



การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ NEW PUBLIC SECTOR MANAGEMENT

ฉัตรชัย นาถำพลอย

Chatchai Nathamploy

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

E-mail: Chatchai@gmail.com

Received March 1, 2020; Revised May 28, 2020; Accepted August 20, 2020

บทคัดย่อ

องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีโฉมหน้าเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก สิ่งที่เคยศึกษากันในเรื่องของการจัดองค์การและระบบการบริหารราชการภาครัฐแบบดั้งเดิม อาจไม่เพียงพอต่อการจัดระบบการบริหารงานภาครัฐให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่มีลักษณะเป็นพลวัตมากขึ้นอีกต่อไป ความเข้าใจถึงองค์ความรู้ใหม่ ๆ ที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพของระบบการบริหารภาครัฐในการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: การบริหารจัดการ, การจัดการภาครัฐ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่

Abstracts

The knowledge of public administration has changed dramatically. As a sequence, the issues that have been studied about the organization and the traditional public administration may not be enough to organize a public administration system to be able to respond to the needs of people with more dynamic characteristics. The understanding of new knowledge which will help enhance the potential of the public administration system in response to public interests is therefore considerably necessary. The change in government management by applying the principles of bureaucratic efficiency enhancement and the pursuit of performance in civil service such as achievement-oriented management, professional management, cost-effectiveness,

social value orientation, professional ethics including emphasizing on public services providing with quality as a priority.

Keywords: Management, Public Management, New Public Sector

บทนำ

ในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 เกิดการจัดการแนวใหม่ภาครัฐขึ้นในโลก มีชื่อเรียกว่า “การจัดการภาครัฐ” (Public Management) หรือ “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) หรือบางทีก็มีชื่อเรียกว่า “NPM” นักวิชาการบางคน เช่น คาร์มาร์ก เห็นว่าเป็นการปฏิวัติการบริหารภาครัฐซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากเหมือนกับ ทฤษฎีระบบราชการของเวเบอร์เลยทีเดียว หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ เน้นการเปลี่ยนแปลงระเบียบและวิธีการของระบบราชการไปสู่การบริหารแบบใหม่ โดยใช้กระบวนการของภาคเอกชนมาบูรณาการการทำงานซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2552 : 56)

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นการบริหารงานที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มีมาตรฐานวัดได้ ใช้กลไกการตลาดเปิดโอกาสในการแข่งขันทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนในการเข้าร่วมการลงทุนอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ การให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้นเพื่อให้ระบบราชการมีความสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูประบบราชการควรมีลักษณะ คือ รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น มีการบริหารจัดการภายในภาคราชการที่มีความรวดเร็ว คุณภาพสูง และมีประสิทธิภาพ มีการจัดองค์กรที่มีความกะทัดรัดคล่องตัวและปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็ว เน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือตามลักษณะของการทำงานที่ทันสมัย ใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน มีการพัฒนาสมรรถนะข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพสูง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลาย มีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการอย่างมืออาชีพ มีวัฒนธรรมองค์กรและมีบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ (พัชรวาลย์ ศุภะ, 2562)

ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐเป็นนวัตกรรมทางการบริหารอย่างหนึ่งเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการไทย ได้มีการประยุกต์ใช้เป็นหลักคิด หลักปฏิบัติ โดยมีเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย คือ พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น ปรับบทบาทภารกิจให้มีความเหมาะสม ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้เทียบเท่าเกณฑ์สากล และตอบสนองต่อการบริหารปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ



ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ แม้จะมีนักวิชาการแสดงทัศนะไว้อย่างหลากหลาย แต่นักวิชาการรุ่นแรก ๆ ที่นำเสนอแนวคิดนี้ได้อย่างครอบคลุมที่สุดคือ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551) โดยสรุปลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ 10 ประการ ดังต่อไปนี้

1) มีความเชื่อว่าการบริหารงานมีลักษณะความเป็นสากลสภาพ หรือไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชน และการบริหารงานภาครัฐ

2) ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากรและกฎระเบียบ เป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการงาน (Process Accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for result)

3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย

4) โอนถ่ายอำนาจการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง (Devolution of Centralized Power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่โดยแบ่งออกเป็น 3 ภารกิจ ได้แก่
1. งานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแล ควบคุม) 2. งานเชิงพาณิชย์ (การกำกับดูแล ควบคุม) และ
3. งานเชิงนโยบายและการให้บริการ เพื่อให้องค์กรมีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ

6) เน้นการบริหารกิจการของรัฐเป็นรูปแบบเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งบูรณาการวิธีการจัดจ้างและการประมูลงาน (Competitive Tendering) เพื่อปรับปรุงคุณภาพการให้บริการและลดต้นทุน

7) บุคลากรของภาครัฐในเรื่องการทำสัญญาจ้างปรับให้เป็นระยะสั้น กำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8) นำรูปแบบการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนที่ประสบความสำเร็จมาประยุกต์ใช้ เช่น การบริหารเชิงกลยุทธ์ การบริหารคุณภาพเชิงรวม การจ่ายรางวัลค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการบริหารงาน

9) มีการสร้างแรงจูงใจในองค์กร เช่น การจ่ายตอบแทนในรูปของตัวเงินมากขึ้นเพื่อเป็นรางวัล (Monetary Incentives)

10) พยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณที่คุ้มค่า (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2551)



ดังนั้นลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นการปรับเปลี่ยนการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์ มีความเป็นสากล ให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหาร และให้ความสำคัญต่อเรื่องทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลง รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงานเพื่อลดต้นทุน มีการสร้างแรงจูงใจ และให้รางวัลตอบแทนมากขึ้น สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561)

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561) ได้นำเสนอการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์อันสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2556)

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

พัฒนางานบริการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐพัฒนาระบบการเชื่อมโยงงานบริการซึ่งกันและกันสู่ความเป็นเลิศ โดยออกแบบการบริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง นำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการให้บริการประชาชน ยกย่องการดำเนินงานของศูนย์บริการร่วมด้วยการเชื่อมโยงและบูรณาการกระบวนการงานบริการที่หลากหลายจากส่วนราชการต่าง ๆ มาไว้ ณ สถานที่เดียวกันให้สามารถใช้บริการได้ง่ายและหลากหลายรูปแบบ เน้นการบริการเชิงรุกที่มีปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างภาครัฐและประชาชน การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จอย่างแท้จริง พัฒนาระบบการจัดการข้อร้องเรียนและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างจริงจัง โดยเน้นการจัดการเชิงรุกอย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งเสริมสร้างวัฒนธรรมการบริการที่เป็นเลิศ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย

เพื่อพัฒนาส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่องค์การแห่งความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย ลดความซ้ำซ้อน มีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ในการทำงาน เน้นการคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหลักโดยการจัดระบบงานอิเล็กทรอนิกส์ พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์การ นำรูปแบบการให้บริการร่วมกันเพื่อประหยัดทรัพยากร ลดค่าใช้จ่าย ยกย่องคุณภาพมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐ สร้างความรับผิดชอบต่อสังคม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เพื่อวางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจร โดยคำนึงถึง ค่าใช้จ่ายที่ผูกมัด/ผูกพันติดตามมา ส่งเสริมให้มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารสินทรัพย์และ



บูรณาการเข้ากับระบบบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสร้างมูลค่าเพิ่ม สร้างโอกาส และสร้างความมั่นคงตามฐานะเศรษฐกิจของประเทศ ลดความสูญเสียสิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์รวม ลดต้นทุน โดยจัดให้มีระบบและข้อมูลเพื่อให้หน่วยราชการใช้ประกอบการวัดและวิเคราะห์ การใช้สินทรัพย์เพื่อให้เกิดผลผลิตภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

เพื่อส่งเสริมการบริหารงานแบบบูรณาการในยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ เพื่อให้สามารถรองรับการขับเคลื่อนประเด็นยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศที่ต้องอาศัย การดำเนินงานที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว ไม่ยึดติดกับโครงสร้างองค์กรและระบบราชการแบบเดิม จัดสรรงบประมาณให้มีลักษณะแบบยืดหยุ่นศาสตร์และเป้าหมายร่วมเป็นหลัก เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ และการบริหารงานแบบบูรณาการ พัฒนารูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐในระดับต่าง ๆ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการยึดพื้นที่เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความร่วมมือ ประสานสัมพันธ์กันในการปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

เพื่อส่งเสริมส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในรูปภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะได้เพียงพอกับความต้องการของประชาชน ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน มุ่งเน้นการพัฒนารูปแบบและแนวทางการบริหารงานแบบเครือข่าย โดยการปรับเปลี่ยนบทบาท โครงสร้าง และกระบวนการทำงานขององค์กรภาครัฐให้สามารถเชื่อมโยงทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้เกิดการพึ่งพากันในรูปแบบพันธมิตร เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ มีการตัดสินใจที่รวดเร็วทันต่อสถานการณ์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 : การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อส่งเสริมและวางกลไกให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของทางราชการ ตลอดจนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และมาตรการในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันให้บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 : การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

เพื่อการสร้างความพร้อมของระบบบริหารงานของหน่วยงานที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน มีเป้าหมายเพื่อเตรียมความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน รวมทั้งประสานพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือกันในการส่งเสริมและยกระดับ



ธรรมาภิบาลในภาครัฐของประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางการเมือง และความเจริญผาสุกของสังคมร่วมกัน

ดังนั้น แนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-2561) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ไว้โดยการพัฒนาบริการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสู่ความเป็นเลิศ โดยเน้นการจัดโครงสร้างองค์การที่มีความทันสมัย พัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพ วางระบบการบริหารจัดการสินทรัพย์ของราชการอย่างครบวงจรให้เกิดประโยชน์สูงสุด บูรณาการการทำงานร่วมกันภายในระบบราชการ ส่งเสริมให้หน่วยงานราชการทบทวนบทบาทและภารกิจของตนให้มีความเหมาะสม มุ่งเน้นการพัฒนา รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่น วางกลไกให้หน่วยงานของรัฐสร้างความโปร่งใส ในการปฏิบัติราชการ และสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

ข้อเสนอในการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการปฏิรูปการบริหารภาครัฐทั่วโลก แนวคิดใหม่ไม่ใช้การปฏิรูประบบราชการอย่างเดียวแต่ยังแปลงโฉมภาครัฐใหม่ด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสังคมใหม่ เหตุผลหลักที่ได้รับการยอมรับคือ ตัวแบบระบบราชการเดิมใช้ไม่ได้อีกต่อไป รัฐบาลหลายประเทศเริ่มไม่เห็นด้วยกับการทำงานแบบราชการ จึงจ้างนักเศรษฐศาสตร์ที่อบรมการจัดการเข้ามาทำงานแทนนักบริหารพร้อมกับหยิบยืมเทคนิคการจัดการจากภาคเอกชนมาใช้ ย้อนกลับไปใช้วิธีการแบ่งกิจกรรมภาครัฐกับภาคเอกชนออกจากกันเพื่อหาทางตัดค่าใช้จ่าย และเริ่มเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่ สาเหตุพื้นฐานมาจากรัฐบาลหลายประเทศเผชิญกับปัญหารายได้ที่แท้จริงตกต่ำ แต่นักการเมืองยังคงอยากให้บริการอยู่ในระดับเดิม จึงไม่มีทางอื่นนอกจากปรับปรุงประสิทธิภาพประกอบกับนักทฤษฎีที่วางตั้งว่าระบบราชการเดิมไม่มีประสิทธิภาพ และเมื่อนักเศรษฐศาสตร์ศึกษาได้คำตอบแบบเดียวกัน จึงเริ่มมีคำถามว่าทำไมต้องจ้างข้าราชการถาวร ทำไมไม่จ้างตามสัญญา หากจ้างตามสัญญาจะเกิดปัญหาอะไรบ้าง ส่วนแรงต่อต้านจากระบบราชการมีน้อย เพราะประชาชนไม่สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงจึงเกิดขึ้นและเป็นที่มาให้การทำงานแบบระบบราชการบางอย่างหายไป ดังนั้นแนวโน้มของ “การจัดการภาครัฐ” ในอนาคตจึงมุ่งไปสู่ “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) และการใช้ “บุคคลที่สาม” (Third Party) ในการดำเนินการต่าง ๆ แทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้นซึ่งทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัย “แนวความคิดและวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน” มาใช้มากขึ้นทุกทีการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน เช่นว่านี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้น (Qualityfied Personnel) พร้อม ๆ กับการต้องเป็น “มืออาชีพ” มากขึ้นด้วย (Higher-Quality Professional) แต่โดยที่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ มากมาย ซึ่งต่างจากการบริหารของภาคเอกชน และอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” (Rule of Law) ด้วยจึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการ



ผ่อนปรนภายใต้ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้น ปัญหาในปัจจุบันจึงอยู่ที่การเร่งสร้างองค์การเครือข่ายของภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยหลักการของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมที่ดำรงมาทุกวันนี้ภาคเอกชนไม่เพียงแต่เรียกร้องและต้องการ Good Governance เท่านั้นแต่ยังเรียกร้อง “Good Judgment” จากเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับชั้นมากยิ่งขึ้นด้วย (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร, 2552)

ดังนั้นข้อเสนอในการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการแปลงโฉมภาครัฐใหม่ด้วยการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสังคมใหม่ และเริ่มเปลี่ยนระบบการทำงานใหม่ไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการใช้บุคคลที่สามในการดำเนินการต่าง ๆ แทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้น แต่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ มากมาย ซึ่งต่างจากการบริหารของภาคเอกชนจึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้น

การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการปฏิรูประบบราชการของต่างประเทศ

ประเทศอังกฤษ การปฏิรูประบบราชการในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1979 เมื่ออังกฤษประสบปัญหาทางเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง ปัญหาการว่างงานและภาวะเงินเฟ้อ ขณะที่คุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ทำให้เกิดเสียงเรียกร้องของประชาชนให้มีการปรับปรุงการบริการของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับความสนใจของนางแทตเชอร์ที่มีความนิยมการบริหารราชการเชิงธุรกิจและนโยบายของพรรคอนุรักษนิยมที่ต้องการลดการจำกัดเก็บภาษีรายได้ของประชาชน ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ผลักดันให้รัฐบาลอังกฤษ ซึ่งนำโดยนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ ได้ริเริ่มการปฏิรูปขนานใหญ่ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546)

ประเทศนิวซีแลนด์ การปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในประเทศนิวซีแลนด์ เริ่มขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 เนื่องมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศนิวซีแลนด์ไม่ว่าจะเป็นภาวะขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงิน หนี้สาธารณะ เงินเฟ้อ และการว่างงานต้นสะสมมาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 ประกอบกับภาระงบประมาณค่าใช้จ่ายของระบบรัฐสวัสดิการที่ผ่านมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ของรัฐบาลนิวซีแลนด์ ผลการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานอย่างรวดเร็ว ทำให้การปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ได้รับการยอมรับและยกย่องให้เป็นแบบอย่างของการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของนิวซีแลนด์ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะการมุ่งเน้นต่อระบบตลาดเสรี การลดขนาด



และบทบาทในการเข้าแทรกแซงของภาครัฐ การมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการอาศัยแนวทางการบริหารงานแบบภาครัฐกิจ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2548)

กลุ่มประเทศเอเชียตะวันออก ได้แก่ ฮองกง สิงคโปร์ และจีน การปฏิรูประบบราชการในประเทศฮ่องกงและประเทศสิงคโปร์ในช่วงเวลากว่า 20 ปี ที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการปฏิรูประบบราชการที่มีความชัดเจนในด้านข้อจำกัดและความคล้ายคลึงกันในเรื่องของหลักการกลวิธีการนำไปปฏิบัติ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นในสอง ประเทศมีผลสืบเนื่องมาจากความสำเร็จในการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐของกลุ่ม ประเทศ OECD ภายใต้กระแสแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นสำคัญ เช่น ในกรณีประเทศสิงคโปร์ ที่มีการใช้แนวทางการปฏิรูประบบราชการ เรียกว่า “ประเทศสิงคโปร์คือบริษัทธุรกิจ” โดยทำให้ประเทศเป็นบริษัทธุรกิจที่ผู้นำเป็นนักการเมือง มีภาครัฐภาคเอกชน และประชาชนเป็นหุ้นส่วน และปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อประโยชน์ของประเทศ รวมไปถึงความพยายามคิดค้นวิธีการบริหารงานใหม่ ๆ มาใช้ เป็นต้น (สมาน รังสิโยภุชญ์, 2546) สำหรับการปฏิรูประบบราชการในประเทศจีนนั้น ถูกขับเคลื่อนด้วยวัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองอย่างเด็ดขาด โดยการปฏิรูปมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานภาครัฐให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่ในสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับกระแสความเป็นสากลของโลกและการเชื่อมโยงกับต่างประเทศเป็นปัจจัยอีกประการที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวโน้มการบริหารงานภาครัฐด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาทำให้จีนมีความจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูประบบราชการ และด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกจุดประกายและทวีความสำคัญมากขึ้นในการพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐทั่วโลก ทำให้การปฏิรูประบบราชการในจีนถูกกระตุ้นให้เกิดขึ้นตามอิทธิพลของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และบทบาทสำคัญขององค์กรระดับนานาชาติ (Cheung, 2003)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพและการแสวงหาประสิทธิภาพของระบบราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ นำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ เหตุผลที่มีการนำแนวคิดการ บริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาใช้เนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องเพิ่มศักยภาพและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยน เพื่อตอบสนองความต้องการของระบบที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งระบบราชการไทยมีปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดธรรมาภิบาล และหากภาครัฐไม่ปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อไปสู่องค์กรสมัยใหม่โดยยึดหลักธรรมาภิบาล



ก็จะส่งผลบั่นทอนความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, 2557)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม โดยมีแนวทางในการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน กำหนดการวัดผลและการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล เปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ด้วยกันและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน สร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร เทคโนโลยีเพื่อช่วยให้หน่วยงาน สามารถทำงานได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, 2557)

สรุปการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ หมายถึง การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ โดยการนำเอาแนวทางหรือวิธีการบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐ เช่น การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การบริหารงานแบบมืออาชีพ การคำนึงถึงหลักความคุ้มค่า การจัดการโครงสร้างที่กะทัดรัดและแนวราบ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาแข่งขันการให้บริการสาธารณะ การให้ความสำคัญต่อค่านิยม จรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงคุณภาพเป็นสำคัญ

สรุป

การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมาได้นำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ โดยมีเหตุผลหลักที่สำคัญจากปัญหาของระบบราชการไทยที่มีหลายประการและสั่งสมมานาน และกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การลดความเหลื่อมล้ำที่เน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน และทั่วถึงเป็นธรรม การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ภายใต้ปัจจัยด้านต่าง ๆ และการเปลี่ยนแปลงในสภาวะแวดล้อมของประเทศ ความต้องการและความคาดหวังต่อการได้รับบริการจากภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนการมุ่งแก้ไขปัญหาลูกตั้งสมมาของระบบราชการไทยในเรื่องโครงสร้างนวัตกรรม กฎหมาย กฎระเบียบ ที่เป็นอุปสรรค และซ้ำซ้อนไม่ทันสมัย ทั้งนี้ได้กำหนดแผนกลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่ 1) การลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ 2) การปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนให้เป็นที่ยอมรับ ปรับปรุง แก้ไข ยกระดับ และพัฒนานโยบาย ระเบียบ ขั้นตอนการให้บริการ การอำนวยความสะดวก และมาตรฐานของส่วนราชการ 3) การพัฒนาขีดสมรรถนะและศักยภาพของข้าราชการการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเข้ามาใช้ในการให้บริการประชาชน (e-Service)



การแก้ไขปัญหาคือเรื่องเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและการทุจริตคอร์รัปชัน

4) การบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการจึงได้กำหนดให้ปรับปรุงกลไกภาคราชการให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และก่อให้เกิดความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อการทำงานของภาคราชการเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเอื้อต่อการเสริมสร้างรากฐานที่เข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และสังคมในการพัฒนาประเทศ และพร้อมที่จะรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

- บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. *การบริหารงานภาครัฐ*. สืบค้น 25 มีนาคม 2563, จาก <http://www.wiki.kpi.ac.th/>.
- ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. (2552). *การบริหารจัดการงานท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- พัชรวาลย์ ศุภณะ. (2562). *นโยบายสาธารณะและการวางแผนเพื่อจัดการองค์กรภาครัฐ*. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2551). “ทิศทางและแนวโน้มของรัฐธรรมนูญศาสตร์” ใน *ประมวลสาระชุดวิชา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐธรรมนูญศาสตร์ หน่วยที่ 15*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2548). *การบริหารราชการแนวใหม่ บริบทและเทคนิควิธี*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556–2561)*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2546). *คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์*. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ..
- สมาน รังสิโยภักดิ์. (2546). *การบริหารราชการไทย: อดีต ปัจจุบัน และอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ.
- Cheung, Anthony B.L. & Scott, Ian. (2003). *Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigms, Paradoxes and Dilemmas. Governance and Public Sector Reform in Asia: Paradigm Shifts or Business as Usual*. London: RoutledgeCurzon.