

จุดจบหรือการกลายร่างของการจัดการภาครัฐแนวใหม่:  
บทสำรวจภาครัฐไทย  
Is NPM Dead or Transformed?:  
Exploring of Thai Public Sector

ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน\*

Passanan Phuangthuean

---

\* อาจารย์ ดร., ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา  
Lecturer, Ph.D., Department of Public Administration, Faculty of Political Science and Law,  
Burapha University

## บทคัดย่อ

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีอิทธิพลอย่างมากในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ก็คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากสร้างปรากฏการณ์ทั้งในฐานะแนวคิดที่ถูกกล่าวถึงผ่านงานเขียนจำนวนมากและการนำไปปฏิบัติใช้ในประเทศต่างๆ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เช่นเดียวกับประเทศไทยที่รับเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาเป็นกรอบในการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้นำเทคนิควิธีการบริหารงานสมัยใหม่มาใช้อย่างฉับพลัน ต่างกับรัฐบาลอื่นๆ ในอดีตที่เคยพยายามปฏิรูประบบราชการมาก่อน จนปัจจุบันนี้ การปฏิรูประบบราชการผ่านมาก็เกือบยี่สิบปีแล้ว การศึกษานี้จึงได้สำรวจการเข้ามาในประเทศไทยของแนวคิด NPM และผลกระทบจากแนวคิดโดยนำข้อวิพากษ์ทางวิชาการที่สะท้อนประเด็นปัญหาที่พบในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มาวิเคราะห์กรณีประเทศไทย อันจะช่วยถอดบทเรียนถึงจุดอ่อนของแนวคิดเงื่อนไขในการนำแนวคิดนั้นไปใช้ในทางปฏิบัติ และทางออกในการแก้ไขปัญหาช่องว่างระหว่างทฤษฎีและโลกปฏิบัติ เพื่อที่จะตอบคำถามว่า แนวคิด NPM ได้หมดอิทธิพลไปโดยสิ้นเชิงหรือได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นแนวคิดใหม่แล้ว ทั้งนี้ จะได้เป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้ต่อยอดต่อไปตามสถานภาพการเป็นศาสตร์ประยุกต์ของรัฐประศาสนศาสตร์

**คำสำคัญ:** การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การปฏิรูปภาครัฐ, ประเทศไทย, ระบบราชการ, รัฐประศาสนศาสตร์

**Abstract**

---

The highly influential public administration concept of the late 20th century was the New Public Management (NPM) since it created crucial conceptual phenomena as discussed through numerous articles and practices in many developed and developing countries. Similarly, Thailand adopted the NPM concept as a framework for bureaucratic reform. Likewise, the government of Thailand had brought this NPM as the government management and reform as especially seen in the government of Thaksin Shinawatra, who applied this modern management reform in Thailand after unsuccessful effort to reform the bureaucracy in the past. At present, the reform took over the past twenty years.

This study explored the introduction of NPM concepts into Thailand and the implications of the concept by gathering academic critiques that reflected key issues in most developing countries to analyze the current issue in Thailand. This will help illustrate the key weaknesses of the particular concept, conditions on how to implement the concept into practice in order to solve the problems and bridge the gap between theoretical and practical ways. In addition, the findings, to respond to the question, showed whether the NPM concept has completely been transformed into a new concept, and this would also be the creation of new continuous knowledge subject to the applied science of public administration.

**Keywords:** New Public Management, Public sector reform, Thailand, Bureaucracy, Public Administration

## บทนำ

นับตั้งแต่ Woodrow Wilson (1887) จุดประกายให้มืองค์ความรู้สำหรับการปฏิบัติงานภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยงานต่างๆ อันจะส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประเทศชาติต่อไปได้ การศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐจึงเริ่มต้นขึ้นในฐานะสาขาวิชาหนึ่ง (As a field of study) ที่เรียกว่า “Public Administration” หรือ “รัฐประศาสนศาสตร์” ในภาษาไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1887 ที่บทความ The Study of Administration ของ Wilson เผยแพร่ออกมาจนถึงปัจจุบัน (ค.ศ. 2018) นับเป็นเวลากว่า 130 ปีที่รัฐประศาสนศาสตร์สร้างสมองค์ความรู้ในรูปของทฤษฎี แนวคิด และหลักการต่างๆ อีกทั้งยังเกิดการเรียนรู้ผ่านการนำไปใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐเรื่อยมา ซึ่งพัฒนาการดังกล่าวเป็นองค์ความรู้ที่ได้รับการพิจารณาจัดแบ่งหมวดหมู่ได้หลากหลายมุมมองทั้งในด้านเนื้อหาและในด้านความร่วมมือการจัดหมวดหมู่ที่สำคัญได้แก่ทัศนะของ Nicholas Henry (1975) ที่แบ่งพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในรูปของ Paradigm หรือกระบวนทัศน์ ออกเป็น 5 กระบวนทัศน์ ได้แก่ 1) การบริหารแยกจากการเมือง (Politics – Administration Dichotomy, 1900-1926) 2) หลักการบริหาร (The Principles of Administration, 1927-1937) 3) รัฐประศาสนศาสตร์คือ รัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science, 1950 - 1970) 4) รัฐประศาสนศาสตร์คือ การจัดการ (Public Administration as Management) และ 5) รัฐประศาสนศาสตร์คือ รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration, 1970 - ปัจจุบัน) จนในเวลาต่อมา Nicholas Henry (2004 และ 2013) ได้เพิ่มกระบวนทัศน์ที่ 6 เข้ามาคือ รัฐประศาสนศาสตร์คือธรรมาภิบาล (Governance, 1990 – ปัจจุบัน) รัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะองค์ความรู้หรือสาขามีจุดร่วมกันที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ การเป็นศาสตร์ประยุกต์ (Applied science) ที่จำเป็นต้องนำแนวคิดทฤษฎีนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติจริง (Practice) ในหน่วยงานภาครัฐ แล้วเกิดการเรียนรู้ วิเคราะห์วิจารณ์ และการหาทางแก้ไข อันจะช่วยให้เกิดการต่อยอดทางความคิดไม่สิ้นสุด และเมื่อพิจารณาถึงแนวคิดทฤษฎีที่ผ่านมารัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดที่มีการกล่าวถึง ถกเถียง อภิปราย ตลอดจนนำมาสู่โลกแห่งการปฏิบัติในวงกว้างนั้น ก็คือ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หรือ NPM ที่ทำให้นักวิชาการ บางคนกล่าวว่า NPM เป็นที่มาของการเปลี่ยน

กระบวนทัศน์ (Paradigm shift) จากกระบวนทัศน์ดั้งเดิมของรัฐประศาสนศาสตร์สู่กระบวนทัศน์ใหม่ที่สร้างการเปลี่ยนแปลงหลายประการ (Osborne, 2006; Hughes, 2003) และ NPM ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีและโลกแห่งการปฏิบัติจริงได้เป็นอย่างดี ดังที่ Gow และ Dufour (2000) อธิบายว่า NPM เป็นหนทางใหม่ในการศึกษาและการจัดการองค์การภาครัฐ ฉะนั้น NPM ทั้งในแง่กิจกรรม (As activity) และแง่หลักวิชาการ (As discipline) จึงแตกต่างจากการบริหารงานภาครัฐแบบเดิมที่ผ่านมา

### จุดเริ่มต้นของ NPM

NPM เริ่มปรากฏขึ้นจาก “การปฏิรูป (Reform)” ระบบบริหารจัดการภาครัฐในประเทศตะวันตกซึ่งประเทศนิวซีแลนด์นับเป็นประเทศที่ริเริ่มดำเนินการปฏิรูปภาครัฐอย่างสมบูรณ์แบบ เป็นประเทศแรกด้วยการสร้างกรอบทางทฤษฎีเพื่อปฏิรูปการให้บริการสาธารณะ โดยนำทฤษฎีทางการจัดการและเศรษฐศาสตร์ อันประกอบด้วย ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) การทำสัญญาจ้าง (Contracting) การเงิน (Finance) การบัญชี (Accounting) และการจัดการ (Management) ผสานรวมเข้ามาเป็นแนวทางใหม่ที่จะปรับปรุงการทำงานของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (Mathiasen, 1996) และเป็นแบบแผนในการปฏิรูปภาครัฐของกลุ่มประเทศแองโกล-แซกซอน อังกฤษ ออสเตรเลีย และบางส่วนของอเมริกาจนกลายเป็นประเทศต้นแบบที่ขยายอิทธิพลการปฏิรูปภาครัฐออกไปอย่างกว้างขวาง Minogue (2000) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ประเทศเหล่านั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูปไว้อย่างน่าสนใจว่า เมื่อรัฐบาลเข้าแทรกแซง ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการและสร้างการพึ่งพาต่างๆ ของประชาชนไว้ อีกทั้งยังเป็นผู้กำหนดลักษณะและการดำเนินกิจกรรมนั้นด้วยตนเอง ทำให้ภารกิจที่รัฐบาลดำเนินงานอยู่มีขอบข่ายมากมาย แต่ภารกิจเหล่านั้นกลับไม่ได้รับการดูแลจัดการอย่างทั่วถึงหรือมีประสิทธิภาพประสิทธิผล จนในที่สุดรัฐบาลต้องแบกรับภาระไว้เอง ขณะที่ประชาชนก็ไม่มีโอกาสเรียกร้องให้ได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างสมควรจะเป็น รัฐบาลมักใช้วิธีการขยายหน่วยงานออกไปเรื่อยๆ (Over-extended state) พร้อมกับผู้นำและกลุ่มผู้มีอิทธิพลต่างแสวงหาโอกาสจากกิจกรรมของรัฐเพื่อผลประโยชน์และรายได้ของตนเอง ในที่สุดแล้วเมื่อบริการสาธารณะต่างๆ ถูกกล่เลยมากยิ่งขึ้น จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้ปรับปรุงการทำงานของรัฐบาลอย่างเร่งด่วนจากหลายฝ่ายทั้งภายในและภายนอกรัฐนั้นๆ

ส่วนในทางวิชาการนั้น NPM ถือกำเนิดจากการที่ Christopher Hood (1991) ศึกษาลักษณะการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐของประเทศความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ในช่วงทศวรรษ 1980 เมื่อได้สำรวจและเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานที่แต่ละประเทศได้ดำเนินการไปแล้ว จึงสรุปความเหมือน (Similarities) จากการปฏิรูปออกมา 7 แนวทางพร้อมทั้งให้ข้อสังเกตถึงความแตกต่างในเวลาเดียวกันและเรียกแนวทางเหล่านั้นว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)” เพื่อให้เป็นชื่อที่รับรู้กันโดยทั่วไป Christopher Hood (1995) ให้เหตุผลในการตั้งชื่อนี้ว่า ต้องการให้เห็นถึงการเปลี่ยนรูปแบบการจัดการภาครัฐและสร้างการรับรู้เข้าใจตรงกัน แทนการเรียกชื่อเฉพาะของแต่ละประเทศ เช่น ฝรั่งเศสมี “Project de Service”, อังกฤษมี “Next Step”, แคนาดา มี “Public Service 2000” เป็นต้น

### สถานภาพและหลักการ

นักวิชาการส่วนใหญ่มีความคิดเห็นที่หลากหลายเกี่ยวกับสถานภาพของ NPM เช่น OECD, Barzelay, Osborne and Gaebler มองว่า NPM เป็นกระบวนทัศน์ใหม่ (New paradigm) สำหรับการจัดการภาครัฐ ในขณะที่ Mathiasen (1996) มองว่า NPM ใกล้เคียงสูตรทำเค้ก (A cake recipe) กล่าวคือ เป็นชุดของวิธีปฏิบัติที่สามารถถ่ายทอดจากวัฒนธรรมหรือระบบการเมืองแบบหนึ่งไปสู่อีกแบบหนึ่งได้ ขณะที่ Hood (อ้างถึงใน Barzelay, 2000) มองว่า NPM เป็นหลักความเชื่อ (Doctrinal beliefs) ที่นำมาลดทอนความน่าเชื่อถือของการบริหารงานภาครัฐยุคก้าวหน้า (Progressive Public Administration: PPA) อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีมุมมองที่แตกต่างกันในการกำหนดสถานภาพของ NPM แต่ก็สามารถสรุปได้ว่า NPM เป็นกลุ่มของแนวคิดที่มีกรอบการทำงานสำหรับภาครัฐเพื่อสร้างการปรับปรุงหรือปฏิรูปให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร

บทความเรื่อง Public Management for all Seasons? ที่ Christopher Hood เขียนไว้ในปี 1991 สามารถอธิบายให้เห็นถึงหลักการของ NPM ได้เป็นอย่างดี โดยหลักการนั้นประกอบด้วย

1. การจัดการแบบมืออาชีพ (“Hands-on professional management” in the public sector) โดยอาศัยการควบคุมของผู้บริหารที่มีอิสระในการจัดการ (Free to manage) มีความคล่องตัว ชัดเจน สุขุมรอบคอบ และมีความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability)

2. การมีมาตรฐานและระบบการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) เป้าหมาย จุดมุ่งหมาย และตัวชี้วัดความสำเร็จต้องกำหนดให้ชัดเจน สามารถวัดได้ในเชิงปริมาณ เพื่อให้เกิดการรับผิดชอบต่อผลงานและประสิทธิภาพ

3. การมุ่งเน้นที่การควบคุมผลผลิต (Greater emphasis on output controls) มากกว่าวิธีการโดยการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลตอบแทนต้องเชื่อมโยงไปกับผลงานที่ออกมา ยกเลิกระบบราชการแบบรวมศูนย์

4. การปรับเปลี่ยนหน่วยงานให้แยกเป็นหน่วยย่อย (Shift to disaggregation of units in the public sector) ไม่ควรสร้างหน่วยงานขนาดใหญ่ และไม่ควรใช้ U-form management system ควรดำเนินการให้มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณ ติดต่อกับหน่วยงานอื่นตามหลักคู่สัญญา (Arms-length) และทำให้หน่วยงานมีความสามารถในการจัดการ ควรแยกส่วนระหว่างฝ่ายจัดหาบริการและสินค้าสาธารณะ (Provision) ออกจากฝ่ายผลิต (Production) นอกจากนี้ควรใช้ประโยชน์จากการทำสัญญา (Contract) หรือแฟรนไชส์ (Franchise)

5. การเพิ่มการแข่งขันในภาครัฐ (Shift to greater competition in public sector) โดยอาจใช้วิธีการทำสัญญา (Contract) หรือการประมูลงาน (Tendering) ซึ่งการแข่งขันจะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มมาตรฐานให้ดียิ่งขึ้น

6. การหันมาใช้วิธีการปฏิบัติงานแบบเอกชนในการจัดการ (Stress on private-sector styles of management practice) ควรปรับให้มีความยืดหยุ่น ใช้เทคนิคการประชาสัมพันธ์ และเครื่องมือทางการจัดการในลักษณะป้องกันแบบเอกชน

7. การสร้างควมมีวินัยและความประหยัดการใช้ทรัพยากร (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) โดยต้องมีการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากร พยายามลดต้นทุนและทำงานให้ได้ผลมากขณะที่ใช้ทรัพยากรให้น้อยลง (Do more with less)

นอกจากนี้ ยังมีหลักการอื่นๆ ของ NPM ที่มีนักวิชาการเสนอไว้ เช่น Ferlie, Pettigrew, Ashburner and Fitzgerald (1996 อ้างถึงใน Christensen & Lægreid, 1999) ที่อธิบายว่า NPM จำแนกออกเป็น 4 ตัวแบบ ด้วยกัน คือ 1) ตัวแบบการขับเคลื่อนประสิทธิภาพ (The efficiency drive) 2) ตัวแบบการลดขนาดองค์กรและการกระจายอำนาจ (Downsizing and decentralization) 3) ตัวแบบการค้นหาความเป็นเลิศ (In search of excellence) และ 4) ตัวแบบการมุ่งบริการสาธารณะ (Public service orientation) นอกจากนี้ พวกเขาได้สรุปว่า NPM เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันขนาดใหญ่ ที่ส่งผลถึงการวางแผนการใช้จ่ายและการจัดการทางการเงิน (Expenditure planning and financial management) การบริการของภาครัฐและแรงงานสัมพันธ์ (Civil service and labor relations) การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) การจัดองค์กรและระเบียบวิธีที่นำมาใช้ (Organizing and methods) ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผล (Audit and evaluation on a government-wide-basis) กล่าวคือ NPM จะสร้างการเปลี่ยนแปลงในทุกกระบวนการของการจัดการ ตั้งแต่การนำปัจจัยเข้าสู่องค์กร การผลิตและแปรรูปจนได้ผลผลิตออกสู่ภายนอก

เมื่อพิจารณาหลักการของ NPM จากหลากหลายแหล่งข้อมูล ทำให้พิจารณาได้ว่า ขอบข่ายของ NPM นั้น ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ 1) การปรับโครงสร้างองค์กร (Organizational restructuring) ให้ทันสมัย 2) การใช้กลไกตลาด (Use of market type mechanism) ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานและ 3) การมุ่งที่ผลการปฏิบัติงาน (Focus on performance) เป็นเป้าหมายหลัก (Hague, 2001)



### การส่งออกในรูปแบบการปฏิรูปการจัดการภาครัฐและการเข้ามาในประเทศไทย

ความสนใจต่อ NPM ในทางวิชาการปรากฏขึ้นหลังมีการปฏิรูปภาครัฐในประเทศต่างๆ โดยเริ่มต้นจากประเทศที่พัฒนาแล้วและขยายสู่ประเทศกำลังพัฒนา จนกลายเป็นกระแสนานาชาติ (International trends) (Hood, 1991, 2000; Hood & Lodge, 2004) หรือ พาราไดม์คลื่นลูกใหม่ (New wave paradigm) (Osborne & Gaebler, 1992; Borins 1994; Hughes, 1998) ที่ทำให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับการปฏิรูปภาครัฐภายใต้กรอบแนวคิด NPM ตามมามากมาย

การศึกษาการปฏิรูปการจัดการภาครัฐของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วของ Christopher Pollitt (2013; 2004; 2001) ที่ทำการศึกษาเชิงเปรียบเทียบมากกว่า 30 ปี จนได้ข้อสรุปที่น่าสนใจว่า ในช่วงต้นที่เรียกว่าเป็นคลื่นลูกแรกของ NPM ยังไม่ได้มีการวัดหรือประเมินผลการปฏิรูปภาครัฐอย่างชัดเจน ตรงนี้จึงเป็นเหตุให้แนวทางการปฏิรูปภาครัฐด้วย NPM ขยายไปยังประเทศต่างๆ บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่า NPM เป็นทางออกที่ดีทางออกหนึ่ง จนการศึกษาต่อๆ มาของเขาที่ขยายไปยังประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม OECD ก็พบข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แท้จริงแล้วแนวทางการปฏิรูปที่เกิดขึ้นของประเทศต่างๆ มีความแตกต่างหลากหลายกันไป ทั้งนี้เป็นเพราะบริบทของแต่ละประเทศมีลักษณะเฉพาะตัว การนำเทคนิควิธีการของ NPM มาใช้จึงประสบผลตามมาแตกต่างกัน บ้างก็สำเร็จ บ้างก็ล้มเหลว แต่สุดท้าย สิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันมากคือ การได้รับอิทธิพลจากองค์การระหว่างประเทศอย่าง PUMA ธนาคารโลก และคณะกรรมการการยุโรป ขณะที่การศึกษาการปฏิรูปภาครัฐในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาพบว่า เริ่มต้นขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 จากปัญหารวมศูนย์อำนาจทางการบริหารของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยแนวทางที่ประเทศกำลังพัฒนาริเริ่มใช้เป็นอันดับแรกคือ การทำให้กิจการของรัฐเป็นแบบเอกชนหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) การลดขนาดบุคลากรและจำนวนหน่วยงานภาครัฐลง (Downsizing or retrenchment) ซึ่งในกรณีประเทศไทยนั้น รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมามีหลายรัฐบาลต่างใช้สองแนวทางไม่ต่างกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ เพียงแต่ยังไม่ถือว่าเป็นการปฏิรูปภาครัฐ จนกระทั่งประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจที่เรียกว่า วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้งในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ซึ่งกลายเป็นชนวนเหตุสำคัญอันนำมาสู่การปฏิรูปภาครัฐอย่างจริงจัง โดยหันมาสร้างสมรรถนะในการรับมือกับระบบเศรษฐกิจในยุคโลกาภิวัตน์ไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการสาธารณะและการเพิ่มประสิทธิภาพทางการบริหาร ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์

มูลเหตุสำคัญที่ประเทศไทยเกิดการปฏิรูปภาครัฐตามแนวทาง NPM สามารถแยกเป็นสองส่วนที่ต่างเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน ได้แก่ ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน กล่าวคือ

#### 1) ปัจจัยภายนอก

ได้แก่ อิทธิพลและแรงกดดันจากจากองค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ในฐานะผู้ให้กู้เงินรายใหญ่ เมื่อครั้งประเทศไทยประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง การยื่นเงื่อนไขตามกรอบฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ผ่านรายการนโยบาย (Policy Menu) ของทั้งสององค์การที่สนับสนุนให้ลดบทบาทภาครัฐและส่งเสริมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจสำหรับประเทศผู้ขอกู้เงิน ทำให้ประเทศไทยจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ พ.ศ. 2542 ขึ้น อันประกอบด้วยแผนงานการปฏิรูป 5 ด้าน ได้แก่ 1) บทบาทภารกิจวิธีการบริหารงาน 2) ระบบงบประมาณ 3) ระบบบริหารงานบุคคล 4) กฎหมาย และ 5) วัฒนธรรมค่านิยมในการบริหารงานภาครัฐ

#### 2) ปัจจัยภายใน

นอกจากปัญหาด้านเศรษฐกิจที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยด้านผู้นำประเทศนับว่ามีอิทธิพลอย่างมากต่อการเข้ามาของแนวคิด NPM โดยเฉพาะรัฐบาลภายใต้การบริหารงานของนายทักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ. 2544-2549 ที่มีภูมิหลังในการเป็นนักธุรกิจมาก่อน การบริหารงานแบบเอกชนจึงถูกนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-based Management) การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered Management) และขยายผลสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หลายแห่ง (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551)

### ข้อวิพากษ์ต่อแนวคิดและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

งานเขียนเกี่ยวกับ NPM ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสะท้อนเห็นทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านหรือการวิจารณ์ในแง่ลบ (Osborne, 2006, p. 380; Hughes, 2002; Fynn, 2002) เช่นเดียวกับแนวคิด ทฤษฎี หรือตัวแบบทางการจัดการอื่นๆ ฝ่ายที่สนับสนุนแนวคิด NPM มักจะกล่าวว่า ผลที่ตามมาในแง่บวกคือ การปฏิบัติงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพ

.เพิ่มมากขึ้นผู้บริหารเกิดความพร้อมรับผิด การบริหารมีความโปร่งใส ยืดหยุ่น คล่องตัว  
 เพิ่มความใส่ใจต่อความซึ้นผู้บริหารเกิดความพร้อมรับผิด การบริหารมีความโปร่งใส  
 ยืดหยุ่น คล่องตัว เพิ่มความใส่ใจต่อความผู้บริหารเกิดความพร้อมรับผิด การบริหารมีความ  
 โปร่งใส ยืดหยุ่น คล่องตัว เพิ่มความใส่ใจต่อความต้องการของลูกค้า แต่ทั้งนี้การสนับสนุน  
 ความคิดดังกล่าวยังขาดหลักฐานเชิงประจักษ์และตัวอย่างเด่นชัดที่จะแสดงให้เห็นถึง  
 ประสิทธิภาพประสิทธิผลที่ก่อเกิดจากแนวคิด NPM (Sahlin-Andersson, 2000) ขณะที่เมื่อ  
 พิจารณางานเขียนโดยส่วนใหญ่แล้วกลับพบข้อโต้แย้งถึงผลเสียที่จะตามมามากกว่า ซึ่งประเด็น  
 วิพากษ์ที่เป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับหลักการของ NPM ที่สำคัญ ได้แก่

1) ข้อวิพากษ์ด้านการนำหลักเศรษฐศาสตร์อย่างหลักกลไกตลาดมาใช้ ที่ส่งเสริมวิธีการ  
 จ้างเหมาบริการและการเป็นหุ้นส่วนกับรัฐ (Outsourcing and partnership) ซึ่งได้ก่อให้เกิด  
 ปัญหาความพร้อมรับผิดของภาครัฐตามมา (Public accountability) เนื่องจากการแยกระหว่าง  
 ผู้จัดซื้อหรือผู้ผลิต (Purchasers) กับผู้จัดหาหรือให้บริการ (Providers) จะสร้างความสับสนว่า  
 ใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริการนั้นๆ ส่วนหลักการที่นำมาจากทฤษฎีทางเลือก  
 สาธารณะ (Public choice theory) ได้ล้มเหลวในการยอมรับความแตกต่างระหว่างมนุษย์  
 เศรษฐกิจ (Economic man) กับมนุษย์การเมือง (Political man) ทั้งนี้เป็นเพราะนัยยะจาก  
 ทฤษฎีแสดงให้เห็นถึงความเหนือกว่าของภาคเอกชนในด้านการจัดการ และไม่ได้มองในมุมของ  
 สินค้าสาธารณะอันเป็นเรื่องของส่วนรวม (Dibben, Wood and Roper อ้างถึงใน Haque,  
 2007)

2) ข้อวิพากษ์ด้านค่านิยม เป็นประเด็นสำคัญและได้รับความสนใจอีกประเด็นหนึ่ง  
 กล่าวคือ NPM มุ่งสร้างค่านิยมใหม่ให้เกิดขึ้นในภาครัฐ ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)  
 ความสามารถในการผลิต (Productivity) การจัดการนิยม (Managerialism) และความเป็น  
 ผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) แต่ค่านิยมใหม่เหล่านี้กลับไปทำลายค่านิยมสำคัญของ  
 การบริการสาธารณะเดิมที่ดีอยู่แล้ว เช่น ความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ (Professionalism)  
 ความเป็นกลาง (Neutral competence) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest)  
 นอกจากนี้ค่านิยมใหม่ยังก่อให้เกิดปัญหาในด้านจริยธรรมและความพร้อมรับผิดตามมา

3) ข้อวิพากษ์ด้านการมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน ที่พบว่า การวัดผลงาน (Performance  
 measurement) ในภาครัฐหลายแห่งยังกำหนดตัวชี้วัดผลผลิตและผลลัพธ์ได้ไม่เหมาะสมกับ

การวัดที่แท้จริง โดยเฉพาะการวัดผลลัพธ์บางอย่างมีความคลุมเครืออยู่ เช่น ความเป็นกลาง (Impartiality) ความยุติธรรม (Fairness) เป็นต้น (Dent, Chandler and Barry อ้างถึงใน Haque, 2007)

4) ข้อวิพากษ์ด้านการนำไปปรับใช้ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของภาครัฐ (Inapplicability) (Metcalf and Richards, 1991) โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ดังที่ Hoods และ Jackson (1991) กล่าวถึง NPM ว่าเปรียบเสมือนมหันตภัยที่รอเวลาบังเกิดขึ้น เนื่องจากการรับแนวคิด NPM มาโดยมิได้ศึกษาหรือคำนึงถึงบริบทของตนเองจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลดี

ข้อวิพากษ์ที่เกิดขึ้นข้างต้นสะท้อนความเป็นจริงสำคัญประการหนึ่งคือ NPM เป็นแนวคิดที่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในหลากหลายบริบท ทำให้สามารถแสดงผลกระทบของการนำไปใช้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างและพัฒนาแนวคิดใหม่ๆ ตามมา หากเมื่อพิจารณากรณีประเทศไทยที่ได้นำหลักการ NPM มาใช้ได้ระยะหนึ่งแล้ว ทำให้พอจะประเมินได้ว่า NPM ก่อผลอย่างไรต่อการบริหารงานภาครัฐไทย โดยนำข้อวิพากษ์ที่ NPM มีต่อประเทศกำลังพัฒนาโดยตรง (Mongkol, 2010) มาศึกษาวิเคราะห์กับกรณีประเทศไทย จะพบข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง NPM ไม่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากขาดความพร้อมในหลายประการทั้งด้านการขาดความเชี่ยวชาญ ระบบสารสนเทศที่ใช้สนับสนุนการทำงาน ทรัพยากรต่างๆ หรือสมรรถนะทางการจัดการที่จะเตรียมรองรับการปฏิรูปภาครัฐด้วยแนวทาง NPM (Caiden & Sundaram, 2004; Monteiro, 2002; Polidano, 2001; Mccourt, 2001) สถานการณ์สำคัญที่บ่งบอกความไม่พร้อมในการนำแนวทาง NPM มาใช้ในประเทศไทย จำแนกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ความไม่พร้อมด้านงบประมาณและความไม่พร้อมด้านสถาบันองค์กร รวมถึงบุคลากร โดยส่วนแรกพบว่า ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลขาดงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศจนต้องประกาศลอยตัวอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 และขอรับการสนับสนุนทางการเงินจาก IFM สถานการณ์ที่เกิดขึ้นคือ เกิดการไหลออกของเงินทุนต่างประเทศ การปิดกิจการของภาคเอกชน การว่างงานเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้จึงต้องตัดลดงบประมาณรายจ่ายลงไปหลายส่วน จึงกล่าวได้ว่า วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเป็นตัวกระตุ้นเชิงบังคับให้ภาครัฐไทยต้องเข้าสู่การปฏิรูป

ภาครัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2552) และเมื่อรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร เข้ามาบริหารประเทศจึงให้ความสำคัญกับการปฏิรูประบบงบประมาณเป็นอย่างมากเพื่อกอบกู้สถานการณ์ทางการเงิน การคลังให้กลับมาเป็นปกติ

ส่วนที่สองคือ ภาครัฐไทยขาดบุคลากรและหน่วยงานที่มีความชำนาญในเทคนิควิธีการจัดการสมัยใหม่ รวมถึงการขาดประสบการณ์ในการเรียนรู้ที่จะปรับตัวกับการทำงานรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะงานราชการที่มีวัฒนธรรมแบบระบบราชการดั้งเดิม (Traditional bureaucratic culture) ข้าราชการมีปทัสถานและแนวปฏิบัติที่ล้าสมัยในการทำงาน (Old-fashioned management) ระบบบริหารงานบุคคลกลับทำให้การพัฒนาสมรรถนะเป็นไปได้ยาก ข้าราชการระดับล่างจะได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนจากอายุงาน ขณะที่ข้าราชการระดับสูงจะได้รับการเลื่อนขั้นจากการประเมินผลงานพื้นฐานร่วมกับความสัมพันธ์กับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากหวาดกลัวสูญเสียอำนาจ สิ่งที่ปรากฏล้วนเป็นสาเหตุให้ระบบราชการไทยมีวัฒนธรรมแบบมองเข้าภายในและอนุรักษ์นิยม (Inward-looking and conservative culture) (Akira, 2014) และหากพิจารณาถึงสถาบันหลักที่เข้ามามีส่วนช่วยในการปฏิรูปภาครัฐก็พบว่า สถาบันหลักทั้งหลายจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมึนักวิชาการที่เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ (Technocratic excellence) ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง การวางแผน การบริหารจัดการ ฯลฯ สำหรับประเทศไทยนั้นมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เป็นสถาบันหลักในการวางแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยร่วมกับรัฐบาลในช่วงแรก และมีนักวิชาการจากสถาบันอื่นเข้าร่วมด้วย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สำนักงานประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่สถาบันวิชาการเหล่านี้ (Technocratic agencies) กลับไม่บูรณาการการทำงานร่วมกัน อีกทั้งภายในสถาบันเองยังมีวัฒนธรรมยึดติดกับระบบอาวุโส (Seniority) การเล่นพรรคเล่นพวก (Favoritism) ความจงรักภักดีต่อตัวบุคคลมากกว่าระบบคุณธรรม ผู้นำไม่กล้าตัดสินใจในนโยบายสำคัญ และถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง (Nukul Commission, 1998) ดังนั้น ก่อนเริ่มต้นการปฏิรูปภาครัฐจะเกิดขึ้น ประเทศไทยขาดความพร้อมในการเตรียมการกับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้เป็นอย่างยิ่ง

ประการที่สอง ประเทศกำลังพัฒนาได้ยืมเอา NPM มาใช้โดยขาดวิจาร์ณญาณอย่างถี่ถ้วนที่จะศึกษาอย่างรอบด้านถึงสภาพปัญหา ความจำเป็น แนวทางที่เหมาะสม และผลที่คาดว่าจะ

จะได้รับ ทำให้ NPM ถูกนำมาใช้แบบชุดสำเร็จรูปของเครื่องมือทางการจัดการ (One size fit all approach) (Turner & Hulme, 1997; Bowornwathana, 1995) ช่วงต้นที่ประเทศไทยได้ขอรับเงินกู้จาก IMF ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ออกกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่ผลักดันให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน การลดการผูกขาด และการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการเข้าสู่การดำเนินการตามหลักการของ NPM แล้ว (ประโยชน์ สงกสิน, 2552) แต่การเข้าสู่หลักการของ NPM อย่างสมบูรณ์แบบ โดยการปรับเปลี่ยนการทำงานให้ทันสมัย (Managerialization) และปรับให้เข้าสู่ระบบตลาด (Marketization) ควบคู่ไปกับการรับอิทธิพลของประชาธิปไตยแนวใหม่ที่เน้นถึงการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) บนหลักนิติธรรม (Rule of law) ได้ปรากฏชัดเจนเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ขึ้นมาเป็นหน่วยงานรองรับต่อภารกิจที่จะถ่ายเทเทคนิควิธีการตามกรอบ NPM เข้าสู่ระบบราชการจากเดิมที่มีสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้รับผิดชอบแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-2544) และแผนปฏิรูปบริหารงานภาครัฐ ซึ่ง ก.พ.ร. ในฐานะเป็นหน่วยงานกลาง (Central agency) ที่สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ได้กลายเป็นแหล่งผลิตเครื่องมือทางการจัดการต่างๆ ออกมามากมาย โดยที่หน่วยงานราชการทั้งหลายที่ต้องรับเครื่องมือทางการจัดการนั้นไปใช้ ยังไม่ได้มีเวลาศึกษาเรียนรู้เกี่ยวกับเครื่องมือเหล่านั้น อีกทั้งยังไม่ตระหนักถึงความจำเป็นในการนำเครื่องมือเหล่านั้นไปใช้ในหน่วยงานตน จึงเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก กล่าวได้ว่า การรับชุดเครื่องมือทางการจัดการของหน่วยงานระดับปฏิบัติการเป็นการสั่งการจากข้างบนลงข้างล่าง (Top-down) โดยที่มิได้จำแนกให้เห็นความจำเป็นของการใช้ชุดเครื่องมือที่ต่างกันสำหรับปัญหาของแต่ละหน่วยงาน ก.พ.ร. นำเข้าเครื่องมือทางการบริหารที่ได้รับความนิยมและประสบความสำเร็จในการปฏิรูปภาครัฐของประเทศที่พัฒนาแล้วโดยขาดการวิเคราะห์ปัญหาและบริบททางวัฒนธรรมหน่วยงานภาครัฐของไทย (พรินทร์ เฟิงสุวรรณ, 2559) ปัญหาของระบบราชการมีการศึกษามาก่อนที่ ก.พ.ร. จะจัดตั้งขึ้นมา ซึ่งพบว่า ปัญหาทั้งหลายประกอบอยู่ในเรื่องโครงสร้าง กระบวนการ ทรัพยากรทางการบริหาร และโดยเฉพาะวัฒนธรรมของระบบราชการเอง แต่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย NPM ของประเทศไทยจะมุ่ง

เน้นที่โครงสร้างภารกิจและวิธีการทำงานเป็นสำคัญ จึงทำให้ละเลยประเด็นทางวัฒนธรรมไป รวมทั้งการมองข้ามค่านิยมหลักของระบบราชการเดิมที่ “ข้าราชการ คือ ข้าของแผ่นดิน ผู้มีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร” ด้วยการแทนที่ค่านิยมใหม่ เช่น ความมีประสิทธิภาพ การแข่งขัน และคุณภาพการให้บริการลูกค้า เป็นต้น ซึ่งในท้ายที่สุด ความท้าทายสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิรูปภาครัฐคือ ค่านิยมของบุคลากรและวัฒนธรรมของระบบราชการ

ประการที่สาม NPM ไม่เหมาะกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีการผูกขาดอำนาจ การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางหรือกลุ่มบุคคลเพียงคนเดียว เนื่องจากมักจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบ การตัดสินใจแบบเผด็จการ หรือแม้กระทั่งการทุจริตคอร์รัปชัน (World Bank, 1997; Bale & Dale, 1998) ข้อโจมตีนี้เป็นเหตุผลสำคัญที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) รัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลของนายทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ซึ่งในช่วงระยะเวลากว่า 5 ปี (พ.ศ. 2544 – 2549) ของการบริหารประเทศได้ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลชุดนี้ต่างๆ นานา และมีชื่อเรียกมากมาย อาทิ ทักษิณาธิปไตย (Thaksinocracy) ทักษิโนมิกส์ (Thasinomics) ระบอบทักษิณ (Thaksin regime) และการทำให้ประเทศไทยเป็นไปในแบบทักษิณ (Thaksinization of Thailand) (Akira, 2014) การปฏิรูปภาครัฐในแบบทักษิณ (Thaksin-style) อาศัยวาทกรรมของ NPM ผ่านการจัดทำแผนและพิมพ์เขียวการปฏิรูปทั้งระบบประมาณ (Budget reform) การสร้างผู้บริหารแบบ CEO (CEO governors) การปรับโครงสร้างหน่วยงาน (Restructuring) นโยบายการบริหารงานบุคคลและการจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Personnel policy and performance management) ถูกวิจารณ์ว่าเป็นไปเพื่อเพิ่มฐานอำนาจทางการเมืองและดึงอำนาจจากระบบราชการเข้าสู่ตนเองและรัฐบาล ดังที่ Bhidhaya Bowornwathana (2004) เรียกว่า ภาวะการสร้างฐานอำนาจของนายกรัฐมนตรี (Prime ministerialization)

ผลจากการนำแนวทางแบบบริษัทเอกชน (Corporate approach) มาใช้ในการบริหารจัดการรัฐ จนมีคำกล่าวว่า “นายกรัฐมนตรีเป็น CEO ของประเทศ” (Pongpaichit & Baker, 2004) แนวทางเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic approach) ที่บริการภาครัฐทั้งหลายต้องมีการระบุวิสัยทัศน์ พันธกิจ และตัวชี้วัดเป้าหมายอย่างเป็นรูปธรรม และแนวทางคู่ขนาน (Dual approach) ที่ฟื้นฟูเศรษฐกิจด้วยนโยบายทั้งกับกลุ่มรากหญ้าและกลุ่มนักลงทุน ล้วนถูกมองว่า

ทำให้เกิดธุรกิจการเมือง (Business of politics) (Pongpaichit & Baker, 2009) ที่มองผลประโยชน์ในเชิงตัวเลขทางการเงินมาก่อนหลักธรรมในการบริหารแบบดั้งเดิม อีกทั้งยังมีพฤติกรรมในลักษณะผูกขาดอำนาจการตัดสินใจเบ็ดเสร็จเพียงผู้เดียว สร้างระบบพวกพ้องอย่างเด่นชัดด้วยการแต่งตั้งบุคคลในครอบครัว เครือญาติ และคนใกล้ชิดเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญของประเทศ (Akira, 2014) ทำให้เป็นประจักษ์พยานได้ว่า ลักษณะการบริหารงานดังกล่าวไม่ได้อยู่บนค่านิยมหลักในเรื่องความพร้อมรับผิดชอบต่อนานาชาติ (Accountability) ดังที่เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ

ประการที่สี่ แรงกดดันจากประชาชนในประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการรับบริการจากภาครัฐที่มีคุณภาพน้อยกว่าประชาชนในกลุ่มประเทศ OECD ทำให้ประชาชนไม่ได้คาดหวังถึงการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐมากนัก (Manning, 2001)

การปฏิรูปภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ดังที่กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่จากบนลงล่าง มิใช่การลุกขึ้นมาปฏิรูปโดยประชาชนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปฏิรูปภาครัฐนี้แต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากการปฏิรูปทางการเมือง ที่การปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นก่อนการปฏิรูปภาครัฐหรือระบบราชการ เนื่องจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 ทำให้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากที่สุดฉบับหนึ่ง แต่ในด้านของการปฏิรูประบบราชการกลับมีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในฝ่ายข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเป็นส่วนมาก แม้ว่าในหลักการของการปฏิรูประบบราชการ ประโยชน์จะตกอยู่กับประชาชนผู้รับบริการในท้ายที่สุดในฐานะที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-centered) แต่แนวทางการดำเนินงานทั้งหมดและมาตรการต่างๆ กลับถูกกำหนดโดยรัฐบาลและผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลฝ่ายเดียว ซึ่งประเด็นการมีส่วนร่วมผลักดันการปฏิรูปให้สำเร็จผลนั้น แตกต่างจากทัศนคติหรือความต้องการให้มีการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากการศึกษาวิจัยหลายผลงานแสดงให้เห็นสอดคล้องกันว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจที่ระบบราชการได้รับการปฏิรูป (คณะกรรมการวิสามัญเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการ วุฒิสภา, 2547) เนื่องจากจะเกิดการให้บริการที่ดีขึ้น ประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการพัฒนา



ระบบราชการ (ก.พ.ร.) จึงนำแนวคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory governance) เข้ามาบรรจุในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 ในยุทธศาสตร์ที่ 7 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีกลยุทธ์รองรับทั้งการพัฒนาจากภายในภาคราชการ (Inside-out approach) และการพัฒนาจากภายนอกภาคราชการ (Outside-in approach) แต่ผลการศึกษาของสำนักงาน ก.พ.ร. กลับพบข้อมูลว่าภาคประชาชนเห็นถึงความสำคัญและต้องการเข้าร่วมในกระบวนการพัฒนาระบบราชการ แต่เนื่องจากยังขาดข้อมูลและความรู้ความเข้าใจ จึงไม่สามารถเข้าร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการศึกษาของมานิต วัฒนเสน (2559) เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ประชาชนยังมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก ผลการศึกษาทั้งสอง ไม่อาจสรุปภาพรวมทั้งหมดได้ แต่สามารถที่จะสะท้อนสภาพความเป็นจริงส่วนหนึ่งว่า ประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมผลักดันให้เกิดปรับปรุงการทำงานภาครัฐด้วยตนเอง การมีส่วนร่วมที่ปรากฏขึ้นกลับมีลักษณะจัดตั้งแบบเป็นทางการหรือชั่วคราวเท่านั้น

ประการที่ห้า NPM อาศัยหลักการของกลไกตลาดในการดำเนินนโยบายและการจัดการภาครัฐ แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ยังขาดประสบการณ์การจัดบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานและบริการภาครัฐอื่นๆ ผ่านกลไกตลาดอย่างแท้จริง การดำเนินนโยบายประชานิยมในช่วงรัฐบาลพรรคไทยรักไทยและต่อเนื่องมาอีกหลายรัฐบาล เช่น หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน กล้าอย่างล้ำต้น บ้านเอื้ออาทร เป็นต้น ต่างเป็นที่นิยมของประชาชนในระดับรากหญ้าเป็นอย่างยิ่งเมื่อเริ่มดำเนินการ ซึ่งนโยบายเหล่านี้ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ประกอบการรายย่อยที่อาศัยทักษะด้านการจัดการ เกิดเป็นวิสาหกิจชุมชนที่เลี้ยงชีพและพึ่งพาตนเองได้ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ให้การสนับสนุนงบประมาณ แต่เมื่อนโยบายดำเนินการไประยะหนึ่งกลับพบว่าเกิดความเสียหายขาดทุน ทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณไปเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการนำนโยบายดังกล่าวไปใช้ขาดความรอบคอบระมัดระวังและไม่ใส่ใจในเรื่องกลไกตลาดทั้งระดับรัฐบาล ระดับองค์กรที่เกี่ยวข้อง และระดับประชาชน ทำให้ดุลยภาพระหว่างอุปทาน (Supply) ของผู้ผลิตและผู้ขายไม่สมดุลกับอุปสงค์ (Demand) ของผู้ซื้อสินค้าและบริการจำนวนมาก ทำให้ล้นตลาด ขาดทุน และต้องล้มเลิกไปในที่สุด

ประการที่หก ประเทศกำลังพัฒนายังไม่มีกฎระเบียบที่เหมาะสมรองรับการทำสัญญาภาครัฐเพื่อดำเนินการให้มีการทำสัญญาได้โดยง่ายและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ลักษณะความเป็นระบบราชการยังฝังแน่นอยู่ในค่านิยมและวิธีการทำงานของภาครัฐ (Hughes, 2003) วัตถุประสงค์ของการนำวิธีการทำสัญญา (Contractual arrangement) หรือการจ้างเหมาจากภายนอก (Outsourcing) มาใช้ใน NPM คือ ต้องการประโยชน์จากคุณภาพการให้บริการของคู่แข่งที่อาสาเข้ามาให้บริการจ้างเหมาหรือทำสัญญา ทำให้รัฐลดภาระงานบางอย่างที่ไม่จำเป็นหรือไม่มีความชำนาญ เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในภาครัฐมากขึ้น อัตรากำลังคนของภาครัฐก็จะลดลงตามไปด้วย กรณีประเทศไทยนั้น มีระเบียบกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาภาครัฐคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมและเมื่อนำระเบียบนี้ไปบังคับใช้ก็พบปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้นจากตัวระเบียบเอง ซึ่งพิจารณาได้จากกระบวนการตั้งแต่การริเริ่มการจ้างเหมาบริการไปจนถึงการบริหารสัญญาจ้างการริเริ่มกระบวนการจ้างเหมาบริการประสบปัญหาขาดความชัดเจนเกี่ยวกับ 1) รายละเอียดงบประมาณว่าจะใช้เงินหมวดใดหรือรายการใด 2) ขนาดของงานที่จะใช้วิธีการจ้างเหมาบริการ และ 3) คุณสมบัติของผู้ประกอบการ ทำให้ส่วนราชการต่างใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจของตนเอง เมื่อนำมาพิจารณาในส่วนของการจ้างเหมาบริการงานบุคคลก็พบว่า ยิ่งประสบปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากมีระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และบางกรณีระเบียบคำสั่งเหล่านั้นก็มีความขัดแย้งในหลักปฏิบัติกันเอง เช่น การจ้างครูผู้สอนและนักการภารโรง ขั้นตอนการคัดเลือกผู้รับจ้างที่จะต้องทำให้การแข่งขันเป็นไปด้วยความยุติธรรม แต่ในทางปฏิบัติแล้วการคัดเลือกผู้รับจ้างขึ้นอยู่กับมติตัดสินใจของแต่ละส่วนราชการเอง จึงเกิดความแตกต่างหลากหลายในรายละเอียด แม้ว่าจะเป็นการจ้างเหมาบริการประเภทเดียวกัน และปัญหาในด้านวิธีการคัดเลือกผู้รับจ้างว่าได้มุ่งการแข่งขันที่ราคาต่ำสุดหรือที่ความเชี่ยวชาญมากที่สุดเป็นสำคัญก็ไม่สามารถชี้ชัดได้ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อสิ่งที่เกิดขึ้นตามมาด้วย ในขั้นตอนนี้มักพบปัญหาการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เน้นการป้องกันตนเองไม่ให้ถูกร้องเรียนมากกว่าการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ ยังเกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ได้ง่าย สำหรับการบริหารสัญญาจ้างก็ขาดตัวอย่างสัญญาจ้างที่ถูกต้อง ทำให้เกิดความไม่ถูกต้องในเนื้อหาและเงื่อนไขสัญญาจ้าง (จตุรงค์ ปัญญาติลก, 2544) ดังนั้น ความซับซ้อนและไม่ชัดเจนของระเบียบและระดับการบริหารงานภาครัฐทำให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดแนวปฏิบัติตาม

ดุลยพินิจของตนเอง อาจก่อผลเสียมากกว่าผลดี โดยมีสาเหตุจากการไม่มีองค์ความรู้ ประสบการณ์ และหลักปฏิบัติที่ถูกต้อง

ประการที่เจ็ด การใช้กลไกที่มุ่งให้เกิดความพร้อมรับมือต่อผลการปฏิบัติงานของภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนาใช้ไม่ได้ผล ซึ่ง Schick (1998) อธิบายว่า ประเทศกำลังพัฒนามีเส้นคู่ขนานระหว่างกฎที่เป็นทางการหรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กับกฎที่ไม่เป็นทางการครอบงำการปฏิบัติหรือพฤติกรรมกรรมการบริหาร โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการจะพบว่า ความพร้อมรับมือต่อผลงานเกิดขึ้นได้ยาก

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นดังกล่าวในประเทศไทย พบว่า ปัญหาลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นจากสาเหตุทัศนคติและวิถีคิดแบบดั้งเดิมของบุคลากรภาครัฐที่ยึดติดค่านิยมการรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ ดังนั้น ความเคยชินกับ “การสั่ง” และ “การถูกสั่ง” จึงกระทบต่อการขาดจิตสำนึกในการทำงาน การเกี่ยงงาน และเชื่อมโยงไปถึงการขาดความพร้อมรับมือขอพบในภารกิจของตนเองตามมา (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545) แม้ว่า NPM ต้องการให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งสู่ผลลัพธ์ แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต้องมีระบบความพร้อมรับมือรองรับโดยเฉพาะในกรณีเกิดผลเสียหายขึ้นภายหลัง การสร้างความพร้อมรับมือนี้ต้องเกิดขึ้นในระดับทัศนคติและค่านิยม มิใช่การปรับเปลี่ยนเพียงโครงสร้าง กระบวนการ หรือเทคนิควิธีเพียงเท่านั้น

ประการที่แปด การแปรรูปรัฐวิสาหกิจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารงาน ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาไม่ได้มีความพร้อมที่จะบริหารงานภายใต้ความซับซ้อนทางการบริหาร ดังนั้น จึงเป็นช่องทางที่บริษัทชั้นนำต่างชาติขนาดใหญ่เข้ามาร่วมบริหารกิจการของรัฐได้ (Hughes, 2003)

ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการแปรรูปรัฐวิสาหกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 จนหลังวิกฤตเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง ได้มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2541 ขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือกำหนดรูปแบบและวิธีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในธุรกิจสำคัญ 4 สาขา คือ สาขาโทรคมนาคมและการสื่อสาร ประปา ขนส่ง และพลังงาน และในเวลาต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขึ้นมาอีก เพื่อช่วยให้รัฐวิสาหกิจสามารถแปลงทุนเป็นหุ้นในรูปแบบบริษัท โดยที่ไม่ต้องแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง ทั้งแผนแม่บทและพระราชบัญญัติดังกล่าว

ได้กลายเป็นสิ่งที่รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร นำมาใช้ประโยชน์ในด้านการปฏิรูปภาครัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้รับการแปรรูปโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (อสมท.) เป็นต้น

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวได้ทำให้เกิดข้อสงสัยหลายประการ เริ่มตั้งแต่วัตถุประสงค์ของการแปรรูปที่กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลที่มีหลากหลายประการ เช่น การสร้างรายได้ การปรับปรุงประสิทธิภาพ การกำหนดโครงสร้างอุตสาหกรรมด้วยกลไกตลาด การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ลงทุนในกิจการของรัฐ เป็นต้น แต่ผลในทางปฏิบัติกลับพบว่า รัฐบาลเลือกใช้วิธีการเสนอขายหุ้นแก่ประชาชนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (Share Issues Privatization: SIP) เพียงวิธีการเดียว ซึ่งเป็นวิธีการพัฒนาตลาดทุนและแสวงหารายได้เข้ารัฐเป็นสำคัญ ดังนั้น วิธีการนี้จึงไม่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์อื่นที่ตั้งไว้ทั้งหมดได้ ด้านกระบวนการที่มีความเร่งรีบอีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้รัฐวิสาหกิจปรับตัวในการดำเนินงาน ขาดความโปร่งใสในการประเมินมูลค่ารัฐวิสาหกิจก่อนจะนำรัฐวิสาหกิจนั้นแปรรูปโดยวิธี SIP การจัดสรรหุ้นโดยแบ่งกลุ่มผู้จองซื้อออกเป็นหลายกลุ่ม เพื่อเหตุผลทางการเมือง เช่น กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้รับจัดสรรหุ้นส่วนหนึ่งเพื่อลดกระแสต่อต้าน และที่สำคัญคือ กลุ่มผู้มีอุปการคุณที่ไม่ได้ระบุนำจำกัดความอย่างชัดเจนจะได้รับโอกาสจองหุ้นก่อนกลุ่มผู้ซื้อรายย่อยและบุคคลทั่วไป อันเป็นการกำหนดโดยอาศัยดุลยพินิจของผู้จัดการการจำหน่ายและรับประกันการจำหน่ายเท่านั้น นอกจากนี้ ด้านการครอบงำกิจการของต่างชาติก็พบว่า มีกระแสต่อต้านจากหลายฝ่ายเกิดขึ้นเป็นระยะ ส่งผลให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจบางแห่งต้องหยุดชะงักหรือเลื่อนออกไป แต่อย่างไรก็ตาม หากไม่นับความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลที่ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 แล้ว การถือครองหุ้นในรัฐวิสาหกิจกระจุกตัวอยู่ที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย และในจำนวนนั้นเป็นผู้ถือหุ้นต่างชาติโดยส่วนมาก ทำให้ถูกสงสัยว่าเป็นตัวแทนถือครองหลักทรัพย์ต่างชาติหรือนอมนิติที่ไม่อาจถูกตรวจสอบได้ (ภุรี สิริสุนทร, 2550) ดังนั้น ข้อสังเกตสำคัญคือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยดำเนินการอย่างไร้โปร่งใส เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่ม และไม่อาจเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาครัฐได้อย่างแท้จริง

ข้อวิพากษ์ของนักวิชาการและข้อเท็จจริงที่ปรากฏทั้งแปดประการข้างต้นเป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่า NPM ไม่ได้เป็นคำตอบสุดท้ายของภาครัฐเสมอไป แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นตามมาจะช่วยให้เกิดข้อเสนอใหม่ๆ และการปรับปรุงใหม่ๆ ที่นำไปสู่การสร้างทฤษฎีและปฏิบัติต่อไป

### การสิ้นสุดหรือการกลายร่าง

การนำ NPM สู่อุปกรณ์ปฏิบัติในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย ทำให้ได้ข้อสังเกตว่า NPM มิได้เป็นกระบวนการที่ใหม่หรือหลักการสากลที่ครอบงำการปฏิรูปภาครัฐแบบที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว หากเป็นเพียงรายการทางเลือก (Menu of choices) (Manning, 2001; Turner, 2002) ที่ประเทศกำลังพัฒนาจะหยิบฉวยเอาเทคนิควิธีการใดไปใช้ในประเทศตนเอง ตามแต่บริบทและเงื่อนไขที่เผชิญ ดังตัวอย่างประเทศไทย โดยที่ภาครัฐก็ยังคงทำงานตามสายการบังคับบัญชาอันเป็นการบริหารงานแบบดั้งเดิมอยู่ นับเป็นช่องว่างระหว่างทฤษฎีและการปฏิบัติที่ปรากฏขึ้นมาในช่วงยุคกลางของพัฒนาการ NPM (Hood & Peter, 2004)

หากพิจารณาถึงสถานะของ NPM ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ว่าได้ยุติบทบาทไปจากภาครัฐไทยแล้วหรือไม่ คำตอบที่ปรากฏคือ NPM ยังไม่ได้หายไปจากระบบราชการไทยโดยสิ้นเชิง เนื่องจากสิ่งที่รัฐบาลได้ริเริ่มสร้างไว้ตามแนวทาง NPM ยังคงเป็นกลไกหนึ่งของภาครัฐที่ขับเคลื่อนระบบราชการ โดยเฉพาะตัวอย่างที่เด่นชัด คือ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ที่เป็นหน่วยงานในการสานต่อแนวคิดการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ การปรับปรุงคุณภาพการให้บริการประชาชน การพัฒนาหน่วยงานราชการให้มีขีดสมรรถนะสูง พร้อมกับการใช้หลักการทำงานแบบบูรณาการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2559) แต่ NPM อยู่ในสถานะที่มีได้เป็นแนวคิดหลักแนวคิดเดียวที่ครอบงำภาครัฐไทยอยู่ในเวลานี้ เนื่องจากแนวคิดที่เข้ามาแทนที่ในฐานะทางออกแห่งปัญหาและความหวังของภาครัฐไทยในช่วงเวลานี้คือ “ธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance)”

สืบเนื่องจาก NPM สามารถกระตุ้นให้ภาครัฐไทยเปิดโลกทัศน์รับการเปลี่ยนแปลงต่อความท้าทายใหม่ๆ มากขึ้น แต่ในเวลาเดียวกันก็สร้างคำถามต่อความพร้อมรับมือของผู้บริหารงานภาครัฐเป็นอย่างมาก หลักการของ NPM วางผู้บริหารในฐานะ “ผู้จัดการภาครัฐ (Public manager)” ที่มีบทบาทเป็นผู้ประกอบการและใช้การจูงใจชี้้นำให้บุคลากรได้ยกระดับผลงานและระบบงานดียิ่งขึ้น โดยต้องแยกตนเองออกจากพื้นที่ทางการเมือง ทั้งนี้ ผู้บริหารจะต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการตัดสินใจว่าหน่วยงานจะบรรลุเป้าหมายได้อย่างไร มีใช้เป้าหมายใดที่ต้องการ ทำให้การใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารมีโอกาสเกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายจนลุกลามกลายเป็นความขัดแย้งทางสังคมและการเมือง ผู้บริหารงานภาครัฐไม่สามารถแยกบทบาททางการเมืองและการบริหารออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น เครื่องมือใหม่ที่จะเข้ามารองรับปัญหาของ NPM คือ ค่านิยมหลักสำหรับการบริหารงานภาครัฐ เพื่อช่วยให้ภาครัฐเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ โดยค่านิยมหลักที่นำเข้ามาในช่วงเวลาใกล้เคียงกับ NPM คือ ธรรมนูญการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางกรอบมาจากค่านิยมหลักหลายประการ และได้พัฒนาแนวคิดโดยผนวกค่านิยมหลักจากมิติทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์เข้ามากลายเป็นหลักธรรมนูญการปกครองระบอบการปกครองที่ดี (Good governance framework) ตามที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555

ตารางที่ 1 หลักการและค่านิยมของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

หลักการ (approach)	ค่านิยม (values)
1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ประสิทธิภาพ (Efficiency)</li> <li>● ประสิทธิผล (Effectiveness)</li> <li>● การตอบสนอง (Responsiveness)</li> </ul>
2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic values)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ภาระรับผิดชอบ/ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)</li> <li>● เปิดเผย/ โปร่งใส (Transparency)</li> <li>● หลักนิติธรรม (Rule of law)</li> <li>● ความเสมอภาค (Equity)</li> </ul>
3. ประชาธิปไตย (Participatory state)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การมีส่วนร่วม/ มุ่งฉันทามติ (Participation/ Consensus oriented)</li> <li>● การกระจายอำนาจ (Decentralization)</li> </ul>
4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative responsibility)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● คุณธรรม/ จริยธรรม (Moral/ Ethics)</li> </ul>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555, ออนไลน์

ค่านิยมหลักที่ปรากฏข้างต้นแสดงให้เห็นว่า NPM เป็นหลักการหนึ่งที่ฝังอยู่ในหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น คำถามที่ว่า NPM ได้กลายร่าง (Transform) จากเดิมหรือไม่ ก็คงจะมีความจริงอยู่บ้างว่า NPM ได้กลายสภาพไปเป็นส่วนหนึ่งของ Good Governance นั่นเอง

## ปัจจัยต่อการพัฒนาทางทฤษฎีในโลกปฏิบัติ

ประเทศไทยเป็นกรณีศึกษาหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า ความเป็นไปของหลักการบริหารภาครัฐไม่ว่าจะในทางทฤษฎีหรือโลกปฏิบัติ นั้น มีปัจจัยด้าน “ผู้นำประเทศ (Leader)” เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญ เพราะเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา แนวทางการบริหารงานภาครัฐมีพลังทางการเมือง อยู่เหนือพลังทางการบริหารเสมอ ดังที่ Cook (1996) กล่าวว่า การบริหารงานภาครัฐโดยธรรมชาติแล้วมีความเป็นสถาบันทางการเมือง (Public administration by its nature, is political institution) ที่ถูกสร้างโดยลักษณะแบบแผนทางการปกครอง ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าการเข้ามาและดำรงอยู่ของ NPM ในประเทศไทยเกิดจากการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ นายทักษิณ ชินวัตร เป็นสำคัญ และการหมุนเวียนเปลี่ยนแทนที่ของนายกรัฐมนตรีต่อจากนั้นย่อมมีผลทั้งในทางทฤษฎีและโลกปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หลังการรัฐประหารรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 นายกรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศหลายรัฐบาลต่างเผชิญกับสถานการณ์รอบด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จนไม่สามารถเป็นรัฐบาลที่เข้มแข็งดังเช่นรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรได้ เมื่อสถานการณ์หรือบริบทเปลี่ยนไป การให้ความสำคัญกับหลักการใดก็ย่อมแปรเปลี่ยนตามบริบทได้เช่นกัน ปัจจัยนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลจึงเป็นตัวแปรสำคัญต่อทิศทางและลักษณะการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนระดับความมีอิทธิพลต่อหน่วยงานวิชาการที่เป็นกำลังหลักในการพัฒนาประเทศ ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการกลับมาเลือกตั้งอีกครั้งหลังรัฐประหาร 2549 จนได้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในช่วงปี พ.ศ. 2551-2557 มีนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น 5 คน การปฏิรูปภาครัฐก็ถูกลดความสำคัญลง เนื่องจากสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมือง จนกระทั่งประเทศไทยเกิดการรัฐประหารอีกครั้งภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่ 29 ของประเทศไทย ด้วยภูมิหลังการเป็นข้าราชการทหารและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ต่อเนื่อง (ปัจจุบัน มิถุนายน 2561) ทำให้แนวทางการบริหารงานและนโยบายที่เกิดขึ้นมีความเด่นชัดในเรื่องการนำค่านิยมของระบบราชการกลับมาใหม่อีกครั้ง อาทิ ข้าราชการเป็นข้าราชการแผ่นดิน การให้ความสำคัญกับระบบอาวุโส การรักษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมไทย จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาครัฐไทยในเวลานี้มีกรอบของค่านิยมเหนือกว่าเทคนิควิธีการและเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่



ขณะเดียวกัน ปัจจัยด้าน “บริบท (Context)” ก็มีความสำคัญที่ไม่ควรมองข้ามเช่นกัน เนื่องจากบริบทเป็นสถานการณ์โดยรอบที่ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนไหวทั้งฝ่ายที่เห็นสอดคล้องกลมกลืนและฝ่ายที่ขัดแย้งขัดขวาง ซึ่งความเป็นไปของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาใน การนำ NPM ไปใช้ก็เป็นเครื่องแสดงให้เห็นเป็นอย่างดี หากประเทศไทยไม่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ไม่ต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์การระหว่างประเทศ ไม่มีการปฏิรูปทางการเมือง ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ไม่มีการก่อตั้งพรรคการเมืองที่ชื่อไทยรักไทย ไม่มีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ฯลฯ ก็อาจเป็นไปได้ว่า การปฏิรูปภาครัฐจะยังไม่เกิดขึ้นหรือหากเกิดขึ้นก็อาจจะมีลักษณะที่ต่างออกไป กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บริบทเป็นปัจจัยสำคัญที่จะสร้างโอกาสในการนำหลักการใดๆ มาใช้ขับเคลื่อนพัฒนาหรือแก้ปัญหาสังคมในช่วงเวลานั้นๆ โดยก่อนการปฏิรูปภาครัฐด้วย NPM หลายประเทศประสบปัญหาด้านการเงินการคลังและความเชื่อมั่นต่อประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ ร่วมกันมีความท้าทายใหม่ๆ ในระดับสากลที่เรียกร้องให้ภาครัฐปรับบทบาทเป็นเพียงผู้สนับสนุนการทำงาน ลดการผูกขาดรวมศูนย์อำนาจ การก่อเกิดแนวคิด NPM จึงสอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว

ทั้งปัจจัยด้านผู้นำและปัจจัยด้านบริบทจะยังคงมีผลต่อการสร้างทฤษฎีและการนำทฤษฎีมาใช้ในโลกปฏิบัติต่อไป ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลาต่อมาและรูปแบบการบริหารงานภาครัฐของประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา ร่วมกับสถานการณ์โลกทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

### ก้าวต่อไปของการบริหารงานภาครัฐไทย

บทเรียนจากการสำรวจแนวคิดทฤษฎีและโลกแห่งการปฏิบัติของรัฐประศาสนศาสตร์กรณีประเทศไทย เป็นสิ่งที่ตอกย้ำถึงสถานภาพและตัวตนของรัฐประศาสนศาสตร์ได้เป็นอย่างดี ข้อสรุปที่ได้จากข้างต้นคือ พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในฝ่ายของโลกปฏิบัติอย่างประเทศไทยเดินมาถึงจุดที่ให้คุณค่ากับ “ค่านิยม” สอดคล้องกับโลกแห่งทฤษฎีที่เมื่อ NPM แปรสภาพเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักการ Good Governance และ Good Governance เองก็ถูกขยายแนวคิดออกไปจนเรียกรวมว่า Governance หากในอีกด้าน ปัญหาของ NPM ในเรื่องการละเลยต่อคุณค่าทางจิตใจก็มีผู้เสนอแนวคิดใหม่ที่ต่างให้รัฐประศาสนศาสตร์หันมาพิจารณาถึง

คุณค่าทางจิตใจ ซึ่งสามารถประสานให้ฝ่ายต่างๆ อยู่ร่วมกันได้ ไม่ว่าจะฝ่ายผู้ให้บริการหรือผู้รับบริการ อาทิ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ของ Robert B. Denhardt และ Janet V. Denhardt (2003) ที่เน้นหลักการให้บริการมากกว่าถือหางเสือ (Serve rather than steer) เปลี่ยนบทบาทผู้ควบคุมกฎของรัฐที่เสมือนการถือหางเสือแล้วให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทนแบบที่ NPM เสนอมาเป็นผู้ให้บริการและอำนวยความสะดวกพร้อมสร้างการมีส่วนร่วมให้กับพลเมืองที่มีได้ถูกมองว่าเป็นลูกค้าอีกต่อไป

แนวคิด NPS นี้เริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551-2555 ที่ประกอบด้วย 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ ร่วมกับแนวคิด NPM ที่ยังคงต้องการให้ภาครัฐมีความสามารถในการปรับตัว เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงรอบด้านและมีสมรรถนะสูงตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 3 ซึ่ง NPS ได้เข้ามาเสริมในเรื่องการเชื่อมโยงการทำงานในรูปเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ และการทำงานบนพื้นฐานของความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 และ 4 ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2556-2561) ได้เพิ่มค่านิยมตามแนวคิด NPS เข้ามาในสัดส่วนที่มากกว่า NPM โดยเฉพาะในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 เรื่องการยกระดับความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน (Integrity) อันเป็นการเน้นย้ำความสำคัญของค่านิยมเชิงจริยธรรมอย่างชัดเจน (ปกรณ ศิริประกอบ, 2559)

นอกจากแนวคิด NPS ได้ทบทวนการวางบทบาทข้าราชการใหม่แล้ว ยังมีแนวคิดที่สอดคล้องกันและมุ่งบทบาทพลเมืองของรัฐ (Citizenship) ในการมีส่วนร่วมดูแลจัดการบริการสาธารณะด้วยตนเอง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาพื้นฐานในชีวิตประจำวัน พร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนให้พัฒนาความสามารถของตนเองผ่านกระบวนการทำงานร่วมกับภาครัฐ ดังเช่นแนวคิดเรื่อง Public Value Management ของ Gerry Stoker (2006) แนวคิดเรื่อง Managing Publicness ที่เสนอโดย Barry Bozeman (2007) หรือแม้กระทั่งแนวคิด New Public Governance ของ Stephen Osborne (2010) จนมาถึงแนวคิด Public Values Governance ของ John M. Bryson และคณะ (2014) การบรรจบกันของโลกทฤษฎีและโลกปฏิบัติในการมองถึงค่านิยมใหม่ (New values) แม้ว่าจะยังไม่มีข้อสรุปในเวลานี้ว่า ภาครัฐไทยจะปรับตัวและสามารถใช้ประโยชน์จากทฤษฎีดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด ปัจจัยสำคัญทั้งผู้นำและบริบทของสังคมไทยก็ยังคงเป็นตัวแปรสำคัญต่อไป ขณะเดียวกันปัจจัยทั้งสองมีส่วนในการเปิดโอกาสและ

เอื้ออำนวยให้ปัจจัยที่สามารถอย่างการมีส่วนร่วมของพลเมืองก้าวขึ้นมามีบทบาทเป็นตัวแปรสำคัญหนึ่งในการบริหารจัดการภาครัฐได้มากขึ้นเพียงใด เป็นสิ่งที่รัฐประศาสนศาสตร์ต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาในประเด็นดังกล่าวต่อไป

## บทสรุป

NPM เป็นแนวคิดหนึ่งในพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ที่สามารถสะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงไปมาระหว่างองค์ความรู้ และการประยุกต์ใช้องค์ความรู้ที่อันเป็นสถานภาพของศาสตร์ร่วมศิลป์ได้เป็นอย่างดี และจุดประกายให้ผู้ศึกษาเห็นถึงบางแง่มุมที่น่าสนใจของความเป็นศาสตร์ที่ว่า ไม่มีทฤษฎีใดสมบูรณ์แบบและใช้ได้จริงอย่างสำเร็จรูปแบบเบ็ดเสร็จ ขอบข่ายอันกว้างขวางของภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยสหวิทยาการความรู้หลากหลายมาบูรณาการร่วมกันเพื่อตอบสนองต่อผลลัพธ์คือ ผลประโยชน์สาธารณะของทุกคนในรัฐ ตลอดจนการตระหนักว่า ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์มีอาจตัดค่านิยมออกไปได้โดยสิ้นเชิง หากแต่กลับมีคุณค่าหลักในการชี้นำพฤติกรรมทางการบริหาร ดังนั้น การอาศัยเทคนิควิธีการบริหารงานสมัยใหม่จะให้ประโยชน์ในแง่เป็นเครื่องมือสู่การบรรลุเป้าหมาย ขณะที่ผู้ใช้เครื่องมือเหล่านั้นคือ มนุษย์ที่มีค่านิยมต้องอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรมจริยธรรมหรือหลักคิดบางอย่างที่จะสนับสนุนให้การใช้เครื่องมือที่นั้นประสพผลสัมฤทธิ์มากยิ่งขึ้น

การถอดบทเรียนจากการสำรวจรัฐไทยภายใต้แนวคิด NPM เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนความเป็นไปของพัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่ยังคงต่อเนื่อง ทั้งทางทฤษฎีและโลกปฏิบัติ เพียงแต่ด้วยบริบทและภาวะผู้นำที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐและในแต่ละยุคสมัย ทำให้การขับเคลื่อนพัฒนาการซ้ำเร็วแตกต่างกัน รวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีความหลากหลายกันไปเช่นกัน

## รายการอ้างอิง

- คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อติดตามและประเมินผลการปฏิรูประบบราชการ วุฒิสภา. (2547). *ทัศนคติและความพึงพอใจเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- จตุรงค์ ปัญญาติลก. (2544). *ปัญหาการจ้างเหมาบริการของส่วนราชการไทย*. ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรกรณ์ ศิริประกอบ. (2559). *3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2552). *การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรินทร์ เพ็งสุวรรณ. (2559). นโยบายปฏิรูปในบริบทระบบราชการไทย: การนำนโยบายไปปฏิบัติและอุปสรรค. *NIDA Development Journal*, 56(3), 33-67.
- มานิต วัฒนเสน. (2559). การมีส่วนร่วมของประชาในการตรวจสอบการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(2), 90-107.
- ภูรี สิริสุนทร. (2550). *เอกสารวิชาการหมายเลข 804 ในโครงการวิจัยเรื่อง Thaksinomics เรื่อง "การแปรรูปรัฐวิสาหกิจในรัฐบาลทักษิณ (พ.ศ. 2544-2547)"*. กรุงเทพฯ: โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2545). *การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (accountability system in Thai public service)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. วันที่ค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2561, จาก [https://www.opdc.go.th/content.php?menu\\_id=5&content\\_id=2442](https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2559). *รายงานการพัฒนาระบบราชการไทย ประจำปี พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

- Akira, S. (2014). Technocracy and thaksinocracy in Thailand: Reforms of the public sector and budget system under the Thaksin government. *Southeast Asian Studies*, 3, 99-344.
- Bale, M. & Dale, T. (1998). Public sector reform in New Zealand and its relevance to developing countries. *World Bank Research Observer*, 13(1), 103-121.
- Barzelay, M. (2000). The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, 3(2). 229-265.
- Barzelay, M. (1993). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Borins, S. (1994). *Government in Transition: A New Paradigm in Public Administration*. Toronto: Commonwealth Association for Public Administration and Management.
- Bowornwathana, B. (1995). *Comparative Civil Service Reform: The United Kingdom, the United States of America, Japan and Thailand*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Bowornwathana, B. (2004). Thaksin's model of government reform: Prime Ministerialization through "a country is my company" approach. *Asian Journal of Political Science*, 12(1), 135-153
- Bowornwathana, B. (2013). Governance reform in Thailand: Questionable assumptions, uncertain outcomes. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 35(2), 149-156.
- Bowornwathana, B. (2013). *Six decades of public administration in Thailand*. The Paradigm shift of welfare Administration and Social Policy in Asia, (pp. 193-219). Proceeding of the 4th annual conference of the Asian association for public administration, Yonsei University, South Korea.

- Bowornwathana, B., Caiden, G. E. & Sundaram, P. (2004). The specificity of public service reform. *Public Administration Development*, 24, 373-383.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Caiden, G. E. & Sundaram, P. (2004). The specificity of public service reform. *Public Administration Development Journal*, 24, 373-383.
- Christensen, T & Lægreid, P. (1999). New public management: Design, resistance or transformation. *Public Productivity and Management Review*, 23(2), 169-193.
- Cook, B. (1996). *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering the Role of Public Administration in American Politics*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Fynn, N. (2002). *Public Sector Management*. London: Prentice Hall.
- Gow, J. & Dufour, C. (2000). Is the new public management a paradigm? Does it matter?. *International Review of Administrative Science*, 66, 573-597.
- Haque, S. M. (2007). *Revisiting the new public management*. *Public Administration Review*, 67(2), 179-182.
- Henry, N. (1975). *Public administration and public affairs*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Henry, N. (2004). *Public Administration and Public Affairs* (9th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson/Prentice-Hall.

- Henry, N. (2013). *Public Administration and Public Affairs* (12th ed.). Boston, MA: Pearson Education.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.
- Hood, C. (2000). Paradoxes of public sector managerialism: Old public management and public service bargains. *International Public Management*, 3, 1-22.
- Hood, C. & Jackson, M. (1991). The new public management: A recipe for disaster. *Canberra bulletin of public administration*, 16-24.
- Hood, C. & Lodge, M. (2004). *Competency, bureaucracy and public management reform: A comparative analysis*. *Governance*, 17, 313-333.
- Hood, C. & Peters, G. (2004). The Middle aging of new public management: Into the age of paradox?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 267-282.
- Hughes, O. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction* (2nd ed). Basingstoke: Macmillan.
- Hughes, O. (2002). *Public Management and Administration*. Basingstoke: Palgrave.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration*. Palgrave Macmillan: New York.
- Manning, N. (2001). The legacy of the new public management in developing countries. In *International Review of Administrative Sciences*, SAGE Publications. London: Thousand Oaks, CA and New Delhi, 67.

- Mathiasen, D. G. (1996). *The new public management and its critics*. Paper prepared for the conference on The New Public Management in International Perspective, Institute of Public Finance and Fiscal Law, Switzerland, 11-13 July.
- McCourt, W. (2001). Moving the public management debate forward: A contingency approach. In Willy McCourt and Martin Minogue (Eds), *The Internationalization of New Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: New Horizons in Public Policy.
- Metcalf, L. & Richards, S. (1991). *Improving Public Management*. London: Sage.
- Minogue, M. (2000). The internationalization of new public management. In Willy McCourt and Martin Minogue (Eds), *The Internationalization of New Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: New Horizons in Public Policy.
- Mongkol, K. (2011). The critical review of new public management model and its criticism. *Research Journal of Business Management*, 5, 35-43.
- Mongkol, K. (2012). Globalizing new public management: A pilot study from Thailand. *Research Journal of Business Management*, 6(1), 19-29.
- Monteiro, J. O. (2002). *Institutional and organization restructuring of the civil service in developing countries*. Proceeding of the Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshop, 10-11.
- Nukul Commission Report. (1998). *Analysis and Evolution of Facts Behind Thailand's Economic Crisis*. Bangkok: The Nation.
- Osborne, D. (2010). *The New Public Governance?*. New York: Routledge.
- Osborne, D. (2006). The new public governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.



- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Peter, B. G. (1996). Models of Governance for the 1990s. In Donald F. Kettl and H. Brinton Milward (Ed.), *The State of Public Management*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Phongpaichit, P. & Baker, C. (2009). *Thaksin: Second Expanded edition*. Chiangmai: Silkworm Books.
- Phongpaichit, P. & Baker, C. (2004). *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. Chiangmai: Silkworm Books.
- Polidano, C. (1999). *The new public management in developing countries*. IDPM Public Policy and Management Working Papers no. 13., November.
- Polidano, C. (2001). Why civil service reforms fail. *Public Management Review*, 3, 345-361.
- Pollitt, C. (2013). *What do we know about public management reform? Concepts, models and some approximate guidelines*. The conference and Workshop 'Towards a Comprehensive Reform of Public Governance', Lisbon, 28-30.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2001). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Sahlin-Andersson, K. (2000). *National, international and transnational constructions of new public management*.
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try new zealand's reforms. *World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- Stoker, Gerry. (2006). Public values management: A new narrative for networked governance?. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.

- Turner, M. (2002). Choosing items from the menu: New public management in southeast asia. *International Journal of Public Administration*, 25, 1439-1512.
- Turner, M. & Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development: Making the State Work*. Kumarian Press. CT: West Hartford
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2), 197-222.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997*. Washington, D.C.: World Bank.
-