



## บทที่ 9

# แนวโน้มรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต



มิติใหม่ของ...  
การจัดการภาครัฐ

# การปฏิรูประบบราชการ



การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่  
New Public Management  
(NPM)

- เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก
  - Market mechanism
- การจัดการสมัยใหม่
  - Managerialism(Business-like approach)



กระแสความเป็นประชาธิปไตย  
Democratization

- ประชาธิปไตย
  - Participatory State
- ชุมชนนิยม
  - Communitarianism
- ประชาธิปไตยทางตรง
  - Direct Democracy



# การบริหาร ภาครัฐแนวใหม่

ปรับบทบาทภารกิจและ  
กลยุทธ์โดยให้เอกชน  
และชุมชนมีส่วนร่วม

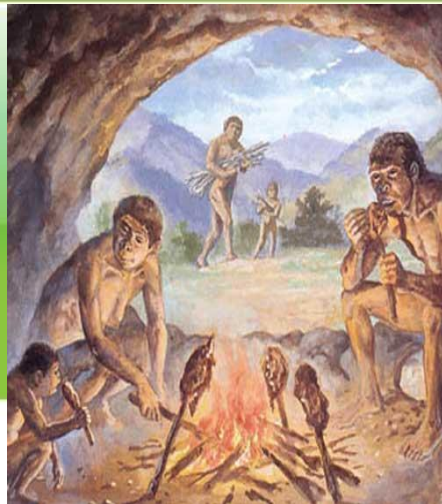
การบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ดี

ปรับวิธีการ  
บริหารงานให้มี  
ประสิทธิภาพ และ  
เน้นผลงาน

ปรับการบริหารงาน  
ให้เป็นธรรม โปร่งใส  
ตรวจสอบได้

ประสิทธิภาพ

โปร่งใส



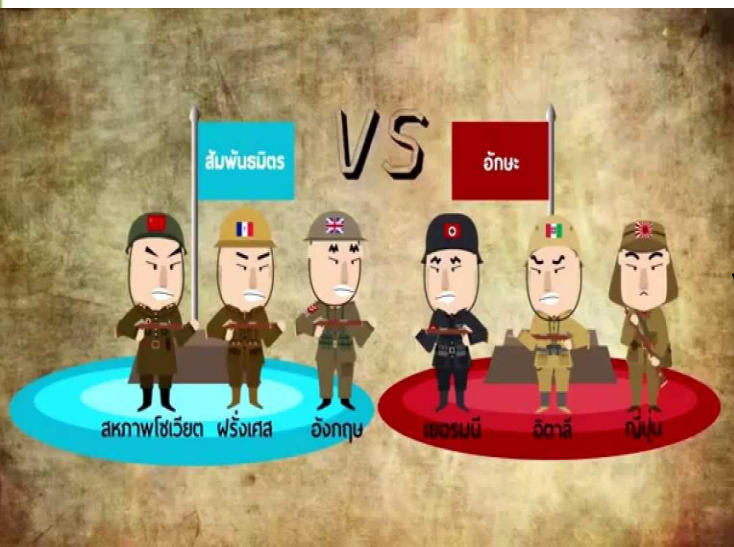
# ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับองค์การภาครัฐ ในการปฏิรูปองค์การ ภาครัฐของประเทศไทย

1. การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมและเหตุปัจจัยสร้างการเปลี่ยนแปลง
2. การจัดการปกครองที่ดีและการจัดการภาครัฐแนวใหม่
3. ระบบบริหารราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่
4. บทสรุป

# 1. การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมและเหตุปัจจัยสร้างการเปลี่ยนแปลง

## การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม

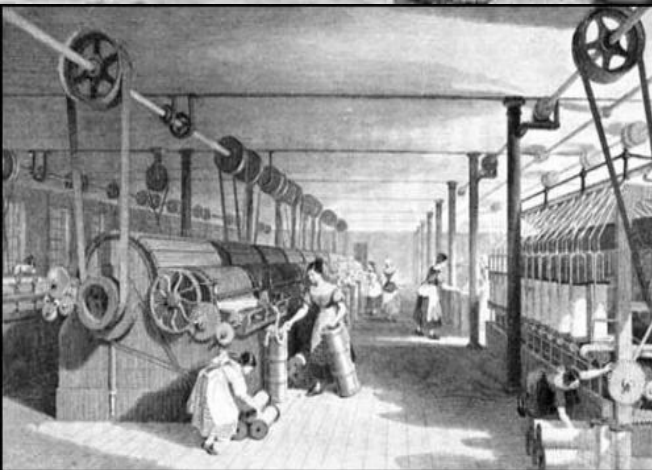
การเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ที่ผ่านมามีได้ก่อให้เกิดแนวทางจัดการปกครองสังคมการเมืองในรูปแบบการปกครอง (Government) ขึ้น ภายใต้กรอบความคิดทางการเมือง 2 แนวทาง อันได้แก่ ระบอบเสรีประชาธิปไตย (ระบบทุนนิยมเสรี) และระบอบสังคมนิยม



เสรีประชาธิปไตย

สังคมนิยม





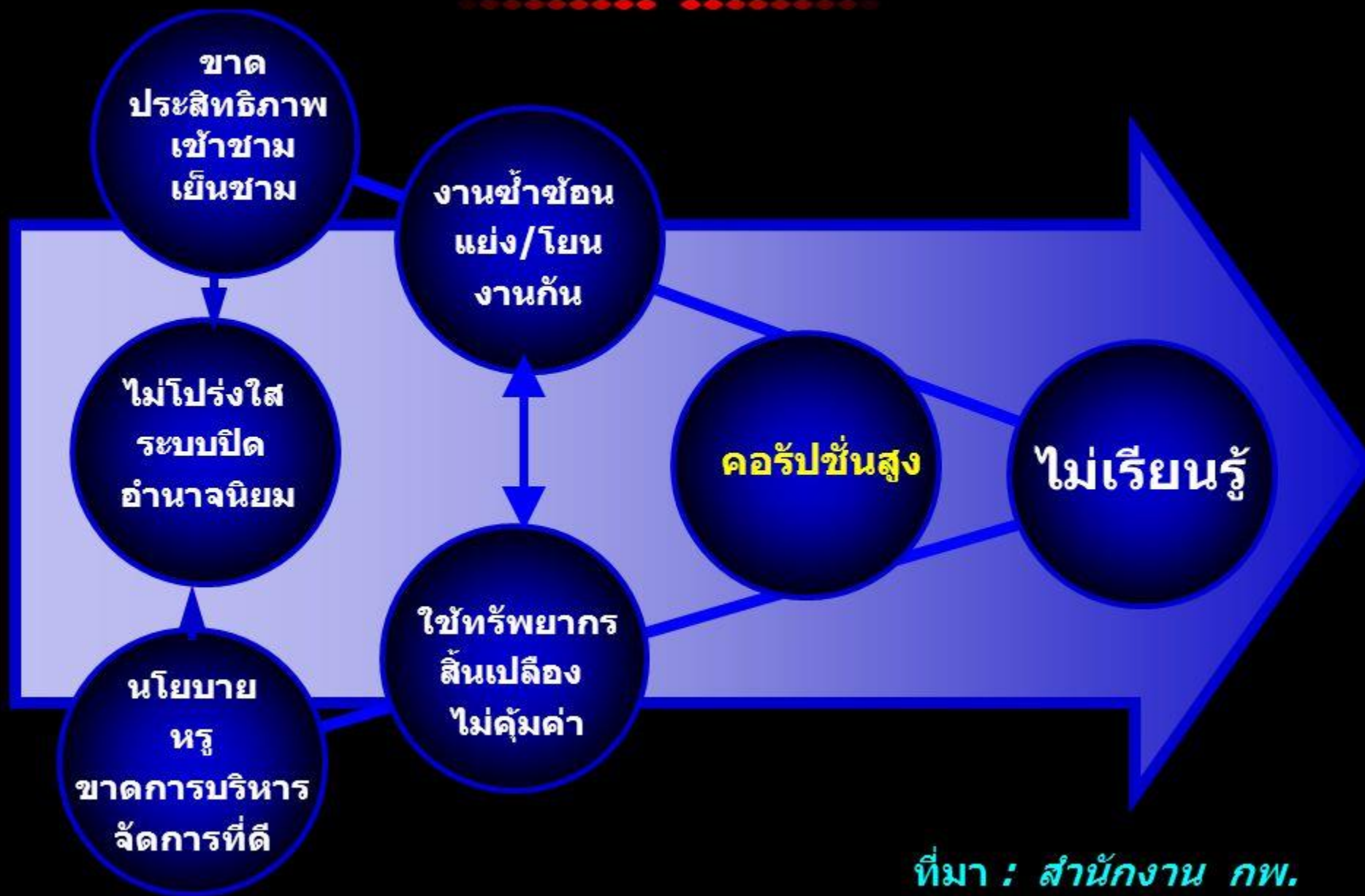
ปฏิวัติอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ 19 ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการผลิตขององค์กรทางสังคม ได้ก่อให้เกิดทฤษฎีทางการบริหารจัดการสำคัญหลายทฤษฎี อาทิ ทฤษฎีวิทยาศาสตร์การจัดการ ทฤษฎีระบบราชการ และทฤษฎีการเมืองแยกจากการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐขึ้น

การจัดการปกครองตามกระบวนทัศน์การปกครอง (Governing Paradigm) ที่ดำเนินการมาโดยต่อเนื่องเป็นเวลามากกว่า 100 ปี ได้มีผลทำให้ระบบบริหารราชการแบบดั้งเดิม (Traditional public administration) มีพัฒนาการของรูปแบบ แนวทางการดำเนินงานที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเอง อันได้แก่ (Peters : 1996)

- ความปลอดภัยจากการเมืองของระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานต่าง ๆ
- การจัดโครงสร้างแบบลำดับชั้น และมีกฎระเบียบที่ชัดเจนเป็นแนวทางดำเนินงาน
- การมีความถาวรและความมั่นคงในตำแหน่งงาน/การประกอบอาชีพ
- ความเป็นสถาบันหรือการมีรูปแบบ/แนวทางการดำเนินงานที่เน้นความเป็นทางการ
- การมีกลไกควบคุม ตรวจสอบการทำงานที่รัดกุมเป็นระบบ
- การให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ความเท่าเทียมกันในการให้บริการ



# ปัญหาระบบราชการไทยและบุคลากรภาครัฐ



ที่มา : สำนักงาน กพ.

## 2. โลกาวัตัน : เหตุปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์

1. การปฏิวัติระบบการผลิตทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม และก่อให้เกิดการขยายตัวของธุรกิจบริการที่สำคัญอัน
2. การคิดค้นและพัฒนาเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง
3. การยุติของสงครามเย็นและการเสื่อมอิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์
4. การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน
5. ความเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนและคุณลักษณะของประชากรของสังคมเมือง
6. การพัฒนาสังคมการเมืองตามแนวทางของสังคมเสรีประชาธิปไตย

สภาวะ โลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในเชิงพัฒนาของระบบการเมือง การปกครองขึ้นในสังคมการเมืองหลายแห่ง ทำให้การจัดการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่เคยใช้เป็นแนวทาง จัดการปกครองสังคมการเมืองอย่างได้ผลมาเป็นเวลามากกว่า 100 ปี กลายเป็น ระบบการจัดการปกครองที่ขาดความเหมาะสม ด้อยประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสังคมการเมืองช่วงปัจจุบันที่ เป็นสังคมแบบพหุนิยม (Pluralism) ที่ประกอบด้วยกลุ่มคนที่หลากหลาย และมี ผลประโยชน์ที่คาดหวังที่แตกต่างกันรวมทั้งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาท ของตนเองทางการเมืองการปกครอง มีความรู้ความเข้าใจในความเคลื่อนไหวและ การเปลี่ยนแปลงของสังคมการเมืองมากขึ้น สังคมการเมืองต่าง ๆ จึงต้องการกลไก ทางสังคมแบบใหม่ที่สามารถบูรณาการและประสานผลประโยชน์ที่แตกต่าง หลากหลายเข้าไว้ด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ (อัลวิน ทอฟเลอร์ : 2539)

ความเคลื่อนไหวในกระบวนการประชาสังคม (Civil Society) หรือการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ที่เกิดขึ้นอย่างพร้อมเพรียงกันในประเทศเสรีประชาธิปไตย จึงเป็นปฏิกริยาตอบสนองที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการปรับตัวของประเทศให้สอดคล้องกับสภาพะพหุนิยม ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยย่อยในสังคมการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ ปังเจกชน กลุ่มพลังทางสังคม และรัฐ



# การจัดการปกครองที่ดีและการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

## การก่อตัวของการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ความเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยีในช่วงปัจจุบันได้ส่งผลทำให้สังคมการเมืองเกือบทุกแห่งเผชิญกับปัญหาสำคัญที่คล้ายคลึงกัน อันได้แก่ การมีรัฐบาลและระบบราชการที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความยืดหยุ่น ทำงานล่าช้า ไม่ทันกาล เนื่องจากเป็นกลไกและกระบวนการที่ออกแบบและกำหนดขึ้น เพื่อใช้ในบริบทของสังคมอุตสาหกรรม ที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยตัวแทน

# หลักธรรมาภิบาล : หลักการจัดการปกครองที่ดี

1. การมีความชอบธรรมและความรับผิดชอบทางการเมือง
2. ความมีอิสระในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ
3. การมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ
4. การมีพันธะความรับผิดชอบและการถูกตรวจสอบของระบบราชการ
5. การมีเสรีภาพของการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม
6. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารจัดการภาครัฐ
7. การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรประชาสังคม

มิติในการพิจารณา	รูปแบบ/แนวทางการจัดการปกครอง			
	กลไกการตลาด	ส่งเสริมการมีส่วนร่วม	สร้างความยืดหยุ่น	ผ่อนคลायกฎระเบียบ
ประเด็น/จุดสนใจ การตรวจวินิจฉัย	การผูกขาดการทำงานโดย หน่วยงานของรัฐ	การจัด โครงสร้างระบบบริหาร แบบลำดับชั้น	การค้ำประกันประสิทธิภาพในการ ดำเนินงานขององค์การภาครัฐ	มีกฎระเบียบและการควบคุม ภายในที่ซับซ้อนรัดกุมเกินไป
การจัดโครงสร้าง	กระจายอำนาจ	องค์การแบบเครือข่าย	องค์การเสมือนจริง	
เทคนิคที่ใช้	การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน นำเทคนิคการบริหารของ เอกชนมาใช้	TQM. การทำงานเป็นทีม	การจัดการบุคคล แบบชั่วคราว	การให้อิสระ ในการบริหารจัดการ
กระบวนการนโยบาย	กลไกตลาดภายใน/การกระตุ้น ตลาด	การให้คำปรึกษา การเจรจาต่อรอง	การทดลองปฏิบัติ ในสถานการณ์จริง	รัฐบาลเชิงประกอบการ
ความคาดหวัง และ ผลประโยชน์สาธารณะ	ต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ต่ำ	การมีส่วนร่วม การให้คำแนะนำปรึกษา	ต้นทุนค่าใช้จ่ายต่ำ/ การประสานงาน	ความคิดสร้างสรรค์ การทำงานเชิงรุก
กลไกประสานงาน	มือที่มองไม่เห็น	การประสานจากเบื้องล่างขึ้นสู่ เบื้องบน	การปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กร	ผลประโยชน์ส่วนตัว ของผู้บริหาร
การค้นหาความคลาดเคลื่อน และการแก้ไข	สัญญาณทางการตลาด	สัญญาณทางการเมือง	ไม่ก่อความคลาดเคลื่อนที่เป็น ทางการ	ยอมรับในความคลาดเคลื่อน อย่างมาก
คุณลักษณะของ ระบบราชการพลเรือน	ถูกทดแทนด้วยกลไกตลาด	ลดลำดับชั้นของสายงาน/การ บังคับบัญชา	การจ้างงานแบบชั่วคราว	การยกเลิกกฎระเบียบ
การตรวจสอบการทำงาน	ผ่านกลไกตลาด	ผ่านการร้องเรียนของลูกค้า		ใช้กลไกการควบคุมจาก ภายนอก

กรอบทฤษฎี	สมมติฐาน/ค่านิยม	เทคนิค/เครื่องมือที่ใช้
<p>เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก</p> <p>เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน (การจัดการกลไกตลาด)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ บังเอิญคนเป็นผู้มีเหตุผลในการตัดสินใจและมุ่งแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดให้ตนเอง</li> <li>▪ องค์การเป็นที่รวมของพหุภาคีที่มีความสัมพันธ์กันในเชิงของการทำสัญญาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่เกิดจากการเจรจาต่อรองกันคล้ายกับตลาดซื้อขายสินค้า</li> <li>▪ กลไกการตลาดมีประสิทธิภาพสามารถจัดการตัวเองได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ</li> <li>▪ การผ่อนคลายการควบคุม</li> <li>▪ การทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย</li> <li>▪ การทำงานภายในกรอบของสัญญาที่ตกลงร่วมกัน</li> <li>▪ การติดตามและวัดผลการดำเนินงาน</li> <li>▪ การจัดระบบสิ่งจูงใจ</li> <li>▪ ระบบสารสนเทศสนับสนุนการตัดสินใจ</li> </ul>
<p>การจัดการนิยม</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ การจัดการเป็นหลักสากลที่ใช้ได้กับองค์การทุกประเภท</li> <li>▪ เน้นผลลัพธ์ของการดำเนินงานโดยมุ่งแสวงหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยวิธีที่เป็นวิทยาศาสตร์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ การบริหารงานเชิงกลยุทธ์</li> <li>▪ การบริหารคุณภาพโดยทั่วถ้วน</li> <li>▪ การรีอปรับระบบ</li> <li>▪ การให้รางวัลผลตอบแทนตามผลงาน</li> <li>▪ การตรวจสอบผลการดำเนินงาน</li> <li>▪ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพิ่มผลิตภาพ</li> </ul>
<p>ทฤษฎีประชาธิปไตยและ วัฒนธรรมชุมชน</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่จำเป็นและพึงมีในสังคมการเมือง</li> <li>▪ ส่วนรวมมีความสำคัญต่อมากกว่าปัจเจกชน</li> <li>▪ สังคมควรมีภาคที่สามมาช่วยแก้ไขปัญหของส่วนรวม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ การกระจายอำนาจทางการบริหาร</li> <li>▪ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน</li> <li>▪ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นจัดการปัญหา</li> <li>▪ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและรับฟังเสียงประชาชนและสังคม</li> <li>▪ กลไกภาคที่สามสร้างดุลอำนาจในสังคม</li> </ul>



## Christopher Hood การจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ

1. เน้นการบริหารงานในแบบ**มืออาชีพ**
2. มีการกำหนด**วัตถุประสงค์**และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานอย่าง**ชัดเจนเป็นรูปธรรม**
3. ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์และการ**จัดสรรทรัพยากร**และการให้รางวัล
4. ปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้**หน่วยงานมีขนาดที่เล็กลง**และเกิดความเหมาะสม
5. **เปิดให้มีการแข่งขัน**ในการให้บริการสาธารณะ
6. วิธีการบริหารงานให้มีความ**ทันสมัย**
7. เสริมสร้าง**วินัยในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน**



# บทบาทของผู้บังคับบัญชา

Vision

Dream

ยุทธศาสตร์  
(Strategic Development)

HIMM

การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ  
Strategic Implementation

Action

กิจกรรมและงานปฏิบัติ  
(Operational/Transactional Task)

Activity

ระดับความไม่  
แน่นอน

# การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

## การพัฒนาระบบราชการ

- พัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพทันสมัย

## การปฏิรูประบบราชการ

- ปรับปรุง/เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล



นำมา

**การบริหารราชการภาครัฐแนวใหม่**  
**การบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่**

# Ewan Ferlie และคณะ ประเภทการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 4 แนวทาง

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพ
2. การลดขนาดและการกระจายอำนาจ
3. การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ
4. การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน

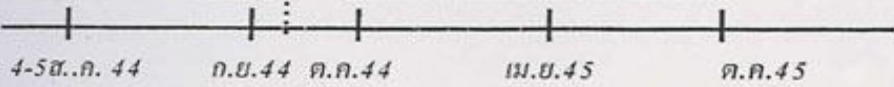
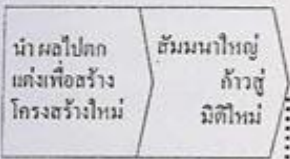
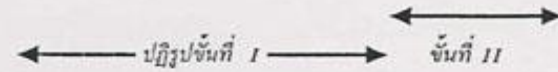


## ระบบกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

1. ผู้กำหนดนโยบาย (Policy Maker)
2. ผู้กำกับดูแล (Regulator)
3. องค์กรเจ้าของ (Owner)
4. รัฐวิสาหกิจ (Operator)



ขั้นต่อไป ...



21-47

อัตราผลตอบแทนต่อทรัพย์สิน (%)\*

รัฐวิสาหกิจที่กำกับดูแลส่วนใหญ่ผูกขาด



\* ไขว่รอยได้จากสืบปามา

สอบ

สพฐ.ยังไม่สรุปครุ 500 คนเกี่ยวข้องกับทุจริตสนามฟุตบอลตามข้อมูลของ ป.ป.ท. แต่จะมีการตร

# คุณลักษณะสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบด้วย (ทิพาวดี เมฆสุวรรณ : 2542)

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหาร
3. การกำหนด การวัด และการให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงาน
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านของบุคลากร
5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดในเรื่องของการแข่งขัน



# ความท้าทายของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อองค์การภาครัฐ

1. การเปลี่ยนแปลงลักษณะงานในหน้าที่ของภาครัฐ
2. ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นจะมีอิสระและความคล่องตัวในการทำงาน
3. บทบาทหน้าที่ขององค์การภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปจากผู้ปฏิบัติเป็นผู้สนับสนุน กำกับ ติดตามผล

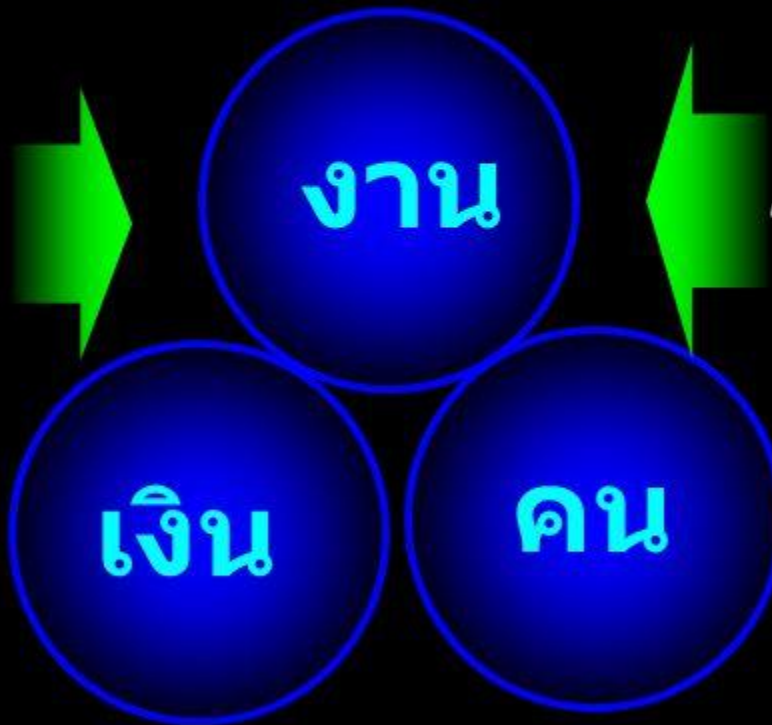


# New Public Management : การเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

กลไกการเชื่อมโยง"งบประมาณกับยุทธศาสตร์"

**GSMS : KPIs : PMQA**

ข้อจำกัด  
ของงบประมาณ



สังคมเพิ่มขึ้น  
โจทย์ที่ยากยิ่งขึ้น

**PART:  
VFM:  
SPBB:**

**HR:  
CBM:  
PBM:**

# ระบบราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

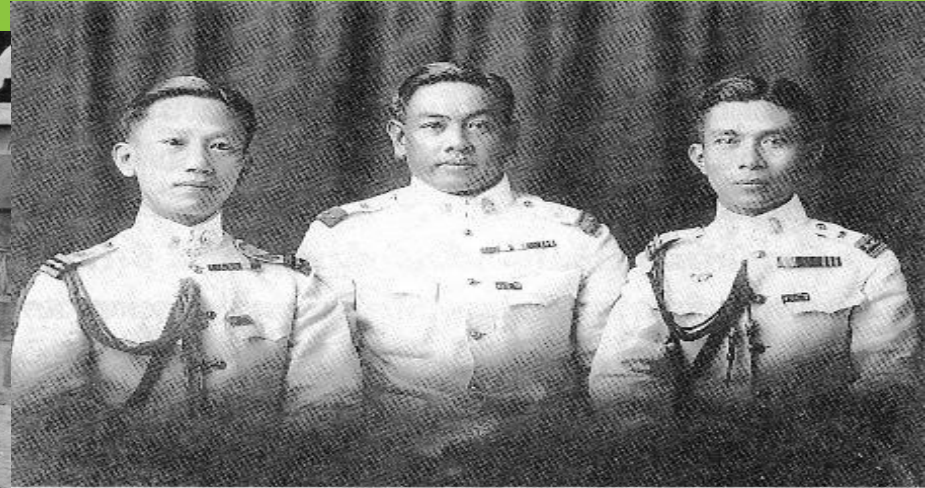
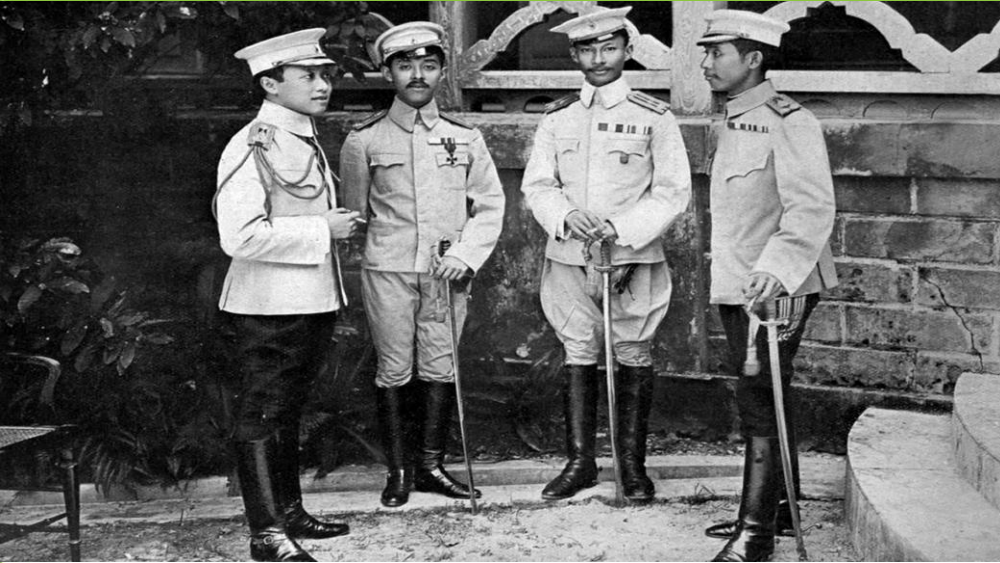
## ระบบราชการไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง

1. การปฏิรูปที่ผ่านมามุ่งเน้นการขยายจำนวนของส่วนราชการ และจำนวนข้าราชการ
2. การจัดโครงสร้างระบบการบริหารราชการยังมีลักษณะรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง
3. ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังคงอยู่และเป็นปัญหาสำคัญของระบบราชการไทย
4. บริการสาธารณะที่ส่งมอบให้แก่ประชาชนยังไม่ได้รับการยอมรับ เชื่อถือจากประชาชน





# การปฏิรูประบบราชการไทยตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่



สามทหารเสือ จากซ้าย พระยาทรงสุรเดช, พระยาพลพลพยุหเสนา, พระยาศรีสิทธิสงคราม เมื่อครั้งเป็นนายพันโท

● ส.ส.ไม่เป็นอิสระ  
สมาชิกนิติได้เป็นเจ้าของพรรค  
พรรคการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

**การเลือกตั้ง**

● ชื่อเสียง+โกง  
กรรมการใช้อำนาจรัฐ+  
อาศัยการเมืองท้องถิ่น  
เงินของกลุ่มทุนใหญ่

● เป็นอำนาจ  
ของนักการเมือง  
เป็นใหญ่

**รัฐธรรมนูญ**

**รัฐบาล**

● นายกฯ+รมต.เป็นส่วน  
ของกลุ่มทุนใหญ่  
ไม่มีตัวแทนประชาชน

● โดยกองทัพ :  
ความคิดล้าหลัง  
ไม่เป็นที่ยอมรับ  
ของประชาชน  
และต่างประเทศ

**รัฐประหาร**

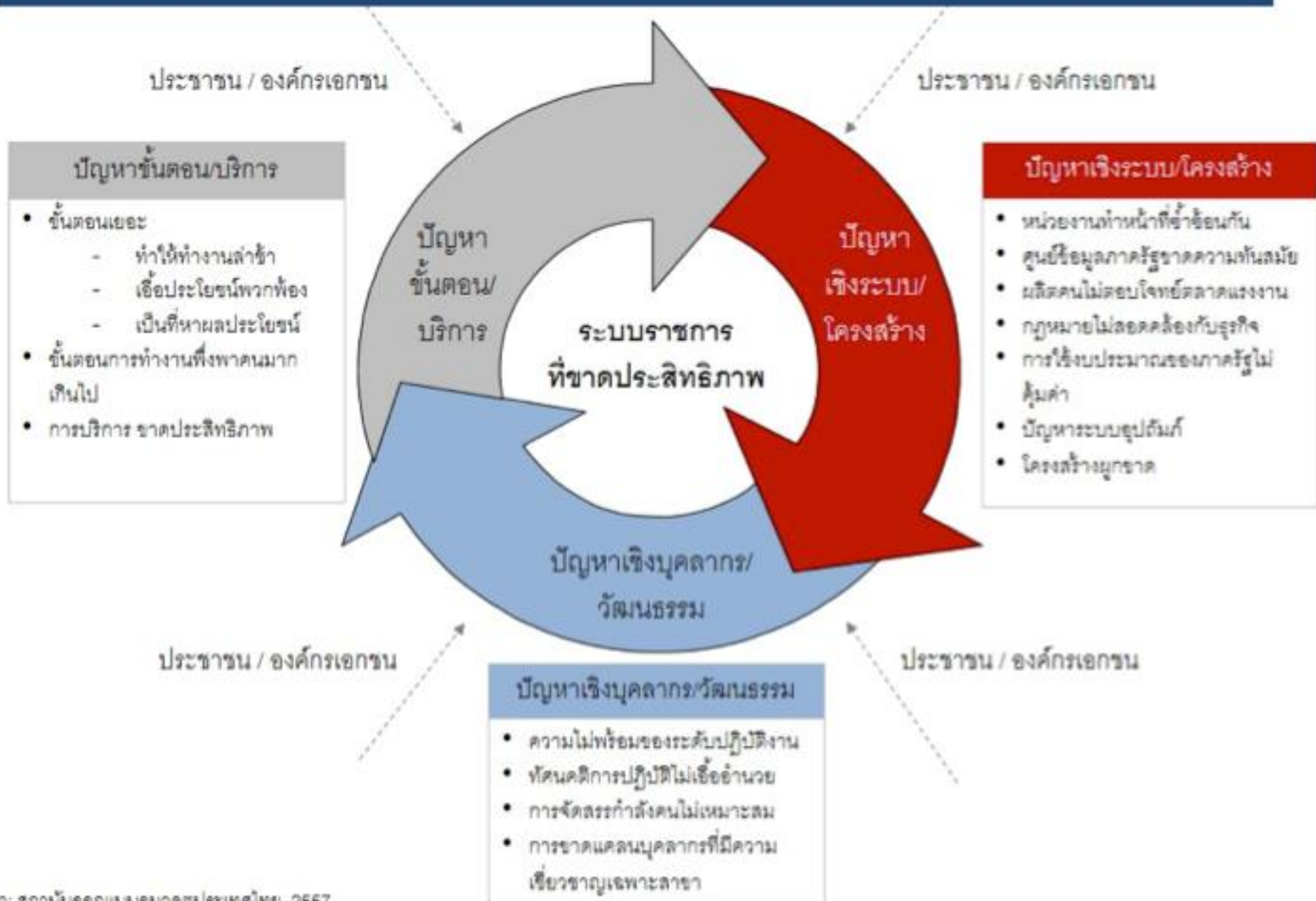
**คอร์รัปชัน**

● กอนทุน+ใช้อำนาจ  
ไม่เป็นธรรม+  
แทรกแซงกระบวนการ  
ตรวจสอบ+  
แก้ปัญหามาประชาชน/  
ประเทศชาติไม่ได้

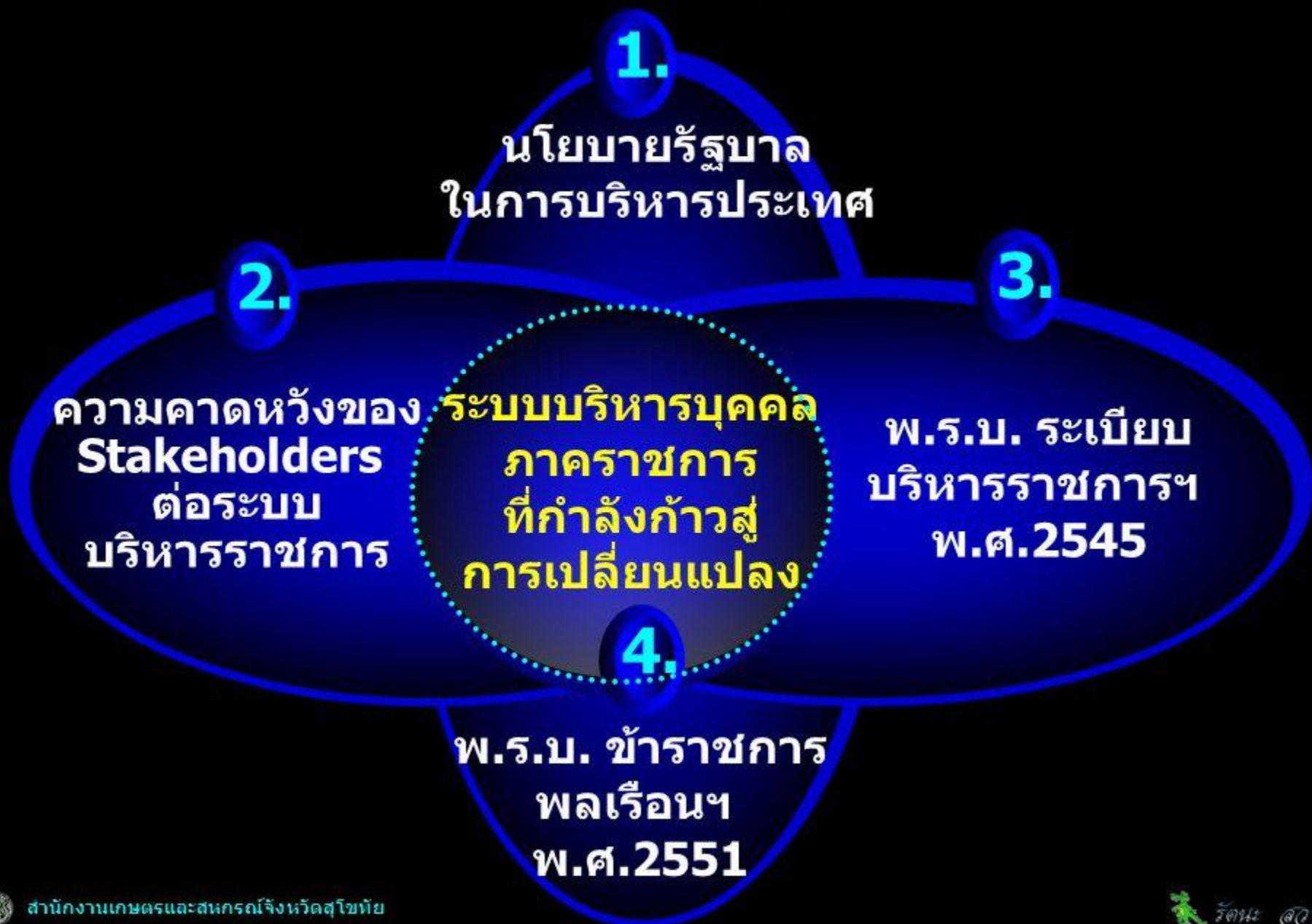
● ประชาชนไม่พอใจ  
เคลื่อนไหวชุมนุมใหญ่

**"วงจรอุบาทว์ การเมืองเก่า"**

# ปัญหาระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ



# การเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ปัญหาระบบราชการไทย



## ข้อจำกัดของการปฏิรูประบบราชการไทยตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่

1. การมีเจตนาธรรมย์ทางการเมือง ภาวะผู้นำ และความมุ่งมั่น
2. การมีกระบวนการเชิงนโยบายเป็นวงจรการเรียนรู้ที่หมุนวนไปตามกาลเทศะ ไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่
3. การมีความต่อเนื่องในการดำเนินการของผู้กระทำการทางนโยบาย โดยเฉพาะในส่วนของผู้นำ
4. การระดมทรัพยากรทั้งจากภายในและภายนอก
5. การสร้างความเป็นสถาบันให้เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายปฏิรูประบบราชการ

