

นโยบายการศึกษาการบริหารงานภาครัฐ*

EDUCATION POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION

กษิฏิฎฎ มีพรหม¹, ชนาพร ยอดทองเลิศ², เฉลิมพล ชูสวัสดิกุล³,
กัณฐมนี ปาคำ⁴, ศิริพงษ์ ทะหล้า⁵ และ วันระวี สื่อกะแส⁶

Kasidit Meeprom¹, Chanapond Yodtonglerd², Chaloeiphon Chusawasdikul³,
Kanthamane Pakham⁴, Siripong Thala⁵, Wanrawee Suekrasae⁶

อาจารย์สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยพะเยา¹,
นิสิตปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยพะเยา^{2,3,4,5,6}
Lecturer, Educational Administration Program, University of Phayao¹,
Doctor of Philosophy Candidates in Educational Administration
, University of Phayao^{2,3,4,5,6}

Corresponding Author E-mail: Chanaporn.apple@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการศึกษาการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทย โดยพิจารณาบทบาทของการบริหารภาครัฐในฐานะกลไกสำคัญที่ขับเคลื่อนการนำนโยบายการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงระดับสถานศึกษา บทความนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยใช้กรอบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award: PMQA) เพื่อเป็นแนวทางในการอธิบายบทบาทของการบริหารภาครัฐต่อการดำเนินนโยบายการศึกษาในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ผลการศึกษาพบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายการศึกษาไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การจัดสรรทรัพยากร การกำกับติดตามและประเมินผล ตลอดจนการใช้ระบบบริหารคุณภาพ เช่น PMQA เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น การพัฒนาระบบการบริหารภาครัฐควรเน้นการบริหารที่ยืดหยุ่น โปร่งใส ตรวจสอบได้ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาและรองรับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21

คำสำคัญ: การบริหารงานภาครัฐ, การบริหารนโยบายการศึกษา, การบริหารการศึกษา

* Received 1 March 2026; Revised 19 March 2026; Accepted 20 March 2026

Abstract

This article examines the relationship between education policy and public administration in Thailand. It considers public administration as a key mechanism for translating education policies into practice, from the national level to educational institutions. The study employs documentary analysis of relevant documents and previous research. The Public Sector Management Quality Award (PMQA) framework is used as an analytical framework to explain the role of public administration in implementing education policies over the past decade.

The findings indicate that the success of policy implementation largely depends on the effectiveness of public administration, particularly in strategic planning, resource allocation, monitoring and evaluation, as well as the application of quality management systems such as PMQA to enhance the performance of public sector organizations. Therefore, the development of public administration should emphasize flexible, transparent, and accountable management while promoting stakeholder participation in order to strengthen the capacity for implementing education policies and responding to changes in the twenty-first century.

Keywords: Public Administration, Education Policy, Educational Administration

บทนำ

การศึกษาเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศและการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันระดับโลก ในบริบทของประเทศไทย การพัฒนาระบบการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจำเป็นต้องอาศัยกลไกการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐกับนโยบายการศึกษาจึงมีลักษณะเป็นความเชื่อมโยงเชิงบูรณาการที่พึ่งพาอาศัยกันอย่างแยกไม่ออก ในโลกยุคปัจจุบันที่เต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การบริหารงานภาครัฐจึงต้องปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การบริหารงานภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและเกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ จะสามารถส่งผลให้เกิดการพัฒนา นโยบายการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน (วิเชียรไทยแท้ , 2550)

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาการศึกษาของไทยยังประสบปัญหาหลากหลายด้านทั้งคุณภาพของผู้เรียน ประสิทธิภาพการบริหารจัดการการศึกษา และได้ดำเนินการปฏิรูปการศึกษาหลายครั้งผ่านการกำหนดนโยบายการศึกษาที่หลากหลาย ตั้งแต่การปฏิรูปหลักสูตร การพัฒนาวิชาชีพครู การส่งเสริมความเสมอภาคทางการศึกษา ไปจนถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการจัดการ

เรียนรู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพผู้เรียน และลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560; กระทรวงศึกษาธิการ, 2565) อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของนโยบายการศึกษาไม่ได้ขึ้นอยู่กับเนื้อหา นโยบายเพียงอย่างเดียว หากแต่เชื่อมโยงกับประสิทธิภาพของระบบการบริหารงานภาครัฐในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (OECD, 2018) การบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ได้มีการพัฒนาแนวคิดและเครื่องมือใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานภาครัฐ อาทิ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) และการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ (Digital Government) แนวคิดดังกล่าวมุ่งเน้นความคุ้มค่า ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ในการดำเนินงาน (Hood, 1991; World Bank, 2017) ซึ่งได้ถูกนำมาปรับใช้กับการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านการบริหารสถานศึกษา การจัดสรรทรัพยากร และการติดตามประเมินผลนโยบาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2564) แม้ว่าจะมีงานวิจัยและเอกสารทางวิชาการจำนวนมากที่ศึกษานโยบายการศึกษา รวมถึงแนวคิดการบริหารงานภาครัฐในมิติต่าง ๆ ทั้งด้านการปฏิรูปการศึกษา การบริหารภาครัฐแนวใหม่ และการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ แต่การศึกษาเหล่านี้มักมุ่งเน้นในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเป็นหลัก และยังขาดการวิเคราะห์เชิงบูรณาการที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายศึกษากับระบบการบริหารภาครัฐในบริบทของประเทศไทยอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในมิติของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับหน่วยงานและสถานศึกษา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาความสัมพันธ์ดังกล่าวอย่างรอบด้าน เพื่อทำความเข้าใจบทบาทของกลไกการบริหารภาครัฐในการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับนโยบายการศึกษา โดยศึกษาแนวคิดพื้นฐานด้านการบริหารงานภาครัฐ นโยบายสาธารณะ และนโยบายการศึกษาที่สำคัญของประเทศไทย ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เพื่อทำความเข้าใจปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความท้าทายในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งในระดับส่วนกลางและระดับสถานศึกษา พร้อมทั้งเสนอแนวทางการพัฒนาระบบบริหารภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น ทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลง เพื่อยอมรับการขับเคลื่อนนโยบายการศึกษาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน (OECD, 2020; สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2564)

นโยบายสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในทางรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ โดยมองว่านโยบายสาธารณะมิใช่เพียงผลลัพธ์ของการตัดสินใจของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยทางสังคม การเมือง และการบริหาร

Lasswell (1951) กล่าวว่า นโยบายไม่ใช่เพียงผลลัพธ์ของการตัดสินใจ แต่เป็นกระบวนการทางสังคม (Social Process) ที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหา (Problem-oriented) และต้องคำนึงถึงบริบท (Contextual) อย่างรอบด้าน

Easton (1965) ได้นิยามนโยบายสาธารณะว่าเป็นการจัดสรรค่านิยมทางสังคมด้วยอำนาจหน้าที่แสดงว่าข้อเสนอ เชนนโยบาย ทำหน้าที่เป็นปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือความต้องการของสังคม (Demands) ที่ถูกส่งเข้าไปในระบบการเมือง เพื่อให้ผู้มีอำนาจ (Authorities) ทำการตัดสินใจแปลงสภาพเป็นผลผลิต (Outputs) ในรูปของนโยบาย กฎหมาย หรือมาตรการต่าง ๆ

Dye (2016) ได้นำเสนอนิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ สาธารณะของรัฐบาลก็ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของนโยบายเช่นเดียวกัน

Dunn (2017) มองนโยบายสาธารณะในมิติของการประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์สังคม (Applied Social Science) โดยเน้นว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการใช้เหตุผลและหลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ

OECD (2020) ได้กำหนดมาตรฐานของนโยบายสาธารณะสมัยใหม่ให้ยึดหลัก Evidence-Based Policy Making เป็นนโยบายที่ขับเคลื่อนด้วยข้อมูล หลักฐานเชิงประจักษ์ และผลงานวิจัย มากกว่าความเชื่อ อคติ หรือแรงจูงใจทางการเมือง โดยมองว่าข้อเสนอเชิงนโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสื่อสารข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) และองค์ความรู้เชิงวิชาการ เพื่อชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างมีเหตุผลและความโปร่งใส

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง กระบวนการใช้เหตุผล หลักฐานเชิงประจักษ์เพื่อการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำของรัฐบาลในจัดสรรค่านิยมทรัพยากร และทิศทางการพัฒนาของสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาสังคม และความต้องการของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ ความชอบธรรม ข้อมูล และหลักฐานเชิงประจักษ์ในการกำหนด และนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อให้ผลลัพธ์สอดคล้องกับเป้าหมายของประเทศ

นโยบายการจัดการศึกษาช่วง 10 ปีที่ผ่านมา

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2558–2568) ระบบการศึกษาไทยตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก และสภาวะวิกฤตซ้อนวิกฤตทั้งการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัล และผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 รัฐบาลพยายามกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความท้าทายเหล่านี้ โดยมียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรอบใหญ่ในการขับเคลื่อน (สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2560) อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายสู่การปฏิบัติยังคงเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่ซับซ้อน บทความนี้จึงมุ่งสังเคราะห์พลวัตของนโยบายใน 4 มิติหลัก ได้แก่

1. โครงสร้างการบริหาร (Governance) ประเด็นการปรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) จากการรวมศูนย์อำนาจในปี พ.ศ.2559 สู่การคืนอำนาจการบริหารงานบุคคลให้แก่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ในปี พ.ศ.2565 ผ่านการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการยกเลิกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สะท้อนถึงการใช้โครงสร้างการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงระบบด้านการบริหารงานบุคคลและการตัดสินใจเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนนำไปสู่การปรับนโยบายกลับสู่แนวคิดการกระจายอำนาจในระดับพื้นที่ (ราชกิจจานุเบกษา, 2565)

2. การปฏิรูปหลักสูตรการจัดการศึกษา (Curriculum Reform) การเตรียมการสู่หลักสูตรฐานสมรรถนะเป็นนโยบายสำคัญที่มุ่งปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์การจัดการเรียนรู้จากการเน้นเนื้อหาของหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ.2551 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560) ไปสู่สมรรถนะของผู้เรียน โดยเน้นผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ผู้เรียนสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์จริง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2560; สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน, 2564) โดยให้ความสำคัญกับการบูรณาการความรู้ การพัฒนาทักษะการคิดขั้นสูง และการเชื่อมโยงการเรียนรู้กับชีวิตจริง เพื่อเตรียมผู้เรียนให้มีสมรรถนะที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในศตวรรษที่ 21 (OECD, 2018)

3. การพัฒนาวิชาชีพครู (Teacher Profession Reform) นโยบายการปรับปรุงระบบการประเมินวิทยฐานะครูตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่ ศธ 0206.3/ว9 ลว.20 พฤษภาคม 2564 (ว.ปา) ถือเป็นการปฏิรูประบบการเลื่อนวิทยฐานะครูที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของผู้เรียนและคุณภาพการจัดการเรียนรู้เป็นสำคัญ แทนการประเมินเอกสาร และผลงานวิชาการตามแนวปฏิบัติเดิม การมุ่งลดภาระงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรียนรู้ และสร้างแรงจูงใจให้ครูพัฒนาการจัดการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อบริบทของผู้เรียนอย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา, 2564)

4. ความเสมอภาคทางการศึกษา (Equity Policy) ผลประเมินสมรรถนะนักเรียนมาตรฐานสากล PISA 2022 ที่เด็กไทยมีคะแนนต่ำสุดในรอบ 20 ปี เป็นสัญญาณเตือนภัยระดับวิกฤต (ชัชวรินทร์ เลิศยศดินทร์, 2567) ประกอบกับผลกระทบจากโควิด-19 ที่ก่อให้เกิดภาวะถดถอยทางการเรียนรู้ (Learning Loss) และความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล (Digital Inequality) โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กเปราะบาง (Boonmoh, A. et al., 2024) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการใช้ระบบสารสนเทศ (iSEE) เพื่อคัดกรองและจัดสรรทุนเสมอภาคให้นักเรียนยากจนพิเศษกว่า 1.2 ล้านคน ล่าสุดในปี 2567-2568 ได้มีการผลักดันนโยบาย Thailand Zero Dropout เพื่อดึงเด็กที่หลุดจากระบบกลับเข้าสู่การเรียนรู้ที่ยืดหยุ่น (กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา, 2561)

การบริหารงานภาครัฐ

ความหมายของการบริหารงานภาครัฐ

Gulick และ Urwick (1937) กล่าวว่า การบริหารงานภาครัฐเป็นกระบวนการบริหารจัดการที่ประกอบด้วยหน้าที่หลัก ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารงานภาครัฐในเชิงระบบ

Simon (1947) กล่าวว่า การบริหารงานภาครัฐเป็นศิลปะในการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จ โดยเน้นกระบวนการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลเป็นหัวใจของการบริหาร ทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์การ

Hood (1991) กล่าวว่า การบริหารงานภาครัฐเป็นการออกแบบและการจัดการบริการสาธารณะที่เน้นผลสัมฤทธิ์สามารถวัดผลได้ และการนำกลไกตลาดมาใช้ เป็นแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

OECD (2020) กล่าวว่า การบริหารงานภาครัฐแบบดิจิทัลเป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้เพื่อยกระดับประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการเข้าถึงบริการภาครัฐ โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2564) กล่าวว่า การบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยได้นำกรอบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มาใช้เป็นเครื่องมือเชิงระบบในการยกระดับมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล และการมุ่งเน้นผลลัพธ์การดำเนินงาน

สรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของภาครัฐในการนำนโยบายและกฎหมายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม ผ่านกลไกการวางแผน การจัดองค์การ การจัดบุคลากร การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน และการจัดทำงบประมาณ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ในการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชนตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

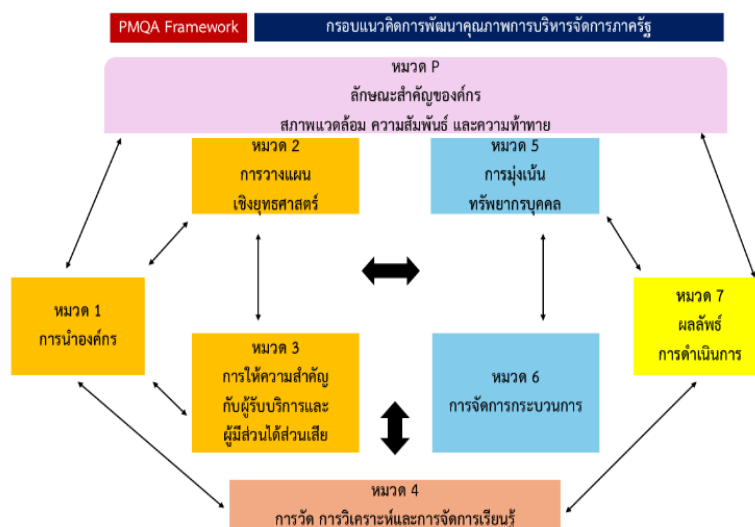
การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

จากความหมายของการบริหารงานภาครัฐดังกล่าว การยกระดับการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานจำเป็นต้องอาศัยกรอบการบริหารงานที่เป็นระบบและประเมินผลได้อย่างชัดเจน ซึ่งนำไปสู่การนำกรอบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ตามที่สำนักงานพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (2566) อธิบายว่า การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) เป็นกรอบการพัฒนาประสิทธิภาพองค์กรภาครัฐสู่มาตรฐานเทียบเท่าสากล โดยเน้นการ

ดำเนินงานอย่างเป็นระบบ สามารถตรวจสอบได้ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมการประเมิน 7 หมวดสำคัญ ได้แก่

1) การนำองค์การ เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ ค่านิยม ความคาดหวังในผลลัพธ์ เน้นผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การสร้างนวัตกรรมและการเรียนรู้ การกำกับที่ดี ตลอดจนรับผิดชอบต่อสังคมและชุมชน 2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการกำหนด และถ่ายทอดประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ กลยุทธ์หลัก และแผนปฏิบัติการ เพื่อนำไปปฏิบัติและวัดผลความก้าวหน้าของ การดำเนินงาน 3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการกำหนด ความต้องการ และความพึงพอใจ รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์และกำหนดปัจจัยสำคัญที่ส่งผล ต่อระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ เป็นการรวบรวม วิเคราะห์ และปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ รวมถึงการจัดการ ความรู้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาผลการดำเนินงาน 5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นระบบงาน ระบบการเรียนรู้ การสร้างความผูกพันและแรงจูงใจของบุคลากร เพื่อการพัฒนา ตนเอง และใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ตามทิศทางขององค์กร 6) การจัดการกระบวนการ เป็นการ จัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการและผู้มี ส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กร 7) ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นการดำเนินงาน ในมิติด้านประสิทธิภาพ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ มิติด้านประสิทธิภาพ และมิติด้านการ พัฒนาองค์การ

ซึ่งทั้งหมดเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพการบริหารงานภาครัฐให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2566)



ภาพที่ 1 PMQA Framework กรอบแนวคิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

เดวิด ออสบอร์น และเท็ด แกเบลอร์ (David Osborne & Ted Gaebler) ซึ่งอ้างใน (ปรกรณ์ ศิริประกอบ, 2559) ได้นำเสนอแนวคิด Reinventing Government ซึ่งถือเป็นแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และถูกยอมรับอย่างกว้างขวางในแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบด้วยแนวทางสำคัญ 10 ประการ ได้แก่ 1) ต้องการให้ระบบราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงมากกว่าให้ระบบราชการลงมือทำงานเอง (a catalytic government) 2) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ชุมชนเป็นเจ้าของและเป็นระบบราชการที่มอบอำนาจให้กับประชาชนไปดำเนินการเองมากกว่าที่จะเป็นกลไกที่คอยให้บริการแต่อย่างเดียว (a community-owned government) 3) ต้องการให้ระบบราชการมีลักษณะของการแข่งขันการให้บริการสาธารณะ (a competitive government) 4) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วย กฎระเบียบ (a mission – driven government) 5) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงานมากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและขั้นตอนการทำงานทั้งหลาย (a results-oriented government) 6) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มุ่งสนองตอบต่อการเรียกร้องของลูกค้ามากกว่าที่จะสนองตอบต่อความต้องการของตัวระบบราชการและข้าราชการเอง (a customer-driven government) 7) ต้องการให้ระบบราชการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นแบบรัฐวิสาหกิจมุ่งการแสวงหารายได้มากกว่าการใช้จ่าย (an enterprising government) 8) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการเฝ้าระวังล่วงหน้า คือ ให้มีการเตรียมป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดในอนาคตมากกว่าที่จะคอยให้ปัญหาเกิดขึ้นแล้วค่อยตามแก้ (an anticipatory government) 9) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากข้างบนลงไปสู่ข้างล่างตามลำดับชั้น โดยเน้นให้ข้าราชการระดับปฏิบัติงานหลักมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการทำงานเป็นทีม (a decentralized government) และ 10) ต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบที่ปรับเปลี่ยนไปตามกลไกของตลาด (a market-oriented government)

การบริหารงานภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานคุณภาพการให้บริการ ดังนั้นการขับเคลื่อนประเทศสู่การพัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืนได้ ต้องเพิกพาทนวัตกรรมการบริหารภาครัฐ 5 ประเภทสำคัญ ได้แก่ 1) นวัตกรรมเชิงยุทธศาสตร์และนโยบาย 2) นวัตกรรมด้านผลิตภัณฑ์และบริการ 3) นวัตกรรมด้านการให้บริการ 4) นวัตกรรมด้านกระบวนการจัดการองค์กร 5) นวัตกรรมด้านการปฏิสัมพันธ์ (เสาวลักษณ์ ณ พัทลุง, 2556) สอดคล้องกับแนวคิดของ Jonathan Boston (1996) ซึ่งสรุปสาระสำคัญของการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ไว้ว่า เป็นการเปลี่ยนผ่านจากกระบวนการแบบราชการระบบตามลำดับชั้นไปสู่รูปแบบการจัดการเชิงธุรกิจอย่างเป็นระบบ โดยเน้นการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์มากกว่ากระบวนการ ควบคู่กับการกระจายอำนาจและปรับโครงสร้างองค์กรให้กะทัดรัดคล่องตัว แยกบทบาทเชิงพาณิชย์ออกจากภารกิจสาธารณะอย่างชัดเจน การปฏิรูปดังกล่าวยังครอบคลุมการนำเครื่องมือการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ อาทิ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ระบบข้อตกลง

ผลงาน และการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติงาน พร้อมส่งเสริมการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดจ้างงานเป็นสัญญาระยะสั้นที่วัดผลได้ชัดเจน เน้นสร้างแรงจูงใจด้วยผลตอบแทนทางการเงิน และบริหารงบประมาณอย่างมีวินัยเพื่อลดต้นทุนและยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนในศตวรรษที่ 21

สิริวิทย์ อิสโร (2558) ได้ศึกษาการบริหารงานภาครัฐของไทย จากกรณีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) และได้สรุปจุดร่วมของมาตรการปฏิรูประบบราชการของประเทศสมาชิก OECD ไว้ว่า การปฏิรูปภาครัฐร่วมสมัยสะท้อนการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างที่ครอบคลุมหลายมิติอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการปรับลดขนาดองค์กรและงบประมาณเพื่อลดภาระทางการคลัง ควบคู่กับการนำกลไกตลาดและเทคนิคการจัดการสมัยใหม่จากภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ เช่น การทดสอบตลาดและการเปิดการแข่งขันในการให้บริการสาธารณะ การปฏิรูปยังมุ่งเน้นการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จากการยึดถือกฎระเบียบสู่การบริหารเชิงผลสัมฤทธิ์ พร้อมปรับระบบงบประมาณเป็นแบบพึ่งพิงจ่ายที่เน้นผลงานและการคิดต้นทุนต่อหน่วยอย่างโปร่งใส นอกจากนี้ ยังครอบคลุมการปรับโครงสร้างองค์กรโดยการยุบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจซ้ำซ้อนและจัดตั้งองค์การรูปแบบใหม่ที่คล่องตัว การกระจายอำนาจสู่หน่วยปฏิบัติและท้องถิ่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจและเอกชนนิยม รวมถึงการแยกบทบาทระหว่างการกำหนดนโยบายกับการบริหารงานประจำโดยเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งการปฏิรูปที่มีลักษณะองค์รวมดังกล่าวมุ่งหวังให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ เป็นการนำนวัตกรรมการบริหารมาใช้เพื่อยกระดับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน รวมถึงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ โดยปรับบทบาทของรัฐจากผู้ดำเนินการโดยตรงไปสู่การเป็นผู้กำกับ สนับสนุน และสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการแข่งขันและความคุ้มค่า ตลอดจนส่งเสริมการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการดำเนินงาน ควบคู่กับการปรับโครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ระบบงบประมาณ และการบริหารทรัพยากรบุคคลให้ มีความคล่องตัว โปร่งใส และสอดคล้องกับกลไกตลาด

สรุป

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการศึกษากับการบริหารงานภาครัฐเป็นความเชื่อมโยงเชิงบูรณาการที่มี ลักษณะพึ่งพาอาศัยกันในฐานะสององค์ประกอบหลักของการพัฒนาประเทศ โดยนโยบายการศึกษาทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์และทิศทางการพัฒนาระบบการศึกษา ขณะที่การบริหารงานภาครัฐเป็นกลไกในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติผ่านกระบวนการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร และการควบคุมกำกับดูแล ประสิทธิภาพของการ

บริหารงานภาครัฐจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดความสำเร็จของนโยบายการศึกษาโดยเฉพาะในเรื่องความโปร่งใส ความคล่องตัว และนวัตกรรมการบริหารจัดการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ยังเป็นปัจจัยแห่งความยั่งยืนในการยกระดับคุณภาพ การศึกษาและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว

การบริหารงานภาครัฐเป็นกระบวนการขับเคลื่อนให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายการศึกษา โดยเงื่อนไขความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารงานภาครัฐผ่านกรอบ PMQA ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) เป็นปัจจัยสำคัญหลายประการ ในมิติ โครงสร้างการบริหาร การบริหารอย่างมีระบบ มีกระบวนการทำงานเป็นขั้นตอน ความชัดเจนของทิศทางนโยบายและความต่อเนื่องขององค์กรเป็นปัจจัยกำหนดความสำเร็จ ในมิติ นโยบายการปฏิรูปการศึกษาด้านหลักสูตร ทำให้เกิดบริหารงานภาครัฐระดับประเทศ ระดับเขตพื้นที่เชื่อมโยงระหว่างหลักสูตรฐานสมรรถนะกับระบบประเมินผลในระดับสถานศึกษา และนโยบายการใช้ระบบเทคโนโลยีการศึกษาสมัยใหม่ การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ของหน่วยงานการศึกษาในระดับเขตพื้นที่จึงได้นำนวัตกรรมการบริหารเชิงพื้นที่มาใช้ เช่น พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ ในมิติการพัฒนาวิชาชีพครู การใช้นโยบาย PA (ว.9/2564) ที่เน้นผลสัมฤทธิ์และการลด ภาระงานซ้ำซ้อนแสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้หลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ที่มีมุ่งเน้นผลลัพธ์และสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร ในขณะที่มิติความเสมอภาคทางการศึกษา การใช้ระบบสารสนเทศ iSEE และการดำเนินงานของกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) ตลอดจนนโยบาย Thailand Zero Dropout สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของการนำแนวคิด Evidence-Based Policy Making มาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามจุดที่ควรพัฒนาอย่างเร่งด่วนของนโยบายการศึกษาไทยยังคงอยู่ที่ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ อันเนื่องมาจากการขาดตัวแบบที่ชัดเจนในการแปลงเจตนารมณ์สู่การกระทำ และการไม่ระบุโครงสร้างองค์กร เทคโนโลยี และบุคลากรที่รับผิดชอบอย่างเป็นระบบ ซึ่งส่งผลให้นโยบายการศึกษาขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น การพัฒนาคุณภาพการบริหารงานภาครัฐผ่านกรอบ PMQA จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการเชื่อมโยงนโยบายการศึกษากับการปฏิบัติ โดยต้องครอบคลุมทั้ง 7 หมวดของ PMQA อย่างบูรณาการ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและสามารถตอบสนองต่อความท้าทายของระบบการศึกษาไทย ในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การพัฒนาการศึกษาไทยให้สามารถยกระดับการแข่งขันสู่สากล การลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาทั่วประเทศ รวมทั้งการเสริมสร้างศักยภาพของผู้เรียนตามความถนัด การสร้างรายได้และส่งเสริมผู้เรียนสู่ตลาดแรงงานอนาคตได้ การพัฒนาระบบการบริหารงานภาครัฐในอนาคตของประเทศไทยควรมุ่งเน้นการสร้างระบบที่มีคุณภาพ ทันสมัย และมีการบริหารเชิงระบบที่ชัดเจน โดยต้องครอบคลุมทั้ง 7 หมวดของ PMQA อย่างบูรณาการ พร้อมทั้ง

พัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรทางการศึกษา สร้างวัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และการจัดให้มีระบบติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความท้าทายของระบบการศึกษาไทยในศตวรรษที่ 21 สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงและเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2560). หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2560). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2566). คู่มือการใช้งานระบบสารสนเทศเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา iSEE Public. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาหลักประกันโอกาสทางการศึกษา.
- ซัชรินทร์ เลิศยศดินทร์. (2567). คุณภาพของเยาวชนไทยผ่านผลสอบ PISA 2022. วารสารสถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 15(2), 25–35.
- ปกรณ์ ศิริประกอบ. (2559). 3 พาราไดม์ทางรัฐประศาสนศาสตร์: แนวคิด ทฤษฎี และการนำไปปฏิบัติจริง (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสาวลักษณ์ ณ พัทลุง. (2556). นวัตกรรมกับการบริหารงานภาครัฐ. สืบค้นเมื่อ 15 ตุลาคม 2568, จาก MGR Online
- สิริวิทย์ อัสโร. (2558). ประสิทธิภาพของการบริหารคุณภาพในองค์การภาครัฐของไทย (Effectiveness of quality management in Thai public organizations). วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 7(1), 1–20.
- วิเชียร ไทยแท้. (2550). การบริหารสถานศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2564). แนวทางการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษาตามหลักสูตรฐานสมรรถนะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน. (2565). แผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน (พ.ศ. 2566–2570). สืบค้นจาก สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2564). หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินวิทยฐานะตามหลักเกณฑ์ใหม่ (ว.ปา). กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.ค.ศ.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2564). คู่มือการพัฒนาระบบราชการด้วยกรอบ PMQA 4.0. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2566). คู่มือการประเมินสถานะของหน่วยงานภาครัฐในการเป็นระบบราชการ 4.0 ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2566. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.ร.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2560). แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579. สืบค้นจาก สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). แนวทางการพัฒนาสมรรถนะหลักของผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานในช่วงเปลี่ยนผ่านสู่หลักสูตรฐานสมรรถนะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. (2564). รายงานการติดตามและประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2560–2579 ระยะ 5 ปีแรก. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา.
- Boonmoh, A., Jumpakate, T., & Karpklon, S. (2024). Digital inequality and learning loss among vulnerable children during COVID-19 pandemic in Thailand. *International Journal of Educational Development*, 104, 102943. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2023.102943>
- Dunn, W. N. (2017). *Public policy analysis: An integrated approach* (6th ed.). Routledge.
- Dye, T. R. (2016). *Understanding public policy* (15th ed.). Pearson.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley & Sons.
- Gulick, L., & Urwick, L. (1937). *Papers on the science of administration*. Institute of Public Administration.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.), *The policy sciences: Recent developments in scope and method* (pp. 3–15). Stanford University Press.
- OECD. (2018). *The future of education and skills: Education 2030*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305274-en>
- OECD. (2020). *Digital government review of Thailand: Towards the digital transformation of the public sector*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/abb8f9e5-en>

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Addison-Wesley.
- Simon, H. A. (1947). Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization. Macmillan.
- World Bank. (2017). World development report 2017: Governance and the law. World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0950-7>