

การบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทการบริการสาธารณะแนวใหม่

Public Administration under the New Public Service

กุลวดี กุลสุนทร, นเรศ คนหลัก,
เกศรินทร์ วิงพัฒน์ และ โชติ บดีรัฐ

มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

**Kulwadee Kulsoontorn, Nares Konluk,
Kessarin Wingpat and Chot Bodeerat**
Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-mail : kulwadee29@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทการบริการสาธารณะแนวใหม่ พบว่า การสร้างผลประโยชน์สาธารณะซึ่งผลประโยชน์สาธารณะนั้นจะต้องเป็นผลประโยชน์ในระยะยาว อันเกิดจากข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐ (ข้าราชการ) กับพลเมือง มิใช่ผู้ประกอบการกับลูกค้า การบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับพลเมือง และหากกล่าวถึงคำว่า “พลเมือง” อาจขยายผลถึงสิทธิหน้าที่ที่ควรจะได้รับ สิทธิหน้าที่ที่ควรกระทำ และอาจครอบคลุมไปถึงการอยู่ภายใต้ศิลปะ ธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อเดียวกัน การได้มาซึ่งผลประโยชน์สาธารณะที่ตรงกับความต้องการของพลเมือง จึงต้องผ่านกระบวนการสนทนา ปรีกษาหารือ หาข้อยุติร่วมกัน กำหนดแนวทางร่วมกันมิใช่ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำ ดังนั้นการบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ ให้ความสำคัญกับพลเมือง ผลประโยชน์สาธารณะ ความเป็นประชาธิปไตย ความสามารถในการรับผิดชอบได้ต่อพลเมือง การเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อสรุปและพันธะสัญญาต่อพลเมืองและชุมชน เพื่อกระจายผลประโยชน์สาธารณะนั้นไปสู่สังคมอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การบริหารงานภาครัฐ; การบริการสาธารณะแนวใหม่

Abstracts

This academic paper aims for public administration under the new public service context. It is found that the creation of public interest in which public interest must be long-term benefits arising from mutual agreements between states (official) with citizens, not entrepreneurs with customers A new approach to public service has a focus on citizens and if the word "citizen" is mentioned, it may extend to the rights and duties that should be received. Rights and duties that should be performed and may include being under the same arts,

* วันที่รับบทความ: 10 พฤศจิกายน 2564; วันที่แก้ไขบทความ 23 พฤศจิกายน 2564; วันที่ตอบรับบทความ: 25 พฤศจิกายน 2564

Received: November 10, 2021; Revised: November 23, 2021; Accepted: November 25, 2021

traditions, traditions, beliefs Acquiring public interest that meets the needs of citizens Therefore, it has to go through a process of discussion, discussion, and mutual resolution. Set a common approach, not set by the elite. Therefore, the new public service concept is a service-oriented concept for the benefit of the public. focus on citizens public interest democracy Ability to take responsibility for citizens Negotiating conclusions and commitments to citizens and communities in order to truly spread that public benefit to society

Keywords : Public Administration; New Public Service

บทนำ

การบริหารงานภาครัฐเป็นส่วนที่เห็นได้ชัดที่สุดของรัฐบาลเป็นฐานะการเป็นผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ และเป็นส่วนที่มองเห็นได้ของรัฐบาลหากมองจากประวัติศาสตร์ของชาติผู้นำอาจจะแบ่งการบริหารงานภาครัฐได้ 3 ระยะ 1) ช่วงของระบบอำนาจเด็ดขาดของผู้นำ 2) ช่วงรัฐธรรมนูญถูกก่อตั้งเพื่อเข้ามาแทนที่ระบบอำนาจเด็ดขาด และ 3) ช่วงผู้มีอำนาจเข้าสู่การปกครองโดยรัฐธรรมนูญใหม่ที่ส่งเสริมให้พวกเขาเข้าสู่อำนาจ สิ่งที่ยากที่สุดสำหรับรัฐบาลคือการมีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการและการรับฟังความเห็นของประชาชน เป็นกฎแรกของรัฐบาล

การบริหารงานภาครัฐ (Body of Knowledge in public administration) ซึ่งในห้วงเวลาที่ผ่านมานั้นได้มีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยคำประกาศ แห่งเมืองแบล็กส์เบิร์ก (Blacksburg Manifesto) ถือได้ว่าจุดเริ่มต้นของการเรียกร้องให้มีการทบทวน ค่านิยมและบทบาทของนักบริหารภาครัฐใหม่โดยการหันมาพิจารณาบทบาทของการบริหารงานภาครัฐ ภายใต้บริบทของการเมืองตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนพลเมืองในรูปแบบของพลเมืองตื่นรู้มากขึ้น กระทั่งในช่วงศตวรรษที่ 20 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ถือได้ว่าเป็นตัวเร่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและทำให้เส้นแบ่งแยกระหว่างแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมหรือประเพณีนิยม (Old Public Administration: OPA) กับการจัดภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการสร้างหน่วยงานให้มีการขับเคลื่อนด้วยพันธกิจ มีการกระจายอำนาจ มีลักษณะที่ยืดหยุ่น มีการเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะผู้รับบริการสาธารณะได้อย่างครอบคลุม สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยการนำเอาวิธีการหรือเทคนิคต่าง ๆ ที่ปฏิบัติกันอยู่ในภาคธุรกิจเอกชนเข้ามาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ หรือที่เรียกว่าการบริหารที่คล้ายของภาคธุรกิจเอกชน (Business-like approach) นอกจากนั้น ยังได้มุ่งเน้นให้ความสำคัญของประชาชนต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐอีกด้วย (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2560 : 9-34)

แต่ทว่าการบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการพยายามทำให้ระบบราชการมีลักษณะเป็นเช่นเดียวกันกับภาคธุรกิจเอกชนจึงถูกปฏิเสธตลกรวพวภษ วิจารณ์ จนมีแนวทางการแนวใหม่ คือ การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) อันเป็นชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารงานภาครัฐภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (value of democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) โดยหัวใจของแนวคิดนี้เป็นเรื่องของบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ

การบริหารงานภาครัฐ

การจัดการภาครัฐมีการพัฒนามาจากการจัดการภาครัฐในยุคพาราไดม์ที่ 6 โดยมีรากฐานมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่หรือเศรษฐศาสตร์องค์การ มีลักษณะเด่นคือความพยายามแก้ปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน ทำานการบริหารจัดการภาครัฐเป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตร์และการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องพอจำแนกได้ดังนี้ (Henry, 2010 : 27-43)

1. การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน (ค.ศ. 1900-1926) ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาการบริหารภาครัฐเป็นแนวความคิดของการแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วนเป็นแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์ รัฐบาลมีหน้าที่แตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือ การเมืองและการบริหาร กล่าวคือ การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่างๆ เหล่านั้น ไปปฏิบัติ ส่วน Leonard D.White ได้ชี้ให้เห็นว่าการเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหารหน้าที่ของการบริหารก็คือ ประหยัดและประสิทธิภาพ

2. หลักของการบริหารจัดการ (ค.ศ. 1927-1937) มองว่าวิชาการบริหารภาครัฐเป็นเรื่องของหลักต่างๆของการบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่างๆเหล่านั้นไปประยุกต์ได้ และมองว่าการบริหารภาครัฐและธุรกิจสามารถใช้หลักของการบริหารอย่างเดียวกันได้ตัวอย่างหลักเกณฑ์การบริหารที่มีชื่อเสียง เช่น หลักที่เป็นหน้าที่ของนักบริหารคือ POSDCORB ของ Gulick & Urwick เป็นต้น

3. การบริหารภาครัฐคือ รัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950-1970) เป็นยุคที่วิชาการบริหารภาครัฐได้กลับคืนไปเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์อีกครั้ง

4. การบริหารภาครัฐคือวิทยาการทางการบริหาร (ค.ศ. 1956-1970) เป็นช่วงที่นักวิชาการทางการบริหารภาครัฐได้เริ่มค้นหาแนวทางใหม่โดยได้เริ่มมาศึกษาถึงวิทยาการทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) และวิทยาการการจัดการ (Management

Science) การศึกษาทฤษฎีองค์การเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางจิตวิทยาสังคมสังคมวิทยาบริหารภาครัฐและบริหารภาครัฐที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมขององค์การพฤติกรรมของคนดีขึ้น ส่วนวิทยาการจัดการเป็นการศึกษาของนักวิชาการทางด้านสถิติการวิเคราะห์ระบบ คอมพิวเตอร์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และบริหารภาครัฐที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้นการศึกษานี้จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ศึกษา (Lucus)

5. การบริหารภาครัฐ คือ การบริหารภาครัฐ (ค.ศ. 1970) นักบริหารภาครัฐได้พยายามที่จะศึกษาในลักษณะของสหวิทยาการการสังเคราะห์ ความรู้ความสามารถในสาขาวิชาการต่างๆ มาใช้แก้ปัญหาในสังคมความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมืองความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชนเขตแดนร่วมกันระหว่างเทคโนโลยีและสังคม

6. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ในทศวรรษ 1970 กลุ่มการจัดการภาครัฐแบ่งแนวทางการศึกษาของตนออกเป็นอีก 3 สาขา คือ การจัดการเชิงปริมาณ หรือเชิงวิเคราะห์ ซึ่งพัฒนามาจากการวิเคราะห์นโยบายและเศรษฐศาสตร์จะเน้นการใช้เทคนิคเชิงกลยุทธ์ขั้นสูงต่าง ๆ เช่น การพยากรณ์การวิเคราะห์ต้นทุนผลประโยชน์ โดยต้องให้ผู้บริหารได้มีโอกาสบริหารต้องสนับสนุนให้เกิดการคิดกลยุทธ์ต่าง ๆ โดยหาทางลดกฎระเบียบและการจัดการที่มุ่งเน้นตลาดดังนั้นการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นภารกิจที่รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้ทุ่มเทและพัฒนาระบบราชการเพื่อการเป็นระบบราชการยุคใหม่ที่ดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล

แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) หลักใหญ่ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน สิ่งที่เราเรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” มีหลักสำคัญ 7 ประการ คือ (Hood, 1991 : 3-19)

1. จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ (Hands-on professional management) หมายถึง ให้ผู้จัดการมืออาชีพได้จัดการด้วยตัวเอง ด้วยความชำนาญ โปร่งใส และมีความสามารถในการใช้ดุลพินิจ เหตุผลก็เพราะเมื่อ ผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ก็เกิดความรับผิดชอบต่อตรวจสอบจากภายนอก

2. มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน (Explicit standards and measures of performance) ภาครัฐจึงต้องมีจุดมุ่งหมายและเป้าหมายของผลงาน และการตรวจสอบจะมีได้ก็ต้องมีจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน

3. เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น (Greater emphasis on output controls) การใช้ทรัพยากรต้องเป็นไปตามผลงานที่วัดได้เพราะเน้นผลสำเร็จมากกว่าระเบียบวิธี

4. แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อย ๆ (Shift to disaggregation of units in the public sector) การแยกหน่วยงานใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ ตามลักษณะสินค้าและบริการที่ผลิต ให้เงินสนับสนุนแยกกัน และติดต่อกันอย่างเป็นอิสระ

5. เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น (Shift to greater competition in the public sector) เป็นการเปลี่ยนวิธีทำงานไปเป็นการจ้างเหมาและประมูล เหตุผลก็เพื่อให้ฝ่ายที่เป็นปรปักษ์กัน (rivalry) เป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ต้นทุนต่ำและมาตรฐานสูงขึ้น

6. เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน (Stress on private sector styles of management practice) เปลี่ยนวิธีการแบบข้าราชการไปเป็นการยืดหยุ่นในการจ้างและให้รางวัล

7. เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด (Stress on greater discipline and parsimony in resource use) วิธีนี้อาจทำได้ เช่น การตัดค่าใช้จ่าย เพิ่มวินัยการทำงาน หดหยั้งการเรียกร้องของสหภาพ แรงงานจำกัด ต้นทุนการปฏิบัติ เหตุผลก็เพราะต้องการตรวจสอบความต้องการใช้ทรัพยากรของภาครัฐ และ “ทำงานมากขึ้นโดยใช้ทรัพยากรน้อยลง” (do more with less)

จุดเน้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีดังนี้ 1) รัฐบาลมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น 2) การบริหารจัดการภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็วคุณภาพสูงและประสิทธิภาพสูง 3) การจัดองค์กรมีความกะทัดรัดคล่องตัวและปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วเน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ 4) มีลักษณะของการทำงานที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน 5) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพสูง 6) ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย 7) มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลายมีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ 8) มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม 9) มีความโปร่งใสตรวจสอบได้จากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นับได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหารอย่างหนึ่ง

โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (2564 : 78) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่สร้างขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ให้ดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นหลักคิดหลักปฏิบัติ โดยได้วางเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 4 ประการ คือ 1) พัฒนาศักยภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น 2) ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม 3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากลและ 4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้น เป็นมืออาชีพมากขึ้น แต่การบริหารในภาคราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ มากมายและอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบ “นิติ

รัฐ” (Rule of Law) ด้วยจึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้น

อย่างไรก็ตามอันเนื่องจากการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นแนวคิดที่มุ่งให้ความสนใจต่อการนำวิธีการที่ใช้ในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในองค์การภาครัฐ ซึ่งก็คือ การพยายามทำให้ระบบราชการเป็นเช่นเดียวกันกับภาคธุรกิจเอกชน แต่การบริหารงานภาครัฐไม่ได้ดำเนินงานเหมือนกับการบริหารธุรกิจ แต่เป็นการดำเนินงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้า แต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย นักบริหารงานภาครัฐไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานเท่านั้น หากแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องขับเคลื่อนโดยพื้นฐานของผลประโยชน์ สาธารณะที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การรวบรวมผลประโยชน์ของแต่ละคนเข้าด้วยกันเท่านั้น โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเจรจาและหาข้อตกลงร่วมในผลประโยชน์สาธารณะ

กล่าวได้ว่า จากประเด็นการเปลี่ยนสถานะประชาชนพลเมืองให้กลายเป็นเพียง “ลูกค้า” ตามวิธีคิดแบบภาคเอกชนในแนวคิดแบบ New Public Management (NPM) โดยมองข้ามความเป็นพลเมืองในฐานะผู้ที่ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญรับรองทั้งในแง่สิทธิ ความคุ้มครอง และการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเสมอภาค ก็คือการลดฐานะของประชาชนเป็นเพียง “ลูกค้า” และในกรณีที่ “ลูกค้า” ไม่จ่ายค่าบริการ/ภาษี เขาก็อาจจะไม่ได้รับบริการหรือแม้จะได้รับบริการก็อาจเป็นบริการที่ไม่เท่าเทียมเสมอภาค และต่อมาในคำประกาศแห่งเมืองแบล็คเบิร์ก (Blacksburg Manifesto) (Stivers, 1990 : 68) ระบุว่า “ความชอบธรรมทางการบริหารจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อพลเมืองซึ่งคือ จุดมุ่งหมายของรัฐ ในทางกลับกันความรับผิดชอบจำเป็นต้องมีกรอบแนวคิดสำหรับการตีความคุณค่าพื้นฐานซึ่งต้องพัฒนาร่วมกันระหว่างข้าราชการและพลเมืองในสถานการณ์ที่เป็นจริงมากกว่าที่จะกำหนดเพียงข้อสมมติฐานเท่านั้นกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐก็เป็นส่วนหนึ่งของพลเมืองต้นรู้นั่นเอง” ทำให้แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้รับการโต้แย้ง และถึงเวลาต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุดต่อไป

การบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) คือ ชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารรัฐกิจภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย และการสร้างความผูกพันของพลเมือง ซึ่งปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการนิยมหรือกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) เป็นทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมในยุคปัจจุบันที่รัฐบาลมิได้ทำหน้าที่ในการปกครองเพียงอย่างเดียวแต่ยังต้องทำหน้าที่เสมือนผู้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือแก่พลเมืองให้ความสำคัญแก่ความเป็นพลเมืองหรือให้ความสำคัญต่อการเป็นมนุษย์

มากกว่าความเป็นผู้ประกอบการหรือผลผลิตที่ได้ Denhard and Denhardt (2007: 74) ได้กล่าวไว้ในส่วนบทนำของหนังสือของเขาว่า “ข้าราชการไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า NPS เป็นแนวคิดของนักรัฐประศาสนศาสตร์สายรัฐศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณค่าหรืออุดมการณ์โดยเฉพาะคุณค่าความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าเรื่องประสิทธิภาพหรือผลิตภาพ โดยมีแนวคิดพื้นฐานหรือรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ 4 ประการหลัก คือ

1. ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (Theories of Democratic Citizenship) ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง โดยมีความตื่นตัวที่จะรวมตัวกัน เพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้โดยผ่านวิธีการต่างๆ และสามารถเข้าร่วมในการบริหารปกครอง (governance) ประเทศได้พลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest)

2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society) ชุมชนเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อวิถีชีวิตของพลเมือง โดยชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจในการทำงานร่วมกันเป็นทีม ชุมชนย่อมมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและมีระบบการติดต่อสื่อสารและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ ความเป็นชุมชนจึงเป็นหนทางหนึ่งในการทำให้เกิดความสมานฉันท์ การบริหารรัฐกิจต้องเข้ามาช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยส่งเสริมการเกิดและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับพลเมือง สถาบันในชุมชน เมื่อพลเมืองและสถาบันต่างๆ ในชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งย่อมนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) โดยประชาสังคมเป็นที่ซึ่งพลเมืองมีความผูกพันกันเข้ามาร่วมสนทนาและถกเถียงเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาชุมชน ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่การสร้างความเป็นชุมชนเท่านั้นแต่มันคือการสร้างความเป็นประชาธิปไตย

3. มนุษย์นิยมองค์การและทฤษฎีวาทกรรม (Organizational Humanism and Discourse Theory) มนุษย์นิยมองค์การไม่เห็นด้วยกับตัวแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เพราะมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล เนื่องจากแต่ละคนมีทักษะในการตระหนักรู้ที่แตกต่างกัน มนุษย์ต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำและไม่เสมอไปที่มนุษย์จะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ ประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงานตามแนวคิดมนุษย์นิยมองค์การจึงต้องไม่เน้นอำนาจหน้าที่และการควบคุม แต่จะเน้นการขยายพื้นที่ความเป็นอิสระให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงองค์การต้องเป็นไปอย่างมีแผน

4. รัฐประศาสนศาสตร์ในยุคหลังสมัยใหม่ (Post Modern Public Administration) เป็นแนวคิดที่เคลือบแคลงสงสัยต่อนักคิดในยุคสมัยใหม่ (Modernist) ซึ่งนักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดยุคหลังสมัยใหม่จึงมักจะเป็นผู้วิพากษ์แนวคิดยุคสมัยใหม่ว่าเป็นแนวคิดที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสมตลอดไป

เนื่องจาก NPS มีรากฐานจากทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยและแนวทางอื่น ๆ ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งรวมถึงแนวทางแบบประชาธิปไตย แนวทางการตีความ แนวทางเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และแนวทางแบบโพสต์โมเดิร์น จึงมองข้าราชการว่าเป็นคนมีเหตุผลในเชิงยุทธศาสตร์ที่ใช้เหตุผลทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และองค์การมองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกันมองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบนักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศตัวจริงข้าราชการต้องมีบทบาทในการเจรจาไกล่เกลี่ยและเป็นตัวกลางที่จะทำให้เกิดค่านิยมร่วมกันในหมู่พลเมือง ชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ กลไกที่จะทำให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคือการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้บรรลุผลที่ตกลงร่วมกัน มองว่ากลไกการตรวจสอบมีหลากหลายทั้งด้านกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง ข้าราชการควรมีดุลยพินิจแต่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบโครงสร้างองค์การควรเป็นแบบร่วมมือกันโดยมีผู้นำร่วมทั้งจากภายในและภายนอกองค์การส่วนปัจจัยจูงใจข้าราชการและนักบริหารคือการได้รับใช้ประชาชนและการได้ทำประโยชน์ให้แก่สังคม โดยแนวคิด NPS นี้มีหลักสำคัญ 7 ประการ ได้แก่

1. บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) กล่าวคือ ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลลัพธ์มาจากการโต้เถียงกันเกี่ยวกับคุณค่ามากกว่าเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีผลประโยชน์ส่วนตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรตอบสนองเฉพาะความต้องการของลูกค้า แต่ควรเน้นการสร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ (trust) และความร่วมมือ (collaboration) ทั้งกับพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกัน และการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

2. การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest) กล่าวคือ ผู้บริหารงานภาครัฐต้องมีส่วนเกื้อกูลต่อการสร้างหลักการและพื้นฐานร่วมเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ เป้าหมายของการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อตอบสนอง ช่วยแก้ปัญหาหรือเป็นทางเลือกของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่การค้นหาผลประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมืองกับนักบริหารรัฐกิจ ดังนั้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่การหาทางออกง่าย ๆ โดยการตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องเกิดจากการจากสนทนาพูดคุย ถกแถลงหรือปรึกษาหารือและกำหนดร่วมกัน โดยไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการ

3. ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship) กล่าวคือ ผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดที่ข้าราชการและพลเมืองต้องร่วมกันกำหนดขึ้น และต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการนำงบประมาณของรัฐ (พลเมืองเป็นเจ้าของ) ไปให้ผู้ประกอบการดำเนินการเหมือนเป็นเจ้าของงบประมาณ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้ประกอบการเหมือนกับเจ้าของบริษัทในธุรกิจเอกชน เท่ากับว่า

ผู้บริหารดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคบ ๆ เหมือนกับธุรกิจเอกชนซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ให้มากที่สุดและทำให้ลูกค้าพอใจ

4. คิดเชิงกลยุทธ์และ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) กล่าวคือ นโยบายและแผนงานจะตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้จะต้องเกิดจากกระบวนการรวมกลุ่มและความร่วมมือร่วมกัน นโยบายและแผนต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงกลยุทธ์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อม และมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่จะให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้นั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน ซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือภาระรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักบริหารรัฐกิจแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

5. การตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability Is Not Simple) กล่าวคือ ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อตลาด (market) ซึ่งก็คือ รับผิดชอบต่อลูกค้า ผลิตภาพและผลลัพธ์ของงาน แต่สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ความรับผิดชอบแค่นั้นไม่เพียงพอ เพราะแท้จริงแล้วข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อสังคม และยังต้องมีการขยายผลแห่งความรับผิดชอบไปอย่างกว้างขวาง ทั้งความรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

6. การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer) กล่าวคือ การบริการรับใช้เป็นบทบาทสำคัญของข้าราชการ โดยต้องมีภาวะผู้นำและมีค่านิยมพื้นฐานที่ช่วยสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการนโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นผลจากความผูกพันในประโยชน์สาธารณะของพลเมือง ซึ่งต้องมีการเจรจาต่อรองพูดคุยสนทนาในผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นที่มาของนโยบายร่วมกัน ข้าราชการต้องช่วยอำนวยความสะดวก คอยใกล้ชิดและประนีประนอม และช่วยแก้ไขปัญหา

7. ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตผล (Value People, Not Just Productivity) กล่าวคือ องค์กรภาครัฐและเครือข่ายต้องเน้นการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลสำเร็จในระยะยาว การปฏิบัติงานภาครัฐจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการจัดการผ่านคน (managing through people) โดยนักบริหารรัฐกิจต้องเห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์กร นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องปฏิบัติงานโดยสร้างความยอมรับนับถือให้เกิดขึ้นกับพลเมือง และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐก็ต้องยอมรับนับ ถือในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐจึงต้องเน้นคนด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่าการสร้างเพียงแค่ผลิตภาพในการทำงาน

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับพลเมือง (Citizen First) ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ความเป็นประชาธิปไตย (Democratic) ความสามารถในการรับผิดชอบได้ต่อพลเมือง (Accountability) การเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อสรุปและพันธสัญญาต่อพลเมืองและชุมชน (Community) เพื่อกระจายผลประโยชน์สาธารณะนั้นไปสู่สังคมอย่างแท้จริง ขณะที่ TPA ยังมองประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการจากรัฐ (Client) เน้นการบริหารภายในมากกว่าภายนอก ยังคำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพประสิทธิผลและประหยัดเป็นค่านิยมหลักในทางการบริหาร จัดองค์การแบบทางการที่เน้นสายการบังคับบัญชาผลประโยชน์สาธารณะถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ หรือกำหนดไว้แล้วในนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ความรับผิดชอบได้เป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญและนักบริหารระดับสูง กระบวนการตัดสินใจต่างๆจึงถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการ พลเมืองหรือประชาชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมได้ในระดับที่จำกัดการปฏิบัติงานก็เป็นไปกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ จนส่งผลให้เกิดการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพและล่าช้า ข้าราชการก็ขาดแรงจูงใจในการทำงานและถูกปิดกั้นในความคิดสร้างสรรค์

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นั้นมีอยู่หลายประเด็นที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงเพราะความตั้งใจของ NPS ในการเป็นแนวคิดหรือวาทกรรมเชิงวิพากษ์ NPM ตั้งแต่ที่ NPS ไม่เห็นด้วยที่จะมองประชาชนเป็นลูกค้าเหมือน NPM แต่กลับเห็นว่าประชาชนคือพลเมืองที่ต้องการผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ระยะสั้นในการบริการสาธารณะนักบริหารรัฐกิจก็เป็นเพียงผู้รับผิดชอบร่วมหาใช้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการไม่ประสิทธิภาพและผลิตภาพไม่ใช่เรื่องที่มีความสำคัญมากไปกว่าความเสมอภาค เป็นธรรมและความรับผิดชอบได้ของภาครัฐโดยเห็นว่าคุณค่าในเรื่องความเป็นธรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบได้ต่างหากที่เป็นเป้าหมายของการบริการสาธารณะการบริการของรัฐไม่ได้เป็นการส่งมอบสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมืองเท่านั้นแต่มันคือการส่งมอบความเป็นประชาธิปไตยไปสู่พลเมือง

กล่าวได้ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เป็นแนวคิดเชิงปทัสฐานเน้นการวิพากษ์และมีลักษณะเป็นวาทกรรม (Discourse) ที่มีเป้าหมายของการนำเสนอเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์อื่น ๆ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่อาศัยรูปแบบการบริหารจากภาคเอกชนมาใช้ โดยประเด็นการวิพากษ์ที่สำคัญคือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของความชอบธรรมความสามารถรับผิดชอบได้ การตรวจสอบได้ ภาวะผู้นำและจริยธรรมในทางการบริหาร ซึ่งในหลายกรณีได้เบี่ยงเบนไปจากวิถีทางของประชาธิปไตยโดยเฉพาะในเรื่องของการอยู่นอกเหนือขอบเขตของหลักกฎหมายมหาชน การทุจริตเชิงนโยบายและความขัดแย้งต่อหลักผลประโยชน์สาธารณะการที่สวมวิญญาณผู้ประกอบการมาทำหน้าที่บริหารภาครัฐนั้นทำให้เกิดการมองประชาชนเป็นเพียงลูกค้าให้ความสำคัญเฉพาะการสร้างภาพพจน์หรือผลประโยชน์เฉพาะหน้าในระยะสั้น ๆ เท่านั้น

สรุป

การบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทการบริการสาธารณะแนวใหม่ คำนึงถึงคนที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะประชาชนพลเมืองในรูปแบบของพลเมืองตื่นรู้ (active citizens) มากขึ้น และกระทั่งในเวลา ต่อมา เกิดแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มุ่งให้ความสนใจต่อการนำวิธีการที่ใช้ในภาคธุรกิจเอกชนมาใช้ในองค์การภาครัฐ กล่าวคือเป็นการพยายามทำให้ระบบราชการเป็นเช่นเดียวกันกับภาคธุรกิจเอกชนจนกระทั่งว่ากลายมาเป็นกระแสที่ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลของประเทศต่างๆ ทั่วโลกอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการบริหารงานภาครัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย ข้าราชการจึงไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้า หากแต่เป็นการส่งมอบประชาธิปไตย นักบริหารงานภาครัฐไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานเท่านั้น หากแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนพลเมืองทุกคนด้วยจึงทำให้เกิดแนวคิดที่ปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เรียกว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) อันเป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร). (2564). ประวัติความเป็นมา. ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 27 ตุลาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.opdc.go.th/content/OQ>.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2560). การบริหารงานภาครัฐกับมิติของความเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานของหน่วยงาน ภาครัฐสู่การเป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง. รัฐศาสตร์. 65 (5), 9-34.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Services (Expanded Edition): Serving not Steering*. Armonk, New York : M.E. Sharpe.
- Henry, N. (2010). *Public Administration and Public Affairs*. (11 th ed). New York : Longman.
- Hood, c. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*. 69, 3 - 19.
- Stivers, C. M. (1989). *Active Citizenship and Public Administration in Gary L. Wamsley and others*. Refounding Public Administration. CA : Sage publications, Inc.