

แนวคิดใหม่ในการบริการภาครัฐ: ผู้บริการที่ประชาชนเป็นศูนย์กลาง

A New paradigm in public service: putting citizens at the center

วาสนา กิรัมย์^{1*}, เจษฎา กิรัมย์², อัษฎา อิงเอน³, พระครูสุวรรณคุณประสิทธิ์ สุคำภา⁴

Wasana Kiram^{1*}, Jesada Kiram², Atsada Eng-A-nu³, Phrakru Suwankhunaprasit Sukampa⁴

^{1,2,3,4} หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

^{1,2,3,4} Master of Public Administration, Faculty of Management Sciences, Sakon Nakhon Rajabhat University

**Corresponding author's e-mail: wasana_atom@hotmail.com^{1*}, jesadakiram@gmail.com²,

Jmkk4139@gmail.com³, phrakru.win@gmail.com⁴

Received: May 13, 2024

Revised: June 7, 2024

Accepted: July 31, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาการบริการภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเน้นการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การมีส่วนร่วมของประชาชน และการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน บทความเปรียบเทียบกับแนวคิดนี้กับการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม และการจัดการสาธารณะแบบใหม่ พร้อมทั้งวิเคราะห์สถานการณ์การบริการสาธารณะในประเทศไทย และเสนอข้อเสนอแนะในการนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ไปปรับใช้เพื่อพัฒนาการบริการภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การบริการสาธารณะแนวใหม่; การบริหารภาครัฐ; ประชาชน; พลเมือง; โลกาภิวัตน์

Abstract

This article explores the concept of the New Public Service (NPS), a new approach to public service delivery that aims to align with the changing global context of the 21st century. The NPS emphasizes a citizen-centric approach, public participation, and collaboration among government, private sector, and civil society to provide services that effectively and sustainably meet the needs of citizens. The article compares this concept with traditional public administration and new public management, analyzes the status of public services in Thailand, and provides recommendations for adopting the NPS to improve public service delivery.

Keywords: new public service; public management; citizen; globalization

บทนำ

ในศตวรรษที่ 21 ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีและวัฒนธรรม โลกาภิวัตน์ เป็นกระบวนการส่งผ่านเชื่อมโยงกันในโลก รวมทั้งการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็ว จะเห็นว่าทุกสังคมในโลกรวมถึงประเทศไทยต่างได้รับผลกระทบจากกระแสโลกาภิวัตน์ ดังนั้น ภาครัฐจึงมีความจำเป็นต้องมีกลไกรองรับเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของประเทศให้พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่จะมีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น การบริการสาธารณะหรือการบริการภาครัฐของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับกระแสโลกที่ปรับเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว การทำงานของบุคลากรภาครัฐจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในเวลาที่เหมาะสม ภาครัฐจึงต้องปรับตัวเองต่อเนื่องให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์

การบริการสาธารณะเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อความเจริญของสังคมและคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างสำคัญ โดยเฉพาะในยุคที่เรามีเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เราได้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง เราเห็นพฤติกรรมและความต้องการในการบริการสาธารณะก็เปลี่ยนแปลงไปตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาแนวทางการบริการสาธารณะและการปรับตัวต่อเทคโนโลยีใหม่ ๆ เป็นเรื่องที่เกิดความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน

การพัฒนาแนวทางในการบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นความสะดวกสบาย การให้บริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมไปถึงการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการปรับปรุงกระบวนการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดภาระของผู้ให้บริการ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการเติบโตและการพัฒนาที่มีการแก้ไขและปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนในยุคที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน ซึ่งกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเพื่อตอบสนองความเปลี่ยนแปลงในสังคมและเศรษฐกิจ การบริการสาธารณะแนวใหม่จึงเกิดขึ้นจากการรับรู้ถึงความต้องการและความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงของประชาชน รวมทั้งการบริการสาธารณะแนวใหม่นั้นไม่เพียงเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีในการพัฒนาบริการอย่างเดียว แต่ยังเกี่ยวข้องกับการพัฒนาแนวคิดและการปฏิบัติที่ให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคมอย่างยั่งยืน จึงนับว่าเป็นผลจากการพัฒนาของกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์

บทความวิชาการนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อนำเสนอแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาการบริการภาครัฐให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในยุคปัจจุบัน โดยจะอธิบายถึงหลักการสำคัญของแนวคิดนี้ เปรียบเทียบกับแนวคิดเดิม และนำเสนอตัวอย่างการนำไปปฏิบัติจริง เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจและเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงวิธีการให้บริการภาครัฐ นอกจากนี้ บทความยังชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคและความท้าทายในการเปลี่ยนแปลง รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการบริการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

นิยามของการบริการสาธารณะ

มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่า การบริการสาธารณะ ไว้ดังนี้

Gaston Jeze (1914) กล่าวว่า การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่เกิดขึ้นได้เฉพาะเมื่อมีความต้องการของส่วนรวมหรือมีผลประโยชน์สาธารณะที่ต้องดำเนินการและผู้ปกครองของประเทศนั้นได้ตัดสินใจดำเนินการในขณะนั้นโดยวิธีการของการบริการสาธารณะ

ประยูร กาญจนดุล (2547) ได้อธิบายความหมายของการบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำ

ขึ้น เพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนและเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด รวมถึงประชาชนทุกคนต้องได้รับโอกาสในการรับบริการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

อรรถัย กักพล (2552) ได้อธิบายความหมายของการบริการสาธารณะ หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวม โดยเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

สรุป ความหมายของการบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่เกิดขึ้นจากความต้องการของส่วนรวม ซึ่งดำเนินการโดยผู้ปกครองของประเทศหรือหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยมีมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอภาค

การพัฒนาแนวคิดการบริการสาธารณะ

พิมพ์กมล เกษแก้ว (2563) ได้อธิบายการพัฒนาแนวคิดการบริการสาธารณะ ได้ดังนี้

1. การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (The Old Public Administration) กล่าวคือ การบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิมมีลักษณะการบริหารแบบชนชั้น ไม่ได้มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนแต่เป็นการตอบสนองความต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐมากกว่า

2. การจัดการสาธารณะสมัยใหม่ (The New Public Management) เป็นหลักการบริหารที่พยายามแก้จุดอ่อนของการบริหารแบบดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับผู้บังคับบัญชาแต่ละเลเยอร์ได้บังคับบัญชา การทำงานไม่ยืดหยุ่นเล่นพรรคเล่นพวก

3. การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (The New Public Governance) คือ การพัฒนาการของนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริบทของสังคมปัจจุบันที่การจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนไม่ใช่หน้าที่ของภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วน ซึ่งความแตกต่างกันของแต่ละองค์การที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันนั้นย่อมก่อให้เกิดความซับซ้อน

4. การบริการสาธารณะแนวใหม่ (The New Public Service) กล่าวคือ การเปลี่ยนมุมมองผู้รับบริการเป็นพลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า การให้ความสำคัญกับคนมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ ความรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าตลาดหรือลูกค้า การให้ความสำคัญกับคนมากกว่าผลิตภาพและการรับใช้สังคมมากกว่าการกำกับทิศทางแล้วปล่อยให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทน

ปรกรณ์ ศิริประกอบ (2565) ได้อธิบายถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนี้

1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวเก่า (Old Public Management: OPM) เป็นระบบราชการแบบปิด มองประชาชนเป็นลูกค้า ภาครัฐไม่สนใจประชาชนโดยภาครัฐมักคิดเอาเองว่าประชาชนต้องการแบบไหน

2. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

3. การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) โดยให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐ (Citizen Participation) มีการเปิดกว้างและเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม (Collaboration) ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและรับฟังความคิดเห็นประชาชน (Citizen - Centered) Active Citizen (พลเมืองตื่นรู้)

สรุป การบริการสาธารณะแนวใหม่ มีการพัฒนาแนวคิดจากการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม ไปสู่แนวคิดการจัดการสาธารณะสมัยใหม่ จากนั้นมีการพัฒนาแนวคิดแบบการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ และการพัฒนาแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ตามลำดับ

แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะแนวใหม่

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นแนวความคิดที่ได้รับการเสนอขึ้นโดยนักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ ชื่อ Janet V. Denhardt และ Robert B. Denhardt ได้เขียนหนังสือชื่อ The New Public Service: Serving, Not Steering ในปี ค.ศ. 2015 โดยเสนอแนวคิดการปฏิรูประบบราชการไว้ 7 ประการ ดังนี้

1. รับใช้พลเมือง ไม่ใช่ถือว่าพลเมืองเป็นลูกค้า (Serve citizens, Not customers) ซึ่งหลักการนี้ ถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิด NPS กล่าวคือ ให้ยึดถือพลเมืองเป็น “นาย” ส่วนราชการมีหน้าที่รับใช้ มิใช่มองว่าประชาชนเป็นลูกค้าของระบบราชการ

2. มุ่งหาประโยชน์สาธารณะ (Seek is the Public Interest) หมายความว่า ภารกิจของภาครัฐหรือระบบราชการมีไว้เพื่อค้นหา สร้างสรรค์ และดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งประโยชน์สาธารณะดังกล่าวครอบคลุมทุกมิติของรัฐทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้นเป้าหมายของระบบราชการคือส่งเสริม รับใช้รัฐ ประชาชน และท้องถิ่นให้สามารถค้นหา สร้างสรรค์ และดำเนินการให้ได้มาซึ่งประโยชน์สาธารณะ

3. ให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือความเป็นผู้ประกอบการ (Value Citizenship and Public Service Above Entrepreneurship) หมายความว่า องค์กรภาครัฐไม่ใช่องค์กรแสวงหากำไรจากประชาชน แต่เป็นองค์กรรับใช้ประชาชน เช่น ต้องรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ต้องให้การศึกษากับประชาชน ประกอบการอย่างมีคุณธรรม เป็นต้น

4. คิดเชิงยุทธศาสตร์และกระทำการเชิงประชาธิปไตย (Think Strategically, Act Democratically) หมายความว่า การบริการใดของภาคราชการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องใช้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ มีความรอบคอบรอบด้าน และตัดสินใจเลือกยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดในการรับใช้ประชาชน ซึ่งเรียกว่า การคิดเชิงยุทธศาสตร์ หลักการนี้จะทำให้ได้นโยบายที่รอบคอบรัดกุม ส่วนในการกระทำการใด ๆ ของราชการต้องปฏิบัติโดยยึดหลักประชาธิปไตย คือ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ตั้งแต่กระบวนการคิด กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการปฏิบัติ โดยยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” โดยนัยดังกล่าว รูปแบบการใช้อำนาจต้องเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนและท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นและประชาชนใช้อำนาจนั้นไปในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาตนเองจนมีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ถือเป็นกลไกการปกครองตนเองของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพลเมืองและท้องถิ่นเข้มแข็งแล้ว รัฐก็ย่อมเข้มแข็งตามไปด้วย

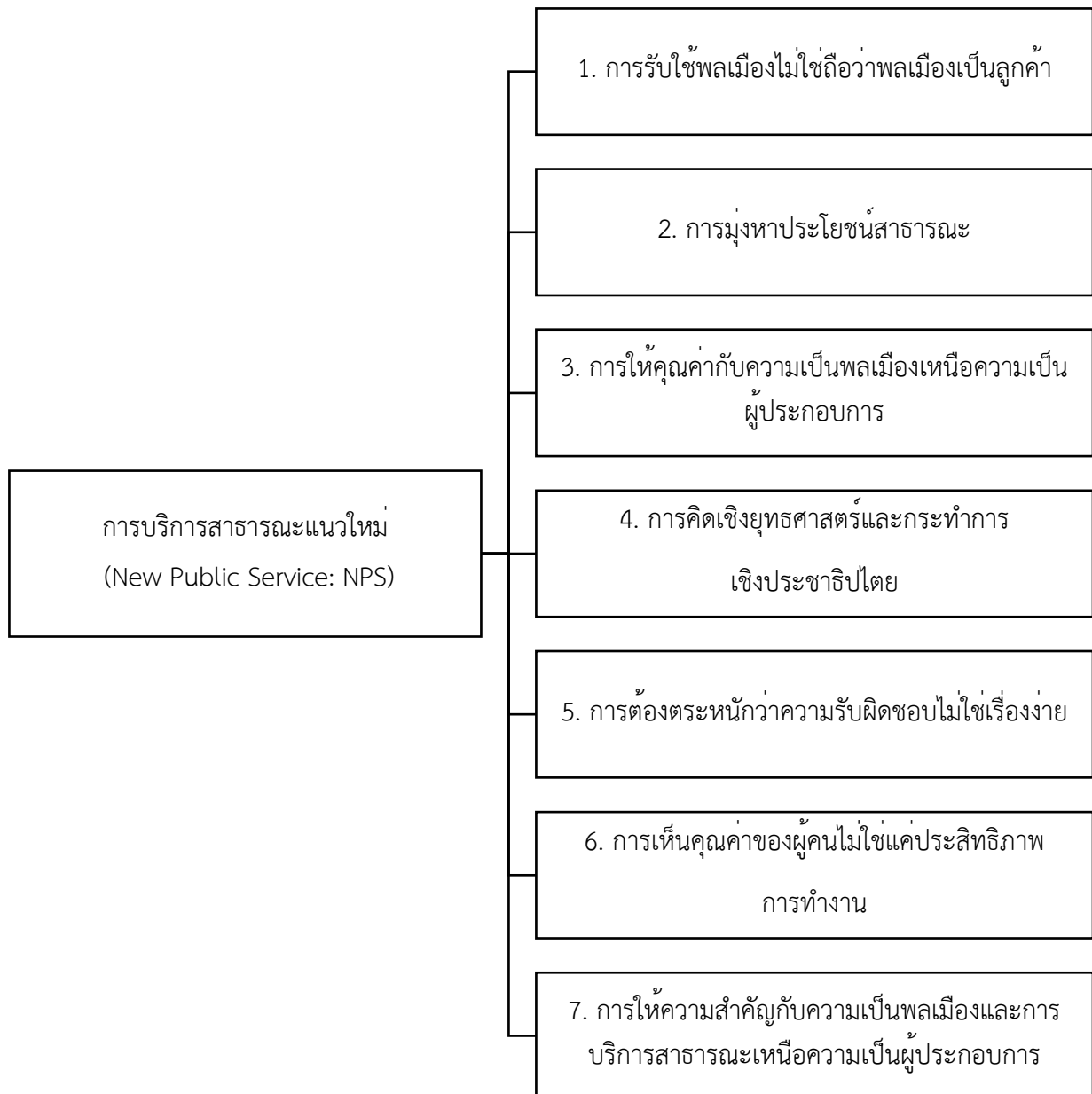
5. ต้องตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย (Recognize that Accountability isn't Simple) กล่าวคือ ข้าราชการควรใส่ใจมากกว่าตลาด พวกเขาควรมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง

6. การเห็นคุณค่าของผู้คน ไม่ใช่แค่ประสิทธิภาพการทำงาน (Serve, rather than steer) กล่าวคือ องค์กรสาธารณะและเครือข่ายมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จในระยะยาว หากการดำเนินการผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันและความเป็นผู้นำร่วมกัน โดยคำนึงถึงความเคารพต่อทุกคน

7. การให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือความเป็นผู้ประกอบการ (Value people, not just productivity) กล่าวคือ ผลประโยชน์สาธารณะจะก้าวหน้าได้ดีกว่าโดยผู้รับใช้ใบอนุญาตในที่สาธารณะและประชาชนที่มุ่งมั่นที่จะทำคุณประโยชน์อันมีความหมายต่อสังคม แทนที่จะทำโดยผู้จัดการผู้ประกอบการที่ทำตัวเสมือนว่าเงินสาธารณะเป็นของพวกเขาเอง

สรุป แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) มีหลัก 7 ประการ คือ การรับใช้พลเมือง

ไม่ใช่ถือว่าพลเมืองเป็นลูกค้า การมุ่งหาประโยชน์สาธารณะ การให้คุณค่ากับความเป็นพลเมืองเหนือความเป็นผู้ประกอบการ การคิดเชิงยุทธศาสตร์และกระทำการเชิงประชาธิปไตย การต้องตระหนักว่าความรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย การเห็นคุณค่าของผู้คนไม่ใช่แค่ประสิทธิภาพการทำงาน และการให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะเหนือความเป็นผู้ประกอบการ โดยสามารถอธิบายเป็นภาพที่ 1



ภาพที่ 1 แนวคิดการปฏิรูประบบราชการไว้ 7 ประการ

ค่านิยมของการบริการสาธารณะแนวใหม่

Zhao Yueqiang และ Xu Ming (2020) ได้อธิบายว่า ค่านิยมของทฤษฎีการบริการสาธารณะแนวใหม่ (Values of The New Public Service Theory) มี 3 ประการ คือ

1. ยึดประโยชน์สาธารณะอย่างสูงสุดและรัฐบาลให้บริการแก่ประชาชนโดยยึดหลักความเป็นธรรมและยุติธรรม
2. การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย
3. รัฐบาลไม่ใช่ผู้ควบคุมสังคม แต่เป็นผู้รับผิดชอบในการตระหนักถึงประโยชน์สาธารณะร่วมกับองค์กรทางสังคมและพลเมืองอื่น ๆ

สรุป ค่านิยมของการบริการสาธารณะแนวใหม่ คือการยึดประโยชน์สาธารณะอย่างสูงสุด และรัฐบาลให้บริการแก่ประชาชนยึดหลักความเป็นธรรมและยุติธรรม รวมถึงการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย และรัฐบาลไม่ใช่ผู้ควบคุมสังคม แต่เป็นผู้รับผิดชอบในการตระหนักถึงประโยชน์สาธารณะร่วมกับองค์กรทางสังคมและพลเมืองอื่น ๆ

การเปรียบเทียบการบริหารสาธารณะแบบเก่า การจัดการสาธารณะแบบใหม่ และการบริการสาธารณะแบบใหม่

Janet V. Denhardt และ Robert B. Denhardt (2000) ได้ทำการเปรียบเทียบการบริหารสาธารณะแบบเก่า การจัดการสาธารณะแบบใหม่ และการบริการสาธารณะแบบใหม่ ไว้ดังนี้

ตาราง 1 การเปรียบเทียบการบริหารสาธารณะแบบเก่า การจัดการสาธารณะแบบใหม่ และการบริการสาธารณะแบบใหม่

	การบริหารสาธารณะแบบเก่า	การจัดการสาธารณะแบบใหม่	การบริการสาธารณะแบบใหม่
พื้นฐานทฤษฎีและระบบรัฐ	ทฤษฎีการเมือง ความคิดเห็นทางสังคมและการเมืองที่ถูกเสริมเติมด้วยวิทยาลัยสังคมที่ไม่มีประสบการณ์	ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ การสนทนาที่มีความซับซ้อนมากขึ้นซึ่งเป็นพื้นฐานบนวิทยาศาสตร์สังคมเชิงบวก	ทฤษฎีประชาธิปไตย การมีแนวทางที่หลากหลายในการรับรู้ รวมถึงเชิงบวก การตีความการวิพากษ์วิจารณ์ และหลักวิทยาศาสตร์หลังสมัยใหม่
ความมีเหตุผลและแบบจำลองพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้อง	ความมีเหตุผลทางทัศนคติ “นักบริหาร”	ความมีเหตุผลทางเทคนิคและเศรษฐกิจ “นักเศรษฐศาสตร์” หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจโดยสนใจตนเอง	ความมีเหตุผลทางกลยุทธ์ การทดสอบความมีเหตุผลหลายประการ (การเมือง เศรษฐกิจ และองค์กร)
แนวคิดเพื่อประโยชน์สาธารณะ	กำหนดทางการเมืองและกฎหมาย	แสดงถึงการรวมกลุ่มของผลประโยชน์ส่วนบุคคล	ผลลัพธ์ของการสนทนาเกี่ยวกับค่านิยมที่ใช้ร่วมกัน
ข้าราชการตอบสนองต่อใคร?	ผู้ใช้บริการและประชาชน	ลูกค้า	พลเมือง
บทบาทของรัฐบาล	การพัฒนาและดำเนินนโยบายที่เน้นวัตถุประสงค์ทางการเมืองอย่างเดียว	การควบคุม (ทำหน้าที่เป็นตัวเร่งกลไกการตลาด)	การบริการ (การเจรจาและความสนใจร่วมกันระหว่างประชาชนและกลุ่มชุมชน การสร้างค่านิยมร่วมกัน)

กลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย	การบริหารโครงการผ่านหน่วยงานภาครัฐที่มีอยู่แล้ว	การสร้างกลไกและโครงสร้างแรงจูงใจในการบรรลุนโยบายวัตถุประสงค์ผ่านหน่วยงานเอกชนและองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร	การสร้างพันธมิตรร่วมกันระหว่างหน่วยงานราชการองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานเอกชนเพื่อตอบสนองความต้องการที่ตกลงร่วมกัน
แนวทางความรับผิดชอบต่อ	ลำดับชั้น - ผู้ดำเนินการมีหน้าที่ และรับผิดชอบต่อ	เน้นการตลาด - การสะสมผลประโยชน์ของตนเองจะนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ได้รับความพึงพอใจจากกลุ่มของประชาชน	หลากหลายมิติ - ข้าราชการต้องคำนึงถึงกฎหมาย ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพ และผลประโยชน์ของพลเมือง
การดุลพินิจทางการบริหาร	ผู้บริหารได้รับอำนาจในการดำเนินการอย่างมีข้อจำกัด	มีความอิสระที่กว้างในการปฏิบัติตามเป้าหมาย	ความอิสระที่ต้องการแต่มีข้อจำกัด และมีความรับผิดชอบต่อ
โครงสร้างองค์กร	องค์กรราชการโดยอำนาจจากบนลงล่าง โดยการควบคุมที่เน้นหน่วยงานภายในและการกำหนดกฎระเบียบหรือการควบคุมผู้ใช้บริการ	หน่วยงานสาธารณะที่มีการกระจายอำนาจไปยังระดับต่างๆ และควบคุมหลักยังคงอยู่ภายในหน่วยงาน	โครงสร้างความร่วมมือที่มีภาวะผู้นำร่วมกันทั้งภายในและภายนอก
หลักการแรงจูงใจของข้าราชการและผู้บริหาร	ค่าจ้างและสวัสดิการ การคุ้มครองของลูกจ้างราชการ	จิตวิญญาณผู้ประกอบการ ความปรารถนาตามอุดมการณ์ในการลดขนาดของรัฐบาล	การบริการสาธารณะ ความปรารถนาที่จะสร้างเสริมให้แก่สังคม

ที่มา Janet V. Denhardt และ Robert B. Denhardt (2000)

สรุป จากการเปรียบเทียบการบริหารสาธารณะแบบเก่า การจัดการสาธารณะแบบใหม่ และการบริการสาธารณะแบบใหม่ ทำให้ทราบถึงความแตกต่างของแต่ละแนวคิดในมุมมองทางด้านพื้นฐานทฤษฎีและระบบรู้ ความมีเหตุผลและแบบจำลองพฤติกรรมของมนุษย์ที่เกี่ยวข้อง แนวคิดเพื่อประโยชน์สาธารณะ ข้าราชการตอบสนองต่อใคร บทบาทของรัฐบาล กลไกสำหรับการบรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย แนวทางความรับผิดชอบต่อ การดุลพินิจทางการบริหาร โครงสร้างองค์กร และหลักการแรงจูงใจของข้าราชการและผู้บริหาร

ผลกระทบจากแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

จากการเผยแพร่แนวคิดการบริการสาธารณะแบบใหม่ (The New Public Service) ตั้งแต่ปี ค.ศ.2000 เป็นต้นมา นักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้ และได้มองเห็นจุดอ่อนของแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (The New Public Management) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่มีการประยุกต์ใช้การจัดการสาธารณะแนวใหม่กับหลายประเทศ

Sylvia Horton (2006) อธิบายถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการบริการสาธารณะว่า เป็นการเกิดผลกระทบต่อ

เจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากบทบาทและงานที่พวกเขาทำ วิธีการจัดการ ความสัมพันธ์กับสาธารณะ และเกณฑ์ในการประเมินทั้งภายในและภายนอก มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากหน่วยงานบริการสาธารณะกำลังสูญเสียความเฉพาะเจาะจง ตลอดจนบทบาทและรูปแบบการดำเนินงานที่เป็นเอกลักษณ์ การเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวอีกต่อไป ข้าราชการแต่ละรายกำลังปรับการรับรู้เกี่ยวกับอัตลักษณ์ส่วนรวม การรับรู้ของสาธารณะเกี่ยวกับอัตลักษณ์นั้น และอัตลักษณ์ของตนเอง

อลงกต สารกาล (2562) กล่าวถึงผลกระทบของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ คือ ผลประกอบการที่คาดหวังจากการปฏิรูปการจัดการสาธารณะแนวใหม่ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายดังที่หวังไว้ เช่น การปฏิรูปในประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ หลังจากการปฏิรูปมาแล้วหลายปีก็ยังพบว่า ปัญหาพื้นฐานอันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปตามแนวการจัดการสาธารณะแนวใหม่ก็ไม่ได้ดีขึ้นถึงระดับที่น่าพอใจ ความสับสนยุ่งยากทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็ยังมีอยู่ไม่น้อย

สรุป ผลกระทบของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ เป็นการนำแนวคิดการบริการสาธารณะแบบใหม่ (The New Public Service) มาผนวกใช้ควบคู่กับแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (The New Public Management) ทำให้ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น Janet V. Denhardt และ Robert B. Denhardt จึงได้เสนอให้นำแนวคิดการบริการสาธารณะแบบใหม่ (The New Public Service) มาผนวกใช้ควบคู่กันไป

การบริการสาธารณะในประเทศไทย

โชคสุข กรกิตติชัย (2560) ได้อธิบายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ได้กล่าวถึง การกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จะกำหนดอย่างไรหรือจะเขียนหลักเกณฑ์อย่างไรมันก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ “แนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ” ได้วางหลักการให้ “ทำร่วม” โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พิจารณาถึงศักยภาพและความสามารถของตนเองว่า

1. มีบริการสาธารณะใดที่จะสามารถดำเนินการได้เอง
2. มีบริการสาธารณะใดที่ต้องร่วมดำเนินการกับคนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ
3. การมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานรัฐดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะการให้มีกฎหมายสหการหรือกฎหมายความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กับภาคที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

สรุป การบริการสาธารณะในประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถดำเนินการได้เอง หรือการร่วมดำเนินการกับคนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานรัฐดำเนินการ

การเปรียบเทียบหลักการบริการสาธารณะแบบใหม่กับโครงสร้างของระบบการบริการสาธารณะในประเทศไทย

ไชนันท์ ปัญญาศิริ และสุมิตรา เจริมพันธ์ (2563) ได้ทำการศึกษาเรื่องโครงสร้างตามสถานการณ์ขององค์การภาครัฐไทยตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ จึงทำให้สามารถอธิบายการเปรียบเทียบหลักการการบริการสาธารณะแบบใหม่กับโครงสร้างของระบบการจัดการสาธารณะในประเทศไทย ดังนี้

ตาราง 2 การเปรียบเทียบหลักการการบริการสาธารณะแบบใหม่กับโครงสร้างของระบบการจัดการสาธารณะในประเทศไทย

หลักการของการบริการ สาธารณะแบบใหม่	โครงสร้างตามหลักการการ บริการสาธารณะแบบใหม่	โครงสร้างของระบบการ จัดการสาธารณะของไทย	ความสอดคล้อง และ ความท้าทาย
1. Serve Citizens, Not Customers ให้บริการ ประชาชนในฐานะ พลเมือง ไม่ใช่ในฐานะ ลูกค้า	Deformalized Deregulation ลดความเป็น ทางการ ลดการกำกับและ ควบคุม	กฎระเบียบเยอะ ขาดความ คล่องตัว แต่เชื่อว่าเป็น ทางการของโครงสร้างยังเป็น สิ่งจำเป็น	ความพร้อมของภาครัฐใน การลด ละ เลิก การบริหาร แบบ Command and Control ใช้โครงสร้างแบบ สิ่งมีชีวิต (Organic Structure)
2. Seek the Public Interest แสวงหา ประโยชน์สาธารณะ	Decentralization Transparency การ กระจายอำนาจ ความ โปร่งใส	ในระบบการจัดการสาธารณะ ไทย ยังไม่มีการกระจาย อำนาจที่เห็นได้ชัด รวมศูนย์ ด้านงบประมาณ และการ กำหนดยุทธศาสตร์จาก ส่วนกลาง	ปัจจัยหลักของความพร้อม และเงื่อนไขการนำแนวคิด การบริการสาธารณะแบบ ใหม่ ไปปรับใช้ การสร้าง ความเป็นพลเมือง จะต้อง เริ่มจากความจริงจังในการ พร้อมกระจายอำนาจ
3. Value Citizenship over Entrepreneurship เน้นคุณค่าของความเป็น พลเมืองมากกว่าความเป็น ผู้ประกอบการ	Network Structure Empowerment โครงสร้าง แบบเครือข่าย การเสริม อำนาจในการตัดสินใจและ ปฏิบัติการ	ความไม่ตระหนัก ไม่ตื่นตัว ใน การมีส่วนร่วม ขาดสำนึกใน การเป็นเจ้าของทำให้ภาครัฐ ยิ่งเข้มแข็งห่างจากภาค ประชาชนที่ควรจะมีเสียง	ยังไกลข้างล่างเท่าไร ยิ่ง ต้องมีสัดส่วนของ Non- State Actors เข้ามามาก ขึ้นเท่านั้น
4. Think Strategically, Act Democratically คิด เชิงยุทธศาสตร์ ปฏิบัติเชิง ประชาธิปไตย	Bottom-up / Vertical Communication and Integration การสื่อสาร และการบูรณาการแนวตั้ง ทิศทางล่างขึ้นบน	การสื่อสารที่เป็นอยู่คือการสั่ง การและริเริ่มจาก โครงสร้าง ด้านบนเสมอ พบรูปแบบการ ทำงาน นโยบายเป็นแบบ อาศัย เครือข่ายจากภาคส่วน อื่นๆ มากขึ้น	โครงสร้างของการจัดการ สาธารณะไทยก่อตัวมาจาก โครงสร้างตามหน้าที่ (Functional Base) แต่ใน ปัจจุบันประเด็นปัญหา สาธารณะจะต้องแก้ไขโดย ความร่วมมือจากภายในและ ภายนอกกระบวนการ

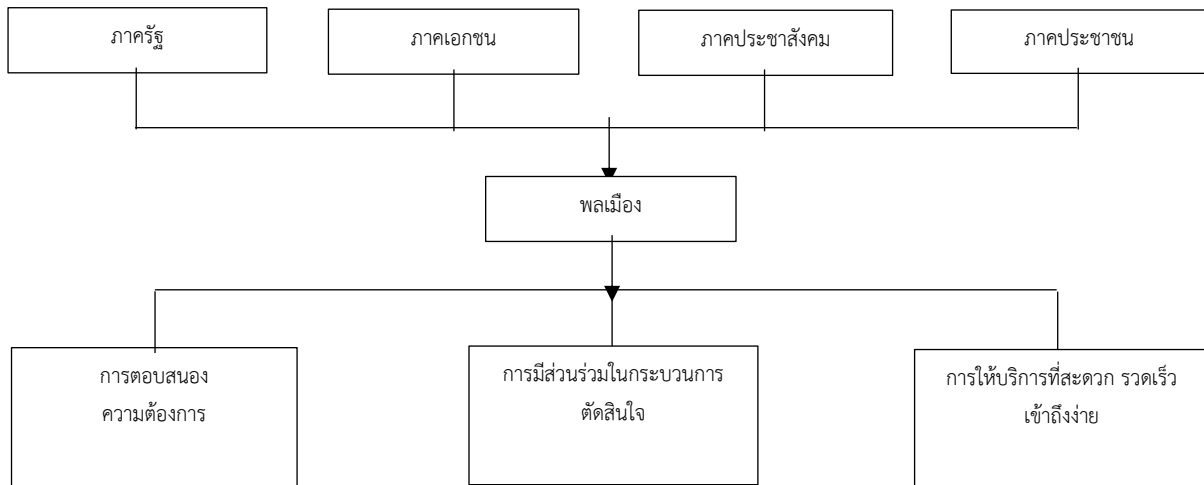
5. Recognizing that Accountability is not Simple การตระหนักรู้ว่าภาระรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องผิวเผิน	Decentralization Autonomous / Self-Organized Structure การกระจายอำนาจ โครงสร้างองค์การบริหารตนเอง	รัฐไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) รัฐบาลคิด และควบคุมตลอดจนเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย ถึงจะมีการแบ่งอำนาจบ้าง แต่จะไม่ได้ขึ้นอยู่กับภาคส่วนอื่นๆ ระบุความต้องการมา	การทำให้โครงสร้างส่วนกลางต้องมีขนาดเล็ก พื้นที่หรือท้องถิ่นต้องมีขนาดใหญ่ แต่ต้องพิจารณาจากมิติของความท้าทาย โอกาส และปัญหาเชิงนโยบาย ว่าสอดคล้องกับการโครงสร้างระดับไหน
6. Serve Rather Than Steer เป็นผู้ให้บริการ ไม่ใช่ผู้ขับเคลื่อน	Bottom-up Communication and Integration Flexible Structure การสื่อสารและการบูรณาการแนวตั้ง ทิศทางล่างขึ้นบน โครงสร้างแบบยืดหยุ่น	การสื่อสารและบูรณาการแบบ Top-down และ แบบ Bottom up ไม่มีการตั้งพิจารณาจากสถานการณ์ของปัญหาเป็นหลัก ว่าแบบไหนจะเกิดประโยชน์สูงสุด เริ่มมีกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ	ควรมีการทบทวนนโยบาย กฎ กติกา ระเบียบ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างการจัดการภาครัฐเป็นระยะๆ การบูรณาการการสื่อสารจะเกิดขึ้นได้ ต้องลดความซ้ำซ้อนหรือเหลื่อมซ้อนของกฎหมาย
7. Value People, not just Productivity ให้คุณค่าในความเป็นประชาชนบ้าง ไม่ใช่ให้คุณค่าแต่กับความสามารถในการผลิต	Informal Structure โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการ	การดำเนินขั้นตอนนโยบายสาธารณะ มีการทำงานเป็นเครือข่ายระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่น ๆ มากขึ้น เนื่องจากความซับซ้อนเกี่ยวพันของปัจจัยและสภาพแวดล้อม	การปรับใช้การบริการสาธารณะแบบใหม่ต้องใช้ทั้งความเป็นทางการและความไม่เป็นทางการในโครงสร้างองค์การแบบมีชีวิตและระบบเปิด

ที่มา: ไชยนันท์ ปัญญาศิริ และสมิตตรา เจริญพันธ์ (2563)

สรุป จากการเปรียบเทียบหลักการการบริการสาธารณะแบบใหม่กับโครงสร้างของระบบการจัดการสาธารณะในประเทศไทย โดยพิจารณาตามหลัก 7 ประการ ของ Janet V. Denhardt และ Robert B. Denhardt ทำให้ทราบถึงความสอดคล้อง และความท้าทายของโครงสร้างของระบบการจัดการสาธารณะในประเทศไทยกับหลักการการบริการสาธารณะแบบใหม่อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

องค์ความรู้ใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service : NPS) เป็นแนวคิดที่ยึดพลเมืองเป็นศูนย์กลาง มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้มีความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ และการให้บริการที่สะดวกรวดเร็ว เข้าถึงง่าย โดยมุ่งเน้นการทำงานร่วมกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน มีการวัดผลความสำเร็จจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตรวจสอบได้ โดยสามารถอธิบายเป็นภาพที่ 2 ดังนี้



ภาพที่ 2 การบริการสาธารณะแนวใหม่

บทสรุป

การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) เป็นวิธีสำคัญในการปรับปรุงการบริการภาครัฐ และทำให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น โดยการนำมาใช้ในหลายประเทศทั่วโลกทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการภาครัฐ และการลดลงของการร้องเรียน แต่การบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS) ไม่ใช่สูตรสำเร็จตายตัว แต่เป็นแนวทางที่ต้องปรับให้เหมาะกับบริบทเฉพาะของแต่ละประเทศ

เอกสารอ้างอิง

โชคสุข กรกิตติชัย. (2560). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*.

กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ไชนันท์ ปัญญาศิริ และ สุมิตตรา เจิมพันธ์. (2563). *โครงสร้างตามสถานการณ์ขององค์การภาครัฐไทยตามแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่*. *วารสารวิชาการสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย (สสอท.)*, 26(2), 112-123.

ปรกรณ์ ศิริประกอบ. (2565). *3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง*. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประยูร กาญจนกุล. (2547). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พิมพ์มล เกษแก้ว. (2563). *กระบวนการจัดการบริหารสาธารณะ*. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 14(34), 276-285.

อรทัย กักพล. (2552). *เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น: บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า' 51*. กรุงเทพฯ: บริษัท

ส. เจริญ การพิมพ์ จำกัด.

อลงกต สารกาล. (2562). *บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน*. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17(3), 47-78.

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

- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Routledge.
- Gaston Jèze. (1914). *Les Principes Généraux Du Droit Administration*. (Vol. 1). M. Giard & E. Brière.
- Sylvia Horton. (2006). New public management: its impact on public servant's identity: An introduction to this symposium. *International Journal of Public Sector Management*, 19(6), 533-542.
- Zhao Yueqiang and Xu Ming. (2020). Research on Public Service of Smart City. *The Frontiers of Society, Science and Technology*, 2(17), 107-116.