

การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เหมาะสม กับสังคมไทย

A Synthesis of New Public Service for Thailand

อลงกต วรกี*

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เหมาะสมกับสังคมไทย” มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ และ (2) เพื่อสังเคราะห์และสรุปองค์ความรู้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยประชากรและกลุ่มตัวอย่างคือหนังสือและบทความจำนวน 12 เล่ม/เรื่อง เครื่องมือในการวิจัยคือแบบสำรวจเอกสารและแบบสัมภาษณ์ ในการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีความแตกต่างจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) หลายประการ แต่กลับมีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) เป็นอย่างมาก สำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มี 7 ประการ คือ (1) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ

(4) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (5) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ (7) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลผลิตภาพ

คำสำคัญ: แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่, สังคมไทย

Abstract

This research on a synthesis of the New Public Service aims (1) to study and comparative analyze of the concept of the New Public Service and the other concepts of Public Administration, and (2) to synthesize and summarize the concept of the New Public Service. Population and sample was 12 books and articles. The instruments used were a survey and interview. Data were analyzed using content analysis. The research findings showed that the concept of the New Public

* อาจารย์ประจำ วิทยาลัยทองสุข

Service (NPS) is significantly different from the Old Public Administration (OPA) and the New Public Management (NPM) in many respects. On the other hands, it is similar to the concept of the New Public Administration (NPA). There are seven significances of the concept of the New Public Service (NPS) : (1) serving the citizens, not customers (2) searching for the public interest (3) value citizenship over entrepreneurship (4) thinking strategically and acting democratically (5) recognizing that accountability is not simple (6) serving rather than steering and (7) value people, not just productivity.

Keywords: New Public Service, Thailand

บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) คือวิชาความรู้ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary Science) โดยนำความรู้จากหลากหลายสาขาวิชาโดยเฉพาะจากสังคมศาสตร์ด้วยกันมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งที่ผ่านมามองค้ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีพัฒนาการตลอดจนมีแนวคิด ทฤษฎี หลักการต่างๆ เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยหรือแต่ละกระบวนทัศน์ (Paradigm) เป็นจำนวนมาก ซึ่งหลายแนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ ที่ถูกพัฒนาขึ้นในอดีตเหล่านั้นก็ถูกท้าทาย วิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการในยุคต่อ ๆ มาในหลากหลายแง่มุม ทั้งในเชิงจุดเน้น (Focus) และปริมาตร (Locus) ทางวิชาการที่ไม่ชัดเจน ความสับสนวุ่นวายในความเป็นวิชาชีพ (Professional) ความเป็นสุภาษิต (Proverb) และความขัดแย้งกันเอง

ของหลักการบริหาร จนถึงกับถูกท้าทายในความเป็นศาสตร์และเกิดวิกฤตการณ์เอกลักษณ์ของวิชาขึ้นมา ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์ต่างพยายามหาทางออก และแสวงหาเอกลักษณ์ของวิชา ตลอดจนพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ เรื่อยมา ตั้งแต่ยุคที่เป็นแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) ที่เน้นการบรรลุผลของการบริหารตามหลัก 3 E's คือประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประหยัด (Economy) มาสู่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) ที่เน้นความรู้ที่สอดคล้องกับปัญหาสังคม (Social Relevant) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) ค่านิยม (Values) ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) และนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ต่อมาเกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่ให้ความสำคัญการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Results Oriented) ที่สามารถวัดผลสำเร็จได้จากการมีตัวชี้วัด (KPI) ที่ชัดเจน การสร้างระบบราชการให้มีลักษณะเหมือนเอกชน (Business-like Approach) ที่นำวิธีการและเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ ซึ่งจากแนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการและความหลากหลายในองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่น ๆ
2. เพื่อสังเคราะห์และสรุปองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีขอบเขตของการวิจัยใน ส่วนเนื้อหา คือ การศึกษาของค์ประกอบและสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ รวมถึงแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริการภาครัฐแนวใหม่ ตั้งแต่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยศึกษาข้อสรุปแนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) สำหรับประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ หนังสือ ตำรา วารสาร และบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ ไม่น้อยกว่า 10 เล่ม/เรื่อง ในส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

กรอบแนวคิด

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ของ Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt มาใช้เป็นหลัก โดยมีการใช้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ของนักวิชาการคนอื่น ๆ มาเป็นส่วนเสริมหรือเป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ตลอดจนนำแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration : NPA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มาใช้ในส่วนของการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ในประเด็นที่สำคัญ ๆ คือ การรับใช้ประชาชนมากกว่าการควบคุมดูแล การมองพลเมืองที่ไม่ใช่ลูกค้า

การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ ค่านิยมความเป็นพลเมืองกับผู้ประกอบการ การคิดเชิงกลยุทธ์แต่ปฏิบัติในเชิงประชาธิปไตย การให้คุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าผลผลิตภาพ และการตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ มีประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

1. เกิดการเพิ่มพูนและจัดระบบองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจในแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่สอดคล้องกัน
2. ได้ผลการสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงวิชาการและการปฏิบัติต่อไปได้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษานี้มีประชากรในการศึกษาวิจัยคือ เอกสาร ตำรา วารสาร และสื่อสิ่งพิมพ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยมีกลุ่มตัวอย่างซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกมาอย่างเจาะจง (purposive sampling) จำนวน 12 เล่ม/เรื่อง โดยแยกเป็นหนังสือจำนวน 7 เล่ม คือ (1) The New Public Service : An Approach to Reform เขียนโดย Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt (2) The New Public Service : Serving, Not Steering เขียนโดย Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt (3) New Public Service

เขียนโดย Pual Charles Light (4) The Public Administration Theory Primer เขียนโดย H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer and Michael J. Licari (5) Toward a New Public Administration เขียนโดย H. George Frederickson (6) Reinventing Government เขียนโดย David Osborne and Ted Gaebler และ (7) การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 เขียนโดย อัมพร ช่างลักษณ์ และคณะ ส่วนอีก 5 เรื่อง นั้นเป็นบทความ ซึ่งประกอบด้วย (1) The New Public Service : Serving Rather than Steering เขียนโดย Robert B. Denhardt and Janet Vinzant Denhardt (2) Democracy and the New Public Service เขียนโดย James L. Perry (3) A Public Management for All Season? เขียนโดย Christopher Hood (4) Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect? เขียนโดย Graham T. Allison และ (5) ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหาร (The Dilemma of Administrative Zeitgeists) เขียนโดย เสาวลักษณ์ สุขวิรัช

เครื่องมือและการสร้างเครื่องมือในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง มีเครื่องมือในการวิจัยคือ แบบสำรวจเอกสารและแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยแบบสำรวจจะใช้เพื่อสำรวจองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดการบริการ

สาธารณะแนวใหม่ ส่วนแบบสัมภาษณ์ใช้สำหรับการสัมภาษณ์ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเพื่อหาข้อสรุปที่สอดคล้องกันกับผลการสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

ในการสร้างแบบสำรวจเอกสารนั้น เริ่มด้วยการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการรัฐประศาสนศาสตร์ในแต่ละยุค แล้วจัดบันทึกสาระสำคัญของแต่ละแนวคิด ทฤษฎี เพื่อนำไปจัดทำเป็นแบบสำรวจเอกสารโดยจัดจำแนกการสำรวจออกเป็นกลุ่มกว้างๆ 4 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (2) กลุ่มแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (3) กลุ่มแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และ (4) กลุ่มแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

การสร้างแบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญนั้น เริ่มจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะที่จัดจำแนกได้ 4 กลุ่ม และทำการสังเคราะห์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ แล้วจึงนำข้อสรุปที่ได้มาร่างแบบสัมภาษณ์โดยจัดจำแนกเป็นประเด็นๆ แล้วนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความเที่ยงและความตรงของเครื่องมือ จากนั้นจึงนำผลมาปรับปรุงเครื่องมือและนำไปกำหนดเป็นข้อหรือประเด็นคำถามในแบบสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญต่อไป

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ

(1) ใช้แบบสำรวจเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ตำรา วารสารและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ เกี่ยวกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ แนวคิดการจัดการภาครัฐ

แนวใหม่ และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

(2) นำผลที่ได้มาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้มาซึ่งสาระสำคัญ จุดเน้น ความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดดังกล่าว ตลอดจนได้มาซึ่งข้อสรุปของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

(3) นำข้อสรุปแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มาสร้างแบบสัมภาษณ์และนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลกับผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน โดยผู้วิจัยจะดำเนินการติดต่อหาผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีตำแหน่งทางวิชาการไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แล้ว จึงดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสอบถามและสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล จะเริ่มด้วยการจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละยุค โดยจัดแนวคิดทฤษฎีที่สอดคล้องสัมพันธ์กันไว้ในกลุ่มหรือยุคเดียวกัน โดยจัดกลุ่มเป็น 4 ยุค คือ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ จากนั้นทำการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสารตำรา และสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทราบถึงสาระสำคัญ จุดเน้น ความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละยุค แล้วจึงสังเคราะห์และสรุปแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เมื่อได้ข้อสรุปแล้วจึงนำข้อสรุปที่ได้ไปสอบถามความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญแล้วนำผลที่ได้มาทำการวิเคราะห์ความสอดคล้องของข้อสรุปที่ได้จากการสังเคราะห์กับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการคือ (1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่น ๆ และ (2) เพื่อสังเคราะห์และสรุปองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยผลการวิจัยสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ผลการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ

จากการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคต่างๆ จะเห็นได้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีความเหมือนกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) ค่อนข้างมาก ขณะที่จะมีความแตกต่างกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นอย่างมาก โดยความเหมือนและความแตกต่างดังกล่าวในแต่ละประเด็นมีดังนี้

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับพลเมือง (Citizen First) ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ความเป็นประชาธิปไตย (Democratic) ความสามารถในการรับผิดชอบได้ต่อพลเมือง (Accountability) การเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อสรุปและพันธสัญญาต่อพลเมืองและชุมชน (Community) เพื่อกระจายผลประโยชน์สาธารณะนั้นไปสู่สังคมอย่างแท้จริง ขณะที่ OPA ยังมองประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการจากรัฐ (client) เน้นการบริหารภายในมากกว่าภายนอก ยังคำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดเป็นค่านิยมหลักในทางการบริหาร จัดองค์การแบบทางการที่เน้นสายการบังคับ

บัญชา ผลประโยชน์สาธารณะถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ หรือกำหนดไว้แล้วในนโยบายและกฎหมายต่างๆ ความรับผิดชอบได้เป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญและนักบริหารระดับสูง กระบวนการตัดสินใจต่างๆ จึงถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการ พลเมืองหรือประชาชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมได้ในระดับที่จำกัด การปฏิบัติงานก็เป็นไปกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ จนส่งผลให้เกิดการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ และล่าช้า ข้าราชการก็ขาดแรงจูงใจในการทำงานและถูกปิดกั้นในความคิดสร้างสรรค์

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) นั้นมีสาระสำคัญและค่านิยมพื้นฐานที่คล้ายคลึงกันมาก ไม่ว่าจะเป็นการเน้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความเป็นประชาธิปไตย บทบาทของนักบริหารรัฐกิจในการเปลี่ยนแปลงสังคม ค่านิยมการบริหารที่ไม่ใช่เฉพาะเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาค เป็นธรรม ความรับผิดชอบได้ จริยธรรมในการบริหาร ซึ่งความคล้ายคลึงกันนี้ทำให้มองได้ว่าแนวคิดทั้งสองเป็นกลุ่มแนวคิดเดียวกัน เป็นแนวคิดเชิงปทัสฐานที่ปฏิเสธปฏิฐานนิยมทางตรรกะ (anti-logical positivism) เหมือนกัน เพียงแต่ NPS มาขยายรายละเอียดของ NPA เพิ่มขึ้นในหลายๆ ประเด็นเท่านั้น โดย NPS มีระดับในเรื่องการค้นหาความต้องการหรือความจำเป็นของพลเมือง ตลอดจนเรื่องประชาธิปไตยที่มีระดับที่เพิ่มมากขึ้นกว่า NPA และยิ่งพบอีกว่า NPA ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดที่เป็นรากฐานของ NPS

สำหรับความแตกต่างระหว่างการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กับการจัดการภาครัฐแนว

ใหม่ (NPM) นั้นมีอยู่หลายประเด็นที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เพราะความตั้งใจของ NPS ในการเป็นแนวคิดหรือวาทกรรมเชิงวิพากษ์ NPM ตั้งแต่ที่ NPS ไม่เห็นด้วยที่จะมองประชาชนเป็นลูกค้าเหมือน NPM แต่กลับเห็นว่าประชาชนคือพลเมืองที่ต้องการผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ระยะสั้น ในการบริการสาธารณะนักบริหารรัฐกิจก็เป็นเพียงผู้รับผิดชอบร่วมหาใช้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการไม่ประสิทธิภาพและผลผลิตภาพไม่ใช่เรื่องที่มีความสำคัญมากไปกว่าความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบต่อของภาครัฐ โดยเห็นว่าค่านิยมในเรื่องความเป็นธรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบได้ต่างหากที่เป็นเป้าหมายของการบริการสาธารณะ การบริการของรัฐไม่ได้เป็นการส่งมอบสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมืองเท่านั้นแต่มันคือการส่งมอบความเป็นประชาธิปไตยไปสู่พลเมือง

2. ผลการสังเคราะห์และสรุปองค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ พบว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีรากฐานสำคัญมาจาก 4 แนวคิด คือ (1) ประชาธิปไตยพลเมือง (2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (3) มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่และ (4) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ สาระสำคัญหรือองค์ความรู้ของ NPS ได้มาจากการตีความ วิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งจากการศึกษาวิจัยสามารถสรุปถึงสาระสำคัญของ NPS ได้ 7 ประการ คือ

2.1 บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) ผลประโยชน์

สาธารณะเป็นผลมาจากเจรจาต่อรองและตกลงกันในเรื่องของค่านิยมที่มีอยู่ร่วมกันมากกว่าการที่จะเป็นการนำเอาผลประโยชน์ของแต่ละคนรวมกัน ดังนั้นข้าราชการไม่ใช่ผู้รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” แต่ต้องเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมืองไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับลูกค้า เพราะรัฐบาลไม่เพียงแต่บริการรับใช้ผู้ที่เข้ามาติดต่อหรือขอรับบริการเท่านั้น แต่ยังต้องบริการรับใช้พลเมืองอื่นๆ ในสังคมที่รอคอยการบริการหรืออาจไม่ได้เข้ามาขอรับบริการ ซึ่งถ้ามองเป็นลูกค้าอย่างภาคเอกชนแล้วคนที่มียานาจมากหรือมีทรัพยากรมากก็ย่อมจะได้รับสินค้าที่รวดเร็วและได้รับการบริการที่ดีกว่า แต่หากมองในฐานะพลเมืองที่เหมือน ๆ กันแล้วการให้บริการต่างๆ ของรัฐก็ต้องกระทำอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม นอกจากนี้พลเมืองยังต้องเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวในระยะสั้น ความเป็นพลเมืองเมื่อเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้วก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อชุมชนของตน รัฐบาลจึงต้องสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนและพลเมือง โดยกระตุ้นให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเท่ากับการสร้างความรับผิดชอบต่อพลเมืองไปในตัวด้วย และเมื่อเปิดให้พลเมืองมีส่วนร่วมแล้วรัฐบาลก็ต้องรับฟังเสียงของพลเมือง

2.2 การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ

(Seek the Public Interest) เป้าหมายของการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อตอบสนอง ช่วยแก้ปัญหาหรือเป็นทางเลือกของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่การค้นหาผลประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นความรับผิดชอบต่อส่วนรวมกันของพลเมืองกับนักบริหารรัฐกิจ ผล

ประโยชน์ของส่วนรวมจึงต้องเกิดจากการจากสนทนาพูดคุย ถกเถียงหรือปรึกษาหารือและกำหนดร่วมกันโดยไม่ใช้สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการ การได้มาซึ่งผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเมื่อได้มาแล้วรัฐบาลก็ต้องรับประกันว่าผลประโยชน์ดังกล่าวซึ่งเป็นตามต้องการของพลเมืองนั้นมีความชอบธรรมและก่อให้เกิดความเป็นธรรมตลอดจนมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวของชุมชนและสังคมอย่างแท้จริง

2.3 เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship)

จากการที่ผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่ข้าราชการและพลเมืองต้องร่วมกันกำหนดขึ้น และต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดคุณค่าแก่พลเมืองและสังคมนั้น ในการดำเนินการต่าง ๆ จึงควรรับผิดชอบต่อสังคมโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่าโดยผู้ประกอบการที่จะกระทำเหมือนว่างบประมาณแผ่นดินหรือเงินหลวงคือเงินของตนเอง เพราะหากเน้นการเป็นผู้ประกอบการก็เท่ากับว่าผู้ประกอบการนั้นเป็นเจ้าของกิจการของรัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคบๆ เหมือนกับธุรกิจเอกชนซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ให้มากที่สุดและทำให้ลูกค้าพอใจ (customer satisfaction) NPS จึงเน้นไปที่ “พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล” (government is owned by the citizens) นักบริหารรัฐกิจหรือผู้บริหารภาครัฐไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ นักบริหารรัฐกิจมีหน้าที่บริการรับใช้พลเมือง ฝากวิชาทรัพยากรหรือสมบัติสาธารณะ ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ อำนวยความสะดวกให้พลเมืองเกิดการสนทนาพูดคุยกันอย่างเป็นประชาธิปไตย เป็นผู้จุดประกายให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน และเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดประชาชน นักบริหารรัฐกิจจึงเข้าใจบทบาทของ

ตนในกระบวนการบริหารปกครอง (governance process) ว่าเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่การงานและการบริการรับใช้พลเมืองเท่านั้นไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเป็นเจ้าของกิจการ

2.4 คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) นโยบายและแผนต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงกลยุทธ์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อม และมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือภาระรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักบริหารรัฐกิจแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลต้องเปิดกว้างให้พลเมืองมีส่วนร่วมเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและบริการรับใช้พลเมือง การให้พลเมืองมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริการสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย เป็นการสร้างโอกาสและความรับผิดชอบให้แก่พลเมืองซึ่งย่อมทำให้พลเมืองเกิดความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.5 การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability Is Not Simple) ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อตลาด (market) ซึ่งก็คือรับผิดชอบต่อลูกค้า ผลผลิตและผลลัพธ์ของงาน แต่สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ความรับผิดชอบแค่นั้นไม่เพียงพอ เพราะแท้จริงแล้วข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อสังคม และยังต้องมีการขยายผลแห่งความรับผิดชอบไปอย่างกว้างขวาง ทั้งความรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชนปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

2.6 การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer) การให้บริการเป็นบทบาทสำคัญของข้าราชการ โดยต้องมีภาวะผู้นำ และมีค่านิยมพื้นฐานที่ช่วยสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นผลจากความผูกพันในประโยชน์สาธารณะของพลเมือง ซึ่งต้องมีการเจรจาต่อรอง พุดคุยสนทนาในผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นที่มาของนโยบายร่วมกัน ข้าราชการนอกจากเน้นการบริการรับใช้พลเมืองแล้วยังต้องช่วยอำนวยความสะดวก ใกล้เกลี่ยและประนีประนอม ตลอดจนช่วยแก้ไขปัญหาก็แก่พลเมืองและสังคมด้วย

2.7 ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการจัดการผ่านคน โดยนักบริหารรัฐกิจต้องเห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์กร และต้องปฏิบัติงานโดยพยายามสร้างความยอมรับนับถือให้เกิดขึ้นกับพลเมือง และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐก็ต้องยอมรับนับถือในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐจึงต้องเน้นคนด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่าการสร้างเพียงแค่ผลผลิตภาพในการทำงานเท่านั้น

สรุปได้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีสาระสำคัญ 7 ประการ คือ (1) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (4) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (5) การตระหนักในความสามารถ

รับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ (7) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ โดยแนวคิดที่เป็นรากฐานของการกำเนิดเกิดขึ้นของ NPS ประกอบด้วย ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีความแตกต่างจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในหลากหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องการให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางการบริหารที่มีลักษณะเป็นผลสำเร็จของงานทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์เป็นเพียงคุณค่าหรือเป้าหมายรอง ขณะที่เป้าหมายหลักของ NPS คือการเสริมสร้างความเป็นธรรม ความสามารถรับผิดชอบได้ จริยธรรมทางการบริหาร การมีส่วนร่วมของพลเมือง และผลประโยชน์สาธารณะ แม้ว่า NPS จะมีความแตกต่างจาก OPA และ NPM แต่กลับมีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจใหม่ (NPA) โดยเฉพาะในประเด็นการให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และ NPA ยังถือเป็นแนวคิดพื้นฐานหนึ่งของ NPS

อภิปรายผล

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เป็นแนวคิดเชิงปทัสฐานเน้นการวิพากษ์ และมีลักษณะเป็นวาทกรรม (discourse) ที่มีเป้าหมายของการนำเสนอเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่อาศัยรูปแบบการบริหาร

จากภาคเอกชนมาใช้ โดยประเด็นการวิพากษ์ที่สำคัญคือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของความชอบธรรม ความสามารถรับผิดชอบได้ การตรวจสอบได้ ภาวะผู้นำและจริยธรรมในทางการบริหาร ซึ่งในหลายกรณีได้เบี่ยงเบนไปจากวิถีทางของประชาธิปไตย โดยเฉพาะในเรื่องของการอยู่นอกเหนือขอบเขตของหลักกฎหมายมหาชน การทุจริตเชิงนโยบายและความขัดแย้งต่อหลักผลประโยชน์สาธารณะ การที่สวมวิญญาณผู้ประกอบการมาทำหน้าที่บริหารภาครัฐนั้นทำให้เกิดการมองประชาชนเป็นเพียงลูกค้า ให้ความสำคัญเฉพาะการสร้างความพึงพอใจหรือผลประโยชน์เฉพาะหน้าในระยะสั้นๆ เท่านั้น ข้อสรุปสาระสำคัญของ NPS ทั้ง 7 ประการ คือ (1) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (4) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (5) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ (7) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ นั้นสอดคล้องกับข้อสรุปสาระสำคัญของ NPS ตามทัศนะของเดนฮาร์ดท์และเดนฮาร์ดท์ (Denhardt and Denhardt) (2007) และอัมพร ธารงลักษณ์ (2553: 18-20) และเสาวลักษณ์ สุขวิรัช (2549: 658-659)

จากสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ยังพบอีกว่าสาระสำคัญทั้ง 7 ประการข้างต้นขัดแย้งกับสาระสำคัญหรือหลักการของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ของ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) (1996) คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) (1991) เดวิด ออสบอร์น และ เทด แกเบลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler)

(1992) โดยเฉพาะความขัดแย้งกับแนวคิดปฏิรูปภาครัฐ (Reinventing Government) ของออสบอร์น และเทด แกเบลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) (1992) นั้นเห็นได้อย่างชัดเจน เนื่องจากสาระสำคัญของ NPS ทั้ง 7 ประการ เป็นการไต่วิพากษ์สาระสำคัญของ Reinventing Government ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิด NPM ที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกา

หากนำแนวคิด NPS ไปเปรียบเทียบกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) ก็พบว่ามีความไม่สอดคล้องกันในหลายประเด็น โดยเฉพาะเป้าหมายหรือคุณค่าทางการบริหารที่ OPA ให้ความสำคัญกับการบริหารภาครัฐที่ต้องบรรลุผลตามหลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด ขณะที่ NPS เห็นว่าคุณค่าหรือเป้าหมายเหล่านั้นเป็นเพียงเป้าหมายรอง ไม่ใช่เป้าหมายหลักของการบริหารและบริการภาครัฐ ในส่วนของ NPS กับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐใหม่ (NPA) นั้นจะพบว่าสิ่งที่ NPS กับ NPA มีค่านิยมหลักประการที่สอดคล้องกันโดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับพลเมือง การมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมนั้นเป็นเพราะ NPS มีที่มาหรือแนวคิดพื้นฐานหนึ่งมาจาก NPA และการที่ NPS ให้ความสำคัญกับพลเมืองและความเป็นธรรมในสังคมนั้นก็สอดคล้องกับสาระสำคัญของ NPA โดยเฉพาะในประเด็นความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมทางสังคมนั้นถือเป็นค่านิยมที่สำคัญที่สุดของ NPA และเป็นค่านิยมที่สำคัญของ NPS ด้วยการที่ NPS สนใจหรือให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมทางสังคมด้วยนี้จึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับทัศนะของนักวิชาการที่ได้สรุปสาระสำคัญหรือหลักของ NPA ไว้ไม่ว่าจะเป็น ชุมพร สังขปริษา (2529 : 2-3) หรือ อุทัย เลหาวิเชียร (2537 : 34-35)

จากความข้างต้นและข้อค้นพบจากการวิจัยประเด็นหรือเรื่องที่ต้องย้ำให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันก็คือแนวคิดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีความขัดกันอย่างชัดเจน ทั้งในเรื่องที่มาของการสร้างองค์ความรู้ ญาณวิทยา ทัศนคติในการมองประชาชน การใช้กลไกและโครงสร้างในการจัดบริการ จุดเน้นเกี่ยวกับแนวคิดผลประโยชน์สาธารณะ บทบาทของรัฐบาล และหลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีจุดยืนที่แตกต่างอย่างชัดเจนกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในขณะที่อีกด้านหนึ่งการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ได้มีส่วนที่คล้ายคลึงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) โดยมีที่มาและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นประชาธิปไตย ความเป็นธรรม การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบได้ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง และการคำนึงถึงการกระจายผลประโยชน์สาธารณะไปสู่สังคมและชุมชนโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง ส่วนความแตกต่างระหว่างการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) นั้นได้ปรากฏอยู่บ้างแต่ก็อยู่ในรูปแบบของระดับความเข้มข้นที่ NPS มีมากกว่า NPA ทั้งในเรื่องการสนับสนุนประชาธิปไตยทางตรง การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามโดยพื้นฐานทางความคิดแล้วสามารถอธิบายได้ว่า NPS กับ NPA มีรากฐานและที่มาที่คล้ายคลึงกันและมีลักษณะที่สำคัญร่วมกันทางญาณวิทยาคือการได้ซึ่งความรู้มาแบบบัพทสถาน (Normative) ซึ่งแตกต่างจากในยุครัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (OPA) และการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่มีลักษณะเป็นแบบปฏิฐานนิยม (Positivist) มากกว่า

ในส่วนของการได้รับการยอมรับในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์และความแข็งแกร่งของทฤษฎีและแนวคิด สามารถอธิบายได้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ยังมีความคลุมเครือและคงมีปัญหาในด้านยอมรับและรับรู้จากแวดวงวิชาการ โดยมีลักษณะเป็นวาทกรรมแม้จะมีคุณค่าต่อการพัฒนาองค์ความรู้แต่ก็ยังห่างไกลการปฏิบัติ เพราะมุ่งเน้นในเชิงคุณค่าหรือค่านิยมมากกว่าการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ได้ในการบริหารรัฐกิจ นักวิชาการที่ยอมรับ NPS ส่วนใหญ่ล้วนมาจากนักวิชาการสายรัฐศาสตร์ ที่มุ่งเน้นค่านิยมและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ขณะที่กระแสหลักในการบริหารภาครัฐยังคงวนเวียนอยู่กับวิธีการและเทคนิคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่จับต้องได้มากกว่า NPS ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ศาสตราจารย์ ดร.บุญทัน ดอกโรจน์ ที่ให้ความเห็นไว้ว่า NPS มีความเป็น Proverb มากกว่า Program

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) แม้จะมีคุณค่าต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งพยายามย้าออตลักษณะของรัฐประศาสนศาสตร์ว่าหลีกเลี่ยงจากเรื่องคุณค่าหรือค่านิยมประชาธิปไตยไปไม่ได้ การจัดบริการสาธารณะก็ไม่ใช้เรื่องง่ายๆ ที่เอกชนหรือใครๆ จะทำได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมและความรับผิดชอบได้ ซึ่งเอกชนยากที่จะเข้าใจและยากที่จะปฏิบัติได้ NPS ได้เพิ่มหรือให้คุณค่าแก่นักบริหารรัฐกิจมากขึ้น พร้อมกับเห็นว่าการบริหารภาครัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีคุณค่าแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ โดยหากบริหารภาครัฐตามแนวทาง NPM ก็เท่ากับการลดคุณค่าของการบริหารราชการหรือการบริหารภาครัฐให้ไปเหมือนกับภาคเอกชนจนในที่สุดอาจไม่จำเป็นต้องมีการบริหารภาครัฐ การบริหารภาครัฐไม่ได้ต้องการการบรรลุคุณค่า

แค่ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์ เหมือนกับคุณค่าที่ธุรกิจเอกชนต้องการเท่านั้น เพราะคุณค่าดังกล่าวเป็นเพียงผลหรือคุณค่าในระยะสั้น แต่คุณค่าที่สำคัญกว่าก็คือเรื่องของการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ความสามารถรับผิดชอบได้ จริยธรรมและผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ

จากการที่คุณค่าสำคัญของ NPS มีความเป็นปทัสถานที่ไม่อาจวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมเหมือนกับคุณค่าของ NPM และ NPS ก็ไม่สามารถนิยามคุณค่าต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างชัดเจนนี้ ได้ส่งผลให้ NPS ไม่สามารถที่จะเสนอแนวคิดและเหตุผลที่สามารถหักล้างแนวคิดกระแสหลักอย่าง NPM ได้ จึงไม่ได้รับการยอมรับและสนใจจากแวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์มากนัก โดยจะเห็นได้จากหนังสือ ตำรา และงานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับ NPS ยังมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดกระแสหลักอย่าง NPM ซึ่งจากการที่ NPM ได้กลายเป็นกระแสหลักทางการบริหารภาครัฐและเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารและการปฏิรูประบบราชการในนานาประเทศได้ส่งผลให้ NPS กลายเป็นเพียงแนวคิดกระแสรองที่มีเฉพาะนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ให้ความสำคัญและสนใจที่จะศึกษา NPS อย่างจริงจัง ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่เป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสายรัฐศาสตร์ที่มีพื้นฐานความรู้ในสาขาวิชารัฐศาสตร์มาก่อน หรือไม่ก็สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐศาสตร์

นอกจากนี้แล้วอิทธิพลและความแรงของกระแส NPM ยังได้ส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดในความเป็น NPS โดยถึงกับเข้าใจกันว่า NPS เป็นส่วนหนึ่งของ NPM ทั้งๆ ที่ในหนังสือของเดนฮาร์ทและเดนฮาร์ท

(Denhardt and Denhardt) ซึ่งถือว่าเป็นผู้บุกเบิกแนวคิด NPS ได้ทำการไล่วิพากษ์แนวคิดการปรับโฉมหรือการปฏิรูปภาครัฐ (Reinventing Government) ซึ่งเป็น NPM ที่ชัดเจนของฝั่งสหรัฐอเมริกา โดยเดนฮาร์ทและเดนฮาร์ท (Denhardt and Denhardt) ได้วิพากษ์แนวคิดดังกล่าวที่ละข้อทีละประเด็น ๆ ดังที่ได้นำเสนอไปแล้วในส่วนผลการวิจัย เพราะฉะนั้น NPS จึงไม่ใช่ส่วนหนึ่งของ NPM แต่เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของแนวคิดในการบริหารภาครัฐที่มีแนวคิดและแนวทางที่แย้งกับแนวคิดกระแสหลักอย่าง NPM

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการนำผลการวิจัยไปใช้

1. ควรนำค่านิยมของ NPS ไปใช้โดยผสมผสานกับวิธีการและเทคนิคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เพื่อให้เกิดการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับอุดมการณ์และค่านิยมประชาธิปไตย และสามารถวัดผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. การนำไปใช้ในการเรียนการสอนหรือทางการศึกษาควรนำเสนอในลักษณะพัฒนาการของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ก่อนการวิเคราะห์ที่เปรียบเทียบและสรุปให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดแต่ละยุค และควรเน้นย้ำให้เห็นว่า NPS แตกต่างจาก NPM อย่างไร

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นที่ NPS ยังไม่สามารถนำเสนอได้อย่างชัดเจน คือ ค่านิยมหรือคุณค่าทางการบริหารที่ NPS เห็นว่าเป็นเป้าหมายหลักของการบริหารภาครัฐ เช่น ผลประโยชน์สาธารณะ ความเป็นธรรมทางสังคม จริยธรรมทางการบริหาร นั้นจะมียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้อย่างไร และจะใช้เกณฑ์ใดในการวัดผลเป้าหมายเหล่านั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

2. ควรศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำสาระสำคัญหรือหลักการของ NPS เชื่อมโยงไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้ทราบว่าจะสำคัญหรือหลักการต่าง ๆ นั้นสอดคล้องกับการปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

เอกสารอ้างอิง

- ชุมพร สังขปรีชา. (2529). **บริหารรัฐกิจใหม่**. กรุงเทพมหานคร. โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์.
- เสาวลักษณ์ สุขวิรัช. (2549). "ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหาร (**The Dilemma of Administrative Zeitgeists**)". เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7.
- อุทัย เลหาวิเชียร. (2537). เอกสารประกอบการสอน รศ.600 ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ เล่ม 2 กรุงเทพมหานคร
- อัมพร ธารงลักษณ์ และคณะ. (2553). **การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance). การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21**. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Boston, Jonathan et al. (1996). **Public Management: The New Zealand Model**. Oxford University: Press UK.
- Hood, Christopher. (1991). "A Public Management for All Season?". Public Administration, Vol. 69. Blackwell Publishing. : 3-19.
- Osborne David and Gaebler Ted. (1992). **Reinventing Government**. M.A. Addison-Wesley Publishing: Company.
- Allison, Graham T.(1979). "Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?" **Proceedings of Public Management Research Conference**, November : 19-20.
- Frederickson, George H. (1971). **Toward a New Public Administration**. HarperCollins Publishers.
- Frederickson, George H. et al. (2012). **The Public Administration Theory Primer**. Philadelphia: Westview Press.
- Perry, James L. (2007). "Democracy and the New Public Service" **The American Review of Public Administration March 37: 3-16**.
- Light, Pual Charles. (1999). **New Public Service. Massachusetts: The Brookings Institution**.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. (2000). "The New Public Service : Serving Rather thanSteering" **Public Administration Review**. Noverber/December 2000, Vol. 60, N.6 : 549-559.