

บทที่ 7

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่

ในการนำเสนอผลการศึกษาหรือผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) และแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance : NPG) นี้ คณะผู้วิจัยขอแนะนำ โดยนำแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) มาเป็นแกนกลางเพื่อ ทำการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ โดยมีผลการวิเคราะห์ เปรียบเทียบดังนี้

7.1 การบริการสาธารณะแนวใหม่กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานปรัชญาหรือรากฐานแนวคิดในเชิงปทัสฐานจึงมีความแตกต่างจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีพื้นฐานปรัชญาหรือรากฐานแนวคิดในเชิงปฏิฐานในหลายประการ โดยจำแนกได้ 7 ประเด็นมุมมอง คือ

7.1.1 มุมมองต่อผู้รับบริการสาธารณะ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มองผู้รับบริการสาธารณะเป็นลูกค้า (customer) หรือผู้บริโภค (consumer) เชื่อว่าคนจะตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับ การจัดบริการสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงความพึงพอใจสูงสุดของประชาชน มุมมองนี้จึงมองประชาชนซึ่งรับบริการจากภาครัฐเหมือนกับเป็นลูกค้าของธุรกิจเอกชนที่จะต้องมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างกัน โดยลูกค้าต้องการเพียงผลประโยชน์หรือผลตอบแทนเฉพาะหน้าหรือในระยะสั้นเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้การบริหารและการบริการต่างๆ ของรัฐจึงต้องขับเคลื่อนโดยเน้นการตอบสนองความต้องการของลูกค้า (customer-driven) เป็นสำคัญ ในขณะที่แนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มองผู้รับบริการสาธารณะเป็นพลเมือง (citizen) ที่เป็นเจ้าของรัฐบาล โดยพลเมืองจะมีบทบาทและมีส่วนร่วมร่วมกับนักบริหารรัฐกิจในการกำหนดนโยบายและผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาว โดยรัฐจะทำหน้าที่ปฏิบัติการรับใช้พลเมืองทุกคน แม้ว่าคนเหล่านั้นจะไม่ได้

เรียกร้องขอรับการบริการจากรัฐก็ยังคงได้รับบริการอย่างเสมอภาคเป็นธรรม ซึ่งแตกต่างจากมุมมองที่มองประชาชนเป็นลูกค้าที่จะเน้นการสร้างความปลอดภัยเฉพาะลูกค้าที่เข้ามาขอรับบริการเท่านั้น

7.1.2 มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยประยุกต์แนวคิดทางด้านการตลาด ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ และการจัดการภาคธุรกิจมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยรัฐบาลจะต้องสร้างพื้นที่ที่เปรียบเสมือนตลาด (market like) ของทางเลือกต่างๆ ที่ประชาชนซึ่งเปรียบเสมือนลูกค้า (customer) สามารถตัดสินใจเลือกได้บนพื้นฐานของผลประโยชน์ส่วนตัว (Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt: 2007: 76) และด้วยเหตุที่แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดการภาคธุรกิจ แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญกับทางเลือกของแต่ละบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) มากกว่าแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม ขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมือง (citizen) โดยเสนอว่านักบริหารรัฐกิจต้องมีบทบาทสำคัญในการช่วยให้พลเมืองได้เชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะ และในทางกลับกัน ความเห็นและผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองก็จะช่วยชี้นำพฤติกรรมและการตัดสินใจของนักบริหารรัฐกิจด้วยเช่นกัน ประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมืองจึงเป็นผู้ร่วมกำหนดนิยามความหมาย ประเภท และขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะผ่านกระบวนการสนทนา (dialogue) การถกเถียงหรือปรึกษาหารือ (deliberation) ร่วมกัน ผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการที่กระทำร่วมกันนี้จึงเป็นเรื่องที่แตกต่างจากสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัวอย่างสิ้นเชิง

7.1.3 มุมมองต่อความเป็นพลเมืองและบทบาทของนักบริหารรัฐกิจ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ประยุกต์หลักการบริหารจัดการภาคธุรกิจเข้ามาใช้ในการบริหารกิจการของรัฐ ส่งผลให้บทบาทของนักบริหารรัฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจากแนวคิดแบบดั้งเดิมที่การบริหารจัดการมีลักษณะรวมศูนย์ อำนาจการปกครอง นักบริหารรัฐกิจมีหน้าที่ปฏิบัติการเองในทุกเรื่องมาเป็นเหมือนผู้ประกอบการนโยบาย (policy entrepreneur) มีบทบาทเหมือนเป็นผู้จัดการที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะที่เป็นลูกค้า (customer) ของรัฐโดยการพยายามเลือกผลักดันทางเลือกนโยบายต่างๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เข้าสู่สังคม (politic arena) ซึ่งกระทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงแนวคิดทางเลือกนโยบายเป็นทางเลือกทางการตลาด ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจการบริหารจัดการ (decentralization) การโอนอำนาจในการส่งมอบบริการสินค้าและบริการของรัฐสู่ประชาชนไปให้หน่วยงานภาคเอกชนหรือสังคมอื่นรับดำเนินการแทน (privatization) และเน้นการแข่งขัน (competition) สำหรับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) มองว่ากิจการของรัฐหรือผลประโยชน์สาธารณะนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีคุณค่ามากกว่าที่จะมองว่าเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัวหรือการมุ่งแต่เพียงประสิทธิภาพและความประหยัดเหมือนแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ร่วม

ปฏิบัติและร่วมรับผลด้วยกันบนพื้นฐานของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (democratic citizenship) บทบาทของนักบริหารรัฐกิจจึงไม่ใช่ทั้งผู้ทำเองหรือเป็นผู้ประกอบการนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการของรัฐ

7.1.4 มุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มองว่าการกระบวนการนำนโยบายปฏิบัตินั้นไม่ใช่เรื่องที่รัฐต้องไปดำเนินการเองโดยตรง หากแต่เป็นเรื่องของระบบกลไกตลาดโดยอาศัยพลังและแรงจูงใจของตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะไปสู่ความสำเร็จ รัฐทำหน้าที่เป็นแต่เพียงผู้กำหนดและควบคุมทิศทางดำเนินการเท่านั้น ซึ่งตัวอย่างรูปแบบหรือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นได้ในการโอนกิจการของรัฐให้เอกชนรับดำเนินการ (privatization) และการร่วมกันผลิตระหว่างรัฐกับเอกชน (coproduction) การโอนกิจการของรัฐให้เอกชนรับดำเนินการ (privatization) เป็นการเปลี่ยนผ่านการบริหารกิจการของรัฐจากนักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการไปสู่พื้นที่ซึ่งเป็นเสมือนตลาด (market like) และถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ในทุกเรื่อง แต่ด้วยการกระทำตามแนวคิดดังกล่าวจะทำให้รัฐบาลสามารถสร้างประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และโปร่งใสตรวจสอบได้ (Osborne and Gaebler 1992 : 42) ในขณะที่รูปแบบการร่วมกันผลิตระหว่างรัฐกับเอกชน (coproduction) แม้ว่าจะเห็นประโยชน์ของการเข้ามาเกี่ยวข้องของพลเมืองหรือชุมชนอยู่บ้างแต่ก็มีจุดเน้นอยู่ที่การลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายมากกว่าให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในส่วนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ได้เสนอว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement) และการสร้างชุมชน (community building) ซึ่งถือว่าเป็นส่วนที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็นของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ประชาชนจึงไม่ใช่มีฐานะเป็นแต่เพียงผู้รับบริการหรือลูกค้าอีกต่อไป หากแต่เป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างแท้จริง

7.1.5 มุมมองต่อความรับผิดชอบได้ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีการวัดและตรวจสอบที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ ในประเด็นความรับผิดชอบได้ Osborne and Gaebler กล่าวว่า เพราะระบบราชการไม่ได้ทำการวัดที่ผลลัพธ์ การจัดบริการสาธารณะจึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ระบบราชการมักไปควบคุมที่ปัจจัยนำเข้า คือ การเงิน การบริหารงานบุคคล มากกว่าผลลัพธ์ ค่าตอบที่ถูกต้องของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงอยู่ที่การดูตัวอย่างจากรูปแบบธุรกิจเข้ามาใช้ จุดเน้นของความรับผิดชอบต่อลูกค้า (customers) ในแต่ละบุคคลในผลประโยชน์ส่วนตน (self-interest) ซึ่งนักบริหารรัฐกิจไม่สามารถเข้าไปรับผิดชอบต่อได้ทั้งหมด นักบริหารรัฐกิจต้องเสนอทางเลือกให้กับลูกค้าได้รับความพึงพอใจในส่วนองโครงสร้างองค์การและการจัดองค์การมักมีโครงสร้างที่ตอบสนองต่อการจัดการ และนิยม

ใช้การแปรรูปกิจกรรมของรัฐให้เป็นกิจกรรมของเอกชน (privatization) และทำการเปลี่ยนแปลงความรับผิดชอบที่อยู่ในขอบเขตของรัฐไปสู่เอกชน (shifts accountability from public to private) นอกจากนี้แล้วยังมีประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบได้ที่สำคัญ คือ NPM เน้นความพึงพอใจของลูกค้า การประหยัดต้นทุน การเน้นการตอบสนองต่อผู้ถือหุ้น แต่แนวคิด NPM ก็ถูกโจมตีในเรื่องจริยธรรม การไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายมหาชนทำให้ขัดต่อแนวทางของประชาธิปไตยและหลักความรับผิดชอบได้ ในส่วนของแนวคิดการบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPS) นักบริหารรัฐกิจให้ความสนใจในเรื่องความรับผิดชอบได้มากกว่าเรื่องของการตลาด และควรให้ความสนใจต่อเรื่องของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐาน ค่านิยมทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมืองประกอบด้วย นอกจากนี้ NPS ยังให้ความสำคัญตระหนักต่อทั้งการให้ความรับผิดชอบภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตย และความรับผิดชอบต่อการบริหาร (administrative responsibilities) โดยปฏิเสธความคิดของการวัดแบบง่าย ๆ ที่วัดเพียงประสิทธิภาพและมาตรฐานแบบการตลาดที่วัดและตอบสนองต่อพฤติกรรมของลูกค้า (customer) แต่การตอบสนองในภาครัฐนั้นนักบริหารรัฐกิจควรตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ นักบริหารรัฐกิจไม่ควรตัดสินใจเองภายในหน่วยงาน แต่ควรอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคพลเมือง และจัดบริการสาธารณะตามที่พลเมืองเรียกร้องมากกว่าการคำนึงถึงเรื่องต้นทุน

7.1.6 มุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะ การจัดบริการสาธารณะตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีลักษณะเป็นการประกอบการและจัดทำแบบเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องประสิทธิภาพในยุคดั้งเดิม โดยใช้รูปแบบการจัดการแบบระบบตลาดมาใช้กับการจัดบริการสาธารณะภาครัฐ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้นำทางเลือกของปัจเจกชนมาใช้แทนโครงสร้างแบบการใช้ภาวะผู้นำและกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมืองและใช้การตัดสินใจที่เป็นไปตามกฎและเน้นเรื่องแรงจูงใจที่เป็นตัวเงิน และมุ่งเรื่องประสิทธิภาพและต้นทุนหลักในการจัดบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นตัวแทนในการสร้างผู้นำในการบริหารรัฐกิจของภาครัฐในบางกรณี อาทิ เรื่องของการศึกษา ตัวอย่างเช่น ในที่สุดนักเรียนจะเลือกโรงเรียนที่ดีที่สุดเพื่อเข้ารับการศึกษาก็ได้บริการด้านการศึกษาที่ดีที่สุดภายใต้มุมมองของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เน้นการจัดบริการสาธารณะมากกว่าการควบคุมกำกับ โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อการดำเนินงานและการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง โดยอาศัยภาวะผู้นำในการช่วยเหลือพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและบอกในสิ่งที่ตนต้องการ แทนที่การกำกับหรือควบคุมสังคมและให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ค่านิยมในประเด็นภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจมีความสำคัญยิ่งกว่าในอดีตที่ผ่านมาเพราะจะทำให้ประโยชน์สาธารณะและการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองเกิดผลในทางปฏิบัติ โดยต้องช่วยให้ชุมชนและพลเมืองเข้าใจในศักยภาพและสิ่งที่พวกเขา

และชุมชนต้องการจริงๆ นอกจากนี้ยังต้องมึบทบาทในการบูรณาการและเชื่อมต่อวิสัยทัศน์ของชุมชนและองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ให้เข้าด้วยกันและกระตุ้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติอีกด้วย

7.1.7 มุมมองต่อคุณค่าของคน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เน้นการใช้แรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตมากกว่าที่จะเน้นคุณค่าของบุคคล และใช้ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในการอธิบายโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับแต่ละปัจเจกชนเกี่ยวกับพฤติกรรมในการเลือกและค้นหาแนวทางในการจัดการที่ดีที่สุดเพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นมาจากทางเลือกของแต่ละบุคคล ในยุคนี้ใช้ทฤษฎีผู้ว่าจ้างและตัวแทน (principal agent theory) ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารภาครัฐและตัวแทนมักอยู่ในรูปแบบของสัญญา ซึ่งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของทั้งนักบริหารภาครัฐและตัวแทนก็มีลักษณะที่แตกต่างกัน โดยที่นักบริหารภาครัฐจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอในการติดตามการทำงาน และตัดสินใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ และสามารถจัดหาแรงจูงใจอย่างเพียงพอเพื่อรักษาความคงเส้นคงวาในการได้รับผลงานที่พึงประสงค์ ในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ประเด็นค่าจ้างแรงงานองค์กรจะศึกษาหาต้นทุนที่ต่ำที่สุดที่จะรักษาทรัพยากรบุคคลและตัวแทนให้ทำงานอยู่กับองค์กรได้และไม่ได้ให้ความสำคัญกับชุมชน และพลเมืองอย่างเป็นทางการเป็นองค์รวม ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ตั้งอยู่บนแนวคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice) และทฤษฎีผู้ว่าจ้างและตัวแทน (principal agent theory) โดยได้อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ภายใต้การอธิบายแบบเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ โดยใช้การจูงใจโดยตัวเงินและแรงจูงใจในผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นตัวกระตุ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตในการผลิตเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญต่อมิติของชุมชนและพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในระดับที่ต่ำ ขณะที่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) เน้นการให้คุณค่ากับการบริการสาธารณะและคุณค่าของคนตามทฤษฎี และยังให้คุณค่ากับความเป็นธรรม ความเสมอภาค การตอบสนอง การให้ความเคารพ พันธะสัญญาจึงไม่เน้นเรื่องประสิทธิภาพ โดยเห็นว่านักบริหารรัฐกิจต้องตระหนักในการให้บริการที่ตั้งอยู่บนวิถีของประชาธิปไตย การมีตัวตนอยู่ของนักบริหารรัฐกิจไม่ใช่เป็นไปเพื่อทำงานตามโครงสร้างในฐานะลูกจ้างและไม่ใช้การมีส่วนร่วมในระบบตลาด นักบริหารรัฐกิจจะต้องสร้างแรงจูงใจและทำอะไรมากไปกว่าการจ่ายเงินหรือเรื่องของความมั่นคง แต่ต้องมุ่งไปที่การสร้างให้เกิดความแตกต่างในชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมืองที่ต้องมุ่งเน้นการบริการเพื่อเสริมสร้างคุณภาพที่ดีให้แก่พลเมือง

7.2 การบริการสาธารณะแนวใหม่กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) มีความเหมือนหรือคล้ายคลึงกับแนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ในหลากหลายประเด็น โดยสามารถจำแนกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ 7 ประการ คือ

7.2.1 มุมมองต่อประชาชน แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) มองประชาชนเป็นพลเมือง (citizen) ที่ภาครัฐต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในรูปเครือข่ายทางสังคมหรือเครือข่าย (social network / citizen network) ซึ่งการมองประชาชนเป็นเครือข่ายพลเมืองของ NPG เป็นการมองในมุมมองที่คล้ายคลึงกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่ได้ให้คุณค่าแก่พลเมืองเป็นอย่างมากเช่นกัน โดยมองว่าพลเมืองที่มีฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาล และรัฐ นักการเมือง ตลอดจนนักบริการรัฐกิจจะกำหนดนโยบายหรือผลประโยชน์สาธารณะไม่ได้หากไม่ได้มีการปรึกษาหารือหรือถกแถลงร่วมกับพลเมือง นโยบายที่กำหนดขึ้นจึงมุ่งตอบสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาให้แก่พลเมืองโดยส่วนรวมไม่ใช่ลูกค้า

7.2.2 มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องอาศัยในการตีความและค้นหา โดยอาศัยกระบวนการสร้างภาคีเครือข่ายการมีส่วนร่วมจากประชาชนและเอกชน แนวคิดนี้จึงต้องการพลเมืองที่ตื่นตัว (active citizen) และภาคีเครือข่ายที่ตื่นตัว ที่พร้อมอุทิศตนและเสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองในทุกมิติของการบริหารรัฐกิจ โดยเสนอว่า นักบริหารรัฐกิจมีบทบาทอย่างสำคัญในการช่วยให้พลเมืองได้เชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะ และในทางกลับกัน ความเห็นและผลประโยชน์ร่วมกันของพลเมืองก็จะช่วยชี้นำพฤติกรรมและการตัดสินใจของนักบริหารรัฐกิจด้วยเช่นกัน พลเมืองเป็นผู้ที่ร่วมกันกำหนดนิยามความหมาย ประเภทและขอบเขตของผลประโยชน์สาธารณะผ่านกระบวนการสนทนา (dialogue) การถกแถลงหรือปรึกษาหารือ (deliberation) ผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวจึงแตกต่างจากสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล

7.2.3 มุมมองต่อคุณค่าความเป็นพลเมืองและบทบาทของนักบริหารรัฐกิจ แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) มองบทบาทของข้าราชการหรือนักบริหารรัฐกิจในฐานะเป็นผู้สนับสนุนหรืออำนวยความสะดวก คอยกระตุ้นให้เกิดความเป็นพลเมืองที่ตื่นตัว สำหรับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ก็มีมุมมองที่คล้ายคลึงกันกับ NPG โดยมองว่าทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ร่วมปฏิบัติและร่วมรับผลด้วยกันบนพื้นฐานของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (democratic citizenship) บทบาทของนักบริหารรัฐกิจจึงไม่ใช่ทั้งผู้ทำเองหรือเป็นผู้ประกอบการนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้า

มามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการของรัฐ

7.2.4 มุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ผู้มีบทบาทหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการแปลงนโยบายเป็นแผน และโครงการก็คือเครือข่ายภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวอย่างกว้างขวางและเข้มข้น ซึ่งแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐก็ยังมีบทบาทในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่จะมีลักษณะการปฏิบัติแบบเครือข่ายมากขึ้น โดยร่วมกับภาคประชาสังคม ดังนั้นมุมมองของการนำนโยบายไปปฏิบัติของสองแนวคิดนี้ จึงมีความคล้ายคลึงกันโดยเฉพาะในเรื่องการมีส่วนร่วมและการมองเห็นคุณค่าของพลเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7.2.5 มุมมองต่อความรับผิดชอบได้ แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) มุ่งเน้นให้นักบริหารรัฐกิจบริหารงานและให้บริการที่คำนึงถึงพลเมืองอย่างเสมอภาคที่ทุกคนมีสิทธิรวมกันเป็นเครือข่ายเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ เน้นค่านิยมในการบริหารแบบประชาธิปไตย และความรับผิดชอบได้โดยเน้นย้ำจริยธรรมทางการบริหารและจุดเน้นการรับผิดชอบได้ อยู่ที่เครือข่ายที่สามารถตรวจสอบนักการเมืองและระบบราชการได้ในวิถีทางแบบประชาธิปไตย มุมมองดังกล่าวของ NPG จึงคล้ายคลึงกับการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่ นักบริหารรัฐกิจควรให้ความสนใจในเรื่องความรับผิดชอบได้มากกว่าแนวคิดเรื่องของการตลาด โดยภาครัฐควรให้ความสนใจและรับผิดชอบต่อกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐาน ค่านิยมทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง และให้นักบริหารรัฐกิจจัดบริการสาธารณะตามที่พลเมืองเรียกร้องมากกว่าการคำนึงเรื่องต้นทุน

7.2.6 มุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะ แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) เน้นการจัดบริการสาธารณะโดยเครือข่ายเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อในการทำงานกับเครือข่ายและการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง มุ่งเน้นการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะของ NPG ดังกล่าวก็เหมือนๆ กับมุมมองของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่เน้นการจัดบริการสาธารณะมากกว่าการควบคุมกำกับ โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อในการทำงานและการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง โดยภาวะผู้นำในการช่วยเหลือพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและบอกในสิ่งที่ตนต้องการ แทนที่การกำกับหรือควบคุมสังคมและให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ค่านิยมในประเด็นภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจมีความสำคัญยิ่งกว่าในอดีตที่ผ่านมาเพราะจะทำให้ประโยชน์สาธารณะและการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองเกิดผลในทางปฏิบัติ บทบาทของภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจในการ

จัดบริการสาธารณะคือ ช่วยให้ชุมชนและพลเมืองเข้าใจในศักยภาพและสิ่งทีพวกเขาและชุมชนต้องการจริงๆ นอกจากนี้บทบาทของภาวะผู้นำของนักบริหารรัฐกิจในการจัดบริการสาธารณะก็คือผู้บูรณาการและเชื่อมต่อกับวิสัยทัศน์ของชุมชนและองค์กรต่างๆ ในพื้นที่เข้าด้วยกันและกระตุ้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

7.2.7 มุมมองต่อคุณค่าของคน แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) มีมุมมองการให้คุณค่าของพลเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกับการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) กล่าวคือเน้นการให้คุณค่ากับการบริการสาธารณะเป็นสำคัญ มีการย้ำค่านิยมเรื่องความหลากหลายในสังคม และปัญหาความเสมอภาคในสังคมเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการได้รับบริการของพลเมือง แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) นี้้นักบริหารรัฐกิจมีการทำงานโดยผ่านการบริหารนโยบาย แผนและโครงการ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และตามขั้นตอนกระบวนการนโยบายทั้งในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงและทางอ้อม

7.3 การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มีความแตกต่างจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) อยู่หลายประการ ดังนี้

7.3.1 มุมมองต่อผู้รับบริการสาธารณะ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มองผู้รับบริการสาธารณะเป็นลูกค้า (customer) หรือผู้บริโภค (consumer) เชื่อว่าคนจะตัดสินใจโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับ การจัดบริการสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงความพึงพอใจสูงสุดของประชาชน มุมมองนี้จึงมองประชาชนซึ่งรับบริการจากรัฐเหมือนกับเป็นลูกค้าของธุรกิจเอกชนที่จะต้องมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างกัน โดยลูกค้าต้องการเพียงผลประโยชน์หรือผลตอบแทนเฉพาะหน้าหรือในระยะสั้นเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้การบริหารและการบริการต่างๆ ของรัฐจึงต้องขับเคลื่อนโดยเน้นการตอบสนองความต้องการของลูกค้า (customer-driven) เป็นสำคัญ ในขณะที่การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มองผู้รับบริการสาธารณะเป็นพลเมือง (citizen) ที่เป็นเจ้าของรัฐบาลเหมือนๆ กับ แนวคิด NPS โดยพลเมืองจะมีบทบาทและมีส่วนร่วมกับนักบริหารรัฐกิจในการกำหนดนโยบายและผลประโยชน์สาธารณะซึ่งมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ในระยะยาว โดยรัฐจะทำหน้าที่ปฏิบัติการรับใช้พลเมืองทุกคน แม้ว่าคนเหล่านั้นจะไม่ได้เรียกร้องขอรับบริการจากรัฐก็ยังคงได้รับการอย่างเสมอภาคเป็นธรรม ซึ่งแตกต่างจากมุมมองที่มองประชาชนเป็นลูกค้าที่จะเน้นการสร้าง ความพึงพอใจเฉพาะลูกค้าที่เข้ามาขอรับบริการเท่านั้น พลเมืองในความหมายของ NPG มิได้จำกัดแค่ปัจเจกบุคคลเท่านั้นแต่ยังขยายความรวมถึงกลุ่ม

ผลประโยชน์ กลุ่มเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน ที่จะต้องเข้ามาร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะอีกด้วย

7.3.2 มุมมองต่อผลประโยชน์สาธารณะ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มุ่งเน้นการสร้างเครือข่าย (Network) การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นพลเมือง (citizen) โดยเสนอว่า นักบริหารรัฐกิจยังคงมีบทบาทในการช่วยให้พลเมืองได้เชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะด้วยการดำเนินการจัดบริการสาธารณะร่วมกับเครือข่ายภาคส่วนต่างๆ ขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการโดยประยุกต์แนวคิดทางด้านการตลาด ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจัดการภาคธุรกิจ แนวคิดนี้จึงให้ความสำคัญกับทางเลือกของแต่ละบุคคลมากกว่าแนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม

7.3.3 มุมมองต่อความเป็นพลเมืองและบทบาทของนักบริหารรัฐกิจ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) มองว่าทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบด้วยกันบนพื้นฐานของความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (democratic citizenship) บทบาทของนักบริหารรัฐกิจจึงไม่ใช่ทั้งผู้ทำเองหรือเป็นผู้ประกอบการนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ต้องปรับบทบาทมาเป็นผู้ทำหน้าที่สนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการกิจการของรัฐ ขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้ทำให้บทบาทของนักบริหารรัฐกิจเป็นเหมือนผู้ประกอบการนโยบาย (policy entrepreneur) มีบทบาทเหมือนเป็นผู้จัดการที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะที่เป็นลูกค้า (customer) การโอนอำนาจในการส่งมอบบริการสินค้าและบริการของรัฐสู่ประชาชนไปให้หน่วยงานภาคเอกชนรับดำเนินการแทน (privatization) และเน้นการแข่งขัน (competition)

7.3.4 มุมมองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เสนอว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง (citizen engagement) การสร้างชุมชนเครือข่าย (network community building) ซึ่งถือว่าเป็นอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ ประชาชนจึงไม่ใช่มีฐานะเป็นแต่เพียงผู้รับบริการหรือลูกค้าอีกต่อไป หากแต่เป็นผู้ที่เข้ามาเป็นภาคีเครือข่ายในการดำเนินการด้วย ขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มองว่ากระบวนการนำนโยบายปฏิบัตินั้นไม่ใช่เรื่องที่รัฐต้องไปดำเนินการเองโดยตรง หากแต่เป็นเรื่องของระบบกลไกตลาดโดยอาศัยพลังและแรงจูงใจของตลาดเป็นตัวขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะไปสู่ความสำเร็จ รัฐทำหน้าที่เป็นแต่เพียงผู้กำหนดและควบคุมทิศทางการดำเนินการเท่านั้น ซึ่งตัวอย่างรูปแบบหรือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดนี้สะท้อนให้เห็นได้ในการโอนกิจการของรัฐให้เอกชนรับดำเนินการ (privatization) และการร่วมกันผลิตระหว่างรัฐกับเอกชน (coproduction) การโอนกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน (privatization) เป็น

การเปลี่ยนผ่านการบริหารจากนักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการไปสู่พื้นที่ซึ่งเป็นเสมือนตลาด (market like) ในขณะที่รูปแบบการร่วมกันผลิตระหว่างรัฐกับเอกชน (coproduction) แม้ว่าจะเห็นประโยชน์ของการเข้ามาเกี่ยวข้องของพลเมืองหรือชุมชนอยู่บ้างแต่ก็มีจุดเน้นอยู่ที่การลดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายมากกว่าให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

7.3.5 มุมมองต่อความรับผิดชอบได้ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ให้ความสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบและตรวจสอบได้มากกว่าเรื่องของการตลาด โดยมีความรับผิดชอบภายใต้แนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในระบบประชาธิปไตย และความรับผิดชอบต่อการบริหาร (administrative responsibilities) ปฏิเสธความคิดของการวัดแบบง่าย ๆ ที่วัดเพียงประสิทธิภาพและมาตรฐานแบบการตลาด โดยการตอบสนองในภาครัฐให้นักบริหารรัฐกิจควรตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ นักบริหารรัฐกิจไม่ควรตัดสินใจเองภายในหน่วยงาน แต่ควรอาศัยกระบวนการของภาคีเครือข่าย ขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีจุดเน้นของความรับผิดชอบต่อผู้ที่มาตรฐานผลการปฏิบัติงานและผลลัพธ์เป็นสำคัญ เน้นความรับผิดชอบต่อลูกค้า (customers) ในแต่ละบุคคลในผลประโยชน์ส่วนตน (self-interest) นักบริหารรัฐกิจต้องเสนอทางเลือกให้กับลูกค้าได้รับความพึงพอใจ เน้นความพึงพอใจของลูกค้า การประหยัดต้นทุน การเน้นการตอบสนองต่อผู้ถือหุ้น

7.3.6 มุมมองต่อการจัดบริการสาธารณะ การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) เน้นการจัดบริการสาธารณะด้วยเครือข่ายทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชนมากกว่าการควบคุมกำกับโดยรัฐและปล่อยให้เอกชนดำเนินการแทน โดยนักบริหารรัฐกิจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมต่อในการทำงานและการมีส่วนร่วมกับเครือข่าย ในส่วนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีลักษณะเป็นการประกอบการและจัดทำแบบเอกชน เน้นเรื่องแรงจูงใจที่เป็นตัวเงิน และมุ่งเรื่องประสิทธิภาพและต้นทุนเป็นหลักในการจัดบริการสาธารณะ

7.3.7 มุมมองต่อคุณค่าของคน การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) ให้ความสำคัญกับคุณค่าของคนมากกว่าผลผลิตภาพ เน้นเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาค การตอบสนอง การให้ความสำคัญเคารพและยอมรับซึ่งกันและกันไม่เน้นเรื่องประสิทธิภาพ โดยเห็นว่านักบริหารรัฐกิจต้องตระหนักในการให้บริการ นักบริหารรัฐกิจไม่ใช่ทำงานตามโครงสร้างในฐานะลูกจ้างในระบบตลาด ขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) เน้นการใช้แรงจูงใจในการเพิ่มผลผลิตภาพมากกว่าที่จะเน้นคุณค่าของบุคคล การจัดการภาครัฐแนวใหม่ตั้งอยู่บนแนวคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice) และทฤษฎีผู้ว่าจ้างและตัวแทน (principal agent theory) โดยได้อธิบายพฤติกรรมมนุษย์ภายใต้การอธิบายแบบเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ โดยใช้การจูงใจโดยตัวเงินและแรงจูงใจในผลประโยชน์ส่วนตนเป็นตัวกระตุ้นเพื่อเพิ่มผลผลิตภาพในการผลิตเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญต่อมิติของชุมชนและเครือข่ายน้อยมาก

7.4 การนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งสามแนวคิดไปใช้ประโยชน์

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่างๆ เพื่อให้การทำงานภาครัฐมีประสิทธิภาพและวัดผลสัมฤทธิ์ได้มากขึ้น โดยมีตัวอย่างของการนำไปใช้ เช่น การปรับลดงบประมาณรายจ่าย (Cutback) การลดอัตรากำลังคนภาครัฐ (Reduction in Force) การแปรรูปกิจกรรมของรัฐบาลเป็นกิจกรรมของเอกชนหรือการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Corporatization or Privatization) การทดสอบตลาด (Market Testing or Contestability) การลดการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of the Centralized Control) การปรับลดขนาดของระบบราชการ (Downsizing) การจัดทำค้ำรับรองการปฏิบัติราชการ (Performance Agreement) การทำสัญญาจ้างเหมาบริการ (Contract Out or Outsourcing) เป็นต้น

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้หลากหลายกรณี เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Participation) การเสริมสร้างพลเมืองที่ตื่นตัว (Active Citizen) การจัดตั้งสภาประชาชนหรือสภาที่ปรึกษาภาคประชาชน การเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนหรือองค์กรชุมชนในการบริหารงานภาครัฐ ขณะที่แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (NPG) นำไปสู่การปฏิบัติที่ดีทั้งการเสริมสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ประชาชน และเอกชน (Public Private Partnership : PPP) การสร้างเครือข่ายบริการภาครัฐและเอกชน (Public and Private Network)

