

กระบวนทัศน์การบริหารสาธารณะ

Public Administration Paradigm

พิมพ์กมล เกษแก้ว (Pimkamon Katkarw)

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
(Faculty of Management Science Suan Dusit University)

Email: K_A_E_K_A_E@hotmail.com

Received October 11, 2019; Revised May 8, 2020; Accepted June 20, 2020

Abstract

The paradigm in public administration has improved substantially from the past to the present. Due to the increasingly complex social context, many scholars have tried to propose new ideas in line with the economic context. Society and politics Therefore making traditional public administration (OPM) that emphasizes organizational structure and hierarchy is passed to the new public administration (NPM) that focuses on competition to make the work more efficient and lead to more diverse concepts such as new public management (NPG), new public service (NPS) to make public management consistent with the changing environment.

Keywords: old Public Management, New Public Administration, New public service, New public governance

บทคัดย่อ

กระบวนทัศน์ในการบริหารสาธารณะได้มีการปรับปรุงเนื้อหาสาระสำคัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากบริบททางสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นจึงทำให้นักวิชาการหลาย ๆ ท่านจึงพยายามเสนอแนวคิดใหม่ ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จึงทำให้การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (OPM) ที่เน้นโครงสร้างองค์การและความเป็นลำดับชั้น ถูกส่งผ่านไปยังการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ที่มุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อให้งานมีประสิทธิภาพและนำไปสู่แนวคิดที่หลากหลายยิ่งขึ้น เช่น การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPG) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เพื่อให้การบริหารจัดการสาธารณะมีความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

คำสำคัญ: การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม, การบริหารสาธารณะแนวใหม่, การจัดการสาธารณะแนวใหม่, การบริการสาธารณะแนวใหม่

บทนำ

ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การเปลี่ยนแปลงข้างต้นทำให้ภาครัฐต้องตระหนักถึงการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งนี้ในการบริหารจัดการเพื่อแก้ปัญหาของภาครัฐกลุ่มประเทศที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากการสั่งสมองค์ความรู้เกี่ยวกับการกับการบริหารงานบริหารสาธารณะเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาสังคมอยู่มาโดยตลอด ดังเห็นได้จากแนวคิดการบริหารงานสาธารณะแนวเก่า ไปสู่การบริหารงานสาธารณะแนวใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงปี 1980, ปี 1990 และปี 2000 ตามลำดับ จนกระทั่งเกิดแนวคิดใหม่ ที่เรียกว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) และการจัดการสาธารณะแนวใหม่

องค์ความรู้ทางการบริการงานสาธารณะต่าง ๆ ข้างต้น ถือเป็นต้นกำเนิดและแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในการบริหารตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ซึ่งสาระสำคัญของหลักการบริหารจัดการอาจจะมีแตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้กลุ่มนักวิชาการที่สนใจหลักการบริหารพยายามปรับปรุงเนื้อหาสาระสำคัญให้มีความทันสมัยจนนำไปสู่แนวคิดใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทในปัจจุบันมากขึ้น ทั้งนี้ เนื้อหาสาระสำคัญของหลักการบริหารสาธารณะอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามช่วงเวลา เช่น การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (old Public administration) มีคุณลักษณะที่โดดเด่น คือ การบริหารงานแบบชนชั้นนำหรือการบริหารงานแบบ Top-down เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์ ความเป็นลำดับชั้น เน้นโครงสร้างและประสิทธิภาพขององค์การโดยใช้ระบบควบคุมและสั่งการ ตรงกันข้ามกับแนวคิดการบริหารงานสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งเป็นพื้นฐานของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) และหลักของความเป็นตัวแทน (principal-agent) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้กำกับดูแล และต้องไม่ประพฤติปฏิบัติตนเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน ในขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) เป็นแนวคิดที่มาจากรากเหง้าของทฤษฎีประชาธิปไตย มีคุณลักษณะที่โดดเด่นคือ เน้นหลักความรับผิดชอบและเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชน (Dong, 2015) จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของหลักการบริหารสาธารณะมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

สำหรับบทความเรื่องกระบวนการทัศน์การบริหารสาธารณะ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการอธิบายถึงพัฒนาการขององค์ความรู้หลักการบริหารตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่ การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (OPA) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) และการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นต้น เพื่อให้เห็นพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการสาธารณะ

1. จุดประกายองค์ความรู้การบริหารสาธารณะ

การบริหารสาธารณะเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1960 และปี 1970 ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งความวุ่นวายสังคมเกิดความปั่นป่วนจากการประท้วงต่อต้านสงครามที่เกิดมาจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ความไม่เสมอภาค รวมทั้งการมีระบบราชการที่ประกอบไปด้วยกลุ่มอนุรักษ์นิยม การทุจริต ความทะนงตัวในการบริหารของกลุ่มข้าราชการส่งผลให้การบริการไร้ประสิทธิภาพ (Zhang, 2007) นอกจากนี้ในช่วงปี 1968 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเกิดความวุ่นวายในสหรัฐอเมริกาซึ่งมาจากการเคลื่อนไหวต่อต้านสงครามเวียดนาม ปัญหาจลาจลและการลอบสังหารผู้นำ Martin Luther King รวมถึงการตะโกนเสียงดังของนักเรียนในการประชุมประชาธิปไตยแห่งชาติ ที่

ชิคาโก จนนำไปสู่การควบคุมตัวนักเรียน จากปัญหาดังกล่าวเริ่มทำให้ประชาชนชาวอเมริกามั่นใจว่า สหรัฐอเมริกาไม่สามารถเอาชนะสงครามนี้ได้ เช่นเดียวกับข้อคิดเห็นของกลุ่มนักวิชาการ เช่น Dwight Waldo H. George Frederickson, Frank Marini และ W. Henry Lambright ต่างก็ออกมาวิพากษ์วิจารณ์หลักการบริหารที่ใช้อยู่ในขณะนั้นจะไม่ช่วยแก้ปัญหาได้ และเชื่อว่าการบริหารที่จะช่วยแก้ปัญหาได้จะต้องเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องสามารถตอบสนองความต้องการต่อเหตุการณ์และความปั่นป่วนเหล่านั้น ดังนั้นหลักการบริหารสาธารณะจึงควรมุ่งเน้นการพัฒนาที่เป็นสหวิชาให้มากขึ้น เช่น องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นเรื่องของจริยธรรม (Dong, 2015) ซึ่งองค์ความรู้เหล่านี้ควรถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหา

2. พัฒนาการแนวคิดการบริหารสาธารณะ (Public administration)

การจำแนกแนวคิดการบริหารสาธารณะ ผู้เขียนแยกมุมมองออกโดยสังเขป เพื่อให้เห็นพัฒนาการของการบริหารสาธารณะแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกันจากมุมมองของนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนี้

2.1 กรอบแนวคิดการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (The old public administration) ไปสู่การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New public management)

การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมมีฐานคติ (Assumption) มุ่งเน้นเรื่องของโครงสร้างองค์การ (Structural) การออกแบบองค์การ (Organization) กระบวนการผลิต (Production Process) และการแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ตามหลักการของ Adam Smith, Taylor, Fayol และ Max Weber โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบอบราชการ ตามแนวคิดของ Max Weber เป็นแนวคิดที่ถูกนำไปใช้ในการปฏิรูประบอบราชการในสหราชอาณาจักรและราชอาณาจักรปรัสเซียในช่วงปลายปีทศวรรษที่ 19 เพื่อที่จะเอาชนะการบริหารงานที่อาศัยระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคเล่นพวก รวมทั้งการครอบงำการตัดสินใจของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการบริหารตามหลักการของ Max Weber มีลักษณะที่สำคัญคือ ลำดับชั้นสายการบังคับบัญชา (hierarchy) เน้นประสิทธิภาพขององค์การ ความประหยัดความสามารถในการประสานงาน และระบบคุณธรรม (Meritocracy) ซึ่งหลักการดังกล่าวกลับเป็นที่นิยมและค่อนข้างมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการในศตวรรษที่ 20

สำหรับจุดเด่นของการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมที่อาศัยการควบคุมและสั่งการจากส่วนกลาง กำหนดกฎระเบียบและเน้นโครงสร้างแบบลำดับชั้น และการบริหารต้องแยกออกจากการเมือง รวมถึงข้าราชการต้องรับใช้ประชาชนมากกว่าถือผลประโยชน์ส่วนตัว (McCourt, 2013) สำหรับจุดอ่อน คือ ปัญหาขององค์การส่วนใหญ่เกิดมาจากโครงสร้างองค์การ ทำให้การแก้ปัญหาจึงมุ่งเน้นแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง แต่ไม่ได้พิจารณาในแง่ของพฤติกรรมมนุษย์ ทำให้กลุ่มนักวิชาการโจมตีและวิจารณ์หลักการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมว่า กฎเกณฑ์ตามระบอบราชการ จะก่อให้เกิดความเสียหายในการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องของความไม่ยืดหยุ่น การไม่สนใจคนในการทำงาน เน้นสายการบังคับบัญชาและการควบคุมสั่งการจากส่วนกลาง ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อการบริหารจัดการได้ (Osborne & Garbler, 1992) สะท้อนให้เห็นว่าระบอบราชการไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่เป็นการมุ่งตอบสนองความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า ดังนั้นการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมมีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้ 1) รัฐเป็นผู้จัดหาและส่งมอบบริการสู่ประชาชนโดยตรงด้วยตนเอง ด้วยโครงสร้างองค์การแบบราชการที่มีการรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางเป็นหลัก 2) การสั่งการตามสายบังคับบัญชา จากบนลงล่าง 3) ระบอบราชการเป็นระบบปิด จำกัดการมีส่วนร่วม 4) ประสิทธิภาพและหลักเหตุผลเป็นค่านิยมหลักของ

การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม 5) การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย แต่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมมีลักษณะการบริหารแบบชนชั้นนำ ไม่ได้มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่เป็นการตอบสนองความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า นอกจากนี้การบริหารที่ขาดความยืดหยุ่นจะไม่สามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ อีกทั้งการละเลยต่อความรู้สึกของคนทำงานยังส่งผลต่อประสิทธิภาพของงานอีกด้วย ซึ่งหากปัญหาเหล่านี้สะสมขึ้นเรื่อย ๆ จะทำให้เกิดความล้มเหลวของระบบราชการได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อปัญหาของการบริหารสาธารณะข้างต้น สร้างความเสียหายให้กับระบบราชการอย่างมาก กลุ่มนักวิชาการมองกันว่า การเปลี่ยนแปลงการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมไปสู่การจัดการสาธารณะแนวใหม่ ไม่ใช่สิ่งที่ท้าทายอะไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Osborne & Garble (1992) ได้เขียนหนังสือ Reinventing Government เอาไว้ว่า

“สิ่งที่เราได้เขียนไว้ในหนังสือเล่มนี้นั้นไม่มีอะไรมากมาย เป็นเพียงแค่ปรับรูปแบบงานของภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาเล็กน้อยเท่านั้น การที่ภาครัฐจะต้องเป็นองค์กรใหญ่ รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางและมีโครงสร้างแบบราชการ ความคิดนี้ทำให้พวกท่านตาบอด มองไม่เห็นแนวทางการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบตัวเรา”

ดังนั้น จากมุมมองข้างต้นนำไปสู่แนวทางการบริหารจัดการที่แปลกใหม่ คือ แนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ที่ปรากฏขึ้นในสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกาและสแกนดิเนเวียในช่วงกลางปี 1980 ซึ่งมาจากรากฐานทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public choice theory) และทฤษฎีหลักความเป็นตัวแทน (Principal-agent theory) โดยให้ความสำคัญกับการแข่งขัน (Competition) การมอบหมายหน้าที่ (Delegation) ผลการดำเนินงาน (Performance) และความรับผิดชอบ (Responsiveness) เป็นต้น (Dunleavy and Hood, 1994; McCourt, 2013) ดังนั้น มุมมองของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) จึงเชื่อว่าการบริหารงานจะดีขึ้น หากนำเรื่องการแข่งขัน การตลาดหรือการบริหารงานภาครัฐจากภาคเอกชนเข้ามาใช้ โดยเฉพาะการนำเครื่องมือทางการบริหารจากภาคเอกชนเข้ามาทดลองใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การใช้มาตรฐานและตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน การเน้นผลงานมากกว่ากระบวนการและวิธีการ การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การลดขนาดของภาครัฐ เน้นการตลาดและการแข่งขัน แนวทางดังกล่าวส่งผลให้ภาครัฐมีการปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐเป็นแบบองค์กรที่มีการกระจายอำนาจมากขึ้น เช่น องค์กรแบบแบนราบ องค์กรแบบ hybrid องค์กรแบบ arm's-length เป็นต้น (Hugh, 1994; Pollitt, 2003; Osborne, 2006) ซึ่งรูปแบบของการบริหารจัดการเหล่านั้น จะช่วยแก้ปัญหาความไม่ยืดหยุ่น ลำดับชั้นสายการบังคับบัญชาที่ไม่สามารถแข่งขันได้

ดังนั้น การจัดการสาธารณะแนวใหม่ จึงแก้จุดอ่อนของการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมอย่างสิ้นเชิง โดยอาศัยการจัดการที่ยืดหยุ่นได้ในภาคเอกชนนำมาดัดแปลงให้ดีขึ้น เพื่อนำไปใช้ในการจัดการภาครัฐ โดยอาศัยกลไกตลาดมาช่วยในการจัดการ และควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานดังที่ Osborn & Gaebler (1992) ได้เขียนเรื่อง Reinventing Government: How the Entrepreneurial ซึ่งให้ความสำคัญการปรับเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากเป็นผู้กระทำเองทั้งหมดเป็นผู้ควบคุมดูแล และให้ความสำคัญกับการบริหารอย่างมืออาชีพ (professional management) กล่าวคือ เน้นความเป็นอิสระของผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในการบริหาร เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานที่สามารถนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จที่พึงประสงค์ พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของรัฐสามารถนำไปสู่ผลสำเร็จที่ต้องการ (Accountable for results) มากกว่าการให้ความสำคัญกับระเบียบปฏิบัติราชการ หรือแบบแผนและขั้นตอนต่าง ๆ เป็นหลัก

นอกจากนี้ ต้องเชื่อมโยงผลสำเร็จของการปฏิบัติเข้ากับการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐและส่งเสริมให้มีระบบการให้รางวัลตอบแทนที่ผลสำเร็จในการปฏิบัติงานที่มุ่งสู่ผลสำเร็จขององค์การอย่างสูงสุด รวมถึงปรับปรุงโครงสร้างองค์การและระบบการทำงานให้มีขนาดเล็กกะทัดรัด มีความคล่องตัวและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งนี้ อาจใช้การดำเนินการจ้างเหมาโดยภาคเอกชน (contract-out) หรืออาจให้ดำเนินการโดยประชาชนได้ รวมถึงส่งเสริมให้มีระบบแข่งขันในการจัดการบริการสาธารณะ (contestability) โดยองค์การรัฐหรือองค์กรอื่นที่จะนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพในการจัดการสาธารณะ หรือมีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารให้มีความทันสมัยและส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีและเทคนิควิธีการจัดการในภาคเอกชนมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ

กล่าวโดยสรุป การจัดการสาธารณะสมัยใหม่ (New Public Management) เป็นหลักการบริหารที่พยายามแก้จุดอ่อนของการบริหารแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชาแต่ละเลเยอร์ผู้บังคับบัญชา การทำงานไม่ยืดหยุ่น เล่นพรรคเล่นพวก ดังนั้นการเกิดขึ้นของการจัดการสาธารณะแนวใหม่จึงให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ใช้กลไกตลาด (market mechanism) การบริหารอย่างมืออาชีพ (managerialism) เน้นผลงานมากกว่ากระบวนการ การเปลี่ยนแปลงหลักการบริหารดังกล่าวทำให้การบริหารงานดูมีชีวิตชีวามากขึ้น ด้วยการแข่งขันและการวัดผลงานซึ่งทำให้คนทำงานต้องแข่งขันกันทำงานเพื่อให้ได้งานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ทั้งนี้แม้ว่าการลดกฎระเบียบอาจทำให้การทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น แต่การทำงานในระบบราชการซึ่งเป็นกลุ่มคนหมู่มากยังคงมีความสำคัญกับการยึดถือกฎระเบียบมีฉะนั้นจะไม่สามารถควบคุมการทำงานได้

2.2 กรอบแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management)) ไปสู่การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (The New Public Governance)

เมื่อเผชิญกับปัญหาแนวคิดและการปฏิบัติของการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมและการจัดการสาธารณะแนวใหม่ นักทฤษฎีจำนวนหนึ่งก็พัฒนากรอบแนวคิดของการบริหารสาธารณะที่สดใหม่กว่าที่เรียกว่า การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (The New Public Governance) หรือ NPG ให้ความสำคัญกับพลเมือง ผลประโยชน์สาธารณะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ แนวคิดดังกล่าวเสนอโดย Osborne มองว่าสังคมเริ่มเข้าสู่วัฒนธรรมที่เรียกว่า รัฐพหุลักษณะ (pluralist) หมายถึง การรวมตัวขององค์การที่หลากหลายองค์การ ทั้งหน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมและหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งองค์การข้างต้นต้องมีการพึ่งพาอาศัยกันและกันเพื่อร่วมกันในการจัดหาระบบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังนั้น จุดเด่นของการจัดการธรรมาภิบาลสาธารณะแนวใหม่ NPG คือมุ่งเน้นค่านิยมในหลักของความเป็นพลเมือง ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและมุ่งตอบสนองความต้องการของพลเมือง การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตแนวคิด governance คือสามารถตรวจสอบได้ (accountable) คุณลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาลสมัยใหม่ มี 5 ประเด็น ดังนี้

1) การจัดการสาธารณะเชิงสังคม-การเมือง (social-political governance) คือการให้ความสนใจในความสัมพันธ์ระหว่างองค์การภาครัฐกับสังคม โดย Kooiman (1999) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นและการมีปฏิสัมพันธ์กันทั้งในภาครัฐและภาคสังคมจะช่วยส่งเสริมให้กำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งภาครัฐไม่ใช่ผู้เดียวที่ทำการกำหนดและสั่งมอบบริการ แต่การกำหนดและสั่งมอบบริการต้องเป็นองค์รวมโดยองค์การอื่น ๆ ในสังคม (societal actors) เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการดังกล่าวด้วย

2) การจัดการสาธารณะในรูปแบบนโยบายสาธารณะ (public policy governance) แนวคิดนี้ให้ความสนใจไปที่วิธีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับชุมชนเครือข่ายต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การ

จัดการปกครองในรูปแบบนี้มองว่าศูนย์กลางของการกำหนดและการนํานโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งการส่งมอบบริการสาธารณะมิใช่หน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวแต่ประกอบด้วยการทำงานร่วมกันของชุมชนและเครือข่ายต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยตัวแสดงที่หลากหลาย (Titus Mala, 2018)

3) การบริหารจัดการสาธารณะ (administrative governance) ให้มีความสำคัญกับประสิทธิผลจากการประยุกต์ใช้การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิม กับการบริหารสาธารณะในภาครัฐในยุคปัจจุบันที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งนักวิชาการ เช่น Salamon (2002) นำแนวคิดการจัดการสาธารณะไปสู่กระบวนการนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะหลักการนํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและหลักการบริการสาธารณะ และ Lynn (2001) นำแนวคิดการจัดการสาธารณะมาประยุกต์ใช้กับเรื่องความร่วมมือของภาครัฐกับองค์กรเอกชนและเครือข่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะ

4) การบริหารการจัดการสาธารณะในรูปแบบของระบบสัญญา (contract governance) ซึ่งมีพื้นฐานจากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ว่ารูปแบบการทำสัญญานั้นภาครัฐจะต้องให้ความสนใจมากขึ้น ข้าราชการจะต้องควบคุมให้การบริการจากภาคเอกชนตรงต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด รัฐไม่สามารถปล่อยให้เอกชนเข้ามาประมูลงานและนำไปทำได้อย่างอิสระ (kellt, 2000)

5) การบริหารการจัดการสาธารณะในรูปแบบของเครือข่าย (network governance) ซึ่งวิธีการทำงานของเครือข่าย เป็นองค์การที่มีการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ โดยเครือข่ายมีหน้าที่นํานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยภาครัฐอาจจะเข้าไปมีบทบาทในเครือข่ายหรืออาจไม่ได้เข้าร่วมเลยก็ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มีความพยายามที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายสาธารณะและการนํานโยบายไปปฏิบัติในบริบทของสังคมปัจจุบันที่การจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมิใช่หน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วน ซึ่งความแตกต่างกันของแต่ละองค์การที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันนั้นย่อมก่อให้เกิดความซับซ้อน โดย Osborn ได้เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวคิด การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่กับแนวคิดการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ ดังนี้ (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 กระบวนทัศน์การบริหารสาธารณะ ในมิติต่าง ๆ

ประเด็นเปรียบเทียบ	การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม	การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่
รากฐานของทฤษฎี	ทฤษฎีรัฐศาสตร์ การเมืองและนโยบายสาธารณะ	หลักเหตุผล (rational) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice)	ทฤษฎีประชาธิปไตยและทฤษฎีเครือข่าย
ธรรมชาติของรัฐ	รัฐเดี่ยว (unitary state)	รัฐที่มีการกระจายตัว (disaggregated)	รัฐพหุนิยม (pluralist state)
ค่านิยม	ประสิทธิภาพ	การแข่งขันและการตลาด	ความเป็นพลเมือง
ความสนใจ	นโยบายสาธารณะ เช่น การกำหนดนโยบาย การนํานโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล	สนใจการบริหารภายในองค์กร (intra-organization)	สนใจการจัดการสาธารณะระหว่างองค์กร (inter-organization)

ประเด็นเปรียบเทียบ	การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม	การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	การจัดการปกครอง สาธารณะแนวใหม่
มุ่งเน้น	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	ปัจจัยนำเข้าและปัจจัยนำออก	กระบวนการให้บริการและ ผลลัพธ์
ความสัมพันธ์กับ หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่ หน่วยงานภาครัฐ	ความสัมพันธ์เป็นไปตามนโยบายที่ กำหนดไว้	ความสัมพันธ์เป็นไปในเชิงคู่แข่ง ทางการค้า กลไกตลาด	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ ให้บริการกับผู้รับบริการ
กลไกของการจัดการ สาธารณะ	ลำดับชั้นการบังคับบัญชา	กลไกตลาด	ความเชื่อถือและความผูกพัน
ค่านิยม	พื้นฐานทางสังคมที่มีอยู่ร่วมกันของ กลุ่มคนของภาครัฐ	ประสิทธิภาพของการแข่งขันและ การทำงานของตลาด	ความร่วมมือของรัฐและกลุ่ม ผลประโยชน์

ที่มา: Osborne, 2010

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงหลักการบริหาร ภาครัฐไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพียงฝ่ายเดียวได้ จำเป็นต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการให้เข้ามามีบทบาทในกิจกรรมและการบริหารเพื่อผลิตบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน นอกจากนี้การทำงานจำเป็นต้องมีการแบ่งกันทำและงานจะมีประสิทธิภาพต้องใช้รูปแบบการแข่งขันเพื่อานมีคุณภาพ

2.3 กรอบแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (The new public governance) ไปสู่การบริการ สาธารณะแนวใหม่ (New public service)

เมื่อแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) ได้มีการแพร่หลายมากขึ้นก็มักจะถูกวิจารณ์กันมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะแนวคิดผู้ประกอบการ (entrepreneurs) ถูกมองว่าเป็นภัยต่อความเป็นประชาธิปไตยและค่านิยม ดังนั้นแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ควรจะอยู่ในรูปแบบใด เช่น ความเสมอภาค ความยุติธรรมและการมีปฏิสัมพันธ์กันของคนในสังคม ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่แนวคิดการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (OPA) จะถูกหักล้างด้วยแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) แต่ข้อเท็จจริงแล้วการจัดการสาธารณะแนวใหม่ควรจะจับคู่เปรียบเทียบกับบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่มีความใหม่กว่า ซึ่งแนวคิดการบริการสาธารณะมาจากทฤษฎีประชาธิปไตยของประชาชน (theory of democratic citizenship) ซึ่งมองประชาชนมากกว่าเป็นเพียงลูกค้าที่นั่นแต่สามารถร่วมกันใช้อำนาจและมุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการและความไว้วางใจให้กับประชาชนมากกว่าความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เน้นการสร้างระบบการบริหารงานภาครัฐที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง แนวคิดดังกล่าว Denhardt (2008) ได้เสนอหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ไว้ 7 ประเด็น ดังนี้

1) บริการรับใช้พลเมืองและมองพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (serve citizens, not customers) การบริการสาธารณะแนวใหม่มองว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมืองแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการและลูกค้าโดยสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐบาลไม่เพียงแต่รับใช้ผู้ที่มาขอรับบริการเท่านั้น แต่ยังต้องบริการเพื่อรับใช้พลเมืองอื่นๆในสังคมที่รอคอยการบริการหรืออาจจะไม่ได้รับการโดยตรง แต่รัฐบาลต้องให้บริการและกระทำด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นพลเมือง

2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the public interest) บริการสาธารณะมองว่าเป้าหมายของการค้นหาประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อตอบสนองต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ต้องอาศัยหลักความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างพลเมืองกับรัฐบาลในการแก้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นร่วมกัน โดยยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก มีหลักประชาธิปไตยเป็นบรรทัดฐาน ควบคู่ไปกับความเสมอภาคและความเท่าเทียม

3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (value Citizenship over Entrepreneurship) มองว่าผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่มีคุณค่ามากที่สุด ซึ่งข้าราชการและพลเมืองต้องร่วมกันกำหนดสิ่งที่เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการนำงบประมาณของรัฐหรือพลเมืองผู้เป็นเจ้าของไปให้ผู้ประกอบการดำเนินการเสมือนเป็นเจ้าของงบประมาณ บทบาทของภาครัฐจะทำหน้าที่บริการประชาชน

4) คิดเชิงกลยุทธ์และปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย (think strategically, act democratically) นโยบายและแผนงานจะต้องใช้หลักคิดเชิงกลยุทธ์ที่มีการพิจารณาถึงปัจจัยสภาพแวดล้อม และมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่ชัดเจน มีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจนซึ่งนโยบายหรือแผนงานที่จะบรรลุความสำเร็จและตอบสนองความต้องการได้นั้นจะต้องเกิดจากกระบวนการความร่วมมือร่วมใจและการมีส่วนร่วมของนักบริหารรัฐกิจและพลเมืองทั้งในการบริการสาธารณะและการการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะทำให้พลเมืองเกิดความภูมิใจในการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5) การตระหนักในความรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that accountability is not simple) การบริการสาธารณะรัฐบาลควรให้ความสนใจมากกว่าการใช้กลไกตลาด คือต้องสนใจสถานการณ์ที่เป็นอยู่ (statutory) รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานของการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพและผลประโยชน์ของประชาชน การบริการสาธารณะแนวใหม่มองว่าปัญหาสังคมมีความซับซ้อน จึงเสนอทางออกให้รัฐด้วยการสร้างช่องทางการตัดสินใจร่วมกับประชาชน รัฐบาลไม่ใช่ผู้ที่ทำการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว แต่ควรเปิดกว้าง โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (serve rather than steering) กล่าวคือ หน้าที่สำคัญของข้าราชการคือการมีภาวะผู้นำในการสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามที่จะควบคุมหรือเป็นผู้กำกับทิศทางสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ ดังนั้นการตัดสินใจดำเนินการใด ๆ ก็ตามจะต้องมีการพูดคุยสนทนาผลประโยชน์สาธารณะร่วมกัน ข้าราชการต้องคอยสนับสนุนอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ และช่วยแก้ปัญหา

7) การให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลผลิตภาพ (value people, not just productivity) องค์การภาครัฐและเครือข่ายต้องเน้นการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลสำเร็จในระยะยาว การปฏิบัติงานภาครัฐจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับการจัดการผ่านคน ผู้บริหารภาครัฐต้องเห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์กร นอกจากนี้การปฏิบัติงานต้องทำให้เกิดการยอมรับจากพลเมืองและผู้บริหารภาครัฐก็ต้องยอมรับในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและการปฏิบัติงานต้องเน้นคนด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่าการสร้างผลผลิตภาพในการทำงาน

โดยสรุป แนวคิดการบริหารจัดการสาธารณะ (NPS) เปลี่ยนมุมมองผู้รับบริการเป็นพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า การให้ความสำคัญกับคนมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ ความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าตลาดหรือลูกค้า การให้ความสำคัญกับคนมากกว่าผลผลิตภาพและการรับใช้สังคมมากกว่าการกำกับทิศทางแล้วปล่อยให้เอกชนเข้ามา

ดำเนินการแทน ทั้งนี้แนวคิดดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องดีที่ภาครัฐให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมือง และความเป็นประชาธิปไตยแต่มีข้อบกพร่องบางประการในการนำไปสู่การปฏิบัติโดยเฉพาะการวัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะไม่เป็นรูปธรรมซึ่งแตกต่างกับแนวคิดการจัดการแนวใหม่ (NPM) ที่เน้นตัวแบบตลาด ลูกจ้างและผลลัพธ์ แนวคิดดังกล่าวมีความชัดเจนในการวัดผลการปฏิบัติงานได้เป็นรูปธรรมกว่าแนวคิดการบริการสาธารณะ

บทสรุป

ประเด็นการบริหารสาธารณะได้สะท้อนมุมมองหลักการบริหารจัดการที่เปลี่ยนผ่านจากการบริหารแบบดั้งเดิม (OPA) ที่เน้นการบริหารแบบโครงสร้างแบบลำดับชั้น เน้นการควบคุมและสั่งการจากส่วนกลางและถูกเปลี่ยนผ่านไปสู่การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (NPM) เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ โดยอาศัยกลไกตลาดเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการซึ่งสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเครือข่ายอื่น ๆ ในการจัดหารบริการสาธารณะตามแนวคิด การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) และการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เป็นสิ่งที่ดีที่รัฐบาลให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมกับสังคม อย่างไรก็ตาม กระแสโลกาภิวัตน์การบริหารสาธารณะควรลงลึกถึงประเด็นปัญหาไม่ควรเลือกใช้หลักการบริหารรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแต่ควรประยุกต์ใช้แนวทางการบริหารจัดการที่หลากหลายแนวทาง เช่น การประยุกต์ใช้การบริหารแบบดิจิทัล (digital) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารจัดการ อีกทั้งยังเป็นช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การบริหารสาธารณะที่ยึดผลประโยชน์ส่วนรวมควรใช้ทุนทางสังคม โดยการดึงคนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะเข้ามาร่วมออกแบบ ร่วมวางแผนกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของกลุ่มต่าง ๆ ได้ เช่น การสร้างนโยบายสาธารณะภาครัฐควรให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทางตรงและทางอ้อมเข้ามาร่วมกันปรึกษาหารือตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการค้นหาประเด็นปัญหา ร่วมกันกำหนดแนวทางและความรับผิดชอบร่วมกัน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของพลเมืองต้องมิใช่การถูกบังคับ รวมทั้งผู้เข้าร่วมต้องมีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพที่เพียงพอกับกิจกรรมต่างของรัฐ นอกจากนี้หลักการบริหารแบบเอกชนภาครัฐควรหลีกเลี่ยงการบริการสาธารณะด้วยการจำกัดกลุ่มผลประโยชน์ผ่านการบริหารจัดการที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย

References

- Denhardt, R.B. (2008). *Theories of Public Organization* (5rd ed). Thomson West. United States of America.
- Dunleavy, P.& Hood, C. 1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & management*, 14(3), 9–16.
- Dong, L. (2015). *Public Administration theories: instrumental and value rationalities*. PALGRAVE MACMILLAN: United states—a division of St. martin's Press.

- Hood, C. (1991). A Public Management for All season. *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hugh, O.E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C. Brookings Institute.
- Kooiman, J. (1999). Social–Political Governance: Overview, Reflections and Design, *Public Management Review*, 67–92.
- Mala, T. (2018). New Public Governance: NPG: Concept and Apply in Local Management. *Valaya Alongkorn Review (Humanities and Social Science)*, 8(1), 179–194.
- McCourt, W. (2013). *Model of Public Service Reform: A problem–Solving Approach*. Policy Research Working Paper, No.6428. Washington D.C.: The World Bank.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison–Wesley.
- Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 8(3), 337–388.
- Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential public manager*. Maidenhead, Philadelphia: Open University.
- Salamon, L. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University.
- Zhang, G. (2007). *Public Administration*. Bijing: Peking University.