

บทที่

9

แนะนำหนังสือ

การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21
Public Governance

อุษณี มงคลพิทักษ์สุข

Usanee Mongkolpitaksuk

อุษณีย์ มงคลพิทักษ์สุข¹

Usanee Mongkolpitaksuk

โลกยุคคลื่นลูกที่สามซึ่งตั้งอยู่บนฐานข้อมูล การใช้ความคิดความรู้ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยก้าวหน้า ได้ส่งแรงผลักดันต่อวิถีชีวิตของบุคคล สังคม และเศรษฐกิจ ให้ขับเคลื่อนไปในอัตราเร่งเร็วเพื่อสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างเท่าทัน ขณะที่โครงสร้างและแบบแผนการทำงานของราชการกลับดำรงอยู่ด้วยความเร็วที่เชื่องช้ากว่า และบางครั้งยังหยุดนิ่งเนื่องด้วยข้อจำกัดด้านระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ความไร้สมดุลงของระบบราชการในการบริหารงานสาธารณะให้ทันต่อพัฒนาการของโลก การบริหารจัดการภาครัฐจึงถูกตั้งคำถามเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องขอบเขตและธรรมชาติทางวิชาชีพ และองค์ความรู้ในสาขาวิชาบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)

พึงตระหนักว่า การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่นี้จัดเป็นการปฏิวัติทางสังคม อันทำให้หน่วยงานราชการที่เป็นสถาบันหลักในการบริหารงานสาธารณะ กำลังถูกท้าทายจากผู้แสดงต่าง ๆ (Actors) ทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชนในฐานะพลเมือง และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่ต้องการเข้ามามีบทบาทเชิงกระบวนการ นโยบาย การส่งมอบบริการสาธารณะ รวมถึงการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ภายใต้ฐานคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) ที่เชื่อว่า การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล จะเข้ามาชดเชยให้การบริหารรัฐกิจที่เคยไม่มีความชัดเจนในเรื่องการตัดสินใจ นโยบาย สามารถกระทำอย่างมีเหตุผลมากยิ่งขึ้น เสริมเพิ่มเติมด้วยทฤษฎีด้านการจัดการนิยม (Managerialism) ที่เน้นย้ำถึงความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน ด้วยการลดบทบาทจากผู้จัดหาและผู้ปฏิบัติในกิจการสาธารณะ มาเป็นผู้กำหนดทิศทาง

¹ ผู้อำนวยการโครงการหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา (หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์) คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

(Steering than Rowing) แล้วปล่อยให้ภาคเอกชนที่มีความรู้ความสามารถ มีความพร้อมมากกว่าเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อก่อให้เกิด 3Es คือ ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิผล (Effectiveness) และประหยัด (Economy) จะทำให้ระบบราชการมีเวลามากพอดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ พร้อมเผชิญกับความไม่แน่นอน และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ดูเหมือนกระทำไต่ยากขึ้น เพราะจากการขยายตัวของภาคส่วนต่าง ๆ มิได้ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันที่มีลักษณะเป็นเอกภาพ หากเป็นความสัมพันธ์แบบใหม่ที่กระจายกระจายตามความต้องการ ผลประโยชน์ และค่านิยมที่ขัดแย้งกัน ทั้งควรพึงสังเกตด้วยว่า ค่านิยม 3Es ที่กลายเป็นกระแสหลักในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยปัจจุบัน โดยมีนัยยะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขัน การสร้างทางเลือกที่ดีที่สุดและ/หรือดีกว่าแก่ประชาชนในฐานะ “ลูกค้า” (Customer) ไม่เพียงทำให้สถานะของประชาชนกลายเป็นผู้ใช้บริการ แต่ยังถูกลดทอนสิทธิความเป็นพลเมืองไปด้วย เพราะการผลักระให้เอกชนและภาคส่วนอื่น ๆ แสดงความสามารถในการบริการตามกลไกตลาด เท่ากับเป็นการทำลายช่องทางที่ประชาชนจะใช้กลไกตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองผ่านการเลือกตั้ง (หากเห็นว่่นักการเมืองดังกล่าวไม่สามารถดำเนินนโยบายตามที่ตนเคยหาเสียงไว้ก่อนการได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นฐานะตัวแทนของตน) ตามระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ รับผิดชอบต่อมาจากทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และทฤษฎีการจัดการนิยมยังคงมีข้อจำกัดบางประการ ทำให้องค์ความรู้และบทบาทวิชาชีพนักบริหารรัฐกิจต้องปรับตัวอีกครั้ง โดยหันมาให้ความสำคัญกับแนวคิดการบริหาร การปกครอง “Governance” อันมีฐานคิดจากทฤษฎีด้านรัฐศาสตร์ ที่มุ่งเน้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม (The relationships between Government and Society) เพิ่มมากขึ้น กรณีนี้ Peters & Pierre (1998) อธิบายถึงคุณลักษณะพื้นฐาน 4 ประการ ของการบริหารการปกครองว่า 1) เป็นอิทธิพลของเครือข่าย แทนที่การกำหนดนโยบายจะเกิดจากสถาบันทางการเมืองแบบเดิม ๆ แต่ภายใต้แนวคิดการบริหารการปกครอง การกำหนดนโยบายสาธารณะเกิดจากอิทธิพลของผู้แสดงที่หลากหลาย 2) การลดบทบาทของภาครัฐ จากบทบาทผู้ควบคุมกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยตรง มาเป็นผู้เจรจาและต่อรองกับผู้แสดงต่าง ๆ ในเครือข่าย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายในกระบวนการนโยบาย 3) การผสมผสานระหว่างทรัพยากรของภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การให้ภาคเอกชนที่มีทรัพยากรเข้มแข็งกว่าแต่ขาดแคลนเงินทุน เข้ามาเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินการสาธารณะ 4) การใช้เครื่องมือหลากหลายในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ เช่น การใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมให้ระบบ

ราชการตามแนวคิดการบริหารการปกครอง เป็นทั้งการลดทอนบทบาทและความรับผิดชอบต่อราชการฝ่ายการเมือง ควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทการเป็นตัวแทนเชิงนโยบายในการกำหนดเป้าหมายระยะยาว การพัฒนาเครือข่ายภาคส่วนต่าง ๆ และการประสานทรัพยากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน คุณลักษณะดังที่กล่าวมานี้ Peters and Pierre อธิบายว่า จุดมุ่งหมายของการบริหารการปกครอง คือ การเคลื่อนย้ายอำนาจการจัดการภาคสาธารณะจากรัฐราชการประจำหรือผู้ได้รับอำนาจตามกฎหมาย ในฐานะรัฐบาลผู้ประกอบการ (Entrepreneur) สู่การสร้างสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) เพิ่มขึ้น เพราะภายใต้เงื่อนไขการบริหารการปกครองแบบเครือข่าย ที่ประกอบด้วยผู้แสดงจำนวนมากและหลากหลายเชิงค่านิยม และผลประโยชน์ สังคมแบบพหุนิยม (Pluralism) ย่อมต้องการกลไกทางสังคมที่สามารถบูรณาการ และสานผลประโยชน์อันแตกต่างอย่างมีประสิทธิภาพเข้าไว้ด้วยกัน การสร้างสำนึกรับผิดชอบในการบริหารจัดการสาธารณะ จึงถูกนำมาใช้เพื่อรับประกันว่า นโยบายหรือการส่งมอบผลงานจะมีคุณภาพ และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้ใช้บริการกลุ่มต่าง ๆ

กระบวนการทัศน์การบริหารจัดการสาธารณะยุคสมัยศตวรรษ 21 ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวมาข้างต้น นอกจากทำให้ทฤษฎีวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจในกลุ่มประเทศตะวันตก สหรัฐอเมริกา คานาดา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ พยายามอธิบายปรากฏการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นกับแนวคิดทฤษฎี ผ่านตำราทางวิชาการต่าง ๆ แล้วยังพบว่า นักวิชาการชาวไทยกลุ่มหนึ่งก็ได้นำแนวคิดการบริหารการปกครองสาธารณะ (Public Governance) มาใช้อธิบายพัฒนาการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ในบริบทสังคมไทย เพื่อให้ นักศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตร์ใช้เป็นกรอบความคิดในการสร้าง ทบทวน และขยายองค์ความรู้ต่อไปเช่นกัน

หนังสือ “การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 Public Governance” เขียนโดย กลุ่มนักวิชาการคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนื้อหามีจำนวนทั้งสิ้น 255 หน้า ประกอบด้วย 8 บท แต่ละบทล้วนมีแกนหลักสำคัญร่วมสมัย เริ่มจาก อัมพร อารังลักษณ์ ผู้เขียน เรื่อง การบริหารปกครองสาธารณะ การบริหารรัฐกิจ ในศตวรรษที่ 21 และเป็นบรรณาธิการหนังสือฉบับนี้ อัมพร ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของการบริหารรัฐกิจ ตั้งแต่ยุคการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม โดยวูดโรว์ วิลสัน เสนอให้การบริหารแยกออกจากการเมือง เพื่อให้การบริหารรัฐกิจสามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นมืออาชีพมากที่สุด ช่วงเวลาเดียวกัน การบริหารภาครัฐก็นำตัวแบบองค์การราชการ (Bureaucracy) ของ เวเบอร์ และหลักการบริหาร (POSDCORB) ของ กูลิคและเออร์วิคมาใช้ หากตัวแบบ “ความ

เป็นระบอบราชการ” และหลักการบริหาร POSDCORB มาถูกนำมาใช้ในระยะเวลาหนึ่ง กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักคิดยุคสมัยใหม่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหา 3E’s หรือแม้กระทั่งปัญหาความเป็นสากล การบริหารรัฐกิจตามแนวคิดดั้งเดิมจึงถูกท้าทาย ด้วยไม่สามารถบริหารจัดการงานภาครัฐที่มีความซับซ้อนกว้างขวางมากขึ้น การขาดความสมจริงระหว่างการใช้หลักการบริหารกับบริบทของสังคมทำให้เกิดกระแสการพิจารณา และทบทวนบทบาทนักบริหารรัฐกิจให้การบริหารรัฐกิจพัฒนาเท่าทันต่อสถานการณ์ทางสังคม การประชุมทางวิชาการมินนาบรุก ครั้งที่ 1 จึงถูกจัดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1968 และ ครั้งที่ 4 ในปี ค.ศ. 1988 ผลจากการประชุมมินนาบรุกโดยนักวิชาการด้านบริหารรัฐกิจประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ก่อกำเนิดแนวคิด “การบริหารรัฐกิจสมัยใหม่” (New Public Administration: NPA) ที่มุ่งเน้น **คุณค่าหลัก 3 ประการ** อันเป็นแก่นการบริหารรัฐกิจอเมริกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทน (Representativeness) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) และภาวะผู้นำทางการบริหาร (Administrative Leadership) และการปรับเปลี่ยน **ค่านิยมและทัศนคติ** ที่มุ่งความเกี่ยวข้องกับสังคม (Relevant Administration) ด้วยการจัดโครงสร้างกระบวนการบริหารที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความมีส่วนร่วม และความเสมอภาคของสังคม ด้วยเหตุนี้ นักบริหารรัฐกิจจึงต้องมีค่านิยมสำคัญต่อการสร้างและธำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของสาธารณะ (Public Interest) ค่านิยมดังกล่าวคงสืบสานต่อมาและพัฒนาให้ชัดเจนมากขึ้นจากนักวิชาการกลุ่มมินนาบรุก ที่แสดงออกในงานเขียนคำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบิร์ก (Blacksburg Manifesto) โดยคณะผู้ร่างคำประกาศ ต่างเห็นว่า วงการบริหารรัฐกิจควรหันกลับมาหาคคุณค่าหลักของการบริหารการปกครอง ซึ่งได้แก่ ผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องด้วยการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ที่ผ่านมามีต่างประสบปัญหายุ่งยาก ระหว่างการสร้างความสมดุลกับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจทุนนิยม ที่มีค่านิยมเน้นความเป็นอิสระทางการบริหารเพื่อการบรรลุประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และเกิดความประหยัด กับค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่เน้นความมีเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ค่านิยมที่ย้อนแย้งยังส่งผลมาถึงการแบ่งแยกพัฒนาการ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ นับตั้งแต่ศตวรรษ 20 ที่การบริหารรัฐกิจใหม่ (NPA) เคลื่อนตัวมาสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ภายใต้กระแสแนวคิด 2 สายหลัก คือ สายที่หนึ่ง เป็นกระแสความคิดสืบมาจากการบริหารรัฐกิจสมัยใหม่ของกลุ่มมินนาบรุก อันมีค่านิยมแบบประชาธิปไตย และสายที่สอง เป็นกระแสความคิดใหม่ที่มีฐานคิดด้านเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยมจากภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งเน้นเป้าหมายหลักในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของระบบราชการ การมุ่งการแข่งขันระหว่าง

หน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานภาคเอกชน การกระจายอำนาจแก่ภาคส่วนต่าง ๆ รวมถึงการมอบอำนาจให้ประชาชนในฐานะ “ลูกค้า” ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารกิจการสาธารณะเพิ่มขึ้น ฯลฯ

อย่างไรก็ดี แม้แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยมจะสร้างคุณูปการต่อการบริหารจัดการกิจการสาธารณะหลากหลายประการ แต่กระแสนิยมความคิดตามสายพานี้กลับปรากฏการบริหารรัฐกิจออกจากบริบทการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ในประเด็นนี้ อัมพรตอกย้ำให้ผู้อ่านตระหนักว่าแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ตามฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์และการจัดการนิยม ได้สร้างปัญหาให้กับการบริหารงานภาครัฐหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์เชิงปัจเจกบุคคล และการให้ความสำคัญต่อประชาชนในฐานะลูกค้า (มิใช่พลเมืองที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ) ซึ่งส่งผลให้สถานะการศึกษาบริหารรัฐกิจยิ่งถดถอยด้อยค่าลง

อัมพร จึงเสนอโมเดลทัศน์การบริหารปกครอง (Governance) ที่มีรากความคิดจากคำประกาศเบลคส์เบิร์ก โดยมองการบริหารรัฐกิจในบริบทการบริหารและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีศูนย์กลางอำนาจหลายแหล่ง (Rhodes, 1997 เรียกว่า สังคมไร้จุดศูนย์กลาง) ระบบนี้จะเป็นระบบเชื่อมโยงสังคม (Socio-Cybernetic System) ตามประเด็นนโยบายที่สนใจ ตัวแสดงแต่ละกลุ่มจะให้และแบ่งปันทรัพยากร ประสพการณ์ องค์ความรู้ที่สร้างร่วมกัน หน้าที่ของรัฐต้องกระตุ้นให้เกิดการรวมพลังของภาคส่วนต่าง ๆ มาช่วยแก้ปัญหา รูปแบบความร่วมมืออาจเป็นทั้งการกำหนดกติกา การจัดการ การร่วมทุน ฯลฯ ในทัศนะของ Rhodes (1996) การบริหารการปกครองจึงเป็นกระบวนการเข้ามาเกี่ยวข้องของผู้แสดงทั้งหลาย...ซึ่งมีความซับซ้อนและต้องอาศัยกลไกหลากหลายแบบในการขึ้นำ กำกับ ควบคุม..... ควบคุมไปกับกลไกการจัดการเครือข่ายการบริหารสาธารณะในทางอ้อมให้เกิดประสิทธิภาพ..... สอดแทรกด้วยกลไกตลาดในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะบางอย่างที่ระบอบราชการเป็นอุปสรรคขัดขวาง (หน้า 27-28)

การนำเสนอแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ยุคการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมกระทั่งยุคการบริหารปกครองในบทที่ 1 ประการแรก นอกจากจะสะท้อนให้เห็นพัฒนาการของบทบาทวิชาชีพและขอบเขตความรู้ ที่เดิมการบริหารภาคสาธารณะหมายถึง การบริหารของภาครัฐโดยลำพัง แต่โลกยุคศตวรรษ 21 การบริหารจัดการภาคสาธารณะได้คลี่ขยายออกไปโดยรวมเอาภาคส่วนอื่น ๆ ทั้งภาคประชาชน ประชาสังคม พร้อมกับชูประเด็นการสร้างควมไว้วางใจให้เป็นกลไกการทำงานแบบใหม่ ภายใต้ระบบบริหารปกครองที่หน่วยงานภาครัฐเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเครือข่าย

มิใช่ศูนย์กลางการบริหารจัดการตามรูปแบบการสั่งการ แต่จะใช้ความเชี่ยวชาญและ ความเป็นมืออาชีพสนับสนุน ส่งเสริม ประสานงาน อำนวยความสะดวก รวมถึง กระตุ้นให้ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ รวมพลังกันแก้ไขปัญหาลังคมที่ตนเป็น สมาชิก เพื่อให้เป้าหมายร่วมประสบความสำเร็จ ประการที่สอง กรอบแนวคิดการ บริหารปกครองที่ถูกนำเสนออย่างเป็นระบบ ถือเป็นกรอบพื้นฐานอันสำคัญต่อการ ทำความเข้าใจถึงการบริหารรัฐกิจไทยในบริบทต่าง ๆ ดังจะนำเสนอต่อไป ได้แก่

ประเด็นที่ 1 ประเด็นด้านนโยบาย ในหนังสือเล่มนี้ กล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับ นโยบาย 2 บท คือ บทที่ 4 เรื่อง “นโยบายสาธารณะในบริบท การบริหารปกครอง” โดย ทวีดา กมลเวช และบทที่ 5 เรื่อง “นโยบายสิ่งแวดล้อม” โดย โสภารัตน์ จารุ สมบัติ สำหรับประเด็นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ถือเป็นหัวใจสำคัญประเด็นหนึ่ง ของการบริหารรัฐกิจ แม้นในอดีตที่ผ่านมาภาครัฐจะเป็นผู้แสดงหลักในกระบวนการ นโยบาย ซึ่งอาจมีความเหมาะสมในฐานะผู้ถือครองทรัพยากรส่วนใหญ่ แต่เมื่อยุค สมัยเปลี่ยนแปลงไป สภาพปัญหาลังคมมีความซับซ้อน ประกอบกับผู้แสดงใน กระบวนการนโยบายมีหลากหลาย และแผ่กระจายออกไปเป็นเครือข่าย การตัดสินใจ ในนโยบายโดยรัฐเพียงลำพังไม่สามารถกระทำอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป นักบริหาร รัฐกิจในฐานะจุดศูนย์กลางของผลประโยชน์และการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่ตื่นตัว ตามแนวคิดของอริสโตเติล² (Lord, 1984) จำต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหาร ปกครองตามแนวคิด ที่เน้นโครงสร้างตามสายบังคับบัญชา ไปเป็นแนวนอนที่อาศัย การประสานงาน (Coordination) ความร่วมมือในการทำงาน (Co-operation) และ การร่วมแรงร่วมใจให้ได้ผลงาน (Collaboration) โดยมีผลประโยชน์สาธารณะเป็น แกนกลาง (หน้า 37) นโยบายสาธารณะในบริบทการบริหารปกครอง จึงเป็นเรื่อง การจำกัดบทบาทรัฐและเพิ่มการมีส่วนร่วม รวมถึงการตรวจสอบจากประชาชนมาก ขึ้น ทวีดา เสนอว่า เครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ถือเป็นตัวแสดงใหม่ของ นโยบายสาธารณะไทย ซึ่งในเชิงทฤษฎีนั้นมีหลายรูปแบบ หากรูปแบบที่ทวีดาให้ ความสนใจ คือ กระบวนการนโยบายแบบปรึกษาหารือ ทวีดาได้หยิบยกตัวอย่างการ ศึกษานโยบายแบบปรึกษาหารือ ในเรื่องการจัดกรกภัยพิบัติสึนามิใน 6 จังหวัดภาคใต้ แลบทะเลอันดามัน โดยอาศัยหลักการและกลไกการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อกระบวนการนโยบาย ในเชิงทฤษฎีนั้น พบว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมของพลเมือง ในกระบวนการนโยบาย สามารถสร้างความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจ การพัฒนา และการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่า การมอบอำนาจให้ผู้แทนใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ

² อริสโตเติล กล่าวว่า ความเป็นพลเมืองที่มีความตื่นตัว มีที่มาจากองค์ประกอบ 3 ประการคือ 1) เป็น สมาชิกในสังคมการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปกครองและการถูกปกครอง 2) มีการตัดสินใจที่สมเหตุสมผล เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ 3) มีการใช้ความ สามารถทำให้เกิดประโยชน์ส่วนรวม

ออกกติกาหรือนโยบาย ทั้งยังมีส่วนช่วยทำให้ความสามารถในการตัดสินใจในปัจจุบัน และอนาคต โดยการหาฉันทามติร่วม การพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในวาทกรรม นำไปสู่การได้มาหรือพัฒนาความคิดร่วมกัน การประสานความร่วมมือ การดำเนินการ การจัดความขัดแย้ง และช่วยให้ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ชัดเจนขึ้น สาธารณชนที่มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนี้ ถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของการจัดทำนโยบายแบบประชาธิปไตย (Democratic Policy-making) โดยนักบริหารรัฐกิจหรือผู้จัดการสาธารณะ มีบทบาทสำคัญในการเป็นสะพานเชื่อมระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยและกระบวนการนโยบาย รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้จัดการสาธารณะกับพลเมือง จึงเปลี่ยนจากผู้ชักจูง ชวนเชื่อ มาเป็นความสัมพันธ์แบบปรึกษาหารือ ซึ่งหัวใจของการปรึกษาหารือ คือ การสร้างพื้นที่ให้ประชาชนเรียนรู้ซึ่งกันและกันผ่านการสื่อสารสองทางที่ต่อเนื่อง ในประเด็นการระบุปัญหา การทำความเข้าใจในประเด็นและปัญหา การค้นหาทางเลือกในการแก้ปัญหา ตลอดจนจรรยาบรรณผู้รับผิดชอบในการแก้ปัญหาด้วยวิธีการดังกล่าว (หน้า 48)

เช่นเดียวกับ โสภารัตน์ ได้หยิบยกนโยบายสิ่งแวดล้อมมาเป็นประเด็นการศึกษา บทบาทการดำเนินงานของภาครัฐ เนื่องจากเป็นนโยบายอันมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกจากวิถีชีวิตของประชาชนกับชุมชน สังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ล่วงเลยไปถึงระดับระหว่างประเทศ การดำเนินนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนทั้งด้านประเด็นปัญหาและระดับของปัญหา จึงเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่หลากหลายด้วยเช่นกัน ดังเห็นจาก รัฐบาลไทยมีความพยายามปรับเปลี่ยนระเบียบและรูปแบบการบริหารงานแบบเดิม ไปสู่การบริหารงานแบบเครือข่าย โดยเฉพาะตั้งแต่การนำแนวคิดการบริหารปกครองที่ดี (Good Governance) มาใช้เมื่อปี พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และในปัจจุบัน (นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2550) ที่มีการใช้กระบวนการบริหารปกครองแบบใหม่ (New Governance Processes) เช่น การประชุมกลุ่มย่อย (Focus Groups) การสานเสวนานโยบาย (Policy dialogues) การบริหารจัดการร่วม (Cooperative Management Bodies) และความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Partnerships) ฯลฯ ในการดำเนินนโยบายสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุว่า ท่ามกลางผู้แสดงหลากหลาย ล้วนตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมในการเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐมากขึ้น ลักษณะเฉพาะของสิ่งแวดล้อมยังมีหลากหลายระดับ โสภารัตน์ เน้นย้ำว่าระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ถือเป็นช่องทางสำคัญที่จะทำให้การบริหาร

จัดการสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายการกระจายสิทธิประโยชน์ และสร้างสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพทุกพื้นที่อย่างทั่วถึง เป็นธรรม ทั้งยังส่งผลต่อการพัฒนาที่กระทบความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางสังคม ตลอดจนอิทธิพลในการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

ประเด็นที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เขียนโดยวสันต์ เหลืองประภัสร์ ในบทที่ 3 เรื่อง “การบริหารการปกครองกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ” วสันต์ ชี้ให้เห็นว่า รัฐมีโครงสร้างและระดับชั้นในการบริหารการปกครอง ซึ่งต่างก็แสดงบทบาทของตนในกระบวนการนโยบายและการบริหารกิจการสาธารณะ ทว่า ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในระบบรัฐเดี่ยว และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐในระบบสหพันธรัฐ ดูเหมือนจะคลุมเครือไม่ชัดเจนดังที่เคยเป็นมาในอดีต สาเหตุสำคัญสืบเนื่องมาจากโครงสร้างอำนาจรัฐและการจัดระบบการปกครองภายในรัฐเปลี่ยนแปลงไป โดยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมีทั้งสิ้น 3 กรณี คือ 1) การขยายอำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) เหนือรัฐบาลระดับมลรัฐ (State Government) ทำให้รัฐบาลกลางขยายบทบาทไปยังระดับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อย ๆ 2) การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เช่น ในประเทศสหราชอาณาจักร ใช้กระบวนการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติ การเมือง และการบริหารให้แก่ดินแดน 3 ส่วน ประกอบด้วยสกอตแลนด์ เวลส์และไอร์แลนด์เหนือ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงนี้เองทำให้สหราชอาณาจักร เดิมมีรูปแบบการปกครองระบบรัฐเดี่ยวเคลื่อนย้ายตนใกล้เข้าความเป็นสหพันธรัฐมากยิ่งขึ้น 3) การปรากฏตัวของรัฐบาลหลากหลายระดับ (Multi-level Governance) และมีปฏิสัมพันธ์ซับซ้อนมากขึ้น เช่น การเกิดปรากฏการณ์สหภาพยุโรป (European Union: EU) นอกจากทำให้กลุ่มองค์กรเหนือรัฐ มีบทบาทพร้อมกับลดทอนอำนาจของรัฐบาลชาติสมาชิกแล้ว แบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่าง ๆ ทั้งระดับเหนือรัฐ ระดับรัฐชาติ และระดับท้องถิ่น ก็มีลักษณะปฏิสัมพันธ์ต่อกันโดยตรง มีจำต้องเป็นไปตามลำดับขั้นอีกต่อไป เฉกเช่นเดียวกับกระบวนการบริหารปกครอง ผลการนำแนวคิดการบริหารปกครองมาใช้ ก่อให้เกิดปรากฏการณ์สำคัญ 2 ประการ คือ 1) การควบคุมจากส่วนกลางและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งในเชิงทฤษฎี แม้พิจารณาได้ว่า ส่วนกลางสามารถควบคุมท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่สภาพความเป็นจริง ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ต่างก็เป็นผู้แสดงที่ก่อให้เกิดการกระทำ (Active Actors) เพราะล้วนมีทรัพยากรและเป้าหมายของตน

ในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับผู้แสดงอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น จึงต้องถูกพิจารณาทั้งสองฝ่าย มิใช่พิจารณาเฉพาะบทบาทของส่วนกลางในฐานะผู้เข้าไปควบคุม กำกับดูแล อันเป็นความสัมพันธ์เพียงด้านเดียวอีกต่อไป นอกจากนั้น การปรากฏตัวของผู้แสดงอื่นทั้งภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และแม้กระทั่งกลุ่มองค์กรเหนือรัฐ ต่างก็มีผลอย่างสำคัญต่อทรัพยากรและการสร้างอำนาจต่อรองระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น 2) การส่งผ่านนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะที่รัฐส่วนกลางไม่อาจกระทำเชิงบังคับ สั่งการ เพราะขัดหลักการประชาธิปไตยและความอิสระในการบริหารปกครอง ทำให้เกิดสภาพการณ์ที่รัฐบาลระดับต่าง ๆ ต้องพึ่งพากันและกันเพิ่มขึ้น กล่าวในแง่นี้ กระบวนการส่งผ่านนโยบายและส่งมอบบริการสาธารณะ จะต้องสร้างกลไกให้เกิดความร่วมมือของรัฐบาลทุกระดับมากยิ่งขึ้น

จากแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างกลไกรัฐที่มีต่อกัน ประกอบกับตัวแสดงการบริหารงานภาคสาธารณะ และนโยบายเชิงบทบาทและจำนวน ไม่ได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกต่อไป ระบบการบริหารปกครองแต่ละประเทศจำต้องปรับตัวให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทยที่ปรากฏความสับสนอยู่มากเนื่องจากสภาพการบริหารปกครองของไทยอยู่ภายใต้ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจแบบกระจัดกระจาย (*Fragmented Centralism*) (หน้า 81) โดยส่วนกลางพยายามขยายขอบเขตการบริหารงานภาคสาธารณะไปสู่ระดับพื้นที่ ส่วนภูมิภาคมุ่งเน้นสร้างอาณาจักรของตนเองผ่านการกำกับดูแลส่วนท้องถิ่น ขณะที่ส่วนท้องถิ่นกำลังขยายบทบาทและอำนาจหน้าที่จากกระบวนการกระจายอำนาจ ด้วยเหตุดังกล่าว ภายในขอบเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ ย่อมมีปรากฏการณ์ทับซ้อนของผู้แสดงภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น มีพิกัดกล่าวถึงกลุ่มองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ เช่น ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ภายใต้งานเขียนชิ้นนี้ วสันต์เสนอให้นาวลีที่เรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือ IGR หมายถึง พฤติกรรมการจัดแบบแผน การพึ่งพิงซึ่งกันและกัน และการเจรจาต่อรองระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาลทั้งในระดับชาติ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งปรากฏขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา (หน้า 64) มาเป็นกรอบวิเคราะห์และอธิบายสภาพทางการบริหารปกครองของไทย เพื่อให้การจัดแบ่งบทบาทและปฏิสัมพันธ์มีความเป็นจริงตามพลวัต มิใช่หยุดนิ่งตายตัวอย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้ปฏิสัมพันธ์นั้นทำงานภายใต้กระบวนการทางนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ

ประการที่ 3 การปฏิรูประบบราชการไทย ประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบ

ราชการไทย ปรากฏในบทที่ 4 อันเป็นงานเขียนของสมใจ สังข์แสงสมบัติ เรื่อง “การปฏิรูประบบราชการไทย มิติการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ” ในส่วนนี้สมใจ วิพากษ์ว่า ระยะเวลาที่ผ่านมา แม้มีความพยายามแก้ไขปรับปรุงระบบราชการโดยตลอด แต่เมื่อพิจารณาถึงสาระเชิงโครงสร้างและภารกิจภาครัฐ แทบไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เลย เนื่องจากปัญหาสำคัญของการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐไทย ขาดการวางแผนปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ ขาดการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง ทั้งยังละเลยกับคำว่าผลประโยชน์สาธารณะ จะมีก็แต่ความพยายามนำเอาส่วนดีของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ตามหลักปรัชญาเสรีนิยมและกลไกตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนกลไกภาครัฐ ผสมผสานกับปรัชญาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นประชาสังคม เครือข่ายชุมชน และประชาชน หากยังคงใช้ในสัดส่วนขาดสมดุลและสับสนจับต้นชนปลายไม่ถูก ด้วยการผสมผสานแนวคิดหลักการที่ขัดแย้งกัน มีทั้งขยายและลด รวมศูนย์และกระจายอำนาจ มีทั้งเน้นความเป็นมืออาชีพและเพิ่มความเป็นการเมือง ยังมีช่องว่างระหว่างความคาดหวังกับความเป็นจริงอยู่มาก..... โดยไม่มีบริบทที่สอดคล้องกับพื้นฐานวัฒนธรรมทางการบริหารและจัดการองค์การภาครัฐของไทยนัก (หน้า 151) สมใจ จึงเสนอให้การปฏิรูประบบราชการต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและหลากหลายมิติ เพราะลำพังการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและโครงสร้างของส่วนราชการ เป็นเพียงมิติหนึ่งของการปฏิรูปงานภาครัฐเท่านั้น ตามภารกิจการปฏิรูปราชการไทยปัจจุบัน ที่ประกอบด้วย 5 ภารกิจ คือ การปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้าง การปรับปรุงวิธีการบริหาร การปฏิรูปวิธีการงบประมาณ การปฏิรูประบบบุคคล และการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐนับตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา ได้ส่งผลต่อการพัฒนาระบบราชการหลากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (2551-2555) โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ต้องการมุ่งเน้นให้ระบบราชการเป็นระบบที่ “เก่ง ดี มีส่วนร่วม และสนองต่อการเปลี่ยนแปลง” คุณลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับงานเขียนต่อไปของ อรรถัย ก๊กผล ในบทที่ 4 เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความท้าทายของนักบริหารรัฐกิจในสังคมประชาธิปไตย” ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ บทที่ 7 เรื่อง “การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์” อัมพร อารังลักษณ์, หทัยชนก ศิริวัฒนกุล และกัลยา แซ่อึ้ง บทที่ 8 เรื่อง “จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ” ดังนี้

ประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน อรรถัย ตั้งคำถามให้เกิดการขบคิดอย่างน่าสนใจว่า การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของหน่วยงาน

ภาครัฐ จะต้องบรรลุผลลัพธ์ทั้งในด้านคุณภาพการตัดสินใจ (Decision Quality) และการยอมรับผลการตัดสินใจ (Decision Acceptance) จากภาคประชาชน แต่ในฐานะนักบริหารรัฐกิจจะสามารถเลือกได้อย่างไรว่า ควรเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในประเด็นใด? เพราะดุลยพินิจของนักบริหารรัฐกิจมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากนักบริหารรัฐกิจไม่สามารถนำรูปแบบการตัดสินใจไปใช้ได้เหมือนกันทุกสถานการณ์ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติ การนำตัวแบบภาวะผู้นำการตัดสินใจของ Vroom and Yetton³ มาประยุกต์ใช้ จะช่วยทำให้นักบริหารรัฐกิจตอบคำถามที่ท้าทายเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อนึ่ง พึงสังเกตด้วยว่า แม้กระบวนการตัดสินใจของ Vroom and Yetton จะเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ให้เกิดคุณภาพ และการยอมรับของประชาชน หากเงื่อนไขความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วม ยังต้องประกอบด้วยตัวแปรอื่น อาทิ การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเลือกเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เหมาะสม ที่สำคัญที่สุดคือ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการดำเนินงานของหน่วยงาน ภาครัฐตั้งแต่ระดับองค์การ การบริหารจัดการ และระดับบุคคลให้สอดคล้องกัน

ด้านการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ถือเป็นอีกส่วนหนึ่งของความพยายามในการปฏิรูประบบราชการไทย โดยการนำเอาแนวคิดการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาเป็นแนวทางในการกำหนดสิ่งที่ถูกต้อง (Do the right thing) ในที่นี้ก็คือ ผลลัพธ์ที่ต้องการเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง (Do the thing right) ฉะนั้น การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์แท้จริงแล้ว มิใช่เรื่องใหม่ ทว่า การบริหารรัฐกิจของไทย มิได้วัดผลงานโดยให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลลัพธ์ กระทั่งในปี พ.ศ.2546 ที่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้ทุกส่วนราชการต้องนำแนวคิดเรื่องการบริหารงานมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม การบริหารงานมุ่งผลสัมฤทธิ์มีอาจสำเร็จได้ หากส่วนราชการทั้งหลายไม่ตระหนักถึงการดำเนินงานที่มีลักษณะ Outside-In โดยเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคล ทั้งภาคเอกชน ประชาชน และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ดำเนินการ และประเมินผลการปฏิบัติงาน เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วในกรณีศึกษาชุมชนปลอดถังขยะ เทศบาลเมืองเขาสามยอต การบริหารจัดการกิจการสาธารณะที่อาศัยกลไกการทำงานของระบอบราชการประสานไปกับการมีส่วนร่วมของผู้แทนชุมชน และการสร้างจิตสำนึกที่ละชั้น ตั้งแต่ไม่ก่อขยะ ร่วมกันคัดแยกขยะ และถนอมถังขยะออกจากชุมชน จนในที่สุดชุมชนหลายชุมชนก็ประสบผลสำเร็จตามวิสัยทัศน์ตามระบุไว้

³ ตัวแบบของ Vroom and Yetton (1973) นักบริหารรัฐกิจต้องตอบคำถามจำนวน 7 ข้อ ใน 3 ข้อแรก เป็นคำถามที่ช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างมีคุณภาพ ส่วนข้อคำถาม 4 ข้อหลังเป็นคำถามที่สะท้อนการยอมรับผลการตัดสินใจ ผลของคำตอบจะนำมาสู่การตัดสินใจเลือกใช้แนวทางการมีส่วนร่วมทั้งสิ้น 5 ทางเลือก ที่มีระดับแตกต่างกันไป ตั้งแต่ระดับการตัดสินใจโดยลำพังของนักบริหารรัฐกิจ กระทั่งการเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมบรรลุข้อตกลงหรือแนวทางแก้ไขปัญหา

สำหรับบทสุดท้าย กล่าวถึง จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ โดยอัมพรและคณะ ถือเป็นประเด็นสำคัญในปัจจุบันที่ทำทนายนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอันมาก ด้วยมีอาจหาข้อยุติในการกำหนดจรรยาบรรณ เพื่อใช้กำกับดูแลวิชาชีพนักบริหารรัฐกิจอย่างเป็นสากล แม้ประเทศไทยจะระบุให้หน่วยงานส่วนราชการ เป็นระบบที่ประกอบด้วยคนดี มีจริยธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจของประชาชน เป็นหนึ่งในสี่ของยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการก็ตาม ดังกล่าวนมาแล้ว ประเด็นด้านจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ จึงเป็นหัวข้อสำคัญที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ ต้องหันมาให้ความสนใจให้มากยิ่งขึ้น ผลจากการศึกษาเรื่องจริยธรรมในระบบราชการไทย อัมพรและคณะสะท้อนนัยยะเชิงวิพากษ์ต่อประมวลจริยธรรมและจรรยาข้าราชการพลเรือน ในฐานะกรอบมาตรฐานกลางการกำกับการบริหารรัฐกิจของนักบริหารรัฐกิจโดยรวมว่า เป็นเรื่องการทำให้จริยธรรมถูกจำกัดอยู่ในพื้นที่ส่วนบุคคลของข้าราชการ และกลไกการควบคุมตามสายบังคับบัญชา ทำให้จริยธรรมการบริหารรัฐกิจ ไม่อยู่ในกระแสการถกเถียงหรือการให้ความสนใจของสาธารณะ ทั้งที่จริยธรรมการบริหารรัฐกิจ มีควรเป็นเพียงเรื่องการค้าหราบาฐานที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมที่สุด หากควรเป็นเรื่องกระบวนการเข้าถึงจริยธรรม ที่เปิดกว้างต่อคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ในฐานะผู้รับผลกระทบจากกิจกรรมการบริหารทั้งทางตรงและทางอ้อม อัมพรและคณะจึงประมวลฐานคติหลักเกี่ยวกับจริยธรรมและได้ข้อสรุปว่า แต่ละแนวทางล้วนมีสาระแตกต่างกัน โดยไม่อาจประนีประนอมเชิงหลักการเมื่อนำมาใช้ในทางปฏิบัติ นอกจากนั้นจริยธรรมการบริหารรัฐกิจไทย ก็ยังเป็นจริยธรรมมุ่งเน้นการควบคุม ดูแล พฤติกรรมที่ดีที่ถูกต้อง ซึ่งความเป็นจริงเชิงภาววิสัย (Objective Truth) ถูกแยกออกจากการตีความ และการทำความเข้าใจตัวกระทำทางสังคม (Subjective) ในฐานะบุคคลซึ่งมีคุณธรรม การมองจริยธรรมเชิงอุดมคติ (Ideal Type) ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งกับระดับการปฏิบัติจริงทางสังคมที่นักบริหารรัฐกิจต้องคำนึงถึงอรรถประโยชน์สูงสุดของคนส่วนใหญ่ และสุดท้ายอาจนำมาสู่ภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออก เพราะการกำหนดจริยธรรมที่มีลักษณะบริสุทธิ์ ไร้มลทิน ย่อมสวนทางกับสิ่งประกอบทางสังคม และการเมืองที่มักเต็มไปด้วยความขัดแย้ง จริยธรรมในโลกชีวิตทางสังคมจึงเป็นคุณค่าที่ผันแปร ขึ้นกับสถานการณ์ และบ่อยครั้งก็ขัดแย้งกันในตัว (หน้า 203) การตัดสินเชิงจริยธรรม (Ethical Judgment) ของนักบริหารรัฐกิจจึงควรผูกติดกับมิติเชิง “กระบวนการ” ในสถานการณ์เฉพาะที่สมาชิกร่วมกันสร้างขึ้น มากกว่าหลักการสากลตายตัวใด ๆ อัมพรและคณะเสนอว่า จริยธรรมอันเป็นกระบวนการหรือการสนทนาแบบปรึกษาหารือ ด้วยการเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ดูจะสอดคล้องกับยุคสมัย

ปัจจุบันที่การบริหารรัฐกิจกำลังก้าวสู่ การบริหารปกครองมากที่สุด จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ จึงเป็นปรากฏการณ์ทางศีลธรรม ภายใต้การตัดสินใจเป็นรายกรณี (Case) บนกระบวนการแห่งเหตุผลจากการปฏิบัติ (Practical Reason) อันเป็นเรื่อง “การเลือกว่าควรกระทำการใด ?” ระหว่างตัวเลือกทางจริยธรรม (Moral Choices) ที่แตกต่างกันหลากหลาย และขัดแย้ง ท้ายที่สุดนักบริหารรัฐกิจจะต้องสำนึกและตระหนักถึงบริบทที่แวดล้อม โดยให้จริยธรรมเป็นประเด็นปลายเปิดให้กลุ่มบุคคลต่าง ๆ รับรู้และแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึง

ส่งท้าย จากเนื้อหาที่ปรากฏข้างต้น หนังสือ “การบริหารปกครองสาธารณะ : การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 Public Governance” เป็นหนังสืออีกฉบับหนึ่งที่ปรากฏขึ้นในช่วงเวลาการบริหารจัดการภาคสาธารณะของประเทศไทย กำลังถูกท้าทายจากกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคมที่เรียกร้องให้ระบบราชการต้องเน้นความเป็นมืออาชีพ สามารถสร้างการมีส่วนร่วมจากเครือข่ายที่หลากหลาย ซึ่งจะกระทำเช่นนั้นได้ นักวิชาการ นักปฏิบัติการ ตลอดจนถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะต้องหันมาทบทวนถึงสถานภาพและบทบาทการบริหารรัฐกิจเสียใหม่ โดยเฉพาะองค์ความรู้แบบดั้งเดิมที่เชื่อว่า สาธารณะ (Public) หมายถึง รัฐบาล ไปสู่องค์ความรู้ใหม่ที่ให้ความสำคัญกับภาคส่วนอื่น ๆ นอกภาครัฐ ในฐานะตัวแสดง กลไกความร่วมมือ การประสานสัมพันธ์ในกระบวนการต่าง ๆ ทางนโยบาย การบริหารงานและการแก้ปัญหา การปฏิรูประบบราชการ เพราะการเปิดช่องทางให้กับแนวคิด “การบริหารการปกครอง” ในกิจกรรมสาธารณะเพื่อสร้างความไว้วางใจและความถูกต้องชอบธรรม เท่ากับการยอมรับอย่างเป็นทางการของการเมืองระบบประชาธิปไตยแบบทางตรงและแบบปรึกษาหารือ ซึ่งเป็นหลักการที่นานาประเทศต่างยึดถือเป็นแนวทางการบริหารราชการให้ประสบผลสำเร็จ และหากประเทศไทยมีจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกัน การทำความเข้าใจและขยายต่อแนวคิด แนวปฏิบัติ “การบริหารปกครองสาธารณะ” ย่อมเป็นเรื่องยากจะหลีกเลี่ยงอีกต่อไป

บรรณานุกรม

- Lord, C. 1984. Aristotle. The Politics : Translated, and with an introduction, notes, and glossary by Carnes Lord. Chicago : University of Chicago Press.
- Peters, B. G., & Pierre, J. “Governance without government : Rethinking public administration.” *Public Administration Research and Theory* 8 (1998) : 223-242.
- Vroom, V., and Yetton, P. 1973. *Leadership in Decision Making*. Pittsburgh : Pittsburgh Press.