

พัฒนาการของการบริหารจัดการภาคสาธารณะ: จากแนวคิดระบบราชการสู่การจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่

อมร ต้นสูงเนิน¹

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพยายามทำความเข้าใจสถานภาพของแนวคิดการบริหารภาครัฐ ตั้งแต่อดีตกระทั่งปัจจุบัน โดยใช้คำว่า “กระบวนทัศน์” เป็นชื่อเรียกช่วงเวลาของการบริหารจัดการภาครัฐในแต่ละยุค และมีข้อเสนอว่าระบบบริหารราชการของประเทศไทยควรที่จะปรับบทบาทให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารภาคสาธารณะในปัจจุบัน โดยบทความนี้แบ่งเป็น 3 ยุค ได้แก่ 1. กระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ โดยมีตัวแบบหลักคือระบบราชการ ทั้งนี้กระบวนทัศน์ดังกล่าว เติบโตถึงขีดสูงสุดในระหว่างปี ค.ศ.1945-1979 โดยเฉพาะในอังกฤษ อันเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดรัฐสวัสดิการได้รับความนิยม ทว่าต่อมาทั้งการบริหารภาครัฐและแนวคิดรัฐสวัสดิการถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากนักวิชาการและชนชั้นนำทางการเมือง ในลักษณะของการเสื่อมคลายของสาขาวิชา ตลอดจนไม่ได้ให้ความสำคัญจริง ๆ ต่อการดำเนินตามนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ กระทั่งนำไปสู่กระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐ คือ 2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งมาพร้อมกับรูปแบบที่เด่นชัดของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ คือ การนำเทคนิคการจัดการแบบภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม จุดแข็งของการบริหารภาครัฐอยู่ที่กระบวนกรนโยบาย ทว่าความพร่าเลือน/ไม่ชัดเจนของกระบวนทัศน์นี้คือไม่สนใจที่ผลผลิตของนโยบาย ในขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีจุดแข็งอยู่ที่การเน้นผลผลิต ทว่าข้อเสียอยู่ที่ไม่สนใจกระบวนกรของนโยบายหรือไม่สนใจบริบท ดังนั้นทั้งสองกระบวนทัศน์ จึงล้มเหลวในการจัดการกับความจริง (ในการบริการสาธารณะ) ที่ซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน ด้วยเหตุดังกล่าว ความท้าทายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันหรือในศตวรรษที่ 21 จึงมีนักวิชาการนำเสนอกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐเป็นกระบวนทัศน์ที่ 3. เรียกว่า กระบวนทัศน์การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่

คำสำคัญ: การบริหารภาครัฐ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, การจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่

Received: April 10, 2025 Revised: April 23, 2025 Accepted: April 29, 2025

¹ พนักงานพัฒนาธุรกิจ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร email: amomtans@gmail.com

The development of Public Administration: from bureaucratic concepts to New Public Governance

Amorn Tunsungnoen¹

Abstract

This article aims to try to understand the status of Public Administration (PA) concepts from the past to the present, using the term “paradigm” as the name for the period of public administration in each era. It also suggests that Thailand's public administration system should adjust its role to keep up with the current changes in public administration. This article is divided into 3 eras: 1. Public Administration paradigm, with the main model being the bureaucracy. This paradigm reached its peak between 1945 and 1979, especially in England, which was the period when the welfare state concept was popular. However, both public administration and the welfare state concept were later criticized by both academics and political elites in the form of the decline of the field of study, as well as the lack of real importance given to policy implementation and public service delivery, leading to a new paradigm in public administration: 2. New Public Management (NPM) in the late 1970s, which came with a clear form of public administration reform, namely the application of private sector management techniques to administration. However, the strength of public administration lies in the policy process, but the blurriness of this paradigm is that it does not care about the policy outcomes. While new public management has the strength of emphasizing outcomes, its disadvantage is that it does not care about the policy process or the context. Therefore, both paradigms fail to deal with reality. (In public services) which are more complex today. For this reason, the challenges of public administration in the present or the 21st century have scholars proposing a new paradigm in public administration as the 3rd paradigm, called the New Public Governance (NPG) paradigm.

Keywords: Public Administration, New Public Management, New Public Governance

¹ Business Development Officer, Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives email: amorntans@gmail.com

บทนำ

ตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 กระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ (Public Administration: PA) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นสำคัญ โดยมีตัวแบบหลักคือระบบราชการ (Bureaucracy) อันประกอบไปด้วยหลักการสำคัญสองประการคือ สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และระบบคุณธรรม (Meritocracy) ในเชิงวิชาการ การบริหารภาครัฐเติบโตในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะในอังกฤษ และมีแนวทางอันหลากหลายที่เติบโตในภาคพื้นยุโรปและสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะการตั้งมั่นของทฤษฎีการบริหาร ในด้านการปฏิบัติ การบริหารภาครัฐเติบโตถึงขีดสูงสุดในระหว่างปี ค.ศ.1945-1979 โดยเฉพาะในอังกฤษ อันเป็นช่วงเวลาที่แนวคิดรัฐสวัสดิการได้รับความนิยม พร้อมทั้งเป็นเครื่องมือของรัฐในการใช้กระบวนการบริหารเพื่อให้นั่นใจได้ว่าจะสามารถบริหารงานให้เกิดความเท่าเทียมในสังคม ทว่าต่อมาทั้งการบริหารภาครัฐและแนวคิดรัฐสวัสดิการถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากนักวิชาการและชนชั้นนำทางการเมือง ในลักษณะของการเสื่อมคลายของสาขาวิชา ตลอดจนไม่ได้ให้ความสำคัญจริง ๆ ต่อการดำเนินตามนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ กระทั่งนำไปสู่กระบวนทัศน์ (Paradigm) ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐ คือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งมาพร้อมกับรูปแบบที่เด่นชัดของการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ คือ การนำเทคนิคการจัดการแบบภาคเอกชนมาปรับใช้กับการบริหารงาน โดยมีฐานคติที่ว่า การปรับใช้เทคนิคข้างต้นในการส่งมอบบริการภาครัฐจะนำไปสู่การปรับปรุงทั้งในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริการของภาครัฐโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม จุดแข็งของการบริหารภาครัฐอยู่ที่กระบวนการนโยบาย ทว่าความพรั่เลือน/ไม่ชัดเจน (Black box) ของกระบวนการนี้คือไม่สนใจที่ผลผลิตของนโยบาย ในขณะที่การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีจุดแข็งอยู่ที่การเน้นผลผลิต ทว่าข้อเสียอยู่ที่ไม่สนใจกระบวนการของนโยบายหรือไม่สนใจบริบท ดังนั้น ทั้งสองกระบวนทัศน์ จึงล้มเหลวในการจัดการกับความจริง (ในการบริการสาธารณะ) ที่ซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน (Osborne, 2010) ด้วยเหตุดังกล่าว ความท้าทายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันหรือในศตวรรษที่ 21 จึงมีนักวิชาการนำเสนอกระบวนทัศน์ใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐ ที่เรียกว่า “การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) อันมีลักษณะที่แตกต่างจากทั้งสองกระบวนทัศน์ที่ผ่านมา ทั้งนี้ NPG นับได้ว่าเป็นกระบวนทัศน์ที่เข้ามาจัดการกับปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐในลักษณะของรูปแบบในการเพิ่มความร่วมมือทั้งระดับภาคในภาครัฐและข้ามภาคส่วนของรัฐ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนางานวิจัยและองค์ความรู้อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของตัวแสดงต่าง ๆ ในการบริหารจัดการภาครัฐที่ข้ามภาคส่วนต่าง ๆ (Krogh & Triantafyllou, 2024) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมไทย ที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะมักเป็นส่วนงานราชการแทบทั้งหมด

บทความชิ้นนี้ เป็นการกล่าวถึงลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ หรือ NPG โดยแบ่งเนื้อหาเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาคสาธารณะทั้งสามกระบวนทัศน์ ส่วนที่สอง นำเสนอแนวคิด/ทฤษฎีของการบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ส่วนที่สาม นำเสนอ

แนวคิดของการบริหารจัดการภาคสาธารณะในระดับภายในองค์กรของรัฐ (ชาติ) โดยในส่วนข้อสรุปในช่วงท้ายผู้เขียนจะได้อภิปรายถึงการสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านการจัดการภาคสาธารณะร่วมสมัยเพื่อนำมาสู่การปรับใช้ทั้งในเชิงทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

เนื้อเรื่อง

1. กระบวนทัศน์ในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ

จากบทนำให้ข้อสรุปได้ว่า กระบวนทัศน์แรกในการบริหารจัดการภาคสาธารณะ คือ การบริหารภาครัฐ (Public Administration: PA) กระบวนทัศน์ต่อมาคือ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และกระบวนทัศน์ล่าสุดคือ การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ทั้งสามกระบวนทัศน์มีพัฒนาการและลักษณะสำคัญดังนี้ (Osborne, 2010; Robinson 2015)

1.1 การบริหารภาครัฐ (Public Administration: PA) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นสำคัญ เริ่มต้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 มีลักษณะสำคัญ คือ 1) ถูกครอบงำโดยหลักนิติรัฐ 2) ให้ความสำคัญกับกฎระเบียบต่าง ๆ การบริหารมีลักษณะต่อเนื่อง ทำนายพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานได้ เนื่องจากอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่มีความเป็นทางการ 3) มีหัวใจสำคัญอยู่ที่ระบบราชการทั้งการกำหนดและการดำเนินตามนโยบาย เน้นการแบ่งแยกกันทำตามความชำนาญและเน้นสายการบังคับบัญชา 4) แยกการเมืองออกจากการบริหาร กล่าวคือ มีการแยกระหว่างการเมืองและนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งออกจากการบริหารและนักบริหารงานภาคสาธารณะที่มาจากแต่งตั้ง 5) เน้นระบบงบประมาณแบบสะสม (Incremental Budgeting) ทรัพยากรที่ใช้จะขึ้นอยู่กับองค์กรหรือหน่วยงาน ไม่ใช่อยู่ที่ตัวบุคคล และ 6) การครองอำนาจนำของผู้ปฏิบัติงานมีอาชีพ โดยผู้ปฏิบัติงานได้รับการแต่งตั้งจากการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติพื้นฐานตามที่กำหนด และได้รับการฝึกอบรมอย่างมืออาชีพ โดยจะต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม กระบวนทัศน์การบริหารภาครัฐ (PA) ได้เสื่อมคลายและถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดการภาคสาธารณะอย่างแท้จริง หรือเป็นเพียง “ผู้ยืนมอง” ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลผลิตในการดำเนินตามนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ได้รับอิทธิพลการบริหารจัดการภาครัฐจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังเช่นการเคยตกอยู่ภายใต้อาณานิคมมาก่อน ทว่าปัญหาที่ตามมาคือ คุณภาพและประสิทธิผลนั้นเสื่อมคลายลง ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “ระบบอุปถัมภ์ใหม่” (Neo-patrimonialism) มีลักษณะการใช้อิทธิพลส่วนบุคคลในการใช้ทรัพยากรของรัฐและการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐจากบรรดาผู้นำทางการเมืองและผู้ติดตามนักการเมือง แม้ว่าจะมีการเน้นย้ำถึงหลักการแบบสายการบังคับบัญชาและการสั่งการแบบบนลงล่าง (Top down) ก็ตาม แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีพิกจะต้องกล่าวถึงระบบราชการที่ถูกมองว่าใหญ่โตเทอะทะ ไม่มีประสิทธิภาพ และปฏิบัติงานในลักษณะตอบสนองต่อตนเอง หากพิจารณาในเชิงการปฏิรูปโครงสร้างด้านการคลังภาค

สาธารณะ จำเป็นต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการปฏิรูปที่มีเป้าหมายในการลดต้นทุนและปรับปรุงประสิทธิภาพ อันหมายถึง การลดจำนวนข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ และปฏิรูปการจ้างงานภาครัฐ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปเช่นนี้ยังกระบบบริหารจัดการภาคสาธารณะให้ตกอยู่ภายใต้ระบบราชการที่เน้นตัวแบบของเวเบอร์ในลักษณะของเน้นการรวมอำนาจและสายการบังคับบัญชา ด้วยเหตุนี้ การบริหารจัดการภาครัฐที่ต้องมีขนาดเล็กลง ถูกกลืน และมีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงไม่สามารถกระทำได้ภายใต้กระบวนทัศน์แบบเดิม อันนำมาซึ่งกระบวนทัศน์ใหม่ เริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ในประเทศพัฒนาแล้ว และทศวรรษ 1990 ในประเทศกำลังพัฒนา มีชื่อเรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” หรือ NPM

1.2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) เริ่มต้นในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 มีสมมติฐานสำคัญที่ว่า เมื่อนำหลักการบริหารจัดการในภาคเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ จะทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการส่งมอบบริการสาธารณะอย่างอัตโนมัติ ทั้งนี้ การจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีลักษณะสำคัญ คือ 1) นำเทคนิคการจัดการแบบเอกชนมาใช้ในการจัดการภาครัฐ 2) มีความเติบโตในการใช้ทั้งนักจัดการที่มีความชำนาญและการตัดแบ่งภารกิจในลักษณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับผู้กำหนดนโยบาย 3) ให้ความสำคัญกับผู้นำเชิงประกอบการ เช่น การใช้ผู้บริหารภาครัฐที่มีประสบการณ์จากภาคเอกชน 4) เน้นตัวแบบ ปัจจัยนำเข้า ผลลัพธ์ และการประเมินผล การวัดการผลการปฏิบัติงานและสมรรถนะในการตรวจสอบ 5) มีการแบ่งหน่วยงานเป็นส่วนย่อย ๆ อาจมีทั้งหน่วยงานที่ไม่ขึ้นตรง และให้ความสำคัญกับต้นทุน ประเทศส่วนใหญ่ที่นำไปใช้ ได้แก่ สหรัฐฯ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เน้นการใช้การตลาด การแข่งขัน การทำสัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะ

จากสองแนวคิดข้างต้น พิจารณาได้ว่า NPM จะเน้นที่กระบวนการภายในองค์กร ส่วน PA เน้นที่กระบวนการนโยบายสาธารณะ อย่างไรก็ตาม NPM ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะเป็นพาราโดมที่ใช้เฉพาะบางกลุ่ม และถูกนำไปใช้ในเพียงเฉพาะบางประเทศเช่นที่กล่าวในข้างต้น ตลอดจนมีความหลากหลายในวิธีการที่แต่ละประเทศนำไปใช้ ไม่มีทฤษฎีเป็นของตนเองอย่างแท้จริง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ที่สำคัญ คือ NPM เน้นเฉพาะหน่วยงานภายในองค์กร ไม่ให้ความสำคัญกับบริบทภายนอก และยังเป็นการนำเทคนิคที่ล้าสมัยของภาคเอกชนมาใช้กับภาครัฐ ในขณะที่จุดแข็งของพาราโดมการบริหารภาครัฐ (PA) อยู่ที่กระบวนการนโยบาย ทว่าความพราวน/ไม่ชัดเจนของกระบวนทัศน์นี้คือไม่สนใจที่ผลผลิตของนโยบาย (Output) ซึ่งมีแนวโน้มว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่สามารถนำไปสู่สิ่งที่คาดหวัง เปรียบเสมือนกล่องดำ (Black Box) ที่ปราศจากเครื่องมือในการใช้สำรวจผลผลิตที่มาจากกระบวนการในการจัดการอันซับซ้อน และที่น่าเป็นห่วงที่สุดคือบรรดาผู้บริหารภาครัฐระดับสูงตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจกลายเป็นอุปสรรคเสียเองในการดำเนินตามเป้าหมายของนโยบาย ดังนั้น ทั้งสองกระบวนทัศน์ จึงล้มเหลวในการจัดการกับความจริง (ในการบริการสาธารณะ) ที่ซับซ้อนมากขึ้นในศตวรรษที่ 21 จึงทำให้เกิดคำถามที่ว่าจะมีแนวคิดใดที่จะทำความเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะได้อีกหรือไม่ ทั้งนี้ต้องไม่ใช่เพียงแค่การบริหาร (Administration) หรือการจัดการ (Management) ตลอดจนต้องเป็น

แนวทางที่สามารถมองการศึกษา การปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการส่งมอบบริการสาธารณะในแบบบูรณาการ ดังนั้นจึงมีผู้นำเสนอกระบวนการที่สนใจในการบริหารจัดการภาคสาธารณะในแนวทางที่สาม เรียกว่า “การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่” (New Public Governance: NPG)

1.3 การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ลักษณะสำคัญ คือ การไม่มีทางเลือกที่ดีที่สุด (one best way) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนการส่งมอบบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 แต่เป็นเครื่องมือเชิงแนวคิดในการทำความเข้าใจความซับซ้อนในการจัดการงานสาธารณะ ประการต่อมาคำว่า “การบริหารจัดการ” (Governance) และการบริหารจัดการภาคสาธารณะ (Public Governance) ไม่ใช่คำศัพท์ที่นักวิชาการประดิษฐ์ขึ้นมาใช้ใหม่ ทว่าดำรงอยู่ในวรรณกรรมของสามสำนัก ได้แก่ 1) บริษัทยุติบาล (Corporate Governance) 2) การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และ 3) การบริหารจัดการภาคสาธารณะ (Public Governance)

2. การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG)

กระบวนการที่สนใจในการบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ หรือ NPG มีที่มาจากแนวคิดดังต่อไปนี้ (Osborne, 2010)

2.1 บริษัทยุติบาล (Corporate Governance) ให้ความสำคัญต่อระบบและกระบวนการภายในที่จะให้ทิศทางและความรับผิดชอบต่อการจัดการ ในการบริหารจัดการภาคสาธารณะเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้สามารถดำเนินตามนโยบายได้อย่างแท้จริง

2.2 การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เน้นการประกาศใช้ตัวแบบเชิงปทัสฐานทั้งในสังคมการเมืองและการบริหาร ตลอดจนการบริหารแบบเครือข่ายอันเป็นผลมาจากองค์กรโลกบาลต่าง ๆ เช่น ธนาคารโลก โดยมีแนวทางสำคัญ คือการมุ่งไปที่กลไกตลาดในการกระจายและการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะต่าง ๆ

2.3 การบริหารจัดการภาคสาธารณะ (Public Governance) ประกอบด้วย

2.3.1 การบริหารจัดการเชิงสังคมการเมือง (Socio-political governance) รัฐไม่ใช่ตัวแสดงที่โดดเด่นอีกต่อไป ทว่าดำรงอยู่ท่ามกลางตัวแสดงทางสังคมอื่น ๆ

2.3.2 การบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ (Public policy government) ให้ความสำคัญกับชนชั้นนำที่กำหนดนโยบายกับเครือข่ายทางสังคมที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

2.3.3 การบริหารจัดการเครือข่าย (Administrative governance) ปรับใช้การบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (PA) ในโลกที่มีความซับซ้อน โดยการปรับเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ใหม่ให้เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น การนำนโยบายไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์แบบ “รัฐกลวง” (Hollow State)

2.3.4 การบริหารจัดการเชิงสัญญา (Contract governance) ให้ความสำคัญภายในการดำเนินงานภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบที่เป็นสัญญาของ

ภาครัฐในการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยต้องเป็นสัญญาในลักษณะที่เน้นความรับผิดชอบมากขึ้น ในขณะที่มีการควบคุมน้อยลง

2.3.5 การบริหารเครือข่าย (Network governance) เน้นการจัดการด้วยตนเองในเครือข่ายระหว่างองค์กรต่าง ๆ ดังนั้น หน้าที่จึงเป็นของทั้งรัฐบาลและไม่ใช้รัฐบาลในการจัดบริการสาธารณะ

3. แนวคิดของการบริหารจัดการภาคสาธารณะในระดับภายในองค์กรของรัฐ

การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) มีแนวทางปฏิบัติสำคัญหลายรูปแบบ นักวิชาการคนสำคัญที่เปรียบเสมือนหนึ่งในผู้บุกเบิกแนวคิดดังกล่าวอย่าง สตีเฟน พี. ออสบอร์น (Stephen P. Osborne) มาร์ค บีเวอร์ (Mark Bevir) ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพรวมของ NPG ในระดับการปฏิบัติขององค์กรภายในรัฐ บทความส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอแนวคิดข้างต้น โดยเริ่มจาก 1) แนวคิดเกี่ยวกับการผลิตร่วม 2) แนวคิดการบริหารจัดการภาคสาธารณะที่ไร้รัฐ 3) แนวคิดการทำสัญญาภายนอก และ 4) แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วน ดังนี้

3.1 การผลิตร่วม (Co-production) ความเชื่อมโยงระหว่างพลเมืองและภาคส่วนที่สาม (องค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ องค์กรไม่แสวงหากำไร ภาคประชาสังคม) ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 มีรูปแบบที่เรียกว่า “การผลิตร่วม” (Co-production) ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างหนึ่งของกระบวนการบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ หรือ NPG อันมีลักษณะเป็นส่วนผสมของเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการและพลเมืองในการจัดการภาคสาธารณะร่วมกัน นิยามของการผลิตร่วมนั้น เป็นลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผู้ผลิตบริการสาธารณะแต่เดิม) และพลเมือง (อาสาสมัคร) ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยบทบาทของพลเมืองและองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ (Third Sector) มีฐานจากความคิด คือ (1) เป็นการท้าทายแนวคิดที่ว่ารัฐเพียงองค์กรเดียวที่ผูกขาดการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตามควรมีทางเลือกที่มากกว่านี้ในการให้ประชาชนร่วมกันจัดทำด้วย (2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และพลเมือง (Pestoff, 2011)

การผลิตร่วมมีลักษณะเป็น “ระบอบการจัดการภาครัฐและการผลิตร่วม” กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลง “ระบอบ” (Regime) ของการบริหารจัดการภาครัฐ มีภาคส่วนที่สามมาช่วยผลิตร่วม ดังนั้น ระบอบดังกล่าว จึงเป็นส่วนผสมและความหลากหลายขององค์กรที่เข้ามาจัดการบริการสาธารณะ เช่น เรื่องของการบริหารจัดการแบบเครือข่าย, การเกิดขึ้นของแนวคิด Governance อันเป็นกลไกที่ทำหน้าที่คัดง้างเครือข่ายต่าง ๆ ในสังคม แนวคิดการผลิตร่วม (Co-production) อันมีนัยสำคัญสองประการ คือ (1) ผู้ใช้บริการได้กลายเป็นทั้งผู้ออกแบบการให้บริการและผู้ส่งมอบบริการไปด้วย (2) การที่ผู้รับบริการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสัมพันธ์ในลักษณะทั้งร่วมกันและพึ่งพาซึ่งกันและกันอาจสร้างทั้งความเสี่ยงและความต้องการที่จะไว้วางใจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้กรอบแนวคิดแบบ NPG ยังให้ความสำคัญกับประชาธิปไตย ความเป็นพลเมือง การบริการในผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต้องยอมรับการเข้ามามีส่วนร่วมของพลเมือง กล่าวโดยสรุป หากใช้ภาษาของ NPG กระบวนทัศน์หรือระบอบเช่นนี้ ก็คือการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองใน

การผลิตร่วมในบริการสาธารณะพร้อมกับภาคส่วนที่สาม ซึ่งการมีเป้าประสงค์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันหลากหลาย คือลักษณะสำคัญของระบอบประชาธิปไตย (Pestoff, 2011)

ตัวอย่างของการผลิตร่วมในต่างประเทศ เช่น กรณีศึกษาแรก เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในโรงเรียนชั้นเตรียมอนุบาลกับการบริหารจัดการสาธารณะในรูปแบบการผลิตร่วม ผลการศึกษาพบว่า มีระดับที่แตกต่างกันของการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในประเทศต่าง ๆ และมีรูปแบบการจัดหาบริการที่แตกต่างกัน โดยระดับที่ผู้ปกครองมีส่วนร่วมสูงสุดพบในผู้ให้บริการที่ร่วมกับภาคส่วนที่สาม กรณีศึกษาที่สอง คือ เป็นการศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในโรงเรียนก่อนอนุบาลในประเทศสวีเดน ซึ่งมีการจัดการศึกษาเป็น 4 ลักษณะคือ ผู้ปกครองมีส่วนร่วม, รัฐรับเลี้ยงเอง, รับเลี้ยงโดยเทศบาล และโรงเรียนเอกชน ซึ่งสามรูปแบบหลังนั้นต้องการให้ผู้ปกครองมีส่วนร่วมแบบชั่วคราวชั่วคราวเท่านั้น ส่วนลักษณะการมีส่วนร่วมของผู้ปกครอง มีอยู่ 4 รูปแบบคือ มีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจ คือ การให้อุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเรียนการสอน สองมีส่วนร่วมในทางการเมือง คือ การเข้าไปร่วมกำหนดนโยบาย สามมีส่วนร่วมทางสังคมคือ เข้าไปร่วมวางแผนกิจกรรมต่าง ๆ และสุดท้ายมีส่วนร่วมในบริการเฉพาะ เช่น การเข้าไปช่วยจัดหาบุคลากรเมื่อมีการเจ็บป่วย อย่างไรก็ตาม ปัญหาการมีส่วนร่วมที่พบคือการจำกัดเขตแดนในการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ผู้ปกครองไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ส่งผลให้อิทธิพลของผู้ปกครองไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ หรือการร่วมผลิตมีลักษณะที่ “เบาบาง” (Light co-production) ด้วยเหตุนี้ มีเพียงการผลิตร่วมที่เข้มข้น (Heavy co-production) ของพลเมืองเท่านั้นที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรง ดังนั้น การที่ผู้ปกครองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายได้โดยตรงคือ ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการแบบ NPG อย่างไรก็ตาม ในประเทศหนึ่ง ๆ ตัวแบบการบริหารจัดการภาครัฐมักมีลักษณะผสมผสานกัน เช่น ในรูปแบบดั้งเดิม (Old Public Administration) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และ NPG (Pestoff, 2011)

การผลิตร่วมเป็นหัวใจหลักของกระบวนทัศน์ NPG ที่สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองและการจัดหาบริการสาธารณะของภาคส่วนที่สาม ซึ่งในประการหลังช่วย “ขยับเขตแดน” การมีส่วนร่วมของพลเมืองให้มากขึ้นโดยเฉพาะในรูปแบบที่เป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐเพียงลำพังและโดยเอกชนที่แสวงหากำไร ซึ่งผลการศึกษาสนับสนุนให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “การบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย” (Democratic Governance) ตลอดจนกระจายอำนาจสู่พลเมือง กระนั้นก็ดี มีข้อพึงระวังอย่างหนึ่งคือ อย่าทำให้การมีส่วนร่วมของพลเมืองกลายเป็นพิธีกรรมที่ฉาบฉวย (Pestoff, 2011)

3.2 การบริหารจัดการภาคสาธารณะที่ไร้รัฐ (The Stateless State) แนวคิดเกี่ยวกับ Governance สามารถแบ่งพัฒนาการออกเป็น 3 ยุค (ระลอกคลื่น) ได้แก่ Governance ที่ 1 เรียกว่าเครือข่ายการบริหารจัดการ (Network Governance) การเติบโตของตัวแสดงที่หลากหลายในการจัดทำบริการสาธารณะทำให้เกิดปัญหารัฐกลวง (Hollowed-out state) หรือการแทนที่งานของภาครัฐด้วยหน่วยงานอื่น ๆ เช่น หน่วยงานในกำกับของรัฐหรือเอกชน เนื่องจากภารกิจของ

ภาครัฐถูกเข้าแทนที่โดยตลาดและเครือข่ายต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเรื่องเล่าดังเช่น Governance สำนักของอังกฤษ ที่ให้ความสำคัญกับการขยายตัวของเครือข่ายต่าง ๆ ในการปกครองของอังกฤษนั้น เครือข่ายเหล่านี้ถูกจัดวางโดยรัฐบาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้งบประมาณสนับสนุน นอกจากนี้ การแข่งขันในตัวแสดงต่าง ๆ ยังก่อให้เกิดความตึงเครียดทั้งในส่วนของการแข่งขันด้านราคาและพฤติกรรมความร่วมมือ กล่าวโดยสรุป ปัญหารัฐกลวงในการบริหารจัดการข้างต้นเกิดจากทั้งปัจจัยภายในที่ตัวแสดงมีความหลากหลายและใช้ระบบตลาดที่มีการบริหารจัดการแบบกระจายในการจัดทำบริการสาธารณะ และจากปัจจัยภายนอกจากการที่อังกฤษเข้าไปเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (Bevir & Rhodes, 2011)

Governance ที่ 2 อภิเษกการบริหารจัดการ หรือ Meta-governance ดังที่กล่าวไปแล้วว่า Governance แรกก่อให้เกิดปัญหารัฐกลวง ด้วยเหตุนี้ Governance ที่ 2 จึงเข้ามาปิดจุดอ่อนดังกล่าว ทว่าผลที่ตามมาคือ การที่รัฐใช้อำนาจในทางอ้อมมากขึ้น เช่น การเข้าไปกำกับมากกว่าลงมือปฏิบัติเอง (Steering) บทบาทของรัฐได้ทำหน้าที่ในการประสานงานโดยใช้ทั้งการเจรจา, ท่าทีในเชิงการทูต และแสดงให้เห็นถึงการการเข้าไปดูแลโดยกลไกที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการให้บริหารผ่านระบบราชการ, องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็น “การบริหารของการบริหารจัดการ” ในวิธีการเข้าไปกำกับดูแลของรัฐต่อตัวแสดงต่าง ๆ มีอยู่ 3 วิธี คือ (1) รัฐเป็นฝ่ายกำหนดกติกาให้ (2) รัฐเข้าไปกำกับตัวแสดงโดยใช้วิธีสร้างเรื่องราว ความเชื่อ การสนทนา และการกำหนดอัตลักษณ์ของตัวแสดง และ (3) รัฐเข้าไปกำกับตัวแสดงผ่านการกระจายทรัพยากร (เช่น เงิน) ให้ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงไม่ได้มีวิธีการเดียวในการบริหารจัดการ ทว่ายังคงบทบาทหลักไว้อยู่ดี

วิธีการของ Governance ที่ 3 คือการอธิบายโดยใช้เรื่องเล่าหรือการตีความของแต่ละปัจเจกบุคคล ในการสร้างชุดอธิบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่มีต่อความเชื่อ และความปรารถนาซึ่งก่อให้เกิดเรื่องเล่าเช่นนี้ขึ้นมา ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่เชื่อมโยงกันระหว่างความเชื่อ, ความปรารถนา และการกระทำ โดยแต่ละบุคคลมีเรื่องเล่าเหล่านี้เป็นของตัวเอง ดังนั้น การหนีจากศูนย์กลางจึงมีลักษณะของการเปลี่ยนจากการดำรงอยู่ในเชิงสถาบัน (โครงสร้างของรัฐ) ไปสู่การตีความความหมายของการกระทำของปัจเจกบุคคล และเปลี่ยนจากการใช้ตรรกะในเชิงสังคมไปสู่การใช้เรื่องเล่า (ของตน) โดยแนวทางดังกล่าว ได้ให้ประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ 1) การนิยามที่ไม่เน้นการอธิบายแบบเหมารวมในการแสวงหารูปแบบการบริหารจัดการในสังคม คือปฏิเสธทั้ง Governance ที่ 1 และ 2 หากแต่เชื่อว่า แนวทางการศึกษาแบบถอยห่างจากศูนย์กลางนั้น อธิบายการเปลี่ยนแปลงของการบริหารจัดการ โดยการให้ความสำคัญกับตัวแสดงในฐานะปัจเจกบุคคลที่สามารถตีความได้ด้วยตนเองในวิธีปฏิบัติและการกระทำของพวกเขา ทั้งนี้ สามารถสรุปเรื่องเล่าออกเป็น 4 ลักษณะคือ 1) มีมุมมองที่หลากหลายของอำนาจรัฐ 2) การปฏิบัติประจำวันเป็นการผสมผสานระหว่างประเพณีและเรื่องเล่า 3) รูปแบบการบริหารจัดการของอังกฤษ เปลี่ยนเป็นระบบเครือข่ายและใช้ตลาด 4) วิธีการถอยห่างจากการบังคับโดยตรงเป็นการถือท้ายหรือประสานงาน (Bevir & Rhodes, 2011)

3.3 การทำสัญญาภายนอก (Contracting Out) ในศตวรรษที่ 21 มีการเติบโตของการทำงานแบบสัญญาจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาทำงานภาครัฐ ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของการทำสัญญา

ภายนอกประกอบไปด้วย 4 รูปแบบ คือ 1) เป็นการทำสัญญาจ้างงานที่ไม่ใช่หน้าที่หลัก 2) ลักษณะงานหรือบริการที่ไม่มีพนักงานประจำทำได้ 3) มีข้อดีคือ การแข่งขันนำมาซึ่งการลดต้นทุนหรือการปรับปรุงคุณภาพการทำงานหรือบริการ ทั้งยังสามารถใช้ผู้เชี่ยวชาญที่มีอยู่ในท้องถิ่นได้ในขณะที่องค์การขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ และ 4) เป็นการลดขนาดของระบบราชการ อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของการทำสัญญาภายนอก คือ การลดต้นทุนในการต่อรองกับสภาพแรงงานที่มักพิทักษ์สิทธิพนักงานประจำหรือข้าราชการ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เปรียบเหมือนกับการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของรัฐบาล ด้วยข้อดีของการทำสัญญาภายนอก คือการได้สินค้าและบริการที่ดีที่สุดในราคาที่ต่ำที่สุด จึงเป็นสาเหตุให้การทำสัญญากับภายนอกเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การรับแนวคิดแบบ NPM เข้ามาบริหารจัดการเช่นนี้จึงก่อให้เกิดความซับซ้อนและปัญหาที่ตามมา เช่น การกระจายความรับผิดชอบระหว่างคู่สัญญาทั้งหลาย, การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ออกแบบนโยบายและผู้จัดทำบริการสาธารณะ และความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน ตลอดจนปัญหาการ “วิ่งเต้น” (Lobby) ในการทำสัญญา กล่าวได้ว่าตัวกระตุ้นที่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการทำสัญญาภายนอกคือ การมีต้นทุนที่ต่ำลงของเทคโนโลยีสารสนเทศ, การสื่อสาร และความรวดเร็วประกอบกับต้นทุนที่ต่ำลงของการขนส่ง ซึ่งได้สร้างฐานการผลิตที่มีความยืดหยุ่น กล่าวคือ จะผลิตสินค้าที่ไหนก็ได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะทาง เวลา และต้นทุนไม่ได้เป็นอุปสรรคอีกต่อไป ตัวกระตุ้นประการต่อมาคือ อุดมการณ์แบบโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้การผลิตและบริการแบบระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพอีกต่อไป เนื่องจากความคาดหวังของผู้บริโภคในมาตรฐานของสินค้าและบริการที่สูงขึ้น ดังนั้น ในปัจจุบันการทำสัญญาจ้างภายนอกจึงมีเพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนมีลักษณะเป็นการจัดการบริการสาธารณะผ่านเครือข่ายต่างๆ ซึ่งสภาพโลกาภิวัตน์และความก้าวหน้าทางการสื่อสาร การขนส่ง และเทคโนโลยีได้สร้างทั้งปัญหาและความต้องการที่แนวคิดแบบเดิมไม่สามารถจัดการได้ ภาครัฐจึงมีความจำเป็นต้องดึงภาคส่วนอื่น ๆ มาช่วย (Cohen & Eimicke, 2011)

ในประเด็นด้านจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อตัวแทนในระบอบประชาธิปไตย การทำสัญญาภายนอกทำให้ระบบราชการมีการทำงานหลายชั้น เกิดการผลักความรับผิดชอบ ดังเช่น ในกรณีศูนย์รับเลี้ยงเด็กที่มีเด็กเสียชีวิต ซึ่งทำให้ดูประหนึ่งความรับผิดชอบจากภาครัฐน้อยลง ตลอดจนปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน อันนำมาซึ่งเทคนิคการทำสัญญารูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การประมูลแบบปิดซอง, การตั้งคณะกรรมการประมูลจากภายนอก ตลอดจนการคัดเลือกเจ้าหน้าที่จากภาครัฐที่ทำหน้าที่อย่างรอบคอบ อย่างไรก็ตาม ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและการทำสัญญาภายนอกที่มักพบ เช่น การที่ผู้ให้สัญญาตอบแทนเจ้าหน้าที่รัฐในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐเกษียณแล้ว จึงแต่งตั้งให้มีตำแหน่งที่ปรึกษาในบริษัทของผู้ให้สัญญา (revolving door) หรือการทำสัญญาบริการที่ใช้เรื่องเชิงเทคนิคชั้นสูง รัฐจำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเป็นฝ่ายที่สาม แต่ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวอาจจะมีผลประโยชน์กับบริษัทที่เป็นคู่สัญญาก็ได้ นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการข่มขู่ไม่ให้ผู้อื่นเข้าร่วมประมูล ตลอดจนปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้รับการฝึกอบรมทำให้ไม่เชี่ยวชาญในการทำสัญญา ดังนั้น จำเป็นต้องมีเทคนิคในการทำสัญญา เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน การสร้างความโปร่งใส ด้วยการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ, การแจ้งบัญชีทรัพย์สินของ

เจ้าหน้าที่รัฐ และการกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนเทคนิคที่ไม่ทำให้เกิดการละเมิดจริยธรรม ได้แก่ 1) การให้ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทำสัญญากับคู่สัญญา 2) มีการทำบัญชีรายชื่อคู่สัญญากับภาครัฐที่ทำงานสำเร็จและมีจริยธรรมตลอดจนที่ได้รับรางวัล 3) การให้รางวัลและการลงโทษในการทำสัญญา ตลอดจนมี “บัญชีดำ” ในคู่สัญญา 4) ติดตามพฤติกรรมของคู่สัญญา ตลอดจนอาจมีสัญญาเพิ่มเติมในคู่สัญญาที่มีพฤติกรรมเสี่ยง (Cohen & Eimicke, 2011)

3.4 ความเป็นหุ้นส่วน (Partnerships) เมื่อการบริหารจัดการภาคสาธารณะจำเป็นต้องมีภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามารับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้น ความยุติธรรมอย่างเหมาะสมในการแบ่งรับความเสี่ยงระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือจะทำให้สัญญาระหว่างหุ้นส่วนต่าง ๆ ทำให้ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์ในความสัมพันธ์อันซับซ้อนนี้อย่างไร โดยข้อควรพิจารณาประเด็นหนึ่งของความเป็นหุ้นส่วนคือ มักเน้นในทางปฏิบัติและถูกละเลยแนวคิดเบื้องหลังในเชิงทฤษฎี ดังนั้น แนวคิดเชิงทฤษฎีจึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาปัญหาข้างต้น โดยแนวคิดความเป็นหุ้นส่วนสามารถพิจารณาในเชิงทฤษฎี ดังนี้ (Schuppert, 2011)

3.4.1 ความเป็นหุ้นส่วนในฐานะ “วาทกรรมเชิงบริหารจัดการ” (governance discourse) หมายถึง รูปแบบเชิงสถาบันอันหลากหลายของความร่วมมือทางสังคมในการผลิตสินค้า, กฎเกณฑ์ภาคสาธารณะ ที่มาทั้งจากภาครัฐและเครือข่ายรัฐ-เอกชน ตลอดจนภาคประชาสังคม มุ่งให้ความสำคัญที่รูปแบบการบริหารจัดการแบบไร้สายการบังคับบัญชาและไร้ความเป็นศูนย์กลางของรัฐ นอกจากนี้ คำว่า “ความเป็นหุ้นส่วนภาครัฐ-เอกชน” ยังถูกนิยามให้มีลักษณะการบริหารจัดการแบบข้ามภาคส่วน (sector-crossing) หรือที่เรียกว่า “รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการ” (new mode of governance) ตลอดจนการแสดงให้เห็นถึงการบริหารจัดการแบบร่วมมือ (Collaborative governance) หรือ “การบริหารจัดการแบบข้ามภาคส่วน” อันแสดงให้เห็นถึงรากฐานของการรวมตัวกันของศักยภาพในตัวแสดงที่เป็นรัฐและไม่ใชรัฐ ความหมายที่มีลักษณะกว้างๆ ของความเป็นหุ้นส่วนนี้ รวมถึงลักษณะ 4 ประการคือ 1) การเลือกภาคส่วนเข้ามาเป็นสมาชิก (cooptation) 2) การมอบหมายหรือกระจายอำนาจ (delegation) 3) ความร่วมมือในการควบคุมร่วมกัน และ 4) การควบคุมและจัดการตนเอง ในลักษณะที่อยู่ใต้สายการบังคับบัญชา ในประเด็นต่อมา ความเป็นหุ้นส่วนระบุดึงปฏิสัมพันธ์ใหม่ระหว่างภาครัฐ, ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม โดยเป็นการอธิบายการเกิดขึ้นในรูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการระดับโลก ตั้งอยู่บนสมมติฐานสองประการ คือ 1) กรอบการวิเคราะห์ที่ทำให้เข้าใจความเป็นหุ้นส่วนในฐานะรูปแบบที่เด่นชัดของปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เช่น การใช้กฎหมายของเอกชน ตัวแสดงที่มีทั้งภาครัฐและเอกชน การปรึกษาหารือและฐานคิดเชิงสังคม การมีโครงสร้างแบบเปิด เป็นต้น 2) การเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดง 3 ภาคส่วน คือ ภาครัฐ เปลี่ยนจากการใช้อำนาจแบบผูกขาดเป็นการใช้อำนาจเชิงบริหารจัดการ ภาคเอกชน พบบทบาทภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วม ภาคส่วนที่สามถูกเรียกว่า ภาคประชาสังคม กล่าวโดยสรุป ความเป็นหุ้นส่วนภาครัฐ-เอกชนนั้น ไม่ใช่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) และไม่ได้มีลักษณะของสายการบังคับบัญชา ทว่าเป็นการต่อรอง ต่างตอบแทน ที่ไม่มีการครอบงำจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

3.4.2 ความเป็นหุ้นส่วนในฐานะที่เป็นองค์ประกอบหรือทางเลือกเชิงสถาบัน โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีหลักการสำคัญอยู่ที่การสร้างทางเลือกที่เหมาะสมทั้งในด้านของเครื่องมือ สถาบัน และกฎหมาย ทั้งสามส่วนดังกล่าวนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (good governance) ในลักษณะช่วยกันมองปัญหา ช่วยกันแก้ปัญหาภายใต้ความตึงเครียดด้านการเงิน ความท้าทายดังกล่าวนี้ได้รับการตอบสนองโดยรูปแบบที่หลากหลายและท้าทายความร่วมมือ ตลอดจนเกิดรูปแบบการส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ในประเด็นด้านการบริหารจัดการแบบข้ามภาคส่วน มีการเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของรูปแบบการบริหารจัดการ 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) ระหว่างการทำสัญญาและความเป็นหุ้นส่วนภาครัฐ-เอกชน ที่ความเหมือนคือมาจากภาคส่วนที่ต่างกันและผูกพันกันด้วยสัญญา ส่วนความต่าง เช่น ความสัมพันธ์แบบตัวการ-ตัวแทนแบบการทำสัญญา และความสัมพันธ์แบบร่วมการสร้างการตัดสินใจและการผลิตแบบ PPPs 2) ระหว่างการทำสัญญาและความเป็นหุ้นส่วนภาครัฐ-เอกชนและเครือข่าย ความเหมือนคือ ทั้งคู่เป็นเครื่องมือสำหรับการดำเนินตามนโยบายแบบข้ามภาคส่วนและผลประโยชน์ขึ้นอยู่กับสมรรถนะเชิงสถาบัน ความแตกต่างคือ PPPs เป็นมุมมองเชิงประกอบการส่วนเครือข่าย เน้นความอยู่เหนือการตลาดและลำดับขั้น เช่นเครือข่ายสังคมแบบหลังรัฐ ทั้งนี้ PPPs ประกอบไปด้วย 5 มิติ คือ 1) การมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ 2) ความสัมพันธ์ที่เน้นความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่คงทน 3) ทรัพยากรที่ใช้ร่วมกัน 4) การแบ่งความรับผิดชอบร่วมกัน 5) ความต่อเนื่องในการทำงานร่วมกัน โดยส่วนสำคัญของความเป็นหุ้นส่วนคือความไว้วางใจเนื่องจากสร้างความมั่นคงให้กับเครือข่าย สอดรับกับงานของ Casady et al. (2019) มองว่า ความสำคัญของ PPPs ในกระบวนการทัศน์ NPG คือ การเติบโตในเชิงสถาบันแบบเต็มที อันประกอบไปด้วย ความชอบธรรม (Legitimacy) ของรัฐบาลที่ช่วยรับรองความมีมาตรฐาน ศักยภาพของความร่วมมือ (Capability) ที่อาจต้องมีการตั้งองค์กรกึ่งภาครัฐเข้าช่วยควบคุมบริหารจัดการหุ้นส่วน และความเชื่อมั่นและไว้วางใจระหว่างเครือข่าย (Trust) โดยเฉพาะรัฐบาลที่ต้องมีกฎเกณฑ์ที่มีมาตรฐานและช่วยให้เกิดความโปร่งใส

อย่างไรก็ตาม ความเป็นหุ้นส่วนภาครัฐ-เอกชน (Public-Private Partnerships: PPPs) นั้นมีเหตุผลที่ก่อให้เกิดขึ้น จากการสำรวจมีประเด็นสำคัญ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการเงินภาคสาธารณะและหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน ความสัมพันธ์ระหว่างประสิทธิภาพและ PPPs ความเหมาะสมของการกระจายความเสี่ยง เป็นต้น ทั้งนี้ PPPs เกิดขึ้นในสองระดับ คือ ระดับในประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการใช้จ่ายการเงินภาคสาธารณะ และระดับโลก เกี่ยวข้องกับ ความเข้มแข็งของเครือข่ายความรับผิดชอบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม, การบุกเบิกตลาดใหม่ๆ, การสนับสนุนมาตรฐานระดับโลก เป็นต้น ทั้งนี้ PPPs ระดับในภายในประเทศแยกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) PPPs ในเชิงองค์การ ให้ความสำคัญกับการทำสัญญาทางกฎหมาย 2) PPPs เชิงสัญญา ให้ความสำคัญกับการทำสัญญากับพื้นฐานของกฎหมายเอกชน และ 3) PPPs ในเชิงเครือข่ายของสัญญา ในด้าน PPPs ระดับโลก แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบเช่นกัน ได้แก่ 1) การลดค่าใช้จ่ายของรัฐ 2) การทำงานร่วมกันในที่มีเป้าหมายเชิงสังคม เช่น ด้านพลังงานและการจัดหาไฟฟ้าในประเทศยากจน

และ3) การทำหน้าที่เชิงพื้นฐานของสังคม เช่น การลดความยากจน, การควบคุมโรค, การพัฒนาที่ยั่งยืน กรณีศึกษาสำคัญของ PPPs คือ มณฑลควิเบก (ประเทศแคนาดา) PPPs ได้รับการจัดตั้งเพื่อให้ความเห็นชอบในกระบวนการจัดตั้ง PPPs โดยมีขั้นตอนสำคัญคือ การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างในประเด็นด้านการแบกรับความเสี่ยงร่วมกัน ในโครงการที่มีความท้าทายสูง มักมีการประเมินโครงการในจุดที่ไม่สามารถหวนกลับคืนได้ โดยมีเครื่องมือการบริหารจัดการคือรายงานความโปร่งใส (Schuppert, 2011)

บทสรุป

กระบวนการทัศน์การบริหารจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) ได้กลายเป็นกระบวนการทัศน์สำคัญในนโยบายไปปฏิบัติและการส่งมอบบริการสาธารณะในศตวรรษที่ 21 เป็นการรวมตัวกันทั้งระหว่างกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบาย ความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างองค์กร ตลอดจนวิธีการบนฐานของเครือข่ายในการส่งมอบและจัดทำบริการสาธารณะ ในเชิงทฤษฎี NPG คือ กระบวนการทัศน์ที่มีรากฐานทางทฤษฎีเชิงสถาบันและทฤษฎีเครือข่าย มองรัฐว่าประกอบไปด้วยตัวแสดงและกระบวนการอันหลากหลายในนโยบายสาธารณะ มุ่งให้ความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสิ่งแวดล้อม โดยมีกลไกในการกระจายทรัพยากรที่สำคัญคือเครือข่ายและความสัมพันธ์เชิงสัญญา มีระบบการบริหารแบบเปิดจากกฎเกณฑ์แบบเดิมที่เคยปิดกั้น เช่น เปิดโอกาสให้ภาคส่วนที่สามเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ให้ความสำคัญและเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในการบริหารจัดการมากกว่าสองกระบวนการทัศน์ที่ผ่านมา เนื่องจากให้ความสำคัญกับความยั่งยืนทั้งในเชิงสังคมและสภาพแวดล้อม ประกอบกับเชื่อว่าไม่มีวิธีการที่ดีที่สุด หากแต่เน้นระบบบริหารจัดการที่เหมาะสมกับบริบท/สภาพแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ ความท้าทายของผู้บริหารงานภาครัฐก็คือ การกล้าที่จะเผชิญสิ่งใหม่ ในโลกที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ในเชิงปฏิบัติโดยเฉพาะการปรับใช้กับการบริหารงานภาครัฐของสังคมไทย พบว่า ตัวแสดงในการบริหารงานภาคสาธารณะของสังคมไทยยังคงอยู่บนฐานของวิธีคิดเชิงกลไก “ระบบราชการ” เป็นหลัก กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารหรือข้าราชการเป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยเหตุดังกล่าว NPG จึงอาจนำมาปรับใช้สำหรับประเทศไทย ในประเด็นของการนำภาคส่วนอาสาสมัครหรือภาคส่วนที่สาม มาร่วมจัดทำบริการสาธารณะให้มากขึ้น เช่น การร่วมเป็นผู้ตรวจสอบ การร่วมเป็นผู้กำหนดนโยบาย มิใช่มีเพียงฐานะเป็นผู้รับประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว

เอกสารอ้างอิง

Bevir, M., & Rhodes, R. A. (2011). The Stateless State in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE.

- Casady, C. B., Eriksson, K., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2019). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22(2), 161–183. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577909>
- Cohen, S., & Eimicke, W. (2011). Contracting Out in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE.
- Krogh, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040–3056. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: a Suitable Case for Treatment?. in Osborne, Stephen, P. *The New Public Governance? : Emerging Perspectives on Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Pestoff, V. (2011). Co-production, New Public Governance and Third Sector Social Services in Europe. *Ciências Sociais Unisinos*, 47(1): 15-24.
- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence.
- Schuppert, G. F. (2011). “Partnerships” in Bevir, Mark. Ed. *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE.