

Publicness and Public Value: A Theoretical Foundation Review and Practical Application

Nunta Bootnoi

Faculty of Management Sciences,
Lampang Rajabhat University, Thailand

Wiphat Mankan

College of Innovation Management, Rajamangala
University of Technology Rattanakosin, Thailand

Pattratida Wattanapunkitti

Faculty of Management Sciences,
Lampang Rajabhat University, Thailand

Suthira Thipwivatpotjana

Faculty of Management Sciences,
Lampang Rajabhat University, Thailand

Abstract

This article seeks to examine the concepts of “Publicity” and “Public Value,” which are pivotal in comprehending public policy formulation and public administration. It presents a comprehensive range of theoretical foundations, from John Dewey’s work, which underscores public participation, to Barry Bozeman’s theory, which concentrates on the level of publicity and public value that may emerge from the operations of the entire public sector. Additionally, Mark H. Moore highlights the significance of strategic management in the public sector to achieve sustainable and valuable social outcomes. Furthermore, the application of both concepts in the processes of public policy formulation and evaluation is elucidated. The article discusses government management and collaboration among the government, private sector, and non-profit organizations to generate genuine common benefits. It posits that integrating the concepts of publicity and public values is a crucial mechanism for enhancing transparency, accountability, and sustainability in the modern public sector management system.

Keywords

publicness, public value, public administration, public policy

CORRESPONDING AUTHOR

Suthira Thipwivatpotjana, Faculty of Management Sciences, Lampang Rajabhat University 119 Lampang –Matha Road, Muang Lampang District, Lampang Province, Thailand 52100. Email: suthira2024@hotmail.com
© College of Local Administration, Khon Kaen University. All rights reserved.

ความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะ : การทบทวนรากฐานทางทฤษฎีและการ ประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

นันทะ บุตรน้อย

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

วิวัฒน์ หมั่นการ

วิทยาลัยการจัดการนวัตกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
ราชมงคลรัตนโกสินทร์

ภัทรธิดา วัฒนาพรภักติ

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

สุธีรา ทิพย์วิวัฒน์พจนาน

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งสำรวจแนวคิด “ความเป็นสาธารณะ” และ “คุณค่าสาธารณะ” ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำความเข้าใจการกำหนดนโยบายสาธารณะและการบริหารรัฐกิจ บทความนำเสนอรากฐานทางทฤษฎีที่หลากหลาย ตั้งแต่ผลงานของ John Dewey ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ไปจนถึงทฤษฎีของ Barry Bozeman ที่ให้ความสำคัญกับระดับความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะที่อาจเกิดจากการดำเนินงานของทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ในขณะที่ Mark H. Moore ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐ เพื่อสร้างผลลัพธ์เชิงสังคมที่ยั่งยืนและมีคุณค่า นอกจากนี้ ยังได้อธิบายการประยุกต์ใช้แนวคิดทั้งสองในกระบวนการกำหนดและประเมินผลนโยบายสาธารณะ การบริหารจัดการภาครัฐ และการทำงานร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร เพื่อสร้างประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างแท้จริง บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าการผสมผสานแนวคิดความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความยั่งยืนในระบบบริหารจัดการภาครัฐยุคปัจจุบัน

คำสำคัญ

ความเป็นสาธารณะ, คุณค่าสาธารณะ, การบริหารรัฐกิจ, นโยบายสาธารณะ

บทนำ

แนวคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นสาธารณะ” (publicness) และ “คุณค่าสาธารณะ” (public value) เป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากทั้งสองแนวคิดนี้เชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public policy) และกระบวนการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic management) ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของการบริหารจัดการภาครัฐและการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (Bozeman, 1987; Moore, 1995) แนวคิดดังกล่าวยังเกี่ยวข้องกับการทำความเข้าใจบทบาทของรัฐ และองค์กรสาธารณะ (public organizations) ในการสร้างผลลัพธ์ทางสังคมที่ตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (Dewey, 1927)

ในอดีต แนวคิด ความเป็นสาธารณะ มักถูกมองในกรอบจำกัดว่าเป็นเพียงคุณลักษณะขององค์กรภาครัฐ (government-based organizations) เท่านั้น (Bozeman, 1987) อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางทฤษฎีในระยะหลังได้ขยายขอบเขตการพิจารณาความเป็นสาธารณะให้ครอบคลุมถึงบทบาทของภาคเอกชน (private sector) และองค์กรไม่แสวงหากำไร (non-profit sector) ในการสร้างผลลัพธ์สาธารณะ (public outcomes) ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ (O'Flynn, 2007) ส่วนแนวคิด คุณค่าสาธารณะ ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงการสร้างผลลัพธ์ทางสังคม (social outcomes) ที่ตอบสนองความต้องการและคาดหวังของประชาชนโดยตรง (Moore, 1995)

ในบริบทของการบริหารจัดการภาครัฐ (public sector management) การผสมผสานแนวคิด ความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะเข้าด้วยกัน ช่วยให้ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบายตระหนักถึงบทบาทและความรับผิดชอบของตนเองในการสร้างประโยชน์ร่วม และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึง (Dewey, 1927; Bryson et al., 2014) การพัฒนานวัตกรรมและการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบบริหารรัฐกิจสมัยใหม่

ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งทบทวนรากฐานทางทฤษฎีของแนวคิดความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะ ตลอดจนพิจารณาการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติในหลากหลายบริบท เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของการนำแนวคิดเหล่านี้ไปใช้เป็นกรอบวิเคราะห์ในการกำหนดและดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมถึงการจัดการภาครัฐให้สามารถสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อสังคมได้อย่างแท้จริง

ความหมายและพัฒนาการทางแนวคิด

ความเป็นสาธารณะ

แนวคิดความเป็นสาธารณะ (publicness) เกิดจากความพยายามอธิบายลักษณะและบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสังคมในมิติที่กว้างขวางกว่าแค่การเป็นองค์กรภาครัฐ (Bozeman, 1987) เดิมที ความเป็นสาธารณะมักถูกจำกัดความว่าเป็นเพียงแค่สถานะทางกฎหมาย (legal status) ขององค์กร แต่ Bozeman (2002) ได้ชี้ให้เห็นว่า การพิจารณาถึงความเป็นสาธารณะ ยังขึ้นอยู่กับปัจจัย เช่น แหล่งที่มาของทรัพยากร (funding sources) ระดับการกำกับควบคุม (degree of regulation) และภารกิจหลักขององค์กร (organizational mission) โดยการขยายขอบเขตการพิจารณาความเป็นสาธารณะให้ครอบคลุมถึงองค์กรเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งแนวคิดนี้ช่วยสะท้อนถึงการผสมผสานบทบาทระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการร่วมกันสร้างคุณค่าและผลลัพธ์ต่อสังคม (O'Flynn, 2007) ดังนั้น ทุกองค์กรอาจมีระดับของความเป็นสาธารณะที่ต่างกันไปในแต่ละบริบท ขึ้นอยู่กับขอบเขตของการสร้างผลประโยชน์ส่วนรวม (common good) และความรับผิดชอบต่อประชาชน (public accountability)

คุณค่าสาธารณะ

คุณค่าสาธารณะ (public value) เป็นแนวคิดที่เน้นถึงคุณค่าทางสังคม (social value) หรือผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐ (Moore, 1995) โดยมุ่งหมายให้ผู้บริหารรัฐกิจ (public administrators) และผู้กำหนดนโยบาย (policy makers) พิจารณา

มิติทางสังคมในการออกแบบและบริหารจัดการนโยบายมากกว่ามิติทางการเงินเพียงอย่างเดียว (Bryson et al., 2014)

หลักการสำคัญของคุณค่าสาธารณะ คือ การสร้างผลลัพธ์ (outcomes) ที่ตอบสนองต่อความต้องการและคาดหวังของประชาชน (citizens' needs and expectations) ให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน (sustainability) และอยู่บนฐานความชอบธรรม (legitimacy) และการสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อาทิ ประชาชน นักการเมือง หน่วยงานรัฐ และภาคเอกชน (Moore, 1995) ซึ่งเป้าหมายสำคัญของการสร้างคุณค่าสาธารณะ คือ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความไว้วางใจ (trust) ในระบบการบริหารรัฐกิจและการปกครอง (governance)

รากฐานทางทฤษฎีของความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะ

รากฐานทางทฤษฎีของแนวคิดความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะ มีความหลากหลายและสั่งสมมาจากผลงานของนักคิดและนักวิชาการหลายสาขา ซึ่งต่างมุ่งอธิบายกระบวนการสร้างประโยชน์ส่วนรวม (common good) และผลลัพธ์สาธารณะ (public outcomes) ในรูปแบบต่าง ๆ (Bozeman, 1987; Moore, 1995) ข้อถกเถียงสำคัญเริ่มต้นจากการมอง “สาธารณะ” (the public) ในฐานะผู้มีส่วนร่วมและผู้รับประโยชน์หลักจากการดำเนินงานของรัฐ อันปรากฏอย่างโดดเด่นในผลงานของ John Dewey (1927) โดย Dewey มองว่า สาธารณะไม่ได้เป็นเพียงกลุ่มบุคคลที่รัฐต้องดูแล แต่ยังมีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบาย (co-creation of policy) และสร้างคุณค่าร่วมกันกับภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ

ในขณะเดียวกัน Barry Bozeman (1987) ได้นำเสนอแนวคิด “ความเป็นสาธารณะ” ที่ท้าทายกรอบความคิดแบบเดิมซึ่งผูกขาดไว้เฉพาะองค์กรภาครัฐ (government-based organizations) โดยให้ความสนใจกับปัจจัยและระดับต่าง ๆ ของความเป็นสาธารณะ ทั้งในมิติภารกิจทางสังคม (social mission) และระดับการกำกับควบคุม (degree of regulation) ตลอดจนมิติทางการเงิน (financial dimension) นอกจากนี้ Mark H. Moore (1995) ยังได้ต่อยอดแนวคิดคุณค่าสาธารณะ โดยเน้นการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ (strategic management) ในภาครัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน อย่างแท้จริง โดยการสร้างผลลัพธ์ที่มีคุณค่าและความยั่งยืนในสังคม

John Dewey และการให้ความสำคัญกับ “สาธารณะ”

John Dewey (1927) ในผลงานเรื่อง *The Public and Its Problems* ถือเป็นบุคคลสำคัญที่บุกเบิกการพิจารณาบทบาทของ “สาธารณะ” (the public) ในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ รวมถึงการวางรากฐานแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ในประเด็นทางการเมืองและสังคม Dewey มองว่า สาธารณะ มิใช่เพียงกลุ่มคนที่รอรับบริการหรือผลประโยชน์จากรัฐเท่านั้น หากแต่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนร่วมในการสร้างคุณค่าทางสังคม (social value) และความเป็นสาธารณะ (publicness) ผ่านกระบวนการสื่อสารและปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน

หลักการสำคัญจากข้อเสนอของ Dewey คือ การที่ประชาชนควรได้รับโอกาสในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น (deliberation) และร่วมตัดสินใจ (co-decision making) ในประเด็นปัญหาสาธารณะ (public issues) ซึ่งเป็นวิถีทางที่จะทำให้รัฐและสังคมสามารถเข้าใจความต้องการและคาดหวังของสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น (Dewey, 1927) นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความ

รับผิดชอบในระบบการบริหารรัฐกิจ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบและประเมินการดำเนินนโยบายของภาครัฐ (Moore, 1995; Bozeman, 1987)

Dewey เชื่อว่าความเป็นสาธารณะ (publicness) จะปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อผู้คนตระหนักถึงปัญหาาร่วม (common problems) และสามารถสื่อสารถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อชุมชนและสังคมกว้าง ทั้งนี้ เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาแนวคิดและแนวทางแก้ไขร่วมกับรัฐและภาคส่วนอื่น ๆ (stakeholders) ก็จะนำไปสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะ (public value) ที่ยั่งยืน (Dewey, 1927; Moore, 1995)

ทฤษฎีของ Barry Bozeman

Barry Bozeman (1987) ได้เสนอแนวคิดที่ “ความเป็นสาธารณะ (publicness)” ไม่ได้มาจากสถานะทางกฎหมาย (legal status) ขององค์กรแต่เพียงอย่างเดียว หากยังเกี่ยวข้องกับขอบเขตและระดับที่องค์กรนั้นสร้างผลกระทบ (impact) ต่อสังคมและประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ยิ่งองค์กรไหนมีอิทธิพลต่อประโยชน์ส่วนรวมมากเท่าไร องค์กรนั้นก็ยังมีระดับ “ความเป็นสาธารณะ” ที่สูงขึ้น (Bozeman, 1987) ทั้งนี้ การจัดระดับหรือจำแนกองค์กรในเชิง “ความเป็นสาธารณะ” จะขึ้นอยู่กับหลายมิติ (dimensions) เช่น มิติทางการเงิน (financial dimension) มิติทางกฎหมาย (legal dimension) และมิติทางภารกิจ (mission dimension)

ต่อมา Bozeman (2002) ได้พัฒนาแนวคิด “public value failure” ซึ่งอธิบายว่า กระบวนการตลาดที่มีประสิทธิภาพ (efficient markets) อาจไม่เพียงพอในการสร้าง “คุณค่าสาธารณะ (public value)” ให้กับสังคม เนื่องจากการพึ่งพาแรงจูงใจเชิงกำไร (profit motive) อาจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายด้านสวัสดิการสังคม (social welfare) หรือความยุติธรรม (equity) ได้อย่างสมบูรณ์ แนวคิดนี้แสดงให้เห็นว่า “ความล้มเหลวของตลาด” (market failure) ไม่ใช่เงื่อนไขเดียวที่จะจำเป็นต้องมีการแทรกแซงจากรัฐ หากแต่ยังมี “ความล้มเหลวในเชิงคุณค่าสาธารณะ” (public value failure) อีกด้วย คือ สถานการณ์ที่ผลลัพธ์ของระบบตลาดหรือองค์กรต่าง ๆ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนได้อย่างแท้จริง (Bozeman, 2002)

ทั้งนี้แนวคิด “การทำแผนที่คุณค่าสาธารณะ” (public value mapping) ที่ Bozeman เสนอ เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์และประเมินว่า องค์กรหรือโครงการใด ๆ มีส่วนในความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการสร้างคุณค่าสาธารณะมากน้อยเพียงใด โดย Bozeman เน้นให้มองนอกเหนือจากประสิทธิภาพทางตลาด (market efficiency) ไปพิจารณาผลกระทบทางสังคม (social impact) และผลตอบแทนแก่ประชาชน (returns to the public) ซึ่งเป็นหัวใจของ “ความเป็นสาธารณะ” (Bozeman, 2002)

Mark H. Moore และการบริหารเชิงกลยุทธ์

Mark H. Moore (1995) เป็นหนึ่งในนักวิชาการคนสำคัญที่ได้วางรากฐานแนวคิด “การบริหารเชิงกลยุทธ์ในภาครัฐ” (strategic management in government) โดยมุ่งให้ความสำคัญกับคุณค่าสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของผู้บริหารรัฐกิจและผู้อำหนดนโยบายมากกว่าการมุ่งเน้นเพียงประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (economic efficiency)

Moore ชี้ให้เห็นว่า ภารกิจหลักของการบริหารภาครัฐ คือ การสร้างผลลัพธ์ (outcomes) ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน และส่งเสริมสวัสดิการสังคม (social welfare) ในวงกว้าง โดยมีแนวคิดสำคัญ คือ “สามเหลี่ยมเชิงกลยุทธ์ (strategic triangle)” (Moore, 1995) ซึ่งประกอบด้วย

คุณค่าสาธารณะ (public value) เป็นผลลัพธ์หรือคุณค่าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และส่งเสริมประโยชน์ส่วนรวม (common good)

ความชอบธรรมและการสนับสนุน (legitimacy and support) เป็นความไว้วางใจ (trust) และการยอมรับ (acceptance) จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) ซึ่งได้แก่ ประชาชน นักการเมือง หน่วยงานรัฐ และภาคเอกชน

ขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน (operational capacity) ได้แก่ ทรัพยากร (resources) โครงสร้างองค์กร (organizational structure) และกระบวนการจัดการ (management processes) ที่เอื้อต่อการสร้างคุณค่าสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

ในมุมมองของ Moore การวางแผนและการดำเนินการตามกลยุทธ์ (strategic planning and implementation) ในภาครัฐควรมุ่งไปที่การบูรณาการระหว่าง “คุณค่าสาธารณะ” กับ “ความชอบธรรมและการสนับสนุน” พร้อมทั้งพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Bryson et al., 2014) วิธีคิดในลักษณะนี้จะช่วยให้ผู้บริหารภาครัฐมองเห็นความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายทางนโยบาย (policy objectives) กับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ตลอดจนส่งเสริมความโปร่งใส (transparency) และความรับผิดชอบ (accountability) ในการบริหารจัดการภาครัฐ (Moore, 1995; Bozeman, 1987)

การเปรียบเทียบเชิงวิพากษ์และบูรณาการทางทฤษฎี

แม้ว่าแนวคิดของ Dewey, Bozeman และ Moore จะมีเป้าหมายร่วมกันในการทำความเข้าใจและส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม แต่ละทฤษฎีก็มีจุดเน้นและมุมมองที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถนำมาบูรณาการเพื่อสร้างความเข้าใจที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นได้

1) Dewey เน้นกระบวนการและที่มา แนวคิดของ Dewey ให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ในฐานะหัวใจของการสร้าง “ความเป็นสาธารณะ” โดยมองว่าสาธารณะไม่ได้เป็นเพียงผู้รับบริการ แต่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการร่วมกำหนดปัญหานโยบาย (co-creation) ซึ่งเป็นมุมมองแบบล่างขึ้นบน (bottom-up) ที่เน้นความชอบธรรมของกระบวนการประชาธิปไตย

2) Moore เน้นผลลัพธ์และกลยุทธ์ในทางกลับกัน Moore เน้นย้ำบทบาทของผู้บริหารภาครัฐในการเป็น “ผู้ประกอบการเชิงกลยุทธ์” ที่ต้องสร้าง “คุณค่าสาธารณะ” (public value) ที่วัดผลได้และเป็นรูปธรรม แนวคิดสามเหลี่ยมเชิงกลยุทธ์ของเขาเป็นมุมมองแบบบนลงล่าง (top-down) ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและผลลัพธ์ (outcomes) ของการบริหารจัดการภาครัฐ

3) Bozeman เน้นกรอบการวิเคราะห์เชิงมิติ Bozeman ทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมระหว่างสองแนวคิดนี้ โดยเสนอว่า “ความเป็นสาธารณะ” (publicness) ไม่ได้จำกัดอยู่แคในองค์กรภาครัฐ แต่เป็นสเปกตรัมที่สามารถพบได้ในองค์กรเอกชนและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรเช่นกัน กรอบการวิเคราะห์ของเขาช่วยขยายขอบเขตการมองคุณค่าสาธารณะออกไปนอกภาครัฐ และแนวคิด “ความล้มเหลวในเชิงคุณค่าสาธารณะ” (public value failure) ได้อธิบายว่าเหตุใดการแทรกแซงของรัฐจึงยังจำเป็น แม้ในสถานะที่ตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การบูรณาการทั้งสามแนวคิดจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในโลกการบริหารร่วมสมัย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวทางของ Dewey เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดว่า “คุณค่าสาธารณะ” ที่แท้จริงคืออะไร เพื่อให้ผู้บริหารภาครัฐสามารถนำไปสร้างกลยุทธ์ตามแนวทางของ Moore ได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ขณะที่กรอบคิดของ Bozeman ช่วยให้เราสามารถวิเคราะห์และส่งเสริมการสร้างคุณค่าสาธารณะผ่านความร่วมมือกับภาคส่วนอื่น ๆ ได้อย่างเป็นระบบ

การประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติ

การนำแนวคิด “ความเป็นสาธารณะ” และ “คุณค่าสาธารณะ” ไปประยุกต์ใช้ในงานบริหารรัฐกิจและการกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบรรลุเป้าหมายทางสังคม (social goals) และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน (Moore, 1995; Bozeman, 2002) แนวคิดทั้งสองช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารภาครัฐมีกรอบวิเคราะห์ที่มองข้ามเพียงประสิทธิภาพทางตลาด (market efficiency) ไปสู่การประเมินผลลัพธ์เชิงสังคม (social outcomes) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (citizen engagement) อย่างครอบคลุม (Bryson et al., 2014)

ทั้งนี้ องค์กรในภาคเอกชนและองค์กรไม่แสวงหากำไร สามารถร่วมสร้างสรรค์คุณค่าสาธารณะ (co-creation of public value) ผ่านโครงการความร่วมมือ (collaboration projects) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับภาครัฐ (O’Flynn, 2007) ยิ่งไปกว่านั้น ความเป็นสาธารณะยังเผยให้เห็นระดับของผลกระทบต่อสังคมและความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการวางแผนกลยุทธ์ (strategic planning) และการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) ในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดและประเมินผลนโยบายสาธารณะ

กระบวนการกำหนด (formulation) และประเมินผล (evaluation) นโยบายสาธารณะ ได้รับประโยชน์อย่างยิ่งจากการประยุกต์ใช้แนวคิด “ความเป็นสาธารณะ” และ “คุณค่าสาธารณะ” ซึ่งเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ไม่มองเพียงเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจ (economic dimension) แต่ยังมองไปถึงมิติทางสังคม (social dimension) และผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งในระดับประชาชนทั่วไป (citizens) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Bozeman, 2002; Moore, 1995)

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบาย สามารถใช้เครื่องมืออย่าง “public value mapping” (Bozeman, 2002) เพื่อประเมินว่า โครงการหรือมาตรการที่ออกแบบมาใหม่นั้นสอดคล้องกับความต้องการและคาดหวังของประชาชนหรือไม่ นอกจากนี้ แนวคิด “สามเหลี่ยมเชิงกลยุทธ์ (strategic triangle)” ของ Moore (1995) ยังช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาองค์ประกอบสามด้าน ได้แก่

- 1) คุณค่าสาธารณะ (public value) – ผลลัพธ์ (outcomes) และเป้าหมายเชิงสังคม (social goals) ที่ต้องการบรรลุ
- 2) ความชอบธรรมและการสนับสนุน (legitimacy and support) – การได้รับการยอมรับ (acceptance) และความไว้วางใจ (trust) จากผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 3) ชีตความสามารถในการปฏิบัติงาน (operational capacity) – ทรัพยากร (resources) และโครงสร้างที่เอื้อต่อการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ

ส่วนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ (policy evaluation) การใช้แนวคิด “คุณค่าสาธารณะ” จะช่วยให้การวัดประสิทธิผล (effectiveness) ของนโยบายหรือโครงการมีความหลากหลายมากขึ้น โดยคำนึงถึงคุณภาพชีวิต (quality of life) ของประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม (common good) ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม (Bryson et al., 2014) ยิ่งไปกว่านั้น กระบวนการประเมินผลยังควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ (multi-sector collaboration) เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเสนอแนวทางปรับปรุงนโยบาย (O’Flynn, 2007) ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการของรัฐอย่างต่อเนื่อง)

การบริหารจัดการภาครัฐ

ในการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management) แนวคิดความเป็นสาธารณะ และคุณค่าสาธารณะ ช่วยให้ผู้บริหารภาครัฐและผู้กำหนดนโยบายมองข้ามผลสัมฤทธิ์เชิงตัวเลข (quantitative measures) และประสิทธิภาพทางตลาดเพียงอย่างเดียว ไปสู่วิธีการวัดผลลัพธ์ทางสังคมที่สัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) ของประชาชนในระดับชุมชนและสังคม (Moore, 1995; Bryson et al., 2014)

การมุ่งเน้นคุณค่าสาธารณะ ส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐออกแบบบริการสาธารณะ (public services) และแผนงานต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความต้องการจริงของประชาชน (citizen needs) และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ (Bozeman, 1987; O’Flynn, 2007) ตัวอย่างเช่น แนวคิดในการ “ร่วมออกแบบและสร้างสรรค์นโยบาย” (policy co-design and co-production) ที่ให้ประชาชนภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทในการกำหนดรูปแบบและลักษณะของบริการที่ต้องการ ซึ่งไม่เพียงแต่เพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างความชอบธรรมในการบริหารจัดการอีกด้วย (Moore, 1995)

นอกจากนี้ การจัดสรรทรัพยากรและการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐยังจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับการประเมินว่า มาตรการหรือนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่ได้สร้างคุณค่าสาธารณะตามวัตถุประสงค์หรือไม่ (Bryson et al., 2014) ซึ่งอาจใช้กรอบการประเมิน เช่น สามเหลี่ยมเชิงกลยุทธ์ (strategic triangle) ของ Moore มาช่วยให้เห็นถึงระดับการบรรลุเป้าหมายในด้านคุณค่าสาธารณะ ความชอบธรรม และการสนับสนุน และขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน ที่เพียงพอหรือไม่ (Moore, 1995)

ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร

ในปัจจุบัน ความเป็นสาธารณะ ไม่ได้ถูกจำกัดอยู่เพียงภาครัฐเท่านั้น แต่ขยายขอบเขตไปสู่ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่มีศักยภาพในการสร้างคุณค่าสาธารณะร่วมกัน (O’Flynn, 2007) การให้ความสำคัญกับความร่วมมือระหว่างภาคส่วนเหล่านี้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการบริหารภาครัฐรูปแบบเก่า (old public administration) ไปสู่การบริหารเพื่อสร้างคุณค่าสาธารณะ (public value governance) (Bryson et al., 2014)

ตัวอย่างสำคัญของความร่วมมือ (collaboration) ดังกล่าว ได้แก่

- 1) การร่วมลงทุนภาครัฐและเอกชน (public-private partnership: PPP) เป็นการเข้าร่วมจัดการและลงทุนของภาคเอกชนในโครงการสาธารณะ (public projects) เช่น โครงสร้างพื้นฐานหรือบริการสาธารณะ ในรูปแบบการแบ่งปันผลประโยชน์และความเสี่ยงร่วมกัน (Bozeman, 1987; Braae et al.,

2023) ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม คือ โครงการสะพานโอเรซุนด์ (Øresund Bridge) ที่เชื่อมระหว่างเดนมาร์กและสวีเดน ซึ่งไม่เพียงแต่สร้างผลตอบแทนทางการเงินจากการเก็บค่าผ่านทาง แต่ยังสร้างคุณค่าสาธารณะมหาศาลผ่านการบูรณาการทางเศรษฐกิจและสังคมของสองประเทศ ทำให้เกิดการเดินทางข้ามพรมแดนเพื่อทำงานและการท่องเที่ยว ส่งเสริมให้เกิดตลาดแรงงานที่ใหญ่ขึ้นและกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค (Knowles & Matthiessen, 2009) สำหรับตัวอย่างในประเทศไทย คือ โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน (ดอนเมือง-สุวรรณภูมิ-อู่ตะเภา) เป็นโครงการ PPP ขนาดใหญ่ที่ภาครัฐเปิดให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนและบริหารจัดการภายใต้ พ.ร.บ. เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งหลักของประเทศและสนับสนุนเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) โครงการนี้ไม่เพียงมุ่งหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ แต่ยังสร้างคุณค่าสาธารณะด้านการลดระยะเวลาเดินทาง การเชื่อมโยงเมือง และการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Office of the Eastern Economic Corridor Policy Committee, 2019)

2) การร่วมสร้างสรรค์ (co-production) ระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ในหลายกรณี องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specific expertise) และสามารถตอบโจทย์ปัญหาเชิงสังคม (social issues) ได้อย่างตรงจุด โดยหน่วยงานรัฐสามารถสนับสนุนด้านทรัพยากรและนโยบาย เช่น โครงการบริการสุขภาพชุมชนในสหราชอาณาจักร ที่หน่วยงานบริการสุขภาพแห่งชาติ (NHS) ร่วมมือกับองค์กรการกุศลในท้องถิ่นเพื่อให้บริการดูแลผู้สูงอายุและผู้ป่วยสุขภาพจิตถึงบ้าน การร่วมมือนี้ช่วยลดภาระของโรงพยาบาลและทำให้บริการเข้าถึงกลุ่มเปราะบางได้ดียิ่งขึ้น สะท้อนการสร้างคุณค่าสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Bovaird & Loeffler, 2012) สำหรับตัวอย่างในประเทศไทย คือ การดำเนินงานของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ซึ่งทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐที่ให้ทุนและสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม ชุมชน และหน่วยงานท้องถิ่นทั่วประเทศ ในการจัดทำโครงการรณรงค์ด้านสุขภาพ เช่น การลดการสูบบุหรี่และดื่มสุรา การส่งเสริมกิจกรรมทางกาย ซึ่งเป็นการร่วมสร้างสรรค์บริการสาธารณะด้านสุขภาพที่กระจายอำนาจและอาศัยความเชี่ยวชาญของภาคีเครือข่ายในพื้นที่ (Tangcharoensathien et al., 2018)

3) กลไกเครือข่าย (network governance) และแพลตฟอร์มข้อมูลสาธารณะ (open data) หน่วยงานรัฐและองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานการทำงานผ่านเครือข่ายและแพลตฟอร์มดิจิทัล (digital platform) เพื่อให้เกิดการบูรณาการข้อมูล (data integration) และสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่โปร่งใสและแม่นยำยิ่งขึ้น (Bryson et al., 2014; Mateus, 2022) ตัวอย่างเช่น แพลตฟอร์ม data.gov.uk ของรัฐบาลสหราชอาณาจักร ที่เปิดให้สาธารณชนเข้าถึงข้อมูลภาครัฐได้โดยสะดวก ซึ่งนำไปสู่การพัฒนานวัตกรรมโดยภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เช่น แอปพลิเคชันติดตามรถโดยสารสาธารณะ หรือการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับปรุงบริการในเมือง (Open Data Institute, 2017) สำหรับตัวอย่างในประเทศไทย คือ แพลตฟอร์มข้อมูลเปิดภาครัฐ (data.go.th) ซึ่งรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ มาเปิดเผยต่อสาธารณะ นำไปสู่การพัฒนาแอปพลิเคชันบริการประชาชนโดยนักพัฒนาอิสระ เช่น แอปพลิเคชัน ViaBus ที่ใช้ข้อมูลตำแหน่งรถโดยสารประจำทางแบบเรียลไทม์จาก ขสมก. เพื่อช่วยให้ประชาชนวางแผนการเดินทางได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นตัวอย่างของการสร้างคุณค่าสาธารณะที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ข้อมูลเปิดของภาครัฐ (Digital Government Development Agency (Public Organization), 2020)

ตัวอย่างข้างต้นทั้งในระดับสากลและในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นว่า รูปแบบความร่วมมือข้ามภาคส่วนได้กลายเป็นกลไกที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการผสมผสานทรัพยากรและการลงทุนผ่านรูปแบบ PPP การผนวกความเชี่ยวชาญและความเข้าถึงชุมชนผ่านการร่วมสร้างสรรคบริการ หรือการใช้ประโยชน์จากข้อมูลร่วมกันผ่านแพลตฟอร์มเปิดภาครัฐ รูปแบบเหล่านี้ล้วนมีเป้าหมายเดียวกันคือ การสร้างคุณค่าสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างครอบคลุม ยืดหยุ่น และยั่งยืนเกินกว่าที่ภาครัฐจะสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ซึ่งตอกย้ำถึงความสำคัญของการบูรณาการแนวคิดความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

กระบวนการทำงานร่วมกันของภาครัฐ เอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ช่วยให้แต่ละภาคส่วนสามารถใช้ทรัพยากรและความเชี่ยวชาญที่มีอยู่ได้อย่างเต็มศักยภาพ อันนำไปสู่การสร้างผลลัพธ์เชิงสังคม (social outcomes) ที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (Moore, 1995; Dryzin-Amit et al., 2022) ทั้งนี้ ความร่วมมือดังกล่าวยังเสริมสร้างความเข้าใจร่วม (shared understanding) ระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและการยอมรับ ต่อองค์กรและนโยบายที่กำลังดำเนินการ (O'Flynn, 2007)

สรุป

โดยสรุป “ความเป็นสาธารณะ” และ “คุณค่าสาธารณะ” เป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในการวิเคราะห์และกำหนดทิศทางของการบริหารรัฐกิจและการกำหนดนโยบายสาธารณะในปัจจุบัน (Bozeman, 1987; Moore, 1995) แนวคิดทั้งสองช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารรัฐกิจ ตระหนักถึงความสำคัญของการสร้างผลลัพธ์ทางสังคมและการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง มากกว่าการประเมินผลเพียงมิติเศรษฐกิจ (economic dimension) หรือการมุ่งเน้นตัวชี้วัดเชิงปริมาณ (quantitative indicators) เพียงอย่างเดียว (Bryson et al., 2014; Bozeman, 2002)

นอกจากนี้ การประยุกต์ใช้แนวคิด ความเป็นสาธารณะ และ คุณค่าสาธารณะ ยังเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรได้ทำงานร่วมกัน (collaboration) เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะและนโยบายที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมและความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง (O'Flynn, 2007; Moore, 1995) ด้วยเหตุนี้ การผสมผสานมุมมองทางทฤษฎีกับแนวทางปฏิบัติ (theory-practice integration) จึงกลายเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานในภาครัฐเกิดความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และสร้างคุณค่าสาธารณะที่ยั่งยืน (sustainable public value) ได้อย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดความเป็นสาธารณะและคุณค่าสาธารณะไปปฏิบัติยังคงมีความท้าทายและเปิดประเด็นสำหรับการวิจัยในอนาคต ประการแรก ความท้าทายในการวัดผลคุณค่าสาธารณะ (measuring public value) ที่เป็นนามธรรม เช่น ความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐ หรือความเท่าเทียมทางสังคม ยังคงเป็นโจทย์สำคัญที่ต้องการการพัฒนากรอบการประเมินที่ชัดเจนและน่าเชื่อถือ ประการที่สอง การบูรณาการแนวคิดเหล่านี้ในยุคดิจิทัล ซึ่งแพลตฟอร์มเทคโนโลยีขนาดใหญ่มีอิทธิพลต่อสาธารณะอย่างสูง แต่ดำเนินงานภายใต้แรงจูงใจเชิงพาณิชย์ ก่อให้เกิดคำถามใหม่เกี่ยวกับกลไกความรับผิดชอบต่อสังคมและการกำกับดูแลเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ ประเด็นเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นใน

การศึกษาต่อยอดเพื่อแสวงหาแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในการสร้างคุณค่าสาธารณะท่ามกลางบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง

References

- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119–1138.
<https://doi.org/10.1007/s11266-012-9309-6>
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Comparing public and private organizations*. Jossey-Bass.
- Bozeman, B. (2002). Public-value failure: When efficient markets may not do. *Public Administration Review*, 62(2), 145–161. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00165>
- Braae, E., Steiner, H., Riesto, S., Glaser, M., Althaus, E., Christensen, L., Knudtson, L., Murphy, M. A., Saglie, I.-L., Sirowy, B., Lamm, B., Berruti, G., Cerreta, M., Lieto, L., Scala, P., Palestino, M. F., Prisco, M., & Tietjen, A. (2023). Examining the publicness of spaces on European social housing estates: a position paper. *Architectural Research Quarterly*, 27, 143–157.
<https://doi.org/10.1017/s1359135523000155>
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. Henry Holt and Company.
- Digital Government Development Agency (Public Organization). (2020). *Case study on the use of open government data: ViaBus public bus tracking application* (Annual report 2020).
<https://www.dga.or.th/policy-standard/policy-regulation/dga-020/dga-042/> (In Thai)
- Dryzin-Amit, Y., Vashdi, D. R., & Vigoda-Gadot, E. (2022). The publicness enigma: Can perceived publicness predict employees' formal and prosocial behavior across sectors? *PLoS ONE*, 17. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0262253>.
- Knowles, R. D., & Matthiessen, C. W. (2009). The Oresund Bridge and the new Stockholm–Malmö–Copenhagen high-speed rail corridor. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 9(1), 74–95.
- Mateus, S. (2022). Publicness beyond the public sphere. *Mediapolis – Revista de Comunicação, Jornalismo e Espaço Público*. https://doi.org/10.14195/2183-6019_14_6.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>

- Office of the Eastern Economic Corridor Policy Committee. (2019). *High-speed rail project linking three airports*. <https://www.eeco.or.th/th/high-speed-rail-linking-3-airports> (In Thai)
- Open Data Institute. (2017). *The economic, social and environmental value of open data*. ODI Report. <https://theodi.org/article/the-value-of-open-data/>
- Tangcharoensathien, V., Witthayapipopsakul, W., Panichkriangkrai, W., Patcharanarumol, W., & Mills, A. (2018). Health systems development in Thailand: a solid platform for universal health coverage. *The Lancet*, 391(10126), 1205–1223.