

ความหลากหลายของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ กับแนวโน้มการจัดการภาครัฐในอนาคต

พงศกร ศรีรงค์ทอง¹

¹สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

บทคัดย่อ

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี 1980 จนถึงปัจจุบัน มีความหลากหลายในประเด็นต่าง ๆ ทั้งที่มา ความหมาย ขอบข่าย และเนื้อหา ซึ่งเป็นมุมมองความคิดจากนักวิชาการหลายท่าน ความหลากหลายดังกล่าวได้สร้างมุมมองใหม่ให้แก่ภาครัฐ และนักวิชาการให้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทำให้รับรู้ว่าการจัดการที่เหมาะสมในศตวรรษที่ 21 นั้น องค์ความรู้ที่สร้างขึ้นมานั้นจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตามบริบทสภาพแวดล้อมเพื่อประโยชน์สูงสุด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในแง่ของการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ โดยมีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาเพื่อขับเคลื่อนและพัฒนาการบริหารจัดการและระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ

ด้วยความรู้ที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความหลากหลายและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ยังคงมีข้อโต้แย้งที่มองประชาชนเหมือนกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ ซึ่งการจัดการภาครัฐไม่เหมือนกับภาคธุรกิจ จึงควรให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมือง และควรปรับเปลี่ยนบทบาทจากการกำกับดูแลมาเป็นการให้บริการ ตามแนวคิดการบริการภาครัฐแนวใหม่ นอกจากนี้ยังมีแนวคิดการบริหารบ้านเมืองที่ดี ที่มาช่วยอุดช่องว่างที่ยังเป็นปัญหาของการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาปรับใช้ ซึ่งหากนำแนวคิดทั้งสองมาผสมผสานกันและนำมาประยุกต์ใช้ก็จะส่งผลดีต่อประชาชน รวมถึงต้องให้ความสำคัญกับความยุติธรรมและการกระจายความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นด้วย สิ่งที่เรียนรู้ได้จากแนวคิดนี้ สามารถนำไปพัฒนาเชื่อมโยงสู่แนวคิดใหม่ ๆ ได้ โดยต้องมีการวิเคราะห์และเติมเต็มในประเด็นที่ยังมีปัญหาเพื่อให้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้คือการนำมาใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ: การจัดการภาครัฐ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การบริการภาครัฐแนวใหม่

A variety of New Public Management concepts and the Future of Public Management

Pongsakorn Srirongthong¹

¹Public Administration Faculty of Humanities and Social Sciences, Chandrakasem Rajabhat University

Abstract

The new public management concepts have been developed since 1980 and in active until the present time. Throughout all these years and from the views of many scholars, the concepts have evolved in a variety of aspects including definition, scope, and content. The wide variety of new public management concepts also provide government sector and scholars with wider views as well as raising their awareness of the changes arising at the moment. Therefore, the paradigm shift for new management appropriate to 21st century could be initiated and implemented to achieve optimum efficiency. The new public management also results in reformation in many countries. It can be observed that new public management concepts are widely devised to mobilize the administration of their government toward the better efficiency.

Within a wide variety of concepts related to new public management, both positive and negative feedbacks and criticisms can also be found; such as the concept of regarding people as customer or clients which leads to a controversial debate. Public management is yet different from business administration, regarding citizenship of the people. Therefore, the shift of governing and administrating to providing service for the citizen should be initiated following the new public management concepts. Furthermore, the concept of good governance is considered an option to bridge the gap relating to new public management implementation difficulty. Combination and implementation of these aforementioned new public management concepts to maintain better balance can increase public benefits. In addition, this better service should be made accessible for all with fairness and equity. Learning about new public management concepts with critical thinking can lead to larger integration of new concepts that help fulfill government organizations with more alternatives and solutions for making the future of public management a success.

Keywords: Public Management, New Public Management, New Public Service

Received: 8 October 2019

Revised: 29 May 2020

Accepted: 29 June 2020

บทนำ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ NPM (New Public Management) เป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่สำคัญในช่วงทศวรรษที่ 1980-1990 ที่เกิดในภาครัฐและมีผลต่อการบริหารจัดการที่นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เป็นแนวโน้มของโลก (Global Trend) และเป็นสิ่งที่นักวิชาการและองค์กรต่าง ๆ ให้ความสนใจศึกษาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อค้นหาแนวคิดและคำตอบจากสิ่งเหล่านั้น (Sahlin-Andersson, 2000) การขยายตัวของแนวคิดนี้มีลักษณะไร้พรมแดนเช่นเดียวกับโลกาภิวัตน์ (Globalization) แต่สิ่งที่เป็นสาระสำคัญกลับมีความคลุมเครือ ซับซ้อน และมีความหลากหลาย ซึ่งเป็นผลมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ทำให้ภาครัฐมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) จากการบริหารที่ถูกท้าทายว่าไม่มีประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงแทนที่ด้วยแนวคิดใหม่ที่มีค่านิยมและหลักการที่แตกต่างออกไป (Osborne, 2006; Hughes, 2003) เช่น เปลี่ยนจากการเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์มาให้ความสำคัญกับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการ ใช้การวัดเชิงปริมาณ สร้างความเชี่ยวชาญ องค์กรที่มีโครงสร้างอิสระและแบนราบ การใช้สัญญาจ้าง การใช้กลไกตลาดในการจัดบริการสาธารณะ และการให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะลูกค้าผู้รับบริการ เป็นต้น การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ หลักการ รวมถึงความเชื่อเหล่านี้เป็นประเด็นที่นำมาสู่การถกเถียงระหว่างนักวิชาการหลายฝ่าย ซึ่งก็มีทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้าน

จากเหตุผลข้างต้น ทำให้ผู้เขียนสนใจประเด็นความหลากหลายของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากมุมมองของนักวิชาการต่าง ๆ ว่าเป็นอย่างไร เนื่องจากมีความหลากหลายทั้งที่มา นิยาม ความหมาย ขอบข่ายและเนื้อหา ซึ่งต้องมีการพัฒนาให้มีความชัดเจนต่อไป และการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐนั้นก็ยังมีทั้งจุดแข็งและข้อจำกัดในการดำเนินงานอยู่ ซึ่งจะนำเสนอเป็นประเด็นของการวิพากษ์วิจารณ์ โดยจะนำเสนอแนวโน้มของการบริหารจัดการภาครัฐในอนาคตผ่านมุมมองแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อเป็นการตอบคำถามที่ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐหรือไม่ อย่างไร และนำเสนอข้อเสนอนะในการพัฒนาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อความเหมาะสมในการจัดการภาครัฐต่อไป

ความหลากหลายของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การเกิดขึ้นของแนวคิด NPM พิจารณาได้ทั้งจากปรากฏการณ์ของภาครัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องกับปัจจัยภายนอกและภายใน และจากการคิดเพื่อสร้างรูปแบบวิธีการบริหารภาครัฐที่ทันสมัยของนักวิชาการทั้งหลาย

เช่น Gow และ Dufour (2000) อธิบายว่า NPM เป็นแนวทางใหม่ในการศึกษาและการจัดการองค์การภาครัฐที่มีความแตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแบบเดิม แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในแง่ที่ช่วยทำให้เกิดองค์ความรู้ พัฒนาและปรับปรุง เพื่อให้ได้คำตอบที่สมบูรณ์ชัดเจนขึ้น โดยอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ถูกต้องและเป็นเหตุเป็นผล

ส่วนแนวคิดทางวิชาการนั้น NPM ถือว่าเกิดจากการที่ Hood (อ้างถึงใน Sahlin-Andersson, 2000) ได้ศึกษาลักษณะการบริหารงานภาครัฐของกลุ่มประเทศความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 โดยได้สำรวจและเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานที่แต่ละประเทศได้ดำเนินการไปแล้ว นำมาหาความเหมือนจากการปฏิรูปภายใต้กรอบเดียวกัน และให้ข้อสังเกตถึงความแตกต่าง ในขณะเดียวกันกรอบที่เขารวบรวมออกมามี 7 ลักษณะ และเรียกแนวทางนั้นว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management: NPM) อาจกล่าวได้ว่า NPM เกิดขึ้นมาด้วยความตั้งใจของหลาย ๆ ส่วนที่ต่างมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือการปรับปรุงการทำงานของภาครัฐ เพียงแต่แนวทางของ NPM เกิดขึ้นในขณะที่การบริหารงานภาครัฐแบบเดิมกำลังถูกตั้งคำถามในความไม่มีประสิทธิภาพ ประกอบกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยม (Managerialism) เป็นตัวเลือกที่น่าสนใจ เนื่องจากการประสบความสำเร็จของภาคเอกชนเมื่อใช้แนวทางดังกล่าว จึงมีความเป็นไปได้ที่จะนำเข้ามาใช้ในภาครัฐ เพื่อแทนที่หลักการเดิมและถูกคาดหวังว่าจะสามารถลบข้อผิดพลาดจากของเดิมด้วยของใหม่ได้

นิยามความหมายของ NPM เป็นสิ่งที่ยังขาดข้อสรุป นักวิชาการส่วนใหญ่มองว่าแนวคิด NPM เป็นกลุ่มของแนวคิดที่รวบรวมไว้ใช้สำหรับการปฏิรูป เพียงแต่ระดับของกลุ่มแนวคิดนั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามการให้ความสำคัญของนักวิชาการ เช่น OECD, Barzelay, Osborne และ Gaebler (อ้างถึงใน Mathiasen, 1996) มองว่า NPM เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) สำหรับการจัดการภาครัฐ ส่วน Hood (อ้างถึงใน Barzelay, 2000) เรียกแนวคิด NPM ว่าเป็นหลักความเชื่อ (Doctrinal Beliefs) ที่จะมาลดความน่าเชื่อถือของสิ่งที่การบริหารงานภาครัฐยุคก้าวหน้า (Progressive Public Administration: PPA) ให้ไว้เพียงคำตอบที่ว่า การบริหารนั้นทำอะไรบ้าง (What-to-do) หรือ Moe และ Stanton (อ้างถึงใน Bernier & Hafsi, 2006) มีความเห็นว่า NPM เป็นขบวนการเคลื่อนไหวของภาครัฐที่มุ่งเน้นว่าจะปรับปรุงผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้อย่างไร

Christensen และ Lægreid (1998) พยายามสร้างกรอบสำหรับอธิบาย NPM ว่าเป็นแนวคิดที่ซับซ้อนและถูกบรรจุไว้สำหรับการปฏิรูป (Complex concept and reform package) มีทั้งสิ่งที่เป็นนามธรรมและสิ่งที่จับต้องได้ ที่ได้ถูกรวบรวมแนวคิดต่าง ๆ เข้ามาอย่างหลวม ๆ

ส่วนองค์การที่มีส่วนสำคัญต่อแนวคิด อย่างเช่น คณะกรรมการจัดการภาครัฐ (The Public Management Committee) ของ OECD กำหนดความหมายว่า NPM เป็นกระบวนทัศน์ใหม่สำหรับการจัดการภาครัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางให้น้อยลง (Mathiasen, 1996) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีมุมมองที่แตกต่างกันในการกำหนดสถานภาพของ NPM และนิยามความหมายที่มีผู้ให้ก็มีความคล้ายและแตกต่างกันบ้าง ซึ่งก็พอจะสรุปได้ว่า NPM เป็นกลุ่มของแนวคิดที่มีกรอบของหลักการทำงานภาครัฐเพื่อปรับปรุงหรือปฏิรูปให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร

ในปี ค.ศ. 1991 Hood ได้เขียนบทความเรื่อง “Public Management for all Seasons?” โดยอธิบายหลักการทำงานของภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไปตามแนวโน้มของโลกด้านการบริหาร ซึ่งได้แก่ การพยายามลดขนาดและการเติบโตในการใช้จ่ายและกำลังคนของภาครัฐ การปรับสู่การแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน (Privatization และ Quasi-Privatization) ให้รัฐบาลหันมาใช้วิธีการอุดหนุนทางการเงิน (Subsidiarity) ในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาการใช้เครื่องจักรทำงานแทนมนุษย์ (Automation) โดยเฉพาะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การออกแบบนโยบาย รูปแบบการตัดสินใจ และความร่วมมือระหว่างรัฐบาล ซึ่งหลักการทำงานที่เหมาะสมนั้น ได้แก่ 1. การจัดการแบบมืออาชีพ (“Hands-on Professional Management” in the Public Sector) 2. การมีมาตรฐานและระบบการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit Standards and Measures of Performance) 3. การมุ่งเน้นที่การควบคุมผลผลิตมากกว่าวิธีการ (Greater Emphasis on Output Controls) 4. การปรับเปลี่ยนหน่วยงานให้แยกเป็นหน่วยย่อย (Shift to Disaggregation of Units in the Public Sector) 5. การเพิ่มการแข่งขันในภาครัฐ (Shift to greater competition in Public Sector) โดยอาจใช้วิธีการทำสัญญา (Contract) หรือการประมูลงาน (Tendering) 6. การหันมาใช้วิธีการปฏิบัติงานแบบเอกชนในการจัดการ (Stress on Private-sector Styles of Management Practice) และ 7. การสร้างควมมีวินัยและความประหยัดการใช้ทรัพยากร (Stress on Greater Discipline and Parsimony in Resource Use) โดยพยายามลดต้นทุน และทำงานให้ได้ผลมากขึ้นที่ใช้ทรัพยากรให้น้อย (Do more with less) (Hood, 1991)

นอกจากนี้ หากพิจารณาองค์ประกอบของ NPM ก็ยังมีความหลากหลายด้วย ไม่ว่าจะเป็นการลดขนาดองค์กร (Downsizing) การแยกหน่วยงานย่อย (Organizational Disaggregation) หรือการแยกกลุ่ม (Unbundling) ความเป็นอิสระทางการจัดการ (Managerial Autonomy) การเพิ่มการแข่งขัน (Greater Competition) การใช้กลไกกึ่งตลาด (Quasi-market Mechanisms) การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-private Synergy) การใช้บทบาทเชิงกระตุ้น (Catalytic Role) การควบคุมผลผลิต (Output Controls) การมีมาตรฐานในผลงาน (Performance Standards) การมุ่งที่ผลลัพธ์ (Concern for Results) และการตอบสนองต่อความต้องการของ

ลูกค้า (Responsiveness to Customers) สามารถพิจารณาได้ว่า ขอบข่ายของ NPM นั้น ที่จริงแล้วเกี่ยวข้องกับ 3 เรื่องด้วยกัน คือ 1. การปรับโครงสร้างองค์การ (Organizational Restructuring) ให้ทันสมัย 2. การใช้กลไกตลาด (Use of Market Type Mechanism) ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงาน และ 3. การมุ่งที่ผลการปฏิบัติงาน (Focus on Performance) เป็นเป้าหมายหลัก (Haque, 2007)

การศึกษาความหลากหลายของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ข้างต้น เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างในหลักการ แนวปฏิบัติ และการอธิบายที่นักวิชาการมีต่อ NPM ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ NPM มีความหลากหลายออกไปในประเด็นต่าง ๆ NPM เป็นแนวคิดที่สร้างกระแสให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก อย่างไรก็ตาม ทัศนะที่นำเสนอมานั้นล้วนเป็นประโยชน์ในแง่ที่ช่วยทำให้เห็นภาพต่าง ๆ ได้หลายแง่มุม เพื่อการปรับปรุงทั้งทฤษฎี แนวคิด และการปฏิบัติต่อไป เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางที่ควรปรับปรุงแก้ไข สำหรับการจัดการภาครัฐต่อไปในอนาคต

แนวโน้มการจัดการภาครัฐในอนาคต

การสำรวจความหลากหลายในประเด็นต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างในหลักการ แนวปฏิบัติ และการอธิบายที่นักวิชาการมีต่อการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สร้างกระแสให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก อย่างไรก็ตาม มุมมองและทัศนะที่นำเสนอมานั้นล้วนเป็นประโยชน์ที่ช่วยทำให้เห็นภาพต่าง ๆ ได้หลายแง่มุม เพื่อการปรับปรุงทั้งทฤษฎีแนวคิดและการปฏิบัติต่อไป โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์และโจมตีเป็นอย่างมากในประเด็นต่าง ๆ ทั้งเรื่องของพื้นฐานความคิดทางเศรษฐศาสตร์ และหลักการทางธุรกิจที่มองประชาชนเป็นผู้ร่วมการค้าทางการตลาด ไม่ใช่พลเมืองที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้สถานะของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์กลายเป็นเพียงการบริหารธุรกิจขนาดเล็ก ขาดความเชื่อมโยงกับการบริหารและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (อัมพร อารังลักษณ์, 2553, น. 20) สอดคล้องกับที่ Denhardt (2008, p. 144) วิพากษ์วิจารณ์ว่า “ไม่มีใครเถียงว่าการให้บริการประชาชนเหมือนลูกค้าและการเพิ่มการแข่งขันจะให้ประโยชน์กับลูกค้ามากเพียงใด เพียงแต่การใช้ทรัพยากรไปในการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิผล อาจจะไม่ใช่ว่าเป้าหมายที่มีคุณค่าสูงสุดในการบริหารงานภาครัฐ และต้องยอมรับว่าเป้าหมายนี้มีข้อจำกัดในตัวของมันเอง” Denhardt จึงได้พยายามเสนอทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารจัดการภาครัฐที่ “มุ่งเน้นพลเมือง” (Citizen-First) เพื่อประโยชน์ในการสร้าง “ประชาสังคม” (Civil Society) ให้เกิดขึ้น เป็นไปตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก และให้ความสำคัญกับประโยชน์ของประชาชนโดยใช้ชื่อว่า “การบริการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Service) ที่ประกอบด้วยหลักการ

7 ประการ ที่ปรับจากแนวคิดของ Osborne และ Gabler (Denhardt and Denhardt, 2003) ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศไทยในช่วงการเปลี่ยนผ่านนี้ได้ เพราะเป็นการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะมากขึ้น ไม่ได้มองประชาชนว่าเป็นเพียงลูกค้า แต่มองประชาชนในฐานะที่เป็นประชาชน มีความเป็นพลเมืองของรัฐ นอกจากนั้น บทบาทของรัฐตามแนวคิด NPM ที่เน้นเพียงแค่การกำกับดูแล (Steering) แล้วปล่อยให้กลไกตลาดทำงานเอง อาจไม่เพียงพอในปัจจุบัน รัฐจำเป็นต้องเปลี่ยนบทบาทของรัฐเองมาเป็นการให้บริการ (Serving) รัฐควรรับใช้ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความสามารถเข้มแข็ง โดยภาครัฐมีหน้าที่สนับสนุนเบื้องหลัง ไม่ใช่ออกหน้ากำหนดทิศทางเสียเอง มีการปรับโครงสร้างองค์การของรัฐมาเป็นโครงสร้างแบบความร่วมมือซึ่งถือว่าการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันที่ปัญหามีลักษณะของความซับซ้อนหลากหลาย แนวทางนี้ สอดคล้องกับหลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) เป็นหลักการของการสร้างประชาสังคม และการสร้างชุมชนเข้มแข็ง เพราะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และชุมชนที่ดีจะนำมาซึ่ง “ความอยู่ดีมีสุข” ที่ตรงกับปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) และมีความสอดคล้องกับหลักการจัดการภาครัฐยุคใหม่ (หลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม หลักบูรณาการ การเสริมพลังประชาชน และผลลัพธ์ คือ ประโยชน์สาธารณะ ความอยู่ดีมีสุข) ด้วย

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดนี้ทำให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการให้บริการอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ไปสนใจกลไกตลาดหรือการบริการทางการตลาดมาระยะหนึ่ง โดยการบริการภาครัฐหรือการบริการสาธารณะแนวใหม่ นั้นถือเป็นพื้นฐานของการพัฒนาแนวคิด “Governance” ที่กลายมาเป็นกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยนักวิชาการเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ภาคประชาสังคมควรเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภาครัฐ และถือเป็นการก้าวข้ามพรมแดนเข้าสู่อาณาจักรอำนาจของฝ่ายปกครองอีกครั้งหลังจากที่ภาคเอกชนทำสำเร็จมาก่อนหน้านี้จากการนำแนวคิด NPM มาใช้ โดยวิธีการใช้อำนาจปกครองที่ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมนี้เป็นที่รู้จักในชื่อของ “Governance” ซึ่งเป็นคำที่ R.A.W. Rhodes บัญญัติขึ้น เนื่องจาก Rhodes เริ่มหันมาพิจารณาถึงผลของการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ โดยใช้แนวคิด NPM ว่าทำให้เกิดผลอย่างไร และเห็นว่า NPM มีข้อจำกัดเนื่องจากเป็นการมองการบริหารจัดการภาครัฐเพียงมิติเดียว แต่ Governance จะเป็นกระบวนกรปกครองแนวใหม่ ซึ่งมีการปกครองโดยสังคม Rhodes ประยุกต์แนวความคิดนี้กับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแบบเดิมกับนโยบายสาธารณะเพื่อเปลี่ยนขอบเขตระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ จะมาจากผลของการตัดสินใจอย่างมีปฏิสัมพันธ์

ร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ โดยมีรากฐานมาจากความไว้วางใจภายใต้กฎเกณฑ์ของการเจรจา และเห็นพ้องต้องกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้มีการบริหารตนเองและเป็นอิสระจากรัฐ แต่รัฐก็ยังคงสามารถกำกับดูแลได้โดยอ้อมหรือโดยสมบูรณ์ได้ Governance จึงเป็นการปกครองโดยผ่านทางเครือข่ายต่าง ๆ ทำให้เกิดการยกระดับจาก “Government to Governance” ซึ่งเป็นการปกครองที่มีการผสมผสานกันระหว่าง “การปกครองโดยระบบราชการ” (Bureaucracy) “ระบบตลาด” (Market) และ “เครือข่ายต่าง ๆ” (Networks) นอกจากนี้ แนวโน้มในอนาคต Dunleavy และคณะ (2006) ได้กล่าวว่า ยุคสมัยที่รุ่งเรืองของ NPM อาจจะผ่านพ้นไปแล้ว ความสนใจและประเด็นข้อถกเถียงถูกเปลี่ยนไปสู่การปฏิรูปแบบอื่น ๆ เช่น รัฐบาลร่วมลงทุน รัฐบาลแบบเครือข่าย รัฐบาลแบบหุ้นส่วน รัฐบาลยุคดิจิทัล หรือการเป็นผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ โดยเห็นได้จากงานเขียนทางวิชาการเหล่านี้มีจำนวนมากขึ้น

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อความเหมาะสมในการจัดการภาครัฐ

ด้วยความที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความหลากหลาย และยังคงมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นต่าง ๆ อยู่พอสมควร การพัฒนาแนวคิดยังคงต้องดำเนินการต่อไป เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ควรพิจารณา 3 ประเด็นดังนี้ (Bowornwattana, 2004)

1. Beware of NPM ต้องระมัดระวังในกระแสของความคลั่งไคล้ (The Symptoms of NPM) เรื่องการใช้การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการนำแนวความคิดจากตะวันตกมาใช้ ดังนั้นเรื่องแนวคิด NPM จึงเป็นที่เชื่อกันว่าเป็นเทคนิคที่สมบูรณ์แบบ (NPM are perfect) เป็นการศึกษาในเรื่องเทคนิคการดำเนินงานที่ต้องใช้เวลานานและต้องใช้งบประมาณในการศึกษาดูงานจากต่างประเทศจำนวนมาก

2. Choose a particular NPM technique carefully เมื่อมีการนำแนวคิด NPM จากต่างประเทศเข้ามาเพื่อใช้นั้นจะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดในเรื่องแนวความคิดที่เรา นำแนวความคิดนั้นมาจากที่ใด มีการให้ความสำคัญกับด้านจิตใจของข้าราชการหรือไม่ อย่างไรก็ตามมีฐานคติ (Assumption) อย่างไร ขั้นตอนการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายเป็นอย่างไร ควรมีการเลือกใช้ อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ

3. Watch out for the intended and unintended consequences of NPM การเฝ้าระวังเรื่องผลที่เกิดขึ้นจากการนำแนวคิด NPM มาใช้งาน เนื่องจากผลลัพธ์จากการนำแนวคิด NPM มาใช้นั้นมีทั้งผลลัพธ์ที่เป็นไปตามที่มุ่งหวังไว้หรืออาจจะไม่เป็นอย่างที่หวังไว้ก็ได้

อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะที่เหล่านักวิชาการให้ไว้เพื่อให้ NPM สามารถเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการปฏิรูปในยุคปัจจุบันได้นั้นล้วนมีความเห็นตรงกันว่า การศึกษาค้นคว้า หรือทำการวิจัย ควรมีกระบวนการในเชิงประจักษ์มารองรับ เพื่อยืนยันและสรุปผลอย่างชัดเจน เป็นประโยชน์ในการพัฒนาแนวคิดต่อไป ซึ่ง Lynn (1998, อ้างถึงใน Kaboolian, 1998) เป็นผู้ที่เรียกร้องให้มีการศึกษาวิจัย NPM ในเชิงประจักษ์ เพื่อให้การปฏิรูปหลุดออกจากภาพของการเป็นกระแสนิยมหรือแฟชั่นอย่างหนึ่งเท่านั้น งานที่ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้นในวงวิชาการ น่าจะเป็นงานที่แสดงให้เห็นถึงตรรกะทางการตลาด (Logic of Markets) และตรรกะทางการปกครอง (Logic of Governance) ในเวลาเดียวกัน การเชื่อมโยงทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และทฤษฎีทางการเมืองเข้าด้วยกันนั้น Terry (1999) แนะนำว่าควรเพิ่มตรรกะในการจัดการเพื่อการผลิต (Logic of Productive Arrangements) ด้วย เพื่อให้ NPM สามารถมีกลไกในการทำงานได้จริงมากยิ่งขึ้น

นอกจากประเด็นที่ต้องพิจารณาในการใช้แนวคิด NPM เพื่อให้เกิดประโยชน์ข้างต้นแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีมุมมองใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแนวคิด NPM ที่จะเกิดขึ้นนั้นควรที่จะต้องย้อนกลับไปตั้งคำถามในเรื่อง “ความเป็นรัฐ” มากขึ้นว่าจะสามารถฟื้นฟูให้ดีขึ้นได้อย่างไร ทั้งในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับระบบราชการหรือประชาชน การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาระยะยาวของสังคมและปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในอนาคตแนวคิดที่จะพัฒนาควบคู่ไปกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ “แนวคิดเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดี” หรือ “Governance” ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันเป็นอย่างมาก และเป็นการเสริมสร้างในส่วนที่ NPM ยังขาดและถูกวิพากษ์วิจารณ์อยู่ แต่ Governance เองก็ยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ ด้วยเช่นเดียวกัน ในขณะเดียวกันแนวคิด Governance ก็ได้กำลังก้าวเข้ามาเป็นสิ่งสำคัญที่ใช้ในการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐและยังคงอยู่ต่อไป ซึ่งแม้ว่า Governance จะยังคงอยู่ต่อไปแต่ก็ควรจะต้องมีความชัดเจนขึ้น เช่น การให้ความสำคัญกับ “คุณค่า” (Value) เน้นค่านิยมทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ชัดเจน โดยนำมาปรับใช้กับการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐให้ดีขึ้นกว่าเดิม แนวคิด Public Management อาจกลายเป็น “Public Value Management” ตามแนวคิดของ Stoker (2006) ที่ไม่ได้มองเรื่อง “ผลลัพธ์” เพียงอย่างเดียว แต่มองในเชิงความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “พลเมือง” กล่าวคือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐหรือการดำเนินงานของรัฐอาจจะไม่ได้ดีเลิศ แต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง ภารกิจต่าง ๆ หากมีการปฏิรูประบบบริหารงาน ก็ไม่ใช่ว่ารัฐจะเป็นผู้ดำเนินการแต่เพียงอย่างเดียว แต่รัฐกับพลเมืองต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันด้วย และที่สำคัญต้องอย่าทำให้การปฏิรูปการบริหารงาน

ภาครัฐเป็นไปในลักษณะที่ว่าระบบการบริหารงานภาครัฐขยายตัวขึ้น แต่ยังไม่ได้นำไปสู่แนวคิด Governance ยังคงมี “ความเป็นการเมือง” อยู่ ทำให้ Governance ไม่สามารถเป็นแนวคิดที่ใช้ในการปฏิรูปได้อย่างแท้จริงตามที่ควรจะเป็น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าทั้งแนวคิดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแบบ Governance และแนวคิด NPM ล้วนมีประโยชน์ในการบริการประชาชน และน่าจะเป็นไปได้ที่จะนำแนวคิดทั้งสองมาผนวกรวมเข้าด้วยกัน โดยภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนกำหนดความต้องการของตนแก่รัฐบาล แล้วรัฐบาลก็ใช้เครื่องมือการบริหารต่าง ๆ เพื่อบรรลุความต้องการของประชาชน ให้ประชาชนได้มีบทบาทเข้ามาตรวจสอบการใช้เครื่องมือเหล่านั้นได้ด้วย และถ้าผลลัพธ์ที่ออกมาไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน ประชาชนสามารถร่วมลงชื่อเพื่อขอให้องค์การภาครัฐรับผิดชอบด้วยแนวทางต่าง ๆ เช่น การชดเชยเงินให้แก่ประชาชน การลงโทษผู้บริหารองค์การภาครัฐด้วยการให้ออกจากราชการ เป็นต้น

นอกจากนี้ มุมมองที่น่าจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาแนวคิด NPM ควบคู่ไปกับ Governance อีกประเด็นหนึ่งคือ “เทคโนโลยีสารสนเทศ” (Information Technology) ด้วยความจำเป็นที่ต้องการให้ทุกองค์ประกอบและทุกภาคส่วนของสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วม (Participative Governance) การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐควรให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้น เพื่อเป็นตัวช่วยในการประสานความร่วมมือและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เป็นไปตามที่ Hughes (2003) กล่าวไว้ว่า “การบริหารงานภาครัฐจะมีแนวโน้มไปสู่การเป็นรัฐบาลยุคดิจิทัล หรือที่เรียกว่า ยุค DEG (Digital Era Governance)” ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ควบคู่ไปกับการบริหารบ้านเมืองที่ดีนั้นมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และยังสอดคล้องกับ Dunleavy (2006) ที่เห็นว่าแนวคิดเรื่อง “รัฐบาลดิจิทัล” (Digital Government) จะเป็นแนวคิดใหม่ที่เข้ามาแทนที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญ โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ 1. Reintegration หมายถึง การบูรณาการการทำงานของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการกำกับควบคุมการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ (Government Centric) 2. Needs-based holism หมายถึง การปรับปรุงองค์การภาครัฐเพื่อให้เกิดการให้บริการสาธารณะ โดยนำความต้องการของพลเมืองมาเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centric) และ 3. Digitalization หมายถึง การนำระบบสารสนเทศ การสื่อสารทางอินเทอร์เน็ตมาใช้แทนวิธีการทำงานแบบเดิม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน เช่น รัฐบาลฮ่องกง ปฏิรูปการบริการสาธารณะ โดยเลือกใช้โซลูชัน SAS(R) Visual Analytics ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแก่ประชาชน โดยหน่วยงานเพิ่มประสิทธิภาพแห่งฮ่องกง (Hong Kong Efficiency Unit) ได้แนะนำเทคโนโลยีและแนวทางด้านธุรกิจใหม่ เพื่อช่วยหน่วยงานภาครัฐของฮ่องกงให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น มีการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน

ด้วยการเลือกใช้ SAS(R) Visual Analytics เพื่อให้ได้มุมมองของข้อมูลเชิงลึกและเป็นไปตามเป้าหมายของหน่วยงานสำหรับการพัฒนาหน่วยงานท้องถิ่นทั่วภูมิภาคให้สามารถจัดเตรียมบริการแก่ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น โครงการนี้ช่วยให้หน่วยงานเพิ่มประสิทธิภาพแห่งฮ้องงสามารถตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับข้อร้องเรียนของประชาชนในรูปแบบ Graphic มีการพัฒนาข้อมูลในเชิงลึก การค้นพบวิธีการเชิงนวัตกรรม เพื่อช่วยในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นได้เป็นต้น นับว่าเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือช่วยในการบริหารจัดการภาครัฐอีกทางหนึ่ง

ท้ายที่สุดแล้วการปฏิรูปการบริหารงาน (Administrative Reform) เป็นเรื่องดีที่ควรดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีการบริหารจัดการที่ดี แต่ที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ประเทศนั้นต้องอย่าให้เป็นเพียงแค่ “กระแสนิยม” หรือ “แฟชั่น” ที่ทำตามกันจนกลายเป็นการปฏิรูปที่ไม่สมบูรณ์ที่ประกอบไปด้วยแนวคิดและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ไม่มีความสัมพันธ์กัน **การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐสามารถทำได้** เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เน้นการนำแนวคิดและเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐเพื่อให้การจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีผลการปฏิบัติงานและการบริการที่ดีขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนนั่นเอง แต่ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าควรนำเอาทั้งแนวคิด “Governance” และ “New Public Management” มาใช้ควบคู่กัน และให้ความสำคัญกับมุมมอง 4 มุมมองนี้ คือ

1. Value for money เป็นการให้ความสำคัญกับคุณค่าทางการเงิน โดยใช้กลไกตลาดเข้ามาดำเนินการ ปรับลดค่าใช้จ่ายของรัฐ ดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพ
2. Public Value Management เป็นการให้ความสำคัญกับเทคนิคการดำเนินงานของภาครัฐ โดยมองที่ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก มีเรื่องคุณภาพและความรับผิดชอบเข้ามาเกี่ยวข้อง
3. New Digital-Era เป็นการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเครือข่ายต่าง ๆ
4. New Public Service เป็นการจัดบริการสาธารณะเพื่อประชาชน โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมือง

สิ่งสำคัญที่จะทำให้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีความเหมาะสมกับการบริหารจัดการภาครัฐนั้นต้องเกิดขึ้นจาก “ตัวข้าราชการ” ที่ต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดการทำงานมาให้ความสำคัญกับ “ผลประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการต้องให้ความสำคัญกับประชาชน เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศ โดยกลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ คือ การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

เพื่อให้บรรลุผลตามที่ตกลงร่วมกัน รวมทั้งต้องมีกลไกในการตรวจสอบการดำเนินงานทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง นอกจากนี้การจัดโครงสร้างองค์การควรมีการออกแบบให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐเอง หรือหน่วยงานเอกชน รวมทั้งภาคประชาชนด้วย

ท้ายที่สุดแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐบาลจะต้องเปลี่ยนแปลงแนวคิดพื้นฐานในการจัดการภาครัฐ เพราะการปฏิบัติงานอย่างมี “ประสิทธิภาพ” ตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประชาชนไม่ได้นำมาสู่ “ความยุติธรรม” และ “การกระจายความเท่าเทียมกัน” เสมอไป แนวทางการดำเนินงานของรัฐโดยทั่วไปเน้นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรหรือการตอบสนองความต้องการ ความพึงพอใจของประชาชน มากกว่าที่จะให้ความสำคัญในเรื่องของการกระจายความเป็นธรรม เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐบาลกำหนดเป้าหมายของการจัดการภาครัฐในเรื่องประสิทธิภาพแล้วก็จำเป็นต้องกำหนดเป้าหมายในเรื่องความเสมอภาคควบคู่กันไปด้วยเพื่อเป็นกลไกส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรม ลดช่องว่างของความไม่เท่าเทียมกันในการจัดบริการสาธารณะด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งผลประโยชน์สุดท้ายก็จะเกิดขึ้นกับประชาชนทุกคน และมีความเหมาะสมกับการบริหารจัดการภาครัฐต่อไป

บทสรุป

พัฒนาการของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 จนถึงปัจจุบัน มีความหลากหลายในประเด็นต่าง ๆ ทั้งที่มา ความหมาย ขอบข่ายและเนื้อหา ซึ่งเป็นมุมมองความคิดจากนักวิชาการหลายท่าน ความหลากหลายดังกล่าวได้สร้างมุมมองใหม่ให้แก่ภาครัฐและนักวิชาการให้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นสัญญาณให้ทุกฝ่ายรับรู้ว่าการจัดการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในศตวรรษที่ 21 นั้นจะพบกับความหลากหลายในแนวคิด และการโต้แย้งที่ไม่สิ้นสุด และที่สำคัญก็คือ “ไม่มีหลักการใดที่จะมีความเป็นสากลอีกต่อไป” องค์ความรู้ที่สร้างขึ้นมาขึ้นนั้นไม่สามารถเป็นแบบแผนหรือชุดของความรู้ที่เป็นเบ็ดเสร็จได้ แต่จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนตามบริบทสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์สูงสุด

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในแง่ของการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ โดยนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ขับเคลื่อนและพัฒนาการบริหารจัดการและระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐและการปฏิรูปการบริหารงานของหลายประเทศ เช่น อังกฤษ นิวซีแลนด์ ฯลฯ ที่มีตัวแบบ

การบริหารจัดการภาครัฐที่หลายประเทศยึดถือเป็นแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศตน แต่ด้วยความที่แนวคิดมีความหลากหลายและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ ยังคงมีข้อโต้แย้งบางประการที่มองประชาชนเหมือนกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ ซึ่งการจัดการภาครัฐไม่เหมือนกับภาคธุรกิจ จึงควรให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองของประชาชน และควรปรับเปลี่ยนบทบาทจากการกำกับดูแลมาเป็นการให้บริการตามแนวคิดการบริการภาครัฐแนวใหม่ นอกจากนี้ แนวคิดที่มีบทบาทเพิ่มเติมขึ้นมาก็คือการบริหารบ้านเมืองที่ดี ที่สำคัญต่อการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยมาช่วยอุดช่องโหว่ที่ยังคงเป็นปัญหาของการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ ไม่ว่าจะ เป็นปัญหามองประชาชนเหมือนกับลูกค้าที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นพลเมือง มีสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งหากมีการบริหารจัดการที่ดีโดยนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ผสมผสานเข้ากับแนวคิดการบริหารบ้านเมืองที่ดี และนำมาประยุกต์ใช้ ก็จะส่งผลดีต่อประชาชน แต่ข้าราชการเองก็ต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดการทำงานโดยให้ความสำคัญกับประชาชน มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการภาครัฐ รวมทั้งไม่ได้เน้นแต่ด้านประสิทธิภาพแต่ต้องให้ความสำคัญกับการความยุติธรรมและกระจายความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะสิ้นสุดหรือไม่ สิ่งที่เราเรียนรู้ได้จากแนวคิดนี้สามารถนำไปพัฒนาเชื่อมโยงสู่แนวคิดใหม่ ๆ ได้ โดยต้องมีการวิเคราะห์และเพิ่มเติมในประเด็นที่ยังมีปัญหาเพื่อให้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ต่อไปในอนาคต ซึ่งก็คือการนำมาใช้กับการบริหารจัดการภาครัฐนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- อัมพร อารังลักษณ์ (บรรณาธิการ). (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Barzelay, M. (2000). The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, 3(2), 229-265.
- Bernier, L. and Hafsi, T. (2006). The changing nature of public entrepreneurship. In C. Hood (Ed.), *Public Administration Review*, 66(3), 488-503.
- Bowornwathana, B. (2004). Putting new public management to good use: Autonomous, public organizations in Thailand. In C. Pollitt and C. Talbot (Ed.), *Unbundled government:*

- A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (pp. 247–263). London and New York: Routledge.
- Christensen, T and Lægreid, P. (1999). New public management: Design, resistance, or transformation?. *Public Productivity and Management Review*, 23(2), 169–193.
- Denhardt, J. V. and Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: Serving, not steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Denhardt, R. B. (2008). *Theories of public organization* (5th ed.). Belmont, CA: Thomson-Wadsworth.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2006). New public management is dead. Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467–494.
- Gow, J. and Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter?. *International Review of Administrative Science*, 66, 573–597.
- Haque, S. M. (2007). Revisiting the new public management. *Public Administration Review*, 67(2), 179–182.
- Hood, C. (1991). A public management for all season?. *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hughes, O. (2003). *Public management and administration*. Palrave Macmillan: New York.
- Kaboolian, L. (1998). The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189–193.
- Lynn, L. E. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 58(3), 231–237.
- Mathiasen, D. G. (1996). *The new public management and its critics*. Paper prepared for the conference on The New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, Switzerland, 11–13 July.
- Osborne, D. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Sahlin-Andersson, K. (2000). *National, international and transnational constructions of new public management*. Stockholm: SCORE.
- Stoker, G. (2006). Public values management: A new narrative for networked governance?. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.
- Terry, L. D. (1999). From Greek mythology to the real world of the new public management and democratic governance (Terry Response). *Public Administration Review*, 59(3), 272–277.