

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2 เป็นบทของแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเนื้อหาใน 3 หัวข้อหลัก คือ (1) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่และข้อวิพากษ์ (2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และ (3) ตัวแบบของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐตามแนวคิดของพอลลิทด์และบูเคิร์ท ซึ่งเนื้อหาในแต่ละหัวข้อมียังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่และข้อวิพากษ์

ในหัวข้อแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่และข้อวิพากษ์นี้ ผู้วิจัยจะได้นำเสนอเนื้อหาใน 5 ประเด็นหลัก คือ (1) แนวคิดการบริหารงานภาครัฐก่อนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (2) ปัจจัยที่ทำให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (3) พื้นฐานทางทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (4) องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ (5) ข้อวิพากษ์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเนื้อหาในแต่ละประเด็นมีดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐก่อนการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) นั้นมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนาน นับตั้งแต่ยุคอียิปต์โบราณที่มีระบบการบริหารในการสร้างระบบชลประทานเพื่อแก้ปัญหา น้ำท่วมประจำปีจากแม่น้ำไนล์ ในสมัยราชวงศ์ฮั่น (Han Dynasty) ประเทศจีนก็ได้มีการใช้แนวคิดของลัทธิขงจื้อในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่รัฐโดยระบบคุณธรรมและความสามารถ ไม่ใช่โดยชาติกำเนิด โดยมีเป้าหมายเพื่อความสุขของประชาชน ในส่วนของยุโรป มีหลายอาณาจักร เช่น กรีซ จักรวรรดิโรมันและสเปน ที่ใช้หลักการบริหารด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการที่กำหนดและควบคุมจากส่วนกลาง และการพัฒนาของรัฐสมัยใหม่ในยุคกลางเป็นการพัฒนาที่ยึดถือโครงสร้างในระบบราชการเช่นกัน ถึงแม้ว่าจะมีตัวแบบการบริหารงานภาครัฐบางชนิดเกิดขึ้นก่อนหน้านี้นี้ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น แต่การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่แท้จริงนั้นเริ่มตั้งแต่มิเดิลเอจศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา (Hughes, 1994, pp. 24-25)

ระบบของการบริหารงานภาครัฐในยุคแรกนั้นจะเป็นลักษณะส่วนตัว บนพื้นฐานของความจงรักภักดีเฉพาะบุคคล เช่น ต่อกษัตริย์หรือขุนนาง แทนที่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและความจงรักภักดีต่อองค์กรและต่อรัฐดังเช่นในเวลาต่อมา การทำงานในภาครัฐไม่ได้เป็นอาชีพถาวรที่ทำงานแบบเต็มเวลา แต่เป็นเพียงกิจกรรมทางธุรกิจของบุคคลหนึ่งเท่านั้น โดยแนวปฏิบัติทั่วไปก็คือ ผู้ที่จะทำงานจะต้องสมัครทำงานกับญาติหรือตระกูลที่คุ้นเคยกันเพื่อขอความช่วยเหลือ โดยไม่จำเป็นว่าผู้สมัครจะต้องมีความสามารถในทางใดทางหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งระบบการบริหารงานดังกล่าวมักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบอุปถัมภ์ (Patronage หรือ Nepotism) (Hughes, 1994, p. 25)

ในสหรัฐอเมริกามีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานภาครัฐในศตวรรษที่ 19 โดยหลังจากการเลือกตั้งแต่ละครั้งเมื่อพรรคใหม่ได้รับการเลือกตั้ง ตำแหน่งในการบริหารทั้งหมดตั้งแต่ระดับสูงลงมาถึงระดับล่างล้วนได้รับการแต่งตั้งจากพรรคที่ได้รับชัยชนะทั้งสิ้น ผลประโยชน์ในตำแหน่งงานภาครัฐจะเป็นของพรรคที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งระบบนี้ได้ก่อให้เกิดความวุ่นวายและความขัดแย้งติดตามมา หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญๆ (Hughes, 1994, p. 26)

จุดเริ่มต้นของตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Model of Public Administration) ที่มีความเป็นรูปธรรมชัดเจนก็คือ ในประเทศอังกฤษ ในปี 1854 เมื่อมีข้อเสนอจากรายงานนอร์ท โคต เทรเวลยาน (Northcote-Trevelyan Report) ว่าการให้บริการภาครัฐนั้นควรจะมีการเลือกคนเข้าทำหน้าที่อย่างเหมาะสมโดยการสอบคัดเลือก และในรายงานนี้ยังได้แนะนำให้ยกเลิกระบบอุปถัมภ์และแทนที่โดยให้มีการสอบแข่งขันในระบบเปิด ภายใต้การควบคุมดูแลจากคณะกรรมการจากส่วนกลาง และให้มีการเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากภายในองค์กรด้วยระบบคุณธรรม กล่าวโดยสรุปก็คือรายงานนอร์ท โคต เทรเวลยาน ได้นำไปสู่การเริ่มต้นของการแต่งตั้งบุคลากรเข้าสู่การให้บริการภาครัฐภายใต้ระบบคุณธรรม ซึ่งทำให้ระบบอุปถัมภ์ที่ครอบงำการให้บริการภาครัฐในยุคก่อนเริ่มเสื่อมความนิยมลง

การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศอังกฤษในกลางศตวรรษที่ 19 ได้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในสหรัฐอเมริกาคด้วย เนื่องจากการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกาในช่วงนั้นเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งมีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในรัฐบาลอย่างหนัก ประกอบกับวิกฤติการณ์ในปี 1881 เมื่อประธานาธิบดีการ์ฟิลด์ (Garfield) ถูกลอบสังหารจากผู้สนับสนุนที่ผิดหวังเพราะไม่ได้รับตำแหน่งที่ต้องการหลังจากการเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นแรงกระตุ้นให้มีการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (Civil Service Act หรือ Pendleton Act) แต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service

Commission) เพื่อควบคุมดูแลในการกำหนดเงื่อนไขต่างๆที่เกี่ยวกับการรับบุคลากรเข้าสู่ภาครัฐ โดยการแข่งขันและการแต่งตั้งตามระบบคุณธรรม

แนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้แพร่หลายออกไปในประเทศแถบภาคพื้นยุโรปในฐานะตัวแบบระบบราชการ ซึ่งต่อมาในศตวรรษที่ 19 ตัวแบบนี้ได้รับอิทธิพลอย่างสูงจากวิลสัน (Woodrow Wilson) ในประเทศสหรัฐอเมริกา และเวเบอร์ (Max Weber) ในยุโรป โดยเวเบอร์ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการที่ทำให้มีการให้บริการภาครัฐโดยบุคลากรมืออาชีพที่มาจากการสอบแข่งขันและการแต่งตั้งในระบบคุณธรรม ความเป็นกลางทางการเมือง และการอยู่ในตำแหน่งอย่างถาวรแม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาล ส่วนวิลสันได้เสนอนักการเมืองควรรับผิดชอบก่อนโยกย้าย ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ลุล่วง และทั้งสองท่านต่างก็เห็นว่าการบริหารควรเป็นเครื่องมือและกลไกที่แตกต่างหากจากการเมือง

แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมนี้เริ่มต้นในศตวรรษที่ 19 และกลายเป็นรูปแบบที่เป็นทางการในช่วงปี 1900-1920 และครอบงำส่วนใหญ่ของประเทศตะวันตกโดยเกือบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเลยจนถึงทศวรรษที่ 1980 เมื่อรัฐบาลในประเทศต่างๆได้เริ่มพากันละทิ้งแนวการบริหารแบบดั้งเดิมที่เคยยึดถือกันมาเกินกว่าครึ่งศตวรรษไปสู่แนวการบริหารงานแบบใหม่

การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมซึ่งเป็นแนวคิดที่เคยมีบทบาทสำคัญและประสบความสำเร็จอย่างสูงในการจัดการภาครัฐในอดีตได้เสื่อมความนิยมในเวลาต่อมา ซึ่งเหตุผลสำคัญก็คือ ตัวแบบนี้มีลักษณะเป็นระบบราชการที่เข้มงวด เน้นกระบวนการแทนที่จะเน้นผลลัพธ์ และมุ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติแทนที่จะมุ่งผลงานที่ออกมา นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าระบบราชการเป็นระบบที่ไร้ประสิทธิภาพในเชิงเทคนิค ไม่อาจแก้ปัญหาของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้ จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งในการบริหารงานภาครัฐ นั่นคือ จากการบริหารงานที่มุ่งกระบวนการและโครงสร้างที่เป็นทางการ รัฐบาลได้หันมาให้ความสนใจมากขึ้นกับผลของงานและลดความสนใจกับวิธีการที่ใช้ ผู้นำทางการเมืองไม่พอใจกับระบบราชการที่เชื่องช้า แต่ต้องการความรวดเร็วและการตอบสนองที่ยืดหยุ่นมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ กระบวนการภายในของรัฐบาลจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมได้ถูกแทนที่ด้วยตัวแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นผลงานและมีความยืดหยุ่นมากกว่า แม้ตัวแบบดั้งเดิมจะไม่ได้สูญหายไปในเวลาอันสั้น และสาระสำคัญของตัวแบบนี้จะยังมีปรากฏอยู่ แต่ทฤษฎีและการปฏิบัติของตัวแบบนี้ก็ถูกมองว่าล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอีกต่อไป

2.1.2 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

มีเหตุผลหรือปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อย 5 ประการ ที่ทำให้รูปแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมเสื่อมความนิยมลง และรูปแบบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีบทบาทสำคัญขึ้นมาในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก คือ (1) วิกฤติเศรษฐกิจและการคลังของรัฐ (2) อิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่และการวิพากษ์แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม (3) การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง (4) การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ (5) การเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ ซึ่งเหตุผลหรือปัจจัยแต่ละข้อมีคำอธิบายโดยสังเขปดังต่อไปนี้ (Larbi, 1999, pp. 2-4; Hughes, 1994, pp. 9-21)

2.12.1 วิกฤติเศรษฐกิจและการคลังของรัฐ ปัญหาสำคัญประการแรกที่น่าไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือปัญหาเกี่ยวกับดุลการชำระเงิน การใช้จ่ายเงินของภาครัฐและต้นทุนของการให้บริการในภาครัฐ วิกฤติการเงินในประเทศอังกฤษทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) ต้องเข้าแทรกแซงในทศวรรษที่ 1970 พร้อมด้วยเงื่อนไขว่าประเทศอังกฤษจะต้องมีการปฏิรูปทางการเงิน และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ชี้ว่าสาเหตุหนึ่งของปัญหาทางการคลังก็คือการที่ไม่มีการปฏิรูปการให้บริการในภาครัฐ

เมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะที่ดิ่งลงและภาวะทางการคลังเข้าขั้นวิกฤติทำให้เกิดคำถามต่อการใช้บริการโดยตรง แนวคิดของรัฐสวัสดิการถูกโจมตีอย่างหนักเมื่อเกิดภาวะเงินเฟ้อ (Stagflation) และปัญหาเหล่านี้ได้นำไปสู่แนวคิดทางการบริหารแบบใหม่ที่เชื่อว่าระบบเศรษฐกิจจะดำเนินไปได้ดีที่สุดถ้าปล่อยให้ไปเป็นไปตามกลไกตลาดโดยรัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซง

การที่ต้องเผชิญกับวิกฤติทางการเงินและแรงกระตุ้นจากแนวคิดทางเศรษฐกิจที่ต่อต้านการเข้าไปมีบทบาทของรัฐบาลในการจัดการทางเศรษฐกิจและการให้บริการ ทำให้รัฐบาลของประเทศตะวันตกเริ่มต้นมาตรการตัดและควบคุมการใช้จ่ายของภาครัฐ วิกฤติทางการเงินและความต้องการประสิทธิภาพนำไปสู่การจัดองค์การใหม่และการทำให้เป็นสมัยใหม่ของระบบราชการ และทำให้ประเด็นการปฏิรูปการจัดการภาครัฐขึ้นมามีความสำคัญสูงสุดในทางการเมือง

2.1.2.2 อิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่และการวิพากษ์แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ในช่วงปลายของทศวรรษที่ 1970 มีการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายขวาใหม่ (New Right) หรือเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberals) ในเรื่องขนาด ต้นทุนและบทบาทของรัฐบาล และตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ รัฐสวัสดิการถูกมองว่าเป็นผู้ให้บริการที่ผูกขาด ไม่มีประสิทธิภาพและเกือบไม่ได้ให้ความสำคัญต่อลูกค้าและผลที่เกิดขึ้นเลย กลุ่มเสรี

นิยมใหม่เชื่อว่าประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะเมื่อเปิดให้มีการแข่งขันทางการตลาดอย่างเสรีเท่านั้น เพราะตลาดจะเป็นตัวกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นกลไกในการร่วมมือที่ดี เป็นกระบวนการตัดสินใจที่มีเหตุผล เป็นการสนับสนุนให้มีการคิดหาทางเลือกอย่างชาญฉลาดและเป็นการสนับสนุนการประกอบการ

กลุ่มขวาใหม่ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบการให้ผลตอบแทนของภาครัฐนั้นไม่สนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงขาดแรงจูงใจในการลดต้นทุนและพยายามขยายบทบาทหน้าที่ของตนออกไปเรื่อยๆ เพราะนั่นหมายถึงอำนาจและผลประโยชน์ที่ตนเองและหน่วยงานจะได้รับเพิ่มขึ้น ซึ่งนำไปสู่การขยายออกไปของระบบราชการอย่างไม่สิ้นสุดบนโครงสร้างทางอำนาจตามลำดับชั้น แต่เมื่อเวลาผ่านไปความสามารถในการควบคุมจากบนลงล่างจะลดลง เมื่อการขยายตัวของระบบราชการถึงจุดที่ไม่สามารถจะควบคุมได้อย่างทั่วถึงอีกต่อไปและนำไปสู่ความล้มเหลวของระบบราชการ (Bureaucratic Failures) ในที่สุด

เมื่อต้องเผชิญกับความล้มเหลวของระบบราชการในการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ผู้บริหารประเทศจึงต้องยื่นมือเข้ามาแก้ไขด้วยการจัดองค์การใหม่ที่มีลักษณะสร้างสรรค์ เพื่อลดต้นทุนจากการปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมที่มีอยู่ในระบบราชการ นอกจากนี้ ระบบราชการยังถูกมองว่าเป็นอุปสรรคสำคัญที่จะต้องถูกจัดออกไป เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานและสนับสนุนให้เกิดสิ่งใหม่ๆ ขึ้นมา เพราะระบบราชการนั้นมีกฎเกณฑ์มากเกินไป ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ และทำให้คนใดๆ มีความคิดสร้างสรรค์ต้องตกอยู่ในกับดักของระบบที่ไม่เหมาะสม (Larbi, 1999, p. 14)

ในการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการภาครัฐนั้น นอกจากจะต้องปฏิรูประบบราชการแล้วยังจะต้องนำเอาเทคนิคและวิธีการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานแบบเก่าด้วย นั่นคือ ควรมีการนำเอาวิธีการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 แนวคิดเหล่านี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลมากนัก แต่เมื่อถึงทศวรรษที่ 1980 แนวคิดเหล่านี้ได้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจของรัฐบาล และเป็นกรอบความคิดที่ทำให้เกิดการถ่ายโอนกิจการภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน การควบคุมค่าใช้จ่ายและการนำเทคนิคทางการตลาดมาใช้ในภาครัฐมากยิ่งขึ้น

2.1.2.3 การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมืองและอุดมการณ์ ถือเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศตะวันตก เช่น แนวคิดแบบขวาใหม่ (New Right) ของรัฐบาลอนุรักษนิยมซึ่งขึ้นมามีอำนาจในประเทศอังกฤษ ในปี 1979 และได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีก 3 สมัยรวดในเวลาต่อมา

ได้เข้าไปมีบทบาทครอบงำการบริหารงานภาครัฐเป็นเวลายาวนาน หรือในสหรัฐอเมริกาสมัยประธานาธิบดีเรแกน (Ronald Reagan) ในปี 1978 ก็ได้มีการกระตุ้นให้มีการนำแนวคิดการตลาดมาใช้ในภาครัฐ ในออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ รัฐบาลที่สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการก็เป็นฝ่ายได้รับชัยชนะ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายของพรรค โดยเฉพาะจากอุดมการณ์แบบขวาใหม่จึงมีส่วนอย่างสำคัญที่เป็นตัวกระตุ้นให้มีการนำเอาการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในภาครัฐ

2.1.2.4 การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การพัฒนาของเทคโนโลยีสารสนเทศ ถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นไปได้ เพราะระบบข้อมูลข่าวสารที่คล่องกรองดีแล้ว และข้อมูลการปฏิบัติงานที่เชื่อถือได้เป็นสิ่งสำคัญของการกระจายอำนาจการจัดการและความรับผิดชอบของผู้บริหารที่เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ การติดต่อสื่อสารที่มีความสะดวกและรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 และต้นศตวรรษที่ 21 ช่วยให้การบริหารจัดการแบบเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกองค์กร และการทำงานเป็นทีมในรูปแบบของเครือข่ายโยงใยหลายทิศทาง ซึ่งเป็นรูปแบบสำคัญของการจัดองค์กรตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นไปได้

2.1.2.5 การเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ การแพร่ขยายของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปทั่วโลกนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเติบโตและการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ (Management Consultants) ซึ่งประกอบด้วยผู้ให้คำปรึกษาการจัดการระหว่างประเทศ บริษัทรับทำบัญชี และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ โดยหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นตัวกลางสำคัญที่เป็นผู้นำเข้าเทคนิคการจัดการแบบใหม่จากเอกชนไปสู่ภาครัฐ และเป็นตัวกระตุ้นให้มีการใช้ตัวแบบนี้ในประเทศต่างๆ ในฐานะตัวแบบของการปฏิรูประบบราชการ (Larbi, 1999, p. 5)

จากที่ได้นำเสนอผ่านมามากในหัวข้อนี้ จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการรวมกัน ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี ลักษณะโดยทั่วไปของประเทศที่รับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติก็คือ ประเทศที่ต้องประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจและการคลัง ซึ่งบังคับให้ต้องหาวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนการให้บริการของภาครัฐ ส่วนแรงขับเคลื่อนอื่นๆที่ทำให้มีการปฏิรูปตามตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ การขึ้นมามีอำนาจของฝ่ายที่มีแนวคิดแบบเสรีนิยม การเปลี่ยนแปลงบริบททางการเมือง การพัฒนาของเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารและการเพิ่มบทบาทของหน่วยงานให้คำปรึกษาด้านการจัดการ

2.1.3 พื้นฐานทางทฤษฎีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จุดกำเนิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมาจากพื้นฐานทางทฤษฎี 2 สายมารวมกัน คือทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) และทฤษฎีการจัดการนิยม (Managerialism) (Hood, 1991, pp. 5-6) ซึ่งแนวคิดหลักและองค์ประกอบของทฤษฎีแต่ละสายมีดังต่อไปนี้

2.1.3.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) เป็นสาขาวิชาซึ่งเกิดจากการผสมผสานแนวคิดทางสังคมศาสตร์สาขาต่างๆเข้าด้วยกัน มีความแตกต่างจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลักในแง่ของการวิเคราะห์นโยบาย โดยทฤษฎีนี้เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายนั้นจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สถาบันในเชิงเปรียบเทียบ เช่น การวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินงานของภาครัฐและภาคเอกชน หรือเปรียบเทียบประสิทธิภาพระหว่างการดำเนินการเองและการเลือกใช้บริการจากภายนอก เป็นต้น โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นี้จะอาศัยระเบียบวิธีการวิเคราะห์แบบปัจเจกบุคคลนิยม (Methodological Individualism) อย่างเคร่งครัด ในการอธิบายวัตถุประสงค์ การวางแผนและการกระทำของปัจเจกบุคคล เพื่อต้องการทำความเข้าใจถึงสถาบันทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคล โดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นี้ประกอบด้วยทฤษฎีย่อย 3 ทฤษฎีมารวมกัน คือ (1) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) (2) ทฤษฎีตัวการ- ตัวแทน (Principal-Agent Theory) และ (3) ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม (Transactions Cost Theory) (Hood, 1991, p. 5) ซึ่งแต่ละทฤษฎีมีหลักการและแนวคิดโดยสังเขปดังต่อไปนี้

(1) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) (Gruening, 2001, pp. 5-7; Hughes, 1994, pp. 11-13) ทฤษฎีนี้มีจุดกำเนิดมาจากการก่อตั้งศูนย์การศึกษาปรัชญาการเมือง เศรษฐกิจและสังคมโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy and Social Philosophy) โดยบูแคนัน (Jame Buchanan) และนัตเตอร์ (Warren Nutter) ที่มหาวิทยาลัยเวอร์จิเนีย เพื่อเป็นเวทีสำหรับนักวิชาการที่มีความสนใจทางด้านสังคมได้แสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานของเสรีภาพส่วนบุคคล โดยนักวิชาการในกลุ่มนี้ได้ใช้ระเบียบวิธีวิเคราะห์แบบปัจเจกบุคคลนิยม (Methodological Individualism) เป็นพื้นฐานในการสร้างทฤษฎี โดยหาวิธีที่จะอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมจากการศึกษาพฤติกรรมของปัจเจกชน

แนวคิดหลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าคนแต่ละคนย่อมมีเป้าหมายของตนเองและจะทำตามสิ่งที่ตนเองชอบ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเห็นว่าพฤติกรรมที่มี

เหตุผลนั้น ไม่ได้หมายถึงการให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุด แต่พฤติกรรมที่มีเหตุผลคือการที่บุคคลได้ทำตามเป้าหมายของตน ตามความรู้ความเข้าใจของแต่ละคนในแต่ละสภาพการณ์ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้สร้างตัวแบบเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ของสังคมจากชุดของสมมติฐานเกี่ยวกับเป้าหมายของปัจเจกชนและจากข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่ปัจเจกชนนั้นมีอยู่

แนวคิดแกนกลางของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะคือการยอมรับว่าปัจเจกชนมีความชอบ (Individual Preference) และการให้ปัจเจกชนมีเสรีในการเลือก (Free Choice of Individuals) ซึ่งจากแนวคิดแกนกลางนี้นักวิชาการกลุ่มทางเลือกสาธารณะได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์แนวคิดของกลุ่มก้าวหน้าและกลุ่มนักบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมที่สนับสนุนให้มีรัฐสวัสดิการ โดยกลุ่มทางเลือกสาธารณะวิจารณ์ว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้หลักการเสียงส่วนใหญ่โดยไม่มีกรปกป้องโดยกฎหมายจะนำไปสู่การเอาเปรียบคนส่วนน้อยโดยคนส่วนใหญ่ ซึ่งผลที่ตามมาของหลักการเสียงส่วนใหญ่ก็คือ การสิ้นเปลืองทรัพยากรไปกับการจัดสวัสดิการเพื่อคนส่วนใหญ่ โดยคนส่วนน้อยก็ต้องจ่ายค่าสวัสดิการนั้นด้วย ทำให้แนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะที่ตัดสินจากเสียงส่วนใหญ่จากทฤษฎีประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมเป็นแนวคิดที่น่าสงสัยเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ นักวิชาการในกลุ่มทางเลือกสาธารณะยังได้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของการใช้ทรัพยากรอย่างไรประสิทธิภาพและการเอาเปรียบคนบางกลุ่มที่เพิ่มมากขึ้นจากการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิมโดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหาร (ซึ่งมาจากเสียงส่วนใหญ่) และชี้ให้เห็นว่าองค์การแบบประชาธิปไตยนั้นมีความบกพร่องที่ร้ายแรงอยู่หลายประการ นับตั้งแต่การมีแนวโน้มที่จะขยายการใช้ทรัพยากร การมีความคิดแบบอนุรักษนิยมอย่างสูงและการยึดถือกฎระเบียบมากเกินไป และจากข้อบกพร่องเหล่านี้เองที่เป็นสาเหตุให้กลไกของรัฐล้มเหลว (State Failure) ในที่สุด

จากคำอธิบายเรื่องความล้มเหลวของรัฐข้างต้น และจากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับจริยศาสตร์แบบปัจเจกชน นักวิชาการทางเลือกสาธารณะได้เสนอแนวคิดในการปฏิรูปขึ้นมา โดยสาระสำคัญก็คือ ให้มีการสร้างกลไกในการต่อต้านการเอาเปรียบ (ซึ่งการเอาเปรียบในทางการเมืองนั้นสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อบุคคลต้องจ่ายภาษีมากกว่ามูลค่าของบริการที่บุคคลได้รับ) และการสร้างระบบการบริหารที่มีหลายศูนย์ (Polycentric Administrative System) ซึ่งในระบบการบริหารที่มีหลายศูนย์นี้การจัดหาและการผลิตของแต่ละศูนย์จะแยกออกจากกัน และให้มีการแข่งขันกันให้บริการระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งระบบจะทำหน้าที่ได้ดีที่สุดเมื่อมีการกระจายอำนาจอย่างสูง ดังนั้น ระบบหลายศูนย์จึงมีการใช้ระบบการเงินที่โปร่งใส เช่นการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้ การให้บัตรใช้สิทธิแทนเงิน และการให้โอกาสประชาชนในฐานะลูกค้าได้มีสิทธิเลือกตามความต้องการของตน เป็นต้น

ตามแนวคิดของระบบหลายศูนย์นี้ปัจเจกชนจะสามารถตัดสินใจตามความรู้และความชอบของตน โดยศูนย์ของการตัดสินใจตามแนวคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจะมีหลากหลาย ซึ่งต่างจากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่มีศูนย์กลางของการตัดสินใจเพียงแหล่งเดียว

(2) ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal - Agent Theory) (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546, น. 44-47; Hughes, 1994, pp. 13-15; Kamensky, 1996, p. 251) ทฤษฎีนี้มีจุดกำเนิดมาจากแนวคิดของการแยกความเป็นเจ้าของและการควบคุมออกจากกัน (Separation of Ownership and Control) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ขององค์การธุรกิจขนาดใหญ่สมัยใหม่ โดยฝ่ายผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง แต่มักจะจ้างผู้บริหารมืออาชีพให้เข้ามาเป็นผู้รับผิดชอบแทน ซึ่งผู้บริหารดังกล่าวมักจะมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่แตกต่างไปจากผู้ถือหุ้น และอาจจะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอันเป็นการเอาเปรียบหรือฉ้อโกงฝ่ายผู้ถือหุ้นและแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายผู้ถือหุ้นและผู้บริหาร (Shareholder-manager Model) ดังกล่าวได้มีการพัฒนาต่อมาและเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในนามของทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนในปัจจุบัน

ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนมีแนวคิดพื้นฐานว่าในหน่วยการผลิต (Firm) นั้น จะมีลักษณะเป็นแหล่งรวมหรือการรวมกลุ่มของความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงร่วมกัน (Contractual Relations) ระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆหรือคู่พันธะกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถือหุ้นและฝ่ายบริหาร ผู้บริหารและพนักงาน องค์กรและลูกค้า ซึ่งความสัมพันธ์ในเชิงข้อตกลงดังกล่าวจะช่วยก่อให้เกิดคุณภาพหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือความแตกต่างในเชิงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของคู่พันธะกรรมหรือบุคคลฝ่ายต่างๆในองค์กรได้

ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถแยกความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยการผลิตออกได้เป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือตัวการ (Principal) และฝ่ายผู้รับจ้างหรือตัวแทน (Agent) โดยฝ่ายตัวแทนเป็นผู้ที่รับผิดชอบปฏิบัติงานบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตัวการ และได้รับค่าตอบแทนบางอย่างจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ซึ่งอาจจะเป็นในรูปแบบของตัวเงินหรือไม่ใช่ตัวเงิน โดยฝ่ายตัวการหรือผู้ว่าจ้างจะมอบหมายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรในระดับหนึ่งให้แก่ฝ่ายตัวแทนหรือผู้รับจ้าง ซึ่งมักจะมีสัญญาหรือข้อตกลงบางอย่างในการแสดงสิทธิ์และ/หรือข้อผูกมัดระหว่างทั้งสองฝ่าย ซึ่งการที่ฝ่ายผู้ว่าจ้างหรือตัวการจำเป็นต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายผู้รับจ้างหรือตัวแทนกระทำการบางอย่างแทนตนนั้น อาจจะเป็นผลมาจากสาเหตุบางประการ เช่น ฝ่ายตัวการอาจจะขาดทักษะหรือความรู้ความสามารถบางอย่างที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน หรืออาจจะเป็นไปตามหลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นต้น

ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน ตั้งอยู่บนสมมติฐานทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ที่สอดคล้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ นั่นคือทฤษฎีนี้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผลและพยายามแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้แก่ตนเอง (Utility-maximizing) หรือพฤติกรรมที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ และด้วยเหตุนี้ ฝ่ายผู้ว่าจ้างและฝ่ายตัวแทนจึงมักจะขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์กันอยู่เสมอ เพราะต่างฝ่ายต่างก็ต้องการให้ตนเองได้รับผลประโยชน์สูงสุด และจะใช้วิธีการเจรจาต่อรองเพื่อจัดทำข้อตกลงในลักษณะที่จะทำให้ฝ่ายตนมีความได้เปรียบมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายมักจะมีความไม่สมดุล กล่าวคือ ฝ่ายตัวแทนค่อนข้างจะมีความได้เปรียบมากกว่าฝ่ายตัวการ ทั้งในแง่ของความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงาน ทำให้ฝ่ายตัวแทนสามารถฉกฉวยและใช้โอกาสแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือเอาเปรียบฝ่ายตัวการ เช่น การเปลี่ยนแปลงหรือดัดแปลงรายงานตัวเลขข้อมูลทางการเงินที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เป็นต้น ซึ่งจะกลายเป็นภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายของฝ่ายตัวการในการมอบหมายให้ฝ่ายผู้รับจ้างดำเนินการแทน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนจึงได้พยายามศึกษาหาวิธีการที่จะลดความเสี่ยงและป้องกันไม่ให้ฝ่ายตัวแทนมีโอกาสนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือกระทำการฉ้อฉลหลอกลวงและสมรู้ร่วมคิดในการคดโกงฝ่ายผู้ว่าจ้าง หรือพยายามทำให้ปัญหาดังกล่าวเหลือน้อยที่สุด โดยอาศัยวิธีการต่างๆ ทั้งในแง่ของการสร้างแรงจูงใจ การลงโทษ การเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดเงื่อนไข และการตรวจสอบควบคุมให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เพื่อลดภาระต้นทุนค่าใช้จ่ายของฝ่ายผู้ว่าจ้างให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(3) ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost Theory) (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2546, น. 47-54 ; Kamensky, 1996, pp. 151-152) ทฤษฎีนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและตั้งอยู่บนสมมติฐานเดียวกันกับทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับพฤติกรรมของการแสวงหาโอกาส (Opportunistic Behavior) ของฝ่ายตัวแทน แต่ในขณะที่ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนมุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการทำสัญญาข้อตกลง เพื่อแลกเปลี่ยนซื้อขายการให้บริการระหว่างกัน และการแสวงหาวิธีในการสร้างแรงจูงใจให้ฝ่ายตัวแทนกระทำการเพื่อประโยชน์ของฝ่ายตัวการ ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมกลับมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างหน่วยงานให้เหมาะสมกับประเภทของต้นทุนธุรกรรมที่เป็นอยู่มากกว่า

ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรมมีแนวคิดพื้นฐานว่าในหน่วยการผลิตนั้น ขอบเขตขององค์การไม่ได้ขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีการผลิตเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับต้นทุนธุรกรรมหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจ (Transaction Cost) ด้วย โดยต้นทุนธุรกรรมจะหมายถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยการมอบหมายให้องค์การหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้รับผิดชอบ

ดำเนินการ แทนการให้องค์การหรือบุคคลภายในเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง เช่น ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการแสวงหาข้อมูลสารสนเทศ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการเจรจาต่อรองและการตัดสินใจ และ ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการควบคุมและบังคับใช้ ซึ่งการที่องค์กรตัดสินใจเลือกให้ต้นทุนดำเนินการอยู่ภายในองค์กรเอง (Hierarchy) หรือออกไปสู่การแข่งขันในระบบตลาด (Market) หรือที่เรียกว่าการตัดสินใจทำเองหรือซื้อบริการจากภายนอก (Make or Buy) นั้น ขึ้นอยู่กับว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายของทางเลือกใดมีน้อยกว่ากัน

ถ้าหากองค์กรตัดสินใจเลือกให้ภายนอกเป็นผู้ผลิตหรือให้บริการ จะต้องมีการทำสัญญาข้อตกลงระหว่างทั้งสองฝ่าย เพื่อป้องกันพฤติกรรมในลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายตัวแทน ซึ่งการทำสัญญาข้อตกลงดังกล่าวจะก่อให้เกิดต้นทุนธุรกรรมขึ้น ทั้งในแง่ของต้นทุนที่เกิดขึ้นก่อนทำสัญญา อันได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำร่างสัญญา และการเจรจาต่อรองให้สัญญามีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากที่สุด เพื่อไม่ให้ฝ่ายตัวแทนสามารถแสวงหาโอกาสหรือช่องทาง หรือใช้ข้อได้เปรียบของตนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และต้นทุนที่เกิดขึ้นภายหลังการทำสัญญา อันได้แก่ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมหรือการบังคับให้เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาที่ได้ตกลงกันเอาไว้

ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม จึงเป็นเรื่องของการศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คือระหว่างผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการกับผู้บริหาร หรือการจัดระเบียบโครงสร้างสถาบันให้มีความเหมาะสม โดยการใช้เครื่องมือต่างๆ เช่น การจัดทำสัญญาข้อตกลง การออกแบบโครงสร้างองค์กร การวางกฎระเบียบ และแบบแผนต่างๆ ซึ่งจะช่วยสร้างแรงจูงใจและสามารถควบคุมให้ฝ่ายบริหารต้องส่งมอบผลงานที่ดีที่สุด ตลอดจนพยายามลดต้นทุนธุรกรรมขององค์กร ซึ่งเกิดจากการที่ฝ่ายบริหารอาจจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวบนความเสียหายหรือภาระค่าใช้จ่ายของฝ่ายเจ้าของกิจการ

2.1.3.2 ทฤษฎีการจัดการนิยม (Managerialism) โดยทั่วไปมักจะอธิบายกันว่ามาจากแนวคิดของฝ่ายขวาใหม่ (New Right) และการเกิดขึ้นมาของการเมืองแนวใหม่ (New Politics) แต่รากที่แท้จริงนั้นสามารถสืบย้อนกลับไปได้จนถึงทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ยุคคลาสสิก แนวคิดของเทเลอร์ (Frederick Taylor) และฟาโยล (Henri Fayol) และการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ของการให้บริการสาธารณะสามารถสืบย้อนกลับไปได้ถึงรายงานฟุลตัน (Fulton Report)¹ ที่พิมพ์ในช่วงทศวรรษที่ 1960 และต้นทศวรรษที่ 1970 (Farnham and Horton, 1996, pp. 261-262)

¹ รายงานฟุลตัน หรือ Fulton Report เป็นรายงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ดีพิมพ์ในประเทศอังกฤษ โดยในรายงานนี้ได้แสดงถึงความกังวลในศักยภาพของการบริหารงานภาครัฐที่กำลังตามหลัง

ทฤษฎีการจัดการนิยามตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า การบริหารจัดการนั้นเป็นหลักการสากลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ทั้งในการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ โดยทฤษฎีนี้ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ซึ่งมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (Input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริตและเป็นธรรม โดยหันมามุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม และการรื้อปรับระบบ เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ, น. 22; Hood, 1991, pp. 5-6)

กล่าวโดยสรุปก็คือการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีจุดกำเนิดมาจากทฤษฎี 2 สายมารวมกัน นั่นคือ (1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีย่อย 3 ทฤษฎีคือ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทนและทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม และ (2) ทฤษฎีการจัดการนิยาม โดยทฤษฎีในกลุ่มของเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่นั้น มีแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ความสำคัญต่อความต้องการปัจเจกบุคคล การจัดโครงสร้างหน่วยงานที่เหมาะสม การใช้ข้อตกลงระหว่างผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและการวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรม ในขณะที่ทฤษฎีการจัดการนิยามนั้นมีแนวคิดที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดการแบบธุรกิจภาครัฐ และการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์แบบดั้งเดิม

2.1.4. องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” นั้นไม่ได้เป็นชื่อของแนวคิดที่มีความเห็นพ้องต้องกันทั้งหมด แต่เป็นคำเรียกกว้างๆที่รวมเอาแนวคิดทางการบริหารที่มีความคล้ายคลึงกันมาอยู่ด้วยกัน สูดซึ่งเป็นผู้บัญญัติศัพท์คำนี้ขึ้นมาคนแรกในปี 1991 ได้ใช้ชื่อนี้ในความหมายที่กว้างมากในฐานะ “ชุดของแนวคิดการบริหารที่คล้ายคลึงกันอย่างกว้างๆ ซึ่งครอบคลุมการปฏิรูประบบราชการในประเทศกลุ่มโออีซีดี (OECD)² ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่1970” (Hood, 1991, pp. 2-3) ดังนั้น

ภาคเอกชน ดังนั้นในรายงานนี้จึงได้เสนอให้ใช้การบริหารที่มีระบบเปิดมากขึ้น ให้มีการจ้างงานจากภายนอกในทุกระดับ และให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานตามลำดับขั้นที่เข้มงวดให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น นั่นคือ รายงานฉบับนี้ได้เสนอให้มีการนำรูปแบบการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐนั่นเอง (คูใน Hughes, 1994, p. 64)

² โออีซีดี (The Organization for Economic Co-operation and Development – OECD) คือ องค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นองค์การที่เกิดจากการรวมตัวกันของประเทศต่างๆทั่วโลก

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ปรากฏอยู่ในวรรณกรรมทางการบริหารที่เขียนโดยนักวิชาการแต่ละคนแต่ละยุคจึงไม่เป็นเอกภาพ แต่จะมีลักษณะที่เหลื่อมซ้อนกันอยู่ (Overlap) โดยจะมีทั้งส่วนที่เหมือนกันและส่วนที่ต่างกัน ซึ่งในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาว่าในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมีองค์ประกอบอะไรบ้าง โดยในการศึกษาจะได้สำรวจองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่และคำอธิบายขององค์ประกอบแต่ละข้อ จากแนวคิดของหน่วยงานและนักวิชาการที่มีชื่อเสียงทางด้านการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในวงวิชาการ จำนวน 5 กลุ่ม คือ (1) จากแนวคิดของฮูด (Hood) (2) จากแนวคิดของ OECD (3) จากแนวคิดของออสบอร์นและแกเบลอร์ (Osborne and Gaebler) (4) จากแนวคิดของพอลลิตต์ (Pollitt) และ (5) จากแนวคิดของฮิวจ์ส (Hughes) และจะได้ใช้แนวคิดเหล่านี้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์ เพื่อหาองค์ประกอบที่เป็นแกนกลางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อไป ซึ่งองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และคำอธิบายขององค์ประกอบแต่ละข้อจากแนวคิดทั้ง 5 กลุ่ม มีดังต่อไปนี้

2.1.4.1 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของฮูด ในปี 1991 ฮูด (Hood) ได้เขียนบทความเรื่อง “การจัดการภาครัฐสำหรับทุกฤดูกาล” (A Public Management for All Seasons?) และในบทความนี้เองที่มีการใช้คำว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” หรือ “New Public Management” หรือ “NPM” เป็นครั้งแรก แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะต้องตระหนักไว้ในที่นี้ก็คือ แนวคิดหรือวิธีการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้เพิ่งเริ่มขึ้นในปี 1991 แต่ได้มีการนำแนวคิดหรือวิธีการนี้มาใช้ก่อนหน้านี้นี้มากกว่าทศวรรษแล้ว เพียงแต่ใช้ในชื่ออื่นและรูปแบบของการใช้มีความชัดเจนน้อยกว่าเท่านั้น

ในบทความนี้ ฮูดได้ชี้ว่ามีองค์ประกอบอยู่ 7 ประการที่เป็นลักษณะเด่นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งหน่วยการให้บริการในประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอีกหลายๆ ประเทศในกลุ่มโออีซีดี (OECD) ได้นำมาใช้ แต่มิได้หมายความว่าทุกประเทศจะมีองค์ประกอบครบทั้ง 7 ข้อ หรือการให้ความสำคัญขององค์ประกอบแต่ละข้อเท่าเทียมกัน การเลือกใช้จะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและบริบทในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐ

ที่เชื่อถือในระบบประชาธิปไตยและระบบเศรษฐกิจแบบการตลาดจำนวน 30 ประเทศ เพื่อทำงานร่วมกันทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม บทบาทที่สำคัญของกลุ่มนี้คือการสนับสนุนให้เกิดการจัดการที่ดีในภาครัฐ (Good Government) โดยองค์การนี้จะช่วยเหลือประเทศสมาชิกโดยคอยติดตามสถานการณ์โลกในด้านต่างๆ โดยเฉพาะประเด็นที่กำลังเป็นปัญหาและนำมาวิเคราะห์ ประชุม สัมมนาและเสนอแนวทางแก้ไข และเสนอแนวทางกำหนดนโยบายให้แก่รัฐบาลประเทศสมาชิกและประเทศอื่นๆ ตัวอย่างของประเทศสมาชิกที่สำคัญ คือ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และนอร์เวย์ เป็นต้น

แนวใหม่ และคำอธิบายองค์ประกอบแต่ละข้อตามแนวคิดของฮูดมีดังต่อไปนี้ (Hood, 1991, pp. 4-5)

(1) การดำเนินงานโดยผู้จัดการมืออาชีพ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการมอบหมายให้ผู้จัดการที่เป็นมืออาชีพเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานภาครัฐ โดยมีการระบุตัวบุคคลที่ควบคุมการตัดสินใจในองค์การที่ชัดเจน และการให้ผู้จัดการมีอิสระในการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบต่องานและผลของงานที่ชัดเจน ไม่ใช่เป็นแค่กระจายของอำนาจไปทั่วจนหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงไม่ได้

(2) การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการนิยามวัตถุประสงค์ เป้าหมายและตัวชี้วัดของความสำเร็จให้ชัดเจน ซึ่งมักจะกำหนดเป็นเชิงปริมาณ โดยเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ในการที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่มีการระบุไว้อย่างชัดเจน และการทำงานที่มีประสิทธิภาพก็คือการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้นเอง

(3) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมุ่งเน้นที่การควบคุมผลที่ออกมา โดยการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลจะเชื่อมโยงกับการวัดผลการปฏิบัติงาน มิได้ถูกกำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลางในระบบราชการอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ เพื่อให้มีการเน้นที่ผลสำเร็จของภารกิจมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องของกระบวนการ

(4) การแบ่งแยกหน่วยงาน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะต้องมีการแบ่งแยกหน่วยงานภาครัฐ โดยการแบ่งแยกหน่วยงานที่ก่อนหน้านี้มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวไปสู่รูปแบบของหน่วยย่อยที่เป็นบริษัทตามประเภทของการผลิต ซึ่งดำเนินงานในรูปของการกระจายอำนาจงบประมาณ และเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานในรูปของเครือข่ายในแนวนอนมิใช่ตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้งตามแนวการบริหารแบบดั้งเดิมอีกต่อไป ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ ก็คือ ต้องการสร้างหน่วยงานที่สามารถบริหารจัดการในลักษณะที่มีการแบ่งแยกหน่วยผลิตและหน่วยบริการออกจากกัน และเพื่อให้สามารถใช้วิธีการจ้างเหมาหน่วยงานอื่นเข้ามาจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานจากภาคเอกชนหรือจากภาครัฐด้วยกันเอง

(5) การมุ่งเน้นการแข่งขัน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะเน้นให้มีการแข่งขันในภาครัฐมากขึ้น โดยมุ่งเน้นไปที่รูปแบบของการทำสัญญาและกระบวนการของการประมูลเป็นสำคัญ ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ใช้การแข่งขันเพื่อเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การมีต้นทุนที่ต่ำและมีมาตรฐานของการปฏิบัติงานที่สูงขึ้น

(6) การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมุ่งเน้นที่การนำรูปแบบของการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการให้บริการภาครัฐที่มีการจัดการแบบกองทัพ ไปสู่รูปแบบของการจัดการที่มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน การให้รางวัลและการใช้เทคนิคการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือ ต้องการนำวิธีการหรือเครื่องมือที่ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าใช้ได้ผลจากภาค เอกชนมาใช้ในภาครัฐ

(7) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะให้ความสำคัญกับความมีวินัยและความประหยัดในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น โดยใช้วิธีการลดต้นทุนและเพิ่มความมีระเบียบวินัยในการทำงาน ซึ่งเป้าหมายของการปฏิบัติในข้อนี้ก็คือต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้ทรัพยากรภาครัฐ และต้องการให้ได้ผลงานที่มากขึ้นด้วยทรัพยากรที่น้อยลง

2.1.4.2 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ OECD ในปี 1991 OECD ได้รายงานว่าการประเทศสมาชิกของ OECD ส่วนใหญ่มีการดำเนินงานตามแนวทางใหม่เพื่อปรับปรุงการผลิตและการให้บริการสาธารณะ โดยดำเนินการใน 2 แนวทางคือ (1) การยกระดับการดำเนินการผลิตของหน่วยงานภาครัฐให้สูงขึ้น และ (2) การใช้ประโยชน์จากภาคเอกชนมากขึ้น และจากแนวทางทั้งสองนี้ได้ขยายออกไปเป็นแนวปฏิบัติ 8 ประการ ที่ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของ OECD ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 8 ประการนั้นมีดังต่อไปนี้ (OECD, 1991, p. 11)

(1) การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีการปรับปรุงทางการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยให้มีการสรรหาคณากรที่มีความสามารถ มีการพัฒนาศักยภาพที่ต่อเนื่องและมีการจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน

(2) การให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เจ้าหน้าที่หรือบุคลากรภาครัฐจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการจัดการมากขึ้น

(3) การมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการดำเนินงานมากกว่ากฎระเบียบ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการผ่อนคลายการควบคุมในเชิงการบริหาร และหันไปมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการปฏิบัติงานมากขึ้น

(4) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญต่อการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น

(5) การมุ่งเน้นการให้บริการลูกค้า หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการปรับปรุงการให้บริการตามความต้องการของลูกค้า และมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับคุณภาพของการบริการมากขึ้น

(6) การให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะเรียกเก็บค่าบริการบนพื้นฐานของการเข้าใช้ประโยชน์จริง โดยให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ส่วนผู้ที่ไม่ได้ใช้บริการก็ไม่ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายนั้นแต่อย่างใด

(7) การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยสนับสนุนให้มีการแข่งขันและมีระบบที่เปิดให้มีการจ้างเหมาภาคเอกชน เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตและส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะมากขึ้น

(8) การลดการผูกขาดในการให้บริการ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการลดการผูกขาด และผ่อนคลายกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะและการปกป้องทางการค้าต่างๆ เพื่อลดบทบาทของภาครัฐและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการมากขึ้น

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดยฮูดและ OECD ข้างต้น เป็นการศึกษาในระยะเวลาเดียวกัน คือในปี 1991 และประเทศที่ศึกษาก็เป็นกลุ่มประเทศเดียวกัน คือประเทศในกลุ่ม OECD โดยองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ทั้งฮูดและ OECD มีความเห็นตรงกันก็คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การมุ่งเน้นการแข่งขัน การให้เอกชนมีส่วนร่วมและการลดการผูกขาดในการให้บริการ องค์ประกอบที่ฮูดเห็นว่าเป็นลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่ OECD มิได้กล่าวถึงก็คือ การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน การแบ่งแยกหน่วยงาน การดำเนินงานโดย ผู้จัดการมืออาชีพ การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนองค์ประกอบที่ OECD เห็นว่าเป็นลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แต่ฮูดมิได้กล่าวถึงก็คือ การให้ผู้ใช้บริการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย การมุ่งเน้นการให้บริการลูกค้า การให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

2.1.4.3 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของออสบอร์นและแกเบลอร์ ในปี 1992 ออสบอร์นและแกเบลอร์ (Osborne และ Gaebler) ได้ร่วมกันเขียนหนังสือชื่อ “การสร้างรัฐบาลใหม่” (Reinventing Government) ขึ้น โดยในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนทั้งสองท่านได้นำเอาตัวอย่างหน่วยงานภาครัฐในสหรัฐอเมริกา ที่ได้นำวิธีการจากภาคธุรกิจไปใช้จนประสบความสำเร็จ ทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น และผู้เขียนก็ได้ดึงเอาแก่นหรือหัวใจสำคัญที่เป็น

ลักษณะร่วมที่ทำให้องค์การภาครัฐเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาออกมาเป็นหลักปฏิบัติจำนวน 10 ข้อ โดยผู้เขียนได้เรียกหน่วยงานภาครัฐที่ใช้หลักปฏิบัติเหล่านี้ว่า “รัฐบาลแบบผู้ประกอบการ” (Entrepreneurial Government) ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 10 ข้อ ของรัฐบาลแบบผู้ประกอบการมีดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลในฐานะเป็นผู้กระตุ้น (Catalytic Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยมุ่งเน้นในการกำหนดนโยบายเป็นหลัก แทนที่จะลงไปดำเนินการทุกอย่างด้วยตนเอง เปรียบเหมือนคนที่ถือหางเสือเพียงอย่างเดียว ย่อมสามารถทำงานได้ดีกว่าคนที่ต้องถือหางเสือไปด้วยและต้องพายเรือไปด้วย

(2) รัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ (Community – Owned Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยเปิดโอกาสให้ชุมชนตัดสินใจเรื่องต่างๆด้วยตนเอง แทนที่จะเป็นฝ่ายรอรับคำสั่งแต่เพียงอย่างเดียว

(3) รัฐบาลที่เปิดให้มีการแข่งขัน (Competitive Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการจัดหาสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชนหรือการแข่งขันกับภาครัฐด้วยกันเอง แทนที่จะผูกขาดการจัดหาสินค้าและบริการแต่เพียงผู้เดียว

(4) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ (Mission – Driven Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยมุ่งเน้นภารกิจเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งเน้นกฎระเบียบเป็นสำคัญ

(5) รัฐบาลที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result – Oriented Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินการโดยมุ่งเน้นปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ แทนที่จะมุ่งเน้นกระบวนการและสิ่งนำเข้า

(6) รัฐบาลที่มุ่งบริการลูกค้า (Customer – Driven Government) หมายถึง รัฐบาลที่มุ่งดำเนินการโดยพยายามตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือประชาชนเป็นหลัก แทนที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของภาครัฐเอง

(7) รัฐบาลที่เป็นผู้ประกอบการ (Enterprising Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินการโดยพยายามแสวงหารายได้ด้วยตนเอง แทนที่จะคอยอาศัยงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว

(8) รัฐบาลที่มีการคาดการณ์ล่วงหน้า (Anticipatory Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินการโดยมุ่งเน้นในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น แทนที่จะคอยตามแก้ปัญหาแต่เพียงอย่างเดียว

(9) รัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralization Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่ชุมชน แทนที่จะรวบอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง

(10) รัฐบาลที่มุ่งเน้นการตลาด (Market – Oriented Government) หมายถึง รัฐบาลที่ดำเนินงานโดยปล่อยให้เป็นไปตามกลไกของตลาด มากกว่าการเข้าแทรกแซงโดยระบบราชการหรือการผูกขาดโดยรัฐ

แม้การศึกษาของออสบอร์นและแกเบลอร์จะดำเนินการในช่วงระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการศึกษาของฮูดและ OECD คือ ปี 1992 และประเทศที่ศึกษาซึ่งได้แก่สหรัฐอเมริกาจะเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศ OECD แต่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่มนี้มีความเหลื่อมซ้อนกันอย่างมาก โดยองค์ประกอบที่ตรงกันของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่ม คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การมุ่งเน้นภารกิจมากกว่ากฎระเบียบและการเปิดให้มีการแข่งขัน องค์ประกอบที่ออสบอร์นและแกเบลอร์กล่าวถึงแต่ฮูดไม่ได้กล่าวถึงคือ การมุ่งเน้นกลไกตลาด การมุ่งบริการลูกค้า การให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจและการที่รัฐดำเนินบทบาทเป็นผู้คอยกระตุ้นโดยไม่ต้องดำเนินการเอง ส่วนองค์ประกอบที่ออสบอร์นและแกเบลอร์กล่าวถึงแต่ OECD ไม่ได้กล่าวถึงก็คือ การที่รัฐดำเนินบทบาทเป็นผู้กระตุ้นโดยไม่ต้องดำเนินการเอง

ในการเปรียบเทียบความเหมือนและความต่างขององค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของออสบอร์นและแกเบลอร์ กับองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของฮูดและ OECD มีข้อที่น่าสนใจบางประการ คือ ในขณะที่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดยฮูดและ OECD นั้น เป็นผลมาจากการศึกษาการบริหารงานภาครัฐของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการศึกษาการบริหารงานของรัฐบาลกลาง ในหน่วยงานที่ให้บริการที่สำคัญๆ เช่น หน่วยงานให้บริการสุขภาพและ หน่วยงานทางด้านการศึกษา เป็นต้น และดึงเอาแก่นหรือลักษณะเด่นขึ้นมาเป็นองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่วนองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของออสบอร์นและแกเบลอร์นั้น ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการศึกษาวิธีการแก้ปัญหาการให้บริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น และดึงเอาแก่นหรือลักษณะร่วมของวิธีการแก้ปัญหาเหล่านั้นออกมา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของฮูดและ OECD นั้น เป็นการมองจากบนลงล่าง โดยดูจากการริเริ่มของรัฐบาลกลางเป็นหลัก ในขณะที่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดยออสบอร์นและแกเบลอร์เป็นการมองจากล่างขึ้นบน โดยดูจากการริเริ่มของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลัก

2.1.4.4 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของพอลลิตต์ พอลลิตต์ (Pollitt) ได้เขียนหนังสือชื่อ “การจัดการนิยมและการบริการสาธารณะ” (Managerialism and the Public Services) ขึ้นครั้งแรกในปี 1990 และมีการปรับปรุงและพิมพ์ครั้งที่ 2 ในปี 1993 โดยในหนังสือนี้ผู้เขียนได้ศึกษาว่าประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาให้การให้บริการสาธารณะอย่างไร ซึ่งก็ได้พบว่าแนวคิดของการให้บริการสาธารณะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 ถึงแม้จะเป็นไปอย่างช้าๆในตอนต้น แต่ชุดของแนวคิดและเทคนิคใหม่ๆ (ซึ่งพอลลิตต์เรียกว่า “การจัดการนิยม” หรือ Managerialism)³ มีความชัดเจนมากขึ้นในเวลาต่อมา

จากการสังเกตและศึกษาวรรณกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการให้บริการภาครัฐในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา พอลลิตต์พบว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในการให้บริการภาครัฐ และเขาได้สรุปสาระสำคัญของ การเปลี่ยนแปลงซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบหลักของการจัดการนิยมไว้ 4 ประการ คือ (1) มีการใช้เทคโนโลยีที่รุดหน้าและซับซ้อน (2) มีการใช้แรงงานที่มีคุณภาพ (3) มีการใช้ผู้จัดการมืออาชีพ และ (4) มีการให้อิสระในการจัดการมากขึ้น (Pollitt, 1993, p. 2-3)

ลักษณะสำคัญ 4 ประการของการจัดการนิยมข้างต้นนี้ พอลลิตต์ได้นำเสนอในหนังสือที่พิมพ์ในปี 1990 จนถึงปี 1993 เขาได้ปรับปรุงเนื้อหาและพิมพ์หนังสือนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยในครั้งนี้เขาได้สำรวจการให้บริการภาครัฐในประเทศอังกฤษและประเทศอเมริกาอีกครั้งหนึ่ง และพบว่าในการจัดการภาครัฐที่เขาศึกษาครั้งหลังนี้มีลักษณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการ โดยพอลลิตต์ได้เรียกการเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ว่าคลื่นลูกที่สองของการปฏิรูป (The Second Wave of Reforms) ซึ่งลักษณะที่

³ คำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเพิ่งจะมีการบัญญัติขึ้นในปี 1991 เพราะฉะนั้น ในปี 1990 ซึ่งเป็นปีที่หนังสือเล่มนี้พิมพ์ครั้งแรก จึงยังไม่มีการใช้คำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) แต่ใช้คำว่า การจัดการนิยม (Managerialism) แทน จนกระทั่งในการพิมพ์ครั้งที่ 2 เมื่อฮูด (Hood) ได้บัญญัติคำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นมาและคำนี้มีการใช้กันอย่างแพร่หลาย พอลลิตต์จึงได้ปรับปรุงหนังสือของตนและนำคำว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ แม้จะยังคงใช้คำว่า การจัดการนิยมเป็นชื่อหนังสือในการพิมพ์ครั้งที่ 2 นี้ก็ตาม โดยในคำนำของการพิมพ์ครั้งที่ 2 พอลลิตต์ได้กล่าวว่า เวลาช่วง 2 ปีครั้งที่ผ่านมา (1990-1992) เนื้อหาในหนังสือมีความชัดเจนมากขึ้น เมื่อวงวิชาการในประเทศอังกฤษได้ยอมรับว่ามีสิ่งที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) เกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีของอังกฤษก็ได้ประกาศว่า การเพิ่มขึ้นของคุณภาพของการให้บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเรื่องหนึ่งในภาครัฐในช่วงทศวรรษที่ 1990 (Pollitt, 1993, คำนำการพิมพ์ครั้งที่ 2)

สำคัญของการปฏิรูปทั้ง 4 ประการนั้นคือ (1) การใช้กลไกตลาด (2) การกระจายอำนาจ (3) การปรับปรุงคุณภาพการบริการ และ (4) การตอบสนองต่อผู้รับบริการ (Pollitt, 1993, pp. 180-185)

ต่อมาในปี 2001 พอลลิทได้เขียนบทความเรื่อง “Clarifying Convergence : Striking Similarities and Durable in Public Management Reform” ลงในวารสาร Public Management Review โดยในบทความนี้พอลลิทอ้างว่ามีองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่อยู่ 7 ประการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการส่วนใหญ่ ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 7 ประการดังกล่าวมีดังต่อไปนี้ (Pollitt, 2001, pp. 473-4)

(1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าสิ่งนำเข้าและกระบวนการ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงจุดเน้นของระบบการจัดการจากสิ่งนำเข้า (Inputs) และกระบวนการ (Processes) ไปสู่สิ่งนำออก (Outputs) และผลสัมฤทธิ์ (Outcomes)

(2) การให้ความสำคัญต่อการชีวิตและมาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะให้ความสำคัญต่อการวัดผลงานมากขึ้น โดยเน้นการสร้างตัวชี้วัดและการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

(3) การมีรูปแบบองค์กรแนวราบ กะทัดรัด เชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเป็นอิสระ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีความนิยมรูปแบบองค์กรที่เป็นแนวราบ มีขนาดกะทัดรัด มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเป็นองค์กรอิสระ มากกว่ารูปแบบองค์กรขนาดใหญ่ที่มีเป้าหมายหลายด้าน (Multi-purpose) และการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาในแนวตั้งตามระบบราชการแบบดั้งเดิม

(4) การใช้ความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบของสัญญา (Contract Relationships) หรือคล้ายสัญญา (Contract-like Relationships) แทนความสัมพันธ์ในรูปแบบของสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นในการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม

(5) การใช้กลไกตลาดหรือเลียนแบบกลไกตลาด หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะการใช้กลไกตลาดหรือเลียนแบบกลไกตลาด (Market-like Mechanism) ในการส่งมอบบริการสาธารณะ เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมาภาคเอกชนและการพัฒนาตลาดภายใน เป็นต้น

(6) การลดความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจะลดน้อยลง เนื่องจากมีการเข้าเป็นหุ้นส่วนในรูปแบบต่างๆระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งทำให้ภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการ

ให้บริการสาธารณะมากขึ้น ส่วนภาครัฐก็ได้รับเอารูปแบบองค์กรและวิธีการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการดำเนินงานมากขึ้นเช่นกัน

(7) การยึดถือคุณค่าพื้นฐานแบบปัจเจกบุคคลนิยม ประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีเปลี่ยนแปลงคุณค่าพื้นฐานหรือค่านิยมจากสากลนิยม (Universalism) ความเท่าเทียม (Equity) และความมั่นคง (Security) ไปสู่คุณค่าพื้นฐานหรือค่านิยมแบบปัจเจกบุคคลนิยม (Individualism) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความยืดหยุ่น (Resilience) นั่นคือ รัฐไม่ได้มองประชาชนแบบองค์รวม แต่มองประชาชนในฐานะของปัจเจกบุคคลซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างหลากหลาย ไม่ได้เน้นที่ความเท่าเทียมแต่เน้นที่ประสิทธิภาพของการบริการ และไม่ได้เห็นว่รูปแบบองค์กรและวิธีการจัดการจะต้องมีความแน่นอนตายตัว แต่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ได้ตลอดเวลา

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดยพอลลิทด์ ในปี 2001 ได้มาจากการสำรวจวรรณกรรมมากกว่าที่จะเป็นการศึกษาประเทศต่างๆ เป็นกรณีเฉพาะดังเช่นงานที่เสนอในปี 1990 และ 1993 โดยพอลลิทด์พยายามที่จะศึกษาว่าองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีความเห็นพ้องต้องกันในบรรดานักวิชาการส่วนใหญ่มีอะไรบ้าง โดยองค์ประกอบที่เสนอโดยพอลลิทด์ซึ่งตรงกับชุด OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์ คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ องค์ประกอบที่ตรงกับ OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์แต่ไม่ตรงกับชุด คือ การใช้กลไกตลาด องค์ประกอบที่ตรงกับชุดแต่ไม่ตรงกับ OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์ คือ การลดความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน การมีรูปแบบองค์กรแนวราบ การให้ความสำคัญต่อการชี้วัดและการยึดถือคุณค่าพื้นฐานทางด้านประสิทธิภาพมากกว่าความเท่าเทียม ส่วนองค์ประกอบที่เสนอโดยพอลลิทด์แต่ไม่ตรงกับนักวิชาการกลุ่มอื่นเลย คือ การใช้ความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา

2.1.4.5 องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของฮิวจ์ส ในปี 1994 ฮิวจ์ส (Hughes) ได้เขียนหนังสือชื่อ “การจัดการและการบริหารงานภาครัฐเบื้องต้น” (Public Management and Administration : An Introduction) ขึ้นมา โดยองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามหนังสือที่พิมพ์ในปี 1994 มีอยู่ 6 ประการคือ (1) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (2) การจัดการที่มีความยืดหยุ่น (3) การมีเป้าหมายและตัวชี้วัดที่ชัดเจน (4) การไม่วางตัวเป็นกลาง (5) การให้บริการโดยไม่ผ่านระบบราชการ และ (6) การลดบทบาทภาครัฐ (Hughes, 1994, pp. 58-59)

ต่อมาในปี 2003 เมื่อมีการปรับปรุงและพิมพ์หนังสือนี้เป็นครั้งที่ 3 ฮิวจ์สได้ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันนี้ องค์ประกอบหรือหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความชัดเจนและสามารถระบุได้แน่นอนมากยิ่งขึ้น โดยในหนังสือนี้ฮิวจ์สได้สรุปองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 13 ประการ ดังต่อไปนี้ (Hughes, 2003, pp. 53-60)

(1) การใช้วิธีการเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะเน้นที่ การวางแผนระยะยาวและการจัดการเชิงกลยุทธ์ โดยภาครัฐจะให้ความสำคัญต่อเป้าหมายของ องค์กรมากขึ้น ด้วยการมองไปข้างหน้าว่าจะสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ได้อย่างไร จะจัดการอย่างไรจึงจะเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และอะไรคือจุดอ่อน จุดแข็ง ภัยและโอกาสของ สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ เทคนิคการบริหารเชิงกลยุทธ์นี้จะทำให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ เนื่องจากการรู้ว่าองค์กรมีหน้าที่อะไร มีเป้าหมายอะไรในอนาคต และมีวิธีการ ใดบ้างที่จะสามารถไปสู่เป้าหมายนั้นได้ จะทำให้ผู้นำทางการเมืองสามารถตัดสินใจได้อย่าง ถูกต้องว่าโครงการใดสมควรจะได้รับการอนุมัติมากที่สุด

(2) การใช้ผู้จัดการแบบมืออาชีพ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ผู้นำทาง การเมืองมักจะเลือกผู้จัดการที่มีผลงานดีเด่นในอดีต ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องกับเป้าหมายของคน ผู้จัดการที่มีประสบการณ์โดดเด่นและมีภูมิหลังด้านการจัดการมักจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็น หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าหน่วยงานภาครัฐ โดยมักจะมีการแต่งตั้งโดยสัญญาระยะสั้น และมีระบุ ภารกิจที่ต้องทำให้สำเร็จ และการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการแต่งตั้ง ผู้บริหาร ระดับสูงก็คือ ผู้ที่จะมารับตำแหน่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษในสายงานนั้นๆ แต่จะต้อง เป็นผู้ที่มีความสามารถในการจัดการหน่วยงาน เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่มองว่าการจัดการเป็น หน้าที่ที่จะต้องอาศัยทักษะเฉพาะตัว ซึ่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษในสายงานอาจจะไม่มีทักษะเหล่านี้

(3) การมุ่งผลลัพธ์ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น องค์กรภาครัฐจะมุ่งเน้น ที่สิ่งนำออก (Outputs) หรือผลสัมฤทธิ์ (Outcomes) แทนที่จะเน้นสิ่งนำเข้า (Inputs) และเนื่องจาก การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเน้นที่การปฏิบัติงานของปัจเจกบุคคลและหน่วยงาน ดังนั้น หน่วยงาน จึงต้องพัฒนาตัวชี้วัดการปฏิบัติงาน เพื่อวัดความก้าวหน้าของงานว่ามุ่งไปสู่เป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ หรือไม่ โดยระบบประเมินผลการปฏิบัติงานมีเป้าหมายที่จะวัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ รายบุคคล ซึ่งมักจะมีการกำหนดสิ่งที่คาดหวังให้ปฏิบัติไว้ในเบื้องต้น เพื่อเปรียบเทียบกับผลที่ เกิดขึ้นจริงในปลายปี ซึ่งจะโยนไปสู่การให้รางวัลและการลงโทษตามระดับของความสำเร็จและ ล้มเหลวภายใต้เป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนวิธีการประเมินผลแบบไม่เป็นทางการแบบดั้งเดิมจะถูก มองว่าเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และทำให้องค์กรหรือหน่วยงานต้องประสบกับความล้มเหลว ในที่สุด

(4) การปรับปรุงระบบงบประมาณ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นจะมีการ เปลี่ยนแปลงจากงบประมาณแบบแสดงรายการและระบบบัญชีแบบเก่า ไปสู่ระบบงบประมาณ แบบเน้นผลงานและระบบงบประมาณแบบโครงการ โดยในระบบงบประมาณแบบดั้งเดิมนั้นจะ เน้นที่ปัจจัยนำเข้ามากกว่าผลลัพธ์ที่ออกมาหรือสิ่งที่หน่วยงานได้ดำเนินการจริงๆ แต่ระบบ

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและแบบโครงการจะจัดสรรเงินตามโครงการเฉพาะของหน่วยงาน โดยมีการระบุด้านทุนของกิจกรรมทั้งหมดในทุกระดับอย่างชัดเจน

(5) การจัดการด้านบุคลากรที่มีความยืดหยุ่น หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการเปลี่ยนแปลงในการสรรหาและแต่งตั้งผู้จัดจการระดับสูง จากการใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) ไปสู่ระบบที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยมีเป้าหมายให้ได้บุคลากรที่มีทักษะทางด้านการจัดการ โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจากบุคคลในสายอาชีพในหน่วยงานนั้น โดยตรง ดังนั้น ในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ที่ไร้ประสิทธิภาพจึงสามารถถูกประเมินและให้ออกจากงานได้ง่ายขึ้น

(6) การจัดองค์กรที่มีความยืดหยุ่น หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่เป็นหน่วยงานย่อยหลายๆหน่วยงาน เพื่อให้มีการดำเนินงานตามนโยบายเฉพาะ ซึ่งจะทำให้การบริการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(7) การเปิดให้มีการแข่งขัน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐมีแนวโน้มที่จะเปิดให้มีการแข่งขันมากขึ้น ทั้งการแข่งขันภายในองค์การภาครัฐ ระหว่างองค์การภาครัฐและการแข่งขันกับองค์การภายนอก การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการจ้างเหมาภาคเอกชนเป็นตัวอย่างของรูปแบบการแข่งขันที่มีการนำมาใช้ในภาครัฐอย่างแพร่หลาย ซึ่งการเปิดให้มีการแข่งขันนี้จะทำให้ต้นทุนของการบริการสาธารณะลดต่ำลง เมื่อเทียบกับการให้บริการสาธารณะในระบบราชการแบบดั้งเดิม

(8) การใช้ระบบสัญญา หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะให้ความสำคัญกับระบบสัญญามากขึ้น ทั้งการทำสัญญากับหน่วยงานภายนอก และการทำสัญญากับหน่วยงานอื่นภายในภาครัฐ โดยการทำสัญญาอาจจะอยู่ในรูปของการที่เจ้าหน้าที่เซ็นสัญญาปฏิบัติงาน การเซ็นสัญญาระหว่างเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆในหน่วยงานภาครัฐ และการทำสัญญากับผู้รับบริการและประชาชนในลักษณะที่เป็น “กฎบัตร” (Charters) เป็นต้น

(9) การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีการนำเอารูปแบบการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการสรรหาเจ้าหน้าที่เพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่ง การประเมินผลงานและการให้รางวัลตามความสามารถ การแต่งตั้งในระบบสัญญา และการให้เจ้าหน้าที่ออกได้เมื่อไม่ตั้งใจปฏิบัติงาน เป็นต้น ซึ่งแนวปฏิบัติเหล่านี้มาจากภาคเอกชนซึ่งมีระบบการจัดการบุคคลและงบประมาณที่ยืดหยุ่นจนประสบความสำเร็จอย่างสูง ทำให้ภาครัฐซึ่งมีประสิทธิภาพในการจัดการน้อยกว่าต้องนำรูปแบบเหล่านี้มาใช้ในหน่วยงานของตน

(10) การไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ผู้จัดการภาครัฐจะต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง มากกว่าที่จะวางตัวเป็นกลางตามตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและนักการเมืองจะมีลักษณะที่แคบและเป็นเชิงเทคนิค เป็นความสัมพันธ์แบบนายกับบ่าว และเป็นความสัมพันธ์แบบผู้ออกคำสั่งกับผู้นำคำสั่งไปปฏิบัติ แต่ตามตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการภาครัฐและนักการเมืองจะมีความถี่ไหลและใกล้ชิดกันมากขึ้น เนื่องจากผู้จัดการภาครัฐในปัจจุบันจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบาย เกี่ยวข้องกับการเมืองและต้องรับผิดชอบต่อผลของงาน และการเข้าไปติดต่อกับนักการเมืองเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้งานประสบความสำเร็จได้ ดังนั้น แนวคิดของการแบ่งแยกความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการภาครัฐและการเมืองออกจากกันจึงเป็นแนวคิดที่ไม่สมเหตุสมผลอีกต่อไป

(11) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ผู้จัดการภาครัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นผลมาจากความต้องการมุ่งเน้นลูกค้า (Client Focus) และการให้มีการตอบสนองต่อปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ภายนอกมากขึ้น ซึ่งต่างจากตัวแบบการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ที่มองว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบต่ออ้อม เนื่องจากความรับผิดชอบต่อสาธารณะจะดำเนินการโดยผ่านสายการบังคับบัญชาไปยังรัฐบาล รัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภาและรัฐสภารับผิดชอบต่อประชาชนในที่สุด

(12) การแบ่งแยกระหว่างหน่วยจัดซื้อและหน่วยจัดหา หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จะมีการแบ่งแยกหน่วยจัดซื้อบริการสาธารณะ (Purchaser) และหน่วยจัดหาบริการสาธารณะ (Provider) ออกจากกัน โดยหน่วยจัดซื้อคือผู้ที่ตัดสินใจว่าจะผลิตอะไร และหน่วยจัดหาคือผู้ที่ส่งมอบผลผลิตไปสู่ประชาชน รัฐบาลในฐานะหน่วยจัดซื้อมีหน้าที่ที่ไม่อาจปฏิเสธได้ในการตัดสินใจว่าจะผลิตสินค้าหรือบริการอะไร แต่ผู้จัดหาหรือผู้ส่งมอบสินค้าและบริการอาจจะเป็นหน่วยงานอื่น ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นหน่วยงานภาครัฐเสมอไป

(13) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ หมายถึง ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ภาครัฐจะมีการทบทวนบทบาทของตนอย่างละเอียดว่า ภารกิจใดที่สมควรจะดำเนินการต่อไป และภารกิจใดสมควรจะถ่ายโอนไปสู่ภาคเอกชน โดยผ่านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการจ้างเหมาภาคเอกชน เป็นต้น เนื่องจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ชี้ให้เห็นว่ามีภารกิจบางอย่างที่รัฐบาลไม่ควรดำเนินการเอง การให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนอาจจะทำให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่า เพราะฉะนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและทบทวนโครงการต่างๆ ของ ภาครัฐ เพื่อให้แน่ใจว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่นั้นสมควรที่จะดำเนินการต่อไปอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดยอีวัจส ในปี 2003 ได้มาจากการศึกษางานวิชาการอื่นๆ โดยมีได้ศึกษาประเทศต่างๆ เป็นกรณีเฉพาะเช่นเดียวกับงานของพอลลิคต์ในปี 2001 โดยองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เสนอโดยอีวัจสซึ่งตรงกับชุด OECD ออสบอร์นและแกเบลอร์และพอลลิคต์ คือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ องค์ประกอบที่ตรงกับชุด OECD ออสบอร์นและแกเบลอร์แต่ไม่ตรงกับพอลลิคต์ คือ การเปิดให้มีการแข่งขัน องค์ประกอบที่ตรงกับ OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์แต่ไม่ตรงกับพอลลิคต์ คือ ความรับผิดชอบโดยตรงต่อสาธารณะ องค์ประกอบที่ตรงกับชุดและพอลลิคต์แต่ไม่ตรงกับ OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์ คือ การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชนและการจัดการที่มีความยืดหยุ่น องค์ประกอบที่ตรงกับชุดแต่ไม่ตรงกับ OECD ออสบอร์นและแกเบลอร์และพอลลิคต์ คือ การใช้ผู้จัดการแบบมืออาชีพ องค์ประกอบที่ตรงกับพอลลิคต์แต่ไม่ตรงกับชุด OECD และออสบอร์นและแกเบลอร์ คือ การใช้ระบบสัญญา องค์ประกอบที่ตรงกับออสบอร์นและแกเบลอร์แต่ไม่ตรงกับชุดและพอลลิคต์ คือ การแบ่งแยกระหว่างหน่วยจัดซื้อและหน่วยจัดหา องค์ประกอบที่ตรงกับ OECD แต่ไม่ตรงกับชุด ออสบอร์นและแกเบลอร์และพอลลิคต์ คือ การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ส่วนองค์ประกอบที่เสนอโดยอีวัจสแต่ไม่ตรงกับนักวิชาการกลุ่มอื่นๆ ก็คือ การใช้วิธีการเชิงกลยุทธ์ การปรับปรุงระบบงบประมาณ การไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมืองและการทบทวนบทบาทของภาครัฐ

2.1.4.6 การจัดกลุ่มองค์ประกอบที่เป็นแกนหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเอาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 5 กลุ่ม ที่ได้นำเสนอผ่านมาทั้งหมดข้างต้นมาวิเคราะห์และจัดกลุ่มเพื่อหาว่ามีองค์ประกอบใดบ้างที่เป็นองค์ประกอบแกนหลัก โดยในการวิเคราะห์และจัดกลุ่มผู้วิจัยจะได้นำเสนอในรูปแบบของตาราง 2 ตาราง คือ ตารางที่ 2.1 แสดงองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เห็นว่าองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามทัศนะของนักวิชาการแต่ละกลุ่มนั้นมีความเหมือน ความต่างและความเหลื่อมซ้อนกันอย่างไร และจากตารางที่ 2.1 จะนำไปสู่ข้อสรุปในตารางที่ 2.2 ซึ่งแสดงการสรุปองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 5 กลุ่มที่ศึกษาว่ามีองค์ประกอบใดบ้างที่เป็นแกนหลักและมีนักวิชาการกลุ่มใดบ้างที่มีแนวคิดสนับสนุนองค์ประกอบข้อนั้นๆ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ทั้ง 2 ตารางมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1

แสดงองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มต่างๆ

Hood (1991)	OECD (1991)	Osborne and Gaebler (1992)	Pollitt (2001)	Hughes (2003)
1.การมุ่งผลสัมฤทธิ์	1.การมุ่งเน้นที่เป้าหมายของการดำเนินงานมากกว่ากฎระเบียบ	1.รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยภารกิจ 2.รัฐบาลที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์	1.การมุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่าสิ่งนำเข้าและกระบวนการ	1.การมุ่งผลสัมฤทธิ์
2.การมุ่งเน้นการแข่งขัน	2.การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการให้บริการ 3.การลดการผูกขาดในการให้บริการ	3.รัฐบาลที่เปิดให้มีการแข่งขัน		2.การเปิดให้มีการแข่งขัน
	4.การให้ผู้ให้บริการเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย	4.รัฐบาลที่มุ่งเน้นการตลาด	2.การใช้กลไกตลาดหรือเลียนแบบกลไกตลาด	
	5.การมุ่งเน้นการให้บริการลูกค้า	5.รัฐบาลที่มุ่งบริการลูกค้า		3.การรับผิดชอบโดยตรงต่อสาธารณะ
3.การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน			3.การลดความแตกต่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน	4.การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน
4.การแบ่งแยกหน่วยงาน			4.การมีรูปแบบองค์การแนวราบกะทัดรัด เชี่ยวชาญ เฉพาะด้าน เป็นอิสระและยืดหยุ่น	5.การจัดองค์การที่มีความยืดหยุ่น

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

แสดงองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มต่างๆ

Hood (1991)	OECD (1991)	Osborne and Gaebler (1992)	Pollitt (2001)	Hughes (2003)
	6.การให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ	6.รัฐบาลที่มีชุมชนเป็นเจ้าของ 7.รัฐบาลที่มีการกระจายอำนาจ		
5.การดำเนินงานโดยผู้จัดการมืออาชีพ				6.การใช้ผู้จัดการแบบมืออาชีพ
6.การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน			5.การให้ความสำคัญต่อการชี้วัดและมาตรฐานการปฏิบัติงาน	
			6.การใช้ความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา	7.การใช้ระบบสัญญา
		8.รัฐบาลในฐานะเป็นผู้กระตุ้นแทนการดำเนินงานเอง		8.การแบ่งแยกระหว่างหน่วยจัดซื้อและหน่วยจัดหา
7.การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ			7.การยึดถือคุณค่าพื้นฐานทางด้านประสิทธิภาพมากกว่าความเท่าเทียม	

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

แสดงองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มต่างๆ

Hood (1991)	OECD (1991)	Osborne and Gaebler (1992)	Pollitt (2001)	Hughes (2003)
	7.การปรับปรุงการ จัดการทรัพยากร มนุษย์			9.การจัดการด้าน บุคลากรที่มีความ ยืดหยุ่น
	8.การใช้เทคโนโลยี สารสนเทศ			
		9.รัฐบาลที่เป็น ผู้ประกอบการ		
		10.รัฐบาลที่มีการ คาดการณ์ล่วงหน้า		
			8.การยึดถือคุณค่า พื้นฐานแบบปัจเจก บุคคลนิยม	
				10.การใช้วิธีการ เชิงกลยุทธ์
				11.การปรับปรุง ระบบงบประมาณ
				12.การไม่วางตัว เป็นกลางทางการ เมือง
				13.การทบทวน บทบาทของภาครัฐ

จากตารางที่ 2.1 ข้างต้นนี้ เมื่อตั้งเอาองค์ประกอบที่เป็นตัวร่วม (องค์ประกอบที่มีการเสนอจากนักวิชาการมากกว่า 1 กลุ่ม) และองค์ประกอบที่ไม่เป็นตัวร่วม (องค์ประกอบที่มีการเสนอจากนักวิชาการเพียงกลุ่มเดียว) ทั้งหมดออกมา จะพบว่าองค์ประกอบที่เป็นแกนกลางของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีการเสนอโดยนักวิชาการทั้ง 5 กลุ่มที่ศึกษา มีอยู่ถึง 21 ประการ ดังแสดงในตารางที่ 2.2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2

สรุปองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มต่างๆ

องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่	Hood (1991)	OECD (1991)	Osborne and Gaebler (1992)	Pollitt (2001)	Hughes (2003)
1. การมุ่งผลลัพธ์มากกว่าสิ่งนำเข้าและกระบวนการ	✓	✓	✓	✓	✓
2. การเปิดให้มีการแข่งขันและลดการผูกขาด	✓	✓	✓		✓
3. การใช้กลไกตลาด		✓	✓	✓	
4. การสนองความต้องการของประชาชน		✓	✓		✓
5. การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน	✓			✓	✓
6. การแบ่งแยกหน่วยงานและการจัดองค์การที่ยืดหยุ่น	✓			✓	✓
7. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ		✓	✓		
8. การดำเนินงานโดยผู้จัดการมืออาชีพ	✓				✓
9. การมีมาตรฐานและตัวชี้วัดการปฏิบัติงานที่ชัดเจน	✓			✓	
10. การใช้ระบบสัญญาหรือเลียนแบบสัญญา				✓	✓
11. การมีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นแทนการดำเนินการเอง			✓		✓
12. การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ	✓			✓	
13. การปรับปรุงการจัดการทรัพยากรมนุษย์		✓			✓
14. การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ		✓			
15. การเป็นผู้ประกอบการ			✓		
16. การคาดการณ์ล่วงหน้า			✓		
17. การยึดถือคุณค่าพื้นฐานแบบปัจเจกบุคคลนิยม				✓	
18. การใช้วิธีการเชิงกลยุทธ์					✓
19. การปรับปรุงระบบงบประมาณ					✓
20. การไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง					✓
21. การทบทวนบทบาทของภาครัฐ					✓

จากตารางที่ 2.1 ซึ่งแสดงองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตามแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 5 กลุ่ม และตารางที่ 2.2 ซึ่งสรุปองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จากแนวคิดของนักวิชาการทั้ง 5 กลุ่ม จะเห็นได้ว่าแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของนักวิชาการแต่ละกลุ่มไม่ได้มีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากมีองค์ประกอบบางส่วนที่

ตรงกัน มีองค์บางส่วนที่เหลื่อมซ้อนกัน และองค์ประกอบบางส่วนที่นักวิชาการบางกลุ่มเสนอว่าเป็นองค์ประกอบหรือเป็นลักษณะของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่นักวิชาการกลุ่มอื่นมิได้กล่าวถึงองค์ประกอบนั้นแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม มีองค์ประกอบบางส่วนที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าเป็นองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น การมุ่งผลสัมฤทธิ์ การเปิดให้มีการแข่งขันและลดการผูกขาด และการสนองความต้องการของประชาชน เป็นต้น

2.1.5 ข้อวิพากษ์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผู้วิจัยพบว่า การวิพากษ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การวิพากษ์ในแง่ของแนวคิดทฤษฎี และการวิพากษ์ในแง่ของปัญหาที่เกิดจากการนำแนวคิดไปปฏิบัติ ซึ่งสาระสำคัญของการวิพากษ์ในแต่ละส่วนมีดังต่อไปนี้

2.1.5.1 ข้อวิพากษ์ในแง่ของแนวคิดทฤษฎี สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็น คือ (1) ข้อวิพากษ์ที่ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีอะไรใหม่จริง และ (2) ข้อวิพากษ์ที่ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีนิยามที่ชัดเจน ไม่มีแก่นสารหรือสาระที่แน่นอนและไม่มีหลักปฏิบัติที่เป็นเอกภาพอย่างแท้จริง

สำหรับข้อวิพากษ์ในประเด็นแรกที่ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีอะไรใหม่จริงนั้น คือการที่นักวิชาการหลายท่านอ้างว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้มีอะไรใหม่จริง แต่เป็นเพียงเหล่าเก้าในขวดใหม่ เป็นเพียงกระแสการเมืองหรือแนวคิดแก้ปัญหาชั่วคราว และเป็นเพียงการสร้างสัญลักษณ์ให้คนยอมรับจนมีความเป็นจริงมากกว่าตัวมันเองเท่านั้น

เดเลออนและเดนฮาร์ดท (deLeon & Denhardt, 2000) ได้ชี้ให้เห็นว่าความจริงแล้วการนำเอาเทคนิควิธีของภาคเอกชนมาใช้มิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด ในอดีตภาครัฐก็ได้มีการนำเอาเทคนิคต่างๆของภาคเอกชนมาใช้เป็นเวลานานแล้ว เช่น แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) และการจัดการคุณภาพทั้งองค์การ (Total Quality Management) เป็นต้น แต่สิ่งที่เป็นของใหม่ก็คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับเอา “ค่านิยม” ของภาคเอกชนมาใช้ด้วย ซึ่งค่านิยมที่สำคัญก็คือ การแข่งขัน การสร้างทางเลือกสาธารณะและการมีทัศนคติแบบผู้ประกอบการ ซึ่งค่านิยมทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน ทฤษฎีการวิเคราะห์ต้นทุน และทฤษฎีการจัดการนิยมที่พัฒนาขึ้นมาในภาคธุรกิจ

กรูนิง (Gruening, 2001) ได้ชี้ให้เห็นว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้มีอะไรใหม่จริง แต่เป็นเพียงกระแสทางการเมืองหรือแนวคิดการแก้ปัญหาชั่วคราวเท่านั้น โดยกรูนิงได้

วิเคราะห์ทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของการจัดการภาครัฐแนวใหม่แล้วสรุปว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้มีอะไรใหม่จริง เพราะทฤษฎีต่างๆที่ใช้อยู่ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมีการใช้กันมาก่อนหน้านี้แล้ว หรือถ้าจะมีสิ่งที่เรียกว่าใหม่ก็คือการนำเอาทฤษฎีต่างๆมาหลอมรวมกันเพื่อใช้ในการปฏิรูประบบราชการซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนเท่านั้น

ฟอกซ์ (Fox, 1996) ซึ่งได้ใช้มุมมองของโพสต์โมเดิร์น (Postmodern) มาศึกษาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็ได้พบว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นไม่ได้มีอะไรใหม่จริง เช่นเดียวกัน หรือถ้าหากจะมีความใหม่ ก็คือการทำที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่สามารถสร้างสัญลักษณ์ให้คนยอมรับจนกระทั่งมีความจริงมากกว่าตัวมันเอง (Hyperreality) เท่านั้น

เฟรดเดอริกสัน (Frederickson, 1996) เห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงกระแสทางการเมือง ถึงแม้การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะได้มีการนำเสนอในฐานะของแนวคิดที่เป็นกลางและเป็นอิสระจากการเมือง แต่เฟรดเดอริกสันเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นกระแสของการเมืองแบบอนุรักษนิยม ซึ่งยึดถืออุดมการณ์เสรีที่ตอบสนองต่อชนชั้นนายทุนเป็นสำคัญ

ส่วนลินน์ (Linn, 2001) ได้วิเคราะห์ไว้ว่าการขึ้นมาครอบงำของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเกิดจากชัยชนะของลัทธิทุนนิยม ซึ่งมีอุดมการณ์ในการจัดสรรทรัพยากรด้วยระบบตลาด ต่อลัทธิสังคมนิยมที่มีอุดมการณ์ในการจัดสรรทรัพยากรโดยรัฐและระบบรัฐสวัสดิการ ระบบทุนนิยมต้องการที่จะรื้อทำลายหรือลดอำนาจการสั่งการและการควบคุมจากภาครัฐลง เพราะการควบคุมจากภาครัฐเป็นต้นเหตุของการบิดเบือนราคา และเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนย้ายทุนและแรงงาน ซึ่งจะทำให้การสะสมทุนและการแสวงหากำไรสูงสุดในระบบทุนนิยมเป็นไปได้เต็มที่

สำหรับข้อวิพากษ์ในประเด็นที่สองที่ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีนิยามที่ชัดเจน ไม่มีแก่นสารหรือสาระที่แน่นอนและไม่มีหลักปฏิบัติที่เป็นเอกภาพอย่างแท้จริงนั้น คือการที่นักวิชาการหลายท่านอ้างว่า แท้จริงแล้วการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่ได้เป็นแนวคิดที่ชัดเจนและมีความเห็นพ้องต้องกันทั้งหมด หรือมีแนวการปฏิบัติที่เป็นสากลแต่อย่างใด แต่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีการนำไปใช้ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ เช่น สตาร์ค (Stark, 2002) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าไม่มีนิยามที่ชัดเจนและความเห็นพ้องต้องกันอย่างแท้จริงของสิ่งที่เรียกว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และฮูด (Hood, 1991) ซึ่งเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นเป็นเสมือนนิทานเรื่อง “ฉลองพระองค์ชุดใหม่ของพระเจ้าจักรพรรดิ” (Emperor's New Clothes) ของแอนเดอร์เซน (Han Andersen) นั่นคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่

มิได้มีแนวการปฏิบัติที่เป็นสากลหรือเป็นหนึ่งเดียวอย่างแท้จริง แต่เป็นรูปแบบของการจัดการที่แตกต่างหลากหลายขึ้นอยู่กับบริบทของสังคม

วอลล์แมน (Wollmann, 2006) ได้ชี้ให้เห็นว่าแนวคิดและองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มีการนำไปใช้เป็นตัวแบบในการปฏิรูประบบราชการในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ภายในประเทศเดียวกันจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่มีค่านิยมที่ชัดเจนและไม่มีแนวคิดที่แน่นอน แต่การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นเพียงกลุ่มของแนวคิดที่แตกต่างกันมารวมกันอยู่ และบางครั้งก็มีความขัดแย้งกันในตัวเอง และโดยการเลือกหยิบเอามาจากสิ่งทีพอลิตต์เรียกว่า “ตะกร้าจ่ายตลาด” (Shopping Basket) จึงทำให้แนวคิดและองค์ประกอบของกลยุทธ์และมาตรการในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ของแต่ละประเทศ แต่ละภูมิภาคและแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก

ส่วนพอลิตต์และบูเคิร์ต (Pollitt and Bouckaert, 2004) ซึ่งได้ศึกษาเปรียบเทียบการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในการปฏิรูปในหลายประเทศทั้งในยุโรป อเมริกาและออสเตรเลีย พบว่าในการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในแต่ละประเทศนั้นจะมีรูปแบบ วิธีการ ขอบเขต และระดับของการนำไปใช้ที่แตกต่างหลากหลาย ขึ้นอยู่กับปรัชญาและวัฒนธรรมในการจัดการในแต่ละประเทศ และขึ้นอยู่กับธรรมชาติและโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม พอลิตต์และบูเคิร์ตได้ชี้ให้เห็นว่าระบอบการปกครองของบางประเทศ มีแนวโน้มที่จะมีลักษณะเปิดต่อการใช้แนวคิดแบบการตลาดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มากกว่าประเทศอื่นๆ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

2.1.5.2 ข้อวิพากษ์ในแง่ของปัญหาที่เกิดจากการนำแนวคิดไปปฏิบัติ แม้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะสามารถสร้างคุณภาพในการแก้ไขข้อบกพร่องของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิมได้ในระดับหนึ่ง และเป็นตัวแบบของการจัดการที่มีการยอมรับกันไปทั่วโลก แต่มิได้หมายความว่าตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้จะไม่มีข้อบกพร่อง ตรงกันข้าม เมื่อมีการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศต่างๆทั่วโลก ในช่วงระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานภาครัฐก็เริ่มมองเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นทุกที

จากการสำรวจงานเขียนที่วิพากษ์เกี่ยวกับปัญหาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในหนังสือและบทความต่างๆ ผู้วิจัยได้พบว่าปัญหาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่สามารถประมวลลงเป็นหัวข้อสำคัญๆได้ 4-5 หัวข้อ คือ (1) ปัญหาทางด้านการเพิ่มขึ้นของปัญหาเชิงจริยธรรม (2) ปัญหาทางด้านการแทรกแซงทางการเมือง (3) ปัญหาทางด้านความไม่เท่าเทียมของการให้บริการ (4) ปัญหาทางด้านการสูญเสียบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้นำ และ (5) ปัญหาทางด้าน

การลดลงของความไว้วางใจสาธารณะ สำหรับเนื้อหาที่เป็นคำอธิบายปัญหาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในแต่ละหัวข้อมีดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาทางด้านการเพิ่มขึ้นของปัญหาเชิงจริยธรรม การที่ประเทศต่างๆ ได้นำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปเป็นตัวแบบในการปฏิรูประบบราชการ ได้ก่อให้เกิดการประพฤติที่เบี่ยงเบนไปของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้เปิดโอกาสหรือแม้แต่สนับสนุนให้เกิดการคอร์รัปชัน การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) และพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในการให้บริการภาครัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอตัวอย่างของปัญหาเชิงจริยธรรมที่เกิดจากการนำเอาแนวคิดของการกระจายอำนาจ และการใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ

ในส่วนของปัญหาที่เกิดจากการกระจายอำนาจนั้น มีรายงานจากกลุ่มประเทศโออีซีดี (OECD, 1996) ที่ชี้ว่าในหลายๆ ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย แคนาดา เป็นต้น ได้มีการถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรภาครัฐไปสู่ผู้จัดการมากขึ้น ทำให้ผู้จัดการภาครัฐในประเทศเหล่านี้มีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างค่อนข้างอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงานมากขึ้น เป็นการตัดขั้นตอนและลดกฎระเบียบที่เป็นรายละเอียดที่จะทำให้การบริการล่าช้าโดยไม่จำเป็น จึงทำให้มีการควบคุมในระดับของการบริหารค่อนข้างน้อย และมีแนวโน้มที่จะเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน หรือก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะมีการขัดกันของผลประโยชน์หรือแม้แต่การคอร์รัปชันได้มากขึ้น

ในประเทศนอร์เวย์มีรายงานว่า ข้าราชการต้องประสบกับสถานการณ์ที่มีลักษณะแตกต่างออกไปจากก่อนหน้านี้ ซึ่งทำให้มีความยากลำบากมากขึ้นในการดำเนินงาน อันเป็นผลมาจากการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐมนตรีไปสู่ผู้ประกอบการภาครัฐ การเปลี่ยนวิธีการให้บริการและการปลดปล่อยข้าราชการให้เป็นอิสระจากกฎเกณฑ์และบรรทัดฐาน ซึ่งเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมที่เคยใช้มาก่อนหน้านี้ (OECD, 1996)

เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น รัฐมนตรีและหน่วยงานจะได้รับอำนาจอย่างสูงและมีกฎระเบียบในการบริหารงานที่ไม่เคร่งครัด จึงทำให้เกิดความกังวลว่าวัฒนธรรมของการให้บริการภาครัฐที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณค่าร่วม (Shared Values) อาจจะถูกกัดกร่อน ทำให้ระบบการกล่อมเกลாதองศาในเชิงวิชาชีพ ซึ่งเป็นเครื่องมือปลูกฝังคุณค่าร่วมเหล่านี้ อาจจะถูกทำลายลงได้ ดังนั้น ในหลายๆ ประเทศจึงมีการป้องกันแก้ไข โดยการประกาศอย่างชัดเจนเกี่ยวกับคุณค่าพื้นฐานซึ่งข้าราชการจะต้องปฏิบัติ โดยผ่านชุดของกฎข้อบังคับที่เรียกว่า “คู่มือการให้บริการสาธารณะแบบใหม่” (New Civil Service Code) เช่นในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์และอังกฤษ

เป็นต้น หรือโดยการออกเป็นคำประกาศเรื่องคุณค่าและความรับผิดชอบของข้าราชการใน บทบัญญัติการให้บริการสาธารณะ เช่นในกรณีของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น (OECD, 1996)

รายงานของกลุ่มประเทศ โออีซีดีชี้ว่าในองค์กรที่มีความเป็นอิสระอย่างสูงนั้น หน่วยงานมักจะนิยามมาตรฐานและวิธีการทำงานของตนเอง ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิด การขัดแย้งกันระหว่างจริยธรรมเฉพาะของหน่วยงานและจริยธรรมขั้นพื้นฐานโดยส่วนรวม นั่นคือ นอกจากนิยามภารกิจและเป้าหมายของตนเองแล้ว หน่วยงานยังได้นิยามแนวคิดเชิงคุณค่าและ จริยธรรมที่เหมาะสมกับภารกิจของตนเองขึ้นมาด้วย เช่น จริยธรรมที่ข้าราชการใน กระทรวงกลาโหมต้องใช้ อาจแตกต่างอย่างสิ้นเชิง จากจริยธรรมที่ข้าราชการในกระทรวงความ มั่นคงของสังคมต้องใช้ เป็นต้น และในขณะที่หน่วยงานเฉพาะพยายามที่จะสร้างนิยามเชิง จริยธรรมของตน หน่วยงานในส่วนกลางก็ได้พยายามต่อต้าน โดยหน่วยงานในส่วนกลางพยายามที่จะ รักษาคุณค่าเชิงจริยธรรมของการให้บริการภาครัฐให้มีความเป็นหนึ่งเดียวกันและพยายามไม่ให้ มีการแบ่งแยก โดยพยายามสร้างชุดของแนวทางหรือคุณค่าแกนกลางของจริยธรรมการให้บริการ อย่างกว้างๆ เพื่อใช้กับหน่วยงานให้บริการภาครัฐทั้งหมด ซึ่งการขัดแย้งระหว่างจริยธรรมเฉพาะ ของหน่วยงานกับ จริยธรรมที่เป็นแกนกลางที่มีลักษณะเป็นหนึ่งเดียวกันนี้ เป็นปัญหาอันหนึ่งที่เกิดจากการกระจายอำนาจในการปฏิรูประบบราชการตามตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ใน กลุ่มประเทศโออีซีดี (OECD, 1996)

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดจากการกระจายอำนาจก็คือ การก่อให้เกิดความสับสนใน เรื่องของความรับผิดชอบ เนื่องจากข้าราชการไม่ทราบว่าใครคือผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่ แท้จริง โดยในระบบรัฐสภานั้น รัฐมนตรีอาจจะไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำในหน่วยงานของ ตนและผลักความรับผิดชอบไปให้ข้าราชการ เนื่องจากได้มีการถ่ายโอนความรับผิดชอบไปสู่ หน่วยงานระดับล่างแล้ว ซึ่งทำให้แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเปลี่ยนไป และ ความสัมพันธ์ของความรับผิดชอบตามแนวการบริหารแบบดั้งเดิมเกิดความไม่ชัดเจน ดังเช่นใน กรณีของเมืองเคฟครีก (Cave Creek) ประเทศนิวซีแลนด์ ที่เวทีซึ่งสร้างโดยกรมอนุรักษ์ทรัพยากร พังลงมาทับประชาชนจนเสียชีวิตหลายคน โดยไม่อาจหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงได้ เป็นต้น (OECD, 1996)

ดังนั้น การกระจายอำนาจซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ จึงก่อให้เกิดแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน ความยากลำบากในการ ดำเนินงานและการถูกทำลายของแนวคิดความเป็นวิชาชีพของเจ้าหน้าที่รัฐ และนำไปสู่ความเสี่ยงที่ จะเกิดการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ไม่เหมาะสม การขัดกันของผลประโยชน์และแม้แต่การ คอร์รัปชันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจอย่างสูง อาจเกิดปัญหาการ

ขัดแย้งกันของการนิยามคุณค่าในการให้บริการระหว่างหน่วยงานเฉพาะและหน่วยงานส่วนกลาง และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนของความรับผิดชอบขึ้นได้

สำหรับในส่วนของปัญหาที่เกิดจากการใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชนนั้น มีรายงานจากประเทศในกลุ่ม โออีซีดีที่ชี้ว่า การปฏิรูประบบราชการตามตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น นอกจากจะมีการนำเอาเทคนิคการจัดการจากภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐแล้วยังมีการลดระยะห่างระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนด้วย โดยมีการเคลื่อนย้ายแลกเปลี่ยนบุคลากรของทั้งสองส่วนในลักษณะที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดทั้งการผสมผสานและการชนกันของระบบคุณค่า ซึ่งนำไปสู่ปัญหาและข้อขัดแย้งเชิงจริยธรรมแบบใหม่ขึ้น เช่น ในภาคเอกชนถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องที่พนักงานจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับลูกค้าโดยการให้หรือรับของกำนัล ในขณะที่ภาครัฐจะมีบริบทที่ต่างออกไปอย่างสิ้นเชิง เพราะการวางตัวเป็นกลางเป็นสิ่งสำคัญ และการให้หรือรับของกำนัลเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำได้ ทำให้พฤติกรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับหรือแม้แต่เป็นพฤติกรรมที่ถูกต้องหวังให้กระทำในภาคเอกชน อาจจะถูกมองว่าเป็นการไม่มีจริยธรรม (Unethical) หรือแม้กระทั่งเป็นการคอร์รัปชันในภาครัฐได้ (Maesschalck, 2004/2005, p. 28; OECD, 1996)

การปรับโครงสร้างภาครัฐตามรูปแบบการจัดการในภาคเอกชน จะมีผลกระทบต่อรัฐ การจัดการเชิงจริยธรรมและความประพฤติกของข้าราชการทั้งระบบ โดยการปรับโครงสร้างจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานภาพขององค์การภาครัฐไปสู่ความเป็นบริษัท หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจรวมทั้งการพัฒนาไปสู่รูปแบบใหม่ๆขององค์การภาครัฐ เช่น การเป็นองค์กรอิสระ เป็นต้น ซึ่งทำให้ข้าราชการต้องทำงานในหน่วยงานภาครัฐรูปแบบใหม่ ที่มีบรรทัดฐานและจริยธรรมของการให้บริการที่ต่างออกไป ซึ่งมักจะไม่มีข้อกำหนดแนวปฏิบัติหรือให้หลักเกณฑ์ทางจริยธรรมไว้อย่างชัดเจน ทำให้ข้าราชการต้องประสบกับปัญหาในการวางตัว และมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ได้มากขึ้น

นอกจากปัญหาเรื่องการวางตัวของข้าราชการแล้ว ประเทศในกลุ่ม โออีซีดียังมีความกังวลเกี่ยวกับการดึงบุคลากรจากภาคเอกชนเข้ามาสู่ภาครัฐว่า อาจจะทำให้มาตรฐานจริยธรรมในภาครัฐลดลง เมื่อคุณค่าและบรรทัดฐานในการจัดการของบุคลากรใหม่จากภาคเอกชนขัดแย้งกับคุณค่าและบรรทัดฐานของภาครัฐ และการเคลื่อนย้ายบุคลากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนยังก่อให้เกิดความกังวล เกี่ยวกับการที่ข้าราชการอาจนำข้อมูลลับจากภาครัฐไปหาผลประโยชน์ส่วนตัวในภาคเอกชนเมื่อออกจากงานไปแล้ว (Post-Employment) อีกด้วย (OECD, 1996)

การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชนในประเทศกลุ่ม โออีซีดี ได้ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ซึ่งในบางกรณีการเพิ่มขึ้นของการปฏิสัมพันธ์นี้ได้ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดการขัดกันของผลประโยชน์มากขึ้น เช่น การที่

ข้าราชการจะต้องทำสัญญาจัดหาทรัพยากร หรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการอาจจะถูกกำหนดให้แข่งขันหรือเข้าเป็นหุ้นส่วนกับภาคเอกชนในการให้บริการ เป็นต้น ซึ่งการที่ข้าราชการต้องเกี่ยวข้องกับเงินและผลประโยชน์สาธารณะในขณะที่มีการควบคุมการใช้จ่ายเพียงเล็กน้อย อาจจะเป็นการช่วยยวมนให้เกิดการคอร์รัปชัน การฉ้อโกงหรือเพิ่มแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ขึ้นในหมู่ข้าราชการ (OECD, 1996)

ดังนั้น การใช้รูปแบบการจัดการจากภาคเอกชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น จึงมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดปัญหาการขัดกันเชิงจริยธรรม ปัญหาการวางตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ และการเสี่ยงต่อการขัดกันของผลประโยชน์มากยิ่งขึ้น

(2) ปัญหาทางด้านการแทรกแซงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงแนวคิดการบริหารจัดการจากการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม ที่มุ่งในเรื่องของความมั่นคง กฎระเบียบและความรับผิดชอบต่อกฎหมาย ไปสู่แนวคิดการมุ่งเน้นในเรื่องการกระจายอำนาจ การรับผิดชอบต่อผู้บริโภค การมุ่งผลสัมฤทธิ์และการแสวงหารายได้ ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มีเป้าหมายหลักคือเพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ เชื่อกันว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ การลดความเป็นระบบราชการ (Debureaucratization) และการลดการแทรกแซงทางการเมือง (Depoliticization) (Maor, 1999, p. 5)

แต่ผลจากการศึกษาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการดำรงตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงในประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา อังกฤษ ออสเตรเลียและมอลตา ระหว่างปี 1980 -1996 ของมัวร์ (Maor, 1999) ได้พบว่าการปฏิบัติจริงนั้น ประเทศต่างๆที่นำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปเป็นตัวแบบในการปฏิรูประบบราชการกลับมีระดับของการแทรกแซงทางการเมืองในการให้บริการสาธารณะสูงขึ้น เนื่องจากผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองสูญเสียอำนาจการควบคุมในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามนโยบายที่ตนได้วางไว้ และทำให้ผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองมีความต้องการควบคุมต่อระบบราชการมากยิ่งขึ้น และผลกระทบที่ตามมาของกระบวนการนี้ก็คือ ข้าราชการระดับสูงซึ่งถูกลดบทบาททั้งในการกำหนดนโยบายและในทางการเมืองได้พบว่าตำแหน่งหน้าที่ของตนมีความมั่นคงน้อยลง เนื่องจากผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองต้องการควบคุมฝ่ายปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น

มัวร์ได้พบว่า ผู้นำทางการเมืองที่ขึ้นมามีตำแหน่งในช่วงกลางทศวรรษที่ 1980 ถึงทศวรรษที่ 1990 ในประเทศประชาธิปไตยตะวันตกหลายประเทศ ได้ทำการรื้อปรับระบบการบริหารงานภาครัฐอย่างถอนรากถอนโคน โดยทิศทางของการเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานภาครัฐในประเทศเหล่านี้คือ (1) เปลี่ยนจากการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical)

ไปสู่โครงสร้างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเชิงเศรษฐกิจ (Economically Based Structures) (2) เปลี่ยนจากการควบคุม (Regulative) ไปสู่กระบวนการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเชิงเศรษฐกิจ (Economically Based Processes) และ (3) เปลี่ยนจากการยึดถือกฎระเบียบ (Legally Based) ไปสู่คุณค่าที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานเชิงเศรษฐกิจ (Economically Based Values) (Maor, 1999, p. 7)

แต่ในขณะที่ประเทศประชาธิปไตยตะวันตกนำหลักการของการจัดการแนวใหม่ ทั้ง 3 ประการข้างต้นไปปฏิบัติ ประเทศเหล่านี้ก็ต้องเผชิญกับปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ คือ ปัญหาเรื่องการกำหนดทิศทางหรือการควบคุมและปัญหาเรื่องความรับผิดชอบ ซึ่งจำเป็นจะต้องใช้การประสานงานและการควบคุมจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิด

ปัญหาในเชิงการจัดการจึงกลายเป็นปัญหาในเชิงการเมือง เนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้กำหนดบทบาทในการกำหนดทิศทางหรือการควบคุมการให้บริการภาครัฐของผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยในเชิงทฤษฎีนั้นหน่วยงานฝ่ายบริหาร (Executive Agencies) ไม่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่างอีกต่อไป แต่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองควรมุ่งเน้นเฉพาะการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์อย่างกว้างๆ พอเป็นแนวทางให้แก่ฝ่ายปฏิบัติการ ในขณะที่รายละเอียดของการดำเนินงานควรเป็นหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ที่จะต้องตัดสินใจด้วยตนเอง

แต่ในแง่ของการปฏิบัตินั้น การควบคุมทิศทางของการปฏิบัติ (Steering) สามารถนิยามได้ 2 แบบ คือ (1) นิยามในแง่ของ “การจัดการ” นั่นคือ ปัญหาของการควบคุมทิศทางของการปฏิบัติจะแก้ไขได้โดยใช้การกำหนดเป้าหมายของการปฏิบัติงาน (Performance Targets) และ (2) นิยามในแง่ของ “การเมือง” นั่นคือ ผู้บริหารฝ่ายการเมืองไม่อาจจะยอมรับได้กับการสูญเสียการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติตามนโยบายที่ตนได้กำหนดไว้ และผู้บริหารฝ่ายการเมืองก็ไม่อาจจะยอมรับได้กับความเป็นอิสระที่มากเกินไปของหน่วยงานและข้าราชการ เพราะอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในการบริหารได้ โดยที่ความวุ่นวายนั้นอาจจะเกิดจากการที่การตัดสินใจของหน่วยงานบริหารก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมือง หรือเกิดจากการที่ข้าราชการพยายามแสวงหาบทบาททางการเมือง เช่น การที่ข้าราชการอาจจะดำเนินการในนามของรัฐมนตรี โดยอ้างว่าเป็นความเห็นของรัฐมนตรี ซึ่งในความเป็นจริงรัฐมนตรีมิได้มีความเห็นชอบเช่นนั้น เป็นต้น และจะทำให้ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีเกิดความไม่ชัดเจน

ในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง โดยเฉพาะในบริบทของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ฝ่ายค้านและสื่อมวลชนกำลังจ้องมองหาความผิดบกพร่องของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด ผู้บริหารฝ่ายการเมืองจะต้องเข้าแทรกแซงในการว่าจ้าง การโอนย้าย หรือการรับเข้าและการให้ออกของข้าราชการมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป้าหมายของการเข้าแทรกแซงที่มากขึ้นนั้นก็เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่มิ

อำนาจในการตัดสินใจในหน่วยงานนั้นๆ เป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะสามารถทำให้นโยบายหรือเป้าหมายของฝ่ายนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งประสบความสำเร็จได้อย่างแท้จริง

การที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเพิ่มระดับการควบคุมในทางการเมืองมากขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่าข้าราชการจะดำเนินการตามนโยบายที่ตนได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ได้ทำให้ข้าราชการเกิดความรู้สึกว่าการดำเนินงานของตนมีความมั่นคงน้อยลง เพราะไม่แน่ใจว่าผู้บริหารฝ่ายการเมืองจะย้ายหรือปลดตนออกเมื่อไร ดังนั้นข้าราชการเหล่านี้จึงพยายาม “เล่นการเมือง” โดยการสร้างเครือข่ายเพื่อเชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกกระบวนการบริหาร เพื่อให้แน่ใจว่าตำแหน่งหน้าที่และผลประโยชน์ของตนจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งในเชิงทฤษฎีอ้างว่าเป็นระบบการบริหารจัดการที่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองนั้น จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาในเชิงปฏิบัติ นั่นคือ ผู้บริหารที่มาจากฝ่ายการเมืองพยายามเข้าควบคุมข้าราชการฝ่ายปฏิบัติการมากยิ่งขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่ตนได้กำหนดไว้ได้รับการตอบสนอง ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการก็เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงจึงพยายามใช้การเมืองภายใน เพื่อรักษาตำแหน่งหน้าที่และผลประโยชน์ของตนไว้ให้ได้ ดังนั้น ความเชื่อที่ว่าจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นรูปแบบของการบริหารจัดการที่ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองนั้นจึงไม่ได้เป็นความจริงแต่อย่างใด

(3) ปัญหาทางด้านความไม่เท่าเทียมของการให้บริการ แนวคิดหลักของการให้บริการสาธารณะก็คือ ภาครัฐจะต้องให้บริการเพื่อสนองความต้องการของทุกคน ในทุกสังคมและทุกชนชั้นโดยเท่าเทียมกัน ดังนั้น เป้าหมายของการให้บริการสาธารณะจึงควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้บริการเพื่อความอยู่ดีกินดีของพลเมืองทุกคน

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา เป้าหมายพื้นฐานของการให้บริการภาครัฐได้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จากการศึกษาที่เคยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิพลเมืองไปสู่การมุ่งผลสำเร็จเชิงเศรษฐกิจบนพื้นฐานของประสิทธิภาพและการแข่งขัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่การให้บริการภาครัฐจากการมุ่งเน้นที่พลเมือง (Citizen-centered) ไปสู่การมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพ (Efficiency-oriented) นี้ เกิดขึ้นในประเทศอุตสาหกรรมเกือบทุกประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ สเปน สวิตเซอร์แลนด์ อังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของการให้บริการภาครัฐยังเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ทั้งในทวีปเอเชีย อาฟริกาและลาตินอเมริกาอีกด้วย โดยมีการเพิ่มขึ้นของการมุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจในวงแคบๆมากกว่าที่จะเป็นความก้าวหน้าของสังคมโดยรวม ดังนั้น ประเทศต่างๆเหล่านี้จึงไม่ได้มุ่งเน้นที่ความอยู่ดีกินดีของประชาชนส่วนใหญ่อีกต่อไป แต่มุ่งเน้นที่การจัดการทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพตามหลักการในภาครัฐกิจ ซึ่งมักจะตอบสนองต่อ

นักลงทุนท้องถิ่นและนักลงทุนต่างชาติ นั่นคือ ภาครัฐมุ่งให้ความสนใจต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้พิจารณาว่าผลประโยชน์ของการเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นตกถึงมือคนส่วนใหญ่หรือไม่ (Haque, 2001, p.68)

ภาระหน้าที่ในการให้บริการภาครัฐที่เปลี่ยนแปลงไป จากการใช้ตัวแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างในการจัดสรรและการใช้ทรัพยากรในภาครัฐ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐได้ และยิ่งไปกว่านั้นก็คือในกระบวนการของการปฏิรูปภาครัฐนั้น โครงการต่างๆที่เคยมีไว้เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้ถูกตัดทอนลง เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีการตัดลดค่าใช้จ่ายในด้านที่เกี่ยวกับการประกันสุขภาพ ในประเทศเยอรมันมีการตัดเงินอุดหนุนในโครงการเพื่อผู้ว่างงาน ในประเทศญี่ปุ่นมีการตัดงบประมาณทางด้านบริการสุขภาพและการแพทย์ ในประเทศออสเตรเลียมีการตัดลดงบประมาณในโครงการสวัสดิการต่างๆ เช่น การประกันการว่างงาน สวัสดิการด้านสุขภาพและเงินบำนาญ และในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการตัดทอนงบประมาณในการสนับสนุนด้านที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพและความปลอดภัยทางสังคม ซึ่งการตัดลดค่าใช้จ่ายที่เป็นสวัสดิการเหล่านี้ได้เกิดขึ้นในหลายประเทศในแถบเอเชีย เช่น เกาหลี อินโดนีเซีย อินเดีย จาไมกา ซาอี สวาซีแลนด์ เลโซโท อุกันดาและซิมบับเวอีกด้วย (Haque, 2001, p. 69)

การตัดลดการให้บริการทางด้านสุขภาพ โครงการด้านการศึกษาและเงินอุดหนุนในการให้บริการทางด้านสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพ การลดลงของค่าแรงโดยเปรียบเทียบ และการเลิกจ้างงาน ได้ส่งผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปัญหาความยากจนมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นในหลายส่วนของโลก (Haque, 2001, p. 68)

นอกจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะก่อให้เกิดการปรับโครงสร้างในการจัดสรรและการใช้จ่ายทรัพยากรในภาครัฐที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองคนส่วนใหญ่ของสังคมแล้ว การนิยามผู้รับบริการว่าเป็นลูกค้า (Customers) แทนที่จะเป็นพลเมือง (Citizenship) ก็เป็นการกีดกันประชาชนผู้ด้อยโอกาสจากการเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะ โดยในการบริหารภาครัฐแบบเดิมนั้นแนวคิดของ “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) และหลักการของ “สิทธิพลเมือง” (Citizen's Rights) ถือเป็นกฎเกณฑ์หลักของการนิยามว่าใครคือผู้รับบริการของภาครัฐ แต่เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นวัฒนธรรมเชิงธุรกิจ ผู้รับบริการได้รับการนิยามใหม่ในฐานะที่เป็น “ลูกค้า” (Customers) ซึ่งนำไปสู่ “ตัวแบบของการมุ่งเน้นลูกค้า” (Customer-oriented Model) ในการให้บริการภาครัฐ ซึ่งมีนัยที่หมายถึงความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนทางการเงินระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายอย่างที่มีการใช้ในภาคเอกชน ซึ่งตัวแบบนี้อาจจะ

สนับสนุนให้ปัจเจกบุคคลแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างแคบๆ จากการต้องจ่ายของสังคมส่วนใหญ่หรือจากผลประโยชน์สาธารณะได้

ในแง่ของการให้บริการนั้น ตัวแบบของการมุ่งเน้นลูกค้ามีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกคนรวยและคนจนบนพื้นฐานของความสามารถในการจ่าย ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดความเป็นสาธารณะที่ว่ารัฐบาลจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และที่จริงแล้วประชาชนผู้มีรายได้น้อย อาจจะไม่ดีแม้กระทั่งคุณสมบัติของความเป็นลูกค้าซึ่งสามารถจะรับบริการจากภาครัฐได้ เนื่องจากไม่มีศักยภาพทางการเงินอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะประชาชนที่ต้องประสบกับสถานการณ์ที่เลวร้ายของการสูญเสียงาน การลดค่าใช้จ่ายในบริบทของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการตัดลดงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ แม้ว่าประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ เช่น เบลเยียม ฝรั่งเศส ปอร์ตุเกสและอังกฤษจะได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิพลเมือง (Citizen's Charter) เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีความรับผิดชอบอย่างเพียงพอต่อลูกค้า แต่มาตรการเหล่านี้ก็ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อผู้รับบริการที่สามารถจ่ายได้เท่านั้น ในขณะที่ความต้องการของผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสยังไม่ได้รับการเอาใจใส่อย่างแท้จริงอยู่ต่อไป (Haque, 2001, p. 69)

แต่อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปภาครัฐตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อประชาชน ในประเทศกำลังพัฒนามากกว่าประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากประชาชนในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีประชาชนที่ยากจน ซึ่งต้องพึ่งพาการอุดหนุนสินค้าและบริการจากภาครัฐเป็นสัดส่วนที่สูงกว่า ยกตัวอย่างเช่น การตัดบริการทางสังคมจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยในประเทศยากจน เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย จาไมกา ซาอีและสวาซีแลนด์ เป็นต้นมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อยในประเทศอุตสาหกรรม เช่น ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น (Haque, 2001, p. 69)

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาในเชิงเศรษฐกิจและสังคมขึ้นมา ในแง่ที่เป็นการกีดกันประชาชนผู้มีรายได้น้อยออกจากบริการภาครัฐ ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม และเพิ่มความรุนแรงของปัญหาความยากจน ทรัพยากรส่วนใหญ่ถูกรอบครอบโดยคนกลุ่มน้อยที่ร่ำรวย โดยเฉพาะนายทุนท้องถิ่นและนายทุนข้ามชาติจากทั่วโลกและยุทธวิธีเชิงการตลาด ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อยไม่อาจจะเข้าถึงบริการของภาครัฐได้อีกต่อไป

(4) ปัญหาทางด้านการสูญเสียบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้นำ นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐในการให้บริการ จากภาครัฐที่เคยมีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมโดยตรงไปสู่ภาครัฐที่มีบทบาททางเศรษฐกิจและสังคมในทางอ้อม

โดยหันไปเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริมภาคเอกชนแทน ซึ่งแนวคิดของการมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนแทนที่จะมีบทบาทเป็นผู้นำของภาครัฐนี้ ได้มีการนำไปปฏิบัติในหลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย เบลเยียม แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี นิวซีแลนด์ อังกฤษและสหรัฐอเมริกา (Haque, 2001, p. 70) โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกานั้นแนวคิดของการสร้างรัฐบาลใหม่ (Reinventing Government) ก็คือทำให้ภาครัฐมีหน้าที่หรือมีบทบาทเป็นผู้กระตุ้นหรือสนับสนุนภาคเอกชน โดยเรียกร้องให้ภาครัฐเพียงแต่คอยถือหางเสือ (Steering) ไม่ต้องลงไปปฏิบัติ (Rowing) ด้วยตนเอง (Osborne and Gaebler, 1992)

การเปลี่ยนแปลงบทบาทในภาครัฐไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้น แม้ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น บังคลาเทศ อินเดียและมาเลเซียก็ได้ส่งเสริมให้ระบบราชการเป็นผู้สนับสนุนแทนที่จะเป็นผู้ดำเนินการเสียเอง ประเทศเกาหลีและประเทศไทยได้พยายามที่จะลดบทบาทของการให้บริการภาครัฐลง โดยการจ้างเหมาภาคเอกชนให้เข้ามาดำเนินงานในกิจการสำคัญ และปรับโครงสร้างให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้ง่ายขึ้นโดยใช้กลไกการแข่งขัน ส่วนประเทศอาเจนตินาและไต้หวันก็ได้ลดบทบาทของภาครัฐลง และให้ความสำคัญต่อการดำเนินการโดยภาคเอกชนมากยิ่งขึ้นเช่นกัน (Haque, 2001, p. 70)

เมื่อภาคเอกชนเพิ่มบทบาทในการให้บริการมากขึ้น จึงทำให้บทบาทของภาครัฐในการให้บริการขั้นพื้นฐาน และการกำหนดความต้องการของประชาชนลดลง เช่น ในกรณีของประเทศแคนาดา ซึ่งบทบาทของภาครัฐในด้านการบริการสุขภาพมีความอ่อนแอ เนื่องจากการตัดลดงบประมาณ ได้ส่งผลให้รัฐบาลกลางไม่สามารถกำหนดมาตรฐานสุขภาพแห่งชาติเพื่อความมั่นใจของสาธารณะชนได้ หรือในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่ส่วนใหญ่ของผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าหน้าที่ของรัฐบาลควรจะเป็นการควบคุมให้การบริการเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าที่จะลดบทบาทของตนลงโดยการตัดโครงการสาธารณะ (Haque, 2001, p. 70)

การที่ภาครัฐสูญเสียบทบาทของความเป็นผู้นำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากในการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น ได้นำไปสู่การปรับโครงสร้างทางการเงินและทรัพยากรมนุษย์ภายใต้ตัวแบบการตลาด ซึ่งถ้ามองในแง่ของทรัพยากรทางการเงินก็จะพบว่าความสามารถของภาครัฐลดลง เนื่องจากมีถ่ายโอนทรัพย์สินภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและการขายหน่วยงานสาธารณะที่มีกำไร ซึ่งครั้งหนึ่งเคยเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล และถ้ามองในแง่ของทรัพยากรมนุษย์ก็จะพบว่าความสามารถของภาครัฐลดลงเช่นกัน เนื่องจากรัฐบาลได้ดำเนินโครงการตัดลดจำนวนข้าราชการลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการตัดลดทั้งในด้านการเงินและเจ้าหน้าที่นี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงในภาครัฐในแง่ของการลดศักยภาพทั้งในทางการเงินและบุคลากรในการดำเนินโครงการภาครัฐ เช่น โครงการทางด้าน

สุขภาพ ที่อยู่อาศัย การศึกษา การพัฒนาชนบท และความปลอดภัยทางด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้มีรายได้น้อย ดังนั้น การลดลงของงบประมาณและบุคลากรของการให้บริการภาครัฐ จึงทำให้ภาครัฐมีศักยภาพในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและการให้บริการขั้นพื้นฐานลดลง

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาในเชิงเศรษฐกิจและสังคมขึ้นมา ในแง่ที่เป็นการลดบทบาทความเป็นผู้นำของภาครัฐ ในการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากในการปฏิรูประบบราชการแนวใหม่นี้ หน่วยงานภาครัฐจะมีงบประมาณและบุคลากรน้อยลงและภาครัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้คอยสนับสนุนต่อภาคเอกชนเท่านั้น

(5) ปัญหาทางด้านการลดลงของความไว้วางใจสาธารณะ จากผลการสำรวจที่ทำในประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ฝรั่งเศสและบราซิล ได้ชี้ให้เห็นว่าข้าราชการในประเทศเหล่านี้เกิดความไม่ไว้วางใจและตั้งข้อสงสัยกับการให้บริการภาครัฐตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพิ่มมากขึ้น โดยความไม่พอใจนั้นเกิดจากความรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน ซึ่งมีสาเหตุมาจากนโยบายการตัดลดงบประมาณและบุคลากร และระบบของการจ้างงานแบบชั่วคราวซึ่งมีการนำมาปฏิบัติอย่างแพร่หลายทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา (Haque, 2001, p. 72)

ส่วนในแง่ของประชาชนทั่วไปนั้น ผลการสำรวจที่กระทำในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น นอร์เวย์ อังกฤษ เนเธอร์แลนด์และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น และประเทศกำลังพัฒนา เช่น บราซิล ชิลี เม็กซิโก บังกลาเทศ และฟิลิปปินส์ เป็นต้น ก็ชี้ไปในทำนองเดียวกันว่าความไม่พอใจและความไม่ไว้วางใจภาครัฐของประชาชนมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการตามตัวแบบของภาคเอกชน (Haque, 2001, pp. 72-73)

เหตุผลสำคัญที่ทำให้ทั้งข้าราชการและประชาชนทั่วไปเกิดความไม่พอใจและความไม่ไว้วางใจภาครัฐก็คือ ข้าราชการและประชาชนในประเทศเหล่านี้ต่างเห็นว่า การปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดเชิงธุรกิจของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียร้ายแรงหลายประการ เช่น การทำลายธุรกิจในท้องถิ่น โดยการอนุญาตให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ การทำลายผู้ผลิตอาหารในท้องถิ่นและทำให้ชาวนารายย่อยต้องได้รับความยากลำบาก โดยการตัดเงินอุดหนุนทางการเกษตร การทำให้ผู้ใช้แรงงานยากจนมากยิ่งขึ้น โดยการกดค่าแรง การลดอำนาจของสหภาพแรงงาน โดยการแทนที่การจ้างงานแบบถาวรด้วยการจ้างงานแบบชั่วคราว การเพิ่มความยากจนและความไม่เท่าเทียม โดยการตัดลดการให้บริการทางด้านสังคม และการเพิ่มความเลวร้ายให้กับสถานการณ์ โดยการคอร์รัปชันในกระบวนการของการขายทรัพย์สินสาธารณะ ซึ่งความไม่พอใจต่อการปฏิรูปของภาครัฐเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดการต่อต้านขึ้นมาในประเทศกำลังพัฒนา โดย

สหภาพแรงงานพากันต่อต้านการตัดค่าแรงและการเลิกจ้าง ซึ่งเป็นผลมาจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการตัดลดงบประมาณ ในขณะที่หน่วยงานเอกชนพากันต่อต้านการลดการให้กู้ยืมและลดเงินอุดหนุน (Haque, 2001, p.74)

เฉพาะในส่วนของข้าราชการนั้น ความไม่พอใจและความไม่ไว้วางใจต่อการปฏิรูปการให้บริการภาครัฐเกิดจากการเพิ่มขึ้นของความไม่มั่นคงในการทำงาน ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการ ในส่วนของข้าราชการระดับสูงนั้น การทำสัญญาจ้างแบบชั่วคราวซึ่งเข้าแทนที่การแต่งตั้งแบบถาวรกำลังเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ เช่น ออสเตรเลีย ออสเตรีย แคนาดา เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมัน นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี อังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนี้ ข้าราชการในระดับสูงสุดในประเทศเหล่านี้ ยังมีจะมีการดึงมาจากภายนอก ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของผู้มีสิทธิภายในหน่วยงานซึ่งคาดหวังว่าจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งขึ้นมา และที่ร้ายแรงที่สุดก็คือการเลิกจ้างในกระบวนการของการปฏิรูปการให้บริการภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อข้าราชการระดับล่างมากกว่าข้าราชการระดับสูง เช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่จำนวนของผู้บริหารระดับสูงเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ในขณะที่จำนวนของเจ้าหน้าที่ระดับล่างลดลงครั้งหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้ได้นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการปฏิรูปการให้บริการของภาครัฐมากยิ่งขึ้นทุกที (Haque, 2001, p. 74)

ดังนั้น การปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น ในแง่ที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจและความไม่ไว้วางใจของทั้งตัวข้าราชการเองและประชาชนทั่วไป เนื่องจากการปฏิรูปการให้บริการภาครัฐทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการทำงานของข้าราชการ ทำลายธุรกิจในระดับรากหญ้าของประชาชนในชนบท ก่อให้เกิดความทุกข์ยากต่อผู้ใช้แรงงานและการตัดลดสวัสดิการของผู้ด้อยโอกาส ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้ส่งผลให้ความไว้วางใจสาธารณะของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐลดน้อยลง

จากการศึกษาข้อวิพากษ์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า แนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น เป็นแนวคิดที่ไม่มีความชัดเจนในแง่ของทฤษฎี และมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการในเชิงปฏิบัติ โดยในแง่ของทฤษฎีนั้นแนวคิดนี้ถูกโจมตีว่าไม่ได้มีอะไรใหม่จริง ไม่มีนิยามที่ชัดเจน ไม่มีแก่นของแนวคิดที่แน่นอนและไม่มีหลักปฏิบัติที่สอดคล้องต้องกัน ส่วนในเชิงปฏิบัตินั้นแนวคิดนี้ถูกโจมตีว่า มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ เช่น นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของปัญหาเชิงจริยธรรม การแทรกแซงทางการเมือง ความไม่เท่าเทียมของการให้บริการ การสูญเสียบทบาทของภาครัฐในฐานะผู้นำและการลดลงของความไว้วางใจสาธารณะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อบกพร่องเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นในระดับที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบททางด้าน

ต่างๆของแต่ละประเทศเป็นสิ่งสำคัญ โดยประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มที่จะประสบกับปัญหาเหล่านี้รุนแรงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากประเทศเหล่านี้ประชาชนมักจะมีฐานะยากจนและจำเป็นต้องพึ่งพา สวัสดิการจากรัฐอย่างสูง ดังนั้น การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะนำเอาแนวคิดดังกล่าวไปใช้ จำเป็นจะต้องศึกษาถึงข้อดีข้อเสียของตัวแบบนี้ให้รอบคอบเสียก่อน โดยอาจจะศึกษาประเทศที่เคยนำเอาแนวคิดไปใช้มาก่อน ซึ่งมีบริบททางด้านต่างๆที่ใกล้เคียงกัน แล้วจึงนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตน ซึ่งการเลือกใช้แนวคิดอย่างเหมาะสมภายใต้การศึกษาวิเคราะห์อย่างรอบคอบ ย่อมจะสามารถป้องกันและลดข้อบกพร่องต่างๆที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำแนวคิดนี้ไปใช้ได้

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ไคเดน (Caiden, 1991) ได้ศึกษาถึงการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยได้อธิบายถึงสาเหตุและกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในภาครัฐอันเกิดจากการปฏิรูป โดยผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่าโครงการต่างๆของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1980 นั้นเป็นผลมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน โดยรัฐบาลไม่สามารถที่จะหาเงินมาใช้จ่ายได้อย่างเพียงพอ โดยไม่เพิ่มภาษี ไม่กู้ยืมและไม่ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามไปกดดันองค์กรภาครัฐ โดยให้มีการจำกัดงบประมาณ ลดขนาดองค์กร ลดค่าใช้จ่ายในการจัดการ และพยายามแสวงหาเงินให้มากขึ้น รวมทั้งมีการแปรรูปกิจการภาครัฐไปสู่ภาคเอกชนเพื่อไม่ให้รัฐเป็นผู้ผูกขาดอีกต่อไป ลดความเป็นระบบราชการลงและให้ความสำคัญกับผู้รับบริการมากขึ้น โดยการลดความล่าช้าในการทำงาน ลดกฎเกณฑ์ที่ไม่จำเป็น และปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่างๆ

ผู้วิจัยได้ศึกษาการปฏิรูปการบริหารใน 3 กลุ่มประเทศ คือ (1) กลุ่มประเทศในค่ายตะวันออก (East Bloc Countries) ซึ่งผู้วิจัยพบว่าการเปลี่ยนแปลงโดยพยายามที่จะถอยห่างออกจากระบบราชการที่เป็นการควบคุมจากศูนย์กลางมากยิ่งขึ้นทุกที โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบคอมมิวนิสต์ซึ่งปกติจะต่อต้านการปฏิรูป ไปสู่การทดลองใช้รูปแบบการบริหารแบบใหม่ เช่น โครงการปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ (Perestroika) ในประเทศรัสเซีย เป็นต้น (2) กลุ่มประเทศยุโรปตะวันตก (Western Europe) ซึ่งผู้วิจัยพบว่าประเทศในกลุ่มนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณค่าทางการบริหารอย่างชัดเจน จากแนวคิดการบริหารงานโดยข้าราชการไปสู่แนวคิดการบริหารโดยผู้จัดการ ซึ่งมีจุดกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาและแพร่กระจายออกไปทั่วยุโรปตะวันตก แม้ว่าระดับของความเข้มข้นจะแตกต่างกัน แต่แนวโน้มในภาพรวมมีความชัดเจนว่ามีการ

เปลี่ยนแปลงจากการเน้นการบริหารแบบระบบราชการไปสู่รูปแบบของภาคเอกชนมากขึ้น และ (3) กลุ่มประเทศโลกที่ 3 (Third World) ซึ่งผู้วิจัยพบว่าแม้ประเทศในกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่ต้องการการปฏิรูประบบการบริหารมากที่สุด แต่ต้องประสบกับความยากลำบากในการที่จะเปลี่ยนแปลงมากที่สุด เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรและภาระหนี้สิน และการมีวัฒนธรรมการบริหารงานที่หลากหลาย โดยประเทศในกลุ่มนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหาร ลดความเป็นระบบราชการและแสวงหารูปแบบหรือแนวทางการบริหารที่เหมาะสมที่สุดกับวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ แต่ในปัจจุบันแนวโน้มของการปฏิรูปในประเทศกลุ่มนี้ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

ลาบี (Larbi, 1999) ได้ศึกษาถึงภาพรวมของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยอธิบายถึงปัจจัยของการเกิดศักยภาพและข้อจำกัดของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ และงานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าได้มีการนำแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ประสบกับภาวะวิกฤติ (Crisis State) ซึ่งในขณะที่ประเทศเหล่านี้รับเอาแนวทางการบริหารแบบใหม่ไปใช้นั้น แม้จะก่อให้เกิดผลดีในบางแง่ แต่ก็มีแนวโน้มที่จะเกิดความตึงเครียดเชิงโครงสร้างในการนำแนวคิดไปปฏิบัติ โดยปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการนำแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศที่ต้องประสบกับภาวะวิกฤติหรือประเทศด้อยพัฒนานั้น ต่างจากแรงผลักดันที่เกิดในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศที่มีวิกฤติมักจะมีแรงผลักดันมาจากภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศผู้บริจาคหรือประเทศที่ให้อุปถัมภ์มากกว่าที่จะเกิดจากแรงขับภายในประเทศเอง

การนำแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศที่มีวิกฤติจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงบริบทของแต่ละสังคม โดยอาจจะมียุทธศาสตร์ประกอบบางอย่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เหมาะสมในบางบริบท แต่ไม่เหมาะสมในบางบริบท เช่น ในประเทศที่มีระดับของการคอร์รัปชันและระบบอุปถัมภ์สูง ปัญหาสำคัญที่อาจจะต้องพิจารณาก็คือ การนำแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ จะช่วยลดหรือจะเป็นตัวสนับสนุนให้การคอร์รัปชันและการเล่นพรรคเล่นพวกมีความรุนแรงขึ้น หรือในบางบริบทอาจจะต้องพิจารณาว่าการนำเอาแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้จะเป็นตัวส่งเสริมหรือเป็นตัวทำลายความมั่นคงทางการเมือง เป็นต้น งานวิจัยนี้ได้ชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหาของการจัดการภาครัฐในประเทศที่มีวิกฤติได้ทั้งหมด แต่การปรับใช้แนวคิดอย่างระมัดระวังกับหน่วยงานที่เหมาะสมก็อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศเหล่านี้ได้

อินแกรม (Ingramham, 1997) ได้ศึกษาเชิงเปรียบเทียบการปฏิรูประบบการบริหารในประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และสหรัฐอเมริกา พบว่าตัวแบบ (Model) ของการปฏิรูประบบบริหารในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน จากการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปจนถึง

การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานและครอบคลุมทั้งหมดอย่างรวดเร็ว บทบาทของการเมืองและผู้นำทางการเมืองจะมีความสอดคล้องกับตัวแบบของการปฏิรูป โดยการเปลี่ยนแปลงที่เป็นขั้นพื้นฐานและครอบคลุมจะต้องอาศัยการริเริ่มจากผู้นำทางการเมืองและความตั้งใจอย่างสูง ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปต้องการความต่อเนื่องทางการเมืองเป็นสำคัญ

ในงานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้แบ่งตัวแบบของการปฏิรูปออกเป็น 3 ชนิดคือ (1) ตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) (2) ตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบเป็นขั้นตอน (Staged Model) และ (3) ตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการเริ่มต้นใหม่ (Fresh Start Model) โดยตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model) นั้น จะมีลักษณะของการปฏิรูปที่ไม่มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขึ้นมาใหม่ โดยเห็นว่าระบบที่มีอยู่สามารถจะปรับใช้กับสิ่งใหม่ได้ ปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงตามตัวแบบนี้ก็คือ ความพยายามที่ต่อเนื่องในการเปลี่ยนแปลง ซึ่งประเทศที่จัดอยู่ในตัวแบบนี้ก็คือสหรัฐอเมริกา ส่วนตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบเป็นขั้นตอน (Staged Model) และตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการเริ่มต้นใหม่ (Fresh Start Model) ของการปฏิรูปนั้น จะเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารในระดับพื้นฐานมากกว่า แต่จะมีความแตกต่างกันในแง่ของกระบวนการและความเร็วของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงแบบเป็นขั้นตอนจะเป็นการปฏิรูปตามขั้นตอน โดยเมื่อดำเนินการขั้นต้นหนึ่งเสร็จสิ้นก็จะเริ่มดำเนินการในขั้นตอนต่อไปทันที ซึ่งประเทศที่จัดอยู่ในตัวแบบนี้ก็คืออังกฤษและออสเตรเลีย ส่วนตัวแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นการเริ่มต้นใหม่นั้น จะเป็นการปฏิรูปทั้งระบบอย่างรุนแรง รวดเร็วและครอบคลุม โดยประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้ก็คือนิวซีแลนด์ ซึ่งมีการปฏิรูปโดยการปรับปรุงระบบพื้นฐานทั้งหมด ยุบเลิกหน่วยงานกลางส่วนใหญ่ จัดตั้งหน่วยงานใหม่ในแผนกและกระทรวงเดิมและดำเนินงานโดยวิธีการทำสัญญา โดยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงก็คือ เปลี่ยนการมองรัฐในฐานะผู้ให้บริการไปสู่การเป็นผู้แข่งขันทางการตลาด ซึ่งการที่จะเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ได้จำเป็นต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันทางการเมืองรวมทั้งความริเริ่มและความมุ่งมั่นเด็ดเดี่ยวของผู้นำทางการเมืองเป็นสำคัญ

ชวงและสกอตต์ (Chaung and Scott, 2003) ศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูปภาครัฐของประเทศในเอเชีย จำนวน 11 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น เกาหลี จีน ไต้หวัน ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย ไทย เวียดนาม อินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ พบว่าการปฏิรูปภาครัฐของประเทศในเอเชียประกอบด้วย 3 แนวคิด คือ (1) แนวคิดการสร้างความแข็งแกร่งให้กับประเทศ (The Building State Capacity Approach) โดยการสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การทำนายได้ การมีส่วนร่วม ความมีประสิทธิภาพและการป้องกันคอร์รัปชัน เนื่องจากมีความเชื่อพื้นฐานว่าการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) จะเป็นการสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบัน เพื่อให้สามารถนำนโยบายไป

ปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management Approach) โดยการเน้นความสำคัญของการพึ่งพาลาดมากกว่าพึ่งพารัฐ ด้วยการให้ภาคเอกชนเข้ามาให้บริการในส่วนที่ภาครัฐเคยดำเนินการอยู่ ซึ่งความแตกต่างระหว่าง 2 แนวคิดนี้ก็คือ ในขณะที่แนวคิดที่ 1 ต้องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐ แนวคิดที่ 2 กลับเพิ่มความสำคัญให้กับภาคเอกชนในการเข้ามาแก้ปัญหา และ (3) แนวคิดการทำให้เครือข่ายสังคม ชุมชนและประชาสังคมเข้มแข็ง (Rebuilding and Strengthening Social Networks, Communities and Civil Society Approach) แต่แทนที่เครือข่ายสังคมและชุมชนของประเทศในเอเชียจะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากภาครัฐ ในฐานะเป็นระบบทางเลือกของการปกครองอย่างในประเทศตะวันตก การมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับเครือข่ายสังคมและชุมชนของประเทศในเอเชีย กลับเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งและคุณค่าให้แก่เครือข่ายสังคมที่ดำเนินการโดยรัฐ และทำให้การเพิ่มความสำคัญของชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างศักยภาพของรัฐ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าการเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคมของประเทศในเอเชียที่จริงแล้วก็คือแนวคิดของการสร้างรัฐให้เข้มแข็งตามแนวคิดที่ 1 นั่นเอง

โปลิดาโน (Polidano, 2006) ศึกษาการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา พบว่าในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้นั้น ประเทศเหล่านี้มักจะนำเอาองค์ประกอบเพียงบางส่วนไปใช้เท่านั้น ไม่ได้มีการใช้อย่างเต็มรูปแบบแต่อย่างใด ซึ่งในหลายๆกรณี โครงการปฏิรูปไม่ได้สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่และแม้แต่ดำเนินไปในทางตรงกันข้าม ผู้เขียนเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นมีอิทธิพลในแง่ของการใช้วาทศิลป์หรือการพูดโน้มน้าว (Rhetoric) มากกว่าในแง่ของการปฏิบัติจริง และในแง่ของการปฏิบัตินั้นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งในกระแสของการปฏิรูปในประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น และนอกจากนี้ ผู้เขียนยังเห็นว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้กับประเทศกำลังพัฒนาที่มีปัญหาคอร์รัปชันและมีประสิทธิภาพของการบริหารต่ำ ซึ่งการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีทั้งที่ประสบความสำเร็จและล้มเหลว ผลของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นมากกว่าลักษณะโดยทั่วไปของประเทศ และการประยุกต์ใช้จะต้องขึ้นกับสถานการณ์เป็นสำคัญ

ซาร์เกอร์ (Sarker, 2006) ศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศสิงคโปร์และบังคลาเทศ และพบว่ามีปัจจัยสำคัญหลายประการที่ทำให้การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประสบความสำเร็จ เช่น ระดับความก้าวหน้าของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การมีระบบเศรษฐกิจแบบการตลาดอยู่แล้ว กฎหมายที่รองรับ ระดับของโครงสร้างพื้นฐานและ

ประสิทธิภาพของรัฐ ซึ่งประเทศสิงคโปร์มีปัจจัยสนับสนุนเหล่านี้ครบถ้วน ในขณะที่บังคลาเทศยังขาดปัจจัยสนับสนุนเหล่านี้ จึงทำให้การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อย นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่ารัฐยังคงมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

ลีและเฮค (Lee and Haque, 2006) ได้ศึกษาการปฏิรูปและการบริหารจัดการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง ด้วยการมุ่งเน้นการศึกษาเปรียบเทียบใน 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ การบริหารและการจัดการทางด้านสังคม จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่าทั้งประเทศสิงคโปร์และฮ่องกงได้นำเอาแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้เป็นตัวแทนของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐอย่างชัดเจน เมื่อต้องเผชิญกระแสของโลกาภิวัตน์ทางด้านเศรษฐกิจ โดยประเทศสิงคโปร์จะมีขอบเขตของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารที่กว้างขวางกว่าฮ่องกง แต่ฮ่องกงมีขอบเขตของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทางด้านการบริหารจัดการเชิงสังคมที่กว้างขวางกว่าประเทศสิงคโปร์ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้แต่ละประเทศมีระดับและขอบเขตของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในแต่ละด้านต่างกัน ก็คือบริบททางด้านเศรษฐกิจระดับมหภาค ระบบการเมืองและวัฒนธรรมทางการบริหารของแต่ละประเทศ ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า แม้การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะได้รับการยอมรับในฐานะแนวคิดสากลของการปฏิรูป แต่รูปแบบของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่มิได้มีความสอดคล้องต้องกันทั้งหมด เนื่องจากการประยุกต์ใช้แนวคิดจะต้องขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละสังคมเป็นสำคัญ

อรอร ภูเจริญ (Poocharoen, 2005) ได้ศึกษาถึงการถ่ายโอนนโยบายการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (Transfer of Public Management Reform Policies) และงบประมาณแบบมุ่งเน้นการปฏิบัติงาน (Performance-Based Budgeting) จากต่างประเทศมาสู่ประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเจ้าหน้าที่ระดับสูง การวิจัยเอกสารและการสังเกตแบบมีส่วนร่วมในหน่วยงานที่มีการปฏิรูปในประเทศทั้งสอง จากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่า (1) การแข่งขันกันระหว่างหน่วยงานกลางของการปฏิรูป (เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านจัดการทรัพยากรบุคคล หน่วยงานที่จัดการทางด้านงบประมาณ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการจัดการปฏิรูป) เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้หน่วยงานกลางตัดสินใจให้มีการถ่ายโอนนโยบายและเครื่องมือทางด้านจัดการมาจากต่างประเทศ (2) ผู้วิจัยพบว่ากระบวนการของการถ่ายโอนจะเกิดขึ้นโดยผ่านตัวแทนของการถ่ายโอน (Agents of Transfer) ซึ่งมักจะเป็นบุคคลที่ไม่ได้มี

ความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับองค์การระหว่างประเทศใดๆ ไม่ได้เป็นตัวแทนของสถาบันใด และมักจะทำงานในลักษณะที่เป็นส่วนตัว มากกว่าที่จะเป็นตัวแทนจากองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้นการวิเคราะห์ที่เน้นในระดับปัจเจกบุคคล (Individual-level Analysis) จะทำให้สามารถอธิบายได้ดีกว่าว่าทำไมนโยบายและเครื่องมือในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐจึงมีการถ่ายโอนไปทั่วโลก และ (3) ผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการศึกษากการปฏิรูปการจัดการภาครัฐจะต้องใช้วิธีในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approaches) ร่วมด้วย จึงจะสามารถเข้าใจกระบวนการที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2545) ได้ศึกษาถึงแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการตามกระแสหลักที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐใหม่” (New Public Management) โดยกล่าวถึงอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ แนวคิดการทำให้รัฐเป็นระบบตลาด แนวคิดการจัดการภาครัฐและการนำไปปฏิบัติในประเทศต่างๆ ทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรป รวมถึงข้อวิพากษ์ในหลายแง่มุม ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่ากระแสโลกาภิวัตน์เป็นการฉีกโลก ทำให้เกิดกระแสส่วนใหญ่ที่มีการทำตามกันทั้งโลกซึ่งมีผลต่อการปฏิรูประบบราชการ ถึงแม้ว่าประเทศต่างๆ ในโลกจะมีปัจจัยเฉพาะที่แตกต่างกันแต่ในภาพรวมแล้วมีการปฏิรูปตามกัน นั่นคือการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐใหม่ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ว่าการจัดการภาครัฐใหม่นี้มีพื้นฐานมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและการจัดการนิยม จึงมีลักษณะที่ครอบคลุมทั้งทางด้านนโยบายสาธารณะและการเปลี่ยนแปลงองค์การ การจัดการภาครัฐใหม่เป็นแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ โดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ ซึ่งเกิดจากการกระตุ้นของนักปฏิบัติมากกว่านักทฤษฎี โดยนักปฏิบัติเหล่านี้ได้นำแนวคิดการจัดการมาใช้ในภาครัฐ เนื่องจากได้รับอิทธิพลมาจากความสำเร็จของภาคธุรกิจ

สำหรับข้อวิพากษ์นั้น ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าในเชิงทฤษฎีการเมืองนั้น การจัดการภาครัฐใหม่ขัดกับหลักประชาธิปไตย เพราะนอกจากจะไม่เคารพสิทธิพลเมือง การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบแล้ว ยังไว้วางใจผู้นำมากเกินไป โดยเชื่อว่าผู้นำแบบผู้ประกอบกิจการจะทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้ชี้ให้เห็นว่าการจัดการภาครัฐใหม่มีพื้นฐานมาจากมุมมองในเชิงปรัชญาที่ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนตัว และเป็นแนวคิดที่เชื่อมั่นในพลังของระบบตลาดมากเกินไปทั้งๆ ที่ระบบตลาดก็มีข้อบกพร่องในตัวเอง การรับเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐใหม่มาใช้จึงเป็นการดูหมิ่นความคิดของการนับถือผลประโยชน์ส่วนรวมและการเสียสละให้กับสังคมและมองระบบราชการในแง่ร้ายเกินไป การส่งเสริมผู้นำที่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัว กล้าเสี่ยงและกล้าฝ่าฝืนกฎระเบียบ จึงเท่ากับส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัวและขาดหลักการ อาจทำให้ผู้นำยิ่งใช้อำนาจสร้างภาระให้กับประเทศและสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมให้เกิดขึ้นอย่างหนักหน่วงกว่าเดิมก็ได้ ในทางทฤษฎีการเมืองจึงเห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรโดย

ระบบการเมือง และการตรวจสอบจากพลังของกลุ่มและประชาชนนั้นยังมีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รุ่ง แก้วแดง (2542) ได้อธิบายถึงสภาพการณ์และความพยายามในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย โดยใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งผู้เขียนเรียกว่า “การริเริ่มจินีเรียงระบบราชการ” ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ในประเทศไทยที่ผ่านมาได้มีการปฏิรูประบบราชการมาแล้วหลายครั้ง แต่การปฏิรูปที่ผ่านมาไม่ค่อยประสบความสำเร็จ ทำให้มีการเพิ่มส่วนราชการอย่างต่อเนื่อง โดย ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยประสบความสำเร็จน้อยว่าเป็นเพราะการปฏิรูปที่ผ่านมา (1) มักจะมุ่งเน้นที่โครงสร้างและการจัดองค์การ ใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมากไปกับการแก้ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของระบบราชการ (2) มักจะมุ่งเน้นการใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นหนังสือเวียนและสั่งการ โดยไม่ได้ติดตามผลการปฏิบัติอย่างแท้จริง และไม่เปิดโอกาสให้ส่วนราชการระดับกรมซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอรูปแบบและวิธีการปฏิรูป (3) คณะกรรมการปฏิรูปไม่ค่อยมีเวลาศึกษา และคณะกรรมการฯ บางส่วนมีแต่ความรู้ทางทฤษฎีแต่ไม่มีประสบการณ์ในการบริหาร ข้อเสนอของคณะกรรมการจึงไม่ตรงกับความต้องการของส่วนราชการ (4) กรมในฐานะนิติบุคคลไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปและคณะกรรมการปฏิรูปฯ มีบทบาทมากเกินไป และ (5) เป็นเรื่องของรางวัลในความสำเร็จ โดยระบบราชการที่ผ่านมาไม่ได้แบ่งประเภทของส่วนราชการที่ทำงานสำเร็จกับที่ทำงานล้มเหลว ทุกส่วนราชการได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันหมด ทำให้หัวหน้าส่วนราชการขาดแรงจูงใจที่จะปฏิรูป เพราะไม่รู้ว่าจะทำไปทำไม

จากการศึกษาวิเคราะห์ผู้เขียนได้พบว่าระบบราชการไทยที่ผ่านมามีปัญหาที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ (1) ความไม่มีประสิทธิภาพ ใช้ทรัพยากรมากแต่ได้ผลงานน้อยและคุณภาพของงานไม่ดี (2) การดำเนินงานล่าช้า มีขั้นตอนมากมาย (3) คุณภาพของการบริการไม่ดี ระบบราชการเป็นระบบอำนาจนิยม ไม่ให้ความสำคัญกับการบริการ (4) สายการบังคับบัญชายาว เนื่องจากเป็นระบบรวบอำนาจ ขึ้นตอนจากหน่วยปฏิบัติถึงหน่วยนโยบายจึงยาวมาก และ (5) ไม่ใช้เทคโนโลยี เน้นแต่การใช้แรงงาน ทำให้เกิดปัญหางานล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพ และจากปัญหาดังกล่าวทำให้ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ระบบราชการไทยจะต้องมีการปฏิรูปโดยเร่งด่วน

ผู้เขียนได้นำเสนอตัวอย่างการปฏิรูประบบราชการตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีการใช้ในต่างประเทศ ทั้งประเทศในเอเชีย คือ สิงคโปร์ มาเลเซีย ใต้หวัน และในประเทศที่พัฒนาแล้ว คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย ในฐานะประเทศที่เป็นต้นแบบของการปฏิรูประบบราชการได้ประสบความสำเร็จ และผู้เขียนได้เสนอแนะว่าประเทศไทยควรจะได้ศึกษาแนวการ

ปฏิรูประบบราชการของประเทศสิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา อังกฤษและออสเตรเลีย ซึ่งสามารถจะนำมาใช้เป็นต้นแบบในการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยได้

จูไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์ (2547) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความคิดในการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยผู้วิจัยได้ศึกษาใน 2 ส่วน คือ ในส่วนแรกเป็นการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และในส่วนที่ 2 เป็นการสำรวจความคิดของข้าราชการไทยที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค ระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด จากการศึกษาในส่วนแรก ผู้วิจัยพบว่ามีองค์ประกอบอยู่ 12 ข้อ ที่ถือว่าเป็นหลักการของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ (1) การมุ่งเน้นผลลัพธ์ (2) การวัดผลการปฏิบัติงาน (3) การเลียนแบบการจัดการของภาคเอกชน (4) การทบทวนบทบาทของภาครัฐ (5) การกระจายอำนาจและการแยกย่อยเป็นหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปฏิบัติงานสาธารณะที่ต่างกัน (6) การแข่งขัน (7) การเน้นลูกค้า (8) การทำงานในรูปความสัมพันธ์เชิงสัญญาหรือคล้ายสัญญา (9) การปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี (10) การมีภาระรับผิดชอบ (11) ความโปร่งใส และ (12) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยองค์ประกอบ 10 ข้อแรกนั้นเป็นหลักการสากลที่รวบรวมมาจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียง ส่วน 2 ข้อสุดท้าย แม้ไม่ใช่องค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกัน แต่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นหลักการที่เหมาะสมและจำเป็นสำหรับประเทศไทย

สำหรับการศึกษาในส่วนที่ 2 ผู้วิจัยพบว่าความคิดในการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการไทยกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยรวมอยู่ในเกณฑ์ระดับกลาง โดยด้านการเน้นลูกค้าอยู่ในระดับสูง รองลงมาได้แก่ด้านการปรับปรุงการจัดการทางการเงินและบัญชี ด้านการมุ่งเน้นผลลัพธ์ และด้านการกระจายอำนาจและการแบ่งแยกหน่วยงานตามลำดับ ส่วนการเปรียบเทียบความคิดในการปฏิรูประบบราชการของข้าราชการไทยกับหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยจำแนกข้าราชการตามระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน ระดับตำแหน่ง (ซี) และหน่วยงานที่สังกัด ผู้วิจัยพบว่า ข้าราชการไทยมีความคิดในการปฏิรูประบบราชการแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อพิจารณาจากสาขาวิชาที่ศึกษา สถานศึกษาและการฝึกอบรมดูงาน พบว่าข้าราชการไทยมีความคิดในการปฏิบัติงานราชการไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

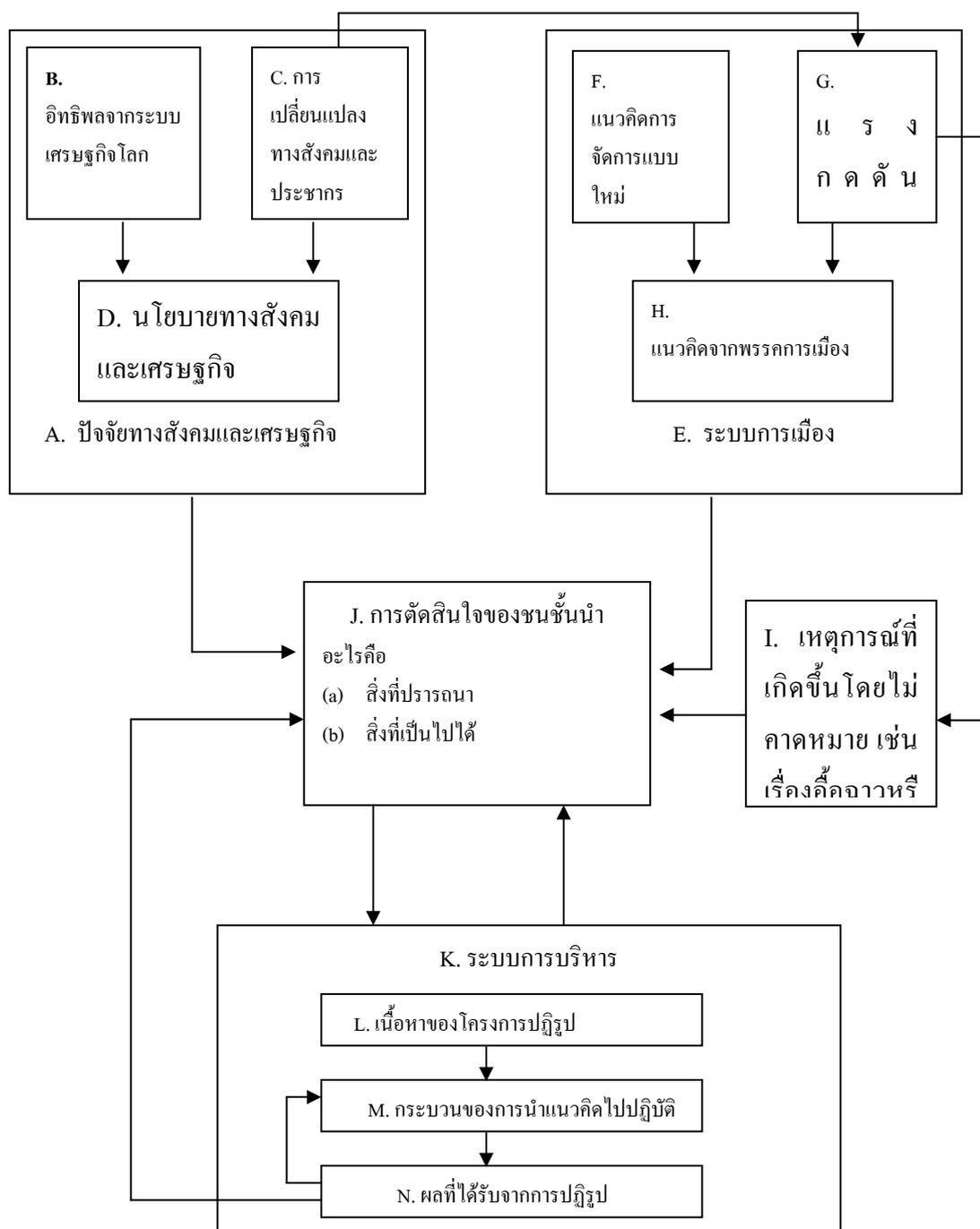
จากการสำรวจงานวิจัยและหนังสือที่เกี่ยวกับการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ข้างต้น พบว่าในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วภูมิภาคทั่วโลก ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยงานในช่วงแรกเป็นการศึกษาในประเทศต้นแบบ คือ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

สหรัฐอเมริกาและประเทศในกลุ่มโออีซีดี (OECD) เป็นหลัก โดยผู้ศึกษามักจะพยายามหา ลักษณะร่วมเพื่อพัฒนาเป็นต้นแบบ ซึ่งประเทศอื่นๆสามารถนำไปใช้ได้ในฐานะที่เป็นสูตรสำเร็จ และต่อมาการศึกษาได้ขยายไปสู่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกมากขึ้น โดย การศึกษาในระยะที่สองนี้มีลักษณะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีมากขึ้น เนื่องจากผู้ศึกษาเริ่มตระหนัก ว่าการศึกษาที่ผ่านมาไม่สามารถหาต้นแบบที่เป็นหนึ่งเดียวได้ การนำแนวคิดการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ไปใช้มีความแตกต่างหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ และใน บางกรณีการนำต้นแบบนี้ไปใช้ในประเทศที่มีโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่อ่อนแอ อาจจะทำให้การนำแนวคิดนี้ไปใช้ไม่ประสบความสำเร็จและทำให้เกิดปัญหา ที่มีอยู่รุนแรงมากยิ่งขึ้นได้ จนกระทั่งถึงยุคปัจจุบันที่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ นอกจากจะเน้นที่การศึกษาเฉพาะกรณีแล้ว ยังเน้นที่การศึกษาเชิงวิพากษ์อีกด้วย โดยผู้ ศึกษาวิจัยมีแนวโน้มที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียของต้นแบบนี้กันมากขึ้น ทำให้งานวิจัย เชิงวิพากษ์เริ่มขึ้นมามีความบทบาท และกลายเป็นแนวการศึกษาที่สำคัญของการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ในปัจจุบัน

2.3 ต้นแบบของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐตามแนวคิดของพอลลิทต์และบูเคิร์ต

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ต้นแบบของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ (A Model of Public Management Reform) ของพอลลิทต์และบูเคิร์ต (Pollitt and Bouckaert, 2004) มาประยุกต์ใช้เป็น กรอบในการศึกษาวิเคราะห์ เนื่องจากต้นแบบนี้ได้รับการพัฒนาเพื่อศึกษาการปฏิรูปตามแนวการ จัดการภาครัฐแนวใหม่โดยเฉพาะ โดยสามารถใช้เป็นต้นแบบในการศึกษาวิเคราะห์ได้ทั้งในแง่ของ การศึกษาวิเคราะห์การปฏิรูประบบราชการเฉพาะแต่ละประเทศ และการเปรียบเทียบการปฏิรูป ระบบราชการมากกว่า 1 ประเทศ และต้นแบบนี้มีองค์ประกอบของการศึกษาวิเคราะห์ครบทุกมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ชนชั้นนำ รวมทั้งเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูป โดยต้นแบบและคำอธิบายเกี่ยวกับองค์ประกอบของต้นแบบการจัดการภาครัฐตามแนวคิดของ พอลลิทต์และบูเคิร์ตมีดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงตัวแบบของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐของพอลลิตต์และบูเคิร์ต



ที่มา : Pollitt and Bouckaert, 2004, p. 25.

จากแผนภูมิที่ 2.1 ซึ่งแสดงตัวแบบของการจัดการภาครัฐตามแนวคิดของพอลลิทต์และบูเคิร์ท จะพบว่าในแผนภูมิมียปัจจัย (Factors) หรือองค์ประกอบ (Element) อยู่ทั้งสิ้น 14 ประการ (ปัจจัยแต่ละประการจะมีตัวอักษรภาษาอังกฤษ A-N กำกับอยู่เพื่อความสะดวกในการอธิบาย) โดยปัจจัยสำคัญที่เป็นแกนหลักจะบรรจุอยู่ในกล่องใหญ่ (Box) จำนวน 4 กล่อง ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในแง่ใดแง่หนึ่ง และภายในกล่องใหญ่แต่ละกล่องจะมีกล่องย่อยซึ่งมีปัจจัยต่างๆบรรจุอยู่ และกล่องย่อยเหล่านี้ก็มีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในแง่ใดแง่หนึ่งเช่นเดียวกัน ซึ่งการปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆเหล่านี้คือกระบวนการที่ทำให้มีการปฏิรูปเกิดขึ้น สำหรับความหมายของปัจจัยหรือองค์ประกอบแต่ละข้อรวมทั้งการปฏิสัมพันธ์ต่อกันดังที่แสดงในแผนภูมิสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้ (Pollitt and Bouckaert, 2004, pp. 26-38)

(1) การตัดสินใจของชนชั้นนำ จากแผนภูมิจะพบว่าการตัดสินใจของชนชั้นนำ (Elite – Decision – Making) (กล่อง J) ได้รับความจัดให้อยู่กึ่งกลางของแผนภูมิและมีกล่องอื่นๆล้อมรอบการที่จัดเช่นนี้เพราะว่าจากการศึกษาการปฏิรูปการจัดการภาครัฐในประเทศต่างๆ พอลลิทต์และบูเคิร์ท พบว่าการปฏิรูปส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง (Top-down) คือมักจะเป็นแนวคิดและการดำเนินการที่มีจุดกำเนิดมาจากนักการเมืองและ/หรือข้าราชการระดับสูงเป็นหลัก ถึงแม้ว่าชนชั้นนำเหล่านี้อาจจะได้รับอิทธิพลจากความคิดและแรงกดดันจากกลุ่มอื่น (ดังที่แสดงในแผนภูมิ) และแผนการปฏิรูปอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากความคิดและแรงกดดันเหล่านั้น แต่การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลกลาง เป็นกระบวนการซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีการริเริ่มในส่วนบนมากกว่าส่วนล่าง

มีข้อที่น่าสังเกตว่าในกล่อง J นี้ มีการแบ่งระหว่างสิ่งที่ชนชั้นนำปรารถนาจะทำ (Desirable) และสิ่งที่สามารถทำได้ (Feasible) ซึ่งการแบ่งดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงสภาพปกติในทางการเมือง ซึ่งไม่มีใครจะสามารถได้รับสิ่งที่ตนเองต้องการทั้งหมด แม้บุคคลนั้นจะเป็นประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีก็ตาม เนื่องจากมีอุปสรรคต่างๆมากมายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ กฎหมายและอิทธิพลจากฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่คอยต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ผู้ปฏิบัติมักจะต้องอยู่ในสภาพที่มีความปรารถนาในบางสิ่งบางอย่างมากกว่าที่ตัวเองเสนอออกไปจริงๆ โดยมักจะต้องระงับความต้องการของตนและเสนอโครงการที่ต่ำลงมา เพื่อให้มีโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนมากขึ้น

มีประเด็นสำคัญอีก 2 ประเด็นที่ควรจะได้อธิบายในการจัดให้การตัดสินใจของชนชั้นนำเป็นศูนย์กลางของตัวแบบคือ (1) เรื่องความครอบคลุมของการปฏิรูป นั่นคือ ในการปฏิรูปนั้น นักปฏิรูปอาจจะพยายามปรับปรุงบางส่วนขององค์กรหรือโครงการหรือบางครั้งปรับปรุงทั้งหมดของส่วนงาน (เช่น ทางด้านสุขภาพและการศึกษา เป็นต้น) แต่มีน้อยมากที่นักปฏิรูปจะพยายามปรับปรุงสถาบันซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐใหม่ทั้งหมดในคราวเดียว ดังนั้น รูปแบบทั่วไปของการ

ปฏิรูปก็คือ จะไม่มีรูปแบบการปฏิรูปเพียงรูปแบบเดียวและไม่มีผู้ออกแบบหรือนักปฏิรูปเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว แต่เป็นความพยายามของการปฏิรูปจากหลายส่วนที่มาผสมผสานและตัดข้ามซึ่งกันและกัน และ (2) เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างความตั้งใจและผลที่เกิดขึ้น เนื่องจากมักจะมีการพูดเกินความจริงเกี่ยวกับโครงการปฏิรูปที่ชนชั้นนำตั้งใจจะทำ ซึ่งที่จริงแล้วผลลัพธ์สุดท้ายของการปฏิรูป (กล่อง N) อาจจะเป็นเพียงการแสดงความสัมพันธ์อย่างคร่าวๆกับเจตนาของชนชั้นนำที่ได้ประกาศไว้ในตอนแรก (กล่อง L) เพราะฉะนั้น แม้ว่าตัวแบบนี้จะได้จัดวางการตัดสินใจของชนชั้นนำไว้เป็นศูนย์กลางของกระบวนการของการปฏิรูป แต่ก็มิได้หมายความว่าชนชั้นนำจะเป็นนักปฏิรูปที่สามารถหยั่งรู้ไปทุกสิ่งทุกอย่างในโครงการที่จะปรับปรุง ในทางตรงกันข้าม โครงการต่างๆที่ชนชั้นนำริเริ่มนั้นมักจะต้องประสบกับปัญหา ข้อจำกัดและอุปสรรคมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุปสรรคทางการเมือง การบริหารและรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่ตนเองไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน

(2) ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ กล่อง A ซึ่งอยู่ทางด้านบนซ้ายของแผนภูมิคือกล่องของปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-Economic Forces) โดยในกล่องนี้จะแสดงถึงชุดของปัจจัยย่อยซึ่งมีขอบข่ายที่กว้างขวางและหลากหลาย โดยที่บางปัจจัยเป็นระดับโครงสร้างซึ่งอยู่ในระดับลึกและมีความมั่นคง เช่น โครงสร้างทางด้านประชากร เป็นต้น และบางปัจจัยอยู่ในระดับตื้นและมีความมั่นคงน้อยกว่า เช่น วงจรของการขึ้นลงทางเศรษฐกิจระยะสั้น เป็นต้น โดยปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อสภาพการบริหารทั้งสิ้น ซึ่งปัจจัยย่อยเหล่านี้คือ อิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจโลก (กล่อง B) การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและประชากร (กล่อง C) และนโยบายทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ (กล่อง D) ซึ่งปัจจัยแต่ละประการมีคำอธิบายโดยสังเขปดังต่อไปนี้

(3) อิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจโลก กล่อง B แสดงถึงปัจจัยที่เกิดจากอิทธิพลของเศรษฐกิจโลก (Global Economic Forces) เนื่องจากความเป็นโลกาภิวัตน์ของการตลาดแบบทุนนิยม การเติบโตของบรรษัทข้ามชาติและการค้าระหว่างประเทศได้ทำให้รัฐบาลมีศักยภาพในการควบคุมและดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจลดลง และรัฐบาลไม่สามารถที่จะรักษาระดับของการใช้จ่ายภาครัฐในระยะยาว ท่ามกลางตลาดการเงินโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อีกต่อไป นอกจากนี้ ความรุนแรงของการแข่งขันระหว่างประเทศได้บังคับให้รัฐบาลต้องให้ความสนใจเพิ่มขึ้นมากกว่าแต่ก่อนในศักยภาพของการแข่งขันในประเทศของตน ซึ่งถ้าประเทศใดเก็บภาษีในอัตราที่สูง (เนื่องจากการใช้จ่ายภาคสาธารณะในระดับที่สูง) หรือมีระบบราชการที่บริหารงานด้วยความอืดอาดล่าช้าก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการแข่งขันของประเทศนั้นลดลง เพราะฉะนั้น เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปการจัดการภาครัฐก็คือ เพื่อจำกัดการใช้จ่ายภาครัฐ

ลดปัญหาที่เกิดจากความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ และปรับปรุงนโยบายทางสังคมที่รัฐบาลไม่สามารถให้การสนับสนุนได้อีกต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าอิทธิพลของเศรษฐกิจโลกเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ แต่พอลิตต์และบูเคิร์ตได้ชี้ให้เห็นว่าอิทธิพลของเศรษฐกิจโลกไม่ได้เป็นตัวกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนหรือเวลาที่แน่นอนหรือระดับของการปฏิรูปที่ตายตัวแต่อย่างใด (Pollitt and Bouckaert, 2004, p. 28) แต่แบบแผนของการเปลี่ยนแปลงในการจัดการภาครัฐมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละประเทศ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าผลกระทบของตลาดโลกนั้นมิได้มีรูปแบบที่เป็นหนึ่งเดียว และนอกจากนี้ ช่วงเวลาของการปฏิรูปในแต่ละประเทศก็มักจะไม่สอดคล้องต้องกันกับช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ และข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ความกดดันทางเศรษฐกิจโดยตัวของมันเองนั้นมิได้เป็นตัวกำหนดรูปแบบของการปฏิรูปการจัดการโดยตรง ผู้ปฏิรูปต้องการแนวคิดของการปฏิรูป ซึ่งหมายถึงตัวแบบหรือแบบแผนหรือโครงการหรือวิสัยทัศน์ที่จะตอบคำถามว่าภาครัฐจะสามารถเปลี่ยนแปลงองค์การให้ดีขึ้นได้อย่างไร ตลาดอาจจะก่อให้เกิดแรงกดดันแต่ตลาดไม่ได้ให้แนวคิดที่เป็นรูปธรรมเฉพาะของการปฏิรูปแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ว่ารูปแบบทางเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ แต่ปัจจัยนี้ต้องตกอยู่ภายใต้การแทรกแซงจากปัจจัยอื่นๆ ซึ่งปัจจัยอื่นที่เข้ามาแทรกแซงนี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบที่แน่นอนและเวลาที่ชัดเจนของการปฏิรูปในแต่ละประเทศ

(4) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและประชากร กลุ่ม C แสดงถึงปัจจัยที่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและประชากร (Sociodemographic Change) ซึ่งหมายถึงแรงกดดันที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงแบบแผนชีวิตของประชากรส่วนใหญ่ในแต่ละประเทศ ซึ่งแบบแผนเหล่านี้จะมีความหลากหลายมาก เช่น การที่ประชากรมีช่วงชีวิตที่ยืนยาวมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของชีวิตครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งครอบครัวที่มีพ่อหรือแม่คนเดียว (Single-parent) และครอบครัวที่มีสมาชิกคนเดียว (Single-person Households) และการมีอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น เป็นต้น โดยผลกระทบขั้นพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและประชากรเหล่านี้ก็คือ ทำให้รัฐต้องแบกรับภาระในทางการเงินและการให้บริการมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการดูแลสุขภาพ การให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคมและความมั่นคงของสังคม เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและประชากรเหล่านี้ มิได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ เช่น จำนวนที่เพิ่มขึ้นของผู้รับเงินบำนาญหรือผู้ว่างงาน โดยตัวของมันเองแล้วไม่ได้ก่อให้เกิดรูปแบบเฉพาะของการเปลี่ยนแปลงทางการ

จัดองค์การ แต่อิทธิพลของปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อทางอ้อม โดยก่อให้เกิดแรงกระตุ้นต่อนักการเมืองและข้าราชการในการหาวิธีที่จะบรรเทาความตึงเครียดของระบบ ซึ่งอาจนำไปสู่มาตรการต่างๆ เช่น การลดอัตราของผู้ที่มีโอกาสจะได้รับผลประโยชน์และเน้นให้บริการเฉพาะผู้ที่มีความขาดแคลนจริงๆ เป็นต้น นอกจากนี้ วิธีการแก้ไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การปรับปรุงองค์การและการจัดการ เช่น การทำให้หน่วยงานมีขนาดเล็กลงเพื่อลดรายจ่ายประจำ หรือการสนับสนุนให้ภาคธุรกิจและองค์การกุศลต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของการให้บริการ หรืออาจจะมีการรื้อปรับโครงสร้างทั้งหมดของแผนกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์การมีการบริหารจัดการที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น

(5) นโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจ กลุ่ม D แสดงถึงปัจจัยที่เป็นนโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-Economic Policies) ซึ่งจากแผนภูมิเราจะพบว่าปัจจัยทั้ง 2 ประการข้างต้นคืออิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจโลก (กลุ่ม B) และการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและประชากร (กลุ่ม C) ได้นำไปสู่ นโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจ (กลุ่ม D) ซึ่งนโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจนี้มักจะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา เช่น ในบางประเทศซึ่งต้องการลดรายจ่ายทางด้านความมั่นคงของสังคม รัฐบาล อาจจะต้องกำหนดนโยบายเพื่อยกระดับอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิที่จะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐให้สูงขึ้น เป็นต้น

(6) ระบบการเมือง กลุ่ม E ซึ่งอยู่ทางด้านบนขวาของแผนภูมิคือกลุ่มของระบบการเมือง (Political System) ซึ่งปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของกลุ่มนี้จะมีอิทธิพลโดยตรงต่อการปฏิบัติการจัดการ เช่น ในบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมันมีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เข้มงวด ทำให้มีความยากลำบากในการที่จะปรับโครงสร้างครั้งใหญ่ในรัฐบาลกลาง ในขณะที่บางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษมีกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลไกของรัฐที่ง่ายกว่ามาก โดยส่วนใหญ่การเปลี่ยนแปลงมักจะเกี่ยวกับกฎหมายรองซึ่งสามารถผ่านอย่างง่ายดาย ด้วยการผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีบทบาทสำคัญทั้งในแง่ของการสนับสนุนและการกำหนดกรอบการดำเนินการ หรือในบางครั้งก็อาจจะเป็นตัวขัดขวางการปฏิรูป นอกจากนี้ระบบการเมืองของประเทศที่มีความเห็นพ้องต้องกันสูงหรือมีความเห็นที่ใกล้เคียงกันระหว่างกลุ่มการเมือง มักจะมีกระบวนการของการปฏิรูปที่ต้องต่อสู้กันน้อยกว่าประเทศที่มีระบบการเมืองที่ถือหัวตรงข้ามหรือเป็นศัตรูกันอย่างชัดเจน ซึ่งระบบการเมืองนี้จะประกอบด้วยปัจจัยย่อย 3 ประการคือ แนวคิดการจัดการแบบใหม่ (กลุ่ม F) แรงกดดันจากประชาชน (กลุ่ม G) และแนวคิดจากพรรคการเมือง (กลุ่ม H) โดยปัจจัยแต่ละประการมีคำอธิบายโดยสังเขปดังต่อไปนี้

(7) แนวคิดการจัดการแบบใหม่ กลุ่ม F แสดงถึงปัจจัยที่เป็นแนวคิดการจัดการแบบใหม่ (New Management Ideas) โดยในช่วงกว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการไหลบ่าของแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการไปทั่วทุกหนทุกแห่ง โดยแนวคิดของการจัดการเหล่านี้ได้มีการศึกษาและเผยแพร่ทั้งในสถาบันการศึกษา ในหน่วยงานเอกชนและในงานสัมมนาของภาครัฐ โดยแนวคิดการจัดการเหล่านี้ มักจะมีการแลกเปลี่ยนและหิบบยืมซึ่งกันและกันระหว่างประเทศต่างๆอย่างสูง ภายใต้การส่งเสริมและสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การพума (PUMA) ของกลุ่มประเทศโออีซีดี (OECD) และธนาคารโลก เป็นต้น นอกจากนี้ งานเขียนของบรรดาผู้รู้ทั้งหลายและข้อมูลจากการบรรยายของที่ปรึกษาด้านการจัดการ ได้มีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงในประเทศต่างๆอย่างมาก เช่น หนังสือการสร้างรัฐบาลใหม่ (Reinventing Government) โดยออสบอร์นและแกเบลเลอร์ (Osborn and Gaebler, 1992) และรัฐบาลที่มีเหตุผล : การทำงานที่ดีขึ้นด้วยต้นทุนที่ต่ำลง (Commonsense Government : Works Better, and Costs Less) (Gore, 1995) ซึ่งเป็นรายงานของรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดการจัดการเหล่านี้มักจะไม่ได้มีการนำไปใช้เป็นแนวในการปฏิรูปในรูปแบบบริสุทธ์ที่มาจากจุดกำเนิดอย่างแท้จริง แต่มักจะเป็นไปในลักษณะของการผสมผสานกันของแนวคิดที่ดึงมาจากหลายแหล่ง และชนชั้นนำทั้งผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ (กลุ่ม J) ได้นำไปประยุกต์ใช้ภายใต้บริบทต่างๆในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ

(8) แรงกดดันจากประชาชน กลุ่ม G แสดงถึงปัจจัยที่มาจากแรงกดดันจากประชาชน (Pressure From Citizens) เมื่อมองอย่างผิวเผินอาจจะเห็นว่าในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐนั้นประชาชนทั่วไปมักจะไม่มีความกดดันโดยตรง และไม่ได้มีช่องทางเฉพาะที่จะให้คนเหล่านี้เสนอความคิดเห็นของตนในรูปแบบของข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมในการปรับปรุงการจัดการให้ดีขึ้นได้ แต่ในความเป็นจริงนั้นในบางครั้งประชาชนทั่วไปก็สามารถสร้างแรงกดดันจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้ ยกตัวอย่างเช่น ถ้าประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีการปฏิบัติต่อลูกค้าอย่างเป็นมิตรจากธนาคารหรือหน่วยงานหรือร้านค้าของเอกชนอยู่เป็นประจำ บุคคลเหล่านี้ย่อมจะมีความไม่พอใจมากยิ่งขึ้นทุกทีต่อหน่วยงานราชการซึ่งอาจจะให้บริการอย่างล่าช้า ไม่ยืดหยุ่นและมีการปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างไม่เป็นมิตร และประชาชนที่มีความไม่พอใจต่อมาตรฐานของการให้บริการที่ต่ำในหน่วยงานของรัฐเหล่านี้ อาจจะมีการร้องเรียนไปยังผู้แทนทางการเมืองหรือสื่อมวลชน ซึ่งจะเป็ช่องทางนำความคิดเห็นเหล่านั้นไปสู่ชนชั้นนำผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย (กลุ่ม J) โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าประชาชนมีความเชื่อมั่นอย่างกว้างขวางว่าข้าราชการมีการคอร์รัปชันหรือมีการให้บริการอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งในกรณีนี้มติมหาชนอาจจะสามารถสร้างแรงกดดันให้เกิดการปฏิรูปขึ้นมาได้ ดังนั้น แม้โดยทั่วไปความเห็นของประชาชนจะไม่สามารถ

ขับเคลื่อนหรือก่อรูปจนนำไปสู่การปฏิรูปได้ แต่อาจจะมีสภาพการณ์บางอย่างซึ่งประชาชนสามารถสร้างแรงกดดันอยู่เบื้องหลังจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการปฏิรูปการจัดการภาครัฐได้

(9) แนวคิดจากพรรคการเมือง กลุ่ม H แสดงถึงปัจจัยที่เป็นแนวคิดจากพรรคการเมือง (Party Political Ideas) โดยพรรคการเมืองมักจะเป็นผู้เสนอแนวคิดว่าพรรคของตนจะมีนโยบายเปลี่ยนแปลงการจัดการภาครัฐอย่างไร โดยแนวคิดเหล่านี้จะเกี่ยวกับเรื่องของโครงสร้าง รูปแบบ และกระบวนการในการจัดการ เช่น พรรคอาจจะต้องการลดความเป็นระบบราชการลง หรือต้องการกระจายอำนาจโดยให้ประชาชนมีอำนาจมากขึ้น หรืออาจจะเสนอโครงการเฉพาะ เช่น การจัดตั้งกระทรวงหรือหน่วยงานเฉพาะทางด้านต่างๆขึ้นมา เป็นต้น ซึ่งแนวคิดจากพรรคการเมืองนี้ บางครั้งเกิดขึ้นจากการพัฒนาภายในพรรคการเมืองนั่นเอง หรือในบางครั้งอาจจะเป็นการรับแนวคิดมาจากภายนอก เช่น จากการเรียกร้องของประชาชนที่พรรคการเมืองได้รับรู้ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง (กลุ่ม G) หรือจากภาคธุรกิจและนักวิชาการหรือสถาบันการศึกษา (กลุ่ม F) เป็นต้น

(10) เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดหมาย กลุ่ม I แสดงถึงปัจจัยที่เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดหมาย (Chance Events) ซึ่งเป็นกลุ่มย่อยที่ไม่สามารถจัดเข้าในกลุ่มใหญ่อื่นๆ ได้แต่ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงได้เช่นเดียวกัน

ผลกระทบของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมาย เช่น เรื่องอื้อฉาว ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น อุบัติเหตุและโศกนาฏกรรมที่ไม่สามารถจะคาดหมายได้ แม้ว่าอาจจะจัดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจหรือปัจจัยทางการเมืองได้ เช่น การที่รถไฟชนกันเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐไม่มีการลงทุนเพื่อการบำรุงรักษา หรือติดตั้งอุปกรณ์สัญญาณที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น แต่ลักษณะที่ชัดเจนที่สุดของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมายก็คือเหตุการณ์นั้นมีความสำคัญมากพอที่จะเป็นข่าว (Newsworthiness) และการที่ไม่สามารถทำนายได้ (Unpredictability) ซึ่งผลของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยมิได้คาดหมายต่อการปฏิรูปในบางกรณีอาจจะไม่ชัดเจน แต่ในบางกรณีจะมีความสำคัญมาก เช่น โศกนาฏกรรมที่เมืองเคฟครีก (Cave Creek) ประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นกรณีที่อัมจันทร์ที่สร้างภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐพังลงมา เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตหลายคน โดยไม่อาจหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงได้ ได้ก่อให้เกิดความสนใจอย่างกว้างขวาง ในประเด็นเรื่องของความรับผิดชอบของภาครัฐในระบบของการกระจายอำนาจแบบใหม่ (Pollitt and Bouckaert, 2004, p. 32) หรือกรณีการระเบิดของกระสวยอวกาศแชแลนเจอร์ (Challenger) ที่นำไปสู่การยกเลิกเครื่องครึ่งใหญ่ขององค์การบริหารการบินและอวกาศแห่งชาติ (National Aeronautics and Spaces Administration – NASA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลกลางในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

(11) ระบบการบริหาร กลุ่ม K แสดงถึงปัจจัยที่เป็นระบบการบริหาร (Administrative Systems) ซึ่งปัจจัยในกลุ่มนี้มักจะมี ความยากลำบากที่จะเปลี่ยนแปลง โดยการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่ มักจะเป็นไปในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากวัฒนธรรมและระเบียบวินัยในการทำงานแบบดั้งเดิมที่ฝังรากลึกอยู่ในวิถีชีวิตของข้าราชการ ไม่อาจจะขจัดหรือเปลี่ยนแปลงได้เพียงชั่วข้ามคืน ซึ่งในการปฏิรูปนั้น นักปฏิรูปจำเป็นต้องแน่ใจว่าข้าราชการจะปฏิบัติตนให้เหมาะสม และสอดคล้องกับแนวคิดการปฏิรูปแบบใหม่ แต่ในทางปฏิบัติข้าราชการมักจะมีแนวโน้มที่จะพัฒนาตามความต้องการของตนเอง เช่น ในปี 1993 เมื่อรองประธานาธิบดีกอร์ (Al Gore) ของสหรัฐอเมริกาเริ่มโครงการทบทวนการปฏิบัติงานแห่งชาติ (National Performance Review – NPR) ได้มีพิชิตหมู่่มือการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง (คู่มือการบริหารงานแบบเก่า) ในสนามหญ้าหน้าทำเนียบขาว (White House) แต่ความน่าประทับใจในเชิงปฏิบัติมีน้อยกว่าความน่าประทับใจที่เกิดจากการสร้างภาพเป็นอย่างมาก เนื่องจากข้าราชการจำนวนมากไม่สามารถที่จะสลัดกฎเกณฑ์ที่ฝังลึกอยู่ในวัฒนธรรมการทำงานแบบดั้งเดิมได้ทั้งหมด และหน่วยงานส่วนใหญ่ยังคงปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เคยใช้กันมาก่อนหน้านี้ (Pollitt and Bouckaert, 2004, p. 34)

เมื่อพิจารณาในระดับพื้นฐานลงไปอีก จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าระบบของการบริหาร เป็นสิ่งที่ยากจะเปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีรายละเอียดปลีกย่อยมากมาย ยกตัวอย่างเช่น การปฏิรูประบบบริหารโดยการนำเอาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาใช้ ซึ่งในแง่ของทฤษฎีกระบวนการใหม่นี้จะทำให้เกิดความรวดเร็วในการให้บริการ ใช้จำนวนเจ้าหน้าที่น้อยลงและทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ประเด็นการปฏิรูปนี้จะมองดูเหมือนง่าย แต่ในแง่ของการปฏิบัติจริงแล้วการปฏิรูปจะมีความซับซ้อนอย่างยิ่ง โดยจะต้องมีการอบรมเจ้าหน้าที่จำนวนหลายร้อยหรือหลายพันคนหรือมากกว่านั้นในการใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์แบบใหม่ ระดับการศึกษาของเจ้าหน้าที่ประจำเคาน์เตอร์ อาจจะต้องเพิ่มขึ้น สหภาพการบริการภาครัฐอาจเกิดความกังวลต่อการเปลี่ยนแปลงและแม้กระทั่งดำเนินการต่อต้านการพยายามเพิ่มประสิทธิภาพโดยการลดจำนวนเจ้าหน้าที่ลง ตลอดจนถึงปัญหาการซื้อโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่จำเป็น ปัญหาเกี่ยวกับการเชื่อมต่อข้อมูลของระบบใหม่เข้ากับศูนย์ข้อมูลของรัฐบาลในส่วนอื่นๆ รวมถึงประเด็นเรื่องความปลอดภัยส่วนบุคคล ซึ่งมีแนวโน้มที่จะต้องเกี่ยวพันกับเรื่องทางกฎหมายและเรื่องอื่นๆอีกมากมาย ดังนั้น การปฏิรูปที่ดีจึงเป็นกระบวนการที่จะต้องมีการคาดการณ์ล่วงหน้า มีการวางแผนที่ดีและเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาอย่างมาก การประกาศแผนการปฏิรูปเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้โดยไม่นึก แต่การที่จะทำให้แผนการปฏิรูปเป็นจริงนั้นจำเป็นต้องใช้ความอดทน ความพยายามและความตั้งใจอย่างสูง

แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วมีแนวโน้มที่จะเกิดอุปสรรคต่างๆมากมายดังอธิบายมาข้างต้น แต่ในที่สุดโครงการปฏิรูปก็จะเริ่มขึ้นและก่อให้เกิด

ผลต่างๆตามมา โดยระบบการบริหารซึ่งมีผลต่อการปฏิรูปจะประกอบด้วยปัจจัยย่อย 3 ประการ คือ เนื้อหาของโครงการปฏิรูป (กล่อง L) กระบวนการของการนำแนวคิดไปปฏิบัติ (กล่อง M) และผลที่ได้รับจากการปฏิรูป (กล่อง N) โดยปัจจัยแต่ละประการมีคำอธิบายโดยสังเขปดังต่อไปนี้

(12) เนื้อหาของโครงการปฏิรูป กล่อง L แสดงถึงปัจจัยที่เป็นเนื้อหาของโครงการปฏิรูป (Content of Reform Packages) ซึ่งเป็นผลผลิตของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ต้องการปฏิรูปและความเป็นไปได้ของการปฏิรูป (กล่อง J) ที่ได้อธิบายผ่านมาข้างต้น ในการประกาศโครงการปฏิรูปของนักปฏิรูปนั้นมักจะมีการใช้ศิลปะในการพูดเพื่อโน้มน้าวใจผู้ฟังให้เห็นคล้อยตาม โดยนักปฏิรูปพยายามที่จะอธิบายและเน้นย้ำถึงความสำคัญของโครงการและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ดังนั้น โครงการปฏิรูปที่ประกาศออกมาจึงมักจะเป็นข้อความที่ต้องตีความเท่ากับที่เป็นพิมพ์เขียวในการดำเนินการ และการประกาศโครงการปฏิรูปนั้นบางครั้งไม่ได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง ดังที่มาร์ชและโอล์เซน (March and Olsen) ได้กล่าวไว้ว่า “ประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีโครงการปฏิรูปแบบเบ็ดเสร็จในการบริหารครั้งแล้วครั้งเล่า โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือโครงการริเริ่มของรัฐสภาเพื่อยกเครื่องกลไกการบริหารงานของรัฐบาล ซึ่งความพยายามดังกล่าวมักจะได้รับการต้อนรับอย่างเอกรีกและได้รับการแซ่ซ้องสรรเสริญอย่างแข็งแรงแในตอนต้น แต่ในที่สุดแล้วโครงการปฏิรูปเหล่านั้นมักจะมีได้มีการดำเนินการอย่างแท้จริงแต่อย่างใด” (Pollitt and Bouckaert, 2004, pp. 35-36) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการประกาศโครงการปฏิรูปและการทำให้แผนการปฏิรูปเป็นจริงนั้น อาจจะเป็นกิจกรรมที่แยกต่างหากจากกัน โดยไม่จำเป็นจะต้องเกิดต่อเนื่องกันเสมอไป

(13) กระบวนการของการนำแนวคิดไปปฏิบัติ กล่อง M แสดงถึงปัจจัยที่เป็นกระบวนการของการนำแนวคิดไปปฏิบัติ (Implementation Process) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากในการปฏิรูป เนื่องจากศาสตร์ของการบริหารนั้นมักจะไม่ได้อัตโนมัติที่ตายตัว แต่มีหลายสิ่งหลายอย่างที่ผู้ปฏิบัติมักจะได้เรียนรู้ในระหว่างการดำเนินการปฏิรูป และสิ่งที่เรียนรู้นี้ก็มักจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข และอาจจะทำให้รูปแบบและเนื้อหาของปฏิรูปแตกต่างออกไปจากที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มแรก

กระบวนการของการนำแนวคิดการปฏิรูปไปปฏิบัติ จะยิ่งทวีความซับซ้อนมากขึ้นเมื่อโครงการต้องดำเนินการโดยผ่านเครือข่ายองค์กรแทนที่จะดำเนินการโดยหน่วยงานเดียว ซึ่งเครือข่ายเหล่านี้อาจจะรวมถึงหน่วยงานระดับต่างๆของรัฐบาล องค์กรอิสระ หน่วยงานกึ่งภาครัฐและภาคเอกชน บริษัทเอกชนและสมาคมการกุศลต่างๆ นอกจากนี้ กระบวนการของการนำแนวคิดการปฏิรูปไปปฏิบัติจะซับซ้อนเพิ่มขึ้นอีกเป็นทวีคูณเมื่อต้องดำเนินการผ่านเครือข่ายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการทางด้านการติดต่อสื่อสาร การขนส่ง สิ่งแวดล้อมและ

การป้องกันโรคติดต่อ เนื่องจากการปฏิรูปในระดับนี้มักจะไม่มีองค์กรกลางที่มีอำนาจในการบูรณาการที่ครอบคลุมเครือข่ายของการปฏิรูปทั้งระบบเข้าด้วยกัน แต่ละส่วนของเครือข่ายจึงมักจะต้องตัดสินใจด้วยตนเองในเรื่องสาระและรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงในการจัดการ

ขั้นตอนของการนำแนวคิดการปฏิรูปไปปฏิบัติ นอกจากจะมีความสำคัญในแง่ที่เป็น การนำโครงการที่เป็นนามธรรมไปสู่การปฏิบัติจริงแล้ว ยังมีความสำคัญในแง่ที่ขั้นตอนนี้สามารถเป็นตัวสะท้อนกลับ (Feed Back) โดยตรงไปสู่ผู้กำหนดนโยบายที่เป็นชนชั้นนำ (กล่อง J) เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจว่าควรจะทำอย่างไรต่อไป เช่น โครงการนั้นควรจะดำเนินการต่อไปหรือ อาจจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของโครงการ เป็นต้น

(14) ผลที่ได้รับจากการปฏิรูป กล่อง N แสดงถึงปัจจัยที่เป็นผลของการปฏิรูป (Result Achieved) โดยผลที่เกิดขึ้นนี้อาจจะเป็นไปหรือไม่เป็นไปตามความต้องการของชนชั้นนำฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่ตั้งไว้แต่ต้นก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ ผลที่เกิดขึ้นนี้จะป้อนข้อมูลสะท้อนกลับไปสู่ขั้นตอนก่อนหน้านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นข้อมูลที่สะท้อนกลับไปสู่ชนชั้นนำ เพื่อให้ทราบว่า การเปลี่ยนแปลงอันไหนคือสิ่งที่ต้องการและการเปลี่ยนแปลงอันไหนคือสิ่งที่เป็นไปได้ (กล่อง J) ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นผลขั้นสุดท้ายของการปฏิรูปเป็นสิ่งที่ยากจะชี้วัดหรือสามารถระบุได้ด้วยความมั่นใจ สำนวนโวหาร (Rhetoric) และความเป็นจริงยากที่จะแยกออกจากกัน และถึงแม้ว่าโครงสร้างและกระบวนการบริหารแบบใหม่อาจจะเกิดขึ้นได้โดยไม่มี ความผิดพลาด แต่การที่จะวัดว่าโครงการและกระบวนการแบบใหม่ที่เกิดจากการปฏิรูปแตกต่างไปจากโครงการและกระบวนการก่อนหน้านี้มากน้อยแค่ไหนเพียงใดนั้นมิใช่สิ่งที่จะทำได้โดยง่าย

ที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดในหัวข้อนี้เป็นคำอธิบายเกี่ยวกับตัวแบบและองค์ประกอบของตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่เสนอโดยพอลลิทด์และบูเคิร์ท สำหรับกรอบของการวิจัยที่ปรับปรุงจากตัวแบบดังกล่าว ซึ่งจะได้ใช้เป็นแนวในการศึกษาวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้จะได้นำเสนอในบทที่ 3 ต่อไป