

**การเคลื่อนตัวทางความคิดจากการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม  
สู่การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย:  
ตัวอย่างบทวิเคราะห์ปัญหาด้านการศึกษาของประเทศไทย**

ไพศาล บรรจสุวรรณ์<sup>1</sup>

**บทคัดย่อ**

กระแสแนวคิดเรื่องการบริหารปกครองในการศึกษาทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ของโลกตะวันตกกำลังเป็นกระแสที่สำคัญที่แวดวงการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยควรให้ความสนใจและให้ความสำคัญอยู่ในอันดับแรก ๆ แวดวงการศึกษาของโลกตะวันตกได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการศึกษากระแสแนวคิดการบริหารปกครองในแง่ของการเคลื่อนตัวของความคิดนับตั้งแต่กระแสความคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมสู่กระแสแนวคิดการบริหารปกครอง โดยกระแสแนวคิดการบริหารปกครองนี้ได้เคลื่อนเข้าสู่การบริหารในทุกระดับของการบริหารงานในภาครัฐ แนวคิดการบริหารปกครองได้รวมเอาคุณค่าทางการบริหารผสมผสานกับหลักประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพ เสมอภาค และความสามารถตรวจสอบได้ เรียกกันว่า การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นกระแสใหญ่ของโลกร่วมสมัย บทความนี้มุ่งนำเสนอการเคลื่อนตัวทางความคิดดังกล่าวพร้อมกับการ

---

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี อีเมลล์: s3930201@hotmail.com

วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง  
ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2559)

วิเคราะห์และยกตัวอย่างการนำแนวคิดนี้มาปรับใช้ในการวิเคราะห์อธิบาย  
การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษา  
ของไทยภายใต้แนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ซึ่งเป็นองค์ประกอบ  
สำคัญส่วนหนึ่งตามกรอบคิดบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยในแบบ  
การบริการสาธารณะใหม่

**คำสำคัญ:** การบริหารรัฐกิจ/ การบริหารรัฐกิจดั้งเดิม/ การบริหาร  
ปกครองแบบประชาธิปไตย

THE MOVEMENT OF THOUGHTS REGARDING  
EVOLUTION FROM THE TRADITIONAL PUBLIC  
ADMINISTRATION TO DEMOCRATIC GOVERNANCE:  
AN ANALYSIS EXAMPLE OF EDUCATIONAL PROBLEMS  
IN THAILAND

Paisarn Banchusuwan<sup>1</sup>

**ABSTRACT**

Contemporary concepts in the study of governance of the western world are becoming a major trend in the field of public administration. Thai scholars in the field of public administration should recognize and give priority. In the western world, the scholars have paid attention and focused on the concept of governance in terms of the movement of thoughts from the traditional public administration to the governance at all levels. The concept of governance also includes the administrative values of integration with the core democratic value that is right, freedom, equality, accountability

---

<sup>1</sup> Lecturer, Faculty of Liberal Arts and Management Sciences, Prince of Songkla University, Surat Thani Campus.

E-mail: s3930201@hotmail.com

and verification called democratic governance, a large flow of the contemporary world. This article aims to present the movement to this concept along with an analysis, and an introduction of this concept is applied in the analysis describes the study of public administration on issues of educational quality of Thailand, especially under the concept of accountability which is being able to detect it. Moreover, the accountability is one of the major components based on the concept of democratic governance in accordance with the concept of the new public service.

**KEYWORDS:** Public Administration/ Traditional Public Administration/ Democratic Governance

## บทนำ

ในการศึกษาทางทฤษฎีการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ในโลกตะวันตกกระแสแนวคิดเรื่องการบริหารปกครอง (Governance) นับเป็นกระแสใหญ่ที่มีความสำคัญที่แวดวงการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยควรให้ความสนใจและให้ความสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ในแวดวงการศึกษาของโลกตะวันตกต่างตระหนักและให้ความสำคัญในการศึกษากระแสแนวคิดการบริหารปกครอง นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 (Kjaer, 2004) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของการเคลื่อนตัวของความคิดนับตั้งแต่กระแสความคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ที่ค่อย ๆ เคลื่อนไปสู่การบริหารปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่ปรากฏอยู่ในรูปของแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service) แนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ รวมเอาคุณค่าทางการบริหารในบริบทของการทำให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) ซึ่งเป็นกระแสใหญ่ของโลกร่วมสมัย ได้แก่ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความสามารถตรวจสอบได้ เนื้อหาที่นำเสนอต่อไปจากนี้ผู้เขียนแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรก เป็นการอธิบายถึงแนวคิดการบริหารปกครองในรูปแบบของการเคลื่อนตัวทางความคิด ทฤษฎีและการปฏิบัติจากการบริหารรัฐกิจเดิม (Traditional Public Administration) สู่การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ซึ่งเป็นกระแสใหญ่ในปัจจุบัน และส่วนที่สองเป็นการนำเสนอการวิเคราะห์และยกตัวอย่างการนำแนวความคิดความสามารถตรวจสอบได้ซึ่งถือเป็นหนึ่งในคุณค่าหลักของการบริหาร

ปกครองแบบประชาธิปไตยอีกทั้งยังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ปรากฏอยู่ในแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่เพื่อมาปรับใช้ในการวิเคราะห์หรืออธิบายการบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะในประเด็นเรื่องปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทย เนื้อหาทั้งสองส่วนมีสาระสำคัญ ดังนี้

### **การเคลื่อนตัวทางความคิดจากการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมสู่การบริหารปกครอง**

ความเข้าใจในคำว่า “Governance” หรือที่ใช้ในภาคภาษาไทยว่า “การบริหารปกครอง” ศัพท์คำนี้ใช้กันมาในประเทศฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 แล้ว โดยเกี่ยวข้องกับการอ้างถึงข้าราชการในราชสำนัก (Royal Officers) ขณะที่คำว่า “การบริหาร” หรือ “Administration” ในมิติทางประวัติศาสตร์และที่มาในภาษาอังกฤษมักหมายถึงการบริหารภาครัฐหรือภาคสาธารณะเป็นการเฉพาะ ส่วน “ภาคสาธารณะ” หรือ “Public” ในอดีตก็มีความหมายเพียงแคบ ๆ ถึงการบริหารงานของรัฐบาล แต่ปัจจุบันความหมายของสิ่งที่เรียกว่า “ภาคสาธารณะ” ได้ขยายออกไปโดยรวมเอาภาคประชาชนและภาคสังคมเข้าไว้ด้วย (ไชยรัตน์ เจริญสิน โอบาร, 2549, หน้า 214) แน่นอน คำว่า “Governance” นั้นมีลักษณะของความหมายในปริมณฑลเดียวกับคำว่า “ภาคสาธารณะ” เน้นลักษณะของการเคลื่อนไหวไหลเวียนเป็นกระบวนการมากกว่าลักษณะที่หยุดนิ่งหรือไม่มีพลวัต อีกทั้งคำว่า “Governance” ยังมีความหมายที่กว้างขวางกว่าคำว่า “Government” ที่แปลว่ารัฐบาลหรือการปกครอง การเคลื่อนตัวจากการปกครองไปสู่การบริหารปกครองนั้นสอดคล้องไปด้วยกันกับความเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของยุคสมัย กล่าวคือ จากยุคก่อน

สมัยใหม่ (Pre-modern Era) เข้าสู่ยุคสมัยใหม่ (Modern Era) ซึ่งในสองยุคที่กล่าวมานี้ยังคงยึดการบริหารรัฐกิจตามแนวคิดการปกครองเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี เมื่อสภาพบริบทของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงโดยมีปัจจัยด้านเทคโนโลยีและการปฏิวัติด้านข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนเทคโนโลยีสารสนเทศเอื้ออำนวย โลกโดยรวมได้เคลื่อนตัวเข้าสู่ยุคหลังสมัยใหม่ (Post-modern Era) มากยิ่งขึ้นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศตวรรษที่ 21 การบริหารงานภาครัฐในยุคนี้จึงต้องปรับตัวตามโดยมีลักษณะที่สลับซับซ้อนมากขึ้น มีลักษณะเป็นเครือข่าย (Network) มากยิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสภาพการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในแง่นี้ การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่รัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวดังเช่นในแนวคิดการปกครองจะไม่สามารถแก้ปัญหากิจการสาธารณะที่มากล้นได้อีกต่อไป ทำให้การบริหารรัฐกิจในยุคนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงและเคลื่อนตัวจากแนวคิดการปกครองไปสู่การบริหารปกครองมากขึ้นโดยบทบาทของรัฐลดลงและเปิดพื้นที่ให้กับตัวแสดงอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น (Bevir, 2013) อนึ่ง ความแตกต่างในสาระสำคัญโดยเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดการปกครองกับการบริหารปกครองสามารถพิจารณาได้ในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างแนวคิดการปกครอง  
(Government) และการบริหารปกครอง (Governance)

สาระสำคัญ	การปกครอง (Government)	การบริหารปกครอง (Governance)
การบังคับบัญชา	เน้นสายการบังคับบัญชา	สันคลอนสายการบังคับ บัญชา (รูปแบบ เครือข่าย, กระจาย ฯลฯ)
เกมแห่งอำนาจ	มีผู้ได้และผู้เสีย	ได้ประโยชน์ด้วยกันทุก ฝ่าย
อำนาจ	อำนาจรวมศูนย์	อำนาจกระจาย
ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	ทฤษฎีชนชั้นนำ	ทฤษฎีพหุนิยม
ลักษณะรัฐ	รวมศูนย์อำนาจ	แบ่งอำนาจ กระจาย อำนาจ
การบริหารงานของรัฐ	บริหารแบบรวมอำนาจ	บริหารแบบกระจาย อำนาจ
ความสามารถตรวจสอบได้	ชัดเจนและมีลักษณะแนวตั้ง	ไม่ชัดเจนและมีลักษณะ แนวนอน
บทบาทรัฐ	ควบคุมกำหนด	กำกับดูแล สนับสนุน ส่งเสริม
ลักษณะการให้บริการ	การให้บริการในแบบที่ คล้ายกัน	วัฒนธรรมการให้บริการ แตกต่างกัน

ที่มา: Richards & Smith (2002)

Pierre and Peters (2000) ผู้เขียนหนังสือ Governance, Politics, and the State ได้อธิบายคำว่า “Governance” ไว้ในตอนต้นของหนังสือเล่มดังกล่าวว่า “เมื่อเรานึกถึงความหมายของคำ ๆ นี้ นั้นหมายถึง เรากำลังนึกถึงว่าจะทำอย่างไรที่จะกำกับทิศทางของเศรษฐกิจและสังคม และเราจะทำอย่างไรเพื่อให้ไปถึงเป้าหมายที่มีร่วมกันได้” (Pierre & Peters, 2000, p. 1) การบริหารปกครองจึงเป็นเรื่องของการเชื่อมโยงทางสังคมโดยเน้นการเปิดโอกาสให้ผู้เล่นจากหลาย ๆ ฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน เพราะรัฐนั้นไม่สามารถจัดการทุกอย่างให้สำเร็จได้เพียงลำพังจึงต้องลดบทบาทของตนเองเป็นเพียงผู้กำกับและคอยประสานความร่วมมือระหว่างผู้เล่นและเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจให้เกิดประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้น ควรหมายเหตุไว้ด้วยว่าคำว่า “Governance” เป็นแนวคิดที่มีลักษณะกว้างขวางครอบคลุม (Umbrella concept) ไปถึงคำต่าง ๆ อันได้แก่ เครือข่ายนโยบาย (Policy Network) การจัดการสาธารณะ (Public Management) การประสานความร่วมมือของหลายภาคส่วน (Coordination of Sectors) และหุ้นส่วนภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) (Pierre & Peters, 2000, p. 14) ในแง่บทบาทของรัฐนั้น Pierre และ Peters ชี้ว่ารัฐยังคงเป็นตัวแสดงทางการเมืองที่สำคัญในการบริหารปกครองนี้ เพียงแต่บทบาทของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมไปสู่บทบาทของการประสานความร่วมมือและหลอมรวมร่วมกันในเรื่องทรัพยากรทั้งระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม อีกทั้งค่านิยมก็มีลักษณะที่เปลี่ยนไปสู่ค่านิยมในการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นสิทธิ

(Right) เสรีภาพ (Freedom) เสมอภาค (Equity) ความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Citizen Participation) กระบวนการตัดสินใจที่เปิดกว้าง การเป็นผู้พิทักษ์ (Stewardship) ซึ่งทุกแนวคิดที่ว่ามานี้ต่างล้วนสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

อย่างไรก็ดี หากลองย้อนไปพินิจทฤษฎีการบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์ของโลกตะวันตกในอดีตจะเห็นได้ถึง การเคลื่อนตัวทางความคิด ทฤษฎี และทางปฏิบัติไปสู่การบริหารปกครอง (Governance) ก่อนที่จะเป็นการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ดังที่รู้จักกันในปัจจุบันได้ดังนี้ โดยเริ่มจากแนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) ซึ่งปรากฏอยู่ในแนวคิดรูปแบบราชการ (Bureaucratic Model) ทั้งนี้ มีเป้าประสงค์ในเรื่องประสิทธิภาพที่มากขึ้น สำหรับนักบริหารรัฐกิจอาชีพจะยึดค่านิยมของความสามารถในการเป็นกลาง มีเหตุผล มีประสิทธิภาพ และเป็นมืออาชีพ นักบริหารรัฐกิจภายใต้แนวคิดนี้จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และการปกครองถือว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายที่มาจาก การเลือกตั้ง นักบริหารรัฐกิจจะรับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะและเป้าหมายของนโยบายไปดำเนินการในกรอบของการทำงานของระบบราชการ รัฐบาลทำหน้าที่จัดส่งบริการผ่านโครงสร้างระบบราชการของหน่วยงานของรัฐบาล การจัดส่งบริการจะดำเนินการจากบนลงล่างตามกลไกลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchical Mechanism) ระบบการบริหารแบบนี้เป็นระบบปิด ไม่ต้องการให้พลเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับ

ระบบและเป็นหน้าที่ของรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญที่พลเมืองและนักการเมืองต้องไว้วางใจในนักบริหารรัฐกิจอาชีพในการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพ ผู้รับบริการภายใต้แนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมได้รับการดูแลในฐานะผู้ที่มีบทบาทต้องพึ่งพารัฐ (Client) โดยปฏิสัมพันธ์กับรัฐนั้น ผู้รับบริการจะต้องเป็นฝ่ายรับ (Passive Relationship) การบริการที่หน่วยงานรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการอยู่ภายใต้ทางเลือกที่จำกัด รัฐจัดบริการตามแนวคิดในฐานะผู้เชี่ยวชาญที่ทราบว่าจะอะไรที่ดีสำหรับพลเมือง พลเมืองไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากเชื่อว่าผู้เชี่ยวชาญรู้ว่าอะไรคือสิทธิของพวกเขาและจะดำเนินการให้ได้ตามนั้น ด้วยเหตุดังนั้น แนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมนี้นับว่าคุณค่า (Value) ของการบริหารรัฐกิจตามระบบที่มีอยู่ กล่าวคือ ให้คุณค่าความสำคัญกับประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความประหยัด (Economy) เรียกโดยย่อว่า “3Es” ในภาคภาษาอังกฤษ หรือ “3ป” ในภาคภาษาไทย ซึ่งต่อมาจะกลายเป็นชุดค่านิยมที่มีจุดยืนอยู่ตรงกันข้ามกับชุดค่านิยมในแบบประชาธิปไตย นั่นคือ สิทธิ (Right) เสรีภาพ (Freedom) ความเสมอภาค (Equality) และความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability)

ในเชิงพัฒนาการของความเป็นศาสตร์นั้น การบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์อาจนับจุดเริ่มต้นที่สำคัญได้จากบทความของวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่ชื่อว่า “The Study of Administration” ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1887 ซึ่งเป็นการเริ่มต้นแนวความคิดการบริหารแยกจากการเมือง (Politics-Administration Dichotomy) อีกทั้งยังเน้นการจัดตั้งระบบบริหารที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เพราะเห็นว่าสังคมอเมริกันในช่วงเวลานั้นยังไม่ได้มีการพัฒนาหลักการบริหารงานของรัฐเท่าใดนัก

สาเหตุที่เริ่มต้นเข้าเป็นเพราะสังคมนอเมริกันมักแต่ไปให้ความสนใจเรื่องการเขียนรัฐธรรมนูญเพื่อการส่งเสริมประชาธิปไตย แทนที่จะช่วยกันคิดจัดตั้งระบบบริหารงานที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เข้ากับลักษณะที่วูดโรว์ วิลสัน (Wilson, 1887, p. 18) กล่าวว่า “ปัจจุบันการเขียนรัฐธรรมนูญจะง่ายกว่าการบริหารงานตามรัฐธรรมนูญ” (“It is getting to be harder to run a constitution than to frame one.”) ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบบริหารขึ้นมารองรับและปรับเปลี่ยนทัศนคติของมติมหาชนให้เห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของการมีระบบบริหารงานกิจการภาครัฐที่ดี

นอกจากรากฐานทางทฤษฎีบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมนี้จากงานของวูดโรว์ วิลสันแล้ว นักวิชาการที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ได้แก่ Frederick Taylor และ Max Weber และแม้ว่าการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมจะมีพัฒนาการของแนวคิด ทฤษฎีอีกหลายทฤษฎีภายหลังแนวคิดทฤษฎีของ Wilson, Taylor และ Weber ก็ตาม (อัมพร อารังลักษณ์, 2553, หน้า 1-34) แต่ก็ถือว่าโดยเนื้อแท้แล้ว ทฤษฎีต่อ ๆ มากมายยังคงสืบต่อหรือวางอยู่บนรากฐานของแนวคิดของทั้งสามท่าน เช่น ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ที่มี Elton Mayo เป็นผู้บุกเบิกสำคัญ แม้จะเคยถูกเข้าใจว่ามีความขัดแย้งกับแนวคิดของ Taylor แต่แนวคิดความใหม่ ๆ ต่างชี้ว่าต่างเป็นแนวคิดที่เสริมกันคือมุ่งเพื่อเพิ่มประสิทธิผลในการทำงาน (จุไรรัตน์ จุลจักรวัฒน์, 2547, หน้า 49)

ในทศวรรษที่ 1980s การศึกษาวิชาการบริหารรัฐกิจยิ่งเพิ่มความเข้มข้นในการค้นหาประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลจากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในห้วงเวลานั้น เช่น ความก้าวหน้าในเทคโนโลยีการ

บริหารแบบใหม่ ๆ ในภาคเอกชนที่เน้นการเพิ่มประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความประหยัดเพื่อการแข่งขันและเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practice) การปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีการสื่อสารและโทรคมนาคม ปัญหาการบริหารในภาครัฐเอง เช่น โครงสร้างระบบราชการที่ใหญ่โตเทอะทะ จนมีผู้เปรียบเทียบระบบราชการว่าเป็นเสมือนผีเสื้อสมุทรที่มีร่างกายที่อปลักษณ์ อ้วยอ้าย มีความล่าช้าในการให้บริการ ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานที่สูงมาก แต่ไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ในยุคนี้ได้เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการใหม่ด้วยแนวคิดที่เรียกว่า “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management หรือ NPM) ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการย้อนยุคไปหายุคสมัยของวูดโรว์ วิลสันที่เรียกร้องให้ใช้แนวทางการบริหารราชการแบบภาคธุรกิจ (Business-like Approach) เพราะเห็นว่าความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไม่ได้มีสาเหตุมาจากนักบริหารรัฐกิจ ขาดความรู้ ความสามารถ แต่เป็นเพราะระบบราชการเองมีปัญหา กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “เป็นคนดีที่ติดกับอยู่ในระบบที่เลว” (Good people trapped in bad system) จึงต้องมีการปฏิรูปให้ทันสมัยด้วยแนวคิด NPM ซึ่งนำเอาคุณค่า แนวคิด และแนวปฏิบัติในภาคธุรกิจเอกชนและกลไกทางการตลาดมาปรับใช้ในการบริหารภาครัฐ นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ผู้รับบริการ (Client) ไปสู่ความเป็นลูกค้า (Customer) ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์คล้ายกับที่เกิดขึ้นในตลาด (Marketplace) และถูกขับเคลื่อนไปตามแรงผลักดันของการแข่งขัน อนึ่ง ประเทศที่ได้นำแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไปปรับใช้ เช่น ประเทศอังกฤษสมัยมาร์กาเรต แธตเชอร์

(Margaret Thatcher, 1925-2013) เป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างปี ค.ศ. 1979-1990 เมื่อเธอประกาศเป็นนโยบายหาเสียงเลือกตั้งสมัยแรกของเธอในปี ค.ศ.1979 ว่าจะต้องปฏิรูประบบราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยไม่สนับสนุนรัฐบาลขนาดใหญ่และระบบราชการขนาดยักษ์เฉกเช่นเดียวกันกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาสมัยนายโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan, 1911-2004) เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนที่ 40 ของสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ค.ศ.1981-1989 นอกจากนี้ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ยังได้มีการนำไปใช้ปฏิบัติในประเทศนิวซีแลนด์ เบลเยียม แคนาดา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ เป็นต้น แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) นี้ จัดว่าเป็นกระแสโลกาภิวัตน์ด้วยเมื่อองค์การการเงินระหว่างประเทศ กำหนดเป็นเงื่อนไขกับประเทศลูกหนี้ในประเทศกำลังพัฒนาว่าจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อลดค่าใช้จ่ายในการบริหารภาครัฐ ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น แนวคิดนี้ถูกนำไปปฏิบัติเป็นรูปธรรมในสมัยประธานาธิบดีคลินตันในทศวรรษ 1990s ด้วยแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่จะ “ทำให้รัฐบาลทำงานดีขึ้นและลดค่าใช้จ่ายลง” (To make government work better and cost less.)

กล่าวได้ว่า แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่มาพร้อมกับคุณค่าหรือค่านิยมทางธุรกิจนี้มีชื่อเรียกหลายอย่าง เช่น Neo-managerialism, Market-based Public Administration, Entrepreneurial Government และ Reinventing Government ซึ่งเป็นชื่อหนังสือของ David Osborne และ Ted Gaebler โดยทั้งคู่ได้ร่วมกันเขียนขึ้นและตีพิมพ์ในปี 1992 (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551, หน้า 23-25) ซึ่งต่อมาหนังสือเล่มดังกล่าวของเดวิด ออสเบอร์น และเท็ด

เกเบิลอร์ (2539) ได้รับการแปลเป็นภาษาไทยโดย พชร อิศรเสนา ณ อยุธยา ในชื่อที่เรียกว่า “สวมิวิญญานธุรกิจ เนรมิตรระบบราชการ” (Reinventing Government) โดยนำเสนอสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ไว้ 10 การด้วยกัน คือ (1) รัฐบาลที่เป็นผู้กำกับทิศทาง เป็นการกำกับทิศทางแทนที่จะลงมือปฏิบัติเอง (2) รัฐบาลที่ให้ชุมชนเข้ามาเป็นเจ้าของ เน้นการเสริมอำนาจให้ประชาชนมากกว่าแค่คอยรับใช้ (3) รัฐบาลที่ต้องแข่งขัน ต้องให้มีการแข่งขันการให้บริการ (4) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจ เปลี่ยนนิมอมองค์กรที่ทำงานบนฐานของกฎระเบียบมากมาย (5) รัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ จัดสรรเงินทุนโดยยึดผลลัพธ์ตามเป้าหมายเป็นหลัก ไม่ใช่จัดสรรเงินเข้าไปในโครงการต่าง ๆ โดยไม่สนใจผลสำเร็จ (6) รัฐบาลที่ขับเคลื่อนโดยผู้บริโภคมอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่เข้ารับบริการไม่ใช่ตอบสนององระบบราชการ (7) รัฐบาลแบบวิสาหกิจ มุ่งรับรายได้มากกว่าการใช้จ่าย (8) รัฐบาลที่คาดการณ์ปัญหาล่วงหน้า (9) รัฐบาลที่กระจายอำนาจจากการทำงานแบบมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม และ (10) รัฐบาลที่มุ่งใช้กลไกตลาดเพื่อจัดการความเปลี่ยนแปลง (Osborne & Gaebler, 1992)

นอกเหนือจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ที่ปรากฏในงานของ David Osborne และ Ted Gaebler แล้ว แนวคิดการจัดการภาครัฐยังได้ปรากฏอยู่ในผลงานของนักวิชาการอื่น ๆ ที่โดดเด่นอีกหลายท่าน อาทิเช่น ผลงานของ Hood (1991) ผลงานของ Pollitt (1993) ผลงานของ Hughes (2003) ผลงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ชี้บอกถึงการพยายามที่จะขับเคลื่อนภาครัฐด้วยวิถีทางในแบบ

โลกธุรกิจที่เน้นเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัดเป็นสิ่งสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น งานศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่นำเสนอใจยิ่งของ George Frederickson (1996) ได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่ชัดเจนยิ่งระหว่างสองกระแสความคิดในประเด็นสำคัญ นั่นคือ การบริหารรัฐกิจดั้งเดิมได้เน้นความสำคัญเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม (Social Equity) ขณะที่แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เน้นการให้อำนาจแก่ประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลและมองประชาชนเสมือนลูกค้าที่สามารถตัดสินใจเลือกเอาคุณค่าและสิ่งที่ดีที่สุดตามผลประโยชน์แห่งตนในแบบเดียวกันกับที่ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะได้เสนอไว้ (Frederickson, 1996, p. 269) ซึ่งแตกต่างตรงกันข้ามกับคุณค่าจิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) ตามแนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) และการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งมีรากฐานดั้งเดิมมาจากแนวคิด “รัฐบริหาร” (Administrative State) ในของ Waldo (1948) โดยเขาชี้ให้เห็นว่าแม้แนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมพยายามใช้การศึกษาตามหลักวิทยาศาสตร์และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้สืบทอดความคิดต่อมา แต่การศึกษาแบบดั้งเดิมยังมีทฤษฎีปรัชญาทางการเมืองร่วมอยู่ด้วยอย่างชัดเจน โดยการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมยังมีค่านิยมอยู่และเป็นเรื่องยากที่ทฤษฎีหรือแนวคิดทางด้านการบริหารรัฐกิจจะสามารถปราศจากข้อผูกพันกับปรัชญาทางการเมืองไปได้ (Waldo, 1948, p. 5)

สำหรับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้นกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ามีลักษณะเป็นการบริหารภาครัฐแบบผู้ประกอบการซึ่งได้รับอิทธิพลมา

จากทฤษฎี 2 สายมารวมกัน ได้แก่ (1) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีย่อย 3 ทฤษฎีมารวมกัน คือ 1.1) ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) 1.2) ทฤษฎีตัวการ-ตัวแทน (Principal-Agent Theory) และ 1.3) ทฤษฎีต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs Theory) และ (2) ทฤษฎีการจัดการนิยม (Managerialism) ทั้ง 2 ทฤษฎีหลักนี้ (ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ และทฤษฎีการจัดการนิยม) (ประโยชน์ ส่งกลิ่น, 2551, หน้า 14-19) ถือเป็นตัวขับเคลื่อนหรือเป็นรากฐานของคำอธิบายแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ซึ่งขัดแย้งกับหลักการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ภายใต้อรรถกถาที่ว่า การบริหารงานภาครัฐไม่อาจแยกตัวออกจากคุณค่าในทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในสังคม (deLeon & Denhardt, 2000) หากแต่ต้องอยู่บนฐานของการยอมรับและให้ความสำคัญต่อคุณค่าทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั่นคือ การบริหารงานภาครัฐไม่อาจวางอยู่บนคุณค่าที่ให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะ “ลูกค้า” (People as Customer) หากแต่ต้องมีระบบบริหารที่ผสมกลมกลืนกับคุณค่าแบบประชาธิปไตยซึ่งมองประชาชนในฐานะ “พลเมือง” (People as Citizen) เน้นจิตวิญญาณสาธารณะ (Public Spirit) จึงนำไปสู่ข้อถกเถียงใหม่ในการจัดระบบบริหารงานภาครัฐแห่งคริสต์ศตวรรษที่ 21 ว่าด้วยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมหรือการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่เน้นพลเมืองต้องมาก่อนและผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นสำคัญ ขณะที่เดเลออนและเดนฮาร์ดท์ (deLeon & Denhardt, 2000) ได้เสนอข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อแนวคิด

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ว่าไม่มีอะไรใหม่จริงเป็นแต่เพียง “เหล้าเก่าในขวดใหม่” เป็นเพียงกระแสการเมืองหรือแนวคิดของการแก้ปัญหาชั่วคราวโดยรับเอาค่านิยมของภาคเอกชน (Business-like) มาใช้โดยมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของประชาชนในฐานะพลเมืองตามสิทธิแห่งรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงแต่ประการใด

เนื่องจากว่าจุดอ่อนสำคัญประการหนึ่งของการนำเอาวิธีการบริหารแบบภาคธุรกิจเอกชนหรือแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มาใช้กับการบริหารงานภาครัฐอยู่ที่การมองข้ามความคิดเรื่องประชาชนในฐานะพลเมืองและเรื่องของผลประโยชน์สาธารณะไป โดยประเด็นดังกล่าวนี้ถือเป็นความคิดที่ทำให้องค์กรภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในประเด็นผลประโยชน์สาธารณะนั้น ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2549, หน้า 216) ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า การดูแลปกป้องผลประโยชน์สาธารณะคือฐานรากสำคัญของการบริหารงานภาคสาธารณะ เป็นแหล่งที่มาของเกียรติยศ ศักดิ์ศรีและความภาคภูมิใจในฐานะ “ข้าราชการ” (Public Servants) ซึ่งกำลังถูกทำให้หมดสิ้นไปภายใต้การบริหารจัดการแบบภาคธุรกิจเอกชนที่มองประชาชนว่าเป็นเพียงลูกค้าไม่ใช่พลเมืองและตัวข้าราชการอยู่ในฐานะผู้ให้บริการ ด้วยเหตุดังนั้น ความพยายามที่จะฟื้นฟูเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอ้างถึงความชอบธรรม (Legitimacy) ในการเป็นตัวแทนเพื่อดูแลปกป้องผลประโยชน์สาธารณะจึงกลายเป็นแนวคิดหลักของสำนักคิดหนึ่งที่ถือกำเนิดขึ้นมาในวงวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในอดีตและสืบสายธารมาสู่ปัจจุบันซึ่งรู้จักกัน

ดีในนามของ “คำประกาศแห่งเมืองแบล็กส์เบิร์ก” (the Blacksburg Manifesto) (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2549, หน้า 216-217)

ในแง่นี้ จะเห็นได้ว่าคุณค่าการบริหารแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่เผชิญกับการท้าทายของคุณค่าทางการบริหารในบริบทการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นประชาชนพลเมืองเป็นศูนย์กลางในอดีตนั้น การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ได้พยายามนำเสนอบทบาทใหม่ของรัฐว่า “มิใช่ผู้พายเรือ” ซึ่งหมายถึงการที่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการต่าง ๆ ด้วยตนเองทั้งหมด แต่ต้องเป็น “ผู้คุมหางเสือเรือ” (Steer, Not Row) ซึ่งหมายถึงบทบาทในเชิงกำกับดูแลโดยทำหน้าที่แต่เพียงผู้จัดหาบริการ (Provision) ไม่จำเป็นจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตบริการ (Production) ด้วยตนเองทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ข้อวิพากษ์สำคัญจากแนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย ก็คือ แนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งเร่งรัดไปสู่บทบาทการเป็นผู้คุมหางเสือของรัฐกลับไม่ได้พิจารณาในประเด็นสำคัญต่อประเด็นคำถามที่ว่าใครกันคือผู้ที่เป็นเจ้าของเรือตัวจริง (Denhardt & Denhardt, 2003; วสันต์ เหลืองประภัสสร, 2548, หน้า 64)

กล่าวได้ว่า ข้อเสนอทางเลือกใหม่ซึ่งได้รับอิทธิพลและอยู่ในสายธารทางความคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยโดยเน้นความสำคัญของพลเมืองนั้นคือแนวคิด “การบริการสาธารณะใหม่” (New Public Service หรือ NPS) ที่มุ่งเน้นพลเมืองเป็นลำดับแรก (Citizen-first) ของ Denhardt และ Denhardt (2003) ซึ่งเป็นกระแสแนวคิดที่สืบสายธารความคิดมาจากการประชุมมินนาวบรูค (Minnnow brook Conference) ในปี ค.ศ.1968 โดยเรียกขานกันในแวดวงวิชาการว่า

"การบริหารรัฐกิจใหม่/ รัฐประศาสนศาสตร์ใหม่" (the New Public Administration) แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการสร้างชุมชนที่มีความใกล้เคียงกับประชาสังคม (Civil Society) อีกทั้งยังนับเป็นการสานต่อแนวคิดของสำนักแบล็กส์เบิร์กดังที่ได้กล่าวไปแล้วอีกด้วย แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) จัดเป็นแนวคิดที่สนับสนุนการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย อีกทั้งยังจัดอยู่ในแนวคิดเชิงปทัสฐาน (Normative Theory) แนวคิดนี้ทำให้นักบริหารรัฐกิจได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการสร้างการบริหารรัฐกิจที่มีประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการให้บริการอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ถูกรอบงำด้วยกลไกการแลกเปลี่ยนซื้อขายและต้นทุน-กำไรภายใต้กรอบคิดแบบกลไกตลาด และแน่นอนว่าแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) นี้เป็นพื้นฐานของการพัฒนาแนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ในฐานะที่เป็นแนวคิดที่มีลักษณะกว้างขวางครอบคลุม (Umbrella Concept) ที่เน้นเรื่องการสร้างความยุติธรรม สุข สวัสดิภาพ ความเสมอภาค และความสามารถตรวจสอบได้ให้ผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นมานั้นตกแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสาระสำคัญได้ว่าแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) ของเดนฮาร์ดท์และเดนฮาร์ดท์นั้น ประกอบด้วยหลักการ 7 ประการที่ทำนายโดยตรงต่อแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Denhardt & Denhardt, 2003) ได้แก่

1. มุ่งบริการมากกว่าการถือหางเสือ (Serve, rather than steer) เน้นบทบาทที่มีความสำคัญมากขึ้นของนักบริหารรัฐกิจ คือ ช่วยให้ประชาชนได้แสดงความต้องการร่วมกันของเขาออกมา และช่วยเขาให้ได้

บรรลุความต้องการนั้น มากกว่าที่จะควบคุมหรือชักนำสังคมไปในทิศทางใหม่ ๆ ที่รัฐต้องการ ในแง่นี้ นโยบายสาธารณะจึงไม่ได้เกิดขึ้นจากกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในระดับบนเท่านั้น แต่ในแนวคิด NPS มองว่านโยบายสาธารณะเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ และผลประโยชน์ที่หลากหลาย อีกทั้งรัฐบาลจะต้องตระหนักว่าตนเองเป็นผู้รับใช้ประชาชน ไม่ใช่เจ้านาย โดยจะต้องรับฟังและเปิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการตัดสินใจ

2. ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่เพียงผลพลอยได้ (The public interest is the aim, not the by-product) นักบริหารรัฐกิจจะต้องช่วยให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนต้องการร่วมกัน (Shared Public Interest) และช่วยสร้างความรับผิดชอบร่วมกัน ไม่ใช่หาทางออกง่าย ๆ โดยการสนองตอบความต้องการของคนใดคนหนึ่ง วิสัยทัศน์ของชุมชนและสังคมต้องเกิดจากการพูดคุยกันและมีการกำหนดร่วมกัน ไม่ใช่วิสัยทัศน์ของข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ และที่สำคัญ คือ รัฐบาลต้องรับประกันว่าทางเลือกที่ได้จากกระบวนการดังกล่าวมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับคุณค่าประชาธิปไตยในด้านสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความสามารถตรวจสอบได้

3. คิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย (Think strategically, act democratically) กล่าวคือ นโยบายสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของส่วนรวมได้ต้องเกิดจากความร่วมมืออย่างเปิดกว้างเพื่อที่จะให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์และพันธกิจที่กำหนดไว้ร่วมกัน อีกทั้งต้องมีการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบ ตลอดจนขั้นตอน

ต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ โดยย้ำเน้นในประเด็นการเปิดให้ประชาชนได้เข้ามา  
มีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางด้วย

4. บริการประชาชนโดยไม่ถือว่าประชาชนเป็นลูกค้าแต่  
ประชาชนคือพลเมือง (Serve citizens, not customers) แนวคิดการ  
บริการสาธารณะใหม่ (NPS) ตระหนักถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับ  
พลเมืองของตนไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างภาคธุรกิจกับลูกค้าใน  
การบริหารรัฐกิจ เรามักจะมีปัญหาว่าใครคือลูกค้า เพราะรัฐบาลไม่  
เพียงแต่รับใช้ผู้ที่มารับบริการเท่านั้น แต่ยังต้องรับใช้คนอื่น ๆ ซึ่งอาจรอ  
คอยบริการอยู่ หรือคนซึ่งอาจต้องการรับบริการ แม้ผู้รับบริการเหล่านี้ไม่  
เข้ามาขอรับบริการโดยตรง อาทิเช่น เด็กเร่ร่อน ขอดาน ผู้พิการ ผู้ทุพพล  
ภาพ หรือคนในรุ่นอนาคต เด็กที่อยู่ในครรภ์มารดา เป็นต้น นั่น  
หมายความว่าประชาชนในฐานะพลเมืองมีสิทธิเต็มขั้นที่จะได้รับบริการ  
จากรัฐ ทั้งนี้เพราะในการบริหารรัฐกิจและการบริหารปกครองแบบ  
ประชาธิปไตยนั้นเรื่องของสิทธิถือเป็นหนึ่งในคุณค่าหรือหัวใจสำคัญที่ต้อง  
ตระหนักถึง

5. ตระหนักว่าความสามารถตรวจสอบได้ ไม่ได้เป็นเรื่องง่าย  
(Accountability isn't simple) นักบริหารรัฐกิจไม่เพียงแต่ต้องมี  
ความสามารถตรวจสอบได้ต่อสังคมเท่านั้นแต่จะต้องมีความสามารถ  
ตรวจสอบได้ต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ  
ค่านิยมของชุมชน บรรทัดฐานทางการเมืองแบบประชาธิปไตย มาตรฐาน  
ทางด้านวิชาชีพและผลประโยชน์ของพลเมือง

6. ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แต่เฉพาะผลิตภาพเท่านั้น (Value  
people, not just productivity) งานบริหารรัฐกิจจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อ

ได้รับความร่วมแรงร่วมใจและการให้ความสำคัญกับทุก ๆ คน แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับ “การจัดการโดยผ่านคน” (Managing through people) นักบริหารต้องให้ความสำคัญกับค่านิยมและผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กร ในแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) นั้น แรงจูงใจในการทำงานของข้าราชการมีมากกว่าค่าตอบแทน และความมั่นคงในงาน แต่ยังหมายรวมถึงความต้องการทำให้ชีวิตของประชาชนดีขึ้น การร่วมกันนำ (Shared Leadership) ความร่วมแรงร่วมใจ (Collaboration) และการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) กลายมาเป็นบรรทัดฐานทั้งภายในและภายนอกองค์กร การร่วมกันนำจะเน้นที่จุดมุ่งหมาย (Goal) ค่านิยม (Values) และอุดมการณ์ที่องค์กรหรือชุมชนนั้นต้องการไปให้ถึงซึ่งจะต้องอาศัยความนับถือซึ่งกันและกัน

7. ให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่าความเป็นเจ้าแก่ (Value citizenship and public service above entrepreneurship) แน่ใจว่าภายใต้แนวคิดนี้ “พลเมืองเป็นเจ้าของรัฐบาล” (Government is owned by the citizen) ดังนั้น นักบริหารรัฐกิจในแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) อันเป็นพื้นฐานของแนวคิดการบริหารปกครองจึงต้องรับใช้ประชาชนโดยการเป็นคนเฝ้ารักษาผลประโยชน์สาธารณะ (Stewards of public resources) เป็นคนจัดให้มีเวทีพูดคุยอย่างเป็นประชาธิปไตยและด้วยความเป็นพลเมืองเป็นตัวเร่งให้ชุมชนมีส่วนร่วมและเป็นผู้นำในระดับปฏิบัติจริง (Street-level leaders) นักบริหารรัฐกิจต้องไม่เพียงแต่แบ่งปันอำนาจ ทำงานโดยผ่านคน และเป็นคนกลางในการแก้ปัญหาเท่านั้น แต่นักบริหารรัฐกิจจะต้องทำความเข้าใจเสียใหม่กับบทบาทของตนในกระบวนการบริหารแบบ

ประชาชนเป็นหุ้นส่วนว่าตนเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมที่มีความสามารถ  
รับผิดชอบได้เท่านั้น หากใช้แล้วก็ไม่ เพราะเหตุว่าความเสี่ยงในภาครัฐ  
แตกต่างจากภาครัฐกิจ ในแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) ความ  
เสี่ยงและโอกาสอยู่ภายในกรอบใหญ่ของการบริหารปกครองแบบ  
ประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป แนวทางการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยใน  
แบบการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service หรือ NPS) นั้นได้  
เสนอตัวแบบเชิงปทัสฐานที่เน้นหลักการบริหารปกครองแบบ  
ประชาธิปไตย โดยการนำเสนอคุณค่าทางการบริหารปกครองแบบ  
ประชาธิปไตยที่แข่งขันและท้าทายคุณค่าของแนวทางการจัดการภาครัฐ  
แนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) โดยที่แนวคิดการ  
บริการสาธารณะใหม่ (NPS) ให้ความสำคัญกับ “ความเป็นพลเมือง”  
(Citizenship) ที่มีทั้งสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และความสามารถ  
ตรวจสอบได้ ตลอดจนเรียกร้องให้ข้าราชการต้องรับใช้พลเมือง โดยต้อง  
คิดเสมอว่าพลเมืองคือเจ้าของเรือหรือเจ้าของประเทศตัวจริง ทั้งยัง  
วิจารณ์ว่านักจัดการภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM)  
ที่ทำตัวเป็นกัปตันเรือและถือหางเสือเรือมีอำนาจมากจนอาจหลงลืมตัวไป  
ว่าเป็นเจ้าของเรือเสียเอง และอาจคิดถึงผลประโยชน์ของตนมากกว่าของ  
พลเมืองหรือของส่วนรวม แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) จึงเน้น  
ให้นักบริหารรัฐกิจต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของพลเมืองเป็น  
ลำดับแรก ๆ

นอกจากนี้ แนวคิดนี้ยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากภาคพลเมืองด้วย (Democratic Accountability) ในแง่นี้ การบริหารรัฐกิจจึงไม่ใช่เรื่องของข้าราชการหรือของรัฐแต่ฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการร่วมมือกันทั้งฝ่ายรัฐและพลเมืองหรือที่เรียกว่าการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) อย่างที่ได้กล่าวโดยให้คุณค่ากับสิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค ความสามารถตรวจสอบได้ รวมถึงคุณค่าอื่น ๆ อาทิเช่น พลเมือง การมีส่วนร่วม หน้าที่ เป็นต้น โดยทั้งหมดต่างล้วนเป็นคุณค่าหลักที่สำคัญของประชาธิปไตยโดยมุ่งเน้นการมองผลประโยชน์สาธารณะว่าเป็นผลจากการพูดคุยเกี่ยวกับคุณค่าที่มีร่วมกันมองประชาชนว่าเป็นพลเมืองซึ่งมีทั้งสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ นักบริหารหรือข้าราชการมีบทบาทรับใช้ประชาชน (Serving) เพราะประชาชนคือเจ้าของประเทศตัวจริง กล่าวโดยสรุปได้ว่าสายธารองค์ความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดสามารถอธิบายในภาพกว้างได้จาก 3 กระแสความคิดหลัก อันได้แก่ แนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม (Old Public Administration: OPA) แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service: NPS) ซึ่งอยู่ภายใต้แนวคิดหลักในเรื่องการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่เชิดชูคุณค่าที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตย นั่นคือ สิทธิ เสรีภาพ เสมอภาค และความสามารถตรวจสอบได้

หากใช้แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) มาเป็นพื้นฐานในการพิจารณาการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ตามข้อวิเคราะห์และอภิปรายมาทั้งหมด เห็นได้ว่าการจัดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยจะเป็นเรื่องการพึ่งพากันระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว หากยังรวมไปถึงผู้เล่นหรือตัวแสดงอื่น ๆ (Actors) นอกกระบบราชการด้วย อันได้แก่ ประชาชนพลเมือง เอกชน ตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคหน่วยงานอาสาทั้งหมด แน่ใจว่าการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยทำให้เส้นขีดแบ่งระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมกับรัฐมีความไม่ชัดเจนพัวเลื้อน สมาชิกในเครือข่ายการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยนี้มีการปะทะสังสรรค์ ต่อรอง และประสานผลประโยชน์ระหว่างกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยนความรู้ ทรัพยากรและเจรจาประนีประนอมเป้าหมายร่วมกันอยู่อย่างสม่ำเสมอซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการปกครองภาครัฐในอดีตอย่างสิ้นเชิง (Rhodes, 1997, p. 53) ยิ่งไปกว่านั้นแนวทางการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยในแบบการบริการสาธารณะใหม่ได้นำเสนอสาระสำคัญที่ชวนให้จำต้องพิจารณาบทบาทของรัฐบาลในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมใน 7 ประเด็นที่สำคัญ นั่นคือ มุ่งบริการมากกว่าการถือหางเสีย ผลประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายหลักไม่ใช่เพียงผลพลอยได้ คิดในเชิงยุทธศาสตร์และปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย บริการประชาชนโดยไม่ถือว่าประชาชนเป็นลูกค้าแต่ประชาชนคือพลเมือง ตระหนักว่าความสามารถตรวจสอบได้ ไม่ได้เป็นเรื่องง่าย ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แต่เฉพาะผลิตภาพ

เท่านั้น และให้คุณค่าความเป็นพลเมืองและการบริการสาธารณะมากกว่า  
ความเป็นถ้าแก่

สำหรับเนื้อหาและบทวิเคราะห์ต่อไปจากนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอ  
บทวิเคราะห์และยกตัวอย่างการนำแนวคิดการบริหารปกครองที่ยึดค่านิยม  
ในการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยในส่วนของ “ความสามารถ  
ตรวจสอบได้” (Accountability) มาปรับประยุกต์ใช้เพื่อวิเคราะห์อธิบาย  
ประเด็นเรื่องปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทยในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญ  
และในฐานะเงื่อนไขที่จำเป็นอันจะขาดเสียไม่ได้ต่อการแก้ปัญหาคุณภาพ  
การศึกษาของไทยอย่างยั่งยืน

### **การวิเคราะห์และตัวอย่างการปรับประยุกต์ใช้แนวคิดในการ อธิบายเรื่องคุณภาพการศึกษาของไทย**

องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจากเรื่องของสิทธิ  
เสรีภาพ และความเสมอภาคในแนวทางการบริหารปกครองแบบ  
ประชาธิปไตยในแบบการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Service  
หรือ NPS) นั่นคือแนวคิดที่สำคัญเรื่องความสามารถตรวจสอบได้  
(Accountability) ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญของการบริหารรัฐกิจใน  
ปัจจุบัน เพราะในการบริหารรัฐกิจนั้นจำเป็นต้องตอบสนองต่อความคาดหวัง  
ของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ (Romzek,  
1996) ทั้งที่เป็นตัวแสดงในระดับนโยบายและตัวแสดงในระดับปฏิบัติ  
รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ในสังคมประชาธิปไตย ยิ่งไปกว่านั้น  
ความสามารถตรวจสอบได้ยังมีนัยยะแห่งความหมายว่าประชาชนหรือ  
พลเมืองมีสิทธิในระบอบประชาธิปไตย อาทิเช่น สิทธิที่จะมีรัฐบาลที่

โปร่งใสและซื่อสัตย์ สิทธิที่ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และทั่วถึง สิทธิที่จะตั้งคำถามหรืออุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อการปฏิบัติงานและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของระบบราชการ สิทธิที่จะปกครองตนเอง โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น เป็นต้น รอมเซ็คและดับนิค (Romzek & Dubnick, 1987) เห็นว่าแนวคิดเรื่องความสามารถตรวจสอบได้นี้มีบทบาทสำคัญในการบริหารรัฐกิจเพราะเกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลายของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในแง่นี้ ความสามารถตรวจสอบได้จึงเป็นเรื่องของการจัดการกับความหวัง (Managing Expectations) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังเป็นพันธะผูกพันในหน้าที่การงานของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์หนึ่งที่มีต่อเป้าหมายที่ได้รับมอบหมายจากบุคคลหรือองค์กรอื่นโดยมีระบบของความสามารถตรวจสอบได้ที่ฝ่ายผู้มอบสามารถประเมินผลงานทั้งในเชิงของการให้รางวัลหรือการลงโทษฝ่ายปฏิบัติตามหน้าที่ได้

ในผลงานเรื่อง “การบริการสาธารณะใหม่” (The New Public Service) โรเบิร์ต เดนฮาร์ดท์และเจนเน็ต เดนฮาร์ดท์ (Denhardt & Denhardt, 2003, pp. 129-137) เห็นว่า ความสามารถตรวจสอบได้มีความสำคัญและจัดเป็นหนึ่งในแนวคิดที่สำคัญเจ็ดประการของแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) อย่างไรก็ดี นับแต่อดีตกระทั่งปัจจุบันแนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ไม่มีได้มีความหมายในลักษณะเดียวกัน หากทว่าขึ้นอยู่กับกระแสหรือการเคลื่อนตัวของความคิดในทางรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมด้วย กล่าวคือ หากแนวคิดความสามารถตรวจสอบได้อยู่ภายใต้กระแสแนวคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิม (OPA)

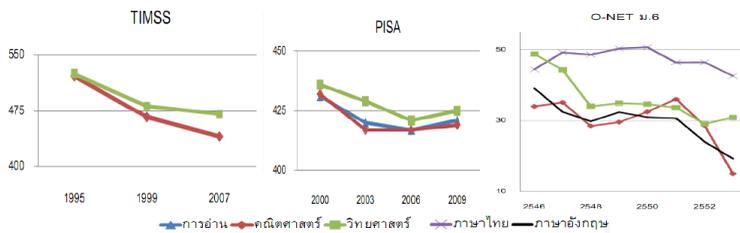
จุดเน้นของการตรวจสอบจะขึ้นอยู่กับสายการบังคับบัญชาและการสั่งการ ส่วนข้าราชการจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้นำทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง หากแนวคิดความสามารถตรวจสอบได้อยู่ภายใต้กระแสแนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) จุดเน้นจะอยู่บนฐานคิดแบบกลไก ตลาด โดยเชื่อว่าการเพิ่มพูนของผลประโยชน์ส่วนตัวของประชาชนใน ฐานะปัจเจกบุคคลนั้นจะส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาของประชาชน และสังคมโดยรวมได้เองตามหลักกลไกตลาด และสุดท้ายหากว่าแนวคิด ความสามารถตรวจสอบได้อยู่ภายใต้กระแสแนวคิดการบริการสาธารณะ ใหม่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะมีบทบาทหลากหลายที่จะต้องยึดตาม กรอบของกฎหมาย ค่านิยมของประชาคม บรรทัดฐานทางการเมืองใน ระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังต้องยึดตามมาตรฐานวิชาชีพในแบบของ ผู้เชี่ยวชาญ และผลประโยชน์ของพลเมืองเป็นสำคัญ การยึดเอาค่านิยมที่ เป็นประชาธิปไตยจะทำให้การตรวจสอบทำได้อย่างอิสระและปลอดภัย โดยระบบการเมืองมีอำนาจเชิงบังคับให้บุคคลสาธารณะต้องรับผิดชอบต่อ กฎหมายและประชาชนในฐานะพลเมืองอย่างเลี่ยงไม่ได้ ความสามารถ ตรวจสอบได้ในกระแสความคิดการบริการสาธารณะใหม่ (NPS) จึงมี ลักษณะที่เข้มข้นมากกว่ากระแสแนวคิดอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ

แนวคิดเรื่องความสามารถตรวจสอบได้ตามกระแสแนวคิดการ บริการสาธารณะใหม่นี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อวิเคราะห์หรือปราชญ์ ประเด็นปัญหาคุณภาพการศึกษาไทยในปัจจุบันได้อย่างน่าสนใจดังที่ ผู้เขียนพิจารณานำมาเสนอต่อไปจากนี้ กล่าวคือ ปัญหาคุณภาพการศึกษา ของไทยนั้นเป็นที่รับทราบกันว่ากลายเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศที่ ถึงแม้จะมีความพยายามปฏิรูปมากกว่าทศวรรษนับตั้งแต่การปฏิรูป

การศึกษาทศวรรษแรก (พ.ศ.2543-พ.ศ.2552) จนถึงปัจจุบันรอบสอง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2552 สืบมาแต่ก็ยังไม่สามารถรักษาหรือแม้แต่บรรเทาอาการป่วยได้ สาเหตุของปัญหาที่กล่าวถึงกันมีมากมาย อาทิ ปัญหาการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงเพียงโครงสร้างการบริหาร แผนการศึกษายังไร้ทิศทาง โครงสร้างการบริหารยังรวมศูนย์ ขาดครูในบางสาขา นโยบายสร้างความสับสนให้สังคม สนใจเฉพาะการศึกษาไม่ครอบคลุมการเรียนรู้ การประกันคุณภาพสร้างภาระมาก ครูถูกเบียดเบียนความสนใจจากการสอน วิธีสอบล้าสมัยเน้นท่องจำ เป็นต้น (อัมมาร สยามวาลา ดิลกะ ลัทธพิพัฒน์ และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, 2554, หน้า 4) ยิ่งไปกว่านั้น การแก้ไขปฏิรูปในบางด้านกลับยิ่งทำให้ปัญหาแย่ลง เช่น ระบบประกันคุณภาพเพิ่มภาระเอกสารให้ครู ทำให้ครูมีเวลาในการเตรียมสอนน้อยลง โดยยังไม่สามารถทำให้คุณภาพการศึกษาดีขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้ ขณะที่ความคาดหวังของสังคมโดยรวมในประเด็นทางด้านการศึกษานั้นขึ้นสู่ระดับที่สูงยิ่งขึ้นสวนทางกับสภาพปัญหาที่ระบบการศึกษาไทยต้องเผชิญ ดังจะเห็นได้จากมาตรฐานและคุณภาพการศึกษาของไทยอยู่ในอันดับที่ 88 ของโลก และอยู่ในอันดับที่ 8 ของอาเซียน (สฤณี อาชวานันทกุล, 2555; มติชนสุดสัปดาห์, 2557, หน้า 21) นอกจากนี้ ยังพบอีกด้วยว่า เด็กไทยร้อยละ 74 อ่านภาษาไทยไม่รู้เรื่อง มีตั้งแต่อ่านไม่ออก อ่านแล้วตีความไม่ได้ วิเคราะห์ความหมายไม่ถูกหรือแม้แต่ใช้ภาษาให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชาอื่น ๆ ไม่ได้ และพบว่าเด็ก ป.3 และ ป.6 อ่านหนังสือไม่ออกจำนวนมากโดยอยู่ในช่วงปรับปรุงมากถึง 200,000 กว่าคน (ไทยรัฐ, 2557, หน้า 12)

คนจำนวนไม่น้อยเชื่อว่า ความล้มเหลวในการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา มีสาเหตุจากความขาดแคลนทรัพยากร แต่ความเชื่อนี้ดูจะไม่ถูกต้องนัก เพราะในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมา งบประมาณกระทรวงศึกษาธิการเพิ่มขึ้นประมาณ 2 เท่า จนปัจจุบันสัดส่วนงบประมาณการศึกษาต่อจีดีพี (GDP) และต่องบประมาณรวมของไทย เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 4 และร้อยละ 20 ตามลำดับ ซึ่งไม่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2554) โดยเป็นการใช้งบประมาณด้านการศึกษาที่มากติดอันดับ 2 ของโลกรองจากประเทศกานา แต่กลับปรากฏว่ามาตรฐานและคุณภาพการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งเห็นได้ชัดจากผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษากลับมิได้สะท้อนไปในทิศทางเดียวกันกับความพยายามของหน่วยงานและงบประมาณที่ทุ่มลงไป ปัญหาคุณภาพการศึกษาของไทยยังคงเป็นปัญหาที่ยังไม่มีทางออก ขณะที่เงินเดือนเฉลี่ยของครูสถานศึกษารัฐบาลก็เพิ่มสูง อีกทั้งนักเรียนไทยยังใช้เวลาเรียนในห้องเรียนมากกว่านักเรียนประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน แม้งบประมาณที่เพิ่มขึ้นอาจช่วยให้เด็กวัยเรียนจากครอบครัวยากจนเข้าถึงการศึกษามากขึ้นในเชิงปริมาณก็ตาม ผลการเรียนรู้ของนักเรียนซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญของคุณภาพการศึกษาโดยรวมกลับตกต่ำ ดังจะเห็นได้จากผลคะแนนสอบนักเรียนไทยจากข้อสอบมาตรฐานในประเทศ อย่างเช่น Ordinary National Education Test (O-NET) หรือระหว่างประเทศ อย่างเช่น Programme for International Student Assessment (PISA) และ Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) ดูจะมีแนวโน้มลดลง (โปรดดูภาพที่ 1)

วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง  
ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2559)



ภาพที่ 1 แนวโน้มคะแนนสอบมาตรฐาน TIMSS, PISA และ O-NET ม.6  
ของนักเรียนไทย

ที่มา: อัมมาร สยามวาลา และคณะ (2554, หน้า 8)

ขณะที่นักเรียนไทยจากสถานศึกษามีชื่อเสียงในส่วนกลางสามารถสอบแข่งขันได้เหรียญรางวัลระดับโลกต่าง ๆ แทบจะทุกปี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างสถานศึกษาในพื้นที่ต่าง ๆ และชี้ว่าการพัฒนาคุณภาพของสถานศึกษาไทยที่ผ่านมาเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง แม้จะตระหนักว่าการยกระดับคุณภาพการศึกษามีใช้เรื่องสั้นหวัง หากแต่ข้อเสนอการปฏิรูปการศึกษาที่ผ่านมา ในประเทศไทยยังคงกระจัดกระจายตามความเข้าใจต่อปัญหาที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ไม่สามารถสรุปได้ว่าควรจะเริ่มแก้ที่ปัญหาที่จุดใดก่อน แท้ที่จริงแล้วการแก้ปัญหาให้สำเร็จจะต้องเริ่มจากวิชาการที่ถูกต้องก่อน และด้วยแนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) บวกกับการศึกษาที่ผ่านมาที่มีข้อค้นพบต่าง ๆ ที่สำคัญหลายประการดังปรากฏในข้อค้นพบจากการศึกษาของอัมมาร สยามวาลา และคณะ (2554, หน้า 11) คือ หนึ่ง เฉพาะเพียงการเพิ่มทรัพยากร อาทิ งบประมาณทางการศึกษาอาจไม่รับประกันความสำเร็จในการเพิ่มคุณภาพการศึกษา

สอง คุณภาพของครูช่วยให้นักเรียนมีผลการเรียนดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และสาม ต้องมีกลไกในการสร้าง “ความสามารถตรวจสอบได้” (Accountability) ในการจัดการศึกษาที่จะต้องมีความชัดเจน โดยเรื่องที่สามารถนี้มีความสำคัญมากในการปฏิรูประบบการศึกษาและบทความนี้มุ่งนำเสนอในที่นี้ อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในแนวคิดที่สำคัญของการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะจะทำให้เรื่องอื่น ๆ สำเร็จหรือล้มเหลวไปด้วย เช่น แม้เราสามารถลงทุนให้ครูมีคุณภาพเพิ่มขึ้น แต่หากระบบที่เป็นอยู่ทำให้ครูไม่สนใจนักเรียนอย่างเต็มที่เพราะยุ่งกับการทำงานเอกสารหรือทำงานวิชาการเพื่อเลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มคุณภาพครูก็ย่อมจะส่งผลไปไม่ถึงนักเรียนในฐานะผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcome) ของระบบการศึกษาและคุณภาพการศึกษาของไทย

ใจกลางของปัญหาคุณภาพการศึกษาไทยจึงไม่ใช่การขาดแคลนในเรื่องของงบประมาณและทรัพยากร แต่เป็นการขาดประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรซึ่งแม้จะอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) แต่หากพิจารณาให้ลึกกลงไปกว่านั้นจะเห็นได้ถึงเหตุซึ่งเป็นรากฐานที่ยังรากลึกกลงไปยังกว่านั้น นั่นคือ “การขาดความสามารถตรวจสอบได้” ซึ่งอยู่ภายใต้กรอบคิดเรื่องการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ของระบบการศึกษาต่อนักเรียนและผู้ปกครองนักเรียนในฐานะที่เป็นตัวแสดง (Actors) ที่สำคัญยิ่งและเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอันเกิดจากการบริหารของรัฐโดยตรง การเริ่มปฏิรูปคุณภาพการศึกษาจึงควรมุ่งตรงไปที่การสร้างความสามารถตรวจสอบได้ของผู้บริหารการศึกษาและผู้ปฏิบัติทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา โดยหัวใจของความสามารถ

ตรวจสอบได้คือสายโซ่ของความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability Chain) ได้แก่ ผู้ปกครองนักเรียน สถานศึกษา และครู และจะต้องวัดจากสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษา (Academic Achievement) ของนักเรียนเป็นหลัก นั่นหมายถึง การจัดการศึกษาที่ต้องเริ่มต้นคิดที่เป้าหมายปลายทาง (Start at the End) ไม่ใช่สถานศึกษาเกือบทั้งหมดผ่านการประเมินคุณภาพโดยสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา และครูได้เลื่อนขั้นเงินเดือนและวิทยฐานะ ทั้งที่ผลการเรียนของนักเรียนแยกลงจนถึงขั้นอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้และคิดไม่เป็นอย่างที่เห็นปัญหาใหญ่อยู่ในปัจจุบัน

ความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) โดยทั่วไปหมายถึงความสามารถในการอธิบายการกระทำที่เกิดขึ้นได้และสามารถยอมรับต่อผลของการกระทำที่เกิดขึ้นนี้ ขณะที่ความหมายโดยเฉพาะเจาะจงหมายถึง พันธะผูกพันในหน้าที่ของคนหรือองค์กรต่อเป้าหมายที่ได้รับมอบหมายโดยมีระบบที่ผู้มอบหมายสามารถตรวจสอบและประเมินผลงานเพื่อให้รางวัลหรือลงโทษผู้ที่ได้รับมอบหมายงานได้ ในกรณีของการศึกษา สถานศึกษาและครูมีพันธะผูกพันตามหน้าที่ในการให้ความรู้แก่นักเรียนในฐานะพลเมืองผู้รับบริการจากรัฐตาม que ผู้ปกครองมอบหมายสถานศึกษาจึงควรรับผิดชอบต่อผู้ปกครองนักเรียน (Accountable to) อย่างไรก็ตาม ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย รัฐมักมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น จัดการศึกษาเองผ่านสถานศึกษารัฐบาล หรืออุดหนุนงบประมาณแก่สถานศึกษารัฐและเอกชน รัฐจึงเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบต่อผู้ปกครองนักเรียนแทนสถานศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศประชาธิปไตยที่ตั่งมั่น (Established

Democracy) นั้น การเลือกตั้งจะเป็นกลไกที่ผู้ปกครองนักเรียนในฐานะพลเมืองใช้ควบคุมนักการเมืองในทุกกระดับ โดยที่นักการเมืองนั้นก็เป็นผู้ซึ่งคุมอำนาจและกลไกรัฐ ในเวลาเดียวกัน สถานศึกษารัฐบาลหรือสถานศึกษาเอกชนที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาล และต้องกำกับดูแลครูของตนให้สอนนักเรียนอย่างมีคุณภาพ ทั้งหมดนี้ทำให้เกิดระบบของสายโซ่ของความสามารถตรวจสอบได้ (Accountability Chain) จากผู้ปกครองไปยังรัฐบาลต่อเนื่องไปจนถึงสถานศึกษาและครู สอดคล้องไปด้วยกันกับแนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance)

อย่างไรก็ดี หากว่าสายโซ่แห่งความสามารถตรวจสอบได้มีลักษณะที่ยาวเกินไป เช่น ในรูปแบบของรัฐบาล สถานศึกษา ครู สถานประกอบการ และผู้ปกครองนักเรียน แน่นอมน่ายอมน่าเสี่ยงที่รอยต่ออาจจะขาดที่ช่วงใดช่วงหนึ่งได้ การทำให้สายโซ่แห่งความสามารถตรวจสอบได้มีลักษณะที่สั้นพอเหมาะพอดี นั่นคือ ผู้ปกครองนักเรียน สถานศึกษา และครู โดยสถานศึกษาและครูต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองโดยตรงย่อมจะทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของผู้เรียนได้มากกว่าสายโซ่แห่งความสามารถตรวจสอบได้ที่ยาวเกินไปเพราะวิธีนี้มีสายความสามารถตรวจสอบได้เพียงผู้ปกครอง สถานศึกษา และครูซึ่งสั้นกว่าเดิมทำให้มีโอกาสขาดได้น้อยกว่ามาก บรรดาครูและสถานศึกษาจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ปกครองมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ การสร้างความสามารถตรวจสอบได้ในระบบการศึกษาที่สั้นย่อมทำให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถตรวจสอบการดำเนินงานรัฐในด้านการศึกษาได้ง่ายขึ้นด้วย และมีโอกาสที่ประชาชนจะรัฐ

เห็นความเป็นไปในด้านต่าง ๆ ทางการศึกษาได้ดีกว่ารูปแบบสายโซ่แห่งความสามารถตรวจสอบได้ที่ยาวเกินไป ในทางปฏิบัติยอมทำให้ง่ายต่อการสร้างความสามารถตรวจสอบได้ให้เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ การสร้างความสามารถตรวจสอบได้ในลักษณะสายโซ่แบบผู้ปกครองนักเรียน สถานศึกษา และครูไม่ได้มีนัยบอกถึงการทิ้งหน้าที่ในการสนับสนุนและส่งเสริมระบบการศึกษาโดยรัฐโดยยกให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้ปกครองนักเรียน สถานศึกษา และครูไปทั้งหมด หากทว่ารัฐยังคงมีบทบาทหลักตามแนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยในการกำกับดูแลและอำนวยความสะดวก ตลอดจนการสร้างกลไกให้ผู้ปกครอง สถานศึกษา ครู รวมถึงตัวแสดงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในฐานะพลเมืองสามารถกำกับและตรวจสอบสถานศึกษาได้ง่ายขึ้นนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป จากตัวอย่างประเด็นปัญหาความล้มเหลวของการศึกษาไทยที่ผู้ศึกษานำมาเป็นตัวอย่งการวิเคราะห์อภิปรายนี้ จะเห็นได้ว่าไม่ได้มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนทรัพยากรหรืองบประมาณที่จำเป็น รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมา หากทว่าเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร อันมีรากเหง้าของปัญหาโดยแท้จริงมาจากการขาดความสามารถตรวจสอบได้ตามแนวคิดการบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย หนทางแก้ไขหรือทางออกของปัญหาจึงต้องแก้ด้วยการปฏิรูปคุณภาพการศึกษาด้วยการสร้างสายโซ่แห่งความสามารถตรวจสอบได้ในรูปของความสามารถตรวจสอบได้ ได้แก่ สถานศึกษา ครู และผู้ปกครองนักเรียนโดยการเปิดโอกาสให้ผู้ปกครองนักเรียนและประชาชนในฐานะพลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างความสามารถตรวจสอบได้ให้เกิดขึ้นจริงซึ่งสอดคล้องไปด้วยกันกับแนวคิดการบริหาร

ปกครองแบบประชาธิปไตยในแบบการบริการสาธารณะใหม่ (NPS)  
นั่นเอง

### บทสรุป

จากที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดบทความนี้ผู้เขียนมุ่งนำเสนอในประเด็นสำคัญสองประการ ประการแรก นำเสนอการเคลื่อนตัวของความคิดนับตั้งแต่กระแสความคิดการบริหารรัฐกิจดั้งเดิมที่ถูกท้าทายด้วยกระแสแนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ซึ่งต่อมาภายหลังแนวความคิดจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกวิพากษ์โดยกระแสแนวความคิดการปกครองโดยกระแสแนวความคิดการกรบริหารปกครองนี้ได้เคลื่อนเข้าสู่การบริหารในทุกระดับของการบริหารงานในภาครัฐ แนวคิดดังกล่าวได้รวมเอาคุณค่าทางการบริหารผสมผสานกับหลักประชาธิปไตยที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพ เสมอภาค และความสามารถตรวจสอบได้ เรียกกันว่า การบริหารปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นกระแสใหญ่ของโลกร่วมสมัยและเป็นที่มาของแนวความคิดการบริการสาธารณะใหม่ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ประการที่สอง นำเสนอการวิเคราะห์และยกตัวอย่างการนำแนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดการบริการสาธารณะใหม่ภายใต้แนวความคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยมาปรับใช้ในการวิเคราะห์อธิบายการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเด็นปัญหาความล้มเหลวของระบบการศึกษาไทยซึ่งไม่ได้มีสาเหตุมาจากการขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็น รวมถึงปัญหาด้านอื่น ๆ หากทว่าเกิดจากการขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรอันเนื่องมาจากรากฐานที่ยังรากลึกลงไป นั่นคือการขาดความสามารถตรวจสอบได้ซึ่งอยู่ภายใต้

กรอบคิดเรื่องการบริการสาธารณะใหม่และการบริหารปกครองแบบ  
ประชาธิปไตย

## เอกสารอ้างอิง

- จุไรรัตน์ จุลจักรวิวัฒน์. (2547). *ความคิดในการปฏิบัติราชการของข้าราชการไทยกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่*. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2549). *รัฐ-ชาติกับ (ความไร้) ระเบียบโลกชุดใหม่*. กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ไทยรัฐ. (2557, เมษายน 19). *จาตุรนต์หนุนฟื้นแบบเรียนเร็วแก้อ่อน* ภาษาไทย, หน้า 12.
- ประโยชน์ ส่งกลิ่น. (2551). *การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในประเทศไทยและสิงคโปร์*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มติชนสุดสัปดาห์. (2557, พฤษภาคม 2-8). *เมนูข้อมูล: ต้องไม่สู้กันที่ ‘นโยบาย’*. 34 (1759), หน้า 21.
- วสันต์ เหลืองประภัสสร. (2548). *การจัดกาภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตยสองกระแสความคิดในการบริหารงานภาครัฐ “ลูกค้ำ” หรือ “พลเมือง”?* *รัฐศาสตร์สาร*, 26 (2), หน้า 34-86.

- สฤณี อาชวานันทกุล. (2555, 10 กุมภาพันธ์). *ความตกต่ำของการศึกษาไทย: O-NET และ PISA บอกอะไรกับเรา*. เข้าถึงได้จาก [http://www.tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=170&utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://www.tcijthai.com/tcijthainews/view.php?ids=170&utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter)
- ออสเบอร์น, เดวิด และเกบเลอร์, เท็ด. (2539). *สวมวิญญาณธุรกิจ เนรมิตรระบบราชการ [Reinventing Government]*. (เพชร อิศราเสนา ณ อยุธยา, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: คู่แข่งบุ๊คส์.
- อัมพร ชำรงลักษณ์. (2553). *การบริหารปกครองสาธารณะ: การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมมาร สยามวาลา ติลกะ ลัทธพิพัฒน์ และสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2554). การปฏิรูปการศึกษารอบใหม่: ผู้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง. ใน *เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2554 “ยกเครื่องการศึกษาไทย: ผู้การศึกษาที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง”* วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2555 โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์.
- Bevir, Mark. (2013). *Governance: A very short introduction*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- deLeon, Linda & Denhardt, Robert B. (2000). The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60 (2), pp. 89-97.

- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Frederickson, George H. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56 (3), pp. 263-270.
- Hood, Christopher. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- Hughes, Owen E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction* (3<sup>rd</sup> ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge, UK: Polity.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Addison Wesley Publishing Company, Inc.
- Pierre, Jon & B. Guy Peters. (2000). *Governance, Politics, and the State*. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Pollitt, Christopher. (1993). *Managerialism and the Public Service*. Cambridge: Blackwell Publisher.

- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richards, D., & Smith, M. J. (2002). *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. New York: Oxford University Press.
- Romzek, Barbara.S. and Dubnick, Melvin J. (1987). Accountability and the Public Service: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47 (3), pp. 227-238.
- Romzek, Barbara S. (1996). Enhancing Accountability. In *Handbook of Public Administration* (2<sup>nd</sup> ed.). (Jame L. Parry, ed.) San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Waldo, Dwight. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.
- Wilson, Woodrow. (1887). The Study of Administration. In *Classics of Public Administration* (3<sup>rd</sup> ed.). (Jay M. Shafritz and Albert C. Hyed, eds.) California: Brook/Cole Publishing Co.