

**กระบวนทัศน์การบริหารจัดการองค์การภาครัฐไทย:  
เปรียบเทียบ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)  
กับ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)  
Management Paradigm of Thai Public Organization:  
A Comparison Between New Public Management (NPM) and  
New Public Service (NPS)**

ไชยพันธ์ บุญญาศิริ<sup>1</sup>

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบาย พัฒนาการของการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการบริหารองค์การภาครัฐของไทยจากกระบวนทัศน์การบริหารองค์การภาครัฐแบบดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) จนเข้าสู่ยุคกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ อันได้แก่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ที่กำหนดวิถีคิดและการจัดระบบการบริหารราชการให้มีความเป็นผู้นับถือการ จากการที่แนวคิด NPM กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนอยู่บนพื้นฐานของหลักเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยมในตลาด ในช่วงระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมาได้ส่งผลที่เห็นเป็นรูปธรรมคือการจัดตั้งองค์การภาครัฐในรูปแบบใหม่ๆ นอกเหนือจากองค์การราชการแบบดั้งเดิมและรัฐวิสาหกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระแสการบริหารจัดการในระดับสากล และ บริบททางสังคมการเมืองไทยในยุคปัจจุบันนี้ ส่งผลให้กระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทยร่วมสมัยได้พัฒนาไปสู่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) ที่ยึดถือหลักการว่ารัฐจะต้องให้บริการประชาชนในฐานะพลเมือง (citizens) ไม่ใช่ในฐานะลูกค้า (customers) รวมทั้งการที่รัฐต้องปรับบทบาทมาเป็นสื่อกลางในการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม บทความนี้ใช้ทฤษฎีโครงสร้างเชิงสถานการณ์ในการวิเคราะห์รูปแบบขององค์การภาครัฐไทยที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้

<sup>1</sup> ผู้ช่วยคณบดี บัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม 38 ถนนเพชรเกษม แขวงบางหว้า เขตภาษีเจริญ กรุงเทพฯ 10160

**คำสำคัญ:** กระบวนทัศน์, การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (OPA), การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM), การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS), ทฤษฎีโครงสร้างเชิงสถานการณ์

## Abstract

The aim of this article is to explain the development of “a paradigm shift” in the study of Public Administration that affects the pattern of management in the Thai public organization. The article outlines the shifting of the “Old Public Administration (OPA)” toward a new paradigm of Public Administration called the “New Public Management” in which the entrepreneurial mindset and system has been introduced to the government sectors. During the past two decades, NPM principle has been adopted to ensure state and people relationships based on economics principles and Managerialism, followed by the establishments of many new forms of public agency, apart from the traditional government organization and public enterprises in Thailand. Nevertheless, the global trend in management and the changing socio-political context in Thailand has introduced the “New Public Service” (NPS) into the contemporary paradigm of Thai Public Administration and call for the government to serve its people as “the citizen” not “the customer” as well as to reposition its role as a mediator of participatory efforts from all the sectors of the society. An analysis of the patterns of Thai public organization that fit with all these new Public Administration paradigms is conducted by using the structural contingency theory.

**Keywords:** *Old Public Administration (OPA), New Public Management (NPM), New Public Service (NPS), Structural Contingency Theory*

## บทนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักสามประการคือ 1) ศึกษาทำความเข้าใจความหมายของปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) ในการศึกษาและการบริหารราชการไทย 2) วิเคราะห์ความแตกต่างและความเกี่ยวข้องระหว่างแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Services) และ 3) นำเสนอการใช้ทฤษฎีโครงสร้างเชิงสถานการณ์ (Structural Contingency Theory) ใน

การวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการองค์การภาครัฐที่สอดคล้องกับบริบทและความท้าทายในยุคโลกาภิวัตน์

### กระบวนทัศน์ร่วมสมัยทางรัฐประศาสนศาสตร์

กระบวนทัศน์ (Paradigm) คือ ตัวแบบ (model) หรือ ชุดของฐานคติ (A set of assumptions) โดย Thomas Kuhn (1970) ได้อธิบายถึงกลุ่มความคิดพื้นฐานซึ่งเป็นกรอบชี้แนะแนวทางและการกระทำของปัจเจกบุคคลและสังคมโดยรวม ครอบคลุมทั้งในการใช้ชีวิตประจำวันไปจนถึงการแสวงหาความรู้ทางศาสตร์การที่ผู้บริหารจะพัฒนาองค์การให้สามารถปรับตัวให้ดำรงอยู่ในบริบทและความท้าทายของโลกาภิวัตน์ได้นั้น จะต้องมีแบบอย่างในการมองโลกที่เปลี่ยนไปจากวิธีการมองโลกแบบเดิม หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์” (Paradigm Shift) ที่ไม่ใช่แค่การเปลี่ยนแปลงในเชิงเทคนิคการบริหารจัดการเท่านั้น ในกรณีของระบบราชการไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและรูปแบบภารกิจสาธารณะไปอย่างมากตามกระแสโลกาภิวัตน์และการเข้าสู่สังคมแห่งความรู้

### ปัญหาของกระบวนทัศน์เดิมในระบบการบริหารราชการไทย

ในการอธิบายความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “กระบวนทัศน์เดิม” ในที่นี้หมายถึง การบริหารงานภาครัฐ ตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) ที่ก่อตัวขึ้นในช่วงระยะเวลาระหว่าง ค.ศ.1887-ค.ศ. 1968 ที่ถือว่าการบริการภาครัฐต้องคำนึงถึงหลัก 3E's คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และ ความประหยัด (Economy) โดยแนวคิดหลักๆ ที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นกระบวนทัศน์เดิมของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นความรู้ในเชิงสหวิทยาการที่ประกอบไปด้วยแนวคิดหลักๆ อาทิเช่น แนวคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง (Politics-Administration Dichotomy) ของ วูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Winson) ที่นับว่าเป็นจุดกำเนิดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปี ค.ศ. 1887 แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยองค์การที่มีขนาดใหญ่และมีระเบียบแบบแผนและความสลับซับซ้อน หรือ ทฤษฎีระบบราชการ (The Bureaucracy Theory) ของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) แนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์และหลักการบริหารตามแนวทางของ เฟรดเดอริค ดับเบิลยู เทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor) และ อองรี ฟาโยต์ (Henri Fayol) เป็นต้น (Pfiffner, 2004)

ในกรณีของประเทศไทย ได้มีความพยายามปฏิรูประบบราชการตามแนวทางของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) มาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่การเข้าสู่ยุคสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองจาก ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบการปกครองแบบรัฐราชการและแบบประชาธิปไตย ที่สลับกันหรือผสมผสานกันไปในแต่ละยุคสมัยจนถึงปัจจุบันนี้ แต่เท่าที่ผ่านมามีการพัฒนาประเทศไทยมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย และยิ่งไปกว่านั้นยังก่อให้เกิดปัญหา

สะสมในระบบที่เป็นอุปสรรค ต่อการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองไทย นำไปสู่การตั้งคำถาม ทั้งในเรื่องของ โครงสร้าง วัฒนธรรมองค์การ วิธีคิด กรอบการมองฯลฯโดยสรุปเป็นภาพรวมได้ดังต่อไปนี้

1) การบริหารจัดการและการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับต่างๆ ขององค์การภาครัฐไทย ยังคงมีลักษณะรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความมีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ความพร้อมในการให้ตรวจสอบ ความคล่องตัวในการตอบสนองสภาพแวดล้อม ตลอดจนความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณจากภาษีประชาชน เป็นต้น แม้ว่าจะมีความพยายามกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายปกครอง แต่ในทางปฏิบัติจริงยังมีปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมาย ทั้งความไม่พร้อมของท้องถิ่นและภาคประชาชน และความสุจริตโปร่งใสในการบริหารงบประมาณ เป็นต้น

2) ระบบราชการไทย มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งโดยเปิดเผยว่าเป็นการตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อปฏิบัติภารกิจที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องตั้ง และที่ตั้งโดยมากกับการเมืองและการได้ผลประโยชน์ของคนบางกลุ่มจึงทำให้การปฏิรูปองค์การภาครัฐของไทย มีทั้งการยุบรวม และ แยกออกมาตั้งใหม่ ไปพร้อมๆ กัน แต่ในภาพรวมกลับทำให้องค์การภาครัฐโดยรวมมีขนาดที่ใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ ขาดความสมดุลกับพันธกิจและและค่าความคุ้มค่า จึงมักจะเป็นเพียงการอ้างหลักการเพื่อขยายขอบข่ายงานที่ตนและเครือข่ายได้ผลประโยชน์ เข้าทำนอง “การขยายอาณาจักรของตนให้เติบโตในช่วงเรื่องอำนาจ” รวมทั้งเป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นว่าความพยายามในการลดขนาด (downsizing) ภาครัฐที่ผ่านมากลับเป็นการขยายปัญหาในเชิงความซ้ำซ้อนของโครงสร้างมากขึ้น

3) ระบบธุรกิจการเมือง นำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ บุคลากรภาครัฐบางคนขาดจริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกจนนำไปสู่ผลกระทบต่องานและประโยชน์สาธารณะ ใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวเอง และ พวกพ้อง รวมทั้งการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและภาคเอกชนบางแห่งที่ขาดธรรมาภิบาลในการทำธุรกิจ

4) การขาดแคลนบุคลากรภาครัฐที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาอัตราค่าตอบแทนต่ำ ทำให้องค์การราชการกลายเป็นสถานที่ทำงานของบุคคลที่ขาดความมุ่งมั่นในการพัฒนาตนเองเมื่อเทียบกับคนของภาคเอกชนและผู้ประกอบการ เกิดการเปรียบเทียบผลตอบแทนกับบุคลากรภาคเอกชน และนำไปสู่การเลือกทำงานกับภาคเอกชน ตลอดจนการเปรียบเทียบได้ส่งผลทางอ้อมให้เกิดแรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

5) ปัญหาจากการยึดติดกับค่านิยม ธรรมเนียมปฏิบัติ และพฤติกรรมเดิมๆ ในระบบทศนิยมเก่า ที่ยังคงมองว่า การบริหารราชการทั้งหมดนี้ คือการใช้อำนาจรัฐในการปกครองและควบคุมประชาชน ข้าราชการบางส่วนจึงมองเห็นตนเองเป็นนายมากกว่าเป็นผู้ให้บริการประชาชน จึงนำไปสู่ข้อเรียกร้องจากสังคมให้มีการปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนแปลงค่านิยมดังกล่าวนี้

6) ปัจจัยภายนอกที่มาจากแรงกดดันของกระแสสังคมโลกที่มีลักษณะไร้พรมแดน ยิ่งซ้ำเติมข้อจำกัดที่มีอยู่ของของระบบราชการไทย ทำให้ไม่สามารถเป็นกลไกหลักที่นำประเทศให้แข่งขันในโลกาภิวัตน์ได้ตามที่ภาคเอกชนและภาคประชาชนคาดหวังเท่าที่ควร

กล่าวโดยสรุป กระบวนทัศน์เดิมในการบริหารราชการไทยที่พบว่าเป็นปัญหาก็คือ การที่องค์การภาครัฐยังคงใช้แนวทางและวิธีการบริหารแบบเก่า ที่ออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหการบริหารราชการในช่วงที่สภาพแวดล้อมมีความผันผวนและสลับซับซ้อนไม่มากนัก องค์การภาครัฐของไทยส่วนใหญ่ไม่คุ้นเคยกับแนวทางการทำงานกับดูแล (Governance) หากแต่ยังคงแนวทางการบริหารผ่านกลไกระบบราชการตามแนวทางของทฤษฎีการบริหารจัดการแบบดั้งเดิม (Classic Management Theory) ทำให้ไม่สามารถก้าวข้ามสถานะของความเป็นระบบราชการในความหมายขององค์การในยุคดั้งเดิม ที่มุ่งรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและขยายตัวจนมีขนาดใหญ่โตเทอะทะ ไม่สามารถปฏิบัติการอย่างคล่องตัวรับสภาพแวดล้อมการบริหารจัดการในยุคปัจจุบันที่มีความเป็นพลวัตและความสลับซับซ้อนอย่างสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่สามารถสร้างความยั่งยืนในกระบวนการพัฒนาประเทศได้

#### **พัฒนาการของกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์**

หลักวิชาทฤษฎีองค์การ ถือเป็นหัวใจสำคัญการสะสมความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นบุกเบิกจะสนใจศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์บริหารขององค์การภาครัฐ (Public Organization) ตามกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิม (Old Public Administration : OPA) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ของ Frederick W. Taylor Henri Fayol และ Max Weber ที่ต่างมุ่งแสวงหาวิธีการจัดโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการเพื่อบรรลุประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น ภายใต้อิทธิพลของหลักคิดการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนั้นจึงมีกรอบการมองโลก (หรือ กระบวนทัศน์) ที่นำไปสู่การสร้างความรู้เฉพาะทางเรียกว่า “ศาสตร์ทางการบริหารภาครัฐ” (The Science of Public Administration) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูประบบราชการและองค์ขนาดใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อสังคมในระดับสูงโดยใช้หลักทฤษฎีองค์การและการจัดการขั้นพื้นฐาน เช่น หลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หลักเอกภาพของการบังคับบัญชา เป็นต้น โดยภายใต้กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมนี้ ต้องการสร้างองค์การภาครัฐที่มุ่งประสิทธิผลและประสิทธิภาพ โดยการกำหนดวิธีการทำงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน (นราธิป ศรีรวม และคณะ, 2556)

จากการที่การบริหารราชการตามกระบวนทัศน์ดั้งเดิม (OPA) ได้ถูกท้าทายอย่างหนักเพราะขาดความสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มีการเรียกร้องให้มีการนำแนวคิดใหม่ๆ ทางการบริหารจัดการมาปรับใช้ในการปฏิรูประบบราชการ เพื่อเพิ่มคุณค่าในการบริการ เน้นความรับผิดชอบต่อสังคม และส่งมอบการบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนคุ้มค่ากับภาษีที่เก็บไป

เหล่านี้กลายเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งในรัฐบาลของประเทศที่พัฒนาแล้วและ ประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งกระบวนการปฏิรูประบบราชการเพื่อมุ่งสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นในระบบราชการที่รับรู้กันว่ากำลังเสื่อมถอยลงตามลำดับนั้น จำเป็นต้องสร้างการเปลี่ยนแปลงลงไปถึงในระดับของ การประกอบสร้างขึ้นมาใหม่ (Reinvention) ในลักษณะเดียวกันกับการปรับใช้แนวคิดการรีออบองค์การ (Reengineer หรือ BPR) ที่ใช้กันในภาคเอกชนคู่ขนานไปในช่วงระยะเวลาเดียวกัน (Gore, 1995)

### **การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM): จุดเปลี่ยนที่สำคัญของกระบวนการบริหารภาครัฐ**

ในปี ค.ศ. 1993 เดวิด ออสบอร์น และ เทด เกเบลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) ได้เสนอแนวคิดทางการบริหารจัดการเพื่อปรับรีออบองค์การบริการงานของภาครัฐจากเดิมที่เป็นรัฐบาลแบบราชการ (bureaucratic government) มาเป็นรัฐบาลเชิงประกอบการ (entrepreneurial government) โดยเขียนหนังสือเรื่อง Reinventing the Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector ซึ่งเหตุผลหลักที่ทำให้การปรับใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้รับความยอมรับว่าเป็นการเปลี่ยนย้ายกระบวนการจากชุมชนวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ก็คือกรณีที่แนวคิดนี้ นำเสนอโลกทัศน์การสร้างรัฐบาลบนหลักคิดของความเป็นผู้ประกอบการบนพื้นฐานของการใช้กลไกตลาด ในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Boston, 1996; Cope, Leishman, and Strarej, 1997) ทั้งนี้เนื่องจากว่าประชาชนในฐานะ ผู้รับบริการสาธารณะจากภาครัฐมีทัศนคติ มุมมอง และความคาดหวังจากภาครัฐที่แตกต่างไปจากเดิม เป็นอย่างมาก ต้องการให้องค์กรภาครัฐมีการปรับปรุงการบริการให้ทันสมัย สะดวกรวดเร็ว เข้าถึงได้ หลากๆ ทาง มีความสอดคล้องกับภารกิจบนฐานความรู้สมัยใหม่ และสามารถสร้างความพึงพอใจให้กับ ผู้รับบริการแบบเดียวกับการดำเนินการของภาคเอกชน

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ตั้งอยู่บนสมมติฐานของ ความเป็นสากลของเทคนิคและทฤษฎีการบริหารจัดการองค์กร ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งกับการ บริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ยังได้ประยุกต์ใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอ คลาสสิก (Neo-classical Economics) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) และ เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) มาใช้ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาครัฐ กับประชาชน (Barzelay, 2002) อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มุ่งให้เกิดการ ปรับเปลี่ยนกระบวนการ และวิธีบริหารงานภาครัฐไปจากเดิม ที่ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัย นำเข้า (inputs) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณ แผ่นดินมีความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลของการ

ดำเนินงานทั้งในแง่ของผลผลิต (outputs) ผลลัพธ์ (outcomes) และ ความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพของการให้บริการและการสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยได้นำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้มากขึ้น อาทิเช่น การสำรวจความต้องการของประชาชน การวางแผนกลยุทธ์ การจ้างเหมางาน การวัดและประเมินผลงาน การประกันคุณภาพ การปรับปรุงระบบ เป็นต้น (สุเทพ ขวลิขิต, 2555)

การอธิบายสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามที่ได้ประมวลมาจากงานเขียนของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงเป็นที่ยอมรับในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ปัจจุบัน ได้แก่ โจนธาตัน บอสตัน (Jonathan Boston) คริสโตเฟอร์ ฮูด (Christopher Hood) เดวิด ออสบอร์น และ เทด แกเบลเลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) และ งานจากนักวิชาการอื่นๆ เพื่อให้สามารถอธิบายได้ครอบคลุมในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. NPM ให้ทัศนะว่าการบริหาร (Management) มีลักษณะเป็นสากลสภาพ (Universality) คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนและการบริหารงานราชการ ดังนั้น องค์การภาครัฐจึงสามารถปรับใช้วิธีการและเทคนิคการบริหารองค์การธุรกิจมาปรับใช้ตามความเหมาะสม อาทิเช่น การประยุกต์ใช้วิธีการบริหารจัดการของภาครัฐกิจเอกชน เช่นการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (performance based-pay) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์การ (corporate image) เป็นต้น (Hood, 1991; Boston, 1996; Cope, Leishman and Strarei, 1997)

2. NPM เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักของความสำคัญจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมกระบวนการ (ทรัพยากร ปัจจัยนำเข้า กฎระเบียบ) ไปเป็นการควบคุมที่ผลสัมฤทธิ์ของงาน คือการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐด้วยการให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ของงาน (accountability for results) มากกว่ากระบวนการ (process) (Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Boston, 1996)

3. NPM มีค่านิยมพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของวินัยทางการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ความประหยัด การลดต้นทุน เพิ่มผลผลิต และความคุ้มค่า ตลอดจนการแสวงหารายได้ที่มากกว่าค่าใช้จ่าย คือ มุ่งเน้นทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย (Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Boston, 1996)

4. NPM มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงาน การถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralized power) โดยเน้นการจัดการแบบมีออาชีพเพื่อให้ผู้บริหารมีอิสระและความคล่องตัวในการบริหารองค์การหรือหน่วยงานของตน (Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Boston, 1996)

5. NPM วางหลักการการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยราชการใหม่ ให้มีขนาดเล็กถึงสอดคล้องกับขนาดของภารกิจสาธารณะที่ต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานที่ใช้อำนาจปกครองมากน้อยต่างกัน (อาทิเช่น ภารกิจด้านนโยบาย ภารกิจด้านการกำกับดูแล หรือภารกิจเชิงพาณิชย์ เป็นต้น) (Hood, 1991; Boston, 1996; Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, and Pettigrew, 1996)

6. NPM เสนอให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันให้บริการสาธารณะ (a competitive government) สนับสนุนการการแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (privatization) และให้มีการจ้างเหมางานภายนอก (outsourcing) การจัดจ้างและแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดการผูกขาด ลดต้นทุน และปรับปรุงคุณภาพประสิทธิภาพการให้บริการ (Hood, 1991; Osborne and Gaebler, 1992; Boston, 1996)

7. NPM กำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐ ให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์และตัวชี้วัดที่ชัดเจนสำหรับการประเมินการทำงานของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน (Hood, 1991; Boston, 1996)

หลักการต่างๆ ของ NPM เหล่านี้ ได้สร้างให้เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการที่มองเห็นเป็นรูปธรรม ได้แก่ แนวโน้มการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การจ้างเหมางานเอกชน การใช้กลยุทธ์แบบธุรกิจเอกชน การสำรวจความพึงพอใจของผู้รับบริการ และที่ขาดไม่ได้คือ การมองประชาชนเป็นลูกค้า ที่รัฐต้องตอบสนองข้อเรียกร้องมากกว่าการดำเนินการความต้องการของระบบราชการเอง หากจะวิเคราะห์ในเชิงวาทกรรม (discursive analysis) การบริหารจัดการแบบเอกชนได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งใน “วาทกรรม” (discourse) หรือแบบแผนทางภาษาของการจัดการภาครัฐในจำนวนมากกว่าที่เคยปรากฏมาก่อน ทั้งหมดนี้ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ คือ การเกิดกระบวนทัศน์ใหม่ของการปฏิรูประบบราชการที่นำอุดมการณ์ของระบบตลาดเข้าสู่ภาครัฐ (Marketization of the state) จึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการตามแนวคิด Bureaucracy ของ Max Weber ไปเป็นโครงสร้างตามแบบภาคเอกชน (Private Sector-Modeled Organization)

การแสวงหารอบแนวคิดหรือกระบวนทัศน์ใหม่ๆ ในการบริหารภาครัฐ เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกยุคใหม่ ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยให้ความสำคัญกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก โดยเชื่อว่าการกำหนดกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นหลักใหม่ในการกำหนดทิศทางปฏิรูปองค์การภาครัฐให้สามารถปรับตัวท่ามกลางการดำรงอยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ได้ ทั้งนี้ นักวิชาการที่เชื่อว่าการปรับใช้



แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในการบริหารสาธารณะคือการเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) ทางรัฐประศาสนศาสตร์เห็นว่ารูปแบบขององค์การภาครัฐสามารถอธิบายได้จากพื้นฐานสองแบบ หนึ่ง คือ “ระบบราชการ” (bureaucratic system) (ซึ่งเป็นโลกทัศน์และความรับรู้ดั้งเดิมที่สืบเนื่องต่อมาจนเป็นกรอบการมองทั่วไปโดยปกติของมนุษย์) และ สอง คือ “ระบบตลาด” (market system) ซึ่งเป็นกรอบการมองโลกในเชิงเศรษฐศาสตร์และการแลกเปลี่ยนระหว่างมนุษย์ที่มีมาก่อนการก่อกำเนิด “รัฐ” ในฐานะหน่วยการปกครองทางสังคม

ดังนั้น เมื่อเข้าสู่สถานะทางความคิดและกรอบการมองที่ตระหนักว่า ระบบราชการอาจไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดวิธีเดียวในการบริหารงานภาครัฐ และควรพิจารณารากฐานทางเศรษฐศาสตร์ ที่เน้นผลลัพธ์ในด้านอรรถประโยชน์ภายใต้กลไกตลาด ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นอีกมุมมองหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ฝ่ายสนับสนุนการมีตัวตนของปรากฏการณ์การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ จึงถือว่า NPM เป็นการเปลี่ยนจากกระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ (Public Administration) มาสู่กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐ (Public Management) ที่ไม่ได้หมายถึงเพียงแค่การเปลี่ยนชื่อเรียก แต่หมายถึงความทะเยอทะยานที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารภาครัฐอย่างถอนรากถอนโคน (radical change) ในระดับกรอบการมองของประชาชนที่มีความคาดหวังต่อรัฐ และรัฐจะต้องตระหนักถึงบทบาทจากการมองตนเองในมิติของเศรษฐศาสตร์มากกว่าหน่วยทางการเมืองการปกครอง (Hughes, 2012)

นอกจากเหตุผลขั้นต้นที่สนับสนุนสถานการณ์เปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังเป็นแนวคิดในเชิงปฏิรูปที่ใช้หลักวิชาจากสองกระแส อันประกอบด้วย หนึ่ง การจัดการนิยม (Managerialism) สอง ทางเลือกสาธารณะ (Public choice) ในขณะที่การจัดการนิยมตั้งอยู่บนสมมติฐานของความเป็นสากล (Universality) ของแนวคิดการบริหารและเทคนิควิธีการจัดการว่า สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั้งกับการบริหารรัฐกิจและการบริหารธุรกิจ โดยภาครัฐควรนำเอาเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติภารกิจมากขึ้น เช่น การกำหนดแผนงานในเชิงยุทธศาสตร์ การประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบที่มีตัวชี้วัด (KPIs) ที่ชัดเจน การทำข้อตกลงผลงาน (Performance Agreement) การจัดการคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (TQM) การวัดผลอย่างสมดุล (BSCs) ตลอดจนการมุ่งให้ความสำคัญกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer satisfaction) ที่สามารถวัดผลได้ เป็นต้น

ส่วนแนวคิดทางเลือกสาธารณะมีรากฐานทางทฤษฎีจากเศรษฐศาสตร์ ที่เน้นผลลัพธ์ในรูปแบบของความคุ้มค่าเงิน การจัดการตามวัตถุประสงค์ การใช้กลไกตลาด หลักอุปสงค์และอุปทาน การแข่งขันเสรี การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการพร้อมให้ตรวจสอบและรับผิดชอบ เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การให้ประชาชนได้มีทางเลือกตามหลักเหตุผลของปัจเจกบุคคลที่พึงมี ไม่ว่าจะผลของการตัดสินใจเลือกนั้นจะสอดคล้องกับแนวทางหรือภาพในใจของรัฐมากน้อยแค่ไหน ก็ต้องพึงยอมรับการตัดสินใจเลือกของผู้ที่จ่ายเพื่อรับบริการ (customer) สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการเปลี่ยนมุมมองในระดับกระบวนทัศน์จากระบบราชการที่ใช้

อำนาจปกครองประชาชน มาเป็นระบบราชการที่ต้องสร้างความพึงพอใจให้ประชาชนในฐานะลูกค้าตามกลไกตลาดเสรีและอรรถประโยชน์ที่ประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลคาดหวัง จึงนำไปสู่การผลักดันทิศทางและพฤติกรรมขององค์การภาครัฐให้ลดกฎระเบียบที่ไม่เอื้อต่อผลลัพธ์ของงาน การมอบหมายงานกระจายอำนาจออกไป การวัดผลการทำงานอย่างเป็นระบบ และ มุ่งตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ ทั้งหมดนี้ควรเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่กำหนดพฤติกรรมการทำงานของภาครัฐในการสร้างผลผลิตและผลลัพธ์ส่งมอบให้กับประชาชน (Hood, 1991)

ดังตัวอย่างขององค์การระหว่างประเทศหลักๆ ที่ได้มีการนำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ไปปรับใช้ในลักษณะของกระบวนการบริหารที่กำหนดเป็นทิศทางและแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาประเทศในแง่มุมมองของการปฏิรูปองค์การภาครัฐให้เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน ไม่ว่าจะเป็น องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) รวมทั้งธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และอื่นๆ ได้มีนโยบายการปรับปรุงระบบการจัดการภาครัฐของประเทศสมาชิกตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยเห็นว่าการปฏิรูปการทำงานของภาครัฐตามแนวทาง NPM ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายและประสบผลสำเร็จด้วยดีในประเทศที่พัฒนาแล้วที่สามารถเปลี่ยนย้ายกระบวนการจากเดิมที่เน้นกฎระเบียบและกระบวนการ มาเป็นกระบวนการใหม่ที่รวมการจัดการสมัยใหม่กับหลักเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่เข้าด้วยกัน จนเป็นค่านิยมหลักที่กำหนดเป้าหมายของการบริหารภาครัฐร่วมกันระหว่างภาครัฐกับประชาชน

นอกจากนี้แล้ว จากการทบทวนวรรณกรรมด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จะพบการใช้คำว่า “กระบวนการหลังระบบราชการ” (post-bureaucratic paradigm) ในการสื่อถึง แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ หรือ NPM ที่ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนเข้าสู่ ยุคหลัง (หรือยุคผ่านพ้น) แนวคิดระบบราชการแบบดั้งเดิม (Barzley 2002) ในทัศนะของนักวิชาการกระบวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ถูกเรียกว่ากระบวนการหลังระบบราชการ เพราะประกอบด้วยชุดของความรู้ที่รวบรวมจากแนวคิด เทคนิค และวิธีการใหม่ๆ ในการบริหารและการจัดการภาครัฐที่เริ่มปรากฏและประยุกต์ใช้กันอย่างแพร่หลายเริ่มที่กลุ่มประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป ตั้งแต่ทศวรรษที่ 80 และมาถึงประเทศกำลังพัฒนาที่ปรับแนวทางการบริหารราชการในช่วงเข้าสู่สหัสวรรษใหม่ จึงถือได้ว่าเป็นแนวคิดทางการบริหารจัดการที่มีความร่วมสมัยเป็นอย่างมาก

### การปรับใช้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในระบบราชการไทย

การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ของการปฏิรูประบบราชการไทย จะพบว่าองค์การภาครัฐไทยเริ่มต้นการบริหารจัดการตามโลกทัศน์สมัยใหม่ในฐานะกลไกขับเคลื่อนประเทศสู่ความทันสมัยและเป็นอารยะ (Modernization) เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2427 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปประเทศไทยด้วยแนวคิด Bureaucracy ของ Max Weber ซึ่งเป็นแนวคิดหลักของกระบวนการดั้งเดิมใน

การบริหารราชการ (Old Public Administration : OPA) ซึ่งปรากฏออกมาในรูปแบบของการจัดองค์กรหรือวางระบบราชการแบบตามอย่างการบริหารราชการของประเทศตะวันตก มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ซึ่งถือเป็นกฎหมายจัดระบบการบริหารงานบุคคลฉบับแรกของไทย ทั้งนี้ได้มีการนำเอาระบบคุณธรรม (Merit System) ในทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐเข้ามาปฏิบัติอย่างชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามในยุคสมัยปัจจุบัน กระแสการปฏิรูประบบราชการภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ทำให้ระบบราชการไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในระยะยี่สิบปีที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวางในระดับการเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) เช่นกัน ดังที่จะได้อธิบายต่อไป

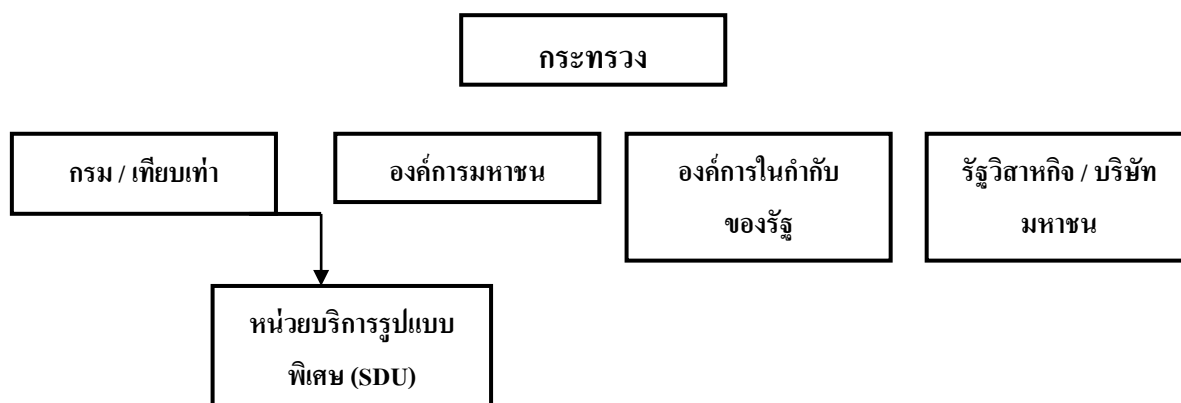
กระบวนทัศน์การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในวิถีคิด ในเชิงนโยบาย และ ในเชิงการบริหารจัดการของระบบราชการไทยในภาพรวมเป็นอย่างมาก ตัวอย่างที่พบเห็นได้ในทั้งเชิงรูปธรรมและนามธรรมมีดังนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2545 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2545 เป็นข้อกฎหมายที่มีพื้นฐานมาจากหลักคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) อันเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารราชการที่มุ่งเน้นการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดวิธีการบริหารราชการแนวใหม่ที่มียุทธศาสตร์และการประเมินผลสัมฤทธิ์ในทุกระดับอย่างเป็นระบบชัดเจน ตลอดจนมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารองค์การภาครัฐที่ยืดหยุ่นและคล่องตัวมากขึ้น โดยที่กระทรวงต่างๆ สามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ได้ ดังที่ปรากฏเป็นการจัดตั้งองค์การภาครัฐในรูปแบบใหม่ๆ อาทิเช่น การจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) เพื่อให้บริการในระบบราชการสังกัดกระทรวงหรือกรม แต่บริหารงานแบบกึ่งอิสระ (quasi-autonomy) มีการจัดตั้ง องค์การมหาชน โดยพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นหน่วยบริหารที่แตกต่างไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อปฏิบัติภารกิจบริหารงานสาธารณะสมัยใหม่อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพสูง มีโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การใกล้เคียงกับองค์กรภาคธุรกิจ ตลอดจนการเข้าไปร่วมลงทุน หรือ แปรรูปรัฐวิสาหกิจหลักๆ ของรัฐให้เป็นบริษัทมหาชน เป็นต้น

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2541) ได้ศึกษารูปแบบขององค์กรสาธารณะหรือองค์การภาครัฐของไทยในปัจจุบัน และได้จำแนกรูปแบบขององค์การตามระดับของความเป็นอิสระ (Autonomy) หรือ ความเป็นอิสระในการบริหารตนเองขององค์การในภาครัฐ (Bureaucratic autonomy) ไว้โดยแบ่งออกเป็นสามกลุ่ม ได้แก่

1. องค์การที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งในปัจจุบันมีสองรูปแบบคือ ส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า และ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า

2. องค์การภาครัฐรูปแบบพิเศษ แบ่งแยกย่อยออกเป็น หน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ (Special Delivery Unit : SDU) องค์การมหาชน (Public Organization) และ หน่วยงานในกำกับของรัฐ

3. รัฐวิสาหกิจ (State Enterprises) และบริษัทมหาชนจำกัดหมายถึง หน่วยงานธุรกิจของรัฐ หรือ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ



**ภาพที่ 1** การจำแนกประเภทขององค์การสาธารณะ ตามกระบวนการบริหารภาครัฐ  
 ที่มา : ดัดแปลงจาก ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2549)

การที่ประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดและรูปแบบขององค์กรมหาชนมาใช้ เพราะพิจารณาแล้วว่าระบบราชการและรัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดของตัวระบบ ทำให้ไม่สามารถรองรับภารกิจสาธารณะในรูปแบบใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการด้านสังคม เศรษฐกิจ หรือ เทคโนโลยีได้ ผลของการปฏิรูประบบราชการในช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่ต่อเนื่องในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ วิธีการทำงาน วิธีคิด นำไปสู่การเปลี่ยนย้ายกระบวนทัศน์ในระดับหน่วยงานสังคมต่างๆ ขององค์การภาครัฐ ดังที่ปรากฏออกมาให้เห็นในเชิงรูปธรรมคือ การเปลี่ยนแปลงที่ทันสมัยขึ้นของที่ตั้งสถานที่สำนักงานราชการต่างๆ บรรยากาศการทำงาน ลักษณะการแต่งกายภายนอกและวิธีคิดของบุคลากรภาครัฐ มีการยกระดับขึ้นมากจนเมื่อเปรียบเทียบกับภาคธุรกิจเอกชน บางครั้งอาจไม่สามารถกำหนดเส้นแบ่งที่จำแนกได้ชัดเจนเหมือนสมัยก่อน การเปลี่ยนแปลงในเชิงวัตถุประสงค์ต่างๆ เหล่านี้ น่าจะส่งผลซึ่งกันและกันกับวิธีคิดและวัฒนธรรมองค์การขององค์การภาครัฐไทยที่เปลี่ยนไปภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

นอกจากนี้ แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ปรากฏอยู่ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (2556-2561) มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับกระบวนทัศน์ใหม่ ประกอบด้วย

ประเด็นยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นเลิศในการให้บริการประชาชน กลยุทธ์การส่งเสริมให้หน่วยงานของ รัฐมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ ค่านิยม วัฒนธรรมองค์การในส่วนของบุคลากรภาครัฐ การจัดโครงสร้าง องค์การภาครัฐให้มีความทันสมัย กะทัดรัด มีรูปแบบที่เรียบง่าย ระบบการทำงานที่คล่องตัว รวดเร็ว เชื่อมต่อ การสร้างนวัตกรรมและความคิดสร้างสรรค์ ตลอดจนการพัฒนาสมรรถนะของข้าราชการให้มีวิถีคิดและ วิธีการทำงานแบบภาคเอกชน แต่มุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการ บริหารสินทรัพย์ของราชการและบูรณาการเข้ากับส่วนงานอื่นๆ ทั้งในและนอกระบบราชการ เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพ ลดต้นทุนการปฏิบัติการ และ เกิดประโยชน์สูงสุดในเชิงเศรษฐศาสตร์

ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมในองค์การภาครัฐไทยร่วมสมัยกรณี ที่หน่วยราชการนำ NPM ไปปฏิบัติ อาทิเช่น กรมการขนส่งทางบก มีการลดขั้นตอนระยะเวลาการปฏิบัติงาน นำระบบ IT เข้าช่วยในการบริการประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการรับชำระภาษีรถยนต์ประจำปีแบบ drive thru ที่ลดเวลาการให้บริการและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น การออกไปอนุญาตขับรถ ตลอดจนการ ปรับเปลี่ยนกระบวนการให้บริการที่ประชาชนสามารถแยกขั้นตอนการปฏิบัติให้ดำเนินการภายหลังได้ เป็นต้น สำนักงานที่ดิน มุ่ง เปลี่ยนแปลงค่านิยมของเจ้าหน้าที่ ให้ยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก แยก ส่วนงานวิชาการออกจากส่วนงานประชาชน พัฒนาบุคลากรให้สามารถทำงานแทนกันได้ (Job Rotation) ตลอดจนการลดขั้นตอนการทำงานอย่างต่อเนื่องตามหลักการหรือปรับระบบงาน (Reengineering) องค์การ เกษตรกรรมเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่ยึดรูปแบบเดิม สู่การบริหารเชิงธุรกิจและ สำนักงานปลัดกระทรวง อุตสาหกรรมมีการดำเนินแผนงานเพื่อปฏิรูปวิถีคิดและวิธีทำงานของข้าราชการด้วยค่านิยมอาสา (ASSA) : Advise (ให้คำแนะนำ) Service (ให้บริการ) Support (ให้การสนับสนุน) Assist (ให้ความช่วยเหลือ) เป็น ต้น

ตัวอย่างที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ ถือเป็นจุดเปลี่ยนของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เข้าสู่ยุค ของการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ในเชิงปรากฏการณ์ที่เห็นเป็นรูปธรรมคือ การ เปลี่ยนแปลงรากฐานของการบริหารราชการ นับตั้งแต่ในระดับฐานคติที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐ รูปแบบองค์กร ระบบการบริหารจัดการ วิธีการทำงาน ระบบการงบประมาณ การบริหารบุคคล กฎหมาย กฎระเบียบ ค่านิยม และวัฒนธรรมองค์การ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาในรอบหลายสิบปี แต่อย่างไรก็ตาม ใน ปัจจุบัน กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กำลังถูกตั้งคำถามและถูกท้าทายจากแนวคิดทาง รัฐประศาสนศาสตร์ที่พัฒนาขึ้นมาใหม่อย่าง การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) หรือ การกำกับดูแลภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) ตลอดจนแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ใน ยุคหลังสมัยใหม่ (Postmodernism) เป็นต้น ซึ่งกระบวนทัศน์ทางการบริหารจัดการภาครัฐต่างๆเหล่านี้ เกิดขึ้นเป็นปฏิริยาตอบสนองต่อข้อจำกัดของกระบวนทัศน์การบริหารราชการแบบดั้งเดิม (OPA) ที่นับวัน

จะไม่สามารถให้คำตอบต่อปัญหาและความท้าทายจากระบบการแข่งขันของประเทศในโลกยุคเศรษฐกิจ  
บนฐานของความรู้ได้

## จากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สู่อำนาจบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

จากการที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ส่งผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการใน  
ประเทศต่างๆ ทั่วโลกในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาดังที่มองเห็นเป็นรูปธรรม ได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ  
การจ้างเหมางานเอกชน การใช้กลยุทธ์แบบธุรกิจเอกชน การมองประชาชนเป็นลูกค้า หรือการขับเคลื่อน  
เศรษฐกิจการค้าแบบทุนนิยมเสรี เป็นต้น ทั้งหมดนี้ส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนมี  
ความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ คือ เป็นการปฏิรูประบบราชการในรูปแบบที่มุ่งนำเอาอุดมการณ์ของ  
ระบบตลาดเข้าสู่ภาครัฐ (Marketization of the State) (Osborne and Gaebler, 1992) อย่างไรก็ตาม  
ในทางปฏิบัติจริง NPM เริ่มมีกระแสทวิภาควิพากษ์วิจารณ์ว่าการมองสถานะประชาชนพลเมืองให้มีฐานะเป็น  
ลูกค้า อาจเป็นวิธีคิดในเชิงธุรกิจมากเกินไปจนอาจมองข้ามความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิตามที่กฎหมาย  
รัฐธรรมนูญรับรองความเสมอภาค

เพื่อเสนอคำตอบต่อประเด็นปัญหาเหล่านี้ นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจชื่อ Denhardt and  
Denhardt (2000) ได้เสนอทางเลือกใหม่ทางการบริหารภาครัฐที่เน้นคุณค่าของความเป็นพลเมือง  
(Citizenship) ในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของชุมชนและภาคประชาสังคม และ แนวคิดที่ว่า  
ราชการควรบริหารโดยการสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในสังคมมากกว่าจะมีบทบาทในเชิงกำกับ  
(Steer) หรือ ควบคุม (Control) สังคม (Denhardt and Denhardt, 2000)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีจุดเน้นที่ค่านิยมประชาธิปไตยและ  
ความเป็นพลเมือง ภายใต้แนวคิดล่าสุดทางรัฐประศาสนศาสตร์นี้ รัฐจะส่งมอบบริการเพื่อประโยชน์  
สาธารณะ บนหลักการเจ็ดประการคือ 1) การให้บริการประชาชนในฐานะพลเมืองแห่งรัฐ (Citizens) มิใช่  
ลูกค้า (Customers) 2) บริหารราชการโดยถือผลประโยชน์แห่งสาธารณะเป็นเป้าหมาย มิใช่เป็นเพียงผล  
พลอยได้จากกระบวนการปฏิรูปที่ตนสร้างขึ้น 3) ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะ  
เหนือความเป็นผู้ประกอบการ ในทัศนะนี้ คน ต้องได้รับความสำคัญมากกว่า ประสิทธิภาพการผลิต  
4) ผู้บริหารภาครัฐควรเรียนรู้การคิดเชิงยุทธศาสตร์ แต่นำไปปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย 5) ตระหนักว่า  
การสร้างให้เกิดภาวะรับผิดชอบ (Accountability) พร้อมไปกับ การตอบสนองเป้าหมายและผู้มีส่วนได้เสีย  
ทุกฝ่าย เป็นกระบวนการที่ละเอียดอ่อนและใช้เวลายาว 6) รัฐเป็นผู้นำในการให้บริการโดยยึดคุณค่าทางสังคม  
มากกว่าจะเป็นผู้กำกับ หรือ ควบคุมทิศทางของสังคม และ 7) เห็นคุณค่าของการมีส่วนร่วมคิดร่วมทำโดย  
ภาคประชาชน โดยการสร้างหน้าต่างแห่งโอกาส สร้างเครือข่ายความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากทุกภาค  
ส่วนให้เกิดขึ้น (Denhardt and Denhardt, 2011)

ข้อเสนอของ NPS ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ สอดคล้องกับบริบทการเมืองการปกครองในหลายๆ ประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งพบว่าการประยุกต์ใช้กระบวนการ NPM มักจะไม่บรรลุผลในการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร (Robinson, 2015) ซึ่งอาจเป็นเพราะข้อบกพร่องในประเด็นต่างๆ ของ NPM ที่ชี้ให้เห็นโดยแนวคิด NPS ในฐานะที่เป็นสมมติฐานแย้ง (antithesis) หรือ อาจเป็นเพราะประเทศกำลังพัฒนาขาดโครงสร้างพื้นฐานในการรองรับระบบการให้บริการประชาชนในฐานะลูกค้าได้อย่างเต็มที่ และ ฝ่ายการเมืองก็ไม่มีธรรมาภิบาลพอที่จะบริหารประเทศแบบการบริหารธุรกิจ ตลอดจนการที่ NPS ให้เหตุผลที่ไม่เห็นด้วยกับตัวแบบเศรษฐศาสตร์และทางเลือกสาธารณะที่เป็นพื้นฐานของ NPM เพราะมนุษย์ล้วนมีข้อจำกัดในการใช้เหตุผลและทักษะในการตระหนักที่แตกต่างกัน

ดั่งกรณีของประเทศไทยในปัจจุบันที่ทรงชี้ให้ประชาชนมีความเป็น “พลเมือง” (citizen) และ ให้ใช้เป็นการเรียกไม่ใช่ “ผู้รับบริการ” “ราษฎร” หรือ แม้กระทั่ง “ประชาชน” ภายใต้วาทกรรม “ประชารัฐ” ประชาชนคือ “พลเมือง” ที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) มากกว่าผลประโยชน์ปัจเจกบุคคล (Individual Interests) เมื่อพิจารณาจะประเด็นนี้ จะเห็นว่า NPS ค่อนข้างจะได้เปรียบกว่า NPM ในฐานะของหลักพื้นฐานด้านนโยบายรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาที่มีแนวโน้มค่อนข้างไปทางการใช้อำนาจพิเศษในการบริหารประเทศ และมีค่านิยมหลักที่ยังเชื่อว่าการใช้วิจารณญาณของปัจเจกบุคคลอาจไม่ได้วางอยู่บนหลักเหตุผลเสมอไป

กรณีของประเทศไทยภายใต้บริบททางการเมืองและสังคมปัจจุบันหลัก NPS จึงถูกใช้เป็นคำตอบในเชิงนโยบายการบริหารประเทศมากกว่าหลัก NPM ซึ่งเชื่อกันว่าเคยถูกใช้เป็นกรอบในการบริหารประเทศแบบบริหารกิจการเอกชน โดยในความเป็นจริงแล้ว การบริหารงานองค์การภาครัฐย่อมมีความสลับซับซ้อนในเชิงภารกิจและส่งผลต่อประชาชนมากกว่าการบริหารงานในภาคธุรกิจเอกชน บางครั้งการลดกฎระเบียบอาจมีความยืดหยุ่นในการบังคับใช้จนเกิดช่องโหว่ นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายและความขัดแย้งต่อผลประโยชน์โดยรวมในระยะยาวของประเทศชาติ เพราะการที่รัฐสวมวิญญาณผู้ประกอบการมาบริหารประเทศนั้น ทำให้ขาดการตรวจสอบที่ดี และ นำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องได้

ดังนั้นกรอบการมองของ NPM ที่อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ (Service Provider) กับผู้บริโภค (Customers) ตามแนวคิด NPM จึงแทนที่ด้วยกรอบการมองความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “พลเมือง” ตามแนวคิด NPS แต่อย่างไรก็ตาม NPS ก็มีจุดบกพร่องจากการที่พยายามมุ่งให้เหตุผลที่จะหักล้าง NPM มากเกินไป บกพร่องในเชิงตรรกะ อาทิเช่น การที่นักวิชาการที่เชื่อมั่นใน NPS กล่าวว่า NPM ลดฐานะของประชาชนที่มีสิทธิหน้าที่ของความเป็นพลเมืองให้เหลือแค่ความเป็นผู้ซื้อสินค้าและบริการเท่านั้น และบอกว่าผู้ที่ไม่ได้เสียภาษี (หรือไม่มีความสามารถที่จะเสียภาษี) เช่น เด็ก คนชรา ผู้พิการ ที่ไม่มีรายได้ จะไม่ได้รับการบริการจากรัฐตามแนวคิดของ แต่ในความเป็นจริงแล้ว NPM ถือว่าการบริการ

สาธารณชนขั้นพื้นฐานเป็นหน้าที่ของรัฐ ถ้าส่งมอบอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุตามเป้าหมายแล้ว จึงค่อยไปทำงานพิเศษเพื่อสร้างรายได้เข้าสู่หน่วยงานแบบภาคเอกชน ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่บริหารงบประมาณแผ่นดินแล้วไม่ขาดทุน เป็นการใช้จ่ายเงินภาษีประชาชนอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ นี่คือการปฏิรูปการที่บางครั้งแนวคิดที่มาจากหลังมักจะมุ่งหักล้างแนวคิดก่อนหน้าที่เป็นเป้าหมายจนอาจจะเลยความถูกต้องทางวิชาการจึงมีทั้งเหตุผลทั้งที่สมควรต้องพิจารณาระบบทัศน์ใหม่หลัง NPM และเหตุผลที่ต้องคงหลักการบางอย่างของ NPM ไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ค่านิยมและการตระหนักของสังคมในแนวทางประชาสังคม (civil society) ทำให้ NPS กลายมาเป็นความท้าทายในกรอบการบริหารภาครัฐ ส่วนจะเข้ามาแทนที่ NPM ในกระแสการบริหารจัดการภาครัฐในระดับสากลหรือไม่ นั่นเป็นเรื่องที่แวดวงวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต้องติดตามเฝ้าดูต่อไป

### การวิเคราะห์รูปแบบการจ้องการภาครัฐโดยใช้ทฤษฎีโครงสร้างเชิงสถานการณ์

ทฤษฎีโครงสร้างเชิงสถานการณ์ (Structural Contingency Theory) มีฐานคิดว่าองค์การมีปฏิสัมพันธ์ได้ตรงกับสิ่งแวดล้อมเสมอไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือไม่ก็ตาม ดังนั้นความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่มีการแข่งขันและมีพลวัตสูง จึงเป็นปัจจัยที่จะชี้วัดการอยู่รอดและการเจริญเติบโตขององค์การ จากการศึกษาทฤษฎีองค์การในยุคปัจจุบันอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดสิ่งแวดล้อมแบบเปิด โดยระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสิ่งแวดล้อม มีทั้งที่เป็นความสัมพันธ์แบบแน่นแฟ้น (tight coupling) หมายความว่า ถ้าสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร องค์การจะได้รับผลกระทบนั้นโดยตรงทันทีและต้องเปลี่ยนแปลงตนเองเพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ในขณะที่ความสัมพันธ์แบบหลวม (loose coupling) มีความหมายว่า องค์การไม่เพียงแต่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมเท่านั้น แต่องค์การยังสามารถนำการเปลี่ยนแปลงสู่สิ่งแวดล้อมนั้นได้อีกด้วย ทฤษฎีโครงสร้างเชิงสถานการณ์ขององค์การเป็นระบบที่มีปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิต ระบบจะพยายามรักษาตนเองให้อยู่รอด และในระบบเปิดจะมีทางเลือกที่ดีที่สุดหลายทาง (equifinality) ดังนั้น ทฤษฎีโครงสร้างเชิงสถานการณ์จึงเสนอว่าโครงสร้างองค์การที่ดีที่สุดไม่ได้มีอยู่แบบเดียว แต่ โครงสร้างองค์การที่ดีที่สุดจะต้องมีความสอดคล้อง (fit) กับสิ่งแวดล้อมที่กำหนดสถานการณ์นั้นๆ (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2546 )

ตามหลักการจัดโครงสร้างเชิงสถานการณ์ โครงสร้างขององค์การภาครัฐในกระแสการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ควรมุ่งไปที่การปรับขนาดให้เล็กลงและเพิ่มความคล่องตัวในเชิงการบริหารจัดการ โดยพิจารณาจากภารกิจสาธารณะขององค์กรและปัจจัยด้านอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อมการบริหารจัดการ กลยุทธ์เชิงรุก ความสามารถในการปรับใช้เทคโนโลยี ตลอดจน การพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภายในองค์กร เป็นต้น ในกรณีของ องค์การในระบบราชการดั้งเดิมที่เป็นภารกิจด้านการปกครอง ยังต้องมีโครงสร้างการทำงานที่ยึดโยงกับกฎระเบียบค่อนข้างสูง ยังทำงานแบบที่ติดอยู่กับลักษณะอักษร (ไม่ว่าจะเป็นเอกสารกระดาษ



หรือ e-document) และยังคงต้องพึ่งพาเทคโนโลยีสำหรับงานประจำ (routine technology) ในระดับสูงทั้งหมดนี้ไม่ใช่สิ่งล้าสมัยเสมอไป ทฤษฎีโครงสร้างเชิงสถานการณืของว่าทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) จะล้าสมัยหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับบริบทที่กำหนดโดยตัวแปรเชิงสถานการณือื่นๆในระบบการบริหารจัดการขององค์กรนั้นๆ (Mintzberg, 1983; Morgan, 1997)

ดังนั้น ในกรณีของการปฏิรูปองค์กรภาครัฐตามคำกล่าวที่ว่า “Bureaucracy is Dead” อาจไม่ใช่สูตรสำเร็จทั้งหมดสำหรับการกำหนดโครงสร้างที่เหมาะสมกับองค์กรภาครัฐทุกประเภทในกระแสการปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารองค์กรภาครัฐในปัจจุบัน ในส่วนขององค์กรภาครัฐรูปแบบพิเศษต่างๆ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ (ทั้งแบบดั้งเดิมและที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน) ที่มีภารกิจในการตอบสนองปัญหาและโอกาสของประชาชนในสังคมสมัยใหม่ จึงต้องการรูปแบบโครงสร้างองค์กรที่มีความคล่องตัวกว่าองค์กรระบบราชการที่มีภารกิจทางการปกครอง ในการขับเคลื่อนองค์กรภาครัฐรูปแบบพิเศษเหล่านี้จึงเหมาะสมกับโครงสร้างองค์กรแบบสิ่งมีชีวิต (Organic structure) ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า เพราะในการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารองค์กรภาครัฐตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แบบดั้งเดิมมาสู่แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น การจัดโครงสร้างองค์กรแบบเครื่องจักร (Mechanistic structure) การจัดโครงสร้างองค์กรแบบสิ่งมีชีวิต (Organic structure) และ การจัดโครงสร้างองค์กรแบบเครือข่าย (Network structure) ต่างมีความสามารถในการตอบสนองภารกิจสาธารณะที่ถูกกำหนดไว้ในแต่ละด้านที่แตกต่างกัน (Daft, 1998) โครงสร้างแบบสิ่งมีชีวิต และ โครงสร้างแบบเครือข่าย อาจสร้างความยืดหยุ่นและความสามารถในการปรับตัวได้มากกว่าสำหรับกรณีขององค์กรภาครัฐที่มีภารกิจบนฐานความรู้และข้อมูลข่าวสารในขณะที่โครงสร้างแบบเครื่องจักรอาจมุ่งไปที่ประสิทธิผลของการใช้อำนาจปกครอง เพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นต้น

## บทสรุป

การเปลี่ยนย้ายกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์จะเป็นการพัฒนาของคู่ความขัดแย้ง (Dialectic) ระหว่างหลักคิดของควมมีเหตุผล (Rationality) กับหลักคิดด้านมนุษยนิยม (Humanism) เปรียบได้กับลูกตุ้ม (pendulum) ของนาฬิกาโบราณที่ เมื่อมีแรงเหวี่ยงไปในทิศทางหนึ่งแล้วจะมีแรงเหวี่ยงกลับไปในทิศทางตรงกันข้ามเสมอ การที่แนวความคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เน้นมิติของควมมีเหตุผลในการให้บริการของรัฐสู่ประชาชนมากเกินไป ก็จะทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านที่อยากให้เห็นมาให้ความสำคัญกับมิติด้านมนุษยนิยมมากขึ้น จึงเกิดแนวความคิดการบริการภาครัฐแนวใหม่ (NPS) ซึ่งเป็นแนวคิดหลังยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และเชื่อว่าหาก NPS เน้นแนวคิดมนุษยนิยมสูงเกินไป แนวคิดด้านเหตุผลก็จะกลับมาอีกครั้งแนวความคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เป็นหลักการบริหารที่มีความเป็นสากล สามารถปรับใช้กับภารกิจองค์กรได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็ระบบราชการ ซึ่งมีภารกิจเน้นไป

ในเชิงการปกครอง หรือ รัฐวิสาหกิจที่เน้นการให้บริการสาธารณะูปโภคแก่ประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความยั่งยืนในเชิงการประกอบการ (entrepreneurship) และ การเติบโต เช่น องค์การมหาชนในรูปแบบใหม่ๆ ที่มีความจำเป็นอย่างมากในฐานะกลไกขับเคลื่อนความสามารถในเชิงแข่งขันและความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ ส่วนแนวคิด NPS จะเน้นความสำคัญของการรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) มากกว่าการตอบสนองผู้บริหารภายใต้กลไกการตลาดแบบ NPM ที่อาจมองข้ามความสำคัญของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการบริหารสาธารณะตามหลักการประชาธิปไตย ที่ถือว่าประชาชนมีสถานะเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่อ รัฐและบุคลากรของรัฐต้องรับใช้ประชาชน (Serving) โดยเปลี่ยนจากการใช้อำนาจปกครองในการบริหารราชการ มาเป็นบทบาทในการเจรจาประสานผลประโยชน์ และเป็นสื่อกลางในการประสานค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มทางสังคมต่างๆ ซึ่งกลไกที่จะนำไปสู่ประสิทธิภาพของการบริหารราชการและสร้างให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือที่ตั้งอยู่บนความสมดุลในการตรวจสอบความโปร่งใสและภาวะรับผิดชอบต่อระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชนต่อไป

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะการบริหารราชการไทยจะยังอยู่ในยุคของ NPM หรือกำลังจะเปลี่ยนแปลงไปสู่การปรับใช้แนวคิด NPS ก็ตาม ควรมองเป้าหมายของการบริหารราชการในภาพใหญ่ ที่อาจไม่จำเป็นต้องเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งเสมอไป ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนาควรมีการเลือกสรรปรับใช้กระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์เหล่านี้ได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อเป้าหมายคือการพัฒนากระบวนการให้เป็นกลไกของรัฐที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอย่างยั่งยืน

## บรรณานุกรม

- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2546). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ (Modern Organization Theory)*. กรุงเทพฯ: บริษัท แซทไฟร์ พรินติ้ง จำกัด.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). ปัจจัยกำหนดรูปแบบขององค์การภาครัฐสมัยใหม่. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 46(1), 21-55.
- นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชนัญญ์ชัย. (2556). *การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่*. งานวิจัย ทุนวิจัยสถาบันวิจัยและพัฒนา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2556). *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พิพิธการพิมพ์.
- สุเทพ เชาวลิขิต. (2555). *การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

- Barzeley, M. (2002). *Origins of the New Public Management: An International View form Public Administration/Political Science*. In McLaughlin, K., Osborne, S., and Ferlie, E. (editors). (2002). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Boston, J. (1991). *The Theoretical Underpinning of Public Sector restructuring in New Zealand. Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland: Oxford University.
- Cope S., Leishman, F., and Strarei, P. (1997). Globalization, New Public Management and the Enabling State. *International Journal of Public Sector Management*, 10(6), 444-460.
- Daft, R.L. (1998). *Organization Theory and Design*. Ohio: South-Western College Publishing.
- Denhardt, R.B. and Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., and Pettigrew, A. (1996). *New Public Management in Action*. New York: Oxford University Press.
- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. Singapore: Global Center for Public Service Excellence, UNDP.
- Gore, A. (1995). *Common Sense Government: Work Better and Less*. New York: Random House.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kuhn, T.S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions* (2nd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organization*. New Jersey: Prentice Hall.
- Morgan, G. (1997). *Images of Organization* (2nd ed.). Newsbury Park, CA: Sage.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from School House to State House*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

Pfiffner, J. (2004). *Traditional Public Administration Versus The New Public Management: Accountability Versus Efficiency*. In Benz, A., Siedentopf, H., and Sommermann, K.P. (editors). (2004). *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig*. Berlin: Duncker and Humbolt.