

บทที่ 4

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

4.1 ความหมายและรากฐานของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เป็นแนวคิดที่สำคัญที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับในปัจจุบันว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยที่แนวคิดการบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย (New Public Management is a management philosophy used by Governments since the 1980s to modernise the Public Sector) แนวความคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่หรือการจัดการนิยม (Managerialism) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากลของทฤษฎีการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการว่าสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ แนวความคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้าและอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทั้งในแง่ผลผลิตและผลลัพธ์และความคุ้มค่าของเงิน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม และการรื้อปรับระบบ เป็นต้น (ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2553 : 218)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management–NPM) เริ่มได้รับการยอมรับและเติบโตขึ้นจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่หรือเศรษฐศาสตร์องค์การ มีลักษณะเด่นคือความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน การบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารภาครัฐ วิธีการบริหารภาครัฐเป็นเรื่องของหลักต่างๆของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ และการบริหารภาครัฐและธุรกิจสามารถใช้หลักของการบริหารอย่างเดียวกันได้ สิ่งสำคัญที่สุดของแนวคิด NPM คือเป็นการให้ความสำคัญต่อนำเทคนิคการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ โดยมีนัยว่าเทคนิคนั้นจะสามารถนำไปสู่การบริการสาธารณะที่ดีขึ้นเปี่ยมด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผล การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการกระจายตัวของสินค้าและบริการไปยังบุคคลประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสม รัฐบาลกลางลดบทบาทการกำกับลงเพื่อให้หน่วยงานย่อยมีความคล่องตัว ให้บริการ

ภายใต้การแข่งขัน เพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้รับบริการ และตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน นอกจากนี้รัฐยังสามารถให้ภาคเอกชนรับช่วงเหมาบริการสาธารณะ รวมทั้งแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยองค์ประกอบสำคัญของแนวคิด NPM สามารถสรุปได้ คือ

- (1) นำบทเรียนมาจากการบริหารจัดการของภาคเอกชน
- (2) การเติบโตทั้งในแง่การสืบทอดด้านการบริหารจัดการ (ในเรื่องที่เป็นลักษณะของตนเองและสิ่ง ที่พัฒนามาจากระบบราชการ หรือหน่วยที่ส่งต่อ เช่น หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติที่อยู่ ห่างไกลจากหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย
- (3) เน้นในเรื่องบทบาทการเป็นเจ้าของหน่วยงานภายในองค์การที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะ
- (4) เน้นในเรื่องผลผลิตการดำเนินงาน ทั้งผลผลิต และผลลัพธ์ การควบคุม และการ ประเมินผล การบริหารผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการตรวจสอบ
- (5) การแยกการจัดบริการสาธารณะจากหน่วยงานพื้นฐานและเน้นเรื่องการจัดจัดการต้นทุน
- (6) ในกลุ่มประเทศแองโกล-อเมริกา และภูมิภาคออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ การเติบโตขึ้น เนื่องจากใช้หลักการตลาด การแข่งขัน การจ้างเหมาบริการ มีการจัดสรรทรัพยากรและ การจัดบริการภายในหน่วยงานที่เป็นผู้ให้บริการ

การกำเนิดเกิดขึ้นของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จนได้รับการยอมรับเป็นกระแสที่สำคัญใน การบริหารภาครัฐนั้นเกิดขึ้นจากแนวคิดหลัก 4 กระแสที่ผสมผสานกันขึ้นเป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ ซึ่งประกอบไปด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์ 2553:222-233)

(1) **แนวคิดเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Neo-classic Economic)** แนวคิดสำนักนี้เป็นแนวคิดที่ สนับสนุนการดำเนินภารกิจของรัฐโดยใช้กลไกตลาดเพิ่มขึ้น ซึ่งเรียกว่าMarketization โดยเน้นการปรับลด งบประมาณรายจ่าย(cutback)ซึ่งจะทำให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง ลดอัตราค่าจ้างลง ซึ่งเป็นแนวทางที่ ประธานาธิบดี Ronald Reagan ของสหรัฐอเมริกาใช้ในอดีต โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดสำนักนี้ให้ ความสำคัญกับประเด็นหลักๆคือ การดำเนินภารกิจของรัฐโดยใช้กลไกตลาด (Marketization) การแปร สภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน (Privatization) การลดขนาดภาครัฐ (Downsizing) แล้วเพิ่ม บทบาทของกลไกตลาด การให้ความสำคัญกับเรื่องประสิทธิภาพ (Efficiency) และความคุ้มค่าของเงิน (Value of Money) เป็นต้น

(2) **แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism)** แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการนำวิธีการ บริหารงานแบบเอกชนและเทคนิคบริหารจัดการสมัยใหม่มาปรับใช้กับการบริหารในภาคราชการ แนวคิดนี้ มีคำขวัญในการปฏิรูประบบราชการที่ว่า “Let the manager manage” นั่นคือการให้อำนาจหัวหน้างานได้ บริหารงานได้เต็มที่ ในอดีตที่ผ่านมาผู้บริหารของส่วนราชการถูกควบคุมโดยหน่วยงานกลาง มีการสร้าง กฎระเบียบต่างๆอยู่มากทำให้ผู้บริหารของส่วนราชการไม่สามารถบริหารจัดการหน่วยงานตนเองได้อย่าง

เต็มที โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดสำนักนี้ให้ความสำคัญกับประเด็นหลักๆคือ การจัดการภาครัฐที่เสมือนภาคเอกชน (Business-like Approach) การประยุกต์ใช้เครื่องมือ เทคนิค และวิธีการบริหารของเอกชนในภาครัฐ เช่น CEO, TQM, Balanced Scorecard, KPI, Strategic Management, Performance Agreement เป็นต้น และการมุ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิผล (Effectiveness) คุณภาพ (Quality) หรือความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Customer Satisfaction) และมุ่งเน้นเรื่องหลักความรับผิดชอบ (Accountability)

(3) แนวคิดประชารัฐ (Participatory state) แนวคิดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีรัฐศาสตร์เชิงสังคมวิทยาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองแบบมีส่วนร่วมหรือประชารัฐผสมผสานเข้ากับวิถีประชาธิปไตยแบบรากหญ้า โดยพยายามให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ไม่ใช่เป็นแค่เพียงการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนทางการเมืองโดยอ้อมเท่านั้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อดูแลพัฒนาตนเอง บนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวโดยสรุปแนวคิดประชารัฐมีสาระที่สำคัญดังนี้ คือ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ มุ่งเน้นความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล ให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน มุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจ และมุ่งเน้นการลดขนาดภาครัฐ และการเพิ่มบทบาทให้กับภาคประชาชน

(4) แนวคิดทางกฎหมายปกครองและหลักนิติธรรม (Rule of Law) สาระสำคัญของแนวคิดทางกฎหมายปกครองได้รับอิทธิพลมาจากนักกฎหมายมหาชน (Public Law) ที่เน้นในเรื่องหลักนิติธรรม ความเป็นธรรมและการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาคและเที่ยงธรรมกล่าวโดยสรุปแนวคิดทางกฎหมายปกครองดังนี้ คือ การค้ำประกันว่าหลักนิติธรรมเป็นคุณค่าที่สำคัญของนักกฎหมายมหาชน การให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมหรือนิติรัฐโดยถือว่ากฎหมายนั้นเป็นใหญ่ มีจุดเน้นการบริหารงานของรัฐโดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การกำหนดกฎหมายชั้นมาบังคับใช้ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายเป็นการทั่วไป และประการสุดท้ายให้ความสำคัญกับความยุติธรรมหรือไม่ลำเอียงและไม่เลือกปฏิบัติ

จากความข้างต้นสรุปได้ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดทางการบริหารภาครัฐที่มุ่งเน้นการปรับภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ตลอดจนเกิดผลลัพธ์สัมฤทธิ์ในการบริหารและการดำเนินงานด้วยการนำเอาเทคนิคและเครื่องมือการบริหารแบบเอกชนหรือภาคธุรกิจมาใช้ในภาครัฐ ลดขนาดและลดบทบาทภาครัฐในการจัดบริการสาธารณะ ส่งเสริมการแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน ให้ความสำคัญกับของการแข่งขันเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่เป็นที่พึงพอใจ โดยแนวคิดหรือทฤษฎีที่เป็นรากฐานสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ การจัดการนิยม และทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

4.2 องค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นมีนักวิชาการนำเสนอไว้อย่างหลากหลาย โดยนักวิชาการคนแรกที่นำคำว่า “New Public Management : NPM” มาใช้ก็คือ Christopher Hood ในส่วนสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่นักวิชาการต่างๆ ได้นำเสนอไว้ มีดังนี้

Christopher Hood (1991) ผู้บุกเบิกแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไว้ว่าประกอบด้วยสาระสำคัญ 8 ประการ คือ

- 1) เน้นการบริหารจัดการแบบมีอาชีพ ที่ผู้บริหารหรือผู้จัดการมีอำนาจอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน
- 2) มีการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดอย่างชัดเจน โดยมุ่งวัดผลงานจากตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจึงต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของงานตามตัวชี้วัด
- 3) รับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ โดยการดำเนินงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการยึดติดในกระบวนการทำงานหรือกฎระเบียบ
- 4) ให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการควบคุมขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน
- 5) เน้นการปรับโครงสร้างให้เล็กลง โดยมีขนาดที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนต้องมีการปล่อยงานบางส่วนออกไปในรูปของการจ้างเหมางานจากภายนอก
- 6) เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ เพื่อลดการผูกขาดและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น
- 7) มีการปรับวิธีการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยนำเข้าวิธีการและเทคนิคการบริหารจากภาคธุรกิจมาใช้ในการบริหารภาครัฐ
- 8) มุ่งเน้นการเสริมสร้างวินัยทางการใช้จ่ายงบประมาณ เน้นความประหยัดและความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร

ในส่วนของ **Jonathan Boston (1996)** ได้สรุปให้เห็นถึงสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ 10 ประการ ดังต่อไปนี้

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนและการบริหารงานของภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่าง ๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของการผลิตและผลลัพธ์

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในภาระรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (process accountability) มาเน้นภาระรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (accountability for results) แทน

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่าการที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการทำกับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่ใช้เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6. เน้นการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น

7. เปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เปลี่ยนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

David Osborne and Ted Gaebler (1992) ได้เสนอแนวคิดที่มีความเชื่อมโยงกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือที่รู้จักกันในชื่อ Reinventing Government แนวคิดของ Reinventing Government กล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลอย่างมากจากผลงานในหนังสือเรื่อง “Reinventing Government” ซึ่งได้รับการกล่าวถึงอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกาถึงกับได้รับการกล่าวถึงจากนักวิชาการหลายท่าน ได้แก่ Gabrielian, Holzer และ Nufrio ว่าเป็นพาราไดม์ที่ได้รับการยอมรับสูงสุดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษ 1990 โดยสรุปแล้วปรัชญาและความคิดในการเปลี่ยนโฉมภาคราชการ (Reinventing Government) มีดังต่อไปนี้

1. ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government)
2. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government)
3. ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government)
4. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (a mission – driven government)
5. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government)
6. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (a customer-driven government)
7. ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government)
8. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้ (an anticipatory government)
9. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government)
10. ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากโดยเฉพาะในเรื่องผลที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานซึ่งนำเทคนิคการทำงานมาจากภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติและการให้บริการสาธารณะ (Metcalf and Richards, 1991) ที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมและทำให้ผลประโยชน์สาธารณะสุ่มเสี่ยงต่อการกลายเป็นผลประโยชน์ส่วนบุคคล รวมถึงผลของกระบวนการนโยบายของหน่วยงานที่เป็นผู้ให้บริการ (Schofield, 2001, Hill and Hupe, 2003) ที่มองประชาชนหรือพลเมืองเป็นลูกค้า แต่ในทางตรงกันข้าม ข้อดีของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก็คือ เป็นการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม (Osborne and Brown, 2006)

ในส่วนของการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไปสู่การปฏิบัตินั้นมีเทคนิคและเครื่องมือที่หลากหลาย โดยเฉพาะเทคนิคและเครื่องมือที่หยิบยืมมาจากภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนและการจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning and Strategic Management) การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicators : KPIs) การประเมินผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard) การแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน (Privatization) การบริหารแบบบูรณาการ (Integrated Management) เป็นต้น ซึ่งในงานวิจัยนี้ขอเสนอตัวอย่างเครื่องมือของ NPM ที่มีการนำมาใช้การบริหารภาครัฐอย่างแพร่หลาย คือ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน และการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

การแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน (Privatization) เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หน้าที่ความรับผิดชอบ และกิจกรรมบางส่วนหรือทั้งหมดที่แต่เดิมเป็นของรัฐให้เอกชนรับไปดำเนินการ การแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชนจึงมิได้มีความหมายแคบเฉพาะการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่จะหมายความรวมถึงการแปรรูปกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ (กระทรวง ทบวง กรม สำนัก กอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ) ให้เป็นกิจกรรมของภาคเอกชน โดยอาจดำเนินการแปรรูปทั้งหน่วยงานหรืออาจดำเนินการแปรรูปเฉพาะบางส่วนหรือบางกิจกรรม หรืออาจจะแปรรูปในรูปแบบของการจ้างจากภายนอก (outsourcing) การแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชนสามารถจำแนกได้ในหลายลักษณะทั้งในเชิงกว้างและเชิงแคบ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้ (สรุปความจาก วรเดช จันทรรศ 2541 : 1-9)

(1) **การขายกิจการ (divestiture)** หมายถึง การขายทรัพย์สินและการดำเนินงานของรัฐให้ภาคเอกชน หรือการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการดำเนินงานของรัฐให้กับเอกชน ซึ่งมีหลายแบบ คือ (1) การขายทั้งหมดรวมทั้งหุ้น (2) การขายหุ้นบางส่วนให้กับเอกชน และ (3) การขายแยกส่วนหรือบางส่วนตามประเภทของธุรกิจ (2) **การร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (joint public-private venture)** การร่วมทุนจะทำให้ได้ทั้งกรม กอง และรัฐวิสาหกิจ เช่น สถาบันการศึกษาอาจจัดตั้งสถาบันวิจัยร่วมกับเอกชน ซึ่งถือว่าเป็นการให้ภาคเอกชนเข้ามาแบ่งความรับผิดชอบทางการเงินร่วมกับรัฐ

(3) **การจ้างเหมาบริการ (contracting out)** การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการในการให้บริการบางอย่าง บางเรื่องนั้นได้มีการนำมาปฏิบัติบ้างแล้ว เช่น การว่าจ้างให้เอกชนซ่อมแซมพัสดุของทางราชการ การทำความสะอาด การรักษาความปลอดภัยและการจัดการจราจรในสถานที่ของรัฐ หลักการจ้างเหมาเป็นการให้เอกชนเข้ามามีในเสนอราคา โดยรัฐจะเลือกจ้างเหมาบริการที่มีราคาต่ำที่สุด แต่มีคุณภาพดีที่สุดในรูปแบบนี้ถือเป็นการสร้างประสิทธิภาพให้กับรัฐ ลดค่าใช้จ่ายผูกพันในการจ้างลูกจ้างประจำ ลดการขยายตัวของราชการและการเพิ่มขึ้นของจำนวนข้าราชการ

(4) การให้สัมปทาน (franchising) หมายถึง การที่รัฐให้สิทธิผูกขาดกับเอกชนเพื่อจัดหาสินค้าหรือบริการบางอย่างโดยรัฐกำกับดูแล เช่น สัมปทานเหมืองแร่ รถประจำทาง การก่อสร้างถนน การให้สิทธิตามรูปแบบนี้จะมีการประกวดราคาเพื่อพิจารณาว่าภาคเอกชนรายใดจะให้ประโยชน์กับรัฐสูงสุด

(5) การประมูลดำเนินการ (farming out) หมายถึง การที่รัฐให้สิทธิผูกขาดอีกลักษณะหนึ่งกับภาคเอกชน หรือผู้ประมูลที่สัญญาจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนกับรัฐสูงสุด โดยเอกชนรัฐภาระในกระบวนการผลิต หรือการดำเนินการนั้น ลักษณะของการประมูลดำเนินการมักเป็นกิจกรรมที่เอกชนริเริ่มขึ้นมาเอง เช่น การขอสิทธิในการสร้างโรงงานสุราและการจำหน่ายสุรา

(6) การให้เช่า (leasing) หมายถึง การที่รัฐให้สิทธิเอกชนในการครอบครองทรัพย์สินของรัฐชั่วคราว เมื่อครบกำหนดเอกชนต้องคืนให้กับรัฐตามเดิม และการให้เช่าบางลักษณะอาจจะครอบคลุมถึงการที่ภาคเอกชนริเริ่มดำเนินการบางอย่าง เช่น สร้างทางด่วนบนที่ดินของรัฐ พอทำเสร็จรัฐจะให้เอกชนเช่าเพื่อเก็บผลประโยชน์ เช่น การเก็บค่าผ่านทาง เมื่อครบกำหนดเวลาที่ตกลงกันได้ เช่น 30 ปี ทรัพย์สินนั้นก็จะต้องตกเป็นของรัฐ (tern-key project)

(7) การออกคูปองหรือสิทธิบัตร (voucher) เพื่อให้ประชาชนผู้รับบริการบางประเภทไปซื้อสินค้าหรือบริการจากตลาดโดยตรง เช่น แสตมป์อาหารที่รัฐบาลอเมริกาออกให้กับผู้มีรายได้น้อย โดยให้สิทธิในการไปซื้ออาหารจากร้านหรือห้างสรรพสินค้าใกล้บ้าน ไม่ต้องไปซื้อที่หน่วยงานของรัฐ ทำให้ประชาชนมีอิสระในการเลือกซื้อ เป็นการลดภาระของรัฐ ร้านค้าที่รับคูปองก็สามารถนำไปขึ้นเงินจากรัฐได้เหมือนกับบัตรเครดิตของธนาคาร

(8) การให้เงินอุดหนุน (grant) กับภาคเอกชน เพื่อให้ดำเนินการในกิจกรรมบางอย่างที่รัฐเห็นว่าสำคัญ เช่น การให้เงินสถาบันวิจัยเอกชนในการวิจัยแก้ปัญหาโรคเอดส์ เป็นการลดภาระของรัฐในการที่จะต้องไปลงทุนในการทำสิ่งนั้นโดยตรง ไม่ต้องตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาดำเนินการในเรื่องนั้นโดยเฉพาะ ซึ่งอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายและเป็นภาระมากกว่าที่จะให้เอกชนทำโดยตรง

(9) การเรียกเก็บค่าใช้บริการหรือการคิดราคากับผู้ใช้บริการของรัฐ (user charges) เป็นรูปแบบหนึ่งที่รัฐสามารถสร้างความเป็นธรรมโดยเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้โดยตรง ซึ่งในอดีตรัฐเก็บโดยอ้อมในรูปของภาษีอากร และการเก็บค่าน้ำประปา โทรศัพท์ ไฟฟ้า เป็นตัวอย่างหนึ่งของรูปแบบนี้ หากผู้ใช้ใช้มากก็จะเสียเงินมาก รูปแบบนี้อาจจะขยายไปถึง การเก็บค่าเข้าสวนสาธารณะ ค่าบำบัดน้ำเสีย หรือการนำรถยนต์เข้ามาในเขตชุมชนหนาแน่น

(10) การถอนตัวของรัฐออกจากบริการบางอย่าง (government withdraw from services) เช่น กิจกรรมรถประจำทาง ขสมก. รัฐอาจยกเลิกแล้วให้เอกชนดำเนินการแทนอันเนื่องมาจากภาวะการขาดทุน ซึ่งเป็นภาระแก่รัฐในการให้เงินอุดหนุน หรือบางกรณีอาจมีแรงกดดันทางการเมืองให้ยุติกิจการนั้น

ในบางกรณีรัฐอาจเห็นว่าภาคเอกชนมีการให้บริการลักษณะเดียวกันมากขึ้น หรือมีเอกชนอาสาเข้ามาทำแทน

(11) การให้ดำเนินการอย่างเสรี (liberalization) กิจกรรมบางอย่างรัฐอาจเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเสรี โดยเฉพาะในกิจการที่มีการผูกขาดโดยรัฐหรือผูกขาดโดยเอกชนรายหนึ่งรายใด ซึ่งราคาสินค้าหรือราคาค่าบริการสามารถที่ขึ้นลงได้ตามความเหมาะสมของกลไกตลาดและสภาพการแข่งขัน

(12) การจัดตั้งบริษัทมหาชน (public company) เป็นการแปรรูปกิจการของรัฐด้วยการเปิดโอกาสให้พนักงานและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการจัดการ ด้วยการเข้ามาถือหุ้นในกิจการนั้น ๆ ซึ่งจะมีการนำกิจการนั้นเข้าตลาดหลักทรัพย์ เพื่อระดมทุนด้วยการขายหุ้นให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการดึงเงินจากภาคเอกชนเข้ามาเพื่อพัฒนาและขยายกิจการนั้น ๆ

การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชนที่มีได้หมายความว่ารัฐไม่ควรทำหน้าที่ดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน แต่ถ้าหากกิจกรรมที่รัฐดำเนินการเองมีต้นทุนสูง แต่ประสิทธิภาพต่ำและเสี่ยงต่อการที่ผลประโยชน์ในการดำเนินการจะถูกผลักดันทางการเมืองให้ไปตกอยู่ในมือของบุคคลบางกลุ่ม การแปรรูปกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชนก็เป็นเรื่องที่เหมาะสมควรกระทำ แต่การแปรรูปกิจกรรมรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน อาจเป็นเรื่องที่ไม่สมควรกระทำถ้าหากการดำเนินการนั้นก่อให้เกิดปัญหาด้านการกระจายรายได้ ทำให้รายได้นั้นตกอยู่กับกลุ่มอิทธิพลหรือบุคคลบางกลุ่มหรือผู้ที่ร่ำรวยเท่านั้นที่ได้รับผลประโยชน์

การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชนจึงเป็นเทคนิคหนึ่งที่ผู้บริหารภาครัฐสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการบริการประชาชน ซึ่งที่ผ่านมามีการนำเทคนิคนี้มาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการจัดเป็นนโยบายหนึ่งของรัฐบาลในหลายยุคหลายสมัยและได้มีการนำไปปฏิบัติบ้างแล้ว และถึงแม้ว่าเทคนิคดังกล่าวในทางทฤษฎีจะเป็นเทคนิคหนึ่งที่จะช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร การปฏิบัติงาน และการบริการประชาชน ตลอดจนช่วยลดภาระด้านงบประมาณและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ของรัฐได้ แต่ที่ผ่านมาในทางการปฏิบัติกลับประสบกับปัญหาในการดำเนินการ โดยเฉพาะการใช้เทคนิคนี้ในภาครัฐวิสาหกิจในลักษณะของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ได้ถูกกระแสดต่อต้านจากสหภาพแรงงานและพนักงานรัฐวิสาหกิจในหลาย ๆ แห่งอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นหากนำเทคนิคนี้มาใช้ในภาครัฐราชการโดยเฉพาะการแปรรูปในลักษณะที่เป็นการแปรรูปทั้งหน่วยงานจึงควรดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบ มีการศึกษาข้อมูลอย่างครบถ้วนรอบด้าน ตลอดจนมีการทำประชาพิจารณ์ก่อนการดำเนินการเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันปัญหาการต่อต้านที่อาจจะเกิดขึ้น

ในส่วน การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Based Management : RBM) ซึ่งเป็นอีกเทคนิคหนึ่งของ NPM นั้น จัดเป็นวิธีการบริหารและดำเนินงานที่มุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานหรือสัมฤทธิ์ผลของหน่วยงานเป็นสำคัญ ในส่วนของการระบุว่าหน่วยงานมีผลสัมฤทธิ์หรือไม่นั้นจะมีการเปรียบเทียบระหว่างผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งจะมีการประเมินผลงานที่อาศัยปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดผลสำเร็จของงานเป็นตัวกำหนดผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงาน การดำเนินการตามเทคนิคนี้ก็เพื่อให้หน่วยงานพัฒนาผลการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) ประสิทธิภาพ (effectiveness) ประหยัด (economy) เป็นธรรม (equity) ตลอดจนจนมีความรับผิดชอบ (responsibility) ต่อประชาชนผู้รับบริการ สำหรับแนวทางการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์จะมีลักษณะที่คล้ายกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ตลอดจนวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ข้อจำกัดของส่วนราชการเพื่อทราบถึงวัตถุประสงค์และทิศทางของหน่วยงานในอนาคตว่ามีแนวโน้มเป็นไปอย่างไรหรือเป็นไปในทิศทางใด

(2) การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ (Critical Success Factors : CSFs) ที่ถือเป็นเป้าหมายในการบริหารและปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ โดยปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จจะต้องมีความเป็นรูปธรรมและมีความสัมพันธ์กับงานต่าง ๆ ทุกระดับในหน่วยงาน ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จจึงเป็นเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญในการบริหารและปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดขึ้น

(3) การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (Key Performance Indicators) ถือเป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของการบรรลุปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ ด้วยการเทียบผลการปฏิบัติงานกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักนี้จะมีความสัมพันธ์กับปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ โดยตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ดีควรมีคุณลักษณะสำคัญคือ มีความเฉพาะเจาะจง มีความสามารถในการวัด สามารถวัดผลสำเร็จได้ มีความสมจริง และสามารถชี้วัดผลการปฏิบัติงานภายในเวลาที่กำหนดได้

(4) การกำหนดกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งจะนำแนวคิดเกี่ยวกับดุลดัชนี (Balanced Scorecard) มาประยุกต์ใช้ในการประเมิน โดยจะประเมินในเป็น 4 ด้านคือ

(4.1) ด้านลูกค้าหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอกหน่วยงาน (external / customer perspective) เป็นการพิจารณาในมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่น รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน

(4.2) ด้านกระบวนการภายในหน่วยงาน (internal perspective) เป็นการพิจารณาส่วนที่อยู่ในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นโครงสร้าง กระบวนการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ พฤติกรรมการบริหาร สมรรถนะ วัฒนธรรมและค่านิยมของหน่วยงาน

(4.3) ด้านนวัตกรรมและการเรียนรู้ (innovation / learning perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถของหน่วยงานต่อความเปลี่ยนแปลงในอนาคต ความสามารถในการปรับปรุงพัฒนางาน การสร้างสรรค์นวัตกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

(4.4) ด้านการเงิน (financial perspective) เป็นการพิจารณาถึงความประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของทรัพยากรที่ใช้ไป ความสามารถในการให้บริการ และระบบการป้องกันการทุจริต

เพื่อให้เห็นภาพการดำเนินการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ การกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก และการกำหนดกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอนำเสนอตัวอย่างประกอบการอธิบายดังตาราง 4.1

ตาราง 4.1 แสดงตัวอย่างการกำหนดกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์
ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก

กรอบการประเมิน	ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ	ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก
1. ด้านภายนอก	การสร้างความพึงพอใจสูงสุดให้แก่ผู้รับบริการ	ร้อยละความพึงพอใจของผู้รับบริการ
2. ด้านภายใน	การพัฒนาบุคลากรเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มสูงขึ้น	ร้อยละของบุคลากรที่เข้ารับการพัฒนาและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานสูงขึ้น
3. ด้านนวัตกรรม	สร้างสรรค์วิธีการปฏิบัติงานที่เพิ่มประสิทธิผลในการทำงานอย่างต่อเนื่อง	จำนวนวิธีการทำงานแบบใหม่ที่ได้ถูกนำไปใช้ และสามารถเพิ่มประสิทธิผลในการทำงานได้
4. ด้านการเงิน	ใช้งบประมาณในการลงทุนได้อย่างคุ้มค่า	อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (Return of Investment : ROI)

จากข้อมูลในตารางข้างต้นถือเป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งที่ช่วยให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นเท่านั้น ในการดำเนินการจริงในหน่วยงานจะมีการกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดในแต่ละด้านหลายตัว เพื่อให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับวิสัยทัศน์และพันธกิจของหน่วยงาน สรุปได้ว่าในบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นจะต้องมีการกำหนดกรอบการประเมิน ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ และตัวชี้วัดการดำเนินงานหลักขึ้น

เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารและการดำเนินงาน โดยหน่วยงานจะบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการบริหารและปฏิบัติงานหรือไม่ก็จะประเมินผลการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นเป็นสำคัญ ซึ่งการสนับสนุนให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้ให้หน่วยงานก็เพื่อให้การบริหารและการดำเนินงานของหน่วยงานมุ่งให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ที่เกิดกับประชาชนผู้รับบริการ โดยต้องมีการปรับปรุงงานและการบริการให้มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน มีความโปร่งใส ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง ตลอดจนรับผิดชอบต่อผลของงานแทนที่การยึดมั่นในการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบเหมือนในอดีต

จากตัวอย่างเครื่องมือหรือเทคนิคของ NPM ข้างต้นจะเห็นได้ว่าต่างสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการสาย NPM โดยการแปรรูปกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชนเป็นเครื่องมือที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Christopher Hood ในประเด็นเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างให้เล็กลง โดยมีขนาดที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ตลอดจนต้องมีการปล่อยงานบางส่วนออกไปในรูปของการจ้างเหมางานจากภายนอก เปิดให้มีการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ เพื่อลดการผูกขาดและช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้น มีการปรับวิธีการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในภาครัฐ โดยนำเข้าวิธีการและเทคนิคการบริหารจากภาคธุรกิจมาใช้การบริหารภาครัฐ และสอดคล้องกับแนวคิดของ Jonathan Boston ในประเด็นการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล ไม่มีความแตกต่างระหว่างการบริหารธุรกิจและการบริหารรัฐกิจ ส่งเสริมการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing)

ขณะที่การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของ NPM ก็สอดคล้องกับแนวคิดของ Christopher Hood ในประเด็นความรับผิดชอบต่อผลงานมากกว่ากระบวนการ โดยการดำเนินงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการยึดติดในกระบวนการทำงานหรือกฎระเบียบ การให้ความสำคัญต่อการควบคุมผลสัมฤทธิ์ของงานมากกว่าการควบคุมขั้นตอนหรือกระบวนการทำงาน และสอดคล้องกับแนวคิดของ Jonathan Boston ในประเด็นการปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (process accountability) มาเน้นการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (accountability for results) แทน