



บทที่

# 2

## ความสำนึกรับผิดชอบกับการจัดการสาธารณะ: Accountability and Public Administration

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม  
Somsak Samukkethum



# บทที่ 2

## ความสำนึกรับผิดชอบกับการจัดการสาธารณะ: Accountability and Public Administration

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม<sup>1</sup>

Somsak Samukkethum

### บทคัดย่อ

“ความสำนึกรับผิดชอบ” เป็นแนวคิดทางวิชาการที่มีความหมายกว้าง ชับซ้อน และคลุมเครือ แต่ “ความสำนึกรับผิดชอบ” เป็นแนวคิดที่สำคัญ และเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีความสัมพันธ์กับความโปร่งใส หลักนิติธรรม การมีส่วนร่วมสาธารณะ และการซัดกันในผลประโยชน์ ความสำนึกรับผิดชอบมีหลายประเภท และแต่ละประเภทต่างสอดคล้องกับลักษณะขององค์การที่แตกต่างกัน ในยุคโลกาภิวัตน์ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบอบการจัดการงานสาธารณะแบบดั้งเดิม ไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ ตามลำดับ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสำนึกรับผิดชอบขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันส่งผลให้การศึกษาเรื่องนี้ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง

**คำสำคัญ :** ความสำนึกรับผิดชอบ การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม การจัดการภาครัฐแนวใหม่ การจัดการภาคีสาธารณะ

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, รองศาสตราจารย์

## Abstract

Accountability is an academic concept, whose meanings are broad, complex and unclear. However, the concept of accountability is important, and it is one of the components of good governance. It relates to transparency, rule of law, public participation, and conflict of interests. There are various types of accountability, and each type is in line with specific characteristics of organizations. In the globalization era, the regime of traditional public administration has been changed into new public management and new public governance respectively. The new regimes caused the problems of accountability unavoidably – leading to the study about the accountability and new public administration and new public governance extensively.

**Keywords :** Accountability ; Traditional Public Administration ;  
New Public Management ; New Public Governance

## เกริ่นนำ

ความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) เป็นองค์ประกอบสำคัญของ ‘ธรรมาภิบาล’ (good governance) ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับความคิดว่าด้วย ‘ความโปร่งใส’ (transparency) ‘การขัดกันผลประโยชน์’ (conflict of interests) ‘หลักนิติธรรม’ (rule of law) และ ‘การมีส่วนร่วมสาธารณะ’ (public participation) ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ‘ความสำนึกรับผิดชอบ’ เป็นมโนทัศน์ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารจัดการงานสาธารณะ กระนั้นก็ตาม นักวิชาการโดยทั่วไปต่างให้การยอมรับว่า ความสำนึกรับผิดชอบเป็นมโนทัศน์ที่มีความคลุมเครือ สั้นโหด และขาดความชัดเจน (Romzek & Dubnick, 1987: 228; Koppell, 2005: 94; Haque, 2000: 599) ปัญหาความคลุมเครือของ



มโนทัศน์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการสื่อสารที่เข้าใจไม่ตรงกัน และอาจนำไปสู่ความสำนึกรับผิดชอบที่ผิดประเด็น หรืออาจนำไปสู่ความสำนึกรับผิดชอบไปเสียทุกอย่าง ประเด็น โดยไม่จัดลำดับความสำคัญ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเกิดความสนใจ และต้องการที่จะไขปริศนาดังกล่าว ดังจะได้นำเสนอในบทความชิ้นนี้ ตามลำดับ

## ความหมายของหลักความสำนึกรับผิดชอบ

นักวิชาการที่ได้รับการกล่าวอ้างบ่อยๆ คือ Barbara S. Romzek และ Melvin J. Dubnick จาก University of Kansas เขากล่าวว่า (1987: 228) “ความสำนึกรับผิดชอบในการจัดการสาธารณะ (public administration accountability) เกี่ยวข้องกับวิธีการ/ยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานสาธารณะและพนักงานภายในหน่วยงานได้ใช้ในการจัดการต่อความคาดหวังอันแตกต่างกันหลากหลาย ทั้งเป็นความคาดหวังที่มาจากภายในองค์กรและจากภายนอกองค์กร” ซึ่งความคาดหวังดังกล่าวกลายเป็นพลังบีบคั้นต่อพนักงานทั้งในการตัดสินใจและการลงมือปฏิบัติงาน

Romzek & Dubnick ได้จำแนกพลังบีบคั้นออกเป็น 2 มิติ คือ 1) ระดับของการควบคุม (the degree of control) คือการพิจารณาว่า การควบคุมนั้นกระทำอย่างไรถี่และเข้มข้นมากน้อยเพียงใด 2) แหล่งที่มาของการควบคุม (the sources of control) การควบคุมนั้นอาจมาจากภายในที่เป็นทางการ (เช่น ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา) หรือไม่เป็นทางการ (เช่น การเสริมแรงทางบวก/ลบจากเพื่อนร่วมงาน) หรือการควบคุมจากภายนอกที่เป็นทางการ (เช่น การตรวจสอบคุณภาพจากภายนอกองค์กร) หรือไม่เป็นทางการ (เช่น การลือขี้ หรือการเจรจานอกรอบกับตัวแทนของผู้ใช้บริการ เป็นต้น)

เมื่อนำพลังบีบคั้น 2 มิติมาไขว้กัน ก็จะได้ความสำนึกรับผิดชอบ 4 ประเภท (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 : ประเภทของความสำนึกรับผิดชอบ (Romzek & Dubnick, 1987: 228 – 230; Romzek, 2000: 23 – 28)

ระดับของ การควบคุม	แหล่งที่มาของการควบคุม	
	มาจากภายในองค์กร	มาจากภายนอกองค์กร
ควบคุมสูง/ เข้มข้น	ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจาก สายการบังคับบัญชา ( <b>hierarchical accountability</b> )	ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจาก การตรวจสอบตามกฎหมายจาก ภายนอก ( <b>legal accountability</b> )
ควบคุมต่ำ/ ไม่เข้มข้น	ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจาก ความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ ( <b>professional accountability</b> )	ความสำนึกรับผิดชอบทาง การเมือง ( <b>political accountability</b> )

ประเภทแรก ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากสายการบังคับบัญชา (hierarchical accountability) ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ได้รับสิทธิอำนาจในการกำกับ/ควบคุมการดำเนินงานของพนักงานภายในองค์กร เพื่อให้เป็นไปตามกฎระเบียบและกระบวนการที่จัดวางไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Romzek & Dubnick, 1987: 228; Romzek, 2000: 24) ความสำนึกรับผิดชอบประเภทนี้จึงเป็นการควบคุมภายในองค์กรที่มีความใกล้ชิดและเข้มข้นสูง โดยเปิดโอกาสให้พนักงานใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจต่ำ

ประเภทที่สอง ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากการตรวจสอบตามกฎหมายจากภายนอก (legal accountability) โดยหน่วยงานภายนอกได้รับมอบหมายให้มีสิทธิอำนาจตามระเบียบ/กฎหมายให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ แต่องค์กรที่ถูกตรวจสอบยังคงเป็นอิสระจากหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาตรวจสอบ กล่าว



คือ องค์การที่ถูกตรวจสอบมิได้ขึ้นต่อหรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์การตรวจสอบแต่ประการใด (Romzek & Dubnick, 1987 : 228-229; Romzek, 2000 : 24-25) อาทิ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร กระทรวงอุตสาหกรรมจัดส่งพนักงานออกไปตรวจโรงงานอุตสาหกรรม เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบหน่วยงานราชการเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างและด้านการเงิน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่ตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการประกันคุณภาพทางการศึกษา ศูนย์ดัชนีการอ้างอิงวารสารไทย (Thai-Journal Citation Index Centre – TCI) ทำหน้าที่ตรวจสอบและให้การรับรองทางด้านคุณภาพแก่วารสารวิชาการ เป็นต้น พลังบีบบังคับจากหน่วยงาน/องค์การภายนอกที่ได้รับสิทธิอำนาจตามกฎหมายในการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุม ได้ก่อให้เกิดแรงบีบบังคับต่อพนักงานทุก ๆ ระดับให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบที่จะต้องปรับปรุงระบบการทำงานให้เป็นไปตามมาตรฐานตามข้อกำหนดที่บัญญัติขึ้นดังกล่าว มิฉะนั้น หากมีผลการดำเนินงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด องค์การแห่งนั้นอาจถูกดำเนินการตามกฎหมาย เช่น การไม่รับรองมาตรฐานเพื่อทำให้ขาดความน่าเชื่อถือในสายตาของสาธารณชน หรือการถอนใบอนุญาตในการประกอบการ เป็นต้น ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจาก การตรวจสอบตามระเบียบ/กฎหมายจากภายนอก เป็นการควบคุมองค์การอย่างใกล้ชิดและเข้มงวด แม้ว่าจะเป็นการควบคุมจากภายนอกก็ตาม

ประเภทที่สาม ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ (professional accountability) องค์การที่ใช้ความชำนาญทางเทคนิคระดับสูงเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการกับปัญหาที่ซับซ้อน ซึ่งจำเป็นต้องใช้พนักงานที่มีความเชี่ยวชาญระดับสูง โดยปกติแล้วพนักงานที่มีความเชี่ยวชาญระดับสูงมักต้องการพื้นที่ในการทำงานที่เป็นอิสระ (ถูกควบคุมต่ำ) ซึ่งจะทำให้พวกเขาสามารถดึงความรู้ความสามารถออกมาใช้ในการทำงานได้อย่างเต็มที่ พนักงานประเภทนี้จึงต้องการเสริมสร้างความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากตัวเองเป็นสำคัญ

พวกเขาจึงเรียกร้องความไว้วางใจจากองค์กรและผู้บังคับบัญชาเพื่อให้พวกเขาได้ดูแลตัวเอง อันเป็นบริบทที่เอื้ออำนวยให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่ดีที่สุด (Romzek & Dubnick, 1987: 229) ผู้บังคับบัญชาคอยตรวจตราและให้คำแนะนำอยู่ห่าง ๆ เท่านั้น ผู้ชำนาญการจึงต้องควบคุมตัวเองและรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของตนเอง (Romzek, 2000 : 26-27) อาทิ หากผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง พวกเขาก็อาจถูกลงโทษโดยการภาคทัณฑ์หรือถูกเลิกจ้างได้ เป็นต้น อาทิ โรงพยาบาลกำหนดให้การทำงานของแพทย์มีความเป็นอิสระ มหาวิทยาลัยเปิดให้นักวิจัยและอาจารย์มีความเป็นอิสระทางความคิดและการปฏิบัติงานสูง ฯลฯ ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพเป็นการควบคุมภายในองค์กรที่ไม่เข้มงวด

ประเภทสุดท้าย ความสำนึกรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) การพิจารณาความสำนึกรับผิดชอบประเภทนี้ เริ่มต้นจากการตอบคำถามที่ว่า “ผู้บริหารงานสาธารณะเป็นตัวแทนของใคร?” ซึ่งอาจตอบได้ว่า “เป็นตัวแทนของสาธารณชนทั่วไป หรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม” หากผู้บริหารงานสาธารณะเป็นตัวแทนของคนกลุ่มหนึ่ง (หรือหลายกลุ่ม) ที่มีขอบเขตชัดเจน ก็สามารถคาดหวังได้ว่าผู้บริหารงานสาธารณะดังกล่าวจะต้องทำหน้าที่ตอบสนองต่อความต้องการของสาธารณชนที่เขาเป็นตัวแทน (Romzek & Dubnick, 1987: 229) รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ (Romzek, 2000 : 27)



## ตารางที่ 2 : คุณค่าและความคาดหวังเชิงพฤติกรรม จำแนกตามประเภทของความสำนึกรับผิดชอบ (Romzek, 2000: 29)

บทที่ 2

ความสำนึกรับผิดชอบ	คุณค่าที่ให้ ความสำคัญ	ความคาดหวังเชิงพฤติกรรม
ความสำนึกรับผิดชอบ ที่มาจากสายการบังคับ บัญชา	ประสิทธิภาพ	การเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่ง ขององค์การ
ความสำนึกรับผิดชอบ ที่มาจาก การตรวจสอบ ตามกฎหมายจาก ภายนอก	หลักนิติธรรม	การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ถูก กำหนดจากภายนอก
ความสำนึกรับผิดชอบ ที่มาจากความเชี่ยวชาญ ทางวิชาชีพ	ความเชี่ยวชาญ ทางวิชาชีพ	การเปิดโอกาสให้พนักงานใช้ ความเชี่ยวชาญและตัดสินใจโดย ใช้ดุลพินิจด้วยตนเอง
ความสำนึกรับผิดชอบ ทางการเมือง	การตอบสนองต่อ ความต้องการ	การตอบสนองต่อความต้องการ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก

ในองค์การที่มีลักษณะอันเฉพาะเจาะจงหนึ่ง ๆ จะเอื้ออำนวยให้ความสำนึกรับผิดชอบบางประเภทมีความสำคัญ/จำเป็นมากกว่าความสำนึกรับผิดชอบประเภทอื่น ๆ โดยความสำนึกรับผิดชอบประเภทใดจะมีความสำคัญนั้น ถูกกำหนดโดยเงื่อนไข 3 ประการ กล่าวคือ 1) ลักษณะของงานด้านเทคนิคที่องค์การใช้ (technical level) 2) ยุทธศาสตร์ในการบริหารที่องค์การใช้ (management level) และ 3) ความเป็นสถาบันในการดำเนินงานขององค์การ (institutional level) ประเด็นสำคัญก็คือ องค์การจะต้องเลือกความสำนึกรับผิด



ชอบที่สอดคล้องกับเงื่อนไขทั้ง 3 ด้านดังกล่าว (Romzek & Dubnick, 1987 : 230) อาจกล่าวโดยทั่วไปได้ว่า องค์การที่ใช้ยุทธศาสตร์การบริหารที่เน้นปัจจัยนำเข้า (input) ในการดำเนินงานที่มีลักษณะประจำวัน (routine) จะสอดคล้องกับความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากสายการบังคับบัญชา แต่ถ้าใช้ยุทธศาสตร์การบริหารที่เน้นกระบวนการ (process) ในการดำเนินงานที่มีลักษณะประจำวันน้อยลง ก็ จะสอดคล้องกับความสำนึกรับผิดชอบที่มาจาก การตรวจสอบตามกฎหมายจาก ภายนอก ส่วนกรณีที่ใช้ยุทธศาสตร์การบริหารที่เน้นผลผลิต (output) กับงานที่ มีความซับซ้อนระดับหนึ่ง ควรหันไปเน้นความสำนึกรับผิดชอบทางการเมืองเป็น สำคัญ และสุดท้าย งานที่มีความซับซ้อนสูงและมีการใช้ยุทธศาสตร์ทางการบริหาร ที่เน้นผลลัพธ์ (outcomes) จะสอดคล้องกับความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากความ เชี่ยวชาญทางวิชาชีพเป็นด้านหลัก (Romzek, 2000 : 36)

นักคิดคนต่อมาที่จะกล่าวถึง คือ Jonathan GS Koppell เขามองว่า “ความสำนึกรับผิดชอบ” เป็นมโนทัศน์หลักของการบริหารงานสาธารณะ โดย สามารถจำแนกออกเป็น 5 ประเภท (ดูตารางที่ 3)



ตารางที่ 3 : การจำแนกประเภทของความสำนึกรับผิดชอบ ตามแนวคิดของ  
Koppell (2005 : 96)

บทที่ 2

ประเภทของความสำนึกรับผิดชอบ	ความหมาย
1..ความสำนึกรับผิดชอบด้านความโปร่งใส (accountability for transparency)	องค์การมีการเปิดเผยข้อมูล/ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติขององค์การหรือไม่?
2..ความสำนึกรับผิดชอบด้านชดใช้ผลการกระทำ (accountability for liability)	องค์การมีการยอมรับในผลการกระทำขององค์การหรือไม่ (ทั้งผลทางบวกและผลทางลบ)
3..ความสำนึกรับผิดชอบด้านการควบคุม (accountability for controllability)	องค์การได้ดำเนินการตามคำสั่ง/ความต้องการของผู้บังคับบัญชา หรือหน่วยงานที่ควบคุม/กำกับดูแลองค์การหรือไม่
4..ความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ (accountability for responsibility)	องค์การได้ปฏิบัติตามกฎ/ระเบียบที่กำหนดให้หรือไม่?
5..ความสำนึกรับผิดชอบด้านการตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ (accountability for responsiveness)	องค์การได้ตอบสนองต่อความคาดหวัง/ความต้องการของผู้ใช้บริการหรือไม่?

ประเภทแรก ความสำนึกรับผิดชอบด้านความโปร่งใส/ตรวจสอบได้ (accountability for transparency) เป็นความสำนึกรับผิดชอบที่หน่วยงานราชการจะต้องสามารถอธิบายได้ถึงการกระทำของตนโดยไม่บิดเบือน ซ่อนเร้น หรืออำพรางความผิดของตนเพื่อหลบหลีกการถูกตรวจสอบ ความโปร่งใส/ตรวจสอบได้เป็นเครื่องมือสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ในทางปฏิบัติหน่วยงานราชการที่มีความโปร่งใสก็จะมีการตรวจสอบเป็นระยะ ๆ รวมทั้งข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานก็จะต้องเข้าถึงได้โดยสาธารณชน สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ และผู้ที่สนใจอื่น ๆ (Koppell, 2005 : 96)

ประเภทที่สอง ความสำนึกรับผิดชอบด้านค่าใช้จ่ายการกระทำ (accountability for liability) หมายถึงความสำนึกรับผิดชอบที่บุคคลหรือองค์การจะต้องเผชิญหน้ากับผลการปฏิบัติงานของตนเอง โดยจะต้องยอมรับผิดอันเกิดจากการกระทำของตัวเอง และยินดีที่จะถูกลงโทษ อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยอมรับที่จะถูกอภิปรายเพื่อถอดถอนในกรณีที่มีการกระทำผิด (Koppell, 2005 : 96)

ประเภทที่สาม ความสำนึกรับผิดชอบด้านการควบคุม (accountability for controllability) หมายถึงการความสำนึกรับผิดชอบที่มีต่อผู้บังคับบัญชา อันเป็นพื้นฐานของการจัดระเบียบของระบบราชการ โดยอาจเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชากับลูกน้อง หรือระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดกับหน่วยงานระดับล่างที่อยู่ภายใต้การดูแล (Koppell, 2005 : 97)

ประเภทที่สี่ ความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ (accountability for responsibility) หน้าที่ในที่นี้ หมายถึง หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งถูกระบุไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปของกฎระเบียบ กฎหมาย และบรรทัดฐานทางสังคม รวมทั้งมาตรฐานทางวิชาชีพที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งบรรทัดฐานดังกล่าวมีการระบุไว้อย่างชัดเจน เช่น ประมวลจริยธรรมทางวิชาชีพ คู่มือจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน ฯลฯ ซึ่งจะต้องมีการอบรมให้แก่พนักงานของรัฐทุก ๆ คน ในบางกรณีบรรทัดฐานเหล่านี้ปรากฏในรูปของหลักคุณธรรมที่มีการ



ยึดถือปฏิบัติต่อ ๆ กันมาอย่างไม่เป็นทางการ (Koppell, 2005 : 98)

ประเภทสุดท้าย ความสำนึกรับผิดชอบด้านการตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการ (accountability for responsiveness) ความสำนึกรับผิดชอบในด้านนี้วางอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับลูกค้าในฐานะที่เป็นผู้ใช้บริการตามแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) สามารถจำแนก “ความต้องการ” ออกเป็น 2 แบบ คือ demands (ความต้องการที่มาจากผู้ใช้บริการ) กับ needs (ความต้องการที่องค์กรเป็นผู้กำหนด) (Koppell, 2005 : 98-99)

กล่าวโดยสรุป แม้สามารถจำแนกความสำนึกรับผิดชอบออกเป็นหลายประเภท (ตามแต่ข้อเสนอของนักวิชาการแต่ละท่าน) แต่ความสำนึกรับผิดชอบจะเกิดขึ้นได้และมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ก็ต่อเมื่อสมาชิกขององค์กรได้รับการถ่ายทอดโดยผ่านการอบรม (training) รวมทั้งยังจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเสริมแรง (reinforcements) บางอย่าง ทั้งการเสริมแรงทางบวก (อาทิ การให้รางวัลต่าง ๆ) และการเสริมแรงทางลบ (การลงโทษในกรณีที่ทำผิด) รวมทั้งมีระบบของการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ เนื่องจาก หากสังคมขาดการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบ ก็จะทำให้ผู้ที่ขาดความสำนึกรับผิดชอบไม่ถูกลงโทษ หรือผู้มีความสำนึกรับผิดชอบสูงกลับไม่ได้รับรางวัล ก็จะกลายเป็นแบบอย่างที่คนอื่นจะนำไปเลียนแบบ จนกระทั่งส่งผลให้สมาชิกขององค์กรขาดความสำนึกรับผิดชอบกันอย่างกว้างขวางมากขึ้นได้

### ความสำนึกรับผิดชอบแนวตั้งและแนวนอน

ระบอบการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย วางอยู่บนแกนหลักของความสำนึกรับผิดชอบ 2 แกน คือ 1) ความสำนึกรับผิดชอบแนวนอน (horizontal accountability) และ 2) ความสำนึกรับผิดชอบแนวตั้ง (vertical accountability) ดังจะได้อธิบายในรายละเอียดตามลำดับ

ความสำนึกรับผิดชอบแนวนอน เป็นการวัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ 3

ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายต่างเป็นอิสระต่อกัน พร้อม ๆ กับมีการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบระหว่างกัน ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยใช้เครื่องมือสำคัญ คือ การยื่นกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการอนุมัติงบประมาณ ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีเครื่องมือสำคัญในการถ่วงดุลกับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การยุบสภา (มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, 2547) ในแง่นี้ จึงเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารถูกกำกับโดยความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากการตรวจสอบตามกฎหมายจากภายนอก (legal accountability) และความสำนึกรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) เป็นสำคัญ

ส่วนฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยผ่านเครื่องมือสำคัญ คือ การควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเพื่อมิให้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ฝ่ายตุลาการยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารให้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังที่ปิยบุตร แสงกนกกุล ได้กล่าวไว้ดังนี้ (2552: 13): “องค์กรตุลาการเป็นกลไกสำคัญสำหรับนิติรัฐ-ประชาธิปไตย ในฐานะเป็นผู้พิทักษ์นิติรัฐ-ประชาธิปไตย ควบคุมให้การกระทำขององค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามอำเภอใจอันอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้” ในแง่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ (ที่สัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร) นั้น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการถูกกำกับโดยความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากการตรวจสอบตามกฎหมายจากภายนอก (legal accountability) และความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพ (professional accountability) เป็นสำคัญ

สำหรับความสำนึกรับผิดชอบในแนวตั้ง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองที่เสนอตัวรับใช้ประชาชนโดยผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วนักการเมืองดังกล่าวก็จะเข้าไปทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ ใน



แง่นี้จึงปรากฏอย่างชัดเจนว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติถูกกำกับโดยความสำนึกรับผิดชอบทางการเมืองที่มีต่อประชาชน (political accountability) และความสำนึกรับผิดชอบที่มาจาก การตรวจสอบตามกฎหมายจากภายนอก (legal accountability) เป็นสำคัญ

ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่เลือกผู้ที่จะมาเป็นรัฐบาล รวมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การทำหน้าที่ของรัฐบาลจึงถูกกำกับโดยความสำนึกรับผิดชอบที่มาจาก การตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และสำนึกรับผิดชอบทางการเมืองที่มีต่อประชาชน ส่วนคณะรัฐมนตรีต่างทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการภายในกระทรวงที่รับผิดชอบ ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการถูกกำกับโดยความสำนึกรับผิดชอบจากการบังคับบัญชา ความสำนึกรับผิดชอบด้านการตอบสนองต่อประชาชนผู้ใช้บริการ (accountability for responsiveness) ความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ (accountability for responsibility) และความสำนึกรับผิดชอบที่มาจาก การตรวจสอบจากภายนอก

ระบอบประชาธิปไตยที่วางอยู่บนแกนหลักของความสำนึกรับผิดชอบทั้งแนวนอนและแนวตั้งดังกล่าว ดำเนินงานภายใต้บริบททางสังคม ที่ประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ อาทิ สมาคมวิชาชีพ สหภาพแรงงาน สื่อมวลชน ฯลฯ รวมทั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่างๆ อีกด้วย ซึ่งหากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างระบบย่อยต่างๆ สามารถดำเนินไปภายใต้การถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบอย่างมีคุณภาพ ต่างฝ่ายต่างยอมรับในตำแหน่งหน้าที่และบทบาทของกันและกัน รวมทั้งทุกฝ่ายมีความสำนึกรับผิดชอบในการกระทำของตน ก็จะส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปได้ตามปกติ

อย่างไรก็ตาม หากความสำนึกรับผิดชอบทั้ง 2 แกนตกอยู่ในสภาวะขาดคุณภาพ อันเนื่องมาจากระบบการถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบมีความบกพร่อง ก็จะส่งผลให้ระบบย่อยติดขัด/ติดปกติในการทำงาน ภายใต้บริบทดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาการขาดความสำนึกรับผิดชอบขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรง อาทิ รัฐบาลในบางยุคบางสมัยมีอำนาจมากเกินไป

ไป จนกระทั่งสามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ สื่อมวลชน และองค์กรอิสระ หรือแม้กระทั่งสามารถใช้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็น “เครื่องมือ” ของฝ่ายรัฐบาลได้ โดยฝ่ายตุลาการไม่สามารถเข้าไปถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เลย ในบางกรณีพบว่ากลไกการถ่วงดุลอำนาจภายในฝ่ายนิติบัญญัติทำงานบกพร่องอันเนื่องมาจาก ส.ส.ของฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยเกินไป (เมื่อเทียบกับ ส.ส.ของฝ่ายรัฐบาล) อันทำให้ไม่สามารถยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ นอกจากนี้ในหลายกรณียังเป็นการแสดงออกถึงเผด็จการของเสียงส่วนใหญ่อีกด้วย เมื่อเสียงส่วนใหญ่ที่ยึดโยงกันด้วยผลประโยชน์และระบบพวกพ้องจนทำให้เกิดการเบียดขับกระบวนการพิจารณาไตร่ตรองด้วยเหตุผลและข้อมูลที่ต้องการ มีหน้าซำยังทำร้ายจิตใจของเสียงส่วนน้อยที่มีความคิดเห็นแตกต่างด้วยการใช้เสียงส่วนมากเก็บกด/ปิดกั้นด้วยกลอุบายที่หยาบคายและผิดระเบียบข้อบังคับ อันแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการขาดความสำนึกรับผิดชอบในหน้าที่ (accountability for responsibility) ขาดความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากการตรวจสอบตามกฎหมายจากภายนอก (legal accountability) และขาดความสำนึกรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability)

ในกรณีของประเทศไทย พบว่า ความสำนึกรับผิดชอบของนักการเมือง เป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่านักการเมืองเสนอตัวเองเพื่อชั้นอาสาคือตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัตินักการเมืองไทยส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติน้อย เช่น ขาดประชุมสภาเป็นอาจฉิน ให้ผู้อื่นเซ็นชื่อเข้าประชุมแทน เข้าประชุมเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมายโดยมิได้เตรียมตัวทำการบ้านล่วงหน้า นั่งหลับในห้องประชุม นั่งคุยกันและทำกิจกรรมอย่างอื่นในห้องประชุม ฯลฯ ส่วนกิจกรรมที่นักการเมืองไทยให้ความสนใจมากกว่าและตั้งหน้าตั้งตาปฏิบัติอย่างจริงจัง ก็คือ การลงพื้นที่เพื่อพบปะหัวคะแนนและชาวบ้าน ดังที่ปิยะบุตร แสงกนกกุล ได้กล่าวไว้ดังนี้ (2550 : 169-170)



...สังคมไทยยังแยกบทบาทระหว่าง ส.ส. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ออก ผู้รับสมัครเลือกตั้งเป็น ส.ส. ทั้งหลายจึงต้องยึดติดกับพื้นที่ หมั่นลงพื้นที่ จัดสรรงบประมาณไปลงในพื้นที่ที่ต้องสร้างถนน หาน้ำ หาไฟ หาบ่อ กำจัดขยะลาย ตัดผม ส่งพวงหรีด ร่วมงานบวช ทำหมันสุนัข ตัดแว่น ทำฟัน หากไม่ทำ คะแนนเสียงก็ตก ชาวบ้านไม่เลือก เพราะไม่ได้ทำอะไรที่เป็นรูปธรรมให้ชาวบ้านเห็น เช่นนี้แล้ว จึงไม่น่าแปลกใจที่เรามี ส.ส. ใช้สโลแกนว่า “คิดอะไรไม่ออก บอกจอบจ้ย” หรือ “ส.ส. 100 ศพ”

ยิ่งไปกว่านั้น นักการเมืองมักมองว่า การลงพื้นที่เพื่อสร้างคะแนนนิยมเป็นการลงทุน โดยใช้เงินจำนวนมาก ซึ่งหากรวมกับเม็ดเงินที่ใช้ไปในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งด้วยแล้ว อาจมีมูลค่าสูงถึงร้อยล้านเป็นอย่างต่ำ ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าสงสัยแต่ประการใดที่ ส.ส. จำนวนมากไม่เพียงแต่ขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่ (accountability for responsibility) เท่านั้น แต่ยังขาดความสำนึกรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชน (political accountability) อีกด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การคอร์รัปชันที่แพร่ระบาดอย่างหนักในสังคมไทย

### การจัดการภาครัฐแนวใหม่กับความสำนึกรับผิดชอบ

แนวคิดที่ว่าด้วย “การจัดการภาครัฐแนวใหม่” (new public management – NPM) เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1970s และหลังจากนั้นได้รับความนิยมทั่วโลกอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแบบ NPM ได้ทำให้ความสำนึกรับผิดชอบมีความคลุมเครือและซับซ้อน จนนำไปสู่ข้อถกเถียงทางวิชาการอย่างเข้มข้นและกว้างขวาง (Metz, 2011; Behn, 2001 ; Romzek, 2000 ; Dubnick & Yang, 2010 ; Henderson, Whitaker & Altman-Sauer, 2003 ; Acar, Guo & Yang, 2008 ; Grossi & Thomasson, 2015) ดังจะได้วิเคราะห์ให้เห็นตามลำดับ



ก่อนหน้าทศวรรษ 1970s การจัดการสาธารณะถูกครอบงำโดยกรอบแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public administration – TPA) ซึ่งพัฒนามาจากการปฏิรูประบบราชการในศตวรรษที่ 19 เพื่อจัดตั้งองค์การที่มีความสมเหตุสมผล มุ่งประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยมีลักษณะสำคัญคือ หนึ่ง ระบบราชการผูกขาดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและให้บริการสาธารณะ (Osborne, 2010 : 2) สอง ระบบราชการมีโครงสร้างใหญ่โตและซับซ้อน มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ จัดลำดับชั้น เน้นเอกภาพในการบังคับบัญชา และใช้ระเบียบข้อบังคับที่เป็นทางการ

สาม เป้าหมายขององค์การราชการ คือ เน้นการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สี่ การดำเนินงานที่เน้นการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 20) ห้า มีระบบการป้องกันมิให้การเมืองเข้าแทรกแซงการบริหาร พร้อม ๆ กับป้องกันฝ่ายบริหารมิให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง (Osborne, 2010: 2) หก การบริหารงบประมาณแบบมีเหตุผล (rational budgeting systems) เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยโครงการใดมีประโยชน์มากก็จะได้รับงบประมาณมาก ส่งเสริมการใช้จ่ายที่ต่ำ ลดความเสี่ยง และเน้นควบคุมการปฏิบัติงาน (Rosenbloom & Kravchuk, 2005: 292)

เจ็ด หลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อมิให้มีการเล่นพรรคเล่นพวกและใช้อารมณ์ในการบริหาร แปด ให้คุณค่าอย่างสูงต่อวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ทั้งในกระบวนการคิด ตัดสินใจ และดำเนินงาน รวมทั้งให้อภิสิทธิ์แก่ “ผู้เชี่ยวชาญ” ในการตัดสินใจ (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 19-20 ; Osborne, 2010 : 2) เก้า ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 20) เพราะมองว่าประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ ไม่มีเครื่องมือในการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบและเป็นวิทยาศาสตร์ การมีส่วนร่วมจึงเป็นวิธีการที่ไร้ประโยชน์ (Pestoff & Brandsen, 2010 : 229) ความสำนึกรับผิดชอบของราชการตามแนวคิด TPA วางอยู่บนการบังคับบัญชาจากหน่วยเหนือ รวมทั้งกฎระเบียบและข้อบังคับ เป็นสำคัญ



นักคิด TPA มีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐนับจากสิ้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวนี้ สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานที่ไร้ประสิทธิภาพและการเล่นพรรคเล่นพวกในช่วงก่อนหน้าได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 1970s แนวคิดนี้ก็กลับถูกวิจารณ์อย่างหนักว่าเป็นระบบที่ไม่ยืดหยุ่น ไม่สามารถตอบสนองต่อประชาชน (Mathiasen, 1999 : 91) มีแนวโน้มทำงานผิดพลาดซ้ำซาก ทำงานหลายชั้นตอน/ล่าช้า บุคลากรไม่ใส่ใจในงาน ขาดความคิดสร้างสรรค์และไม่เกิดนวัตกรรม มักเพิกเฉยต่อปัญหาใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง ขาดการกระจายอำนาจ ผู้บริหารมักรวบงานไว้ที่ตนจนสิ้นมือ มีความเป็นการเมืองสูง อำนาจนิยม และไม่สามารถไปด้วยกันได้กับระบอบประชาธิปไตย ((Cheema, 2005 : 2)

ภายใต้บริบทที่การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิมกำลังถูกวิจารณ์อย่างหนัก แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management - NPM) จึงถือกำเนิดขึ้นในทศวรรษ 1970s เพื่อเป็นทางเลือกใหม่ในการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดจาก TPA อันเต็มไปด้วยความเฉื่อยชา ไร้ความสามารถ สิ้นเปลือง และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยทั่วไปได้ อันทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกทางลบและสูญเสียความเชื่อมั่นศรัทธาที่มีต่อระบบราชการ ภายใต้บริบทดังกล่าว ได้ทำให้ NPM ได้รับความนิยมนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา เยอรมัน และประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ต่อมาในปลายทศวรรษ 1990s ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างมีการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิด NPM กันอย่างกว้างขวาง โดยแต่ละประเทศต่างนำ NPM มาประยุกต์ใช้ในลักษณะที่แตกต่างกัน (Mathiasen, 1999 ; Matheson & Kwon, 2005)

ลักษณะสำคัญของ NPM มีดังนี้ ประการแรก องค์กรภาครัฐมิได้แตกต่างไปจากภาคเอกชนแต่ประการใด เมื่อการจัดการธุรกิจเอกชนประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพอย่างสูง ในขณะที่การบริหารงานภาครัฐกลับเต็มไปด้วยปัญหาและนับวันความศรัทธายิ่งเหือดหาย เมื่อเป็นเช่นนี้ ภาครัฐจึงควรนำความ

รู้และประสบการณ์ของการจัดการธุรกิจภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง (Osborne, 2010: 3) เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้สูงขึ้น

สอง ในขณะที่ TPA มีกระบวนการทำงานที่ไม่ยืดหยุ่น เพื่อให้เกิดมาตรฐานการทำงานที่เชื่อถือได้ แต่ทำให้เกิดการยึดติดในระเบียบและขั้นตอนการทำงานมากเกินไป จนไม่สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ ได้ ในแง่นี้ NPM จึงเสนอให้เห็นความสำเร็จในผลงาน มากกว่าการทำงานตามขั้นตอนเฉกเช่นในอดีตที่ผ่านมา (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 20; Matheson & Kwon, 2005 : 43) โดยกำหนดเป้าประสงค์ที่ชัดเจน พร้อมกับเปิดให้กระบวนการทำงานมีความยืดหยุ่น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ความสามารถของตนในการสร้างสรรค์นวัตกรรมที่สามารถบรรลุเป้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อม ๆ กับสร้างเกณฑ์ประเมินผลในรูปแบบของ “KPI” รวมทั้งใช้ “สุดยอดตัวอย่าง” (benchmarking) เป็นเครื่องมือวัดแบบเทียบเคียงและปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Mathiasen, 1999 : 108) นอกจากนี้ยังออกแบบโครงสร้างแบบยืดหยุ่นและแบนราบ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานเป็นทีมและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงาน (มิใช่ออกแบบที่เน้นควบคุมคน/ทรัพยากรตามแนวคิดของ TPA) (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 174)

สาม NPM เสนอ “ภาวะผู้นำแบบผู้ประกอบการ” (entrepreneurial leadership – Osborne, 2010: 3) อันหมายถึง ผู้จัดการภาครัฐที่มีท่าที/บุคลิกภาพแบบผู้ประกอบการเอกชน กล่าวคือ ชอบแข่งขัน มีความเชื่อมั่นในตัวเองสูง กล้าได้กล้าเสีย ตั้งเป้าสูง และมุ่งมั่น/หึกโหม/ทุ่มเททำงานหนักเพื่อให้เป้าหมายของตนบรรลุผล ภาวะผู้นำประเภทนี้จะสามารถจัดความเฉื่อยชาในการปฏิบัติงานขององค์กรให้หมดไป

สี่ NPM เสนอให้กระจายอำนาจสู่หน่วยงานระดับล่าง เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและมีฐานะเป็น “ศูนย์บริการ” (service centers) โดยแต่ละหน่วยงาน (แต่ละศูนย์บริการ) ทำหน้าที่เทียบเคียงได้กับ “บริษัทเอกชน” ที่มุ่งดำเนินงานเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด รัฐบาลกลางจึงต้องลดการกำกับ



ลงเพื่อให้ผู้จัดการของหน่วยงานมีความคล่องตัวและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผ่านกลไกการแข่งขัน การมุ่งตอบสนองต่อความพึงพอใจของลูกค้า และการตรวจสอบได้จากผลการปฏิบัติงาน (Mathiasen, 1999 : 90-111 ; Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 21, 24 ; Matheson & Kwon, 2005 : 43)

ห้า เมื่อหน่วยงานแต่ละแห่งมีฐานะเป็นศูนย์บริการของรัฐ NPM จึงเสนอให้ลูกค้าเป็นผู้จ่ายค่าบริการในราคาตลาด เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีรายได้เลี้ยงตัวเอง (เช่น บริการไปรษณีย์ โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ) รวมทั้งเสนอแนะให้แปรรูปรัฐวิสาหกิจไปเป็นเอกชน (ทั้งองค์การแสวงหากำไรและไม่แสวงหากำไร) สนับสนุนการรับเหมาช่วง การลดขนาดขององค์การ (downsizing) รวมทั้งการบริหารที่เน้นควบคุมต้นทุน (Mathiasen, 1999 : 108 ; Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 20) เพื่อให้ศูนย์บริการภาครัฐสามารถพึ่งตนเองได้ทางการเงินให้มากที่สุด

หก ภายในหน่วยงานลดการกำกับลง (internal deregulation) เพื่อให้พนักงานมีอิสระและเกิดพลังอำนาจ (empowerment) พวกเขาสามารถใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงาน มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน (Mathiasen, 1999 : 90-110) สายการบังคับบัญชาสั้น ทำงานเป็นทีม และพัฒนาสู่องค์การแห่งการเรียนรู้ มีพลวัต เกิดนวัตกรรม และสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมได้สูง

เจ็ด นำระบบตลาดมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยเน้นการผลิตสินค้าและบริการภายใต้สถานการณ์ที่แข่งขัน ทั้งแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และแข่งขันกับเอกชน (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 20-21) พลังการแข่งขันจะขับเคลื่อนให้หน่วยงานของรัฐหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้งคุณภาพของสินค้าและบริการที่นำเสนอขายในตลาดอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

แปด ภาครัฐไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือให้บริการด้วยตนเองเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ภาคเอกชนสามารถให้บริการได้ดีกว่าและ/

หรือต้นทุนต่ำกว่า ในกรณีนี้ รัฐควรให้เอกชนดำเนินการรับเหมาช่วงในการให้บริการสาธารณสุข โดยภาครัฐทำหน้าที่กำกับทิศทาง (steering, not row) (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 20) เพื่อประกันว่าประชาชนจะได้รับสินค้าและบริการที่ดี

ถ้า เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับธุรกิจเอกชน ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนวิธีการมอง “ผู้รับบริการ” (clients) มาเป็น “ลูกค้า” (customers) ที่ต้องการบริการที่ดีโดยพร้อมจ่ายในราคาตลาด ศูนย์บริการของรัฐดำเนินงานภายใต้การแข่งขัน จึงต้องหันมาเน้นปรับปรุงประสิทธิภาพและสร้างความพึงพอใจสูงสุดแก่ลูกค้าเป็นสำคัญ (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 21)

สิบ ภาครัฐควรนำวิธีการให้บริการของเอกชนมาใช้ เช่น ตั้งหน่วยให้บริการต่ออายุใบขับขี่ ต่อทะเบียนรถยนต์ หรือทำพาร์ทพอร์ทที่ศูนย์การค้า การให้บริการห้องสมุดเคลื่อนที่ บริการทำบัตรประชาชนเคลื่อนที่ (เข้าไปให้บริการทำบัตรประชาชนในหมู่บ้าน) ให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one-stop service) บริการตอบคำถามผ่านสายด่วนสายตรง เป็นต้น (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 21) เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

สิบเอ็ด หน่วยงานราชการควรเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การ โดยการหันมาเน้นความยืดหยุ่น การสร้างนวัตกรรม มุ่งแก้ไขปัญหา มีความเป็นผู้ประกอบการ และเน้นผลการปฏิบัติงาน อันตรงข้ามกับวัฒนธรรมแบบเดิมที่เน้นกฎระเบียบ และขั้นตอนการทำงานเป็นสำคัญ (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 21)

สิบสอง การบริหารงบประมาณโดยเน้นสนับสนุนงบประมาณแก่โครงการ/กิจกรรมที่มีผลการปฏิบัติงานดีเยี่ยมในการตอบสนองต่อความพึงพอใจของลูกค้า และสนับสนุนงบประมาณให้แก่โครงการ/กิจกรรมที่สามารถเสี่ยงตัวเองจากการเก็บค่าบริการจากลูกค้า (Rosenbloom & Kravchuk, 2005 : 26, 292)

แม้ว่าแนวคิด NPM จะได้รับการต้อนรับอย่างกว้างขวางในระยะแรก แต่ต่อมาแนวคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากเกี่ยวกับปัญหา “ความสำนึกรับผิดชอบ”



กล่าวคือ ประการแรก การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานระดับล่างเพื่อให้มีอิสระ มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการบริหารจัดการมากขึ้น รวมทั้งการจัดโครงสร้างองค์การแบบแบนราบ สายการบังคับบัญชาสั้น เสริมสร้างอำนาจให้แก่พนักงาน เพื่อกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดสร้างสรรค์ ย่อมทำให้ความสำนึกรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชาอ่อนแอลงอย่างมาก (Haque, 2000 : 599-600 ; Acar, Guo & Yang, 2008) ภายใต้บริบทดังกล่าวนี้ NPM มีการสร้างความสำนึกรับผิดชอบแบบใดขึ้นมาทดแทน? กระนั้นก็ตาม แม้ภาครัฐพยายามสร้างกลไกการตรวจสอบภายนอก (external audits) แต่ในความเป็นจริงกลไกต่างๆ เข้าไปกำกับติดตามการดำเนินงานของภาคเอกชนที่รับเหมาช่วงแทนรัฐได้ไม่มาก ภาคเอกชนที่ให้บริการแทนรัฐจึงสามารถรักษาความเป็นอิสระในการดำเนินงานทางการเงิน การบริหารงานบุคคล และการบริการงานทั่วไป (Haque, 2000 : 607-608)

สอง การแปรรูปบริการสาธารณะให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน หรือ การตัดงานบริการสาธารณะของรัฐไปให้ภาคเอกชนรับเหมาช่วง โดยภาครัฐทำหน้าที่กำกับติดตาม (from rowing to steering – อ้างจาก Haque, 2000 : 603) ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบอบความสำนึกรับผิดชอบอย่างขนานใหญ่ กล่าวคือ หากรัฐบาลเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ (เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์เลี้ยงเด็ก บ้านพักคนชรา ฯลฯ) หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยใช้เงินภาษีของประชาชน ซึ่งยึดโยงเข้ากับความสำนึกรับผิดชอบในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยตรง โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นผู้มีเงินหรือไม่มีเงินก็ตาม คุณค่าที่เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือได้แก่ ความซื่อสัตย์ ยึดมั่นในหลักการ การให้บริการที่เป็นมาตรฐาน และปฏิบัติต่อผู้รับบริการอย่างเสมอภาค อันตรงข้ามกับบริการที่จัดโดยภาคเอกชนที่เน้นคุณค่าด้านการแข่งขัน ประสิทธิภาพ ความพึงพอใจของลูกค้า และคุณค่าที่วัดด้วยเงิน (Haque, 2000) ในขณะที่คุณค่าแบบเดิมถูกเบียดขับออก บริการของภาครัฐจึงถูกครอบงำด้วยคุณค่าที่ดำเนินการตามตรรกะของกลไกตลาดที่เน้นการแสวงหาผลกำไรสูงสุด โดยปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะ “ลูกค้า” ผู้มีสิทธิใช้บริการจึงหมายถึง “ลูกค้าผู้มีอำนาจจ่าย” เท่านั้น ในขณะที่

มองข้ามชาวบ้านที่ไม่มีอำนาจจ่าย ธุรกิจเอกชนที่ดำเนินการโดยเงินทุนของตัวเอง จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนทั่วไปแต่ประการใด (Haque, 2000 : 602) นอกจากนี้ บริการที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนด้วยตนเองยังสามารถวัดผลได้ง่ายกว่าบริการที่ถ่ายโอนมาให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดที่เต็มไปด้วยความคลุมเครืออย่างมากอีกด้วย (Haque, 2000 : 602-603)

นักวิชาการหลายท่านมองว่า ความสำนึกรับผิดชอบของการบริหารจัดการ ตามกรอบแนวคิด NPM ถูกกำกับโดย “กลไกตลาด” (market mechanism) กล่าวคือ หากสินค้า/บริการมีราคาแพงหรือคุณภาพต่ำ ประชาชนก็จะไม่ซื้อ แต่จะเลือกซื้อสินค้า/บริการที่มีคุณภาพสูงกว่าและราคาต่ำกว่า ความสำนึกรับผิดชอบตามกลไกตลาดได้ส่งผลให้ผู้ประกอบการต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อลูกค้า โดยหันมาสร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้า แต่ปัญหาก็คือ ความสำนึกรับผิดชอบ บนฐานของกลไกตลาดมีความเพียงพอโดยตัวมันเองหรือไม่? ซึ่งคำตอบที่ไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือ “ไม่เพียงพอ” (Behn, 2001 ; Haque, 2000 ; Grossi & Thomasson, 2015) เนื่องจาก 1) ความสำนึกรับผิดชอบตามกลไกตลาด เน้นตอบสนองต่อลูกค้าที่มีอำนาจจ่าย ในขณะที่ปฏิเสธความสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ที่ไม่ไม่มีอำนาจจ่าย (Haque, 2000 : 603-605) 2) บริการสาธารณะที่แปรรูปไปให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ บ่อยครั้งที่เปลี่ยนจากการผูกขาดโดยรัฐไปสู่การผูกขาดโดยเอกชน (เช่น รัฐวิสาหกิจ การทางพิเศษ ฯลฯ) อันทำให้ราคาสินค้า/บริการ มีราคาแพง เพราะมิได้เป็นไปตามราคาตลาด และประการสุดท้าย การดำเนินงานโดยภาคเอกชน ทำให้ความสำนึกรับผิดชอบของหน่วยงานภาคเอกชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลมีความซับซ้อน และกระทำโดยทางอ้อมเท่านั้น (อาทิ กระทรวงศึกษาธิการกำกับดูแลโรงเรียนเอกชน กระทรวงสาธารณสุขกำกับดูแลสถานพยาบาลเอกชน) ซึ่งหากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการ หรือไม่พอใจในบริการ ก็จะส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในกลไกของรัฐในภาพรวมตามไปด้วย

กล่าวโดยสรุป NPM มีปัญหาที่ไม่สามารถตอบโจทย์เกี่ยวกับ “ความสำนึก



รับผิดชอบต่อผู้ต้องการใช้บริการที่ไม่มีอำนาจจ่าย” ได้ ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนในทศวรรษ 1990s หลายๆ พื้นที่ มิได้ต้องการเป็นเพียงลูกค้าที่รอรับบริการจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งกลับต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ และมองว่าล้าหลังภาครัฐมีอาจตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าวได้ในขณะนี้จึงทำให้ภาคประชาสังคมในหลายๆ แห่งต่างลุกขึ้นมา เพื่อเข้าร่วมในฐานะเป็น “ภาคี” (partner) ที่มีความเท่าเทียมกับรัฐเพื่อร่วมมือกันดำเนินงานสาธารณะ แต่แนวคิด NPM ไม่มีพื้นที่ว่างสำหรับภาคประชาสังคม ที่ผันตัวเองจากการเป็น “ลูกค้า” (ผู้รอรับบริการ) มาเป็น “ภาคี” ที่สามารถร่วมมือกับรัฐเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะ (Pestoff and Brandsen, 2010 : 229-30) ภายใต้บริบทดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดแนวคิดใหม่ที่พยายามตอบโจทย์ดังกล่าว ซึ่งก็คือ “แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่” (new public governance) ดังจะได้กล่าวถึงในส่วนถัดไป

### การจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่กับความสำนึกรับผิดชอบ

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) ถือกำเนิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1970s เป็นต้นมา แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับความนิยมนอย่างสูงในช่วงประมาณ 2 – 3 ทศวรรษ เท่านั้น หลังจากนั้นไม่นานกระแสการวิพากษ์แนวคิด NPM เริ่มตั้งขึ้นตามลำดับ อันเป็นเงื่อนไขให้เกิด “แนวคิดการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่” (new public governance - NPG) ในช่วงสิ้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แต่แนวคิด NPG ก็ประสบกับปัญหาความสำนึกรับผิดชอบที่มีอาจแก้ไขได้โดยง่ายเช่นกัน ดังจะได้อธิบายตามลำดับ

เมื่อสังคมโลกได้ก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 จะพบว่า ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพต่างๆ ได้มีความประสงค์และกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมดำเนินงานสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดการภาคีอันหลากหลาย เช่น ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคมเข้าร่วมกับหน่วยงานปกครองในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น ชุมชนเข้าร่วมเป็น



ภาคีกับรัฐในการจัดการศึกษา การรักษาความปลอดภัยของชุมชนโดยชุมชนเอง การสร้างศูนย์เลี้ยงเด็ก ชมรมผู้สูงอายุ การจัดการป่าชุมชน การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมในรูปของคณะกรรมการภาคีอันหลากหลาย เป็นต้น แม้ว่า NPG มี อาจเข้าไปแทนที่ TPA และ NPM ได้ทั้งหมด และจะพบว่าการจัดการภาครัฐในรูปของ TPA และ NPM จะยังคงเป็นรูปแบบหลักในหลายๆ ประเทศ แต่การจัดการในรูปแบบ NPG ก็ได้ขยายตัวอย่างมากในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา (Osborne, 2010 ; Peters, 2010 ; Cheema, 2005)

เงื่อนไขสำคัญของการเกิดและขยายตัวของ NPG ในห้วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา มีดังนี้ ประการแรก ความต้องการบริการสังคมในยุคปัจจุบันมีความซับซ้อนและขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวาง เกินกว่าขีดความสามารถของภาครัฐที่จะจัดการได้ (Cheema, 2005 : 21) เช่น ความต้องการศูนย์เลี้ยงเด็ก สถานที่ออกกำลังกาย บ้านพักคนชรา สวนสาธารณะ ฯลฯ นอกจากนี้ ปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อสังคมยังมีขนาดใหญ่และรุนแรงอย่างมาก อย่างเช่น ภัยพิบัติสึนามิ น้ำท่วมใหญ่ ความแห้งแล้ง แผ่นดินไหว ดินถล่ม ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ในวันยิ่งเกิดบ่อยขึ้น และทวีความรุนแรงมากขึ้น อันทำให้เกิดจากจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคีต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ และชุมชน

ประการที่สอง ประชาชนในยุคปัจจุบันไม่พอใจในบริการของรัฐที่ดำเนินการอย่างเชื่องช้า ไม่ทั่วถึง และคุณภาพไม่สูง (Cheema, 2005 : 21) ขณะเดียวกัน ภาคประชาสังคมบางกลุ่มต้องการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสูงด้วยตัวของพวกเขาเอง เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการอันมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เช่น การจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ที่ชุมชนร่วมกันพัฒนาเพื่อการเผยแพร่วัฒนธรรม สร้างอาชีพ และสร้างรายได้แก่ผู้คนในท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานราชการและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นภาคีในการจัดการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมและจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน

ประการที่สาม กระแสความคิดที่ปฏิเสธการจัดตั้งองค์การขนาดใหญ่แบบ TPA เนื่องจากก่อให้เกิดปัญหาการทำงานล่าช้า ยึดติดในวิธีการ ขาดการเรียนรู้



ไม่เกิดนวัตกรรม ปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมไม่ได้ และไม่อยู่ในสถานะที่จะแข่งขัน ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวคิดในการปฏิรูปองค์การขึ้น อาทิ การลดขนาดขององค์การ การแปรรูปให้เอกชน การปรับโครงสร้างองค์การใหม่ และการรับเหมาช่วง (Pestoff and Brandsen, 2010) ซึ่งการปฏิรูปองค์การดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินงานสาธารณะของภาครัฐหดแคบลง พร้อม ๆ กับเอื้ออำนวยให้ภาคประชาสังคมเข้าไปรับช่วงงานสาธารณะต่อจากรัฐได้มากขึ้น

ประการที่สี่ กระแสโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดปัญหาในระดับโลกขึ้น (อาทิ ปัญหาสิ่งแวดล้อม การค้ามนุษย์ข้ามชาติ อาชญากรรมข้ามชาติ โสเภณีข้ามชาติ วิกฤติเศรษฐกิจข้ามชาติ การแพร่ระบาดของโรคติดต่อสู่ประเทศต่างๆ อย่างรวดเร็ว ฯลฯ) ปัญหาสังคมที่มีลักษณะข้ามชาติดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบกว้างขวางเกินกว่าขีดความสามารถของรัฐบาลที่จะแก้ไขได้ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องเปิดกว้างเพื่อรับการสนับสนุนจากภาคีทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งองค์การโลกบาลทั้งหลาย (Cheema, 2005 : 21) อันทำให้เกิดภาคีที่สนใจต่อปัญหาขนาดใหญ่ที่มีลักษณะข้ามพรมแดนรัฐชาติ เช่น เอ็นจีโอระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์กรภาคประชาชนในระดับโลก เช่น เวทีทางด้านสังคมโลก (World Social Forum) เป็นต้น

องค์ประกอบสำคัญของแนวคิด NPG มีดังนี้ ประการแรก สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างสูง โดยมีเหตุผลสำคัญคือ 1) การกระจายอำนาจเป็นเงื่อนไขให้ภาคประชาสังคมมีโอกาสจัดตั้งตนเองและเข้าร่วมในกระบวนการนโยบาย อันเป็นกระบวนการเรียนรู้ประชาธิปไตยบนสมรภูมิที่เป็นจริง 2) การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดการคอร์รัปชันน้อยลง และในระยะยาวจะทำให้บริการสาธารณะมีคุณภาพสูงขึ้น และ 3) การกระจายอำนาจจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาประสิทธิภาพสูงขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้มากขึ้น และในระยะยาวจะส่งผลให้ชาวบ้านผูกพันและเป็นเจ้าของงานสาธารณะมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง รัฐจะไม่ผูกขาดงานสาธารณะอีกต่อไป งานสาธารณะตามทัศนะของ NPG เป็นงานที่ทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมได้ โดยภาครัฐเปิดกว้างและ

สนับสนุนภาคีต่าง ๆ ให้เข้าร่วมในการดำเนินงานและให้บริการสาธารณะอย่างกว้างขวาง กระนั้นก็ตาม ภาครัฐมีอาจผลักรับความรับผิดชอบงานสาธารณะไปให้แก่ภาคีต่าง ๆ ได้ทั้งหมด ความรับผิดชอบต่องานสาธารณะทั้งหมดยังคงเป็นของรัฐอยู่เช่นเดิม เพียงแต่รัฐหันมาทำหน้าที่เป็นผู้กำกับทิศทาง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ผลิตหรือให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง

ประการที่สาม รูปแบบการดำเนินงานของ NPG ก็คือ การทำงานเครือข่ายที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย อาทิ หน่วยงานรัฐจากหลายๆ หน่วยงาน หลายๆ ระดับ องค์กรธุรกิจเอกชน ชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ทางวิชาชีพ นักพัฒนาเอกชนจากประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศอันหลากหลาย (Kennett, 2010) โดยสามารถจัดตั้งในลักษณะชั่วคราว (เช่น ภาคีต่าง ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยพิบัติสึนามิ) หรือจัดตั้งแบบถาวร (เช่น คณะกรรมการจัดการน้ำ คณะกรรมการป่าชุมชน คณะกรรมการจัดการตลาดน้ำ ฯลฯ) โดยมีโครงสร้างแบบแบนราบ ไม่มีสายการบังคับบัญชา และดำเนินงานอย่างไม่เป็นทางการมากนัก

สำหรับปัจจัยที่ยึดโยงภาคีต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อให้การจัดการแบบ NPG สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีดังนี้ 1) ความไว้วางใจ (trust) เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือและผนึกกำลังในการดำเนินงานสาธารณะ 2) การยึดมั่นในค่านิยมร่วม (shared value) ได้แก่ การเสียสละเพื่อส่วนรวม การช่วยเหลือเกื้อกูล และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งหากสมาชิกจากภาคีต่าง ๆ ยึดมั่นในค่านิยมร่วมกัน ก็จะทำให้เกิดความร่วมมือกันอย่างมีพลัง 3) สารเสวนาและการสื่อสารอย่างเข้มข้น (dialogue and intensive communication) อาทิ การประชุมร่วมกันบ่อยๆ และการนั่งรวมกลุ่มสนทนาร่วมกัน เพื่อปรับความเข้าใจระหว่างกัน ลดความขัดแย้ง และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างกัน 4) ภาวะผู้นำแบบกระจายแต่มีบูรณาการ (fragmented, but integrated leadership) เนื่องจากการจัดการภาคีสาธารณะประกอบด้วยภาคีต่าง ๆ ดังนั้นจึงมีผู้นำหลายคนที่มาจกหลากหลายภาคี ซึ่งหากจัดการไม่ดีอาจ



นำไปสู่ความขัดแย้งและไม่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพได้ ในแง่หนึ่งจึงจำเป็นต้องยอมรับภาวะผู้นำแบบกลุ่มที่มีหลายศูนย์ แต่จะต้องใช้วิธีการพูดคุยกันบ่อย ๆ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน แบบภาวะนำแบบกลุ่มสามารถทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพหากแต่ละคนผลัดกันนำตามสถานการณ์ที่ตนถนัด ภายในทีมงานต่างส่งเสริมการนำระหว่างกัน เน้นการทำงานที่ไม่เป็นทางการ อันจะทำให้สามารถประสานงานเข้ากันได้อย่างมีบูรณาการ 5) การจัดการความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก NPG มีความอ่อนไหวต่อความขัดแย้งสูง ดังนั้นผู้นำจะต้องมีความอดทนต่อความแตกต่างหลากหลาย การเปิดใจกว้าง ใช้การเจรจาด้วยเหตุผล พยายามมองข้ามความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องทำที่/ส่วนตัว และพร้อมที่จะปรับความคิดโดยการหันหน้าเข้าหากัน อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว หากการจัดการภาคีสาธารณะที่วางอยู่บนพื้นฐานของความไวเนื้อเชื่อใจ ยึดถือในค่านิยมของการเสียสละเพื่อส่วนรวม และมีการสื่อสารระหว่างกันอยู่ตลอดเวลา ย่อมทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ยาก หรือถ้าหากเกิดขึ้นก็จะสามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย

การจัดการแบบ NPG ได้ก่อให้เกิดปัญหาความสำนึกรับผิดชอบขึ้น เนื่องจากสาเหตุดังต่อไปนี้ ประการแรก การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานย่อย และชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่มีผลให้ความสำนึกรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชาที่มีต่อหน่วยงานระดับบนถูกลดความสำคัญลง อันทำให้การจัดการภาครัฐแบบ NPG ต้องเปลี่ยนระบอบความสำนึกรับผิดชอบตามไปด้วย ประการที่สอง การจัดการสาธารณะที่ประกอบด้วยภาคีอันหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคีรัฐ ภาคเอกชน ภาคไม่แสวงหากำไร และภาคประชาชน แต่ละภาคีต่างมีสถานภาพเท่าเทียมกัน จึงไม่สามารถจัดให้ใครเป็นผู้บังคับบัญชาและใครเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้ (Acar, Guo & Yang, 2008 : 8)

ภายใต้บริบทของการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับข้อบกพร่องในความสำนึกรับผิดชอบของระบอบ NPG ดังกล่าวนี้นักวิชาการบางท่านได้พยายามเสนอทางออก

สำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาทิ มีการเสนอให้องค์กรเครือข่ายหันมาเสริมสร้าง “ความสำนึกรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ” (mutual accountability โปรดดูรายละเอียดใน Whitaker et al., 2004; Henderson, Whitaker & Altman-Sauer, 2003) และบางท่านเสนอให้ส่งเสริม “ความสำนึกรับผิดชอบบนฐานของสารเสวนา” (dialogue-based accountability ดูรายละเอียดใน Roberts, 2002) เป็นต้น

นักคิดที่น่าสนใจอีกกลุ่มหนึ่ง คือ Muhittin Acar และคณะ (Acar, Guo & Yang, 2008) ได้เสนอความสำนึกรับผิดชอบในระบบ NPG ที่เรียกว่า “ความสำนึกรับผิดชอบในฐานะเป็นการจัดการต่อความคาดหวัง” (accountability as managing expectations) โดยพวกเขา มองว่า ระบบ NPG โดยทั่วไปจะมีความคาดหวังเกี่ยวกับความสำนึกรับผิดชอบที่มาจากหลากหลายทิศทาง กล่าวคือ แต่ละภาคีต่างมีความคาดหวังต่อตัวเอง พร้อมๆ กับยังมีความคาดหวังจากภาคีอื่นๆ ที่มีต่อตนเองอีกด้วย ความคาดหวังของแต่ละภาคีอาจสอดคล้องหรือขัดแย้งกันก็ได้ อันทำให้แต่ละภาคีจำเป็นต้องมีการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อนำไปสู่กระบวนการตีความหมายร่วม และการเจรจาต่อรองร่วม จนกระทั่งบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับความสำนึกรับผิดชอบร่วมกัน (Acar, Guo & Yang, 2008 : 6-9) โดยสามารถจำแนกกระบวนการเสริมสร้างความสำนึกรับผิดชอบในการจัดการแบบภาคีสาธารณะออกเป็น 5 ขั้นตอน (Acar, Guo & Yang, 2008 : 11-19) คือ

ขั้นตอนแรก การระบุและทำให้ความคาดหวังมีความแจ่มชัด (mapping and manifesting expectations) การปล่อยให้ความคาดหวังมีความคลุมเครือ และขัดแย้งกันเองจะนำไปสู่ความล้มเหลวตั้งแต่ต้น ในแง่นี้ภาคีต่างๆ จะต้องจัดทำสารเสวนาร่วมกันเพื่อกำหนดความคาดหวังที่ชัดเจน ความคาดหวังดังกล่าวจะทำหน้าที่ชี้แนะทิศทางที่ภาคีต่างๆ จะก้าวเดินไปข้างหน้าร่วมกัน

ขั้นตอนที่สอง การระดมทรัพยากรและเสริมสร้างแรงจูงใจ [mobilizing and motivating (ex-ante)] เป็นการระดมสมาชิกจากภาคีต่างๆ ให้เข้าร่วม รวมทั้ง



ระดมเงินทุนและวัตถุประสงค์ โดยจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับความต้องการของภาคีต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวกลายเป็นแม่เหล็กที่ดึงดูดความร่วมมือจากหลากหลายภาคีได้อย่างกว้างขวาง

ขั้นตอนที่สาม การกำกับติดตาม/วัดความก้าวหน้าและวัดผลการปฏิบัติงาน (monitoring and measuring progress and performance) การกำกับติดตามเพื่อกำกับงานให้ดำเนินไปตามความคาดหวังที่กำหนดไว้โดยมีการวัดผลเป็นระยะๆ เพื่อทำให้ทราบถึงระดับความก้าวหน้าของงาน สามารถคาดคะเนได้ถึงความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งสามารถทราบถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่สี่ การปรับเปลี่ยนการดำเนินงาน (modifying) เป็นกระบวนการเรียนรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาคีต่างๆ ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งการปรับปรุง/พัฒนาการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระบวนการเรียนรู้จึงต้องมีความต่อเนื่องเพื่อก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะใช้ความพยายามในการปรับปรุงงานอย่างไม่หยุดยั้ง

ขั้นตอนที่ห้า การระดมทรัพยากรและเสริมสร้างแรงจูงใจ [mobilizing and motivating (ex-post)] ขั้นตอนนี้ต้องการระดมทรัพยากรเพิ่มและเสริมสร้างแรงจูงใจเพิ่ม โดยประชาสัมพันธ์ให้ภาคีต่างๆ ได้ทราบว่าโครงการที่เข้าร่วมกันนั้นมีประโยชน์และกำลังประสบความสำเร็จตามที่คาดหมาย อันจะกระตุ้นให้ภาคีต่างๆ ภาคภูมิใจและมีแรงจูงใจที่จะเข้าร่วมดำเนินงานต่อ รวมทั้งสามารถระดมทรัพยากรเพิ่มขึ้นได้

นักคิดคนสุดท้ายที่จะกล่าวถึง คือ Gay Peters (2010) เขามองว่าการจัดการสาธารณะในระบบ NPG ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางโดยผ่านการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมทำแทน อันส่งผลให้ข้าราชการในท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมีอิสระและมีอำนาจสูงขึ้น แต่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารปกครองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนทำให้ส่วนกลางต้องนำวิธีการที่เรียก

ว่า “meta-governance” มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมๆ กับตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องควบคุมจากส่วนกลางในระดับที่สูงขึ้น (Peters, 2010 : 37) เนื่องจากในระบอบ NPG นั้น แม้ภาครัฐได้พ่วงถ่ายอำนาจไปให้แก่องค์กรท้องถิ่นอย่างมาก แต่ในที่สุดแล้ว ภาครัฐหวนกลับมากำกับควบคุมองค์กรท้องถิ่นอย่างสูงด้วย หรือที่เขาเรียกกระบวนการดังกล่าวนี้ว่า “การจัดการของการจัดการภาคีสาธารณะ” (the governance of governance – ดังจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป)

คงปฏิเสธไม่ได้ว่า การพ่วงถ่ายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจไปให้แก่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการจัดการแบบ NPG ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดผลเชิงบวกต่อการบริหารงานและการให้บริการสาธารณะอย่างมาก แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดผลเชิงลบที่ไม่ตั้งใจอย่างกว้างขวางขึ้นอีกด้วย ซึ่ง Peter มองว่าผลเชิงลบดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาความสำนึกรับผิดชอบขึ้นอีกด้วย

เมื่อเทียบกับระบอบ TPA ที่ข้าราชการประจำจะต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อรัฐบาล และรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ในระบอบ NPG (รวมทั้ง NPM) นั้น ภาคีเครือข่ายที่ให้บริการสาธารณะต่างมีอิสระจากรัฐบาลกลางค่อนข้างสูง อันทำให้มีความสำนึกรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชาที่มีต่อรัฐบาลกลางน้อยลงอย่างมาก ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ภาครัฐได้หันมาแก้ปัญหาใช้วิธีการที่ Peter เรียกว่า “meta-governance” อันมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

ประการแรก “meta-governance” ทำงานผ่านการควบคุมและกำกับทิศทางจากรัฐส่วนกลาง แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาระบบการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นต่อไป ดังนั้นรัฐส่วนกลางจึงต้องพยายามรักษาความสมดุลระหว่าง “การควบคุม” กับ “การให้อิสระ” แก่องค์กรท้องถิ่นและภาคประชาสังคม โดยพยายามหลีกเลี่ยงการควบคุมทางตรง (direct control) แต่จะหันมาใช้วิธีการควบคุมทางอ้อมแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมต่อ “สภาพแวดล้อม” ของ



การกระทำที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณะ (Peters, 2010 : 38)

ประการที่สอง เมื่อเทียบกับการบริหารแบบ TPA ที่เน้นควบคุมโดยตรงที่กระบวนการบริหารและควบคุมให้ดำเนินงานไปตามกฎระเบียบ แต่กลไก meta-governance ที่นำมาใช้กับระบอบ NPG นั้น เป็นการจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน (performance-based management) ซึ่งเริ่มต้นจากรัฐส่วนกลางระบุเป้าประสงค์ของงานสาธารณะ พร้อมกับพัฒนา KPI สำหรับวัด output และ outcome ที่เหมาะสม โดยเปิดกว้างให้หน่วยงานย่อย/กลุ่มภาคีมีอิสระในการเลือกวิธีการดำเนินงานของตนเอง ภายใต้เงื่อนไขที่ถูกจำกัดกรอบจากเป้าประสงค์ที่ถูกกำหนดไว้ล่วงหน้า การระบุเป้าประสงค์จึงเป็นการกำกับทิศทางของนโยบายที่กระทำต่อหน่วยงานย่อย/กลุ่มภาคีต่างๆ นั่นเอง (Peters, 2010: 44-45) อันเป็นการรักษาดุลยภาพระหว่าง “ความเป็นอิสระในการเลือกวิธีการดำเนินงาน” กับ “การกำกับทิศทางผ่านการระบุเป้าประสงค์”

ประการที่สาม ระบอบ NPG มักประสบปัญหาเกี่ยวกับการประสานนโยบาย เนื่องจากแต่ละหน่วยงานย่อยต่างมุ่งเน้นเป้าประสงค์ของตนเองเป็นสำคัญ อันทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการจัดการของระบบการเมืองทั้งระบบได้ ดังนั้นในการจัดการแบบ NPG จะต้องให้ความสำคัญกับการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ที่จะต้องให้ความสำคัญกับการประสานเชิงนโยบายกับภาคีอื่น ๆ พร้อมกับเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายหลักของระบบการเมืองและสังคมส่วนทั้งหมด ในทางตรงข้ามหากไม่สามารถประสานระดับนโยบายได้ อาจทำให้แต่ละหน่วยงานย่อยและกลุ่มภาคีต่างๆ มีเป้าประสงค์ที่เน้นประโยชน์ของหน่วยงานของตนเองเป็นหลัก ซึ่งอาจขัดแย้งกับเป้าประสงค์ของหน่วยงานหรือกลุ่มภาคีอื่น ๆ หรืออาจขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลกลางในระดับรุนแรงได้

ประการที่สี่ การนำระบอบ NPG มาใช้ ซึ่งปกติจะมีการลดการกำกับภายในลงอย่างมาก โดยการผ่อนคลายการบังคับใช้กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ ขณะเดียวกันผู้บริหารของหน่วยงานย่อยจะมีอิสระในการตัดสินใจใช้เงินสำหรับดำเนินโครงการได้เองมากขึ้นด้วยวิธีการ



จ้างเหมาหรือการทำงานแบบเครือข่ายร่วมกันระหว่างภาครัฐกับเอกชน เป็นต้น ซึ่งปกติแล้วแม้ผู้บริหารดังกล่าวจะมีอิสระในการตัดสินใจค่อนข้างสูง แต่ยังคงจำเป็นที่จะต้องถูกควบคุมจากหน่วยงานในระดับที่สูงกว่า เพื่อเป็นการยืนยันถึงความสำคัญอันดับแรกของการควบคุมทางการเมืองที่มีต่องานสาธารณะ การควบคุมจากหน่วยงานระดับสูงดังกล่าวอาจใช้การควบคุมทางอ้อม โดยผ่านเครื่องมือแบบอ่อน (soft instruments) ที่วางอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจ การยึดมั่นใจค่านิยมร่วม (อาทิ การเสียสละเพื่อส่วนรวม จิตสาธารณะ สำนึกในความเป็นพลเมือง ฯลฯ) สารเสวนา และการเจรจาต่อรอง (Peters, 2010 : 46-48) รวมทั้งการควบคุมทางอ้อมผ่านตัวชี้วัดบางอย่าง มากกว่าที่จะใช้เครื่องมือในการควบคุมโดยตรง

กล่าวโดยสรุป Gay Peters มองว่า ระบอบ NPG ซึ่งเน้นการกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางไปให้แก่ท้องถิ่นและชุมชน นั้น ส่งผลให้ข้าราชการในท้องถิ่นและภาคประชาสังคมมีอำนาจสูงและมีความเป็นเอกเทศในการดำเนินงานสาธารณะมากขึ้น อันก่อให้เกิดผลเชิงลบต่อความสำนึกรับผิดชอบอย่างสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องนำกลไกที่เรียกว่า “meta-governance” เข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ภาครัฐสามารถกำกับทิศทางการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นและภาคประชาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือที่เขาเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การจัดการของการจัดการภาคีสาธารณะ” (the governance of governance) อันเป็นการรักษาความสมดุลระหว่างการควบคุมกับการให้อิสระแก่หน่วยงานย่อยและภาคีต่างๆ โดยใช้การควบคุมทางอ้อม (กระทำการผ่านการควบคุมต่อสภาพแวดล้อมของการกระทำ มากกว่าที่จะใช้วิธีการควบคุมต่อการกระทำโดยตรง) ซึ่งก็คือ การจัดการที่เน้นผลการปฏิบัติงาน โดยระบุเป้าประสงค์ของงาน และ KPI สำหรับการประเมินผล หน่วยงานย่อยและกลุ่มภาคีมีความเป็นอิสระในการคิดค้นวิธีการดำเนินงานต่างๆ ภายใต้การกำกับทิศทางผ่านการประเมินผลเป็นระยะๆ รวมทั้งการควบคุมทางอ้อมโดยใช้เครื่องมือแบบอ่อน และสุดท้ายจะต้องนำระบอบ NPG ไปเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเชิงยุทธศาสตร์เพื่อประสาน



นโยบายระหว่างหน่วยงานย่อยต่างๆ พร้อมกับเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายหลักของระบบการเมืองส่วนทั้งหมด

## บทส่งท้าย

บทที่ 2

แนวคิดที่ว่าด้วย “ความสำนึกรับผิดชอบ” เป็นแนวคิดที่มีความหมายกว้างขวาง ซับซ้อน และคลุมเครืออย่างสูง ในขณะที่นักวิชาการมักให้ความหมายไม่ตรงกัน กระนั้นก็ตาม แนวคิดนี้ก็กลับมีความสำคัญอย่างมากต่อการจัดการสาธารณะ เนื่องจากองค์การสาธารณะที่บุคลากรขาดความสำนึกรับผิดชอบ ก็จะส่งผลให้เกิดปัญหาการขัดกันผลประโยชน์ได้โดยง่าย นอกจากนี้ การขาดความสำนึกรับผิดชอบยังนำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการที่ขาดความโปร่งใส ไม่ยึดหลักนิติธรรม การทำงานที่ไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยเหตุนี้จึงสามารถเข้าใจได้อย่างแจ่มชัดว่า ทำไม “ความสำนึกรับผิดชอบ” จึงกลายมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของ “หลักธรรมาภิบาล” (good governance)

ในโลกของผลงานภาษาไทย จากการสำรวจพบว่า มีการเขียนถึงแนวคิด “ความสำนึกรับผิดชอบ” กันน้อยมาก และที่มีการอ้างถึงแนวคิดดังกล่าวนี้ ก็มักจะกล่าวถึงแต่เพียงสั้น ๆ ผิวเผิน และขาดความชัดเจน จากการศึกษาในครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นว่า “ความสำนึกรับผิดชอบ” มีหลายประเภท และแต่ละประเภทต่างสามารถนำมาใช้ให้สอดคล้องกับองค์การที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงไม่เหมือนกัน ความสำนึกรับผิดชอบแต่ละแบบจึงเหมาะสมกับบริบทที่แตกต่างกัน นอกจากนี้บทความนี้ยังได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำนึกรับผิดชอบแนวตั้ง และความสำนึกรับผิดชอบแนวนอน ซึ่งปัญหาความสำนึกรับผิดชอบทั้งสองแบบต่างมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในสังคมไทยที่กำลังประสบวิกฤติความชอบธรรมของสถาบันทางการเมืองและวิกฤติความขัดแย้งระหว่างสี จนกระทั่งนำไปสู่การรัฐประหาร ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากสภาวะไร้ความสำนึกรับผิดชอบทั้งแนวตั้งและแนวนอนอย่างมีอรรถประโยชน์

ในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบอบการ

จัดการงานสาธารณะขึ้นอย่างกว้างขวาง บทความนี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาความสำนึกทางการเมืองที่เกิดขึ้น อันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงในระบอบการจัดการงานสาธารณะจากระบบการจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional public administration – TPA) ไปสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management – NPM) และการจัดการภาคีสาธารณะแนวใหม่ (new public governance – NPG) ตามลำดับ

บทความนี้มีได้มีเป้าหมายที่จะเสนอทางออกในการแก้ปัญหาหลายๆ อย่างที่กำลังประสบอยู่ แต่บทความนี้จะประโยชน์อย่างมากหากสามารถทำหน้าที่ของมัน ในฐานะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะจุดประกายทางความคิดให้แก่ชุมชนวิชาการในสังคมไทยได้หันมาให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด “ความสำนึกรับผิดชอบ” กันอย่างจริงจัง

ปริศนาที่ควรขบคิดกันอย่างจริงจังก็คือ การปฏิรูปสังคมไทยที่กำลังได้รับความสนใจอยู่ในขณะนี้ จะเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ หากไม่มีการพิจารณาถึงปัญหาความสำนึกรับผิดชอบ ที่เชื่อมโยงกับองค์ประกอบอื่นๆ ของหลักธรรมาภิบาล อันได้แก่ ความโปร่งใส หลักนิติธรรม และการมีส่วนร่วมสาธารณะ



## เอกสารอ้างอิง

ปิยบุตร แสงกนกกุล. 2550. พระราชอำนาจ องคมนตรี และผู้มีบารมีนอก  
รัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ openbooks.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. 2552. ในพระปรมาภิไธย ประชาธิปไตย และตุลาการ,  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ openbooks.

มนตรี รุประสูวรรณ และคณะ. 2547. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่าย  
บริหาร และเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Acar, Muhittin, Chao Guo & Kaifeng Yang. “Accountability When  
Hierarchical Authority is Absent : View From Public-Private  
Partnership Practitioners.” **The American Review of  
Public Administration** 38,1 (2008).

Behn, Robert D. 2001. **Rethinking Democratic Accountability.**  
Washington DC : Brookings Institution.

Chandler, Ralph C. and Jack C. Plano .1988. **The Public  
Administration Dictionary.** Santa Barbara, CA :  
ABC-Clio.

Cheema, G. Shabbir. 2005. “**From Public Administration to  
Governance : The Paradigm Shift in the Link  
between Government and Citizens.**” A paper presented  
at the 6th Global Forum on Reinventing Government towards  
Participatory and Transparent Governance on 24-27 May  
2005, Seoul, Republic of Korea.

Dubnick, Melvin J. and Kaifeng Yang. **The Pursuit of  
Accountability : Promise, Problems, and Prospects.**  
<http://ssrn.com/abstract=1548922> 9 December 2015.

- Grossi, Giuseppe and Anna Thomasson. “Bridging the Accountability Gap in Hybrid Organizations : the Case of Copenhagen Malmo Port.” **International Review of Administrative Sciences** 81,3 (2015).
- Haque, M. Shamsul. “Significance of Accountability under the New Approach to Public Governance.” *International Review of Administrative Sciences* 66,4 (2000).
- Henderson, Margaret Gordon P. Whitaker and Lydian Altman Sauer. “Establishing Mutual Accountability in Nonprofit Government Relationships.” **Popular Government** (2003) : 18-29.
- Kennett, Patricia. 2010. “Global Perspectives on Governance.” In **The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**, Edited by Stephen P. Osborne. ; London : Routledge.
- Koppell, Jonathan GS. “Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder.” **Public Administration Review** 65,1 (2005).
- Matheson, Alex and Hae-Sang Kwon. 2005. “Public Management in Flux : Trends and Differences across OECD Countries.” In **Public Management and Governance**, Edited by Tony Bovaird and Elke Löffler. London : Taylor & Francis Group.
- Mathiasen, David G. “The New Public Management and Its Critics.” **International Public Management Journal** 2,1 (1999).
- Metz, Thaddeus. “Accountability in Higher Education : A Comprehensive Analytical Framework.” **Theory and Research in Education** 9, 1 (2011).



Osborne, Stephen P. 2010. “Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?.” In **The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**, Edited by Stephen P. Osborne. London : Routledge.

Pestoff, Victor and Taco Brandsen. 2010. “Public Governance and the Third Sector : Opportunities for Co-production and Innovation?.” In **The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. Edited by Stephen P. Osborne. London : Routledge.

Peters, B. Guy. 2010. “Meta-governance and Public Management.” In **The New Public Governance? : Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**, Edited by Stephen P. Osborne. London : Routledge.

Roberts, N.C. “Keeping Public Officials Accountable through Dialogue : Resolving the Accountability Paradox.” **Public Administration Review**. 62 (2002).

Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. “Accountability in the Public Sector : Lessons from the Challenger Tragedy.” **Public Administration Review** 47,3 (1987).

\_\_\_\_\_. 1996. “Enhancing Accountability.” In **Handbook of Public Administration**, Pp 97–114. Edited by James L. Perry. San Francisco : Jossey-Bass.

- \_\_\_\_\_. “Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform.” **International Review of Administrative Sciences** 66,1 (2000).
- Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk. 2005. **Public Administration : Understanding Management, Politics, and law in the Public Sector**. Singapore : McGraw-Hill.
- Whitaker, G. P., L. Altman-Sauer and M. Henderson. “Mutual Accountability between Goernments and Nonprofits.” **American Review of Public Administration** 34 (2004).