในตัวเองมักคำนึงถึงส่วนตัวและจะเลือกกระทำสิ่งต่างๆ จากพื้นฐานของผลที่ได้รับประโยชน์ส่วนตัว

ดังนั้นเมื่อทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นทฤษฎีที่นำความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาสังคมการเมืองโดยอธิบายว่าเมื่อข้อเท็จจริงทางการเมืองและข้าราชการคือปัจเจกบุคคลผู้เห็นแก่ตัว แต่จะทําอย่างไรให้สังคมได้ประโยชน์จากรัฐบาลและระบบราชการ หรือ สังคมมีทางเลือกที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ จึงเสนอว่า การจัดการภาครัฐต้องเป็นไปเพื่อให้ตัวข้าราชการมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้น เช่น [19] การปรับลดลำดับขั้น การบังคับบัญชา ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน การทําสัญญาข้อตกลงในการปฏิบัติงาน การเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การสร้างเงื่อนไขใหม่ที่มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การลดการควบคุม (Deregulation) การจํางมหา เป็นต้น

3. เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New institutional economics) เป็นสหวิทยาการที่บูรณาการแนวคิดทางสังคมศาสตร์สาขาต่างๆ เข้าด้วยกัน เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ กฎหมาย ทฤษฎีองค์การ และสังคมวิทยา โดยยึดแนวการอธิบายพฤติกรรมสังคมจากระดับปัจเจกบุคคล (Methodological individualism) ทั้งนี้ต้องการทำความเข้าใจว่า สถาบันทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อะไร เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไป การเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และหากจำเป็นควรถูกปรับเปลี่ยนหรือดำเนินการปฏิรูปด้วยวิธีการหรือมาตรการเช่นใด ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของสถาบัน (Institutional environment) และการจัดระเบียบของสถาบัน (Institutional arrangement) สภาพแวดล้อมของสถาบันถือเป็นกรอบแนวทางพฤติกรรมและเป็นข้อจำกัดในการขึ้นพฤติกรรมและการตัดสินใจของบุคคล อาจเปรียบเสมือนทำนองได้กับกฎกติกา มารยาทในการแข่งขันกีฬา สภาพแวดล้อมนี้อาจถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการหรือเชิงกฎหมาย (Legal environment) เช่น รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น หรืออาจถูกกำหนดอย่างไม่

เป็นทางการ เช่น บรรทัดฐานหรือธรรมเนียมปฏิบัติของสังคม สำหรับการจัดระเบียบสถาบัน เป็นการจัดวางแนวทางหรือข้อตกลงระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อดูแลความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน เช่น การจัดตั้งองค์การไม่ว่ารูปบริษัท หน่วยงานราชการ องค์การที่ไม่แสวงหากำไร หรือการจัดทำสัญญาข้อตกลงในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ เป็นต้น ทฤษฎีในสาขาเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ที่มีผลต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-agent theory) และ ทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction cost theory) [20]

4. ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Agency theory) หรือ ทฤษฎีตัวแทน เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ผู้บุกเบิกสำคัญของทฤษฎีนี้คือ Adolph Berle and Gardner Means, Jr. ในผลงานเรื่อง The Modern Corporation and Private Property ได้กล่าวว่า ปรากฏการณ์การแยกระหว่างความเป็นเจ้าของและการควบคุมออกจากกัน (Separation of ownership and control) ขององค์กรธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ ซึ่งผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของไม่ได้เป็นผู้ดำเนินกิจการด้วยตนเอง แต่มักจ้างผู้บริหารมืออาชีพให้เข้ามารับผิดชอบแทน ทำให้เกิดปัญหาสำคัญคือ ผู้บริหารมืออาชีพเหล่านี้มักจะมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างออกไปจากผู้ถือหุ้น และอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นการเอาเปรียบหรือฉ้อโกงผู้ถือหุ้น ดังนั้นจะอย่างไรให้ผู้บริหารในฐานะตัวแทน (Agent) ทำประโยชน์ให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือตัวการ (Principal) [20] ทฤษฎีตัวแทนมองความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยการผลิตหรือองค์กรต่างๆ ออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ (1) ตัวการหรือผู้ว่าจ้าง (Principal) ฝ่ายตัวการจะมอบหมายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในขอบเขตหนึ่งให้แก่ฝ่ายตัวแทนเพื่อฝ่ายตัวแทนจะได้ดำเนินการได้ ทั้งตัวการและตัวแทนต่างเป็นมนุษย์ที่มีเหตุผลและมุ่งแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด และ (2) ตัวแทนหรือผู้รับจ้าง (Agent) โดยฝ่ายตัวแทนเป็นบุคคลที่รับผิดชอบปฏิบัติงานบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของตัวการ และได้รับค่าตอบแทนบางอย่างจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน

ทฤษฎีนี้พยายามหาทางแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวการ-ตัวแทน โดยหาวิธีการที่จะลดความเสี่ยงและป้องกันไม่ให้ตัวแทนมีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือกระทำ

การฉ้อฉล หลอกลวงคดโกงตัวการ หรืออย่างน้อยทำให้ปัญหาที่มีเหลือน้อยที่สุด ด้วยวิธีการให้คุณและให้โทษ หรือการสร้างแรงจูงใจและการลงโทษ เช่น การให้รางวัล การเจรจาต่อรองในเงื่อนไขเป็นการล่วงหน้า การตรวจสอบและการควบคุมตามข้อตกลง เป็นต้น ดังนั้นสำหรับวิธีการจัดการภาครัฐ ได้แก่ การสร้างสัญญาข้อตกลงซึ่งระบุเป้าหมายของงานและบทลงโทษ เป็นต้น เพื่อให้ข้าราชการในฐานะตัวแทนมีพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือตัวการ หรือ การจ้างเหมาเอกชนดำเนินการโดยบริษัทเอกชนเป็นตัวแทนภาครัฐจึงมีฐานะเป็นตัวการข้อเสนอของทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน คือ การทำสัญญาข้อตกลงที่ชัดเจนจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ดี [21]

5. ทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction cost Economics) คนแรกที่อยู่เบื้องหลังเรื่องต้นทุนปฏิบัติการในทางธุรกิจ (Costs of transacting business) ในผลงานบทความเรื่อง The Nature of the Firm คือ Ronald Coase [22] ซึ่งต่อมา Oliver E. Williamson [23] เป็นผู้นำเสนอและพัฒนาแนวคิดว่าด้วยต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction cost Economics) กับผลงานเรื่อง Market and Hierarchy : Analysis and Antitrust Implication ซึ่งทฤษฎีหรือเศรษฐศาสตร์ต้นทุนปฏิบัติการมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างมากกับทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของตัวแทน อย่างไรก็ตามทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการมุ่งเน้นความสำคัญของการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสมกับประเภทของต้นทุนปฏิบัติการที่เป็นอยู่ ส่วนทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน เน้นเรื่องการทำสัญญาข้อตกลงในการแลกเปลี่ยน ซื้อขายหรือการให้บริการระหว่างกัน ตลอดจนวิธีการสรรหาคัดเลือกและการสร้างแรงจูงใจให้ตัวแทนกระทำการเพื่อประโยชน์ของตัวการ [21] สาระโดยสังเขปอธิบายว่า องค์กรจะตัดสินใจเลือกดำเนินการผลิตสินค้าและบริการใดเองหรือให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ดำเนินการขึ้นอยู่กับทางเลือกใดจะใช้ต้นทุนปฏิบัติการต่ำกว่า

6. การจัดการนิยม (Managerialism) การจัดการนิยม ทฤษฎีรากฐานของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกัน [21]

6.1 แก่นความหมายของการจัดการนิยม คือ การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (Results) หรือมักเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การจัดการแบบ



เอกชน (Private Management) อย่างไรก็ตาม การจัดการนิยมคือแนวคิดที่ให้ความสำคัญในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์นั่นเอง ซึ่งไม่ว่าองค์กรภาครัฐหรือเอกชนล้วนต้องใช้กระบวนการจัดการต่างๆ ตรงกันหรือที่เรียกอีกคำว่าย Generic management เช่น การวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic planning and management) การจัดการเชิงคุณภาพแบบองค์รวม (Total quality management/TQM) การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance-Related Pay) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance auditing) การจัดการการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการจัดการ (Change management and management development) การปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) การจัดการแบบมุ่งเห็นผลลัพธ์ (Result-based management) ตารางการวัดผลแบบสมดุล (Balanced scorecard) เป็นต้น

6.2 ความคิดรวบยอดของการจัดการนิยม ได้แก่ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การทำงานที่ได้รับผลของงานตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และประสิทธิภาพ (Efficiency) มีนิยามที่แตกต่างอย่างสำคัญได้ 2 แนว คือ (1) การทำงานที่ได้รับผลตามวัตถุประสงค์ไว้โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด (2) การเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Inputs) กับปัจจัยส่งออก (Outputs) หากปัจจัยส่งออกมีมากกว่าปัจจัยนำเข้ามากเท่าใดก็แสดงว่ามีประสิทธิภาพมากเท่านั้น

7. ทัศนคติประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) การทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบหรือตัวแบบหนึ่งของการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี (Governance) Peters นักวิชาการที่มีผลงานมากมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี ได้พัฒนาแนวคิดล่าสุดว่า มี 4 ตัวแบบของการกำกับดูแลให้มีการจัดการรัฐที่ดี ได้แก่ [15] ตัวแบบรัฐบาลที่เน้นใช้ระบบตลาด (Market Government) ตัวแบบรัฐ/รัฐบาลแบบมีส่วนร่วม (Participatory State/Government) ตัวแบบรัฐบาลแบบยืดหยุ่น (Flexible Government) ตัวแบบรัฐบาลที่ลดกฎระเบียบ (Deregulated Government) ทัศนคติประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในฐานะปัจเจกชนและฐานะรวมกันเป็นชุมชน ด้วยการสร้างรัฐบาลที่ชุมชนเป็นเจ้าของ

(Community-owned Government) เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการปฏิบัติด้วย [11]

มุมมองข้อเสนอกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีเป้าหมายในเรื่องของความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกระบวนการบริหารการปกครองไปจากเดิม โดยพยายามลดบทบาทและจำกัดขนาดของรัฐบาล เช่น การโอนถ่ายไปสู่ระบบตลาดและภาคธุรกิจเอกชน การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีความทันสมัย การจัดตั้งองค์กรบริหารอิสระหรือองค์กรกรมทาส การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง การเสริมสร้างบทบาทของชุมชนและองค์กรอาสาสมัครที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร เป็นต้น อย่างไรก็ตามมีมุมมองทางวิชาการของนักวิชาการหลายสำนักให้มุมมองที่ทั้งส่วนที่คล้ายกันและแตกต่างกันออกไป ดังนี้

Ferlie et al [24] ได้แบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้ (1) การผลักดันในเรื่องปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency drive) ซึ่งเลียนแบบการจัดการที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงของธุรกิจเอกชน (2) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and decentralization) ซึ่งมุ่งให้กลไกตลาดแทนที่รัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การทดสอบตลาด (Market Testing) การเปิดให้มีการแข่งขัน (Contestability) การแยกองค์การผู้รับผิดชอบตัดสินใจลงทุนและจัดซื้อบริการสาธารณะ (Purchaser) ออกจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ (Provider) การใช้ระบบการสัญญาข้อตกลง (Contractualism) (3) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In search of excellence) ซึ่งเกี่ยวกับแนวคิดวัฒนธรรมองค์กร ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารการเปลี่ยนแปลงและ (4) การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation) เน้นคุณภาพของการดำเนินงาน หรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

Ketsuwan, Ruen gwit [25] กล่าวถึงหัวใจของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 4 ประการได้แก่ (1) ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะทำให้อัตราการลดลง ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง (2) การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถบริหารงานได้สำเร็จ (3) การ

วัดผลงานเป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นการทำงานของระบบราชการใหม่ จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาการทำงานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้ ส่วนความรับผิดชอบก็ต้องระบุเอาไว้ อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันทั้งฝ่ายผู้บริหารและพนักงาน จะต้องไม่กำหนดไว้กว้างๆ เหมือนเมื่อก่อน และ (4) ประเด็นทางการเมือง ที่เกิดจากการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติ กลับปรากฏว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การต่อต้านของฝ่ายการเมือง แต่ปัญหาอยู่ที่การต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์กร และการต่อต้านสิ่งที่จะทำลายความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ

Meksawan, Thippawadee [26] ได้สรุปคุณลักษณะสำคัญของ NPM 5 ประการ ได้แก่ (1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน (2) การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มความเป็นอิสระในการจัดการ (3) การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล (4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร (เช่น ระบบการฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม) และเทคโนโลยี (เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ) เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ (5) การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องการแข่งขันทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวนตนเองว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไป ภารกิจใดสมควรปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

Hood [8] ระบุว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ (1) เน้นการจัดการแบบมืออาชีพที่ปฏิบัติอย่างกระตือรือร้นจริงๆ (Hands-on professional management in the public sector) (2) การกำหนดมาตรฐานและมาตรการการปฏิบัติงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) (3) การให้ความสำคัญอย่างมากกับการควบคุมด้านปัจจัยส่งออกต่างๆ (Greater emphasis on output controls) (4) การเปลี่ยนแปลงไปสู่การแบ่งแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เหมาะกับสภาพการปฏิบัติงานในงานสาธารณะที่ต่างกัน (Shift to disaggregation of units in the public sector) (5) การเปลี่ยนแปลงไปสู่การแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ (Shift to greater competition in

(the) public sector) (6) การเน้นการเลียนแบบลักษณะวิธีการจัดการของภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) (7) การเน้นการสร้างวินัย ความประหยัดและคุ่มค่าในการใช้ทรัพยากร (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) [27]

Pollitt [28] พยายามรวบรวมมุมมองที่แตกต่างกันเพื่อหาข้อสรุปว่าหลักการ NPM พบว่าส่วนใหญ่จะเห็นประเด็นสำคัญตรงกัน 7 ประการ ได้แก่ (1) การเปลี่ยนระบบการจัดการจากการเน้นปัจจัยนำเข้าและกระบวนการมาเป็นปัจจัยส่งออกและผลลัพธ์ (2) การให้ความสำคัญแก่การวัดมากขึ้น โดยการสร้างตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน (Performance indicators) และการกำหนดมาตรฐานการทำงานต่างๆ (3) รูปแบบการจัดการที่เน้นความเชี่ยวชาญพิเศษ และให้อำนาจอิสระมากกว่านิยมใช้องค์การแบบระบบราชการขนาดใหญ่ที่มีสายบังคับบัญชาลดหลั่นเป็นลำดับชั้นที่ปฏิบัติงานแบบได้หลายๆ วัตถุประสงค์ (Multi-Purpose) (4) การใช้ความสัมพันธ์ในการทำงานในรูปของสัญญาหรือที่เลียนแบบลักษณะสัญญา (Contract or Contract-like relationships) แทนที่ความสัมพันธ์ตามแบบสายการบังคับบัญชาแบบลดหลั่นเป็นลำดับชั้น (5) ความนิยมใช้กลไกตลาด หรือที่เลียนแบบกลไกตลาดในการส่งมอบบริการสาธารณะ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมางานเอกชน (Contracting Out) การพัฒนาตลาดภายใน เป็นต้น (6) การลบล้างพรมแดนที่ชัดเจนระหว่างองค์การภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ องค์การภาคเอกชนได้เข้ามาบริหารจัดการสาธารณะจากรัฐมากขึ้น ในขณะที่วงค์การภาครัฐก็รับวิธีการจัดองค์การและการจัดการแบบขององค์การเอกชนมากขึ้นเช่นกัน และ (7) การเปลี่ยนแปลงค่านิยมจากเดิมที่เน้นว่าบริการของภาครัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนเหมือนกันหมด รัฐยึดหลักความเป็นธรรม เป็นการเน้นค่านิยมประสิทธิภาพและหลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งหมายถึงไม่ได้มองประชาชนแบบมวลรวมแต่มองประชาชนในฐานะเป็นคนแต่ละคน ซึ่งมีความคิด ความต้องการที่แตกต่างกัน

Soodkawathin, Thaweesak [29] ระบุถึงหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะ 10 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลายแต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน (2) นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ให้หมายถึงระบบ



คุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้นและยอมรับความแตกต่างต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน(3) มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน(4) การจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มี (5) มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่าเป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กร(6) การจ้างงานที่หลากหลายรูปแบบเช่น กลุ่มที่เป็นข้าราชการประจำภายใต้ระบบการจ้างงานจนถึงการเกษียณอายุ กลุ่มพนักงานราชการหรือพนักงานของรัฐ ภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้าง กลุ่มที่จ้างเหมาแรงงานมาจากเอกชน เป็นต้น (7) ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงานถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้(8) การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร(9) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกันในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย(10) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่

Hughes [4] สรุปหลักการ NPM เป็น 13 ข้อ ได้แก่(1) ใช้แนวทางการจัดการเชิงกลยุทธ์ (2) เน้นการจัดการ (3) มุ่งผลลัพธ์(4) การปรับปรุงการจัดการทางการเงิน(5) ความยืดหยุ่นคล่องตัวในด้านบุคลากร (6) การจัดการการแบบยืดหยุ่น(7) การเปิดให้มีการแข่งขัน (8) การใช้ระบบสัญญาจ้างงานใหม่(9) การเน้นการเลียนแบบลักษณะวิธีการจัดการของภาคเอกชน (10) ความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองมีลักษณะปฏิสัมพันธ์ในเชิงการจัดการ (11) การมีภาระรับผิดชอบทางตรงในความสัมพันธ์กับสาธารณชน (12) การแบ่งแยกระหว่างองค์กรผู้รับผิดชอบตัดสินใจลงทุนและจัดซื้อบริการสาธารณะ (Purchaser) และองค์กรที่ทำหน้าที่จัดหาบริการสาธารณะ (Provider) และ (13) การทบทวนบทบาทของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องว่าสมควรดำเนินการเองหรือถ่ายโอนให้เอกชน

Gruening [6] กล่าวถึงหลักการของ NPM แยกเป็น 20 ข้อ ได้แก่ (1) การตัดงบประมาณ(2) การใช้คู่มือใช้สิทธิแทนเงิน (vouchers) (3) การรับผิดชอบต่อผลงาน (4) การตรวจสอบ

ผลการดำเนินงาน (performance auditing) (5) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (6) การเน้นลูกค้า (บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว, การจัดการเป็นเฉพาะราย) (7) การกระจายอำนาจ (8) การวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ (9) การแยกหน้าที่ทำหน้าที่การจัดหาออกจากหน้าที่ทำหน้าที่การผลิต (separation of provision and production) (10) การแข่งขัน (11) การวัดผลการปฏิบัติงาน (12) การจัดการแบบมุ่งการเปลี่ยนแปลง (13) การจ้างเหมางานเอกชน (Contracting out) (14) การให้อิสระในการจัดการ (เน้นเพื่อความคล่องตัว) (15) การปรับปรุงการบัญชี (16) การจัดการบุคคล (เน้นด้านแรงจูงใจ) (17) การเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ (User charges) (18) การแบ่งแยกกระหว่างการเมืองและการบริหาร(19) การปรับปรุงการจัดการทางการเงิน และ (20) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้น

จะเห็นได้ว่านักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้กล่าวถึงหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลากหลายมีทั้งเหมือนกันและแตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตามก็พิจารณาว่าหลักการจัดการภาครัฐแนวคิดควรจะมีประเด็นอะไรบ้างนั้นผู้เขียนคิดว่าเราจำเป็นต้องพิจารณาจากฐานคติของทฤษฎีที่เป็นรากของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งจะกล่าวในลำดับถัดไป

การสังเคราะห์หลักการและวิธีการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากฐานคติทางทฤษฎี

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ให้ความสำคัญต่อสัมฤทธิ์ผลของการบริหารจัดการและความรับผิดชอบต่อผลงานการบริหาร โดยจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างชัดเจนในรูปตัวชี้วัดผลงานเพื่อตรวจสอบและวัดผลสำเร็จตามผลงาน ซึ่งได้พยายามให้ความสำคัญอิสระและยืดหยุ่นทางด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรและการใช้ทรัพยากรทางการเงินและบุคลากร พยายามการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและระบบราชการจากเดิมที่เป็นผู้ปฏิบัติและดำเนินงานเองโดยตรง กลายมาเป็นผู้กำกับ ช่วยเหลือ ร่วมมือ สนับสนุนและส่งเสริมให้กลไกตลาด ภาคเอกชน องค์กรประชาสังคม ชุมชน และประชาชนสามารถเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งนำไปสู่การโอนถ่ายภารกิจ รวมทั้งการลดขนาดและจำกัดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐให้เล็กลง เป็นต้นว่าการควบคุมและลดขนาดของภาครัฐให้เล็ก

ลง (State Minimalism) การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) การผ่อนคลายการควบคุม (Deregulation) การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization) ดังนั้นหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

1. หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์

การออกแบบนโยบายสาธารณะที่อิงตลาด ภาครัฐจึงควรจะผลิตสินค้าและบริการอะไรจัดการบนพื้นฐานการตลาด (Market - Based Public Administration) หรืออาจจะเรียกว่า การบริหารภาครัฐแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial government) โดยเน้นจำกัดบทบาทของรัฐ (State Minimalism) หรือการมีรัฐบาลที่เล็กกลง (Small government) เป็นเหตุผลนิยมทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationalism) มีสาระสำคัญคือเป็นการบริหารภาครัฐที่เน้นบทบาทของผู้ประกอบการและอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด เช่น [25]

1.1 การปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแลโดยการปฏิรูประบบบทบาทของรัฐให้เป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติ (Catalytic Government : Steering rather than rowing) รัฐบาลควรมีบทบาทในการเป็นผู้กำกับดูแล โดยลดบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติเองให้น้อยลงเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ การกำกับดูแลดังกล่าวอาจจะมีในบทบาทการตรวจสอบและการให้ความรู้เชิงเทคนิควิชาการมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เห็นการให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติมากขึ้นในลักษณะหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบของการจ้างเหมาเอกชน [30]

1.2 การมุ่งบรรลุผลลัพธ์ (Outcome Oriented) โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย (Results-Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs) รัฐควรมีระบบการจัดสรรงบประมาณโดยยึดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละภารกิจเป็นหลัก [30] โดยองค์กรที่ใช้ระบบการบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์จะมีลักษณะดังต่อไปนี้ [31] (1) พันธกิจและวัตถุประสงค์ขององค์กรมีความชัดเจน มีเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม โดยเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ ไม่เน้นวิธีการดำเนินงานหรือการทำงานตามกฎระเบียบ (2) ผู้บริหารทุกระดับในองค์กรมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเป้าหมายควรมาจากพันธกิจขององค์กร (3) มีตัวบ่งชี้หรือตัววัดที่ชัดเจน เพื่อนำไปใช้วัดผลหรือประเมินผล

การปฏิบัติงาน รวมทั้งนำผลการปฏิบัติงานที่ได้ไปเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่มีลักษณะงานที่เทียบเคียงกันได้ (4) เจ้าหน้าที่ทราบถึงความคาดหวังขององค์กร เวลาดำเนินการจะระลึกถึงเป้าหมายในการทำงานอยู่เสมอ เพราะฉะนั้นผลการปฏิบัติงานจะบรรลุผลตามที่องค์กรต้องการ (5) มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณไปยังหน่วยงานระดับล่างเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ เพราะการกระจายอำนาจจะส่งผลให้ขั้นตอนในการทำงานลดลง เพิ่มความยืดหยุ่น และแก้ปัญหาคอขวดในการทำงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน (6) การจัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานหรือโครงการต่างๆ จะพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นหลัก และสอดคล้องกับคำตอบแทน สวัสดิการ และรางวัลของบุคลากร (7) มีวัฒนธรรมและอุดมการณ์ร่วมกันขององค์กร โดยเป็นอุดมการณ์ที่มุ่งเน้นความสร้างสรรค์ เปิดกว้างต่อความคิดและความรู้ใหม่ และการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งการมีอุดมการณ์ร่วมกันจะส่งผลให้เจ้าหน้าที่เกิดความเข้าใจและร่วมมือร่วมใจกันในการทำงาน (8) มีการสนับสนุนการทำงาน ในเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ สถานที่ และอุปกรณ์ในการทำงาน เช่น มีระเบียบที่ชัดเจน สถานที่ทำงานสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเพื่อสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่สามารถตัดสินใจบนฐานข้อมูลทันสมัยและถูกต้อง เพื่อช่วยให้การบริการเป็นไปอย่างรวดเร็วและ (9) เจ้าหน้าที่มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน เนื่องจากมีโอกาสปรับปรุงงาน และมีดุลยพินิจในการทำงานมากขึ้น ส่งผลให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ส่วนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเองก็ได้รับผลตอบแทนตามผลสัมฤทธิ์ของงาน

1.3 การมุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพในการบริการ เช่น แนวคิด Public Sector Management Quality Award (PMQA) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อการยกระดับมาตรฐานและคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยให้องค์กรดำเนินการประเมินองค์กรด้วยตนเองตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ [32] โดยอาศัยคำนิยามหลัก 11 ประการ ได้แก่ (1) การนำองค์กรอย่างมีวิสัยทัศน์ (2) ความรับผิดชอบต่อสังคม (3) การให้ความสำคัญกับบุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (4) ความเป็นเลิศที่มุ่งเน้นผู้รับบริการ (5) การมุ่งเน้นอนาคต (6) ความคล่องตัว (7) การเรียนรู้ขององค์กรและแต่ละบุคคล (8)



การจัดการเพื่อนวัตกรรม (9) การจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง (10) การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์และการสร้างคุณค่าและ (11) มุมมองในเชิงระบบ

1.4 การจัดการเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยการปรับระบบใหม่ (Reengineering) แนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ระบบงานขององค์กรเอกชน ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ประสบความสำเร็จเห็นผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นปรับเปลี่ยนระบบเดิมโดยสิ้นเชิง ได้แก่ แนวคิดของ Hammer และ Champy [33] ซึ่งมีสาระสำคัญได้แก่ (1) การเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดจากผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจทางการบริหารขององค์กร (2) การเปลี่ยนแปลงต้องพิจารณาทั้งระบบโดยภาพรวม มิใช่พิจารณาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้น (3) มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ใช้ตามความเหมาะสม เพื่อลดต้นทุนการผลิต (4) มีการรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าด้วยกัน เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและลดต้นทุนทางการบริหารและ (5) ลดการตรวจสอบและการควบคุมให้น้อยลง และมีความยืดหยุ่นในกระบวนการปฏิบัติงานเพื่องานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้เป็นต้น

2. หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีหลากหลายเป็นทฤษฎีที่นำความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาสังคมการเมือง การจัดการภาครัฐต้องเป็นไปเพื่อให้ตัวข้าราชการมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะมากขึ้น เช่น [21]

2.1 การปรับลดลำดับขั้นการบังคับบัญชา เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นฐานเดิมที่องค์กรแบบระบบราชการมีอยู่ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่มีความซับซ้อนสูง มีการทำงานที่ยึดกฎระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร มีการกำหนดหน้าที่เป็นทางการ มีสายการบังคับบัญชายาว ทำให้มีการยึดกฎระเบียบมากกว่ายึดเป้าหมาย มีความล่าช้าไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีข้อจำกัดในการตอบสนองความต้องการและความคาดหวังของประชาชนและไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ [34]

2.2 การปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานโดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์ การกำกับดูแลควบคุมภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

2.3 การทำสัญญาข้อตกลงในการปฏิบัติงานการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ หรือ ระบบพนักงานราชการ (Government employee system) เป็นการจ้างงานระบบสัญญาจ้างในหน่วยงานภาครัฐ ที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีรูปแบบการจ้างงานที่หลากหลายมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่ยืดหยุ่น ช่วยให้เกิดความคล่องตัวต่อสภาพและความจำเป็นตามเงื่อนไขของการทำงานในภาคราชการที่สอดคล้องกับระบบการบริหาร โดยมีระบบสัญญาจ้างเป็นกลไกรองรับ และผู้บริหารสามารถบริหารรูปแบบการจ้างให้เหมาะสมกับลักษณะงานและภารกิจ นอกจากนี้การบริหารสัญญาจ้าง การปรับปรุงการบริหารผลการปฏิบัติงานของบุคลากรภาครัฐดำเนินการโดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ของงานและพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน กำหนดตัวชี้วัดค่าเป้าหมายที่ชัดเจนให้สอดคล้องกับผลผลิต/ผลลัพธ์ของโครงการ/แผนงานที่ระบุในสัญญาจ้างของบุคลากร

2.4 การเสริมสร้างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การเสริมสร้างให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็งขึ้น กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาที่ตรวจสอบรัฐบาลได้ วุฒิสภาที่ตรวจสอบได้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบบรัฐสภาว่า รัฐบาลจะบริหารงานอยู่ได้ตราบเท่าที่สภาให้ความไว้วางใจการปกครองในระบบรัฐสภา เป็นการปกครองโดยเสียงส่วนน้อยคือคณะรัฐมนตรีภายใต้ความเห็นของเสียงส่วนใหญ่หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงกำหนดให้มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันได้ โดยมาตรการตรวจสอบอาจเป็นเรื่องของ การตั้งนิติ การตั้งกระทู้ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งกรรมาธิการการถอดถอน การตรวจสอบเรื่องงบประมาณ เป็นต้น

2.5 การสร้างเงื่อนไขใหม่ที่มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะโดยการเปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาดเป็นการแข่งขันในระบบตลาด (Market-Oriented Government: Leveraging change through the market) หน่วยงานภาครัฐจะต้องลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบมาตรฐานซึ่งบทบาทผู้ปฏิบัตินั้นควรให้องค์กรเอกชนรับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาครัฐก็จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน ควบคุมการให้บริการที่เอกชนรับช่วงไปจากภาครัฐ [30]

2.6 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรเอกชน (Privatization) จากปัญหาที่องค์กร

รัฐวิสาหกิจประกอบอยู่ในปัจจุบัน คือ ผลการปฏิบัติงานยึดกรอบของระบบราชการ ซึ่งไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้น แนวทางในการจัดปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการแปรรูปให้เป็นหน่วยงานเอกชน แต่อย่างไรก็ดีต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการไม่มีการผูกขาด (Monopoly) โดยภาครัฐในระดับนโยบายจะเป็นผู้ควบคุมให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี ภารกิจของภาครัฐหลายอย่างที่ไม่ใช่ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เช่น การตรวจสอบบัญชี การออกแบบอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง การฝึกอบรม ฯลฯ อาจให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยภาครัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อทั้งในเรื่องกำลังคนและเงินงบประมาณ ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า

2.7 การลดการควบคุม (Deregulation) โดยการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ (Mission-Driven Government : Transforming rule-driven organizations) สิ่งที่น่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการที่ให้บริการแก่ประชาชนล่าช้าก็คือ การกำหนดระเบียบขั้นตอนและกฎหมายรองรับมากเกินไป ทำให้ข้าราชการต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยไม่กล้าหลีกเลี่ยง เนื่องจากเป็นหลักประกันว่าตนเองจะไม่มีความผิด ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ กฎหมายให้เอื้อต่อการให้บริการประชาชนมีขั้นตอนน้อยลง ย่อมจะส่งผลให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นได้ [30]

2.8 การจ้างเหมาการทำสัญญาให้เอกชนรับจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ลดบทบาทขององค์การภาครัฐลงจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุมระดับนโยบายวิธีนี้จะให้เอกชนเป็นคู่สัญญากับภาครัฐในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นการสร้างงานให้ภาคเอกชนและประชาชนมากขึ้น

3. หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New institutional economics)

หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่เป็นการจัดวางแนวทางหรือข้อตกลงระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน เช่น การจัดตั้งองค์การไม่ว่ารูปบริษัท หน่วยงานราชการ องค์การที่ไม่แสวงหากำไร หรือการจัดทำสัญญาข้อตกลงต่างๆ ในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ เป็นต้น ทฤษฎีในสาขาเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ที่มีผลต่อการเกิดทฤษฎีตัวการ-

ตัวแทน (Principal-agent theory) และทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction cost theory) เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ (New institutional economics) ที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารราชการจัดการ เช่น

3.1 การแข่งขันการผลิตสินค้าและบริการการสร้างระบบการแข่งขัน (Competitive Government: Infection competitive into service delivery) รัฐบาลนอกจากจะลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติเองแล้วยังต้องสร้างระบบการแข่งขันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทดังกล่าวแทนด้วยความเสมอภาคด้วย กล่าวคือ ให้เอกชนต่างแข่งขันกันเข้ามามีส่วนในการให้บริการประชาชน ทั้งนี้ ภาครัฐต้องมีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดแนวทาง ระเบียบการ ตลาดเพื่อการแข่งขันของภาคเอกชน มิให้เกิดการผูกขาดของภาคเอกชนในการให้บริการประชาชน [30]

3.2 การขยายทางเลือกแก่ผู้รับบริการเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Customer Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, not the bureaucracy) โดยการที่รัฐหรือบุคลากรของรัฐต้องใกล้ชิดประชาชนเพื่อรับทราบความต้องการปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สามารถนำมากำหนดวิธีการ แนวทางแก้ไขได้ถูกต้องเหมาะสม [30]

3.4 การสร้างความโปร่งใส ความโปร่งใสที่ใช้ในการบริหารงานภาครัฐหมายถึง การสร้างความเปิดเผย เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ มีการสื่อสาร การแสดงความรับผิดชอบ พร้อมรับการตรวจสอบ รวมทั้งมีกระบวนการในการติดตามและประเมินผลที่ได้รับการยอมรับว่าเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ ความโปร่งใส่ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 ประการ ได้แก่ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ข้อมูล หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

3.5 การปฏิรูปโครงสร้างระบบสิ่งจูงใจการปรับบทบาทการทำงานของภาครัฐตลอดจนการเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการและประชาชน เพื่อให้เป้าหมายของการบริหารประสบความสำเร็จเช่น การจัดโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐเพื่อแก้ลดปัญหาการซ้ำซ้อนของงานทำให้ระบบการทำงานมีประสิทธิภาพการกำหนดหน่วยงาน



เชิงยุทธศาสตร์การทบทวนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐว่าควรทำอะไรและไม่ต้องทำอะไร โดยให้คนอื่นมาทำแทนและ มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary incentives) มากขึ้น

4. หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Agency theory) หรือ ทฤษฎีตัวแทน

ทฤษฎีตัวแทนมองว่ามนุษย์ทุกคนในองค์กรย่อมมีแรงผลักดันที่จะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้นผู้บริหารหรือฝ่ายจัดการจะพยายามหาหนทางสร้างมูลค่าสูงสุดให้กับกิจการก็ต่อเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าหนทางนั้นให้อำนาจประโยชน์ให้กับตนเองด้วย สมมติฐานที่อยู่เบื้องหลังทฤษฎีการเป็นตัวแทนก็คือ ผู้เป็นเจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้นกับผู้บริหารหรือฝ่ายจัดการต่างมีความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยที่ผู้บริหารหรือฝ่ายจัดการจะสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตัวเองโดยไม่คำนึงถึงว่าการกระทำเช่นนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือความมั่งคั่งสูงสุดแก่ตัวผู้เป็นเจ้าของกิจการหรือไม่ความสัมพันธ์ในทางธุรกิจเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดจากความยินยอมพร้อมใจระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยที่บุคคลฝ่ายหนึ่งคือ ตัวแทน (Agent) ตกลงที่จะทำการในฐานะที่เป็นตัวแทนให้กับอีกฝ่ายหนึ่งที่เรียกว่า ตัวการ (Principal) โดยที่แต่ละฝ่ายย่อมมีแรงจูงใจที่จะตัดสินใจที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว ความขัดแย้งกันในผลประโยชน์อาจเกิดขึ้นเมื่อแต่ละฝ่ายดำเนินการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นเป็นผู้มอบหมายให้ผู้บริหารดำเนินการแทนตนการที่ผู้ถือหุ้นไม่สามารถล่วงรู้ข้อมูลการตัดสินใจของผู้บริหารย่อมทำให้เกิดต้นทุนจากการมอบอำนาจดำเนินการขึ้น (Agency costs) ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนในการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และต้นทุนในการจูงใจให้ผู้บริหารตัดสินใจดำเนินการที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถือหุ้น [35] สำหรับวิธีการจัดการภาครัฐเช่น

4.1 การสร้างสัญญาข้อตกลงซึ่งระบุเป้าหมายของงานและบทลงโทษ เป็นต้น เพื่อให้ข้าราชการในฐานะตัวแทนมีพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือตัวการ

4.2 การจ้างเหมาเอกชนดำเนินการโดยบริษัทเอกชนเป็นตัวแทน ส่วนภาครัฐมีฐานะเป็นตัวการ ซึ่งข้อเสนอนของทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน คือ การทำสัญญาข้อตกลงที่ชัดเจนจะช่วย

ป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าได้ดีขึ้น

5. หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction cost economics)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวทฤษฎีต้นทุนปฏิบัติการเป็นทฤษฎีที่ Williamson [36] ได้อธิบายว่าไม่มีธุรกรรมอะไรที่ไม่มีต้นทุนซึ่งบริษัทจะทำการทดสอบตลาด (Market-testing) หรือให้คนนอกรับงานไปทำ (Contract-out) โดยสร้างเงื่อนไขของการแข่งขัน แทนที่จะทำเองบางอย่างที่มีต้นทุนการดำเนินงานที่สูงกว่า เช่น แม่บ้าน คนขับรถ หรือยาม เป็นต้นสาระโดยสังเขปอธิบายว่า “องค์กรจะตัดสินใจเลือกดำเนินการผลิตสินค้าและบริการใดเอง หรือให้องค์กรภายนอกเป็นผู้ดำเนินการ ขึ้นอยู่กับทางเลือกใดจะใช้ต้นทุนปฏิบัติการต่ำกว่า” Paul H. Rubin. เสนอวิธีดำเนินการดังนี้

5.1 ใช้กลไกตลาดในการลดปัญหาที่เกิดจากการเอาตัวประกัน เช่น ใช้เงื่อนไขการค้ำประกันและความน่าเชื่อถือ (Use of hostage and credible commitment)

5.2 การสร้างรูปแบบการร่วมลงทุน (Joint venture) แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน (Reciprocal exchange) โดยการติดต่อมาจากผู้ตรวจสอบจากภายนอกและคณะกรรมการ (Outside auditor and boards of directors)

5.3 การสร้างชื่อเสียง (Reputation) และการใช้จริยธรรม (Ethics) เข้ามาช่วยสร้างคุณธรรมให้กับทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders)

6. หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวการจัดการนิยม (Managerialism) การวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic planning and management) การจัดการเชิงคุณภาพแบบองค์รวม (Total quality management/ TQM) การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน (Performance-related Pay) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Auditing) การจัดการการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาการจัดการ (Change management and management development) การปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information technology) การจัดการแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Result-based management) ตารางการวัดผลแบบสมดุล (Balanced scorecard) เป็นต้นดังนั้นการจัดการนิยม Managerialism [25] คือการนำเอาแนวทางการจัดการแบบธุรกิจนำมาปรับใช้ใน

ภาครัฐ เช่น

6.1 การจัดการแบบมืออาชีพ (Professional Management) หมายถึง การทำงานด้วยความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริงและทำงานให้เกิดผลงานที่ดีที่สุด ความเป็นมืออาชีพจะมีลักษณะ ดังนี้ (1) มีการให้บริการสังคมไม่ซ้ำซ้อนกับวิชาชีพอื่น นั่นคือ มีความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะอาชีพนั้นๆ (2) ใช้วิธีการแก้ปัญหา มืออาชีพทำงานโดยใช้สมองเป็นหลัก ใช้ความรู้เป็นหลักในการทำงาน (3) มีอิสระในการดำเนินงาน มืออาชีพมีสิทธิ์จะทำงานของตนเองโดยอิสระ รับผิดชอบได้โดยไม่ต้องมีการควบคุมผู้อื่นมากนัก ทำงานเพื่อให้เกิดผลงานเป็นหลัก (4) ผู้ประกอบวิชาชีพผ่านการศึกษาระดับสูงโดยปกติมืออาชีพต้องเรียนนานมักจบปริญญาตรีอย่างต่ำ (5) มีจรรยาบรรณของวิชาชีพ มืออาชีพต้องรักษาความรับผิดชอบและจริยธรรมของอาชีพของตนอย่างเคร่งครัดและ (6) มีความมั่นคง มีสถาบันวิชาชีพ มืออาชีพมักทำงานแล้วได้รายได้ดี มีรายได้สูงมีศักดิ์ศรีในสังคม เป็นต้น

6.2 การสร้างดัชนีวัดความสำเร็จ (Successful indicator) เป็นเครื่องมือในการบริหารงานขององค์กรการในทุกระดับ การดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ภายใต้โครงการหรือตามภารกิจขององค์กรจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดให้ชัดเจน เพื่อติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องและผลที่ได้จากการดำเนินงานเป็นระยะๆ ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันต่อเหตุการณ์หรือใช้ผลการประเมินที่ผ่านมาเป็นแนวทางในการวางแผนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นในโอกาสต่อไป เช่น (1) การใช้กระบวนการเทียบสมรรถนะ (Benchmarking) โดยการเปรียบเทียบวิธีการที่องค์กรของเราปฏิบัติอยู่กับวิธีการที่ได้ชื่อว่าเป็นวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ดีที่สุด (Best practice) ขององค์กรอื่น โดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาวิธีการปฏิบัติของเราให้ดีเท่ากับหรือดีกว่าองค์กรที่เราใช้เปรียบเทียบ (2) การใช้เทคนิคการวัดผลการดำเนินการแบบสมดุล (Balanced scorecard : BSC) ที่มีตัวชี้วัดที่สำคัญครอบคลุมทุกด้านอย่างสมดุล (ด้านการเงินด้านลูกค้า ด้านกระบวนการภายใน และ ด้านการเรียนรู้และการเจริญเติบโตขององค์กร) (3) การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key performance indicators : KPI) มาเป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการทำงาน และใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดสรรเงินรางวัล (Bonus) แก่ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการต่างๆ โดยคาดหวังว่าจะ

เป็นเครื่องมือกระตุ้นให้ข้าราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลตอบแทนที่เป็นธรรมเป็นต้น

6.3 การกระจายอำนาจในการให้ดุลยพินิจและความอิสระในการจัดการ หรือ การมอบอำนาจการตัดสินใจ (Empowerment) หมายถึง การทำให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานเกิดแรงจูงใจภายใน (Intrinsic motivation) รวมทั้งทำให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเองว่ามีความสามารถเพียงพอ (Self-efficacy) ที่จะทำงานนั้นสำเร็จให้เกิดขึ้นในตัวของผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นผลที่มาจาก การปรับปรุงพฤติกรรมการบริหารของผู้บริหาร การปรับคุณลักษณะของงานที่ทำ ตลอดจนการปรับโครงสร้างขององค์กร

6.4 สร้างวัฒนธรรมที่เหมาะสม การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและวัฒนธรรมของข้าราชการในการทำงานโดยยึดเอาประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก คือ ข้าราชการไม่ใช่ นายประชาชนแต่เป็นผู้รับใช้ประชาชน ถึงอย่างไรก็ตามการปรับเปลี่ยนทัศนคติและระบบการทำงานของข้าราชการไม่สามารถใช้ระยะเวลาช่วงสั้นๆ การดำเนินงานจะต้องเป็นรูปแบบของกระบวนการ และต้องใช้ระยะเวลามากพอสมควร [37]

7. หลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy)

แนวคิดนี้มองว่าประชาธิปไตยผ่านตัวแทนมีข้อจำกัดมากหลายประการ ดังนั้นจึงเสนอวิธีการแก้ไขด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยตรงจากทุกภาคส่วนเรียกว่า ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation democracy) เป็นทฤษฎีที่เน้นการมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคอื่นๆ เช่น ธุรกิจเอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรต่างๆ ให้ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและตัดสินใจสำหรับกลยุทธ์ที่นำมาใช้ เช่น การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาพิจารณ์ ประชาหารือ ประชามติ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมอาจใช้เครื่องมือหลายอย่างดังเช่น

7.1 การปรึกษาหารือกับประชาชน (Public consultation) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่สูงกว่าขั้นพื้นฐาน ในระดับนี้ภาครัฐและภาคประชาชนต่างแสดงความคิดเห็นและรับฟังกันและกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการสื่อสารแบบสองทาง ได้รับการสนับสนุนคำแนะนำและผลสะท้อนกลับจากผู้มี



ส่วนได้เสีย ให้เกิดการอภิปราย และให้เกิดการรับรู้ที่ดียิ่งขึ้น วิธีการดำเนินการ ได้แก่การตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา การประชุม ผู้มีส่วนได้เสีย การจัดกลุ่มกิจกรรม การประชุมกลุ่ม การอบรมเชิงปฏิบัติการ การทำประชาพิจารณ์ และการจัดแสดงการณ [14]

7.2 การทำประชาพิจารณ์(Public hearing) เป็นการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่ง โดยการจัดทำประชาพิจารณ์นี้อาจกระทำโดยหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อที่จะรับฟังความเห็นของประชาชน ในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง เช่น ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในชุมชน หรือประเด็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากโครงการของรัฐ เป็นต้น [38]

7.3 การจัดเวทีประชุมลานบ้านลานเมืองหรือ รูปแบบการประชุมประชาคม (Town-hall meeting)เป็นการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal) ที่เปิดโอกาสให้ผู้คนในสังคมได้นำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างตรงไปตรงมาและเป็นที่กันเอง การจัด Town-hall นี้มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ในสมัยโบราณ ที่ผู้ปกครองเมืองต่างๆ เปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้มาประชุมร่วมกับฝ่ายบริหารเพื่อบอกเล่าความยากลำบากที่พวกเขาเผชิญ ถามปัญหา และแลกเปลี่ยนแนวคิดกันได้แบบไม่ต้องเกร็ง ซึ่งการเมืองสมัยใหม่ในหลายประเทศเริ่มใช้รูปแบบนี้เพิ่มมากขึ้นเพิ่มเติมจากการประชุมที่เป็นทางการ

7.4 ประชาธิปไตยทางไกล (Teledemocracy)เป็นการใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social network) ช่วยส่งเสริมกิจกรรมสาธารณะให้ก้าวหน้าขึ้นและสนับสนุนให้พลเมืองเข้าร่วมกิจกรรมประชาธิปไตยที่เป็นทางการมากขึ้นการรวมกลุ่มของประชาชนภาคพลเมืองจึงสามารถเข้าถึงเครือข่ายทางสังคมใหม่ๆ หรือเข้าร่วมในชุมชนเสมือนจริง (Virtual communities) ผ่านทางประชาธิปไตยทางไกล (Teledemocracy) [39] เช่น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางอินเทอร์เน็ต (E-voting)การทำประชาพิจารณ์ทางอินเทอร์เน็ต (Online publichearing) การลงประชามติทางอินเทอร์เน็ต (Online referendums) ทั้งนี้เพราะอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางการสื่อสารที่มีค่าใช้จ่ายต่ำเมื่อเทียบกับสื่ออื่นๆ [40]

ตัวแบบรัฐตามกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นำมาซึ่งการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยสรุปเป็นตัว

แบบรัฐออกเป็น 4 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบรัฐบาลที่เน้นใช้ระบบตลาด (Market government)ตัวแบบรัฐ/รัฐบาลแบบให้มีส่วนร่วม หรือ ตัวแบบประชารัฐ (Participatory state/government) ตัวแบบรัฐบาลแบบยืดหยุ่น (Flexible government) และ ตัวแบบรัฐบาลที่ลดกฎระเบียบ (Deregulated government) รายละเอียดดังนี้

1. ตัวแบบรัฐบาลที่เน้นใช้ระบบตลาด (Market government) การจัดการภาครัฐโดยใช้ตลาด (Market-based public administration) โดย Lan และ Rosenbloom [9] และ รัฐบาลแบบเจ้าของ (Entrepreneurial government) โดย Osborne และ Gaebler [11] แม้ว่าการเรียกชื่อจะมีความแตกต่างกันแต่ก็การอธิบายเหมือนกัน กล่าวคือ การปรับปรุงการจัดการภาครัฐ การลดงบประมาณลง การให้เอกชนเข้าดำเนินการแทนรัฐโดยใช้การตลาดและกลไกแบบตลาด (Use of markets and market-type mechanism) แทนที่การใช้กฎระเบียบที่มีภาระงานและควบคุมแบบรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง มีการใช้การแข่งขันและมีทางเลือกให้มากขึ้น มีการลดขนาดให้เล็กลงให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ และได้เปลี่ยนคำว่าบริหาร (Administration) เป็นการจัดการ (Management) ซึ่งหมายถึง การที่จะต้องบรรลุได้มาซึ่งผลลัพธ์และมีความรับผิดชอบส่วนบุคคลที่เกิดขึ้นจากการกระทำอีกด้วย ดังนั้นการออกแบบนโยบายสาธารณะมีพื้นฐานด้านตลาด (Market-based public policy)โดยรัฐจะต้องจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งอาจดำเนินการโดยการลดต้นทุนการผลิตด้วยการลดขนาดและจำกัดบทบาทของภาครัฐ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เป็นต้น

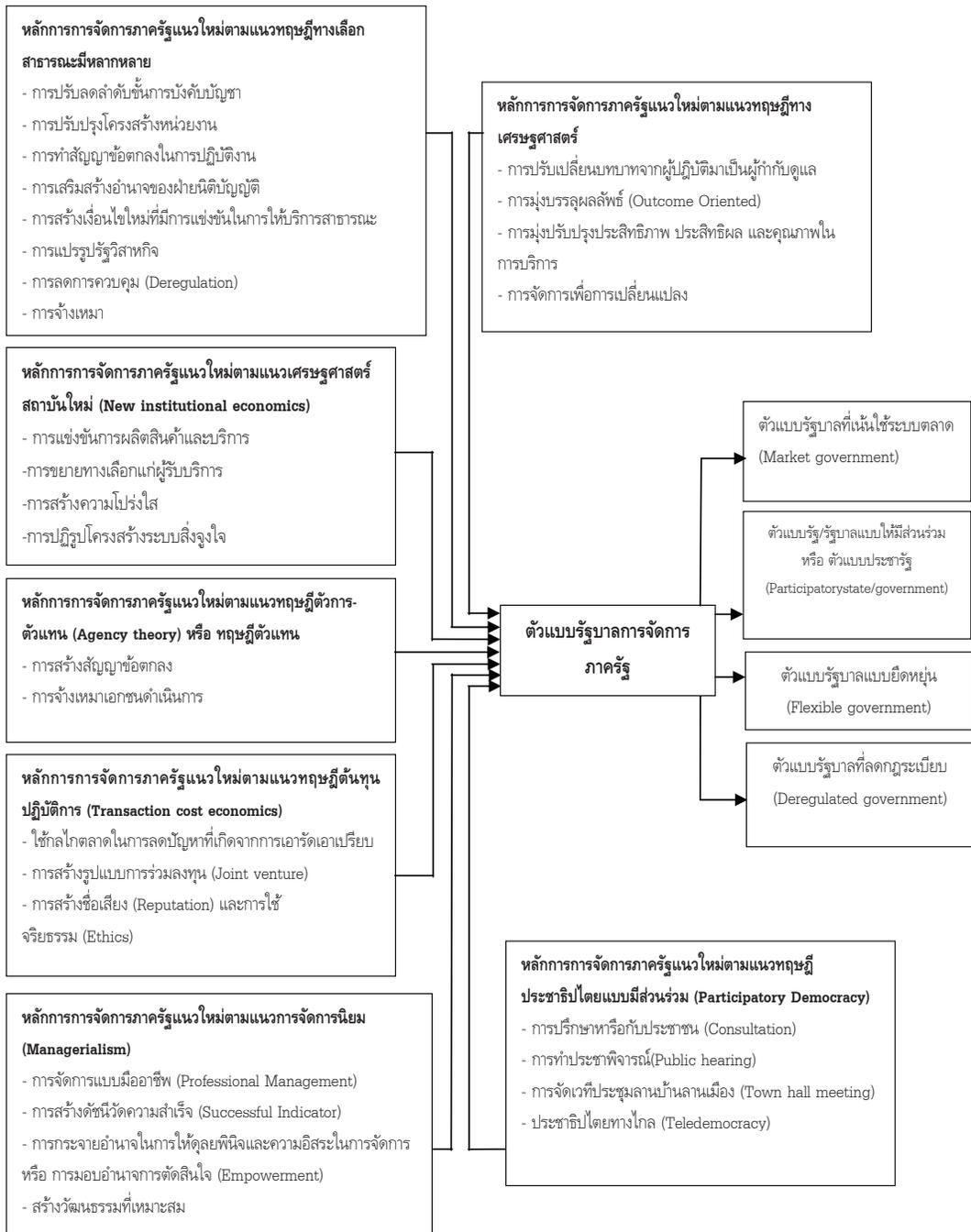
2. ตัวแบบรัฐบาลแบบให้มีส่วนร่วม หรือ ตัวแบบประชารัฐ (Participatory state/government) เน้นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการรวมกลุ่มเป็นชุมชนประชาคมหรือองค์กรประชาสังคม (Civil Society) และการสร้างเครือข่ายลดบทบาทภาครัฐจากการขึ้นนำและตัดสินใจเองมาเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้ประชาชนเข้าร่วมในการตัดสินใจ

3. ตัวแบบรัฐบาลแบบยืดหยุ่น (Flexible government) เป็นการปรับโครงสร้างทางการบริหารแบบยืดหยุ่นเพื่อให้การประสานงานเป็นไปอย่างราบรื่นรัฐบาลแบบยืดหยุ่นใช้รูปแบบการจัดการดังนี้ การจัดการบุคลากรแบบสัญญาจ้างชั่วคราว/สัญญาจ้างพิเศษสำหรับนโยบายสาธารณะอาศัยการทดสอบ/ทดลอง โดยมุ่งที่ประโยชน์

สาธารณะเกี่ยวกับเรื่องต้นทุนต่ำ ประหยัดและการประสานงานที่ดี

4. ตัวแบบรัฐบาลที่ลดกฎระเบียบหรือ รัฐบาลผ่อนคลายนโยบาย (Deregulated government) โดยใช้วิธีการจัดการแบบให้

อิสระมากขึ้น นโยบายสาธารณะโดยอาศัยแนวคิดของรัฐบาลเชิงประกอบการ มุ่งไปที่ความคิดสร้างสรรค์ผ่านกิจกรรมทางการเมือง



ภาพที่ 1 โครงสร้างความสัมพันธ์ของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับตัวแบบรัฐบาล



แนวโน้มการจัดการภาครัฐในอนาคต

การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีมุมมองที่ตั้งอยู่บนฐานคติว่าการบริหารราชการแผ่นดินที่อาศัยรูปแบบองค์กรแบบระบบราชการไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นรูปแบบการบริหารในอนาคตอีกต่อไปแล้ว โดยกระแสประชาคมโลกกำลังดำเนินการปฏิรูประบบภาครัฐตามแนวกระแสใหม่โดยเฉพาะการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องจากมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นสภาพการแข่งขันระหว่างประเทศโลกาภิวัตน์ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ กระแสอนุรักษ์นิยม การต่อต้านรัฐบาลการกระจายอำนาจ ความสำเร็จของระบบเศรษฐกิจเสรี ความล้มเหลวของระบบควบคุมเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ อำนาจหรือระบบสังคมนิยม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ตลอดจนความเข้มแข็งและการเปลี่ยนแปลงของภาคธุรกิจเอกชนอย่างไรก็ตามแนวโน้มของการจัดการภาครัฐในอนาคตจึงมุ่งไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หรือ การใช้บุคคลที่สาม(Third party) เป็นผู้ดำเนินการแทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้น และรัฐได้อาศัยแนวความคิดและวิธีการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้บุคลากรภาครัฐต้องมีคุณภาพมากขึ้น โดยเฉพาะความเป็นมืออาชีพ(Higher-quality Professional)ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ธรรมาภิบาล(Good governance) มากขึ้น จึงต้องเร่งสร้างเครือข่ายภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยธรรมาภิบาลอันอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมจรรยาที่ดีงาม (Good judgment) ให้มากขึ้นอย่างมีเสถียรภาพ

บทสรุป

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความพยายามเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและระบบราชการจากเดิมที่ เป็นผู้ปฏิบัติและดำเนินงานเองโดยตรงไปสู่การเป็นผู้กำกับ ช่วยเหลือ ร่วมมือ สนับสนุนและส่งเสริมให้กลไกตลาด ภาคเอกชน องค์กรประชาสังคม ชุมชน และประชาชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทน อันจะนำไปสู่การโอนถ่ายภารกิจ การควบคุมและลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลง การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน การผ่อนคลายการควบคุม การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งการลดขนาดและจำกัดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐให้เล็กลงแนวคิดการ

จัดการภาครัฐแนวใหม่จึงมีความโดดเด่นอย่างมากในแง่การใช้เครื่องมือที่หลากหลายนำมาปรับใช้ในระบบบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างรวดเร็วภายในระยะเวลาอันสั้นได้ โดยเฉพาะเครื่องมือการจัดการจากภาคเอกชนที่มุ่งเน้นการสร้างการเปลี่ยนแปลงภายในระยะเวลาที่รวดเร็วทันการณั้กับการแข่งขันต่อฝ่ายตรงข้ามหรือคู่แข่งในตลาด อย่างไรก็ตามแม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะมีข้อดีหลายประการ แต่อีกมุมหนึ่งกลับพบว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต้องการสร้างความรวดเร็วในการดำเนินงานส่งผลให้เกิดช่องว่างของความยุติธรรมได้ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับผู้บริหารมากไปอาจนำไปสู่ความเป็นเผด็จการทรราชในองค์กรได้ ดังนั้นการพิจารณากรอบแนวคิดนี้จึงไม่ควรมองเฉพาะด้านดีเพียงอย่างเดียวเท่านั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลเสียในทางตรงกันข้ามควบคู่กันไปด้วย

เอกสารอ้างอิง

- [1] Henry, Nicholas. (2010). **Public administration and public affairs**. 11th ed. New York : Pearson/ Longman.
- [2] Kenaphoom, Sanya. (2015). "Evolution and Scope of Public Administration" **Chophayom Journal**, 26 (2), July - December 2015.
- [3] Pierre, J. (2000). **Governance, Politics and the State**. Basingstoke : Palgrave.
- [4] Hughes, Owen E. (2003). **Public management and administration: An introduction**. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan.
- [5] Prutchayaphuek, Tin. (2010). **Comparative Public Administration : Instruments for Developing the Countries**. Bangkok : Inthapat Publishing
- [6] Gruening, Gernod. (2001). "Origin and Theoretical Basis of New Public Management. **International Public Management Journal**, 4(1), 1-25.
- [7] Pollitt, Christopher. (1993). **Mangerialism and the Public Services : Cuts or Cultural Change in the 1990s**. 2nd ed., Oxford : Basil Blackwell.

- [8] Hood, Christopher. (1991). **“A Public Management for All Seasons?”** Public Administration, 69, 3-19
- [9] Lan, Zhiyong, and Rosenbloom, David H. (1992). **“Public Administration in Transition?”** Public Administration Review, 52 (November/December 1992), 535-537.
- [10] Barzelay, Michael. (1992). **Breaking through Bureaucracy : A New Vision for Managing in Government.** Berkeley: University of California Press
- [11] Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). **Reinventing Government : the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.** Reading,
- [12] Rosenbloom, David H. (1993). **“Editorial: Have an administrative Rx? Don't Forget the Politics”.** Public Administration Review, 53 : 503-7 MA. : Addison-Wesley.
- [13] Gulick, Luther, LindonUrwick. (1937). **Paper on the Science of Administration.** Clifton : Augustus M. Kelley
- [14] Smith, Bruce L. (2003). Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy.Canada : Atlantic Regional OfficePopulation and Public Health Branch Health Canada.
- [15] Peters, B. G. (2001). **The Future of Governing.** 2nd Ed. Lawrence: University Press of Kansas.
- [16] Kenaphoom, Sanya. (2017). “Establishment of a Survey Research Conceptual Framework on Management” **ASEAN Journal of Management & Innovation**, 4 (1) : January-June, 63 - 77.
- [17] Lane, Jan-Erik (2000). **New Public Management.** London : Routledge.
- [18] Buchanan, James M., and Dwight R. Lee. (1986). **“Vote Buying in a Stylized Setting”**, Public Choice, 49 (1) : 1986, 3-15.
- [19] Sirisomphan, Thodsaporn. (2008). **“Direction and Trend of Public Administration “in the Theoretical Subjects, Concept, Theory and Principles of Public Administration, Unit 15. p. 439-476.** Nonburi, SukhothaiThammathirat Open University.
- [20] Sirisomphan, Thodsaporn. (2003). **Policy Analysis Techniques.** 6th Ed., Bangkok : Publisher of Chulalongkorn University
- [21] Sirisomphan, Thodsaporn. (2002). **Government Sector Reform.** Bangkok : Research Fund
- [22] Ronald H. Coase. (1937). **“The Nature of the Firm.”** **Economica.** IV, November, 386-405
- [23] Owen E. Hughes. (2012). **Public Management and Administration: An Introduction.** 4th ed., New York : St. Martin's
- [24] Ferlieet, al. (1996). **The New Public Management in Action.** Oxford : OxfordUniversity Press.
- [25] Ketsuwan, Ruengwit. (2002). Quality Management : From TQC to TQM, ISO 9000 and Quality Assurance. Bangkok : Bophit Printing.
- [26] Meksawan, Thippawadee. (2000). **การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์.** Bangkok : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- [27] Rubin. Paul H. (1990). Managing business transactions : controlling the cost of coordination, communication and decision makin, New York : The Free Pr.
- [28] Pollitt, Christopher. (2001). **“Clarifying Convergence : Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform.”** Public Management Review. 3 (4) : 471-492.
- [29] Soodkawathin, Thaweesak. (2007). **Transfer Capabilities Concerning the Human Resources Management from Central Government Administration Organization to the Chief of Government Agency.** 1st National Public Administration Conference.



- [30] Meesomnai, Chareomphong, Phokaphalakorn, Trairatand Other.(2008). **Thai Government Administration**. 5th Ed., Nonburi : SukhothaiTham mathirat Open University,
- [31] Meksawan, Thippawadee. (2000). **Three Coordination in the Management of Good Governance**. Various Topics from the Combining Force to Build the Good Governance System. Nonburi : Civil Service Development Institute
- [32] Baldrige National Quality Program. Criteria for Performance Excellence. (2006). **National Institute of Standards and Technology**. Technology Administration. Department of Commerce
- [33] Hammer, Michael and Champy, James. (1993). **Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution**. New York : Harper Collins Publishers,
- [34] Bunyarattaphan, Thepsak. (2010). **“Concept, Theory and Principles of Public Administration in Public Service” in the Theoretical Subjects, Concept, Theory and Principles of Public Administration, Unit 5**. Nonburi, Sukhothai Thammathirat Open University,
- [35] Thummanon, Worasak. (2000). **Do You Know the Creative Accounting and Profit Quality?**. Bangkok : I.O.Nic Inter-trade Resources.
- [36] Williamson, Oliver E.. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach, **American Journal of Sociology**, 87 (3).
- [37] Kluebphanitchakul, Kongthep and Others. (2003). **The Reform of Thai Bureaucracy to the Modern Era**. Bangkok : LTD., B., J., Plate processors.
- [38] Uksornsakul, Sorn. (2004). “Public Hearing, Done, Do it again, It’s not Break the Rules” Matchon Daily Newspaper, 27(9512).
- [39] Norris, Pippa. (2000). **A Virtuous Circle : Political Communications in Post-Industrial Democracies**. New York : Cambridge University Press
- [40] Hacker and Van Dijk. (2000). **“What is Digital Democracy?” in Hacker, K.L. and Jan Van Dijk., (eds) Digital Democracy issues of theory and practice**. Sage Publications.