กระบวนทัศน์การจัดการบริการสาธารณะแนวใหม่
New Public Service (NPS) Paradigm

สัญญา เคณาภูมิ
Sanya Kenaphoom
รองศาสตราจารย์ ดร. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
zumsa_17@hotmail.com

บทคัดย่อ

กระบวนทัศน์การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นคำใหม่ที่ถูกใช้กันในแวดวงวิชาการไม่กี่สิบปีที่ผ่านมาซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์แทนที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ถูกนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนสาสตร์และนักปฏิบัติการในแวดวงราชการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากจนถูกมองว่าเกิดผลเสียมากกว่าผลดีแก่ระบบราชการ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นแนวคิดการบริหารที่เน้นค่านิยมประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองซึ่งมีฐานคติแนวคิดพื้นฐาน 4 ประการได้แก่ 1) ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง 2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม 3) มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ 4) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีขอบข่ายของการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ 1) บริการรับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า 2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ 3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ 4) คิดเชิงกลยุทธ์ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย 5) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย 6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ 7) ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่แค่ผลิตภาพ

คำสำคัญ: การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ กระบวนทัศน์

Abstract

The New Public Service (NPS) Paradigm was new words being used in academic field a few decades ago thatis a Public Administration Theory replace the New Public Management (NPM) which greatly was criticized by the academician and the executive, it is seen damage more than good. The NPS was the management concept emphasizes the democratic values and the citizenship. There were 4 basic concepts assumptions; 1) Theories of Democratic Citizenship, 2) Models of Community and Civil Society, 3) Organizational Humanism and the New Public Administration, and (4) Postmodern Public Administration. And scope of NPS was 7 aspects namely; 1) Serve Citizens, not Customers, 2) Seek the Public Interest, 3) Value Citizenship over Entrepreneurship, 4) Think Strategically, Act Democratically, 5) Recognize that Accountability is Not Simple, 6) Serve Rather than Steer, and 7) Value People, not Just Productivity.

Keywords: New Public Service, Paradigm

บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารงานภาครัฐแม้ว่าจะใช้รูปแบบและวิธีการลักษณะคล้ายกับการบริหารธุรกิจ แต่การบริหารทั้งสองอย่างมีความแตกต่างกันที่เป้าหมาย กล่าวคือ การบริหารธุรกิจมุ่งไปที่กำไรสูงสุด (Maximum Profit) ในขณะที่การบริหารงานภาครัฐมุ่งไปที่การตอบสนองความจำเป็นต้องการของพลเมืองอย่างสูงสุด หรืออาจกล่าวว่าเป็นการบริการแบบให้เปล่า (ไม่ต้องการผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน) การบริหารงานภาครัฐแม้ไม่คำนึงถึงกำไรขาดทุน แต่ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพสูงสุดของการดำเนินการเพราะมันหมายถึงความคุ้มค่าที่สุดของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่ง วรเดช จันทรศร (2545) ได้เสนอแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐให้มีคุณภาพต้องให้ความสำคัญกับการนำเสนอวิธีการบริการคุณภาพโดยเน้นผลผลิตตรงตามความต้องการของหน่วยงาน การให้ความมั่นใจว่ามีการแก้ไขปรับปรุงที่เหมาะสมหากมีสิ่งผิดพลาดต้องแก้ไขชี้แจงและการมุ่งให้ความสำคัญแก่ลูกค้าโดยจัดทำมาตรฐานการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการแต่ละคนหรือกลุ่มคนจัดหาข้อมูลที่มีความเที่ยงตรงสมบูรณ์ ตลอดจนจัดให้มีทางเลือกในการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาเพื่อประเมินผลด้านการปรับปรุงการให้บริการและผู้ใช้บริการสามารถให้การเสนอแนะได้

กระบวนทัศน์การบริหารงานภาครัฐได้เคลื่อนตัวมาหลายกระบวนทัศน์เริ่มตั้งแต่กระบวนทัศน์การแยกการเมืองออกจากการบริหาร (The Politics/Administration Dichotomy) กระบวนทัศน์หลักของการบริหาร (The Principleof Administration)กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐศาสตร์ (Public Administration as political science) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์คือวิทยาการบริหาร (Public Administration Administrative Science) กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration as Public Administration)กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Administration) กระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public Administration) (สัญญา เคณาภูมิ, 2558) อย่างไรก็ดีในห้วงเวลาต่อมาได้เกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดนี้ได้นำเอาวิธีการจัดการแบบเอกชนมาประยุกต์ใช้ในบริหารจัดการภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหลายประการ เช่น ลดค่าใช้จ่ายภาครัฐที่มีจำนวนมาก ตลอดจนปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น โดยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีผลให้ภาครัฐได้ปฏิรูปแนวทางการบริหารหลายอย่าง เช่น การลดขนาดของหน่วยงานให้เล็กลง นำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้ และเน้นวินัยการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เป็นต้น แต่ทั้งนี้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ยังปรากฏจุดอ่อนที่ขาดเอกลักษณ์และกรอบความคิดลักษณะที่ชัดเจนและมีการละเลยการให้ความสำคัญกับคุณค่าประการอื่น เช่น ความเที่ยงธรรม ความถูกต้องเป็นต้น ซึ่งถูกนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และนักปฏิบัติการในแวดวงราชการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากจนถูกมองว่าเกิดผลเสียมากกว่าผลดีแก่ระบบราชการ เป็นต้นว่า1) ไม่เห็นด้วยกับการที่รัฐมองประชาชนเป็นเพียงแค่ลูกค้า 2) รัฐควรให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะพลเมืองที่ต้องการผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ระยะสั้น 3) นักบริหารรัฐกิจเป็นเพียงผู้รับผิดชอบร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ไม่ใช่มีฐานะเป็นผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ 4) ประสิทธิภาพและผลิตภาพของการจัดการภาครัฐไม่ใช่เรื่องที่มีความสำคัญมากไปกว่าความเสมอภาค ความเป็นธรรมและความรับผิดชอบของภาครัฐทั้งนี้เป้าหมายสูงสุดของการบริการสาธารณะเป็นเรื่องของค่านิยมในความเป็นธรรมจริยธรรม และความรับผิดชอบของรัฐ 5) การบริการของรัฐไม่ได้เป็นการส่งมอบสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมืองเท่านั้นแต่มันควรเป็นการส่งมอบความเป็นประชาธิปไตยไปสู่พลเมืองด้วย (Denhardt & Denhardt, 2000)

ดังนั้นคำว่า “การจัดบริการสาธารณะ (Public Service) จึงเป็นคำใหม่ที่ถูกใช้กันในแวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ แทนที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้เสนอแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เพื่อใช้ทดแทนแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) (Denhardt & Denhardt, 2000) โดยความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสืบเนื่องมาจากกระแสการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งมีมุมมองต่อสถานะพลเมืองเป็นเพียงลูกค้า (Customer) ตามแบบฉบับวิธีคิดของการบริหารธุรกิจ มองข้ามความเป็นพลเมืองผู้ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายแห่งรัฐรับรอง เช่น สิทธิของพลเมืองที่จะได้รับความคุ้มครองและการปฏิบัติต่ออย่างเท่าเทียมเสมอภาค ซึ่งบางครั้งรัฐจำเป็นต้องยกเว้นการเรียกเก็บภาษีกับ คนชรา เด็ก ผู้พิการช่วยตนเองไม่ได้ ตลอดจนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นต้น ซึ่งหากมองว่าพลเมืองเป็นเพียงลูกค้า และหากเมื่อลูกค้าไม่จ่ายค่าบริการเช่นไม่เสียภาษี อาจมีผลต่อการได้รับบริการที่ไม่ดีพอ ดังนั้นแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) จึงกำหนดบทบาทภาครัฐใหม่เปลี่ยนไปจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระนำกลุ่มที่เกี่ยวข้อง เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน หรือองค์กรอิสระมาสู่โต๊ะเจรจาจัดให้มีเวทีการพูดคุยอย่างเป็นประชาธิปไตย ภาครัฐจะเป็นตัวไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ดูแลรักษาสมบัติสาธารณะ ปกปักรักษาองค์การภาครัฐ กระตุ้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานภาครัฐ ผู้บริหารภาครัฐต้องทำความเข้าใจกับบทบาทในกระบวนการบริหารแบบประชาชนเป็นหุ้นส่วน (Governance process) ข้าราชการจึงต้องมีความรับผิดชอบ เคารพในกฎหมาย เห็นคุณค่าของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานความเป็นมืออาชีพและผลประโยชน์ต่อพลเมือง หล่อหลอมความเป็นพลเมือง (Citizenship) สร้างสรรค์และบริหารคุณค่าสาธารณะ (Public Values) ให้แก่สังคมโดยรวมโดยทั่วกัน

โดยทั่วไปการบริการสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการบริการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนหรือการให้บริการประชาชนในลักษณะของรัฐสวัสดิการ มีกฎหมายรองรับ ต่อเนื่องไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานะของรัฐบาล ซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยจัดให้มีทางเลือกหลายทางไม่เพียงแต่การออกกฎระเบียบหรือให้งบประมาณไปดำเนินการ แต่เป็นไปเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2547; บรรจบ กาญจนดุล,2546) การจัดบริการสาธารณะเป็นบทบาทหน้าที่ของภาครัฐในฐานะผู้ให้บริการเป็นผู้จัดทำโดยมุ่งให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจมีชีวิตความเป็นอยู่ที่มีความสุข และเกิดความเสมอภาคกับคนทุกกลุ่ม (William, Gilbert &Birkhead, 1977; ศุภณัฏฐ์ ทรัพย์นาวิน, 2554) การให้บริการสาธารณะนั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 4 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ 1) ส่วนที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Input) หรือทรัพยากร ได้แก่ บุคลากรค่าใช้จ่ายอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก 2) ส่วนที่เป็นกิจกรรมหรือกระบวนการ หมายถึง วิธีการที่จะใช้ทรัพยากร 3) ส่วนที่เป็นผลสัมฤทธิ์หรือผลผลิต หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากการมีการใช้ทรัพยากร และ 4) ส่วนที่เป็นความคิดเห็นต่อผลกระทบ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดหรือความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการบริการที่ได้รับจากการดำเนินการนั้น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกรอบแนวคิดการศึกษาการบริการสาธารณะแนวใหม่ โดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) จากนั้นนำเสนอเชิงพรรณนาความตามขอบเขตของการศึกษา ได้แก่ ความหมายของการบริการสาธารณะแนวใหม่ทฤษฎีฐานคติการบริการสาธารณะแนวใหม่ ขอบข่ายของการบริการสาธารณะแนวใหม่ การเปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริการสาธารณะแนวใหม่ และหลักจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ รายละเอียดมีดังหัวข้อต่อไปนี้

ความหมายของการบริการสาธารณะแนวใหม่

นักวิชาการหลายท่านนำข้อเสนอของ เดนฮาร์ท (Denhardt) ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่สำหรับรัฐประศาสนศาสตร์ที่ควรได้รับการพิจารณา เนื่องจาก "มุ่งเน้นที่พลเมือง" (Citizen - First) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับประชาสังคมภายใต้กรอบของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) และบทความ "ทางสองแพร่งของจริธรรมการบริหาร" ของผู้ช่วยศาสตราจารย์เสาวลักษณ์ สุขวิรัช ที่นำเสนอในงานประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7 (เสาวลักษณ์ สุขวิรัช,2549) กล่าวถึงการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ว่าเป็นแนวทางการบริหารที่เน้นค่านิยมประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ของดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) ทั้งนี้เนื่องจากสิ่งแวดล้อมและเงื่อนไขทางรัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีผลให้บทบาทภาครัฐต้องเปลี่ยนไป บทบาทการขับเคลื่อนภารกิจภาครัฐได้เปิดให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น เช่น ปัจเจกบุคคล กลุ่ม และสถาบันอันอื่นที่ไม่ใช่ภาครัฐ เกิดการจัดระเบียบรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (Reformulation) (Denhardt & Denhardt, 2000) การบริการสาธารณะแนวใหม่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนค่านิยมและบทบาทของระบบราชการไปสู่การยอมรับในหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริการประชาชนโดยการแสดงบทบาทในฐานะผู้จัดหาทรัพยากรสาธารณะแก่ประชาชน การเป็นผู้ธำรงรักษาองค์การภาครัฐ การเป็นผู้ส่งเสริมแนวคิดประชาธิปไตยและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง การเป็นผู้กระตุ้นการมีส่วนร่วมของชุมชนและการทำตัวเข้าถึงประชาชนดังนั้นภายใต้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ภาครัฐจึงต้องสนใจความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันผ่านกระบวนการวาทวิจารณ์ ซึ่งมีเป้าประสงค์ร่วมกันคือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)

การบริการสาธารณะแนวใหม่ จึงเป็นชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐประศาสนศาสตร์ภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะ การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยและการสร้างความผูกพันของพลเมือง ซึ่งปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการนิยมหรือกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ทฤษฎีฐานคติการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นชุดของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะ การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย และการสร้างความผูกพันของพลเมือง ซึ่งไม่เห็นชอบกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่เน้นตลาดแบบกลุ่มการจัดการ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณค่าหรืออุดมการณ์ โดยเฉพาะความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าประสิทธิภาพหรือผลิตภาพ สำหรับแนวคิดพื้นฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ประกอบด้วย 4 ประการ ได้แก่ (Denhardt & Denhardt,2007)

1. **ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง** (Theories of Democratic Citizenship)

ทฤษฎีพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญกับพลเมืองแต่ละคนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการเมืองการปกครอง สนใจผลประโยชน์ของสังคมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งต้องมีความรู้เรื่องกิจกรรมสาธารณะ เน้นความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง ใส่ใจสังคม และยึดเหนี่ยวกันด้วยหลักศีลธรรมที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชน กล่าวคือ ความเป็นพลเมืองเป็นความสามารถของปัจเจกที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง ตื่นตัวเพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง รัฐต้องให้หลักประกันพื้นฐานว่า พลเมืองต้อง

สามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้ (นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชระชัย และ ชลัช ชรัญญ์ชัย, 2556; Evans & Boyte, 1986)

1.1 การตอบสนองความต้องการจำเป็นของพลเมือง (Responsiveness) หลักการตอบสนองเป็นการให้บริการกับประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้กับส่วนเสียในระยะเวลาที่กำหนด การสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ สามารถตอบสนองต่อความขัดแย้งหรือความต้องการของผู้รับบริการที่มีความหลากหลายและความแตกต่างกัน ดังนั้นบทบาทของรัฐในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ภาครัฐก็ต้องให้ความสำคัญหรือมองพลเมืองเป็นพลเมืองไม่ใช่มองเพียงแค่การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเป็นแค่ลูกค้าที่หวังแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้าหรือผลประโยชน์ระยะสั้น เมื่อภาครัฐมองพลเมืองเป็นพลเมืองอย่างแท้จริง รัฐก็ต้องแบ่งอำนาจและลดการควบคุมพลเมือง พร้อมๆ กับสร้างความไว้วางใจและความรับผิดชอบร่วมกัน

1.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารปกครอง (GovernanceParticipation) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนเริ่มตั้งคำถามกับนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่กำหนดโดยผู้ที่อยู่ในภาคราชการซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบ เมื่อไม่ได้รับคำตอบนานวันเข้าก็นำไปสู่ความขัดแย้ง ปัญหาดังกล่าว จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศมองว่า การบริหารราชการแบบเดิมจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารงานใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา (อรพินท์ สพโชคชัย, 2559)

1.3 ผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนร่วม (Public and Individual Interest) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศดังนั้นพลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน (Individual Interest)

1.4 ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของพลเมือง (Duty and Role Understanding) ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (Public Affairs) โดยเข้าใจในเรื่องของ สิทธิ บทบาท และหน้าที่ของพลเมืองตามกฎหมายพลเมืองต้องมีบทบาทหน้าที่ตามสถานภาพของตน ซึ่งบทบาทและหน้าที่ของพลเมืองแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันไป แต่ในหลักใหญ่และรายละเอียดจะเหมือนกัน หากพลเมืองได้ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องก็จะได้ชื่อว่าเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมและประเทศชาติ และยังส่งผลให้ประเทศชาติพัฒนาอย่างยั่งยืน

1.5 จิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) สำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความผูกพันในเชิงจริยธรรมกับชุมชนและสังคมของตน การที่พลเมืองเห็นถึงผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวนี้บ่งบอกให้เห็นถึงจิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) ซึ่งพลเมืองที่มีจิตวิญญาณสาธารณะจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ โดยจิตสาธารณะสามารถสร้างได้ด้วย หลักการความยุติธรรม (Justice) การมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะ และวิจารณญาณ (Deliberation)

ดังนั้นแนวทางการดำเนินการของรัฐตามแนวทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (Theories of Democratic Citizenship) ควรเป็นไปในลักษณะ ดังต่อไปนี้ ด้านการใช้อำนาจสามารถใช้ดุลยพินิจอย่างมีเหตุผลและเชื่อถือได้ ด้านการแสดงออกซึ่งหลักคุณธรรม (Virtue) หรือความสนใจในผลประโยชน์สาธารณะ

ที่มีส่วนได้เสียได้ ด้านการพัฒนาตัวเอง สามารถพัฒนาขีดความสามารถการปกครองตนเอง ได้ และด้านธรรมนูญของชุมชน สามารถสร้างข้อตกลงและการยอมรับโดยผ่านกระบวนการปรึกษาหารือเกี่ยวกับประเด็นที่สาธารณะให้ความสนใจ

2. ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (Models of Community and Civil Society)

ตัวแบบชุมชนและประชาสังคมให้มีการสร้างความเป็นสถาบันของการปรึกษาหารือกันเป็นจุดรวมของการนำความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนมาปรึกษาหารือกันในระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประสบการณ์พลเมืองในการเมืองระดับประเทศ เรียกว่าเป็น "ประชาสังคม" ซึ่งมาจากภาษาอังกฤษว่า "Civil Society" นักวิชาการพยายามแปลเป็นภาษาไทยหลายคำ เช่น "สังคมประชาธรรม" (ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม,2540) "สังคมราษฎร์" (เสน่ห์ จามริก,2548) "วีถีประชา" ใช้คำนี้โดยมีนัยยะของคำว่า Civic Movement (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2514) "อารยสังคม" (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2540) และ "สังคมเข้มแข็ง" (ธีรยุทธ บุญมี,2536) เป็นต้น

ประชาสังคม (Civil Society) จะเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ภาคสังคมหรือภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและเกิดดุลภาพทางสังคมขึ้นเป็น "สังคมสมานุภาพ" กล่าวคือ การที่ประชาชนจำนวนหนึ่งมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน มีอุดมคติร่วมกันหรือมีความเชื่อร่วมกันในบางเรื่อง มีการติดต่อสื่อสารกัน หรือมีการรวมกลุ่มกัน มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความรัก มีมิตรภาพ มีการเรียนรู้ร่วมกันในการ ปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง และมีระบบการจัดการในระดับกลุ่ม (ประเวศ วะสี,2542) เน้นที่ลักษณะที่กระจัดกระจาย (Diffuse) พลังทางสังคมที่มาจากทุกส่วนทุกวิชาชีพทุกระดับ รายได้ ทุกภูมิภาคของประเทศ (ธีรยุทธ บุญมี, 2536)"ประชาสังคม" หรือ "อารยสังคม" เน้นเรื่องความสมานฉันท์ ความกลมเกลียว ความกลมกลืนในภาคประชาสังคมมากกว่าการดูที่ความแตกต่างหรือ ความแตกแยกภายใน (อเนก เหล่าธรรมทัศน์,2540) ลักษณะสำคัญของประชาสังคมสมัยใหม่ได้แก่ (Sales, 1991)

2.1 ประชาสังคมเป็นที่สำหรับการรวมกลุ่มในรูปของสมาคมและการรวมตัวของสังคม ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างปัจเจกบุคคลกับกลุ่มคน กลุ่มคนกับสถาบันทางสังคม สถาบันทางสังคมกับสถาบันทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ

2.2 ประชาสังคมเป็นที่สำหรับสร้างสรรค์อัตลักษณ์หรือความเป็นตัวตนของสังคม (Social identities) และรูปแบบการดำเนินชีวิต (Life styles) แบบใหม่

2.3 ประชาสังคมอาจมีความหลากหลาย แต่ไม่แตกแยก และเป็นพลังผลักดันให้เกิดการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง

2.4 ประชาสังคมเป็นที่สำหรับการก่อตัวของมติมหาชน (Public Opinion) และการต่อสู้ช่วงชิงเพื่อเป็นผู้นำมติหาชนระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่เป็นผลตามมา

2.5 ประชาสังคมยังทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมโยงกับรัฐ เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจข้ามชาติ และเชื่อมโยงกันระหว่างกิจกรรมในครอบครัวหรือกิจกรรมภายในของชีวิตประจำวันของผู้คน

2.6 ประชาสังคมมีความผูกพันลึกซึ้งกับระบอบประชาธิปไตย ในฐานะที่ระบอบการเมืองดังกล่าวเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งที่ทำให้ประชาสังคมสามารถดำรงอยู่ต่อได้และพัฒนาต่อไปได้

ประชาสังคมเกี่ยวโยงกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมัยใหม่และพื้นที่อื่นนอกเหนือจากขอบเขตของรัฐ ประชาสังคมมีความเชื่อมโยงกับการดำรงอยู่และพัฒนาการของประชาธิปไตยของประเทศ ประชาสังคมจึงผูกพันกับกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) อย่างใกล้ชิดทั้งนี้ชุมชนเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของพลเมือง โดยชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกัน ความไว้เนื้อเชื่อใจ ทำงานร่วมกันเป็นทีม ชุมชนย่อมมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและมีระบบการติดต่อสื่อสารและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิผล ความเป็นชุมชนจึง

เป็นหนทางหนึ่งในการทำให้เกิดความสมานฉันท์ ดังนั้นรัฐจึงต้องดำเนินการกระตุ้นและสนับสนุนการสร้างชุมชนและประชาสังคม เช่น เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันที่เป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ ส่งเสริมให้ชุมชนเรียนรู้คุณค่าและวัฒนธรรมที่คนใช้ชีวิตร่วมกันท่ามกลางความแตกต่าง และตอบสนองความต้องการในฐานะความเป็นคน ส่งเสริมให้ชุมชนเอาใจใส่ซึ่งกันและกัน การสร้างความไว้วางใจกัน และการทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม เป็นต้น

3. มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (Organizational Humanism and the New Public Administration)

มนุษย์นิยมในองค์การและทฤษฎีในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ให้แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารนโยบาย (Policy-administration) ว่าไม่สามารถแยกจากกันได้เปรียบเสมือนเป็นสนามพลังงานที่เอื้อให้เกิดการอภิปรายอย่างแท้จริง ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Discourse) องค์การเปลี่ยนรูปแบบจากการบริหารในแนวดิ่ง (Hierarchical) มาเป็นองค์การที่คำนึงถึงความเป็นมนุษย์ (Organization Humanism) พลเมือง นักบริหารและผู้มีส่วนได้เสียต้องหันหน้าเข้ามาปรึกษาหารือกันอย่างจริงจัง (Discourse) เพื่อนำไปสู่การบริหารสาธารณะที่เป็นค่านิยมร่วมกัน

แนวคิดมนุษย์นิยมองค์การไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีตัวแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เนื่องจากมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล ปัจเจกบุคคลมีทักษะการตระหนักรู้ (Skill in self-awareness) แตกต่างกัน ปัจเจกบุคคลต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำ มนุษย์ไม่สามารถที่จะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์สูงสุด ดังนั้นแนวคิดมนุษย์นิยม จึงมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชระชัย และ ชลัช ชรัญญ์ชัย, 2556)

3.1 ไม่เน้นอำนาจหน้าที่และการควบคุม แต่จะเน้นการขยายพื้นที่ความเป็นอิสระให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานต่างๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงองค์การต้องเป็นไปอย่างมีแผน (planned change) สอดคล้องกับแนวคิด “การพัฒนาองค์การ” (Organization development) ที่สนับสนุนการเจริญเติบโตขององค์การที่ต้องควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตของบุคคล การพัฒนาองค์การ (OD) ให้เป็นองค์การสาธารณะที่เน้นโครงสร้างอำนาจจากเบื้องบน ลดการควบคุมให้น้อยลง มาสนใจ ผู้มีผลประโยชน์ทั้งภายในและภายนอกมากขึ้น

3.2 เน้นการดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจขององค์การควบคู่กับการพัฒนาความก้าวหน้าให้กับสมาชิกในองค์การ โดยเน้นการบริหารรัฐที่มุ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) พัฒนาและปกป้องความเป็นธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่พลเมือง (Well-Being of Citizen) ตลอดจนการพัฒนาหลักเกณฑ์การบริการสาธารณะ เช่น ความเท่าเทียม (Equality) ความยุติธรรม (Equity) การตอบสนอง (Responsiveness) เป็นต้น

3.3 พัฒนาองค์กรโดยการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรการพัฒนาองค์กรให้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ด้วยการสร้างและรักษาคนเก่งซึ่งเป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) ที่มีคุณค่ายิ่ง คนเก่ง (Talent) เป็นผู้ที่มีผลการปฏิบัติงานสูงและมีศักยภาพสูง (High Performance and High Potential) โดดเด่นเหนือจากผู้อื่น อย่างไรก็ดี จีระ หงส์ลดารมภ์ (2550) ระบุว่าคนเก่งขององค์การจะต้องทำงานร่วมกับคนอื่นได้ด้วยโดยพวกเขาจำเป็นต้องมีความสามารถ 4 ประเด็นหลักๆ ได้แก่1) ความสามารถในการมองภาพรวมและเข้าใจอนาคต มองเห็นทั้งโอกาสและภัยคุกคาม2) ความสามารถในการส่งเสริมให้คนอื่นเก่งตามด้วย3) ความสามารถในคิดสร้างสรรค์และคิดเชิงนวัตกรรม (Creativity and Innovation) ด้วยการใฝ่รู้ รอบรู้ รู้กว้าง พัฒนาและแสวงหาโอกาสใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่องและ 4) ความสามารถในการเอาชนะอุปสรรค ฉลาดในการแก้ไขปัญหา ควบคุมอารมณ์กับปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม

3.4 กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวองค์กรที่ประสบความสำเร็จต้องมีระบบการบริหารจัดการคนเก่งตั้งแต่ขั้นตอนการเสาะแสวงหาบุคลากร (Sourcing) การคัดกรอง (Screening) การคัดเลือก (Selection) การกระจายไปทำงาน (Deployment) การพัฒนาบุคลากร (Development) ตลอดจนการรักษาให้คงอยู่กับองค์กร (Retention) อย่างมีความสุข และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาคนเก่งและกระตุ้นคนเก่งให้สามารถทำงานอยู่กับองค์กรและแสดงศักยภาพออกมาอย่างเต็มที่ ได้แก่ 1) การเรียนรู้และพัฒนา2) การจัดสภาพแวดล้อมการทำงาน สภาพแวดล้อมในการทำงานดีจะทำให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ดี 3) การบริหารรางวัลและผลตอบแทน เป็นการจูงใจคนเก่งให้ทำงานเพื่อผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ 4) การให้โอกาสที่ท้าทายใหม่ ๆ (New Challenged Opportunity Dimension)

3.5 การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมนุษย์ในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้มาซึ่งผลผลิตที่เพิ่มขึ้น เป็นการพัฒนาศักยภาพของบุคคลให้มีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง สามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบ เช่น วิเคราะห์ตนเอง การมุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนแปลง การมองโลกในแง่ดี (คิดบวก) การใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมอยู่เสมอ การตั้งเป้าหมายในการทำงาน การวางแผนก่อนลงมือทำ การสื่อสารที่ดี บุคลิกภาพดี สมาธิเพิ่มพลังในการคิด การดูแลสุขภาพดีมีชัยไปกว่าครึ่ง

3.6 การสื่อสารระบบสองทาง (Two-way Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารที่ผู้รับสารมีการตอบสนอง และมีปฏิกิริยาป้อนกลับไปยังผู้ส่งสาร สามารถโต้ตอบ ปรึกษาหารือ และแลกเปลี่ยนความคิดกันได้การติดต่อสื่อสารสองทางจะสร้างความเข้าใจและการตัดสินใจได้มากกว่า

4. **รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่** (Postmodern Public Administration)

กระบวนทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารสาธารณะใหม่ที่นำเสนอโดย Kartasasmita(2013) ได้รวมกรอบแนวคิดไว้ด้วยกันอย่างน้อย 5 กรอบแนวคิด ดังนี้

4.1 รูปแบบใหม่ของรัฐบาล (Reinventing Government) การบริหารสาธารณะรูปแบบใหม่ของรัฐบาล เป็นไปลักษณะดังนี้ สร้างวัฒนธรรมการบริหารแบบยืดหยุ่น มีนวัตรรมการแก้ไขปัญหา การสร้างนักวิสาหกิจและวิสาหกิจเพื่อมุ่งเป้าหมายไปสู่ผลผลิตมากกว่าผลลัพธ์ การพัฒนาความสัมพันธ์ของเมืองและชนบท การปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป การสนองตอบความต้องการต่อสถาบันและองค์กรภาคประชาชน การบริการที่มีคุณภาพ การสนับสนุนให้องค์กรภาคประชาชนหรือสถาบันชุมชนสามารถเชื่อมโยงการบริการสู่ประชาชน การสนับสนุนให้เกิดการรวมตัวสร้างพลัง (Empower Citizen) ให้มีความสามารถพึ่งพาตนเองได้ และ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (Devolution) ภายใต้นวัตกรรมและความยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อองค์กรและสถาบันภาคประชาชนโดยเฉพาะสถาบันที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

4.2 การจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management) แนวความคิดทางธุรกิจที่ให้ความสำคัญกับลูกค้าสำคัญที่สุด (Customer come first) ได้ถูกปลูกฝังเข้าสู่การบริหารสาธารณะซึ่งมีกลไกการจัดการอันเป็นแนวคิดของภาคเอกชนมาเป็นวิธี (Approach) ที่จะก้าวไปสู่การบริหารสาธารณะที่ดีมีคุณภาพ ทำให้เกิดแนวคิดการจัดการ ทฤษฎีองค์การ พฤติกรรมองค์การ และการจัดการเชิงกลยุทธ์มาใช้โดยเน้นการบริการต่อภาคประชาชน

4.3 การบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service) ให้ความสำคัญกับการบริการประชาชนโดยการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยภาคประชาชนที่พิจารณาถึงผลประโยชน์ภาคประชาชนเป็นหลัก หลักจิตวิญญาณสาธารณะ หลักความยุติธรรมในภาคประชาชน การกำหนดตัวแบบของชุมชนและประชาสังคม (Civil Society) ลัทธิการจัดองค์การมนุษย์ (Organizational Humanism)

4.4 การบริหารสาธารณะหลังยุคความทันสมัย แนวคิดการบริหารสาธารณะเป็นแนวคิดที่แสดงถึงการวิภาษวิธี (Dialectic: การดำเนินการอภิปรายหรือโต้วาทีเป็นกระบวนการทางความคิดที่นำไปสู่

การตระหนักรู้อย่างแจ่มแจ้งถึงข้อจำกัดของเหตุผล) หรือภาวะขัดแย้งกับแนวคิดปฏิฐานนิยม (เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะเชื่อข้อมูลเชิงประจักษ์ คือ เฉพาะสิ่งที่มนุษย์สามารถรับรู้ได้ด้วยประสาทสัมผัส ถือว่านี้คือสิ่งที่เป็นจริงและเป็นความรู้ที่ยอมรับได้)

4.5 การบริหารงานราชการภาครัฐ (Governance) การบริหารของรัฐมีลักษณะโครงสร้างของระบบและองค์กรขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับสิ่งต่างๆของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ การเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ (Public Administration Paradigm Shift) หมายถึง ความมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมสองด้าน กล่าวคือ 1) สภาพแวดล้อมระดับโลกาภิวัตน์ ระดับประเทศหรือชาติและระดับท้องถิ่น และ 2) สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม/ค่านิยม ในระดับโลกาภิวัฒน์ ดังนั้นการบริหารงานภาครัฐจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อตกลงและจารีตเชิงอำนาจและหน้าที่ทางการเมืองและเศรษฐกิจรวมสามารถในการแก้ไขปัญหาทั้งภายนอกและภายในประเทศได้ ทำให้เกิดรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการภาครัฐในลักษณะต่างๆ

โดยสรุปรากฐานที่มาของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้ง 4 ประการข้างต้น จะเห็นว่าได้ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและค่านิยมประชาธิปไตย เน้นบทบาทของภาคประชาสังคมในการบริหารภาครัฐ ให้ความสำคัญกับคนที่ปฏิบัติงานในองค์การ มุ่งบริหารให้เกิดความเสมอภาคเป็นธรรมตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และใช้แนวทางการตีความ การวิพากษ์และวิเคราะห์วาทกรรมในการแสวงหาและอธิบายองค์ความรู้ และเมื่อวิเคราะห์จากฐานที่มาของแนวคิดแล้วจะเห็นได้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ก็ไม่ใช่แนวคิดใหม่ที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านๆ มาอย่างชัดเจน โดยยังคงอาศัยแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ มาเป็นพื้นฐานในการอธิบายความเป็นมาเป็นไปของการบริการสาธารณะแนวใหม่ และที่สำคัญคือการบริการสาธารณะแนวใหม่ดูเหมือนว่าจะเป็นแนวคิดที่อิงและสัมพันธ์กับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่อย่างใกล้ชิด โดยมีจุดเน้นและแนวทางการศึกษาที่คล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก

ขอบข่ายของการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นวาทกรรม (Discourse) ที่ตีความและวิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง การประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ (Reinventing Government) (อ้างใน Denhardt & Denhardt, 2003; เฉลิมพงศ์ มีสมนัย และคณะ, 2551) ดังนี้ 1) รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับทิศทางมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง 2) ชุมชนเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกคอยให้บริการแต่อย่างเดียว 3) ระบบราชการต้องแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะ 4) ระบบราชการต้องขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ 5) ภาครัฐต้องเน้นผลลัพธ์มากกว่าสนใจปัจจัยนำเข้า 6) การบริหารภาครัฐต้องมุ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการ 7) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการมุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (8) ภาครัฐต้องมีระบบเฝ้าระวังป้องกันปัญหาล่วงหน้ามากกว่าที่จะตามแก้ปัญหา 9) รัฐบาลต้องกระจายอำนาจจากสายการบังคับบัญชาไปสู่การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม และ 10) รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด จากหลักการหรือสาระสำคัญของ Reinventing Government ข้างต้น ประเด็นสำคัญๆ ได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ ตีความ และสรุปออกมาเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) 7 ประการ ได้แก่ (Denhardt &Denhardt, 2000)

1. บริการรับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers)

ความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับลูกค้าไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมือง ทั้งนี้นอกจากรัฐบาลบริการรับใช้ผู้ที่เข้ามาติดต่อหรือขอรับบริการแล้ว ยังต้องบริการรับใช้พลเมืองอื่นในสังคมซึ่งไม่อาจเข้ามาขอรับบริการโดยตรงได้ เช่น ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น ซึ่งหากมองพลเมืองในฐานะลูกค้าอย่างภาคเอกชนก็ย่อมจะได้รับสินค้าที่รวดเร็วและการบริการที่ดีกว่า แต่หากมองเป็นพลเมืองเหมือนกัน รัฐต้องปฏิบัติต่อพลเมืองด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ดังนั้นข้าราชการจึงไม่ใช่ผู้รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า แต่ต้องเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อให้เกิดความไว้เนื้อเชื่อใจและความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างพลเมือง ช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันให้เขาได้บรรลุความต้องการมากกว่าที่จะควบคุมหรือชักนำสังคมตามรัฐต้องการ นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากกระบวนการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น นโยบายสาธารณะต้องเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ และผลประโยชน์ที่หลากหลาย รัฐต้องทำงานร่วมกันกับภาคเอกชนและภาคประชาชน บทบาทของรัฐเปลี่ยนจากการควบคุมมาเป็นการกำหนดระเบียบวาระตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ มาสู่โต๊ะเจรจา เป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย บทบาทข้าราชการจึงไม่ใช่แค่ให้บริการประชาชนเท่านั้น ดังนั้นข้าราชการต้องฝึกฝนทักษะใหม่ ๆ เช่น การเจราจาไกล่เกลี่ย การระงับข้อพิพาทและความขัดแย้ง เป็นต้น แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เห็นว่าพลเมืองต้องเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวในระยะสั้น พลเมืองต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อชุมชนของตน รัฐบาลจึงต้องสนองตอบต่อความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนและพลเมือง โดยกระตุ้นให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเท่ากับการสร้างความรับผิดชอบให้กับพลเมืองไปในตัว

2. การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest)

ผู้บริหารภาครัฐต้องช่วยให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนต้องการร่วมกัน (Shared public interest) ช่วยสร้างความรับผิดชอบร่วมกันมิใช่การการสนองตอบความต้องการของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น วิสัยทัศน์ของชุมชนและสังคมต้องเกิดจากการจากพูดคุยกันและมีการกำหนดร่วมกัน ผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องเกิดจากการสนทนาพูดคุย ถกแถลงหรือปรึกษาหารือและกำหนดร่วมกัน ไม่ใช่เป็นเรื่องของบุคลากรของรัฐ หรือไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการ โดยเมื่อได้มาแล้วรัฐบาลก็ต้องรับประกันว่าผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นไปตามต้องการของพลเมืองนั้นมีความชอบธรรม ยุติธรรม เป็นธรรม และเสมอภาค ทั้งกระบวนการนโยบาย (Policy Process) และเนื้อหาของนโยบาย (Policy Substance) ซึ่งเป็นทางออกของปัญหาต้องอยู่บนความถูกต้อง และคำนึงถึงประโยชน์ทั้งในวงกว้างและในระยะยาวของชุมชนและสังคม

3. เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship)

เนื่องจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้ประกอบการเหมือนกับเจ้าของธุรกิจเอกชน เท่ากับว่าผู้บริหารดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์คล้ายกับธุรกิจเอกชน กล่าวคือดำเนินการเพื่อเพิ่มผลิตภาพให้มากที่สุดและทำให้ลูกค้าพอใจสูงสุดและต้องบริหารงานโดยมีความกล้าและยอมรับในความเสี่ยง อย่างไรก็ดีในส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นั้นมองว่าพลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล (Government is owned by the citizens) ผู้บริหารภาครัฐจึงไม่ใช่เจ้าของกิจการ ผู้บริหารภาครัฐจึงมีหน้าที่บริการรับใช้พลเมือง เฝ้ารักษาทรัพยากรหรือสมบัติสาธารณะ ปกปักรักษาองค์การภาครัฐอำนวยความสะดวกให้พลเมืองเกิดการสนทนาพูดคุยกันอย่างเป็นประชาธิปไตย เป็นผู้จุดประกายให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชนและเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดประชาชน (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2553) ผลประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่

มีคุณค่าสูงสุดซึ่งข้าราชการและพลเมืองร่วมกันกำหนดขึ้นเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการนำงบประมาณไปให้ผู้ประกอบการดำเนินการเหมือนเป็นเจ้าของงบประมาณ ผลประโยชน์สาธารณะจึงต้องได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่าผู้ประกอบการที่จะกระทำเหมือนว่างบประมาณแผ่นดินหรือเงินหลวงคือเงินของตนเอง

4. **คิดเชิงกลยุทธ์ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย** (Think Strategically, Act Democratically)

นโยบายและแผนการดำเนินการของรัฐต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงกลยุทธ์ที่เกิดจากการพิจารณาปัจจัยแวดล้อม และมีวิสัยทัศน์ มีพันธกิจ มีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน ซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือภาระรับผิดชอบของรัฐบาลแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเป็นความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลต้องเปิดกว้างให้พลเมืองมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริการสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการสร้างโอกาสและความรับผิดชอบให้แก่พลเมืองย่อมทำให้พลเมืองเกิดความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งสอดคล้องกับหลักของความเป็นประชาธิปไตย (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2553)

5. **ตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย** (Recognize that Accountability Is Not Simple)

ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อตลาด กล่าวคือเป็นความรับผิดชอบต่อลูกค้า ผลิตภาพและผลลัพธ์ของงาน แต่สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ความรับผิดชอบแค่นั้นไม่เพียงพอ เพราะแท้จริงแล้วข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อสังคมและต้องขยายผลแห่งความรับผิดชอบออกไปอย่างกว้างขวาง เช่น ความรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

6. **การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง** (Serve Rather than Steer)

การบริการรับใช้เป็นบทบาทสำคัญของข้าราชการ ในการนี้ข้าราชการจึงต้องมีภาวะผู้นำและมีค่านิยมพื้นฐานที่ช่วยสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคม นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นผลจากความผูกพันในประโยชน์สาธารณะของพลเมือง ผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่มาของนโยบายร่วมกัน นอกจากทักษะในการบริการที่ดีแล้ว ข้าราชการต้องมีการพัฒนาทักษะที่จำเป็นอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น ภาวะผู้นำ การจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง การประนีประนอมและการระงับข้อพิพาท

7. **ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ** (Value People, Not Just Productivity)

องค์การภาครัฐและเครือข่ายต้องเน้นการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลสำเร็จในระยะยาว การปฏิบัติงานภาครัฐจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการจัดการผ่านคน โดยนักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องเห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์การ นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือข้าราชการต้องปฏิบัติงานโดยสร้างความยอมรับนับถือให้เกิดขึ้นกับพลเมือง และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐก็ต้องยอมรับนับถือในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐจึงต้องเน้นคนด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่าการสร้างเพียงแค่ผลิตภาพในการทำงาน

จากสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ทั้ง 7 ประการจะพบว่าแม้จะเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยเฉพาะการวิพากษ์ Reinventing Government แต่ก็ไม่ได้วิพากษ์สาระสำคัญทั้งหมด โดยมีการเลือกประเด็นหลักๆ มาทำการวิพากษ์ โดยเฉพาะการมองผู้รับบริการเป็นพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ ความ

รับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าตลาดหรือลูกค้า การให้ความสำคัญกับคนมากกว่าผลิตภาพ และการบริการรับใช้มากกว่าการกำกับทิศทางแล้วปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

การเปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

จะเห็นได้ว่าแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เป็นกระบวนทัศน์ต่อเนื่องจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยเหล่านักวิชาการได้พยายามชี้ให้เห็นจุดที่ควรปรับปรุงของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานภาครัฐอย่างรอบด้านครบวงจรHood(1991) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าเป็นเรื่องของการเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ที่เน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบตลอดจนการใช้เทคนิคและวิธีการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน ซึ่งมีหลักการสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ 1) จัดการโดยนักวิชาชีพที่ชำนาญการ 2) มีมาตรฐานและการวัดผลงานที่ชัดเจน 3) เน้นการควบคุมผลผลิตที่มากขึ้น 4) แยกหน่วยงานภาครัฐออกเป็นหน่วยย่อยๆ 5) เปลี่ยนภาครัฐให้แข่งขันกันมากขึ้น 6) เน้นการจัดการตามแบบภาคเอกชน และ 7) เน้นการใช้ทรัพยากรอย่างมีวินัยและประหยัด ส่วน Ewan Ferlie และคณะ(1996)ได้สำรวจแนวคิดและจัดแบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ ได้แก่ 1) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) โดยปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจ 2) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) เปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยเปิดให้มีการแข่งขัน (Contestability) การแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร 3) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) การสร้างวัฒนธรรมองค์การ ค่านิยมและจรรยาบรรณวิชาชีพการบริหารการเปลี่ยนแปลงและ 4) การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation) เน้นคุณภาพของการดำเนินงาน ให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่ถูกยกระดับกระบวนทัศน์ (Paradigm shift) ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้นโดยมีเหล่านักวิชาการนำเสนอหลักการสำคัญดังนี้ Denhardt & Denhardt (2007) ได้เสนอกระบวนทัศน์ใหม่ของการบริหารงานภาครัฐเรียกว่า New Public Service (NPS) (การบริการสาธารณะแนวใหม่) เขาระบุว่ารัฐบาลไม่ควรกุมทิศทางของการบริหาร แต่ให้เป็นเรื่องของ Public Spirit (จิตวิญญาณสาธารณะ) ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหาร เขาเสนอสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ จำนวน 7 ข้อ ดังนี้ 1) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า 2) เน้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ 4) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย5) การตระหนักในความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย 6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ 7) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (นฤมล อนุสนธิ์พัฒน์,2558)

อย่างไรก็ดี นราธิป ศรีราม กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และชลัช ชรัญญ์ชัย (2556)ได้พยายามเปรียบเทียบหลักการสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบมุมมองแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) กับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

ประเด็นมุมมองเปรียบเทียบ	**การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)**	**การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)**
พื้นฐานทางทฤษฎีและญาณวิทยา	ใช้ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ใช้แนวปฏิฐานนิยม	ใช้ทฤษฎีประชาธิปไตยใช้การตีความและวิพากษ์
รูปแบบของพฤติกรรมมนุษย์	มนุษย์เศรษฐกิจ (Economic man)	นักประชาธิปไตย (Democratic man)
แนวคิดผลประโยชน์สาธารณะ	เป็นเรื่องของตัวแทนในการรวบรวมผลประโยชน์รวมของแต่ละปัจเจกชน	เป็นผลมาจากการถกแถลงแลกเปลี่ยนคุณค่าของพลเมือง
มุมมองต่อประชาชน	ลูกค้า	พลเมือง
บทบาทของรัฐบาล	มีการกำกับการกระทำและใช้การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน มีการแปรสภาพกิจการรัฐเป็นเอกชน ใช้รูปแบบการบริหารแบบธุรกิจ	ให้บริการผ่านการเจรจาต่อรองของชุมชนและพลเมืองที่เกี่ยวข้อง
กลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย	สร้างกลไกและโครงสร้างที่มีแรงจูงใจในเรื่องของค่าตอบแทนใช้ภาคเอกชนและหน่วยงานอื่นๆ เป็นผู้ดำเนินการ	สร้างพันธมิตรระหว่างหน่วยงานต่างๆคือภาครัฐเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำ ไรและพลเมืองเพื่อหาข้อตกลงและความต้องการซึ่งกันและกัน
แนวทางความรับผิดชอบได้	ทำงานตามระบบตลาดโดยเน้นการตอบสนองต่อลูกค้าและผลประโยชน์ส่วนบุคคล	ทำงานด้วยความหลากหลายทั้งในเรื่องเรื่องกฎหมายค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองมาตรฐานวิชาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง
การใช้ดุลยพินิจทางการบริหาร	สามารถใช้ดุลยพินิจได้ในระดับที่สูงมากเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของผู้ประกอบการ	การใช้ดุลยพินิจเป็นสิ่งจำเป็นและสามารถถูกตรวจสอบได้
สมมติฐานเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ	กระจายอำนาจองค์การภาครัฐเน้นการควบคุมและกำกับแทนการทำงานจากภาครัฐทั้งหมดเองโดยตรง	โครงสร้างการทำงานร่วมกันโดยใช้ทักษะ ภาวะผู้นำในการบริหารจากทุกภาคส่วนทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน
สมมติฐานเกี่ยวกับแรงจูงใจพื้นฐานของนักบริหารและข้าราชการ	จิตวิญญาณของผู้ประกอบการและความต้องการลดขนาดภาครัฐ	การบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม

ที่มา : นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรัญญ์ชัย (2556)

หลักจริยธรรมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS)

เอกลักษณ์เชิงจริยธรรม (Ethical identity) ของผู้บริหารสาธารณะคือความเป็นพลเมือง ผู้ซึ่งได้รับการว่าจ้างให้ทำงานเพื่อประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพลเมืองมืออาชีพที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานในชุมชนการเมืองที่มีความซับซ้อน และทำงานแทนประชาชนผู้ซึ่งไม่สามารถทำงานด้วยตัวเองได้ ผู้บริหารสาธารณะจึงเปรียบเสมือนพลเมืองที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้าน ที่ได้รับความไว้วางใจให้ทำงานแทนผู้อื่น เช่นเดียวกับผู้พิทักษ์ทรัพย์สิน (Trustees) และทำงานให้กับประชาชนหรือพลเมืองในองค์รวม ดังนั้นจริยธรรมสำหรับผู้บริหารภาครัฐภายใต้กระบวนทัศน์การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) (Cooper, 1991;Denhardt & Denhardt, 2003)

1. รับใช้พลเมือง (ประชาชน) ไม่ใช่ลูกค้า โดยผู้บริหารต้องยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลลัพธ์ เน้นหลักการสร้างภารกิจภาครัฐแบบมีส่วนร่วม สร้างค่านิยมร่วม (Shared Values) สร้างความสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความไว้วางใจ (Trust) สร้างความร่วมมือ (Collaboration) ท่ามกลางพลเมืองและระหว่างพลเมืองด้วยกัน การส่งเสริมบทบาทพลเมืองประชาธิปไตย การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการจัดบริการสาธารณะในฐานะการขยายบทบาทของความเป็นพลเมือง

2. การแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ โดยผู้บริหารสาธารณะต้องมีส่วนเกื้อกูลต่อการสร้างหลักการผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจริยธรรมของการบริหารสาธารณะไม่ควรเน้นการหาทางแก้ปัญหาสังคมแบบรีบด่วน และผลักดันโดยทางเลือกส่วนบุคคล แต่ต้องสร้างหลักการร่วมที่ครอบคลุมทั้งผลประโยชน์และความรับผิดชอบ โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาและบริหารนโยบายสาธารณะ ด้วยการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศ การปรึกษาหารือ การเป็นหุ้นส่วน และกระตุ้นบทบาทและความสำคัญของการโต้เถียงและวาทกรรมสาธารณะ (Public Discourse)

3. ให้คุณค่ากับภาวะพลเมืองมากกว่าภาวการณ์ประกอบการ ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะจะมีการก้าวรุดหน้าก็โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐและพลเมืองที่มีความผูกพัน (Committed) ที่จะเกื้อกูลต่อสังคมมากกว่าการที่ผู้บริหารเล่นบทบาทผู้ประกอบกิจการและถือว่าเงินสาธารณะ (Public Money) เสมือนเงินของตนเอง

4. คิดเชิงยุทธศาสตร์โดยกระทำเชิงประชาธิปไตย ทั้งนโยบายและแผนงานที่ตั้งใจตอบสนองความต้องการของสาธารณะ สามารถบรรลุความสำเร็จได้โดยอาศัยความพยายามร่วมกันและบนพื้นฐานของกระบวนการความร่วมมือ (Collaborative processes)

5. จงตระหนักในความรับผิดชอบ (Accountability) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีขอบเขตความสนใจไกลกว่าหรือมากกว่าตลาด (Market) ในกรอบจริยธรรม ควรใส่ใจในกฎหมาย ค่านิยมชุมชน บรรทัดฐานการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และความสนใจของพลเมือง มีความรับผิดชอบในทางกฎหมาย การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ผลประโยชน์สาธารณะ ประเด็นจริยธรรม และวิชาชีพ และกรอบจริยธรรม

6. การรับใช้มากกว่าการกำกับทิศทาง รัฐต้องสร้างสภาวะผู้นำบนฐานค่านิยมและร่วมกัน (Shared, Value-Based leadership)

7. ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่เพียงแต่การเพิ่มผลผลิต องค์การสาธารณะและเครือข่ายที่ทำงานร่วมกันจะประสบความสำเร็จ โดยการปฏิบัติการบนฐานจริยธรรมที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการความร่วมมือ การสร้างภาวะผู้นำร่วม การให้ความเคารพต่อทุกฝ่ายทุกคนที่เกี่ยวข้อง

บทวิจารณ์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

บทวิจารณ์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เพื่อให้มุมมองที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ภคพร กุลจิรันธร (2559) ได้ทำการวิพากษ์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ในหลายประเด็นด้วยกัน ดังนี้

1. เป็นแนวคิดเชิงปทัสถานเน้นการวิพากษ์และมีลักษณะเป็นวาทกรรม (Discourse)

กล่าวคือแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มีเป้าหมายของการนำเสนอเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่อาศัยรูปแบบการบริหารจากภาคเอกชนมาใช้ซึ่งประเด็นการวิพากษ์ คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในเรื่องของความชอบธรรม ความสามารถรับผิดชอบได้ การตรวจสอบได้ ภาวะผู้นำและจริยธรรมในทางการบริหาร ซึ่งในหลายกรณีได้เบี่ยงเบนไปจากวิถีทางของประชาธิปไตยโดยเฉพาะในเรื่องของการอยู่นอกเหนือขอบเขตของหลักกฎหมายมหาชน การทุจริตเชิงนโยบาย และความขัดแย้งต่อหลักผลประโยชน์สาธารณะ การที่สวมวิญญาณผู้ประกอบการมาทำหน้าที่บริหารภาครัฐนั้นทำให้เกิดการมองประชาชนเป็นเพียงลูกค้าให้ความสำคัญเฉพาะการสร้างความพึงพอใจหรือผลประโยชน์เฉพาะหน้าในระยะสั้นๆ เท่านั้น

2. เป็นแนวคิดที่มีสาระสำคัญและค่านิยมพื้นฐานคล้ายคลึงกับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA)

กล่าวคือการบริการสาธารณะแนวใหม่(NPS) มีสาระที่เน้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความเป็นประชาธิปไตย บทบาทของนักบริหารรัฐกิจในการเปลี่ยนแปลงสังคมค่านิยมการบริหารที่ไม่ใช่เฉพาะเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดเท่านั้น แต่ยังให้ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาคเป็นธรรม ความรับผิดชอบได้ จริยธรรมในการบริหาร ซึ่งความคล้ายคลึงกันนี้ทำให้มองได้ว่าแนวคิดทั้งสองเป็นกลุ่มแนวคิดเดียวกันเป็นแนวคิดเชิงปทัสถานที่ปฏิเสธปฏิฐานนิยมทางตรรกะ (Anti-Logical Positivism) เหมือนกันเพียงแต่ NPS มาขยายรายละเอียดของ NPA เพิ่มขึ้นในหลายๆ ประเด็นเท่านั้น โดย NPS มีระดับในเรื่องการค้นหาความต้องการหรือความจำเป็นของพลเมือง ตลอดจนเรื่องประชาธิปไตยที่มีระดับที่เพิ่มมากขึ้นกว่า NPA และยังพบอีกว่า NPA ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดที่เป็นรากฐานของ NPS

3. การบริการสาธารณะแนวใหม่(NPS) มีความแตกต่างกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่(NPM)

กล่าวคือ แนวคิดทั้งสองมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เนื่องจาก NPS เกิดขึ้นด้วยวาทกรรมเชิงวิพากษ์ NPM ตั้งแต่ที่ NPS ไม่เห็นด้วยที่จะมองประชาชนเป็นลูกค้าเหมือน NPM แต่กลับเห็นว่าประชาชนคือพลเมืองที่ต้องการผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ระยะสั้นในการบริการสาธารณะนักบริหารรัฐกิจก็เป็นเพียงผู้รับผิดชอบร่วมหาใช่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการไม่มีประสิทธิภาพและผลิตภาพไม่ใช่เรื่องที่มีความสำคัญมากไปกว่าความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบได้ของภาครัฐโดยเห็นว่าค่านิยมในเรื่องความเป็นธรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบได้ต่างหากที่เป็นเป้าหมายของการบริการสาธารณะการบริการของรัฐไม่ได้เป็นการส่งมอบสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมืองเท่านั้นแต่มันคือการส่งมอบความเป็นประชาธิปไตยไปสู่พลเมือง

บทสรุป

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เป็นแนวคิดเชิงปทัสถานเน้นการวิพากษ์และมีลักษณะเป็นวาทกรรมที่มีเป้าหมายของการนำเสนอเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ โดยเฉพาะแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่(NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่อาศัยรูปแบบการบริหารจากภาคเอกชนมาใช้ ประเด็นการวิพากษ์ที่สำคัญคือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ทำให้เกิดช่องว่างในการบริหารภาครัฐ เช่น เรื่องของความชอบธรรม ความสามารถรับผิดชอบ การตรวจสอบได้ ภาวะผู้นำและจริยธรรมในทางการบริหาร พบว่าหลายกรณีได้เบี่ยงเบนไปจากวิถีทางประชาธิปไตย โดยเฉพาะเรื่องการอยู่นอกเหนือขอบเขตของหลักกฎหมายมหาชน การทุจริตเชิงนโยบาย และความขัดแย้งต่อหลักผลประโยชน์สาธารณะ การที่สวมวิญญาณผู้ประกอบการมาทำหน้าที่บริหารภาครัฐนั้นทำให้เกิดการมองประชาชนเป็นเพียงลูกค้า ให้ความสำคัญ

เฉพาะการสร้างความพึงพอใจหรือผลประโยชน์เฉพาะหน้าในระยะสั้นเท่านั้น ดังนั้นแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) จึงได้เสนอสาระสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ 1) บริการรับใช้พลเมืองไม่ใช่ลูกค้า 2) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ 3) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ 4) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย 5) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบ 6) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ 7) ให้คุณค่ากับคนไม่ใช่แค่ผลิตภาพ ที่สุดแล้วจะพบว่าปัจจุบันแนวทางของ NPS มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะช่วยให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าและพลเมืองของประเทศอยู่กันอย่างสงบสุข เนื่องจากรัฐทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ให้ (Giver) และเป็นผู้รับ (Receiver) ไปพร้อมๆ กัน

เอกสารอ้างอิง

จีระ หงส์ลดารมย์. (2550). *ทรัพยากรมนุษย์พันธุ์แท้*. จาก http://gotoknow.org/blog/chirakm/29245

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย และคณะ. (2551). *การบริหารราชการไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2541). *ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2553). *หน่วยที่ 6 แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ ในเอกสารการสอนชุดวิชาขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ธีรยุทธ บุญมี. (2536). *สังคมเข้มแข็ง*. กรุงเทพฯ: มิ่งมิตร.

นราธิป ศรีรามกิตติพงษ์เกียรติวัชระชัย และ ชลัช ชรัญญ์ชัย. (2556). *การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่*.(รายงานการวิจัย). กรุงเทพ ฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรัญญ์ชัย. (2556). การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพ ฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นราธิป ศรีราม, กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย และ ชลัช ชรัญญ์ชัย. (2556). การสังเคราะห์แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพ ฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นฤมล อนุสนธิ์พัฒน์. (2558). แนวคิดการบริหารงานสาธารณะ: จากภาครัฐสู่ภาคพลเมือง .*วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเก่า*, 2(3), 63-74.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรจบ กาญจนดุล. (2546). *ความต้องการของประชาชนในการใช้บริการของรัฐ*. กรุงเทพฯ: คุรุสภา.

ประเวศ วะสี. (2542). *เศรษฐกิจพอเพียงและประชาสังคม แนวทางพลิกฟื้นเศรษฐกิจสังคม*. กรุงเทพฯ: หมอชาวบ้าน.

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. (2540). *ข้อเสนอคำจำกัดความ*. มติชน, 161.

ภคพร กุลจิรันธร. (2559). *การบริการสาธารณะแนวใหม่* (New Public Service: NPS). สืบค้นเมื่อ 11 กันยายน 2559, จาก https://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=shirley129&month=09-2016&date=11&group=1&gblog=23

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2553). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.

วรเดช จันทรศร. (2545). *การพัฒนาต้นแบบการบริการสาธารณะที่เป็นเลิศ: กรณีศึกษาจากต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันมาตรฐานสากลภาครัฐแห่งประเทศไทย.

ศุภณัฏฐ์ ทรัพย์นาวิน. (2554). *การนำนโยบายการบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุไปปฏิบัต : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 16 แห่ง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สัญญา เคณาภูมิ. (2558). วิวัฒนาการและขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์.*วารสารช่อพะยอม*, 26(2), 267-294.

เสน่ห์ จามริก. (2548). *สิทธิมนุษยชน: เส้นทางสู่สันติประชาธรรม*.กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช. (2549). ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหาร (The Dilemma of AdministrativeZeitgeists). *การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 7* (น.643-662).

อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2540). *อนุทินการเดินทางของความคิด: จาก "รัฐ" สู่ "อารยสังคม" และ "พลเมือง"*. กรุงเทพฯ: สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.

อรพินท์ สพโชคชัย. (2550). หลักการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance). ใน *การบรรยายกิจกรรม* Home Office Da y*ส่งท้ายปลายเดือนเมษายน* 2550. จัดโดยสำนักงานเลขาธิการ. 30 เมษายน 2550.

Sales, A. (1991). The Private, the Public and Civil Society: Social Realm and Power Structure. International Political Science Review, 12(4), 309.

Cooper, Terry L. (1991). An Ethic of Citizenship for Public Administration. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Denhardt, R. B. Denhardt, V. J. (2007). The New Public Service: Serving, Not Steering. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Denhardt, R. B. Denhardt, V. J. (2003). The New Public Service: Serving, Not Steering. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Denhardt, R. B. Denhardt, V. J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. Public Administration Review, 6(60), 549-559.

Evans, S., &Boyte, H. (1986). Free spaces: The Sources of Democratic Change in America. New York: Harper and Row.

Ewan Ferlie&et. al. (1996). The New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?.Public Administration, 69, 3-19.

Kartasasmita, G. (2013). Managing Indonesia's Transformation: An Oral History.Singapore, New Jersey, London: World Scientific.

William,L. H., Gilbert, D. and Birkhead, G. S. (1997). "Equity in Local Service Distribution."Public Administration Review. (November-December 1997), 687-697.