

ธรรมาภิบาลภาครัฐ: รากฐานและความท้าทายต่อรัฐบาลไทย

(Public Governance: Foundations and Challenges for Thai Government)

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท กังสนันท์ *

บทคัดย่อ

แนวความคิดธรรมาภิบาลได้รับความสนใจในวงการวิชาการบริหารรัฐกิจเมื่อไม่นานมานี้ จึงยังคงเป็นสาขาค่อนข้างใหม่ที่มีการโต้เถียงและการวิจัยกันอีกมาก ผู้เขียนนำเสนอสิ่งที่น่าเป็นห่วงหลังความเป็นมาและเหตุผลด้านต่างๆที่เป็นหลักการของธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลภาครัฐโดยเฉพาะ รวมถึงการอธิบายให้เห็นพื้นฐานตรรกะ รูปแบบ และระดับของธรรมาภิบาลภาครัฐว่ามีลักษณะอย่างไร บทความยังเกี่ยวโยงไปถึงการสำรวจการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อชี้แนะการสร้างบรรทัดฐานในบริบทสังคมไทย ก่อนการอภิปรายประเด็นสำคัญที่เป็นสิ่งท้าทายรัฐบาลไทย ในการพัฒนาธรรมาภิบาลภาครัฐและอุปสรรคของการนำแนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐสู่การปฏิบัติ

คำสำคัญ Governance, Good Governance, Public Governance, Public Management, Government Tools.

“แม้ว่ารูปแบบของประชาธิปไตยยังคงมีหลงเหลือ แต่รูปแบบเหล่านี้อาจจะไม่มี
ความหมายอะไรเลย มันเป็นการง่ายที่เราจะกลายเป็นประเทศที่รางวัลก้อนใหญ่
ได้รับการสงวนไว้สำหรับคนที่มีความสัมพันธ์พิเศษ ประชาชนทั่วไปไม่มี
ความหวังที่จะได้รับความก้าวหน้าแต่อย่างใด การมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มี
ความหมายอะไรเลย เพราะผลประโยชน์ของชนชั้นนำถูกจองไว้หมดแล้วโดยเสมอ”

(P. Krugman, New York Times Magazine, Oct 20, 2002)

1. บทนำ

ในสังคมปัจจุบัน ความเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมือง และเทคโนโลยีได้กดดันและผลักดันให้ชีวิตความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ของคนในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก พัฒนาการและการเติบโตของอุตสาหกรรม เศรษฐกิจ และการค้าทำให้สังคมก้าวเข้าสู่ยุคการผลิตแบบอุตสาหกรรมเด่นชัดขึ้น นอกจากนี้อุตสาหกรรมยังผลักดันให้ชุมชนชนบทเดิมค่อยๆเปลี่ยนสภาพเป็นเมืองมากขึ้น ด้านสังคมวัฒนธรรมมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและความสัมพันธ์ในด้านต่างๆมากมาย ซึ่งมีผลกระทบทำให้สังคมและวัฒนธรรมมีความซับซ้อนมากขึ้น ในขณะเดียวกัน พัฒนาการและความเจริญก้าวหน้าของสังคมดังกล่าวกลับมีผลทำให้เกิดปัญหาสังคมด้านต่างๆตามมามากมาย หลายส่วนกลายเป็นปัญหา

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

สาธารณะ (public problems) ที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลและปรับปรุงแก้ไข จุดนี้จึงชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่ต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบ เพื่อ

ไม่ให้ปัญหาสาธารณะสร้างความเดือดร้อนและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ถ้ามองในแง่ประวัติศาสตร์ การแก้ไขปัญหาสาธารณะมีวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ซึ่ง

ชี้ให้เห็นความแตกต่างในด้านความเชื่อ แนวคิด และหลักการที่มาจากรากฐานต่างกัน ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับหลักการบริหารสาธารณะ (public management) จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมาโดยตลอดทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ โดยเฉพาะที่เน้นการเชื่อมโยงการบริหารสาธารณะที่เหมาะสมกับยุคสมัย

ในยุคร่วมสมัยนี้ นักวิชาการในสาขารัฐศาสตร์และการบริหารสาธารณะเริ่มให้ความสนใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์และประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาวะของระบบการเมืองและการบริหารกิจการภาครัฐมานานพอสมควรแล้วคือตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1990 โดยมีการเสนอข้อโต้แย้งที่ค่อนข้างเป็นที่นิยมในช่วงเวลานั้นว่าสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจควรเปลี่ยนจุดยืนเกี่ยวกับรากฐานทางความคิด (intellectual foundations) และการปฏิบัติ (practice) เสียใหม่เพื่อหลีกเลี่ยงความล่มสลายของสาขาวิชา เนื่องจากพื้นฐานและเนื้อหาของวิชาไม่สามารถสะท้อนภาพความจริงของสังคมและอธิบายเหตุผลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างน่าเชื่อถือ ผลงานสำคัญที่นำเสนอเกี่ยวกับข้อเสนอดังกล่าวครอบคลุมผลงานของ Wamsley et al. (1990), Osborne and Gaebler (1993), Frederickson (1997) เป็นต้น นอกจากนี้ นักวิชาการระดับแนวหน้าหลายคนได้ริเริ่มเสนอความคิดเห็นและแนวความคิดธรรมาภิบาล (governance) ให้เป็นแนวคิดพื้นฐานสำหรับการจัดรูปแบบ (organizing concept) ของวิชาการบริหารสาธารณะ (PA) หรือ การจัดการสาธารณะ (PM) (Frederickson and Smith, 2003) การตื่นตัวและความเคลื่อนไหวทางความคิดของบรรดานักวิชาการเหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นการยอมรับความจริงว่า พื้นฐานทางปรัชญาไม่ว่าจะเป็นในด้าน ontology และญาณวิทยาของวิชาการบริหารสาธารณะได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว หลังจากนั้นวงการวิชาการบริหารสาธารณะได้มีการนำข้อเสนอเกี่ยวกับหลักการและเหตุผล ข้อโต้แย้ง รูปแบบและทฤษฎี ตลอดจนกรอบชี้แนะสำหรับการค้นคว้าวิจัยในระดับรูปธรรมอีกมากมายเพื่อผลักดันให้แนวความคิดและหลักการธรรมาภิบาลเป็นทิศทางหลักของศาสตร์ด้านการบริหารสาธารณะทั้งในภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าในวงการวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจของไทยโดยทั่วไปและการนำกรอบความคิดของธรรมาภิบาลไปใช้ในทางปฏิบัติ ยังมีความรู้ความเข้าใจรวมถึงการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับพื้นฐานความจริงและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลค่อนข้างสับสนคนละทิศทาง ความสับสนข้อแรกมาจากไม่สามารถแยกแยะระหว่างธรรมาภิบาลสาธารณะ (public governance) หรือธรรมาภิบาลภาครัฐ (public-sector governance) กับธรรมาภิบาลภาคเอกชน

(private/corporate governance) ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรหรืออย่างชัดเจน ความสับสนข้อที่สองมาจากอคติที่ต้องการเน้นพื้นฐานคุณค่า (value basis) ของการใช้ประโยชน์จากหลักการธรรมาภิบาล จนทำให้มีการมองข้ามความสำคัญด้านศาสตร์และปรัชญาของศาสตร์ที่เป็นพื้นฐานสำหรับการสร้างความรู้ความเข้าใจและศึกษาวิจัยในองค์รวม ความสับสนข้อสุดท้ายคือการสร้างมุมมองและความคิดธรรมาภิบาลในกรอบแคบ ตายตัวคงที่ และเน้นระดับเทคนิคมากเกินไป ซึ่งมีผลทำให้ละเลยหรือขาดการมองภาพรวม (holistic perspective) ที่มีขอบเขตกว้าง ความสัมพันธ์ลักษณะซับซ้อน และความเคลื่อนไหวเชิงพลวัตของธรรมาภิบาล

ดังนั้น เพื่อที่จะเสริมสร้างความรู้และความเข้าใจในแง่มุมต่างๆเกี่ยวกับธรรมาภิบาล โดยทั่วไปและธรรมาภิบาลภาครัฐโดยเฉพาะให้มีความชัดเจนมากขึ้น บทความนี้จึงมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ ประการแรกคือการบรรยายและอธิบายพื้นฐานการเปลี่ยนรูปของรัฐและรัฐบาลที่เชื่อมโยงถึงแนวคิดของการก่อรูปของธรรมาภิบาลภาครัฐ รวมถึงการนำเสนอกรอบตรรกะและระดับของธรรมาภิบาลภาครัฐ ที่เกื้อกูลต่อการสร้างความเข้าใจธรรมาภิบาลในองค์รวม ประการที่สอง บทความจะทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลในบริบทสังคมไทย เพื่อชี้ให้เห็นปัญหาข้อจำกัดในการสร้างความเข้าใจและหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับธรรมาภิบาลภาครัฐ โดยเฉพาะการวิเคราะห์การจ้ององค์กรและการบริหารของรัฐบาล และประการสุดท้ายคือการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการพัฒนาธรรมาภิบาลภาครัฐ

2. การเปลี่ยนโฉมหน้าของรัฐสมัยใหม่

โดยพื้นฐานทั่วไป รัฐคือสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางการปกครอง (governing entity) ซึ่งประกอบด้วยงานหลักคือ 1) การกำหนดนิยาม โครงสร้าง และขอบเขตของสังคม 2) การกำหนดกระบวนการทางการเมืองและการเข้าสู่อำนาจในตำแหน่งต่างๆ ซึ่งสามารถมีอิทธิพลต่อการขับเคลื่อนรัฐให้เดินไปในทิศทางที่ต้องการ 3) การออกแบบและควบคุมกลไกต่างๆของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดองค์กร โครงสร้างการตัดสินใจ และการแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และ 4) การตัดสินใจของผู้มีอำนาจรัฐที่มีผลกระทบกับสังคมในขอบเขตกว้าง ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในหลักการและความสัมพันธ์ทางการปกครองจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม

บนพื้นฐานการวิวัฒนาการทางสังคม การเมืองและชีวิตทางการเมืองในสังคมมีการเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองและกฎระเบียบ นโยบายสาธารณะและแผนงาน ตลอดจนกระบวนการที่ทำหน้าที่เป็นกรอบชี้นำสังคมอย่างต่อเนื่อง ในแนวคิดเดิม รัฐบาลมีบทบาทหน้าที่เป็นแกนหลักในการขับเคลื่อนสังคม สถาบันอื่นๆและกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นมาในสังคมเป็นเพียงส่วนประกอบหรือเป็นปัจจัยเสริมเท่านั้น แต่ในท้ายที่สุดรัฐบาลจะเป็นปัจจัยชี้ขาดว่าสังคมควรจะไปในทิศทางใดและอย่างไร แต่ในปัจจุบันนี้พื้นฐานและสถานการณ์เดิมๆได้เปลี่ยนไปแล้ว สถาบันและกลุ่มผลประโยชน์ใหม่ๆและความหลากหลายเกิดขึ้นมากมาย และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงทั้งในด้านการกำหนดทิศทางสังคม การพัฒนาและดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การขับเคลื่อนสังคมจึงขยายขอบเขตกว้างขึ้นและมีช่องทางหลากหลายมากขึ้น

แทนที่การควบคุมตามโครงสร้างตามสายงานและสายการบังคับบัญชาโดยรัฐบาลส่วนกลาง (Nellissen, 2002: 6).

ปรากฏการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนสภาพหรือการเปลี่ยนโฉมหน้าของรัฐสมัยใหม่จากรัฐเดิมที่เน้นการบริหารเป็นรัฐใหม่ที่เน้นการจัดระเบียบ ดังนี้

2.1 รัฐบริหาร(administrative state)

รูปแบบรัฐบริหารได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากหลักคิดของรัฐแนวเวเบอร์เรียน (Weberian State) ที่เน้นความจำเป็นและความมั่นคงของอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐสมัยใหม่ในช่วงเวลานั้น ที่มีระบบทุนนิยมขยายตัวอย่างกว้างขวางในระดับประเทศและระหว่างประเทศ พร้อมกับมีบทบาทที่มีอิทธิพลครอบงำระบบเศรษฐกิจสังคมเพิ่มมากขึ้น รวมถึงพัฒนาการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมอิทธิพลของทุนนิยม ทำให้เขาเชื่อว่ารัฐหรือรัฐบาลที่ทรงอำนาจและมีความเข้มแข็งในการใช้อำนาจจะเป็นรูปแบบที่จะรักษาผลประโยชน์ของชาติได้ดีที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลควรทำหน้าที่หลักคือการออกคำสั่งและบริหารกิจการต่าง ๆ บนฐานการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการ (formal authority) ดังนั้นรูปแบบโครงสร้างอำนาจรัฐควรมีลักษณะรวมศูนย์ (statecentric power) โดยอำนาจรวมศูนย์นี้เน้นคุณค่าของความชอบธรรมทางกฎหมาย การตรวจสอบความรับผิดชอบในทางปกครอง การยินยอมที่จะปฏิบัติตาม และการเห็นพ้องจากประชาชน บทบาทหน้าที่หลักของรัฐบาลได้แก่การตัดสินใจกำหนดนโยบาย บริหารและดำเนินการตามนโยบาย และติดตามประเมินผลว่านโยบายและแผนงานสาธารณะต่าง ๆ มีประสิทธิผลและส่งผลกระทบกับสังคมเศรษฐกิจแค่ไหนอย่างไร นอกจากนี้รัฐบริหารยังมีระบบสนับสนุนสำคัญต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุม 1) การจัดองค์กรและการมอบอำนาจบนฐานของเขตแดน 2) ระบบบริหารเน้นการจัดตั้งตามสายการบังคับบัญชาและการใช้อำนาจเป็นทางการบนพื้นฐานของกฎระเบียบ 3) ระบบข้าราชการพลเรือน (civil services) ที่เน้นความสำคัญของหลักคุณธรรม คุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนเน้นพื้นฐานความเป็นวิชาชีพและความชำนาญเฉพาะทาง 4) การบริหารการคลังสาธารณะ และ 5) การตรวจสอบและตรวจตราอิทธิพลทางความคิดของรัฐบริหารตามแนวเวเบอร์เรียนจึงวางรากฐานความเป็นรัฐทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติมาเป็นเวลานาน โดยเฉพาะในการสร้างรูปแบบของการบริหารภาครัฐบาล

2.2 รัฐจัดระเบียบ (regulative state)

การปรากฏตัวของรัฐจัดระเบียบซึ่งมีรูปแบบแตกต่างไปจากรัฐและรัฐบาลรูปแบบเดิมสะท้อนให้เห็นพื้นฐานเชิงประวัติศาสตร์และการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน 1) มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนโยบายสาธารณะในสังคม การเติบโตและการขยายตัวของตลาด (markets) เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการที่ไม่ได้ดำเนินการโดยรัฐมากขึ้น และประกอบกับการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างสถาปัตยกรรมและลักษณะของรัฐสวัสดิการ (welfare state) รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้ผลิตหลักและส่งมอบบริการต่าง ๆ ให้แก่สังคมอีกต่อไป ในหลายประเทศ การจัดสวัสดิการสังคมและหน้าที่ความรับผิดชอบด้านต่าง ๆ ที่เคยอยู่ในขอบเขตของรัฐ ได้ถูกผลักดันลงล่างให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลระดับท้องถิ่น หรือถ่ายโอนไปสู่สถาบัน/องค์กรภาคธุรกิจเอกชนที่

แสวงหากำไร (for-profit) หรือไม่แสวงหากำไร (non-profit) 2) การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลจากการจัดสรรทรัพยากรของสังคมและวัตถุสิ่งของโดยตรง ไปเป็นการกำหนดกรอบกฎระเบียบ (regulatory frameworks) และเป็นการกระทำโดยทางอ้อมเป็นส่วนใหญ่ 3) รัฐจัดระเบียบยังมีความจำเป็นที่ต้องมีการเปิดขยายการมีส่วนร่วมของสถาบัน องค์กร และผู้เล่น (actors) จากฝ่ายต่างๆในสังคมกว้างขวางมากขึ้น ทั้งจากภาคเอกชน ประชาสังคม และชุมชน ซึ่งในกรอบแนวคิดของรัฐแบบเดิม สถาบัน องค์กรและผู้เล่นเหล่านี้ถูกจัดให้อยู่ในประเภทปัจจัยภายนอก 4) รัฐจัดระเบียบที่เกิดขึ้นใหม่มีการเปลี่ยนแนวความคิดแบบจารีตนิยมเกี่ยวกับรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่เป็นเครื่องมือและกลไกของรัฐที่เน้นการสั่งการ (command) และควบคุม (control) อย่างเหนียวแน่นและมีความเป็นเอกภาพ มาเป็นแนวความคิดแบบใหม่ที่เน้นธรรมาภิบาล (governance) ที่มีลักษณะสำคัญคือการแตกสลายเชิงโครงสร้าง ขอบเขต และกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำมาแต่เดิม พื้นที่อำนาจรัฐที่เคยจำกัดอยู่ในรูปของรัฐบาล (governmental arenas) กลายเป็นพื้นที่ธรรมาภิบาลที่มีกิจกรรมใหม่และผู้เล่นหน้าใหม่ๆเข้ามาเกี่ยวข้องพันในกระบวนการจัดหาและแบ่งสรรทรัพยากรสังคมด้านต่างๆเพิ่มขึ้นและรูปแบบความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนมากขึ้น ภายใต้บริบทดังกล่าว ความเป็นรัฐรวมศูนย์จะค่อยๆหายไป 5) รัฐจัดระเบียบมีลักษณะเด่นคือการลดอำนาจศูนย์กลาง (decentering) โครงสร้างอำนาจรัฐมีลักษณะกระจาย (fragmented governance) ทั้งภายในและภายนอก ระบบธรรมาภิบาลหรือรัฐบาลในรูปแบบใหม่จึงมีสถานที่ตั้งในรูปของพหุศูนย์ (polycentric) มีความเกี่ยวข้องกับ non-state actors จำนวนมากขึ้น มีการใช้ประโยชน์จากรูปแบบ กระบวนการ เครื่องมือ และเทคนิควิธีการของการสร้างธรรมาภิบาลที่หลากหลายมากขึ้น โดยเหตุนี้ Frederickson and Smith (2003:208) จึงชี้ให้เห็นว่ารัฐจัดระเบียบมีหน้าตาของความเป็นราชการน้อยลง มีสายการบังคับบัญชาน้อยลง และพึ่งพาอำนาจส่วนกลางน้อยลงในการปฏิบัติงาน ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของรัฐจะเน้นความสำคัญของผลการปฏิบัติงาน (performance) มากขึ้น แทนที่การปฏิบัติตามเป้าหมายนโยบายที่กฎหมายกำหนด 6) รัฐจัดระเบียบมีการกระจายหน้าที่สาธารณะไปยังภาคส่วนอื่นๆของสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะหน้าที่การจัดระเบียบด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีผลทำให้หน่วยงาน องค์กร และสถาบันภาครัฐถูกบีบรัดให้อยู่ในพื้นที่และกรอบบทบาทหน้าที่ที่จำกัดหรือแคบลงเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบรัฐบาลเดิม การกำหนดรูปแบบแผนงานธรรมาภิบาล (governance programs) และการดำเนินงานตามแผนงานมักอยู่ในรูปของความสัมพันธ์แบบเครือข่าย (networks) และการประสานความร่วมมือ (collaboration) จากหลายหน่วยงานและองค์กรทั้งในแนวดิ่งและแนวราบ รวมถึงการติดตามและประเมินผลของความคิดริเริ่มและผลลัพธ์ที่เกิดจากแผนงานเหล่านี้ด้วย 7) เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือสาธารณะสามารถเข้าถึงกระบวนการนโยบาย (policy process) มากขึ้น ธรรมาภิบาลภาครัฐจึงมีขอบเขตรอบคลุมทั้งระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ และท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนสภาพหรือโฉมหน้าของรัฐและกลไกการบริหารภาครัฐไปสู่ธรรมาภิบาลไม่ได้เป็นพื้นฐานที่มีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากแนวคิดธรรมาภิบาลมีขอบเขตกว้าง และองค์ประกอบที่ซับซ้อน นักวิชาการมีมุมมองและจุดยืนทางความคิดที่แตกต่างกันออกไป Milward and Provan (1993) มีความเชื่อว่าจุดเน้นของแนวปฏิบัติการบริหารมีการเปลี่ยนจากความเป็นรัฐราชการ (bureaucratic state) และรัฐบาลทางตรง (direct government) เป็นรัฐลักษณะกลวง (hollow state) Salamon (1981, 2002) เสนอความคิดเห็นในรูปของรัฐบาลฝ่ายที่สาม (third-party government) ที่ชี้ให้เห็นว่าลักษณะการบริหารสาธารณะมีความสัมพันธ์แบบทางอ้อมที่กระจายและหลากหลายกับสถาบันและองค์กรทางสังคม มากกว่าการควบคุมข้าราชการพลเรือนที่จัดระเบียบในรูปหน่วยงานและปกครองโดยสัญญาการจ้าง นอกจากนี้ เขายังได้เสนอกระบวนทัศน์ธรรมาภิบาลใหม่ (New Governance) ที่เน้นการเปลี่ยนชั่วหลายด้าน คือเปลี่ยนหน่วยการศึกษาวิเคราะห์จากหน่วยงานและแผนงานไปเป็นเครื่องมือดำเนินการ (tools of action) เปลี่ยนจากจุดเน้นการบริหารไปเป็นเครือข่าย เปลี่ยนจากภาครัฐตรงข้ามภาคเอกชน เป็นภาครัฐบวกภาคเอกชน เปลี่ยนจากการออกคำสั่งเป็นการต่อรองและการโน้มน้าว และเปลี่ยนจากทักษะการจัดการเป็นทักษะเพิ่มความสามารถ (enabling skills) Peters and Pierre (1998) อธิบายว่าความคิดของธรรมาภิบาลครอบคลุมลักษณะเด่นด้านความสัมพันธ์แบบเครือข่าย การลดกฎระเบียบ การผสมพันธุ์ระหว่างทรัพยากรภาครัฐและเอกชน และการใช้เครื่องมือหลากหลายในการดำเนินการตามนโยบาย Kettl (2002) ใช้แนวความคิดธรรมาภิบาลเพื่อชี้ให้เห็นความเป็นจริงของบทบาทการบริหารที่จำเป็นต้องมีขีดความสามารถ (capacities) ที่เหนือกว่ามาตรฐานตายตัวทั้งในด้านการตอบสนอง โครงสร้าง และกระบวนการ เขาจึงเสนอข้อโต้แย้งว่าการกระจายอำนาจ โลกาภิวัตน์ และอภิปหุนิยม (hyperpluralism) เป็นตัวอย่างของพลังที่จะทำให้เกิดการปฏิวัติในแนวคิดการบริหาร รัฐบาลจำเป็นต้องมีทฤษฎีใหม่เพื่ออธิบายและชี้นำแนวปฏิบัติในการบริหาร

3. อะไรคือธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลภาครัฐ

ธรรมาภิบาลเป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ การสร้างแนวคิดเพื่ออธิบายความหมายหรือนิยามของธรรมาภิบาลมีความหลากหลายและขึ้นอยู่กับมุมมองซึ่งเป็นรากฐานของหลักเหตุผลหรือตรรกะ(logic) รวมถึงความแตกต่างที่ต้องการอธิบายธรรมาภิบาลในกรอบคิดแคบแบบง่าย ๆ หรืออธิบายในกรอบกว้างที่ครอบคลุมองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน แต่โดยพื้นฐานทั่วไปไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับภาครัฐหรือภาคเอกชน ธรรมาภิบาลคือการใช้อำนาจ (authority) การใช้อำนาจนี้เชื่อมโยงถึงระบบตรวจสอบความรับผิดชอบและการควบคุม (accountability and control) ทั้งในการจัดตั้งระดับสากลและท้องถิ่น ในโครงสร้าง บรรทัดฐาน และการปฏิบัติที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมถึงการใช้อำนาจนั้นจะเน้นระบบการควบคุมโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ (Williamson, 1996; Michalski, Miller, and Stevens, 2001) เมื่อนำมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐกิจเอกชน ธรรมาภิบาลจึงเน้นการ

ออกแบบสถาบัน (institutions) ที่หล่อหลอมหรือบังคับให้ฝ่ายจัดการซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกการใช้อำนาจ (agents) อย่างมีสติและซื่อสัตย์ให้ความสำคัญเกี่ยวกับผลประโยชน์หรือสวัสดิการของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ซึ่งเป็นเสมือนเจ้านาย (principles) ในการดำเนินธุรกิจของบริษัท บนหลักการดังกล่าว พื้นฐานธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเอกชนจึงเน้นในด้านการกำหนดทิศทางและการกำกับดูแล (steering function) โดยคณะกรรมการบริษัทและโดยผ่านโครงสร้างสิทธิสินทรัพย์ (property rights structures) ที่กำหนดตามกรอบความรับผิดชอบ รวมถึงโดยการทำสัญญาจ้างฝ่ายจัดการที่สามารถตรวจสอบและทบทวนได้ ส่วนการประยุกต์ใช้แนวคิดและหลักการของธรรมาภิบาลสำหรับภาครัฐมีทั้งส่วนคล้ายคลึงและแตกต่างเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน ส่วนคล้ายคลึงคือการครอบคลุมสถาบันที่หล่อหลอมให้ผู้บริหารสาธารณะ (public managers) คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะในฐานะเป็นเจ้านายและการใช้งบประมาณและทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่า อย่างไรก็ตาม นักคิดในสาขาการบริหารรัฐกิจมีความเห็นพ้องกันส่วนใหญ่ว่า ธรรมาภิบาลภาครัฐมีความแตกต่างกับภาคเอกชนหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบนรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย (democratic governance)

ประการแรก ธรรมาภิบาลภาครัฐตั้งอยู่บนฐานของนิติธรรมหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (the rule of law) องค์การสาธารณะต่างๆเกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารการนำกฎหมายสู่การปฏิบัติ ดังนั้นองค์ประกอบต่างๆขององค์กรไม่ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมาย โครงสร้าง อัตรา กำลังคน และงบประมาณ มีผลมาจากอำนาจทางกฎหมาย ธรรมาภิบาลภาครัฐจึงผูกพันกับกฎหมายและกระบวนการกำหนดกฎหมาย โดยเฉพาะ กฎหมายสูงสุดของสังคมคือรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดกรอบพื้นฐานของสถาบัน (institutional frameworks) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติ Lynn, Jr., Heirich, and Hill (2001: 30) จึงเสนอข้อโต้แย้งว่า ธรรมชาติที่เป็นหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาลภาครัฐมีตัวแบบเกี่ยวข้องกับการเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ การประเมินผลทางการเมือง และธรรมาภิบาล ธรรมาภิบาลจึงเป็นตัวเชื่อมโยงสถาบันต่างๆตามรัฐธรรมนูญกับการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายสาธารณะ หรืออีกนัยหนึ่ง ธรรมาภิบาลภาครัฐเกี่ยวข้องกับวิธีการ (means) ในรูปของการสั่งการ การควบคุม และการประสานงานขององค์กรและระหว่างองค์กรบรรลุผลสำเร็จในนามของผลประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง

ประการที่สอง ธรรมาภิบาลภาครัฐยังเกี่ยวข้องกับการกระทำร่วม (collective actions) ระหว่างหน่วยงาน องค์กร และสถาบันทุกภาคส่วน จึงจำเป็นต้องมีการประสานงาน การเป็นพันธมิตร การสร้างเสริมร่วม รวมถึงบูรณาการบริการด้านต่างๆเข้าด้วยกัน มากกว่าเน้นการแข่งขันแบบตลาด

ประการที่สาม ธรรมาภิบาลภาครัฐมีรูปแบบความสัมพันธ์ลักษณะแนวนอนและระหว่างสถาบัน (interinstitutional relations) ในการบริหาร และอยู่ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของรัฐในทิศทางที่มีการลดอำนาจอธิปไตย การลดความสำคัญของเขตอำนาจทางศาล และการกระจายตัวของสถาบันที่เคยสังกัดอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจรวมศูนย์ ดังนั้น ระบบธรรมาภิบาลจึงเน้นความสำคัญของการประสานงานและความร่วมมือระหว่างสถาบัน มากกว่าการทำสัญญา

อย่างเป็นทางการ การจัดสรรเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน และการมุ่งผลทางเศรษฐกิจในธรรมาภิบาลภาคเอกชน

ดังนั้น ความหมายของธรรมาภิบาลภาครัฐจึงสามารถให้คำนิยามได้หลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับจุดเน้นและฐานตรรกะที่ใช้ อาทิ

- ธรรมาภิบาลคือจารีต สถาบัน และกระบวนการที่เป็นพื้นฐานและหลักการว่าจะใช้อำนาจอย่างไร พลเมืองมีสิทธิ์มีเสียงแค่ไหน รวมถึงวิธีการการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นสาธารณะ (The Institute of Governance, อ้างใน Lynn, Jr., Heinrich, and Hill, 2001: 5)
- ธรรมาภิบาล คือระบอบการปกครองบนฐานกฎหมาย กฎระเบียบ การตัดสินใจทางศาล และแนวการบริหาร ที่เป็นตัวกำหนด เป็นข้อจำกัด และเป็นปัจจัยทำให้สามารถ ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ โดยผ่านความสัมพันธ์กับหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน (Lynn, Jr., Heinrich, and Hill, 2001:7).
- ธรรมาภิบาลหมายถึงการที่รัฐบาลมีความสัมพันธ์กับประชาสังคมและสถาบันอื่น ๆ เพิ่มขึ้น และร่วมมือกันผลักดันชีวิตสังคมที่ดี (kettle, 2005: 90)
- ธรรมาภิบาลชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความหมายเดิมๆของรัฐบาล ทั้งในส่วนที่เป็นกระบวนการปกครอง (process of governing) หรือเงื่อนไข (conditions) ด้านการจัดระเบียบการปกครอง หรือวิธีการใหม่ (new method) ของการปกครองสังคมบนพื้นฐานดังกล่าว การใช้คำว่าธรรมาภิบาลจึงสามารถแยกแยะออกได้เป็น 6 ลักษณะคือ
 1. ธรรมาภิบาลคือ รัฐขนาดเล็กที่สุด (a minimal state)
 2. ธรรมาภิบาลคือ บรรษัทภิบาล (corporate governance)
 3. ธรรมาภิบาลคือ การบริหารสาธารณะแนวใหม่ (new public management)
 4. ธรรมาภิบาลคือ ธรรมาภิบาลที่ดี (good governance)
 5. ธรรมาภิบาลคือ ระบบสังคม-การเมือง (socio-political system)
 6. ธรรมาภิบาลคือ เครือข่ายการจัดองค์กรโดยตัวเอง (self-organizing networks)(Rhodes, 1996)

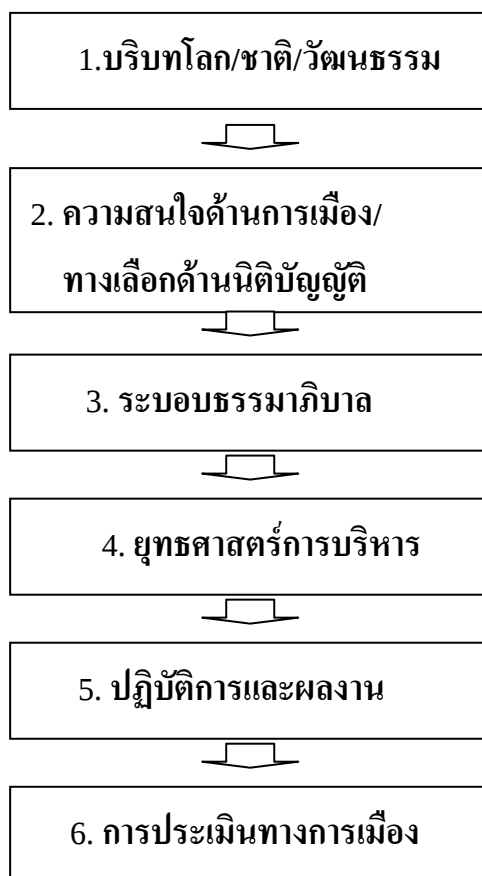
4. รูปแบบและระดับของธรรมาภิบาลภาครัฐ

4.1 รูปแบบธรรมาภิบาลภาครัฐ

พื้นฐานและกรอบตรรกะ (logical framework) มีความสำคัญในสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบ การจัดองค์กร และโครงสร้างของธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นธรรมาภิบาลภาคเอกชนหรือภาครัฐ ตรรกะธรรมาภิบาลขององค์กรภาคเอกชนตั้งอยู่บนฐานของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและตลาด บริษัทต่างๆถูกจัดตั้งองค์กรขึ้นมาและบริหารเพื่อตอบสนองหรือปรับตัวให้

สอดคล้องกับแรงจูงใจภายนอก (external incentives) ที่กำหนดโดยโครงสร้างอุตสาหกรรมและตลาด ผู้นำองค์กรและยุทธศาสตร์การจัดการจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดกรอบธรรมาภิบาล แต่สำหรับภาครัฐ จุดเริ่มต้นอยู่ที่ฐานนิติธรรมหรือการปกครองโดยกฎหมาย องค์กรสาธารณะต่างๆเกิดขึ้นเพื่อบริหารกฎหมาย ธรรมาภิบาลและการจัดการต้องมีความรับผิดชอบต่อกฎหมายและกระบวนการกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การสร้างกฎหมาย การแปรความกฎหมายเป็นนโยบายที่ตอบสนองต่อประชาชนหรือสาธารณะ ตลอดจนการตัดสินใจของผู้เป็นตัวแทนและผู้บริหารที่ทรงอำนาจกฎหมาย (authoritative decision makers) และตัดสินใจในนามของประชาชน ตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งและผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐจึงใช้อำนาจชอบธรรม (legitimate authority) กระทำการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ ในภาพรวมธรรมาภิบาลภาครัฐจึงอยู่ในกรอบคิดสถาบันนิยม (Lynn, Jr., Heinrich, and Hill, 2001:27-30)

ตรรกะแกนนำของธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของนิติธรรมข้างต้นสามารถอธิบายให้เห็นความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์ประกอบและความสัมพันธ์ในรูปของตัวแบบธรรมาภิบาลลักษณะซับซ้อนดังนี้



ตัวแบบข้างต้นแสดงให้เห็นว่า 1) บริบทโลก/ชาติ/วัฒนธรรมเป็นขอบเขตและระดับธรรมาภิบาลภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบสังคม เศรษฐกิจและการค้า การเมือง และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของโลก ที่มีความสัมพันธ์ในรูปแบบของการมีอิทธิพลและ

ผลกระทบแต่ละประเทศ บริบทในระดับชาติเน้นพื้นฐานและความสำคัญของระบบภายในประเทศซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เชื่อมโยงกับการจำแนกสังคมออกเป็นภาคการผลิตภาคเอกชนและภาครัฐ ภาคเอกชนสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของรัฐบาล (government failures) ที่เป็นบ่อเกิดของความจำเป็นที่ต้องใช้กลไกตลาดเข้ามาดำเนินการตอบสนองผลประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไป ในทางตรงกันข้าม ภาครัฐสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของตลาด (market failures) ที่ผลักดันให้รัฐบาลเข้ามาดำเนินการใช้อำนาจเพื่อจัดระเบียบและจัดสรรทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการสาธารณะ 2) ความสนใจทางการเมืองและทางเลือกนิติบัญญัติเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายสังคม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการจัดระเบียบสังคมในด้านต่างๆ กฎหมายและนโยบายที่กำหนดออกมาจึงเป็นตัวเลือกสาธารณะ (public choices) ที่ได้รับการยอมรับว่ามีความชอบธรรมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสังคมนั้นเอง 3) ระเบียบธรรมภิบาลหมายถึงกรอบหลักการและการเชื่อมโยงเชิงสถาบันในหลายระดับของรัฐบาล ในการกำหนดนโยบายและการจัดการสาธารณะ 4) ยุทธศาสตร์การบริหารคือโครงสร้างและกระบวนการในรูปแบบเป็นทางการของการนำกฎหมายและนโยบายสู่การปฏิบัติ (implementation) ยุทธศาสตร์การบริหารจึงครอบคลุมทั้งโครงสร้างอำนาจหน้าที่เป็นทางการ ดุลยพินิจการใช้อำนาจ การจัดรูปองค์กร และการบริหารจัดการ หน่วยงานและองค์กรสาธารณะจะทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ นอกจากนี้ การบริหารจัดการอาจมีการแยกส่วนออกเป็นการแบ่งงานหน้าที่เบื้องต้น (primary work) กระบวนการทำงานหลักตามระเบียบขั้นตอน และการแลกเปลี่ยนบริการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (service transactions) 5) การปฏิบัติการและผลงาน มีจุดเน้นที่ลักษณะและปริมาณผลงานของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในแผนงานโครงการเฉพาะด้านหรือสาขาซึ่งอยู่ในกรอบของกฎหมายและนโยบายที่ผ่านการเห็นชอบของฝ่ายการเมือง ผลิตรายการสู่สาธารณะ นอกจากนี้ ยังรวมถึงผลลัพธ์และผลกระทบในด้านต่างๆ ต่อสาธารณะทั่วไปอีกด้วย และ 6) การประเมินผลทางการเมืองซึ่งหมายถึงการประเมินผลของบุคคลและกลุ่มที่มีผลประโยชน์ได้เสียกับแผนงาน นโยบาย และการตัดสินใจของภาครัฐ โดยสะท้อนให้เห็นการเชื่อมโยงกับผลประโยชน์สาธารณะและทางเลือกที่ชอบของสาธารณะ (public preferences)

4.2 ระดับธรรมภิบาลภาครัฐ

4.2.1 ธรรมภิบาลระดับสถาบัน (Institutional governance)

ความคิดและความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบัน มีความเชื่อมโยงกับ 2 ประเด็นสำคัญ ประเด็นแรกคืออะไรคือกฎ (rules) ที่กำหนดหรือสร้างรูปแบบ ลักษณะหรือคุณสมบัติ และวิธีปฏิบัติการ (operationalization) ของสถาบัน กฎในที่นี้อาจครอบคลุมที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ส่วนประเด็นที่สองคือทำไมสถาบันหรือความสัมพันธ์ทางการปกครอง (governing relations) ดังกล่าวถูกสร้างขึ้น และพลวัต (dynamics) อย่างไรในการอนุรักษ์และพัฒนาการของสถาบันใน

อนาคต สถาบันที่เป็นพื้นฐานความสัมพันธ์ทางการปกครองอาจมีหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตามรากฐานที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถาบันธรรมาภิบาลประกอบด้วย 3 รูปแบบคือ กฎหมายการบริหาร (administrative law) เศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy) และแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) (Sable, 1993)

กฎหมายการบริหารหมายถึงลัทธิทางกฎหมาย (legal doctrines) ซึ่งเป็นส่วนผสมที่ซับซ้อนระหว่างหลักการรัฐธรรมนูญ หลักการพระราชบัญญัติ หลักการกฎระเบียบ และหลักการกฎหมายไม่มีลายลักษณ์อักษร (common law) หลักการทั้งหมดนี้ทำหน้าที่บังคับดูแลหรือปกครองเกี่ยวกับโครงสร้าง กระบวนการตัดสินใจ และพฤติกรรมของหน่วยงานการบริหาร ลัทธิทางกฎหมายดังกล่าวนี้จึงเน้นแนวทางอุดมคติทางกฎหมาย (legal idealism) (Mashaw, 1990) การจัดตั้งกฎหมายการบริหารจึงสะท้อนให้เห็นบรรทัดฐานของความชอบธรรมของรัฐและรัฐบาลในการใช้อำนาจ นอกจากนี้ มุมมองด้านกฎหมายการบริหารหรืออุดมคติทางกฎหมายยังเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ชี้ให้เห็นพื้นฐานและลักษณะของธรรมาภิบาลของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตัวเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative choices) ในการออกกฎระเบียบ การควบคุมกระบวนการบริหาร การแก้ปัญหาความขัดแย้งและความตึงเครียดระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดสรรและควบคุมการใช้ทรัพยากร ปฏิกริยาของฝ่ายตุลาการต่อการละเมิดและฝ่าฝืนสิทธิทางรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการบิดเบือนการใช้อำนาจทางการบริหาร

มุมมองเศรษฐศาสตร์การเมืองเกี่ยวข้องกับการอธิบายว่าสถาบันต่างๆ มีความเคลื่อนไหวที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ เป้าหมาย และทางเลือกของปัจเจกบุคคลอย่างไร รวมถึงประเด็นที่ว่าสถาบันสร้างแรงจูงใจ (incentives) ที่ส่งผลไปถึงผลการปฏิบัติ (performance) ของผู้กระทำและระบบต่างๆ ทางการเมืองและเศรษฐกิจอย่างไร ข้อโต้แย้งสำคัญของแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองจึงเน้นตรรกะที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์ดังต่อไปนี้ (Heinrich, Hill, and Lynn, Jr., 2005: 6-7)

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผลประโยชน์ของประชาชนและตัวเลือกสาธารณะในนโยบายฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
2. ความสัมพันธ์ระหว่างตัวเลือกสาธารณะ โครงสร้าง และกระบวนการของหน่วยงานของรัฐบาล
3. ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างอำนาจและดุลยพินิจขององค์กร การจัดการ และการบริหาร
4. ความสัมพันธ์ระหว่างดุลยพินิจและงานพื้นฐานและการให้บริการของหน่วยงานของรัฐบาล
5. ความสัมพันธ์ระหว่างงานพื้นฐานของหน่วยงานและผลการปฏิบัติงานและผลกระทบ
6. ความสัมพันธ์ระหว่างผลการปฏิบัติงานและผู้มีประโยชน์ได้เสียของหน่วยงาน
7. ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินของผู้มีประโยชน์ได้เสียและผลประโยชน์สาธารณะ

แนวคิดสถาบันนิยมใหม่ให้ความสนใจด้านกระบวนการ (processes) ของการสร้าง ความสัมพันธ์เชิงปกครองที่มาจากพื้นฐานด้านสังคม โดยเฉพาะในด้านการจัดระเบียบสังคม การเมือง (socio-political order) ที่มีองค์ประกอบสำคัญของประชาสังคม (civil society) ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดอุดมคติทางกฎหมายและเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นองค์ประกอบ ของกฎหมายเป็นทางการและการแสวงหาเป้าหมายหรือผลประโยชน์ตามลำดับ แนวคิดสถาบัน นิยมใหม่เน้นกระบวนการที่คัดเลือกหล่อหลอมทางสังคม (socialized-choice paradigm) เป็น ฐานของธรรมาภิบาล ความสัมพันธ์ทางปกครองฝังรากอยู่ในสิ่งแวดล้อมด้านสังคมและ ประกอบด้วยเครือข่ายหรือชุดเครือข่าย (aggregation of networks) เครือข่ายที่วางนี้อาจอยู่ในรูป ของแนวร่วม (coalitions) หรือ ความร่วมมือ (collaborations) ที่มีโครงสร้าง ระดับของการผนึก กำลังหรือบูรณาการ หรือความเป็นอิสระต่อกันแตกต่างกัน ธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีพันธมิตร ทางสังคมและความรู้ในการประสานกิจกรรมและพลังกำลัง (forces) ในการดำเนินงานทาง การเมือง

4.2.2 ธรรมาภิบาลระดับองค์กร (Organizational Governance)

ธรรมาภิบาลระดับสถาบันที่กล่าวในตอนต้นเป็นรากฐานของการสร้างธรรมาภิบาลระดับ องค์กร ความสัมพันธ์ทางการปกครองในระดับนี้อยู่ในรูปของโครงสร้างฝ่ายบริหาร (executive structures) ของรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรรวมของหน่วยองค์กรและหน่วยย่อยขององค์กร ที่ มีทั้งความสัมพันธ์บนฐานของลำดับชั้นการบังคับบัญชาและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ครอบคลุมตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม คณะกรรมการ สำนักงานกลาง สำนักงานพื้นที่และ ท้องถิ่น และอื่นๆ หน่วยงานและองค์กรเหล่านี้มีกฎระเบียบและทรัพยากรที่อาจเป็นปัจจัย สนับสนุนขีดความสามารถการทำงาน หรือบ่อยครั้งอาจเป็นปัจจัยข้อจำกัดในการดำเนินงานของ ตนเอง การสร้างแนวร่วมธรรมาภิบาล (governance coalition) ในระดับสถาบันมีผลกระทบต่อ ทิศทางและเป้าหมายในการดำเนินงานของธรรมาภิบาลระดับองค์กร ถ้ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นใน แนวร่วมมากขึ้นเท่าใด โอกาสที่จะผลักดันให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานเป็นไปตามหลักการ เหตุผลและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของทางเลือกทางนิติบัญญัติย่อมมีน้อย

ธรรมาภิบาลระดับองค์กรประกอบด้วยแนวทางหรือกระบวนการจัดการสาธารณะ (public management) สองแนวคือ แนวทางแรกเน้นหลักการจัดการที่ให้ความสำคัญกับผลงาน หรือผลการปฏิบัติงาน (performance) ที่เกิดจากระบบอำนาจที่ได้รับมอบ (mandates) และอยู่ ภายใต้อำนาจข้อจำกัดเท่าที่เป็นอยู่ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มองหลักการจัดการสาธารณะในระยะ สั้น (Lynn, Jr., Heinrich, and Hill, 2001: 59) หลักการจัดการจึงให้น้ำหนักกับงานประจำ ภายใต้อำนาจและใช้ระเบียบวิธีการที่มาจากพื้นฐานด้านจิตวิทยา จิตวิทยาองค์กร ยุทธศาสตร์ และการเมืองเป็นเครื่องมือของกระบวนการจัดการ ส่วนแนวทางที่สองเน้นความสำคัญของ บทบาทผู้จัดการสาธารณะ (public managers) ในฐานะผู้ได้รับการมอบอำนาจ ดังนั้นใน กระบวนการนี้ ผู้จัดการสาธารณะจึงส่วนหนึ่งในการเมืองแนวร่วม (coalition Politics) และ เป็น ตัวแทนผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือหน่วยงานพื้นที่ ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และความ

ร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆของสังคม การจัดการสาธารณะในแนวคิดนี้จึงเป็นการมองระยะยาวและชี้ให้เห็นว่าสถาบันหรือระบบราชการมีศักยภาพเป็นทั้งปัจจัยส่งเสริมและขัดขวางความสัมพันธ์ทางการปกครองหรือธรรมาภิบาลในสังคม ภายในกรอบความคิดนี้ เนื้อหาของธรรมาภิบาลมีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่กว้าง โดยเน้นทั้งด้านการกำกับและควบคุมการใช้อำนาจและกระบวนการบริหารขององค์กรราชการ เศรษฐศาสตร์การจัดการสาธารณะ การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างสถาบันในสังคม ภาวะผู้นำนโยบายสาธารณะ วัฒนธรรมองค์กรของระบบราชการ และสมรรถนะการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นธรรมาภิบาลระดับองค์กรจึงเกี่ยวข้องกับการอธิบายให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างธรรมาภิบาลและผลลัพธ์ ผลกระทบ และผลงานของรัฐบาลนั่นเอง

4.2.3 ธรรมาภิบาลระดับเทคนิค

ธรรมาภิบาลภาครัฐระดับเทคนิคอาจอยู่ในรูปแนวความคิดที่หลากหลาย อาทิ เทคนิคแกนหลัก (technical core) สมรรถนะหลัก (core competencies) หรือ งานพื้นฐาน (primary work) ของหน่วยงานและองค์กรสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการผู้ซึ่งปฏิบัติตามกฎระเบียบและใช้ดุลพินิจเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการส่งมอบบริการให้ได้ผลลัพธ์หรือผลงาน ที่ประชาชนและสาธารณะต้องการ รวมถึงด้านการกำกับดูแลจากผู้บริหารระดับต่างๆ เพื่อให้งานบริการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ระบบงานพื้นฐานจึงมีความสำคัญทั้งในด้านที่เป็นแหล่งต้นของความชอบธรรมตามกฎหมาย ด้านการแบ่งงานออกเป็นงานย่อย (tasks) ต่างๆ และด้านการสร้างความรู้สึกร่วมกันในการทำงานของเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่มีการติดต่อและความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นครูอาจารย์ในโรงเรียน หมอและพยาบาลในโรงพยาบาล ตำรวจในสถานีตำรวจ และเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีในกรมสรรพากร เป็นต้น สิ่งที่เป็นประเด็นธรรมาภิบาลในระดับงานพื้นฐานขององค์กรสาธารณะครอบคลุมตั้งแต่เรื่องอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ การกระจายอำนาจลงสู่ระดับสายงาน (front-line) การเมืองในกระบวนการทำงานและการให้บริการ พฤติกรรมการบริหาร การรับรู้และทัศนคติของประชาชนผู้รับบริการ การพัฒนาองค์กรและกระบวนการทำงาน ความสัมพันธ์ของโครงสร้างและเทคโนโลยีปฏิบัติงาน การบริหารและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและอื่นๆ ผลงานทางวิชาการหลายด้านและหลายสาขาได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่ออธิบายให้เห็นสถานภาพธรรมาภิบาลในระดับปฏิบัติการนี้ ตัวอย่างเช่นผลงานของ Lynn (1987), Kaufman (1981), Moe (1989, 1995), Mechanic (1962), Lipsky (1980), และ Dunleavy (1991) เป็นต้น

5.การสำรวจการใช้แนวความคิดธรรมาภิบาลในบริบทสังคมไทย

โดยหลักการ สังคมศาสตร์มักทำหน้าที่บรรยาย อธิบาย และเป็นกระจกสะท้อนเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อพัฒนาความรู้และความเข้าใจในความเป็นจริงของสิ่งนั้น ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนที่เป็นเหตุการณ์ในภาพรวมและรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องจุดมุ่งหมายของศาสตร์จึงมุ่งเน้นทั้งในด้านการสำรวจ การบรรยายลักษณะ การอธิบายเหตุผล

การทำนายเหตุการณ์อนาคต หรือการประยุกต์ใช้ประโยชน์เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว ความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลจึงมีคุณค่าครอบคลุมจุดมุ่งหมายดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการสร้างรากฐานความรู้(epistemological foundation) และรากฐานบรรทัดฐาน (normative foundation) ในระดับนโยบายสังคม สถาบันวิชาการและหน่วยงานระดับนโยบายมักมีบทบาทในการกำหนดความรู้และความหมายเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล

ในภาพรวม การใช้กรอบแนวคิดเพื่อปูพื้นฐานด้านความรู้ความเข้าใจและหลักบรรทัดฐานปฏิบัติการเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกรณีของประเทศไทยครอบคลุมข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1. การได้รับอิทธิพลทางความคิดในมุมมองหรือแนวทางของธนาคารโลก ที่เน้นการสร้างธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) เพื่อเป็นวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะการจัดการงานทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ ธรรมาภิบาลทำหน้าที่ฟื้นฟูเศรษฐกิจและผลักดันให้รัฐบาลใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม ระบบราชการมีความยุติธรรม ความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ และสถาบันสื่อมีความเป็นอิสระในการนำเสนอข่าวสารสู่สังคม (อรพินท์ สพอชัย, 2541; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2544; ปรัชญา เวสารัชช, 2542)

2. การได้รับอิทธิพลความคิดจากมุมมองหรือกระบวนทัศน์การบริหารสาธารณะแนวใหม่ (new public management) ที่เน้นหลักการสำคัญของการจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (new institutional economics) การจัดการนิยมมุ่งการแนะนำวิธีการจัดการของภาคเอกชนมาใช้ในภาครัฐ จุดเน้นหลักจึงครอบคลุมการจัดการอย่างมืออาชีพ การกำหนดตัวชี้วัดและมาตรฐานผลงาน การบริหารเน้นผลลัพธ์ ความคุ้มค่าของเงินลงทุน และความใกล้ชิดและการตอบสนองต่อลูกค้า ส่วนเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่แนะนำหลักการโครงสร้างแรงจูงใจ (incentive structures) ในการให้บริการสาธารณะ จุดเน้นหลักจึงประกอบด้วย การกระจายและแตกตัวของระบบราชการ (disaggregating) การเพิ่มการแข่งขัน โดยใช้สัญญาจ้างและลักษณะกึ่งตลาด และการสร้างตัวเลือกให้กับลูกค้า ความคิดและหลักการธรรมาภิบาลในกรอบกระบวนทัศน์การบริหารสาธารณะแนวใหม่นี้ปรากฏอยู่ในข้อเสนอของหลายสถาบันวิชาการและนักวิชาการหลายคน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541; สถาบันพระปกเกล้า, 2548; ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม, 2542)

3. การได้รับอิทธิพลความคิดจากมุมมองระบบสังคม-การเมืองที่เสนอข้อโต้แย้งว่ารัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถดำรงสถานะอำนาจสูงสุดอีกต่อไป ระบบการเมืองมีการแตกตัวและกระจายตัวเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลทำให้สังคมมีลักษณะไร้ศูนย์กลางหรือรัฐพหุศูนย์ (polycentric state) ภายใต้บริบทดังกล่าว งานของรัฐบาลเน้นการกระตุ้นให้เกิดปฏิสัมพันธ์ด้านสังคม-การเมืองเพื่อพัฒนารูปแบบและโครงสร้างใหม่ๆ สำหรับการแก้ไขปัญหาสังคม ตลอดจนการกระจายการให้บริการไปยังกลุ่มสังคมต่างๆ มากขึ้น กระสวนหรือรูปแบบมีลักษณะหลากหลาย อาทิ หุ้นส่วนภาครัฐ-

เอกชน การจัดระเบียบโดยตัวเองหรือร่วมกัน การบริหารแบบสหกรณ์ และการประกอบการร่วม เป็นต้น

ขอบเขตของความร่วมมืออาจครอบคลุมทั้งระดับในประเทศและระหว่างประเทศ กรอบหลักการธรรมาภิบาลดังกล่าวอยู่ในข้อเสนอของสถาบันและนักวิชาการไทยหลายคน (อมรา พงศาพิชญ์, 2541; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2541)

4. ในการบริหารภาครัฐ แม้ว่าแนวคิดธรรมาภิบาลได้ถูกกำหนดให้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะมีเชื่อมโยงเกี่ยวกับทิศทาง หลักการ และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) โดยเน้นการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับและโครงสร้างที่เหมาะสม และประกอบด้วยกลยุทธ์ที่ครอบคลุมตั้งแต่การปรับการบริหารภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใส การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การต่อต้านการทุจริตทั้งในฝ่ายการเมือง ภาครัฐ และภาคเอกชน การพัฒนากลไกถ่วงดุลอำนาจและกระจายผลประโยชน์ทุกภาคส่วนในสังคม การเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในภาคเอกชน และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เป็นธรรมาภิบาลภาครัฐยังคงเป็นแค่หลักการกว้างในระดับนโยบายทั่วไป ที่ยังขาดการการจัดตั้งเป็นสถาบัน(institutionalization) ที่เป็นกลไกขับเคลื่อนอย่างมีพลังอย่างชัดเจน ซึ่งอาจรวมถึงการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน การจัดองค์กร แผนงาน ความรู้ความชำนาญ และทรัพยากรด้านต่างๆที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเขตพื้นที่สังคมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นภาครัฐและภาคเอกชน รัฐบาลและประชาสังคม และการบริหารภาครัฐและชุมชน (สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์, 2549)

5. เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดตัวแบบธรรมาภิบาลในองค์รวมที่กล่าวแล้วในตอนต้น ความสนใจและการใช้ธรรมาภิบาลในสังคมไทยเน้นเฉพาะระบบธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์การบริหารและปฏิบัติการและผลงานเท่านั้น ระดับสำคัญที่ขาดหายไปคือระดับวัฒนธรรม การเมืองและตัวเลือกด้านนิติบัญญัติ และการประเมินทางการเมือง ที่เป็นปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์/ผลกระทบของระบบธรรมาภิบาลในระดับต่างๆของสังคม จุดนี้ชี้ให้เห็นการเน้นหนักเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารราชการทั้งในระดับรัฐกลางและท้องถิ่นเท่านั้น พื้นที่ภาคส่วนสังคมอื่นๆมักถูกมองข้ามและละเลยจากการขับเคลื่อนของรัฐบาล

6. ประเด็นท้าทายสำคัญของระบอบธรรมาภิบาลภาครัฐไทย

การปฏิรูปการเมืองและการบริหารภาครัฐไปสู่ธรรมาภิบาลแนวใหม่เป็นสิ่งท้าทายทุกรัฐบาลทั้งรัฐบาลในประเทศที่พัฒนาแล้ว รัฐบาลประเทศที่กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา โดยเฉพาะรัฐบาลในยุคโลกาภิวัตน์ต้องเผชิญหน้ากับแรงกดดันและความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและอื่นๆรอบด้านค่อนข้างสูง ดังนั้นภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลไทยเองซึ่งยังยึดติดกับแนวคิดและทิศทางยุทธศาสตร์ธรรมาภิบาลลักษณะกว้างทั่วไป ไม่สามารถตอบสนองความต้องการด้านความสัมพันธ์ทางการปกครองรูปแบบใหม่ได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงต้องเผชิญหน้ากับความคาดหวังและแรงกดดันที่มาจากประเด็นธรรมาภิบาลที่สำคัญดังต่อไปนี้

6.1 บทบาทของรัฐบาลในกรอบธรรมาภิบาล

ระบอบธรรมาภิบาลมีผลกระทบทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อบทบาทรัฐบาลรูปแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงสร้างอำนาจรวมศูนย์ของรัฐบาลรูปแบบเดิมในการกำหนดและควบคุม นโยบายสังคมถูกเคลื่อนย้ายไปสู่ระดับรัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน และประชาสังคมมากขึ้น ในการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะ การผูกขาดอำนาจเปลี่ยนเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากภาคส่วนต่างๆ จึงทำให้เกิดคำถามว่ารัฐบาลควรมีบทบาทหน้าที่หลักอะไรในระบอบธรรมาภิบาล Denhardt and Denhardt, (2008) จึงเสนอแนะว่ารัฐบาลภายใต้ธรรมาภิบาล ยังคงทำหน้าที่หลัก 3 ประการ 1) บทบาททั่วไปในการจัดตั้งกฎหมายและกฎกติกาทางการเมืองที่เกื้อกูลต่อการทำงานของเครือข่าย ในกรอบคิดนี้รัฐบาลปฏิบัติงานในระดับสูงเน้นการผลักดันกฎหมายที่มาจากมติของเครือข่ายนโยบายต่างๆ (policy networks) รวมถึงการกำหนดกรอบหลักการลักษณะกว้างของธรรมาภิบาล 2) รัฐบาลทำหน้าที่ช่วยเหลือในการแก้ปัญหา ประเด็นการกระจายและการพึ่งพาทรัพยากรภายในเครือข่ายและระหว่างเครือข่าย รวมทั้งการเข้าไปช่วยเหลือในการปกป้องผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจระหว่างสาขาและเครือข่ายนโยบายที่มีลักษณะแตกต่างกัน ทั้งในรูปของการสร้างดุลยภาพ การต่อรอง และการให้ความสะดวก 3) รัฐบาลทำหน้าที่ติดตามการทำงานและความสัมพันธ์ของเครือข่ายเพื่อรับประกันและรักษาหลักการประชาธิปไตย ความยุติธรรมทางสังคม และผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากบทบาทหน้าที่ดังกล่าว Kettl (2005) ยังเพิ่มเติมว่า 4) รัฐบาลควรบริหารหน้าที่พื้นฐานที่กำหนดความเป็นชาติ อาทิ การป้องกันประเทศ และการต่างประเทศ เป็นต้น 5) การเก็บข่าวสารข้อมูลและส่งเสริมการสร้างฐานเชื่อมโยง และ 6) การคิดกรอบยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมนโยบายทุกด้านของสังคม

6.2 ความท้าทายด้านความชอบธรรม

บทบาทรัฐบาลทางอ้อมในกรอบธรรมาภิบาลทำให้เกิดคำถามเกี่ยวกับความชอบธรรมทางการเมือง การตัดสินใจกำหนดนโยบายของนักการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งและการบริหารนโยบายและแผนงานสาธารณะของข้าราชการในรูปแบบเดิมอาศัยกลไกและขั้นตอนที่ตนเองสามารถควบคุมโดยตรงและตรวจสอบได้ ว่าเป็นไปตามพันธะสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนและผู้ที่ทำหน้าที่กำกับนโยบายเบี่ยงเบนหรือไม่อย่างไร แต่ในสถานการณ์ธรรมาภิบาลกลไกและขั้นตอนไม่สามารถควบคุมได้ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของภาคส่วนสังคมอื่นๆทั้งในการกำหนดทิศทางนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ รวมทั้งนักการเมืองและข้าราชการอาจไม่มีทักษะเพียงพอที่จะเผชิญหน้ากับแนวคิดและข้อเสนอที่มาจากมุมมองแตกต่างกัน ดังนั้น ผลงานสาธารณะที่เป็นผลลัพธ์ออกมาอาจผิดความคาดหมายที่ประชาชนต้องการและอาจเป็นสาเหตุสำคัญของการตรวจสอบในด้านความชอบธรรม

6.3 ความสามารถเชิงนโยบายสาธารณะ (policy capacity)

มิติสำคัญประการหนึ่งของธรรมาภิบาลคือขอบเขตที่กว้างและครอบคลุมสิ่งต่างๆที่มีความหลากหลายและอยู่นอกเขตแดนของรัฐบาลในรูปแบบเดิม เช่น เครือข่ายระหว่างองค์กรและสถาบัน พหุมิตรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน และชุมชนนโยบาย (policy communities) ที่

ขยายเขตอำนาจเป็นทางการ เป็นต้น ภายในกรอบความสัมพันธ์เช่นนี้ ชีตความสามารถของการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อขับเคลื่อนสังคม ทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่สามารถโต้ตอบกับแรงกดดันและการเปลี่ยนแปลงในระดับโลกและภูมิภาค มุมมองธรรมาภิบาลจึงเน้นบทบาทของรัฐบาลและสถาบันต่างๆ ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นพื้นฐานหลักสำหรับการพัฒนาความสามารถเชิงนโยบาย (Painter and Pierre, 2005) อย่างไรก็ตามรัฐบาลในกรอบธรรมาภิบาลมักพบปัญหาข้อจำกัด เนื่องจากกระบวนการนโยบายหลายส่วนอยู่นอกเหนืออำนาจการริเริ่มและควบคุมของรัฐบาล การระดมความสามารถในหลายๆ ด้านที่รับใช้ผลประโยชน์ร่วมกัน (collective interests) จึงเป็นเป้าหมายและวิธีการที่ทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ยาก Jayasuriya (2005) จึงมีข้อโต้แย้งการเพิ่มขีดความสามารถเชิงนโยบายในรูปของตัวแบบสหสัมพันธ์ (relational model) ที่ใช้สำหรับธรรมาภิบาลใหม่ โดยมีส่วนประกอบหลัก ๆ คือ 1) ล้มเลิกกรอบคิดการแบ่งส่วนสังคมออกเป็นสองขั้วคือภาครัฐและภาคเอกชน และสร้างพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนรัฐและตัวแทนตลาด (market actors) ลักษณะยืดหยุ่น มีการพึ่งพาต่อกันแบบซับซ้อนในรูปเอกชนในธรรมาภิบาลสาธารณะ (private in public governance) และมีสถาบันรูปแบบผสม 2) สร้างกลไกและขีดความสามารถที่จำเป็นสำหรับการให้อำนาจ (enabling) และใช้อำนาจในรูปธรรมาภิบาล 3) สร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาสังคมเสียใหม่โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาสังคมในแผนงานทางสังคมของรัฐบาล และ 4) การพัฒนาความสามารถเชิงยุทธศาสตร์ (strategic capacity) ของตัวแทนจากทุกฝ่าย

6.4 การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่

รัฐบาลในระบอบธรรมาภิบาลนับวันจะต้องพึ่งพาภาคเอกชนและภาคประชาสังคมในฐานะของพันธมิตรมากขึ้น ในการจัดบริการและส่งมอบบริการให้แก่สาธารณะ ในขณะเดียวกันรัฐบาลเองจะกลายเป็นแหล่งรายได้ของพันธมิตรเหล่านี้ซึ่งทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบพึ่งพาต่อกัน การจัดหาและการผลิตบริการสาธารณะจึงมีความซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นบริการประเภทบริการโครงสร้างพื้นฐาน บริการสังคม บริการวิชาชีพ และอื่นๆ นอกจากนี้ประชาชนผู้รับบริการเข้ามาเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะในฐานะพลเมืองซึ่งมีความคาดหวังและต้องการบริการที่ถูกต้องตามหลักนิติธรรม บริการสาธารณะในกรอบธรรมาภิบาลจึงเน้นคุณภาพสินค้าและบริการมากขึ้น บริการสาธารณะเน้นคุณภาพอาจครอบคลุมมิติต่างๆ ได้แก่ ความสะดวก ความมั่นคง ความไวใจได้ ความเอาใจใส่ส่วนบุคคล ความสามารถแก้ปัญหา ความยุติธรรม ความคุ้มค่า และนัยยะอิทธิพลของความเป็นพลเมือง (Carlson and Schwarz, 1995: 29)

6.5 การกระจายอำนาจรัฐบาลกลางมากขึ้น

ในกรอบธรรมาภิบาลภาครัฐ การผลักดันให้ระดับล่างของรัฐบาลมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานสูงขึ้นเป็นประเด็นที่มีลำดับความสำคัญสูง หลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาสถาบันธรรมาภิบาลต่างเห็นพ้องกันในจุดนี้ สวีเดนได้กระจายอำนาจด้านแผนงานสาธารณะสุขเกือบทั้งหมดให้กับรัฐบาลท้องถิ่น อังกฤษก็ดำเนินการในทิศทาง

เดียวกันในด้านสุขภาพและการศึกษา (Kettl, 2005) แม้ในประเทศที่มีรัฐบาลลักษณะราชการรวมศูนย์อย่างเกาหลีใต้และญี่ปุ่นก็มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจด้านหน้าที่ต่าง ๆ ให้ท้องถิ่น ดำเนินการมากขึ้น การกระจายอำนาจการกำหนดนโยบายและความรับผิดชอบในการบริหาร นโยบายและแผนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลระดับท้องถิ่น รวมถึงไปยัง ภาคเอกชนทั้งที่แสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร จึงเป็นประเด็นท้าทายในการพัฒนาธรรมาภิบาลของแต่ละประเทศในยุคนี้

6.6 การเพิ่มภาระหน้าที่ด้านการประสานงานบริการ

ในกรอบตรรกะของความเป็นเครือข่ายและความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรทั้งใน ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในกระบวนการกำหนดนโยบายและบริหาร ภาระการ ประสานงานของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านบริการที่เน้นการระดมและบูรณา การในจุดเดียว การพัฒนาทักษะและความสามารถในการประสานงานจึงกลายเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อ หลีกเลี่ยงการส่งมอบบริการแบบเบี้ยหัวแตกที่ทำให้เกิดความสูญเสียและค่าใช้จ่ายซ้ำซ้อนโดยไม่ จำเป็น ประสพการณ์จากหลายประเทศมักพบว่าหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติมักมีแรงจูงใจที่ เข้มแข็งเมื่อทำงานในขอบเขตพื้นที่ที่ตัวเองรับผิดชอบโดยตรง แต่กลับมีแรงจูงใจที่อ่อนแอเมื่อ ทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น แม้ว่ามันนั้นเป็นการตอบสนองหรือรับใช้ประชาชนกลุ่มเดียวกัน ธรรมาภิบาลภาครัฐในยุคนี้จึงต้องการรูปแบบการทำงานข้ามหน่วยงาน (cross-unit) และข้าม รัฐบาล (cross-government)

6.7 ความท้าทายด้านการจัดการ

การบริหารและการจัดการสาธารณะที่ตั้งอยู่รากฐานของการกระจายอำนาจ เครือข่ายความ ร่วมมือ และพันธกิจความรับผิดชอบร่วม มีความต้องการด้านความสามารถการจัดการที่ แตกต่างไปจากรูปแบบและหลักการจัดการแบบเดิม หน่วยงานอิสระและกึ่งอิสระที่เข้าร่วมมือ กับภาครัฐในการกำหนดนโยบายและจัดบริการสาธารณะย่อมมีมุมมอง จุดยืนทางความคิด และ วิธีการทำงานที่เป็นตัวของตัวเอง มากกว่าการคล้อยตามกฎระเบียบที่เคร่งครัดและตายตัว และ บ่อยครั้งต้องการความชัดเจนในวัตถุประสงค์และการตรวจสอบความสำเร็จของแผนงาน/ โครงการที่เป็นรูปธรรม ซึ่งวิธีการทำงานในหน่วยงานภาครัฐมักจะละเลย ดังนั้น การเพิ่มขีด ความสามารถด้านการบริหารที่จะทำงานร่วมกับหน่วยงานในภาคส่วนอื่นๆ ได้จึงเป็นเรื่องสำคัญ นอกจากทักษะการบริหารทั่วไป ทักษะการบริหารสาธารณะในธรรมาภิบาลยังต้องการความรู้ พิเศษเกี่ยวกับวิธปฏิบัติการณ์เฉพาะในหน่วยงานร่วมในแต่พื้นที่และสาขา วิธีการบริหารเครือข่าย ลักษณะซับซ้อน การบริหารกระบวนการต่อรองกับหน่วยงานอิสระหรือกึ่งอิสระ วิธีการสร้าง โครงสร้างแรงจูงใจที่ไม่ใช่ระบบราชการ และการสร้างจิตสำนึกของความรับผิดชอบร่วมกัน เป็น ต้น Kettl (2005) เรียกความรู้และทักษะนี้ว่าชุดทักษะรัฐบาลทางอ้อม (indirect government skill set) ซึ่งมักอยู่นอกกรอบการเรียนรู้และฝึกอบรมด้านการบริหารภาครัฐในรูปแบบเดิม

7. บทสรุป

ปัญหาสังคมที่ขยายขอบเขตกว้างขึ้นและมีความซับซ้อนมากขึ้นย่อมแสดงให้เห็นความจำเป็นที่รัฐบาลต้องมีความรู้และความสามารถในการบริหารมากขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้เพราะการแก้ไขปัญหาสาธารณะต้องมีแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องกับปัจจัยและบริบทต่างๆที่เกี่ยวข้อง แต่จากการสังเกตการณ์ทั่วไป ทั้งแนวคิดทางทฤษฎีและกรอบการปฏิบัติของการแก้ปัญหาสาธารณะส่วนใหญ่ยังติดยึดอยู่กับความคิดของการบริหารแบบเก่า ที่เน้นความสำคัญของอำนาจรวมศูนย์ของรัฐบาลทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลบริหารงานแบบเน้นการจัดชั้นบังคับบัญชาและการควบคุมด้วยกฎหมายและกฎระเบียบเป็นทางการอย่างเคร่งครัด แนวคิดของธรรมาภิบาลโดยทั่วไปและธรรมาภิบาลภาครัฐโดยเฉพาะชี้ให้เห็นว่า บริบททางสังคมในด้านต่างๆได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว การบริหารสาธารณะในฐานะเครื่องมือของรัฐบาลจึงควรมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เป็นจริงด้วย

ในขณะที่กระบวนการธรรมาภิบาลภาครัฐและภาคเอกชนมีบางส่วนที่คล้ายคลึงกัน เช่น โครงสร้างอำนาจและการจัดการเพื่อตอบสนองความต้องการของเจ้าของ แต่มีหลายด้านที่ธรรมาภิบาลภาครัฐมีความแตกต่างออกไปจากภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นในด้านพื้นฐานของอำนาจชอบธรรม การกระทำร่วมจากหลายฝ่าย และผลประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น ดังนั้นตรรกะของธรรมาภิบาลภาครัฐจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของลัทธิทางกฎหมาย เศรษฐศาสตร์การเมือง และตัวเลือกทางสังคม ตัวแบบธรรมาภิบาลภาครัฐครอบคลุมขอบเขตกว้างตั้งแต่บริบทโลก/ชาติ/และวัฒนธรรมทางเลือกทางนิติบัญญัติ ระบอบธรรมาภิบาล ยุทธศาสตร์การบริหาร ปฏิบัติการและผลงาน และการประเมินทางการเมือง ในขณะเดียวกัน ระดับของธรรมาภิบาลภาครัฐประกอบด้วยธรรมาภิบาลระดับสถาบัน ธรรมาภิบาลระดับองค์กรและการบริหาร และธรรมาภิบาลระดับเทคนิค

การสำรวจการใช้แนวคิดธรรมาภิบาลภาครัฐในการอธิบายและสร้างตัวแบบบรรทัดฐานการพัฒนาธรรมาภิบาลในสังคมไทย ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญและเน้นแนวคิดและหลักการธรรมาภิบาลที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดธรรมาภิบาลที่ดี (GG) ของธนาคารโลก การบริหารสาธารณะแนวใหม่ (NPM) และความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ของระบบสังคม-การเมือง อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลทุกแนวทางยังตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการทั่วไปหรือยุทธศาสตร์แบบกว้าง แต่ขาดการจัดตั้งกลไกสถาบันที่เข้มแข็งและสามารถขับเคลื่อนให้เกิดเป็นผลลัพธ์อย่างน่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้พื้นที่ธรรมาภิบาลยังยึดติดอยู่กับระบบราชการของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น

นอกจากนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนธรรมาภิบาลภาครัฐเป็นการเปลี่ยนชั่วคราวความคิดและหลักการสำคัญ จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ต้องเผชิญหน้ากับปัญหาและข้อจำกัดด้านต่างๆ รัฐและรัฐบาลไทยจึงต้องอยู่ภายใต้ความคาดหวังและแรงกดดันจากประเด็นธรรมาภิบาลจึงครอบคลุมตั้งแต่ประเด็น

- 1) ด้านบทบาทของรัฐบาลในกรอบธรรมาภิบาล
- 2) ความท้าทายด้านความชอบธรรม
- 3) ความสามารถเชิงนโยบายสาธารณะ
- 4) การจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่
- 5) การกระจายอำนาจของรัฐบาลมากขึ้น
- 6) การเพิ่มภาระหน้าที่ด้านการประสานงานบริการ
- และ 7) ความท้าทายด้านการจัดการ

การนำแนวคิดและหลักการธรรมาภิบาลภาครัฐไปประยุกต์ในโลกความเป็นจริงควรมีการ
ศึกษาวิจัยรองรับ เนื่องจากหลายส่วนของธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจ
การเมือง และวัฒนธรรมของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสังคมไทย การจัดการ
สาธารณะของไทยมักจะเน้นการลอกเลียนแบบและการทำอะไรแบบง่าย ๆ จึงมองข้าม
ความสำคัญของความรู้ความเข้าใจระดับพื้นฐานและความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ที่ซับซ้อน การ
ประยุกต์แนวคิด หลักการ รูปแบบ และวิธีการต่างๆ จึงตั้งอยู่ฐานของการเดาสุ่มมากกว่าความแจ่ม
แจ้งในด้านเหตุผลและข้อจำกัดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ การเรียนรู้เพื่อทำ
ความเข้าใจกับปัญหาก่อนลงมือแก้ไขหรือดำเนินการเป็นสิ่งสำคัญ การวิจัยธรรมาภิบาลภาครัฐ
(Public Governance Research) จึงควรเป็นสิ่งท้าทายนักวิชาการสาขาการบริหารสาธารณะทุก
คน

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

1. Carlson, M. S. and R. Schwarz. 1995. What Do Citizens Really Want. **Popular Government** (Spring): 26-33.
2. Dunleavy, P. 1991. **Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science**. New York: Prentice Hall.
3. Frederickson, H.G. 1997. **The Spirit of Public Administration**. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
4. Frederickson, H.G. and K.B. Smith. 2003. **The Public Administration Theory Primer**. Boulder, Colo.: Westview Press.
5. Ingraham, P.W. and L.E. Lynn, Jr., eds. 2004. **The Art of Governance: Analyzing Management and Administration**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
6. Jayasuriya, K. 2005. **Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation, and Relational Capacity**. in **Challenges to State Policy Capacity**. edited by M. Painter and J. Pierre. New York: Palgrave MaMillan.
7. Kaufman, H. 1981. **The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs**. Washington, D.C.: Brooking Institution Press.
8. Kettl, D.F. 2005. **The Global Public Management Revolution**. 2nd Washington, D.C.: Brooking Institution Press.
9. King, C.S. and L.A. Zanetti, 2005. **Transformational Public Service: Portraits of Theory and Practice**. New York: M.E. Sharpe.
10. Kooiman, J. 2005. **Governing as Governance**. London: Sage Publications.
11. Lipsky, M. 1980. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of Individuals in Public Services**. New York: Russell Sage Foundation.
12. Lynn, Jr. 1987. **Managing Public Policy**. Boston, MA: Little, Brown.
13. Lynn, Jr., L.E., C.J. Heinrich, and C.J. Hill 2001. **Improving Governance: A New Logic for Empirical Research**. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
14. Mashaw, J.L. 1990. "Explaining Administrative Process: Normative, Positive, and Critical Stories of Legal Development" **Journal of Law, Economics, and Organizations**, 6: 267-98.

15. Mechanic, D. 1862. Sources of Power of Lower Participants in complex Organizations. **Administrative Science Quarterly** 7,4:340-84.
16. Moe, T.M. 1984. The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28: 738-77.
17. Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**. Reading, MA: Addison Wesley.
18. Painter, M. and J. Pierre, eds. 2005. **Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives**. New York: Palgrave Macmillan.
19. Rhodes, R.A. 1996. "The New Governance: Governing without Government." **Political Studies**, 44, 4 (September), 652-667.
20. Rondinelli, D.A. and G.H. Cheema, eds. 2003. **Reinventing Government for the Twenty-First Century**. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
21. Sabel, C.F. 1993. Constitutional Ordering in Historical Context.. in **Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions**, ed. by F.W. Scharpf. Boulder, Colo.: Westview Press
22. Salamon, L.M. ed. 2002. **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**. New York: Oxford University Press.
23. Wallis, J.L., B.E. Dollery, and L. McLoughlin, 2007. **Reform and Leadership in the Public Sector: A Political Economy Approach**. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
24. Wamsley, G.L. 1990. Introduction. In **Refounding Public Administration**, edited by G. L. Wamsley and J.F. Wolf. Newbury Park, CA: Sage Publications.
25. Williamson, O.E. 1996. **The Mechanism of Governance**. New York: Oxford University Press.

ภาษาไทย

26. ชัยอนันท์ สมุทวณิช. 2542. **ประชากรกับการเปลี่ยนแปลง**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
27. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2542. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

28. สถาบันพระปกเกล้า. 2545. การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี, รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545.
29. สุจิตรา บุญรัตพันธุ์. 2549. รายงานวิจัยเรื่องประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
30. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
31. อมรา พงศาพิชญ์. 2549. ธรรมนูญและธรรมราชฎกับองค์การประชาสังคม. (เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).