

บทที่ 5

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

5.1 ความหมายและรากฐานแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านมา โดยเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์ที่มุ่งวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดอื่นๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเห็นว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักที่ครอบงำการบริหารรัฐกิจอยู่ในปัจจุบันนั้นได้ส่งผลให้การบริหารภาครัฐเป็นเหมือนกับการบริหารธุรกิจ ซึ่งการใช้วิธีการและเทคนิคการบริหารแบบธุรกิจนั้นทำให้รัฐบาลกลายเป็นเหมือนร้านค้าที่ทำหน้าที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า โดยตอบสนองต่อความต้องการหรือผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า (customer) การเน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของงานมาจนลดความเป็นมนุษย์และลดความสำคัญของกฎระเบียบที่ใช้ในการประกันสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนผู้รับบริการ การปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไปเป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลได้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบต่อสาธารณะของหน่วยงานเอกชนที่ทำหน้าที่แทนรัฐ การขับเคลื่อนภาครัฐโดยเน้นกลไกตลาด (market-oriented) ได้บั่นทอนคุณค่าของพลเมืองและคุณค่าของภาครัฐภายใต้ค่านิยมความเป็นประชาธิปไตย

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมประชาธิปไตย (value of democracy) ความเป็นพลเมือง (citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) โดยการบริการเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจของแนวคิดนี้ และเชื่อว่าข้าราชการไม่ได้ส่งมอบบริการสู่ลูกค้าแต่เขาส่งมอบประชาธิปไตย (Denhardt and Denhardt 2007 : xi) การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องการปรับวิธีการคิดเกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการขององค์การด้วยการเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริการของภาครัฐให้เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าบริการสาธารณะแนวใหม่จะไม่ใช่วิธีการที่อยู่บนพื้นฐานของการวัดผลได้ (immeasurable) แต่ก็ยังเป็นแนวคิดที่ช่วยเติมเต็มให้เกิดการบริการที่ดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา

การบริหารงานภาครัฐไม่ได้ดำเนินงานเหมือนกับการบริหารธุรกิจแต่เป็นการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตย นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องทำหน้าที่ “ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้หรือให้บริการ” มากกว่า “กำกับหรือควบคุม” (Denhardt and Denhardt 2003 : 3) นักบริหารรัฐกิจไม่ได้มีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานแต่ต้องกระทำเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ต้องขับเคลื่อนโดยพื้นฐานของผลประโยชน์สาธารณะที่เป็น

ผลประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การรวบรวมผลประโยชน์ของแต่ละคนเข้าด้วยกันเท่านั้น โดยข้าราชการมีบทบาทสำคัญในการเจรจาและหาข้อตกลงร่วมในผลประโยชน์สาธารณะ

การบริการสาธารณะแนวใหม่ จึงเป็นชุดของแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของการบริหารรัฐกิจภายใต้ระบบการบริหารปกครองที่ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะ การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย และการสร้างความผูกพันของพลเมือง ซึ่งปฏิเสธตรรกะที่เน้นตลาดของกลุ่มการจัดการนิยมหรือกลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่

สำหรับแนวคิดพื้นฐานหรือรากฐานของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้น ประกอบด้วยรากฐาน 4 ประการหลัก คือ (1) ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง (theories of democratic citizenship) (2) ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม (models of community and civil society) (3) มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (organizational humanism and the new public administration) และ (4) รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ (postmodern public administration) โดยแต่ละแนวคิดมีสาระสำคัญ คือ

5.1.1 ประชาธิปไตยพลเมือง ความเป็นพลเมืองเป็นเรื่องของความสามารถของบุคคลที่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง โดยมีความตื่นตัวที่จะรวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนระบบการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่บนพื้นฐานของการที่รัฐมีหลักประกันว่าพลเมืองต้องสามารถกำหนดทางเลือกให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตนเองได้โดยผ่านวิธีการต่างๆ และสามารถเข้าร่วมในการบริหารปกครอง (governance) ประเทศได้ พลเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) มากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (individual interest) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกิจการของรัฐ (public affairs) ตลอดจนมีสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและมีความผูกพันในเชิงจริยธรรมกับชุมชนและสังคมของตนเอง การที่พลเมืองเห็นถึงผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirit) ซึ่งพลเมืองที่มีจิตวิญญาณสาธารณะจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐ และภาครัฐก็ต้องให้ความสำคัญหรือมองพลเมืองเป็นพลเมืองไม่ใช่มองเพียงแต่การเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือเป็นแค่ลูกค้าที่หวังแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้าหรือผลประโยชน์ระยะสั้น เมื่อภาครัฐมองพลเมืองเป็นพลเมืองอย่างแท้จริงรัฐก็ต้องแบ่งอำนาจและลดการควบคุมพลเมืองพร้อมๆ กับสร้างความไว้วางใจและความรับผิดชอบร่วมกันในกระบวนการบริหารปกครอง (governance)

5.1.2 ตัวแบบชุมชนและประชารัฐ ชุมชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของพลเมือง โดยชุมชนอยู่บนพื้นฐานของการดูแลซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจ ทำงานร่วมกันเป็นทีม ชุมชนย่อมมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งและมีระบบการติดต่อสื่อสารและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ ความเป็นชุมชนจึงเป็นหนทางหนึ่งในการทำให้เกิดความสมานฉันท์ การบริหารรัฐกิจต้องเข้ามาช่วยสร้างและสนับสนุนชุมชน โดยส่งเสริมการเกิดและสร้างความเข้มแข็งของสถาบันในชุมชนเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อม

ระหว่างรัฐกับพลเมือง สถาบันในชุมชนดังกล่าว เช่น ครอบครัว กลุ่มอาสาสมัคร สมาคม กลุ่มอาชีพ ฯลฯ สถาบันในชุมชนที่เกิดขึ้นนี้ล้วนให้ความสำคัญกับการตอบสนองของความต้องการและผลประโยชน์ของพลเมือง และเมื่อพลเมืองได้มีส่วนร่วมในชุมชนผ่านสถาบันต่างๆ แล้วย่อมช่วยสร้างประสบการณ์ให้แก่พลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองที่ใหญ่กว่า และเมื่อพลเมืองและสถาบันต่างๆ ในชุมชนมีการรวมตัวกันอย่างเข้มแข็งย่อมนำมาซึ่งสิ่งที่เรียกว่า “ประชาสังคม” (civil society) โดยประชาสังคมเป็นที่ซึ่งพลเมืองมีความผูกพันกันเข้ามาร่วมสนทนาและถกเถียงเพื่อการดำเนินงานและพัฒนาชุมชน ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่การสร้างความเป็นชุมชนเท่านั้นแต่มันคือการสร้างความเป็นประชาธิปไตย

การที่พลเมืองได้รวมตัวในใจกันเกิดเป็นประชาสังคมและได้ทำประโยชน์เพื่อชุมชนและสาธารณะย่อมนำมาซึ่งความภาคภูมิใจของตนเองในอันที่ได้ช่วยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกต่อชุมชนและประเทศชาติ การดำเนินการต่างๆ ของภาคประชาสังคมจึงเปรียบเสมือนการเป็นขบวนการหรือการเคลื่อนไหวของพลเมืองรากหญ้า (grass-roots citizen-based movement) ประชาสังคมทำให้เกิดและสร้างความเข้มแข็งให้กับเครือข่ายชุมชนและช่วยก่อให้เกิดทุนทางสังคม (social capital) บทบาทพื้นฐานของนักบริหารรัฐกิจที่จะต้องกระทำก็คือการช่วยเหลือ สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคประชาสังคม โดยต้องเข้าใจว่าประชาสังคมและพลเมืองไม่ใช่จะกระทำแต่สิ่งที่พวกเขาต้องการเท่านั้น แต่ยังกระทำในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะโดยสามารถทำงานช่วยเหลือเชื่อมโยงกับการบริหารรัฐกิจได้อีกด้วย

5.1.3 มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ มนุษย์นิยมองค์การไม่เห็นด้วยกับตัวแบบเหตุผลและทางเลือกสาธารณะ เพราะมนุษย์มีข้อจำกัดในการใช้เหตุผล เนื่องจากแต่ละคนมีทักษะในการตระหนักรู้ (skill in self-awareness) ที่แตกต่างกัน มนุษย์ต้องการความอิสระ ต้องการเปลี่ยนแปลงจากผู้ถูกกระทำไปเป็นผู้กระทำ และไม่เสมอไปที่มนุษย์จะตัดสินใจเลือกในสิ่งที่ตนเองได้ประโยชน์สูงสุด ในการปฏิบัติงานตามแนวคิดมนุษย์นิยมจึงต้องไม่เน้นอำนาจหน้าที่และการควบคุม แต่จะเน้นการขยายพื้นที่ความเป็นอิสระให้แก่บุคคลเพิ่มมากขึ้น การดำเนินงานต่างๆ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงองค์การต้องเป็นไปอย่างมีแผน (planned change) สอดคล้องกับแนวคิด “การพัฒนาองค์การ” (organization development) ที่สนับสนุนการเจริญเติบโตขององค์การที่ต้องควบคู่ไปกับความเจริญเติบโตของบุคคล มนุษย์นิยมองค์การจึงเป็นแนวคิดทางการบริหารที่เน้นการดำเนินให้บรรลุผลสำเร็จตามภารกิจขององค์การควบคู่กับการพัฒนาความก้าวหน้าให้กับสมาชิกในองค์การ ส่วนรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) ซึ่งจัดเป็นแนวคิดกระแสหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งเน้นการบริหารรัฐที่มุ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) โดยข้าราชการต้องทำหน้าที่ในพัฒนาและปกป้องความเป็นธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่พลเมือง (well-being of citizen) การบริหารรัฐกิจต้องไม่ เป็นกลางและไม่ตัดสินหรือให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ต้องให้ความสำคัญกับความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบ

5.1.4 รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ การบริหารองค์การตามแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมเน้นการควบคุมบังคับบัญชา เหตุผลนิยม และความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค ในการแสวงหาองค์ความรู้ก็ใช้แนวทางเชิงประจักษ์ที่เน้นข้อเท็จจริงมากกว่าค่านิยม (focus on fact rather than value) ซึ่งแนวทางนี้ได้ครอบงำการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ต้นแบบเหตุผล (rational model) ของ Simon จนถึงการศึกษาแนวนโยบายศาสตร์ (policy science) แต่อย่างไรก็ตามในทางสังคมศาสตร์ค่านิยมกับข้อเท็จจริงไม่อาจแยกจากกันได้และในการหลายกรณีได้พิสูจน์แล้วว่าค่านิยมสำคัญกว่าข้อเท็จจริงในการทำ ความเข้าใจพฤติกรรมและการกระทำของมนุษย์ เช่น ผลการศึกษาทดลองที่ Hawthorne เมื่อแนวทางเชิงประจักษ์ถูกวิพากษ์วิจารณ์จึงต้องหาแนวทางใหม่ในการแสวงหาความรู้ ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือการตีความ (interpretive approach) เพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจในความหมายด้วยการวิพากษ์คุณค่า (value critical) และวิเคราะห์วาทกรรม (discourse) แนวทางเหล่านี้สอดคล้องกับแนวคิดและอุดมการณ์หลังยุคสมัยใหม่ (postmodern) ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์วาทกรรมมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องวัตถุประสงค์ มาตรฐานหรือการวิเคราะห์เหตุผล รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่เห็นว่าการบริหารปกครอง (governance) ต้องมีการตีความและวิเคราะห์วาทกรรมที่เปิดเผยและจริงใจระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระหว่างพลเมืองกับนักบริหารภาครัฐในลักษณะของการสนทนาและถกเถียงสาธารณะ (public dialogue and deliberation) เพื่อทำให้การบริหารรัฐกิจเกิดความเข้มแข็งและชอบธรรม

จากรากฐานที่มาของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ทั้ง 4 ประการข้างต้น จะเห็นว่าแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและค่านิยมประชาธิปไตย เน้นบทบาทของภาคประชาสังคมในการบริหารภาครัฐ ให้ความสำคัญกับคนที่ปฏิบัติงานในองค์การ มุ่งบริหารให้เกิดความเสมอภาคเป็นธรรมตามแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และใช้แนวทางการตีความ การวิพากษ์ และวิเคราะห์วาทกรรมในการแสวงหาและอธิบายองค์ความรู้ และเมื่อวิเคราะห์จากฐานที่มาของแนวคิดแล้วจะเห็นได้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่ก็ไม่ใช่แนวคิดใหม่ที่แตกต่างจากแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านๆ มาอย่างชัดเจน โดยยังคงอาศัยแนวคิดทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ มาเป็นพื้นฐานในการอธิบายความเป็นมาเป็นไปของการบริการสาธารณะแนวใหม่ และที่สำคัญคือการบริการสาธารณะแนวใหม่ดูเหมือนว่าจะเป็นแนวคิดที่อิงและสัมพันธ์กับรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่อย่างใกล้ชิด โดยมีจุดเน้นและแนวทางการศึกษาที่คล้ายคลึงกันเป็นอย่างมาก

อัมพร อารังลักษณ์ (2553 : 18–20) ได้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มา นำเสนอเป็นบทวิพากษ์การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยนำเสนอถึงปัญหาของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้หลายประการ ดังนี้

1) **ปัญหาฐานคิดทางเศรษฐศาสตร์ของการจัดการนิยม** ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากที่สุด ในแง่ของการนำมาปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีความซับซ้อนทางการเมืองมากกว่าการบริหารงานใน

ภาคธุรกิจเอกชน พฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริการ (service providers) และ “ผู้บริโภค” (consumers) เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการในการผลิตและการบริโภคไม่อาจจะเทียบได้กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะในบริบทความซับซ้อนทางการเมืองกับ “ประชาชนพลเมือง” ที่ต้องเสียภาษีอากรให้กับภาครัฐเพื่อนำไปจัดสรรให้กับนโยบายต่าง ๆ ในสังคมได้

2) **ปัญหาฐานคิดการจัดการนิยม** ที่เน้นการทำงานเพื่อมุ่งหวังผลลัพธ์ของงานเท่านั้น การทำงานให้ได้ผลสัมฤทธิ์ไม่ใช่ปัญหาใหญ่เพราะเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา แต่ปัญหานั้นอยู่ที่การกำหนดเป้าหมายผลของงานตามกลยุทธ์ของหน่วยงาน มีมาตรฐานตัวชี้วัดที่สามารถประเมินได้เป็นตัวเลขนี้เป็นสิ่งที่จะทำได้ยากในการบริหารงานภาครัฐที่บางที่เป้าหมายมีความคลุมเครือ เช่น เพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน ให้ประชาชนมีความสุข ให้ได้รับการบริการที่ดี มีประสิทธิภาพ ผลงานได้คุณภาพ ค่าขนานนามธรรมเหล่านี้มีความหมายไม่แน่นอน และขึ้นอยู่กับว่าใครจะให้นิยามมาตรฐานกันแตกต่างกันไป เช่น คุณภาพคำเดียวมีความหมายมากมาย อาจจะหมายถึงราคาที่ถูกลง ปริมาณมากขึ้น บริการที่รวดเร็ว สะดวก ทันสมัย เป็นที่พอใจ เป็นต้น ที่สำคัญคือ การบริหารงานภาครัฐไม่เน้นเพียงแค่การทำให้ได้ “กำไร” หรือ “การเพิ่มยอดขายหรือบริการ” หรือการชิงดีชิงเด่นแย่งส่วนแบ่งการตลาดจากคู่แข่งที่สามารถคำนวณได้เป็นตัวเลขที่แน่นอนประเมินวัดผลได้ทางสถิติ

3) **การเปลี่ยนสถานะจากประชาชนพลเมือง เป็นเพียงแค่ “ลูกค้า”** ตามหลักการบริหารธุรกิจเอกชน ได้รับการโจมตีอย่างมากว่าเท่ากับลดสถานะของประชาชนที่มีสิทธิมากกว่าเพียงแค่การซื้อสินค้าและบริการเท่านั้น แต่ประชาชนพลเมืองยังกินความถึงสิทธิที่ได้รับตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายและในบางครั้งผู้ไม่เสียภาษีที่ได้รับการยกเว้น เช่น เด็ก และคนชราที่ไม่มีรายได้ ยังจำเป็นต้องได้รับการบริการอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันตามกฎหมายโดยที่ไม่จำเป็นต้องเสียภาษี (จ่ายค่าบริการ) ซึ่งลักษณะนี้นักการศึกษาบริหารรัฐกิจหลายท่าน (รวมทั้งผู้เขียนเองมองว่าเป็นการลดฐานะของประชาชนเป็นเพียงผู้ใช้บริการซึ่งหากไม่ได้จ่ายค่าบริการก็จะไม่ได้รับการบริการอีกต่อไป (และถ้าต้องการต่อกรบริการนี้อาจจะต้องจ่ายค่าปรับเพิ่มอีก)

4) **ปัญหาการให้นิยามคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเสียเดียวกันได้** การบริหารงานสาธารณะดั้งเดิมมีความเป็นสากลและมีความเป็นเอกภาพทางความคิดมากกว่า (Hugh. 1994 : 84) ยืนอยู่บนแนวคิดหลักของแม็กซ์ เวเบอร์ ในเรื่องโครงสร้างระบบราชการและระบบการบริหารงานตามระเบียบข้อบังคับมีระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่กล่าวได้ว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด (เทเลอร์) มีหลักการการทำงานที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปเป็นส่วนใหญ่ แต่หลักการจัดการใหม่ไม่เสนอคำตอบเดียวให้กับการบริหารงานภาครัฐที่มีความซับซ้อนมากขึ้น (หลายฝ่าย/หลายมือมาเกี่ยวข้อง) แนวทางการปฏิบัติงานในภาครัฐจึงแตกเป็นเสี่ยงๆ ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานใดนำไปปฏิบัติแล้วลองผิดลองถูก ประสบความสำเร็จ

หรือล้มเหลวมากน้อยเพียงใด การสร้างองค์ความรู้ที่เป็น “ทฤษฎีหลัก” จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ทำได้แต่เพียงแต่การศึกษารวบรวมแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) ซึ่งฮิวจ์มองว่าเป็นจุดอ่อนของการศึกษาการบริหารรัฐกิจในปัจจุบันที่ไม่มี “ทฤษฎี” เป็นของตัวเองเหมือนดังที่เป็นมา ต้องไปหยิบยืมมาจากศาสตร์อื่น (การเมือง เศรษฐศาสตร์ และการจัดการ) ที่นับวันจะเข้มข้นมากขึ้น และในที่สุดศาสตร์ของการบริหารรัฐกิจ (ตามที่วิลสันหวังเอาไว้) จะไม่เกิดขึ้นและกลายเป็นเพียงเศษเสี้ยวหนึ่ง หรือส่วนย่อยของการศึกษาในศาสตร์อื่นในอนาคต

5) **ปัญหาของความสามารถรับผิดชอบได้เปลี่ยนไป** ตามหลักการบริหารเดิมของวิลสัน ความสามารถรับผิดชอบได้แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ในกระบวนการทางการเมืองระหว่างนักการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนและนักบริหารในระบบราชการที่รับบัญชาจากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติและต้องรายงานต่อฝ่ายการเมืองถึงผลที่เกิดขึ้น (political accountability) และในส่วนของการบริหารภายในระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาที่กำหนดสายสัมพันธ์ทางความรับผิดชอบต่อหัวหน้าและลูกน้อง (bureaucratic accountability) อย่างชัดเจนให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ และหากประชาชนไม่พอใจในผลงานของนักการเมืองและการปฏิบัติงานของระบบราชการสามารถทำการตรวจสอบนักการเมืองและระบบราชการได้ตามกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ให้โอกาสประชาชนได้เลือกตัวแทนเข้าไปใหม่ตามวาระของการเลือกตั้ง

ตามแนวคิดใหม่นักบริหารต้องทำงานมากกว่าเพียงแค่ปฏิบัติตามคำสั่งนโยบายของนักการเมืองเท่านั้น แต่ยังทำงานเพื่อผลประโยชน์สาธารณะหรือประชาชน รับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนที่รับบริการในเรื่องผลการทำงานของแต่ละบุคคล หลักการความสามารถที่รับผิดชอบที่นำมาใช้ของภาคเอกชนเน้นความสามารถของผู้ปฏิบัติงานที่มีต่อ “ลูกค้า” ที่รับบริการโดยตรงตามกลไกของตลาด (managerial model of accountability/market accountability) ปัญหาความรับผิดชอบต่อระบบเดิมระหว่างนักการเมืองนักบริหารและประชาชนจะอ่อนลงไป ในเมื่อนักบริหารในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นตัวแทน (gent) ของ “ลูกค้า” ได้เข้ามารับผิดชอบต่อลูกค้าแล้ว แต่ช่องทางความสามารถรับผิดชอบได้ที่นักการเมืองมีต่อประชาชน/ลูกค้าได้หายไป เนื่องจากระบบการจัดการได้ตัดช่องทางความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและประชาชนออกไป ให้นักบริหารรับผิดชอบเป็น “แพะรับบาป” แต่เพียงผู้เดียว เปิดช่องทางให้นักการเมืองแสวงหาโอกาสและทุจริตในระดับนโยบายได้ง่ายกว่าระบบการบริหารงานเดิม

นอกจากนี้ปัญหาของความสามารถของภาครัฐที่มีต่อประชาชนที่อาจไม่ได้รับการตอบสนองที่ดีเกิดจากการให้ “มือที่สาม” ที่เป็นธุรกิจเอกชน หรือภาคส่วนอื่นเข้ามาทำหน้าที่ส่งมอบกิจกรรมสาธารณะแทนรัฐ ด้วยวิธีการทำสัญญาว่าจ้าง หรือแปรรูปกิจการภาครัฐ ซึ่งในประเด็นนี้ อาจพบปัญหาว่าบุคคลที่สามเหล่านี้มีความเข้าใจในความสัมพันธ์และความรับผิดชอบต่อรัฐที่มีต่อประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใด ความซับซ้อนและความละเอียดอ่อนทางการเมืองของการบริหารรัฐกิจนั้นยากที่จะเข้าใจและซึมซับ

เข้าไปในจิตวิญญาณของนักธุรกิจที่มุ่งแต่จะแสวงหากำไรเพียงอย่างเดียว หากทำงานผิดพลาดแล้วประชาชนในฐานะผู้รับบริการโดยตรงจะสามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานของบุคคลที่สามนี้ได้อย่างไร

6) **ปัญหาจริยธรรมเสื่อม** สิ่งนี้อาจเกิดขึ้นได้จากหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้ คือ การทุจริตเชิงนโยบายโดยนักการเมืองเนื่องจากสามารถสลัดตัวเองให้หลุดพ้นจากวงจรความสามารถรับผิดชอบได้ตามกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และสำหรับนักบริหารในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตามระบบการบริหารงานเดิมจะมี “สูตร” สำหรับการทำงานที่ประกันการทุจริตให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด เช่น ความเป็นกลางทางการเมือง ระเบียบข้อบังคับที่ชัดเจน และจะต้องปฏิบัติตาม การจ้างงานถาวร ข้อจำกัดของกฎหมายในการปฏิบัติงาน เป็นต้น การมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญเท่ากับเปิดช่องว่างให้ละเลยการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกฎหมายเพียงเพื่อทำงานให้สำเร็จได้ผลงาน (results/ends) ตามที่กำหนดโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดทางกฎหมาย (means)

โดยรวมการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้รับการโจมตีเป็นอย่างมากในเรื่องฐานทางความคิดทางเศรษฐศาสตร์ และหลักการทางธุรกิจที่มองประชาชนพลเมืองเป็นผู้ร่วมการค้าทางการตลาด มิใช่พลเมืองที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้สถานะของการศึกษาการบริหารรัฐกิจดูเหมือนจะด้อยค่าลงเป็นเพียงการบริหารกิจการธุรกิจขนาดเล็ก ขาดความเชื่อมโยงกับการบริหารและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่เดนมาร์ก วิพากษ์ว่า “ไม่มีใครเถียงว่าการให้บริการประชาชนเหมือนลูกค้าและการเพิ่มการแข่งขันจะให้ประโยชน์กับลูกค้ามากเพียงใด เพียงแต่ว่า การใช้ทรัพยากรไปในการเพิ่มผลผลิต และประสิทธิผลเท่านั้น อาจจะไม่ใช่เป้าหมายที่มีคุณค่าสูงส่ง...ในการบริหารภาครัฐ และต้องยอมรับว่าเป้าหมายนี้มีข้อจำกัดในตัวมันเอง” เดนมาร์กจึงได้พยายามเสนอทางเลือกใหม่สำหรับการบริหารรัฐกิจที่ “มุ่งเน้นพลเมือง” (Citizen-First) เพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับประชาสังคม (civil society) สานต่อแนวคิดของสำนักแบล็กส์เบิร์กให้การบริหารรัฐกิจสามารถอยู่ในแวดวงการบริหารและการปกครองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ยึดกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก และเน้นความสำคัญและประโยชน์ของประชาชนเหนือสิ่งอื่นใด โดยให้ชื่อว่า “**การบริการสาธารณะใหม่**” (New Public Service) ประกอบด้วยหลักการ 7 ประการ ประการที่ลือลือกับแนวคิดของออสบอร์น และแกเบลอร์ ได้แก่

- 1) ให้บริการพลเมืองมิใช่ลูกค้า
- 2) แสวงหาผลประโยชน์สาธารณะ
- 3) เห็นคุณค่าของความเป็นพลเมือง (citizenship) และการบริการสาธารณะเหนือการเป็นผู้ประกอบการ
- 4) คิดเชิงกลยุทธ์ กระทำอย่างเป็นประชาธิปไตย

5) ตระหนักถึงความยากลำบากในการสร้างความสามารถรับผิดชอบได้

6) เป็นผู้นำในการให้บริการโดยยึดคุณค่าทางสังคมมากกว่าจะเป็นผู้กำกับ (steer) หรือควบคุม (control) ทิศทางของสังคม

7) เห็นคุณค่าของ “ประชาชน” โดยการสร้างโอกาสและเปิดประตูสร้างเครือข่ายความร่วมมือของการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในกลุ่มประชาชนพลเมืองเพื่อให้เกิดชุมชน

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดนี้ได้ทำให้นักบริหารรัฐกิจได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างการบริหารรัฐที่มีประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการให้บริการอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่หลุดเข้าไปในโลกของกลไกการแลกเปลี่ยนซื้อ - ขาย บริการทางการตลาดมาชั่ววูบหนึ่ง และถือเป็นพื้นฐานของการพัฒนาแนวคิด Governance ต่อไป

เสาวลักษณ์ สุขวิรัช (2549 : 658-659) ได้สรุปถึงแนวทางการบริหารแบบ NPS ว่าเป็นการเสนอตัวแบบเชิงปทัสฐานที่เน้นจริยธรรมการบริหารแบบประชาธิปไตย โดยการนำเสนอคุณค่าทางการบริหารที่แข่งขันและท้าทายคุณค่าหลักของแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ในการปฏิรูปการบริหารราชการ บทบาทที่เปลี่ยนแปลงไปของนักบริหารรัฐกิจที่ได้กล่าวแล้วส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบของนักบริหารในประการแรก คือ นักบริหารต้องไม่เพียงรู้และจัดการทรัพยากรของหน่วยงานตนเองได้เท่านั้น แต่ต้องรู้จักจะที่ติดต่อกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อขอความสนับสนุนและความช่วยเหลือ และนำพลเมืองและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารด้วย ประการที่สอง นักบริหารไม่ใช่เจ้าของกิจการตัวจริงที่จะตัดสินใจโดยรู้ว่าผลของความล้มเหลวจะตกลงบนบ่าของตนเอง แต่ความเสี่ยงในภาครัฐแตกต่างจากภาคธุรกิจ ในแนวคิด NPS ความเสี่ยงและโอกาสอยู่ภายในกรอบใหญ่ของความเป็นพลเมืองแบบประชาธิปไตยและความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นเมื่อความสำเร็จและความล้มเหลวไม่ได้ถูกจำกัดอยู่แค่ธุรกิจเดียวเช่นในภาคเอกชน นักบริหารรัฐกิจจึงไม่ควรตัดสินใจแต่ฝ่ายเดียวว่าอะไรดีที่สุดสำหรับชุมชน แต่ควรให้พลเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องโดยมีการปรึกษาหารือกัน ร่วมมือกัน และรับผิดชอบร่วมกัน

แนวทางการบริหารแบบ NPS ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นพลเมือง” (Citizenship) ที่มีทั้งสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบ และเรียกร้องให้ข้าราชการต้องรับใช้พลเมือง โดยต้องคิดเสมอว่าพลเมืองคือเจ้าของเรือหรือเจ้าของประเทศ ทั้งยังวิจารณ์ว่านักจัดการภาครัฐตามแนวคิด NPM ที่ทำตัวเป็นกัปตันเรือและถือหางเสือเรือ มีอำนาจมากจนอาจลืมตัวไปว่าเป็นเจ้าของเรือเสียเองและอาจคิดถึงผลประโยชน์ของตนมากกว่าของพลเมืองหรือของส่วนรวม แนวคิดนี้จึงเน้นให้ข้าราชการต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของพลเมืองเป็นลำดับแรก และในการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการตอบสนองผลประโยชน์ของส่วนรมนั้น ต้องให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือและร่วมรับผิดชอบ โดยนักบริหารรัฐกิจต้องกระตุ้นให้พลเมืองมีการรวมตัวกันเป็นชุมชน และประชาสังคมและจัดให้มีการพูดคุยตกลงกันโดยข้าราชการทำตัวเป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ย โดยต้องมองไปที่ประโยชน์ของส่วนรวมไม่ใช่

ประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งเพราะพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากภาคพลเมืองด้วย (Democratic accountability) การบริหารราชการจึงไม่ใช่เรื่องของข้าราชการหรือของรัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการร่วมมือกันทั้งฝ่ายรัฐและพลเมืองหรือที่เรียกว่า “การบริหารแบบพลเมืองเป็นหุ้นส่วน” (Governance system หรือ Democratic governance)

5.2 องค์ประกอบและสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นวาทกรรม (discourse) ที่ตีความและวิพากษ์แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีต โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ตามทัศนะของ David Osborne และ Ted Gaebler ในเรื่อง Reinventing Government ที่ประกอบด้วยหลักการหรือสาระสำคัญ 10 ประการ คือ (cited in Denhardt and Denhardt 2003 : 16–18) คือ (1) รัฐบาลทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมกำกับทิศทางมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (catalytic government, steering rather than rowing) (2) ชุมชนเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลมอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกคอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government, empowering rather than serving) (3) ระบบราชการต้องแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะ (competitive government, injecting competition into service delivery) (4) ระบบราชการต้องขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (mission – driven government, transforming rule-driven organization) (5) ภาครัฐต้องเน้นผลลัพธ์มากกว่าสนใจปัจจัยนำเข้า (results-oriented government, funding outcomes, not inputs) (6) การบริหารภาครัฐต้องมุ่งตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการ (customer-driven government, meeting the needs of the customer, not the bureaucracy) (7) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการมุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (enterprising government, earning rather than spending) (8) ภาครัฐต้องมีระบบเฝ้าระวังป้องกันปัญหาล่วงหน้ามากกว่าที่จะตามแก้ปัญหา (anticipatory government, prevention rather than cure) (9) รัฐบาลต้องกระจายอำนาจจากสายการบังคับบัญชาไปสู่การมีส่วนร่วมและทำงานเป็นทีม (decentralized government, from hierarchy to participation and team-work) และ (10) รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (market-oriented government, leveraging change through the market)

จากหลักการหรือสาระสำคัญของ Reinventing Government ข้างต้น ประเด็นสำคัญๆ ได้ถูกหยิบยกมาทำการวิพากษ์ ตีความ และสรุปออกมาเป็นสาระสำคัญของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) 7 ประการ คือ

5.2.1 บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (Serve Citizens, Not Customers) ผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลมาจากเจตจำนงและการต่อรองและตกลงกันในเรื่องของค่านิยมที่มีอยู่ร่วมกันมากกว่าการที่จะเป็นการนำเอาผลประโยชน์ของแต่ละคนรวมกัน ดังนั้น ข้าราชการไม่ใช่ผู้รับผิดชอบและตอบสนองต่อความต้องการของ “ลูกค้า” แต่ต้องเป็นผู้สร้างความสัมพันธ์ที่ดีเพื่อให้เกิดความไว้วางใจและความร่วมมือกันระหว่างพลเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับพลเมืองไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับลูกค้า เพราะรัฐบาลไม่เพียงแต่บริการรับใช้ผู้ที่เข้ามาติดต่อหรือขอรับบริการเท่านั้น แต่ยังต้องบริการรับใช้พลเมืองอื่นๆ ในสังคมที่รอคอยการบริการหรืออาจไม่ได้เข้ามาขอรับบริการโดยตรง เช่น พลเมืองที่ด้อยโอกาสในสังคม พลเมืองที่จะเกิดขึ้นมาในอนาคต นอกจากนี้พลเมืองบางคนของรัฐบาลอาจมีทรัพยากรหรือมีความสามารถมากกว่าคนอื่นๆ ในการซื้อสินค้าหรือเรียกร้องการบริการ ซึ่งถ้ามองเป็นลูกค้าอย่างภาคเอกชนคนเหล่านั้นก็ย่อมจะได้รับสินค้าที่รวดเร็วและได้รับการบริการที่ดีกว่า แต่หากมองในฐานะพลเมืองที่เหมือนๆ กันแล้วการให้บริการต่างๆ ของรัฐก็ต้องกระทำอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นผลประโยชน์ระยะยาว ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่ผลประโยชน์ระยะสั้นของลูกค้า ดังนั้น พลเมืองจึงต้องเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมซึ่งเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัวในระยะสั้น ความเป็นพลเมืองเมื่อเห็นแก่ผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้วก็ต้องเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อชุมชนของตน รัฐบาลจึงต้องสนองตอบต่อความต้องการและผลประโยชน์ของชุมชนและพลเมือง โดยกระตุ้นให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมซึ่งเท่ากับการสร้างความรับผิดชอบให้กับพลเมืองไปในตัวด้วย และเมื่อเปิดให้พลเมืองมีส่วนร่วมแล้วรัฐบาลก็ต้องรับฟังเสียงของพลเมือง

5.2.2 การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (Seek the Public Interest) นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยทำให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่พลเมืองต้องการร่วมกัน (shared notion of public interest) เป้าหมายของการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เพื่อตอบสนอง ช่วยแก้ปัญหาหรือเป็นทางเลือกของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่การค้นหาผลประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของพลเมืองกับนักบริหารรัฐกิจ ดังนั้นการค้นหาผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่การหาทางออกง่ายๆ โดยการตอบสนองความต้องการของคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ผลประโยชน์ของส่วนรวมต้องเกิดจากการจากสนทนาพูดคุย ถกเถียงหรือปรึกษาหารือและกำหนดร่วมกัน โดยไม่ใช่สิ่งที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายราชการ การได้มาซึ่งผลประโยชน์สาธารณะจึงไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเมื่อได้มาแล้วรัฐบาลก็ต้องรับประกันว่าผลประโยชน์ดังกล่าวซึ่งเป็นตามต้องการของพลเมืองนั้นมีความชอบธรรมและก่อให้เกิดความเป็นธรรม ตลอดจนมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาวของชุมชนและสังคม

5.2.3 เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship over Entrepreneurship) ผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่มีคุณค่าสูงสุดที่ข้าราชการและพลเมืองต้องร่วมกันกำหนดขึ้น และต้องเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมมากกว่าการนำงบประมาณของรัฐ (พลเมืองเป็นเจ้าของ) ไปให้ผู้ประกอบการดำเนินการเหมือนเป็นเจ้าของงบประมาณ ผลประโยชน์สาธารณะจึงต้องได้รับการตอบสนองโดยข้าราชการและพลเมืองที่เสียสละต่อสังคมมากกว่าโดยผู้ประกอบการที่จะกระทำเหมือนว่างบประมาณแผ่นดินหรือเงินหลวงคือเงินของตนเอง แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) สนับสนุนให้ผู้บริหารภาครัฐเป็นผู้ประกอบการเหมือนกับเจ้าของบริษัทในธุรกิจเอกชน เท่ากับว่าผู้บริหารดังกล่าวได้กลายเป็นเจ้าของกิจการภาครัฐ การบริหารและดำเนินงานจึงมีวัตถุประสงค์แบบแคบๆ เหมือนกับธุรกิจเอกชนซึ่งก็คือเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (productivity) ให้มากที่สุดและทำให้ลูกค้าพอใจ (customer satisfaction) และผู้ประกอบการก็ต้องบริหารงานโดยมีความกล้าและยอมรับในความเสี่ยง ซึ่งเมื่อมีโอกาสก็ต้องรีบฉกฉวยโอกาสเพื่อสร้างผลิตภาพ

ในส่วนแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นั้น “พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล” (government is owned by the citizens) นักบริหารรัฐกิจหรือผู้บริหารภาครัฐจึงไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการ นักบริหารรัฐกิจจึงมีหน้าที่บริการรับใช้พลเมือง (serve citizens) เฝ้ารักษาทรัพยากรหรือสมบัติสาธารณะ (stewards of public resources) ปกป้องรักษาองค์การภาครัฐ (conservators of public organization) อำนวยความสะดวกให้พลเมืองเกิดการสนทนาพูดคุยกันอย่างเป็นประชาธิปไตย (facilitators of citizenship and democratic dialogue) เป็นผู้จุดประกายให้เกิดการมีส่วนร่วมของชุมชน (catalysts for community engagement) และเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดประชาชน (street-level leaders) นักบริหารรัฐกิจจึงเข้าใจบทบาทของตนในกระบวนการบริหารปกครอง (governance process) ว่าเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่การงานและการบริการรับใช้พลเมืองเท่านั้น ไม่ใช่ผู้ประกอบการหรือเป็นเจ้าของกิจการ

5.2.4 คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) นโยบายและแผนงานจะตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้จะต้องเกิดจากกระบวนการรวมกลุ่มและความร่วมมือร่วมกัน นโยบายและแผนต้องเกิดขึ้นจากการคิดในเชิงกลยุทธ์ที่มีการพิจารณาปัจจัยแวดล้อม และมีวิสัยทัศน์ พันธกิจที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อมีการเนินงานตามกลยุทธ์ที่จะให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้จำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบและขั้นตอนการปฏิบัติงานให้ชัดเจน ซึ่งไม่ใช่บทบาทหรือภาระรับผิดชอบของรัฐบาลหรือนักบริหารรัฐกิจแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องเกิดจากความร่วมมือร่วมใจจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลต้องเปิดกว้างให้พลเมืองมีส่วนร่วมเพื่อแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนและบริการรับใช้พลเมือง การให้พลเมืองมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริการสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็น

ประชาธิปไตย เป็นการสร้างโอกาสและความรับผิดชอบให้แก่พลเมือง ซึ่งย่อมทำให้พลเมืองเกิดความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5.2.5 การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability Is Not Simple) ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อตลาด (market) ซึ่งก็คือรับผิดชอบต่อลูกค้า ผลิตภาพและผลลัพธ์ของงาน แต่สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ความรับผิดชอบแค่นั้นไม่เพียงพอ เพราะแท้จริงแล้วข้าราชการต้องรับผิดชอบต่อสังคม และยังต้องมีการขยายผลแห่งความรับผิดชอบต่ออย่างกว้างขวาง ทั้งความรับผิดชอบต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน ปทัสถานทางการเมือง มาตรฐานทางวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

5.2.6 การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง (Serve Rather than Steer) การบริการรับใช้ เป็นบทบาทสำคัญของข้าราชการ โดยต้องมีภาวะผู้นำและมีค่านิยมพื้นฐานที่ช่วยสร้างผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองมากกว่าการพยายามควบคุมหรือกำกับทิศทางของสังคมให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น แต่ต้องเป็นผลจากความผูกพันในประโยชน์สาธารณะของพลเมือง ซึ่งต้องมีการเจรจาต่อรอง พุดคุยสนทนาในผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นที่มาของนโยบายร่วมกัน ข้าราชการต้องช่วยอำนวยความสะดวก คอยไกล่เกลี่ยและประนีประนอม และช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งบทบาทเหล่านี้เป็นบทบาทที่นอกเหนือจากการบริการที่ข้าราชการควรกระทำด้วยเช่นกัน ดังนั้น นอกจากทักษะในการบริการที่ดีแล้ว ข้าราชการต้องมีการพัฒนาทักษะที่จำเป็นอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็น ภาวะผู้นำ การจัดการความขัดแย้ง การเจรจาต่อรอง การประนีประนอมและการระงับข้อพิพาท

5.2.7 ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภาพ (Value People, Not Just Productivity) องค์การภาครัฐและเครือข่ายต้องเน้นการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลสำเร็จในระยะยาว การปฏิบัติงานภาครัฐจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุกคน การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการจัดการผ่านคน (managing through people) โดยนักบริหารรัฐกิจต้องเห็นความสำคัญของค่านิยมและผลประโยชน์ของคนในองค์การ นักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการต้องปฏิบัติงานโดยสร้างความยอมรับนับถือให้เกิดขึ้นกับพลเมือง และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐก็ต้องยอมรับนับถือในความสามารถของข้าราชการเช่นเดียวกัน การบริหารและปฏิบัติงานภาครัฐจึงต้องเน้นคนด้วยการเสริมสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการมากกว่าการสร้างเพียงแค่ผลิตภาพในการทำงาน

จากสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ทั้ง 7 ประการ จะพบว่า แม้จะเป็นแนวคิดเชิงวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) โดยเฉพาะการวิพากษ์ Reinventing Government แต่ก็ไม่ได้วิพากษ์สาระสำคัญทั้งหมด โดยมีการเลือกประเด็นหลักๆ มาทำการวิพากษ์

โดยเฉพาะการมองผู้รับบริการเป็นพลเมืองไม่ใช่ลูกค้า การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ ความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าตลาดหรือลูกค้า การให้ความสำคัญกับคนมากกว่าผลิตภาพ และการบริการรับใช้มากกว่าการกำกับทิศทางแล้วปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

