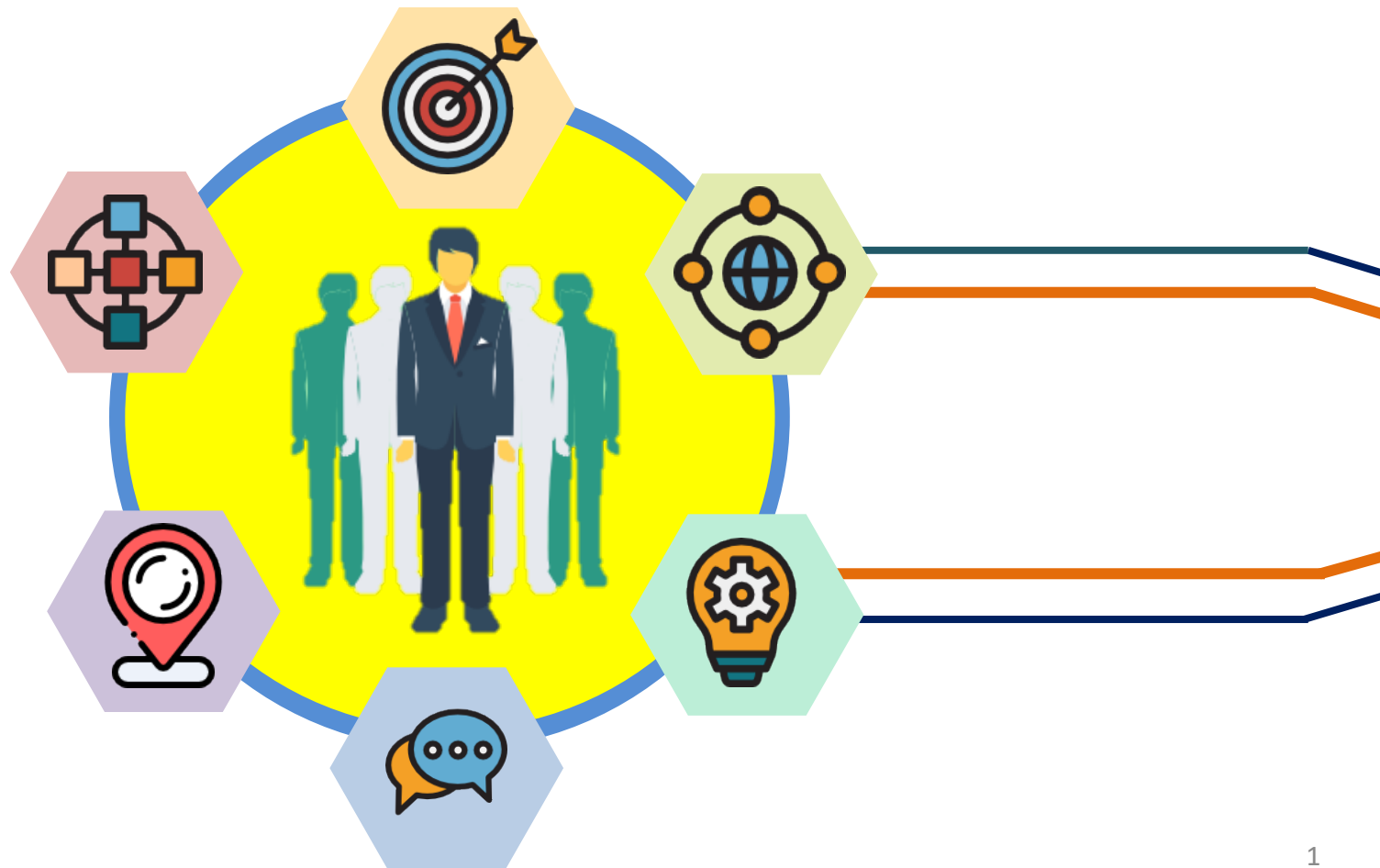


การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

(New Public Management)





หัวข้อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่



ความหมาย/ความสำคัญ



การบริหารภาครัฐแบบเดิม (OPM)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

▶ บัญญัติ 10 ประการ



▶ ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

▶ Westminster

▶ America



ความท้าทายของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPS)



ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่



การบริหารภาครัฐแบบเดิม (Old public management)

การบริหารภาครัฐแบบเดิม (Old public management)

คือ การบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นสายบังคับบัญชา และกฎระเบียบที่เคร่งครัด โครงสร้างองค์กรที่ดีที่สุดคือระบบราชการแบบรวมศูนย์ โครงการถูกนำไปปฏิบัติโดยกาควบคุมจากบนลงล่างเพื่อให้การบังคับบัญชาและการสอดส่องดูแลทำได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นแล้วยังมีจำกัดดุลยพินิจในการบริหารงาน มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความมีเหตุผลเป็นค่านิยมสำคัญในการบริหารงานขององค์กร



ปัญหาของการบริหารภาครัฐแบบเดิม (Old public management) และความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง

1. ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ

1. ปัญหาเป้าหมายที่ถูกเปลี่ยนไป (Displacement of Goals)
2. ปัญหาความเชื่องช้าของระบบราชการ (Red Tape)
3. ปัญหาความเชื่องช้าของระบบราชการ (Hierarchy)
4. ปัญหาความเชื่องช้าของระบบราชการอันเนื่องมาจากความไม่ยืดหยุ่นของกฎระเบียบ
5. ปัญหาการขาดความคิดสร้างสรรค์ของข้าราชการเพราะถูกจำกัดว่าต้องทำตามกฎระเบียบ (Bureaucratic Virtuoso)
6. ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง (Centralization)
7. ปัญหาสวัสดิการที่ดีขึ้นไปของระบบราชการไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการทางด้านสุขภาพหรือบำเหน็จและบำนาญทำให้ระบบราชการอาจล่มสลายได้
8. ปัญหาการไม่สามารถไล่ข้าราชการที่ไม่มีสมรรถนะในการทำงานให้ออกจากงานได้เนื่องจากกลไกการจ้างงานแบบตลอดชีพ (Lifetime Employment)



ปัญหาของการบริหารภาครัฐแบบเดิม (Old public management) และความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง

1. ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ (ต่อ)

9. ปัญหาการเลื่อนชั้นตามหลักอาวุโส

10. ปัญหาของวัฒนธรรมระบบราชการที่เน้นในเรื่องของการปกปิดความลับ (Secrecy)

11. ปัญหาบุคลากรภาครัฐขาดความคิดเชิงสร้างสรรค์และไม่ชอบที่จะทำอะไรที่มีความเสี่ยงทำให้การบริหารจัดการภาครัฐขาดสิ่งใหม่ๆ

12. ปัญหาระบบราชการมีความเชื่องช้า

2. โลกาภิวัตน์และการแข่งขัน (Globalization and competitiveness)

การเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชนมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการ โดยเน้นให้เกิดการกระจายตัวของธุรกิจ เน้นการปรับปรุงการบริการ/การดำเนินการ มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และเกิดการแข่งขัน



การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

คือ การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการและการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิค วิธีการจัดการ ว่า สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งในแง่ของการบริหารรัฐกิจ และการบริหารธุรกิจโดยการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมุ่งเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของ การดำเนินงาน ทั้งด้านผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (Value for Money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพ และสร้าง ความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น



การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) บัญญัติ 10 ประการ

1

รัฐบาลที่เป็นตัวเร่งปฏิกิริยา: ถือหางเสือไม่พายเรือ (Catalytic Government: Steering Rather Than Rowing)

2

รัฐบาลที่เป็นเจ้าของโดยชุมชน : ให้อำนาจไม่ใช่เพียงแค่ให้บริการ
(Community – Owned Government: Empowering Rather Than Serving)

3

รัฐบาลที่เน้นการแข่งขัน : ฉีดจัดการแข่งขันเข้าไปในการส่งมอบบริการ
(Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery)

4

รัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยพันธกิจแปรรูปองค์การที่ขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ
(Mission-Driven Government: Transforming Rule – Driven Organizations)

5

5. รัฐบาลที่เน้นผลลัพธ์ : จัดสรรงบประมาณให้ตามผลประกอบการไม่ใช่ไปจย้นำเข้า
(Result – Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs)



การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) บัญญัติ 10 ประการ

6. รัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยลูกค้า : บรรลุความต้องการของลูกค้าไม่ใช่ของระบบราชการ
(Customer – Driven Government: Meeting the Needs of the Customers, Not the Bureaucracy)
7. รัฐบาลที่เป็นผู้ประกอบการ : สร้างรายได้มากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณ
(Enterprising Government: Earning Rather Than Spending)
8. รัฐบาลที่คาดการณ์ล่วงหน้า : กันดีกว่าแก้
(Anticipatory Government: Prevention Rather Than Cure)
9. รัฐบาลกระจายอำนาจ : จากลำดับชั้นบังคับบัญชาสู่การมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม
(Decentralized Government: From Hierarchy to Participation and Teamwork)
10. รัฐบาลที่เป็นระบบตลาด : ใช้ระบบตลาดเป็นคาน้ำจัดการเปลี่ยนแปลง
(Market – Oriented Government: Leveraging Change through the Market)



ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแบบเวสต์มินสเตอร์

1. การปฏิรูปของนิวซีแลนด์

- เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก
- เชื่อว่าระบบตลาดเสรีทำให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากกว่าการควบคุมโดยรัฐบาล
- เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้แรงจูงใจจากระบบตลาด
- ยึดหลักการแข่งขัน



ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแบบเวสต์มินสเตอร์

1.1 กลยุทธ์การปฏิรูปของนิวซีแลนด์

- **ขั้นการจัดการนิยม** : ขั้นการจัดการภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ
- **ขั้นการสร้างระบบตลาด** : การทำสัญญา การแข่งขัน การจูงใจตามผลประโยชน์ของบุคคล
- **ขั้นกลยุทธ์** : แผนองค์รวมเพื่อลดการแยกส่วน
- **ขั้นปรับสมรรถนะ** : รัฐบาลมุ่งพัฒนาสมรรถนะในการจัดการกลยุทธ์
กลยุทธ์ด้านการทรัพยากรมนุษย์



ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแบบเวสต์มินสเตอร์

กลยุทธ์การปฏิรูปของนิวซีแลนด์

- เพิ่มความโปร่งใสด้วยการระบุจุดมุ่งหมายของแผนและรายงานตามผลงาน
- แยกการซื้อและผลิตออกจากกัน
- ประสิทธิภาพและถูกที่สุด
- การแยกการกำหนดนโยบายออกจากการบริหารนโยบาย
- ระบบการแข่งขันและจูงใจ
- ลดขนาดภาครัฐ
- คนนอกมาบริหาร



ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแบบเวสต์มินสเตอร์

1.2 ผลลัพธ์จากการปฏิรูปของนิวซีแลนด์

- ปัญหาการประสานงาน
- ขาดการตอบสนองต่อประชาชน
- ละเลยการประเมินผลลัพธ์
- รัฐบาลยังสนใจพัฒนาผู้บริหารไม่เพียงพอ
- ปฏิรูปเพื่อเน้นให้ถูกต้อง : โปร่งใส / ภาวะผู้นำให้ภาครัฐ / บุคลากร / ผลผลิตเป็นผลลัพธ์ / ผลประโยชน์สาธารณะ / ความสามารถของพลเมือง



ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแบบสหรัฐอเมริกา

1. พื้นฐานของการปฏิรูปก่อนยุคประดิษฐ์รัฐบาลใหม่

- เน้นโครงสร้าง
- เน้นกระบวนการ
- การนำไปปฏิบัติ
- ปฏิรูปการบริหารงานของท้องถิ่น
- กลยุทธ์การแปรรูป
- เปลี่ยนงานรัฐเป็นเอกชน
- การจ้างเหมา



ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแบบสหรัฐอเมริกา

2. ยุคประติษฐิัฐบาลใหม่

2.1 ขั้นตอนการ ประติษฐิัฐบาลใหม่

1. ทำงานดีขึ้นแต่เสียค่าใช้จ่ายน้อยลง
2. รัฐบาลควรทำอะไร
3. การแสวงหาความสนับสนุนทางการเมือง :
การทบทวนผลงานชาติ/ การเป็นหุ้นส่วน
แห่งชาติเพื่อการประติษฐิัฐบาลใหม่



ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแบบสหรัฐอเมริกา

2.2 ผลกระทบของ การประดิษฐ์รัฐบาลใหม่

1. ทำงานดีขึ้น : จริง คือ การปฏิรูปได้พัฒนาแนวทางใหม่ ๆ / ไม่จริง คือ การปฏิรูปไม่ค่อยได้มีผลกระทบต่อหน่วยงานหลายหน่วย
2. เสียค่าใช้จ่ายน้อยลง : เน้นการปฏิรูป
3. ผลกระทบทางการเมือง
4. พระราชบัญญัติผลงานและผลลัพท์ของรัฐบาล
5. เทคโนโลยีสารสนเทศ
6. การกระจายอำนาจ



ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ตัวแบบสหรัฐอเมริกา

2.3 ยุคประธานาธิบดีบุช

1. การจัดการเชิงกลยุทธ์ของทุนมนุษย์
2. การจ้างเหมาบริการ
3. การปรับปรุงการจัดการการคลัง
4. รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์
5. การวัดผลงาน

ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

กำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมาย ของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการ ให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพ

ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ได้กำหนด ขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

3. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย
บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของ
ภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

3. การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556 - พ.ศ. 2561) (ต่อ)

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบ
ร่วมมือกันระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและภาค

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 : การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่น
ศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 : การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่
การเป็นประชาคมอาเซียน



ความท้าทายของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

Bidhya Bowornwathana (2008) นักวิชาการชาวไทยเป็นอีกผู้หนึ่งที่เคลือบแคลงสงสัยในค่านิยม NPM และวิพากษ์อย่างตรงไปตรงมา Bowornwathana มองว่าการนำเอาเครื่องมือทางด้านการบริหารจัดการ ของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐไทย อาทิ Strategic Management Balanced Scorecard และ PMQA ดูเหมือนจะเป็นการสร้างปัญหามากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาในการบริหาร ด้วยเหตุผลต่อไปนี้

1. เครื่องมือทางด้านการจัดการของภาคเอกชนอาจจะไม่เหมาะสมกับภาครัฐ
2. เครื่องมือเหล่านี้เปรียบเสมือนกับแพะชั้น คือ มีวันหมดยุคหมดสมัย
3. เครื่องมือเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะรวมอำนาจไว้ที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นเหมือนกับการเปิดโอกาสให้กับรัฐบาลกลางขยายระบบราชการให้มีขนาดใหญ่ขึ้น
4. เครื่องมือเหล่านี้ราคาแพงเพราะว่าต้องจ้างผู้ให้คำปรึกษาในราคาที่สูง
5. เครื่องมือเหล่านี้เป็นการเพิ่มภาระให้กับข้าราชการในระดับปฏิบัติการ เพราะว่าจะต้องมาเรียนรู้ของใหม่ เช่น การกรอกแบบฟอร์ม เป็นต้น
6. เครื่องมือเหล่านี้เป็นการนำเอาวัฒนธรรมของภาคเอกชนเข้ามาใช้กับภาครัฐ ซึ่งมีความขัดแย้งกัน