

อิทธิพลของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ต่อการวัดประเมินในภาครัฐ: ปัญหาตัวชี้วัด และประโยชน์ที่แท้จริง

Influence of New Public Management of Government Assessment: Indicator Problem and Real Benefits

โกสินทร์ เตชะนิยม^{1*}, เฉลิมชัย กิตติศักดิ์นาวิน¹, และ ศิริคุณ พันธุ์รังษี²

Kosin Techaniyom^{1*}, Chalermchai Kittisaknawin¹, and Sirikhun Phanrangsee²

Abstract

Influence of new public management of government assessment: metric problem and real benefits although new public management idea has initiated since 1990, and it is still criticizing. NPM has influenced to government around the world, including Thailand, there are some NPM restructuring in Thai government public management from past to present. The main objectives of these research are 1) To review basic principle of NPM concept and 2) To analyze problems which have affected Thai government from using NPM concept. The research had shown that there are 3 phenomenal results which Thai government has applied public management structure by following NPM concept, such as 1) influence of NPM concept has affected government structure, 2) influence of NPM concept

¹สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร ต.สามพระยา อ.ชะอำ จ.เพชรบุรี 76120,

²สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ต.ไทยบุรี อ.ท่าศาลา จ.นครศรีธรรมราช 80161

¹Public Administration, Faculty of Management Science, Silpakorn University, Sam Phraya Sub-district, Cha-am District, Petchaburi Province 76120, ²Lecturer at School of Liberal Arts, Walailak University, Thaiburi Sub-district, Thasala District, Nakhonsithammarat Province 80161

*ผู้ให้การติดต่อ (Corresponding e-mail: Kosincoke@hotmail.com)

has affected operation of government objective, 3) influence of NPM concept has affected assessment of government operations.

Keywords: *New Public Management, Public Management Structure, Government Assessment, Government Goal*

บทคัดย่อ

แม้ว่าแนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) จะเกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงปี 1990 และได้รับข้อวิจารณ์มากมาย แนวคิดดังกล่าวยังคงมีอิทธิพลต่อระบบราชการทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยมีการปรับโครงสร้างที่เกิดจากอิทธิพลของแนวคิด NPM ในการจัดการภาครัฐของรัฐบาลไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน วัตถุประสงค์หลักของวิจัยนี้ คือ 1) เพื่อทบทวนแนวความคิดพื้นฐานและข้อคิดเห็นอันเป็นส่วนสำคัญของหลักการ NPM และ 2) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาจากข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ของผลกระทบจากการนำแนวคิด NPM มาใช้ในภาครัฐของประเทศไทย การวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า มี 3 ผลลัพธ์ทางปรากฏการณ์ซึ่งรัฐบาลไทยได้ใช้โครงสร้างการจัดการภาครัฐตามแนวคิด NPM ผลลัพธ์เหล่านั้น คือ 1) อิทธิพลของแนวคิด NPM มีผลต่อโครงสร้างภาครัฐ 2) อิทธิพลของแนวคิด NPM มีผลต่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์แห่งรัฐ และ 3) อิทธิพลของแนวคิด NPM มีผลต่อการประเมินการดำเนินงานภาครัฐ

คำสำคัญ: *แนวคิดการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โครงสร้างการจัดการภาครัฐ การประเมินภาครัฐ เป้าหมายแห่งรัฐ*

บทนำ

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่: ที่มาและพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

นับตั้งแต่ Woodrow Wilson ได้เขียนบทความ The Study of Administration ในปี ค.ศ. 1887 การก่อตัวของรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคสมัยใหม่จึงได้กำเนิดขึ้น ด้วยความพยายามที่จะสร้างให้รัฐประศาสนศาสตร์ “มีที่ยืนเป็นของตนเอง” ซึ่งถือเป็นก้าวสำคัญของขอบข่ายการศึกษาในฐานะ “ศาสตร์” บทความดังกล่าวมีหลักการสำคัญ คือ หน้าที่ของฝ่ายบริหารคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหน้าที่ของฝ่ายการเมืองคือการกำหนดนโยบายหรือหน้าที่ในการออกกฎหมาย การแยกการบริหารออกจากการเมืองจะทำให้ข้าราชการสามารถบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ก่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรมภาครัฐ แม้มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเกิดขึ้นก็ตาม

ด้วยอิทธิพลของความก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดดของวิทยาศาสตร์ ส่งผลให้ทุกภาคส่วนทางสังคมทั่วโลกตื่นตัวและนำข้อดีของวิทยาศาสตร์มาใช้ ทำให้เกิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ที่เสนอโดย Taylor รวมไปถึงการแสวงหาวิธีการที่เป็นหลักสากลในการจัดการ เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ ที่นักวิชาการคนสำคัญอย่าง Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick ได้เสนอหลัก 7 ประการของการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB ซึ่งอยู่ภายใต้สมมติฐานที่ว่า

หลักการบริหารจะสามารถนำไปใช้ได้กับระบบการบริหารทุกรูปแบบโดยไม่ต้องคำนึงถึงโครงสร้างทางสังคมลักษณะของงานหน้าที่วัฒนธรรมหรือสภาพแวดล้อมของประเทศนั้น ถือเป็นแง่มุมที่มีนัยว่าหลักการบริหารนั้นเป็นวิทยาศาสตร์ อย่างไรก็ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงจากสงครามโลกครั้งที่ 2 หลักการบริหารที่ใช้อยู่เดิม เริ่มที่จะไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมในการบริหารภาครัฐ นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์จึงตั้งคำถามเพื่อพัฒนาศาสตร์วิชาสำหรับการบริหารงานภาครัฐด้วยกัน 2 ประเด็น คือ 1) หลักการบริหารขัดแย้งในตัวเองหรือไม่ และ 2) การบริหารปลอดจากค่านิยมการเมืองได้จริงหรือไม่ จากประเด็นดังกล่าว ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์จึงมีพัฒนาการทฤษฎี 2 ทาง คือ 1) พัฒนาศาสตร์ร่วมกับรัฐศาสตร์ และ 2) พัฒนาศาสตร์ให้เป็นวิทยาศาสตร์แบบดั้งเดิมโดยมุ่งศึกษาพฤติกรรมและการจัดการพฤติกรรม ข้อดีจากการพัฒนาศาสตร์ในช่วงนี้ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ได้เข้าใจเป้าหมายที่แท้จริงของการบริหารรัฐกิจจากการร่วมพัฒนาศาสตร์กับรัฐศาสตร์และเกิดทฤษฎีองค์การจากการมุ่งพัฒนาแบบดั้งเดิม ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีที่ยืนในเชิงหลักการพัฒนาศาสตร์

ความหลากหลายเชิงแนวคิดและการต่อสู้เชิงทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์มีอยู่อย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 30 ปี จนกระทั่งในปี 1968 นักวิชาการจัดการประชุมที่เปรียบเสมือนการสังคายนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในชื่อ Minnowbrook ซึ่งนักวิชาการต่างมีความเห็นร่วมกันและสร้างจุดยืน “The New Public Administrative” โดยผู้มีบทบาทสำคัญ เช่น Dwight Waldo โดยนำเสนอหลักการสำคัญ คือ 1) ความสอดคล้อง (Relevance) เน้นการเผชิญปัญหาทางสังคมที่แท้จริงหมายถึงทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องตอบสนองและนำไปใช้แก้ปัญหาสังคมได้ 2) ค่านิยม (Values) โดยเห็นว่าค่านิยมของความเป็นกลางทางการเมืองในทางรัฐศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจนั้นเป็นไปได้ไม่ได้ ค่านิยมต่าง ๆ ที่นำมาใช้นั้นต้องโปร่งใสตรวจสอบได้ 3) ความมีโอกาสเท่าเทียมกันทางสังคม (Social Equity) เป็นเป้าหมายของรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อตอบสนองประชาชน 4) การเปลี่ยนแปลง (Change) คือไม่เห็นด้วยกับการมีโครงสร้างอำนาจของสถาบันทางการบริหารภาครัฐ โดยต่างมองว่าควรมีการเปลี่ยนแปลง และ 5) เน้นผู้มีสิทธิออกเสียง (Client Focus) เป็นการส่งเสริมการบริหารรัฐกิจเชิงรุกเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม

การบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ (New Public Administration: NPA) นั้น แม้จะสร้างจุดยืนที่ทำให้สังคมได้ตระหนักถึงความไม่มีประสิทธิภาพและความไม่มีประสิทธิผล และการไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม แนวทางการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ มีหลักคิดที่เชื่อมโยงกับรัฐศาสตร์อย่างสูง ซึ่งเป็นศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและไม่ได้มีเครื่องมือในการจัดการให้เกิดสิ่งที่ต้องการ แนวทางจึงไม่ได้รับความนิยมมากนัก ประกอบกับความก้าวหน้าและความเฟื่องฟูของการบริหารธุรกิจ ทำให้นักวิชาการสนใจที่จะนำวิธีการทางธุรกิจมาปรับใช้ รวมถึงศาสตร์ด้านอื่น เช่น เศรษฐศาสตร์ เกิดเป็นการจัดการแบบสหวิทยาการหรือการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งเป็นการจัดการที่อาศัยความเป็นสหวิทยาการมาบริหารภาครัฐ เช่น แนวคิดทางการตลาด แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ มาประยุกต์ใช้ (Denhardt & Denhardt, 2007) ทำให้เกิด

เครื่องมือทางการบริหาร (Management Tools) เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารรัฐกิจ

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่: พัฒนาการทฤษฎี จุดเชื่อมกับยุคปัจจุบัน

แนวคิดจัดการภาครัฐสมัยใหม่มีรากฐานที่ผูกพันแน่นแฟ้นกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ซึ่งถือเป็นแนวทางศึกษาสำคัญที่เป็นจุดเริ่มต้นการนำสหวิทยาการมาใช้แก้ไขปัญหาด้านรัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ ที่มีสาระสำคัญคือการเรียกร้องให้มีการปรับปรุงเนื้อหาสาระของวิชารัฐประศาสนศาสตร์เสียใหม่ในการขยายขอบข่ายการศึกษาโดยนำเอาระเบียบวิธีทางการศึกษาแบบเศรษฐศาสตร์เข้ามาผสมผสานกับศาสตร์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดบางประการในการแก้ปัญหาทางสังคม โดยให้เหตุผลว่า การบริหารงานภาครัฐตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม อาทิเช่น งานของ Leonard D. White, Woodrow Wilson, Max Weber ตลอดจน Luther Gulick และ Lyndall Urwick นั้น มีลักษณะที่พยายามรวมอำนาจตามสายการบังคับบัญชา แบ่งงานกันทำตามสายบังคับบัญชา เน้นระบบราชการขนาดใหญ่ จนท้ายที่สุดองค์การภาครัฐเกิดความล่าช้าไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สภาพภายในองค์การแบบระบบราชการกลายเป็นการทำงานที่มุ่งไม่ให้เกิดกฎระเบียบ จนไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ อีกทั้งยังเป็นวิธีการที่ไม่ตอบสนองการให้บริการสาธารณะแต่ละรูปแบบได้อย่างสอดคล้อง รวมถึงโดนโจมตีจากนักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะว่าเป็น “การบริหารที่ไม่ก่อให้เกิดประชาธิปไตย” (Orstrom & Orstrom, 1971) อีกทั้งงานร่วมสมัยชิ้นนี้ของ Orstrom พยายามชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจแบบระบบราชการสมัยเก่า ว่าเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพ ไม่ประหยัดและยากที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในสภาพการปัจจุบัน โดยเสนอว่าการมีโครงสร้างที่หลากหลาย เป็นทางเดียวที่จะสามารถจัดการการให้บริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเพิ่มการกระจายศูนย์รวมอำนาจให้มากขึ้นและซ้อนทับกันเพื่อการตอบสนองที่ดีที่สุด อีกทั้งลดค่าใช้จ่ายจากความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดกระแสความคิดในการบริหารงานที่ใช้สหวิทยาการในการแก้ไขปัญหา

นอกจากนี้ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในช่วงปี 1970 - 1990 ก่อให้เกิดความตื่นตัวของ “ปฏิรูประบบราชการ” ตามหลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งวิกฤตและจุดร่วมอาจแบ่งได้ ดังนี้

1. วิกฤตน้ำมันครั้งที่หนึ่งเมื่อทศวรรษ 1970 รัฐบาลประสบปัญหาการขาดรายได้อย่างหนักจากภาษีที่ลดลงเมื่อเทียบกับรายจ่าย ขณะที่นักการเมืองสั่งการให้ดำเนินการต่อไปโดยห้ามตัดงบประมาณการบริหารภาครัฐถูกบีบให้ต้องบริการเท่าเดิมหรือเพิ่มหน้าที่ แต่ใช้เงินและคนน้อยลง

2. ทศวรรษ 1980 ช่วงที่รัฐบาลใหม่หลายประเทศนำความคิดทางการจัดการมาเปลี่ยนแปลงการบริการ เช่น รัฐบาลอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1979 รัฐบาลแคนาดาเมื่อปี ค.ศ. 1984 รัฐบาลนิวซีแลนด์เมื่อปี ค.ศ. 1984 ที่น่าสังเกตคือแนวคิดเหล่านี้ส่วนใหญ่เริ่มจากผู้นำทางการเมืองมากกว่าราชการ

3. การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจกับการปรับปรุงการจัดการภาครัฐ เป็นสิ่งที่สัมพันธ์กันโดยตรงช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ รัฐบาลได้สั่งให้ภาคธุรกิจปรับปรุงการแข่งขันและการจัดการ เมื่อเป็นเช่นนั้น

รัฐบาลจึงต้องปรับปรุงการจัดการของตัวเอง

4. สังคมเห็นว่าการขยายตัวของรัฐบาลมีผลกระทบต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดความคิดว่าควรลดขนาดภาครัฐ หรืออย่างน้อยก็ต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

แนวความคิดการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นแนวคิดที่แพร่กระจายไปทั่วโลกก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในหลายประเทศ ซึ่งมีจุดเน้นหลักอยู่ที่การปฏิรูปเพื่อมุ่งผลสำเร็จและให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบหรือเปลี่ยนฐานะจาก “ผู้บริหาร” เป็น “ผู้จัดการ” (Henry, 2010) ซึ่งการปฏิรูปมีเหตุผลหลัก คือ ตัวแบบระบบราชการเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนได้ดีเท่าที่ควร รัฐบาลหลายประเทศจึงปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการของตนและหยิบยืมเทคนิคการจัดการจากภาคเอกชนมาใช้ สร้างการแข่งขันและทางเลือกที่ดีที่สุดโดยการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) กับภาคส่วนอื่น รวมถึงการแปรรูปในส่วนงานที่รัฐไม่มีศักยภาพเพียงพอ อีกทั้งเร่งการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายภายใต้บริบทที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วแบบโลกาภิวัตน์ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจึงเป็นทางออกที่เหมาะสม เพราะหน่วยงานท้องถิ่นเป็นหน่วยย่อยที่ใกล้ชิดประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่เข้าใจความต้องการของตนเองดีที่สุด โดยหลักการนั้น การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากหลักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกแนวใหม่ (Neoclassical Economics) และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ซึ่งไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีระบบราชการ โดยเสนอให้ลดบทบาทรัฐบาลและกำหนดนโยบายสาธารณะโดยอาศัยกลไกตลาด (Market-based Public Policies)

New Public Management เป็นที่รู้จักแพร่หลายจากงานของ Hood (1991) ในบทความชื่อ A Public Management for All Seasons? ซึ่ง Hood ได้กล่าวถึง การบริหารรัฐกิจและทิศทางการที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐบาลอังกฤษว่า “อาจจะพอเรียกรวมกันได้ว่าการจัดการภาครัฐสมัยใหม่” ซึ่ง Hood ได้สังเคราะห์พฤติกรรมและกระแส ดังนี้

ตารางที่ 1 แนวคิดกระแสการจัดการภาครัฐสมัยใหม่

หลักเชื่อ (Doctrine)	ความหมาย (Meaning)	การให้เหตุผล (Typical Justification)
1. ใช้มืออาชีพในการจัดการภาครัฐ	มีอำนาจอิสระในการจัดการ	มีการตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน
2. มาตรฐานและการประเมินผลงาน	มีเป้าหมาย ตัวชี้วัดความสำเร็จเชิงปริมาณ โดยเฉพาะการบริการอย่างมืออาชีพ	มีการตรวจสอบที่มีเป้าหมายชัดเจนมีประสิทธิภาพโดยต้องมองที่วัตถุประสงค์
3. มุ่งเน้นผลลัพธ์	การจัดสรรทรัพยากรและรางวัลตามผลงาน	มุ่งเน้นผลลัพธ์มากกว่าวิธีการทำงาน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หลักเชื้อ (Doctrine)	ความหมาย (Meaning)	การให้เหตุผล (Typical Justification)
4. ลดขนาดหน่วยงานในภาครัฐให้เล็กลง	แยกหน่วยงานที่เป็นหนึ่งเดียวออกเป็นส่วนต่าง ๆ ในการกระจายอำนาจ เพื่อให้มีความเป็นธรรม	จำเป็นต้องสร้างหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดการให้มีการแยกการจัดการและการผลิตออกจากกันเพื่อประโยชน์ทางด้านประสิทธิภาพ จากการใช้สัญญาให้ผู้อื่นมาดำเนินการแทน
5. เพิ่มการแข่งขันที่มากขึ้นในภาครัฐ	ลดการผูกขาด ใช้วิธีการตลาด	การแข่งขันทำให้ลดต้นทุนและมีมาตรฐานสูงขึ้นเพื่อทางเลือกที่ดีที่สุดของประชาชน
6. เน้นแนวทางการบริหารของภาคเอกชน	เปลี่ยนจากจริยธรรมการบริการสาธารณะแบบระบบราชการขนาดใหญ่ ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการจ้างและให้รางวัลเน้นการประชาสัมพันธ์	จำเป็นต้องใช้เครื่องมือการจัดการแบบเอกชนที่พิสูจน์แล้วในภาครัฐ
7. เน้นการใช้หลักการและหลักประหยัดในการใช้ทรัพยากร	ลดต้นทุนทางตรง มีการสร้างวินัย ต่อต้านความต้องการของสหภาพ และลดต้นทุนที่ปรับตัวเป็นแบบธุรกิจ	จำเป็นต้องตรวจสอบความต้องการทรัพยากรในภาครัฐ และทำให้มากขึ้นแต่จ่ายน้อยลง

ที่มา: Hood (1991)

นอกจากนี้ พฤติกรรมที่เปลี่ยนไปจนสามารถเรียกรวมกันว่าการจัดการภาครัฐสมัยใหม่นั้น ส่วนสำคัญอีกประการที่ Hood (1991) ได้กล่าวคือ ค่านิยมหลักของการจัดการภาครัฐ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2 ค่านิยมหลักในการจัดการภาครัฐ

	ประหยัดและวัตถุประสงค์	ความซื่อสัตย์และความยุติธรรม	ความคงทนและความสามารถฟื้นตัว
1. ผลสำเร็จ	ความประหยัด ทรัพยากร และค่าใช้จ่ายพอดีกัน	ความถูกต้อง เกิดความเท่าเทียม และปฏิบัติอย่างถูกต้อง	ความยืดหยุ่น การปรับตัวได้ เชื่อถือได้ และความอยู่รอด
2. ความล้มเหลว	ความสูญเปล่า ไม่มีประสิทธิภาพ	เลือกปฏิบัติ ไม่เท่าเทียม ในการใช้อำนาจ	หายนะ ความเสี่ยงไม่สามารถปรับตัวได้

ตารางที่ 2 (ต่อ)

	ประหยัดและวัตถุประสงค์	ความซื่อสัตย์และความ ยุติธรรม	ความคงทนและความ สามารถฟื้นตัว
3. ทรัพยากรที่เป็นผล	เงิน เวลา	ความเชื่อถือ สิทธิ	ความปลอดภัย ความอยู่รอด
4. การควบคุม	ผลลัพธ์	กระบวนการ	สิ่งนำเข้า/กระบวนการ
5. ความยืดหยุ่น	ต่ำ	ปานกลาง	สูง
6. เป้าหมาย	ตายตัว/น้อย	ความขัดกัน/เป็นคู่	ไม่ตายตัว/หลากหลาย
7. ข้อมูลสารสนเทศ	เป็นค่าเสียโอกาส	เป็นโครงสร้าง	แลกเปลี่ยนสูง
8. ความสัมพันธ์กับ สภาพแวดล้อม	สูง	ปานกลาง	หลวม

ที่มา: Hood (1991)

มุมมองของ Hood ในบทความที่มีต่อการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เป็นแนวทางที่ได้รับการอ้างอิงสูงในวงวิชาการ ซึ่งพบว่า หากองค์การขับเคลื่อนค่านิยมแบบหนึ่งมาก ค่านิยมอีกแบบหนึ่งก็จะลดลง และไม่สามารถที่จะเน้นค่านิยมทุกแบบในการบริหารทั้งหมด การจัดการภาครัฐที่ Hood รวบรวมมาเพื่อเสนอนั้น มีลักษณะของการนำเอาหลักการบริหารธุรกิจและหลักเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้ในการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยมิได้ละเลยมุมมองในมิติรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเชื่อถือได้ การปรับตัวได้ ได้ถูกผนวกรวมกับประโยชน์สาธารณะของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่มีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และการกระจายอำนาจ ซึ่งผลจากกระแสการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ก่อให้เกิดการปรับรื้อระบบราชการขนาดใหญ่ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาที่มีหลักคิดที่ยืมมาจากภาคธุรกิจนั่นเอง ผลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้จากเครื่องมือทางการบริหารที่นำมาใช้ในภาครัฐทั่วโลกอย่างกว้างขวาง เช่น Balance Scorecard, KPI, TQM, Knowledge Management, Strategic Planning และอีกมากมาย

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่: ข้อวิจารณ์ของอิทธิพลแนวคิดต่อความเหมาะสมของระบบการประเมินในภาครัฐ

การดำเนินรัฐกิจให้เกิดผลตามเป้าประสงค์แห่งรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนและประเมิน ทั้งในแง่การปฏิบัติงานของหน่วยราชการและในแง่คุณค่าของเป้าหมายแห่งรัฐ อันนำมาสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดคุณค่าที่ตรงกับฉันทามติของสังคมที่มากขึ้น ซึ่งการปฏิรูปการจัดการภาครัฐนั้น มีความหมายกว้างขวางและเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นกับทุกรัฐบาลตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน มุมมองในการปฏิรูปนั้นถูกขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องจนเกิดเป็นกระบวนทัศน์ที่มีความสำคัญ

และยังคงมีอิทธิพลอยู่ในปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญ คือ 1) ลดขนาดภาครัฐ 2) เพิ่มประสิทธิภาพและความยืดหยุ่น 3) เปลี่ยนมุมมองจากประชาชนเป็นลูกค้าที่จะต้องตอบสนอง ซึ่งปรากฏการณ์ที่สังเกตได้ง่ายที่สุดเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ เช่น 1) ลักษณะโครงสร้างขององค์การที่เปลี่ยนไป 2) ขั้นตอนการดำเนินงาน เช่น การลดขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย และ 3) ข้อกำหนดเป้าหมายส่วนตัวของบุคคล เช่น จริยธรรม และผลการปฏิบัติงาน (Bowornwathana, 2011)

ในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น รัฐมักอ้างเหตุผลเพื่อความชอบธรรมในการปฏิรูป เช่น “เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล” แต่กระบวนการปฏิรูปมักกำหนดผลเพียงแค่การเกิดขึ้นของการปฏิรูปโดยขาดการประเมิน “ผลลัพธ์ระยะยาว” ซึ่งเป็นเป้าประสงค์ที่แท้จริง ทำให้ผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิรูปสามารถผลักผลกระทบจากการปฏิรูปให้ห่างจากตนเองได้อย่างชอบธรรมหรือเป็นการกระทำที่หวังผลทางการเมืองและภาพลักษณ์ที่ดีของนักการเมืองที่มุ่งเป้าไปที่ระบอบราชการ (Bowornwathana, 2006) และสาเหตุหลักอีกประการที่ก่อให้เกิดการปฏิรูป คือ “ผลกระทบอย่างรุนแรงจากสภาพแวดล้อมแบบโลกาภิวัตน์ภายใต้บริบทประชาธิปไตย” ซึ่งผลกระทบดังกล่าวกระตุ้นให้ภาครัฐทั้งหลายพยายามปรับปรุงและปฏิรูประบบการบริหารเพื่อให้สอดคล้องและตอบรับต่อความต้องการของสังคม ซึ่งประชาชนมักมองระบอบราชการในเชิงลบเป็นทุนเดิม การนำประเด็นการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นนโยบายที่ใช้หาเสียงได้เป็นอย่างดีของนักการเมืองในหลายประเทศ

เมื่อรวมเข้ากับประเด็นที่ว่า หลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (NPM) เป็นกระบวนการที่เน้นการปฏิรูปให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยอาศัยเทคนิควิธีการจาก “สหวิชาการ” รวมทั้งการประยุกต์เครื่องมือทางด้านธุรกิจมาปรับใช้กับภาครัฐ สังเกตได้จากการที่องค์การชั้นนำของโลกได้เริ่มนำเอา “เครื่องมือทางการบริหารทางภาคธุรกิจ” มาใช้ในองค์การ เช่น UN หรือ OECD เป็นต้น จากนั้นบรรดาข้าราชการระดับสูงจึงนำเอาเครื่องมือดังกล่าวเข้ามาใช้ เพื่อหวัง “ปรับปรุงองค์การให้ดูทันสมัย” ซึ่งต่อมาภายหลัง บรรดาส่วนย่อยของหน่วยงานก็รับเอาหลักการและเครื่องมือมาใช้ “ทั้งองค์การ” การแพร่กระจายดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว (Bowornwathana, 2011) ซึ่งในหลายประเทศอาจก่อให้เกิดปัญหา “การละเลยในการวิเคราะห์ความเหมาะสมขององค์ประกอบ” อย่างจริงจัง โดยมีความเชื่อว่า เครื่องมือทางการบริหารดังกล่าวเป็นเหมือน “ยาวิเศษ” ที่จะสามารถรักษาอาการได้ทุกอย่าง

นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญที่สุดที่ภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐละเลยนั้น คือ หลักการเบื้องต้นของเครื่องมือบริหารธุรกิจ เช่น การบริหารผลการปฏิบัติงานหลัก (Key Performance Index) จะต้อง “กำหนดเป้าหมายขององค์การไว้อย่างชัดเจน” เพื่อสร้างตัวบ่งชี้ผลการทำงานของคนในองค์การให้เกิดการบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐประสบกับข้อจำกัด เช่น ขอบข่ายของภารกิจที่กว้างขวาง เป้าหมายขององค์การที่เป็นเป้าหมายหลากหลาย การนำเอาเครื่องมือบางประการของภาคธุรกิจมาใช้โดยไม่ได้นิ่งถึงเป้าหมายของรัฐและประชาชนจึงพบเห็นได้บ่อยครั้ง กล่าวคือ รัฐเองมักกำหนดเป้าหมายเพื่อปรับปรุงเพียงแค่รูปลักษณ์ภายนอกขององค์การให้ดูทันสมัย เน้นการสร้างตัวชี้วัดระดับบุคคลเพื่อให้เกิดภาพมองที่ดีขึ้น แต่ขาดการวิเคราะห์และกำหนดทิศทางเพื่อความเป็นรัฐที่ดีอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ การขยายตัวของ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐโดยหลักการ NPM แม้ว่าจะได้รับการตอบรับ และเป็น ที่แพร่หลายในรัฐบาลทั่วโลกก็ตาม แต่มีกระแสวิจารณ์ถึงหลักการดังกล่าว เช่น 1) NPM เป็นเพียงหน้ากากที่มีไว้เพื่อสวมให้ดูเหมือนว่าตนเองนั้นทันสมัย แต่หาสาระแท้จริงไม่ได้ 2) ไม่สามารถลดค่าใช้จ่ายจากการลดขนาดภาครัฐได้จริง 3) การแปรรูปกลับไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นเพื่อกลุ่มบุคคลผู้มีอำนาจ 4) NPM อาจละเลย “ความเท่าเทียม” เนื่องจากมุ่งสนใจไปที่ “ประสิทธิภาพ” (Hood, 1991) ข้อถกเถียงทั้ง 4 ประการนั้น รัฐบาลหลายประเทศสามารถแก้ข้อกังขา ดังกล่าวและผ่านพ้นไปได้ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นพบปัญหาตามข้อคิดเห็นที่ได้รับการกล่าวถึง อย่างชัดเจนซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป ในขณะที่ข้อโต้แย้งอื่น เช่น การปฏิรูปโดยหลัก NPM นั้น ก่อให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจาก “การขาดความรับผิดชอบและความโปร่งใสตรวจสอบได้” “ความยุ่งยากในการสร้างความร่วมมือ” “ความเสื่อมของจริยธรรมการบริหารภาครัฐ” และที่สำคัญที่สุด คือ “หาคนรับผิดชอบต่อผลงานที่ก่อไม่ได้” (Rhodes, 1996)

ประเด็นเด่นชัดที่ได้รับการอ้างอิงว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญของการนำเอาแนวความคิด NPM มาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐอยู่ในบทความ “The New Governance: Governing without Government” ของ Rhodes (1996) ในหัวข้อ “Hollowing Out The State” หรือการทำให้รัฐกลวง โดยเสนอว่า การที่รัฐมอบงานให้เอกชนและลดการควบคุมโดยรัฐ รวมถึงการโอนถ่ายกิจการให้กับเอกชน (Privatization) การลดหน้าที่ของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นลงให้หน่วยงานอื่นรับไปดำเนินการแทนและลดอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยใช้การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการจัดการที่มีความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ (Managerial Accountability) และมีการควบคุมจากฝ่ายการเมืองที่ชัดเจน ดังนั้นภาครัฐจะมีขนาดที่เล็กลงและมีการกระจายตัวออกไป (Smaller and Fragmented) ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการควบคุมการนำไปปฏิบัติ การควบคุมค่าใช้จ่ายที่ยากขึ้น รวมถึงการตรวจสอบติดตามที่มีความซับซ้อนขึ้น อันแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนของการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ เช่น 1) การมุ่งเน้นความคุ้มค่าของเงินทำให้ละเลยการประสานงานของหน่วยงานที่ต้องทำงานด้วยกันอย่างหลากหลาย 2) ไม่มีการสร้างเป้าหมายร่วมกัน ละเลยการให้ความสำคัญกับการจัดการความสัมพันธ์ของเครือข่าย 3) การมุ่งแต่ผลลัพธ์และความรับผิดชอบต่ออย่างไม่เป็นองค์รวม กล่าวคือ เน้นผลลัพธ์ของรายบุคคลหรือหน่วยย่อยทำให้เครือข่ายในการจัดการสาธารณะอ่อนแอ เครือข่ายที่เคยเป็นพันธมิตรกัน อาจเกิดการแข่งขัน ทำให้ความสำคัญในการสร้างการพึ่งพาอาศัยกันลดลง ส่งผลให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่อยู่ในเครือข่ายขาดความไว้วางใจ ซึ่งท้ายที่สุดปรากฏการณ์ดังกล่าวจะนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งตนเองที่ลดต่ำลงในระยะยาว ขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ที่พยายามเน้นให้เกิดการตัดสินใจและดูแลหน่วยย่อยได้เอง

นอกจากนี้ Rhodes (1996) พยายามชี้ให้เห็นแนวทางใหม่ของการจัดการในขณะนั้น ที่เน้นความสำคัญในภาคส่วนเครือข่ายอิสระที่ไม่ได้ขึ้นกับรัฐบาล ความเข้มแข็งของชุมชนที่ทำงานอย่างเป็นเครือข่าย และเชื่อว่าการจัดการรูปแบบใหม่นี้เป็นหนทางที่เหมาะสมกว่าการใช้มุมมองแบบ NPM ที่เน้นการใช้วิธีคิดแบบภาครัฐกิจ อีกทั้งเครื่องมือในภาครัฐกิจที่มีบริบทแตกต่างกันกับภาครัฐทั้งในแง่

เป้าประสงค์และวิธีการปฏิบัติ การนำมาใช้อย่างไม่ลืมหูลืมตาจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ซึ่งในส่วนสุดท้ายนั้น Rhodes ได้สรุปไว้ว่า สังคมกำลัง “เพิ่ม Governance และลด Government” ซึ่งกล่าวโดยนัยคือ “เพิ่มการสนับสนุนลดการควบคุม” เปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมหรือ “ผู้จัดการ” ให้เหลือเพียงบทบาท “สนับสนุน” เท่านั้น ซึ่งภายหลังแนวคิดเรื่อง Governance ที่ได้นิยามไว้ก็สอดคล้องกับแนวทางการศึกษาการบริหารงานภาครัฐในวงกว้าง และได้รับการพัฒนาจนเป็นแนวทางหลักในการบริหารรัฐกิจจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเน้นการสร้างเป้าหมายของรัฐจากการปรับบทบาทของภาครัฐให้กลายเป็นผู้สนับสนุน และเพิ่มอำนาจและแรงให้เกิดการจัดการความต้องการของพลเมืองด้วยเครือข่ายนโยบาย ที่มีรัฐเป็นกลไกให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก ได้เป็นแก่นของแนวทางการศึกษาการบริหารงานภาครัฐจนมาถึงปัจจุบันนี้

นักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้ความเห็นที่คล้ายคลึงกันว่า NPM นั้น ไม่สามารถก่อให้เกิดการปรับปรุงองค์การโดยเฉพาะระบบราชการ เพื่อก่อให้เกิดการมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส หรือแม้แต่ทางเลือกของสังคมที่แท้จริงได้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนในคำนิยามที่แต่ละหน่วยงานหรือรัฐบาลใช้เพื่อเป็นหลักการในการปฏิรูป (Wegrich, 2009) ซึ่งมีลักษณะที่เกิดจากการตีความและผสมกันระหว่างแนวคิดภาคเอกชนและความเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรม ซึ่งเป็นความย้อนแย้งเชิงปรัชญาแห่งศาสตร์ อาทิ ความเท่าเทียม ความเสมอภาคกับผลกำไร เป็นต้น นอกจากนี้ยังนำเอาแนวคิดที่ผสมอย่างไม่สมิทมาผลักดันไปสู่การปฏิบัติภาครัฐ (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2008) เช่น การจัดการนิยม ที่เน้นเครื่องมือการบริหาร (Pollitt, 1990) การใช้ค่านิยมทางการตลาดในการบริหารงานภาครัฐ และระบบราชการแบบใหม่ (Barzelay, 1992) และการเป็นระบบราชการแบบองค์การธุรกิจ โดยภาพรวมนั้นการจัดการภาครัฐสมัยใหม่เป็นกระแสความนิยมมากกว่าการมีคุณค่าที่แท้จริง (Pollitt, 1995; Lynn Jr, 1998) เป็นสูตรยาสำเร็จรูปเพื่อแก้ไขปัญหาที่ไม่มีจริง (Christensen et al., 2008) หรือไม่ก็เป็นตะกร้าใส่ของเพื่อไปจับจ่ายหลักการบริหารหรือเครื่องมืออื่น (Painter, 2003)

ผู้เขียนเสนอ *ข้อวิจารณ์หลักการ NPM เชิงทฤษฎีในการประยุกต์ใช้ในภาครัฐ* ดังนี้

1. หลักการทางภาคธุรกิจ เช่น การตลาด การเงิน ที่เป็นหัวใจของการจัดการตามหลัก NPM “ไม่ได้เป็นศาสตร์ที่มีเป้าหมายทางสังคม การประยุกต์ใช้ให้เกิดความสำเร็จจึงเป็นไปได้ยาก” และ “ความซับซ้อนของประชาชนมีมากกว่าความเป็นลูกค้า ประเด็นทางสังคม เช่น สิทธิพลเมือง ความเท่าเทียม ความเป็นประชาธิปไตย สิ่งเหล่านี้หลักการไม่สามารถตอบโต้ได้”

2. บริบทของภาคเอกชนนั้นมีความแตกต่างอย่างมากกับบริบททางภาครัฐ การประยุกต์เอาเครื่องมือจากภาคเอกชนมาใช้ “อาจจะเมิดข้อตกลงเบื้องต้น” ของเครื่องมือ ซึ่งส่งผลให้เครื่องมือต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้จริง รวมถึงบริบทของระบบราชการที่กว้างขวางตั้งแต่หน่วยงานระดับปฏิบัติจนถึงระดับประเทศ ทำให้การประยุกต์ใช้เครื่องมือต้องมีความหลากหลายตามความแตกต่างที่เกิดขึ้น

3. หลักการ NPM ละเลยการพิจารณาและเพิกเฉยต่อการเมืองภายในระบบราชการ ดังนั้นการนำมาใช้จึงไม่สามารถก่อให้เกิดผลที่ปรารถนาได้ ทั้งนี้ “ระบบราชการคือระบบการเมืองที่มีหน้าที่

บริหาร” ซึ่งไม่สามารถแยกการเมืองออกจากการบริหารได้อย่างแท้จริง ในข้อเท็จจริงการปรับโครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างอำนาจในระบบราชการ มักเจออุปสรรคทางการเมืองภายใน รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนที่มีแรงผลักดันจากการเมืองภายนอก ดังนั้นการเปลี่ยนหรือโครงสร้างที่เหมาะสมจึงมักประสบความล้มเหลว เพราะละเลยการพิจารณาเรื่องการเมือง

สรุป จากการทบทวนเอกสารและข้อเสนอของผู้เขียน จึงกล่าวได้ว่าผลกระทบจากการใช้หลักการ NPM ต่อโครงสร้างองค์การนั้น ทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลงและมีการกระจายอำนาจมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวขาดความเชื่อมโยงทางเครือข่าย ส่งผลให้ “ไม่สามารถเกิดผลในการอยู่รอดระยะยาวได้” เนื่องจากแนวคิดที่ต้องการให้เกิดการแข่งขันแบบธุรกิจ ซึ่งทำให้แต่ละหน่วยงานแข่งขันกันเอง รวมไปถึงการมองภาคส่วนที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงกับตนเป็นคู่แข่งกันไปด้วย อีกทั้งเครื่องมือทางการบริหารที่หยิบยืมมาจากภาคธุรกิจมีข้อจำกัด เนื่องจากบริบทที่ต่างกันของภาครัฐและภาคธุรกิจ ซึ่งผู้บริหารมักจะเป็นผู้ริเริ่มนำเครื่องมือและแนวความคิดเข้ามาในองค์การโดยไม่ได้ศึกษาอย่างถ่องแท้ จึงประสบปัญหาในการใช้เครื่องมือที่ไม่ให้ผลลัพธ์ และอาจขัดแย้งกันเองในแนวทางการบริหารและคุณค่าเป้าหมายของสังคม รวมไปถึงเครื่องมือทั้งหลายมิได้มีเจตนาออกแบบมาเพื่อดำเนินงานในภาครัฐจึงไม่เกิดความสอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐและสังคม การใช้เครื่องมือจึง “สูญเปล่า” ข้อดีเพียงน้อยนิดกลับแลกมาด้วยการลงทุนมหาศาล รวมถึงผลต่อเนื่องไปยังการวัดการประเมินคุณค่าในการดำเนินงาน

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่: ความไม่สอดคล้องกับความเป็นรัฐเพื่อประชาชน

ภาพรวมของการใช้ NPM ในการปฏิรูปนั้น สามารถเห็นผลได้ในหลายส่วน เช่น ขนาดรัฐบาลที่ลดลง การเพิ่มอำนาจภาคประชาสังคม รวมถึงประสิทธิภาพที่มากขึ้นในการดำเนินการกิจของรัฐ แต่ข้อกังวลสำคัญในการนำหลักการไปปฏิบัติ ผู้เขียนขอใช้คำว่า “เจตจำนงแห่งรัฐ” ซึ่งถือเป้าหมายที่เป็นกรอบสำคัญที่สุดให้เกิดความสงบสุขแบบยั่งยืนได้ขาดหายไป ซึ่งเป็นข้อกังวลที่สอดคล้องกับงานของ Rhodes (1996) ที่ได้เสนอว่าการมุ่งเอาวิธีคิดหรือค่านิยมทางธุรกิจมาใช้โดยไม่ลืมหูลืมตาโดยไม่คำนึงถึงลักษณะบางประการของความเป็นรัฐจะก่อให้เกิดจุดอ่อน 4 ประการ คือ

1. ผู้บริหารและนักจัดการ มุ่งเน้นที่การประเมินภายในองค์การ และมีแนวโน้มไม่ยอมให้องค์การภายนอกเข้าทำการประเมิน เนื่องจากอาจได้รับการประเมินที่เป็นผลเชิงลบต่อองค์การ ทำให้ขาดความโปร่งใสในการตรวจสอบได้จากภายนอกองค์การ อีกทั้งยังเน้นแต่ความคุ้มค่าเงินหรือประสิทธิภาพ ซึ่งไม่ใช่เป้าหมายที่แท้จริงของประเทศ ทำให้ขาดความเชื่อมโยงกับองค์การอื่น จากการแข่งขันที่ผิดเป้าหมาย ขาดการร่วมกันสร้างเป้าหมายที่แท้จริงเพื่อประชาชน

2. องค์การมุ่งที่จะทำงานสนองวัตถุประสงค์ที่จะต้องทำให้องค์การเป็นเลิศในผลการปฏิบัติงาน จนลืมความสำคัญของเครือข่ายซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เช่น การรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างชุมชน ความยืดหยุ่นผ่อนปรนต่อกัน ซึ่งไม่ใช่การมุ่งทำงานตามเป้าประสงค์หรือตอบสนองเป้าประสงค์เพียงอย่างเดียว

3. แนวคิด NPM นั้นมุ่งหมายอย่างเข้มข้นเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ (Results) แต่ไม่ได้คำนึงถึงผลลัพธ์ (Outcomes) เช่น กรณีการถ่ายโอนกิจการให้กับเอกชนที่เชื่ออย่างมกมายว่าจะสามารถลดต้นทุนได้ โดยการย้ายโอนกิจการให้กับเอกชน ซึ่งสอดคล้องกับ Henry (2010) ที่อธิบายไว้ว่า แม้แต่รัฐที่มีประสิทธิภาพและมีประชาธิปไตยก้าวหน้าอย่างสหรัฐอเมริกา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่สามารถลดต้นทุนได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ โดยต้นทุนที่ลดลงนั้นเป็นอัตราส่วนที่น่าผิดหวัง สาเหตุสำคัญนั้นไม่ใช่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชนใครจะทำได้ดีกว่ากัน แต่แท้ที่จริงอยู่ที่กลไกตลาดและการแข่งขัน ซึ่งหากสินค้าหรือบริการสาธารณะที่สามารถทำกำไรได้ ในขณะที่ภาครัฐมีศักยภาพการแข่งขันได้เท่าเทียมด้วยราคา และการหาทรัพยากร ภาครัฐก็ไม่จำเป็นต้องแปรรูป ดังนั้น “การแปรรูปไม่ใช่ทางออกเสมอไป” การที่ภาครัฐใช้มุมมองแบบ NPM อย่างไม่คำนึงบริบทแวดล้อม มักทำให้เกิดภาพมองที่มุ่งแต่ผลแปรรูปโดยมิได้คำนึงถึงผลลัพธ์ที่แท้จริงในระยะยาว ทั้งนี้ จุดเน้นดังกล่าวรวมไปถึงการปรับโครงสร้างรูปแบบอื่นด้วย ที่มุ่งเพียงแต่เห็นผลของการรื้อระบบปรับโครงสร้าง ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบต่อผลที่ตามมาของการปรับโครงสร้างได้ (Rhodes, 1996)

4. หัวใจสำคัญของแนวคิด NPM คือ การตลาดและการแข่งขันอย่างเสมอภาค ซึ่งมีความย้อนแย้งในหลักการเมื่อนำมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ กล่าวคือ หน่วยย่อยในภาครัฐนั้น ไม่สามารถทำให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริงได้ เนื่องจากปัจจัยผู้มีส่วนได้เสียต่างไม่ได้เป็นอิสระอย่างแท้จริง การแข่งขันจึงไม่ได้เกิดขึ้นจริง รวมถึงเครือข่ายภาคประชาชนต่าง ๆ ยังคงต้องพึ่งพิงกันเพื่อก่อให้เกิดความสามารถดูแลตัวเองได้ ดังนั้นแท้จริงแล้วอำนาจการต่อรองจึงไม่มีความสมบูรณ์ นำไปสู่ความล้มเหลวของตลาดและกลายเป็นการผูกขาดอำนาจการแข่งขันให้กับหน่วยย่อยที่มีศักยภาพสูงในท้ายที่สุด

ผู้เขียนเสนอ *ข้อวิจารณ์หลักการ NPM เมื่อใช้ในการบรรลุเป้าหมายภาครัฐ* ดังนี้

1. “การบริหารภาครัฐไม่ใช่การบริหารธุรกิจ” อ้างอิงเชิงทฤษฎีจาก Rhodes (1996) ได้ชี้ให้เห็นช่องว่างของแนวคิด NPM คือ การพัฒนาบนเป้าหมายที่ผิดพลาด กล่าวคือ การนำหลักการทางธุรกิจมาตั้งเป็นเป้าหมายแห่งรัฐ ซึ่งแท้จริงนั้นมีความเหมือนกันเพียงส่วนน้อยกับการบริหารธุรกิจที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการเป็นรัฐที่ดี ข้อดีที่ได้จากการใช้ NPM เช่น การลดขนาดภาครัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพภาครัฐ หรือการสร้างการแข่งขันที่เพิ่มขึ้นนั้น แม้มีผลให้เห็นในระยะแรก แต่แท้จริงแล้วไม่ได้ส่งผลดีในระยะยาวอย่างแท้จริง เนื่องจากสุดท้ายแล้ว เป้าหมายซึ่งเป็นที่มาของวิธีการนั้นไม่สามารถนำไปสู่ “เจตจำนงแห่งรัฐที่ดี” ได้อย่างแท้จริง “ประเด็นความมีประสิทธิภาพหรือความคุ้มค่าไม่ได้เป็นสิ่งขัดแย้งกับการเป็นรัฐที่ดี” อีกทั้งมุมมองแบบ NPM นั้น เป็นมุมมองที่เน้น “การควบคุม” ตามปรัชญาหลักการบริหารธุรกิจที่ควบคุมให้เกิดการทำงานที่ตอบสนองต่อเจ้าของกิจการอย่างที่สุด ในข้อเท็จจริงนั้น ผู้มีอำนาจในการกำหนดเป้าหมายไม่ได้อยู่ในมือประชาชน แต่ “อำนาจอยู่กับข้าราชการระดับสูง” ซึ่งสุดท้ายอาจหลงลืมคิดว่าตนเป็นเจ้าของหน่วยงาน ผิดไปจากคำจำกัดความว่า “ประชาชนคือเจ้าของอำนาจที่แท้จริง” ไปอย่างมาก รวมไปถึงการปรับปรุงองค์การที่ไม่ได้เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชน แต่เป็นไปตามความต้องการของภาคการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งสิ่งดังกล่าวสอดคล้องกับนักวิชาการที่มีความเห็นว่า NPM ในช่วงปี 1980 -

1990 นั้น มุ่งหมายที่จะเพิ่มความเชื่อมั่นในระบบราชการแก่ประชาชน แต่ไม่ได้สนใจความต้องการของประชาชน (Van de Walle, 2008)

ความต้องการปรับปรุงองค์การที่ได้รับการผลักดันจากข้าราชการและข้าราชการการเมือง ซึ่งไม่ได้มาจากประชาชนนั้น สะท้อนได้จากคำอธิบายการแพร่กระจายค่านิยม Management Tools ดังเช่นในประเทศไทยที่หน่วยงานภาครัฐได้หยิบยืมมาใช้แค่เพียงให้เป็น “เครื่องสำอาง” เพื่อแสดงให้เห็นความดูดีและทันสมัยเท่านั้น (Bowornwathana, 2006) โดยไม่ได้เข้าใจถึงแก่นแท้ และไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมในการนำมาปฏิบัติ อีกทั้งอ้างความชอบธรรมในการนำมาใช้ด้วยการนำอง NPM มาอ้างในการปฏิรูประบบราชการ ประกอบกับการไม่ศึกษาถึงข้อดี-ข้อเสียของเครื่องมือ รวมถึงความเหมาะสมภายใต้บริบทประเทศไทย ทำให้สุดท้ายเครื่องมือที่ใช้ไม่ได้ให้ผลลัพธ์ที่น่าเสนอไว้หรือถึงขั้นล้มเหลวในบางกรณี ซึ่งในท้ายที่สุดการดำเนินกิจกรรมของรัฐจะนำพาประเทศให้ห่างไกลไปจากคำว่ารัฐที่ดีในระยะยาว

2. “การละเลยการเมืองในการพิจารณา” ระบอบประชาธิปไตยเป็นวิถีทางการปกครองที่มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน คือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจอตุลาการ ซึ่งระบบราชการนั้นเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ อย่างไรก็ตาม “ระบบราชการเป็นระบบการเมืองระบบหนึ่ง” ที่ทำหน้าที่ประสาน ต่อรอง และขับเคลื่อนแนวทางที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ การที่หลักการ NPM ละเลยประเด็นการเมืองออกจากการพิจารณาในการสร้างและดำเนินบริหารรัฐกิจ จึงเป็นเรื่องที่ไม่สมควรอย่างยิ่ง ทั้งนี้ หลักการของ NPM พยายามชี้ประเด็นว่าการเมืองในระบบราชการไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพส่วนเพิ่ม และก่อให้เกิดปัญหาตามมา เช่น ในประเทศที่ระบอบการเมืองยังไม่พัฒนาอย่างเช่นประเทศไทยที่มีการปรับองค์การเกิดขึ้นนั้น มีสาเหตุเนื่องมาจากความต้องการของกลุ่มที่ถืออำนาจ มีความต้องการ “เพิ่มอำนาจทางการเมืองให้กับนักการเมืองและเพิ่มอำนาจการบริหารให้กับข้าราชการ” ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยหลายชิ้นในส่วนก่อนหน้าที่กล่าวว่า การกระทำของภาครัฐในโลก หลายกรณีตามหลักการ NPM มักเกิดจากความต้องการของระบบราชการเองที่ต้องการปรับปรุงให้ตนเองมีความน่าเชื่อถือหรือชอบธรรมขึ้นในสายตาพลเมืองของตน ดังนั้นเมื่อนำหลักการ NPM มาปรับใช้ในภาครัฐ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงมักพบว่า “การปรับปรุงระบบราชการจึงเป็นเครื่องมือของนักการเมืองและข้าราชการมากกว่าเป็นเครื่องมือของการปรับปรุงรัฐให้เป็นรัฐที่ดี”

สอดคล้องกับเหตุการณ์เชิงประจักษ์ ที่เมื่อพิจารณาการปฏิรูปการบริหารภายใต้หลัก NPM ของประเทศไทย มีความขัดแย้งและน่ากังขาด้วยกัน 4 ข้อ คือ 1) การต้องการลดขนาดรัฐบาล แต่ในประเทศไทยกลับพบว่า กระทรวงได้เพิ่มขึ้นจาก 13 กระทรวงเป็น 20 กระทรวง 2) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นไปเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ เช่น การแปรรูป ปตท. 3) กลุ่มองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ โดนครอบงำและเป็นเครื่องมือทางการเมืองของกลุ่มการเมือง และ 4) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้น แต่อำนาจกลับไปตกอยู่ในมือเครือข่ายทางการเมืองที่เป็นฐานเสียงของนักการเมืองระดับประเทศทำให้ภาคประชาชนอ่อนแอ ดังนั้นผลประโยชน์ที่แท้จริงไม่ได้ตกอยู่กับประชาชน แต่

กลับตกอยู่กับกลุ่มการเมืองและข้าราชการ (Bowornwathana, 2006)

นอกจากนี้ ปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ทั้งในระดับสากลและในเชิงการวิพากษ์ของนักวิชาการ เมื่อนำแนวคิด NPM มาใช้กับภาครัฐ “มักถูกกระทบด้วยแรงกดดันทางการเมืองจากทุกภาคส่วน” โดยเฉพาะประเด็นที่ว่า การปฏิรูปจะต้องก่อให้เกิด “การเพิ่มความโปร่งใส” ให้กับระบบราชการ ดังนั้นจึงมักพบการจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานในการควบคุมตรวจสอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ที่ถูกมองว่ามีโครงสร้างสถาบันทางการเมืองอ่อนแอ แต่สุดท้ายด้วยโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่อ่อนแอเองที่ทำให้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามเป้าประสงค์จนต้องเอาตัวรอด โดยการเป็น “เครื่องมือทางการเมือง” ไปโดยปริยาย ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้น สอดคล้องกับ Waldo (1952) ซึ่งได้ให้ทัศนะจากการทบทวนวรรณกรรมว่า ระบบราชการนั้นมักจะเลือกคุณค่าหรือเลือกกระทำนโยบายโดยยึดประโยชน์ของตนเป็นหลัก และสร้างความเชื่อถือได้โดยการออกกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ตน โดยกล่าวต่อไปว่า “การบริหารรัฐกิจนั้นสมควรที่จะนำการเมืองเข้าร่วมพิจารณาด้วย เนื่องจาก การบริหารรัฐกิจก็คือการเมือง” นั่นเอง

สรุป หลักการ NPM ได้ให้คุณประโยชน์แก่รัฐมากมาย ทั้งการทำให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เกิดการกระจายอำนาจแก่ประชาชน และการแข่งขันในการให้บริการ แต่อย่างไรก็ตามหลักการ NPM นั้นมีข้อจำกัด คือ 1) ใช้หลักการทางธุรกิจ ซึ่งมีบริบทแตกต่างกับภาครัฐ 2) ละเลยการเมือง ซึ่งเป็นเหรียญเดียวกันเพียงแต่เป็นคนละด้านของการบริหาร ทั้งนี้ ผลจากความเชื่อที่แพร่กระจายนำไปสู่ข้อสรุปที่กระทบต่อการบริหารรัฐกิจ และท้ายที่สุดทำให้เกิดการประเมินผลที่ผิดพลาดเนื่องจากทิศทางการทำงานที่มุ่งเน้นอย่างผิดเป้าหมายที่ดีของรัฐ

การจัดการภาครัฐสมัยใหม่: ปัญหาต่อการประเมินในภาครัฐ

ในทางทฤษฎีนั้นความมุ่งหมายหลักของแนวคิด NPM ที่เกิดขึ้นในภาครัฐก็เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐให้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งต้องการสร้างความวางใจให้กับประชาชน กล่าวคือ มีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ของการบริหารการปกครองไปจากเดิม โดยพยายามลดบทบาทและจำกัดขนาดของรัฐบาล เช่น การโอนถ่ายไปสู่ระบบตลาดและภาคธุรกิจเอกชน การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีความทันสมัย การจัดตั้งองค์กรอิสระหรือองค์กรมหาชน การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง การเสริมสร้างบทบาทของชุมชนและองค์กรอาสาสมัครที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร มุ่งหวังการควบคุมและลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลง (State Minimalism) การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน การผ่อนคลายการควบคุม (Deregulation) การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization) รวมทั้งการลดขนาดและจำกัดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐให้เหลือน้อยที่สุด

ด้วยความมุ่งหมายข้างต้นทำให้ความสำคัญของการวัดผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการ และความรับผิดชอบต่อผลงานของผู้บริหาร เป็นภารกิจสำคัญ (Doctrine) ตามหลักการ NPM (Rhodes, 1996) ซึ่งเป็นแนวคิดที่หยิบยืมจากความเติบโตและประสบความสำเร็จในภาคธุรกิจ ทั้งนี้ การวัดผลการ

ปฏิบัติงานในเชิงการจัดการเป็นเครื่องมือสำคัญในระดับกลยุทธ์องค์การที่เป็นแนวทางให้เกิดการบริหารอย่างมีทิศทาง และเป็นการสื่อสารเป้าหมายขององค์การลงไปยังระดับของบุคคล กลวิธีสำคัญของเครื่องมือ คือ การถ่ายทอดผลปฏิบัติงานที่คาดหวังลงไปยังระดับบุคคลที่จะสอดประสานกันทั้งองค์การ ทำให้การบริหารผลการปฏิบัติงานกลายเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในภาครัฐกิจ ซึ่งการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การและเป้าหมายของแต่ละบุคคลต้องชัดเจนในรูปตัวชี้วัดผลงาน (Key Performance Indicators: KPI) เพื่อทำการตรวจสอบและวัดผลสำเร็จและให้รางวัลตอบแทนตามผลงาน ในขณะที่เดียวกันจะพยายามให้ความมีอิสระและยืดหยุ่นทางด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะเรื่องรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การและการใช้ทรัพยากรทางการเงินและบุคลากร เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายใต้บริบท “ประชาธิปไตยในโลกโลกาภิวัตน์” ที่มีความแปรปรวนสูง ทั้งนี้ เมื่อนำเอาเครื่องมือมาใช้งานในภาคส่วนที่แตกต่างกัน ในที่นี้หมายถึงองค์การที่เป็นหน่วยงานภาครัฐมักพบปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยเมื่อนำ KPI มาใช้ (Hood & Dixon, 2015) อาทิ

ด้านผู้บริหาร ไม่เห็นความสำคัญในการนำเอาเกณฑ์ไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ขาดความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดเกณฑ์วัดการดำเนินงาน ขาดการสื่อสารเพื่อสร้างความเข้าใจในเกณฑ์ให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ถูกต้อง รวมทั้งมุ่งหวังคะแนนการประเมินตามเกณฑ์มากกว่าผลการปฏิบัติงานจริงเพื่อความก้าวหน้าทางอาชีพ โดยไม่ได้นำเอาผลการประเมินตามเกณฑ์วัดเพื่อการดำเนินงานที่เป็นเลิศไปปรับปรุงผลการดำเนินงาน เป็นผลสืบเนื่องมาจาก “กระแส NPM ในการรับเครื่องมือทางการบริหารมาใช้อย่างไม่ระมัดระวัง” ของผู้บริหารเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเป้าหมายและเครื่องมือที่ใช้วัดผล ที่เป้าหมายของภาครัฐไม่ได้สอดคล้องกับเครื่องมือที่มาจากภาคเอกชน

ด้านนโยบาย ด้วยกระแส NPM หน่วยงานต่างก็ได้รับผลกระทบจากการหยิบเครื่องมือมาใช้มากเกินไปจนความจำเป็น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเครื่องมือบ่อย หรือ “ความจริงใจในการใช้เกณฑ์วัด” เช่น มีการผ่อนปรนจนทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติทำให้บางหน่วยงานของยกเว้นการปฏิบัติ หรือไม่ได้ประเมินตนเองตามเกณฑ์ ซึ่งท้ายที่สุดผู้นำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติมองไม่เห็นประโยชน์ ขาดกลยุทธ์การนำไปสู่การปฏิบัติอย่างได้ผลและชัดเจน ผู้ตรวจประเมินขาดทักษะในการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง

ด้านบุคลากร ขาดความรู้ความเข้าใจเกณฑ์วัดเพื่อการดำเนินงาน รวมทั้งขาดประสบการณ์ตรงในการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร ทำให้ไม่สามารถนำเอาเกณฑ์วัดไปสู่การปฏิบัติงานได้ รวมถึงขาดความรู้ ทำให้ไม่สามารถพัฒนางานด้านการบริหารได้ และการรับรู้เป็นแบบ Top-Down ผู้ปฏิบัติงานมักจะบ่นว่าไม่ใช้งานตนเอง เป็นงานผู้บริหาร ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนและมีการเปลี่ยนตัว ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบตัวชี้วัด ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้รวมถึงขาดการ “วิจัยเครื่องมือหรือตัวชี้วัด” อีกด้วย รวมถึงผลกระทบจากปัญหาเชิงนโยบายที่เปลี่ยนเกณฑ์และเครื่องมือบ่อยจนเกิด “ภาวะงานล้น” เป็นต้น

ด้านงบประมาณ มีแต่แนวคิดและวิธีการ แต่ขาดงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงาน กิจกรรม รวมถึงการฝึกอบรมหรือการจ้างที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำหรือเป็นที่ปรึกษาในการดำเนินงานตามเกณฑ์ รวมถึงงบประมาณและวิจัยความเหมาะสมของการนำเครื่องมือมาใช้

ด้านตัวชี้วัด ปัญหาที่เกิดจากตัวชี้วัดซึ่งไม่ได้สร้างมาเพื่อการบรรลุเป้าหมายของรัฐที่ดี แต่หยิบยืมมาจากภาคธุรกิจ ทำให้การชี้วัดไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่เหมาะสมได้ รวมไปถึงการกำหนดตัวชี้วัดที่ต้องมีความคงเส้นคงวาแบบกฎหมายในภาครัฐทำให้เกิดปัญหา ความไม่ยืดหยุ่นของตัวชี้วัด เช่น เกณฑ์มีเนื้อหาและข้อกำหนดในการดำเนินงานมากเกินไป เข้าใจได้ยากหรือต้องมีการตีความหมายของเกณฑ์ ทำให้สับสน บางข้อคำถามของเกณฑ์ไม่สามารถนำมาใช้ในการประเมินคณะและหน่วยงานได้ ขาดแนวปฏิบัติหรือตัวอย่างที่ดี ไม่มีแนวปฏิบัติที่ถูกต้องตามเกณฑ์ ไม่มีการเฉลยให้ทราบว่าสิ่งที่ดำเนินการสิ่งใดดีหรือไม่ดี

ด้านความแตกต่างของบริบทงาน ปัญหาที่มักพบบ่อยอีกด้านหนึ่ง คือ การสร้างเกณฑ์วัดที่มีความยุ่งยากเรื่องภาระและหน้าที่ของหน่วยงานย่อยต่าง ๆ สาเหตุหลักมาจากการกิจของรัฐนั้นมีความซับซ้อนและขอบข่ายของการบรรลุเป้าหมายที่กว้างกว่าเอกชนซึ่งมีการกิจเพียงมุ่งผลกำไร บางหน่วยงานจึงไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์บางประเภทในการสร้างตัวชี้วัดได้ เช่น ประสิทธิภาพของครูผู้สอน หรือผลผลิตของตำรวจ เหล่านี้ไม่สามารถวัดได้ (Hood & Dixon, 2015) เป็นต้น

ประเด็นในสังคมไทย ความสำคัญของการประเมินแบบต่าง ๆ รวมถึง KPI นั้น สร้างมาเพื่อวัดผลความสำเร็จหรือล้มเหลวซึ่งถือเป็นสิ่งสามัญของการบริหารงานภาครัฐ โดยภาครัฐที่ไม่มี ความเข้มแข็งด้าน “เป้าประสงค์และจริยธรรม” มักนำการวัดประเมินไปใช้ในทางที่ผิด Sushman (1967, cited in Pathranarakul, 2000) ได้ให้คำจำกัดความการประเมินแบบบิดเบือน ดังนี้

1. “ผักชีโรยหน้า” เป็นการประเมินที่เลือกนำเสนอแต่แง่มุมที่ดี ปกปิดความล้มเหลวของแผนงานหรือนโยบายเอาไว้
2. “ย้อมแมว” ประเมินโดยเข้าข้างตนเอง ปกปิดความลับไว้เพื่อให้ดูดีในการนำเสนอ
3. “คลื่นใต้น้ำ” ประเมินผลให้ไปในทิศทางที่ต้องการ มุ่งหวังเพื่อทำลายโครงการอื่นที่ขัดขวางช่องทางอำนาจหรือขัดผลประโยชน์
4. “พอเป็นพิธี” ประเมินให้ดูมีความชอบธรรมต่อสังคมหรือให้ดูทันสมัย แต่แท้จริงแล้วไม่มีเนื้อหาสาระที่เป็นแก่นสาร
5. “เตะถ่วง” ถ่วงเวลาไม่ดำเนินการ โดยอ้างเหตุผลว่าอยู่ระหว่างรอข้อมูลข้อเท็จจริงหรือรอการดำเนินการจากส่วนอื่น

ประเด็นการประเมินดังกล่าวที่เกิดขึ้น แสดงให้เห็นถึงความไม่โปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วม สะท้อนให้เห็นความไม่เข้มแข็งของภาคประชาชน และความไม่จริงใจในการบริหารงานภาครัฐของข้าราชการ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากความไม่เข้มแข็งของประชาธิปไตย ถือเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ

ผลผลิตเสียที่แท้จริง ข้อเท็จจริงในประเทศไทยที่เกิดขึ้นนั้น ตัวชี้วัดสร้างขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริหารราชการ ซึ่งได้ประโยชน์ในการมีอำนาจในการสั่งการ รวมไปถึงผู้มีอำนาจ

เพิ่มเติม จากการสร้างหน่วยงานใหม่เพื่อประเมินหน่วยงานอื่นขึ้นมาเพื่อประเมิน ในขณะเดียวกัน ผู้เชี่ยวชาญด้านเครื่องมือประเมินชนิดต่าง ๆ รวมถึงผู้เชี่ยวชาญในการสร้างเครื่องมือก็สามารถสร้าง รายได้และชื่อเสียง อีกทั้งนักการเมืองก็สามารถเพิ่มอำนาจการต่อรองกับข้าราชการที่เป็นเครือข่าย รวมถึงสร้างเส้นทางการอาชีพให้กับข้าราชการระดับสูง

สำหรับข้าราชการระดับปฏิบัติงานนั้นมีภาระที่เพิ่มขึ้นจากการต้องทำประเมิน ทั้งระดับบุคคล และระดับหน่วยงาน อีกทั้งยังต้องหาความรู้หรือเรียนรู้เพิ่มเติมเครื่องมือต่าง ๆ ที่ผู้บริหารได้นำเสนอ และนำมาใช้ในองค์กร ซึ่งในท้ายที่สุด ประชาชนคือผู้ที่เสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมจากการ ประเมินของภาครัฐ

ปรากฏการณ์ความล้มเหลวในการประเมินตามหลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่

ผู้เขียนเสนอการอนุมานสาเหตุของปัญหาการประเมินที่ได้รับผลกระทบจากหลักการ NPM โดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจากแนวทฤษฎีและข้อเท็จจริงที่พบเห็นได้ในประเทศไทย ดังนี้

กรณีที่ 1 ตัวชี้วัดการประเมินมีมากจนไม่สามารถทำได้หมด เนื่องจากผู้บริหารนำเอาเครื่องมือ ควบคุมคุณภาพต่าง ๆ เข้ามาใช้ ซึ่งผู้ปฏิบัติทำได้บ้างทำไม่ได้บ้าง แต่ก็ผ่านการประเมินไปได้

สรุป ธรรมชาติของหลักการ NPM นั้น ก่อให้เกิดการแพร่กระจายของเครื่องมือทางการบริหาร จากภาคธุรกิจมาสู่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการควบคุมผลอย่างเคร่งครัด ในขณะที่บริบทภาครัฐมี หลากหลายข้อจำกัด ดังนั้นการวัดผลจึงไม่สามารถทำได้ครอบคลุมทั้งหมด ซึ่งรวมถึงความรู้ความเข้าใจ ของผู้บริหารที่ไม่ทำการศึกษาเครื่องมือบริหารต่าง ๆ ให้ครบถ้วน เลือกเอาเฉพาะมุมที่ตนจะมีอำนาจ เพิ่มมาใช้ เป็นต้น

กรณีที่ 2 มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่จากภาครัฐ รวมถึงการสร้างเครื่องมือทางการบริหาร ที่ทันสมัยแต่ผลลัพธ์กลับไม่เกิดขึ้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ไม่มีความเข้าใจ ที่สำคัญประชาชนไม่รู้สึกรู้ว่า ตนเองได้อะไรเพิ่มจากการปฏิรูปประสิทธิภาพระบบราชการ

สรุป ในเชิงลึกนั้น เครื่องมือต่าง ๆ มักจะ “เพิ่มอำนาจการควบคุม” เนื่องจากหน่วยทางธุรกิจ นั้น ต้องการผลกำไรให้กับเจ้าของ ซึ่งหลักการและตัวชี้วัดที่นำมาใช้ประเมิน มุ่งเพื่อ “เพิ่มอำนาจ ควบคุมของเจ้าของกิจการ” แต่ในขณะเดียวกัน ความเป็นเจ้าของในภาครัฐนั้นแท้จริงแล้ว คือ เป็นของ ประชาชน แต่ในข้อเท็จจริง ผู้ที่ทำหน้าที่หรือมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์คือข้าราชการระดับสูงไม่ใช่ ประชาชน ดังนั้นจึง “ไม่มีความชอบธรรมในเครื่องมือบริหารภายใต้หลัก NPM” เนื่องจากสะท้อน ให้เห็นว่า หลักการ NPM ทำให้เจ้าของระบบราชการเป็นข้าราชการระดับสูงไม่ใช่ประชาชน อย่างที่ ควรเป็นตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ “การประเมินทุกชนิดขาดความชอบธรรม” ไม่สามารถทำให้เกิด ผลรูปธรรมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

กรณีที่ 3 หลักการ NPM ก่อให้เกิดการปรับองค์การอย่างต่อเนื่องและเกิดผลกระทบวงกว้าง เช่น การปรับลดหน่วยงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริงการปรับองค์การมักล้มเหลวเสมอ เพราะไม่นำการเมืองเข้าไปพิจารณาด้วย กล่าวคือ “ทุกครั้งที่มีการปรับองค์การ จะมีผู้ได้เสียเสมอ”

(Bowornwathana, 2011) เช่น นักการเมืองได้เครือข่ายเพิ่มจากการสร้างหน่วยงาน ข้าราชการมีตำแหน่งเพิ่มหรือมีอำนาจสั่งการเพิ่มจากการปรับโครงสร้างอำนาจองค์การ เป็นต้น

สรุป ภาระหน้าที่การประเมินเช่น KPI นั้นเป็นภาระหน้าที่ที่เกิดมาจากการปรับโครงสร้างองค์การทั้งในระดับหน่วยงานและในระดับระบบราชการ จนอาจกล่าวได้ว่า “การประเมินไม่เอื้อต่อการตอบสนองคุณค่าของรัฐและประชาชน แต่เอื้อต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมือง”

กรณีที่ 4 มักพบเห็นอยู่เสมอว่า หลังการปรับโครงสร้างระบบราชการแล้ว ไม่มีการศึกษาผลที่ตามมา หรือเมื่อเกิดปัญหาแล้วก็ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบได้ ซึ่งก็คือไม่มีการประเมินผลที่แท้จริงจากการปรับโครงสร้าง ซึ่งเป็นปัญหาการประเมินในระดับโครงสร้าง

สรุป จุดอ่อนประการหนึ่งของหลัก NPM คือ NPM นั้นมุ่งหมายไปที่ผลอย่างเข้มข้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงผลลัพธ์ เช่น กรณีการถ่ายโอนกิจการให้เอกชนที่มองแต่ผลประโยชน์แต่ไม่ได้คำนึงถึงผลที่แท้จริงในระยะยาว ซึ่งจุดเน้นดังกล่าวรวมไปถึง การปรับโครงสร้างรูปแบบอื่น ๆ ด้วย ที่มุ่งเพียงแต่เห็นผลของการรื้อระบบปรับโครงสร้าง ซึ่งสุดท้าย “ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบต่อผลที่ตามมาของการปรับโครงสร้างได้” (Rhodes, 1996)

กรณีที่ 5 การประเมินโครงการหรือนโยบายต่าง ๆ อย่างบิดเบือน เช่น การประเมินที่เลือกนำเสนอแต่แง่มุมที่ดี ปกปิดความล้มเหลวของแผนงานหรือนโยบาย ประเมินโดยเข้าข้างตนเอง ปกปิดความลับไว้เพื่อให้ดูดีในการนำเสนอ ประเมินผลให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ มุ่งหวังเพื่อกำลายโครงการอื่นที่ขัดขวางช่องทางอำนาจหรือขัดผลประโยชน์ ประเมินให้ดูมีความชอบธรรมต่อสังคม หรือให้ดูทันสมัย แต่แท้จริงแล้วไม่มีเนื้อหาสาระที่เป็นแก่นสาร รวมถึงถ่วงเวลาไม่ดำเนินการโดยอ้างเหตุผลว่าอยู่ระหว่างรอข้อมูลข้อเท็จจริงหรือรอการดำเนินการจากส่วนอื่น

สรุป แม้สาเหตุหลักของการประเมินที่บิดเบือนจะเป็นเรื่องของ “จริยธรรมข้าราชการ” แต่หลักการ NPM นั้นมีส่วนกระตุ้นให้เกิดอำนาจที่เพิ่มขึ้นของระบบราชการ เนื่องจากโดยหลักแล้วหลักการเน้นไปที่การควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับ “ข้าราชการระดับสูง” ที่คิดว่าตนเองเป็นเจ้าของหน่วยงาน ประกอบกับ “จริยธรรมที่เสื่อม” จึงเป็นผลให้เกิดการประเมินที่บิดเบือนได้บ่อยครั้ง

บทสรุป

หลักการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (NPM) นั้นให้ประโยชน์อย่างมากกับระบบราชการทั่วโลกในการ “สร้างความเชื่อถือในระบบราชการ” จากประชาชนให้กลับมาอีกครั้ง แต่ในขณะเดียวกันผลระยะยาวกลับพบว่า การนำหลักการมาใช้ในภาครัฐมัก “ละเลยความต้องการที่แท้จริงของประชาชน” ทั้งนี้รัฐที่มีความคึกคักไม่ใช่ว่าตอบของการเป็นรัฐที่ดีเสมอไป รัฐที่สนับสนุนพลเมืองและทำให้ประชาชนรู้สึกว่าเป็นเจ้าของน่าจะตอบโจทย์การปรับปรุงระบบราชการได้ดีกว่า นั่นคือการก่อตัวและสร้างรูปธรรมอันชัดเจนของหลัก Governance นั่นเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวสามารถเสริมส่วนที่ขาดไปของหลัก NPM ได้อย่างลงตัว

หลัก NPM นั้นมีนัยถึงการเพิ่มอำนาจควบคุม และมองภาครัฐเป็นธุรกิจซึ่งขัดกับความเป็นจริง ดังนั้นการใช้เครื่องมือรวมทั้งการประเมินจึงไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์แห่งรัฐ ซึ่งหากสามารถตั้งเป้าหมายใหม่ที่สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนได้ หลักการ NPM ก็สามารถหาที่ยืนได้ โดยอาจนำเอาหลัก Governance ที่เชื่อว่าโดยพื้นฐานนั้นโลกในปัจจุบัน กระแสโลกาภิวัตน์ และความเป็นประชาธิปไตยมีบทบาทอย่างยิ่งสำหรับทุกภาคส่วนในสังคม กระตุ้นให้เกิดความพยายามในการพัฒนาหลักในการบริหารประเทศที่ตอบสนองต่อความเป็นประชาธิปไตย ด้วยค่านิยมพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ และควรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของภาครัฐ ซึ่งตลอดระยะเวลากว่า 100 ปี นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต่างมุ่งแสวงหาแนวทางเพื่อสร้างรูปแบบที่เหมาะสมในการจัดการภาครัฐที่จะก่อให้เกิดความมั่นคงและความเจริญในระยะยาว ทำให้เกิดองค์ความรู้และหลักทฤษฎีในการบริหารจัดการภาครัฐนับตั้งแต่การบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ การบริการสาธารณะแบบใหม่ จนมาถึงการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ที่ลักษณะของรัฐนั้นมีความยุ่งเหยิงวุ่นวาย ความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย ปัญหาของโลกและสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ต่างกดดันให้ภาครัฐอยู่ในสภาวะที่ไม่มีทางเลือกหรือไม่สามารถทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อีกต่อไป ดังนั้นหัวใจสำคัญคือ “ปัญหาที่แท้จริงระหว่างภาครัฐกับประชาชน ไม่ใช่การจัดสรรทรัพยากร ความสมดุลอำนาจ แต่หากเป็นการนำนโยบายที่ได้มาไปเพื่อปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน” ดังนั้นการบริหารรัฐและการกำหนดเป้าหมายการประเมินจึงอาจตั้งต้นว่าภารกิจใดเป็นภารกิจที่ประชาชนต้องการให้รัฐทำ ภาพมองของรัฐและความจำเป็นที่จะต้องมีการอยู่จึงจะมีความชอบธรรม ซึ่งหลักการอย่าง NPG ไม่ได้ปฏิเสธแนวคิดแบบ NPM แต่มองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจในลักษณะ “งานประจำ” เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพกับเงินภาษีที่จ่ายไป แต่ส่วนที่เป็นเป้าหมายขององค์การ บทบาทการมีส่วนร่วม เหล่านี้ต้องใช้มุมมองการประเมินในลักษณะอื่น ไม่ใช่การมองแบบมิติที่ภาครัฐกิจเอกชนใช้ (Osborne, 2010)

โดยธรรมชาติของเครื่องมือทางการบริหารนั้น มีข้อดีข้อเสียอยู่ในตัวเอง ดังนั้นสิ่งสำคัญคือการศึกษาข้อมูลอย่างถ่องแท้ก่อนที่จะนำเครื่องมือมาใช้ในองค์การ ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหารในการศึกษาเครื่องมือต่าง ๆ แม้การประเมินผลจะโดนกระทบจากกระแส NPM แต่ข้อดี คือ การใช้ผลสัมฤทธิ์เป็นหลัก (Result-Base) ซึ่งถือเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งว่า ระบบราชการจะต้องมีผลงาน ไม่ใช่กินเงินเดือนประชาชนแบบเช้าชามเย็นชาม ดังนั้นการปรับทิศทางการประเมินให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่สอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนต้องการที่แท้จริงจึงน่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาการประเมินในปัจจุบัน (Wegrich, 2009)

เอกสารอ้างอิง

- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press.
- Bowornwathana, B. (2006). Transforming bureaucracies for the 21st century: The new democratic governance paradigm. In E. E. Otenyo & N. S. Lind (Eds.), *Comparative public administration* (15th ed., pp. 667-679). Bingley, UK: Emerald.
- Bowornwathana, B. (2011). *Reorganization: The international of encyclopedia political science*. California: SAGE.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2008). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. London: Routledge.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering* (Expanded ed). Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Henry, N. (2010). *Public administration and public affairs* (11th ed.). New York: Pearson.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lynn, Jr., L. E. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 58(3), 231-237.
- Osborne, S. (2010). *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Oxon: Routledge.
- Ostrom, V., & Ostrom E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administrative. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216.
- Painter, M. (2003). Policy capacity and the effects of new public management. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *New public management: The transformation of ideas and practice* (pp. 209-229). Aldershot: Ashgate.
- Pathranarakul, P. (2000). Open system evaluation: A challenge for good govern. *NIDA Development Journal*, 40(1), 3-15. [in Thai]
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C. (1995). Justification by faith or by works? Evaluating the new public management. *Evaluation*, 1(2), 133-154.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44, 652-667.

- Van de Walle, S. (2008). What services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of 'services of general interest'. *Inter-national Public Management Journal*, 11(3), 256-274.
- Waldo, D. (1952). Development of theory of democratic administrative. *American Political Science Review*, 46, 81-103.
- Wegrich, K. (2009). Public management reform in the United Kingdom: Great leaps, small steps, and policies as their own cause. In S. Goldfinch & J. Wallis (Eds.), *International handbook of public management reform* (pp. 137-154). Cheltenham: Edward Elgar.