

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ: ฐานคติและการนำไปประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการบริหารภาครัฐของไทย

สุธินี อัครถาวร*

บทคัดย่อ

บทความนี้เริ่มต้นโดยการนำเสนอพัฒนาการของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะในฐานะที่เป็นสาขาวิชาหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้เขียนได้เสนอฐานคติ 6 ประการของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะบนพื้นฐานแนวคิดด้าน (1) สิ่งจูงใจ (2) ทางเลือก (3) ระบบการรับฟังคำเรียกร้องติชม (4) การกระจายอำนาจในการบริหาร (5) การมีส่วนร่วมของประชาชน และ (6) ประชาชนร่วมทำ ในแต่ละฐานคติได้มีการนำเสนอแนวทางในการประยุกต์และประโยชน์ของแต่ละฐานคติ นอกจากนี้ ยังได้มีการนำเสนอนโยบายเชิงกลยุทธ์เพื่อการพัฒนาการจัดการภาครัฐภายใต้ฐานคติข้างต้นอีกด้วย

คำสำคัญ: ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารภาครัฐ

* สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

อีเมล: Suthineeatt@hotmail.com

Public Choice Theory: Assumptions and Applications for Public Sector Management Improvement in Thailand

Suthinee Atthakorn^{*}

Abstract

This article begins by introducing Public Choice Theory and its development as a field of Public Administration. The author then proposes six key assumptions of Public Choice Theory based on the concepts of (1) incentives, (2) exit, (3) voice, (4) decentralization, (5) citizen participation, and (6) citizen co-producers. The application of each assumption and its value is also illustrated. Strategic policies for the public sector management improvement are also specifically recommended.

Keywords: Public choice theory, public administration theory, management of public service

^{*} Public Administration Program, Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Maha Sarakham University.
E-mail: Suthinecatt@hotmail.com

บทนำ

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นสาขาวิชาใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้มีพัฒนาการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 โดยนักเศรษฐศาสตร์การเมืองหลายท่าน เช่น กอร์ดอน ทูลล็อก (Tullock, 1965) เจมส์ บูคานัน (Buchanan, 1975; 1978; 1988) วินเซนต์ ออสโตรม และ อีเลนอร์ ออสโตรม (Ostrom & Ostrom, 1971) นักวิชาการเหล่านี้ได้เข้ามารวมตัวกันเพื่อนำเสนอองค์ความรู้ใหม่เข้ามาแก้ปัญหาในการบริหารงานภาครัฐ (Chandarasorn, B.E.2557: 44-45) ภายใต้แนวคิดที่ว่า การบริหารภาครัฐไม่ได้อาศัยศูนย์อำนาจแห่งเดียว แต่มีศูนย์การตัดสินใจหลายแห่ง อยู่ที่ปัจเจกบุคคลซึ่งมีส่วนร่วมในการบริหารภายใต้การกระจายอำนาจหน้าที่ที่อาศัยโครงสร้างที่เหลื่อมล้ำกัน (Laohavichien, B.E.2542: 520) บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 5 ส่วนคือ (1) ความหมายของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (2) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (3) ฐานคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (4) การนำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ และ (5) สรุป

ความหมายของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

โรเบิร์ต บิช (Bish, 1971) ได้นิยามทฤษฎีทางเลือกสาธารณะว่าเป็น วิชาที่นำเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดมาใช้อธิบายพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในภาครัฐ ตลอดจนหาแนวทางในการนำเอากลไกตลาดมาปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

มูเอลเลอร์ (Mueller, 1979) ได้ให้คำจำกัดความของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะว่าเป็นวิชาที่นำเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ประกอบในการศึกษาการตัดสินใจที่อยู่ในส่วนของภาครัฐ

สำหรับวินเซนต์ ออสโตรม และอีเลนอร์ ออสโตรม (Ostrom & Ostrom, 1971) ได้ชี้ให้เห็นว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นสาขาวิชาใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์ที่สามารถนำมาใช้ในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐได้ ภายใต้กรอบเค้าโครงความคิดการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (democratic administration) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การบริหารภาครัฐในปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นการบริหารแบบที่ใช้การบังคับบัญชาลงมาจากบนหรือมีศูนย์อำนาจแห่งเดียว แต่การบริหารควรเป็นการบริหารที่อาศัยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่หลากหลาย และอำนาจกระจายไปตามปัจเจกบุคคลและกลุ่มหลากหลายในสังคม

จากการศึกษาของวรเดช จันทรศร (B.E.2552: 56-57) ได้ชี้ให้เห็นว่า สมมติฐานหลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะตามแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยเฉพาะของวินเซนต์ ออสโตรม และอีเลนอร์ ออสโตรม นั้น การวิเคราะห์การบริหารภาครัฐจะต้องยึดปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยพื้นฐานในการวิเคราะห์เช่นเดียวกับเศรษฐศาสตร์ และต้องคำนึงว่า ปัจเจกบุคคลมีความแตกต่างกันในการแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองโดยวิธีการที่แตกต่างกัน แต่การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลจะต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างของรัฐที่มีอยู่ ดังนั้น การปรับปรุงการบริหารภาครัฐในวิชาทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจะต้องมีการออกแบบโครงสร้างทางการบริหาร เพื่อให้ปัจเจกบุคคลต้องตัดสินใจไปตามหลักเหตุผล และเพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด และต้องยอมรับว่า การบริหารภาครัฐก็ไม่ต่างกับภาคเอกชน แม้ว่าจะมีสินค้าและบริการที่แตกต่างกัน แต่ต่างก็ต้องเผชิญกับกลุ่มที่มีความหลากหลาย จึงจำเป็นต้องมีวิธีการบริหารที่แตกต่างกัน จะเป็นแบบฉบับเดียวกันไม่ได้

ในส่วนของผู้เขียนได้กำหนดนิยามของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะว่าเป็น “วิชาที่นำเอากลไกตลาดมาใช้ประกอบในการตัดสินใจและพัฒนาการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับประโยชน์ของประชาชน ผู้รับบริการและผู้บริโภค โดยยึดเอาปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยในการวิเคราะห์พื้นฐานในการตัดสินใจโดยอาศัยองค์ความรู้ที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ ซึ่งครอบคลุมทั้งเศรษฐศาสตร์ การบริหารธุรกิจ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ จิตวิทยา สังคมวิทยา คอมพิวเตอร์ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ เป็นต้น”

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะและความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

แนวคิด (concepts) หลักของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาจากความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ในภาคเอกชน ประชาชนผู้รับบริการมีอำนาจในการเลือก (choice) และมีพลังในการต่อว่าติชม (voice) หากการบริการของหน่วยงานภาคเอกชนไม่เป็นที่พอใจของผู้รับบริการ ผู้รับบริการเหล่านั้นสามารถที่จะเปลี่ยนไปใช้บริการที่อื่นได้ (exit) เพราะในภาคเอกชนมีลักษณะของการแข่งขัน ประชาชนผู้รับบริการจึงมีทางเลือก หากไม่พอใจในการให้บริการก็สามารถต่อว่าติชม ถ้าหากองค์กรเอกชนนั้นไม่สนองตอบ ก็สามารถที่จะเปลี่ยนไปใช้บริการที่อื่นหรือเลือกซื้อสินค้าอื่นที่ทดแทนกันได้ (Hirschman, 1970)

ส่วนในภาครัฐ ประชาชนผู้รับบริการมักจะไม่มีความเลือก เมื่อไม่พอใจในการให้บริการของภาครัฐ ก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปใช้บริการที่อื่นได้ หรือหากจะเปลี่ยนไปใช้บริการของภาคเอกชน เช่น กรณีโรงพยาบาลของเอกชน ประชาชนก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในราคาที่แพงกว่าโรงพยาบาลของรัฐ หรือในบางกรณี หากจะทำการต่อว่า ว่าการให้บริการของภาครัฐมีข้อบกพร่อง คำต่อว่านั้นก็มักจะไม่ได้รับการรับฟัง เนื่องจากภาครัฐไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรีบสนองตอบต่อคำต่อว่าหรือข้อร้องทุกข์นั้น ๆ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถที่จะเปลี่ยนไปใช้บริการที่อื่นเหมือนกับภาคเอกชนได้ ประชาชนจึงจำเป็นต้องทนในการรับบริการภาครัฐต่อไป เนื่องจากไม่มีทางเลือกและไม่มีความอำนาจในการต่อรอง

แนวคิดความแตกต่างระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในประเด็นที่ประชาชนผู้รับบริการในภาคเอกชนมีอำนาจในการเลือกและมีพลังในการต่อว่าข้างต้นนี้ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ เพราะถ้าหากว่าในภาครัฐสามารถปรับปรุงการให้บริการให้ประชาชนมีทางเลือกและมีอำนาจในการต่อว่า เหมือนกับภาคเอกชนได้ ประสิทธิภาพของการให้บริการภาครัฐก็จะดีขึ้น ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการให้บริการจะมีมากขึ้น และความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของภาครัฐที่มีต่อผู้รับบริการจะมีสูงขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าว จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดนั้นขึ้นเป็นฐานคติ (assumptions) และมีการทดลองนำเสนอเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า ฐานคติในการปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐนั้นสามารถเป็นจริง และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้เพียงใด ซึ่งหลังจากได้มีการทดสอบฐานคติอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่งพบว่า ข้อค้นพบนั้นเป็นกฎเกณฑ์โดยทั่วไป (generalization)

ทั้งหมดนี้ จึงเป็นที่มาของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ซึ่งเริ่มพัฒนามาจากแนวคิด ฐานคติ และข้อค้นพบที่เป็นกฎเกณฑ์โดยทั่วไป เพื่อที่จะอธิบายปรากฏการณ์ในการให้บริการของภาครัฐ และการแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงการให้บริการของภาครัฐ (public service delivery) ซึ่งในปัจจุบัน แนวทางในการปรับปรุงการให้บริการภาครัฐ ถือได้ว่าเป็นมิติที่สำคัญมิติหนึ่งของการพัฒนาธรรมาภิบาล (governance)

ฐานคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ

ดังที่ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วในเบื้องต้นว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นทฤษฎีที่เน้นการบริหารแบบประชาธิปไตย และนำเอาส่วนดีของภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ กลไกตลาด (market mechanism) เข้ามาใช้ในการปรับปรุงการให้บริการภาครัฐ ซึ่งในภาคเอกชน กลไกตลาดมีที่มาจากความต้องการของปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกัน จึงเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการภาคเอกชนที่จะต้องแสวงหาวิธีการเพื่อที่จะดึงให้ปัจเจกบุคคลได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือเข้ามาใช้บริการของภาครัฐกิจนั้น ๆ จุดเด่นของภาคเอกชนและอำนาจในการตัดสินใจภายใต้โครงสร้างที่หลากหลายของภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มบุคคล และปัจเจกบุคคล ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ถือได้ว่าเป็นที่มาแห่งฐานคิดของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะที่ผู้เขียนได้พัฒนาขึ้นโดยสังเขปรวม 6 ฐานคิด ดังต่อไปนี้

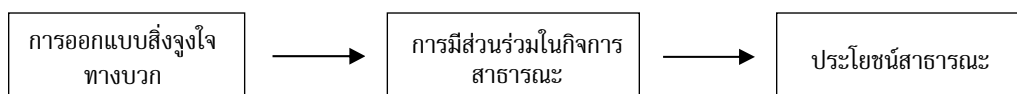
ฐานคิดที่ 1 ยิ่งให้สิ่งจูงใจ (incentives) กับประชาชนมากเท่าใด ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะมากขึ้นเท่านั้น

ฐานคิดนี้มาจากแนวคิดตามหลักเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่ว่า ปัจเจกบุคคลทุกคนเป็นคนเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน แต่เป็นผู้ที่มีเหตุผลและมุ่งแสวงหาประโยชน์สูงสุด (Buchanan, 1975; Mueller, 1979) ตามแนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการออกแบบสิ่งจูงใจ โดยเฉพาะภาคเอกชน เช่น ทางสรรพสินค้า ถ้ามีทางสรรพสินค้าที่ตั้งอยู่ไม่ไกลกันมากนัก ทางสรรพสินค้าทางแรกมีนโยบายลด แลก แจก และแถม ในขณะที่ทางสรรพสินค้าคู่แข่งไม่มีนโยบายดังกล่าว การให้สิ่งจูงใจลักษณะนี้ จะช่วยทำให้การตัดสินใจของปัจเจกบุคคลผู้บริโภคง่ายขึ้น เนื่องจากเขาสามารถเปรียบเทียบได้ว่า จะไปซื้อสินค้าที่ทางใดจึงจะได้รับประโยชน์มากกว่า ลักษณะนี้จึงเรียกว่า เป็นการออกแบบสิ่งจูงใจทางบวก เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามาเป็นลูกค้า

หากจะประยุกต์ฐานคิดนี้สำหรับการปรับปรุงหน่วยงานภาครัฐก็อาจจะสามารถทำได้โดยการออกแบบสิ่งจูงใจทางบวก ซึ่งบางกรณีภาครัฐก็อาจจะมีการทำอยู่แล้ว เช่น กรณีให้สินบนนำจับแก่ผู้ซึ่งเชื่อว่าจะมีผู้ลักลอบขนสินค้าหนีภาษี เพื่อเป็นการจูงใจในการให้ข้อมูลแก่ทางราชการ ก็จะได้ส่วนแบ่งที่คุ้มค่ากับความเสียหายหรืออันตรายที่น่าข้อมูลมาบอกกับทางราชการ หรือกรณีที่ทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แบ่งค่าปรับในคดีจราจรให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร เพื่อให้ทำการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาและจะได้ประโยชน์จากทางราชการและจะได้ลดข้อกล่าวหาในการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกร้องเงินจากประชาชนอย่างผิดกฎหมาย

พัฒนาการของการออกแบบสิ่งจูงใจเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะอย่างจริงจังยังได้ขยายไปถึงการออกแบบสิ่งจูงใจที่เป็นนามธรรม เช่น การยกย่องบุคคลที่กระทำความดีหรือช่วยเหลือราชการหรือผู้ที่เสียสละให้กับกิจกรรมของท้องถิ่น เช่น การให้รางวัลพลเมืองดีเด่นที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือชุมชนในการดูแลรักษาความปลอดภัย เป็นต้น

ในภาพรวม ฐานคิดที่ 1 นี้ ชี้ให้เห็นว่า ยิ่งมีการออกแบบสิ่งจูงใจทางบวกเพื่อให้ประโยชน์กับประชาชนมากเท่าไร ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะมากยิ่งขึ้น และจะก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะในภาพรวมมากยิ่งขึ้น



ภาพที่ 1. แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งจูงใจทางบวกและการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ และการเกิดประโยชน์สาธารณะ

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนและปรับจากแนวคิดของ Mueller (1979)

ฐานคติที่ 2 ยิ่งมีทางเลือก (exit) ในการให้บริการมากเท่าใด ประชาชนผู้รับบริการก็จะได้รับประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น

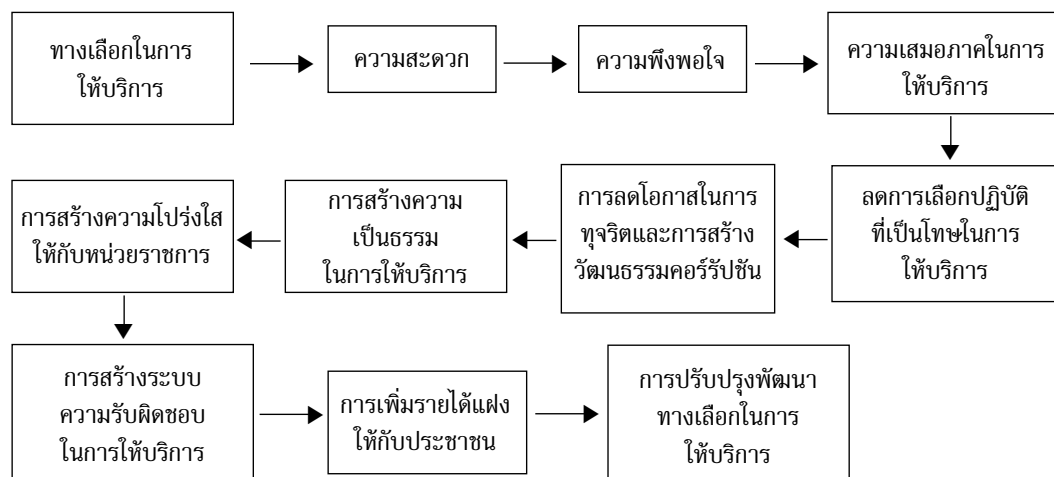
ในภาครัฐ การให้บริการสาธารณะในช่วงที่ผ่านมามีลักษณะไม่ให้ทางเลือกกับประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาของความไม่สะดวกในการมาขอรับบริการ ไม่เสมอภาค ไม่เป็นธรรม และเลือกปฏิบัติ ประชาชนเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการมาติดต่อขอรับบริการ ตรงกันข้ามกับภาคเอกชนที่แข่งขันกันในการอำนวยความสะดวกให้กับผู้รับบริการ ภาคเอกชนจะมีการออกแบบทางเลือกในการให้บริการไว้หลายทาง เพื่อให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนผู้รับบริการมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนเลือกที่จะมาใช้บริการขององค์กรนั้นมากที่สุด

ตัวอย่างเช่น กรณีธนาคารพาณิชย์ การให้บริการจะมีทางเลือกในการให้บริการที่หลากหลาย ในอดีตผู้ที่ฝากเงินในธนาคารสาขาใด อาจจะฝากและถอนเงินได้เฉพาะที่สาขานั้น แต่ปัจจุบันสามารถฝากและถอนต่างสาขาได้ และสามารถฝากและถอนผ่านเครื่องบริการอัตโนมัติ ATM ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ในอดีต ธนาคารจะปิดวันเสาร์และวันอาทิตย์ และจะเปิดบริการเฉพาะในช่วงเวลา 8.30-15.30 น. แต่ปัจจุบันมีการพัฒนาทางเลือกในการให้บริการมากขึ้น โดยเปิดให้บริการในวันเสาร์และวันอาทิตย์ตามห้างสรรพสินค้า และมีการให้บริการในวันธรรมดา ช่วงเวลา 11.00-19.00 น. อีกด้วย

ดังนั้น การพัฒนาทางเลือกในการให้บริการของภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่จะทำให้ปัญหาในการให้บริการลดน้อยลงไปและสร้างทางเลือกให้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนคงความจงรักภักดีที่มีต่อรัฐให้มีต่อไป แทนการประท้วง คัดค้าน หรือต่อต้าน (Hirschman, 1970) ในอดีตการต่อทะเบียนรถยนต์จะต้องมาต่อทะเบียนรถยนต์ตามวันและเวลาที่ราชการกำหนดให้ ในแต่ละวันจึงมีผู้ขอรับบริการเป็นจำนวนมากและต้องเข้าคิวกัน จึงก่อให้เกิดการใช้อำนาจและอิทธิพลในการลัดคิว และมีระบบหนี้ย้ำเรียกเก็บเงินจากผู้ที่ต้องการความสะดวก จึงอาจเป็นช่องทางทำให้เกิดการคอร์รัปชันหรือการแสวงหาประโยชน์ในหน่วยราชการ มีการเลือกปฏิบัติ และทำให้ประชาชนผู้มาติดต่อที่ไม่มีเส้นสายต้องเสียเวลารอนานและเสียค่าใช้จ่ายในการให้บริการสูงกว่าอัตราปกติ

การพัฒนาการบริการของภาครัฐในปัจจุบันจึงมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทางเลือกในการให้บริการมากยิ่งขึ้น เช่น การต่อทะเบียนรถยนต์ของกรมการขนส่งทางบกในปัจจุบันได้จัดให้มีสาขาย่อย ทำให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนในการมาขอรับบริการ กรมสรรพากรจัดให้มีการเสียภาษีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนสามารถยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีต่างเขตพื้นที่ได้ กรมการกงสุลจัดให้มีระบบการขอหนังสือเดินทาง โดยเน้นความโปร่งใส (transparency) ในการให้บริการ มีการให้บัตรคิวกับผู้ที่มาขอรับบริการก่อน ใครมาก่อนก็จะได้รับบริการก่อน และมีทางเลือกให้รับหนังสือเดินทางผ่านทางไปรษณีย์หรือมารับด้วยตนเองโดยกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จไว้อย่างชัดเจน แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบในการให้บริการของหน่วยงาน (accountability) ที่ว่าการอำเภอก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่ง ซึ่งจัดให้ประชาชนมาติดต่อขอรับบริการโดยไม่มีการพักเที่ยงและการเปิดให้บริการในห้างสรรพสินค้าในบางลักษณะ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก (facilitation) และไม่ต้องลงานมาติดต่อราชการ

ในภาพรวม การพัฒนาการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ โดยจัดให้มีการให้บริการที่หลากหลายช่องทางจะทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น มีความพึงพอใจในการขอรับบริการมากขึ้น ได้รับความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในการได้รับบริการมากขึ้น การเรียกร้องผลประโยชน์ในทางที่มีขอบจะลดน้อยลง หน่วยงานการจะให้ข้อมูลในการให้บริการแก่ประชาชน โดยแสดงขั้นตอนในการให้บริการ และสร้างความโปร่งใสในการให้บริการแก่ประชาชนได้มากขึ้น ตลอดจนช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายให้กับประชาชนที่มาติดต่อราชการ เช่น การที่ประชาชนสามารถมาติดต่อราชการในช่วงวันเสาร์และวันอาทิตย์โดยไม่ต้องลางานมา จึงทำให้ประชาชนไม่ถูกหักค่าจ้าง



ภาพที่ 2. การพัฒนาทางเลือกในการให้บริการและประโยชน์ที่มีต่อประชาชนผู้รับบริการ

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนและปรับจากแนวคิดของ Hirschman (1970)

ฐานคิดที่ 3 ยิ่งมีการจัดระบบและกลไกในการรับฟังคำเรียกร้องติชม (voice) จากประชาชนผู้รับบริการมากขึ้นเท่าใด ประชาชนก็จะมีความพึงพอใจในการให้บริการและจะมีความจงรักภักดีต่อหน่วยงานที่ให้บริการมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

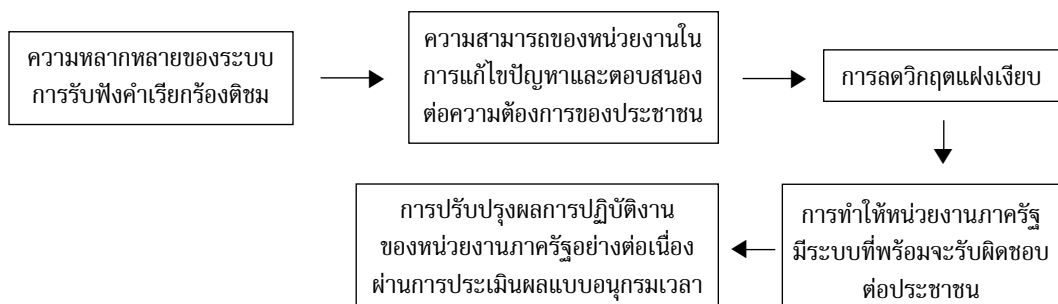
ในการบริหารภาครัฐ ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการจะมีพลังอำนาจในการต่อว่าหรือพลังในการเรียกร้องติชมต่ำ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่สามารถรวมตัวเรียกร้องเป็นกลุ่มก้อนได้ ยิ่งกว่านั้น ผู้ให้บริการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับความเสียหายโดยตรงอันเนื่องมาจากการให้บริการที่ทำให้ประชาชนผู้รับบริการไม่พึงพอใจ

ในส่วน of ประชาชนผู้รับบริการเอง เมื่อไม่ได้รับการตอบสนองก็ไม่สามารถทำอะไรได้ ในบางกรณี หน่วยงานภาครัฐอาจจัดระบบการรับเรื่องราวร้องทุกข์เอาไว้เพื่อให้ประชาชนมายื่นคำร้องได้ แต่ก็มักจะใช้เวลาานกว่าจะจัดการแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไปได้ ความไม่พึงพอใจของประชาชนจึงขยายวงกว้างเป็นผู้ที่ไม่พึงพอใจหลายสิบคนหรือหลายร้อยหลายพันคนในที่สุด กรณีอย่างนี้ ถือเป็นการเกิดวิกฤตแฝงเงียบ (silent-crisis) ในหมู่ประชาชนจำนวนมาก และถ้าความไม่พึงพอใจของประชาชนมีมากขึ้น ก็อาจจะรวมตัวกันเป็นพลังมวลชนในการเข้าไปเรียกร้องต่อภาครัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในภาครัฐเสียงของประชาชนเพียงหนึ่งเดียวเป็นเสียงที่ไม่มีพลังอำนาจต้องรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนจึงจะมีพลัง

ในทางกลับกัน การเรียกร้องของประชาชนผู้รับบริการในภาคเอกชนเพียงไม่กี่คนก็ถือว่ามียุทธศาสตร์ที่หน่วยงานภาคเอกชนจะต้องรับฟัง เพราะประชาชนผู้เรียกร้องมีอำนาจในการเปลี่ยนไปขอรับบริการจากแห่งอื่น ซึ่งจะทำให้ภาคธุรกิจนั้นเสียลูกค้าไป ยิ่งกว่านั้น ประชาชนผู้ที่ไม่พึงพอใจอาจจะไปบอกต่อกับเพื่อนฝูงและญาติมิตรก็จะยิ่งทำให้ผู้ที่ไม่พอใจขยายวงกว้าง ผู้ที่เลิกใช้บริการจะมีจำนวนมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อกิจการขององค์กรธุรกิจนั้น

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่องค์กรต่าง ๆ จะต้องจัดให้มีกลไกในการรับฟังคำเรียกร้องติชมจากผู้รับบริการ ซึ่งสามารถทำได้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้ผู้รับบริการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ให้บริการ ณ จุดนั้น ในทันที และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นรายวันทุกวันเพื่อนำมาปรับปรุงการให้บริการ ซึ่งต่างจากในอดีตที่การประเมินผลการให้บริการจะทำการจริงจังก็ต่อเมื่อยอดขายลดลงหรือมีปัญหาทางธุรกิจเกิดขึ้นเท่านั้น ในปัจจุบันทิศทางใหม่ของการจัดระบบรับฟังคำเรียกร้องติชมมีตั้งแต่การประเมินผลรายวัน การเปิดเว็บไซต์เพื่อให้ผู้รับบริการได้แสดงความคิดเห็น การจัดพนักงานต้อนรับเพื่อทำการประชาสัมพันธ์และให้บริการกับลูกค้า เพื่อให้เกิดความพอใจตั้งแต่เริ่มต้น ตลอดจนมีการจัดระบบการให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนให้ได้มากที่สุด

แนวโน้มของการบริหารภาครัฐในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการรับฟังการเรียกร้องติชม โดยเปลี่ยนจากการประเมินผลในระบบปิด ซึ่งเป็นการประเมินโดยหน่วยงานภายในเอง มาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นผู้ประเมินและองค์กรกลางมาช่วยในการประเมิน เพื่อสะท้อนข้อเท็จจริงในการให้บริการมากขึ้น ระยะเวลาในการประเมินผลควรมีการกระทำอย่างต่อเนื่องให้สอดคล้องกับการประเมินผลในภาคธุรกิจ ซึ่งมีการประเมินผลเป็นประจำทุกวัน และนำผลการประเมินมาพิจารณาเป็นผลการปฏิบัติงานเป็นรายเดือน ราย 3 เดือน หรือรายปี และทำการเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง เป็นแบบอนุกรมเวลา (time series) การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้การบริหารงานของภาครัฐสะท้อนความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนที่มาขอรับบริการ และทำให้การบริการของหน่วยงานภาครัฐสามารถสนองตอบต่อความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น



ภาพที่ 3. การจัดระบบการรับฟังคำเรียกร้องติชมและประโยชน์ส่วนรวมที่จะเกิดขึ้น

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนและปรับจากแนวคิดของ Hirschman (1970)

ฐานคิดที่ 4 ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ยิ่งมีการกระจายอำนาจ (decentralization) ในการบริการมากเท่าใด ก็จะมีโอกาสเกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น

ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชน ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมีฐานคิดว่า ยิ่งมีการกระจายอำนาจในการให้บริการมากขึ้นเท่าใด ประชาชนก็จะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการมาติดต่อราชการน้อยลง และจะมีความพึงพอใจต่อการให้บริการของภาครัฐมากขึ้นเท่านั้น (Lane, 1987)

ในทางกลับกัน หากในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชนมีระบบการบริหารแบบรวมอำนาจ ก็จะทำให้การบริการเกิดความล่าช้า มีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันทั่วถึง และจะทำให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความไม่พึงพอใจ

หากพิจารณาอย่างลึกซึ้ง การกระจายอำนาจในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนมักจะอยู่ในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่า ยิ่งมีการกระจายอำนาจมาก ก็จะมีข้อดีคล้อยกับวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารของท้องถิ่นเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน จึงจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนและหาวิธีการบริหารงานเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน (Loomis, 2004)

ในทางกลับกัน หากพิจารณาถึงการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาค จะเห็นได้ว่า ยังมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจอยู่ ผู้บริหารในระดับจังหวัดและอำเภอไม่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง จึงผลักดันให้ผู้บริหารในระดับจังหวัดและอำเภอเหล่านั้นมีแนวโน้มที่จะรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาหรือเจ้านายที่อยู่ส่วนกลางมากกว่าประชาชน ความต้องการโดยของประชาชนที่ขัดกับนโยบายหรือคำสั่งที่มาจากส่วนกลาง หากให้ผู้บริหารระดับจังหวัดหรืออำเภอเลือกพิจารณาว่าจะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือจะสนองตอบต่อส่วนกลาง ความจริงที่ปรากฏอยู่ก็คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังเลือกที่จะสนองตอบต่อส่วนกลางมากกว่าสนองตอบต่อประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือได้ว่าไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงมุ่งเสนอที่จะให้การให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนมีขั้นตอนที่สั้นกระชับ เบ็ดเสร็จ ณ หน่วยที่ตั้งของการให้บริการนั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานให้เกิดขึ้นกับภาครัฐและเกิดประโยชน์โดยรวมแก่ประชาชน ประชาชนจะได้รับการสนองตอบที่รวดเร็วขึ้น เสียเวลาและค่าใช้จ่ายน้อยลง เกิดความพึงพอใจของการให้บริการของรัฐมากขึ้น ดังเช่น การให้บริการของภาคเอกชน ซึ่งเน้นขั้นตอนที่สั้น กระชับ และกระจายอำนาจในการตัดสินใจลงไปถึงจุดที่ให้บริการ ณ จุดเดียว

การกระจายอำนาจในการบริหาร
ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชน



ประสิทธิภาพ เวลา ค่าใช้จ่าย ความพึงพอใจ
ความสามารถในการสนองตอบต่อความต้องการ
ของประชาชน และความสอดคล้องกับวัฒนธรรม
การบริหารแบบประชาธิปไตย

ภาพที่ 4. การกระจายอำนาจในการบริหารและการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

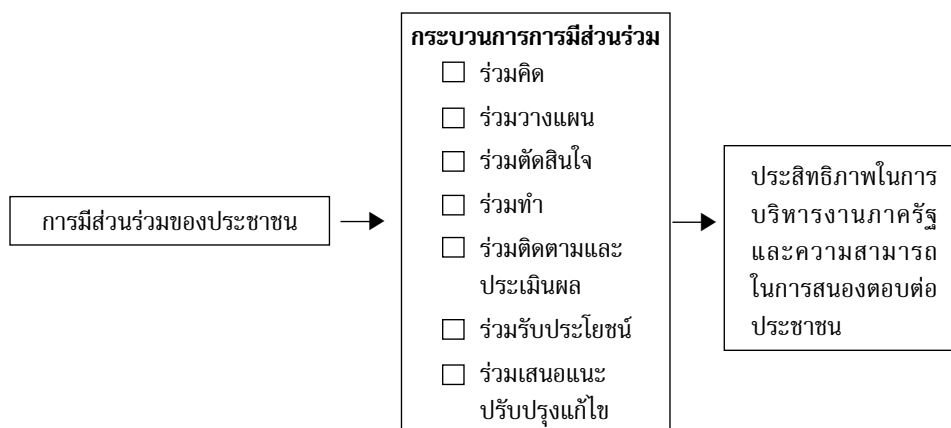
ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนและปรับจากแนวคิดของ Lane (1987)

ฐานคติที่ 5 ยิ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (citizen participation) ในกิจกรรมของภาครัฐมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งจะเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเชื่อว่า ยิ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐมากขึ้นเท่าใด ประสิทธิภาพและความสามารถในการสนองตอบต่อประชาชนก็จะยิ่งมีสูงขึ้นเท่านั้น

ในขณะที่การบริหารงานของภาคเอกชนให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสภาพแวดล้อมภายนอกที่สำคัญ ความสำเร็จขององค์การภาคเอกชนขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีและความเชื่อมั่นของลูกค้าที่มีต่อองค์การ เป็นรูปแบบของการบริหารในระบบเปิด ในขณะที่การบริหารงานขององค์การภาครัฐ ยังไม่ให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการเท่าที่ควร การสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานของภาครัฐจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ และการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน

กระบวนการของการมีส่วนร่วมมีความหลากหลาย (Fraenkel-Haelerle et al., 2015) อาจจำแนกได้รวม 7 ขั้นตอนคือ (1) ร่วมคิด (2) ร่วมวางแผน (3) ร่วมตัดสินใจ (4) ร่วมลงมือทำ (5) ร่วมติดตามและประเมินผล (6) ร่วมรับประโยชน์ และ (7) ร่วมเสนอแนะปรับปรุงแก้ไข กระบวนการมีส่วนร่วมนี้ยิ่งทำได้มากขึ้นตอนเพียงใด ก็จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐและความสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น



ภาพที่ 5. การมีส่วนร่วมของประชาชนและประสิทธิภาพของการบริหารงานภาครัฐ

ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนและปรับจากแนวคิดของ Fraenkel-Haelerle และคณะ (2015)

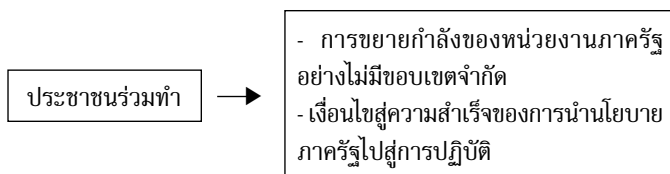
ฐานคิดที่ 6 ยิ่งส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามาร่วมลงมือทำ (citizen co-producers) ในกิจกรรมของภาครัฐมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งเกิดประโยชน์และส่งผลต่อความสำเร็จในนโยบายของภาครัฐมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

การบริหารภาครัฐมักนิยมใช้กำลังคนในรูปแบบของข้าราชการและลูกจ้างซึ่งเป็นกำลังคนที่อยู่ในระบบปิด จึงจำเป็นต้องจ้างข้าราชการและพนักงานเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ได้สัดส่วนต่อจำนวนประชากร ในขณะที่การบริหารในภาคธุรกิจ เน้นการจ้างพนักงานเท่าที่จำเป็นและให้ความสำคัญกับลูกค้า โดยในกิจการบางประเภทได้ดึงเอาลูกค้าให้เข้ามาเป็นเสมือนพนักงานของบริษัทด้วย โดยไม่ต้องจ่ายเงินประจำ แต่จ่ายเงินค่าตอบแทนให้ตามสินค้าที่ขายได้

ในฐานคิดนี้ ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้นำเอาหลักคิดของภาคเอกชนมาใช้ในลักษณะที่ทำน้อยให้กลายเป็นมาก (do more with less) (Jung, 2010: 439-446) ซึ่งสวนทางกับแนวทางการบริหารงานภาครัฐซึ่งมักจะทำมากให้เหลือน้อย หมายความว่า ในหน่วยงานภาครัฐมีกำลังคนอยู่เป็นจำนวนมากก็จริง แต่อาจมีการนำเอากำลังคนที่มีอยู่ทั้งหมดมาใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ ในบางหน่วยงานจะมีการเลือกใช้คนเฉพาะบางส่วนที่ผู้บังคับบัญชาไว้วางใจหรือรู้จัก ซึ่งก็ยิ่งจะทำให้ประสิทธิภาพของการบริหารงานแย่งลงไปอีก ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะจึงให้ความสำคัญกับแนวคิดทำน้อยให้กลายเป็นมาก ดังตัวอย่างความสำเร็จของกระทรวงสาธารณสุขในอดีต ซึ่งมีบุคลากรทางด้านสาธารณสุขจำนวนมาก แต่สามารถดึงภาคประชาชนให้เข้ามาร่วมทำงานกับกระทรวงสาธารณสุข ในรูปแบบของอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐาน (อสม.) ซึ่งในปัจจุบัน อสม. มีจำนวนรวมถึงประมาณ 800,000 คน และทำให้กระทรวงสาธารณสุขได้รับการประเมินว่าเป็นกระทรวงที่มีผลงานเป็นลำดับต้น ๆ ในระบบราชการไทย เนื่องจากมีความสามารถในการนำแนวคิดประชาชนมาร่วมทำเข้ามาปรับใช้ในการบริหารงานของกระทรวงสาธารณสุข

แนวคิดข้างต้นนี้ ยังได้มีการนำไปใช้ในบางประเทศ เช่น สิงคโปร์และอิสราเอล ที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเป็นผู้ที่เป็นหูเป็นตาให้กับรัฐบาลในการเฝ้าระวังเหตุการณ์ก่อการร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะสิงคโปร์และอิสราเอลเชื่อว่า การเพิ่มกำลังตำรวจจำนวนมากขึ้น ก็อาจจะไม่เพียงพอต่อการดูแลรักษาความปลอดภัย หากไม่มีประชาชนเป็นผู้ร่วมทำด้วย

ในการบริหารกิจการของรัฐบางอย่าง เช่น เรื่องโภชนาการ แนวคิดของการส่งเสริมให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมทำในการดูแลตนเอง เช่น ในเรื่องการรับประทานอาหารที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกายและการออกกำลังกายที่เหมาะสมสม่ำเสมอได้กลายมาเป็นแนวคิดหลักที่มีความสำคัญมากกว่าแนวคิดในการรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสุขภาพที่ให้แพทย์และบุคลากรทางด้านสาธารณสุขรักษาผู้ป่วย ซึ่งนับวันจะมีจำนวนมากขึ้น การรักษาหากเพียงใด ก็ไม่ถือว่าจะมีประสิทธิภาพเพียงพอเท่ากับการส่งเสริมสุขภาพ โดยให้ประชาชนได้ร่วมลงมือทำ



ภาพที่ 6. ประชาชนร่วมทำ และความสัมพันธ์ที่มีต่อการขยายกำลังคน และความสำเร็จในนโยบายของรัฐ
ที่มา: พัฒนาโดยผู้เขียนและปรับจากแนวคิดของ Jung (2010: 439-446)

การนำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ

ในทางปฏิบัติ สามารถนำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐจากเงื่อนไขที่นำเสนอตามฐานคติต่าง ๆ ได้ดังนี้

(1) ภาครัฐสามารถออกแบบสิ่งจูงใจ ทั้งที่เป็นสิ่งจูงใจทางบวก เช่น การให้รางวัล และสิ่งจูงใจทางลบ เช่น การลงโทษ และพัฒนาสิ่งจูงใจที่พัฒนาไปเป็นอุดมการณ์ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในกิจการสาธารณะมากขึ้น

(2) ภาครัฐสามารถปรับปรุงการให้บริการประชาชน โดยออกแบบในเชิงนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐได้จัดให้มีทางเลือกในการให้บริการประชาชนที่มีความหลากหลาย เช่น การให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ สาขาย่อยของหน่วยงานภาครัฐ การให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ การให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (one-stop service) การให้บริการนอกเวลาราชการและนอกสถานที่ การจัดศูนย์การให้บริการของภาครัฐร่วมอยู่ในห้างสรรพสินค้าของภาคเอกชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการให้บริการ ลดการเลือกปฏิบัติที่ให้โทษ ลดการใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเส้นสาย ลดโอกาสและช่องทางในการเรียกรับผลประโยชน์หรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และลดแรงจูงใจของประชาชนที่จะให้ผลประโยชน์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ถูกต้อง สร้างความโปร่งใสให้กับหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนสร้างความรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐเพื่อเพิ่มความพึงพอใจให้แก่ประชาชน และประสิทธิผลในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐโดยรวม

(3) ภาครัฐสามารถนำระบบและกลไกที่ภาคเอกชนใช้อยู่ในการรับฟังความคิดเห็นของลูกค้าและประชาชน ตลอดจนหาทางสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมาใช้ในวิธีการที่หลากหลาย เช่น ให้มีการประเมินผลการให้บริการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยประชาชนเป็นประจำทุกวัน (everyday evaluation) และนำผลการประเมินมาเปรียบเทียบกับระดับคุณภาพของการให้บริการที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงเป็นประจำทุกเดือน ทุกไตรมาส และทุกปี ตลอดจนเปรียบเทียบเป็นแบบอนุกรมเวลาเพื่อดูความเปลี่ยนแปลงในการให้บริการของรัฐ นอกจากนี้ รัฐควรจัดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่มาติดต่อร้องเรียน โดยกำหนดระยะเวลาในการแก้ปัญหาให้เสร็จสิ้นให้เป็นທີ່ทราบโดยทั่วกัน ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่และประชาชนโดยทั่วไป ยิ่งไปกว่านั้น รัฐอาจดำเนินการให้มีตัวแทนประชาชนเพื่อเข้ามาร่วมประชุม ชี้แจงปัญหาที่มีอยู่ และร่วมกันแสวงหาแนวทางในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน และในทุกพื้นที่ เพื่อยกระดับความสามารถในการสนองตอบต่อคำเรียกร้องติชมของประชาชน และลดวิกฤติแฝงเงิบที่อาจจะเกิดสะสมขึ้นจากการที่ประชาชนจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนแต่ไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งอาจจะรวมตัวกันมาประท้วงการบริหารของหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นกลุ่มก้อนหรือเป็นพลังมวลชนในที่สุด

(4) ภาครัฐควรจัดโครงสร้างในการให้บริการของภาครัฐให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านโครงสร้างของการบริหารการศึกษา ซึ่งควรจะเปลี่ยนจากการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาเป็นการกระจายอำนาจให้กับสถาบันการศึกษา ทั้งนี้ เพราะการรวมอำนาจทำให้เกิดการใช้ระเบียบแบบแผนเดียวกัน ทำให้เกิดความเหมือนและขัดขวางความเจริญของนวัตกรรม และทำให้หน่วยปฏิบัติมีระบบของการให้บริการที่ไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และไม่สามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพความก้าวหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ประเด็นชัดเจนที่ควรปรับปรุงคือ การทำให้โรงเรียนระดับประถมศึกษาและโรงเรียนระดับ

มัธยมศึกษาในส่วนภูมิภาคที่มีจำนวนนักเรียนไม่น้อยกว่า 2,000 คน มีอิสระในการบริหารงาน มีความเป็นนิติบุคคล และมีระบบบริหารที่คล้ายกับมหาวิทยาลัยของรัฐในการจัดการอุดมศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละโรงเรียนได้แข่งขันกัน มีการประเมินความสำเร็จของแต่ละโรงเรียนให้สาธารณชนได้รับทราบ และสร้างความรับผิดชอบในการบริหารงานให้หน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจนมากขึ้น

(5) ภาครัฐควรส่งเสริมกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ ได้แก่ ขั้นตอนของการให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น ขั้นตอนในการวางแผน ขั้นตอนในการตัดสินใจ ขั้นตอนในการร่วมปฏิบัติ ขั้นตอนในการติดตามประเมินผล ขั้นตอนในการร่วมรับประโยชน์ และขั้นตอนของการปรับปรุงเสนอแนะในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ หากสามารถทำให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งปฏิบัติได้อย่างเป็นระบบ ก็จะทำให้ขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของภาครัฐมีมากขึ้น และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

(6) ภาครัฐควรยึดถือนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามาร่วมปฏิบัติในกิจกรรมของรัฐอย่างจริงจัง โดยยึดหลักปรัชญาทำน้อยให้กลายมาเป็นมาก เช่น กรณีการนำ อสม. มาช่วยในการปฏิบัติงานของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นการเสริมสมรรถนะในการทำงานของกระทรวงสาธารณสุขและบริการสาธารณสุขให้มีความแข็งแกร่งมากขึ้นลงไปถึงระดับหมู่บ้าน อันเป็นการสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างแท้จริง การขยายนโยบายอาสาสมัครลักษณะนี้อาจมีหลายส่วนราชการกำลังดำเนินการอยู่ เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในรูปแบบของอาสาสมัครตำรวจบ้าน กรมพัฒนาที่ดิน ในรูปแบบของหมอดินอาสา กรมคุมประพฤติ ในรูปแบบของอาสาสมัครคุมประพฤติ ซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐควรจะให้การสนับสนุนปรับปรุงแก้ไขอุปสรรค และดำเนินการให้ระบบอาสาสมัครให้เกิดผลอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อสร้างสัมฤทธิ์ผลในการนำนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติ

สรุป

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นสาขาวิชาใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์ ที่นักวิชาการในกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมืองได้นำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐภายใต้แนวคิดของการบริหารงานแบบประชาธิปไตยและกลไกตลาด โครงสร้างแห่งอำนาจในการตัดสินใจที่เหลื่อมล้ำกันของปัจเจกบุคคล กลุ่มหลากหลาย และองค์กรภาครัฐและเอกชน ได้ทำการสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับความหมายของทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ ซึ่งผู้เขียนได้ให้นิยามว่า ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะเป็นสาขาวิชาที่นำเอากลไกตลาดมาใช้ประกอบในการตัดสินใจ และพัฒนาการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชน โดยยึดเอาปัจเจกบุคคลเป็นหน่วยในการวิเคราะห์พื้นฐานในการตัดสินใจ โดยอาศัยปัจจัยที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการที่ครอบคลุมทั้งเศรษฐศาสตร์ การบริหารธุรกิจ รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ จิตวิทยา และสังคมวิทยา

การออกแบบทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาจากการสร้างความเข้าใจถึงความแตกต่างหลักระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในประเด็นที่ว่า ประชาชนผู้รับบริการในภาคเอกชนมีอำนาจในการเลือกและมีพลังในการต่อว่า ภายใต้ความแตกต่างนี้ รวมตลอดถึงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตยและโครงสร้างอำนาจในการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานความเหลื่อมล้ำ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอฐานคิดที่สำคัญ เพื่อที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐไว้ 6 ฐานคิด

ในส่วนสุดท้ายของบทความนี้ ผู้เขียนได้นำทฤษฎีทางเลือกสาธารณะมาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ โดยมีข้อเสนอแนะให้เน้นที่การออกแบบสิ่งจูงใจทางบวก สิ่งจูงใจทางลบ และสิ่งจูงใจที่เป็นอุดมการณ์ การออกแบบทางเลือกในการให้บริการ การพัฒนาระบบ การรับฟังคำเรียกร้องและติชม ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชน การจัดโครงสร้างที่เหมาะสมในการให้บริการประชาชนเพื่อก่อให้เกิดนวัตกรรม การรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งกระบวนการ ตลอดจนให้ประชาชนเข้ามาร่วมปฏิบัติงานในกิจกรรมที่สำคัญของรัฐ

References

- Bish, R. L. (1971). *The Political Economy of Metropolitan Areas*. Chicago, IL: Markham.
- Buchanan, J. M. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, IL: Chicago University Press
- _____. (1978). Markets, states and the extent of morals. *The American Economic Review*, 68(2), 364-368.
- _____. (1988). Market failure and political failure. *Cato Journal*, 8(1), 1-13.
- Chandarasorn, V. (B.E.2552). *Public Administration: Past and Future Research Trends*. 4th ed. Bangkok: Sahyblock.
- _____. (B.E.2557). *Philosophy of New Public Administration: Theories, Bodies of Knowledge, and Reform*. Bangkok: Sahyblock.
- Fraenkel-Haelerle, C. et al. (2015). *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Jung, T. (2010). Citizen co-producers, customers, clients, captives? A critical review of consumerism and public service. *Public Management Review*, 12(3), 439-446.
- Lane, J. E. (1987). *Bureaucracy and Public Choice*. London: SAGE.
- Laohavichien, U. (B.E.2542). *Public Administration: Discipline and Dimensions*. 3rd ed. Bangkok: Semathama.
- Loomis, M. J. (2004). *Decentralism: Where it Came From-Where Is It Going?* Portland, OR: Black Rose Books.
- Mueller. (1979). *Public Choice*. London: Cambridge University.
- Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.