

ลักษณะการให้บริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่: มุมมองทางความคิดผ่านกระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยา

ศุภวัฒน์ ปภัสสรกาญจน์*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อนำเสนอการพิจารณาลักษณะการให้บริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ (Street Level Organizational Bureaucracy) ผ่านกระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยาที่มีความสำคัญในฐานะกรอบของกิจกรรมการพัฒนาซึ่งเน้นเป้าหมายและผลลัพธ์ของการบริการที่ดี เป็นการพิจารณาจากมุมมองของทฤษฎีนิยมสถาบัน (Institutionalist Theory) และจากมุมมองของแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง (Sociological Citizen) ซึ่งได้นำความคิดสังคมวิทยาจินตภาพ (Sociological Imagination Thinking) และความคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพ (Economics Imagination Thinking) มากำกับทิศทางการพิจารณาตามแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง ทั้งนี้ การพิจารณาลักษณะของการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ดังกล่าว ยังได้สะท้อนถึงพัฒนาการแนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ (New Public Administration: NPA) และการจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management: NPM) รวมทั้งสะท้อนถึงพัฒนาการแนวคิดการบริหารกิจการภาคสาธารณะใหม่ (New Public Governance: NPG) อีกด้วย

คำสำคัญ: องค์การราชการระดับพื้นที่ การบริการสาธารณะ กระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยา

* หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

อีเมล: sup_w_at@hotmail.com

วันที่รับบทความ: 6 มิถุนายน 2561 วันที่แก้ไขบทความล่าสุด: 23 สิงหาคม 2561 วันที่อนุมัติการตีพิมพ์: 27 สิงหาคม 2561

The Features of Public Service of Street Level Organizational Bureaucracy: Thinking Perspective Across Sociological Paradigms

Papassarakan Supwat*

Abstract

This article aims to consider the features of public service of street level organizational bureaucracy through sociological paradigms. These ones as an essential stand to the framework of development activities, which focus on goals and outcomes from the good service. The features consider from perspective institutionalist theory, especially the sociological citizen theory that is steered by the sociological imagination thinking and the economic imagination thinking. In addition to those considering, it reflects development of the concept of new public administration (NPA), new public management (NPM) and also includes development of new public governance (NPG).

Keywords: Street level organizational bureaucracy, public service, sociological paradigms

*Bachelor of Arts Program in Public Administration, School of Law and Politics, Suan Dusit University.

E-mail: sup_w_at@hotmail.com

Received: June 6, B.E.2561 Revised: August 23, B.E.2561 Accepted: August 27, B.E.2561

ความนำ

บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อนำเสนอการพิจารณาลักษณะการให้บริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ (Street Level Organizational Bureaucracy) ผ่านกระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยาที่มีความสำคัญในฐานะกรอบของกิจกรรมการพัฒนา ซึ่งเน้นเป้าหมายและผลลัพธ์ของการบริการที่ดี เป็นการพิจารณาจากมุมมองของทฤษฎีนิยมสถาบัน (Institutionalist Theory) และมุมมองของแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง (Sociological Citizen) โดยนำความคิดสังคมวิทยาจินตภาพ (Sociological Imagination Thinking) และความคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพ (Economics Imagination Thinking) มากำกับทิศทางของการพิจารณาตามแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง ทั้งนี้ การพิจารณาลักษณะของการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ดังกล่าว ยังสะท้อนถึงพัฒนาการแนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ (New Public Administration: NPA) และการจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management: NPM) รวมทั้งการสะท้อนถึงพัฒนาการแนวคิดการบริหารกิจการภาคสาธารณะใหม่ (New Public Governance: NPG)

ในการพิจารณาลักษณะการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่นี้ นอกจากจะมีการนำเสนอแนวคิดและพัฒนาการของแนวคิดการบริหารและการจัดการสาธารณะใหม่แล้ว ยังได้มีการพิจารณาทบทวนกระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยา ความคิดสังคมวิทยาจินตภาพ ความคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพ และข้อมูลจากผลการศึกษา ซึ่งผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์และอภิปรายแนวคิด กระบวนทัศน์และผลการศึกษา เพื่อพิจารณาแนวคิดและข้อมูลของผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ตามจุดประสงค์ข้างต้น

แนวทางการพิจารณาลักษณะการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่

แนวคิดองค์การราชการระดับพื้นที่ (Street Level Organizational Bureaucracy) ซึ่งพัฒนาต่อยอดจากพื้นฐานแนวคิดการให้บริการด้านสังคมสงเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของลิปสกี (Lipsky, 2010) อีวานและแฮริส (Evans & Harris, 2004) รวมทั้งบุคคลอื่น ๆ ต่างให้คำจำกัดความของแนวคิดไปในลักษณะที่เน้นการบริการสาธารณะแก่ภาคประชาชนในพื้นที่ของชุมชนและท้องถิ่น ดังนั้น คำจำกัดความจึงมีความครอบคลุมถึงองค์การภาครัฐในระดับพื้นที่ เช่น สำนักงานอำเภอ สำนักงานจังหวัด ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร ศาล โรงพยาบาลประจำตำบล รวมถึงโรงพยาบาลระดับอำเภอและจังหวัด โรงเรียน มหาวิทยาลัย หน่วยงานพัฒนาชุมชน ทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัด ทั้งนี้ รวมถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า ยังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและยังคงมีปัญหาในการดำเนินงาน โดยเฉพาะความไม่สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ทำให้เป้าหมายของแผนงานในระดับพื้นที่ เกิดความคลุมเครือและสนองตอบต่อนโยบายในระดับชาติได้ไม่มากนัก (Papassarakian, B.E.2557) ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามศึกษาถึงองค์การราชการระดับพื้นที่ จากกระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยา โดยเฉพาะแนวคิดจากกลุ่มทฤษฎีนิยมสถาบัน (Institutionalist Theory) เช่น แนวคิดทฤษฎีนิยมสถาบันใหม่ (Neo - Institutionalist Theory) และทฤษฎีนิยมสถาบันระดับจุลภาค (Micro - Institutionalist Theory) เป็นต้น

นอกจากนั้น เมื่อมีการนำแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง (Sociological Citizen) มาเป็นแนว ทางในการพิจารณา ลักษณะการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ ทำให้ค้นพบลักษณะเงื่อนไขต่าง ๆ ขององค์การราชการระดับพื้นที่อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ (Piore, 2011) ประการแรก ลักษณะความเป็นวิชาชีพที่มีการเชื่อมโยงหรือใกล้ชิดกับ องค์การราชการในระดับพื้นที่ของชุมชนและท้องถิ่น ประการที่สอง ลักษณะการกระจายโครงสร้างการจัดการ โครงสร้าง อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบตามตัวแบบการจัดการขององค์การภาคเอกชน ซึ่งนำมาประยุกต์เข้ากับองค์การราชการ ในระดับพื้นที่ โดยข้าราชการสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจและสามารถบริหารจัดการกับทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อนำมา สร้างผลผลิตด้านการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง ประการที่สาม ลักษณะตัวแบบการทำงานขององค์การที่นำมาใช้เป็น กรณศึกษา โดยเฉพาะตัวแบบจากองค์การของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบการกระจายอำนาจและการกระจายโครงสร้างการ ทำงาน รวมถึงโครงสร้างการตัดสินใจที่มีผลต่อการผลิตผลผลิตและการให้บริการ ทำให้สามารถพิจารณาถึงลักษณะการ ทำงานขององค์การราชการระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง (Sociological Citizen) ซึ่งได้นำเสนอให้เห็นถึงองค์การราชการในระดับพื้นที่ ที่มีรูปแบบองค์การที่ยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวให้เป็นไปตาม สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและสภาพแวดล้อมทางการเมืองได้ดี

การนำเสนอในลักษณะดังกล่าว นำไปสู่ข้อโต้แย้งของนโยบายสาธารณะต่อปัญหาด้านเป้าหมายการพัฒนา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม – วัฒนธรรม (Society - Culture) อันเป็นผลให้มีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการแก้ไข ปัญหาในกิจกรรมการพัฒนาดังกล่าว ด้วยการจัดระบบโครงสร้างทางสังคมของสถาบันทางสังคม จนเกิดนวัตกรรมการให้ บริการขององค์การราชการระดับพื้นที่ และได้้นำความคิดสังคมวิทยาจินตภาพ (Sociological Imagination Thinking) มากำกับทิศทางของกิจกรรมการพัฒนา

ความคิดสังคมวิทยาจินตภาพ เป็นมุมมองหรือจินตนาการทางสังคมที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีการทบทวนหรือ พิจารณาระบวนการดำเนินงานในอดีต เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจต่อสภาพที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบททางสังคมใน ระดับกว้าง จนมีผลต่อการสร้างความสามารถในการทำงานของตน ตัวอย่างเช่น ความสำเร็จของการพัฒนาวิสาหกิจ ชุมชนตามโครงการนวัตกรรม พัฒนากรในพื้นที่จำเป็นต้องพิจารณาถึงการทำงานในอดีตที่มักเป็นฝ่ายกำหนดบทบาทของ ชุมชน จนเกิดความขัดแย้งและขาดความร่วมมือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทโดยการให้ชุมชนร่วมเป็นภาคีจะทำให้เกิด ความสำเร็จในระดับที่น่าพึงพอใจ

นอกจากนั้น ยังได้มีการเสนอให้นำความคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพ (Economics Imagination Thinking) มากำกับทิศทางของกิจกรรมการพัฒนาร่วมกับความคิดสังคมวิทยาจินตภาพ ทั้งนี้ ความคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพ เป็นความคิดหรือจินตนาการที่อิงกับแนวทางของเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ซึ่งพิจารณาถึงอิทธิพลของตลาด โดยเฉพาะ ความพึงพอใจต่อการรับบริการของภาคพลเมืองหรือภาคประชาชน ตัวอย่างในกรณีโครงการนวัตกรรม แนวทางในการ พัฒนาผลผลิตของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนกลุ่มต่าง ๆ ไปสู่การยกระดับผลผลิตให้เป็นผลผลิตโอท็อปที่โดดเด่น จำเป็นต้อง คำนึงถึงการยอมรับของตลาดผู้บริโภค และคำนึงถึงความพึงพอใจของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ต่อบทบาทการเอื้ออำนวย และ บทบาทด้านการให้ความช่วยเหลือแนะนำแก่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนกลุ่มต่าง ๆ ให้สามารถเข้าสู่กระบวนการทางการตลาด และมีความสามารถในการบวนการห่วงโซ่มูลค่า เป็นขั้นตอนเริ่มต้นการผลิตจนถึงขั้นตอนออกสู่ตลาด) ของผลผลิต ในลักษณะการใช้ภูมิปัญญาชุมชน

การมีความคิดที่จะนำเศรษฐศาสตร์จินตภาพ มาใช้กำกับทิศทางของกิจกรรมการพัฒนาร่วมกับความคิด สังคมวิทยาจินตภาพ มาจากเหตุผลที่ว่า ความคิดทั้งสองความคิด สามารถทำให้เกิดพฤติกรรมองค์การที่มีผลต่อการ บริหารงานภาครัฐ จนทำให้เกิดนวัตกรรมบริการ ภายใต้บริบทของแนวคิดการบริหารและการจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ แนวคิดการบริหารและการจัดการภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาหลักการบริการสาธารณะขององค์การราชการ ระดับพื้นที่ ได้แก่

1) แนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ (New Public Administration: NPA) เป็นแนวคิดที่พัฒนาจาก ความเห็นของกลุ่มนักวิชาการที่เห็นว่า แนวคิดการบริหารสาธารณะภายใต้ระบบราชการมีข้อบกพร่องที่ทำให้เกิดปัญหา ต่าง ๆ และควรมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดไปสู่การพิจารณาถึงความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความเป็นกลางและความ ยุติธรรม ทั้งนี้ รวมถึงการตอบสนองต่อภาคสาธารณะและควรเน้นความเป็นประชาธิปไตยภาคพลเมือง ดังนั้น การนำ นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของเหล่าข้าราชการ จึงจำเป็นต้องตอบสนองต่อภาคพลเมือง ในฐานะที่เป็นข้าราชการซึ่งอยู่ ภายใต้ระบบและองค์การราชการ ที่มีหน้าที่ในการให้บริการบนมาตรฐานจริยธรรมและคุณธรรม นอกจากนั้น แนวคิดยัง เสนอให้มีการปรับปรุงแบบองค์การเสียใหม่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและทำให้เกิดความสอดคล้องต่อสภาพแวดล้อมที่มี ความซับซ้อนและตั้งอยู่บนพื้นฐานของปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำแนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ (NPA) มากล่าวถึงและเปรียบเทียบกับแนวคิดการ จัดการสาธารณะใหม่ (NPM) และแนวคิดการบริหารกิจการภาครัฐใหม่ (NPG) โดยมีการเรียกชื่อแนวคิดที่ต่างกันออกไป (Osborn, 2006) เช่น แนวคิดการบริหารสาธารณะ (Public Administration: PA) ซึ่งนิยามตามกลุ่มทฤษฎีองค์การ เพื่อการบริหารงานภาครัฐ แนวคิดการบริหารสาธารณะแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration: TPA; ซึ่ง น่าจะเรียกว่าแบบดั้งเดิมใหม่) เป็นการนิยามจากพื้นฐานแนวคิดเชิงสถาบัน เพื่อใช้วิเคราะห์องค์การในเชิงโครงสร้างตาม แนว ทางเศรษฐศาสตร์การเมือง (Samukkeetham & Vanichapum, B.E.2556) ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ต่างมีองค์ประกอบ ครอบคลุมลักษณะในประเด็นที่กล่าวถึงข้างต้น

ด้วยเหตุที่แนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ (NPA) มีจุดเน้นที่ระบบของนโยบายและมีความเป็นเอกภาพสูง เน้นสายงานบังคับบัญชาจนเกิดอุปสรรคปัญหา และนำไปสู่ข้อถกเถียงเพื่อการแสวงหาหลักเกณฑ์ในการจัดการ มาเป็น เครื่องมือทางการบริหาร โดยเครื่องมือดังกล่าวอาจเรียกชื่อที่ต่างกันออกไป (Papassarakian, B.E.2558: 24) เช่น การ จัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management: NPM) การบริหารสาธารณะโดยฐานการตลาด (Market- Base Administration) ผู้ประกอบการวิสาหกิจภาครัฐ (Entrepreneurial Government) เป็นต้น

2) การจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management: NPM) เป็นแนวคิดซึ่งเน้นการประกันสิทธิพลเมือง ต่อการได้รับการบริการสาธารณะจากภาครัฐ จนภาคประชาชนเกิดความพึงพอใจ (Service Inputs and Outputs) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่พัฒนาไปสู่แนวคิดการบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นวิธีการ เพื่อ การให้บริการแก่ภาคประชาชนได้อย่างเต็มที่ เช่น การร่วมเป็นภาคีกับภาคเอกชน การลดขนาดองค์การและเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์การ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงอำนาจและโครงสร้างการทำงานเพื่อให้บริการที่มีประสิทธิภาพ (Papassarakian, B.E.2558: 103) นอกจากนั้น แนวคิดการจัดการสาธารณะใหม่ ยังเน้นวิทยาการจัดการ บนพื้นฐานของ หลักเหตุผลที่ต้องมีทางเลือก โดยเฉพาะการพิจารณาตามหลักเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ พื้นฐานค่านิยมที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อ แนวทางในการจัดการสาธารณะใหม่อีกประการหนึ่งคือ ระบบตลาดซึ่งเน้นการแข่งขัน ทางเลือกของผลประโยชน์ แรงจูงใจ ของค่าตอบแทนและการลดต้นทุนการดำเนินงาน โดยในอดีต แนวคิดนี้ ได้เคยถูกนำไปประยุกต์ใช้เพื่อการปฏิรูป

การบริหารงานภาครัฐในช่วงทศวรรษที่ 1990 ภายใต้บริบทของการบริหารสาธารณะในประเทศต่าง ๆ (Papassarakian, B.E. 2558: 24 - 26) เช่น แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เนเธอร์แลนด์ อังกฤษและอเมริกา โดยแนวคิดแบ่งออกเป็นองค์ประกอบด้านต่าง ๆ คือ 1) วิธีการจัดการ เช่น การจัดการแบบลีน (Lean Management) การจัดการเชิงกลยุทธ์ องค์การการเรียนรู้ ฯลฯ 2) ระดับของการจัดการและกลยุทธ์ เช่น กลยุทธ์ระดับผู้นำและระดับปฏิบัติ เป็นต้น นอกจากนี้ แนวคิดยังคำนึงถึงผู้เกี่ยวข้อง เช่น นักการเมือง ประชาชนผู้รับบริการ หน่วยงานตัวแทนภาครัฐ ฯลฯ ทำให้ต้องมีการกำหนดเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการจัดการดังกล่าว เช่น การกำกับทิศทาง การชี้แนะและระบบกำกับทิศทาง ตลอดจนการประเมินและการรายงาน เป็นต้น

องค์ประกอบและเครื่องมือข้างต้นทำให้เกิดรูปแบบต่าง ๆ ในการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ เช่น องค์การในรูปแบบกลุ่มและสถาบัน องค์การในรูปแบบทีมงาน องค์การในรูปแบบเมทริก ฯลฯ เพื่อสนองต่อการปฏิรูปการทำงานทั้งในเชิงกลยุทธ์และการจัดการภาครัฐ ทั้งนี้ รวมถึง รูปแบบการจัดการในลักษณะต่าง ๆ เช่น การจัดการเชิงบูรณาการ การจัดการในแนวราบ และการจัดการในรูปแบบเครือข่าย ซึ่งทำให้เกิดรูปแบบองค์การข้างต้น

สิ่งดังกล่าวทั้งหมด ได้กำหนดไว้เป็นพิมพ์เขียวสำหรับใช้เป็นคู่มือขององค์การราชการทั้งประเทศโดยไม่มี การสังเคราะห์แนวคิด และถือปฏิบัติตามวิธีการจัดการ พร้อมด้วยกลไกการบริหารงาน ภายใต้บริบทของการบริหารและการบริการสาธารณะ จนทำให้เกิดตัวแบบทางการศึกษาและนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดการจัดการสาธารณะในระดับหนึ่ง (Papassarakian, B.E.2558)

3) แนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะใหม่หรือการบริหารงานภาครัฐใหม่ (New Public Governance: NPG) ถือเป็นเครื่องมือทางความคิดซึ่งได้ขยายกรอบคิดออกไปสู่แนวคิดที่มองว่า สามารถนำมาเติมเต็มช่องว่างของแนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ (NPA) กับการจัดการสาธารณะใหม่ (NPM) ด้วยการนำสิ่งที่เกิดจากปรากฏการณ์ทางการบริหารและการจัดการภาครัฐมาสังเคราะห์ ทำให้เกิดข้อเสนอที่ว่า แนวคิดการบริหารกิจการภาครัฐใหม่ (NPG) เป็นผลผลิตในการตอบสนองต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติรวมถึงการส่งมอบบริการที่มีมิติของความซับซ้อนที่หลากหลาย

ผลพวงจากพัฒนาการบนพื้นฐานแนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ (NPA) และการจัดการสาธารณะใหม่ (NPM) ทำให้องค์ประกอบของแนวคิดนี้ มีรากฐานมาจากทฤษฎีสังคมวิทยาขององค์การและทฤษฎีเครือข่าย ซึ่งเน้นกระบวนการบริการ รวมถึงผลลัพธ์ของการดำเนินงานมากขึ้น ทั้งนี้ ยังมีสิ่งที่เป็นองค์ประกอบในเชิงประจักษ์ที่สำคัญ ซึ่งสมศักดิ์ สามัคคีธรรม และ ปรีดา วณิชภูมิ (B.E.2556) ได้แจกแจงไว้อย่างน่าสนใจ ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจและทรัพยากรสู่ท้องถิ่น ทั้งที่เป็นองค์การภาครัฐและที่ไม่ใช่ของภาครัฐ รวมทั้งภาคประชาสังคมเพื่อพัฒนาสู่การสร้างความร่วมมือในลักษณะภาคี 2) การปรับฐานคติของแนวคิดการบริหารสาธารณะใหม่ที่ว่า รัฐมีบทบาทหน้าที่ในงานสาธารณะ และรับผิดชอบในการบริการภาคประชาชน ซึ่งมีหน้าที่คอยรับบริการโดยไม่ผูกขาดงานบริการ เพื่อให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าร่วมการดำเนินงานด้านการบริการ ในฐานะภาคีและผู้รับบริการได้ 3) มีรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะภาคีของทุกภาคส่วน มีการนำรูปแบบองค์การแบบลีนมาใช้มากขึ้น ทั้งนี้ การทำงานแบบเครือข่ายถูกยึดโยงด้วยความไว้วางใจอันเป็นลักษณะหนึ่งของทุนทางสังคม

การสะท้อนถึงบทบาทในการบริการสาธารณะ (Public Services) ที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะขององค์การภาครัฐในการให้บริการ เพื่อสนองตอบต่อภาคเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในทุกระดับ โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อการบริการระดับพื้นที่ ซึ่งถูกมองว่า มีความสำคัญในระดับรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ระดับชุมชน ท้องถิ่นและระดับภูมิภาค จึงเป็นความรับผิดชอบขององค์การราชการระดับพื้นที่ ซึ่งจะทำหน้าที่ในการให้ บริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ภาคประชาสังคมหรือภาคพลเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ

ทฤษฎีนิยามสถาบันกับแนวทางการศึกษาขององค์การภาครัฐ

ก่อนที่จะนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาในประเด็นการบริหารและการจัดการสาธารณะ ทฤษฎีนิยามสถาบัน (Institutionalist Theory) ได้ถูกกล่าวถึงในฐานะที่เกี่ยวข้องกับศาสตร์ทางสังคมวิทยา ซึ่งพิจารณาจากกรอบทฤษฎีเชิงสถาบันนิยม (Institutionalism of Theory) ด้วยวิธีการนำข้อเท็จจริงบางประการขององค์การในระดับระหว่างประเทศ มาอภิปรายเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อยอดแนวความคิดภายใต้ฐานคติสองประการ คือ ประการแรก ฐานคติที่ว่า รัฐเป็นตัวแสดงหลักในการทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานระหว่างประเทศ ซึ่งการแสดงออกดังกล่าว จะมีทั้งลักษณะของความมีเหตุมีผลและความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนดำรงอยู่ ประการที่สอง ฐานคติที่แสดงลักษณะความเป็นอนาธิปไตยภายในระบบระหว่างประเทศ (William, 1997) ดังนั้น การศึกษาภายใต้พื้นฐานแนวคิดทฤษฎีเชิงสถาบันนิยม จึงเน้นการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และระบบระหว่างประเทศ เช่น การร่วมกำหนดข้อตกลงและกำหนดกฎหมายระหว่างประเทศ การร่วมกันบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการลงโทษทางกฎหมายของบรรดาประเทศสมาชิก ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยองค์การต่าง ๆ รวมทั้งองค์การระดับพื้นที่ของประเทศสมาชิก

ดังนั้น ทฤษฎีนิยามสถาบัน (Institutionalist Theory) จึงมีพื้นฐานมาจากการพิจารณาปรากฏการณ์ความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นสถาบันที่พยายามสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพของโลก โดยเฉพาะองค์การระหว่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมุ่งรักษาความมั่นคงให้กับโลก รวมทั้งการที่หลาย ๆ ประเทศ ได้เข้าร่วมกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศเพื่อจุดประสงค์ในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางการเมืองในระดับระหว่างประเทศ รวมถึงการแย่งชิงอำนาจระหว่างขั้วอำนาจสองขั้ว (Robert & Lisa, 1995) นอกจากนี้ การนำแนวคิดทฤษฎีนิยามสถาบัน มาประยุกต์เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในระบบระหว่างประเทศ ทำให้มองเห็นถึงลักษณะต่าง ๆ ได้แก่ พฤติกรรมองค์การและพฤติกรรมของรัฐ กลไกเพื่อสร้างความร่วมมือ พฤติกรรมที่มีผลกระทบต่อการ วัฒนธรรมองค์การ โครงสร้างการจัดการ รูปแบบการกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ขององค์การภาครัฐ และรวมทั้งการแสดงให้ เห็นถึงผลต่อการเปลี่ยนแปลงกิจกรรมภายในของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม แนวทางการศึกษาของทฤษฎีทั้งสอง ต่างมีหน้าที่ทางการศึกษาที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งทฤษฎีนิยามสถาบัน(Institutionalist Theory) และทฤษฎีเชิงสถาบันนิยม (Institutionalism Theory) ซึ่งมักใช้เป็นแนวทางการศึกษาของนักวิชาการด้านกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ โดยเฉพาะความสัมพันธ์และการปฏิสัมพันธ์ขององค์การระหว่างประเทศ กลไกด้านกฎหมาย ข้อบังคับหรือข้อตกลงต่าง ๆ ขององค์การรัฐร่วม หรือองค์การระหว่างประเทศและมักนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษากฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายมหาชน ดังเช่น เอกสารวิชาการชื่อ “Institutionalist Theory and International Legal Scholarship ” ของ วิลเลียม (William, 1997) กล่าวถึงบทบาทขององค์การภาค

รัฐบนความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านต่าง ๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ด้านกฎหมาย นอกจากนี้ เอกสารวิชาการเรื่อง “The Promise of Institutional Theory” ของ โรเบิร์ตและลิซ่า (Robert & Lisa, 1995) ยังอภิปรายถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้พื้นฐานแนวคิดเชิงสถาบันในประเด็นเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นต้น

พัฒนาการของแนวคิดเชิงสถาบันจากทฤษฎีแบบดั้งเดิม (Orthodox) ไปสู่แนวคิดดั้งเดิมใหม่ (Neo - Classic) กระทำโดยวิธีการสังเคราะห์เพื่อสร้างแนวคิดที่สามารถนำไปอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมในเชิงสถาบันที่มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ เรียกว่า ทฤษฎีหลังยุคเคนส์ (Post – Keynesian Theory) ซึ่งเป็นความพยายามทำความเข้าใจบทบาทของสถาบันโดยเฉพาะองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ซึ่งมีการนำเสนอถึงโครงสร้างของสถาบันทางสังคมและมิติของสถาบันในระดับมหภาคทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Eichner, 1985) แนวคิดสามารถนำเสนอให้เห็นภาพของการพัฒนานคนในสถาบันและองค์การ แต่ยังคงมีข้อจำกัดของการอธิบายในระดับจุลภาคและระดับปัจเจกอยู่มาก

ทฤษฎีนิยามสถาบันกับการศึกษาลักษณะการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่

แนวคิดนิยามสถาบันกับแนวคิดเชิงสถาบันนิยมมักจะนำมาใช้ประยุกต์ในการศึกษาร่วมกัน ขณะเดียวกันยังสามารถนำมาใช้ในความหมายเดียวกันได้ ตัวอย่างเช่น งานศึกษาของ เมนอน และ งานศึกษาของนัลเล่ (Menon, 2011; Nulle, 2014) ได้ให้นิยามศัพท์เฉพาะของคำว่า นิยมสถาบัน (Institutionalist) กับเชิงสถาบันนิยม (Institutionalism) ว่า หมายถึง รูปแบบเฉพาะในเชิงสถาบันนิยม (Institutionalism) ทฤษฎีนิยามสถาบัน (Institutionalist Theory) ดังกล่าวมีการพัฒนามาจากแนวคิดที่มีขอบเขตเนื้อหาพร้อมทั้งทฤษฎีเชิงสถาบันนิยม (Institutionalism theory) โดยแนวคิดเชิงสถาบันนิยมได้พัฒนาแนวคิดไปสู่ แนวคิดเชิงสถาบันนิยมใหม่ (New – Institutionalism) ทำให้แนวคิดนิยามสถาบันมีการพัฒนาไปสู่แนวคิดนิยามสถาบันใหม่ (Neo – Institutionalism) เช่นกัน

การนำแนวคิดในกลุ่มทฤษฎีนิยามสถาบันมาพิจารณาลักษณะการให้บริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ มักจะนำมาเป็นแนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรม ดังเช่น งานศึกษาของ บรัช (Busch, 2017) เรื่อง “ The Role of Contextual Factors in the Influence of ICT on Street Level Discretion ” นำทฤษฎีสถาบันใหม่ (Neo – Institution) มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาอิทธิพลของเทคโนโลยีที่มีต่อพฤติกรรมองค์การ โดยศึกษาองค์การที่ทำหน้าที่ด้านกระบวนการยุติธรรมและองค์การด้านการศึกษา โดยมีความเชื่อว่า กฎหมายหรือข้อบัญญัติมีความจำเป็นมากกว่าการแสดงบทบาทเชิงพฤติกรรมขององค์การ เนื่องจากความไร้ซึ่งเหตุผลของสภาพแวดล้อมขององค์การ ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความสอดคล้องต่อสิ่งต่าง ๆ ได้แก่ ค่านิยมทางสังคม กิจกรรมทางสังคมและปทัสถานทางสังคม แนวความคิดนี้เห็นว่า สถาบันไม่ใช่องค์การ แต่เป็นโครงสร้างทางสังคมที่มีความยืดหยุ่นสูงและตั้งอยู่บนวิธีการและวัตถุประสงค์ของการสร้างเสถียรภาพทางสังคม รวมทั้งผลผลิตทางสังคม เช่น ปทัสถาน ค่านิยมและกฎระเบียบ เป็นต้น ผลการศึกษาพบความแตกต่างกันของพฤติกรรมองค์การสองรูปแบบคือ อิทธิพลของเทคโนโลยีจะมีผลต่อการใช้ดุลพินิจในองค์การที่เน้นการบริการเชิงรุก แต่เป็นอุปสรรคต่อองค์การที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจด้านกฎหมาย เนื่องจากจะทำให้เกิดความไม่เป็นอิสระต่อการใช้ดุลพินิจภายใต้กระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม การศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลของเทคโนโลยีต่อการใช้ดุลพินิจซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ ความสลับซับซ้อนทางสังคม บทบาททางสังคมขององค์การซึ่งเป็นหน่วยงานภาคสาธารณะ ระดับของความเชี่ยวชาญ ระดับของการให้บริการแบบเผชิญหน้า ศักยภาพและจำนวนความถี่ในการใช้ดุลพินิจ

ความพยายามลดข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ข้อจำกัดที่เกิดจากการครอบงำทางความคิดภายใต้โครงสร้างสถาบันขนาดใหญ่ ทำให้มีการละเลยส่วนประกอบย่อย กอปรกับอิทธิพลของแนวคิดพฤติกรรมศาสตร์ที่มีผลทำให้แนวคิดทฤษฎีนิยมสถาบันในระยะต่อมา มีการปรับตัวให้สามารถมีความเป็นพลวัตต่อการศึกษา ทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางการศึกษาในระดับปัจเจกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ จักรี ไชยพินิจ (Chipinit, B.E.2559) ได้แจกแจงประเด็นของกลุ่มแนวคิดนิยมสถาบันซึ่งมีความเป็นพลวัตไว้ 7 ประการ ดังนี้ 1) แนวคิดนิยมสถาบันเชิงบรรทัดฐาน (Normative Institutionalists) เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมและบรรทัดฐานทางสังคมที่มีผลต่อพฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคล 2) แนวคิดนิยมสถาบันเชิงเหตุผล (Rational Choice Institutionalists) เป็นแนวคิดซึ่งทำความเข้าใจในประเด็นแรงจูงใจของปัจเจกบุคคลต่อการแสวงหาผลประโยชน์ 3) แนวคิดนิยมสถาบันเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Institutionalists) เป็นแนวคิดที่เน้นการทำความเข้าใจประเด็นการตัดสินใจของภาครัฐที่มีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคล 4) แนวคิดนิยมสถาบันเชิงประจักษ์ (Empirical Institutionalists) เป็นแนวคิดที่เน้นการทำความเข้าใจในประเด็นผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานย่อยในภาครัฐบาล 5) แนวคิดนิยมสถาบันในระบบระหว่างประเทศ (International Institutionalists) เน้นการทำความเข้าใจประเด็นพฤติกรรมของรัฐด้านบทบาทและอำนาจในโครงสร้างของระบบระหว่างประเทศ 6) แนวคิดสังคมวิทยานิยมสถาบัน (Sociological Institutionalists) เป็นแนวคิดซึ่งเน้นการทำความเข้าใจในประเด็นการให้ความหมายของสถาบันและการมีอิทธิพลต่อปัจเจกบุคคลและ 7) แนวคิดนิยมสถาบันเชิงเครือข่าย (Networking Institutionalists) เน้นการทำความเข้าใจในประเด็นพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งถูกกำหนดโดยการปฏิสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ

นอกจากนั้น การนำแนวคิดนิยมสถาบันมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาในประเด็นองค์การราชการระดับพื้นที่ที่โดยไรซ์ (Rice, 2012) ได้อ้างถึงการนำปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นจริงมาพิจารณาในเชิงสถาบัน เนื่องจากเห็นว่าสถาบันคือรูปแบบหนึ่งของธรรมเนียมทางเศรษฐศาสตร์ การเมืองและภูมิวัฒนธรรม (Cultural Biography) ดังนั้น รูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจึงเกิดจากอิทธิพลของความเป็นสถาบันที่มีต่อปัจเจกบุคคล ทั้งนี้ ไรซ์ ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับการศึกษาการนำนโยบายสังคมไปปฏิบัติขององค์การราชการระดับพื้นที่ โดยเรียกแนวคิดนี้ว่า ทฤษฎีนิยมสถาบันระดับจุลภาค (Micro Institutionalism Theory) เป็นแนวคิดที่เน้นรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระดับปัจเจกบุคคล กล่าวคือ เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนหรือภาคสาธารณะ แนวคิดเน้นลักษณะความเป็นสถาบันทางสังคมของรัฐสวัสดิการ ซึ่งไม่เพียงแต่จะมีหน้าที่ในการออกกฎหมายมาบังคับใช้ในฐานะเครื่องมือของรัฐสวัสดิการเท่านั้น แต่จะต้องแจกแจงรายละเอียดหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ความต่อเนื่องของงานบริการ ตลอดจนพลวัตของผลผลิตที่มีต่อการปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคประชาชนผู้รับบริการ ทั้งนี้ มีการพิจารณาบทบาทที่ควรจะเป็นของผู้ให้บริการ (บุคลากรภาครัฐ) และผู้รับบริการ (ประชาชนผู้รับบริการหรือภาคสาธารณะ) ออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ (Rice, 2012)

ด้านแรก บทบาทของบุคลากรภาครัฐผู้ให้บริการซึ่งนิยามตามความเป็นวิชาชีพและการให้บริการด้วยหลักคุณธรรม หลักความเสมอภาค หลักความเท่าเทียมและหลักผลประโยชน์ของภาคสาธารณะ รวมถึงหลักความต้องการและความมีศักดิ์ศรีของผู้รับบริการ โดยบทบาทเชิงปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ มาจากพื้นฐานความมีจิตสำนึกและความเต็มใจในการทำหน้าที่ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่จะทำให้เกิดการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานผ่านการศึกษาอบรมเพื่อเพิ่มทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

ด้านที่สอง บทบาทของผู้รับบริการ เป็นการแสดงบทบาทภายใต้โครงสร้างทางสังคมหรือโครงสร้างทางวัฒนธรรม รวมถึงพฤติกรรมความต้องการ การตอบสนองที่แสดงต่อผู้ให้บริการซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม รวมทั้งประสบการณ์ที่ได้รับจากการเข้ารับบริการจากภาครัฐทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ปัจจัยของระดับความรู้ของผู้รับบริการโดยเฉพาะความรู้ความเข้าใจต่อระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย ทำให้ภาคประชาชนหรือผู้รับบริการ สามารถแสดงบทบาทเพื่อผลักดันให้เกิดการบริการที่เป็นไปในทิศทางที่ตนต้องการ การแสดงบทบาทอาจเป็นไปตามอิทธิพลทางวัฒนธรรมและทางสังคม โดยแสดงออกผ่านกลุ่มทางสังคมหรือสถาบันทางสังคม บทบาทดังกล่าวจะมีส่วนต่อการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการของภาครัฐ เช่น การสร้างรูปแบบความร่วมมือในการให้บริการ การสร้างกลยุทธ์ต่าง ๆ ทางการบริหารเพื่อให้การบริการสาธารณะมีความเหมาะสม

แม้ว่าทฤษฎีนิยามสถาบันในระยะแรกจะเป็นเพียงแนวความคิดที่เน้นการศึกษาพฤติกรรมองค์ การและนำเสนอเป็นภาพรวมในระดับมหภาคมากกว่าการศึกษาในระดับจุลภาคก็ตาม แต่แนวคิดในระยะต่อมา พยายามลดข้อจำกัดของการนำไปใช้ในการศึกษา จึงทำให้เกิดพัฒนาการของแนวคิดและนำไปเป็นแนวทางการศึกษาพฤติกรรมในเชิงบทบาทระดับบุคคลในองค์การ โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนากิจกรรมในการบริการ สนองตอบต่อภาคสาธารณะทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

สังคมวิทยาพลเมืองกับการพิจารณาการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่

สังคมวิทยาพลเมือง (Sociological Citizen) เป็นแนวคิดซึ่งเน้นความตระหนักถึงการเป็นพลเมืองของสังคม โดยความตระหนักในความเป็นพลเมืองของสังคมจะทำให้เกิดความสามารถในการมองสถานการณ์ทางสังคมในทุก ๆ สถานการณ์ได้อย่างรอบด้าน และมองได้กว้างไกลขึ้น ทั้งยังทำให้เกิดพัฒนาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในองค์การราชการ รวมถึงการปรับพฤติกรรมให้มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางสังคม และสามารถใช้ประโยชน์จากสังคมพลวัตที่มีอยู่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การราชการ (Karkatsoulis, 2012)

แนวความคิดสังคมวิทยาพลเมือง มาจากการพิจารณาผลผลิตทางความคิดสองด้านระหว่างความมีเหตุผลและความไร้เหตุผลทางสังคม ได้แก่ ปทัสถานทางสังคม กฎระเบียบที่เขียนขึ้นอย่างเป็นทางการ และบรรทัดฐานทางสังคม ซึ่งได้รับการยอมรับต่อ ๆ กันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ นอกจากนั้น แนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง ยังเป็นผลผลิตอันเกิดจากการทำกิจกรรมที่มีทั้งความแตกต่างและความคล้ายคลึงกันภายในองค์การภาคเอกชนและองค์การภาคสาธารณะ แม้ว่า สังคมวิทยาพลเมือง จะไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการจัดองค์การโดยตรง แต่แนวคิดเข้าไปเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมการจัดองค์การ ซึ่งอยู่เหนือมาตรฐานของสิ่งที่นำมาใช้ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ และทำให้เกิดการหลอมรวมของนวัตกรรมที่ส่งผลถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้น แนวคิดสังคมวิทยาพลเมืองจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการจัดการและการนำกฎระเบียบต่าง ๆ มาปฏิบัติใช้อย่างมีจินตภาพ (Imaginative Implementation) ทั้งนี้ รูปแบบของกิจกรรมจากแนวคิดของเดอมีโคน และแนวความคิดสังคมวิทยาจินตภาพของซีไรท์มิลที่คาร์คาทวอลิชอ้างถึง (Karkatsoulis, 2012) สามารถนำมาพิจารณาเพื่อกำกับทิศทางความคิดด้านศักยภาพของสมาชิกองค์การได้

แนวคิดในประเด็นการบริหารและการจัดการองค์การที่ คาร์คาทวอลิช (Karkatsoulis, 2012) นำมากล่าวอ้าง โดยเฉพาะการนำมาพิจารณาองค์การภาคสาธารณะในระดับปฏิบัติให้ความเห็นว่า องค์การต้องมีศักยภาพในการเชื่อมโยงสภาพแวดล้อมที่มีความแตกต่างกันเข้ากับแนวความคิดทฤษฎีที่จะทำให้เกิดการค้นพบความสัมพันธ์ระหว่างข้อกำหนดบทบาทและกิจกรรมที่เชื่อมโยงเข้ากับวัฒนธรรมองค์การ และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในเชิงพลวัต รวมถึงมีความสามารถเชื่อมโยงแนวคิดทฤษฎีเข้ากับแนวทางปฏิบัติของแผนงานและกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้

ลักษณะอีกด้านหนึ่งขององค์การราชการระดับพื้นที่ (Street Level Organizational Bureaucrat) ภายใต้นแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง ได้สะท้อนให้เห็นถึงพฤติกรรมและค่านิยมองค์การ ตลอดจนการพิจารณาปัจจัยด้านอิทธิพลของนักการเมือง ที่มีต่อพฤติกรรมหรือนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ระดับบริการในองค์การภาครัฐซึ่ง เมย์และวินเทอร์ (May & Winter, 2009) นำเสนอรูปแบบกิจกรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในองค์การราชการระดับพื้นที่ ภายใต้นิยามสามประการ ได้แก่ ประการแรก ปัจจัยด้านองค์การระดับพื้นที่ซึ่งครอบคลุมปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยด้านการบริหารจัดการโดยมีผลต่อรูปแบบการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การราชการระดับพื้นที่ ประการที่สอง นักการเมืองและนักบริหารจัดการมีอิทธิพลต่อกิจกรรมขององค์การราชการระดับพื้นที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ราชการที่ได้รับคัดเลือกมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ระดับพื้นที่ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ราชการที่ทำงานใกล้ชิดกับภาคประชาชนหรือภาคสาธารณะ จะเอาใจใส่ต่อการทำกิจกรรมที่เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของนโยบายในระดับชาติมากกว่าการทำกิจกรรมตามดุลยพินิจของตน

อย่างไรก็ตาม อิทธิพลจากการเมืองและการบริหารจัดการต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การราชการระดับพื้นที่ มีข้อจำกัดในเชิงสัมพัทธ์โดยเปรียบเทียบกับความเข้าใจต่อเป้าหมายของนโยบายในระดับชาติ และการมีความรู้ในสาขาวิชาชีพด้านการบริการสาธารณะ รวมถึงแรงจูงใจของนโยบาย ทำให้เจ้าหน้าที่ขององค์การราชการระดับพื้นที่สามารถปรับพฤติกรรมและค่านิยมในการทำงานให้เกิดความยืดหยุ่นและมีความเป็นอิสระที่สอดคล้องต่อสถานการณ์และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ ได้ดี (Piore, 2011)

ลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ การแสดงออกเชิงพฤติกรรมต่อสถานการณ์ทางวิชาชีพด้านการบริการ ที่มีความเป็นอิสระตามสายงานวิชาชีพของตน โดยให้ความสำคัญต่อการควบคุมตนเองในการทำหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีต่อภาคสาธารณะและภาคประชาชน (Evans, 2011) ทำให้องค์การราชการระดับพื้นที่ กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของนโยบายสาธารณะที่มีศักยภาพต่อการสร้างนวัตกรรมทั้งด้านนโยบายภาครัฐและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาสังคม และความต้องการทางเศรษฐกิจในภาคสาธารณะ โดยการปรับทัศนคติให้คุณค่าต่อการบริหารจัดการที่มีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจและเน้นการมีส่วนร่วม (Piore, 2011)

จะเห็นว่า การทำกิจกรรมของเจ้าหน้าที่องค์การราชการระดับพื้นที่ในส่วนหนึ่ง คือ การแสดงพฤติกรรมจากพื้นฐานแนวความคิดรูปแบบของการกระทำ (Pattern of Action) ที่เน้นวัฒนธรรมองค์การตามแนวคิดของเดอเคม ซึ่งอ้างไว้โดยลินคอล์นและกิลลอท (Lincoln & Guillot, 2004) โดยมีองค์ประกอบของระบบค่านิยมและความเชื่อภายในองค์การ ที่อนุมาณถึงการแสดงพฤติกรรมผ่านกระบวนการกลมเกลสาทางสังคม จนก่อให้เกิดนัยต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การด้วยการแบ่งปันและการสร้างเครือข่ายทางสังคมร่วมกัน ทำให้เกิดรูปแบบของกิจกรรมการบริการสู่ภาคสาธารณะได้อย่างสร้างสรรค์

ทิศทางความคิดของสังคมวิทยาพลเมืองกับลักษณะการให้บริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่

ทิศทางความคิดที่ซีไรท์มีลส์เรียกว่า “ สังคมวิทยาจินตภาพ ” (Sociological Imagination) เป็นมุมมองทางสังคมที่นำมาเข้ากับทิศทางความคิดเพื่อทำความเข้าใจปัจเจกบุคคล ถึงภูมิหลังและกระบวนการทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทของสภาพแวดล้อมของปัจเจกบุคคลนั้นว่าเป็นอย่างไร แนวความคิดสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาลักษณะพฤติกรรมการปฏิบัติงานราชการระดับพื้นที่ (Silbey, 2011) เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชการ เกี่ยวข้องกับระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย โดยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชการดังกล่าว ต่างมีปฏิสัมพันธ์จากทั้งภายในและภายนอกองค์การในรูปแบบการแบ่งปัน การแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการแบ่งปันข้อมูลกับภาคสาธารณะ ส่วนหนึ่งของแนวความคิดดังกล่าว เน้นการทำความเข้าใจต่อความตระหนักถึงความสัมพันธ์ของประสบการณ์ส่วนบุคคลกับสังคม (Societal) หรือภาคสาธารณะด้วยการให้ความสำคัญกับสังคมส่วนรวม และสามารถสร้างทางเลือกที่ดีที่สุดในการให้บริการโดยใช้ดุลยพินิจอย่างมีอิสระ

นอกจากแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง (Sociological Citizen) จะมีพื้นฐานมาจากผลของการนำความคิดสังคมวิทยาจินตภาพ (Sociological Imagination) มาพัฒนาเพื่อใช้กำกับทิศทางความคิดในการศึกษาการให้บริการขององค์การราชการระดับพื้นที่แล้ว ยังทำให้แนวคิดสังคมวิทยาพลเมืองสามารถนำไปพิจารณาลักษณะของวิธีการจัดการองค์การราชการระดับพื้นที่ ในลักษณะการใช้พลเมืองเป็นฐาน (Citizen – Based) เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจต่อลักษณะการปฏิบัติงานขององค์การราชการอีกด้วย แนวคิดการใช้พลเมืองเป็นฐาน ถือเป็นวิธีการของตัวแทนพลเมืองเพื่อการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ภาคพลเมือง (Crook & Ayee, 2006) สิ่งดังกล่าวได้ท้าทายแนวความคิดแบบดั้งเดิมขององค์การราชการอย่างมาก เนื่องจากองค์การราชการระดับพื้นที่ตามแนวทางการใช้พลเมืองเป็นฐาน จะทำหน้าที่เป็นเสมือนองค์กรผู้เชื่อมโยงหรือองค์กรผู้สร้างความเป็นประชาธิปไตยในพื้นที่โดยมีหน้าที่ในการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองควบคู่กันไป

การพิจารณาลักษณะการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชการในระดับพื้นที่ โดยผ่านแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง ด้วยการนำความคิดสังคมวิทยาจินตภาพมาเข้ากับทิศทางความคิด โดยเน้นการตรวจสอบจากภาคสาธารณะตามหลักเกณฑ์ของกิจการภาครัฐ (Governance) ทั้งนี้ ปีเตอร์ และ ไมเคิล (Peter & Michael, 2007) อภิปรายลักษณะการทำงานของเจ้าหน้าที่ราชการในระดับพื้นที่ภายใต้แนวคิดการบริหารกิจการภาครัฐไว้หลายประการ ได้แก่ ประการแรก ความมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจ ประการที่สอง ความสามารถในการจัดการกับงานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ประการที่สาม ลักษณะการทำงานที่สะท้อนถึงความเป็นวิชาชีพ ประการที่สี่ การมีบทบาทที่หลากหลายเพื่อการปฏิสัมพันธ์กับภาคพลเมือง ประการที่ห้า การมีบทบาทในลักษณะอื่น ๆ เช่น บทบาทในความเป็นหน่วยงานและความเป็นตัวแทนของภาครัฐ บทบาทการทำงานตามหน้าที่และตามความรับผิดชอบ รวมถึงบทบาทในการปฏิบัติงาน ประการที่หก มีลักษณะการเป็นชายปฏิบัติการขนาดเล็กซึ่งมีความซับซ้อนด้วยความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ ประการที่เจ็ด มีลักษณะการดำเนินงานของกิจการภาครัฐกล่าวคือ เป็นกลุ่มกิจกรรมที่มีความหลากหลายและมีการปฏิบัติหน้าที่โดยข้าราชการผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ประการที่แปด เป็นกิจการภาครัฐที่เกิดขึ้น ณ ระดับต่าง ๆ ของการบริหารและเกิดขึ้น ณ สถานการณ์ที่มีความหลากหลาย

จากลักษณะการปฏิบัติงานขององค์การราชการระดับพื้นที่โดยใช้พลเมืองเป็นฐาน ทำให้เกิดรูปแบบวัฒนธรรมองค์การซึ่งเน้นผู้ให้บริการเป็นหลัก (Client – Oriented) เนื่องจากเล็งเห็นว่า เจ้าหน้าที่ส่วนหน้า (Front – Line) ขององค์การราชการระดับพื้นที่ เป็นกุญแจสำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองแก่ภาคพลเมือง ดังนั้น การสร้างวัฒนธรรมองค์การที่เน้นผู้ให้บริการเป็นหลักหรือเรียกว่า แนวทางการบริการโดยใช้พลเมืองเป็นฐาน จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการสร้างวัฒนธรรมภายในองค์การ อันได้แก่ การสร้างค่านิยมการแบ่งปัน และการใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ มาเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างความใกล้ชิดสนิทสนมและความสมานฉันท์ นอกจากนี้ เครื่องมือที่องค์การทั่วไปนำมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องมี เช่น ระบบการประเมิน และรูปแบบวิธีการจัดการของผู้บริหารทั้งในระดับกลางและระดับล่างภายในองค์การราชการระดับพื้นที่

สำหรับบริบทแวดล้อมภายนอกต่อการปฏิบัติงานขององค์การราชการระดับพื้นที่ ตามแนวคิดการใช้พลเมืองเป็นฐาน สามารถพิจารณาจากบริบทของการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกกับภาคสาธารณะและอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ โดยเฉพาะการเมืองที่เกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะร่วมเอกชน (Public – Private) รวมถึงการเข้าร่วมเป็นภาคีกับหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนองค์การวิสาหกิจชุมชน (Crook & Ayee, 2006)

นอกจากการนำความคิดสังคมวิทยาจินตภาพ (Sociological Imagination) มากำกับทิศทางการคิดภายใต้แนวคิดสังคมวิทยาพลเมืองแล้ว ความคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพ (Economic Imagination) ก็เป็นความคิดหนึ่งที่สามารถนำมากำกับทิศทางการคิดเพื่อทำความเข้าใจในวิถีเศรษฐกิจหรือการตลาดซึ่งนำมาประยุกต์เพื่อใช้ในการอธิบายการดำเนินงาน และการปฏิบัติงานด้านบริการสาธารณะ ให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการบริหารและการจัดการสาธารณะใหม่ และได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาลักษณะการดำเนินงานขององค์การราชการระดับพื้นที่ โดยเฉพาะการนำนโยบายด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจมาปฏิบัติ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การภาครัฐในระดับพื้นที่ต้องใช้ดุลพินิจเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งการนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ ดังนั้น แนวทางในการจัดการขององค์การราชการในระดับพื้นที่ จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเกิดการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางสังคมภายในท้องถิ่นและชุมชนด้วย

ฮิลและมอนเทจ (Hill & Montag, 2015) ได้นำเสนอทิศทางการคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพ (The Economic Imagination) ในฐานะที่เป็นความคิดที่เป็นมุมมองเพื่อการทำความเข้าใจเศรษฐกิจ เศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ รวมไปถึงการทำความเข้าใจในเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยถือว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจไม่ได้เป็นกลไกเพียงอย่างเดียวที่กำหนดการกระทำของมนุษย์ แต่มีกลไกอื่น โดยเฉพาะกลไกทางการตลาดที่ทำหน้าที่ภายใต้เงื่อนไขของอนาคต มุมมองดังกล่าวถือว่าเป็นมายาคติหรือจินตนาการ ('Magical') ที่ให้มุมมองของวิถีทางเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ โดยทำความเข้าใจในวิถีทางเศรษฐกิจจนทำให้เกิดพื้นฐานของความรู้ด้านสังคมพาณิชย์ (Commercial Society) รวมทั้งเกิดความเข้าใจต่อวิถีทางเศรษฐกิจต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้ เรียกวิถีและปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจว่า ความล้มเหลวทางการตลาด (Hill & Montag, 2015)

นอกจากนั้น ความคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพ ยังได้ถูกนำมากำกับทิศทางการคิดให้เกิดความเข้าใจเศรษฐกิจในยุคที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทอย่างมากต่อเศรษฐกิจและสังคม เช่น ระบบข้อมูลข่าวสาร สังคมแห่งความรู้ การทำธุรกรรมทางการเงิน และธุรกิจการค้าออนไลน์ โดยเฉพาะบทบาทของสังคมเครือข่ายออนไลน์ นอกจากจะมีความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมืองแล้ว ยังมีความสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคลอีกด้วย

งานศึกษาที่นำความคิดเศรษฐกิจศาสตร์จินตภาพมากำกับทิศทางความคิด เช่น งานศึกษาของ หวาง(Wang, 2018) เรื่อง “Rigid Demand’: Economic Imagination and Practice in China’s Urban Housing Market ” ซึ่งชี้ให้เห็นถึงวิธีคิดทางการตลาดสังหาริมทรัพย์ที่ว่า ผู้บริโภคจะซื้อบ้านโดยไม่คำนึงถึงราคาภายใต้สถานะเศรษฐกิจการตลาดแบบสังคมนิยม ซึ่งกลไกทางการตลาดถูกแทรกแซงจากภาครัฐ นอกจากนี้ เอกสารเชิงวิชาการของพีโอเร่ (Piore, 2011) เรื่อง “Beyond Markets: Sociology, Street - Level Bureaucracy, and The Management of The Public Sector” ได้นำเสนอภาพการปฏิบัติงานขององค์การราชการระดับพื้นที่ ภายใต้บริบทของเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยอภิปรายผ่านแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง ซึ่งกำกับทิศทางความคิดด้วยสังคมวิทยาจินตภาพและเศรษฐกิจศาสตร์จินตภาพ เพื่อแสดงให้เห็นถึงนวัตกรรมของวิธีการจัดการงานบริการให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพสู่ภาคสาธารณะ ความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีทำให้เกิดวิธีการพัฒนาเศรษฐกิจจากระบบข่าวสารข้อมูลและการเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก ทำให้องค์การราชการระดับพื้นที่ในฐานะเครื่องมือในการนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจำเป็นต้องพิจารณาถึงผลกระทบจากเศรษฐกิจโลกเช่นกัน

แม้ว่า การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจะเป็นเพียงการกระทำในขอบเขตพื้นที่เฉพาะก็ตาม แต่การนำความคิดเศรษฐกิจศาสตร์จินตภาพไปกำกับทิศทางความคิด เพื่อทำความเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การราชการระดับพื้นที่ สามารถแสดงให้เห็นถึงลักษณะการให้บริการขององค์การราชการระดับพื้นที่ ซึ่งมีความสอดคล้องต่อแนวคิดต่าง ๆ ได้แก่ (Osborne, 2006) แนวคิดการจัดการสาธารณะตามแนวคิดการบริหารงานภาครัฐใหม่ (New Public Administration: NPA) การจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management: NPM) และแนวคิดการบริหารกิจการสาธารณะใหม่ (New Public Governance: NPG) ซึ่งแนวคิดทั้งหมดดังกล่าว เป็นแนวคิดที่นำเสนอถึงการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนประสิทธิภาพของการวางแผนและการจัดการเพื่อให้เกิดการส่งมอบบริการสู่ภาคสาธารณะและมีผลลัพธ์ด้านบวกจากการให้บริการสาธารณะนั้น

สรุปและอภิปราย

การพิจารณาลักษณะการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ ตามแนวคิดของกลุ่มทฤษฎีนิยมสถาบัน สามารถสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการให้บริการที่มาจากพฤติกรรมองค์กรและพฤติกรรมของบุคคลในองค์กร นอกจากนี้ การพิจารณาลักษณะการให้บริการสาธารณะตามแนวคิดทฤษฎีสังคมวิทยาพลเมือง โดยมีการนำความคิดสังคมวิทยาจินตภาพและเศรษฐกิจศาสตร์ จินตภาพมากำกับทิศทางความคิด ได้สะท้อนภาพของลักษณะการบริการสาธารณะให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกองค์กรภายใต้บริบทแวดล้อมที่ดำรงอยู่

จากลักษณะการบริการสาธารณะโดยมุมมองตามกระบวนทัศน์ทางสังคมวิทยา บนพื้นฐานของกลุ่มทฤษฎีนิยมสถาบัน มีการพิจารณาถึงการบริการเพื่อตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลในสถาบันทางสังคม และการบริการดังกล่าวมีผลต่อกิจกรรมการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น สถาบันทางสังคม จึงสามารถผลักดันการบริการสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของตนได้ ทั้งนี้ ผลกระทบของเทคโนโลยีจะมีผลต่อลักษณะค่านิยมและวัฒนธรรมองค์กร และรวมถึงพฤติกรรมในการใช้ดุลพินิจเพื่อการให้บริการสาธารณะของข้าราชการระดับพื้นที่อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง มาเป็นแนวทางในการศึกษาการให้บริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ โดยใช้ความคิดสังคมวิทยาจินตภาพมากำกับทิศทางความคิด ร่วมกับความคิดเศรษฐศาสตร์ จินภาพ ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะการบริการสาธารณะที่ให้ความสำคัญต่อภาคพลเมือง ซึ่งเป็นลักษณะที่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมโดยเฉพาะการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ การเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตยของภาคพลเมืองตามหลักเกณฑ์ของการใช้พลเมืองเป็นฐาน (Citizen – Based) ทั้งนี้ เพื่อให้กิจกรรมการพัฒนาของภาคพลเมืองเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไป

ลักษณะการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ข้างต้น มีความสอดคล้องกับตัวแบบในการปฏิบัติงานขององค์การราชการระดับพื้นที่ ตามแนวคิดที่เบเยอร์ (Byers, 2012) นำเสนอภายใต้แนวคิดการจัดการสาธารณะใหม่ และมีความชัดเจนของความคิดสังคมวิทยาจินตภาพที่นำมากำกับทิศทางความคิด เพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมการให้บริการขององค์การราชการระดับพื้นที่อย่างมีอรรถาธิบาย การอธิบายในรายละเอียดประเด็นอื่น ๆ คือการนำแนวความคิดเศรษฐศาสตร์จินตภาพมากำกับทิศทางความคิดในประเด็นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดการด้านการบริการขององค์การระดับพื้นที่ โดยมีจินตภาพด้านการตลาดซึ่งได้แก่ ผู้บริโภคสาธารณะ (Public Consumer) และการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้เกิดมุมมองของแนวคิดทางสังคมวิทยาพลเมืองที่มาจากพื้นฐานการให้ความสำคัญแก่ภาคพลเมืองอีกด้วย

นิยามของข้าราชการระดับพื้นที่ (Street Level Bureaucrat) มีความหมายว่า กลุ่มบุคคลหรือกลุ่มข้าราชการที่นำนโยบายระดับชาติและระดับหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปมาปฏิบัติ และเป็นกลุ่มบุคคลที่มีหน้าที่ในการให้บริการแก่ภาคสาธารณะ ภายใต้บริบทของสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัต ดังนั้น กลุ่มบุคคลเหล่านี้ จึงอาจต้องทำงานภายใต้สภาวะความกดดันหลายประการ เช่น ความไม่เพียงพอของทรัพยากร ความต้องการในการบริการของภาคสาธารณะที่เพิ่มขึ้น ความขัดแย้งกลุ่มเครือข่ายที่มีต่อความคาดหวังขององค์กร ความท้าทายในการวัดประเมินผลการปฏิบัติงาน และรวมถึงการปฏิบัติงานที่ต้องตอบสนองต่อภาคการเมืองและบุคคลที่ไม่อาจเข้าถึง

แม้ว่างานศึกษาของข้าราชการระดับพื้นที่ ซึ่งเน้นพฤติกรรมของกลุ่มคนหรือกลุ่มข้าราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการในส่วนหน้า (Front - Line) ยังมีจำนวนไม่มากนัก แต่การศึกษาโดยการนำกระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยามาประยุกต์ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาในเชิงพฤติกรรมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้พบลักษณะของการปรับตัวตามบริบทแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เป็นผลให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของการบริการสาธารณะ ที่มีอิสระต่อการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงาน กอปรกับการสะท้อนกลับจากภาคสาธารณะ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับบริการ ทำให้เกิดมุมมองที่สะท้อนถึงวิธีการปฏิบัติงานภายในขององค์การราชการ เพื่อการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการให้บริการ เกิดพัฒนาการของแนวคิดจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสู่การจัดการภายในขององค์การราชการ และพัฒนาต่อไปสู่การนำแนวคิดสังคมวิทยาขององค์การภายใต้แนวความคิดที่เป็นตัวกำกับทิศทางของความคิด เพื่อศึกษาพฤติกรรมและสร้างนวัตกรรมในการปฏิบัติงานขององค์การราชการในระดับพื้นที่

ทั้งนี้ ภายใต้พื้นฐานแนวคิดที่มีพัฒนาการตามแนวทางของการบริหารสาธารณะใหม่ (New Public Administration: NPA) ไปสู่การใช้กลไกภายใต้กรอบของการจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management: NPM) และพัฒนาต่อไปสู่แนวทางการบริหารกิจการสาธารณะใหม่ (New Public Governance: NPG) โดยการ

พิจารณาผ่านกระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยาถึงลักษณะการบริการสาธารณะ (Public Service) ขององค์การราชการระดับพื้นที่ (Street Level Organizational Bureaucracy) ซึ่งทำให้มองเห็นลักษณะในการบริการขององค์การราชการระดับพื้นที่หลายลักษณะ ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1. ลักษณะการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่

แนวคิด	แนวคิดนิยามสถาบัน	แนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง
NPA	จุดเน้นของแนวคิด NPA	
	- พฤติกรรมการใช้ดุลยพินิจ - ระบบของนโยบายสาธารณะ - โครงสร้างอำนาจและโครงสร้างการทำงาน	- แสดงบทบาทภายใต้โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรม - ความเป็นประชาธิปไตยภาคพลเมือง
	ลักษณะการบริการขององค์การราชการระดับพื้นที่	
	- คำนึงถึงหลักวิชาชีพ - เน้นกิจกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบาย - ปรับตัวตามสถานการณ์ได้ดี - มีนิยามสถานภาพของผู้รับบริการ	- เปลี่ยนแปลงบทบาทและพฤติกรรมจากการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ - มีรูปแบบความร่วมมือในการให้บริการ - ผู้รับบริการเป็นหลัก
แนวคิด	แนวคิดนิยามสถาบัน	แนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง
NPM	จุดเน้นของ NPM	
	- พฤติกรรมและค่านิยมองค์กรและสถาบัน - เป้าหมายผลผลิต/ผลลัพธ์ - กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย - กลไกการทำงานของสถาบันภาครัฐ	- คำนึงถึงสิทธิพลเมือง - คำนึงถึงความพึงพอใจของภาคพลเมือง - การเป็นตัวแทนของภาคพลเมือง/ประชาสังคม - การจัดการโดยฐานการตลาด/การประกอบวิสาหกิจภาครัฐ
	ลักษณะการบริการขององค์การราชการระดับพื้นที่	
	- มีความเป็นมืออาชีพ - สร้างกลยุทธ์ที่เหมาะสมกับการบริการ - มีการกระจายโครงสร้างอำนาจและ โครงสร้างการทำงาน	- มีอิสระตามสายวิชาชีพ - ควบคุมตนเองในความรับผิดชอบต่อภาคพลเมืองโดยเน้นผู้รับบริการเป็นหลัก - เป้าหมายและผลลัพธ์ คือ ผลประโยชน์ของภาคพลเมือง/ประชาสังคม

ตารางที่ 1. ลักษณะการบริการสาธารณะขององค์การราชการระดับพื้นที่ (ต่อ)

แนวคิด	แนวคิดนิยามสถาบัน	แนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง
NPG	จุดเน้นของ NPG	
	- การส่งมอบบริการที่ซับซ้อนแก่ผู้รับบริการ - การปรับบทบาทเพื่อสร้างความร่วมมือ - พฤติกรรมที่มีผลต่อโครงสร้าง กลยุทธ์และวัฒนธรรมองค์การ	- มีความยืดหยุ่นและมีอิสระสอดคล้องต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง - ใช้ภาคพลเมืองเป็นฐาน - โครงสร้างกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม
แนวคิด	แนวคิดนิยามสถาบัน	แนวคิดสังคมวิทยาพลเมือง
NPG	ลักษณะการบริการขององค์การราชการระดับพื้นที่	
	- ใช้ดุลยพินิจอย่างมีอิสระ - ความร่วมมือแบบภาคี - มีกลไกสร้างความร่วมมือ - สร้างกลยุทธ์ความร่วมมือจากทุนทางสังคม	- การปฏิสัมพันธ์ในรูปแบบการแบ่งปันข้อมูลและประสบการณ์ - ขยายปฏิบัติงานขนาดเล็กที่มีความซับซ้อนของกลุ่มกิจกรรมที่หลากหลาย

แม้ลักษณะการบริการขององค์การราชการระดับพื้นที่ จะมีอยู่หลายลักษณะ แต่ลักษณะที่ค้นพบดังกล่าว เป็นเพียงส่วนหนึ่งของลักษณะพฤติกรรมการแสดงบทบาทในการบริการสาธารณะ โดยศึกษาผ่านกรอบแนวคิดการบริหารและการจัดการสาธารณะ รวมถึงกระบวนการทัศน์ทางสังคมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมองค์การและโครงสร้างในเชิงสถาบัน ทำให้เกิดสิ่งที่ท้าทายต่อแนวทางการศึกษาที่เพิ่งเริ่มเป็นที่สนใจเมื่อไม่นานมานี้ ดังนั้น ความน่าสนใจของการศึกษาจึงเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อการพัฒนาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับองค์การราชการระดับพื้นที่ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาต่อยอดแนวคิดไปสู่การใช้ประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการและนำไปประยุกต์ในการปฏิบัติได้อย่างมีคุณค่า

References

- Busch, P. A. (2017). *The Role of Contextual Factors in the Influence of ICT on Street-Level Discretion*. Paper presented at the Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences, 2963 - 2972.
- Byers, V. (2012). Making sense of Irish health care management: The street level public organization (SLPO). *11th World Congress of the International Federation of Scholarly Associations of Management, University of Limerick, Limerick, Ireland*, June 26 - 29.
- Chipinit, J. (B.E.2559). An institutional approach of beverly crawford: A critical analysis. *Burapha Journal of Political Economy*, 3(1), 1-29.
- Crook, R., & Ayee, J. (2006). Urban service partnerships, 'street - level bureaucrats' and environmental sanitation in Kumasi and Accra, Ghana: Coping with organizational change in the public bureaucracy. *Development Policy Review*, 24(1), 51-73.
- Eichner, A. S. (1985). *Toward a New Economics: Essays in Post-Keynesian and Institutional Theory*: ME Sharpe.
- Evans, T. (2011). Professionals, managers and discretion: Critiquing street - level bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41(2), 368 - 386.
- Evans T., & Harris. J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34, 871 - 895.
- Hill, M., & Montag, W. (2015). The economic imagination. *Finance and Society*, 1(2), 34-37.
- Karkatsoulis, P. (2012). *The Sociological Citizen*. Retrieved August 10, 2017 from <http://www.inerp.gr/en/blog/43-koinonika-noimon-politis.html>.
- Lincoln, J. R., & Guillot, D. (2004). *Durkheim and Organizational Culture* (Vol. No. 108 - 04). UK: Oxford University Press.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy*. 30th Ed. Dilemmas of the Individual in Public Service. Russell: Sage Foundation.
- May, P. J., & Winter, S. C. (2009). Politicians, managers, and street - level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- Menon, A. (2011). European defence policy from Lisbon to Libya. *Survival*, 53(3), 75-90.
- Nulle, A. (2014). *The Common Security and Defence Policy of the EU: A Neo-Institutionalist Analysis of a Policy Field in Paralysis*. Master of International and European Relations, Linköping University Electronic.
- Osborne, S., P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.
- Papassarakian, S. (B.E.2557). New public service: Service organizational government in street level. *Human Society, Rajaphat Suan Dusit*, 32(1), 23-30.
- _____. (B.E.2558). *Public Administration: Changing to New Paradigm*. Bangkok: Suan Dusit University. Graphic Site.

- Peter, H., & Michael, H. (2007). Street - level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279 - 299.
- Piore, M. J. (2010). *Sociology, Street-Level Bureaucracy, and the Management of the Public Sector The Workshop on: Sociological Citizens: Solving Problems and Creating Possibilities in Markets*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Rice, D. A. (2012). Street-level bureaucrats and the welfare state: Toward a micro – institutionalist theory of policy implementation. *Administration & Society*, 45(9), 1038-1062.
- Robert, O. K., & Lisa, L. M. (1995). The promise of institutionalist theory. *International Security*, 20(1), 39-51.
- Samukkeetham, S., & Vanichapum, P. (B.E.2556). New public governance: Its meaning and significance. *Journal of Political Economy Buraha*, 1(1), 183-210.
- Silbey, S. S. (2011). The sociological citizen: Pragmatic and Relational Regulation in law and Organizations. *Regulation & Governance*, 5(2011), 1-13.
- Wang, M. (2018). ‘Rigid demand’: Economic imagination and practice in China’s urban housing market. *Urban Studies Journal*, 2018(January 5).
- William, J. A. (1997). Institutional theory and international legal scholarship. *American University International Law Review*, 12(2), 227-266.