



ธรรมาภิบาล :
บริบทและมุมมองด้านการบริหารรัฐกิจ¹
Governance: Contexts and
Approaches in Public Administration

นันธิดา จันทรศิริ*
Nantida Jansiri

¹ ผู้เขียนนำเสนอบทความนี้แล้วในงานสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ
“ธรรมาภิบาลกับการเมือง” เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2555
ณ อาคารวิจัย มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

* อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์





ธรรมาภิบาล: บริบทและมุมมองด้าน การบริหารรัฐกิจ

บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่มีหลากหลาย
แนวทางการศึกษาและนำไปสู่การปฏิบัติทั้งใน
แวดวงทางการเมือง การปกครอง และการ
บริหาร ซึ่งปรากฏอยู่ในทุกภาคส่วนและทุก
ระดับ ทั้งที่เป็นองค์การของรัฐและไม่ใช่องค์การ
ของรัฐ รวมทั้งในภาคประชาสังคมการตีความ
ในเชิงความหมาย แนวคิด กระบวนการ และ
วิธีการสร้างธรรมาภิบาลในแต่ละแนวทางจึงต่าง
กันในด้านวิธีการเป้าหมายหรือผลลัพธ์ ทั้งนี้
ธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่มีพลวัตอยู่เสมอและ
การนำไปประยุกต์ใช้ขึ้นอยู่กับบริบท จึงทำให้
แนวคิดนี้มีความสำคัญและสร้างความท้าทาย
ต่อการศึกษาในรากฐานทางทฤษฎีและการปฏิบัติ
โดยเฉพาะในประเด็นทางด้านการบริหารรัฐกิจ
อันจะเป็นกลไกสำคัญต่อการสร้างการเปลี่ยน

แปลงทางการบริหารภาครัฐและนำไปสู่สังคมที่สร้างสรรค์การพัฒนา
บทความนี้เป็นบทสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการบริหาร
รัฐกิจ โดยจะนำเสนอในสามส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งที่มาของ
แนวคิดธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ ส่วนที่สองแนวคิด
ธรรมาภิบาลในฐานะกลไกใหม่ทางการบริหาร ส่วนที่สามข้อถกเถียง
บางประการของธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล การบริหารรัฐกิจ

Abstract

Governance has many approaches and implementations in the politics, government and administration which is occurring in every section and level both of governmental organizations and non-governmental organizations including of civil society. The different approaches of interpretation of meanings, concepts, processes, methods according to method and goal or outcome. Nevertheless, governance concepts and practices are dynamic relevant to context. These reasons make the significance of governance and challenging to study in foundations of concepts and practices especially in public administration which is the important mechanism for creating the changes of public governance and creative society. This article is the survey of governance concepts in public administration that present in three parts; the first part is emergence of governance

concepts in public administration, the second part is governance concepts as new governance in public administration and the third part is some debates of governance in public administration.

Keywords : Governance, Public Administration

บทนำ

การบริหารตามกลไกของระบบราชการได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่มีเหตุผลมากที่สุดในการบริหารกิจการสาธารณะระดับมหภาคของประเทศต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง แต่ระบบราชการก็เริ่มมีความล้นคลอนมากขึ้น ด้วยความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารและกระแสดการท้าทายวิทยาศาสตร์การจัดการทางการบริหารว่าไม่สามารถบริหารให้ประสบความสำเร็จได้ในทุกสภาพของสังคม ความพยายามในการปรับปรุงกระบวนการและโครงสร้างของระบบราชการจึงเริ่มมีทิศทางและความชัดเจนมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัย นับตั้งแต่หลังปี 1980 โดยอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงในบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับโลกอย่างรวดเร็วในยุคที่เรียกว่าโลกาภิวัตน์ที่แสดงให้เห็นว่าโลกเล็กลง การเชื่อมโยงและการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วด้วยเทคโนโลยีการสื่อสาร เส้นแบ่งพรมแดนของรัฐที่เลือนราง และเต็มไปด้วยการแข่งขันเสรีบนอุดมการณ์ของทุนนิยม (Capitalism) และการเติบโตของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมภายในรัฐเปลี่ยนแปลงไป สังคมตั้งคำถามกับรัฐในการบริหารมากขึ้น รัฐถูกกดดันบทบาททางภาคสังคมมีบทบาทสูงขึ้น มีกลไกการบริหารการปกครองที่สอดคล้องกับ

ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย และยึดแนวทางธรรมาภิบาลในการบริหารราชการหรือกิจการสาธารณะมากขึ้น เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

บริบทการเปลี่ยนแปลงข้างต้นส่งผลให้การบริหารรัฐกิจจะต้องปรับตัวเพื่อการพัฒนาได้ทันเหตุการณ์รูปแบบการบริหารของภาครัฐได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจากระบบราชการที่เน้นการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down authority) ตามหลักการบริหารจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการในแวดวงบริหารรัฐกิจว่าเป็นระบบที่มีความล้าช้า การตัดสินใจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารให้เป็นการบริหารรูปแบบใหม่ (New Governance)² เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบราชการที่มีลักษณะแข็งทื่อ ปรับตัวยาก เป็นการบริหารในลักษณะการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) การประสานงาน (Coordination) และการแข่งขัน (Competition) การก่อเกิดการบริหารในแนวทางนี้จึงต้องดำเนินการด้วยการสร้างเครือข่าย (Network) ภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร แนวทางการวิจัยทางด้านการบริหารรัฐกิจจึงเริ่มปรับเปลี่ยนจากการวิจัยเชิงสถาบันสู่การวิจัยเชิงเครือข่าย ดังนั้นแนวคิดสำคัญของธรรมาภิบาลจึงหมายถึงความถึงการพยายามสร้างกลไกทางการบริหารที่สามารถนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารมากขึ้นธรรมาภิบาลจึงถูกนำไปใช้ควบคู่กับการพัฒนาโดยเชื่อมโยงกับการทำให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

² David E. Macnabb. The New Face of Government: How Public Managers Are Forcing a New Approach To Governance.

ที่มาของแนวคิดธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการบริหารรัฐกิจ
จุดเริ่มต้นของแนวคิดธรรมาภิบาลปรากฏอย่างเป็นทางการครั้งแรก
ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth ที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้พยายาม
วิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของรัฐในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ³
อันนับว่ามีคุณูปการของธนาคารโลกที่เสนอหลักการการบริหารและ
การปกครองที่ดีเพื่อการแก้ปัญหาของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศ
กำลังพัฒนา Hughes อธิบายถึงสาเหตุและปัจจัยที่ต้องมีการปรับ
บทบาทของรัฐว่ามีสาเหตุมาจากอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ การแข่งขัน
ระหว่างประเทศ วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แนวคิดการปรับลดบทบาท
และขนาดของรัฐ การเติบโตและเข้มแข็งของภาคเอกชน และองค์กร
ประชาสังคม และปัญหาการทุจริต คอรัปชั่น และความด้อย
ประสิทธิภาพของภาครัฐและระบบราชการ⁴ การถกเถียงในบริบทเกี่ยวกับ
บทบาทรัฐในด้านการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารของรัฐและการ
แสวงหาทางเลือกเพื่อให้รัฐมีความเข้มแข็ง (State Strength) และ
มีศักยภาพ (State Capacity) ในการปกครองได้ดี นั่นคือการกระจาย
อำนาจให้ภาคส่วนย่อยและที่เป็นหน่วยงานหรือสถาบันของรัฐระดับ
รองการปรับโครงสร้างการบริหาร การให้ความสำคัญกับบทบาท
ของท้องถิ่น⁵ แนวคิดธรรมาภิบาลมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น มีที่มาจาก

³ World Bank. Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth: A long term Perspective study.

⁴ Own E. Hughes. Public Management and Administration: An Introduction. pp.1-21.

⁵ John Pierre and Peters B. Guy. Governance, Politics and the States. p.193.

อิทธิพลของแนวคิด ทฤษฎีใหม่ๆ ทางการเมือง และแนวคิดการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งเป็นประเด็นที่ทำให้เกิดการตั้งข้อถกเถียงกับวิกฤตทางการบริหารของรัฐที่เป็นอยู่ ความน่าเชื่อถือของการปกครองประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน และความสามารถของรัฐด้านนโยบายสาธารณะ⁶

กระแสของการปฏิรูประบอบราชการที่เพิ่มบทบาทขององค์กรที่ไม่ใช่รัฐ (Nonstate Actors) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะมากขึ้น เป็นเหตุผลสำคัญของการปฏิรูปโดยกระแสคลื่นลูกแรกของการปฏิรูป คือแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยพยายามให้บทบาทรัฐลดลง โดยการแยกงานด้านการกำหนดทิศทางนโยบายและการส่งมอบบริการสาธารณะให้กับองค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่รัฐในลักษณะเครือข่าย โดยรัฐต้องหาวิธีการในการควบคุม (Control) และมั่นใจในการรับผิดชอบ (Accountability) และมาตรฐานของเครือข่ายรัฐจึงมีบทบาทเป็นรัฐจัดระเบียบ (Regulation State) ที่คอยกำกับทิศทางและประสานงาน (Coordinate) ให้ส่วนต่างๆ ของเครือข่ายทำงานหรือดำเนินการให้สัมพันธ์กับเป้าหมายของเครือข่าย ซึ่งนั่นก็หมายความว่าบรรลุความสำเร็จในการส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐเช่นเดียวกัน⁷

ธรรมชาติของระบบราชการเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านบริบทของสังคม และการเคลื่อนไหวเพื่อการเปลี่ยนแปลงการบริหารในระดับโลกเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา โดยหลักการพื้นฐานคือการลดขนาด

⁶ Mark Bevir. Democratic Governance. p.1.

⁷ Ibid. pp.187-188.

และต้นทุนการบริหารของรัฐบาลในฐานะผู้จัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อให้การจัดระบบการบริหารภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่สร้างขึ้นมาภายใต้บริบทที่ต้องการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นอันดับแรก โดยองค์การการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ในการสร้างเงื่อนไขให้กับประเทศที่มายุ่งยืมเงินต้องปฏิบัติตามหลักการธรรมาภิบาลเพื่อเป็นการประกันการคืนเงินให้แก่กองทุน

Kettle Donald (2005)⁸ ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการเคลื่อนไหวประกอบด้วย

1. การปรับปรุงผลผลิต (Productivity) ของภาครัฐโดยการลดพนักงานของภาครัฐ แต่เพิ่มการให้บริการที่ดีขึ้น
2. การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatizing) บางกิจการที่เป็นของรัฐเพื่อให้เกิดการแข่งขันในตลาดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะ
3. การปรับปรุงการให้บริการที่ตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน โดยการเพิ่มช่องทางการติดต่อขอรับบริการสาธารณะในหลากหลายช่องทาง (Variety of Services) เช่น ผ่านทางอินเทอร์เน็ตหรือระบบการให้บริการแบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-government)
4. การลดอำนาจศูนย์กลางและกระจายอำนาจการบริหารระดับสูงไปสู่ระดับการปฏิบัติการ (Front-Line Manager) โดยการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ (Decision Making Power) และความรับ

⁸ Coated in David E. Macnabb. The New Face of Government: How Public Managers Are Forcing a New Approach To Governance. p.3.

ผิดชอบต่อการปฏิบัติงาน (Accountability)

5. การปรับโครงสร้างบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยการแยกการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement) ออกจากการส่งมอบบริการสาธารณะ

6. การปรับปรุงความรับผิดชอบต่อผลงานโดยการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เน้นผลผลิต (Outputs) มากกว่ากระบวนการ (Processes)

สิ่งที่นำเสนอข้างต้นนี้เป็นเพียงหลักการของการเคลื่อนไหวเพื่อการปรับปรุงขนาดของภาครัฐ ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลา สิ่งหนึ่งที่เป็นปัจจัยล้มเหลวของการปฏิรูปที่ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ คือรัฐบาลเน้นที่ผล (Results) มากเกินไป และการบริหารที่ขาดความยืดหยุ่น เพราะได้นำเอาแนวคิดการบริหารจัดการยุคใหม่ (New Public Management) มาใช้เพียงบางส่วนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การนำเสนอแนวคิดทางการบริหารภาครัฐของ Kettle Donald ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20 ก็ไม่สามารถใช้ให้ประสบความสำเร็จได้ในยุคศตวรรษที่ 21 ที่มีความหลากหลายอย่างที่เราเรียกว่าเบื้องหลังความหลากหลายที่มากขึ้นหรืออภิปหุนิยม (Hyperpluralistic Background) ได้แก่ สภาพสังคมที่ซับซ้อน โลกาภิวัตน์ พัฒนาการความต้องการของคนภายในรัฐ อันจะต้องทำให้บทบาทหน้าที่ทางการบริหารของรัฐต้องเปลี่ยนแปลงจากศูนย์กลางอยู่ที่รัฐ (State-centered) เป็นการสร้างความร่วมมือ (Collaboration) กับองค์กรอื่นๆ เพื่อการบริหารงานร่วมกันภาครัฐจึงต้องค้นหารูปแบบการให้บริการสาธารณะแบบใหม่ซึ่ง Kettle Donald ได้นำเสนอหลักการสำคัญพื้นฐานของการบริหารกลยุทธ์ใหม่สำหรับ

การบริหารในศตวรรษที่ 21 ประกอบด้วย 10 หลักการ⁹ ดังนี้

1. การปรับปรุงรูปแบบการบริหารแบบดั้งเดิมที่เน้นสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) และการใช้อำนาจ (Authority) ให้สอดคล้องกับรูปแบบการบริหารแบบใหม่ (New Model of Governance) กล่าวคือ การบริหารที่ใช้สายการบังคับบัญชาและการใช้อำนาจยังคงใช้ได้ในการบริหาร แต่ต้องมีการปรับโครงสร้างของสายการบังคับบัญชา หรือแนวทางการใช้อำนาจให้เหมาะสมกับการบริหารแบบใหม่มากขึ้น

2. การปรับปรุงรูปแบบหรือโครงสร้างของสายการบังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐให้สามารถติดต่อกับองค์กรพัฒนาเอกชนหรือเครือข่ายได้ง่ายขึ้น นั่นคือการลดขั้นตอนของสายการบังคับบัญชาให้สั้นลงเพื่อสร้างความสะดวกต่อการติดต่อกับองค์กรอื่นหรือเครือข่ายให้เกิดความคล่องตัว

3. ข้าราชการหรือผู้ให้บริการของภาครัฐจะต้องพัฒนาและใช้ทักษะมนุษยสัมพันธ์ (Interpersonal) ในการติดต่อกับผู้อื่นมากขึ้น รวมทั้งในระบบการบริหารแบบดั้งเดิมที่มีความเป็นทางการ ก็ต้องมีความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ หรือการสร้างบรรยากาศที่ดีต่อการเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานและส่งผลต่อความพอใจในบริการ

4. ในยุคของข้อมูลข่าวสาร ต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกหรือรูปแบบการบริหารที่ต้องนำไปใช้ในขั้นตอนของการนำไปปฏิบัติ (Implementation) หรือการให้บริการแก่ประชาชน เพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการที่สะดวกขึ้น

5. การวัดผลการปฏิบัติงาน การสร้างความรับผิดชอบ และการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลงานที่มีโครงสร้างการบริหารข้าม

⁹ Ibid. p. 5.

พรมแดนขององค์กร (Cross-organizational boundaries) ซึ่งจะต้องแทนที่โครงสร้างองค์กรในรูปแบบเดิม (Traditional organization-chart structure) ที่เป็นโครงสร้างการบริหารภายในองค์กรเท่านั้น ในแง่นี้หมายความว่า การจัดโครงสร้างการบริหารขององค์กรจะมีการจัดวางโครงสร้างที่มีการสร้างความสัมพันธ์ ประสานงาน ร่วมมือกับองค์กรหน่วยงานอื่นด้วยในลักษณะของเครือข่าย

6. การสร้างรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อสร้างความโปร่งใส อันส่งผลต่อความเชื่อถือ (Trust) และมั่นใจ (Confident) ต่อการบริหารของรัฐบาล

7. การพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) ด้วยการเพิ่มทักษะใหม่ๆ ให้กับพนักงานของรัฐที่มีอยู่และการจ้างบุคคลใหม่ที่มีทักษะที่สามารถทำงานที่มีความซับซ้อนได้

8. เพิ่มกลยุทธ์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นต่อการกำหนดและนโยบายไปปฏิบัติ

9. การสร้างความร่วมมือของภาครัฐและภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อภาคสาธารณะ

10. รูปแบบการปรับเปลี่ยนการบริหารใหม่ที่ส่งผลต่อการบริหารในรูปแบบดั้งเดิม ส่งผลให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาหรือกลยุทธ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารใหม่

เมื่อพิจารณาที่มาของแนวคิดธรรมาภิบาลในการบริหารรัฐกิจแล้วจะพบว่าบริบทการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก สภาพแวดล้อมการบริหารระบบราชการแบบเดิมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทรัฐทางการบริหาร และการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารที่ดีเป็นการสร้างกลไกใหม่ทางการบริหารที่ดีผ่านการปรับมุมมองและวิธีการปฏิบัติที่ยึดศูนย์กลางทางการบริหารอยู่ที่รัฐ ให้

กระจายอำนาจทางการจัดการให้กับสังคมมากขึ้น โดยรัฐยังคงทำหน้าที่ด้านการกำกับ การสนับสนุน ส่งเสริมการทำงานในเชิงนโยบายให้กับสังคมโดยให้มีการจัดการแบบเครือข่าย สร้างความร่วมมือในการทำงาน บูรณาการการทำงานร่วมกัน ตามทฤษฎีของธรรมาภิบาล เพื่อผลประโยชน์สูงสุดในการจัดบริการสาธารณะของประชาชน

แนวคิดธรรมาภิบาลในฐานะกลไกใหม่ทางการบริหาร

ธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นกลไกใหม่ที่สร้างระบบการบริหารให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม และการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและประชาธิปไตย ดังที่ Bevir (2010) ได้กล่าวถึงธรรมาภิบาลแบบประชาธิปไตยที่ต้องเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เนื่องจากมองเห็นจุดอ่อนบางประการของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) นั้นหมายความว่าบทบาทของประชาชนและสังคมมีความสำคัญมากขึ้น และลดทอนบทบาทของรัฐให้น้อยลง แต่เพิ่มศักยภาพในการจัดการให้กับสังคมมากขึ้น Chhotray และ Stoker¹⁰ ได้เสนอทฤษฎีของธรรมาภิบาลที่มีอิทธิพลในการบริหารรัฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ 1) ทฤษฎีการจัดการเครือข่าย (Network Management Theory) ซึ่งเป็นแนวคิดของการบริหารจัดการของภาครัฐโดยร่วมมือกันปฏิบัติงานของเครือข่ายที่มีหลายฝ่าย (Actors) และหลายหน่วยงาน (Organizations) เข้ามาเกี่ยวข้องภายใต้นโยบายของเครือข่าย (Policy Network) โดยรัฐจะทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับทิศทางการบริหารงานของเครือข่าย (Steer) โดยมี

¹⁰ Vasudha Chhotray and Gerry Stoker. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. pp.26-45..

กลยุทธ์ในการจัดการเครือข่าย 2 ประเด็น คือ การจัดการเครือข่าย (Game Management) และการจัดโครงสร้างเครือข่าย (Structuring Network) ในประเด็นการจัดการเครือข่ายเกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ต่างๆ ภายในเครือข่ายต่อการสร้างเงื่อนไขในการตัดสินใจร่วมกัน (Collective Decision Making) และประเด็นที่สองในการจัดโครงสร้างเครือข่ายที่อาจจะต้องมีการปรับโครงสร้างใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนผู้มีส่วนร่วมในเครือข่าย เปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเครือข่าย เปลี่ยนรูปแบบการกระจายทรัพยากร หรือการหาผู้สนับสนุนใหม่ตามทิศทางนโยบายของเครือข่ายได้ เป็นต้น 2) ทฤษฎีการมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (Theories of Delegation) ทฤษฎีนี้พยายามสร้างแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหาการมอบอำนาจความรับผิดชอบให้กับผู้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในสถานการณ์ที่ระบบการบริหารมีความซับซ้อน โดยมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามอำนาจหน้าที่หรือตามกฎระเบียบขององค์กร (Institutional Rules) เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดแรงจูงใจ (Incentives) ในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยการตัดสินใจนั้นจะสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายของผู้บริหาร 3) ทฤษฎีการตีความทางสังคม (Social Interpretive Theories) ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์มีการตีความสังคมแตกต่างกัน การสื่อสารทางสังคมและการเมืองจึงไม่ได้มองไปในทิศทางเดียวกันเสมอ ความคิดที่แตกต่างกันนี้จึงเป็นประเด็นที่ท้าทายต่อการบริหารจัดการ การตีความสังคมเพื่อการบริหาร จึงควรให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเชื่อ (Beliefs) ความต้องการ (Desires) ของคนในสังคม รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์ทางการสื่อสาร (Communicative Relationship) โดยสร้างกระบวนการเพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน

ในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (State and Citizen) หรือระหว่างประชาชน (Between Citizens) ด้วยกันเอง เพื่อให้เกิดรูปแบบใหม่ในการบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) และสามารถต่อรองได้ (Negotiable) การบริหารตามแนวทฤษฎีการตีความทางสังคมจึงเป็นแนวคิดที่ต้องอาศัยการสร้างความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน การเจรจาต่อรอง การพูดคุยถกเถียงร่วมกันโดยมีเป้าหมายเพื่อการปกครองตนเองได้ 4) ทฤษฎีของสำนักคิดด้านเหตุผลนิยมที่มีขอบเขตจำกัด (The Bounded Rationality School) แนวคิดนี้มีความสำคัญต่อการบริหารจัดการของรัฐ ทั้งนี้ Herbert Simon เป็นผู้สนับสนุนแนวคิดนี้โดยมีความเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีเหตุผลในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ดีเหตุผลของมนุษย์นั้นก็อยู่อย่างจำกัด ทฤษฎีนี้มาจากแนวคิดจิตวิทยาการรับรู้ (Cognitive Psychology) ของมนุษย์ แนวคิดเหตุผลนิยมที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Theory) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับมนุษย์ในการเลือกทางเลือก โดยมนุษย์จะเลือกทางเลือกที่มีประโยชน์กับตนเองมากที่สุด ในทางการบริหาร จึงจำเป็นต้องเข้าใจปัญหา สถานการณ์ ความต้องการ หรือเป้าหมายของประชาชน เพื่อสามารถนำเสนอสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด และ 5) ทฤษฎีสถาบันทางวัฒนธรรม (Cultural Institutional Theory) มีพื้นฐานความเชื่อเช่นเดียวกับทฤษฎีทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Theories) ที่มีผลต่อการตัดสินใจของปัจเจกชน และให้ความสำคัญกับประเด็นความสัมพันธ์ทางสังคม (Social Relation) ที่เป็นวิถีชีวิตหรือวัฒนธรรมของมนุษย์เป็นสิ่งที่มอิทธิพลต่อการตัดสินใจของมนุษย์สูงเช่นเดียวกัน

ข้อถกเถียงแบบประการบอบธรรมมาภิบาลในการบริหาร รัฐกิจ

ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนบทบาทรัฐเพื่อให้เกิดการพัฒนาหรือเป็นรัฐที่มีความเข้มแข็งขึ้นโดยรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวข้างต้นแนวคิดของธรรมาภิบาลที่ถูกนำเสนอในหลายประเด็นนั้น มีบางแนวคิดที่มีความขัดแย้งในตัวเอง ในขณะที่บางแนวคิดขัดแย้งกับอีกแนวคิดหนึ่ง ทำให้เกิดความสับสนในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติของการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารรัฐกิจได้อย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่นปัญหาแนวคิดทางเลือกที่มีเหตุผล (Rational Choice Theory) ที่อ้างความต้องการหรือปรารถนาของปัจเจกชนว่าเป็นความต้องการของสังคมระดับมหภาคหรือความต้องการของตลาด ความขัดแย้งระหว่างแนวคิดเรื่องทางเลือกที่มีเหตุผลกับแนวคิดการตีความทางสังคมแม้ว่ารัฐจะเสนอทางเลือกสาธารณะที่เป็นประโยชน์กับสังคม แต่การตีความทางสังคมของประชาชนมีความแตกต่างกัน ก็ทำให้ทางเลือกสาธารณะเป็นสิ่งที่ไม่ใช่ทฤษฎีที่แน่นอนในการกำหนดหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ในบางครั้งการพิจารณาการจัดทำบริการสาธารณะ ต้องถือเอาการตีความทางสังคมเป็นตัวตั้ง เป็นต้น ผู้เขียนจะนำเสนอในบางประเด็นที่ยังคงเป็นข้อถกเถียงหรือมีการตั้งข้อสังเกตบางประการในทางวิชาการถึงความสับสนของแนวคิดธรรมาภิบาลกับการบริหารรัฐกิจ¹¹ ดังนี้

1. การบริหารจัดการแบบเครือข่าย (Network Management)
การสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารในลักษณะเครือข่ายเป็นกลไก

¹¹ Mark Bevir. *Democratic Governance*. pp. 183-198.

สำคัญในการพัฒนากระบวนการบริหารเพื่อสร้างร่วมมือ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และการกำหนดนโยบายในทิศทางแก้ปัญหาหรือบูรณาการร่วมกันในการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมาย แต่ในทางปฏิบัติในการบริหารโดยมีเครือข่าย ยังคงมีประเด็นถกเถียงถึงช่องว่างหรืออำนาจที่เกิดขึ้นจากการกำกับดูแลโดยนักการเมืองและข้าราชการ ทำให้ทิศทางการบริหารเปลี่ยนแปลงไป

แนวคิดการสร้างความสัมพันธ์เชิงเครือข่ายที่เกิดจากความแตกต่างของรูปแบบและยุทธศาสตร์ขององค์กรที่หลากหลายมารวมตัวกันเพื่อเป้าหมายหรือนโยบายของเครือข่านั้นอาจจะสร้างข้อเสียเปรียบได้ในลักษณะที่รัฐไม่สามารถควบคุมทิศทางนโยบายได้ (Steer) จากอิทธิพลของเครือข่าย รวมถึงตลาด (Market) อาจจะเป็นประเด็นที่ทำให้รัฐกลายเป็นรัฐที่อ่อนแอ (Weaken State) ในที่สุด เนื่องจากไม่สามารถควบคุมความรับผิดชอบ (Democratic Accountability) ในผลของนโยบายหรือผลของการกระทำ (Implementation) ของเครือข่ายได้ เนื่องจากมีผู้ที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง (Actors) ในเครือข่ายหนึ่งๆ หลายองค์กร ทำให้รัฐไม่สามารถทำหน้าที่ในฐานะของการควบคุมทิศทางทางการบริหารตามแนวคิดธรรมาภิบาลได้ และบทบาทของรัฐต้องกลับไปเป็นการทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ (Rowing) ในฐานะผู้ปฏิบัติดังเดิม

2. การเปลี่ยนบทบาทรัฐเป็นรัฐที่จัดระเบียบ (Regulation State) โดยปกติบทบาทหน้าที่ของรัฐมีอำนาจทางการบริหารสูงสุดในทุกด้านหรือเรียกว่าเป็นรัฐบริหาร (Administrative State) คิด วางแผน และทำเอง และเมื่อบทบาทรัฐถูกปรับเปลี่ยนให้ลดน้อยลงเป็นรัฐที่จัดระเบียบ บทบาทจึงเปลี่ยนไปเป็นผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ที่คอยทำหน้าที่ควบคุมทิศทาง กำกับดูแลการบริหารงานในเชิงนโยบาย

และมอบหมายงานให้กับองค์กรอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายไปดำเนินการ โดยทำหน้าที่พิจารณาภาพรวมการทำงานขององค์กร และกำกับดูแลมาตรฐานการทำงานและให้การทำงานเป็นไปตามทิศทางนโยบาย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต อย่างไรก็ตามสิ่งที่ตามมาของการเปลี่ยนบทบาทรัฐเป็นรัฐที่จัดระเบียบนั้น เกิดข้อสังเกตเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมและกำกับดูแลทิศทางการบริหารของรัฐต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะส่งผลให้ไม่สามารถควบคุมทิศทางได้ เพราะเมื่อปล่อยให้หน่วยงานมีอิสระในการทำงาน หรือการควบคุมดูแลเครือข่าย (Network Steering) ก็อาจจะเกิดการหันเหทิศทางนโยบายของรัฐได้ หากรัฐไม่มีมาตรการที่เหมาะสมต่อการกำกับดูแลที่ดี

3. จริยธรรมทางการบริหาร (Ethical Consideration) ในการบริหารรัฐกิจมีจริยธรรมที่ควบคุมการทำงานผ่านจรรยาบรรณของข้าราชการ (Code of Conduct) ซึ่งมีลักษณะแนวทางความประพฤติที่ดีของข้าราชการในการทำหน้าที่รับใช้ประชาชน แต่ข้อสังเกตคือจริยธรรมทางการบริหารเป็นสิ่งที่เป็นามธรรม และประเมินได้ยากว่าใครมีจริยธรรมมากน้อยเพียงใด ในทางบริหารจึงมีปัญหาในเชิงจริยธรรมกับผลงานที่ออกมาว่าเป็นผลงานที่เป็นผลผลิตของการปฏิบัติงานที่มีจริยธรรมหรือไม่ การยอมรับการปฏิบัติงานกับการยอมรับของคนในสังคม ในบางครั้งไม่ได้พิจารณาเรื่องของจริยธรรมทางการบริหาร แต่พิจารณาในผลผลิตของงานที่ตอบสนองความพึงพอใจและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้รับบริการได้หรือไม่

4. ความเป็นพลเมือง (Citizen) ธรรมชาติของการบริหารรัฐกิจต้องการการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในการมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญของ Public Choice Theory ที่ต้องการให้ปัจเจกชน (ในฐานะพลเมือง) พึงพอใจการบริการของรัฐ ซึ่งการสร้างข้ออ้างความพอใจของปัจเจกชนว่าเป็นความต้องการของส่วนรวมหรือระดับมหภาค (Micro-level study) อาจจะทำให้เกิดปัญหาจากสมมุติฐานดังกล่าวว่าในบางครั้งอาจจะไม่ได้เป็นความต้องการของคนทุกคนในสังคมเสมอไป ในขณะที่เดียวกันความต้องการของพลเมืองในประเทศมีความต้องการที่หลากหลาย มีความเป็นพหุสังคมมากขึ้น สิ่งที่ต้องคำนึงคือการพิจารณาความต้องการในระดับกลุ่ม (Group) มากขึ้น นอกจากนี้ความตื่นตัวของพลเมืองต่อการมีส่วนร่วมในทาง การบริหารก็มีไม่มาก ให้ความสำคัญกับการเป็นผู้รับบริการไม่ใช่ผู้รูกให้เกิดการบริการ ต้องการการอุ้มชูจากรัฐ ซึ่งนี่ก็เป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธรรมาภิบาล

อย่างไรก็ตาม จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงการตั้งข้อสังเกตบางประการทางการบริหาร ซึ่งโดยหลักการแล้วอาจจะไม่ใช่ปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับทุกสังคมเสมอไป แต่อยู่ที่ความสามารถทางการบริหารจัดการของแต่ละสังคมตามบริบทที่หลากหลายในการรองรับปัญหาและการแก้ไขปัญหา ดังนั้นการบริหารจัดการที่ดีของสังคมหนึ่งอาจจะไม่ใช่รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีในอีกสังคมหนึ่ง การสร้างแนวทางการยอมรับทางการบริหารจึงย่อมแตกต่างกันไป

บทสรุป

การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในทางการบริหารรัฐกิจ เป็นแนวทางในการพัฒนาทางการบริหารจัดการภาครัฐให้เป็นการบริหารจัดการที่ดีและนำไปสู่สังคมที่ดี สิ่งสำคัญจึงเน้นการมีส่วนร่วมในทุกภาคส่วน โดยในรูปแบบการพัฒนาเริ่มตั้งแต่การพัฒนาการบริหารจัดการที่ดี

ภายในองค์กร การสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น การกำกับดูแลที่ดีของรัฐ โดยมีการปรับเปลี่ยนทั้งโครงสร้างทางการบริหารจัดการที่เน้นสายการบังคับบัญชา เป็นความสัมพันธ์ในแนวราบแบบเครือข่ายมากขึ้น การปรับกลไกการทำงานให้ง่ายมากขึ้น ปรับเปลี่ยนกระบวนการใหม่ การทำงานที่เน้นผลงาน การสร้างความรับผิดชอบในการทำงาน (Accountability) การสร้างแนวทางการทำงานร่วมกันของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐ การจัดการเครือข่าย (Networking) การทำงานที่ปรับตัวอยู่เสมอสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ทั้งระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความทันสมัย ปรับตัวและอยู่รอดได้ เป็นองค์กรที่มีชีวิต (Organic Organization) มีความพร้อมต่อการสร้างสรรค์ การปรับเปลี่ยน และการพัฒนาตลอดเวลา โดยให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ (Public Interest) ของประชาชน และบทบาทของพลเมืองเป็นสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดธรรมาภิบาลจะไม่ใช่ว่าสิ่งที่จะนำไปใช้กับทุกสังคมแล้วได้ผลที่เท่าเทียมกันทั้งหมด จึงขึ้นอยู่กับการปรับมาใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารรัฐกิจของแต่ละสังคม ซึ่งในบทความก็ได้นำเสนอให้เห็นทั้งที่มา แนวคิด ทฤษฎี และข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นของธรรมาภิบาลกับการบริหารรัฐกิจ ซึ่งจะเป็นมิติความท้าทายใหม่ของนักบริหารรัฐกิจยุคใหม่ที่ต้องให้ความสำคัญและนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างสร้างสรรค์และเหมาะสม

บรรณานุกรม

- Bevir, M. **Democratic governance**. (2010). USA: Princeton University Press.
- Chhotray, V. and Gerry Stoker. (2009). **Governance Theory and Practise: A Cross-Disciplinary Approach**. UK: Palgrave Macmillan.
- Hughes, Own E. (1994). **Public Management and Administration: An Introduction**. New York: St. Martin'Press.
- Macnabb, E. David. (2009). **The New Face of Government : How Public Managers Are Forcing a New Approach To Governance**. London: CRC Press.
- Pierre, John and Peters B. Guy. (2000). **Governance, Politics and the States**. USA : St. Martin Press.
- World Bank. **Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth: A long term Perspective study**. Retrieved from [http://www-wds.worldbank.org/external /default/WDSContentServer/ WDSP/IB/1999/12/02/000178830__98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830__98101901364149/Rendered/PDF/multi0page.pdf)

