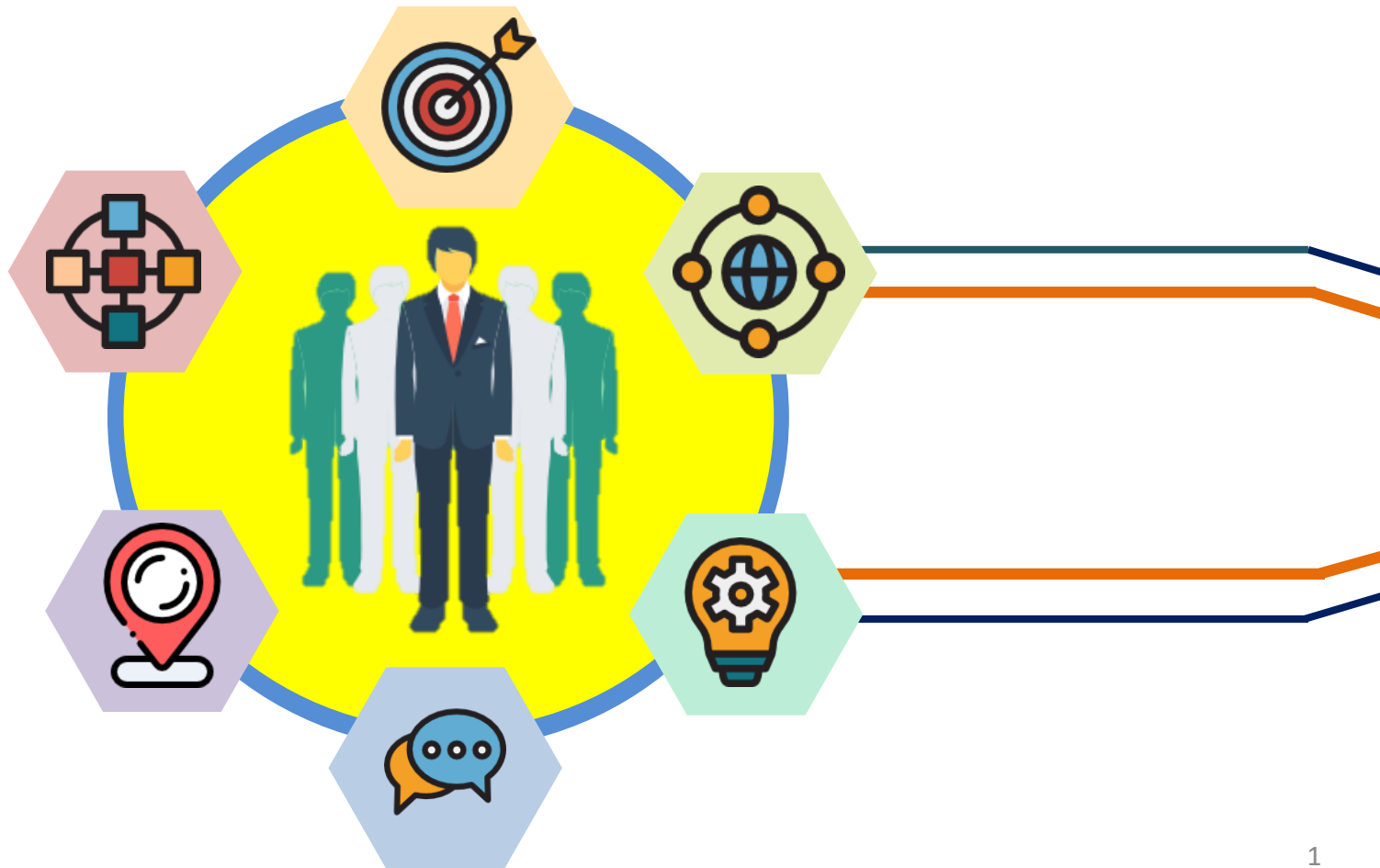


# การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)





# หัวข้อการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่



ความหมาย/ความสำคัญ



การบริหารภาครัฐแบบเดิม (OPM)

การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

▶ บัญญัติ 10 ประการ



▶ ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

▶ Westminster

▶ America



ความท้าทายของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPS)



ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่



# การบริหารภาครัฐแบบเดิม (Old public management)

## การบริหารภาครัฐแบบเดิม (Old public management)

คือ การบริหารจัดการภาครัฐที่เน้นสายบังคับบัญชา และกฎระเบียบที่เคร่งครัด โครงสร้างองค์กรที่ดีที่สุดคือระบบราชการแบบรวมศูนย์ โครงการถูกนำไปปฏิบัติโดยกาควบคุมจากบนลงล่างเพื่อให้การบังคับบัญชาและการสอดส่องดูแลทำได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนั้นแล้วยังมีจำกัดดุลยพินิจในการบริหารงาน มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความมีเหตุผลเป็นค่านิยมสำคัญในการบริหารงานขององค์กร



# ปัญหาของการบริหารภาครัฐแบบเดิม (Old public management) และความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง

## 1. ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ

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



# ปัญหาของการบริหารภาครัฐแบบเดิม (Old public management) และความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง

## 1. ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ (ต่อ)

9. ปัญหาการเลื่อนชั้นตามหลักอาวุโส

10. ปัญหาของวัฒนธรรมระบบราชการที่เน้นในเรื่องของการปกปิดความลับ (Secrecy)

11. ปัญหาบุคลากรภาครัฐขาดความคิดเชิงสร้างสรรค์และไม่ชอบที่จะทำอะไรที่มีความเสี่ยงทำให้การบริหารจัดการภาครัฐขาดสิ่งใหม่ๆ

12. ปัญหาระบบราชการมีความเชื่องช้า

## 2. โลกาภิวัตน์และการแข่งขัน (Globalization and competitiveness)

การเปลี่ยนแปลงของภาคเอกชนมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการ โดยเน้นให้เกิดการกระจายตัวของธุรกิจ เน้นการปรับปรุงการบริการ/การดำเนินการ มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และเกิดการแข่งขัน



# การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

## การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)

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



# การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) บัญญัติ 10 ประการ

1

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

2

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

3

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

4

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

5

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



## การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) บัญญัติ 10 ประการ

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





# ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

## ตัวแบบเวสต์มินสเตอร์

### 1. การปฏิรูปของนิวซีแลนด์

- เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก
- เชื่อว่าระบบตลาดเสรีทำให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพมากกว่าการควบคุมโดยรัฐบาล
- เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้แรงจูงใจจากระบบตลาด
- ยึดหลักการแข่งขัน



# ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

## ตัวแบบเวสต์มินสเตอร์

### 1.1 กลยุทธ์การปฏิรูปของนิวซีแลนด์

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



# ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

## ตัวแบบเวสต์มินสเตอร์

### กลยุทธ์การปฏิรูปของนิวซีแลนด์

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



# ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

## ตัวแบบเวสต์มินสเตอร์

### 1.2 ผลลัพธ์จากการปฏิรูปของนิวซีแลนด์

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



# ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

## ตัวแบบสหรัฐอเมริกา

### 1. พื้นฐานของการปฏิรูปก่อนยุคประดิษฐ์รัฐบาลใหม่

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



# ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

## ตัวแบบสหรัฐอเมริกา

### 2. ยุคประติษฐ์รัฐบาลใหม่

#### 2.1 ขั้นตอนการ ประติษฐ์รัฐบาลใหม่

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



# ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

## ตัวแบบสหรัฐอเมริกา

### 2.2 ผลกระทบของ การประดิษฐ์รัฐบาลใหม่

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



# ตัวแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐแนวใหม่

## ตัวแบบสหรัฐอเมริกา

### 2.3 ยุคประธานาธิบดีบุช

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



# ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

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

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

# ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

## 2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ได้กำหนด ขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อเป็นไปตามหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง

# ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

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

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2556) ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : การพัฒนาองค์การให้มีขีดสมรรถนะสูงและทันสมัย  
บุคลากรมีความเป็นมืออาชีพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารสินทรัพย์ของ  
ภาครัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : การวางระบบการบริหารงานราชการแบบบูรณาการ

# ตัวอย่างการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

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

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 : การส่งเสริมระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันระหว่างภาครัฐภาคเอกชนและภาค

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 : การยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 7 : การสร้างความพร้อมของระบบราชการไทยเพื่อเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน



# ความท้าทายของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

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

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